



普通高等教育“十一·五”国家级规划教材

# 政府绩效管理 概论

卓越 主编



清华大学出版社



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

# 政府绩效管理概论

卓越 主编

清华大学出版社

北 京

## 内 容 简 介

本书共分十章,主要介绍了政府绩效目标、政府绩效预算、政府绩效合同、政府绩效流程、政府绩效规制、政府绩效审计、政府绩效评估、政府绩效控制和政府绩效申诉等相关内容。

本书是普通高等教育“十一五”国家级规划教材,同时,也可以作为MPA必修课程、选修课程的使用教材以及各级行政院校专业课程的参考用书。本书配有完整的课件,可以从<http://www.tupwk.com.cn>免费下载。

**本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。**

**版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933**

图书在版编目(CIP)数据

政府绩效管理概论/卓越 主编. — 北京:清华大学出版社,2007.12

ISBN 978-7-302-16289-6

I. 政… II. 卓… III. 国家行政机关—行政管理—概论 IV. D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第158454号

责任编辑:张立红 崔 伟

封面设计:周周设计局

版式设计:孔祥丰

责任校对:邱 丽

责任印制:杨 艳

出版发行:清华大学出版社 地 址:北京清华大学学研大厦A座

<http://www.tup.com.cn> 邮 编:100084

[c-service@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:c-service@tup.tsinghua.edu.cn)

社 总 机:010-62770175 邮购热线:010-62786544

投稿咨询:010-62772015 客户服务:010-62776969

印 刷 者:清华大学印刷厂

装 订 者:北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185×260 印 张:21.25 字 数:465千字

版 次:2007年12月第1版 印 次:2007年12月第1次印刷

印 数:1~4000

定 价:29.00元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:(010)62770177 转 3103 产品编号:027487-01

# 前 言

20世纪80年代开始,西方国家盛行的新公共管理运动的核心内容就是公共部门绩效管理。近年来,我国政府也将绩效管理作为改革的目标导向,高层一再强调加强政府绩效管理的重要性,倡导科学的发展观、正确的政绩观,党的执政能力建设等重大命题的提出,为加强政府自身建设,提高政府管理绩效的研究提供强大动力。绩效评估、绩效审计、绩效预算、绩效合同成为政府改革发展的时代主题。在学界,以政府绩效为题的学术会议成为一个热点,相关的著作、论文大量涌现,本书纳入普通高等教育“十一五”国家级规划教材计划,也从侧面说明了这个问题。

十年前,笔者走进政府绩效管理研究这个领域,在理论与实践层面作了积极的探索。结合自身的体会,笔者力图在这个领域勾勒一个整体架构,形成一个理论体系。本书在《政府绩效管理导论》的基础上,合并了绩效目标和绩效信息,增加了绩效控制一章,对原书大部分的章节,做了大幅度的修改。可以说,本书是一项积极思考的成果。本书共十章,主要内容有绪论、政府绩效目标、政府绩效预算、政府绩效合同、政府绩效流程、政府绩效规制、政府绩效审计、政府绩效评估、政府绩效控制和政府绩效申诉等。本书是普通高等教育“十一五”国家级规划教材,同时,也可以作为MPA必修课程、选修课程的使用教材,以及各级行政院校专业课程的参考用书。

本书由厦门大学公共事务学院公共管理系卓越教授担任主编,负责编排全书大纲,策划研究思路,组织写作力量,对全书进行统稿、定稿。本书各章的作者为:卓越(第1章);陈志勇、官绍明(第2章);帅宝丽、朱海光(第3章);王海龙(第4章);卢琼莹(第5章);张燕君(第6章);吴盛光、刘典文(第7章);卓越(第8章);孙绪娜、赖舟(第9章)、卓越、丁琦芳(第10章)。

本书在申报普通高等教育“十一五”国家级规划教材计划的过程中,得到清华大学出版社的鼎力支持,在此表示由衷的谢意。作为一种新的探索,错误和不足在所难免,恳请读者指教。

卓 越

2007年6月6日

# 目 录

<b>第一章 绪论</b> .....	1
<b>第一节 政府绩效管理的内涵分析</b> .....	1
一、政府绩效的要素结构 .....	2
二、政府绩效与行政效率的比较分析 .....	5
三、政府绩效管理的特点分析 .....	8
四、政府绩效管理的体系建构 .....	10
<b>第二节 政府绩效管理的价值取向</b> .....	15
一、政府绩效管理的双导效应 .....	15
二、政府绩效管理的工具理性 .....	16
三、政府绩效管理的价值理性 .....	18
<b>第二章 政府绩效目标</b> .....	23
<b>第一节 政府绩效目标概述</b> .....	23
一、政府绩效目标的内涵 .....	23
二、政府绩效目标的分类 .....	27
三、政府绩效目标的作用 .....	29
<b>第二节 政府绩效信息</b> .....	32
一、政府绩效信息的概述 .....	32
二、政府绩效信息的“四化” .....	34
三、政府绩效信息的过程 .....	37
<b>第三节 政府绩效目标管理</b> .....	40
一、目标管理概述 .....	41
二、政府绩效目标管理的前提 .....	43
三、政府绩效目标的制定 .....	46
四、政府绩效目标的执行 .....	52
五、政府绩效目标的评估 .....	57
<b>第三章 政府绩效预算</b> .....	61
<b>第一节 政府绩效预算概述</b> .....	62

一、绩效预算的含义解析	63
二、绩效预算的发展进程	67
三、绩效预算的特征分析	69
四、绩效预算的作用	70
第二节 政府绩效预算的流程、手段和保障机制	71
一、绩效预算的流程框架	71
二、绩效预算的手段分析	72
三、绩效预算的保障机制	75
第三节 政府绩效预算评价体系建构	78
一、绩效预算指标的基本类型	78
二、建构绩效预算指标的原则、步骤和方法	79
三、政府绩效预算的若干分析方法	82
第四节 我国政府推行绩效预算的战略选择	84
一、在我国实行绩效预算的主要效用	85
二、实行绩效预算的影响因素分析	87
三、当前在我国实行绩效预算的具体要求	90
四、我国政府推行绩效预算存在的误区分析	91
五、我国政府推行绩效预算的政策建议	92
<b>第四章 政府绩效合同</b>	<b>97</b>
第一节 政府绩效合同概述	97
一、政府绩效合同的内涵	97
二、政府绩效合同的发展	104
三、政府绩效合同的作用	107
第二节 政府绩效合同的运行机制	112
一、政府绩效合同运行中的委托—代理关系	112
二、政府绩效合同的运行结构	113
三、政府绩效合同运行的有效条件	116
四、政府绩效合同运行中的政府角色	117
五、政府绩效合同的适用范围	118
第三节 政府绩效合同的实践运用	119
一、政府绩效合同的起草与签订	120
二、政府绩效合同的执行与监督	122
三、政府绩效合同在我国的运用	130

<b>第五章 政府绩效程序</b> .....	135
<b>第一节 政府绩效程序概述</b> .....	136
一、程序与行政程序 .....	136
二、行政程序的分类、特征及其作用 .....	137
三、绩效程序的提出及其内涵 .....	140
四、绩效程序的发展路径和现实意义 .....	142
<b>第二节 规范行政程序</b> .....	149
一、规范行政程序的内涵分析 .....	149
二、ISO 9000 族标准在政府管理中的应用 .....	151
三、我国政府部门实施 ISO 9000 质量管理体系的实践探索 .....	157
<b>第三节 优化行政程序</b> .....	160
一、行政程序优化的内涵分析 .....	161
二、行政程序优化的类别 .....	162
三、公共部门流程再造技术 .....	162
四、流程再造在我国政府部门的应用 .....	167
<b>第六章 政府绩效规制</b> .....	173
<b>第一节 政府绩效规制概述</b> .....	173
一、规制的相关理论 .....	174
二、政府绩效规制的相关理论 .....	178
<b>第二节 政府绩效规制的成本—收益分析方法</b> .....	185
一、政府规制的成本—收益分析 .....	185
二、美国政府规制的成本—收益分析 .....	187
三、我国政府应重视和加强对规制进行成本—收益分析 .....	190
<b>第三节 放松规制与政府绩效规制</b> .....	191
一、放松规制的理论依据 .....	192
二、发达国家放松规制的改革及成效 .....	193
三、中国政府放松规制的改革与实践 .....	197
<b>第七章 政府绩效审计</b> .....	207
<b>第一节 政府绩效审计概述</b> .....	207
一、政府绩效审计的内涵分析 .....	207
二、政府绩效审计的进程研究 .....	210
三、政府绩效审计的兴起动因 .....	212
四、政府绩效审计的功能效用 .....	214

第二节	政府绩效审计的流程、技术与方法 .....	216
一、	政府绩效审计的基本程序 .....	216
二、	政府绩效审计的技术方法 .....	219
第三节	政府绩效审计的屏障、经验与挑战 .....	223
一、	政府绩效审计的运作屏障 .....	223
二、	政府绩效审计的成功经验 .....	226
三、	政府绩效审计的趋势与挑战 .....	226
第四节	我国政府绩效审计的理论与实务 .....	227
一、	我国政府绩效审计的发展历程 .....	227
二、	我国政府绩效审计的制约因素 .....	228
三、	我国政府绩效审计的战略思考 .....	235
<b>第八章</b>	<b>政府绩效评估 .....</b>	<b>243</b>
第一节	政府绩效评估概述 .....	243
一、	绩效评估的效用分析 .....	243
二、	绩效评估的难度分析 .....	246
第二节	以政府绩效评估为基点的评估类型比较 .....	249
一、	与政府项目绩效评估的比较分析 .....	250
二、	与政府人力资源绩效评估的比较分析 .....	253
三、	与企业绩效评估的比较分析 .....	255
第三节	政府绩效评估的指标体系 .....	258
一、	绩效评估的一级指标 .....	258
二、	绩效评估的二级指标 .....	260
三、	绩效评估的技术指标 .....	262
第四节	三级指标设计的类型与方法 .....	264
一、	三级指标设计的基本类型 .....	264
二、	三级指标设计的基本方法 .....	268
<b>第九章</b>	<b>政府绩效控制 .....</b>	<b>273</b>
第一节	政府绩效评估的组织实施 .....	273
一、	设立政府绩效评估机构 .....	273
二、	政府绩效评估主体的选择和确定 .....	274
三、	政府绩效评估的实施程序和环节 .....	276
四、	政府绩效评估结果的分析 .....	278
第二节	政府绩效反馈与政府绩效沟通 .....	280
一、	政府绩效结果的传递和沟通方式 .....	280



二、政府绩效反馈面谈的准备	281
三、政府绩效反馈改进过程中的沟通	286
<b>第三节 政府绩效改进</b>	<b>289</b>
一、绩效不佳公务员的绩效改进	290
二、政府绩效改进模式设计	292
三、绩效改进计划方案和运用	294
四、以结果驱动改进方案	295
<b>第十章 政府绩效申诉</b>	<b>299</b>
<b>第一节 政府绩效申诉概述</b>	<b>299</b>
一、绩效申诉的含义及其相关范畴	300
二、绩效申诉专员制度的性质	303
三、绩效申诉专员制度的缘起与发展	305
<b>第二节 政府绩效申诉的要素与实施</b>	<b>308</b>
一、相对独立的组织机构	309
二、富有权威的组织权力	311
三、德能兼备的人员素质	312
四、切实有效的实施载体	313
五、西方国家政府绩效申诉的实施	313
<b>第三节 政府绩效申诉的功能与发挥</b>	<b>315</b>
一、绩效申诉的核心功能	316
二、绩效申诉制度的功能发挥	317
<b>参考文献</b>	<b>327</b>

# 第一章

## 绪论

经过几年来的辛勤努力，公共管理学科体系轮廓基本可见。当然，学科建设的任务任重道远，需要在已有基础上作进一步拓展和创新。在公共管理学科研究领域，构架政府绩效管理体系可以说是个全新的探索。

政府绩效管理源于政府职能定位、解决财政危机等实践的呼唤，以公共选择、新制度经济学等作为理论支撑。政府绩效管理是对近 20 年来盛行不衰的新公共管理运动的理论梳理，是对当代中国正在进行的效能建设的提炼升华，可以看成是重塑政府的另一种版本。政府绩效管理不仅仅是管理主体、管理范围的扩大，与传统的行政管理原理相比，它彰显着提高公共生产力的管理理念，突出发展变革作为主线脉络；与以往的行政体制改革相比，它着重表现机制创新和方法创新，注重方法手段的功能作用，强调理论与实践的积极互动。政府绩效管理以服务取向、社会取向、市场取向作为基本的价值取向，与责任政府、公平政府、廉洁政府、公益政府、廉价政府和法治政府学理相连。政府绩效管理是一个完整的学科体系，具体内容包括政府绩效目标、绩效信息、绩效预算、绩效合同、绩效程序、绩效规制、绩效审计、绩效评估和绩效申诉等管理环节。

作为绪论，本章首先介绍政府绩效管理的内涵概念、特点效用和价值取向等基本问题。

### 第一节 政府绩效管理的内涵分析

政府绩效管理可以定义为政府在积极履行公共责任的过程中，在讲求内部管理与外部效应、数量与质量、经济因素与伦理政治因素、刚性规范与柔性机制相统一

的基础上，为获得公共产出最大化的过程。

## 一、政府绩效的要素结构

国内外许多学者专家对绩效作了种种归纳，结论不尽一致，但有一点却达成了共识：绩效要素是一个结构。“3E”即经济、效率和效果，曾被西方学者认为是绩效的“新正统学说”。随着新公共管理运动的深入，质量也日渐成为评估的主流范畴，围绕质量形成的指标数量不断增加。尽管说，经济、效率特别是效果的提法都蕴含有关质量的内容，但明确把质量的概念单列出来、凸显出来是前所未有的，这是改革的成果，是新时期绩效的重要标志。此外，公平、责任等指标，也逐渐成为建构绩效体系的基本要素。

### 1. “3E”要素结构

国外对政府绩效的研究以及政府绩效管理运动已开展多年，与之有关的术语和概念既多且杂，如投入/输入(input)、产出/输出(output)、结果(outcome)、影响(impact)、价值(value)、目的(aims)、目标(objectives)、对象(targets)、金钱的价值(value for money)等等。经过实践的检验，3E指标，即经济(economy)、效率(efficiency)与效果(effectiveness)，已成为“分析绩效的最好出发点，因为它们是建立在一个相当清楚的模式之上，这个模式是可以被用来测评的。”<sup>①</sup>

(1) 经济。在评估一个组织的绩效时，首要的一个问题便是——该组织在既定的时间内，究竟花费了多少钱？是不是按照法定的程序花费金钱？这是经济指标首先要回答的问题。经济指标一般指组织投入到管理项目中的资源水准，它关心的是“投入”的项目，即如何使投入的项目作最经济的利用。换句话说，经济指标要求的是以尽可能低的投入或成本，提供与维持既定数量和质量的公共产品或服务。经济指标并不关注服务的品质问题。

(2) 效率。效率要回答的首要问题是“机关或组织在既定的时间内，预算投入究竟产生了什么样的结果”。效率指标通常包括：服务水准的提供、活动的执行、服务与产品的数量、每项服务的单位成本等。如医院可以计算病人的求诊人数；图书馆可以衡量借书册数；大学可以用学生接触老师的时数衡量其成果。因此，效率简单地可以理解为投入与产出之间的比例关系，效率关心的是手段问题，而这种手段经常可以货币方式加以表达和比较。效率可以分为两种类型：一类是生产效率(productive efficiency)，它指生产或提供服务的平均成本。另一类是配置效率(allocation efficiency)，指组织所提供的产品或服务是否能够满足利害关系人的不同偏好。也就是说，政府部门所提供的种种项目中，如国防、社会福利、教育、健康

<sup>①</sup> 于军：《英国地方行政改革研究》，183页，北京，国家行政学院出版社，1999。

等，其预算配置比例是否符合人民的偏好顺序，能否接近帕雷托最优(Pareto Optimality)，即资源的配置能否产生最大多数人的最大利益。传统经济学家认为，当供给者和制造者都有相当数目时，市场本身就具有这种达到最适境界的机能。不过，如果消费者没有太多选择时，能否达到帕雷托最优，则是一个问题。

(3) 效果。以效率作为衡量指标，仅适用于那些可以量化的或货币化的公共产品或服务，而许多公共产品或服务在性质上很难界定，更难量化。在此情况下，效果便成为衡量公共服务的一个重要指标。效果关心的问题在于“情况是否得到改善”。这样，效果通常是指公共服务实现标的(targeting)的程度，又可成为公共服务对于标的团体的状态或行为的影响，如福利状况的改变程度、使用者满意程度、政策目标的成就程度等。因此，效果指公共服务符合政策目标的程度，通常可以用产出结果与政策目标的要求相比较进行判断，效果关心的是“目标或结果”。效果可以分为两类：一类为现状的改变程度，例如国民健康状态、水质的净化程度、道路的耐用程度；另一类为行为的改变幅度，例如以犯罪行为的改善幅度来衡量刑事政策的效果，用接受辅导的病情改善状况来衡量社会工作的效果等。

英国财政部对“3E”的界定如下：“经济——指输入成本的降低程度。在实践中，它通常以低成本投入而获得的金钱节省为量度，如通过市场检验或使用较低等投入(如用二等邮票代替一等邮票)而获得的成本降低。效率——一种活动或一个组织的产出及其投入之间的关系。最常用的效率测定的概念是劳动生产率及单位成本。效果——指产出对最终目标所作贡献的大小。”<sup>①</sup>

英国审计委员会认为资金的价值表现在三个方面：经济、效率和效益，因而对政府绩效的审计应该从经济、效率、效益三个方面来展开。其中，审计委员会对“3E”的界定如下：“经济是指用尽可能少的成本去购买规定的质和量的输入物品。效率是运用尽可能少的资源来提供规定的质和量的服务。效益是指能使地方政府实行它的政策和目标而提供正确的服务。”<sup>②</sup>1989年，英国审计委员会又对经济、效率和效益重新进行定义。产出被重新定义为：“利用已有的资源或实际提供给公众的服务。”结果被定义为：“对于使用者来说，这种服务的最终价值或者利益是迎合使用者需要或实现它的根本目的。”<sup>③</sup>效率涉及的是输入与产出的比率关系，效益涉及的是产出/结果与工作目标的关系。产出与结果的重新定义带来了效率与效益定义的变化，而这些变化在一定程度上反映了人们对效益、质量和顾客满意程度的越来越多的关注。

<sup>①</sup> Lewis, Sue and Jess Jones(1990), The Use of Output and Performance Measures in Government Department, P.42.

<sup>②</sup> Ghobadian, Abby and Ashworth, John(1994), Performance measurement in Local Government-Concept and Practice, Braford: International Journal of Operations & Production Management, Vol.14.

<sup>③</sup> 于军：《英国地方行政改革研究》，184页，北京，国家行政学院出版社，1999。

根据学者塔尔伯特(Talbot)的分析,目前,美国的行政机关运用3E的情形相当普遍,其中至少有68%的政府机关使用“效果”指标;14%使用“经济”指标;8%使用“效率”指标。<sup>①</sup>在实际的绩效衡量过程中,通常都以3E指标为关键性的思考主轴。在经济指标内,考虑“成本”与“资源”;在效率指标内,考虑“资源”与“产出”;在效果指标内,考虑“产出”与“结果”。在这样环环相扣的过程中,观察其对标的团体所产生的“服务水准”与“接收比率”。

## 2. 3E+质量要素结构

在对绩效的节约和效率方面关注达十几年之后,现在公众、政界、管理界和专业界人士开始关注服务质量所产生的结果。用“质量”这一概念比用“效果”更容易表达这种关注。如今,“全面质量管理”、“质量周期”、“质量保证”、“质量控制”、“竞争求质量”等术语以及“公民宪章”等持续性质量改进运动在公共部门和公众中越来越倍受青睐和欢迎。“服务质量”作为考虑绩效问题的基础得到广泛的认同,并有可能在今后成为改进绩效的主要推动力。<sup>②</sup>

英国学者奥克兰指出:“不管政府还是私营部门,全面质量管理都是整个组织改进竞争、高效、韧性的一种好的途径。”<sup>③</sup>香港政府在2000年出版的《绩效评估的渐进指南》这样写道:“单位成本固然重要,但它只是一个要素,只是一个比较容易评估的要素,在绩效结构中,还有质量、成效等其他关键因素。”<sup>④</sup>清华大学公共管理学院的邓国胜博士在其所著的《非营利组织评估》一书中认为,项目评估应该包括投入指标、结果指标、效率指标、效能指标和质量指标等几种基本的类指标。“质量(quality)”指标也逐渐成为评价政府绩效的一个重要标准。

## 3. 3E+质量+公平、责任、回应等要素结构

还有一些学者认为,公平、回应、责任也应成为评估的主流要素。传统上,公共行政与管理重视效率、效果,而不大关心公平问题。自新公共行政以来,公平问题日益受到广泛的重视,并成为衡量政府绩效的重要指标。公平作为衡量绩效的指标,它关心的主要问题在于“接受服务的团体或个人都受到公平的待遇吗?需要特别照顾的弱势群体是否能够享受到更多的服务”。因此,公平指标通常针对接受公共服务的团体或个人所质疑的公正性而言,通常无法在市场机制中加以界定出来。公平的指标相当难以衡量。

美国学者埃莉诺·奥斯特罗姆、拉里·施罗德和苏珊·温在其合著的《制度激励与可持续发展》一书中就把经济效率、通过财政平衡实现公平、再分配公平、责

① 张成福、党秀云:《公共管理学》,275~276页,北京,中国人民大学出版社,2001。

② 于军:《英国地方行政改革研究》,128~129页,北京,国家行政学院出版社,1999。

③ [英] John Oakland, Total Quality Management, Oxford, Butterworth Heinemann, 1993。

④ Efficiency Unit, Step-by-Step Guide to Performance Measurement, 2000。

任和适应性等五个要素作为绩效评估的总体标准。美国学者詹姆斯·Q·威尔逊也认为政府的绩效评估应包括责任、公平、回应、效率和成本等五个类指标。1997年，美国政府生产力研究中心出版《地方政府绩效评估简要指南》，概括性地提出了评估的生产力、效果、质量和及时四大类指标标准。美国政府责任委员会架构的评估模式包括投入、能量、产出、结果、效率和成本效益以及生产力等六种类型指标。2000年7月，国际行政院校联合会在我国国家行政学院举行年会，会议的中心是加强质量管理，提升服务水平，中外专家就是围绕着增进政府的责任性、回应性和效率等基本类指标展开讨论。亦有一些学者以发问的形式提出绩效的类指标：这个服务的代价值得吗？这项被提供的服务或被完成的工作是否准时完成？这项被提供的服务或被完成的工作是否做得“合适”？顾客是否满意？他们认为这样一种表述与绩效评估的价值取向更加吻合，更富有亲和力。

总之，从发展的趋向看，绩效越来越成为一个包括3E、质量、公平、责任、回应等在内的综合性的要素结构。英国学者大卫·米斯顿在1985年提出了确立指标的九项原则：有助于阐明组织目标；对政府活动的最终结果做出评估；作为管理激励方案的一种投入；使消费者做出合理选择；为承包或私人服务提供绩效标准；显示不同服务活动在致力于方针及进一步调查研究的激发物；协助决定服务水准的最大消耗率，以获取预定目标；显示可能节省的领域。实际上这九项原则是绩效的一个综合性表述。既然绩效是一个比效率更宽广、更复杂的概念，是一个讲求内部管理与外部效应、数量与质量、经济因素与伦理政治因素、刚性规范与柔性机制相统一的范畴，评估也就不可能只有效率这样一个单纯的类指标要素。

## 二、政府绩效与行政效率的比较分析

从单纯语义学的角度看，“绩效”表示成绩，成效。“成绩”指工作或学习的收获，强调对工作或学习结果的主观评价。“成效”指功效或效果，强调工作或学习所造成的客观后果及影响。“绩效”则是对二者的综合。英文 performance 和 achievement 均有“成绩和功效”的含义，前者是外延广泛的基本概念，后者侧重依靠努力和技巧取得成就。所以，相对而言，performance 用于指代“绩效”的概念更合理。

“绩效”这个概念的复杂性主要在于对绩效与效率关系的理解。尽管学术界有人从狭义和广义的角度来解释“效率”，笔者以为，这样容易造成概念混淆。严格意义上的“效率”就是指投入与产出之间的比例，力求以最少的投入获得最大的产出。“绩效”是一个与“效率”有联系又有区别的概念，是一个包括“效率”但又比“效率”更为广泛的概念。尼古拉斯·亨利认为：“效率(efficiency)指以最少的可得资源来完成一项工作任务，追求投入与产出之比的最大化。而有效性

(effectiveness) 则是指注重实现所预想的结果。”<sup>①</sup>政府绩效与行政效率一样，讲求行政组织和人员在行政活动中所获得的各种直接的和间接的、有形的和无形的、定性的和定量的行政效果同所消耗人力、物力、财力、时间等因素之间的比率关系，力求以最少的行政消耗获得最大的行政效果。但政府绩效又不能简单地等同于通常所说的行政效率。行政效率讲求的比率关系多是针对具体的行政行为，侧重于行政内部关系，主要依靠办事制度、岗位责任制度等刚性规范作为促进机制，衡量行政效率高低程度主要是通过行政后果来显示；而政府绩效涉及的主体行为既有具体的行政行为，亦有抽象的行政行为。政府绩效更注重外部的行政与社会、行政与公民的关系。政府绩效的有效运作不仅要依靠办事制度、岗位责任制度等刚性机制，而且还十分重视工作作风、工作态度等柔性机制。

首先，效率是传统的行政管理的核心命题，是政府如何管好自身的内部机制，主要通过组织、领导、人事、体制等基本主题体现出来。绩效当然注重公共管理的内部机制，但它更要关注政府与社会、公民的关系，要以社会、公民的满意程度作为最终标准。我国一些地方政府热衷形象工程，不惜花费人力、物力、财力，屡造“政绩”，甚至还得到领导赏识，但这样的“政绩”并不一定就是社会所需要的，并不一定就是公民所满意的。可以说，西方国家新公共管理运动的本质就是政府绩效管理，而新公共管理区别于传统行政管理的一个重要标志就是顾客取向，顾客满意成为衡量政府绩效的重要指标。1993年，美国政府发表《戈尔报告》，报告第二章以“顾客至上”为题，开篇建议“倾听顾客的声音——让顾客做出选择”。1993年9月，时任美国总统的克林顿签署了《设立顾客服务标准》的第12862号行政令，与之相对应，1994年，美国国家绩效评论专门出版了《顾客至上：为美国人民服务的标准》一书，分别介绍政府各部门的服务标准。

其次，效率讲求投入与产出的比率关系，具有明显的速度、经济等数量特征，绩效不仅要求数量指标，而且更重视质量品位，要求政府提升服务水平，保证服务质量，在“好”字上做足文章。质量与公民满意度是密切联系的，公民满意度就是质量高低的重要指标，此外，质量还要有差错率、合格率、优秀率、服务便利程度、反应速度等具体指标。新公共管理运动在很大程度上就表现为追求服务质量的运动，在这场运动中，全面质量管理、持续性质量改进、质量周期、质量控制等企业管理的核心内容被引进政府。英国是新公共管理运动的重要旗手，其“公民宪章”（即服务承诺）、“竞争求质量”等改革项目直奔质量主题。英国政府内阁办公室有一份文件专门对政府绩效的质量概念做出界定：“通过调动所有人员的潜力，以最低的成本满足确认的顾客要求。”<sup>②</sup>当时的在野党工党专门为此发表《质量街》宣言，当然，作为一个政党，特别是在野党以此为题，肯定有它的政治考虑，但是，宣言中

① [美] 尼古拉斯·亨利：《公共行政与公共事务》，284页，北京，中国人民大学出版社，2002。

② Cabinet Office (1996), *Measuring Quality Improvements-Main Report*, p7.

提出的质量审计、质量委员会等思想，对于促进绩效管理无疑有积极的作用，质量问题可以作为政治竞争的一个砝码，这也从一个侧面说明了质量的重要性。1986年，法国的经济和财政部在部长领导下设立若干质量小组，开展了一场颇有声势的质量运动，1987年，法国的一份政府报告指出，质量一说使“让用户满意的思想成了公共服务部门的逻辑中心”。

再次，效率本源是一个经济上的概念，传统行政管理研究的效率也是从以企业为主要研究对象的普通管理学嫁接而来的。经济学意义上的效率注重节约成本，追求低投入、高产出。绩效不单单是一个经济范畴，它还具有伦理、政治的意义。施蒂格勒曾经指出：“最大化的国民收入……并不像用我们政府所采纳的政策来评价的那样，是我们国家唯一的目标——而且，正如实践所揭示的那样，政府的目标比法学和经济学的教授们提出的那些目标更具有权威性。”<sup>①</sup>德国行政学家汉斯·班贝格认为：“节约开支才是首要任务而非所谓提高效率，成本核算和绩效指标体系将会导致忽略外部经济、社会环境的影响。成本核算是一项内部合理化而不是项目或社会合理化的技术。”<sup>②</sup>以效率至上为取向，公平就难有空间，至多做到兼顾公平。而在绩效的框架里，公平具有非常重要的位置。公平是政府，特别是政府的基本功能设计，是弥补市场机制不足的优势特征，社会保障、社会秩序等都是公平功能的具体载体。“虽然效率准则规定稀缺资源应被用到其能生产最大纯收益的地方，但公平的目标则可能缓减这一目的，有利于特别是非常贫穷的人群的设施得到发展。”<sup>③</sup>无论是作为主权者，还是作为被管理者，或是作为弱者，公民评价政府行为的重要指标就是公平。单纯追求效率，可能还会和民主发生冲突，民主注重程序，要求广度，效率和民主在时限、节奏上的矛盾，也只有通过绩效加以协调。

最后，效率提高主要依靠制度规范等刚性机制，而绩效还要涉及管理作风、管理态度等柔性机制。提高绩效不仅要解决“门难进、事难办”，还要解决“脸难看”，单纯的效率无法对这个问题提供答案。“大多数人在同政府打交道的经验中，最大的刺激是官僚政治的傲慢。今天，人民期望着被当作顾客受到尊重——甚至受到政府的尊重”<sup>④</sup>。

可以说，效率是一个单向度的概念，而绩效却是一个综合性的范畴。政府绩效是一个影响因素、测量机制等诸多方面都比行政效率更为复杂的范畴，在整个行政管理过程中，是一个比行政效率更为核心的焦点。政府绩效可以定义为政府在积极履行公共责任的过程中，在讲求内部管理与外部效应、数量与质量、经济因素与伦理政治因素、刚性规范与柔性机制相统一的基础上，获得的公共产出最大化。正如

① [美] 奥利弗·E.威廉森：《治理机制》，241页，北京，中国社会科学出版社，2001。

② [德] 汉斯·班贝格：《德国的行政现代化：新瓶装旧酒》，136页，北京，国家行政学院出版社，1998。

③ [美] 埃莉诺·奥斯特罗姆等：《制度激励与可持续发展》，131页，上海，上海三联书店，2000。

④ [美] 戴维·奥斯本，特德·盖布勒：《改革政府》，340-341页，上海，上海译文出版社，1996。



美国行政学家英格拉姆指出的：“有许多理由说明为什么政府不同于私营部门。最重要的一条是，对许多公共组织来说，效率不是所追求的唯一目的。比如在世界上许多国家中，公共组织是‘最后的依靠’。它们正是通过不把效率置于至高无上的地位来立足于社会。”<sup>①</sup>

### 三、政府绩效管理的特点分析

#### 1. 在发展阶段方面的特征

围绕着政府绩效目的指向，作为一种运动形式，政府绩效管理形成这样几个发展特征：

第一，从行政效率到政府绩效。效率和绩效是相互联系又有所区别的两个概念。效率是传统行政管理研究的精髓，被认为是行政管理的起点和归宿。效率讲求投入与产出之比，关注时间、任务、程序、规则等管理要素，重视测算管理过程，要求尽可能减少投入、节约成本。“产出是实际生产出来的某种东西数量的量度，效果是对其质量的量度”<sup>②</sup>。政府绩效管理把绩效作为管理的核心，重视管理的价值取向和社会效应，关注管理过程的环境因素和心理因素，力求在测评中把定量分析与定性分析结合起来。政府绩效管理认为，重视绩效能够激发管理者的使命感和责任感，能够促进测评的公正性和客观性，能够获得更多的社会支持。当然，政府绩效本身具有多元的特征，计划绩效与政策绩效之间、直接绩效与间接绩效之间、有形绩效与无形绩效之间，很难做一个简单的评判，因此，绩效评估本身就是一件复杂的工作。

第二，从行政管理到公共管理。通常所说的行政管理实际上有两个方面的含义：其一是政府对社会的管理；其二是政府对自身的管理。在第一方面意义上，政府依据社会分工，形成特定的职能领域，分别履行社会治安、社会保障、城市建设、文化教育等职能。传统的行政管理要求政府担任社会公共事务单一的服务主体，政府既是公共产品的组织者，又是生产者。政府绩效管理则认为，政府当然是社会公共产品的组织者，但不一定都是直接生产者，对于那些技术性、具体性的社会事务，应尽可能地交给社会组织承担。社会公共事务的承担主体，可以是政府，也可以是社会中介组织、非营利组织、公私合作组织，甚至是私人营利组织。传统的行政管理以服务主体为定位，服务主体多元化突破了这个概念。公共管理以服务内容对象，通过政府与社会关系的调适，侧重研究如何为社会提供优质高效的公共服务，而不讲求提供服务的主体属性。

<sup>①</sup> [美] 帕特里夏·英格拉姆：《公共管理体制改革的模式》，62~63页，北京，国家行政学院出版社，1998。

<sup>②</sup> [美] 戴维·奥斯本等：《改革政府》，163页，上海，上海译文出版社，1996。