

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2016.03.015

# 政府效能研究述评与展望

林培源

(中国人民大学 国际关系学院,北京 100872)

**摘要:**政府效能是指政府管理行动取得预期效果或产生相关影响的程度,即主要指政府或公共部门向公民提供公共产品和服务的质量和数量。它包括数量、质量、影响、能力、公众满意度等方面的要求。政府效能不同于政府效率,它具有较强目标性,重视供给产品和服务的质量,同时更加强调政策或措施产生的效果,而且此效果往往是长期的和持续的。本文在梳理相关文献的基础上,从政府效能研究缘起和概念演进、理论基础、实践与评估等方面对现有研究进行系统评述,并探讨了政府效能研究方向以及对中国政府机构改革的实践启示。

**关键词:**新公共管理运动;政府改革;政府效能

**中图分类号:**D63 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2016)03-0092-06

## 一、引言

从20世纪80年代开始,为了改变传统行政模式,提高政府效能,欧美国家开展了新公共管理运动。其中,提升政府效能是政府或公共部门改革的核心,新公共管理运动通过引入市场竞争机制,有效地提升政府效能。但是,伴随新公共管理运动的开展,问题和矛盾开始出现,比如政府如何有效实现与市场的对接,政府内部组织之间如何协调关系,企业文化与行政伦理的矛盾,市场效率与社会公平的矛盾等。为了应对以上问题和矛盾,20世纪90年代中后期开始,以美国、英国、澳大利亚和新西兰为代表的国家先后推行了第二轮政府改革。其中,英国学者汤姆对西方各国“整体政府”改革的实践与经验进行总结,归纳出一套最佳实践的“整体政府”组织模式(见图1)。<sup>[1]</sup>

鉴于国内学术界关于政府效能的研究尚处于起步阶段,本文将对国内外政府效能的相关文献进行梳理,从政府效能的概念内涵、理论基础、实践与评估等方面对现有研究进行述评,并对该领域未来研究方向进行展望,希望能为国内政府效能的研究与探讨提供一定的参考。

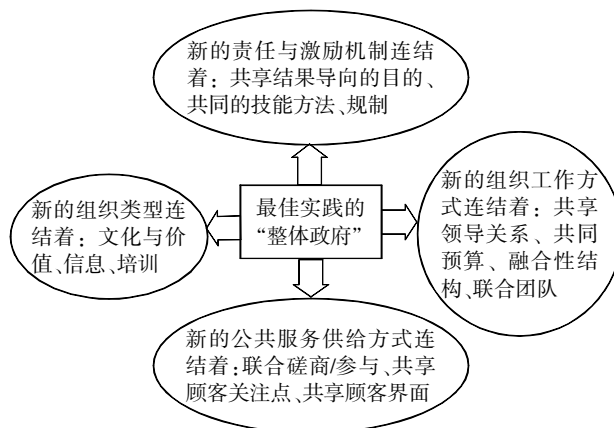


图1 最佳实践的“整体政府”组织模式

## 二、政府效能的概念内涵

### (一)效益、效率和效能的概念

在这里,“效益”表示一种结果,指一项生产活动产生效果,取得收益,发生影响。这一概念比较容易理解,在此不再赘述。下面,我们需要对“效率”和“效能”的概念做具体比较分析。

二者的区别在于:第一,从字面上看,“效率”的概念是生产活动中原材料等资源的投入产出比。“效能”的概念是性能或有效性,包含效率和效果的意

收稿日期:2016-04-06

作者简介:林培源(1986-),男,河北衡水人,中国人民大学中国政治专业博士研究生,主要从事政府管理、边疆治理研究。

义。虽然它们都被广泛用于经济管理活动中,但是在一般情况下,效率是一对输入和输出单一概念,强调范围相对较小,而效能则是一个综合性概念,包含多重含义。

第二,“效率”主要是指输入和输出之间的比例关系,它是一个简单的定量指标,在具体的生产或管理过程中,往往只注重如何以最小的投入获得最大的产出,而容易忽视产品的质量。相反,“效能”出于对产出结果的关注,将数量和质量的有机地统一起来,并且把质量放在更为重要的位置上。无论是对于企业部门还是政府部门而言,在“效能”的主题下,质量永远都是它们最为重视的方面。

第三,“效率”作为一个纯粹经济学意义上的概念,本身不是一个矢量,不包括任何价值判断。“效率”所反映的是工业社会以来工具理性的思维模式,在以手段的最优化作为理性的最高要求的同时,对价值理性采取了一种漠视甚至是排斥的态度。而“效能”则是一个包含更多价值理性因素的范畴,强调的是工具理性和价值理性的融合。在“效能”主题下,人们更加注重的是态度、作风、沟通和协调,重视全员参与、充分沟通,强调团队精神,从而充分调动每一个参与者的积极性和创造性。

虽然“效率”和“效能”这两个概念存在上述一些区别,但是二者还是存在紧密联系的,不能将二者截然分开。“效率”的概念最初源于物理,是指资源的投入产出比。后来,有人把这个概念引入到经济领域,比较经济活动取得的成果和所消耗资源和劳动量。在“效率”基础上,人们提出“效能”的概念,即性能或有效性,包含效率和效果的意义。在现代管理理论中,“效能”包含三重含义:经济,效率和效益。由此可见,“效率”是“效能”的题中之义,现代经济社会活动中,各种组织不能忽视效率,同时应该重视提供服务的质量。

## (二)政府效能的概念

由于新公共管理运动在西方国家的开展,西方国家积累了丰富的实践经验,同时,国外相关领域的专家学者认识到政府效能对于政府变革的重要性。“各国之间最重要的政治分野,不在于它们政府的形式,而在于它们政府的有效程度。”<sup>[2]</sup>其中,“官僚制具有物力和人力成本小的属性,其结果是可靠的,易于体现‘效率准则’”。<sup>[3]</sup>这些正好适应了工业社会规模生产和分工基础之上效率优先的要求。

从提高本国竞争力来看,工业时代的政府官僚机构既庞大又集权化,提供服务千篇一律地标准化而又不看对象,因而不足以迎接迅速变化的信息社会和以知识为基础的经济挑战。<sup>[4]</sup>对于政府及其成员而言,至关重要的是不断探索提升政府效能和服务品质的创新机制。<sup>[5]</sup>由此可见,在经济全球化背景下,任何一国都需要提高本国经济竞争力,而加强政府效能是提高国际竞争力的有效方式。

从影响因素来看,行政效能<sup>①</sup>是一个影响因素、测量机制等诸多方面都比行政效率更为复杂的范畴;在整个行政管理过程中,是一个比行政效率更为核心的焦点。<sup>[6]</sup>高绩效组织就是用相同或更好的资源生产或提供较高质量的所要求的产品或服务的一组雇员。他们的生产率和质量逐年不断提高,从而完成他们的使命。<sup>[7]</sup>显而易见,改革不是可以简单预测的线性过程,只有社会多方面力量共同作用才能有效地推动政府改革,提升政府效能。

从实施效果来看,行政效能强调的是数量与质量的统一,功效与价值的统一,目的与手段的统一,过程与结果的统一。<sup>[8]</sup>此外,它强调投入与产出这一简单数字化比数与实现促进社会经济发展目标的同时,把维持社会稳定,促进平等与自由也纳入评价体系之中。<sup>[9]</sup>

从政府职能来看,公务员日益重要的角色是要帮助公民表达并满足他们共同的利益需求,而不是试图通过控制或“掌舵”使社会朝着新的方向发展。公共利益是目标而非副产品。<sup>[10]</sup>政府在公共事务中扮演服务提供者的角色,公共利益和公众需要是政府提供服务的主要目标,努力实现公共利益最大化。他们主张一种建立在公共利益服务公民权和民主基础上的新公共服务模式,政府效能更多体现在为公民提供服务的质量和水平上。

由此可见,虽然国内外学者从不同角度对“政府效能”概念进行界定,但是至今没有形成统一的定义。在总结上述观点基础上,笔者认为,政府效能是指政府管理行动取得预期效果或产生相关影响的程度,即主要指政府或公共部门向公民提供公共产品和服务的质量和数量。它包括数量、质量、影响、能力、公众满意度等方面的要求。政府效能不同于政府效率,它有较强的目标性,重视供给产品和服务的质量,同时更加强调政策或措施产生的效果,而且此效果往往是长期的和持续的。因此,公共部

门必须树立效能意识,重视政府效能,在提高政府效率基础上,不断提升政府能力,全面优化政府服务产品质量和服务效果,满足公众日益丰富、多元的要求,建设公众满意的政府。

### 三、政府效能的理论基础

20世纪中后期,西方国家开始政府再造运动,引起政府管理理论的新发展,该理论更加关注政府管理的“公共”本质,实现政府与公民的互动协调,具体互动过程详见图2。

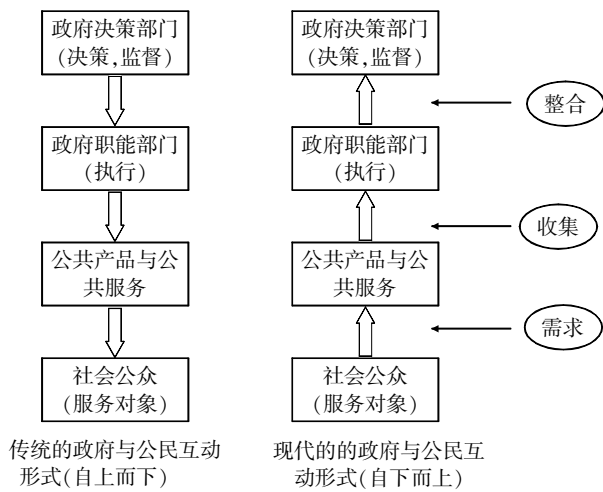


图2 政府与公民互动过程(传统和现代)

在这一时期,西方政府管理理论获得快速发展,出现了由传统意义上的公共行政向现代意义上的公共管理转型的发展趋势,其中政府效能理论日趋成熟。比较有代表性的是:

#### (一)行政组织理论

公共政治生活离不开行政组织的参与,公共行政效能不是简单的量的范畴,实际上它还包括对行政效果、行政效益的涵盖,即强调的是量与质的有机统一。<sup>[12]</sup>持续性的高效能从本质上反映了公共行政组织在结构、体制、制度、关系以及行为方式上不仅自身达到了合理性要求,而且与行政环境形成了相对和谐与平衡的状态。

#### (二)新公共服务理论

罗伯特·丹哈特等公共管理学者在反思新公共管理理论基础上,提出一种新的公共管理理论,它区别于传统公共行政理论和新公共管理理论(三者之间的主要区别见表1),<sup>[12]</sup>从全新视角定义政府职能定位和政府管理的目标。“新公共服务”以公民为中心,政府和公共行政机构扮演服务者或服务机构的角色,实现社会资源共享,并为社会发展作出一定贡献。

#### (三)企业家政府理论

该理论指出,政府应该学习和吸收企业家精神,充分发挥市场的作用,最终实现有效地变革和发展。改革传统的政府机制应该遵循以下十项原则:一是掌舵而不是划桨;二是授权而不是服务;三是把竞争机制注入到提供服务中去;四是改变照章办事的组织;五是按效果而不是按投入拨款;六是满足顾客的需要,而不是官僚政治的需要;七是有收益而不浪费;八是预防而不是治疗;九是从等级制到参与和协作;十是通过市场力量进行变革。<sup>[14]</sup>

#### (四)行政伦理理论

行政伦理又称行政道德,它是以协调个人、组织与社会三者关系为核心的行政行为准则和规范系统。只有建立合理的行政伦理,才能有效规范公共管理和市场活动中参与主体的行为,并树立行为规则,维护社会和市场秩序。在政府变革的大背景下,行政伦理也成为构建效能政府和转变政府职能的关键要素,会影响每个参与主体的思想、目标和行为。该理论有利于改善政府公共政策,完善政府管理体制,建设公众满意的政府。

#### (五)多元公共行政理论

该理论由罗森布鲁姆提出,他认为,宪政制度中的每一个政府部门,皆有一套信条、一套价值、一套工具以及完整的程序。对于行政部门而言,它们

表1 传统公共行政理论、新公共管理理论与新公共服务理论的主要区别

		传统公共行政理论	新公共管理理论	新公共服务理论
理论前提	理论基础	政治理论	经济理论	民主理论
	主导理性和相关人类行为模式	抽象理性,“行政人”	经济理性,“经济人”	战略理性,对理性的多重检验
参与主体的功能定位	公务员回应的对象	选民	顾客	公民
	政府的作用	划桨	掌舵	服务
实施机制	实现政策目标的组织建构	政府公共机构	私人和非营利机构	公共、私人和非营利机构的联盟
	责任的途径	等级制	市场化运行	多元化运行

便是行政、管理、官僚,以及效率和效能的强调。对立法部门而言,它们便是政治和政策制定以及对代表性和回应性价值的强调;对于司法部门,它们便是法律,强调的是宪法的完整以及对个人的实质性和程序性平等保护。<sup>[13]</sup>由此可见,公共管理是一个复杂的问题,至少还有其他管理,政治和法律研究三种不同的方式来研究公共管理。公共行政管理者一方面必须在分权制衡、联邦主义以及政府之间等关系之间进行平衡与协调,同时也必须在社会和经济因素等因素之间进行协调。

#### 四、政府效能的实践与评估

##### (一)关于政府改革、政府重塑的实践

20世纪70年代末以来,西方发达资本主义国家实行的政府改革,引起了极大的社会反响。“重塑政府运动”、“企业型政府”、“政府新模式”、“市场化政府”、“代理政府”、“国家市场化”、“国家中空化”等,只是对这场改革的不同称谓“新公共管理”实践催生出不同于传统公共行政理论的理论新范式,这就是新公共管理理论。国外学者关于政府效能的研究,当前主要集中在政府效能管理实践与理论成果的介绍,其中具有代表性的学者和观点主要有:(1)詹姆斯·W·费德勒和唐纳德·F·凯特尔认为,“新公共管理”改革具有三个典型特征:重建、不断改进和精简(见表2);<sup>[14]</sup>(2)马克·G·波波维奇认为,政府绩效管理是政府改革成功的关键,一个高绩效的政府不仅需要完善自身的组织结构,改进工作方法,而且还需要结合其他的管理系统进行全面而彻底的改造,包括服务对象、文化、职能等;(3)奥斯本提出了“再造政府”的五项战略(见表3)。<sup>[15]</sup>

(二)关于政府效能或绩效管理和评估的相关研究

政府绩效反映出政府的工作业绩,是政府能力的体现。因此,政府应该特别重视绩效管理和评估(绩效管理和评估流程见图3)。<sup>[16]</sup>这方面比较具有代表性的学者有:西多·H·波伊斯特主张将绩效考核系统应用于公共组织中,强调绩效考核要与公共组织的管理目标相一致,根据管理目标来具体设计考评系统。而帕特里夏·基利指出,公共部门绩效管理的一个重要方法是标杆管理,通过这种管理方法可以对公共组织绩效管理产生巨大的推动作用,并且对政府变革都具有巨大的影响力。

表2 新公共管理改革具有三个典型特征

	精简	重建	不断改进
目标	开支减少	效率	回应性
方向	从外到内	自上而下	自下而上
方法	目标明确	竞争	合作
中心着眼点	规模	流程	人际关系
行动	非持续	非持续	持续

表3 “再造政府”的五项战略

杠杆	五个C战略	途径
目的	核心战略	澄清目的 澄清角色 澄清方向
激励	结果战略	竞争管理 企业管理 绩效管理
责任	顾客战略	顾客选择 竞争选择 顾客质量保证
权力	控制战略	组织授权 雇员授权 社区授权
文化	文化战略	打破习惯 触摸心灵 赢得人心

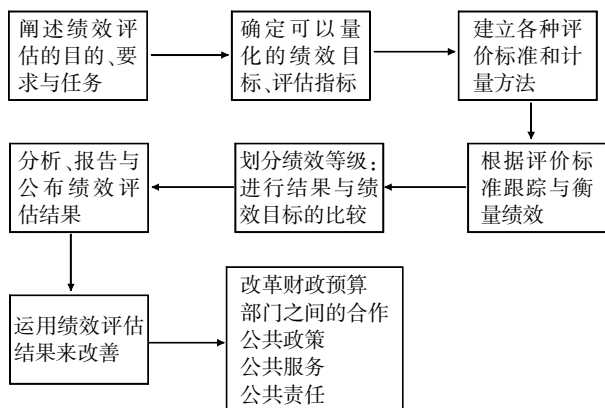


图3 政府绩效评估行为系统

#### 五、评析与展望

第一,政府效能的实证研究需要进一步加强。在实践中,中国政府十分重视政府效能建设,政府效能建设从福建省率先展开,经过十几年的发展,逐渐向全国纵深推进,各地政府及相关部门积极开展政府效能建设,政府效能建设成为各地政府和相关部门的重要发展目标,有力地推进行政体制改革。虽然中国在效能建设方面取得了许多成就,但是相关实证研究却不多,大多数研究停留在理论层

面的探讨,没有利用实践成果进行细致剖析,解决现实问题。由于实证调查和实际数据的缺失,国内的政府效能研究大多数停留在理论论证的层次,缺乏对实践的指导意义。此外,很少文章或专著涉及对国外政府效能实践与本国实践的比较分析,对国外政府效能建设的经验教训认识不足。

第二,政府效能评估工具有待进一步开发。国内对评估方法和工具研究大多停留在引介层面,并且没有进行合理的选择,对中国政治改革实践缺乏针对性和应用性。政府效能评估工具开发过程中要注意以下两点:一方面,不能简单套用企业绩效评估工具评估政府效能。企业管理与政府治理是存在差异的,评估工具和评估指标也应该不同,简单套用只能使简单问题复杂化,不能真实反映政府效能的发展现状,不利于决策者和监督者提出改善建议。另一方面,不能把评估指标作为衡量政府效能高低的唯一标准。政府效能评估工具的测量数据是考量标准,同时需要结合政治实践,保证评估结果的客观性与全面性。

第三,在政治体制改革中不断提升政府效能。根据上述分析,可以看出中国政府效能下一步可能的研究方向是:第一,学习借鉴国外研究经验,针对中国政府特点,逐步建立起科学规范的政府效能评价指标体系;第二,发展实证研究方法,将政府效能实践与理论研究相结合,二者形成良性互动,即让理论研究指导实践,反之用实践来检验、完善、丰富理论。目前,政治体制改革是我国全面改革的重要组成部分。<sup>[17]</sup>全面深化改革的目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。<sup>[18]</sup>这是中国政府首次提出“国家治理”的概念,具有划时代意义,更需要完善的理论支撑。十八届五中全会进一步提到,深化行政管理体制改革,进一步转变政府职能,持续推进简政放权、放管结合、优化服务,提高政府效能,激发市场活力和社会创造力。<sup>[19]</sup>这无疑为中国政治改革指明了方向,必将大力推进中国政府效能建设。

## 六、结语

中国需要以政府效能建设为契机,顺应时代发展趋势,加快推进行政体制改革。但是,这场改革应该是渐进的、符合中国国情的,不能一蹴而就,我们需要按部就班地实现发展。中国有悠久的文明历史,有璀璨的民族文化,在政府效能建设过程中我

们一方面需要学习西方发达国家的改革经验,吸取失败的教训。另一方面,我们需要深入挖掘中国传统政治文化中的有益成分。21世纪是快速变革和高速发展的世纪,各国竞争也日趋激烈,中国需要抓住机遇,迎接挑战,努力加强政府效能建设,进而在国家治理和政府改革方面走出一条具有中国特色的现代化道路,只有这样,我们才能真正实现国家富强和民族复兴。

如果一个国家建立有效的制度,经济上实现快速稳定增长,公民充分享有各项权利,社会积极因素被充分调动,这个国家一定实现了有效治理,政府效能也会得到提升。这是很多国家追求的目标,政通人和,国家可以以较低的投入获得最大的收益,国家和社会实现良性互动。当今世界绝大多数国家和地区普遍比较注重提升政府效能,通过吸引最先进的科技和理念,制定政治、经济社会政策,推动国家或地区的市场繁荣和经济增长,提高其国际交往能力,逐渐显露出更加开放、融合、快速创新的新格局。在中国政治发展的实践中,政府效能建设与国家治理现代化紧密联系在一起,提升政府效能并实现有效的国家治理必须以历史传统、现实国情与时代特征为基础,扎实推进政治、经济体制改革。

## 注 释:

① 在国内关于政府效能的文章中,一部分学者使用行政效能的概念,一部分学者使用政府效能的概念。他们从不同角度界定行政效能或政府效能的概念,为了论述需要,本文认为下文中提到的行政效能和政府效能两个概念是通约的。

## 参考文献:

- [1] Tom Ling. Delivering Joined-up Government in the UK Dimensions[J]. Issues and Problems, 2002, (4): 625-642.
- [2] [美]塞缪尔·亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华,译.上海:上海人民出版社,2008.1.
- [3] [德]马克斯·韦伯.经济与社会(上卷)[M].林荣远,译.北京:商务印书馆,1997.43.
- [4] [美]奥斯本,盖布勒.改革政府——企业精神如何改革着公共部门[M].周敦仁,译.上海:上海译文出版社,2006.3.
- [5] [美]B·盖伊·彼得斯.政府未来的治理模式[M].吴爱明,夏宏图,译.北京:中国人民大学出版社,2001.15-16.
- [6] 卓越.论行政效能建设[J].福建行政学院福建经济管理干部学院学报,2002,(3): 18-22.
- [7] [美]马克·G·波波维奇.创建高绩效政府组织[M].孔宪遂,

- 耿洪敏,译.北京:中国人民大学出版社,2002.11-12.
- [8] 马春庆.为何用“行政效能”取代“行政效率”——兼论行政效能建设的内容和意义[J].中国行政管理,2003,(4):28-30.
- [9] 施雪华.政府效能及其宏观影响因素[J].浙江工商大学学报,2008,(1):71-76.
- [10] [美]罗伯特·B·丹哈特,珍妮特·V·丹哈特.新公共服务:服务而非掌舵[M].丁煌,译.北京:中国人民大学出版社,2010.5.
- [11] 教军章.公共行政组织发展意义的理性视角[J].上海行政学院学报,2007,(5):32-42.
- [12] 罗伯特·B·丹哈特.新公共服务:服务而非掌舵[J].中国行政管理,2002,(10):38-44.
- [13] [美] 罗森布鲁姆.公共行政学:管理、政治和法律的途径[M].张成福,译.北京:中国人民大学出版社,2002.589.
- [14] James W.Fesler., Donald F.Kettl..The Politics of the Administrative Process [M]. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers , Inc .,1996.68-81.
- [15] David Osborne., Peter Plastrik..Banishing Bureaucracy : The Five Strategies for Reinventing Government[M].New York: the Penguin Group,1997.39.
- [16] 蔡立辉.政府绩效评估现状与发展前景[J].中山大学学报(社会科学版),2007,(5):82-90.
- [17] 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2012.25.
- [18] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M].北京:人民出版社,2013.3.
- [19] 中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报[EB/OL].[http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/29/c\\_1116983078.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/29/c_1116983078.htm),2015-10-29.

(责任编辑:卢 君)

## A Literature Review and Prospects of Government Effectiveness

LIN Pei-yuan

(School of International Studies, Renmin University of China, Beijing100872, China)

**Abstract:** Government effectiveness refers to the extent of the desired effect or relevant effects which government's action produces, that is, mainly refers to the ability of the government or the public sector to provide quality public goods and services to citizens. It includes the requirements of the quantity, quality, impact, influence, capabilities and public satisfaction. Unlike government efficiency, government effectiveness is of goal-oriented, pay attention to the quality of the supply of goods and services. Meanwhile, it still emphasis on the effect of policies or measures and this effect is often long-standing and sustained. On the basis of sorting out the relevant literature, the paper comments on the research origin of government effectiveness and evolution of the concept, theoretical basis, practice and evaluation studies etc. Finally, the article discusses the further research topics and direction of government effectiveness and its practical enlightenment on the reform of the Chinese government agencies.

**Key words:** New Public Management Movement; government reform; government effectiveness