

评估悖论的表现形式及其根源^{*}

杨立华

内容提要 评估是管理的重要形式。从评估中性理论来看,在管理中我们不仅要认识到评估的积极方面,也要认识到其消极方面,尤其要关注评估悖论问题。评估悖论是由诸多原因导致的、在评估中出现的妨碍评估本来目标或目的的实现,并使评估出现相反和矛盾情况的现象。评估悖论的主要表现有九种:评估促退、评估降效、评估自伤、评估保旧、评估逆选、评估错控、评估集权、评估卸责、评估异化。导致悖论的主要根源也有九种:评估认识误区,领域泛化,主体错位,对象或客体误区,用途误区,价值取向偏差,体系、机制、方法和工具局限,环境不适,形成评估利益集团。必须通过多种途径实现评估重塑,尤其需要重新系统性地认识和重构评估边界。

关键词 评估 评估悖论 评估边界 评估重塑 绩效评估

DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2024.02.015

评估中性理论和破除评估迷思的必要性

评估既是管理的重要形式,也是政策过程的一个重要环节。党的二十大报告指出,要提升“社会治理效能”和“国家创新体系整体效能”。^① 2023年3月17日,国务院总理李强主持召开新一届国务院第一次全体会议时强调:“要全面加强政府自身建设,把政治建设摆在首位,大兴调查研究之风,认真落实机构改革任务,坚持严格依法行政,提高创造性执行效能,为完成各项目标任务提供有力保障。”^②提高效能,不仅需要理解什么是效能,而且要对效能进行适当

* 本文系国家自然科学基金面上项目“新时代城乡基层社会服务体系构建路径及社区治理绩效研究”(项目号:72174006)、北京市社会科学基金重点项目“构建多元参与的首都基层治理体系研究”(项目号:21GLA008)、北京大学公共治理研究所学术团队建设重点支持项目“政府环境治理研究”(项目号:TDXM202106)的阶段性成果。

① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022年10月26日。

② 《李强主持召开国务院第一次全体会议强调 当好贯彻党中央决策部署的执行人行动派实干家 在新的起点上推动各项工作开好局起好步》,《人民日报》2023年3月18日。

评估。对任何时代的管理来说,评估都不仅是对管理的效率、效果、效益等的评价、衡量,也是原管理和原政策优化以及新管理和新政策创新与开启的原点,并贯穿管理和政策的几乎所有过程和环节。但是,自现代西方评估运动之后发展起来的评估思想、方法往往被片面地看作一种先进的管理和政策工具。人们在不经意中将其理想化,并较多地关注了其正面效益,而忽视了其作为一种传统的管理和政策手段本身所具有的两面性。换句话说:评估本身是中性的,并不是天然地好或坏,评估是好是坏,全赖评估是否被正确使用。认识到这一点非常重要,因为这既有利于我们破除当前存在的一种“评估迷思”,也有利于防止评估污名化,还可以帮助人们从更客观的角度看待评估,并在科学评估的基础上,更好地提高社会治理效能、国家创新体系整体效能、政府执行效能等。

“评估中性”理论认为,既要认识评估的积极方面,也要认识其消极方面。认识到评估的两面性,有助于我们平衡有关评估的认识、研究和实践,从而可以更加客观地认识、研究评估。但是,当前我国学界和实务界,对评估积极方面关注较多,而忽视其消极方面。在评估可能存在或造成的消极影响中,本文主要关注和讨论的是“评估悖论”问题。在界定评估悖论的含义以及分析其基本表现形式的基础上,本文分析了评估悖论的根源,并探讨了其解决路径,而在其中,尤其需要关注评估边界和评估重塑的问题。

评估悖论的含义及其主要表现形式

(一) 评估悖论的含义

随着国内评估研究的深入,我国学者对评估悖论现象已有所认识。例如,何文盛和何志才曾研究了地方政府绩效评估悖论的形成机理,并指出“‘结果导向’的操作性偏误会逐渐演化并产生一种悖论效果:绩效评估的目标是改进绩效,评估实践的开展理应带来政府绩效的持续改善和人民幸福指数的不断上升,但随之而来的却是实际的绩效不彰,评估出的绩效分值与社会公众感知的实际影响尚有距离,各地开出的‘高绩效’成绩单之下,隐藏着严重的价值冲突倾向,往往是地方政府评估绩效越高,民众绩效感知越差”。^①周志忍讨论了“投入导向”、“产出导向”和“规则导向”的绩效评估倾向存在的问题:投入导向可能导致“有限资源的非优化配置和浪费”和“不同程度的行为扭曲和责任规避”;产出导向可能存在“指标的非理性和非科学性”的问题,还可能误导评估对象为了取得更好的产出绩效而“钓鱼执法”;规则导向可能促使作为绩效评估指标的规则成为被评估方努力的目标,而忽视了对原本目标的实现。^②尚虎平讨论了高绩效的政治安全悖论问题,认为“高绩效下存在着政治安全隐患,也就是地方分离倾向,而且绩效越高的地方,这种风险越大”。^③臧乃康讨论了地方政府绩效评估悖论,并认为其包括“绩效评估的科学理念与传统政绩观的悖论”“绩效评估的信度要求与信息不对称的悖

^① 何文盛、何志才:《地方政府绩效评估悖论形成机理探析——一个基于混沌理论的解释框架》,《北京行政学院学报》2016年第5期。

^② 周志忍:《为政府绩效评估中的“结果导向”原则正名》,《学海》2017年第2期。

^③ 尚虎平:《我国地方政府绩效评估悖论:高绩效下的政治安全隐患》,《管理世界》2008年第4期。

论”“绩效评估的多元主体与单一治理主体的悖论”“绩效评估的绩效测量与政府产出特殊性的悖论”,^①这些“悖论”不仅关注绩效评估的要素要求,而且更多关注不同要素要求之间的矛盾。战旭英讨论了地方政府绩效评估中的一些悖论效果,包括指标量化的科学性、“选择性关注”以及努力与资源配置的扭曲,偏好替代设计的指标体系更多体现评估方和上级领导偏好而非公众偏好,相对绩效评估的精确性导致相互拆台,考核锦标赛导致恶性竞争,等等。^②徐顽强和李敏讨论了地方政府绩效评估中的目标与使命、官评与民评、投入与产出、过程与结果的多重悖论。^③朱文涛和孙珠峰认为“作为工具的绩效评估,可能会丧失工具作用,从而无助于解决组织惰性问题,更遑论组织变革和创新”。^④

本文认为,尽管对悖论可以有不同的理解,但其首先反映的是事物内含的对立和矛盾。在这个意义上,所谓评估悖论应该是指评估中所出现的对立和矛盾。当然,这些对立和矛盾也可以从不同角度或维度进行理解。但是,从评估本身作为一种被普遍使用的管理方法来说,我们讨论评估悖论,在最一般和普遍的意义上,最应该讨论的是其使用时预想或预期的目标或目的与其最终的实际效果或结果的对立和矛盾。因此,要理解评估悖论,首先应该理解使用评估的目标和目的。从管理学的基本原理出发可以发现,作为一种管理方法,评估的目标和目的基本包括以下八个方面:(1)促进任务完成;(2)促进绩效提高;(3)促进创新发展;(4)选择优秀或奖优罚劣;(5)加强委托人对代理人的控制;(6)实现过程的完善和优化;(7)促进责任落实;(8)促进原设定目标的达成。但是,由于有些评估往往不仅不能促进以上这些目标的实现,反而导致出现与这些目标对立或相反的现象。可把这一情况称为评估悖论。简言之,所谓评估悖论就是评估泛化、评估主体误区、方法和工具局限等诸多原因导致在评估中出现的妨碍评估促进任务的完成、绩效的提高、创新的发展、选择优秀、加强委托人对代理人的控制、实现过程的完善和优化、落实责任、促进目标的达成等本来目的的实现,并使评估出现相反和矛盾情况的现象。

(二)评估悖论的九种主要表现形式

根据评估预期或预想目标、目的与评估实际效果或结果相对立和矛盾的情况,常见的评估悖论有如下九种表现形式:

1. 评估促退。从管理的角度来讲,评估的重要目的之一就是促进评估对象更好地完成任务。但是,在很多情况下,评估必须设计指标,而指标又都是有限的,不可能考虑到所有情况,且指标又大都是刚性的,因为不刚性也就失去了评估的意义和相互比较的可能性,因此,有些评估可能会限制评估对象的活动,反而不利于评估对象根据实际情况完成任务。

2. 评估降效。评估的另一个重要目的是促进效果、绩效或效能的提升。但是,在很多情况下,评估主体错位、评估价值导向误区、评估指标非科学性、评估表面化等诸多因素,会导致评

① 臧乃康:《地方政府绩效评估的悖论及其消解》,《北京行政学院学报》2007年第5期。

② 战旭英:《地方政府绩效评估的悖论解析》,《中国行政管理》2015年第11期。

③ 徐顽强、李敏:《地方政府绩效评估机制与行为悖论研究》,《宁夏社会科学》2018年第3期。

④ 朱文涛、孙珠峰:《组织惰性中的评估悖论问题研究——基于科技政策评估经验的分析》,《科技管理研究》2016年第22期。

估结果与实际效果之间出现偏差。

3. 评估自伤。评估旨在评价基础上奖优罚劣,促进被评估对象更好地完成工作、实现服务目标。但是,部分评估流于形式,搞得评估对象穷于应付、疲于奔命,甚至干扰其正常工作,影响了评估对象的工作效能。在这种情况下,评估不仅未能达到促进被评估对象更好完成工作的目标,还在整体上制约了目标的实现。

4. 评估保旧。在大多数情况下,目标评估会规定目标,过程评估会规定过程,结果评估会规定一段时间内需要取得的特定的结果,这是一般评估所惯常采用的方法。但是,对任何领域来说,创新往往都是不确定的、充满风险和失败的,过程也都可能是漫长的。这也就是说,不合理的评估,不仅会阻碍人们创造性地开展各种工作,而且会阻碍各种实质性的创新。胡允银等的研究指出,评估准则是阻碍创新的社会规范之一,而且认为,评估准则过度实施“阻止了跨界创新”,因为不同领域的工作绩效评估准则不同使得跨界合作变得复杂。^① 因此,对很多本身就以创新为使命的工作来说,急功近利的、刚性死板的评估都是不合适的。

5. 评估逆选。经济学中讨论的逆向选择是在交易过程中卖方和买方的信息不对称所导致的。比如,在旧车市场上,当旧车经过维修装饰后,只有卖主才知道自己车的实际情况,而买主只能通过外观和试驾等来增加对车的了解。对任何买卖来说,买主自然都希望能够买到物美价廉的商品,但只有那些车子可能有问题的卖主才更有可能将车子低价出售。这可能导致人们会更多购买坏车的逆向选择,从而出现坏车驱逐好车、“劣币驱逐良币”的现象。评估中所出现的逆向选择也是由评估主体和评估对象间存在信息不对称的问题导致的。这在各种不合理的评估、不适合进行评估的领域,尤其是创新性领域中表现尤为突出,也是历来被社会诟病较多的。

6. 评估错控。无论从哪个角度来说,评估在本质上都是一种具有相对控制性的管理手段。因此可能出现两种“评估错控”悖论:一种是评估反控,一种是评估建控。第一,对本身就存在委托代理关系的评估来说,评估的本意是实现委托人对代理人的控制,这也是评估作为一种普遍管理手段的本意。但是,在评估中,如果委托人不能掌握评估的权力,不是实质的评估主体,而让本来的评估对象,即代理人,无论以何种方式获得评估权力,成为评估主体,就可能导致代理人通过评估以及通过将委托人变为评估对象而实现对委托人的反控制,从而导致评估反控。第二,对本身不存在委托代理关系乃至任何先前明确关系的评估来说,由于评估本身可作为一种控制手段,此时即使评估主体和评估对象之间没有任何关系,只要评估主体无论以何种手段实现对评估对象的评估,且评估对象以及影响评估对象的其他主体都以此评估作为依据来影响评估对象的相关事项,就会出现评估对象在事实上被评估主体所控制的情况。这就是评估建控,即通过评估建立对特定对象的控制和影响力,从而在事实上满足评估主体的利益和诉求。

7. 评估集权。在存在等级或科层制的管理组织中,当上级权力没有受到约束或制衡时,评估不仅可变成考核下级工作的手段,也可能变成专断或专权的手段。研究表明,有些上级主管

^① 胡允银、吴珊瑚、李金花:《创新社区共享社会规范的反创新性研究》,《中国科技论坛》2019年第12期。

在进行绩效评估时,并不是依据员工的实际绩效来分配绩效评级,而是将评估作为实现自身利益最大化的手段之一。^① 这体现在,主管会对与自己在价值观、信仰等方面相似的人作出更高的评估;^②实施以上级主管为中心策略(如逢迎上级)的下属在评估中获得了更高的绩效评级。^③ 基普尼斯(Kipnis)和范德维尔(Vanderveer)的研究也证明了这一点:一个逢迎的下属获得了非常积极的绩效评级。^④ 当评估主体为上级主管时,评估的结果与下属是否支持自己高度相关,评估在实际运用中变成了评估主体筛选与自己具有相似属性、减少分歧的过滤器。^⑤ 因而,在上级权力没有受到约束或制衡的情况下,可能会出现评估集权的情况,因为权力本身就有天然的扩张性,会一直扩张到极限或受到其他力量阻止时为止。

8. 评估卸责。管理中的一个核心问题是权责一致以及责任的有效落实,而评估也是经常被用来实现这两个目标的重要手段。必须认识到,从人性而言,有积极的乐于承担责任和风险的人,也有消极的怕承担责任和风险的人,在评估过程中,如果评估对象存在责任转移的可能,最起码有三种情况。一是向上瞒责,即评估对象通过各种方式,欺瞒上级或管理方,逃避责任。二是左右卸责,即周边部门或其他横向机构和人员在场的情况下,把自己的责任推给周边的其他机构、部门和个人。这一点,人们经常讨论的“九龙治水”现象中的“相互推诿”就是最好的说明。三是向下卸责,就是在存在下级机构、部门或人员的时候,评估对象把自己的责任推给下级去完成。如此,上级的评估越多、越严、越频繁,则被评估对象的下级承担的责任就越多。例如,在管理实践中,存在自上而下“层层加码”的现象,这种现象的出现事实上在很多情况下也是评估对象向下卸责的一种表现。

9. 评估异化。在评估过程中,作为工具的评估在某种情况下不仅从工具变成了目标,而且反过来控制本来使用评估工具的人,这就是评估异化。具体来说,分两种情况。一种是评估目标异化,即评估工具变成了目的。也就是说,本来评估只是工具,是为了实现促进任务完成、促进绩效提高、促进创新发展等诸多目标服务的,但久而久之,人们可能会忘记这些目标,变成为评估而评估,从而让评估变成目标本身,这就是评估目标异化。另一种是评估工具异化,即评估工具控制了评估主体,使其变成了被评估工具控制的对象或评估的“奴隶”。也就是说,本来是评估主体使用评估,是为评估主体服务的,但是一旦评估工具具有自主性,就会反过来控制评估主体,从而使评估主体变成评估工具的控制对象或“奴隶”,这就是评估工具异化。

① C. O. Longenecker, H. P. Sims Jr, D. A. Gioia, “Behind the Mask: The Politics of Employee Appraisal”, *Academy of Management Perspectives*, Vol. 1, No. 3(1987), pp. 183-193; J. J. Martocchio, G. R. Ferris, “Performance Evaluation in High Technology Firms: A Political Perspective”, *The Journal of High Technology Management Research*, Vol. 2, No. 1(1991), pp. 83-97; P. Villanova, H. J. Bernardin, “Impression Management in the Context of Performance Appraisal”, in R. A. Giacalone, P. Rosenfeld, (eds.), *Impression Management in the Organization*, Hillsdale: Erlbaum, 1989, pp. 299-313.

② R. M. Kanter, *Men and Women of the Corporation*, New York: Basic Books, 1977.

③ G. R. Ferris, T. A. Judge, K. M. Rowland, et al., “Subordinate Influence and the Performance Evaluation Process: Test of a Model”, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 58, No. 1(1994), pp. 101-135.

④ D. Kipnis, R. Vanderveer, “Ingratiation and the Use of Power”, *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 17, No. 3(1971), pp. 280-286.

⑤ J. G. March, “Notes on Ambiguity and Executive Compensation”, *Scandinavian Journal of Management Studies*, Vol. 1, No. 1(1984), pp. 53-64.

评估悖论的根源

造成各种评估悖论的原因是复杂的,而且评估悖论的每一种具体形式也常由多种原因综合造成。因此,下面综合分析各种原因,而这些原因的不同组合及其组合而成的不同结果形态,就构成评估悖论的不同具体表现形式。

(一) 评估认识误区

人们对很多事物的认识,在早期的时候,往往只会关注事物的一些方面,而忽视另外一些方面。这不仅由事物本身的复杂性所造成,也是人类认识的渐进性和片面性的必然结果。笔者把这种现象统一概括为“人类初期认识的片面主义倾向”。这种“片面主义倾向”又可分为两种:一种是“悲观主义倾向”,往往针对灾难、灾害、事故等不好的事项产生;一种是“乐观主义倾向”,往往针对新技术、新发明、新思想、新理论、新知识以及成功、喜事等较好的事项产生。对评估的认识也是一样。在引入现代绩效评估思想初期,基于思维习惯以及推动这一思想在国内发展和应用的需要,人们往往更关注其积极方面,而忽视其消极方面。久而久之,就会造成一种印象,好像评估只有积极的方面,而没有消极的方面,或者说只要评估就是好的,就是先进的,就代表了现代性和改革的方向。但事实上,正像任何事物都具有两面性一样,评估也具有两面性,即评估在具有各种积极作用的同时,也必然具有消极作用。如果过度关注积极作用,而忽视消极作用,不仅会导致对评估的认识片面,也会导致在研究和应用评估时忽视评估的负面影响,甚至片面夸大评估的功能。但评估的消极或负面影响并不会因人们的忽视而不存在或消失,反而会不断累积,从而出现各种评估问题,最终导致评估悖论。

(二) 评估领域泛化

评估有其适用边界,并不能被应用于所有方面,或是不加区别地应用于很多领域。尤其评估本身具有控制性特点,因此对任何具有有限期限的评估,都要考虑某些领域或事项是否适合评估,可以从领域或事项本身的创新性、复杂性两个角度进行分析。同时,在假定所有评估都是科学、正确的情况下,也可把评估按照评估期限划分为短期评估和长期评估两种情况,同时按评估的系统程度划分为简单评估和系统评估两种,如此则可把是否适合评估的领域或事项粗略地划分为如表1所示的四种类型。即:在创新性和复杂性都比较高的情况下,不适合进行刚性评估,因为事项复杂,刚性评估很难做到精准,从而会导致错误评估,进而妨碍创新发展;在创新性比较高、复杂性比较低的情况下,由于复杂性较低,评估可以做到相对精准,此时相对精准的评估不会如错误评估那样严重妨碍创新,在给予较长时间进行创新的情况下,可以使用相对比较简单的方法进行评估,故比较适合长期简单评估;在创新性比较低、复杂性比较高的情况下,在给予足够时间解决复杂问题的情况下,要进行评估,由于问题的复杂性就必须使用系统评估,而不是简单评估,故比较适合长期系统评估;而当创新性和复杂性都比较低时,工作大多数可能都是常规性的,因此也是可以规范化和标准化的,故而比较适合进行短期简单评估。

表 1 领域或事项是否适合评估的矩阵分析

		复杂性	
		高	低
创新性	高	不适合刚性评估	比较适合长期简单评估
	低	比较适合长期系统评估	比较适合短期简单评估

当然,以上所述创新性和复杂性、长期和短期、简单和系统都是相对的。例如,有时即使短期的评估也指的是年评、两年评和好几年才评,而长期评估则往往需要十年乃至几十年才能评估;鉴于问题本身的复杂性差异,有些简单评估可能确实只需要考虑几个简单要素,有些简单评估则需要考虑很多内容,而系统评估则往往需要考虑大量乃至海量问题。这些都需要根据领域和事项的具体特点来确定。而且,除了可将评估划分为长期和短期评估、简单和系统评估之外,也可将其划分为刚性和柔性评估、精确和模糊评估等不同类型的,这就会使各种评估的组合更加复杂或多样,此处不再赘述。但是,一般而言,柔性和模糊评估较适合于评估领域或事项的创新性和复杂性比较高的情况,而刚性和精确评估则比较适合于其创新性和复杂性比较低的情况。

(三) 评估主体错位

前文指出,从委托-代理关系的角度来说,如果不是纯粹的研究和参与实际管理过程的第三方评估,评估事实上也是委托人加强对代理人控制或管理的一种方式,因此评估的主体就必须是事项或事务的委托人,而不是代理人。但是在实际的评估过程中,很多本来应是服务对象评估服务供给者的,反而变成了服务供给者评估服务对象。例如,就高校的科研创新而言,管理部门是高校评估服务者,而高校的教师也是评估管理部门的重要主体,但事实上具体的评估机制还不到位,这就使得管理部门不适当的单方面评估导致教育过度行政化,出现评估悖论。

(四) 评估对象误区

评估主体指的是谁来评估以及评估权在谁手中的问题,评估对象则指的是评估什么问题。如果在评估中发生评估对象误区(即应该评估 A 却评估 B),或评估对象遗漏(即应该评估该对象,却没有评估),都会导致评估悖论。例如,费里斯(Ferris)等人提出,社会、情境、情感和认知等因素都会影响绩效评估,而且空间距离,即下属与上级的接近程度,会对绩效评估结果产生重要的影响。^①这便是严重的评估对象误区,绩效评估的对象从员工的实际绩效表现错位成员工与上级的空间距离,导致评估悖论的产生。又如,在对科研的评估(前提是其本身是必要的)中,本来更应该评估质量,但由于质量往往很难衡量,就会转而去评估数量。

(五) 评估用途误区

从管理的角度来说,评估有四种基本用途。首先,评估被用于作为研究问题的基本手段,这一手段仅用于对实际问题的研究,但并不参与对实际问题的管理或直接解决;其次,评估被用来作为分析管理问题的一种方法,在此过程中,虽然评估进入实际问题分析的层面,比纯粹

^① G. R. Ferris, T. A. Judge, K. M. Rowland, et al., "Subordinate Influence and the Performance Evaluation Process: Test of a Model", *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 58, No. 1(1994), pp. 101-135.

的作为研究的评估要进了一步,但是仍然并不被视作决策或管理的重要依据;再次,评估被作为管理决策时的一种分析问题和解决问题的重要参考,但是并不被用作管理分配的依据;最后,评估作为管理中对货币、权力、荣誉等各种资源进行权威分配的依据。可见,以上这些评估用途,即作为研究的评估、作为实际问题分析的评估、作为决策一般参考的评估、作为分配依据的评估,显示了评估可能在管理中被使用的各种情况。评估究竟应该被作为何种用途使用,不仅与评估使用者的意图有关,也经常与评估使用对象的性质有关。当评估用途与评估使用者的意图或评估使用对象的性质错位时,就会出现评估用途误区。

(六) 评估价值取向偏差

在评估中,无论是作为注重结果或效果的评估还是作为注重过程的评估,是复杂系统的评估还是简单的评估,是自下而上的评估还是自上而下的评估,都会有各种评估价值的介入。因为,几乎所有的评估都会依赖评估框架和指标的确定,而任何评估框架和指标的确定,又都离不开价值,且人们也经常站在不同价值立场或角度上,对各种事项进行评估。因此,也可以说,几乎所有的评估都是基于价值的评估。同时,由于评估不仅是对过去事项的评估,还往往指向未来,并希望通过评估能够找出问题、改进问题,从而创造更好的未来,所以,在很多情况下,价值不仅具有基础性、根本性,而且具有指导性和引导性。因此,从这个意义上说,很多评估就不仅仅是以价值为基础的评估,还是价值指导或引导的评估。尤其在现代社会的建设过程中,通过价值引导或指导的评估促进各种事业的发展,更是被经常使用的方法。总之,评估离不开价值,会受到各种价值取向的影响,而且也会因为不同价值取向而产生不同结果或影响。因此,如果评估价值取向出现偏差或错误,也会导致各种评估悖论。

(七) 评估体系、机制、方法和工具局限

评估的实施必须依赖必要的评估体系、体制、方法和工具等。已有研究指出,当组织环境存在高度模糊性和不确定性时,组织中更容易发生政治影响行为,即个人、团体或组织试图管理或控制其他人共有的价值,以产生期望的结果。^① 也就是说,当组织中没有明确客观的评估标准时,评估者缺乏可用于指导决策的线索,就会更加倾向于依赖主观评估标准,从而加剧评估者和评估对象对政治影响策略的使用,从而影响评估的准确性。^② 因此,不同的评估体系、机制、方法和工具等都会对评估本身造成影响。而对各种事项采用何种评估体系、机制、方法和工具等,不仅与评估的环境、评估者等密切相关,而且也与评估事项等密切相关。因此,即使人们承认不同评估体系、机制、方法和工具等的差异性,以及其差异性的必要性和客观性,对任何特定的评估来说,也应该有一个相对更为客观和适合的评估体系、机制、方法和工具等。如果缺乏这些,就会给评估带来极大的影响,进而导致评估悖论。

^① G. R. Ferris, G. S. Russ, P. M. Fandt, "Politics in Organizations", in R. A. Giacalone, P. Rosenfeld, *Impressions Management in the Organization*, Hillsdale: Erlbaum, 1989, pp. 143-170; L. W. Porter, R. W. Allen, H. L. Angle, "The Politics of Upward Influence in Organizations", *Research in Organizational Behavior*, Vol. 3, No. 1(1981), pp. 109-149; D. A. Ralston, "Employee Ingratiation: The Role of Management", *Academy of Management Review*, Vol. 10, No. 3(1985), pp. 477-487.

^② H. Mintzberg, *Power in and Around Organizations*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1983.

(八) 评估环境不适

评估作为一种在本质上具有控制性的工具,一个重要功能是加强控制。这就意味着,在本身具有弱控制的管理环境里使用评估,有利于解决先前存在的控制不足问题,促进管理目标的达成;但是,如果在本身就存在强控制的管理环境下,还继续过多地使用评估,就会进一步加强管理的控制性,从而产生反面效果,导致管理过度集权、过度僵化。这也就是说,评估就像不同的动植物一样,也有其特定的环境要求。

(九) 评估可能会形成评估利益集团

不仅评估本身具有一种控制性,对任何掌握了评估的人或组织而言,其本身也具有某种评估权或某种控制性,而这种评估权和控制性也会促使评估人或组织等用其来谋取自己的相应利益,从而形成基于评估的利益,并在此基础上形成掌握评估权的利益人或利益集团,从而作出违背评估对象和社会公益的行为。当这些人或集团控制评估并为自己牟利的时候,就会扭曲评估的本来目的。

结 语

造成评估悖论的原因是多方面的,因此解决评估悖论也需要从多方面入手。对应造成评估悖论的原因,相应地,也可从九个方面对悖论进行解决。具体包括:(1)正确认识评估的两面性,破除完美评估的片面迷思,警惕评估的负面影响;(2)根据领域或事项创新性和复杂性程度,正确分析评估的适用性,明确评估使用边界,在具有高创新性和高复杂性领域谨慎使用评估,尤其是短期和简单评估;(3)正确界定评估主体,防止代理人成为评估主体的可能,杜绝代理人的评估反控或其他评估主体的评估建控;(4)正确界定评估内容,防止评估内容的片面性和错误化;(5)正确确定和严格限定评估用途,防止评估使用错配;(6)在确定评估的正确性和现代价值的基础上,积极践行价值引领性评估或价值指导性评估,防止评估价值失范;(7)扎实推进评估体系、机制、方法和工具的研究、开发、使用和改革,为科学评估提供制度性和技术性支持;(8)正确分析评估适用环境,避免管理僵化;(9)警惕评估利益集团。所有这些方面结合起来,就是要实现评估重塑,从多个方面系统地构建具有现代性的、科学的、民主的评估体系,尤其需要系统性地认识和构建评估边界,这是解决当前很多不适当评估的关键路径。

作者简介:杨立华,北京大学国家治理研究院研究员、政府管理学院长聘教授、博士生导师,北京大学公共治理研究所研究员、政府绩效评估中心副主任、碳中和研究院双聘教授。北京,100871

〔责任编辑:王 婷〕