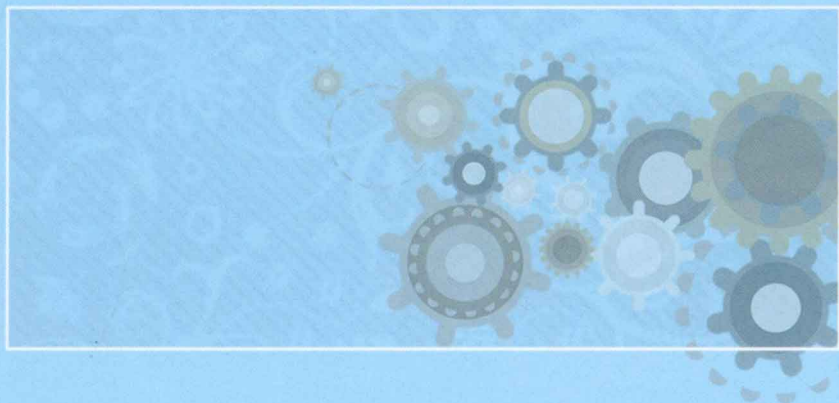


ZHENG FUXIAO NENG JIAN SHE LI LUN YU SHI JIAN ■

政府效能建设理论与实践

庞 波 编著

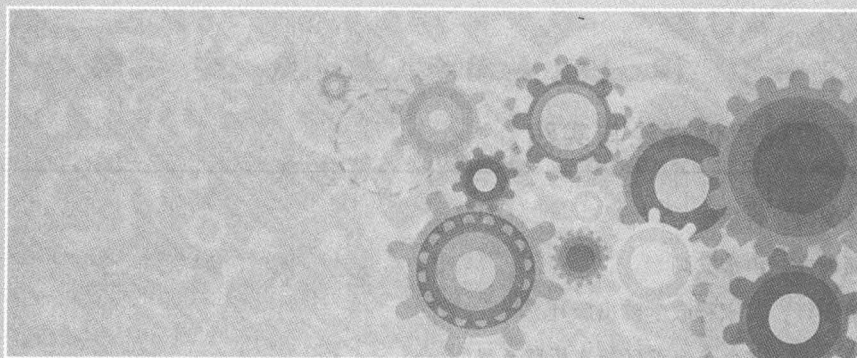


国家行政学院出版社

ZHENG FUXIAONENGJIANSHELILUNYUSHIJIAN ■

政府效能建设理论与实践

庞波 编著



国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府效能建设理论与实践 / 庞波编. —北京: 国家行政学院出版社, 2012.9

ISBN 978-7-5150-0450-1

I. ①政… II. ①庞… III. ①国家行政机关—领导效能—研究—中国 IV. ①D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 212235 号

政府效能建设理论与实践

责任编辑: 姚敏华

封面设计: 山水文画

出版发行: 国家行政学院出版社

地 址: 北京市海淀区长春桥路 6 号

邮 编: 100089

经 销: 新华书店

印 刷: 甘肃金田印刷有限责任公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 16

字 数: 260 千字

版 次: 2012 年 9 月第一版

印 次: 2012 年 9 月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5150-0450-1/D.0177

定 价: 38.00 元

图书如有印装问题, 请联系调换。电话: 010-68929009

编 委 会

主 任 庞 波

副 主 任 李德福

编 委 庞 波 李德福 田 刚 丁兴亚

吴志强 保海旭 马佳铮 付维宁

主 编 庞 波

副 主 编 保海旭

序 言

中共甘肃省委组织部副部长
甘肃省人力资源和社会保障厅厅长

龐波

“政府效能”也称“行政效能”，是指国家机关及其工作人员为实现其管理目标，从事公务活动时，发挥功能的程度及其产生效果、效益的综合体现。强调的是能力、效率、效果、效益的有机统一。效能建设实践包含了岗位责任制、服务承诺制、目标考评制、公共服务创新、政务公开、效能督察、绩效评估等多样化的管理机制，包含了政府绩效管理的主要要素，而且在实践中不断根据客观需要融入一些新的要素和机制。

人类对于效能的追求，古来有之。生产力与生产关系的不断进步，展示了人类对于追求目标能力的提升，而这种能力的提升也正是对于效能本身追求的体现。在我国，改革开放以来，随着我国经济、社会进入新的发展阶段，科学发展观的落实已成为中央政府关注的重要主题之一。政府职能转变、机构改革，都是国家对于高绩效政府追求的一种行为体现。尤其是对于地方政府，如何增强市场配置资源的基础性作用，加强社会管理和公共服务，优化政府组织机构，改善公务员队伍结构，提高科学民主决策水平，推进依法行政，强化行政监督等，都可以从效能建设中找到抓手、找准思路。

国家“十二五”规划中明确指出，要建立科学合理的政府绩效评估指标体系和评估机制，实行内部考核与公众评议、专家评价相结合

的方法,发挥绩效评估对推动科学发展的导向和激励作用。甘肃省作为西部地区欠发达省份,面临着重要的发展机遇。如何实现与全国人民同步迈进小康社会,如何建设幸福美好的新甘肃,是摆在甘肃广大干部群众面前的一道亟需解决的难题。省第十二次党代会将“效能风暴行动”列为“十大重点行动”之一,充分体现出省委、省政府对于机关工作效能提升的重视与决心。简政放权、提升素质、转变作风,切实加强效能建设,是推动我省转型跨越、富民兴陇的必由之路。

科学地解读“效能”,通俗地诠释“风暴”,并采取拍案说法、正确引导的方法,提升全省公务员对此行动的认识和实践,编一本教材非常必要。本书对于政府效能建设的介绍力求做到深入浅出,在结构的安排上主要做到三个方面。首先,将基础的理论普及给读者;其次,将理论前沿介绍给读者;同时,将实践界已有的成功经验分享给读者。在章节的具体设置上,突出实用性与科学性相结合,使读者能尽快了解效能建设的内容,懂得其理论内涵与实践方式,并能将其付诸实践。我坚信,做好本书的撰写工作,为推动全省科学发展、转型跨越、民族团结、富民兴陇提供了坚强有力的智力保障!也是对建设幸福美好新甘肃的一种贡献!

目 录

第一篇 政府效能建设基础理论介绍

第一章 政府效能建设的由来 / 3

第一节 传统行政对效率追求的困境 / 3

第二节 公共部门绩效管理的兴起 / 8

第三节 从政府绩效评估到政府效能建设 / 11

第二章 政府效能建设的内涵 / 17

第一节 绩效的内涵 / 17

第二节 政府绩效管理的内涵 / 23

第三节 政府效能建设与政府绩效管理的关系 / 29

第三章 政府效能建设的作用与影响 / 33

第一节 政府效能建设的作用 / 33

第二节 政府效能建设的影响 / 36

第四章 政府效能建设的一般理论与直接理论 / 39

第一节 政府效能建设的一般理论基础 / 39

第二节 政府效能建设的直接理论基础 / 40

第二篇 政府效能建设前沿理论介绍

第五章 效能建设:绩效管理的福建模式及其启示 / 47

第六章 政府绩效预算改革研究 / 58

第七章 政府绩效合同的设计与实施:交易费用理论的视角 / 66

第八章 政府绩效审计:国际演进及启示 / 82

第九章 以公共价值为基础的政府绩效治理 / 96

第三篇 政府效能建设实践操作

第十章 政府效能建设实践思路 / 111

第一节 简政放权 / 111

第二节 转变作风 / 112

第三节 提高素质 / 115

第四节 强化管理 / 117

第十一章 政府效能建设实践基础工具 / 121

第一节 目标管理 / 121

- 第二节 工作分析 / 126
- 第三节 关键绩效指标(KPI) / 130
- 第四节 平衡记分卡(BSC) / 135
- 第五节 标杆管理 / 142

第十二章 政府效能建设实践方法 / 145

- 第一节 岗位责任制 / 145
- 第二节 社会服务承诺制 / 146
- 第三节 目标管理责任制 / 148
- 第四节 公共服务创新 / 154
- 第五节 政府信息公开 / 158
- 第六节 公众参与评政府 / 162

第十三章 政府绩效评估 / 165

- 第一节 政府绩效评估的内涵及其理念分析 / 165
- 第二节 政府绩效评估系统与测定方法 / 169
- 第三节 政府绩效评估的意义与启示 / 173
- 第四节 政府绩效评价的困境与误区 / 176

第四篇 国内外具有代表性政府效能建设实践

第十四章 中国地方政府绩效评价的四大模式 / 181

- 第一节 甘肃模式 / 181
- 第二节 青岛模式 / 191

第三节 思明模式 / 196

第四节 珠海模式 / 203

第十五章 中国具有代表性政府效能建设实践 / 206

第一节 代表性试点部委政府绩效管理实践 / 207

第二节 代表性试点地方政府绩效管理实践 / 220

第十六章 美国政府效能建设实践 / 225

第一节 美国政府绩效管理运动的背景 / 225

第二节 美国政府绩效管理运动的发展历程 / 227

第三节 典型实践·美国科罗拉多州政府效能建设 / 233

第十七章 英国政府效能建设实践 / 238

第一节 英国政府绩效管理改革与发展述评 / 238

第二节 英国政府绩效管理改革的启示与借鉴 / 240

参考文献 / 242

后 记 / 246

第一篇

政府效能建设基础理论介绍

第一章 政府效能建设的由来

第一节 传统行政对效率追求的困境

效率是管理学研究的核心课题,也是管理实践追求的主要目标之一。不论对“效率”概念做什么样的界定,效率研究都不能回避“谁的效率”这一问题:个人效率还是组织效率?企业的效率还是公共部门的效率?行为主体的工作性质和组织特征不同,其效率的体现方式和影响效率的因素必然有着很大的差别,效率研究当然应该体现和适应这些差别。

行政管理学是以行政机关和其他公共部门为研究对象的,这要求行政效率研究充分体现研究对象的特征适应公共目标、公共责任、公共环境和公共组织的基本特征。然而,传统行政效率研究基本上嫁接普通管理学(以企业为主要研究对象)效率研究的概念、模式和结论,行政效率研究与管理学效率研究之间存在过多的雷同。可以说,忽视“公共性”是传统行政效率研究的一个重要缺陷。^①

行政效率是指所获得的行政效果与所消耗的人力、物力、财力和时间的比率,行政效率是衡量行政管理优劣的综合性指标。行政效率的高低集中体现了行政管理活动是否具有活力,是否具有先进性和生命力。同时,行政效率在一定程度上能够衡量行政人员素质,它通过行政人员在规定时间内完成的工作量来评价工作者。

一、传统行政效率低下的原因

私营企业和公共部门中都存在低效率现象,但导致低效率的原因不尽相同。与处在市场环境中的企业相比,公共部门面临不同的环境,受到不同的约

^① 周志忍.公共性与行政效率研究[J].中国行政管理,2000(4).

束,具有不同的组织特征。根据公共部门的特点,探讨公共部门低效率的特殊成因,以便提供针对性的改进措施,是当代行政效率研究的重点之一。

在诸多公共部门的理论分析中,公共选择学派可以说是最有影响力的派别。在公共选择学派看来,“政治家和官僚的个人利益是理解非市场过程的一个重要因素”。作为理性经济人的官僚追求预算最大化、预算节余最大化、个人效用最大化的动机就成了理解公共部门低效率的锁钥。实际上,公共选择学派以公共部门的特殊制度安排为基础,侧重从官僚个人的角度解释公共部门低效率的成因,这里关注的是公共部门的主要特征和特殊制度安排。

首先,公共部门最显著的特征是其产出的非市场性质即垄断性。国内外的实践证明,公平健康的竞争是提高服务水平和服务质量的最有效的动力。这是因为竞争给消费者提供了选择的自由,消费者的选择决定着一个企业的生死存亡;正是这种生存威胁迫使企业提高效率和服务质量。相反,垄断必然意味着排斥和限制竞争,不论导致垄断的原因是什么,其结果正如公共选择学派所言,垄断免除了公共部门的外部竞争压力,同时也就免除了提高效率和服务质量的内在动力。^①换言之,“只此一家,另无分店”必然导致“皇帝女儿不愁嫁”,“门难进,脸难看,事难办”也就不足为奇了。

其次,公共机构产出的质与量难以测定和量度。“同市场产出的效益一成本描述相比,非市场产出总的来说没有一个评价成绩的标准”^②。这是因为:(1)公共机构具有目标多元性和目标弹性的特点,许多服务性产出不像有形产品一样看得见摸得着。(2)公共机构的产出和产出的最终社会效果之间有时间上的滞后性。(3)公共部门的产品缺乏价格信号和消费者的自由选择,因而也就缺乏检验和传递效率、质量信息的机制和渠道。

第三,公众监督的困难。促使企业提高效率和服务质量的机制是竞争带来的生存压力。公共机构的垄断性质使得竞争机制难以发挥作用。于是,公众监督和控制就成为公共部门提高效率和服务水平的重要途径。但从实践上看,公民对公共部门的监督和控制还难以做到充分和有效。(1)产品质和量测定的困难使得公众难以对公共部门产出的优劣做出准确的评判。(2)公共部门垄断服务的同时也垄断了公共服务方面的信息,公众和民意机关由于缺乏信息而无法对服务质量和水平做出科学的评判,也就无法对服务部门实施有效的监督和控

① 丹尼斯·缪勒著,王诚译《公共选择》,商务印书馆,1992年版。

② 查尔斯·沃尔夫:《市场或政府—权衡两种不完善的选择》,谢旭译,中国发展出版社1994,第5—6页。

制。(3)传统监督机制的间接性特征。公众通过投票选举等手段控制政务官员,政务官再利用人民赋予的权利来控制公务员。由于现代影响、操纵民意的技术的出现和广泛应用,公民很难再用投票来实施对政务官的控制。而现代管理活动的极端复杂性,公共组织的巨大规模,管理技术的高度专门化和分工,使得政务官失去对公务员的有效控制。

最后,公共部门内部的管理机制的特点。与企业相比,公共部门具有两个显著的特点,一是规模庞大,二是负有公共责任。庞大的规模需要管理的统一,公共责任则要求公共控制机制。于是,科层制(又称官僚制)成为理想的管理模式。科层制的主要特点之一是依赖正式的规章制度进行管理。长期的实践在公共部门形成了规则为本的服从意识:管理人员“担心程序胜于结果”,“最初为实现组织目标设计的规则采取了一种与组织目标无关的积极的价值观”。于是,评价工作人员的主要标准是看他们能否严格遵守规则,效率、质量和对组织目标的贡献退居次要地位。与烦琐规则对应的是过程取向的控制机制,即上级对下级的控制着眼于过程而不是结果。“一个人的管理等级越低,……他人发现每一个人的任务被其上级规定得越来越明确,……超出这个限度,他有一条道路——向他的上级报告”^①。简言之,过程取向的控制机制即上级对下级工作过程的每个环节和行动都进行控制,这导致按命令行事的心态,工作人员既不对组织的成功承担义务,也没有追求经济、效率、效益的动机和条件。

二、效率追求所注重的方面

1. 完成行政任务需要的时间

政府的服务对象是社会、是公众。对公民来说,到政府机关办理有关事务,有一个时间预期。正如埃莉诺·奥斯特罗姆在《公共服务产出的衡量指标》一文中指出的那样:公民对于犯罪这样一种体验。如果公民成为犯罪行为的受害者,并且向警察发出了帮助呼叫,这种呼叫是否受到警察的关注?如果受到了注意,警察反应的速度多快?因为这时警察的反应速度直接决定了受害者所遭受的损失和伤害程度。如果通过计算,发现来政府机关办理该事务付出的代价——时间与所得到的利益相比是不经济的,公民就会选择放弃或者以寻租等违法方式办理,那么,政府机关的该项工作就是无效率的。很多行贿等腐败甚

^① 伯恩斯《机械结构和有机结构》,载 D. S. 皮尤编,彭和平、杨小工译《组织理论精粹》,中国人民大学出版社,1990 年版第 34 页。

至违法现象就是因此而发生的。

2. 完成任务所需要耗费的行政支出

正如投入是产出的基础一样,行政支出是否合理,是计算效益的出发点。合理行政支出就是要与行政行为的效果相适应,与当地经济社会发展水平相适应。要让公众相信,政府所花的钱,所供养的机构,所办的事情是经济的、合理的、正当的。一个高效率的组织其行政支出必然与所在地经济社会发展相适应。我们知道,政府开支绝大部分来源于税收——纳税人出的钱。因此,公共机构要向公众提供高质量的公共产品,自然不能忽视或者回避行政支出的问题。办公设施、行政费用、人员工资等各方面必须与当地经济社会发展水平同步。针对公民成为犯罪行为的受害者这一事实,如果警察做出了反应,为达到目标需要支付多少费用,应该取决于当地的财政支付能力。

3. 所投入的行政人员数量及层次

以警察出警为例,针对同一事实如果警察做出了反映,派出了多少警力?采取的是什么层次的行动?这种决定能不能在最大限度上减少公民的损失?如果政府以不适当的人数,不相应的级别来解决公民申请的问题,在一定程度上反映了政府决策的错误。这样,会使公民认为政府对民众利益的漠视,从而对政府产生不信任心理。这种结果不仅达不到目的,还可能被申请复议、甚至被诉讼。

三、提高效率的做法

1. 提高行政系统内部协调一致性与成员积极性

行政效率的衡量是以行政投入与行政管理活动为社会和人民带来的有益成果之间的比率来计算。在投入一定的时候,行政产出越多,行政效率越高。在目前的行政管理体制下,保证行政高产出的有效方法之一是使行政系统内部成员即行政领导之间,领导与行政人员之间,行政人员之间步调一致,配合默契,才能减少内耗,节省人力、物力、财力、时间等,使本来有限的资源得到充分合理的利用,力求以最适当的行政投入获得良好的行政效益、社会效益、公众效益。从这一点来讲,行政效率是衡量行政人员素质高低的重要标志,行政效率的高低反映了行政人员素质的高低。一个能从群众利益出发,考虑问题做出决策能够顾全大局,能站在整体利益的高度上来思考问题的行政团体,就会创造

高行政效率。

2. 提高行政系统与社会、环境协调一致性

政府行政行为具有调控与指导社会行为的功能,因而具有全局性、前瞻性,与社会利益、国计民生息息相关,政府行政行为与社会的要求相适应,则促进社会发展,否则,就会给国民经济造成巨大损失。当今社会,无论是科技还是信息都处在迅猛发展的阶段,经济、文化等各领域都在发生着日新月异的变化,什么样的行政效率才能保证政府顺利实现为经济建设服务的职能?有的学者认为,首先是行政行为与社会发展的公众要求的吻合程度;其次是政府职能作用发挥的社会满意度;再次是行政管理活动对社会发展规律和行政管理自身规律遵守或驾驭的程度;最后是对社会、经济、政治、文化等方面发展的影响和促进程度。例如,近年来,大量的工业废水和生活污水直接或者仅经过简单处理后排入江河、湖泊和海洋,以期利用江河、湖泊和海洋环境水体的输移、稀释和自净的能力以达到净化污水的目的。然而江河、湖泊和海洋的自净能力是有限的,污水过量排放和不合理排放都会对水的生态环境造成极大破坏。因而,对水体环境做出正确的评价和预测,实现环境保护这一职能,政府就应出台相应的措施、标准和政策。同时,行政人员也要具备适应社会大环境所需要的除基本的政治素质和业务素质外的现代科学知识,综合分析能力,信息沟通能力等等。

3. 促进行政文化的形成和传承

行政文化是指在行政实践活动基础上所形成的,直接反映行政活动与行政关系的各种心理现象、道德现象和精神活动状态,其核心是行政价值取向。行政系统内良好的协作关系,共同的奋斗目标,一致的社会认同感和责任感,是行政文化形成的基础。以制度加以规范的行为和关系,使已形成良好气氛和工作作风不因领导和行政人员的改变而改变。然而,在现行体制下,一个行政系统的工作作风往往还是由领导牵着走,凭个人印象、好恶奖勤罚懒,让“科学执政”名不符实,行政行为不能实现“数字化管理”,常常会因为新领导的上任而使原有的良好作风和规章制度不能保持良好的连续性,行政人员在忙于适应领导的工作中,想要保持高行政效率是很困难的。

四、效率追求的缺陷总结

首先,传统的行政过程受到管理主义思想的过度影响,侧重对管理过程中效率问题的不断深究,然而公共行政的过程往往存在多元化目标的倾向,工作