

# 力学视角的地方政府绩效评估路径研究\*

潘信林<sup>1</sup>, 瞿孝志<sup>2</sup>

(1. 湘潭大学, 湖南 湘潭 411105; 2. 清华大学, 北京 100084)

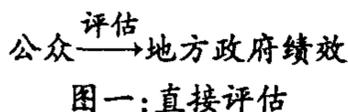
[摘要]根据力学公式  $W = FS$  演化出了新的等式  $AW = AF \cdot AP$ , 评估功用  $AW$  (appraisal - work) 等于评估力  $AF$  (appraisal - force) 乘以评估路径  $AP$  (appraisal - path)。在这一等式的框架下, 从力学的角度, 以评估路径为线索和中心, 阐述了什么是评估路径, 分析了评估路径的影响因素及其关联因素评估力。

[关键词]力学视角; 评估路径; 评估力; 地方政府绩效

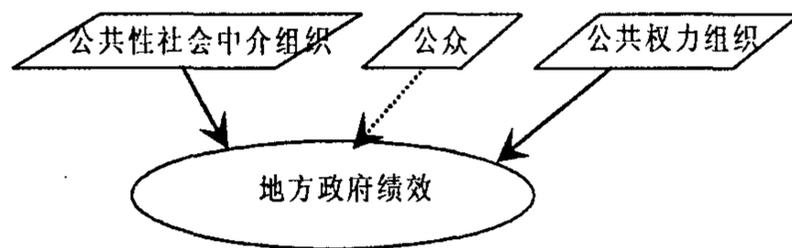
[中图分类号]D62 [文献标识码]A [文章编号]1672 - 0598(2007)01 - 112 - 05

## 一、一个力学公式的解读

在力学领域有一个著名的公式:  $W = FS$ , 功的大小等于作用力乘以作用距离。当  $W$  恒定时,  $F_{max}$ , 则有  $S_{min}$ , 即作用力最大时, 其需要作用的距离可以达到最小值; 或者  $F_{min}$ , 则有  $S_{max}$ , 即作用力最小时, 其需要作用的距离则要达到最大值。功的大小与作用力及作用距离密切相关。在地方政府绩效评估中, 我们将评估力设定为  $AF$  (appraisal - force), 评估路径设定  $AP$  (appraisal - path), 评估功用设定为  $AW$  (appraisal - work), 这样  $AW = AF \cdot AP$ , 简化公式为  $W = F \cdot P$ ,  $P$  相当于力学公式中的  $S$ 。当我们的评估功用, 即评估目的确定时, 以公众评估为例, 当公众评估动力、评估能力足够强大, 到最大时, 其所需要路径就会最短, 就能实现公众的直接评估, 实现公众直接评估, 中间不需要经过任何中介如:



现直接评估走最短的路径则必须提高评估力。评估主体提高评估力从理论上讲存在两种途径: 或者从其他主体“借力”实现联合评估; 或者请其他强力主体代为评估, 只是在增大评估力的同时, 评估路径也随着增加了, 其实质演变成了间接评估。评估路径与评估力是关联互动, 牵一发而动全身, 因此研究评估路径的同时也必须研究评估力。



图二: 间接评估

反之, 当公众的  $AF$  不够时, 就必须求助公共权力组织或公共性社会中介组织, 这样评估路径就会延伸, 如图二。

从纯粹力学的角度来看, 要省力则需较长的距离; 要省距离就需较大的力。这样一来, 公众要实

## 二、评估路径的内涵及其影响因素

### (一) 评估路径是什么

“路径: 道路, 指如何到达目的地”。<sup>[1]</sup> 评估路径因此也可表述为评估主体经过怎样的道路到达目的地——对地方政府绩效进行科学的评估。评估路径是评估主体与评估客体之间的程序, 是一种程序路径、程序安排、程序距离。评估路径问题的

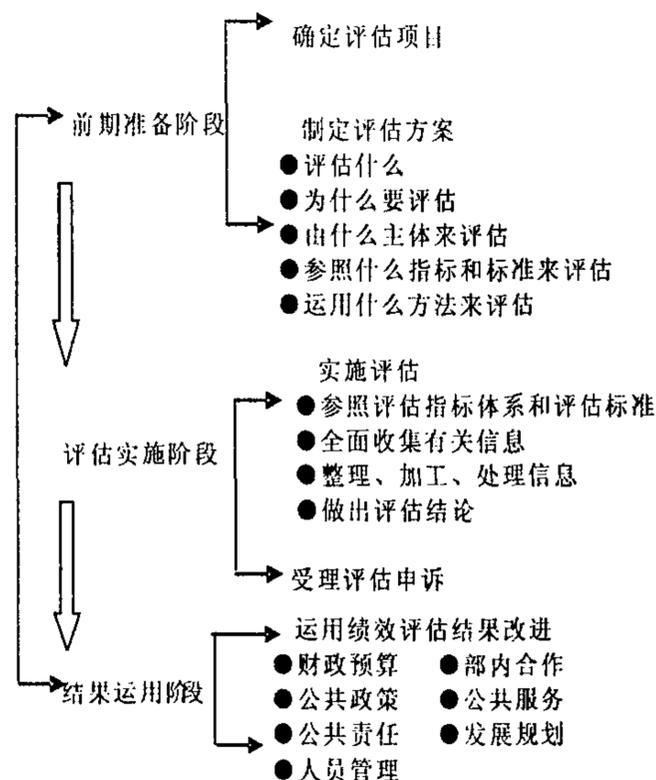
\* [收稿日期]2006 - 10 - 03

[基金项目]本文为国家社会科学基金项目(项目批准号:05BZZ014)研究成果之一。

[作者简介]潘信林(1982 -), 男, 湖南溆浦人, 湘潭大学管理学院行政管理, 硕士研究。

瞿孝志(1982 -), 男, 湖南醴陵人, 清华大学, 法律硕士研究生。

实质是评估主体选择,即经过一定的程序选择一定的主体,以及特定的主体选择特定的程序。它实际上包含两个重要部分,一是通过一定的程序选择特定的主体的路径,二是特定的主体为达到评估目的而采取的特定程序。我的硕士生导师、著名地方政府绩效研究专家彭国甫教授已对此作了充分而深入的研究,并积累了丰富而令人喜悦的成果。<sup>[2]</sup>



图三:地方政府绩效评估程序

程序图中一条非常重要的思想就是首先“确定评估项目”,再确定“由什么主体来评估”,就是根据评估客体的特点需要选择适当的评估主体进行评估,而不是先确定评估主体,再确定评估客体,这有利于避免评估主体根据自身的需要和偏好选择评估客体进行评估,防止评估主体的主观主义作风,防止出现评估主体“想评就评,想怎么评就怎么评”等扭曲绩效评估的不良之风、不正之风、不法之风。

事实上不管是三种直接路径,还是六种间接路径,所采取的分析方法依然是理想的、单纯的,因为在这九种路径中最终的评估主体都是单一的,都只有一种,这类情况在现实当中是比较不常见的。现实的通常情况是对地方政府绩效的评估往往需要多种主体之间、不同类主体之间的合作。如公众与公共权力组织的合作,公共权力组织与公共性社会中介组织的合作。公共权力组织内执政党与政府的合作,政府与人大的合作等。这样便还有四种联合直接评估路径。以字母 ABC 分别代替公众、公共权力组织、公共性社会中介组织,P 代表地方政府绩效,则这种联合评估路径可表示为:

- 1、 $AB \Rightarrow P$  2、 $BC \Rightarrow P$  3、 $AC \Rightarrow P$  4、 $ABC \Rightarrow P$

此外则还有 6 种联合间接评估路径:

- $AB \rightarrow C \Rightarrow P, C \rightarrow AB \Rightarrow P,$   
 $AC \rightarrow B \Rightarrow P, B \rightarrow AC \Rightarrow P,$   
 $BC \rightarrow A \Rightarrow P, A \rightarrow BC \Rightarrow P.$

这样地方政府绩效评估路径便有了十九种,但这十九种还远远不是全部的评估路径,这十九种路径仍然是粗线条的,因为三大组织还可以进行更为细致、更为具体的划分,况且在现实生活中也确实存在着如此细致的区分,如公共权力组织就可分为人民代表大会、执政党、政府,而政府还可以进一步区分中央地方和地方政府。事实上,在现实的地方政府绩效评估中,评估主体是复杂的,评估路径也是复杂的。对地方政府绩效评估路径的研究,并不是要穷尽所有的具体的路径,至少本文的目的不是这样的。

本文的主要目的在于廓清地方政府绩效评估的宏观路径,提供一个关于评估路径清晰的思路和整体印象,并着力分析影响评估路径的因素,既为地方政府绩效评估路径的选择提供整体性、原则性的考量依据,又提供具体的、实际的考察参数。

### (二) 评估路径的影响因素

在  $AW = AF \cdot AP$  的公式中,我们可以发现 AP 影响因素有两个,一个是 AW,另一个则是 AF。

#### 1、关于 AW 的论述

绩效评估,“从历史上看,任何以提高效率为主要目的行政改革运动,其直接动因都是经济状况而造成的政府财政拮据、政府管理危机和公众对政府的信任危机。”<sup>[3]</sup>为改变政府财政拮据所作的努力无外乎两个方面:开源与节流,降低政府行为成本则是其当前的紧迫而重要的任务。因为民众对政府任意挥霍纳税人的钱已表现出了极大的不满。因此地方政府绩效评估的一项重要内容和任务即在于降低地方政府行为成本,提高地方政府绩效。成本——效益分析方法是绩效评估的重要方法之一,这是硬币的一面,硬币的另一面是绩效评估也必须以成本——效益理念为指导。培育成本——效益分析绩效理念,是超越传统官僚制理论困境的有益尝试,是突破廉价政府单向思维的应然选择,是彰显现代公共行政精神的实践要求。地方政府绩效评估的理论、方法、手段和技术都不是无成本之物,其效益如何又待测定,因此必须对地方政府绩效评估理论的构建、方法的选择、手段的运用和技术的发明进行成本效益分析。毫无疑问,这种分析,是整体式的、系统式的、也是反思式的,当然也是一个复杂而庞大的工程项目。而地方政府绩效评估路径研究则是这个“复杂而庞大的工程项目”的一部分,一个仍然复杂而庞大的子项目。以成本——效益理念为指导的地方政府绩效评估重要的一条就是对评估路径的研究,寻求最合理、最简

捷、最方便、成本最低、效益最高的评估路径。

地方政府绩效评估既是一种以结果为本的管理机制,也是一种服务和顾客至上的服务机制,更是一种制约和监督权力的政治机制。既是一种管理行为,是一种技术行为,也是一种政治行为。对地方政府绩效实施评估,管理行为要求控制成本,讲究效益,技术行为要求科学、便利、可行,政治行为则要求巩固和增强执政党和政府的合法性,维护政权的稳定,社会的安定。要实现评估的政治目的、管理目的和经济目的必须优先考虑评估成本。

地方政府绩效评估的成本包括政治成本、社会成本和经济成本。政治成本,就是评估活动引起的公众对政府认可程度的高低、公众满意度的大小、对政府权威的负面影响和损害情况,其实质是对政权合法性的审视,是合法性的流失;社会成本,是指评估对社会稳定和发展对公民权利的危害;经济成本,则是评估活动对资金、物材、人力等的消耗。

相对于企业更看重经济成本效益分析,社会中介组织更强调社会成本效益分析,地方政府应该更关注政治成本效益分析。评估路径研究不能单纯考虑评估主体的设置和选择,也不能仅仅只考虑路径的长度。路径固然越短越好,但是这只是真理的一部分,并不是全部真理,当然也不可能是完全正确的。AP 的选择除了要考虑管理和技术的要求,考虑 AF 等因素,还必须考虑 AW,着重考虑评估的政治成本和政治目的。只有坚持从政治的高度实施评估,才能保证地方政府绩效评估不至于迷失方向,才能保证地方政府绩效评估有序进行、健康发展。

## 2、关于 AF 的研究

前面已有所阐述,这里还有一点需要补充,以便使之更加充分和完善。

一个人柔弱得连一个鸡蛋都握不住,他当然吃不到鸡蛋;但一个人强大到鸡蛋到手便握得粉碎,也不会吃到好的鸡蛋,因为那里面肯定有蛋壳的碎片。前文曾强调“要省距离就需较大的力”这难免会给读者造成 AF 越大越好,越强越好的错觉。相反,本文明确地主张 AF 恰到好处就可以,所谓“恰到好处”就是评估主体具有一定的 AF,这个 AF 在一定的条件下,能够对地方政府绩效实施评估,而这个“一定条件”是现实存在的,或者通用努力就可以创造的,但与评估主体必须是分离的。评估主体,尤其是单个评估主体的 AF 必须在一定范围内,而不能达到无所不能,可以随意评估的地步。因为 AF 作为一种评估地方政府绩效的能力,AF 在本质上是一种权力,是一种评估权力,是一种公共权力,是一种政治权力。

当我们说 AF 并不是越大越好,可能一些人还存有疑问,但当我们说,权力并不是越大越好,肯定

一些人还会在后面加上一句,权力必须受到限制、制约、制衡,“权力有腐败的趋势,绝对的权力导致绝对的腐败”<sup>[4]</sup>“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们行驶权力,一直遇到界限的地方才停止。”<sup>[5]</sup>正如权力必须受到限制,权力的行使也必须设定界限一样,AF 也必须受到限制,AF 的行使也必须设定边界。

如果公众的 AF 强大到足以对地方政府绩效进行不容怀疑、不容挑战的评估,这势必增长公众的恣意,从而诱发“多数人的暴政”,因为“人民永远是愿望自己幸福的,但是人民自己却并不能永远都看得出什么是幸福。公意永远是正确的,但是那指导着公意的判断却并不是永远都是明智的。”<sup>[6]</sup>这样的分析同样适用于公共权力组织,公共性社会中介组织的 AF 研究。因为强力的极限与软弱的极限会同样地出现在单一主体之上,相反,联合的主体则容易产生适中的力量,既不过强,也不太弱。因此理想的情况是公众、公共权力组织、公共性社会中介组织三者,AF 各自限定在一定范围内,三者的权力相互制约,达成一种动态的平衡。在实际评估活动中,三者的 AF 又能够相互补充,相互合作,相互完善实现评估目的。

## 三、与评估路径相关联的评估力研究

评估路径的重要关联因素、影响因素是评估力。评估力是评估主体拥有的对评估客体(地方政府绩效)进行测定、评价、判断的力场状态,是评估动力与评估能力的统一体,是受多种因素共同影响的综合力。评估力 = F(评估动力,评估能力)。

### (一) 评估动力与评估能力的关系

评估动力与评估能力的关系,比较复杂、微妙。既存在着线性关系,也存在着非线性关系。

1、线性相关。(1)正相关的关系。评估动力增强,评估能力也随着增强。这是因为评估者动力系统增强,评估者具有强烈的评估意愿、良好的评估环境、持久的评估热情、迫切的评估需求、较高的评估期望,就会自觉地提高评估能力。同样,评估者拥有的评估能力,能够迅速、正确、有效地作出评估,并得到相应的认可、肯定和赞誉,必然会激发评估者的评估兴趣,使评估者的评估意愿、评估期望、评估需求更加强烈,从而增强评估动力。(2)负相关的关系。评估动力减弱,评估能力也随着减弱。这是因为评估者动力系统减弱,评估者的评估意愿、评估热情、评估需求、评估期望都会减弱,甚至评估者对评估环境的判断也会趋向于悲观和消极,从而降低提供评估能力。同样,评估者评估能力不强,评估经常出现失误和错误,受到各方面的冷嘲热讽和批评监督,不能得到相应的认可、理解和支

持,评估者的评估兴趣、评估意愿、评估期望、评估需求自然会降低,甚至对评估产生厌烦和恐惧情绪,从而减弱评估动力。

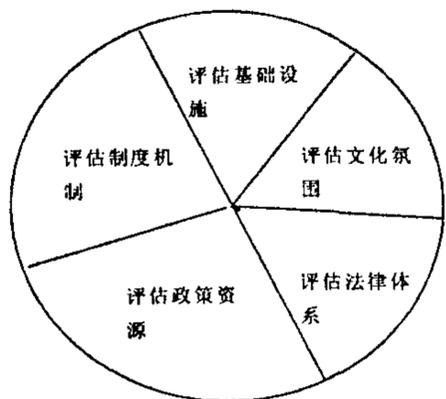
2、非线性相关。评估动力的变化不会明显、直接地引起评估能力的变化。两者之间并没有必然的直接的关系,是一种分散的、模糊的关系。评估动力增强或减弱时,评估能力可能增强,可能不变,也可能减弱,存在着极大的不确定性、模糊性。同样,评估能力增强或减弱时,评估动力也会发生类似的变化。

认识到评估动力与评估能力的线性关系,有利于在判断评估力时将评估动力与评估能力视作联系密切的统一体,进行系统的、连带的考虑,缺点则是易于忽视两者各自的特点,产生“一损俱损,一荣俱荣”的思维惯性,判断或者过于悲观、或者过于乐观。认识到评估动力与评估能力的非线性关系,则能克服这些缺点,但是也会存在诸如重复、分散、不系统等缺点,难以形成整体的系统的判断。

## (二) 评估动力与评估能力的影响因素

评估动力与评估能力都是综合指数,受到多个因素的影响。这些因素相互作用、相互制约共同影响着评估力。

1、评估环境是评估力的重要影响因素之一,是评估动力与评估能力共同的影响因素。



图四:评估环境

良好充足的评估基础设施包括用于评估的资金、工具、信息、方法、技术、手段和指导评估的理论准备。资金不足、信息不全、方法不当、技术过时、手段不当、工具落后、理论不完善,评估动力和评估能力肯定会大打折扣,使评估力缩水。良好的评估制度机制必须包括科学的评估激励机制和科学的评估约束机制。没有激励就没有动力,没有活力,没有能力。没有约束,就会失去章法,使动力走样,活力走形,能力扭曲。因此必须建立健全科学的评估激励机制和评估约束机制,提高评估的积极性、主动性、自觉性和科学性。

评估文化对评估力的影响是一种深层次的影响,具有长期性、历史性、潜在性等特点。整个社会对评估的整体认同,能够形成一股强大而整齐的心

理力、文化力,增强评估力。当然,评估文化对评估力的负面影响也是致命的,如“评估就是整人”、“评估就是批评”、“评估就是走过场”、“评估全靠一张口,口说无凭”等等错误的观念、认识和做法就曾一度甚至现在仍在扭曲着评估的科学本质,阻碍着评估的正常开展,有序进行。

评估的科学、有序进行除了需要社会文化氛围的内在认同,同时也需要法律体系、政策资源的外在支持,尤其是在文化氛围中不利于评估的不健康的、不科学、不正确的文化惯性、文化势力还很强大的情况下,更需要严格依据法律,辅之以政策的灵活性,以冲破旧观念、旧文化、旧势力的约束、束缚和阻碍。随着法治观念的深入、政策科学度的提高,政策与法律对评估力增强将会产生越来越重要的作用。

2、评估期望、评估意愿、评估情感是影响评估动力的重要因素。

评估情感是指评估者对评估活动的一种直接、直观的感受和内心体验,一般表现为好恶、爱憎、美丑感以及由此而引起的亲疏感和信疑感等。评估情感是感性层次的、情绪化的,它对评估动力的影响既是表面的,直观的,易于发现易于感受到的,又是暂时的、不稳定的易于变化的。良好的评估情感对于评估动力而言是一个不可或缺的利好因素。

评估意愿,是评估情感的深入,是评估情感的理性化,是评估者对评估活动的一种内心决定和意志行动。评估意愿会受到评估情感的影响,但更受理性的支配。评估意愿具有潜在性,难以直接观察,它深藏在评估者的意志里。如果评估者本人不宣示,其他的人很难把握。评估意愿在意识层面(有时还是在潜意识里)指导着评估者的评估行为。坚定的评估意愿是评估动力的另一个重要的力量之源。

评估期望,是评估者对评估活动目标的预期,是对评估行为的目标设计,是评估意愿的明朗化、具体化、清晰化。期望值是指根据个人经验,判断经过努力实现目标的可能性大小。(Vroom, 1964)较高的期望值与适当的效价能够产生较强的激励力,较大的行为动力。恰当而明确的评估期望无疑是评估动力的重要来源。这是因为,评估期望指导着全部评估活动的开展,评估期望是评估活动的旗帜,决定着评估活动的方向;是评估活动的锣鼓,决定着评估活动的节奏;是评估活动的发动机,决定着评估活动的动力。

3、评估方法、评估技术和模型、评估理论是影响评估能力的关键因素。

对于地方政府评估绩效这一目的而言,评估方法、评估技术和模型、评估理论都具有鲜明的工具

色彩。而评估主体所能掌握的评估理论、方法、技术和模型又决定了评估主体的评估能力。

评估理论是评估活动赖以开展的理论基础,即使是一种评估工具,也是一种指导性、宏观性的工具,不同于评估技术和模型、评估方法等操作性、微观性工具。平衡计分卡理论、科层制理论、公共产品理论、治理理论、利益相关者理论、公民社会理论、社会中介组织理论、管理控制系统理论、委托代理理论等众多理论都构成了地方政府绩效评估的基础理论,但是“庞杂而愈显无章法,繁多而愈彰无核心”。地方政府绩效评估的评估理论,仍然还处于引进西方理论的阶段,还处于“挪用”其它理论的阶段,而适合本国国情,符合本国政府体制,耦合地方政府绩效特征的原生的地方政府绩效评估理论仍然还处于探索和创建阶段。但是“先进的理论,一旦为民众所掌握,便会转化为改造世界的伟大力量”,提高评估能力的根本措施之一即在于创建新的理论。

评估方法、技术和模型是评估主体进行绩效评估时所采取的方法、技术和模型。评估方法、评估技术和模型对评估能力的影响,既是工具性的,又是直接性的。方法的改善,技术和模型的改进,能够迅速而实实在在地提高评估能力。如模糊评价法、标杆管理法(帕特里夏·基利,2002;H·詹姆斯·哈里顿,2003)数据网络分析方法(Data Envelopment Analysis,简称 DEA)、层次分析法(Alytic Hierarchy Process,简称 AHP,T. L. Saaty,1980)、卡诺(Kano)模型、美国顾客满意度(ACSI)测评模型、我国地级政府服务的公众满意度(CPSI)测评模型等方法和技术模型的运用,大大提高了评估主体的评估能力。

以上是对评估力简单,并且希望是扼要的评述,按照本文的思路,对评估力的阐述于地方政府绩效评估路径研究,既是一个限定,也是一个补充。

#### 四、结束语

事实上由于面对具有目标的多元性,产出的特

殊性、评价标准、指标的难确定性、评价信息的稀缺性、文化背景的交叉性及认知效应的偏差性等特定的地方政府绩效,任何单一主体如果试图做出科学、全面、正确的评估都必须首先具备足够的勇气和智慧去接受失败。

为了实现共同的目标,各种主体之间“不仅要分工,而且要合作,在合作的基础上分工,在分工的过程中合作;不仅要竞争,而且要竞合,在竞争中合作,在合作中竞争。”<sup>[7]</sup>公众、公共权力组织,公共性社会中介组织,当然也可以包括企业在内,任何单一主体都不能单独面对日益复杂、多元的社会,良好地解决层出不穷、错综复杂、千姿百态、千变万化的问题。“不论是公共部门还是私人部门,没有一个个体行动者能够拥有解决综合、动态、多样化问题所需要的全部知识与信息;也没有一个个体行动者有足够的知识和能力去应用所有有效的工具。”<sup>[8]</sup>(Kooiman,1993,4)鉴于上述理由,地方政府绩效评估模式则又逻辑地回归到了“3P”平衡循环评估。

#### [参考文献]

- [1]现代汉语词典[D].商务印书馆,1996.825.
- [2]彭国甫.地方政府绩效评估程序的制度安排[J].求索,2004,(10).新华文摘,2005,(8).
- [3]胡宁生.中国政府形象战略[M].中共中央党校出版社,1998.1015.
- [4](英)阿克顿,侯建、范亚峰译[M].自由与权力.商务印书馆,2001.286.
- [5](法)孟德斯鸠,张雁深译.论法的精神(上册)[M].商务印书馆,1978.154.
- [6](法)卢梭.社会契约论[M].商务印书馆,2003.48-49.
- [7]彭国甫.地方政府公共事业管理绩效评价研究[M].湖南人民出版社,2004.286.
- [8]Kooiman, J. (1993). Governance and Governability: Using Iomplexity, Dynamics and Diversity [EB/OL]. In Modern Governace, ed. J. Kooiman. London: Sage.

(责任编辑:杨 睿)

## Research into local government performance evaluation path from the viewpoint of mechanics

PAN Xin - lin<sup>1</sup>, QU Xiao - zhi<sup>2</sup>

(1. Xiangtan University, Hunan Xiangtan 411105, China; 2. Qinghua University, Beijing 100084, China)

**Abstract:** A new equality,  $AW = AF \cdot AP$ , is deduced from mechanics formula  $W = FS$ , that is,  $AW$  (appraisal work) equals to that  $AF$  (appraisal force) times  $AP$  (appraisal path). Under the framework of this equality, from the angle of mechanics and based on appraisal path, this paper demonstrates what appraisal path is and analyzes the influencing factors of appraisal path and appraisal force of its related factors.

**Keywords:** mechanics viewpoint; appraisal path; appraisal force; local government performance