

# 后现代公共行政视角下的政府绩效评估分析

孟 蕾 马 媛

(西北大学 陕西西安 710069; 厦门大学 福建厦门 361005)

**摘要:** 后现代公共行政理论通过传统公共行政模式的全面解构, 提出建立在真实、真诚、诚实和坦诚对话基础上的话语理论。本文探讨该理论与政府绩效管理的内在契合度, 并对当前绩效评估的困境提出建议。

**关键词:** 后现代公共行政; 绩效评估; 话语理论

**中图分类号:** D630.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-6757 (2011) 01-0194-02

## 一、后现代公共行政理论内涵

后现代公共行政范式兴起于20世纪90年代, 以福克斯、法默尔等学者为代表, 是在后现代主义思潮影响下对传统公共行政进行的深刻反思。

福克斯与米勒提出了基于真实、切合情境的意向性、自主参与和具有实质意义贡献的“一些人对话”基础上的话语理论。传统的公共行政实际上是一个缺乏沟通的系统, 是话语霸权的体系。自上而下的命令必须逐级执行, 不容许讨价还价。在这种“独白式的对话”基础上产生的公共政策只能是一部分人的政策偏好, 而不是一致的政策, 根本上讲和民主政治相悖。一些人的对话优于少数人的对话和多数人的对话, 因此他们提倡公民真诚的、真实的对话。话语理论融合了后现代的现象学及能量场等概念。制定公共政策的场所就是一个公共能量场, 是由人在不断变化的当下谋划时的意图、情感、目的和动机构成的。政策就是不同目标、意图的相互影响与碰撞中形成的。在政策形成过程中没有任何一种目标或意图具有绝对的权威。

法默尔认为公共行政理论从某种意义上说就是一种语言。语言不仅仅是用来表达和交流思想的思维工具, 还是观念、方法、直觉、假定和强烈欲望的加工厂, 这一切构成了我们的世界观, 塑造着我们的人格。在现代主义的视角中, 公共行政被建构为一种科学, 一种技术, 一种阐释; 而在后现代主义的视角中, 公共行政通过对“想象”、“解构”、“非领地化”和“变样”的强调来掀起一场革命。

后现代公共行政理论认为公共行政活动和人类的交往活动一样, 都是话语游戏。不同人在不同语境中有不同的解读, 并不存在一致的原则, 只存在合情景性。该理论是反权威、反等级、反基础主义的。传统公共行政模式已无法适应以碎片化、多元论和相对主义等为特征的后现代的语境需要, 后现代公共行政要走出困境就必须重构理论, 满足后现代与民主的双重要求。

## 二、后现代公共行政与政府绩效评估的契合性

(一) 政府绩效评估是一种对话机制。政府绩效评估运用科学的方法对公共部门的工作效率、能力、服务质量、公共责任和公众满意度等方面进行分析, 对管理过程中投入和产出所反映

的绩效进行评价, 是公共管理模式的重大变革, 是公众表达利益需求和参与管理的重要途径, 是对行政理念和模式的根本创新。它同公共行政变革紧密联系, 同样面对来自内外环境的后现代冲击。不管是从评估体系, 实施要求, 还是发展动力看, 绩效评估都不是一套简单的工具, 而是科学的制度体系, 一套对话机制。制度体系的建立和运作来自于公共部门对公共行政现实要求的回应, 在内外部的对话机制基础上形成。真诚、真实、面对面的对话在绩效评估的过程中促进政策的制定和执行。

(二) 政府绩效评估是“一些人”的对话。为确保绩效评估的有效性, 评估主体多元化是基本原则。任何评估主体都因自身的价值诉求和评估角度而不可替代。人人参与评估是不现实的, 至少保证一定数量该群体被纳入评估过程, 在代表的广泛性与科学性之间达到平衡。多元评估主体的介入可以保证评估的有效性, 但多元主体也有难以克服的局限, 面对相同的评估项目也会有不同的知觉, 多元本身就是困境。如何组织评估主体, 确定不同评估主体的评估内容, 合理设置权重, 提供对话平台, 做到科学又经济是对评估的高层次要求。一些人的对话能化解这种困境。理论和实践表明绩效评估主体至少应包括评估组织、领导、相对人、评估对象自身以及第三方组织。

(三) 政府绩效评估系统是包含不同层级的“公共能量场”。不同层级的人员对指标要求的感受不同, 因此对评估的态度迥异, 在基层尤其容易碰到阻碍。评估过程是主客观相互作用的过程, 可能产生认知误差。公共部门的目标经常是模糊抽象的使得评估主体难以衡量目标的完成情况。此外, 从系统论的角度说, 绩效评估是政府绩效管理的子系统, 有赖于系统的整体功能和其他子系统功能的发挥。绩效评估实施需要有程序保证, 更要有实现3E目标的平台, 即公共能量场。在不同层级的场中, 存在不同的交谈对象, 不同的对话机制, 但开放、平等、真诚是能量场的共性。欧盟通用绩效评估框架通过领导驱动、战略规划、伙伴关系、资源和过程管理等实现组织绩效的最佳结果, 在多元的管理模式中明显地契合了公共能量场的要求。首先, 通用绩效评估框架要适用于不同欧盟成员国和地区, 因此没有提出具体的评估指标, 而采取了列举例证的办法。其次, 框架的核心内容主要依据在欧洲流行的全面质量管理框架, 其指标设计具有很强的一致性和可比性。再次, 通用

收稿日期: 2010-12-18

作者简介: 孟蕾 (1980-), 女, 陕西咸阳人, 从事政府绩效管理方向的研究。

马媛 (1985-), 女, 山东寿光人, 从事政府绩效管理方向的研究。

绩效评估框架具有良好的兼容功能,可以将各种质量评估模式串联在一起,让组织在自我评估的基础上进行深入、准确的评估。最后,为避免“独白式对话”,特别强调要提供令人信服的证据。要求评估人员单独就每个标准进行评分以外,评估小组还要就结果进行公开讨论,最终达成一致意见。

### 三、后现代公共行政理论对我国政府绩效评估的启示

转型期中国是一个断裂的分层的多元社会,现代与后现代并存。政府绩效评估也呈现多元的发展趋势。一些地方借鉴和吸取发达国家政府绩效评估的经验,努力建设绩效评估体系;一些地方直接试用了国外绩效评估的模式;大部分地方采取先试点后推广的模式。目前政府绩效评估能否开展还取决于领导是否重视。只要主要领导重视,就能组织力量、集中资源,有效开展工作。相反,领导认识不到位,工作就难以提上议事日程,这也是转型期政府工作的特殊表现。

政府绩效目标的复杂性、产出的特殊性、绩效信息的不对称性等原因使绩效评估成为公认的难题,由于各地政府绩效评估还处于成长期,缺乏系统的理论指导,实践经验不足,有必要利用后现代公共行政理论对其中的一些问题加以分析。

(一)绩效评估主体单一。现行政府绩效评估主体过于单一,侧重于上级对下级的评估,评估过程相对封闭,信息途径不畅,导致评估结果欠缺客观性,因此必须加强绩效评估的逻辑基础研究。政府绩效评估的理论原点就是“谁”来评估,根据是什么。政府的功能是绩效评估明确主体、途径和效用之所在。面对多元价值、分层社会、多样生活方式的冲击,政府仅依靠惯例来解决问题已呈无力之势。目前,我国地方政府的职能尚无明确的法律规定。某些法律、法规与政府文件和领导讲话之间不一致,增加了地方政府绩效评估体系设计的难度。政府绩效评估可以利用后现代公共行政“一些人”的对话机制去解决主体单一化问题,提高评估科学性。

(二)绩效信息不健全。一些地方政府及部门对工作缺乏全面、客观、准确的记录,评估时往往凭借个人记忆与陈述,使绩效评估失去了应有的信息支持。政府机关出于规避风险的考虑,不能准确地提供信息,导致严重的信息不健全和不对称。部门间不愿或难以实现信息共享,以致跨部门评估框架难以建立,影响政府整体战略的实现。传统公共行政模式下的政府

及其官僚垄断了话语权力,用一些令人迷惑的符号取代“现实”,并构成社会共享的唯一的文化,公民基本上被这种话语所支配,因而不可能提出不一致的政策建议。即使有建议,也没有正常表达的渠道,因而也就无法进入对话过程。后现代公共行政反对这种对话形式,强调政府需要认识到后现代语境下的多变的环境,复杂的公共事务,相互依赖的社会活动,政府不可治理的可能性在增大,需谨记自身不是唯一的“元话语”,而要通过与各种社会力量互动形成“话语”的共治理,通过共同承担社会责任,整合不同领域的力量,形成整体协作网络,以此实现有效治理。

### 四、结论

以“对话”为实质的后现代公共行政理论对我国政府绩效评估体系的完善有着重要的启示作用。在后现代公共行政看来,“一些人的对话”反映出开放的思维方式。倾听一切人的声音,哪怕是小人物的声音。对话的本质并非是用一种观点来反对另一种观点,也不是将一种观点强加于另一种观点之上,而是改变双方的观点,达到新的视界。因此真正的对话是蕴涵着合作关系。面对后现代语境下的复杂、多元和未知的环境,政府作为唯一“元话语”的地位逐渐不稳。绩效评估应尽可能将各方参与者有效地纳入评估过程,形成共治理,追求公共价值的创造,公共利益的实现。在透明、公正、公开的“公共能量场”中实现主动参与并做出有实质性贡献的对话。

### 参考文献:

- [1][美]查尔斯·J·福克斯,休·T·米勒.后现代公共行政——话语指向[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [2][美]戴维·约翰·法默尔.公共行政的语言——官僚制、现代性和后现代性[M].北京:中国人民大学出版社,2005.
- [3][美]全钟燮.公共行政的社会建构:解释与批判[M].北京:北京大学出版社,2008.
- [4]丁煌.法默尔的后现代公共行政理论析评[J].上海行政学院学报,2005(11).
- [5]孙迎春,周志忍.欧盟通用绩效评估框架及其对我国的启示[J].兰州大学学报(社会科学版),2008(01).

## Government performance evaluation from the perspective of postmodern public administration

Meng Lei, Ma Yuan

(Northwest University, Xi'an Shanxi, 710069, China; Xiamen University, Xiamen Fujian, 361005, China)

Abstract: The post-modern theory of public administration through a comprehensive deconstruction of the traditional public administration model, proposed the theory of discourse based on the establishment of a real, sincere, honest and frank dialogue. This paper discusses the internal fit of theory and the performance management of government, and put forward the recommendations for plight of the current performance assessment.

Key words: post-modern public administration; performance evaluation; discourse theory

[责任编辑:周志媛]