

基什·诺伯特 (Kis Norbert)

以人为本的治理价值模型



概述

“衡量政府绩效的最终标准是全国人口中的儿童数量是否增加了。”匈牙利总理（欧尔班·维克多，2021年）经常将此称为其政府工作的阿基米德点。能不能用几点来作为衡量治理绩效的最终标准？治理绩效到底能不能用数字来测量？在一个国家的生活中，治理应该为哪些最重要的需求服务？本文探讨国家中央政府绩效的双重价值模型。著者认为，政府的政治绩效和治理绩效是两套不同的价值体系，并构造了包含10大政府绩效优先指标的价值模型。这样做能为评估和以人为本的方法提供合理的基础。价值模型也可以用作战略治理的手段和绩效的测量标准。

经济文献杂志 (JEL) 代码: H11

关键词: 治理、绩效、价值模式、政治、福祉、公共信任

序言

本文中，国家治理指的是一个国家合法的中央政府行政部门的行动和责任。治理概念的这个意思范围比既定的“governance”概念要窄，后者包括处理公共事务的整个过程，也包括公共机构、经济和民间行为者的参与（Kaiser, 2018; G. Fodor – Stumpf, 2007; Egedy, 2009; Kis, 2019; Boda, 2020）。联合国的定义指出，“治理是指一个社会组织自己的方式”（UNDP, 1997）。在这个更广泛的意义上，治理是社会、政治和经济参与者（stakeholders）之间的互动过程形成的，通过这个过程影响公共政策。在我们看来，治理的执行者是作为一个机构的政府以及其所管理的机构体系。治理质量转为二进制代码，就成为好的和坏的。

基什·诺伯特 (Kis Norbert) PhD学位大学教师，副校长，匈牙利行政大学 (kis.norbert@uni-nke.hu)。

这种简化在这里被看作是不良治理，是专制或独裁治理的一个特征，而良好治理的可能性始于民主治理。民主治理的前提条件是基于自由议会选举的，依法建立并按照法治原则运作的政府。为政府绩效建立了一个双重价值模式：两套独立的价值合体是政府的政治绩效和治理绩效组成的。

政治绩效主要是一个充满价值观和意识形态的，基于情感的概念。撇开这一点，治理绩效基本上是一个非意识形态的、基于理性的概念。这种区分的哲学基础是政治学永恒的怀疑论，即没有客观的标准可衡量治理的质量。智辩主义的思想认为，每个人都用不同的标准和价值来评价良好的政治绩效，因此试图用绝对或客观的标准进行评价是毫无意义的。根据这种观点，评价治理的标准是政治本身，其自主的价值体系不能用统计学、经济学或其他科学的规律来描述。政治不仅独立于一般道德和任何规范性价值，而且也独立于科学所规定的质量指标。这一假设被现实驳斥：在我们这个数据驱动的世界里，我们越来越多地从数字和指标的角度来谈论治理问题，甚至各国政府本身也这么做。

我们所说的政治绩效的价值内涵是指评价者（即选民、政治和经济行为者以及专家）的政策偏好。政治偏好产生的影响是一种基于情感的具体评价，当然这也不乏理性因素。政策偏好的多样性导致一系列政策选项：国家主导的社会与市场主导的社会；干涉性的强势国家与“守夜人”国家；基于工作的补贴与基于援助的补贴；增加与减少经济刺激措施；扩大与减少公共服务；增加与减少对文化政策的支持，等等。价值观的选择与（可认为是意识形态的）个人取向有关。基于右派、左派、自由、保守、非自由、国家主义等其他概念的价值观的选择，在根本上影响对政府政治绩效的评判。我们在一些欧盟成员国、欧盟委员会的一些委员、专家和选民对匈牙利和波兰2010年后右翼政府的政治绩效的批评中可看到这方面的例子。然而，在这里，需要将政治绩效的评价与治理绩效的评估区分开，使评估合理化并加强其客观性。

治理绩效依赖于基于科学分支和技术方法的可测量和对比的数字。这是一种治理绩效合理化的尝试，需要与政治绩效较明确的分界。这并没有质疑一个政府将自己的政治和治理绩效作为相互不可分割的行动来解释和评价的事实。对某一政府有政治偏好和意识形态的评价者也会这样做。然而，无论怎么样，科学必须确定合理化和客观化的理论要点。我们认为，其概念模型中，应该将政治和治理这两个层面的绩效分开。

表1、治理的双重价值模式

治理的双重价值模式	
政治绩效	治理绩效
充满价值观和意识形态的、基于情感的，主观的	非意识形态为主的、基于理性的、客观的

来源：作者自己编辑

除了理论上的考虑之外,有许多实践经验解释(甚至在一定程度上证明),有理由采用双重价值模式。自2010年以来,欧盟高级官员、欧盟议会高级成员和欧盟成员国领导人经常极为负面地评论欧尔班(Orbán)总理第二、第三和第四届政府治理匈牙利的绩效。这些都是集中在关于欧盟财政援助的所谓法治条件机制(欧洲议会和理事会的2020/2092号条例)的政治辩论。作为争论的一部分,欧盟委员会(EC)因为对匈牙利的法制担忧,暂停对匈牙利拨发欧盟的冠状病毒(COVID-19)疫情复苏和恢复基金(RRF)的财政支持。欧盟委员会关于匈牙利的所谓法治国家报告可以理解为对匈牙利政府治理绩效的负面评价。其内容是与政治绩效有关的,主要内容是充满价值观和意识形态的政策偏好。匈牙利政府的治理绩效与欧盟委员会作为法治国评测发布的评价之间有巨大的差异。尽管欧盟对政府的评价负面,匈牙利公众对政府的信心水平是欧盟中最高的之一。这个事实表明政治辩论的矛盾。公共信用程度表示人民对政府机构的工作和政府绩效的意见。根据经合组织和国际盖洛普调查,在匈牙利,人们对政府的信任度(trust in government)为48%。高于比利时、西班牙、拉脱维亚、爱沙尼亚、法国、立陶宛、希腊、葡萄牙等许多国家(经合组织《2021年政府概览》)。欧尔班总理第二届政府在2010年上任之后,执政党在两次议会选举(2014年、2018年)中与多个政党展开竞争,赢得了66.8%的议会席位。这表明社会对政府的信任度非常高。这种对比证实两个现象。一方面,影响欧盟委员会的评估者和相当一部分匈牙利选民对政治绩效评价的价值观和意识形态有很大的差异。在价值观和情感两个因素方面,民主的方法认为,选民的角度是主导的。另一个现象是,选民将治理绩效的理性一面纳入他们的决定,因为这直接关系到他们的生活条件。根据我们的模式,政治绩效不是一个可以客观测量的类别。同时,有许多指数体系被用作政治绩效评价的参考点,“衡量民主”的一种方法。比如自由之家的民主指数(Freedom House Democracy Index),透明国际的腐败指数(Transparency International Corruption Perception Index),法治指数(Rule of Law Index)(世界正义项目/World Justice Project)。

衡量治理绩效的一般方法论问题

治理绩效的合理化并不意味着可以建立绝对和普遍的价值测量标准。然而,全球和区域性指数体系还是在各自的领域为此而努力。例如联合国人类发展指数、欧盟、世界经济论坛《全球竞争力报告》、《营商环境报告》(Doing Business)、瑞士洛桑管理学院(IMD)竞争力指数等。经合组织是花费最多努力在制定分析报告时考虑到区域和国家具体情况,给出细致分析的机构。国际组织通过测量社会、经济、环境等方面影响的指数体系来衡量治理的好坏和质量。他们不提供直接评价,但旨在提供可比较的数据、平均数、趋势和排名以及进行监测(跟进)和构建事实数据集(Csath, 2021)。国际指数体系的优势,同时也是它们的限制。全球价值类别不一定是针对有关国家经营环境优化的战略的一

部分。在各个国家，某些政策问题的及时性和重要性有着很大差异。例如人口、贫困、能源安全和基于性别的状况。价值观全球化的另一个极端是过分强调根据国家治理重点来评价治理绩效。在这方面，有可能对治理绩效和政治绩效的评价可能会被混为一谈，也就是转化为政治意识形态问题。双重价值模式是避免这种混淆的一种尝试。其方式是，在评价治理绩效中，战略体系建设的制定低于全球视野，但超出地方政府政策的水平。这意味着对政府绩效的评价本身又被划分为两个子领域：对战略进行系统性评价和从地方政策角度进行评价。对治理绩效战略的系统性评估（战略价值模式）意味着不以当前的治理政策重点为标准，而是为国家开发一套自主的价值观。战略价值模型以特定国家（在我们的例子中就是匈牙利）的地缘政治、经济、社会 and 地理特征以及历史“道路”为出发点。其基础是一种国家特征（Orbán, 2020）和地缘战略（Csizmadia, 2018）。本文还以匈牙利治理为例说明，以当前政府政策倾向为准，从地方政治角度出发的评价可能有多大程度上的偏离。战略价值模型引导评价走向可以与政治绩效和政府特点分开的纯理性评价。

表2、治理绩效

治理绩效	
战略价值模式	地方政策重点
国家的特征	当前政府的特点

来源：作者自己编辑

政府绩效评价的国际模式以动态双向增加的多样性为特征。一方面，从数量上看，测量绩效指数具备多样性，尤其是价值倾向的多样性。另一方面，从质量上看：其中加入了新的评估价值，如竞争力、幸福、可持续发展、机遇平等、独特政策镜像（如教育、社会福利、军事等）。主要是由于2008年全球金融危机，这种多样性破坏了以宏观经济，特别是以国内生产总值为基础测量发展水平的单一实践。国际模式和排名（尽管在多样性方面有很多优势）未能为一个国家的社会和治理提供有用的战略框架。

在匈牙利启动了不少创意性的建模研究项目。其中匈牙利中央银行（MNB）的竞争力报告、国家行政大学的《善治状态报告》和平衡研究所的大趋势指数都出类拔萃。布达佩斯考文纽斯大学（BCE）社会未来指数（Social Futuring Index）与其说是对治理绩效的全面评价，不如说是对一个国家的可持续性和未来前景为重点的分析。社会未来前景也可以灵活地适用于较小的实体，如组织、机构、居民点、地区等。

与我们研究的战略价值模式最接近的是苏格兰使用了近十年的“政府绩效模式”评价框架。这个模式用11个战略重点的指数来测量治理绩效。

表3、苏格兰“政府绩效模型”

儿童和青年	社区	文化
这些指标为儿童的心理和体力发展、他们彼此之间以及与成人的关系，相关公共服务的质量以及贫困家庭的状况。	测量社区生活质量、满意度和孤独感、对犯罪的安全感、地方财富社区、社区接触场所、娱乐机会、当地社会资本指数。	测量文化活动中的积极性、活动和场所的数量、从事文化工作的人数和文化经济的发展。
经济	教育	环境
生产力、出口、经济增长、经济问题、碳足迹、自然资本量、温室气体排放、研发支出、最高和最低收入阶层的差距变化、创业活动。	根据按年龄进行的能力评估结果进行评价、接受成人教育和高等教育的人数，劳动力市场上没有适当人选的职位空缺数量，从事低于其专业资格的工作的人数	人们的漫游习惯、历史旅游景点的状况、自然保护区的状况、可再生能源的比例，所产生的废物量，生物多样性。
工作和商业	健康	人权
小型和大型商业交易的数量，基于创新的经济交易的数量、就业、赚取平均工资的人数、性别薪酬差距、基于合同的工作保障，工人利益维护能力，工作单位的性别平等。	预期健康寿命、肥胖、心理健康、健康风险活动、健康活动、流产次数	人权领域包括优质地方公共服务、个人对地方决策的影响能力以及获得司法救助的能力。
国际化	贫困	
国际化是指外国人在一个国家的满意度、国家的声誉、人口的变化和国家对其他国家的帮助。	贫困是指住房的成本和条件、财富的差异、正常生活方式的成本、举债情况、持续的贫困、粮食不安全。	

来源：作者自己编辑

治理绩效的战略价值模式

战略价值模型试图确定现代治理中可测量的且测量在战略领域显示直接有效性的“阿基米德支点”。治理绩效的结果受到政府控制和责任范围之外的外部互动因素的影响，如国际因素、疫情、全球市场事态、从前任继承的经济缺点（如高额国债）。这些相互作用的因素在不同程度上不可避免地对政府成果，责任和绩效起到相应比例的影响。价值模型的特点在于，它侧重于测量直接服务于国家发展的成果（output）。衡量政府绩效的标准是与手段（input）和政策问题分离的结果。绩效衡量的传统方法主要是以手段来衡量治理。各种各样的工具和政策可以导致不好的、好的或较好的结果。由此产生手段相关的，相对化的，根据各种不同理论基础和思想流派的争论。行为是否正当应视其后果而定，即结果证实政府行为的正确性。在战略价值模型中，衡量成绩的结果（output）不包括手段问题（input）及其测量方法。根据我们的模型，治理的运行方式及其所谓的效率，如公共管理的组织、运作和资源问题是手段问题。手段的更广泛的问题是公共财政和经济的指标体系，这不一定意味着好结果。即使存在影响国家和人口生活的负面事态，如酒精销

售量增加，更多人住院，更多森林被砍伐等，国内生产总值仍然会增加。以下是几个，不被认为是政府绩效的目标结果问题的主要工具性问题：

- 国家再分配国内生产总值的比例、
- 国内生产总值和国民总收入的增长率，
- 用于每项政策（产业）的公共资金占国内生产总值的比例，
- 宏观经济，财政金融平衡，
- 大多数竞争力指数，
- 税务环境的竞争力，
- 政府用于经济刺激的支出占国内生产总值的比例，
- 投资率、高附加值的生产，
- 营运资本量、产业多样化。

上述指数对于理解全体政府 (whole-of-government) 的行动非常重要。这些指数都可以与不少政府目标和可以用数字表示的结果挂钩。然而，它们的作用仍然是间接的，难以使一个国家的发展真正为社会所感知。国家的经济作用及其财政和货币政策有关的经济辩论也表明，政府绩效评价不应该把公共财政和经济政策仅仅看作是一种手段上的问题。这也是因为实现公益目标有许多不同的路径：正统的、非正统的（Matolcsy, 2015）和混合的模型（Lentner, 2022）。这些一方面被地方经济文化，另一方面被政治和专业的共识相对化，而两者的混淆几乎排除了持久合理化的可能。我们的模型力求最大限度上减少以下悖论效应：

- 较高的人均GDP等其他宏观经济指标并不能反映个人生活质量的水平。
- 许多个人福祉水平高的国家有极高的国债和国家财富再分配水平。
- 在逐个国家的比较中，用于每项政策（部门），每项政策（产业）的公共资金占国内生产总值的比例并不能反映各项部门的质量和水平。低比例的或名义上低支出的背后原因可能是更有效的公共支出模式或与私营部门合作的管理模式。
- 正如低税率不一定会加强竞争力一样，高税率也不一定会将其降低。

这并不意味着应该放弃宏观经济指标的相对化，只不过是最好将其作为政府绩效的一套不断变化的手段考虑，而不是作为一个绝对的目标。

战略价值模式的10项重点

战略目标领域是围绕着国家的生活质量和未来愿景的。政府在改善、发展和加强这些因素时的表现才会良好。价值模型设定的10个优先事项确定必须达到结果以实现良好业绩的战略领域。政府的行动（input）相关的结果是短期、中期或长期实现的。结果的一部分也可以作为长期的效果（outcome），作为一种趋势测量。分配给重点事项的结果指标表达绩效的价值和直接服务于重点事项的影响。

表4、战略价值模式的10项重点

战略价值模式的10项重点		
提高公共信任度	加强气候中立性和生态平衡	文化共同体的未来愿景
加强人身安全感	改善生计保障和福祉	民主意识
保护身体健康	提高知识水平	个人生活满意度
有效危机管理		

来源：作者自己编辑

战略领域的选择是基于人类和社区的基本需求的，因此，重点事项被认为是以人为本的价值模型。这个模型试图远离意识形态和政策倾向。根据欧洲议会 对26000人进行的调查（Eurobarometer, 2021），欧盟公民优先考虑以下行动领域：气候变化（43%）、脱贫（32%）、创造就业机会（31%）、遏制有组织犯罪（31%）、改善公共卫生医疗（27%）。我们将3-5个结果指标分配给重点优先事项，这些指标是治理绩效的指标。

表5、重点事项指数（1-3）

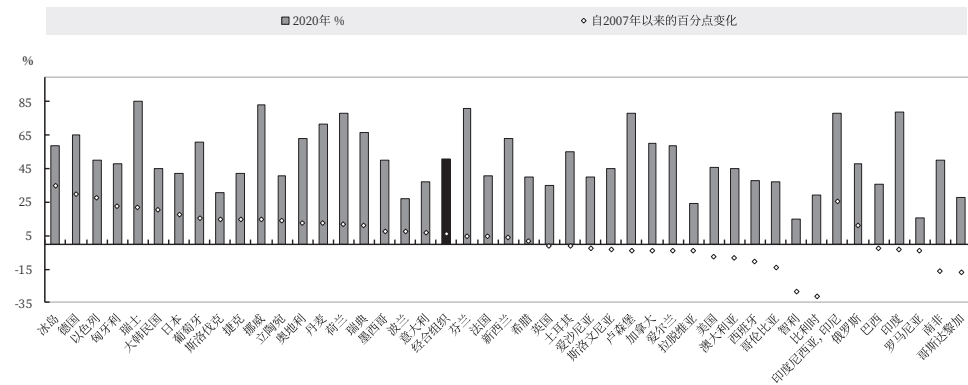
重点事项指数		
提高公共信任度	加强气候中立性和生态平衡	文化共同体的未来愿景
公民对政府治理的满意度	温室气体排放量的降低	生育率
公民对公共服务的满意度	可再生能源的比重	家庭数量
公民对警方的满意度	废物回收利用率	国家对文化的支持
	数字化的程度	

来源：作者自己编辑

公共信任度的提高

公众对政府的信任表明，全国有多大比例的人认为，政府适当履行其职责。公共信任是一个总结所有战略领域的指标，由经合组织使用基于民意调查的先进方法评测（Kis, 2018）。这既包括整体政府的活动，又包括特殊的公共政策部门和机构（如教育、医疗卫生、警察等）。公共信任度始终一直在变化，但从中期来看，上升或下降的趋势是反映治理质量的最重要指标。根据经合组织和盖洛普国际的最新调查，匈牙利人民对政府的信任度（trust in government）为48%，高于比利时、西班牙、拉脱维亚、爱沙尼亚、法国、立陶宛、希腊、葡萄牙等许多国家（经合组织《2021年政府概览》）。公众信任是为包括短期在内的所有时间范围内的评价提供基础的一种输出值。

图1、2020年对国家治理的信任度（与2007年相比）

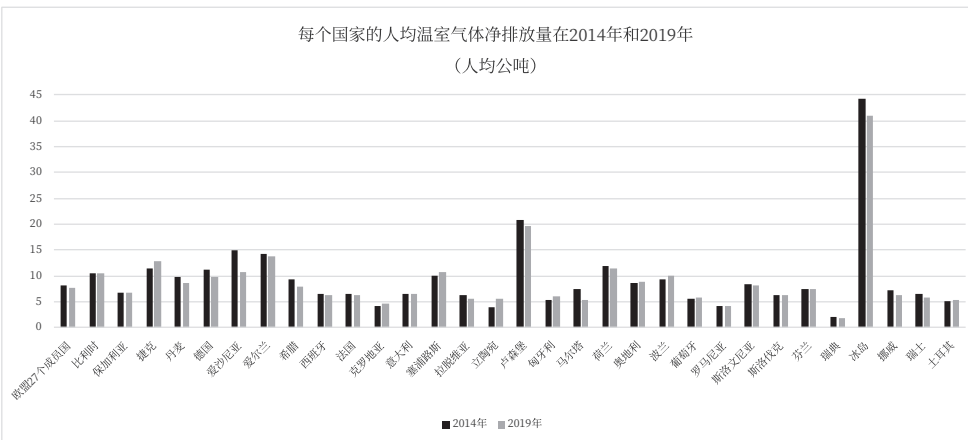


来源：盖洛普民意测验，2020年

加强气候中立性和生态平衡

到2050年实现气候中和是最能准确测量的政府目标之一，在区域（欧洲）和全球层面的治理战略中都占有重要地位。一个国家的人均温室气体（GHG）和碳排放量趋向于零，可以通过众多手段来实现，所以，在衡量进展时，应减少对手段和政策问题的关注，并且更加注重实际成果。通过检查2019年的结果可以规避大流行减碳效应的暂时失真效应。这表明，近一半的欧盟国家在2014年和2019年之间连减排都没法实现。但在各国排放量上也有很大的差异。匈牙利是排放量最低的国家之一。

图2、人均温室气体净排放量



来源：Eurostat

在国家能源结构中增加可再生能源的份额，也是可以准确测量的输出。在100%框架内提高废物回收率可以对生态环境起到超出气候中和范围之外的影响。增加数字化的意义通常被认为在于改善服务的福利和业务质量，所以我们通常对数字化转型的速度比较宽容。然而，如果数字化被视为减少环境污染（减少交通运输排放量和原材料需求量等）的重要手段，它就会具有更大意义。数字化的关键是互联网接入。匈牙利没有互联网接入的人占总人口的5%（欧盟统计局，2020年），欧盟的平均水平为3%，而V3集团国家低于这个数字。上述指数我们认为是在所有时间段内要测量的产出值。

文化共同体的未来愿景

每个国家的自然本能是加强其文化和文化共同体。政府必须尽最大努力促进这一点，尽管否认文化身份的（民族、种族、宗教）或希望将其排除在公共政策之外的意识形态（文化相对主义）正趋向于加强。文化是一个国家的历史、习俗、其一种或多种语言、地方传统的总和。国家是一个文化共同体，子女的出生是可持续未来的最重要资源。在人口减少的情况下，其数量至关重要。生育率可以准确地反映政府在维持文化共同体方面的中长期（5-10年）绩效。在人口减少的国家（如匈牙利和所有其他欧洲国家），生育率是衡量政府业绩的最重要指标之一。在欧洲，只有土耳其、法国和瑞典接近2.0的最低生育率。欧洲平均水平为1.61，而匈牙利正在活跃的增加其比率，2021年达1.53。人口数量和趋势是重要的，但从量化工具的角度看，并不是首要的。同样，移民和迁出率也很重要，但不是首要结果。

第二个指标是家庭数量：这不是主要作为生育率的前提，而是作为一个文化教育单位，传统上代表儿童抚养的质量。对家庭而言，间接手段是家庭政策支持、鼓励登记结婚和增加婚姻数量、减少离婚数量等。但是所有这些只是引向结果的手段。

第三个指标是加强国家文化的机构（民间组织）和方案的活动。在政府方面，这是通过文化政府支出与国民生产总值的比率来测量的。匈牙利支持文化机构的支出是欧盟平均水平（0.4%）的三倍（1.2%）（欧盟统计局，2020）。

表6、重点事项指数（4-6）

重点事项指数		
加强人身安全感	改善生计保障和福祉	民主意识
地方安全感	经济安全有关的感受	民主机构的运行
犯罪率	收入水平的购买力平价，就业	自由的议会选举
加强外部安全的能力	社会排斥，物质匮乏程度	成比例的选举制度
加强主权的国有经济能力	能源供应安全	对法律制度的信任

减少削弱主权的经济风险敞口	公共服务的质量，数字化	
---------------	-------------	--

来源：作者自己编辑

加强人身安全感

人身安全感是人类最基本、最本能的需求。用公共政策表述方式来讲，这种需求是公共安全和对外安全的政策领域。两者在本质上与国家主权相同，尤其是对外安全这一点。我们认为，主权是国家的命脉，是生活在这个国家的人口安全的主要保障。人民安全的本体条件是国家的领土不可侵犯，人民可自由选择 and 塑造他们的政治、社会和文化制度。第一个指标是当地公共安全感的改善，这可以通过民意调查来证实。在匈牙利，4/5的受访者在其居住地感到安全（2019年《善治报告》）。第二个指标是犯罪量，也就是说，犯罪数量的减少。自2010年以来，报案的故意杀人案、人身伤害罪、抢劫和欺诈案件的数量均下降1/3（2019年《善治报告》）。这些在所有时间段内都算是重要输出值。匈牙利是欧洲最安全的国家之一。执法部门的人数、资源和治理开支只不过是手段，而不是结果。人身安全的另一个可能的指标是对自然、流行病、工业和网络灾害的防范，以及提供援助的能力。这与执法部门预防和应对危机的能力有关。由于其错综复杂，我们只能根据其人力和技术资源的规模和质量间接了解国家的抗灾和危机应对能力。新冠肺炎疫情表明了危机管理的资源（执法、医疗卫生、行政管理）分配有多么复杂。新冠肺炎疫情死亡率和疫苗接种率并不能作为绝对指标显示治理的绩效，因为患者的原有健康状况与对疫苗接种的态度是共存的原因，但这与政府举措的关系很少。

人身安全的另一方面是对外安全，即防止免受来自国外的攻击。武装冲突和非法移民都属于这个范围。这方面的主要指标是基于民意调查的外部安全感的改善。边防资源和技术、国防开支、军队的人数和装备是手段问题，而不是绩效指标。外部安全感更直接地受到武装联盟政策的影响，就匈牙利而言，这代表在北约内双边和多边关系的强度。

在加强国家主权方面的治理绩效是难以测量的。那些在全球和区域关系网络以及联盟系统中运作的国家，如匈牙利，在许多领域与它的盟友共享“主权共同体”。然而，国债的高水平和恶化趋势，以及经济自给能力下降到关键水平以下，都可能构成关键风险。2022年第一季度，匈牙利的国债率处于欧盟中等水平，低于欧盟平均水平（84%）（欧盟统计局）。自2010年以来，匈牙利政府致力于增加匈资企业对国内生产总值中的贡献比例，以及国家在战略部门采取行动，将创造必要的经济力量视为主权政策的一部分。自2010年以来，在能源、银行业和媒体部门匈牙利所有权比例有了明显的改善。经济上的自给自足能力可以在基本需求（如粮食、肉类、饮用水、电力等）的进口需求方面探讨。（匈牙利在这方面做得很好：2020年农业 进口额为 64.48亿欧元而出口额则高30%，达96.44亿欧元！（欧盟统计局，2020））

个人生计保障和福祉的改善

衡量治理绩效的一个关键标准是公民对自己的生活质量和经济安全的看法。匈牙利的调查显示,公民越来越乐观。2012年有6.5%,2016年有8.6%,而2017年则有10.2%的受访者认为他们的经济状况将会改善。与此同时,担心自己的经济状况会恶化的人数也大幅下降:2012年,50.5%的受访者,而2017年只有15.6%的人对此感到担忧(匈牙利统计局)。

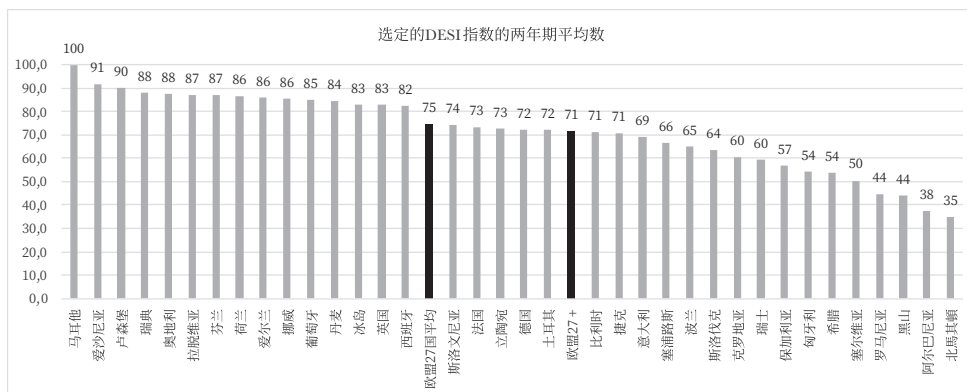
有保障的生活水平的两个相互关联的主要指标是收入水平和就业。收入状况是平均收入及其实际价值的变化。自2005年以来,匈牙利的平均工资增长了两倍,自2010年以来翻了一倍。2018年,在可支配实际收入增加和就业局势改善的推动下,家庭储蓄率上升至11.6%。2018年,家庭的负债率降至国内生产总值的70%。中产阶级的收入状况在2015年改善非常迅速(2.6%),随后略有改善,在2016年和2017年分别为1.1%和1.3%。2020年,按购买力平价计算的普通员工的年净收入在捷克共和国为欧盟平均水平的66%,匈牙利为63%,斯洛伐克为49%,而波兰为76%。匈牙利的就业率高于欧盟的平均水平,达74%。在欧盟就业率排名第六。这表明工作收入的保障对公民的影响较为广泛(欧盟统计局)。

与此相关的,第三个指标是社会排斥的降低,这是在生活质量领域治理绩效的一个准确输出值。2018年,贫困或社会排斥的风险影响了匈牙利19.6%的人口,而2017年和2016年这个数值分别为25.6%和26.3%。收入贫困的风险在2013年和2016年之间停滞:2018年,12.8%的人口生活在收入贫困线以下。2017年和2014年这个指数分别为13.4%和14.5%,也就是说,这三年来,该指标一直在稳步改善。在匈牙利,相对收入贫困率低于整个欧盟平均水平(16.9%)。2018年,严重物质匮乏的风险影响了10.2%的人口,比2017年低4.3个百分点。

有保障的生活水平的另一个方面是能源保障,这是政府的责任。没有关于人口和经济的供水、供热和供电安全的直接指标,但可以间接地将能源供应来源,地缘政治可预测性和能源来源的多样性作为衡量标准。改用可再生能源方式和速度本身在长期来看都不能帮助到能源供应的安全,因为“绿色溢价”还过高,而且任何形式的可再生能源都存在足够灵活供应上和持续供应上的风险(Gates, 2021:98)。

生活质量是一种主观的范畴,可以通过有关国家的个人平均福祉水平来衡量。治理绩效可以通过使获得公共服务更简便、更便宜而作出贡献。作为输出指标,数字公共服务的普及化程度最能体现公共服务的发展指标。欧盟《数字经济与社会指数》报告根据电子政务用户的增长、数字文件流、数字公民和商业服务以及数据透明度,单独测量公共服务的数字化程度。2021年,匈牙利公共部门的数字化程度是欧盟最低的之一。在IMD 2021年的数字竞争力排名中,匈牙利排在第45位,领先于斯洛伐克,并排在波兰(第41位)以及捷克(第33位)之后。

图3、数字经济与社会指数



来源: DESI 2021, 欧盟委员会

民主意识

积极参加影响我们自身的决策过程，是人类的基本需求。民主是真正参与集体决策的机会。衡量治理绩效的一个重要标准是政府能否加强民主基本机构的运行。其指标是自由议会和地方选举上以透明的方式来决定政治代表。比例代表制和公投的制度，是民主文化、执政力量的可调换以及公民不满的表达自由的重要决定因素。一个政府的民主表现好坏难以用统计数据来测量，但是基本民主机构实际运作的事实能表明治理的质量。测量公民对民主机构的感情会引导政治绩效的领域，但我们力求将政治绩效与政府绩效区分开。测量对治理的公共新人可能会显示出间接结果。匈牙利统计局（KSH）调查显示，2013年至2018年期间对法律制度的信任度在1-10分的评分中达5.3分，而对政治制度的信任度达4.4分（2018年）。“统计测量”民主的和对其进行评级的追求在国际组织中也很普遍，例如：民主指数（Democracy Index Rating），自由之家评级（Freedom House Rating）民意调查和政治参与统计只能作为谨慎和间接评估的依据。《善治报告》为评估民主制定了25项标准。被认为是民主的基本制度的媒体自由主要是指书面和电子公共媒体上提供实事求是和平衡的信息。不过随着自由互联网和新媒体的越来越普遍使用，这一点变得不那么重要。后者为意见的多样性开辟了一个很大的但不是无限的空间。

表7、重点事项指数（7-10）

重点事项指数		
保护身体健康	提高知识水平	个人生活满意度
公共卫生服务的质量指标	政府的教育支出占国内生产总值的百分比	经合组织“更好生活”的生活满意度测量
对公共医疗卫生服务的公共信任	公立学校教师的工资与平均工资相比	欧盟统计局生活满意度测量
出生时的预期寿命	公共教育早期离校率	自杀统计数据
损害健康的行为指数	经合组织的国际学生能力评估项目（PISA）、国际阅读素养进展研究（PIRLS）、国际数学与科学趋势研究（TIMSS）结果	成瘾疾病指数
	对公共教育服务的公共信任	
	公民数字化能力水平	

来源：DESI 2021, 欧盟委员会

保护身体健康

规避身体痛苦是人类需求的一个自然部分。在社会层面上，健康也支持一个国家整体社会的活力、经济实力和长期生存。从个人情感角度看，医疗卫生服务的质量比健康生活方式更重要。所以治理绩效在短期内会受到公共医疗卫生服务质量变化的影响。其统计指标包括手术等候名单、经合组织测量的质量指标，如白内障手术的等候时间、中风后30天内死亡率、5年乳腺癌的生存率等（《2021年政府概览》）。匈牙利对公共医疗卫生服务的公共信任正在改善（62%），但低于经合组织的平均水平（71%）。在很长（甚至是几十年的）时间范围内，人们健康的年数增加影响政府的绩效。匈牙利的出生时预期寿命为75.7岁（2019年），低于欧盟平均水平（81.3岁），但后者自2010年以来只增加了0.5岁，匈牙利的平均水平自2010年以来增加了1.0岁。公共卫生改善的一个重要输出值是损害健康行为（酒精消费、香烟和毒品消费、药物服用）的减少。这可以在统计数据中得到准确跟踪。在这些领域，尽管有许多相互影响的因素，但政府的责任是极为重要的。

提高知识水平

21世纪人们认识到，各个国家的发展将主要取决于知识产业的发展（Matolcsy，2015）。在20世纪，在教育建立了治理的新角色，但是未来取决于更广泛的范围、知识资本和知识水平的综合发展（Csath，2021）。公民认为，在教育领域，政府特别是对3-18岁的儿童和青少年教育的普及性和质量负责。这

一方面是出于对自己孩子的责任，另一方面是出于对社区（家庭、小社区、国家）未来的担心。政府支出的水平是手段问题，但可以按其比例设定一个临界水平。匈牙利的教育支出占国内生产总值的4.7%（经合组织，2019），这接近于经合组织和欧盟的平均水平。维谢格拉德四国其它三个成员国的水平差不多（捷克4.9、波兰5.0、斯洛伐克4.2）。公立学校教师的工资水平是教育总支出中的一个关键值，这是一个间接的质量指标，表明国家对教师职业的重视程度。在匈牙利，教师的起薪是平均工资的50%（匈牙利统计局，2021），教师的短缺在增加。自2018年以来，空缺的教师职位数量翻了一倍。

质量的一个直接指标是公立学校早期离校率，这在欧盟平均为10%。在V4国家中，匈牙利的比率最高，为13%（欧盟统计局，2020）。另一个直接的结果指标是学生的能力水平，这是一个在5-10年时间范围内反映治理绩效的指标。跨国评估学生能力计划（PISA）调查显示，匈牙利近年来没有取得任何进展，在经合组织成员国中处于最弱的四分之一。同时，经合组织的国际阅读能力研究进展（PIRLS）和国际数学和科学研究趋势（TIMSS）调查显示出一定的改善的趋势。所有这些表明，匈牙利学生在解决与课程密切相关的作业方面作得相对较好，但应用能力较差。在经合组织国家中，公民对公共教育服务的信任度平均为70%，在匈牙利正在缓慢地得到改善，但仍落后于平均水平，约为60%。

获得职业资格和大学文凭的人的比例和差异与国家经济能力（竞争力）的提高有紧密的联系，只是间接地成为社会知识水平发展中的因素。在匈牙利，国家在高等教育和成人教育中的作用正在下降，在2019年和2021年之间，90%的国立大学从国家转到基金会管理（Filep – Lukács, 2021）。然而，政府战略在提高居民的数字化水平方面越来越重要，这是一个可以相对精确测量的结果指数。根据DESI的2021调查（人力资本方面）匈牙利的绩效达中欧国家的平均水平。

个人生活满意度

个人生活满意度是治理工作的最终目标和衡量绩效的标准。生活质量满意度是一个主观，在情感层面上总结上述绩效的指标。它受到许多因素同时作用的影响，如个人的身体、心理和精神状态，小社区和社会的心理模式。生活满意度的组成要素是特定人群的跨代历史“心态”，是其乐观或悲观思维倾向。然而，我们还是应该把它作为衡量治理业绩的标准来使用，因为政府的政治存在和选举毕竟是由选民的满意度决定的。政府不负责所有公民的满意度，但是满意或不满意都会对政府的工作和整体绩效产生重大影响。有不少统计模型测量满意度。比如所谓的幸福指数和排名（如《世界幸福报告》），它结合福利经济指标的结果。与此不同的，基于情感测量的指数能更准确地衡量满意度，如经合组织的“更好的生活指数”（这是0-10分制的意见评级，对个人生活满意度的在线测量）。根据欧盟统计局的统计数据，匈牙利的生活满意度自2013年至2018年有所提高（在0-10分制中为6.5分），但低于欧盟的平均水平（7.3分），是欧盟排名最后五个国家之一。

自杀统计和越轨行为(例如酗酒、情绪障碍)对一个国家“情绪状态”提供国际比较。其改善在短期内也可以被视为反映治理绩效的输出值。

有效危机管理

第十个领域是横向的,表明政府在危机情况(紧急状态)下制定迅速和良好决策和采取措施的能力。应对2015年以来欧洲的大规模非法移民,管理2022年乌克兰战争导致的难民潮,2022年的能源价格波动,通货膨胀,新冠肺炎大流行和疫苗接种。危机管理的有效性取决于危机的性质:在大规模非法移民的情况下为是否有效防止非法难民过境,在应接收难民的情况下为妥善安置难民的数量,在大流行的情况下为接种人数和治愈人数的数量,在能源价格波动的情况下为减少居民用能源价格的上涨以及在通货膨胀的情况下为降低消费价格。

2010-2022年匈牙利治理中战略价值模型的实现

本论文的目的不是对2010年至2022年期间的匈牙利治理进行全面评估。这个时期形成一个政治统一体,其中总理欧尔班·维克多(Orbán Viktor)的政治价值观是其定性的因素。匈牙利政府的战略立意和专注于结果的态度证实本文中介绍的方法的实际应用和政治意义。总理的声明和中央政府的家庭政策重点将出生人数和儿童抚育看作为衡量治理业绩的主要标准。经济政策是福利和家庭支持措施的手段,但政府认为,其中就业是最重要的经济政策和社会政策成就。后者的意识形态基础是所谓的“以工作为基础的社会”的想法,即认为人类发展的基础和意义在于有意义和有利可图的工作。自2008年全球金融危机以来,国家治理一直是持久性的危机治理。在新冠肺炎大流行中,政府坚持以绩效为导向的方法,重点在于降低新冠肺炎死亡率。在到2022年形成的欧洲能源价格危机中,目标是控制居民公共费用负担的增长。为了应对每次危机事件造成的经济影响,政府都重视加强就业。主权是对国家、民族共同体和个人安全的保障。经济主权的一个基石是建设以出口为基础的经济。到2021年,匈牙利的出口实绩已经增至1190亿欧元,作为世界人口排名第95位的国家,在国际出口实绩排名中匈牙利占第34位,而在人均出口方面是第27位(世界银行)。衡量主权的另一个标准被认为是增加支柱产业中匈牙利与外国所有权相比的份额。2010年,有近2000家匈牙利公司能够出口。在2021年,其数量增加至近12000家,但80%的出口收入仍由外资企业实现,只有20%由匈资企业实现。匈牙利在经济中的所有权份额在迅速增长,2021年的投资率在欧盟中排名第二。所有这些并没有减少,反而激发内部经济的复杂性。在这方面,匈牙利是世界上第十个最具竞争力的国家(哈佛增长实验室的国家排名:经济复杂性指数)。匈牙利政府通过一种国家主义者经济发展政策实现其绩效(Parragh, 2020):在经合组织国家中,匈牙利在经济发展方面的支出占国内生产总值比例是最多的(2019年为8%,2020年为10%),而经合组织的平均水平是3.9%(2019年)。在2015年推出的并且在2019年前每年出版一次

的《善治报》仍然按照本文介绍的战略和以人为本的构思，采用传统方法衡量和评估了治理绩效。

推论

衡量治理绩效的战略价值模型是一种尝试，旨在建立一种脱离政治偏好的合理评估框架。适合辩论和进一步发展，并且需要增加其深度和明确度。评估体系、指标、指数和排名的多样化是一个积极的发展。同时，有必要根据价值优先次序，对治理的质量提供更简单、更透明的描述。如果我们不从比较、排名、时间序列的动态中研究国家，简化会产生一种不足的感觉。我们的价值模型并不是普遍性的，也远远不是一个完美的概念，因没有一种单纯完美的概念。理性评价是由多种不同的观点、世界观、价值观和意识形态影响的，但可以确定一个阿基米德支点：生活在同一个国家的人民和社区。他们的生活、未来、安全和生存是治理绩效的支柱。科学和智囊团组织应该努力形成评估体系、进行测量和分析。他们为治理提供激发和控制，最终引导国家走向更好、更民主的治理。

参考文献

- Bill, G. (2021): *Hogyan kerüljük el a klímakatasztrófát* 《如何避免气候灾难：我们拥有的解决方案和我们需要的突破》 Libri Kiadó, Budapest. 98 p.
- Boda, Zs. (2020): *Ki dönt?: Kormányzói stílusok és közpolitikai változás Magyarországon 2002-2014* 《谁来决定？2002-2014年匈牙利治理风格和公共政策变化》 Budapest, Magyarország : Gondolat Kiadó, Társadalomtudományi Kutatóközpont 421 p.
- Csath, M. (2021): *A versenyképesség fogalma és szerepének, mérésének változása: irodalmi áttekintés* 《竞争力的概念以及其作用和测量的变化：文献概览》 In: Csath, Magdolna (szerk.) *Versenyképességi mozaik*, Budapest, Magyarország: Akadémiai Kiadó (2021) pp. 6-32.
- Csizmadia, N. (szerk.) (2018): *A geopolitika elmélete* 《地缘政治理论》 Budapest, Magyarország: Pallas Athéné Könyvkiadó Kft.
- Domokos L. (2019): *Ellenőrzés - a fenntartható jó kormányzás eszköze* 《检查 - 可持续善治工具》 Akadémia Kiadó, Budapest.
- Egedy, G. (2009): A kormányzás parancsa 《治理的指令》 *Polgári Szemle*. 2009/5.
- Filep, B.- Lukács, E.(2021): A Széchenyi István Egyetem nemzetköziesítése a világjárvány előtt és után 《塞切尼·伊什特万大学在疫情前后的国际化进程》 *Polgári Szemle*. 2021/1-3.vol. 17.
- G. Fodor, G. – Stumpf, I. (2007): A „jó kormányzás” két értelme avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei 《“善治”的两种含义或民主治理的方案和条件》 *Századvég Műhelytanulmányok* 6. 2007. pp2–33
- Kaiser, T. (2018): *A politikai és közigazgatási kormányzás fejlődése és modelljei* 《政治和行政治理的演变和模式》 In: Auer, Ádám; Berke, Gyula; György, István; Hazafi, Zoltán (szerk.) *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére* [Liber Amicorum in honorem Georgii Kiss aetatis suae LXV] Budapest, Magyarország : Dialóg Campus Kiadó. pp 429-439
- Kis, N. (2018): A bizalom szerepe és hatása az állam működésére és fenntarthatóságára 《信任对国家运作和可持续性的作用和影响》 *Pénzügyi Szemle*, 3. sz. pp 299-311

- Kis, N. (2019): A kormányzás értéktani kérdései.《治理中的价值问题》In: *A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei* (szerk: Kaiser Tamás), Dialóg Campus Kiadó, Budapest. pp209-223
- Lentner, Cs. (2022): Some Taxonomic Elements of the Internal Control of Public Finances and Experiences of Teaching them at the University of Public Service《公共财政内部控制的一些分类要素和在行政大学的教学经验》*Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly* 67: 1. pp7-27
- Matolcsy, Gy. (2015): *Egyensúly és növekedés. Konszolidáció és stabilizáció Magyarországon 2010–2014.*《平衡与增长——匈牙利的整顿和稳定, 2010年至2014年》Budapest, Kairosz Kiadó.
- Orbán, B. (2020): *A magyar stratégiai gondolkodás egyszeregye.*《匈牙利战略思维的基础》MCC, Budapest.
- Parragh, B. (szerk.)–Kis, Norbert (szerk.) (2020): *Az ösztönző állam válságkezelése I.: A koronavírus-válság kezelésének első eredményei*《激励性国家的危机管理, 上: 新冠肺炎疫情危机管理的初步成果》Budapest, Magyarország : Ludovika Egyetemi Kiadó (2020) 344 p
- Magyar Nemzeti Bank versenyképességi jelentés《匈牙利中央银行竞争力报告》 <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/versenykepessegi-jelentes>
- Jó Állam Jelentés《善制报告》<https://joallamjelentes.uni-nke.hu/>
- Megatrend Index 《大趋势指数》 https://egyensulyintezet.hu/wp-content/uploads/2021/01/Megatrend_Index_Tanulmany.pdf
- BCE Social Futuring Index 《布达佩斯考文纽斯大学(BCE)社会未来指数》<http://socialfuturing.com/>
- Skót kormányzati értékelési modell《苏格兰治理评价模型》<https://nationalperformance.gov.scot/>
- Digital Economy and Society Index《数字经济与社会指数》<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>
- IMD versenyképességi index《竞争力指数》 <https://www.imd.org/centers/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness/>
- WEF, versenyképességi index《竞争力指数》<https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2020>
- OECD Government at a Glance《经合组织政府概览》 <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm>
- Freedom House Rating《自由之家评级》<https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>