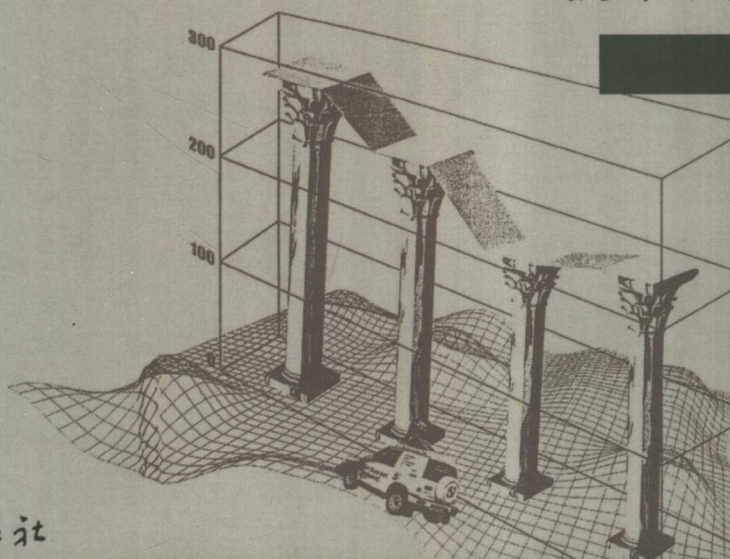


◎公共部门业绩管理丛书

Performance & Quality
Measurement in Government:
Issues & Experiences

政府业绩 与质量测评 ——问题与经验

(美)阿里·哈拉契米 (Arie Halachmi) 主编
张梦中 丁 煌 等译校



中山大学出版社



政府业绩 与质量测评

——问题与对策

（美）詹姆斯·A·盖伊（James A. Gai）著
陈平华、丁建明译

中国社会科学出版社

ISBN 7-300-05000-0

公共部门业绩管理丛书

政府业绩与质量测评 ——问题与经验

Performance & Quality Measurement
in Government:
Issues & Experiences

主编：(美国) 阿里·哈拉契米 (Arie Halachmi)

序言：(荷兰) 彼得·博斯玛 (Peter B. Boorsma)

译校：张梦中 丁煌 等 (Mengzhong Zhang, Huang Ding)

中山大学出版社

·广州·

Copyright © 1999 by Chatelaine Press. Copyright under International, Pan American and Universal Copyright Conventions.

All rights reserved. No part of this book may be produced by any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying and recording, or by an information storage and retrieval system—except for brief quotations (not to exceed 1000 words) in a review or professional work—without permission in writing from the publisher

本书中文字体专有出版权由 Chatelaine Press 授予中山大学出版社, 版权为中山大学出版社所有。未经出版社书面允许, 不得以任何方式复制或抄袭本书内容

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

政府业绩与质量测评: 问题与经验/阿里·哈拉契米 (Arie Ha-lachmi) 主编; 张梦中, 丁煌译.—广州: 中山大学出版社, 2003.9

(公共部门业绩管理译丛)

ISBN 7-306-02164-8

I. 政… II. ①哈… ②张… ③丁… III. 国家行政机关—行政管理—评价—西方国家 IV. D.523

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 081808 号

责任编辑:葛洪 封面设计:流野 责任校对:刘孝妮 责任技编:黄少伟

中山大学出版社出版发行

(地址:广州市新港西路 135 号 邮编:510275

电话:020-84111998, 84037215)

广东新华发行集团股份有限公司经销

中山大学印刷厂印刷

(地址:广州市新港西路 135 号 邮编:510275)

787 毫米×1092 毫米 16 开本 15.5 印张 1 插页 210 千字

2003 年 9 月第 1 版 2003 年 9 月第 1 次印刷

定价:30.00 元

如发现因印装质量问题影响阅读,请与承印厂联系调换

内容简介

本书由三部分组成，即荷兰概念与运用、美国视角和国际经验。这是一部关于业绩与质量测评的国际视角的著作。作者提供了美国、荷兰、英国、加拿大、西班牙、德国和澳大利亚等国不同政府层级，从中央、省（州）到地方（市镇）等不同政府职能部门业绩与质量测评的理论思考、实践经验和解决问题的途径。包括：

- 公共部门中的业绩与质量测评
- 荷兰国防机构的业绩预算与管理控制
- 业绩测评的公民参与
- 评估灾害管理质量
- 服务质量与利益相关者（股东）
- 公共部门中的企业运作与服务质量
- 最佳价值的业绩管理
- 城市与城镇标杆管理理论与实践
- 都市的业绩度量
- 服务质量测评：西班牙视角

本书主编阿里·哈拉契米（Arie Halachmi）为美国公共行政学界公共生产力与业绩测评领域著名学者。荷兰参议院第一副议长彼得·博斯玛（Peter Boorsma）教授为本书作序。美国公共行政学会（ASPA）两位前会长、著名学者马克·霍哲（Marc Holzer）和托马斯·林奇（Thomas Lynch）教授以及多国知名学者和政府官员参与写作。本书由中山大学行政管理研究中心兼职教授张梦中和武汉大学公共管理学院丁煌教授主译。

本书可作为各级各类高校、省市行政学院、各类干部管理学院参考教材。本书适合于公共管理类高年级本科生、研究生、MPA学员、教师、研究人员以及广大的公共部门实践者（政府公务员、事业单位和非赢利部门工作人员）参阅。

中文版前言

几年前，我访问了中国一个房地产交易的政府机构的地方性组织。当经过解释得知该机构在做什么之后，我询问了几个资深雇员的见解，就房地产交易政府机构而言，下属的哪个地方性组织运转最佳？他们都同意最好的地方性组织在上海。他们假定上海最佳的理由很简单，因为上海的房地产交易政府机构为中国的国库带来的收入比其他地方性组织带来的收入都多。然而，当被问到访问的这家组织与上海的相应组织相比每人产生的收入或这两个地方组织总收入与总预算之比率时，我的东道主提供不出任何数据。为了确信我的东道主理解了问题，我给了他们下述想象的例子：需要比较美国一个税收机构两个地方性组织的业绩，以判断现有的资源分配是否合理。因为两个地方组织遵循同样的行政程序，每份处理的文件成本是每个员工 10 美元。然而，A 组织有 10 名员工，每天收到 1000 美元，B 组织有 100 名员工，他们收到 10000 美元。我指出两个组织的投入 (input) 与产出 (output) 之比均为 1:10 (A 组织： $\$10 \times 10$ 员工 = 100， $\$1000 \div 100 = 10$ ；B 组织： $\$10 \times 100$ 员工 = 1000， $\$10000 \div 1000 = 10$)。尽管我的东道主理解我的问题，但他们没有处理房地产交易成本或平均成本现成的数据，也没有该组织怎样分配不同交易的信息。当我指出在我使用的例子中，我用到的投入与产出之比均为 1:10，但每日的净产出相当不同 (A 组织： $\$1000 - \$100 = \$900$ 每天；B 组织： $\$10000 - \$1000 = \$9000$ /每天)，我的东道主感到不自在。他们感到用这些错误的变量来测量业绩的方法似乎困扰着他们。正如他们承认他们对此也有察觉，但从没有机会清楚地表达使用输入与输出数据很重要但不足以测量业绩的观点。作为资深的公务人员，他们有着默契的见解，即最终起作用的是后果，是他们做事的结

果。然而，缺乏这种数据的需求或缺乏关于业绩不同方面信息产生和使用的妥当方式之技能，他们对此不能有所作为。我的东道主承认依据现状，没有办法决定上海的地方组织产生这么多收入是由于该地区广泛的经济活动或是由于他们运作方式的杰出效率。事实上，他们承认没有办法决定上海地方组织或他们自己的组织有多大的收入潜力。

前述访问是有启迪意义的。它显示出，正如全世界许多其他国家一样，政府机构有使用最为明显和容易到手的数据作为测评业绩的衡量标准之趋势。避免业绩测评的复杂图式和跳过可能用作批评业绩的数据之趋势似乎有着普遍性，但中国能负担这种损失吗？

中国政府所面临现实的一个因素是：一方面，为了服务公民可利用的资源增长只有边际意义（如果有的话）；另一方面，对政府服务的需求却在几何级数般地上升。这种需求的增长不仅代表着人口的增长，而且是许多中国公民对于政府提供新的和更佳的服务的期望，这种期望与他们出国所见、阅读国外报纸和看国际电视的感受吻合。

中国公共行政现实的另一个因素是中国不同地区之间人口、地方习俗和历史的多样化。如此，即使所有的公共部门主管都被说服，有需求以新的方式看待业绩测评以发现调整操作和增加效率的途径，发现好的测评也不是一件容易之事。很显然，不管是哪个政府层级或地方特征诸如城市与乡村环境，不太可能发现几个可服务于所有机构的测评方法。同样清楚的是，许多在西方常见的测评可能不适用于中国。那么，中国着手这个问题有什么选择呢？如果我们已知有政府机构业绩的好数据对于更好地利用现有资源和以更好的方式满足公民对服务的需求或许是关键的话。

本书的目的是帮助读者探索前言牵涉的问题和通过反思国际经验对于业绩测评的使用。

尽管荷兰、英国或美国的经验可能与中国的情况并不直接相关，反映这些经验对于读者探寻中国组织业绩改善的途径时，应

该考虑什么可能是有帮助的。

本书发表的初衷是为纪念布拉姆·索比尔 (Bram Sorber) 博士, 一个资深荷兰公务员用他在国内外所受教育以改善他的祖国的政府业绩。在他的生命后期, 他大量参与促进全球公共生产力改进的倡议。布拉姆曾经是我主持的国际行政科学学会 (the International Institute of Administrative Science, 简称 IIAS) 公共部门生产力国际工作小组的活跃成员, 并在我们的研讨班上宣读过几篇论文。

如果没有张梦中的直接参与和组织, 该工程不可能完成。张梦中是美中公共行政国际合作局 (U.S./China Public Administration Secretariat) 副主任、美国国家公共生产力中心 (National Center for Public Productivity) 高级研究员, 并为《中国公共管理评论》(Chinese Public Administration Review) 管理主编。感谢与赞誉同样应该给予罗格斯大学 (Rutgers University) 教授、美国公共行政学会 (American Society for Public Administration, 简称 ASPA) 前会长马克·霍哲教授。蔡特伦出版社 (Chatelaine Press) 拥有英文版版权。国际行政科学学会 (IIAS) 帮助建立了公共生产力国际工作小组, 并支持该小组在 20 世纪 90 年代举办的年度研讨班。最后, 感谢应该给予中国的几所大学和中国行政管理学会, 他们的盛情款待使我对于中国的公共行政有了一些理解, 并与实践者和学者接触与分享我对公共部门生产力的兴趣。尤其是, 感谢北京大学、清华大学、吉林大学、中山大学、华中科技大学和北京航空航天大学。

阿里·哈拉契米 (Arie Halachmi)
中国中山大学行政管理研究中心兼职教授
美国国家公共生产力中心研究员

序 言

业绩与质量测评是 PPBS 仍然在起作用和有活力的标志

我被邀请为纪念一位朋友兼同事的书作序。我猜测我被选中的原因是我认识布拉姆·索比尔 (Bram Sorber) 并由于本书是我感兴趣的领域。本书的主题也是从事政府运作中责任、效率、效益和服务质量等问题的那些选举或任命官员感兴趣的领域。先睹为快本书之后,我选择了自由的写作方式,而偏离了通常“序言”的模式。如果该书旨在促进对这样重要题目的学术性讨论和反思,正如本书书名所提示的那样,我将利用本文作为我对此的贡献。读者一开始就会认识到该序言不遵循传统的模式,因为该“序言”又有自己的次标题。下面将会注明,任何关于公共部门业绩与质量测评 (measurement of performance and quality) 益处与预期的问题之讨论,都敦促读者考虑到致力于政府业绩早期努力的教训,诸如引入规划项目与预算系统 (System of Planning Programming and Budgeting, 简称 PPBS) 的尝试。

思考当前对测评业绩与质量的兴趣,除了本卷主编在导论中提供的问题与观点之外,我无力抵抗提出问题与观点的冲动。本书讨论的主题是过去 30 年中公共行政学文献里最为频繁出现的主题之一:业绩测评 (performance measurement)。本书包括不同国家与不同视角的多个作者的贡献,给每类读者提出了挑战性问题。本书的每篇文章都提出了观点、见解、理论与实用知识,但有着不同背景的不同读者将从组成本集子的文章中寻找到独特的

收获。例如，公共行政学的老兵可能会发现：关于公共资源运用中对于责任 (accountability) 与更为理性的决策制定 (decision-making) 的探寻还远远没有结束。新手，或那些外行，在公共部门管理方面将学到很多好的见解，但当公共部门官员试图运作和执行这些观点时问题也不少。

业绩测评起源于美国 20 世纪 50 年代的业绩预算，在视线中消失之后，又在 60 年代作为规划项目预算系统 (Planning Programming Budgeting Systems, 简称 PPBS) 的关键成分重新出现。PPBS 同时提供了一个非常有力的概念体系，回应跨行政单位的项目预算与政策分析问题。随后的几个作者引入了零基预算 (Zero Base Budgeting, 简称 ZBB) 的概念作为分配公共资源更好途径的新观点。在成为美国总统之前，吉米·卡特 (Jimmy Carter) 作为佐治亚州州长，显示了 ZBB (零基预算) 的可行性。当卡特到了华盛顿做总统后，ZBB 成为美国联邦政府综合预算更为青睐的新途径，不仅影响美国其他政府层级的预算与政策分析实践过程，同样影响全世界其他国家。对于该时期公共行政的严肃学者而言，ZBB 并非是一个全新的观点。他们知道这个观点出自于 PPBS 的理论体系并观察到执行 ZBB 比执行 PPBS 更成功。对于业绩与预算职能关系的兴趣要求对业绩指标 (performance indicators) 有所理解，业绩指标也是本书重复出现的主题之一。当然，业绩指标不仅能用于业绩预算 (见本书莫尔的文章，即第二章)，同样适用于其他目的 [参见本书中沃里恩 (Warrian) 的文章，即第十章]。一旦产出 (output) 能够被定义，正如要求定义业绩指标，混乱就能够被控制，因为输出难以被识别或测评。那么，在这个意义上，着手质量问题的需要也在增加，质量问题是本书另一个重复出现的主题 [参见本书哈拉契米 (Halachmi) 或洛夫勒 (Loffler) 的文章]。当从服务对象——顾客 (customer-service-recipient) 的角度与业绩评估 (assessment of performance) 相联系起来谈论“质量测评”时，要求我们考虑过去的思考与公共行政实践的新的交织 (a new twist)。

在过去 10 年中，质量服务的主题变得显著，但很少被 20 世纪 60 年代和 70 年代的公共部门改革者所探讨。对政府服务质量的关注值得简短地评论。洛夫勒 (Loffler) 在本书的文章中宣称测评质量与业绩的一些最初努力在精简公共部门的趋势中起到烟幕 (smoke screen) 的作用 [见本书中哈拉契米 (Halachmi) 的文章]。这种观察或论断不应当不经过争论就接受。她 (Loffler) 正确地断言许多倡议如私有化、争取公共部门生产力/效率、政策的重新考虑等都是受到需要预算裁减的驱使。但是预算裁减经常是一种隐藏的恩赐。我遇到过很多公共部门员工，有着同样的意见：感谢长期紧缩政策的刺激，政治家愿意为政府机构行政中的过度巨大变化而作出必要的决策。预算裁减多次成为公共部门现代化的主要激励因素。通过仔细评阅对紧缩资源的需求而缩减公共部门的观点几乎没有受到 PPBS 时期的关注。相似的是，信息技术革命对公共部门有着惹人注目的冲击 [例如，参见本书中林奇 (Lynch) 和 德阿蒙 (De Armond) 的文章]。

然而，应该注意到政府精简与政府中 IT (信息技术) 冲击的差异。在美国构建 PPBS (规划项目预算系统) 的概念体系的过程中忽略了精简公共部门的选择。在 20 世纪 60 年代，当 PPBS 处于鼎盛时期时，毕竟政府正在扩充其活动与开支的规模。那时，PPBS 的大师们没有构思、更不用说操作信息技术的发展。PPBS 最终岁月艰难，一些批评家甚至断言 PPBS 已经寿终正寝，我认为这种结论是错误的。断言 PPBS 失败的一个原因是投入的工作量、产生的文件表格堆积如山、高层经理和政治家需要研究大量文件以及需要作出大量决策。事实是，即使是那些相信效率 (efficiency)、效益 (effectiveness)、质量 (quality)、合法性 (legitimacy)、公民参与 (citizens' involvement) 等标准，有着良好意图，智慧过人的政治家亦不得不按照渐进政策 (incremental policy) 行为要求的方式办事！时间是如此稀有，不可能以系统和综合的方式阅读所有需要阅读的文件。郝伯特·西蒙 (Herbert Simon)，在讨论为什么决策制定者只能实现“有限的理性” (bounded ratio-

nality) 时, 清晰地解释了这种现象 (1960)。PPBS (规划项目预算系统) 在产生使其工作的大量支持性文件的巨大重压下崩溃了。ZBB (零基预算) 由于相关原因也停滞不前, 其批评者谈论官僚机构的消亡。

就我的见解, 引入 ZBB 之后缺乏革命性结果的原因之一是卷入的太多文件表格。如果说 PPBS 淹没了政府官僚机构, ZBB 就制造了立法机构走廊的立法交通瓶颈。要求选举官员考虑资源分配太多竞争性选择条件就太过分。即使是最善意的政治家也不能着手对于现存政府项目和新项目备选资助金额竞争提议的所有细节方面进行全面评阅和比较分析。考虑到这一点, 一些实践者在接受博瓦德 (Bovaird) 和哈拉契米 (Halchmi) 的最优价值篇章中的咨询建议时会较为困难。他们讨论最优价值、强制性竞争招标 (Compulsive Competitive Tendering, 简称 CCT) 和公民宪章 (citizen's charters), 这是超过 PPBS 范围的三个新题目。他们评估最优价值的几个角度, 并主张测评所有定义的角度要求总体性数据、服务性层面数据和当地数据, 以及管理和消化所有信息的途径。两位作者指出另一个与所有业绩指标相关的问题 (Boorsma, 1995), 即许多利益共享者 (stakeholder) 会卷入, 出于这个原因, 需要总体性的方法。然而, 当读者考虑政府中的责任业绩和质量问题时, 他们肯定会思考所建议的方法和平衡计分卡 (balanced score card) 的一些调整能否解决问题。这不在我的视野之内。就我所知, 需要有着冲突利益和五花八门信息的不同公民团体或组织去保持民主国家中的治理。私营企业中整洁的平衡计分卡不能调和冲突的利益以促进政府效率、服务质量以及对公民需求的回应。这里, 我们需要传统方式以促进民主与政治家的关系。

最后的论断将我们带回我的最初主张, 即 PPBS (或 ZBB 的逻辑) 并没有消亡。当然, 我们不再像 20 世纪 60 年代末或 70 年代初那样讨论 PPBS, 但本书表明 PPBS 的一些观点仍然在起作用和有活力, 尽管以前在这些题目上的经验给我们留下忧伤, 但也留下智慧。事实是 PPBS 在地域上到处弥漫。这些观点从美国几

乎传遍整个西方世界，尤其是传到英国和荷兰，以及后来传到西班牙和意大利 [参照本书方特 (Font) 篇章]。这样，我愿意对 PPBS 的持续生命力和它的传播提供两点评论，这会有利于美国及国外的读者。首先，方特 (Font) 区分了盎格鲁撒克逊 (Anglo-Saxon) 国家与“行政法”或中央集权制国家如法国、德国或西班牙。我想说荷兰属于两者之间，尽管是当代公共管理的先驱。方特 (Font) 告诉我们质量在这两组国家中有着不同的意义。盎格鲁撒克逊 (Anglo-Saxon) 国家从消费者导向的角度侧重于效率、效益和质量。行政法或中央集权制国家趋向于侧重更多地遵守法律、行政管理和透明度。或许，最佳的途径是将两者结合起来。一个政治首长或政府监督者应当感兴趣于纳税人和公民是否收到金钱的最佳价值和政府是否为消费者以最低成本提供优秀的服务。当然，遵守法律与在预算之内必须是长期关注的问题。无论是选举或任命的政府官员都必须监督遵守性；这种活动居于他们民主功能的中心。透明度是民主功能的标志。如此，立法机关或其他政府办公室的每一位成员一方面应当关注于发展倾向于价值的途径，另一方面是法律和预算规则。

我的第二点评论是我愿意将 PPBS 的地域传播引入个人的观察。20 世纪 70 年代早期，荷兰财政部新设立了政策分析局 (Bureau on Policy Analysis) 并建立了政策分析委员会 (the Committee on Policy Analysis)。在 70 年代末委员会中止了运作，但政策分析局继续存在。在 80 年代我们建立了一个新的行政单位“政策分析平台” (the Platform on Policy Analysis) (参见本书莫尔的篇章)。我们不仅在国家一级同样在市政府一级见证了荷兰——从业绩预算到消费者导向，从业绩指标到双重预算共同工作等很多问题的探讨和先进管理工具的新运用，——政治项目预算或为政治家 (预算中) 逐条明细拨款以及为经理的详细业绩预算。我们过去有、现在仍然有政策重新考虑的“回合”，着手选择一些题目。如此，我们仍然在实践源于 ZBB 的一些观点。当我们回答政府中关注的质量和关键职能时，我们正在改善我们的业

绩指标系统。的确，博瓦德 (Bovaird) 和哈拉契米 (Halachmi) 提到了作为最优价值 (没有用这一术语) 的后一活动：这是持续在 PPBS 体系心脏的又一例证。

我感到好奇，政治家如何评价本书或相关书目关于政府业绩、行政责任和服务质量测评的观点？理解政治家思考业绩管理的方式和他们关于什么定义了高质量服务的概念，或许是发展测评公共机关行为必要工具的关键。许多公共部门雇员，如索比尔 (Sorber) 或方特 (Font)，以及许多学者，如本书的绝大多数作者，试图发展如业绩指标这样的工具，以改善公共决策制定过程。例如，索比尔 (Sorber) 任职的政策分析委员会，建立的目的是使“预算决策理性化”。这类工作是有生产力的并且有潜在的使用性，但是政治家单单在试着使用这些大量信息 (提供的工具) 时就面临着可怕的挑战。在荷兰的省份，他们试着采用双重预算——对于政治家的 (预算中) 逐条明细拨款政治项目预算 (political-program budget on line items for politicians) 和为经理的详细活动预算。公务员可能批评那些将所谓管理的细节不纳入政治项目预算的政治家。但是这些公务员不应当忘记在那种情况下他们 (政治家) 可能会受到所在选区对于这些“细节”的质疑。或者换个角度：公务员选择了公共部门的职业生涯，建立了不同等级的知识与经验，但是政治家来来去去并不“聚敛专业智慧”。每一轮“新的”政治家都必须经历同样的学习实践。那些理解过程者必须发展工具，如业绩指标，以着手这个问题。毕竟，从顾客与服务对象的角度看，政治家学习技巧的成功对于公共机构更佳的业绩也是不可或缺的。

本书是为纪念布拉姆·索比尔 (Bram Sorber) ——一位值得敬重的朋友和一个模范的公务员而编辑的。在荷兰政策分析局和政策分析平台，布拉姆·索比尔 (Bram Sorber) 是一位主要的公务员并活跃于国际舞台 [见本书中布拉姆·索比尔 (Bram Sorber) 篇章]。更为重要的是，我喜欢他作为亲切的伙伴。当我回首过去多年与他的交往时，我被公务员如布拉姆·索比尔 (Bram Sorber) 与

政治家之间密切关系的重要性所震撼，也被这种关系在多大程度上依赖于双方的高度正直和相互信任所震惊。培育和保持良好工作关系的能力不意味着一方收买另一方。而是，如布拉姆·索比尔 (Bram Sorber) 所展示的那样，它意味着在追逐名利和狭隘的利益游戏上更少的时间和资源付出。

公务员和政治家面临的挑战是巨大的，双方都能从本书收集的观点中受益。作者与编者将一套完整的关注、理论、答案和警告呈献给我们，这将有助于我们清晰地理解政府的角色和责任。通过着手解决这些问题，这个世界也不太可能变成一个更为简单的场所，这意味着为这类研究应该提供很高的报偿，因为这些研究帮助我们看清楚问题并希望有切实可行的解决办法。

彼得·博斯玛 (Peter B. Boorsma) 教授 博士
荷兰议会第一议院 (参议院) 财政委员会主席
荷兰屯特 (Twente) 大学公共行政与政策研究学院院长

参 考 文 献

1. Boorsma, P.B. (1995) (UN) connected performance indicators. In A. Halachmi & D. Grant (Eds.), Re-engineering and performance measurement in criminal justice and social programs. Perth: Ministry of Justice Western Australia.
2. Simon, H. (1960) The new science of management decision. New York: Harare & Row.

公共部门中的业绩与质量测评

克里舍兰 (Krishnan) 等人^①注意到“在所有的时尚中，革新与首创精神在过去 20 年中影响了美国的管理实践，它们都不如质量运动那样更具影响力和普遍性”。克里舍兰 (Krishnan) 等人正确地建议“对质量管理的热情已经渗透到美国政府中”，^②这种努力在新闻中已有很好记载，由副总统阿尔·戈尔 (AL GORE)^③挂帅的国家业绩评审委员会 (National Performance Review, 简称 NPR) 已经上了互联网。与克里舍兰 (Krishnan) 等人^④的研究一致，哈拉契米 (Halachmi)^⑤提醒我们改善公共部门与私营部门业绩的压力在 20 世纪 90 年代成为普遍现象。用他的语言，“即使草草浏览一下每日的报纸，就揭示出政府业绩在地球村中任何国家里战略地位的重要性和作用变化的丰富故事”。^⑥不过，我们可能会希望知道，政府长官确信资源正确使用最佳途径是什么？或者政府官僚是否的确按照选举官员的意愿，无论是方式、方法还是方向上都产生了声称的进步？

对于大多数公众，这些问题可能太难把握。毕竟，即使那些研究公共部门业绩 (performance) 与生产力 (productivity) 的人士对于下述概念或功能间关系的严格区分也不能达成共识：产出 (output)、后果 (outcome)、结果 (results)、影响 (impact)、目标 (objectives)、成就 (accomplishments)、直接 (direct) / 间接 (indirect) [或首要的 (primary) / 次要的 (secondary)] 业绩指标 (performance indicators)。外延之，为了评估政府业绩的任何进步或对

于资源有效使用的综合报告，多数人都不清楚要问选举官员或公共部门经理什么问题。

随着“地球村”的演变和媒体提供 24 小时“新闻”的压力，新闻工作者更为吃力地寻找有趣的视角报道新闻，并且倾向于关注“音调质量”（它们有多大的轰动效应），而不是价值或内容。如此，不足为奇的是，对于政体中多数成员最感兴趣的问题和答案经常包括那些借助于计算机辅助动画和图片陈述的测评与比较。当测评结果能够容易地还原为简单的声音字节时，这种报道允许那些对该问题知之不多者随意地解释声音字节。由于这个原因，“数字游戏”目前是很多国家中每日新闻的司空见惯内容，尽管这些报道对于更佳公共政策或公共管理的贡献还有待完全记录。如阿特金森 (Atkinson) 和麦格里得尔 (McGrindell) 注意到^⑦，“政府业绩测评系统通常不提供关于这些服务好坏程度的可靠评估方式以及个人、团体和组织提供这些服务好坏程度的可靠评估方式，导致政府宽泛的目标和优先权”。着手政府运作中不同业绩指标的充分性 (adequacy) 与恰当性 (appropriateness) 问题，学习公共行政的经理与学生必须对于塑造业绩测评的不同途径的可使用性和可靠性问题有更好的教育。

在许多工商管理活动的情形中，评估资源的谨慎和妥当运用可能相对简单，这就是底线 (bottom line)。一旦管理方与利益共享者同意任何给定期底线可以接受的范围，公司中的多数员工都会开启运作以达到或超过那个数字。当评估业绩时，私营实体享有另一项重要福利：多数进步的业绩目标或指标可以被量化。这样，公司容易发展管理信息系统 (Management Information System, 简称 MIS)，对于设定和监督朝向财政目标、渴望的市场占有率或顾客满意度、人员调整或员工士气，公共部门经理就不那么幸运。在许多公共机构，没有有意义的财政目标制定方式，比如投资回报 (Return On Investment, 简称 ROI) 或资产净值回报 (Return On Equity, 简称 ROE)。人员调整频繁可能指示出经济繁荣，但不必然是机构的业绩。同理，市场份额和顾客满意度可能