

# 政府绩效测量及其解释

## ——兼评罗伯特·帕特南的《使民主运转起来》

吴建南<sup>1,2</sup> 马亮<sup>2</sup>

(1. 中国人民大学 中国财政金融政策研究中心, 北京 100872; 2. 西安交通大学, 西安 710049)

**【摘要】**结合《使民主运转起来》一书, 本文探讨了罗伯特·帕特南的政府绩效测量方法, 及其对政府绩效决定因素的分析。作者认为, 国内研究应该吸收和借鉴帕特南的思路和方法, 在加强政府绩效评价研究的同时, 对政府绩效管理及政府绩效决定因素的研究予以充分重视。此外, 对政府绩效的研究也不应“大干快上”, 而需带着一份审慎、小心、存疑、求证的态度, 踏上政府绩效的探索之旅, 并在旅程中享受这一切。

**【关键词】**政府绩效评估; 绩效测量; 绩效改进; 使民主运转起来; 社会资本

**【中图分类号】**D035

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1009-4997(2008)06-0027-08

### 一、引言

哈佛大学政治学教授罗伯特·帕特南在1993年出版的《使民主运转起来: 现代意大利公民传统》是最近十余年来国际学界广泛关注的热点。<sup>[1,2]</sup>帕特南及其同事对意大利的长期跟踪研究发现, 公民社会与社会资本是民主制度有效运转的核心所在, 也是经济增长和社会发展的决定因素。帕特南的研究打开了信任与社会资本的大门, 开拓了政府绩效研究的新路, 并吸引了一大批学者的持续关注。<sup>[3,4]</sup>(P5-26, P211-225)然而, 我们在评述国内文献时却发现了一个有趣的现象, 即对该书的关注主要集中在政治学、社会学和经济学界, 缺少公共管理学者的重视; 学者们探讨的重点都放在了社会资本上, 很少讨论政府绩效问题。但是, 帕特南的研究在很大程度上是解释意大利20个地区政府绩效的差异。他在该书开篇即提出了这一问题: “为什么有些民主政府获得了成功而有些却失败了? 这是一个古老的问题, 然而至今仍在困扰着我们。”他所提出的政府绩效测量方法及政府绩效决定因素的分析思路具有一定的开创性, 十分值得国内学界的认识和借鉴。因此, 尽管国内已有学者对该书做过评述, 但缺少从政府绩效角度的切入。笔者愿意做此工作: 评述帕特南的这部经典著作, 进一步综述相关研究成果,

并为国内政府绩效研究提出可能的研究方向。

### 二、如何测量政府绩效?

绩效(Performance)是活动对象的行为和结果表现, 是所有对象追求的终极目标, 因而在各类研究中都受到广泛的关注。<sup>[5]</sup>在企业管理中, 公司绩效是一切变量的因变量; 在政治和公共管理中, 政府绩效是其他变量的因变量。然而, 由于绩效是一个多维概念, 本身就包含许多方面, 而且难免掺杂主观性因素, 导致绩效测量十分困难, 尽管研究前景诱人, 但却令许多学者望而却步。帕特南指出, 尽管“好政府”是政治学研究中“最紧迫的议题”, 但是由于纠缠不清的价值判断问题, 致使该领域的研究成了政治哲学家和政论家的专利。<sup>[6]</sup>不过企业研究也好不到哪儿去, 如Cameron就讨论了组织有效性(Organizational Effectiveness)研究的“死亡与重生”, 认为组织有效性曾经是组织研究领域的核心议题, 往往作为主要因变量出现在许多研究中。<sup>[7]</sup>然而, 由于无法有效测量并满足研究效度的苛刻要求, 组织有效性被“效度警察”(validity police)扼杀了, 并在最近二十余年里很少出现在研究文献中, 其地位也被股价、生产率、出错率、顾客忠诚度等单一结果指标所取代。因此, 如何“严格、公正和有说服力”地测量政府绩效, 是帕特南的意大

收稿日期: 2008-10-29

作者简介: 1. 吴建南(1970-), 男, 陕西西安人, 博士、教授、博士生导师, 中国人民大学中国财政金融政策研究中心研究员、西安交通大学公共政策与管理学院副院长, 研究方向: 政府创新与绩效管理。2. 马亮(1984-), 男, 江苏铜山人, 西安交通大学管理学院博士研究生, 研究方向: 政府创新与绩效管理。

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(编号: 05JJD790098)、国家自然科学基金资助项目(编号: 70573083)、教育部“新世纪优秀人才支持计划”(编号: NCET-06-0851)、国家“985”工程二期西安交通大学人口与经济社会可持续发展政策与管理创新研究基地“科学发展观指导下的政府管理创新”子方向建设任务(编号: 07200701)。

利“研究旅程”首先需要解决的“关键的第一步”。<sup>[8]</sup>

表 1 帕特南对政府绩效的测量

测量视角	测量维度	测量指标	细 目
政府决策者的视角	政策的制定	内阁的稳定性	1975 - 1985 两届任期内政府内阁的数量 (负向)
		预算的及时性	地区政府对预算的拖延时间 (负向)
		统计和信息服务	地区政府统计和信息机构的设置情况
	政策的颁布	立法改革	经济发展、区划、社会服务三个方面立法的全面性、连贯性和创造性
		立法的创造性	在 12 个议题上政策创新的早期性
	政策的实施	日托中心	运转中的日托中心的数量 / 地区儿童数量
		家庭诊所	运转中的家庭诊所的数量 / 地区人口总数
		产业政策成熟度	6 项产业政策工具在地区实际应用的比例
		农业开支能力	按计划实际使用的资金 / 地区分配到的资金
		地方医疗保健支出	地区人均地方医疗保健支出
普通公民的视角	政府的回应	住房与城市发展	地区实际支出的资金 / 中央拨付的资金
		政府反应的灵敏度	向政府提出的 3 个虚拟征询问题所得到回复的速度、清楚程度和全面程度

资料来源：帕特南 (2001: 76 - 83); 作者整理。

帕特南认为，代议制政府的绩效包括政府回应选民要求的状况（回应力）以及管理公共事务和解决实际问题的水平（效率和效果）。“一个高效的民主制度应该既是回应性的又是有效率的：对选民的需要很敏感，同时，在应用有限的资源解决这些问题的时候富有效率”。<sup>[9]</sup>因此，应该从政策的制定、颁布与实施三个方面衡量政府绩效，据此他设计了 12 项指标（见表 1），并指出，“任何一项指标孤立地看都不足以公正地评价地区的绩效。但是，将这些指标综合起来可以为评价制度的成功和失败构筑广泛的基础。”（1）政府的内部运行应该是平稳而迅速的，它是政府对外管理的前提条件，具体包括政府内阁的稳定性、预算的及时性、统计和信息服务。（2）政府应制定公共政策并发展有关项目，体现在政府的立法改革力度和立法的创造性。（3）政策的制定只是政府“言”的一面，还需要考察政府“行”的一面，也即政府解决问题和提供服务的能力，以避免政府“言行不一”。考察政府执行政策的成效将包括政府提供直接服务（如日托中心、家庭诊所）的效果，政府运用各项产业政策工具的程度，以及政府花钱办事的能力（如农业、医疗保健、住房与城市发展）。此外，不仅要从政府决策者的角度审视制度绩效，还需要评价“普通公民眼中的政府”，以反映政府回应公民需求的灵敏度。

在提出上述指标之前，帕特南确立了设计政府绩效测量指标体系的几个原则。“我们应该首先证明这些评判不是臆造的、或仅凭印象得出的。对政府绩效的任何严肃的衡量都必须通过下面 4 个方面的严格检验。”<sup>[10]</sup>这四项标准是：（1）它必

须是全面的。政府要做很多事情，包括日常工作、创造性事业和政策领域的责任，要保证评价的全面性，就必须尽可能广泛地涵盖这些事务。（2）它必须有内在的一致性。政府绩效没有类似企业利润那样的“共同底线”，因而各种测量必须保持前后一致，并避免“多面性”带来的问题。（3）它必须是可靠的。政府绩效只有是持续的（即不受随机性因素的干扰），而非转瞬即逝的或像万花筒似的变幻不定，才值得进行一般性的概括并发掘其更深层次的原因。（4）它必须与制度的支持者及其选民的评价和目标一致。也即对政府绩效的“客观”衡量需要与地区选民和社区领导人对政府的态度进行比较，只有二者相符才能满足要求。

按照统计学的解释，这四项检验标准分别是表面效度、内部效度、测量一再测信度、外部效度。它们分别对应四个问题：评价指标在表面上看是否测量了政府绩效的重要特征？评价指标是否显著相关，以致我们可以将它们聚合为一个单一指数？指数值是否能随着时间的变化而保持相对稳定？指数值是否与政府绩效的独立评价指标高度相关？只有完全回答了这四个问题，我们才能说对政府绩效的测量满足了信度和效度的要求，是“严格、公正和有说服力”的。因此，帕特南的分析直指政府绩效评估的“元评估”问题，是一种严谨、苛刻的要求，而据此所开展的实证研究结论也是可信的。

此外，帕特南认为，政府绩效进行评价时，“不要把不属于它们职能范围的功过归给它”，即“我们要衡量‘输入’的方面而非‘输出’的方面”。<sup>[11]</sup>在他看来，这样做的理由十分简单：以社

会状况来评估政府绩效等于是犯了“马萨诸塞式的错误”，因为它们受到政府之外很多政府无法控制的因素的影响。不过，帕特南不得不承认，测量输出仍然是有价值的，尽管较为复杂。他还注意到，尽管各地所面临的政策问题有所不同，且问题的紧迫程度和优先次序也存在差异，但考虑到意大利地区政府建立的头几年内，它们所面临的问题极为相似，因而可以依照同样的标准进行评估。

帕特南对政府绩效测量指标的设计，尽可能建立在已有研究成果和理论的基础上，并选用多种策略来满足评价需要。他对政府绩效的测量受制于其作为政治学者的局限，因而更多的是考虑政府统治或制定政策的效率，考察的是“政治绩效”，尽管提及内部事务的管理，但却浅尝辄止，因而也为后来学者留下了发挥的空间。<sup>[12] (P5-26)</sup> 不过，他对政府绩效的测量方法仍然是值得称道的，尤其体现在他对政府回应力的测量上。他和同事给政府开了一个不大不小的玩笑——假装或冒充意大利公民去向政府询问一些普通公民常问的虚构问题。<sup>[13]</sup> 他们设计的这样一个“不太可靠，但无害而且从中可以得到大量信息的实验”，使他们得以考察政府在“街道层面”的回应力。他们选取的三个部门——农业、医疗保健和职业培训——也是有讲究的，因为它们占了地区总支出的三分之一。他们的问题十分平常（如询问医药费报销、农业贷款和补贴、职业培训内容等），因而反映了政府真实反应的情况。他们先后通过信函、电话乃至登门造访等获取信息，按照信息沟通的力度逐步调整评价指数，从而得到了政府回应公民需求的敏感程度。

12项指标对政府绩效的评价是方方面面的，它们之间是否相关抑或互不相干？对此，他们起初“抱着怀疑的态度”，经过测算才“感到非常高兴”，因为12项指标之间有着非同一般的高度一致，从而为建立一套评价政府绩效的总指数奠定了基础。将多个指标综合为一个单一指数，可以避免任何一个指标的偏颇影响，从而保证测量的全面和内部一致。为此，他们选用因子分析中的主成份分析，因为它是目前将一个理论变量的多个指标聚合成一个单一指数的信度和效度最高的方法。主成份分析所得到的因子值即是总指数的得分，而从主成份分析中提取的第一个因子可以解释总指数超过一半的总变异。这样，依靠科学的统计技术，帕特南实现了多个指标的有效聚合，为进一步的分析提供了便利，但也由此成为批评者的批判由头，因为它忽视了政府绩效各个维度之间存在的差异，不利于更为深入的结构探讨。<sup>[14] (P211-225)</sup>

政府绩效评价中是否选用公民或政府公务员的主观指标？兴起于20世纪70年代的这个问题一直是国外学者们争论的热点问题之一，尽管此后热度有所衰减，但在最近又再次引起关注。<sup>[15] (P30-52)</sup> 近些年来，国内地方政府也在试点和推行公众参与的政府绩效评价活动，如一些城市开展的“万人评议政府”、“政风行风评议”等。但是否以及怎样运用主观指标（如公民满意度）并非一个不必回答的问题，而是需要一番审慎的考虑，因为公民对政府服务的评价很可能被误导并导致严重后果。尽管对于代议制政府而言，选民的看法对于评估其绩效显得十分重要，但是，“……因为任何仅在一个地区里生活的人很难条理清晰地作出与其他地区政府的比较，而且也不能保证各个地区的居民有相似的标准，对同样的政府作为感到同样程度的满意。”也不能保证这些人经常与地区政府打交道，以便依据其“直接的、个性化的知识”来对政府绩效作出判断。因此有必要探讨政府绩效的客观测量与主观判断（包括居民和社区领导人）之间的关系。很幸运，帕特南的检验表明二者高度一致并紧密相连，表明他对政府绩效的客观衡量能够预测公民的满意度，而公民的社会差异及对政党的支持程度却无法做到这一点。这也说明，公民有能力辨别好政府和坏政府，他们在本质上使用同样的标准来判断政府绩效，并得出大致相同的结论。

帕特南指出，地区政府之间的绩效差异并非偶然，而是已经持续十余年之久，因而有必要探究各种原因。<sup>[16]</sup> 他的这一论断也是通过对15个普通地区前后10年的预评—后评分析得出的，结果证明地区政府绩效前后基本一致。此外，为了检验地区政府绩效究竟是由政府内在因素还是环境因素决定，还需要考察地区（Regional）政府绩效与地区内地方（Local）政府绩效的关系。因为如果地区政府的绩效主要由内部因素决定（如特定官员的选择），那么它与同地区的地方政府绩效将不会相关；而如果它由环境因素决定（如地区社会经济结构或公民传统，也是帕特南想要考察的因素），那么这些因素也将同样影响邻近地方政府的绩效，并导致二者的高度相关。采用15项类似地区政府绩效的测量指标，他对地方政府绩效进行了评价。分析发现，地方政府绩效与地区政府绩效高度相关，选民对地区政府的评价与对地方政府的评价也高度相关，但选民对全国政府的总体满意度与前两者都不相关。因此，好的地区政府和好的地方政府并存，说明政府绩效是由环境因素决定的。

### 三、如何解释政府绩效？

“很少有人相信我们可以不需要政府，但是

知道怎样使政府富有成效地开展工作的人却更少”。<sup>[17]</sup>因而,探究政府绩效的决定因素并解释政府绩效的差异,为绩效改进提供理论依据,就成为紧随政府绩效评价之后的又一个关键问题。帕特南对政府绩效的解释首先是从政府系统的逻辑模型(Logic Model)分析开始的。他的制度绩效的概念建立在一个很简单的治理模型上:社会的需求 政治互动 政府 政策选择 实施 反馈(回应)。他对政府绩效的解释也是照此模型进行的。

帕特南的综述认为,学者们对制度绩效的理解大致可以分为三种模式或学派,它们是制度设计、社会经济因素和社会文化因素。<sup>[18]</sup>制度设计学派以约翰·密尔的《论代议制政府》为代表,他们相信“结构和程序的设计”对于制度运行至关重要。然而,“费尽心血的设计并不能保证有好的绩效”,因为“同样的正规制度在不同的环境下其运行也是不一样的”。所以,“制度的实际绩效受到了它们运行于其中的社会背景的制约。”但是,帕特南想超越“背景是重要的”这种一般性的观点,并力求追问社会背景的哪些方面(社会经济抑或社会文化)最有力地影响了制度绩效。因为所有地区政府都有类似的组织结构,所不同的只是环境因素(如经济环境和政治传统),为此他把制度设计作为一个常数,这样可以更可靠地考察其他因素对制度绩效的影响。

这样,帕特南对政府绩效的解释就落在了后两种学派的竞争上,即究竟是社会经济预测了政府绩效,还是社会文化更好地决定了政府绩效。统计分析显示,社会经济的现代性对制度绩效的解释有其局限性,因为尽管全部地区呈现出南北两极分化的形态,但是在每一段内部存在的绩效差异却不能得到经济发展的解释。因此,“财富与经济发展并不是事情的全部”。竞争性的假设,也是帕特南意图验证的解释,就是公民传统对政府绩效的决定作用。帕特南引入了托克维尔在《论美国的民主》中对“公民共同体”和“公共精神”的分析,并设计了4项测量指标,分别是社团生活的活跃程度(各类社团数量)、公民读报率、公民政治参与程度(公决投票率)、特别支持票的投票率,由此构成一个公民共同体指数。<sup>[19]</sup>

帕特南发现,公民共同体对地区政府绩效的解释力比经济发展的解释力更大,一个地区的公共精神越高,地区政府绩效就越高。并且,“这种相关关系如此紧密,以致当我们把地区的‘公共精神’考虑在内时,我们前面叙述的经济发展与制度绩效之间的关系完全消失了。换句话说,经济发展地区的地区政府之所以比较成功仅仅因

为它们有更强的公共精神。”<sup>[20]</sup>而且,经济无法预测公共精神,而公共精神却可以预测经济。因此公民传统可能既对制度绩效产生巨大作用,又对经济发展和社会福利产生重要影响。而一个地区要想取得社会经济发展,更多的要靠其公共精神禀赋,而不是其早期的社会经济禀赋。

进一步,帕特南将公民传统抽象为“社会资本”,认为它是导致制度成功和经济社会发展的决定因素。他将社会资本定义为“社会组织的特征,诸如信任、规范以及网络,它们能够通过促进合作行为来提高社会的效率”。<sup>[21]</sup>然而,帕特南也承认任何强调单一因素的解释都是错误的,因此社会文化因素并不是所有答案的全部,而仅是其中的一个重要组成部分。并且,“是否将文化遗产和经济发展建构为独立的因素,很大程度上取决于历史孕育其中的时间长短。显然,它们在互动,以改变对方。这里没有因,也没有果,有的只是一种互换的辩证过程。”这意味着,问题重新回到了起点,而对制度成功的探索之旅也将继续进行下去。正如帕特南所言,“本书的每一章都是以一个问题开始,以另一个问题告终。”<sup>[22]</sup>

即便如此,帕特南最后还是总结了这次历时达二十余年的探索之旅,将之归纳为三个经验。<sup>[23]</sup>(1)社会环境和历史深刻地影响着制度绩效,而对于政治绩效乃至经济发展而言,社会资本或许比物质资本和人力资本更为重要。(2)改变正式制度能够改变政治实践。(3)制度历史大多发展缓慢,建立社会资本也殊非易事,然而它却是使民主得以运转的关键因素。他指出,这些经验不仅对意大利而言是可以接受的,对于世界其他国家和地区而言也是值得借鉴的,尽管它们还需要进一步的检验。

#### 四、帕特南的启示

帕特南的研究获得了极大的成功,也为他争得了显著的荣耀。也许,在仰视前辈达人的同时,我们需要总结他的成功经验,并将之为我所用,从而推动我们对民主制度和代议制政府的认识,促进我们对政府绩效及其决定因素的理解,并为该领域研究的繁荣贡献力量。

(一)抓住稍纵即逝的机遇,通过大规模社会实验获得新知

制度的演进是缓慢的,由于经济社会环境的错综复杂,要想系统考察制度绩效的变化,简直是一件无法完成的工作。然而,意大利的地区试验却为解决这个问题提供了一个无可比拟的机会,一个难得的、系统地研究一个新机制诞生和发展的机会。帕特南指出,“意大利的地区试验对于进行制度发展的动态过程的比较研究来说是量身定做的机会。就像植物学家通过考察播种在不同

地块的同基因种子的生长来研究植物的生长一样，政府绩效的研究者可以通过考察置于不同的社会、经济、文化和政治环境里的相同的正规制度来研究这些新组织的命运。<sup>[24]</sup>

已有研究表明，制度建构政治，而制度为历史所建构。不过文献中忽略了一点，即制度绩效受到它们运行其中的社会背景的制约，从而导致同样的正式制度在不同的环境下的运行是不一样的。而对意大利地区试验所做的研究为这两个主题提供了实证材料，研究者既可以假定制度是一个自变量，实证研究制度变迁怎样影响政治行为人的身份、权力和策略；又能够假定制度是一个因变量，研究在历史设定的条件下制度的绩效。<sup>[25]</sup>

之所以能够这样做，是因为意大利的15个普通地区政府在1970年同时从零建立起来，而另外5个特别地区是在早几年建立的，但它们的组织结构和权力配置都是一样的，因而可以安全地放在一起考察。不仅如此，新制度植入其中的社会、经济、政治和文化背景具有极大的差异，从而为探究这些背景性因素的作用提供了条件。因此，这种千载难逢的绝佳机会为帕特南及其同事的系统研究准备了必需的条件。

(二) 数十年持续专注地深入研究，“不妨十年磨一剑”，不必匆忙下结论

仅有机遇是不够的，因为机遇总是垂青那些有所准备的人们。帕特南起初也并未做好准备。“然而，我没有料到这项研究持续了将近25年，没有料到它最后导致我深入到博弈理论和中世纪历史的研究，如果我预见到了这一点，我恐怕不能保证我会愿意着手这项工作。”<sup>[26]</sup>看来，即便帕特南也未能预见研究将走向何处，而这也再一次说明了此项研究的初创性和开拓性。不过，起初的准备不足并未使他们退缩，在朋友的鼓励下他们开始了艰苦卓绝的持续研究，并在合作和创造中结下深厚的友谊，创造丰硕的研究成果。

尽管他们的目标多元而远大，但却从未离开研究的中心议题——探究制度绩效的差异及其原因，因而保证了他们的研究能够聚焦一点，并有所扩延，得到其他方面的支持。但即便如此，研究历程中的一波三折和峰回路转还是让他们体味良多。帕特南谈到：“这个项目的理论发展至少与地区政府的发展一样复杂。通常认为社会科学就是直接从理论中推导出假设，收集证据，然后作出结论。虽然在这个项目中理论和证据也是重要的，但它们的进展更像一个引人入胜的侦探故事，出现了各种疑点而后得到了澄清，做了很多无用功，得到了新的次要的材料，有些努力产生了一定的成果，早期的假说被后来的证据推翻，

一个谜团解决的同时又产生了另一个谜团，侦探对于线索会导出什么结果一直都没有太大的把握。”<sup>[27]</sup>

这种研究的谜团重重和跌宕起伏通常会令人望而却步，但也会吸引好奇者跃跃欲试。帕特南也为此感慨：“回想起来，像许多侦探小说一样，答案是那么明显，我们应该早就发现这些线索才对。”<sup>[28]</sup>然而，能够锲而不舍破除一个个谜团，又带开一个个黑箱，永无止境地探究下去，甚至连当事者都无法预知前方，这种研究精神本身就值得所有人学习。社会资本和政府绩效在今天来看是研究的时髦领域和热点问题，但在帕特南从事研究的时候可能并非如此。因此，这种严谨的治学态度和长时间扎根实际的精神，使其能够耐得住寂寞，并孜孜追求自己所确信的研究，从而为其获得了高度的学术和社会声誉。不为水面翻动的转瞬浪花心动，一心潜入深水探个究竟，这大概就是“板凳要坐十年冷，文章不写半句空”的真实写照吧。只是，这种研究方式更多地需要实地考察，需要多种学科、多个流派、多元方法的支持。

(三) 多元学科交融、多种研究方法的综合运用

要想获得严谨、有价值 and 经得起考验的发现，需要通过规范的科学方法来进行研究。帕特南及其同事做到了这一点，他们广泛采用各种社会科学研究方法，并将之加以有机结合，有效保证了研究的科学规范。不夸张地说，帕特南及其同事在研究项目中几乎不同程度地使用到了所有社会科学研究方法。遵循混合研究方法，结合三角测量 (Triangulation) 的思路，<sup>[29]</sup>帕特南及其同事广泛运用多种现代社会科学研究方法，对意大利地区政府进行了全方位立体式的研究。他们广泛联系各种政府机构、非营利组织，特别是一些调查网络、新闻媒体等，获得相关支持与协作，并地毯式地得到了有关研究对象尽可能多的数据资料，从而保证了研究的严谨性和科学性。

在该书附录1的“研究方法”中，我们可以清楚地看到这一点。<sup>[30]</sup>按照研究的时间阶段和方法类型，帕特南总共划分了这样几类，包括：对地区议员的调查、对共同体领袖的调查、对共同体领袖的全国通信调查、大众民意调查、制度和政治方面的个案调查、对立法的分析、对地区计划的个案研究、检测与公民的联系程度、对弗留利—威尼斯朱利亚地区的特别研究。这些研究方法包括结构化访谈与非结构化访谈、邮寄问卷调查、委托开展的大范围民意调查、模拟实验研究、实地研究、内容分析、历史分析、统计分析等等。他们的足迹遍及意大利各个地区，走访的对象数

以千计,获得的调查资料难以计数。1970至1989的20年间,他们开展了针对意大利不同区域的各种类型的调查研究,获得了大量富有价值的数,有力支撑了其研究假设的产生、验证和结论的得出。

为了理解制度的运行功效及其差异的原因,帕特南及其同事应用各种研究方法和分析技术,并重视不同研究结果之间的互证性。从人类学家和记者那里,他们借鉴了严格的调研和案例研究技术。统计学家为他们的研究提供了便利,多元回归和因素分析等技术大大简化了他们的研究任务。从历史学家那里,他们获得了极其丰富的材料,而大量关于一百年历史的统计资料也为他们的小心求证提供了可能。他们没有学科界限和门户之见,他们推崇卡尔·道伊奇的观点,“真理处于独立的证据之流的汇合之处,……谨慎的社会科学家,像明智的发明家一样,必须依靠多元化来增强任何单一工具的力量,并弥补其不足。”<sup>[31]</sup>有别于纯粹的截面研究或纵贯研究,帕特南及其同事试图同时考察时空两个维度。“我们目标的多样性要求我们的方法既有广度又有深度,有广度意味着我们能够涵盖一个时期的一系列问题及其转型过程,有深度意味着我们能够更深入地分析改革的具体问题、具体地区以及具体的时期。我们希望系统地收集时空两个方面的证据,一并能够进行纵向与横向的分析。”<sup>[32]</sup>

此外,专心的研究和探索“要求研究者要把自己沉浸进去,考察制度的每一个细微之处——去体验它的习惯和实际的运行,它的成就和缺陷,就像那些每天都生活于其中的人一样。”<sup>[33]</sup>而这种沉浸其中的研究能够提高研究者的敏锐性,会给他们带来无数的线索,使研究者看到制度内部是怎样整合起来的,以及制度是怎样调整自己以适应环境的。为此,20年来他们沉浸在意大利的地区之中,埋头于地方氛围中并取得了大量材料,观察到了制度中的内在联系,从而得出其结论。这种研究结论的得出弥足珍贵,因为“所有现象和理论都需要经受细致考察的检验”,而他们做到了这一点。

## 五、结论

一石激起千层浪。帕特南的《使民主运转起来》之所以能够掀起学术界和实践界的双重大波,其实是由其研究的理论扎实、方法严谨、历时弥久、资料详实、结论振奋所决定的。此外,传统解释的乏力和研究方法的滞后也为帕特南的一举成名创造了背景条件。由于缺少合适的“试验田”,社会科学研究无法像自然科学那样精确地进行反复测试,因而社会科学家往往不得不求助于逸闻趣事般的案例研究,难以判断因果顺序

的截面调查研究,或是纯粹的逻辑分析。理论发展的苍白贫乏和经验研究的软弱无力,使得帕特南的横空出世有了真实的对照,因而能够迅速获得认可和接受。<sup>[34]</sup>

然而,尽管众多评论家对该书不乏溢美之词,但是,也有许多学者对帕特南提出了挑战,有些甚至是致命性的批判。这些批评主要集中在他对政府绩效和公民传统的测量上,此外对二者关系的检验也有批评。帕特南假设意大利地区政府建立的头几年内,它们所面临的问题极为相似,因而可以依照同样的标准进行评估。但是这个假设可能仅适用于意大利的地区政府,对于建立已久且职能明确的政府来说,需要考虑功能定位的差异,以及随之而来的政府绩效评价重点的区别。也即不同地区政府所面临的关键议题是不同的,对应的政府绩效评价的侧重点也有所不同。而对于身处转轨时期的中国而言,另一重的困难在于,政府职能转变尚未完成,因此如何合理界定政府职能的范围并准确定位政府绩效的界限,是一个摆在研究者们面前的难题。

此外,帕特南将12项政府绩效指标聚合为一个指数,因而掩盖了政府绩效概念的多维属性,在解释了某些政府为何比其他政府干得更好的同时,未能进一步分析政府在哪些方面干得好,以及这些方面分别对应于哪些问题。他对社会资本的测量也十分笼统,无法辨识概念的内在逻辑。Tavits的研究弥补了这个缺憾,他将政府绩效分解为政策效力和管理效率两个维度,并借助美德两国地方政府的数据进行经验检验,发现了社会资本的内在结构与政府绩效不同维度的联系。<sup>[35] (P211 - 225)</sup>

解释的目的在于改进,在于对解释变量和影响因素进行分析和调整,以朝着更为美好的方向改善。但帕特南的解释未免过于悲观,虽然最后言称是可以缓慢改善的,但是对于实用主义的人们而言,未免太过漫长。<sup>[36, 37] (P5 - 26; P211 - 225)</sup>从管理学的角度而言,帕特南先生的研究与其说是终结了人们的猜测,倒不如说是开启了新的研究方向,如:如何更为有效地进行制度创新,如何安排新制度以更有利于公民参与网络的建立和社会资本的培育等。

不过瑕不掩瑜,我们相信帕特南的这部经典之作仍然经得起时间的考验和其他地区的事实检验。信任是社会资本的核心构件之一,虽然政府绩效与公民信任之间的关系看似理所当然,但这种关系在一些文献中并没有得到支持。Yang和Holzer研究了政府绩效与信任之间的关系,认为实证研究两者关系的困难,根源于有效界定和测量政府绩效的困难。<sup>[38] (P114 - 126)</sup>因此,为了实现两

者的良性关系，目前的政府绩效测量方法必须加以改进。帕特南的研究为我们研究政府绩效的决定因素提供了借鉴，这包括对政府绩效的测量，对其影响因素的识别、排除和对决定因素的确定以及关系的探讨等，这些都值得我们重新思考政府绩效决定因素的研究是否需要重构！

政府绩效评估是西方国家“新公共管理”和“重塑政府”运动中的关键行动策略之一，也是近些年来我国各级政府积极探索的一种重要实践。对政府绩效评估的广泛关注引发全国各地政府管理创新的勃兴，与此相关的研究也因之而风生水起、方兴未艾。彭国甫和盛明科对中国政府绩效评估研究现状的综述认为，深化相关研究应该引入新的视角，拓展研究内容并完善研究方法。<sup>[39]</sup>在我们看来，他们对这种“新视角”的阐述似乎仍然意犹未尽，因为这种探讨依然局限在政府绩效评估之中，缺少对政府绩效管理，特别是政府绩效的决定因素或影响因素的关注。因此，目前中国政府绩效研究中所反映出的问题，部分归咎于研究方法，但在更大程度上则是研究重心的偏移问题。也即当前中国政府绩效研究体现出“泛绩效评估”的势头，缺少对绩效管理及绩效的决定因素的研究。<sup>[40]</sup>政府绩效评估只是绩效管理的一个方面（尽管是最重要的环节之一），对绩效决定因素的研究是解释绩效差异、改进绩效表现和创建“高绩效政府”的前提条件。如果将政府绩效评估与绩效改进比作人的两条腿的话，那么国内学者的研究多是“一条腿走路”；出发点的落后，加之研究方法的落伍，注定了难以达到终点。因此，我们认为对政府绩效的决定因素缺少必要的关怀，是国内该领域研究的“阿喀琉斯脚后跟”（Achilles Heel）；而推进中国政府绩效研究所需要的“新视野”，就是学会“两条腿走路”——既要重视政府绩效测量与评估的研究与应用，又要关注政府绩效管理及绩效的决定因素的探索与总结。

目前，国外学者已经在政府绩效决定因素的研究上做出表率并积累了丰富的文献，为国内学者的研究提供了基础。作为社会、市场与政府这个三角治理系统的关键一角，政府的影响无远不及。因此，政府干得好坏，也即政府绩效问题，不仅是公共行政学或公共管理学的核心研究内容，也是政治学、经济学等其他社会学科关注的焦点问题之一。所以，国内政府绩效研究的“新视野”不但来自公共管理学科自身，而且导源于其他相关学科。

意大利的地区试验为帕特南及其同事提供了不同寻常的研究机遇，而中国改革开放30年的转轨背景也为我们准备了开展系统研究的“试验

田”。中国经济的崛起和国力的提升也使中国在国际舞台上受到越来越多的关注，对中国的各种研究也成为各门学科的显学。因此，抓住这次机遇，发掘内嵌在中国社会之中的现实问题并运用规范的科学研究方法加以分析，将是中国学者崭露头角并贡献于国际学界的依托所在。紧迫的挑战在于，国内学者亟待学习和掌握科学方法并规范研究行为，通过经验研究推动学科知识的积累。<sup>[41]</sup>

帕特南的研究表明，尽管中国的民主进程将取决于许多因素，但“对于民主制度的绩效来说，至关重要的要素是普通公民在公民社会中充满活力的群众性基层活动。”<sup>[42]</sup>所以，承认社会资本对政府绩效的决定作用，将对改进中国地方政府绩效、促进经济社会发展提供良方。中西部地区和农村地区不必为经济发展水平而沮丧，尽管社会经济因素是政府绩效的重要影响因素，<sup>[43]</sup>但却并非所有答案的全部。财政困境固然可以解释政府绩效的差异<sup>[44]</sup>，但也并未完全回答问题。也许就像帕特南对意大利地区政府的研究所揭示的那样，更深层次的原因是社会资本的差异导致了地方政府绩效的悬殊。<sup>[45]</sup>因此，投资社会资本、培养公民信任，可能是未来促进政府绩效改善的有力途径和长效机制。

#### 注释：

如该书“中译本序”和俞可平（2003）的书评。

Putnam等（1983）的研究与此相关，但仅包括8个指标，是该套指标体系的一个早期版本。

波伊斯特（2005：90-91）对此也有类似的表述。

对此笔者存有疑义，帕特南的观点似与主流的意见相左，因为测量输出和结果而不是输入，正是政府绩效突破传统做法的创新之一，尽管它的困难也不小。

帕特南将之称为“制度绩效指数”（Index of Institutional Performance），但英文可理解为“制度”或“机构”，因此制度绩效即是政府绩效。

如中国大部分开展公民评议政府绩效的地方都会大力运用评议结果，奖优罚劣，甚至实行“末位淘汰制”。如果运用不当，造成评议失真乃至偏误，可能就会挫伤参评部门的工作积极性，乃至驱动它们寻租，从而过犹不及、适得其反，最终背离活动的初衷。此外，公民、人民、公众等的概念也需要厘清。

帕特南的结论与其他学者的研究相似，不过还需要进一步的讨论。

帕特南的朋友、著名政治学家阿尔隆·维达夫斯基教授对他提出了这个建议。

无独有偶，国家大政方针也在此方面发生了耐人寻味的微妙变化。2008年3月，温家宝总理在做《政府工作报告》时，将以往常常提及的“政府绩效评估”改为“政府绩效管理”；同期闭幕的十七届二中全会审议通过了《关于深化行政管理体制改革的意见》，也提出“要推行政府绩效管理和行政问责制度”。这些措辞上的微小变化似

乎在传递某种信号,并预示着未来政策着力点的调整。

围绕政府绩效的决定因素,国际学界已经在2006年和2007年连续举办了“公共组织绩效的决定因素”研讨会。国际公共管理学术界在近几年涌现的大量论文也从另一个方面说明了这一点。国内学者尽管关注不够,但相关研究的兴起也已得到部分学者的注意。

#### 参考文献:

- [1] [6] [8] [9] [10] [11] [13] [16] [17] [18] [19] [20] [21] [22] [23] [24] [25] [26] [27] [28] [30] [31] [32] [33] [42] [45] 罗伯特·D.帕特南.使民主运转起来:现代意大利的公民传统[M].南昌:江西人民出版社,2001.
- [2] [34] 俞可平.社会资本与草根民主——罗伯特·帕特南的《使民主运转起来》[J].经济社会体制比较,2003,(02).
- [3] [12] [36] Brewer GA. Building social capital: Civic attitudes and behavior of public servants [J]. Journal of Public Administration Research and Theory 2003, 13: 5 - 26
- [4] [14] [35] [37] Tavits M. Making Democracy Work More? Exploring the Linkage between Social Capital and Government Performance [J]. Political Research Quarterly 2006, 59 (2): 211 - 225.
- [5] 吴建南,阎波.政府绩效:理论诠释、实践分析与行动策略[J].西安交通大学学报(社会科学版),2004,(03).

[7] Cameron K. Organizational Effectiveness: Its Demise and Re-emergence through Positive Organizational Scholarship. In: Center for Positive Organizational Scholarship, University of Michigan; 2005.

[15] Swindell D, Kelly JM. Linking Citizen Satisfaction Data to Performance Measures: A Preliminary Evaluation [J]. Public Performance & Management Review. 2000, 24: 30 - 52

[29] Creswell JW. Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications; 2003.

[38] Yang K, Holzer M. The Performance - Trust Link: Implications for Performance Measurement [J]. Public Administration Review. 2006, 66 (1): 114 - 126

[39] [41] 彭国甫,盛明科.深化中国政府绩效评估研究需要新的视野[J].湖南师范大学社会科学学报,2007,(01).

[40] 吴建南,张翔.政府绩效的决定因素:观点述评、逻辑关系及研究方法[J].西安交通大学学报(社会科学版),2006,(01).

[43] 陈昌盛,蔡跃洲.中国政府公共服务:体制变迁与地区综合评估[M].北京:中国社会科学出版社,2007.

[44] 吴建南,李贵宁,侯一麟.财政管理、角色冲突与组织绩效——面向中国乡镇政府的探索性研究[J].管理世界,2005,(12).

### Measuring and Explaining Government Performance: A Review on Making Democracy Work by Robert Putnam

Wu Jiannan Ma Liang

(1. School of Public Policy and Administration & School of Management,

2. Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China)

**Abstract:** Based on a review of Making Democracy Work by Robert Putnam, this paper explores his methods for government performance measurement and analysis into determinants of government performance. The authors advise domestic scholars to learn from Putnam's thought and methods, contributing more efforts on the research towards government performance management and determinants of government performance. To seek quick success and instant benefits maybe not appropriate for the research on government performance, what is urgently needed is an attitude of caution and care to leave a question open and to prove it in detail. In sum, researchers ought to enjoy all the whole during the travel aimed at government performance.

**Key words:** Government Performance Evaluation; Performance Measurement; Performance Improvement; Making Democracy Work; Social Capital

(责任编辑:罗梁波 文校编辑:范若冰)