

公共绩效 管理与方法

*Methods and Performance Management
of Public Organizations*

主 编 齐二石

副主编 刘子先

公共绩效管理与方法

Methods and Performance Management
of Public Organizations

主 编 齐二石

副主编 刘子先



内容简介

公共绩效管理是公共管理硕士(MPA)专业学位教育的核心课程之一。面向新形势下MPA人才培养的新要求,本书力求系统介绍提高公共组织绩效的基本概念、理论和方法,尽可能反映近年来绩效管理领域的新成果。主要内容包括:公共组织绩效管理的基本知识、公共组织设施规划、公共组织流程再造、公共组织质量管理、公共项目管理等。

本书可作为公共管理硕士的教材,也可作为高等院校公共管理类专业研究生和高年级本科生的教材和参考书以及公务员、管理干部的培训教材和自学参考书。

图书在版编目(CIP)数据

公共绩效管理与方法/齐二石主编. —天津:天津大学出版社, 2007.1

ISBN 978-7-5618-2297-5

I. 公... II. 齐... III. 国家行政机关—行政管理
IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 058058 号

出版发行 天津大学出版社
出 版 人 杨欢
地 址 天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)
电 话 发行部:022-27403647 邮购部:022-27402742
网 址 www.tjup.com
短信网址 发送“天大”至 916088
印 刷 昌黎太阳红彩色印刷有限责任公司
经 销 全国各地新华书店
开 本 170mm × 240mm
印 张 17.5
字 数 373 千
版 次 2007 年 1 月第 1 版
印 次 2007 年 1 月第 1 次
印 数 1—3 000
定 价 28.00 元

前言

随着经济的飞速发展和进步,公共部门管理也得到了巨大发展,这无疑是科学技术革命所导致社会生产力发展的必然结果,也是人类社会更加进步与文明的标志。但同时也带来了许多问题,其中最突出的是公共部门效率问题。加强对公共组织绩效的管理是提高公共组织绩效的有效途径。公共组织包括两类:一是提供社会性设施的公共组织,其根本任务是提供居民必需的生产和生活保证条件,如政府、文化教育、体育、医疗卫生、社会团体等;二是提供基础设施及运行的公共组织,如能源、水电、交通、通讯、环境保护等部门。公共组织绩效管理是一门关于改善和提高公共组织的运作效率,降低运作成本,提高运作质量的综合理论与技术能力相结合的科学,旨在通过利用公共组织投入产出系统的分析诊断、规划、布置、设计、控制和评价等技术,提高和改善公共组织的运行效率。

面对越来越激烈的全球化竞争,企业为求得生存和发展,企业界和学术界都在寻找提高企业竞争力、适应以消费者为导向的经营战略的利器。正是在这种背景下,许多现代化的运作管理方法,如企业流程再造、并行工程、精益生产、全面质量管理、标杆管理等正在被广泛使用。这些运作管理技术通过有效地组织和利用企业资源,提高了企业在成本、质量、柔(弹)性等方面的竞争能力。公共组织与营利性组织同样都存在着时间、成本、质量以及服务、环境、知识的管理问题,即如何以最低的成本获得高质量的最大产出。

20 世纪初,弗雷德里克·泰勒(Frederick Taylor)等人在美国提供了科学管理的理论。科学管理理论对当时产业界产生的影响是非常巨大的。与泰勒同时代的许多学者,如吉尔布雷斯夫妇(Frank and Lillian Gilbreth)、甘特(H. L. Gantt)、埃默森(H. Emerson)等人都对科学管理作出了积极的贡献。

科学管理运动对公共部门也产生了巨大的影响。科学管理理论关注组织内部实际运作的标准化和高效率,这一点要优于早期的科学管理思想。欧文·E. 休斯(Owen E. Hughes)在《公共管理导论》中认为,早期科学管理的思想更适合以生产具体产品为主要任务的工业部门)。泰勒的思想也可以运用到公共部门,并发挥巨大的作用。他认为在公共部门里,公务员的平均工作量几乎是符合要求的日工作量的 $1/3 \sim 1/2$,科学管理可以为政府的官僚制组织形式提供良好的运作方式。西方的官僚制和科学管理中的标准化方法与系统控制思想的有效结合,提高了政府机构的绩效。官僚制在运作过程中产生了诸多问题,如部门分工僵化、层级分工过细以及非人性化、各自为政、本位主义、腐败、无效率、工作人员不负责任、忽视顾客需求等,使得公共管理的代

价变得越来越大,官僚机构的诸多优点在其越来越明显的弊端和限制面前黯然失色,成为包括政府在内的各种组织问题的制约因素。

现在,科学技术日新月异,世界正处在一个信息化、全球化和竞争高度化的时代,包括政府在内的所有组织正努力挣脱传统官僚机构僵化的束缚,以满足新时代的新标准,即速度、便利、效率、选择、多样性、弹性、参与、人性化以及不断增长的生产力。自20世纪70年代末、80年代初开始,伴随着世界范围内政治、经济、社会和科技的变化和发展,各国政府均面临新的挑战。由于全球经济景气指数下降及各国政府财政紧缩,而社会对公共服务的质量与数量的需求以及民众在文化、生活等政府服务方面的需求日益扩大,加之政府又面临着推动经济发展以及解决日益存在的许多社会问题的压力,西方世界的政府越来越多地遭受“能力不足”、“绩效不彰”、“欠缺效率”的批评。这些都促使西方许多发达国家政府着手进行改革,以期提高政府行政效能,改善经济状况,提升公众满意度。自20世纪80年代开始,以美国、澳大利亚、新西兰和英国为代表的西方发达国家全面实施了政府再造工程,并很快波及了美洲、欧洲、亚洲、大洋洲的许多国家和地区。

从政府改革目标来看,各个国家国情不同,具体的目标也有一定的差异。归纳起来,国外政府再造都具有以下共同点。①精简组织与人事,简化办事程序,对原有不合理的工作流程进行再思考和优化。②压缩官僚层级,倡导低层公务员参与决策。针对科层制(或称官僚制)金字塔型的严密控制体系带来的弊端,改革后的行政组织减少了中间层次,扩大了管理幅度,压平了组织结构。③突出“服务”职能,营造“顾客导向”的行政文化。把市场经营的理念引入政府管理,强调提高政府的公共服务效能,并把服务对象的需要放在首要位置。④利用信息技术,以现代科技手段提升服务水平与绩效,将信息技术的运用完全融入政府再造运动。此外,还有分散权力、以民营化策略提高政府资源的使用效率、实行绩效管理等等。简言之,西方政府再造是以“组织结构企业化、行政管理信息化、运作流程简捷化、政府文化人性化”为特征的。

我国加入WTO后,随着中国公共组织机构改革的不断深入,公共组织的绩效问题成为普遍关注的问题,特别是“建设服务型政府”得到各级政府部门的高度重视。为此,要切实树立服务理念,借鉴新的服务方式,将企业经营理念,诸如注重成本控制、流程优化、信息管理、顾客满意的观念注入政府管理之中,确定追求创新、廉洁、高效、高品质的政府管理目标,将企业精神引入政府管理中。建设服务型政府意味着施政目标由机关和专家决定转变为由民众希望和合法期待来决定,政府以控制管理为要务转变为以传输服务为要务,管理目标由经济领域转移到公共服务领域。西方国家的政府再造,实现了由过去的以政府为中心的重控制、轻服务的“管理型行政”向以顾客为中心的注重公共服务的“服务型行政”的转变。我们国家的性质决定我国的政府更应该是“全心全意为人民服务”的政府,我们也一直把“人民政府为人民”作为政府的工作口号。建设服务型政府,提高公共组织绩效是对政府和公共组织管理的本质要求。

建设服务型政府是我国各级政府入世后面临的极大挑战。为此,各地还相应出台了一些相关政策和措施,例如加快审批制改革、实行一站式办公、开通政府服务热线等。然而,服务型政府的建设绝不仅是制定几项制度、采取几条措施那么简单,关键是要使管理科学的理论方法与实际操作相结合。

公共组织绩效管理的实施主要从两个方面发挥作用:一方面体现确定目标与绩效评价功能;另一方面体现对组织运作绩效的改善与提高功能。本书的基本内容正是从上述两个方面阐述的。一是关于公共组织绩效一般管理方面的内容,介绍公共组织绩效管理目标制定、公共组织绩效管理计划、提高公共组织管理水平的沟通和公共组织绩效管理评价等内容;二是关于公共组织绩效改善和功能提高方面的内容,通过改善公共组织的管理,提高公共组织的整体绩效,主要介绍公共组织资源规划、公共组织管理流程分析与管理流程重构、公共组织管理质量控制、公共组织项目管理的计划、网络技术与项目控制等内容。提高公共组织绩效管理水平不仅仅是对绩效进行测量或评估以及确定绩效管理的目标,还应当正确运用改善绩效管理的系统方法和手段。

本书是作者根据多年从事绩效管理教学和科研的实践经验,结合 MPA 教学特点而编写的。本书力求面向 21 世纪 MPA 人才培养的新要求,系统介绍提高公共组织绩效的基本概念、理论和方法,尽可能反映近年来绩效管理领域的新成果。全书共分 9 章,包括绪论、公共组织绩效目标、绩效计划、公共组织绩效沟通、公共组织绩效评价、公共组织设施规划、公共组织流程再造、公共组织质量管理、公共项目管理等方面的内容,每章后配有适量的思考题及案例。全书内容可按 40 学时讲授。本书编写分工如下:第一章由齐二石、周铁训编写,第二章由杨文明、门峰编写,第三章由杨文明编写,第四章由梁汶洁编写,第五章由刘子先编写,第六章由李钢、刘传铭编写,第七章由李钢、王玲编写,第八章由刘子先、门峰编写,第九章由毕星编写,全书由齐二石、刘子先统稿。天津外经贸委的于扬同志提供了部分案例,李金勇博士在本书前期工作中付出了大量的劳动,刘洪军、张再生老师为本书的出版做了大量的文字整理工作,在此向他们表示衷心的感谢。

本书的出版得到了全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会和科学出版社等有关领导、专家和同志们的大力支持 and 帮助,在此表示衷心感谢。

齐二石

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 公共组织管理中的绩效问题	(1)
第二节 公共组织绩效管理的作用、意义和研究范围	(6)
第三节 国际上绩效管理的主要理论与实践	(8)
第四节 中国绩效管理的发展及公共组织绩效的现状	(20)
第五节 绩效管理体系与本书内容	(26)
思考题	(28)
第二章 公共组织绩效目标	(29)
第一节 公共组织绩效目标概述	(29)
第二节 公共组织绩效目标的制定	(33)
第三节 公共组织绩效目标的管理控制	(42)
思考题	(47)
第三章 绩效计划	(48)
第一节 绩效计划概述	(48)
第二节 绩效计划的过程与方法	(55)
思考题	(66)
第四章 公共组织绩效沟通	(67)
第一节 公共组织绩效沟通概述	(67)
第二节 绩效沟通的障碍和改进	(74)
第三节 公共组织的绩效反馈	(80)
思考题	(84)
第五章 公共组织绩效评价	(85)
第一节 公共组织绩效评价概述	(85)
第二节 公共组织绩效评价类型	(89)
第三节 公共组织绩效评价程序与策略	(100)
第四节 公共组织绩效评价方法	(103)
第五节 公共组织绩效评价的实践	(119)
思考题	(130)
第六章 公共组织设施规划	(131)
第一节 公共组织设施选址	(131)



第二节 公共组织的平面布置与设计	(138)
第三节 公共组织的空间布置设计	(150)
第四节 用相互关系法进行公共组织系统布置	(154)
第五节 案例	(159)
思考题	(160)
第七章 公共组织流程再造	(161)
第一节 再造理论的产生和基本概念	(161)
第二节 公共组织流程再造方法	(164)
第三节 公共组织流程再造的实施	(171)
第四节 案例	(178)
思考题	(190)
第八章 公共组织质量管理	(191)
第一节 质量管理发展过程及概念	(191)
第二节 公共组织的全面质量管理	(193)
第三节 全面质量管理实施策略	(196)
第四节 ISO 9000 族标准	(208)
第五节 案例	(213)
思考题	(218)
第九章 公共项目管理	(220)
第一节 公共项目和公共项目管理的概念	(220)
第二节 项目管理知识体系	(236)
第三节 项目组织与项目负责人	(244)
第四节 项目管理应用	(257)
思考题	(267)
参考文献	(268)

第一章 绪 论

公共组织绩效管理是一门关于改善和提高公共组织的运作效率、降低运作成本、提高运作质量的综合理论与技术能力相结合的科学和理论,旨在通过利用公共组织投入产出系统的诊断、规划、布置、设计、控制和评价等技术,提高和改善公共组织的运行效率。

公共组织与营利性组织都同样存在着效率、成本、质量以及服务、环境、知识的管理问题,即如何以最低的成本获得高质量的最大产出,使系统高效地运行。无论对运作型公共组织和还是项目型公共组织,都是如此。使系统高效运行需要解决的核心问题就是时间、成本、质量等问题。当然,公共组织绩效管理的具体运作过程包括的内容十分广泛,凡是能够提高公共组织效率的理论、技术、方法和手段等,都是绩效管理所涵盖的。

第一节 公共组织管理中的绩效问题

一、公共组织的定义与分类

“公共”的内涵与“社会”的内涵相联系。公共组织都是以政府为主体的,只不过在政府部门对非政府公共组织控制程度上有所差异而已。所谓的“组织”(organization)是为实现一定的目标,通过内部机构设置将具有各种专业技能与知识的群体组织起来,按照一定程序与机制运转的系统。因此,从广义上讲,凡是为提供公共产品和劳务或服务社会公共事务而设立的组织,都可称为公共组织(public organizations)。但是,在现代市场经济中,公共产品大都是由政府来组织、由私人来直接提供的。比如,政府依据社会经济发展和人民生活的需要,计划和制定提供某种公共产品(如道路、桥梁、水利设施建设等)的财政支出,然后以招标或其他形式授予私人部门提供该种公共产品。在这个例子中,该公共产品的项目计划、财政支出制定和招标过程是公共组织的运作过程,而直接提供公共产品的过程是属于非公共组织的运作过程,不在本书讨论范围内。再如医院,可以是政府计划、筹建和经营的,也可以是私人经政府允许计划、筹建和经营的,但都属于公共组织。其原因在于,医院面向社会公众提供服务,而非针对某一个人、某个阶层或某个团体。因此,从狭义上说,公共组织是以提供服务或劳务为主要产出的非营利性组织。

按三层次产业分类法,公共组织属于第三产业。但是,根据理论研究的目的不同,可以从不同角度对公共组织进行分类。按照社会功能,公共组织可划分为权力型



公共组织(如政府和司法行政机关等)和非权力型公共组织(如文化广播电视、公共教育、体育、协会、联合会、医疗卫生、各类研究机构、邮电通讯、园林、环境保护、社会保障和基础设施等)两大类;按照投入要素价值补偿的方式,可划分为市场化运作公共组织(如公共交通、邮电通讯、学校和医疗卫生等)和非市场化运作公共组织(主要指政府机关及其附属研究机构,包括证监会、国家宏观经济研究院和国务院经济发展研究中心等)两类;按照提供的劳务产出性质和特点,可划分为社会保障性公共机构(如政府机关、公、检、法等)、福利性公共机构(如环境保护、文化团体、各协会、联合会、公共教育及道路等);按照管理组织机构的特点和管理模式,可划分为运作型和项目型公共组织;按照提供劳务过程中的服务方式,可划分为以“人”为服务对象的公共组织(如医院和学校等)和以“物”为服务对象的公共组织(邮电局),等等。

需要注意的是,不要将“市场化运作”与“企业化运作”两个概念混淆。“市场化运作”是指在组织的运转过程中,投入要素价值主要通过市场得到补偿;“企业化运作”则是指组织为了提高自身的运作效率而按企业的运行机制和管理模式进行管理。从这个意义上讲,所有的组织都可以按照“企业化”进行运作,目的是为了提高组织系统的运行效率。然而,对于权力型公共组织却不能按照“市场化”来运作,因为这些组织投入的要素价值不能通过市场得以补偿,也不能运用市场机制(如价格机制)来调节需求和供给,而只能通过财政支出的方式补偿系统投入的要素价值,并按照社会经济发展和人民的实际需求来决定供给。对于事业单位,则既可以采用市场化运作,通过市场补偿公共组织系统投入要素的价值,并利用价格调节供给与需求,也可以采用非市场化运作,依靠财政支出来维持公共组织的运作,如医院、学校和邮电、通讯等公共组织在许多国家都采用“双轨”并行制。但是,许多慈善机构则主要利用社会捐款来维持非市场化运作。

二、公共组织特点

虽然各类公共组织在功能、性质、地位、作用及运作方式等方面不尽相同,但是,它们具有某些共同的特点。

首先,公共组织是非营利性的(目标特点)。非营利性不等于福利性,也不是说不能采取市场化运作。在许多国家中,除政府以外许多公共组织为了实现自身的良性循环,都采用市场化运作与管理,或是将市场化运作和非市场化运作相结合。然而,市场化运作只表明了其投入要素价值或成本的补偿方式,并不意味着以营利为目的,而是以最大程度地满足社会经济发展的需要作为最终目标。这一点与企业的经营目的有明显区别。所以,公共组织利用市场作为资源配置的一种手段,而并非将利润作为首要目标,非营利性是公共组织最基本的特点。

其次,公共组织以提供服务或劳务产出为特点(产出特点)。它提供的最终产品是以服务或劳务的形式来满足整个社会的需要,而不是提供具体、有形的产品,即投入产出过程不直接表现在物质资料的转换,而体现在公共组织的社会功能、性质和作

用得以充分发挥的过程中。这一特点决定了它与提供物质产出的企业之间在社会再生产方面的区别:企业提供物质产品的过程与消费过程是两个不同的阶段,即生产过程与消费过程是分开的;公共组织提供服务或劳务的过程与消费过程是同一过程,即生产过程与消费过程是合二为一、同时进行的。

再次,公共组织提供的服务或劳务的对象是社会上每个公民、团体、企业和公共组织自身(对象特点)。营利性组织所提供的产品或劳务一般都面向某个行业、产业、阶层、团体或个人等,如高档化妆品主要面向收入较高的女性,高级住宅主要面向富有阶层等。公共组织所提供的服务或劳务是面向社会每个公民,每一个公民、每一个企业都有权消费同质的劳务产出。例如,政府修建的公路、桥梁以及园林、绿化、气象广播等等。再如,每个公民和企业都有权用法律、法规来维护自己的合法权益。从这个意义上说,社会经济的正常运行每个公民和企业都持续地“消费”公共组织提供的某一劳务产出。但是,这并不等于说公共产品的生产与消费可以分开,因为“消费”政策法规与维护政策法规的“生产”总是相伴而行的。

第四,公共组织的某些产品和劳务具有外部性。外部经济或不经济是公共组织存在的直接原因。由于外部性的存在,难以通过市场自动地调节社会资源在形成公共产品过程中的配置以及公共产品的供需矛盾,也难以消除个人消费或个别生产给社会带来的外部不经济。因此,只有通过公共组织才能将公共产品的外部性内在化,最大限度地消除外部不经济和尽可能地提高外部经济产品的有效供给。比如,政府、警察和军队等提供一个安全的社会环境,每个公民生活在这个环境中就是对这些公共组织提供服务的一种消费。若个人的消费会给社会利益带来损害,就需要公共部门对这一消费进行限制,以维护社会经济运行与发展的正常秩序。

第五,由于公共组织以提供具有外部性的公共劳务产出为特点,所以其运行效率的评价比企业要复杂得多。以投入产出评价指标为例,对于企业而言,完全可以用投入产出的价值来衡量,因为企业以追求利润最大化为终极目标。但是,对公共组织则不同,公共组织是以社会经济效益最大化为终极目标,所以就不能完全用价值来衡量。其产出效益所涉及的范围广、因素复杂(包括社会的、经济的、道德的因素),而且还要兼顾长期利益和短期利益之间的关系、局部利益和整体利益的关系以及不同利益阶层之间的关系。所以,公共组织的绩效管理比企业管理更复杂,运行管理中所涉及问题难度更大。因此,在对公共组织的成本、质量、效益的绩效管理过程(包括计划、组织、布置、控制、协调、评价等过程)中,需要综合运用更多的理论与技术,如权力经济学、政治学、道德学、社会学、行政学和公共经济学等。

最后,公共组织的行为是外在性的直接体现(行为特点)。企业或营利性组织提供的产品,如果不能为市场所认可,价值补偿和使用价值就不能得到补偿和实现;企业管理不科学会导致该企业的生产率下降,甚至亏损;企业在市场上树立良好的形象会为其不断地拓展市场提供良好的条件,给该企业带来长期收益。然而,所有这些行

为后果,无论是好的还是不好的,最终承担者都是企业自身,对社会的影响相对较小。相反,公共组织的行为后果对公众乃至整个社会所产生的影响都是深远的。例如,一个好的政策会使一个社会繁荣昌盛,而一个相反的政策则会造成社会经济发展停滞,甚至社会动荡;一个好的教育体制是一个民族、一个国家未来的希望,也是可持续发展的潜在动力源;一个有效率的公共组织能够以最小的成本(包括时间成本)促进社会以最快的速度发展,使经济运行更为有效,而缺乏效率的公共组织可能以很高的成本运作,则会造成社会发展相当缓慢。由此可见,公共组织的行为后果对社会的影响是极其深远的,因此,公共组织行为本身就具有双重的外在性。充分认识公共组织的特点,可以更深刻地认识公共组织的性质和在社会经济发展中的作用,更好地发挥管理者的主观能动性,同时也是搞好绩效管理的前提。

三、公共组织管理中的绩效问题

随着科学技术和社会经济的迅速发展,公共组织的绩效管理问题日益突出,成为公共组织管理的核心问题。特别是 20 世纪 70 年代以来,以微电子、新材料、新能源、计算机与网络技术、航空航天技术、海洋化工、生命工程以及纳米技术等为代表的第三次科学技术革命不断深化,将人类社会带入了知识经济的新时代,推动了经济的巨大发展。新兴产业不断涌现,市场将成千上万种商品联系起来,在信息平台的支撑下,使社会经济沿着专业化与综合化两个方向同时发展,并促进了以资本为纽带的经济一体化和集团化的形成与发展。这就在客观上要求以提供服务或劳务为特点的公共部门迅速发展,以适应经济活动日益复杂化的要求,并带动产业结构的升级和促进经济结构的合理调整。在这样的背景下,第三产业(其中包括公共组织)得到了长足的发展。比如,在西方发达国家中,第三产业新增加值占 GNP 比重和就业人口比重分别平均高达 70% 和 60% 以上,其中公共部门提供的新增加值占第三产业增加值的 2/5。

在社会经济发展中,公共部门与非公共部门相互作用、相互制约、相互促进的内在原因是二者具有互补性。科学技术革命所带来经济的巨大发展,使公共部门如雨后春笋般地发展起来。社会经济的信息化、知识化、高服务化和市场化的不断深入发展,必然导致社会文化意识的变革和生活方式的变迁,人们对生活质量要求不断提高,对生产与消费的关系有了重新的认识。生产只是社会生活的一部分,而不再仅仅被视为生活的手段。于是,人们对生产中环境水平的要求也越来越高。这一系列变化有力地带动了以提供劳务或服务为特点的公共组织的发展。反过来讲,公共部门不断迅速发展,不断满足社会生产和生活的需要,使社会经济运行更为有效,成为社会经济进一步发展的条件。

无论是从国内外市场竞争的角度,还是从不断满足人们日益增长的物质和文化需要的角度,现代市场经济都对人才的培养提出了更高的要求。面向 21 世纪的高等教育,要加快培养综合素质高、具有专业化技能的复合型高级人才。在这样的背景

下,在高等院校出现了大量的新兴专业,同时在传统专业中也分化出许多专业。这些专业都具有明显的边缘学科的特征,即教育也沿着专业化和综合化方向复合地发展。因此,公共组织中的教育部门不仅得到前所未有的发展,同时也为公共组织和非公共组织部门提供了大量的人才,开拓了更为广阔的领域和充分发展的空间。

科学技术革命所带来的经济的巨大发展,也必然导致政府职能重塑。政府以满足社会经济运行目标为己任,促进经济增长与发展是政府社会经济管理的中心任务。随着政府的社会职能(如服务生产与生活、管理社会与社会保障等)在现代经济中日益强化,政府承担社会经济及其管理的职能也向专业化和多样化发展,导致了政府机构不断分化,从而强有力地带动了政府部门的发展。政府部门专业化和多样化改进了服务方式、管理手段和管理模式,提高了工作效率,强化了服务企业与社会意识,从而促进了经济增长和社会发展。

从市场经济不断完善的角度来看,在现代社会经济中,市场承载的经济活动规模越来越大。为使经济正常运行,就要求政府部门提供现代化的基础设施;新技术和新产业不断地涌现,大量的经济活动不断地向专业化、综合化复合发展,既要求政府部门不断地设立新部门、新机构,通过职能分化对特殊产业、行业和部门进行专业化管理,同时也要求公共部门不断地提供高质量的服务,以保证社会与经济有效地运行;经济的发展和规模巨大化,使人均收入迅速增长,人们对生活质量的要求日益提高,民主政治的参与意识不断加强,为有效地解决市场发展行为主体的利益冲突之间的矛盾,保证社会经济正常运行,也必然促使政府部门管理行为模式现代化和管理水平的提高,刺激职能专业化和多样化的迅速发展。

从产业结构和社会经济结构来看,后次产业前倾化是现代经济最重要特征之一。形成这一特征的主要原因是新兴第三产业的迅速发展,而新兴第三产业中大部分是公共部门。

公共组织的巨大发展,无疑是科学技术革命所导致社会生产力发展的必然结果,也是人类社会更加进步与文明的标志,但同时也带来许多问题。其中最突出的是,公共组织缺乏效率。公共组织的低效率运行严重阻碍了社会经济发展。随着公共组织数量和社会职能的不断增加,形成了公共组织传统管理模式与现代企业管理模式并存的“二元”结构,并反映在社会经济运行中两者的抵触和矛盾冲突,从而挫伤了企业的积极性。所以,低效率的公共组织难以满足日新月异的社会经济发展对服务质量的要求,从而引发了许多社会矛盾。许多政府部门为了适应日益复杂的经济活动,不断设立新机构、制定和实施专业化政策等,以对经济活动进行宏观管理、协调、控制。但是,在新机构不断设立的同时,老机构不消失,造成政府机构臃肿、职能重叠、权责不明和运行效率低下等,在一定程度上打击了企业和个人的积极性,阻碍了社会经济的发展。随着公共组织数量急剧增加和政府职能的不断分化,出现了许多严重问题,比如公共组织运行不规范、内部管理混乱、高投入、低效率、乱收费、乱摊派、服务水平

低等等,都难以满足个人、组织和社会经济发展的需要。因此,规范公共组织的行为、探讨公共组织新的管理模式和全面提高公共组织效率已经成为社会经济发展的当务之急。

在这样的背景下,许多西方国家首先在 20 世纪 80~90 年代提出公共组织可以采用企业化运作的思想,试图用工业工程理论和管理理论全面改造公共组织,并将如何提高企业的运作效率的原理和理论运用于公共组织,以改善公共部门的管理绩效。例如,标杆理论(benchmark theory)在军事部门的应用。1992 年,约翰·米盖尔·罗(John Michael Loh)将军命令,空军作战司令部对照美国陆军、海军、海军陆战队以及其他国家的空军部门,甚至私营部门在内的相似单位的绩效标准,对其自身的绩效展开评估,从而大大地提高了空军的效率。例如,F-16 战斗机的加油时间由评估前的 45 分钟下降到评估后的 28 分钟。此后,公共部门的绩效管理问题日益受到广泛的重视。1995 年以后,在美国及西欧许多国家,有关公共部门绩效管理的专著开始出现,但其中大部分著作是关于绩效评价的,或是从公共组织的职能这一传统的观点来分析、探讨绩效问题,对于公共部门系统评价、绩效改进的问题研究较少。

第二节 公共组织绩效管理的作用、意义和研究范围

公共组织绩效管理的作用和意义体现在公共组织特点及其在社会经济发展中的重要地位,并由此决定了公共组织的研究范围,本节主要对这三个方面进行介绍。

一、公共组织绩效管理的作用

公共组织绩效管理有两个基本作用:① 评价和考核功能,通过绩效管理和绩效评估能够获得公共组织的管理现状;② 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。

从科学层面来看,公共组织绩效管理是同公共组织的战略目标、部门、团队以及个人都有着密切联系的应用科学。绩效管理要求公共组织在确定目标、系统设计、功能分配、运作、信息处理、控制、协调及系统评价时,要综合考虑整体效率的发挥。比如,在设计绩效考核的目标时,可能单一部门的指标都是正确的,但把这些指标放到一起,却相互抵触、互相矛盾,甚至可能导致严重问题。再如,对公共组织进行平面布置设计时,既要考虑公共组织提供劳务的性质,也要综合考虑系统的物流分析和布置设计。因此,公共组织的绩效管理是一个科学的、系统的、相互协调的有机整体。

公共组织绩效管理对提高公共组织的综合效率和管理水平,对练好公共组织系统内功、提高公共组织的综合素质,都具有不可替代的和日益重要的作用。特别在当今信息化、高服务化和知识经济化的新时代,在中国加入 WTO 的背景下,公共组织的绩效管理对树立公共组织的良好形象,提高公共组织的综合创新能力,向全社会提供高质量、高效率的服务,为国内市场迎接世界市场的挑战和抓住加入 WTO 所带来的

机遇提供基础性服务,最大程度地满足人民日益提高的物质文化生活的需要等,都具有极其重要的作用。

公共组织绩效管理的最终目标是提高公共组织的效率。根据国际权威机构的调查分析,20世纪90年代以来,公共组织绩效提高的60%来源于公共组织系统的改进,30%源于新技术的应用,10%源于物质投入增加和其他方面,即绩效改善是以提高效率为核心和主要研究内容的。

二、提高公共组织绩效管理的意义

进入21世纪后,中国的改革开放进入了一个新的历史发展阶段。在国内外形势发生新变化、国际新秩序趋于复杂的形势下,中国公共组织却面临着机构重叠、机构臃肿、人员严重超编、功能混乱、职责不明、人浮于事、内部管理弱化、环境适应性弱、可塑性差、缺乏有效的监督和管理机制、行为不规范、官僚作风严重、效率低下等诸多问题,并由此带来了一系列社会问题。在公共部门中实行绩效管理,是使公共部门摆脱这些困境,实现集约化运作和有效管理,提高运行效率的有力武器。

随着社会主义市场经济的逐步确立和科学技术的迅速发展,公共组织面临的内外环境发生了重大变化,必须不断地对人—机—环境的联系进行调整,以满足日益发展的生产方式和不断提高的生活质量的需要。这就要求不断地用现代化的管理模式、方法、手段和最新科学技术成果规范公共组织制度。这就必然要借助于绩效管理,综合协调、优化整个系统,全面提高管理水平和综合素质。

提高公共组织运行效率,需要适应性、系统性和综合性很强的管理模式,这就必须不断地吸收和采纳先进技术和先进的管理模式、经验和技术方法,综合运用现代的科技成果和知识积累。然而,实践证明,采用先进技术和先进的管理模式,充分利用现代科技成果与知识积累,就必须有一个良好的软环境。绩效管理在创造良好的软环境中起着举足轻重的作用。

由此可见,公共组织绩效管理对综合运用现代科学成果与技术,提高公共组织的运行效率具有深刻而广泛的意义。

三、公共组织绩效管理研究的范围和内容

公共组织绩效管理研究的范围包括两个方面:①提供社会性设施的公共组织,其根本任务是提供居民必需的生产和生活保证条件,如政府、文化教育、体育、医疗卫生、社会团体等;②提供基础设施的公共组织,如能源、水电、交通、通讯、环境保护等。

绩效管理的基本职能是把人员、物料、政策、信息组成一个更有效、更富有生产力的综合系统,并对其进行规划、设计、评价与创新的工程活动。

1)规划 规划是确定一个组织在未来一定时期内,从事生产或服务所应采取的特定行动的预备性活动,包括总体目标、政策、战略和战术的确定,也包括分期实施计划的制定。规划是协调“资源利用”的一种重要手段,它包含十分丰富的技术内容。

2)设计 设计是为实现某一既定目标而创建具体实施系统的前期活动,绩效管理设计侧重于服务系统的总体设计。

3)评价 评价是对现存的各种系统、规划和计划方案以及组织和个人的业绩作出是否符合既定目标或准则的评审与评定活动。评价包括各种评价指标和规程的设计、制定以及评价工作的实施。评价是高层管理者的重要决策依据,也是组织避免决策失误、实现组织目标的重要手段。

4)创新 创新是对现存各种系统的改进和提出崭新的富于创造性和建设性见解的活动。创新是系统的一个重要属性。如果没有创新,一个机构或是一个部门都将随着时间而耗损、老化、无序、僵化乃至衰亡。创新要求从系统的整体目标和效益出发,结合各种相关条件,进行综合权衡后求得最优选择,来确定创新的目标和策略,选出创新的项目和内容。

第三节 国际上绩效管理的主要理论与实践

一、传统绩效管理

(一)政治—行政两分法

政治—行政两分法在传统公共行政理论中占有重要的地位,也是传统公共行政模式成立的重要前提。从19世纪中叶到20世纪初,西方国家许多学者都围绕这一问题著书立说,阐明自己的主张。

1887年,作为行政管理学的奠基人,美国著名政治学家伍德罗·威尔逊在《政治学季刊》上发表了《行政学研究》一文,主张政治与行政分开,提出了真正完整意义上的政治—行政两分法。归纳起来,威尔逊的主要观点包括三个方面。

1)行政的本质 威尔逊认为行政和政治是有区别的。政治是“在重大而且带有普遍性的事项”方面的国家活动,关注的是政府的构成方式、国家性质、主权地位等,是政治家的特殊活动范围。而行政是“国家在个别和细微事项方面的活动”,关注的是政策的执行、公共服务的提出、机构的良好运作,“是技术性职员的事情,政策没有行政管理的帮助将一事无成,但行政并不因此等同于政治”。

2)行政研究的必要性 威尔逊认为,在很早的时代,麻烦的事情几乎都出在政府结构方面,结构问题成为人们思考的焦点。而在行政方面很少或完全没有遇到麻烦,至少没有引起政府官员的注意。这是因为那时候的政府职能很简单,没有庞大的政府机构、复杂的财政制度、数量众多的公共事务,大多数人只是简单受到政府行政命令的驱使,从来没有想到过征询人民的意见。“但是,随着国家经济和社会的快速发展,社会公共事务日益增多,政府职能在逐渐变得复杂和困难。”“与制定一部宪法相比,贯彻一部宪法变得愈来愈困难”,“组织结构与工作方法急需加以改进”,“政府的管理职责也正发生引人注目的变化”。

3)行政的目的与任务 在威尔逊看来,“行政领域是一种事务性的领域,它与政治领域的那种混乱和冲突相距甚远”。他从行政的起点和具体内容两方面对行政的目的和任务作了明确界定。他认为,“行政研究的目的在于首先要弄清楚政府能够适当而且成功地承担什么任务,其次要弄清楚政府怎样才能以尽可能高的效率和尽可能少的金钱或人力来完成这些任务”。因此,在行政领域可以而且也必须在稳定和效率的基础之上建立起各国普遍使用的原则。

政治—行政两分法构成了传统行政模式的理论基石,启发了人们解决政府治理的新思路:以民主的方式作出决策后,执行决策要靠与私人企业一样的管理技术。这种观点始终在传统公共模式中占据着主流地位。

政治—行政两分法本身并没有解决分离出来的行政部门如何运作的问题,它为公共行政理论与实践提供了广阔的发展空间,促进了后来官僚制度的广泛引入以及科学管理运动的蓬勃发展。

(二)官僚制度

德国社会学家马克斯·韦伯是现代官僚制理论的奠基人,其《论官僚制》一文中提出的官僚制理论被认为是公共行政历史上最重要的组织理论。欧文·E. 休斯指出:“美国和英国的改革(指文官制度改革)与欧洲大陆甚至更广泛的官僚制模式相结合,形成了一个在 20 世纪初期被采用的较为一致的模式。”

1. 官僚制度特征

根据马克斯·韦伯的官僚制理论,官僚制度的特征包含以下六个方面。

①合理的分工。明确划分每一个组织成员的职责权限并以法规的形式严格固定,这种分工是官僚制的重要特征之一。

②职务等级制和权力等级化。这体现为一种上级与下级之间稳定有序的关系的制度。在这种制度下,较低职位受到较高职位的监督。

③形成正规的决策文书。机构一般由官员、物资设备和档案来构成。

④专业化培训制度。对专业管理人员进行全面而专门的训练,并增加部门中的专家人数。

⑤合理的人事制度。当组织发展到完善程度时,公务活动要求官员有充分的工作能力……在以前的所有例子中,公共事务在执行过程中曾被作为一种次要的活动。

⑥依照规定办事的运作机制。官僚制组织通常要制定一整套规则程序来规范组织及其成员的活动,从而保证整个组织工作的一致性和明确性。对这些规定的了解程度代表了官员所具有的专门的、技术性的知识。它涉及管辖权、行政或企业管理。

2. 官僚制度的作用

在马克斯·韦伯看来,官僚制的组织形式体现了理想的行政管理体系。这种组织形式所包含的专门化、等级制、规则化、非人格化和技术化等基本特征,体现了用知识和技能的管理来取代传统的政治控制,用组织的合理性和合法性取代传统非理性的