

引言

欢迎进入政府管理的新领域

欢迎进入有效工作的组织领域中。您是政府服务部门的管理人员吗？您是民选官员吗？您是政府雇员工会的代表吗？或者您可能在与政府部门签约提供服务的非营利组织工作。您对您的组织的工作不满意——由于目的不明确而灰心丧气，做事太麻烦或不能显示出真正有重要性的结果，对吗？或者您处在一个良好的组织中，但您看到使之成为优秀组织的潜力？如果您对上述任何一个问题的答案是肯定的，那么本书就是为您而写。

您对于您的组织的工作不满意，毫无疑问，这与工作单位迅速变化的要求有关。现在，当生活比较平静时，组织正变为一个时代的人为的产物。过去，我们奖励稳定性和坚定性，而且我们的组织对我们很好。现在，我们看重的是灵活性、适应性、敏感性、学习和不

断改进。组织本身并不改变。为了迎接新的要求和挑战，我们必须再造我们的组织。

这一再造过程包括帮助人们转变思想，即改变那种认为组织是静态结构的思想。这些组织可以被定期改革并重建成为逐渐成长、学习、发展壮大的系统模式。组织的形式应该更灵活，能更容易适应不断变化的环境。即使是多年来一直是庞然大物的组织也可以学习和变革。

改革是令人振奋的。作为辩论得胜队、有造诣的音乐集体演出或维持着其成员信仰的团体的一部分是什么感觉？感觉妙极了！我们都为达到重要目标做出贡献而有一种快感。通过帮助您的组织达到高绩效，您和您的同事会在您的工作中找到这种感觉。

创建高绩效组织不是线性过程。它像是一个有机的过程。它可以像一粒种子一样开始，可以在组织的任何地方发芽。哪里没有成见并受到养育照料，它就在哪里成长发展。如果您想播下种子或帮助现有的新型组织萌芽，您将需要知识和手段。

谁能发动改革

事实上，在组织的任何层次上都可做出高绩效改革的决定。您不必一定是最高行政官或民选官员才能有效地发动改革。显而易见，管理部门会有更大的权力和资源来指导改革，但是中层管理人员或一线雇员同样可以做很多事情。虽然在等级制中职位影响着控制范围的大小，但是每一个人都有能力在他或她自己的控制范围内提高绩效。

例如，在艾奥瓦州，改革是在中央管理系统的一个关键部门开始，然后扩展到州政府。它完全是在州行政办公室开始的（Rosenberg, 1994）。管理主任被一种新的预算即投资决策方式所吸引，于是便开始探索该方式对于全州的潜力。他说服一些同事和他一块干，并雇佣了一个倡导这一想法的顾问。他们主持召开了一个管理人员、预算职员和看起来积极响应或相信改革重要性的专门人员的工作会议。艾奥瓦州就是这样谨慎地、步履蹒跚地开始着手

在全州内实验一个新的投资决策方法。现在，艾奥瓦已有该州的新投资委员会，并有广泛的公众参与。

在加利福尼亚州圣何塞市，改革是由市政府内少数具有开创意识的人发起的（Finkle, 1995e）。最后，这些主动的行为影响到相当多的人，引起市政执行官的注意。在这些行动的基础上，市政执行官根据高绩效的原则开始制定组织发展战略规划。首先，市领导人试图制造一种气氛，从而把改革的消息传遍市政府。他们集中精力于顾客服务。利用自我管理的雇员小组被用来推动这一过程。然后，他们在所有部门集中进行以数据为动力的绩效测量，并改进工作流程和周期。他们贯彻执行了雇员提出的简化工作的建议，对一些城市部门和服务组织进行合并。因为该市认为他们的顾客最终是其居民点，所以就设立了社区服务部。

在其他情况下，民选官员利用他们影响所及的范围和权力发动改革。例如在联邦政府，国家工作检查的开始就是基于副总统艾尔·戈尔对此的关心。在俄勒冈，穆尔诺玛县长贝夫·斯坦制定了改革县政府的方案。用领导权和小组战略达到优秀服务结果就是授权给管理人员和雇员以便于他们能提供优质服务，并不断进行改进。但首先，穆尔诺玛县试图在改善雇员的工作生活的同时提高有效满足顾客需要的能力。

改革过程启动形式的其他实例表明其多样化和存在的潜力。或许惟一不变的是由于某个人或某个集团认为需要改革，于是就着手开始。下面是如何开始改革的例子。

- 从中层开始改革。由于厌烦了代理部门让顾客无法按时到达办公地点的“荒谬的规定”，明尼阿波利斯现场服务办公室的采购人员决定干得更出色。经过他们的努力，该办公室正最大限度地利用政府的折扣率，一年为农业部顾客节约 50 万美元。该组现在 24 小时内就完成其预定采购的 90%。他们以其错误率低于 1% 而自豪。该办公室已成为一个有效的竞争者。该办公室的人现在还向其他联邦组织推销自己的服务。

- 对市场动力做出反应。在宾夕法尼亚的切斯特县的一个教育承办组织（叫做中介单位）面临其原有的州内拨款被改拨给地方

学校地区的困境（Finkle, 1995a）。该中介单位负责人即通过研制出产生规模经济效果的教育和支持服务的“点菜单”来改造组织。组织的官员们确定了他们在给顾客提供服务方面具有比较优势的领域，如成立保险联合会和组织批量购买物品。由于停止州内的直接拨款，该类中介单位一般是会垮掉的，但它没有；相反，该单位现在正参与竞争，与校区竞相提供服务。

- 跨部门合作与劳资合作。俄亥俄州长沃伊诺维奇提出通过合作提供优质服务计划，旨在把州政府变为雇员合作、不断改进工作的组织。该项改革就以州和施乐静电复印机公司之间的合作开始。该公司贷款给工会执行委员会来改编已证明在商业中很有效的全面质量管理材料，使之适合于公共部门的需要。与许多人的预料相反，代表州内雇员的工会不是障碍，事实上，工会是州长的合作伙伴。该项合作涉及到相同数量的劳工和管理领导人。实际上，工会和管理雇员通过该部门提供了联合培训和共同促进。

- 立法部门的领导。联邦政府绩效的提高也由国会来推进。1993年通过的政府绩效结果法正推动联邦组织摆脱像组织人员和行动层次这一类传统问题进而变为只有一个压倒一切的问题，即结果（U.S. General Accounting Office, 1996, p.1）。根据这一法律，组织在确定目标并改进绩效测量，同时被要求在完成后进行汇报。这一条法律对国会来说并不像高新技术导弹一样“发射出去就不管了”。虽然该法律的执行取决于整个组织的联邦管理人员，但国会仍试图保持在制定和执行中的积极作用。

正如您在这些实例中所看到的一样，改革可以在一个组织的任何地方开始。一旦开始发芽，这一改革就能生长，甚至像瀑布一样由天而降，形成关于组织工作方式的大规模改革。现在需要的是对改革的承诺，对改革潜力的了解，以及某种对改革过程本身所涉及的事情的理解。您已经达到了完成任务的第一个前提。

思想的源泉

我们已经利用案例、文献回顾、专业经验和现场实验作为本书

知识的基础。

案 例

我们已经回顾了 30 多个地方、州和联邦政府的各种类型的公共组织的案例（见表 1）。在研究过程中，我们挑选出一组先进的联邦政府中的改革者进行工作研讨。研讨会使我们能实验一些想法并从他们的实例中得到了更详尽的看法。

表 1 案例表

地方

宾夕法尼亚州阿勒格尼县：改善儿童和家庭健康的储蓄
 弗吉尼亚阿林顿：政府服务和绩效提高原则
 得克萨斯奥斯汀：公共卫生医院程序改革和绩效提高
 宾夕法尼亚切斯特县：中介单位，支持教育部门
 伊利诺伊芝加哥：社区改进公共参与，部门合作和绩效提高
 俄亥俄辛辛那提：学校区域同等部门工作检查和改进
 弗吉尼亚汉普顿：自我管理小组，过程改革，绩效提高
 纽约休伦县：桥梁重建成本降低和绩效提高
 佛罗里达杰克逊维尔：对雇员的生产奖励
 俄勒冈穆尔诺玛县：工作检测，雇用和绩效评估
 纽约：缓刑部程序改革和绩效提高
 亚利桑那州菲尼克斯：废物管理绩效提高的公共/私人投标
 弗吉尼亚里士满：战略计划，部门间合作
 加利福尼亚圣何塞：组织发展战略
 加利福尼亚苏尼维尔：理解和改革公共部门组织文化
 佛罗里达坦帕：评估顾客满意和绩效提高

州

加利福尼亚：评价有效采购
 夏威夷：文化教育办公室利益共享者的参与，计划和绩效提高
 夏威夷：可供选择的劳动合同谈判方法
 艾奥瓦：投资预算和绩效管理
 马里兰：福利改革计划和绩效提高

续前表

密歇根：综合采购改革
明尼苏达：明尼苏达的结果目标，标杆测试和绩效测量
明尼苏达：采购绩效改进
俄亥俄：改进儿童和家庭服务的战略计划和利益共享者参与
俄亥俄：通过合作达到优质服务
俄勒冈：战略计划，绩效测量；制定绩效责任制
俄勒冈：以计算机为基础的卖主信息计划
田纳西：改进文化教育的战略计划和规划，得克萨斯文化教育改进和绩效测量系统
华盛顿：华盛顿管理服务行政部门改革和采购改革
威斯康星：信息技术采购改进
联邦组织
改造局：绩效提高
国防部人员供应中心：采购改进
农业部：非传统雇用战略
农业部：采购服务改进
联邦航空局：绩效提高和采购改革
联邦紧急管理事务处：战略计划，程序改革，发展合作
国家海洋和大气管理局：计划和绩效预算
国家工作检查：整个政府绩效提高
退伍军人卫生局：绩效测量和改进

会议的主持者和参与者包括国家工作检查参谋主任鲍勃·斯通；雇用和培训改革办公室主任安娜·戈达德；开垦局国家工作检查总管卡门·梅米；国家海洋和大气管理局预算和战略计划职员休·弗鲁赫特及国家财政部雇员、工会合作洽谈人史蒂夫·佩尼。国家的革新很少有严格评估。但我们确实选择了最有价值的信息的案例。在尽可能多的例子中，除了说明改革的关键成分之外，我们还提供了所取得的结果的信息。

文献回顾

该项目的最初步骤包括用好几个月的时间回顾文章、文件、书

和介绍。在回顾中发掘出的资料源包括从报纸报道到专业杂志的多种形式。大约有 70 项资料被利用，参考文献部分为感兴趣的读者在这个领域更广泛深入地研究探讨某些涉及面很广的文献。

专业经验

设计组七个成员的经验代表了在公共与私人部门数年的工作。每个人都通过包括研究、支持和完成在各种组织环境中的革新给工程带来所学到的教益。雷斯尼克·韦斯特和米勒在私人部门以及学术界做过商务顾问。布里琼斯、克利斯托弗、戴尔、福斯特和波波维奇都与 50 个州和联邦及地方公共部门的领导人一块工作过。此外，他们还有公共非营利部门的广泛的管理经验。

现场测试

在整个工程中，我们的书稿根据最终试验定期进行修改：我们的思想和观点与一线改革者真实的经历一致吗？工作小组和审核人员（在致谢中已经列出）非常积极地使本书扩充成型。在会上，写作组还提供项目的材料使之受到评论，同时写作组还能得到额外的案例。提供的材料中包括佛罗里达公共采购官员协会年会、特拉华非营利部门协会年会、国家公共管理人力资源合作协会、纽约州全面质量研讨会的材料。

最后，一些写作组成员在确定的基础上和三个小组合作试验一些想法并扩充本书的材料。在整个测试的三年中，马克·波波维奇和芭芭拉·戴尔及联邦、州和俄勒冈地方合作者一道工作。这一选择是建立在该州为形成灵活有效的跨政府组织的合作而进行的绩效标杆测试的经验基础之上的。在 1995 年和 1996 年期间和市政执行官、最高组织官员以及里士满市议会一道工作使本项目得到支持并从城市的战略规划和绩效提高中了解了情况。在过去的一年中，我们支持马里兰人力资源部的战略规划、目标确定和制度改革并从中加以学习。

本书概述

读这本书的人可能来自很不相同的组织和来自组织的不同层次，因此，关于新出现的高绩效工作组织方面的知识会有不同的看法。

但是在背景和地位方面的差别不会影响这些材料的使用。本书提供了公私部门和政府各层次的例子或模式，这些模式和经验反映出在组织中不同部门以不同的方式进行改革的努力。本书并非只提供一种模式；相反，它提供给您可以用来帮助建立您自己的有效的信息和方法。

本书旨在帮助您在政府内建立高绩效组织。我们认为本书的内容将不断完善，您在创建自己的高绩效组织过程中的经验会使之更充实。因此，协会请您向本书的知识库提供您的经验。

您可以与国家行政学院政府再造联盟联系，通信地址是： 1120 G Street, N. W. , Suite 850, Washington, DC 20005 . (202)347 - 3190。

本书有三个主要部分。第 1 部分（第 1 章～第 3 章）提供了关于进行改革的背景资料，同时还包括在政府部门向高绩效转化的政治方面的考虑的讨论；第 2 部分（第 4 章～第 7 章）是改革过程中关键步骤的指导说明；第 3 部分（第 8 章～第 11 章）对于改革过时的中央管理系统提出了一系列办法以支持整个组织的高绩效。

我们热切地向您建议，在您开始您的组织的任何改革之前，请您研究一下本书。虽然改革过程本身不是线性的，但这些章节却互相关联互为基础。在每一章内，您会发现对于其他章节的参考。这些相互参考关联将有助于您利用本书去开发特定环境中的有效方法。整体阅读全书能使您比只阅读似乎能解燃眉之急的一两章更能充分理解如何创建有绩效的组织。

第1部分

迎接提高政府绩效的 挑战



- 理解高绩效组织
- 公共部门改革的挑战和机遇
- 掌握改革的策略

第 1 章

理解高绩效组织

对于究竟何谓高绩效组织这一问题，在公共部门中尚存不少糊涂认识。像全面质量管理、企业重组和彻底改革这样的术语有时会遭到非议，致使经理和雇员们徒增困惑而无任何启迪。

所有这些术语及其他类似的说法指的是改进组织工作绩效的方法。这一切都旨在使组织及其工作人员能工作得更好、更有效，并积极响应改革。

如果这就是您的工作领域的话，您就需要为高绩效组织进行准确定义。高绩效组织就是用相同或更少的资源生产或提供较高质量的所要求的产品或服务的一组雇员。他们的生产率和质量逐日逐年不断提高，从而完成他们的使命。

这一定义中有几点值得仔细的研究。第一，在高绩效组织中，改革过程和持续改革是以人为中心的。我们

第二，高绩效组织可包括整个部门，也可能只是其中一部分。该定义指的是一组雇员，不考虑他们的控制范围的大小。改革可以开始于组织内部的一小部分，逐步在整个系统展开。最后，要使整个组织高绩效运作，它所有的部分都要包括在内，包括它的中央管理系统。组织最高领导人不一定是高绩效改革的发动者，但最终要使改革扩展到整个组织，即使最高领导人不鼓励也必须要有他们的认可。

第三, 0 $\begin{matrix} \text{使(使)} & T_d & T_j & 1 & 0 & 3 & 8 & 4 & 5 \\ \text{(必)} & T_j & 1 & 0 & 3 & 8 & 4 & 5 & 0 \end{matrix}$ 0 $\begin{matrix} \text{需(不)} & T_j & 1 & 0 & 3 & 8 & 4 & 5 \\ & T_d & 1 & 0 & 6 & 1 & 2 & 3 \end{matrix}$

根据它们自己和环境的需要而发展变化。因此，这些新型的组织像有机基因一样，具有与比较传统的组织不同的特点。

在我们更充分地讨论高绩效组织特征之前，我们需要想想究竟为什么组织应该力求达到高绩效。作为一名管理者、民选官员、工人领导人或一名雇员，要改变您的组织目前的工作方式，您觉得压力是什么？为什么公共部门组织要朝着这个方向发展？

1.1 为什么要建立高绩效政府组织

近年来，公众目睹了在许多私人公司中成功地过渡到更大程度地以效果为基础的管理模式。我们看到许多组织用较少的成本做了更多的事。作为消费者，我们要求组织既要重视其产品或服务的价值，又要重视其质量。

我们向公司所要求的（价值、质量、革新、顾客服务），我们同样要求公共部门做到。为此，整个联邦和州政府组织都在做出努力，地方政府则掀起更广泛的运动来达到并超过这些期望值。公众要求这一点。在公共部门中的改革也要归功于他们。

财政压力和选民要求更高的工作绩效也在促进改革。在政府中越来越多的人决心改革制度和激励机制，从而鼓励忠诚的雇员们在各自的工作中提高生产率和质量。

其他的趋势，如不断变化的劳动力和技术改造，也结合在一起进行必要的改革。这些改革是更广泛地改变我们对工作和我们的组织的态度的一部分。对于各阶层的政府官员、工会领导人和其他革新者来说，重要的是理解政府为什么要改革为一种新型的管理和运作，而且有时这种转变是痛苦的。

1.2 确定改革的力量

以下是对于产生改革需要的重大因素的讨论。

财政压力

产生财政压力是因为政府预算似乎永远是紧张的，对于公共设施的要求也似乎总是超过现有的收入。那些想让政府做得更多的人意识到它必须做目前做的事——但要做得更好。那些想减少政府作用的人也要求高绩效。每个人都希望政府更加重视产生对于人民及其家庭关系重大的结果。无论一个政治领导人对财政持什么态度，财政上的压力都要求政府提高绩效。

老练而又苛求的顾客

顾客是另一个变革的力量。他们期待得更多，要求得更多。在日常生活中，我们都看到了质量、服务和生产力不断改革所带来的无数的好处。信息技术和许多其他改革提供了新的服务。

例如，由于有了自动柜员机网络，如果需要的话，您可以随时随地办理银行业务。您不必局限在银行上班的时间内去办理。在家里也可以办理；天很晚了也没关系；或许您在意大利旅游需要现金支付旅馆费用。另一个例子就是使用电子邮件。航空邮件在其兴盛时期感觉良好。现在，当次日邮寄还是显得太慢时，我们就通过因特网发送电子邮件。而且，顾客还要求提供无效退款担保的产品和服务。我们日益生活在一个产品生产迅速、信息传递快捷、服务提供快速的世界中。不足为奇，顾客也要求政府提供同等水平的服务。

不断改变的劳动力

不断改变的劳动力也产生压力。在政府和私人部门中，劳动力都在急剧变化着。即使在人口统计改变以及我们目前的教育制度使人才供应受到限制时，高绩效组织仍然要求技术熟练的工作人员。政府正在和私人部门争夺最优秀的工作人员。这一竞争只能变得越来越激烈。如果不提供满意的工作和生产的自由，公共部门也常常

会失败。此外，代表政府工作人员的工会和工作人员本身也在要求更加有意义和更令人满意的工作。要得到满意的工作，工人们必须进入更有效的组织，即工作有成效的组织。

对浪费和低效的认识

对于浪费和低效的认识也是有影响的。政府在全国、各州和地方都成功地解决或大大减少了许多问题。同时，大多数公民认为政府在他们提供他们最重视的事务（人身安全、教育、工作和未来的机遇）方面绩效低或根本无绩效可言。随着公众不满的加深，对于各级政府提高生产率和质量的推动力越来越强。如果公众认为政府许诺得多而做得太少，政府就可以改变态度并通过提高绩效而赢得支持。

新技术

新技术创造新机遇。信息技术的迅猛发展已改变了美国人的工作方式。3 500多万美国人现在已拥有家庭办公室。几乎是转瞬即通的通信使得最小的公司也可以在全球范围内参与竞争。生物技术、医学、材料和许多其他领域的发展正在改变世界经济格局和全球的劳动大军。

上述技术对于政府部门也是可用的。利用这些技术，政府部门就能更灵活自如地组织，更有效地为顾客服务。在公共部门中，许多工会拥护在工作中引进技术。它们认为需要技术来做公众工作。工作做好了，自然就会改善其工会成员的工作生活。

新的技术也使得消费者能放弃公共部门服务而趋向于绩效更高的选择。与传统的公共部门服务竞争的技术的出现向政府提高绩效施加了压力。

当私人部门提高质量和生产率时，政府的领导人用羡慕和怀疑的目光在注视着。这些公司用的技术能提高政府的生产率和质量吗？这些改进能否足以被看到以抵消选民和纳税人日渐增多的怀

疑？这些技术是一时的风尚吗？或者它们确实是适用于公共部门的工具吗？许多政府领导人和工作人员正在改造这些新技术并表明这些技术能产生显著的改进。它们是持久有效的，并能产生重要的效果。

要达到高绩效，我们必须更清楚地了解我们的目标是什么。高绩效组织是什么样的？它和我们今天的组织有何不同？如果您是您在所在公司改革的倡导者，在您的工具箱中的第一件工具就应该是清楚地理解高绩效组织的特点。

1.3 高绩效组织的特点

分析有助于组织变得更有效、绩效更高和适应性更强的许多不同的策略，就会发现其共同的特点和主干部分。仔细看看高绩效组织中产生质量和数量上差别的特点，我们会找到其主要的差别（见表 1—1）。

表 1—1 高绩效组织的基本原则

高绩效组织
● 任务清楚
● 明确规定结果目标和强调效果
● 授予雇员权力
● 促进和鼓动人们成功
● 灵活并极易调节以适应新环境
● 在绩效方面有竞争性
● 改造工作程序，适应顾客需要
● 保持和利益共享者的联系

高绩效组织任务明确。赞成高绩效组织的人们正逐步形成以完成任务为主的思想而不再集中精力搞计划。他们的任务一般通过关心组织目标的人的广泛参与来确定。对于任务的描述和编制过程使人们看清了该组织诱人的前景。任务的明确就确定了评估组织工作的框架。

例如，联邦开垦局意识到，不断改变的外部条件要求从根本上改变该组织的任务（Maymi, 1995）。该局的水坝发电并向整个干旱的西部提供居民用水、经济发展用水和娱乐用水。但是对水的需求的增长总是超出水源的基础量。很少有不发达地方是因为缺少水源控制系统。该局自从创建时就开始做的工作（建筑和工程管理）必须改变了。这将包括把它本身由土木工程建筑组织变为以水利资源为首的管理组织。它进行了这一变革而没有改变联邦法规。

改变该组织任务所采取的第一步就是组成一个雇员小组。主要由现场办公室人员组成，在没有高级行政部门人员或管理总代理参与的情况下，它们凑在一起绘制改革的蓝图。为发掘所有雇员的看法，局内所有会议和文件都对组织内人员开放。该小组的报告分发给全部的 6 000 名雇员，并鼓励他们进行审查评论。市政厅会议、小组工作会议和组织负责人的现场讨论会都用于从整个分布很广的组织中征求对报告建议的意见。这一切都确定后，经理的任务就是制定计划并实施改革。

高绩效组织明确规定目标并强调效果。根据这一规划或任务说明，高绩效组织明确规定要完成任务就必须达到的具体结果目标。确定这一目标需要有利益共享者的参与。制定出绩效测量方式并及时通知整个组织。结果目标和绩效测量是组织及其利益共享者强调效果的手段。

联邦退伍军人卫生局正用快捷的有效手段来改善退伍军人的医疗服务。通过改进信息分析的做法，退伍军人卫生局得到医疗结果的详尽的资料。该组织利用这一信息来更好地保护退伍军人的健康和生命。例如，通过跟踪退伍军人卫生局下属组织中心心脏手术的成功案例，他们发现了 43 个做心脏手术的医疗中心的差别。在分析了这些数据后，退伍军人卫生局推荐了缩短手术后住院的时间和减少感染与并发症危险的技术和方法。因为该局采取了各种技术和方法，所以在过去的 8 年中，心脏手术人员平均降低死亡率 13%（U.S. General Accounting Office, 1996）。

高绩效组织向雇员下放权力。雇员是高绩效组织中至关重要的核心。要达到高绩效，就要给雇员以利用他们的技巧、创造力、适