

导 言

最佳实践是如何 强化公共组织的

政府机构为什么需要采用最佳实践？对于这个问题，数千英里质量低劣的道路、年久失修的桥梁、破败与负荷过重的公共交通系统和机场、不合格的供水系统、排水处理设施的缺乏以及对把固体废弃物实行填埋这种老套做法的过分依赖，恰恰是其答案的鲜明例证（sampling）。随着预算资源变得越来越稀缺、基础设施情况的快速恶化、人口的迅速增长、环境日益恶化和教育制度更令人压抑，纳税人迫切要求其缴纳的税收产生更大的效益。对以何种更佳方式产出绩效之探索从来没有显得像今天这样紧迫。

0.1 实行标杆管理的理由

当公共部门实体开始从一个高绩效的组织引进最佳实践后，它们将更有可能在一个既定的基础上、在彼此不同的组织间分享成功策略，由此会在力争做得更好的组织之中激起一种连锁反应，这就像人脑中连接神经元的突起点的一连串刺激作用一样。我们正试图推广最佳实践的催化作用。为实现此目标，我们提出公共行政人员应担负最佳实践搜寻任务的七项主要理由。

1. 标杆管理效果显著

私营部门通过最佳实践和标杆管理所获得的质量和效益方面的改善是如此深刻与广泛，以致州、县、市、非营利性组织与联邦机构——这些组织以其在规划和实施两方面步伐缓慢而著称——正对这种强有力的分析方式的益处有所醒悟（Bruder and Gray, 1994, p. S9）。令许多组织吃惊的是，标杆管理通常展示了绩效差距。对弗吉尼亚的林奇堡市（Lynchburg）消防及紧急医疗服务部门开展的标杆管理研究显示，该市火灾死亡率高出平均水准 150%。这种结果只有在对照其他组织的最佳实践后才能期望得到（Gay, 1992, p. 18）（林奇堡市的项目产生的结果尚无法知晓。我们只能假定，引进最佳实践之后，死亡率被降低到接近平均标准的水准）。

在约翰·米盖尔·罗（John Michael Loh）将军的命令下，空军作战司令部（the Air Combat Command, ACC）对照美国陆军、海军、海军陆战队以及其他国家的空军部门，甚至私营部门内的相似单位的绩效标准，对其自身的绩效展开评估。在标杆管理开始之前，F—16 战斗机的加油时间平均为 45 分钟，之后减少到 36 分钟，然后又减少到了 28 分钟。在绩效管理领域，约翰·米盖尔·罗将军认为，任何没有进行评估的事都不可能做出改进。

还有较为著名的私营部门所做出的努力，如，通用汽车公司 1996 年对 AC 德科系统（AC Delco）燃油抽油泵实行了标杆管理，并完成了三项突破性的改进：（1）前一年模式的效益翻了一番；（2）震动量减少了 80%；（3）耐久性由 4 200 小时增至 10 000 小时（International Institute

for Learning, 1995a, p.13)。在另一次成功的标杆管理经历中,克利夫兰荣军医院(Memorial Hospital)在三个月的时间内减少了9%的未预约病人的就诊率,病人信息资料的准确度增加了5%,并且每年的加班时间减少了200个小时(International Institute for Learning, 1995a, p.28)。

国际间的标准化同样益处良多。“交番”(koban)乃日本警察的分支机构,是日本国家法律强制执行政策的组成部分,该政策要求警员应置于其所保护的公众之中。在米尔顿·S·艾森豪威尔基金会赞助下,1988年,来自美国数座城市的警官访问了日本,目的是了解交番的运作情况。首先将交番的设立作为社区警务尝试的一部分的两座美国城市是费城和波多黎各(美)^①的圣胡安市(San Juan, Puerto Rico)。改革结果给人留下了深刻印象:1989—1993年间,在圣胡安市设置交番的地区,犯罪率减少了35%;1991—1993年间,在费城设置交番的零售业区域,犯罪率也降低了24%。数年之后,即1995年的5月份,巴尔的摩警方在繁忙的商业街区区内开设了一所交番。供两名警员值勤使用的内置空调、兼具防弹功能的工作间,造价仅为150 000美元。在交番内值班的警员说道,在区内普通的犯罪案件——偷钱包、商场扒窃、强奸及抢劫——已显著减少。总之,警察基金会的执行主任艾尔弗雷德·迪安(Alfred Dean)观察到,警务部门最终接受了这一事实,也就是当公民向可资利用的资源已捉襟见肘的警务部门要求越来越多的服务之时,陈旧的警察服务方式恰恰难以发挥作用(Janofsky, 1995, p.A8)。诸如交番之类的新式做法与更佳的做法已应运而生。

2. 认同可能如期而至

引进最佳实践除了会使组织内部获益良多外,尚有许多极具价值的机会会使组织获取以资金奖励和知名度为表现形式的外在的和实际的益处。现存的许多国家级与国际级绩效奖,其获奖者是由他们探寻最佳实践的情况来确定的。举例而言,将于1997年后某个时间向公共部门开放的马尔科姆·鲍德里奇国家质量奖(Malcolm Baldrige National Quality Award),便需要(参评者)通过标杆管理来寻找最佳实践。目前,鲍德里奇奖的申报材料需要有关竞争性地位和最佳实践的数据与信息,借以关注组织绩效改

^①波多黎各(美)是自治联邦。——译者注

善的外部驱动力问题。申请人必须描述他们是如何选择竞争对手和标杆管理数据的，他们又是如何利用这两者来改善工作程序绩效并为组织设定未来努力目标的（National Institute of Standards and Technology, 1995, p.7）。

根据另一项鲍德里奇奖的要求，每一位申请人必须提交一份他如何选择标杆管理的信息资料，用以评估和改进其（工作）流程的程序的详实描述（National Institute of Standards and Technology, 1995, p.7）。换句话说，鲍德里奇奖的评审人试图了解一个组织将其绩效与什么做比较，还有它这样做的原因，并且考察隐含于组织所选择的标杆管理方式背后的基本原则何在，该组织是否始终密切关注各地标杆管理情况的最新进展，看它是否相应地适应新的标杆管理过程——或者看看它是否仅仅简单地、年复一年地重复采用相同的关于标杆管理的信息。上述判断标准的前提，一是各个组织必须将其与别的竞争对手及相似工作程序的最佳实践相比，确定自身处于何种位置；二是让公司采用新做法，通过标杆管理使突破性改进成为可能（National Institute of Standards and Technology, 1995, p.7）。当鲍德里奇奖向公共组织开放之时，争取该奖项的政府实体将不得不展开标杆管理工作，并通过关注别人的做法来确定最佳实践，而无论这些公共机构是负责核发执照的，抑或是管理一项健康保健项目的，均可如此。

最佳实践对于其他竞争而言也是一种必需的要求。自 1988 年以来，卡尔·伯泰尔茨曼奖（Carl Bertelsmann）便被授予运用创新、卓越理念促进民主社会发展的市级政府。1994 年，亚利桑那州的菲尼克斯市和新西兰的克赖斯特彻奇市作为该奖金的共同得奖者分享了 180 000 美元。伴随金钱而至的这种特殊的名声为这两座城市带来了全球如潮水般涌来的参观者、咨询人、访问者与政府行政官员，所有人都在寻求学习它们成功的秘诀。随着对奖项的竞争日趋白热化，申报人无疑要展示其寻找与引进最佳实践的非凡的技能，以保持各自所在的城市的创新精神与卓越感。每个人都想成为最优秀者。

3. 其他组织已先行一步

使政府更加有效与高效率是目前全国性的话题，然而让它在可资利用的资源日趋减少的情况下工作得更好几乎是不可能的，除非政府另寻方式

更聪明地工作。不幸的是，与私营部门不同，政府并未跟上管理实践演进的步伐。落后已导致资源的浪费，市民们因不能获得高质量的服务而沮丧不已，公共机构也不打算以商业运作方式评估与管理自身事务。为适应目前与未来的需要，包括犹他州盐湖城、内华达州里诺市、西弗吉尼亚州州政府、美国邮政总局和新泽西法院系统在内的数个公共部门实体都已着手对最佳实践方式开展调查。上述例子中的一些将在以后的章节里予以考察。

试图确证本领域内最佳绩效的机构必须首先全面地了解自身组织内部的做法。寻求最佳实践迫使组织自我反省，由此挖掘出潜力，找出潜在的问题与组织瑕疵。这样的自我评价过程，就如与一个心理医生不断深入的交流，可能是痛苦的，但最终却是有益的。

一旦一个公共机构理解了为什么在其与同类型中最佳者之间存在着绩效差距，它便能凭借这种了解改善其自身的项目绩效（“Innovation Group's Standard Report of Performance Measure,” n.d., p.4）。举例而言，当《全国绩效评论》（NPR）勾勒出种种方法——参见《从繁文缛节到结果：塑造一个花费更少而工作更好的政府》（1993），《戈尔报告》——以在联邦政府内改善电脑与沟通系统的使用时，按照来自菲尼克斯市的小组成员拉瑞恩·罗杰斯（Laraine Rodgers）的说法，要不是这种最佳实践之方式“为理念的实用性实现标准化提供许多重要的切入点和手段”，种种努力都会失败（Anthes, 1993, p.4）。《全国绩效评论》确认了数项做法，其中包括艾奥瓦州联通网，其数千英里的光纤电缆把信息与电视传送到州政府机构、学校和图书馆（引进这些做法的尝试尚未作出报告）。

即使是以在标杆管理运动中处于先锋地位而著称的俄勒冈州，也已收到下述忠告：其所采用的方式并未发挥其全部潜力，因为该州仅仅短视于州内部，而未向州外寻求绩效改善的机遇。这并不意味着没有取得进步。政府再造联盟，一项由美国公共行政学院（NAPA）主办的项目，已指出俄勒冈州在其健康保健战略中取得了重要的成果，包括于一天内为 7 000 名儿童进行免疫接种（D. Osborne, in a letter to the authors, 1995）。而且，通过紧急事件预警的标杆管理工作，俄勒冈州使建筑火灾损失从 1989 年的 7 920 万美元减至 1993 年的 5 720 万美元（Oregon Progress Board, 1994）。

南弗吉尼亚大学的约翰·柯林（John Kirlin）在 1994 年对俄勒冈州标杆管理工作所作的评估中，为该州提出了一项新的标杆管理的策略。柯林

划” (Oregon Economic Development Department, 1989

20

p.8)

(Harty and Kirhn, 1994,

(National Institute of Standards and
Technology, 1995 p.17)

(General Accounting Office, 1994)

1993

12862

National Performance

Review, 1995, p.1)。隐含于所有这些官方行为中的理念是公民应得到与之缴纳的税金相称的高质量服务。举例而言,如邮政服务系统,为挽回长期以来低效率的坏名声,已规定了如下的邮递标准:寄至 500 英里范围内的一级邮件的 95%将在一个营业日内送达;在 501 英里与 2 500 英里之间的邮件将在两日内送达;更长距离的邮件,三日内送达。在得到最终的调查结果——顾客认定这些做法是优良做法——之后,邮政部门的官员制定了这些标准。这些标准适用于全国的所有邮递机构 (Fischer, 1994, p. S3)。

随着联邦政府对顾客服务及质量作出改进,公民对那些仍按陈旧方式运作的州与地方政府将不再能忍受。来自上层与基层两方面的压力将使州和地方政府措手不及,除非它们现在就行动起来。

4. 在他人工作的基础上作出探索是明智的

发明创造并不是表现创造力的惟一途径。在他人发明的基础上探索或改进也是正常的,且省时省钱。当一个组织学习别人的经验时,会显著地减少拉升学习曲线所需要的时间和作出改进的花费。举例而言,60 年代,坦迪(Tandy)改进了战后的电子数字集成器与计算机(ENIAC),制造出第一台现代民用电子计算机,其重量为 30 吨,长宽分别为 18 英尺和 80 英尺。十年之后,苹果电脑公司在坦迪模式机的基础上进行了改进。现在数个电脑生产商正通过在与它们的竞争对手推出的新产品基础上的不断改进(看来几乎每月都在进行),争取在行业中取得领先地位。简单地说,最优绩效是建构在一个组织采用本行业最佳的产品或服务特长的能力,与供给无疵产品和服务的能力的基础之上的。不仅组织不得不这样做,而且它们第一次就得做成功。正是技能与时机选择的结合——这听上去合理而简单,事实上却很困难,因此并不平常——引致最优绩效(Public Management Group, *Benchmarking Law Enforcement Service*, p.14)。按照库珀斯及利布兰德顾问公司(Coopers & Lybrand)的说法,“明日的领导组织就是今日的革新者”(Coopers & Lybrand, n.d., p.4)。

由于许多政府实体在它们的活动领域内处于垄断地位,因此在公共部门内几乎没有进行改进的动力。主流的看法认为,大量政府部门,在其全部发展历史中,已经艰难而缓慢地一步步做出了改进。如今,萎缩或平衡的预算与公民不断增长的需求对根本性的变革提出了要求。利用最佳实

践，公共组织能够以更类似于与外部竞争相互促进的模式，在更高的层面上运作，而在这一层面中，变革的步伐更快，变革的数量更多。

5. 你别无选择

公民欲图享受高质量的服务作为他们缴纳税金的回报，恰如其花钱购物那样。私营部门愈来愈多地关注质量和价值的现象已提升了公民对公共部门的期待（Gay, 1992），并且使他们对公共部门工作的不满愈加强烈。《全国绩效评论》认识到，纳税人对他们不得不为被视为来自政府机构的差劲的服务付费而感到震惊（National Performance Review, 1995, p.1）。举例而言，任何人均能在约一小时内从一家零售用品店购得一副眼镜，然而按照美国总审计局（GAO）的观察（1994, p.7），退伍军人为从退伍军人事务部（VA）领到专配的眼镜却不得不等待六周。如果退伍军人事务部对照私营零售商的高绩效进行标杆管理，并随之引进在这些单位中使用的做法，将会使退伍军人事务部的拖拉时间得以显著减少。

许多公共行政人员不想听到参议员约翰·格伦（John Glenn）（D—俄亥俄州）告诉他们，“全国均有一种很深的感受，即政府已不能履行自身的任务”（Fischer, 1994, p.52）。公共行政人员深深意识到失望的公民对政府应当具有有效性和有回应性的呼声正愈发高涨。投票人反对浪费税金，反对政府在规划国家的未来时出现失误，反对各级政府官员缺乏真正的责任心；他们斥责政府毫无回应性，死气沉沉，过于官僚主义。目前这种“要求改头换面或解散重来”的心态反映在 1994 年 9 月的选举中，当时选民出于恼怒或失望，把数个现任官员“轰”出了政府。伯泰尔茨曼基金会（Bertelsmann Foundation）的主席罗伯特·莫恩（Robert Mohn）曾说过：“使我们的公共行政系统现代化的必要性从来没有像今天这样强烈，这是公共支出不断缩减、公民对于低效率的官僚体制的不满日渐增强的结果”（“This Year’s Carl Bertelsmann Prize”, 1993, p.1）。若不即刻采取行动，公众期待与机构绩效之间的差距将持续增大，公民对政府的不满的压力也将日增。

由于联邦、州和地方层次的预算削减，且国会也在努力削减或下放大量联邦资助项目，地方权力机构正面临史无前例的预算压力。可以预见的是地方权力机关将被要求以更少的资源做更多的事（Bruder and Gray, 1994, p.59）。对于地方官员来说，生产力的提高和质量的改善已不再是

可以选择的问题。从现在开始，组织的成功、竞争力和稳定性将由公共机构改善其工作程序的效益和速度来决定。最佳实践、标杆管理、工作程序的再造和以顾客为中心已不再是不可想像的；它们是适应今天环境所必需的（American Productivity and Quality Center, n.d., p.1）。

数年来，私营组织已自发向外寻求绩效改善理念。今天，公司的成功一般都被认为是它们采用了尊重他人成就的方式的结果。摩托罗拉从达美乐比萨店引进管理方法的做法以及施乐公司学习 L.L. 比恩公司仓储生产的方式的事例都是其中被引用得最多的例证（Doades, 1992, p.15）。尽管公共机构收集项目数据已有数年，却从未在持续和大范围的基础上对政府项目进行过比较性的绩效分析，这也许是由于这项任务并不那么简单的缘故。公共机构不像私营组织，它们之间的合作伙伴关系将会经历一段更加艰难的时日，以便在重重障碍中就采用何种类型的绩效分析方法和就某些术语的界定达成一致（“Innovation Group's Standard Reporting of Performance Measures,” n.d., p.3）。公共部门的首次最佳实践——标杆管理工作将显得尤为迫切，第一次由起点进发的机构或部门必须作出创新，并为后来者开辟道路。

6. 标杆管理促成合作

找寻最佳实践的其他益处并不如质量或绩效改善那样明显，然而它们恰恰同样具有重要性。例如，《全国绩效评论》发现数名联邦雇员已非正式地联合在一起，并组建了标准化网（BenchNet），该网络被设计用来在他们的不同机构之内推进标杆管理。标准化网——其正在开发可为联邦政府带来所希望的各种做法的数据库——可以通过联邦工作人员世界（FedWorld）电子公告栏进入（National Performance Review, 1995, p.4）。美国质量控制协会（ASQC）也已构建了一个全国性的网络。其标杆管理竞争中心创建了拨号公告栏，标杆管理信息交流栏目（TBE）使美国质量控制协会会员可以检索由杂志引文构成的最佳实践数据库（“Benchmarking Code of Conduct,” 1994, p.15）。对最佳实践的凸显激励着各机构向外部学习，并有助于政府与商业部门之间建立联系纽带。而这种关系以前是不存在的。

最佳实践和标杆管理首次使各不相同的公共职能部门聚合在一起——人力部门、刑事审判及其他部门——以改造社会。各种机构、市政当局和

各州参与具有标杆管理性质的搜寻最佳实践的活动，均可从相互就当前重要的课题——如犯罪、无家可归和商业复兴等——所进行的交流中获益（Scully, 1995）。凯瑟琳·巴雷特（Katherine Barrett）和理查德·格林（Richard Greene）（1993）在他们寻找全美运作最佳的城市项目过程中发现了这些联系的重要性，并于他们发表在《金融世界》杂志的“聚焦最佳”系列文章中予以详细论述。由美国质量控制协会成立的技术委员会——公共部门网支持政府实体间的合作，也协助政府机构增强提供服务的能力，以满足，甚至超越公众之期待（Public Sector Network News, 1994, p.1）最佳实践正被证明是引入稳固持续的合作关系的最佳方法之一。

7. 视纳税人为顾客

巴雷特和格林（1993）在关于运作最佳的城市的文章导言中，引述了三大吸引其跑遍全美所有城市的关于城市的荒诞说法：“没有任何事情会变好，‘使事情变得更好的惟一方式是花更多的钱’以及‘当你花钱越多，事情只会变得更糟’（p.37）。公共机构大规模采用最佳实践可能会将这些荒诞的说法从媒体报道中和美国人追求优良的心理中完全消除，因为最佳实践鼓励新颖的思考并使可能的结果得以扩展。

寻求最佳实践的原因在于用一种新的思考方式考虑政府在社会中的作用。鉴于公民的不满情绪不断增加和与之相随的限制政府收入的运动，“机智的政府官员正开始把他们的选民当做付费的顾客，他们有权利获得回报性的服务、高效率的绩效和因自己的税费投资而获得一种顾客满足感”（“Governing for Results,” 1994, p.3）。又有多少人会把他们收入的大部分以私人名义投资于其并不相信会给自己带来丰厚回报的项目上呢？具有私营部门供职经历的西弗吉尼亚州长加斯顿·凯普顿（Gaston Caperton）在其任内的早期便观察到州政府在提供服务方面效率低下。由于意识到纳税人越来越多地要求“钱扔到水里也要有个响声”以及预算只会继续缩减，凯普顿开始四处寻求无需额外费用便可改善政府效率的方法。以通用电气公司为榜样，并基于一种全面质量管理的哲学，他开始把标杆管理作为西弗吉尼亚的激励创新（Inspire Initiative）计划的第二阶段。其他政府领导必须开始视税金为社会中公民的投资，而绝非政府有权力征收的取之不竭的资源。

由于上述七个理由中的一个或多个而选择采用最佳实践的公共部门领导者领悟到，在协助社会于不断变化的世界经济之中参与竞争的过程中，政府作为领路人和催化剂而起着关键的作用。他们也承认，政府作为公共服务的提供者是具有局限性的。这些领导者应对着下面的现实：即政府必须成为有限的财政资源的更好的管理人员，方法是将资金重新配置于更具需求性的优先项目上，及早控制住问题，并为纳税人提供一份更加全面的有关支出回报的账单（“Governing for Results,” 1994, p.4）。成功的领导者可从他们的投资中得到丰厚的回报，这是通过利用诸如最佳实践和标杆管理等工具和方法实现的。这就是在面临持续变化的情况下保持领导能力和绩效的秘密。

0.2 标杆管理与公共部门

这是一本关于过程的书。我们的目的是描述应用于公共部门的标杆管理并促进对它的利用。对过程的关注是我们的处理方式区别于其他类似书籍之处。我们还避免了充满数据性的教科书模式和充满技术性术语的单纯讨论，这两种方式均无益于那些对寻求最佳实践最有兴趣的组织或个人。我们认为，当你在检验本书所提出的步骤和问题时，都会保持一种实际的平常心态。

我们所考察的资料和方法并非完全局限于政府机构。它们也适用于非营利组织、公立学院和大学，这些组织与政府机构一样，都面临类似挑战。所有这些组织均被视为变革迟缓的官僚机构，然而它们却正经历着预算逐渐萎缩，顾客要求更多和更佳服务之境况。

当然，在公共部门内为寻求最佳实践而展开的成功的标杆管理远非只是要求掌握技术程序。我们不想留下这样的印象，即我们忽视了公共部门组织运作的特殊情况。我们在这里承认一些在公共领域工作中的真实情况。有些问题除非放在最优先的地位来加以处理，否则它们便会成为严重的障碍。举例而言，如果标杆管理项目的发起人得不到政治支持者对这一做法的首肯，该项目便不可能顺利开展。没有哪个公共部门的从业者能够把每天的政府日常工作与政治的尔虞我诈分离开来；他也无法摆脱与当选

领导人的关系，而这些当选领导人的高频率的更替又具有广泛的影响。某一天你的（政治上的）支持者还在，而第二天，他便可能因在选举中失利而退出政坛。公共部门内面临的其他挑战还包括：缺乏从事标杆管理的人员和资金。在发起标杆管理项目之前，做好预算与人员的限制因素的规划将极有益于积极结果的取得。

政治家和工会的观念对标杆管理和最佳实践的实施形成了关键的障碍。在马里兰州，州长帕里斯·格伦迪宁（Parris Glendening）已发起了一项以社区为导向的治安项目——由警察与每一个相邻街区的居民和商店努力合作，以查实犯罪的根源并征求社区的需求——作为本届州政府刑事案件政策的中心环节。在一次公共集会中，当时马里兰州社区治安计划最热情的支持者之一——美国首席检察官珍妮特·雷诺（Janet Reno）正在做主题演说，格伦迪宁当众宣布了他最近的规划，即全州范围内警察培训设施的建设。这次集会给了这位州长一次机会，通过向选民显示他严惩治犯罪的决心以及将如何作出努力来保证本计划获得全国最高检察长的注意和赞许，他赢得了关键性的政治效益。更加巧合的是，推出培训设施建设仪式恰好是在格伦迪宁的家乡普林斯乔治（Prince Georges）的一位警官公开强烈质疑行政长官支持和承诺在社区实施治安计划的数天之后（Jeter, 1995）这位警官向新闻记者揭露说，他将因为使这一做法得到实施而与他下属的部门展开斗争。这里我们的政治家，这位州长在利用一项最佳实践，而负责最佳实践实施的行政部门领导却可能由于内部的因素而遭受挫折。官僚内部的争斗是努力从外部向本组织引进最佳实践时所常见的一种副作用。

为了在马里兰州取得成功，以社区为导向的治安计划将不得不克服执法机构内部所存在的认同缺乏。这种非认同心态会在新做法与组织文化（新做法将被引入其中）出现冲突时出现。首先，警务部门遵循一套严格的等级制度；社区治安计划授权巡逻警员设计和执行自己的一套警务措施，这对等级制度的权威具有挑战性。其次，执法警官不信任这种方法，因为它是一种既未经验证，也不受人欢迎的与传统模式相背离的举动，而传统模式 50 年来一直是作为执行标准的。最后，长期保持的传统难以更改，尤其是面临警察工会的干涉时。加入警察队伍寻求风险和刺激的警员可能并不情愿接受他们新的、缺乏刺激性的角色定位。培训警员的目的是

抓捕违法分子，而非为社区居民提供咨询或建议，并且反对者已声言，新的治安计划把警员变成了携带武器的社会工作者。通过签署使普林斯乔治警务部门成为培训设施建设的发起单位的文件，州长可能有效地应对了对突破性改进并不感兴趣的纷繁复杂的官僚机构。时间将证明，上述情况并不局限于公共安全组织，它可能出现在任何类型的官僚机构内。

恰如工会和行政部门的竞争性利益必须引起高度关注一样，在作出再造和重塑努力时也不能忽视立法机构作用的存在。对《戈尔报告》（Gore Report）（National Performance Review, 1993）最强烈的指责之一是该报告并未陈述国会在创设和改造行政架构和运作中所起的作用。在联邦层面上，正是国会最终决定了一个机构的意图与目标。《全国绩效评论》忽视了来自国会层面的合作，而这种合作对于贯彻其所推荐的措施来说又是必不可少的。

罗纳德·莫（Ronald Moe）（1995）把关于检察官的职责的问题作为证明《全国绩效评论》过于天真的一个例子。在“删减繁文缛节”章节中，副总统戈尔设计了一个有价值的目标：停止让公务员向过程负责，而开始让他们向结果负责。该目标之后的一份由六部分组成的行动纲要保证实现具体的成果。这份纲要中的第四个步骤要求重新勾勒检察官的职责导向，“使其工作重心由惩治破坏规则与法律的机构转移至协助各机构学习如何工作得更好”（National Performance Review, 1993, p.13）。同上述目标同样值得钦佩的是，总检察官的对抗性地位是其最初获得授权的一部分。罗纳德·莫的看法是，为了改变这种授权，国会必须首先修订法律。

在他们的项目设计中，寻求最佳实践的组织有必要阐明需得到来自立法机构的合作，他们应该保证标杆管理和着手实施最佳实践的努力得到代表公众的立法议员的支持，而非敌视。

对于所有正在准备开展标杆管理的组织来说，一个重要的挑战是识别那些潜在的障碍。背景研究和来自机构官僚的简报可以揭示一些可能会与引进的做法相抵触的规约。各个层次的政府机构均在法定要求下运作，而对于这些法定要求，其私营部门的同事可能无须重视。法规并不一定妨碍最佳实践的采用，然而它却增加了另一种难度。举例而言，1995年的一份总审计局的报告透露，国防部对于利用私营部门的分配机构给军事基地

的炊事部门配送食品将葬送小企业的机会的情况十分关注。当总审计局发现许多已经存在的私营部门的分配机构事实上就是小企业时，国防部的关注也就缓和了（General Accounting Office, May 1995）。在上述情况中，法规并未与国防部改善绩效的努力发生冲突，然而，其他机构不可能总是如此幸运。

公共部门的标杆管理尚处于其实践的最初阶段，并且案例也很少。为阐释该方法的方方面面，我们发现有必要重复参考数个有完善记录的案例。读者应当记住，实例并不多，且有确证结果的数量就更少。

在本书内容中，我们运用两项就我们个人而言已相当熟悉的案例研究来阐明尽可能多的概念：盐湖城实施的一项标杆管理的联合研究和里诺市关于顾客服务的研究；一项具有三个组成部分的标杆管理研究项目，它出自西弗吉尼亚的激励创新计划：雇员培训、顾客满意度和一站式商业注册（one-stop business registration）。当需要生动表述标杆管理的构成要素时，我们会经常提到这些案例。

对于公共部门和公共行政人员来说，标杆管理和寻求最佳实践是一种强有力的、并大有前途的新式工具。本书将针对具有政治敏感性的公共环境，尽量使对最佳实践的分析、检验和采用变得更加容易。

第1篇

为标杆管理作准备



- 弄清什么是最佳实践
- 确定最佳实践的标杆管理
- 评估标杆管理的组织准备
- 选择标杆管理程序

第 1 章

弄清什么是最佳实践

对何为最佳实践作出界定使人们联想到对平等、色情或项目成果等作出界定所进行的尝试：写得很多，但取得一致认同的却甚少。然而，仍有三种对何为最佳实践作出界定的普通方法。

1. 最佳实践就是好于你现在的做法的实践。今天，在美国甚至世界范围内，从业者通过职业关系和职业团体彼此紧密联系，他们似乎都在寻求改进工作的方式。他们对本组织外的新的做法津津乐道，并愿意考虑（采用）有助于本组织绩效改善的任何做法。当约翰·斯卡利（John Scully）在美国公共行政学院（NAPA）中建立一个包括美国市长会议公布的有关最佳实践的报告的资料库时，他在第一周内就收到了 200 多件有关该报告的咨询。

我们热心于努力改善与政府官员的对话。弗吉尼亚