

当代中国公共行政转型丛书·第1辑 丛书主编 赵晖

政府绩效管理与绩效评估

DANGDAI
ZHONGGUO
GONGGONG
XINGZHENG
ZHUANXING
CONGSHU

赵晖 著



南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

当代中国公共行政转型丛书·第1辑 丛书主编 赵晖

政府绩效管理与绩效评估

赵晖 著



南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

政府绩效管理与绩效评估/赵晖著. —南京:南京师范大学出版社,2011.8

(当代中国公共行政转型·第1辑/赵晖主编)

ISBN 978-7-5651-0386-5/D·117

I. ①政… II. ①赵… III. ①国家行政机关—行政管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 082591 号

书 名 政府绩效管理与绩效评估
作 者 赵 晖
责任编辑 芮国金 朱海榕
出版发行 南京师范大学出版社
地 址 江苏省南京市宁海路 122 号(邮编:210097)
电 话 (025)83598077(传真) 83598412(营销部) 83598297(邮购部)
网 址 <http://press.njnu.edu.cn>
电子信箱 nspzbb@163.com
印 刷 兴化印刷有限责任公司
开 本 787×960 1/16
印 张 14.5
字 数 261 千
版 次 2011 年 9 月第 1 版 2011 年 9 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5651-0386-5/D·117
定 价 29.00 元

出 版 人 闻玉银

南京师大版图书若有印装问题请与销售商调换

版权所有 侵犯必究



赵晖，男，1964年2月出生，江苏省南京市人。南京师范大学公共管理学院教授、博士生导师，兼任江苏省政治学会常务理事、副秘书长。主要研究领域为当代中国政府与政治、政府绩效管理与绩效评估。在学术期刊发表多篇论文，主持多项江苏省社会科学基金项目和横向委托课题，获得省部级奖励。

主编前言

新中国建立六十多年来,经济、政治、文化、社会等各方面均发生了巨大的变迁。我们以改革开放为分水岭,把这六十余年分为两个阶段。改革开放以前,中国建立和实行了一套计划经济体制以及与之相适应的政治体制、行政体制、文化体制和社会体制。就行政体制而言,中国建立了一种以计划经济为基础,以中央集权为基本特征的行政体制。在党政关系方面,党的各级组织与国家行政机构关系不明确、不稳固,执政党在国家权力机关、司法机关和行政机关的各项事务中起决定作用;在政治与行政关系方面,坚持政治挂帅,经济、社会事务让位于政治工作;在政府与社会关系方面,政府权力没有边界,政府集中了过多的企业和事业单位的管理权,社会组织 and 经济组织缺乏自我管理、自我发展和自主经营的权力;在政府系统内部,权力过分集中于中央政府,下级政府缺乏必要的自主权,地方缺乏因地制宜的灵活性。另外,人事制度缺乏科学的选拔、录用、考核、退出机制,行政监督不力,监督机制流于形式,种种弊端逐渐显现。新中国的行政体制经过 30 年的曲折发展,越来越不适应经济社会发展的需要。

改革开放以来,中国确立了市场经济的目标,随着经济改革的不断深入,行政改革也逐步推进。30 年来,中国行政体制经历了几次改革。1982 年开始的行政体制改革,主要集中在以下几个领域:一是国务院机构改革,减少了副总理的人数,设置了国务委员,精简了国务院机构,国务院工作部门由 100 个减少到 61 个;二是干部人事制度改革,打破干部领导职务终身制,建立干部退休制度;三是地方政府机构改革,精简机构,紧缩编制,推行“市管县”体制改革。1988 年的行政体制改革,明确提出转变政府职能这一行政体制改革的关键问题,包括由微观管理转向宏观管理,由直接管理转向间接管理,由部门管理转向全行业管理,由管理转向服务监督,由机关办社会转向机关后勤服务社会化。1992 年邓小平南方讲话之后,党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的经济改革目标。1993 年开始的行政体制改革,把适应社会主义市场经济发展的要求作为基本目标,改革的任务是精简机构、转变职能、理顺关系,改革的重点是加强宏观调控和监督,将一部分专业经济部门转变为行业管理机

构或经济实体,减少具体审批事务和对企业的直接管理,宏观上管好,微观上放开,并进一步明确事业单位改革的原则,即政事分开和社会化。1998年,按照中共十五大要求,中国行政体制改革进入一个新的时期。这次改革的目标是建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系,完善国家公务员制度,建设高素质、专业化的行政管理干部队伍,逐步建立适应社会主义市场经济体制的中国特色的行政管理体制。改革在政企分开方面取得了突破性进展,国务院组织机构的设置及其职能配置更趋于合理,在理顺中央政府与地方政府关系方面有新的进展。2003年开始,行政体制改革按照党的十六大要求进一步推向深入。这次改革更加注重转变政府职能,提出“决策、执行、监督”三权相协调,要求改进管理方式,推进电子政务,提高行政效率,降低行政成本。这一时期,地方政府在管理创新方面也取得了许多成效,如服务型政府建设、政府绩效评估体系建立、责任政府建设、政府信用体系建设等,一些地方政府将行政业务流程优化、行政审批上网工程、电子政务发展结合在一起,不断推进政府现代化与信息化。在事业单位改革方面,按照公共财政的要求对事业单位进行定位、分类,实行政企分开、事企分开,优化事业资源的配置。2008年以后,根据中共十七大和十七届二中全会部署开始了新一轮行政体制改革。这次改革在一些关键领域迈出重要步伐,提出按照“精简、统一、效能”的原则和决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求,着力优化组织结构,规范机构设置,完善运行机制。改革突出了三个重点:(1)加强和改善宏观调控,促进科学发展。(2)着眼于保障和改善民生,加强社会管理和公共服务。(3)积极探索职能有机统一的大部门体制。

改革开放以后,中国行政体制改革呈现若干特点:(1)经济体制改革推动行政体制改革,政府管理由计划体制的管理逐渐转向市场经济体制的管理。(2)行政体制改革经历了一个不断深化的过程,改革的重点由精简机构、党政分开到转变职能、政企分开,再到注重效率、责任行政、服务型政府的构建。(3)政府角色和管理方式逐步转型,从过去完全是管制型政府、全能型政府转向一个能够注重社会管理、注重服务质量的政府;由过去完全的社会资源的分配者逐步转变为资源的保护者、调控者和公共物品的提供者;行政行为由控制结果、权力主导转向过程管理、规则透明、服务主导。(4)政府的管理水平、服务质量、公务员的素质和能力都有了很大提升。

历次行政体制改革虽然取得了一些实效,但是一些深层次的问题并未得到根本的解决。当前的主要问题在于:(1)建设服务型政府的意识不强,政府职能转变相对滞后的局面没有改变,重管理、轻服务的现象还大量存在,社会管理、公共服务意识相对薄弱,尤其是地方政府在提供公共服务方面,和公众的需求相比,还存在着明显的差距,主要表现为对公共服务职能重视不够,公共服务投入不足,公共服务体制僵化、质量不高。(2)强调经济政绩,忽视社会全面、协调、可持续发展。在“经济增长论英雄”的观念的长期主导下,公共服务理念并未引起一些地方领导的足够重视,招商引资、上项目、征地、筹措资金、经济规划等问题成为政府决策的主要议题,一些亟待解决的重大民生问题被忽视,形式主义、官僚主义、政绩工程等问题未能得到有效的遏制。(3)尚未建立公共服务型财政体制。目前中国的财政体制还基本是“建设财政”和“吃饭财政”,其中用于经济建设的费用明显偏高,而用于社会服务的费用偏低。公共支出被过多地投入竞争性和营利性领域,而涉及公共安全、公共卫生、教育事业、社会保障和基础设施方面的财政投入不足。(4)机构改革依然没有跳出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环,政府部门设置过多,部门之间职能交叉、权责不清,部门利益比较突出。

中国公共行政正处在转型时期,任重而道远。中国行政体制改革应着力在以下方面展开。

1. 进一步转变政府职能。总体上,政府职能就是处理公共问题,包括经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等,大量非公共性的问题应让位给市场,让位给社会。因此,必须转变政府职能,推进政府治理创新,从根本上理顺政府与市场、政府与社会的关系,提高政府管理的绩效,即提高公共物品供给的能力、效率和质量。

2. 建设服务型政府。政府职能是“掌舵”,而不是“划桨”,政府职能转变的目标是建设服务型政府。服务型政府就是要为社会服务,为公众服务,这不仅仅是对政府公共服务职能和社会管理职能的强调,也是对社会主义市场经济条件下政府管理本质、政府职能和管理方式的要求,包括政府如何服务于中国经济和社会的可持续发展,如何适应基本公共服务均等化要求,如何有效解决重大的民生问题等。

3. 建设责任政府。责任政府意味着必须要有责任控制机制,要加强对行

政权力的监督和制约,这其中—个重要的途径就是要有效推进问责制度。行政问责制的逐步推行和完善,是建设责任政府,进一步转变政府职能,提高政府执行力和公信力的关键和重要环节,包括明确问责范围、问责主体、问责客体和承担的责任,规范问责程序和问责方式等。

4. 建设法治政府。目前,各级人民政府的行政权力已经逐步纳入法治化的轨道,规范政府权力取得和运行的法律体系基本形成,公民的法治意识、权利意识等日益增强,在实践中政府依法行政也取得了长足的进步。今后仍需要进一步规范和限制政府的权力,要求政府管理从重权力轻责任,转向权力和责任的平衡和良性互动,进一步完善行政决策和执法的责任制、公开制,重大行政事项集体决策、专家咨询论证、听取民意和社会公示,强化和完善对政府权力的监督。

5. 提升政府应对公共突发事件的管理能力。我国正处在公共突发事件的多发期,加强政府公共危机管理迫在眉睫。危机管理是对政府管理能力的全面考察与综合鉴定,是衡量和反映政府管理能力的重要方面。越是在危机时刻,越是能够显示出—个政府机构的整体素质和综合实力。政府危机管理是—种具有较强操作性的管理思想和管理模式,这需要我们的政府必须把危机管理当做政府工作的一部分,而且是最重要的部分之一。

20世纪70年代以后,西方国家为了政府机构的庞杂僵化和效率低下等问题,兴起了新公共管理理论。以奥斯本为代表的学者,主张在政府等公共部门广泛采用私营部门成功的管理方法和竞争机制,强调文官对社会公众的响应力和政治敏感性,倡导更加灵活、富有成效的管理。其后以登哈特为代表的一些学者又提出了新公共服务理论,认为政府的职责是服务而非掌舵,追求公共利益是政府的最终价值。新公共服务理论将公民置于整个治理体系的中心,推崇公共服务精神,重视政府与社区、公民之间的对话沟通与合作共治,试图实现政治与行政、民主与效率在更高层次上的统一,为当代中国公共行政转型,建设服务型政府的战略目标提供了有力的理论支撑。

基于以上考虑,我们不揣浅陋,编写《当代中国公共行政转型》丛书,内容涉及当代中国公共行政转型和改革的一些重大问题,如政府绩效管理与绩效评估、当代中国行政伦理、政府公共危机管理、非政府组织与政府关系、当代中国政治参与、当代中国公共政策转型、政府公共利益、当代中国女性参政等,作

者均是南京师范大学公共管理学院行政管理系的教师。本丛书第1辑包括《政府绩效管理与绩效评估》、《国际制度环境下中国政府与非政府组织关系研究》、《当代中国行政伦理透视》、《公共危机管理理论与实践》4本。本丛书出版得到江苏高校优势学科建设工程项目资助；南京师范大学出版社徐蕾女士、林荣芹先生和朱海榕女士，对丛书的出版给予了大量的支持、关心和帮助。本丛书吸收了学界同仁的研究成果，在此一并表示衷心的感谢。

丛书历经多次修改，然而囿于学术水平，存在诸多疏漏和不当之处，我们热忱欢迎广大读者和学界同仁给予指正。

南京师范大学公共管理学院 赵晖

2011年5月15日于随园

目 录

主编前言	1
绪论	1
一、本课题研究的背景与意义	1
二、外国政府绩效管理概述	7
三、本课题国内外研究的现状及趋势	14
四、本书的基本概念界定与基本理论阐释	17
第一章 我国政府绩效管理与绩效评估概述	32
一、我国政府绩效管理的初步实施	32
二、当前我国政府绩效管理和绩效评估存在的问题	36
三、我国政府绩效管理的障碍分析	38
四、我国施行政府绩效管理的可行性分析	42
五、我国政府绩效管理的构建与运作	44
第二章 我国政府绩效评估的主体	58
一、我国现有的政府绩效评估主体	59
二、“最佳”政府绩效评估主体的主体资格探讨	67
三、“最佳”评估主体视角下的政府绩效评估主体分析	70
四、第三部门是政府绩效评估的“最佳”主体	73
五、培育“最佳”绩效评估主体的路径选择	81
第三章 平衡计分卡在政府绩效评估中的运用	90
一、国内外研究现状综述	91



二、平衡计分卡的理论框架	97
三、平衡计分卡在国外政府部门的应用及借鉴	105
四、建构我国基于平衡计分卡的政府绩效评估体系	111
五、平衡计分卡在青岛市政府绩效评估中的应用	126
第四章 我国地方政府绩效评估指标	136
一、政府绩效考核指标的基本概念与理论方法	136
二、我国地方政府绩效考核指标的现状分析	139
三、外国地方政府绩效评估指标的借鉴	147
四、构建我国地方政府绩效考核指标的理论基础	151
五、“内外兼具”的绩效考核指标体系的构建	154
第五章 我国公务员绩效考核	167
一、公务员绩效考核研究的理论和工具	167
二、我国公务员绩效考核的历史与现状	173
三、案例分析：江苏省公务员绩效考核	184
四、我国公务员绩效考核指标体系的设立	196
五、我国公务员绩效考核指标要素分析	199
六、基于岗位分级分类的考核指标要素分析	203
七、我国公务员绩效考核指标体系的运用	211
主要参考资料	219
后记	223

绪 论

一、本课题研究的背景与意义

绩效管理制度可以追溯到 20 世纪初期,在工商企业管理中,泰勒(Frederick W Taylor)《科学管理原理》中的时间研究、动作研究与差别工资制。法约尔(Henri Fayol)《工业管理与一般管理》以更宏观的研究把这种绩效管理从工商企业推广到各种人类组织。从此,绩效管理的理论与方法成为适用于包括经济、行政、军事和宗教组织在内的一般的管理理论与方法。但绩效管理真正运用到政府管理中来,则是始于 20 世纪 50 年代美国的绩效预算制度。

到 20 世纪 80 年代,世界各国为了迎接全球化、知识经济等对政府管理提出的挑战,开始了一场影响深远的重塑政府(reinventing government)改革。重塑政府的改革主要体现在两个方面:政府与外界关系的变革和政府自身管理的变革。重塑政府运动取得良好效果的关键在于政府自身管理变革的成功。在重塑政府运动中,政府自身管理的改革集中在政府绩效管理上。政府绩效管理是以实现政府管理的三“E”——经济(economy)、效率(efficiency)和效益(effectiveness)——为目标的全新的政府管理模式。^[1]政府绩效管理主要通过缩小政府管理人员规模、降低行政管理的成本、改革行政管理系统(公务员系统、政府采购制度、预算系统)、改革政府机构文化、提高服务质量、提高政府机构实际工作的效率等途径实现。^[2]

提高行政效率从来就是行政管理追求的一个重要目标,对行政效率的研究,一直以来也是行政管理学的重要内容之一。19 世纪末,美国学者威尔逊

[1] Cpollitt, Performance or Compliance[M]. Oxford: Oxford University Press, 1992:12

[2] 詹姆斯·布坎南,戈登·塔洛克. 同意的计算——立宪民主的逻辑基础[M]. 北京:中国社会科学出版社,2000

在其著名的《行政学之研究》一文中就指出：“行政学研究的目标在于理解：首先，政府能够适当地和成功地进行什么工作。其次，政府怎样才能以尽可能高的效率和在费用或能源方面用尽可能少的成本完成这些适当的工作。”^{〔1〕}自那以后，行政学研究便围绕着“什么是行政效率”、“如何提高行政效率”展开不懈的努力。到20世纪80年代，西方国家为解决普遍遇到的经济停滞、财政危机以及公众对政府满意度下降等棘手难题，兴起一场“重塑政府——建立企业化政府”的行政改革运动。在这次“以企业家精神改革政府”的运动中，绩效管理——这个在企业管理中已经运用得相当成熟的管理理念被引进到政府管理中，并取代了传统的政府行政效率的理念，从而实现了“效率—绩效”的转变。在英国、美国、新西兰等国所实行的政府绩效管理中，完整体现了企业在经营中所一贯追求的效率、质量、顾客至上、力求完美的精神，取得了相当大的成效。建立高绩效政府已经成为许多国家政府改革的共识。

传统行政模式在一百多年的历史进程中，形成了适应大机器工业化时代的政府形态。在分工精细、任务简单、环境相对稳定的工业化社会，官僚制模式有其存在的合理性；进入到后工业化社会或者说信息化社会，这种模式的弊端就开始显露。自20世纪70年代末80年代初期以来，西方发达国家掀起了一股大规模的行政改革浪潮。这场声势浩大的改革运动一般被冠以“新公共管理”(New Public Management)的名称，借以区别传统的公共行政模式，同时也区别在传统公共行政模式下的管理技术学派的思想。新公共管理运动的总体指导思想是：以经济学和私营部门管理为理论基础，摒弃公共服务供给中传统的官僚制独占模式，引入各种市场竞争机制；借鉴私营部门的管理技术与激励手段；强调公共服务中的顾客导向，等等。通过改革，政府以较少的成本转变成一个高效的回应性的政府。自1887年威尔逊在其《行政学之研究》一文首次将提升“行政效率”视为行政学研究之根本任务以来，“行政效率”、“如何提高政府绩效”便成为行政学家们研究的重点和热点，一系列的理论相继产生。例如，以泰勒为代表的科学管理学派提出，行政管理如同企业管理，也是运用一定的方法手段，将有限资源转化为特定产品的过程。在这个过程中，其关键的要素是方法和技术，若方法和技术对头，就能节省人力、减少浪费、增加产品的数量和提高产品的质量，就能不断地提高行政绩效。官僚制理论学派认为，行政绩效的关键在于从事行政工作的各个部门之间的协力与合作，而这种协力与合作关系处理得好坏，关键又在于各机构之间权责关系的明确与否。

〔1〕 丁煌. 西方行政学说史[M]. 武汉大学出版社, 1999: 21

为此,其代表人物韦伯还在理性的基础上,建立了一整套的以层级制、分工制、专业化、常任制、制度主义、规范化和职业精神为核心特点的组织体系,即“官僚制”。官僚制组织后来为西方各国文官制度和行政组织设计提供理论基础。以法约尔、古利克为代表的行政功能学派指出,行政管理是由一系列相互衔接和联系的活动环节组成,行政绩效的获得以各个环节功能的高效及它们的合理搭配为前提和基础,^[1]如此等等。这些也就是我们通常所说的传统效率观。尽管他们思考的角度各有侧重,但我们仍可以看出他们的共性:第一,他们均认为行政绩效即行政效率,就是“用最小的成本达到既定的目标,或者成本既定时产出最大”^[2];第二,他们也认为政府的绩效管理应是一种纯工具理性的范式,其以物质、规章制度等为基础,追求的是用产出、时间等来度量的经济和效率。由此可得知,它们的最大缺点在于对行政活动中人员要素的漠视;而“人是一切组织中最活跃、最根本的要素”^[3],这是一个不争的事实。因此,此种理论指导下的绩效管理在政府管理低效面前也就注定了它的无能为力。

与此不同,发轫于行为主义理论的绩效观则开始医治传统古典时期效率观的不足。1924—1932年,由美国哈佛大学教授梅奥领导的研究小组,在霍桑试验中发现了人员心理对于工作效率的重要意义,他们通过对组织中人的行为的实证性研究,开创了行为科学的理论先河。他们从根本上背弃了传统的管理学的主要理论,开创了一种崭新的管理理念和效率观点。行为主义理论管理模式从一开始便信奉人的自由而又充分的发展是管理的共同理想,亦是绩效管理终极的管理哲学。它认为任何管理,因为作为管理的主客体总存在着由关系协调而使双方目标趋向一致的协调空间,所以人的发展和绩效提高是可以统一的。故而它时刻强调绩效,即效益和“顾客满意”,强调以人为本,组织应“通过调动所有人员的潜力,以最低的成本满足确认的顾客需求”^[4]。

公共管理的理论研究及其知识发展,为绩效管理在西方国家政府管理中的孕育和产生奠定了理论基础。从历史的观点看,西方公共行政学自19世纪末到20世纪60年代着重研究的是行政组织的内部取向、机构组成、活动程

[1] 彭国甫,颜佳华.现代行政管理新探[M].北京:燕山出版社,1998:192

[2] 马克·霍哲,张梦中译.公共部门业绩评估与改善[J].中国行政管理,2000.3

[3] 张康之.论政府的非管理化[J].公共行政(人大复印报刊资料),2000.5

[4] 王满船.西方行政改革的新公共管理模式评析[J].中国行政管理,1999.5

序、行政原则和官僚体制；行政学以管理学为理论基础，科学管理占据了主导地位。^{〔1〕}以效率和效益为导向的技术视野是这个时期公共行政的标志，追求行政效率是这个时期公共行政理论与实践的最高目标。

为了适应政府公共部门对政策执行和政策管理的要求，20世纪70年代出现和兴起了政策科学和公共政策分析，并成为公共行政的主流学派。以普雷斯曼(Jeffrey L Pressman)和韦达夫斯基(Aaron Wildavsky)为主要代表，谋求政策科学、政策分析与公共行政相结合，使政策科学与政策分析转而重点研究政策执行和公共项目，而不再重点研究机构。这种转移对公共管理发展的重要意义，正如凯特尔(Donald F Ketel)所说，政策执行研究将问题的焦点由组织，特别是由结构与过程转移到公共项目及其所产生的结果上。这样，就使绩效管理问题成为了公共行政中人们所关注的焦点问题。

以跨学科为基础的执行研究和各学科之间相互交叉、相互渗透的明显趋势导致了多元的综合研究方式的出现。^{〔2〕}这种方式强调运用各学科理论与方法来解决政府管理中实际存在的问题，为公共管理的研究与发展提供了新的方法。例如，戴维·奥斯本(David Osborne)、特德·盖布勒(Ted Gaebler)主张把企业或私营部门经营的一些成功的管理方法移植到政府公共部门中来，主张政府应像企业那样引入竞争机制、树立顾客意识、视服务对象为上帝，^{〔3〕}从而形成了企业家政府理论。胡德(Hood)从现代经济学和私营管理理论与方法中吸取要素，提出了政府管理应以市场或顾客为导向，实行绩效管理，提高服务质量和有效性，以及界定政府绩效目标，测量与评估政府绩效，^{〔4〕}从而形成了新公共管理理论。这种多元的综合研究方式，使公共管理研究由研究行政环境的变化对政府管理的影响到研究环境变化后的管理结果，包括公共服务的网络结构、高绩效体系和顾客服务，绩效管理成为公共管理各理论派别的共同主张。

政府管理的集权化和官僚主义化形成了政府垄断，推行“福利国家”、“人

〔1〕 王惠岩. 政治学概论[M]. 北京: 高等教育出版社, 1999: 114

〔2〕 Jack Rabin, Bartley Hildreth W and Gerald J. Miller Handbook of Public Administration[M], New York: Marcel Dekker, 1989: 21

〔3〕 Osborne D and Gaebler T. Reinventing Government; How the Entre Preneurial Spirit Is Transforming the Public Sector From the Schoolhouse to Statehouse[M], Mass: Addison Wesley. 1992. 5

〔4〕 Hood Christopher. A public management for all seasons[J], Public Administration. 1991. 1

民社会主义”和“混合经济国家”的政策导致了政府管理失控、低效率、财政赤字,导致了公众对政府的不信任和民权运动高涨。面对这种社会现实,以英国、新西兰、澳大利亚、美国、日本、荷兰等为代表的西方国家掀起了一场政府改革运动。政府绩效管理正是这场改革运动所普遍采取的一项重要措施。

新中国成立以来,尤其是改革开放之后,我国政府一直在探索改善政府运作、提升政府绩效之路。早在1980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。1988年以后的历次政府机构改革,都把“精简、统一、效能”确立为改革的目标之一。2002年11月召开的十六大,又进一步提出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。由此可见,行政效率始终是我国政府改革中的重点问题。从根源上分析,我国政府提升绩效的动力源自两种路径:其一是自上而下的路径,政府在国际大环境和本国经济社会发展进程中,因出现不适应问题而自行提出提升绩效的改革;其二是自下而上的路径,公民社会的发展,信息化、网络化的应用推广,公民宪政权利的保障等多重因素,为民情民意的传播及其对政府决策的影响提供了日益通畅、迅捷、宽幅的途径,督促政府树立“以公民为中心”的理念,进而提倡塑造一个“公民给政府打分”的绩效型政府。随着我国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的经验开始引起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被吸收和借鉴,如治理理论、政策制定与执行的适度分离理论等。

然而,总的来看,我国的行政改革只着眼于宏观的“体制层面”和“结构层面”,局限于政府机关和人员的增增减减,所关注的更多是机构改革、职能转变及政企、政社关系等问题。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,以适应社会主义市场经济发展的需要,然而,对微观层面的政府内部管理问题却很少给予相应的关注或很少进行更深入的研究。政府的内部管理运行机制更多的是在一种暗箱操作之下,没有和现今的行政改革有机地结合起来。在公共管理领域,我们仍然依靠直觉和经验来判断政府的运作效率。目前,我国的行政体制改革进入了一个新的阶段,关于政府内部管理的改革,特别是公务员效率与机关绩效方面仍停留在以前计划经济的管理模式上,缺乏系统的理论指导,具有很大的盲目性、随意性,所采用的管理手段不是流于形式就是搞突击运动式的大检查、大评比,难以使政府的绩效得到持续的改善与发展。因此,如何更有效地对政府进行管理以提高政府的绩效成为目前

中国行政学界最重要的研究任务之一。

正是在此时代背景之下，十六届三中全会以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，强调完善政府的社会管理职能和公共服务职能。这实际上是将两种推动改革的路径紧密结合起来，以政府绩效为取向，积极调整政府职能，加快形成“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的行政管理体制。政府机构是整个社会管理的中枢系统、协调系统和控制系统，整个社会的生产效率均与政府机构运转效率密切相关，因此，建立一套理性、精干、高效的政府行政机构，就被视为现代文明社会发展的重要标志。而政府绩效管理对提高政府绩效具有重要的、不可替代的作用和意义。

第一，有助于转换我国政府管理的理念，树立服务行政的观念。

就我国政府管理的整体价值理念而言，现代市场经济与民主政治所要求的服务行政观念还没有形成。过去的行政管理在理念上过分强调了“行政管理”是直接维护政治统治的工具，忽视了它在管理社会公共事务和提供公共服务方面的管理与服务作用；过分强调了“行政管理”主体与社会公众之间关系的不对等性，忽视了社会公众对行政活动的参与，以及社会公众需求对政府行政行为的导向性作用；过分强调了“行政管理”的功能是对社会进行管制，忽视了社会和社会公众对“行政管理”主体及其行为的制约和监督，忽视了“行政管理”过程中公共责任机制的建设与发展。随之而来便是忽视了行政权的制约性、行政活动领域的有限性以及行政行为的依法性，表现出整个“行政管理”日益凌驾于人民大众和社会之上的明显特征。政府绩效管理措施的施行，有助于我国转换政府管理的理念和树立服务行政的观念。这种转换具体表现为政府管理从更多地强调“特殊集团”的意志到更多地强调社会公众的意志；从管理活动以政府自身的规则为导向到以社会公众的需求为依归；从强调政府管理对直接维护统治的工具性作用到强调对经济、科技、文化和社会公共事务的管理，以及提供公共服务的服务性作用；从强调对上级负责到强调对社会公众负责，建立和发展广泛的社会公共责任机制；从管制行政模式发展转变为服务行政模式。

第二，有助于公共部门形成竞争机制。

绩效管理对公共部门形成竞争机制的意义主要体现在两个方面：一是通过提供各个公共服务机构绩效方面的信息，引导公众“货比三家”，作出正确的选择，从而对公共机构形成压力，促使他们提高服务质量和效率；二是在公共部门内部，绩效管理和在此基础上形成的横向与纵向比较有助于形成一种竞争气氛，同样会提高服务质量和效率。