

政府绩效管理

制度、战略与方法

刘旭涛 著

机械工业出版社

序

张德信

政府绩效管理是现代公共管理的前沿课题，也是世界各国公认的难题之一。组织绩效管理不同于单纯的绩效评估，也不是传统意义上的单一的业绩考核，更不是领导者手中掌握的大棒式的“监督”、“惩戒”工具。作为一种新的管理理念和方法，组织绩效管理贯穿于组织管理的全过程。它对于推动组织实施战略规划、实现组织既定目标、促进组织持续发展、保持组织持续沟通等起到至关重要的作用。在当今西方各国的行政改革过程中，绩效管理作为先进企业的成功经验得到政府的普遍吸收和借鉴，并已演变成当今西方各国实施政府再造、实施政府变革、落实政府责任以及改进和评价政府管理的一个行之有效的工具。从目前的情况看，以英美为首的西方国家在政府绩效管理的实践方面积累了较为丰富的经验，取得了一定的成就，而且也形成了一套较为成熟的理论和方法，但仍然不能说已经取得了突破性的进展，理论的深入研究和实践的不断探索仍在继续进行之中。

在我国，由于政府管理正处于体制改革和调整阶段，人们的关注热点更多地驻留在体制改革、职能转变、机构调整等问题上，因而对改进政府管理方式、提高政府管理水平并没有给予充分的重视。但随着我国行政管理体制改革的不断推进，这个问题必将紧迫、明确地摆在我们面前。中共十六大提出的“行为规范、运转协

调、公正透明、廉洁高效”的行政管理体制改革目标，不仅要求我们进一步转变政府职能，同时也要求我们必须在改进政府管理方式、提高行政效率、降低行政成本等方面加大力度。

目前，国内公共管理领域的著述中，谈体制、职能、机构以及人事制度等方面的较多，谈管理过程、运行机制等方面的较少，而谈及政府绩效的更少了。作者将这一课题作为自己博士论文的选题，并进一步完成自己的专著，体现了一个年轻学者锐意探索、敢于创新的理论勇气。这本论著不是局限于对绩效管理和绩效评估方法的一般性梳理和介绍，而是通过对当代西方国家行政改革过程中管理模式变迁的描述和分析，系统总结其中所内涵的逻辑性规律，寻找和归纳出实施政府绩效的制度基础，并在这一制度基础上构建出政府绩效管理的战略框架，从而实现了政府绩效管理理论研究上的突破和创新。作者将选题的切入点选择在实施政府绩效管理的制度基础之上，有利于深入探讨绩效本身与政府管理模式之间的深刻的必然联系；作者构建出实施政府绩效管理的战略框架，提出了基于战略导向的绩效管理模型、各种资源的整合系统以及综合性的绩效评估体系和方法，有助于提高政府绩效管理过程中的科学性和规范性。

在研究方法上，作者也有自己独到的创新之处。将政府管理模式作为具体分析政府绩效管理理论与实践的制度变量，通过对政府管理模式的起源和变迁过程的理论分析，寻求在这一制度变迁中行政效率改进和评价方式的转变规律，揭示出在政府组织中“绩效途径”取代“效率途径”的必然性，从而为引出政府绩效管理的制度基础和战略框架奠定了理论基础。

该论著同时也具有较高的实践价值。作者对西方发达国家在公共管理过程中应用绩效管理方法的理论背景和制度基础的深入系统的研究，为我国政府在行政效率和绩效评价方面的工作提供了理论支持；有助于在我国行政改革中借鉴绩效管理的理念和方法，实施分权化管理，建立责任机制，树立结果为本和顾客理念，从而提高

我国政府公共服务的质量；有助于改善我国的政府管理机制，提高行政效率，建立廉洁、高效的政府管理模式。这些无疑对我国行政改革和公共管理实践具有十分重要的意义。

二〇〇三年八月

（作者系国家行政学院教授、原行政管理教研部主任，国家社会科学基金项目专家组成员，全国行政学教学研究会副会长兼秘书长。）

目 录

序.....	张德信
导论	员
一、研究的理论背景和实践意义	员
二、国内外研究现状	缘
三、研究目的和内容结构安排	怨
四、分析框架和研究方法	圆
第一章 效率研究的基本问题	猿
第一节 效率研究的三个层面	源
一、个体效率层面	苑
二、社会效率层面	苑
三、组织效率层面	愿
第二节 组织效率的研究方法	园
一、技术效率研究方法	园
二、行为研究方法	源
三、配置效率研究方法	苑
四、制度效率研究方法	园
五、综合研究方法	猿
第二章 传统行政模式的局限性与效率困境	猿
第一节 传统行政模式的效率基点	猿
一、理论渊源	猿
二、基本假设	源

第二节 传统行政模式的主要问题	缘
一、外部关系：适应多变和多样的环境	缘
二、内部关系：官僚组织的弊端	缘
三、公共组织与私人组织的差异性	缘
第三节 传统行政模式的效率困境	远
一、多元化目标所导致的价值冲突	远
二、评价产出的困境	苑
三、制度结构的非市场化	苑
四、行政程序的规则化	苑
第三章 新公共管理的突破：“绩效途径”	
取代“效率途径”	苑
第一节 新公共管理运动中的管理主义取向	苑
一、管理主义的内涵	苑
二、管理主义价值的重新发现	愿
第二节 公共部门绩效管理：一种新的管理工具	愿
一、寻求“行政效率”的替代概念	愿
二、绩效管理：一种新的观念和系统	愿
三、绩效管理在政府部门中的作用	愿
第三节 英美两国推进政府绩效管理的改革策略	愿
一、英国新公共管理运动中的绩效管理策略	愿
二、美国政府再造中的绩效管理策略	愿
第四章 实施政府绩效管理的制度基础、战略框架	
与评估方法	员
第一节 制度基础	员
一、分权化管理	员
二、责任机制	员
三、结果为本	员

四、顾客导向	员颢
第二节 战略框架	员颢
一、基于战略导向的绩效管理模型	员颢
二、各种资源管理的整合系统	员颢
三、综合性绩效评估体系	员颢
第三节 评估方法	员颢
一、绩效指标的作用	员颢
二、绩效指标的设计原则	员颢
三、绩效评估工具的选择	员颢
第五章 中国政府绩效管理的实践探索与前景分析	员颢
第一节 中国政府绩效管理的经验探索	员颢
一、烟台市推行“社会服务承诺制度”	员颢
二、河北省的干部实绩考核制度	员颢
第二节 中国政府绩效管理应用的前景分析	员颢
一、当前我国政府绩效管理的发展状况	员颢
二、当前我国政府绩效管理的实施条件与策略	员颢

参考文献

后记

一、研究的理论背景和实践意义

提高政府绩效，是公共管理始终追求的基本目标之一。但是在实践中，政府（包括其他公共部门）的“管理无效”现象却经常成为公众抱怨的主要话题，政府的能力和效率经常被当作人们怀疑甚至攻击的对象。在公共管理研究中，面对纷繁复杂的公共管理目标集，研究者们难以找到

况看，绩效管理在公共管理领域的应用还存在着诸多困难，但是经过公共管理专家以及公共部门实践先驱者们的不断探索和努力，其应用范围日趋广泛，各种手段、工具和方法被逐步引入和开发，开始日趋完善，实施的效果也日臻显著。正如戴维·奥斯本和彼德·普拉斯特里克在他们所著的《摒弃官僚制：政府再造的五项战略》中指出：尽管比起其他途径而言，绩效管理改进绩效的过程通常更为缓慢，它的实施也需要更长的时间（通常需要三年或四年），但是世界范围内的政府再造者都发现，使用绩效管理可以使政府的生产率获得显著、持续的增长。^①从实际效果看，政府绩效管理的实施主要起到两个方面的作用：一是检验和评价的功能，通过绩效管理和绩效评估方法能够知道政府部门的管理绩效的现状究竟如何；二是改善和提高的功能，通过绩效管理和绩效评估方法可以对政府管理加以改进和提高。从整个绩效管理的全过程看，绩效管理不仅仅是绩效测量或评估，还是指引我们到达希望目的地的系统方法和手段，是持续改善公共政策和公共项目的一种系统方法。评价和改进这两方面的功能是相辅相成、互为因果的。只有在对政府管理现状和管理结果有一个全面而准确的评价的基础上，我们才能具有针对性地进一步加以改进和完善。

通过考察西方国家的行政改革，我们可以得出这样的结论：当代西方国家行政改革虽然也关注政府的功能和作用，但改革的路径更多地是通过政府组织自身的结构化改造和内部管理机制的改善来实现的。其原因在于，政府外在体制功能的改变与政府内在结构机制的调整之间存在着逻辑上的必然联系。

随着我国改革开放的力度不断加大，以及政府行政改革实践的不断深入，英美等西方发达国家的一些行政改革经验开始引起

^① [美] 戴维·奥斯本、彼德·普拉斯特里克：《摒弃官僚制：政府再造的五项战略》，谭功荣、刘霞译，中国人民大学出版社，2004年，第15页。

国内政府部门以及行政学界的关注。在理论方面，一些先进的政府管理理念和思潮开始逐渐在我们的行政改革中得到吸收和借鉴，如政府与市场关系的理论、政府与社会的关系（治理理论）、政府组织的理论（政策制定与执行的适度分离）等等。但是，我们也注意到，中国当前的行政改革更多地着眼于宏观的“体制层面”和“结构层面”，局限于政府机构的增增减减和职能的调整转变，关注的热点更多的是机构改革，政府职能转变，政府与企业、社会的关系等问题。尽管我们也试图通过行政体制改革来改善政府管理，提高政府绩效，以适应市场化的经济体制改革的需要，并推动社会经济的全面发展，然而我们对微观层面的政府内部“管理问题”却很少予以更直接的关注和深入的研究。政府内部的管理运行机制更多地处在一种“黑箱”状态下，或者仍停滞在原有计划经济体制的状态下，“管理问题”仍没有与现有行政体制改革和政府职能转变有机地结合起来。进一步讲，我们缺乏一种有效的方法来评价政府改革之后的管理水平如何以及效果如何，因而也就更谈不上改进和提高政府管理的水平了。在公共管理领域，我们似乎更多地凭借模糊的直觉和感性的经验来判断政府的“行政效率”如何，甚至我们对“行政效率”一词本身的含义就存在着诸多解释和难以统一的认识。因而，在衡量行政效率方面，我们面临的不仅仅是缺乏充分和有效的判别信息，同时也缺乏如何利用这些信息进行有效评价的方法和工具。

因此，在当代西方发达国家行政改革中，较为盛行的管理主义思想以及由此所采用的大量管理技术和方法，目前在我国行政改革实践中仍没有引起人们的广泛关注，绩效管理方法即是一例。对于这种现象，我们会提出这样的疑问并希望能够加以解释：西方国家是如何在公共管理中应用绩效评估方法的？其理论背景和制度基础是什么？为什么绩效管理与绩效评估方法在中国公共管理领域目前仍没有引起足够的重视？如何在中国公共管理实践中引入绩效管理或绩效评估方法？作者认为，如果对上述问

题能够给予令人满意的解答，无疑对我国行政改革与公共管理的理论和实践具有十分重要的意义。

二、国内外研究现状

西方发达国家对政府绩效问题的研究，与政府管理模式的变化有着密切的关系。在传统行政模式下，早期对政府绩效的研究由于受到科学管理运动和一般管理理论的影响，主要采用技术效率（亦称机械效率）的研究方法。他们认为，公共组织与私人组织在管理方法的本质上没有任何区别，因而普遍的效率原则对政府和企业都是适用的。如 19 世纪初美国学者哈林顿·埃默森提出著名的“五条效率原则”，在公共行政领域也同样备受青睐。其后，由于行为科学的出现和发展，效率研究开始关注人的因素，对组织内部沟通联系、领导风格、人际关系和其他组织内部状态的评价开始部分取代传统的技术效率测量。在这一阶段，效率研究仍然没有摆脱传统行政模式的束缚，对政府绩效的改进和评价仍然存在着诸多困境。

二战以来，到 20 世纪 70 年代，西方国家对政府绩效的理论研究和实践进入了一个新的高潮。由于政府规模的不断扩张，政府绩效问题日益引起人们的关注。在理论研究方面，赫伯特·西蒙等行政学者对行政效率改进和评估提出了非常有益的建议，这些思想在克拉伦斯·里德利和赫伯特·西蒙 1953 年合作出版的《市政活动的评价》以及西蒙本人 1947 年出版的《管理行为——管理组织决策过程的研究》（第一版）的著作之中得到了集中体现。此外，这一时期的行政效率实践活动也非常活跃。如美国二战后的两届“胡佛委员会”（1947 年和 1953 年）和 1971 年尼克松政府颁布的“联邦政府生产率测定方案”（1971 年），以及英国 1968 年奏响新公共管理运动序曲的“雷纳评审”（1968 年）等，都是基于公共部门存在的效率问题而制定的改革方案。

但是，在西方国家传统行政模式下，行政是作为执行工具而存在的。效率虽然被标榜为公共行政追求的主要目标，但效率追求的导向却是更多地关注行政资源的投入（如预算、人员编制等）以及行政程序的合理性，而最终结果的好坏却很少受到关注。欧文·韋休斯在其《公共管理导论》中写道：“无论采用何种标准，在传统的行政模式中，绩效管理都是欠缺的，这种情况对个人绩效或组织绩效都是如此。”在传统的行政模式中，人们笼统地讲政府管理的目的是“追求行政效率”，但却缺少有效的工具和手段来衡量效率的高低。休斯认为原因可能是“我们过去或许曾经假设官僚制组织会自然而然地产生结果，故无须任何明确的测量。”^①

随着 20 世纪 80 年代以来英国新公共管理运动和美国政府再造运动的兴起，新管理主义思潮成为指引西方各国行政改革的一条重要指导思想。绩效管理成为西方各国行政改革方案中的一个重要组成部分。在理论研究方面，关于公共管理的技术和方法的著作和文章大量涌现，包括战略管理、全面质量管理、标杆管理、目标管理、绩效预算、人力资源开发与管理技术等各个方面。其中，对政府部门的绩效研究也进入了一个全新的发展阶段，用全新的“绩效途径”取代传统的“效率途径”，成为当代西方各国实施“管理主义”行政改革方案的重要组成部分。绩效管理和绩效评价方法作为一种新型的效率改进和评价技术，应用越来越广泛，已成为当今政府部门和其他公共部门的“管理工具箱”中的一件有力武器。新公共管理运动和政府再造运动在促进公共部门功能的市场化定位、提高公共服务质量的同时，必然也会引起公共部门内部管理制度（组织、人事、预算等）的变化，并通过内部管理制度的改变进一步促进公共部门功能的调整。内

^① [澳] 欧文·韋休斯：《公共管理导论》（第 6 版），彭和平等译，中国人民大学出版社，2006 年，第 106 页。

部管理制度的变化，为改进、衡量和评价公共部门组织的绩效提供了可利用的信息和有效的激励机制，从而使绩效管理和绩效评价的效用大大提高。

绩效管理方法在西方国家政府管理实践中取得了显著成效。撒切尔政府在“雷纳评审”之后，又陆续出台了幾次重大改革措施，如财务管理新方案、下一步行动方案等，可以说正式拉开了英国新公共管理运动的篇章。到 20 世纪 90 年代梅杰政府的“公民宪章运动”以及“竞争求质量运动”，将重点进一步放到公共服务的质量方面，并引入公共服务的外部评价主体，从而使绩效管理更加战略化和系统化，绩效评估方法也得到进一步改善。而布莱尔政府的电子政务运动为评估和改善政府绩效活动提供了更加便利的信息。

应用绩效管理方法的集大成者当属美国的克林顿政府。美国历史上是一个非常重视管理主义理念的国家，强调在政府管理中运用企业管理技术和方法。但是，美国也同样遇到世界各国普遍面临的官僚制组织的困境，政府绩效不彰、繁文缛节、缺乏激励等现象同样存在。1985 年以来，卡特政府曾试图通过《公务员改革法》来提供更加灵活的政府人事管理机制并引入绩效工资方法，以解决政府人事制度的僵化问题，虽然最终的成效并不显著，但却引发了人们对政府管理问题的深入思考和研究。1993 年，由时任美国副总统戈尔领导的国家绩效评审活动发表了名为《从繁文缛节到结果导向——创造一个花钱少、工作好的政府》（简称《戈尔报告》）的报告，标志着美国政府再造运动正式拉开序幕。通过对政府组织进行企业化改造，使政府的组织结构、运行机制、人事制度、预算制度等发生了很大变化，为先进企业的管理技术在公共部门中的应用提供了“制度平台”。

我国自改革开放以来，一直非常重视政府的行政效率问题。早在 1982 年，邓小平在关于《党和国家领导制度的改革》的讲话中就尖锐地指出了官僚主义所带来的机构臃肿、办事拖拉、不

讲效率等弊端。1982年以后的历次政府机构改革，都把“精简、统一、效能”确立为改革的基本原则之一。1995年12月召开的中共十六大，又进一步提出了当前我国深化行政管理体制改革的目标，就是要形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。“改进管理方式”、“提高行政效率”、“降低行政成本”等，也成为这次改革的重要内容。由此可见，行政效率始终是我国政府机构改革中的重点和难点问题，提高行政效率已成为当前行政管理体制改革的基本目标之一。

在行政效率和政府绩效的理论研究方面，自20世纪80年代我国行政学恢复建立以来，行政学就始终把行政效率作为一项重要研究内容。在周世述、夏书章、黄达强等早期行政学者的研究中，对行政效率概念的确立，行政效率基本要素、测量标准和方法都给予了专门阐述，从而为我国行政效率的理论研究作出了开拓性的贡献。随着行政学发展的逐渐成熟，效率研究也开始逐渐摆脱机械的、孤立的、局部的状态，开始探讨“提高行政效率的途径”、“效率与公平的关系”等影响行政效率的综合性因素。因为，研究者们已普遍意识到，由于政府组织的公共性和多元性特征，行政效率与企业效率相比，无论是在效率的改进测量上还是效率指标体系的构建上都显得相当复杂。但是，这种围绕行政管理各个方面探讨提高行政效率途径的综合性研究方法也存在着很大的局限性：研究方法上以定性描述为主，缺少量化的测量和评价工具；只有高度抽象和笼统的原则，缺乏相关性、针对性和可操作性。^①此外，由于长期以来我国政府管理模式仍带有明显的中央高度集权的计划经济特点，西方国家传统行政模式中官僚制度的诸多弊端在我国政府行政管理中亦有所体现，因此，在行政效率的理论研究方面，我们或多或少也同样遇到了西方国家传统行政效率研究中所面临的困境。

^① 周至忍：“公共性与行政效率研究”，《中国行政管理》，1995年第1期。

近几年，随着我国行政体制改革的不断深入和政府管理水平的不断提高，一些地方政府和部门已开始尝试进行政府绩效管理和评估的实践活动。如 1999 年山东省烟台市建委试行的“社会服务承诺制度”，1998 年河北省政府开展的“干部实绩考核制度”，以及近两年许多城市开展的“万人评议政府活动”。实践证明，绩效管理和绩效评估方法在我国政府及其他公共部门领域有着广泛的需求。

在理论研究方面，一些学者也对我国传统的行政效率研究方法提出了反思和批判（参见周志忍、张璋、杨红明等人的文献）。在借鉴当代西方国家行政改革理论的基础上，政府绩效概念开始逐渐引入我国传统的行政效率研究领域，并已出现了用“绩效途径”取代“效率途径”的趋势。因为与效率概念相比，绩效概念体现了一种系统的、全新的和多层次的内涵，能够更加“系统地表征公共管理领域中的成就和效果”。但是，结合我国行政改革和政府管理的实际，对我国政府绩效管理和绩效评估方法进行系统地理论研究，仍有待于进一步加强。

三、研究目的和内容结构安排

如上所述，目前在西方发达国家普遍盛行的绩效管理和绩效评估方法，虽然在我国行政改革实践中已开始出现，但在理论研究方面仍有待于进一步深入，特别是对绩效管理的理论和制度基础的研究显得相对不足。关注政府绩效，是任何一个民主国家的必然要求。但是，仅仅用民主化需求来解释西方国家政府绩效管理的盛行原因是远远不够的。同时，我们也很难把这一现象仅仅解释为是由于管理技术和方法落后的原因，因为从借鉴和移植的角度来讲，采用外来的先进的管理工具、技术和方法应该是风险和成本最小的策略。为此，作者基本的假设是，在实施政府绩效管理的过程中，其背后必然隐含着某些理论及其相关制度基础的支撑；如果这些制度基础不存在，那么实施政府绩效管理必然会