



铸绩惟民
ZHU JI WEI MIN

高绩效机关之路

世界银行评价的中国金牌城市——青岛市的实践

GAOJIXIAO JIGUAN ZHILU

中共青岛市委市直机关工作委员会 编著



人民出版社

高绩效机关之路

世界银行评价的中国金牌城市——青岛市的实践

GAOJIXIAO JIGUAN ZHILU

 人 民 出 版 社

责任编辑:骆 蓉

封面设计:刘 晓

版式设计:唐刚强

图书在版编目(CIP)数据

高绩效机关之路/中共青岛市委市直机关工作委员会 编著.

-北京:人民出版社,2008.5

ISBN 978-7-01-006673-8

I. 高… II. 中… III. 国家行政机关-行政管理-研究-中国

IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 181142 号

高绩效机关之路

GAOXIXIAO JIGUAN ZHILU

中共青岛市委市直机关工作委员会 编著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京凌奇印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月北京第 1 次印刷

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16 印张:18.75

字数:400 千字 印数:0,001-20,000 册

ISBN 978-7-01-006673-8 定价:36.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539



★代 序

切实加强机关建设 推动青岛科学发展、和谐发展、率先发展

中共山东省常委、青岛市委书记 阎启俊

党的十七大是在我国改革发展关键阶段召开的一次十分重要的大会。胡锦涛总书记在党的十七大报告中指出,深入贯彻落实科学发展观,要求我们继续深化改革开放。“要把改革创新精神贯彻到治国理政各个环节”,着力构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的体制机制,为发展中国特色社会主义提供强大动力和体制保障。

近几年来,青岛市适应世界发展新趋势和我国发展新形势,立足工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化提出的新要求,扎实有效地推进机关建设,使全市各级党政机关和机关工作人员的工作能力和水平有了新的提高,有力地促进了青岛的科学发展、和谐发展和率先发展。

一、始终抓好学习,不断提高机关干部的思想理论水平和综合素质

抓好学习教育,加强思想政治建设,是做好党政机关工作的根本保证。青岛市始终把加强学习、建设学习型机关作为重大任务来抓,健全完善学习制度,积极创新学习方式,全面加强机关文化建设,大力营造浓厚的学习氛围,切实增强学习的针对性和时效性,使机关干部的综合素质得到持续提升。

1. 加强教育培训。教育培训是加强学习、提升素质的基础性工程,也是一项长期性、战略性的任务。青岛市根据中央关于大规模培训干部的要求和有关文件精神,制定了加强干部教育培训的纲要,对各级干部分级分类进行培训,并作为一项硬任务进行考核。建立健全以宣讲促学、以调研促学、以考核促学的“三促学”理论学习模式,扎实推进党员干部的理论学习。加强和改进党委(党组)理论学习中心组学习,认真组织各部门中心组读书会、理论教育经验交流会、理论学习报告会等,落实好在职自学、集体学习、调查研究和检查考核等制度,提高学习实效。积极拓宽培训渠道,实施“走出去”培训战略,连续三年选派年轻领导干部赴英国牛津大学研修,组织四批高绩效机关考察团赴美国、加拿大、澳大利亚、新加坡、日本、香港等国家和地区实地考察,拓展了机关建设的国际化视野;实施高层次人才培训计划,与中国人民大学、山东大学等高等学府合作,选派200多名优秀干部攻读MPA学位;用三年时间对全市所有在职处、科级干部进行了公共管理六门核心课程的培训;坚持开展“每月一讲”活动,聘请国内外知名专家学者来青举办专题讲座,至今已连续举办47期,为机关干部加强学习提供了良好平台。同时,注重从实践中加强对干部的教育培养,每年都选派一批领导干部到县级市的镇、村挂职锻炼,不仅使他们加深了同基层群众的感情,增强了党性,而且提高了他们调查研究、科学决策、组织协调、管理服务等方面的能力。

2. 坚持解放思想。思想解放、观念转变的程度决定认识的广度、思考的深度和工作的力度。青岛市紧紧围绕新形势新任务的要求,结合全市经济社会发展的阶段性特征,组织机关干部广泛开展解放思想大讨论。重点是做好“五破五树”,即破除满足现状的思想,树立敢为人先、争创一流的意识;破除畏难消极的情绪,树立迎难而上、攻坚克难的勇气;破除因循守旧的观念,树立勇于探索、敢于创新的精神;破除懒惰懈怠的风气,树立优质高效、恪尽职守的作风;破除庸俗的人情观念,树立依法办事、公平正义的理念。通过开展大讨论,促使各级各部门和广大机关党员干部破除不合时宜的陈旧落后观念,以国内发达地区为标杆,树立有利于推动事业发展的新思想新观念,以思想观念的更新促进工作指导的转变,努力推动青岛经济社会取得又好又快发展。

3. 加强文化建设。机关文化作为一种无形的管理,能够体现机关的形象,直接影响机关的作风和效能。青岛市把机关文化建设作为机关建设的重要方面,通过加强文化建设,提高机关干部的学习力和执行力。坚持以科学发展观为统领,学习借鉴现代公共管理理论和大企业管理经验,创新机关工作理念,积极引入公共服务、开放透明、责任回应、高绩效管理等新理念,推进机关工作流程再造,转变机关管理和服务方式。把开展机关品牌创建活动作为机关文化建设的有效载体,出台并实施了创建机关品牌的实施意见,制定了品牌评价标准。目前全市已拥有83个机关品牌,其中“忠诚服务”、“真情相助”、“市情信达”、“文档服务连心桥”等23个被评为机关名牌,部分机关品牌已在国家、省有关机构进行了专利注册。此外,在广泛调查研究的基础上,我市编撰了我国第一部机关公务礼仪专

著,由人民出版社出版,受到了国家外交部的高度评价和充分肯定,并在机关干部中深入开展了学习践行机关公务礼仪的活动。

二、加强制度建设,巩固和发展机关建设成果

加强制度建设,不仅能够促进机关建设的经常化和规范化,而且能够巩固和发展机关建设的成果。近年来,青岛市各级各部门坚持把制度建设摆在机关建设的突出位置,不断加强机关各项制度建设,形成了较为完善的制度体系,提升了机关建设的成效和水平。

一是围绕提高决策水平加强制度建设。不断健全重大问题集体决策制度、专家咨询制度、社会公示和听证制度,扩大了决策的知情权、参与权和监督权,最大限度地集中各方面智慧,促进了决策的民主化和科学化。2006年以来,对出租车管理条例修改、污水处理费价格变动等决策事项都进行了社会公示或听证,取得了良好的社会效果。为广泛听取群众的意见和建议,连续五年开展了“我为青岛发展献计策”市民月活动,对广大市民提出的建议,都及时予以回复或转交部门办理,有的列入市委常委会议题,为科学决策、民主决策提供了重要依据。

二是围绕提高工作效能加强制度建设。高度重视执行环节的制度建设,把制度建设贯穿到执行的全过程,严格实行首问负责制、服务承诺制、限时办结制、并联审批制、AB角制、一次告知制等制度,进一步简化办事程序,缩短办事时限,提高办事效率。不断加强政务公开规范化、制度化建设,建立政府信息主动公开工作机制,完善新闻发布和新闻发言人制度,健全政府信息公开申请的受理机制等制度。大力加强机关信息化建设,2006年青岛政务网在国家有关部门组织的评比中,在333个地级(含副省级)政府网站中荣获第一名,实现了三连冠。目前,全市62%的审批事项可实现网上办理,95%以上的市直部门实现了内部网络化办公,“一网式”办公环境初步形成,机关的工作效能有了显著提高。

三是围绕强化监督考核加强制度建设。坚持把强化监督考核作为促进工作落实的重要手段和关键环节,设立公务员效能投诉电话,建立行政过错责任追究制度,推行机关优秀成果评选制度,使机关干部始终保持强烈的进取心和高度的责任感。不断完善对市直单位和区市的目标管理绩效考核制度,提高考核目标的科学性和准确度,将考核内容适时拓展为促进“四位一体”建设,将日常监控与年终考核有机结合,全面实施动态管理,同时清理规范其他检查评比工作,切实减轻基层负担,极大地激发了全市党政机关的工作积极性和创造性。我市的这一做法被中央办公厅总结为“青岛模式”加以推广。此外,还吸收借鉴国际先进管理理念,率先在部分市直单位推行平衡计分卡,持续加强绩效管理,不断推进施政创新,有力地促进了高绩效机关建设。

四是围绕促进廉洁勤政加强制度建设。把反腐倡廉建设摆在更加突出的位置,严格落实党风廉政建设责任制和领导干部个人重大事项报告、述职述廉、民主评议、诫勉谈话、民主生活会、经济责任审计和质询、问责等党内监督制度,坚持和完善巡视制度,制定出台了《关于进一步加强领导干部作风建设的意见》、《关于进一步加强党风廉政建设和反腐败工作的意见》等文件,推动形成用制度管权、按制度办事、靠制度管人的有效机制。今年,我们以“树过硬作风,创一流业绩”为主题,深入开展了“机关作风建设年”活动,切实加强思想作风、学风、工作作风、领导作风和生活作风建设,教育引导机关干部把作风建设贯穿到每项工作、每个环节、每个领域,努力形成八个方面的良好作风,真正做到为民、务实、清廉。

三、坚持真抓实干,把机关建设与推进工作紧密结合

坚持把机关建设与推进各项工作紧密结合,以作风建设的实际成效促进工作的开展,以各项工作取得的成绩来检验机关建设的成效。通过加强机关建设,全市机关工作明显规范,服务态度明显转变,机关作风明显改善,工作效能明显提高,各项工作都开创了新的局面。

一是加快工作指导转变,推动富强青岛建设取得新成效。通过加强机关建设,引导广大党员干部进一步增强了发展意识、机遇意识和创新意识,不断提高落实科学发展观的本领。市经贸委牵头40个政府部门组成了“大企业服务直通车”,主动为企业提供零距离服务,有力推动了青岛大企业健康快速持续发展。市工商局、质监局创新工作方式方法,不断加大品牌经济培养力度,目前全市拥有世界名牌2个,中国驰名商标19件,中国名牌54个,蝉联“中国品牌之都”称号。青岛经济技术开发区着力改善利用外资软环境,截至2007年6月,已吸引世界500强投资项目50个,实际利用外资62.4亿美元。

二是切实改善城市人文环境,推动文明青岛建设取得新进展。通过加强机关建设,增强广大党员干部的民主法制意识,提高发展民主政治的能力,促进城市整体文明程度不断提高。市文明办连续四年在全市开展“感动青岛”评选活动,评选出十件感人事迹和一批先进市民代表,用市民身边的人和事感染市民、教育市民。广泛深入开展群众性创建文明城市活动,以许振超、“微尘”等身边的全国典型引领市民整体素质不断提升,荣获首批全国文明城市称号。大力建设和谐文化,积极发展文化体育事业。市文化局积极打造“音乐之岛”的城市文化品牌,国际音乐大师班、中国国际小提琴比赛、中国电影表演艺术学会奖等重大活动永久落户青岛。

三是积极促进社会和谐稳定,推动和谐青岛建设取得新突破。通过加强机关建设,进一步强化了广大党员干部的宗旨意识和群众观念,转变了机关工作作风,密切了党群干群关系,大大减少了不和谐因素,促进了和谐青岛建设。市各级政法机关、信访部门、安全生产部门广泛深入开展基层平安创建和平安行业规范化建设活动,构筑起横向到边、纵向到底,扎根基层、规范有序的创安工作格局,群众对社会治安满意率达到95.8%,荣获“全国社会治安综合治理优秀地市”的称号。市民政局深入农村调研困难群体生活状况,在全国率先提出并实施了农村社会救助“阳光救助”工程,荣获“全国地方政府创新奖”。市劳动和社会保障局加快建设城乡一体的就业促进体系,连续四年实现就业增速大于失业增速,2007年上半年城镇登记失业率为2.94%,降至青岛市场化就业以来的最低点。在全国率先出台了城镇居民基本医疗保险暂行办法,将在校学生、残疾人以及其他无业人员等五类人群约85万人纳入基本医疗保险制度体系,并率先建立了社会保险储备金制度。市建设部门积极调整住房供应结构,完善住房供应保障政策,将土地收益金主要用于经济适用房、限价商品房建设,2007年市财政投入5亿元建设河马石租赁住房项目,是全国第一个同类型住房建设项目,有效地控制了房价的上涨势头。

通过不断加强机关建设,在全市上下进一步形成了科学发展、和谐发展、率先发展的合力,各方面工作都取得了新的成绩。2006年,地方生产总值达到3206.6亿元,增长15.7%;地方财政一般预算收入225.8亿元,增长28%,2007年继续保持了良好的发展态势。今后,我们将进一步加大建设高绩效机关的工作力度,努力改进存在的不足和问题,不断提高机关工作人员的素质和机关效能,争取以更加出色的工作推动青岛实现又好又快发展。



目 录

代 序

切实加强机关建设推动青岛科学发展、和谐发展、率先发展/1

- 一、始终抓好学习,不断提高机关干部的思想理论水平和综合素质/2
- 二、加强制度建设,巩固和发展机关建设成果/3
- 三、坚持真抓实干,把机关建设与推进工作紧密结合/4

引 言

- 一、提升政府绩效成为新公共管理运动的核心追求/1
- 二、科学发展观对政府绩效管理提出新要求/2
- 三、青岛市创建高绩效机关之路/3

第一章 加强机关党的建设是创建高绩效机关的重要保证

第一节 加强机关党的建设的重要性和紧迫性/6

- 一、加强机关党的建设是巩固党的领导地位和执政地位的必然要求/6
- 二、加强机关党的建设是提高党的执政主体素质的内在需要/6

三、加强机关党的建设是完善党执政的体制机制和方式的重要内容/7

四、加强机关党的建设是提高拒腐防变和抵御风险能力的有力保证/7

第二节 机关党的建设在党的先进性建设中的重要地位/7

一、党的先进性建设与党的执政能力建设具有本质上的一致性/7

二、加强机关党的建设对于加强党的执政能力建设具有特殊重要性/8

三、加强机关党的建设关键是造就一支善于治国理政的高素质党员干部队伍的客观要求/8

四、先进性教育活动对加强机关党的建设的有益借鉴/8

第三节 新时期加强和改进机关党的建设的指导思想/12

一、机关党建工作必须围绕发展做文章/12

二、机关党建工作必须坚持以人为本/13

三、机关党建工作必须强调全面、协调、可持续发展/14

第四节 新时期机关党的建设的主要经验/15

一、部门党组(党委)的重视是抓好机关党建工作的关键/15

二、坚持围绕中心、服务大局是机关党建工作的原则/15

三、坚持以人为本是机关党建工作的着力点/16

四、建设一支高素质的党务干部队伍是做好机关党建工作的保证/16

五、坚持改革创新是推动机关党的建设向前发展的动力/16

第五节 加强和改进机关党的建设为创建高绩效机关提供坚强保证/17

一、加强思想建设,提高机关党员干部和党组织学习理论、指导实践和做群众工作的能力/17

二、加强组织建设,提高党组织的创造力、凝聚力和战斗力和做好机关党建工作的能力/20

三、加强和改进作风建设,提升机关工作质量和效率/22

四、加强制度建设,建立健全机关党的建设长效保障机制/23

五、加强反腐倡廉建设,深入推进反腐败工作/25

六、加强机关精神文明建设,进一步推动机关工作/26

七、建立健全机关党建工作考评制度,使机关党建工作成效体现到具体工作中/27

第二章 深化行政管理体制改革

第一节 我国行政管理体制改革的发展历程/29

一、我国行政管理体制改革的过程/29

二、我国行政管理体制改革的基本特点/33

三、我国行政管理体制改革的基本经验/34



四、我国行政管理体制改革的新进展与新形势/35

五、我国行政管理体制改革面临的国际国内环境/38

第二节 深化行政管理体制改革是落实科学发展观的必然要求/40

一、深化行政管理体制改革的必要性和重大意义/40

二、深化行政管理体制改革与创建高绩效机关的辩证关系/42

三、深化行政管理体制改革的难点与切入点/45

第三节 深化行政管理体制改革推动政府管理创新/50

一、转变政府职能,建设服务型政府/50

二、优化政府机构设置,建设高效政府/52

三、推进政府管理创新,建设透明政府/53

四、加强行政监督和效能监察,建设责任政府/54

五、提高依法行政能力,建设法治政府/55

第四节 国内外行政管理体制改革的实践/58

一、经济全球化背景下发达国家城市政府公共管理改革的经验借鉴/58

二、深圳市政府改革与创新的总体方案/66

第三章 政府绩效管理

第一节 发达国家政府绩效管理/73

一、绩效管理过程概述/73

二、战略规划/76

三、年度绩效计划/80

四、持续性绩效管理/84

五、绩效报告与信息利用/86

六、发达国家政府绩效管理的主要特点和发展趋势/87

第二节 绩效管理相关基础理论/88

一、契约理论/88

二、代理人理论/89

三、利益相关者论/89

四、信息不对称论/90

五、激励理论/91

六、博弈理论/94

七、人力资本理论/95

八、学习型组织理论/95

第三节 绩效管理工具/97

- 一、目标管理(Management by objectives, MBO)/97
- 二、全面质量管理(Total quality control, TQC)/103
- 三、标杆管理(Benchmarking)/105
- 四、360 度反馈(360 Degree Feedback)/106
- 五、价值链管理(Value chain management, VCM)/107

第四节 平衡计分卡/109

- 一、平衡计分卡(Balanced Score Card, BSC)的起源与发展/109
- 二、平衡计分卡的理论体系/110
- 三、平衡计分卡在全球的推广应用/111
- 四、在我国党政机关推行平衡计分卡的动因/113
- 五、如何在党政机关推行平衡计分卡/113

第五节 中国党政机关的绩效管理/116

- 一、我国党政机关绩效管理轨迹回顾/116
- 二、全国各地地方党政机关绩效管理的方式/117
- 三、我国党政机关绩效管理存在的问题和不足/119
- 四、进一步推进绩效管理工作的对策建议/119

第六节 武汉市绩效管理的成功案例/121

- 一、武汉市政府绩效管理工作的主要内容和方法/121
- 二、推行绩效管理的认识和体会/123
- 三、2007 年武汉市绩效管理工作进展/124
- 四、今后续绩效管理发展走向/125

第七节 经合组织国家的绩效管理与绩效预算/126

- 一、绩效管理与绩效预算/126
- 二、经合组织国家的绩效预算实施途径/127
- 三、经合组织各国在预算过程中纳入并使用绩效信息的不同策略/131
- 四、绩效信息运用于预算管理的优势、影响和挑战/133
- 五、经合组织设计和推广预算系统的指导方针/136

第八节 高绩效机关的成本控制/138

- 一、机关成本综述/138
- 二、机关成本的类别和特征/139
- 三、机关标准成本系统设计/140



第四章 塑造绩效导向的机关文化

第一节 文化与机关文化/145

- 一、文化的涵义、分类及模式/145
- 二、文化的作用/147
- 三、机关文化的内涵及特征/148
- 四、加强机关文化建设的现实意义/150

第二节 机关文化的发展历程/151

- 一、西方发达国家政府(机关)文化的演绎/151
- 二、中国古代政府文化发展综述/152
- 三、机关文化现状浅析/154

第三节 社会主义核心价值体系/156

- 一、准确理解社会主义核心价值体系的内涵/156
- 二、树立社会主义荣辱观/158
- 三、深入学习实践社会主义荣辱观,大力加强思想道德建设/159

第四节 全面塑造绩效导向机关文化/160

- 一、绩效导向机关文化的指导思想、基本框架/160
- 二、塑造绩效导向机关文化必须坚持五项原则/161
- 三、突出重点,提高机关执政理念与能力/162
- 四、注重“三个关键环节”,塑造机关文化体系/162

第五节 机关公务礼仪/165

- 一、公务礼仪是机关文化建设的重要组成部分/165
- 二、机关公务礼仪的基本类型/166
- 三、礼貌用语/167
- 四、我国传统节日礼仪/167
- 五、世界部分国家礼仪风俗/168

第六节 机关文化案例分析/172

- 一、创新文化案例:青岛市机关争创“优秀工作成果”活动/172
- 二、品牌文化案例:青岛市争创“机关名牌”活动/172

第五章 突出抓好机关处室建设

第一节 处室在创建高绩效机关中的地位 and 作用/173

- 一、处室是领导机关决策、执行和监督的基本单元/173

二、处室建设水平决定机关的总体工作绩效/174

三、处长是中层执行力的关键/176

第二节 机关处室建设的内容/178

一、思想政治建设/179

二、组织建设/180

三、业务能力建设/181

四、作风建设/183

五、制度建设/184

六、文化建设/185

第三节 处长是处室建设第一责任人/187

一、营造无障碍沟通氛围/187

二、对部属的公正与信任/187

三、对部属的有效激励与注意事项/188

四、正确对待人才与知人善任/190

五、工作目标的规划与分解/191

六、优化工作流程与卓越绩效/192

第四节 加强机关处室建设的有效途径/193

一、将平衡计分卡引入处室建设/193

二、注重打造处室执行力/195

三、突出处长队伍建设/197

四、加强学习与培训,创建学习型处室/199

五、树立学习标杆/201

六、构建和谐处室/202

第五节 案例:评选优秀处长及认定不称职处长/203

第六章 大力推进机关信息化建设

第一节 机关信息化建设的基本知识/204

一、信息化/204

二、政府 CIO/205

三、构成国家信息化综合体系基本要素/207

四、电子政务(党务)基本模式及理论模型/209

第二节 机关信息化建设工作的目标任务/214

一、我国信息化建设工作总体目标/214

二、机关信息化建设工作目标/215

三、机关信息化建设主要任务和工作重点/215

第三节 信息化与高绩效机关建设/217

一、信息化与组织管理/217

二、信息化与业务流程/218

三、信息化与公务员素质/220

四、信息化与和谐社会/221

第四节 国内外电子政务的发展现状与趋势/222

一、国外政府信息化建设现状及发展趋势/222

二、我国电子政务发展现状及发展趋势/224

第五节 城市电子政务系统的规划设计/227

一、我国政府信息化发展基本框架/227

二、电子政务总体框架设计的核心思想/228

三、城市电子政务发展模式——青岛电子政务案例解读/228

四、基于流程管理 control - ES 软件的应用/233

第七章 青岛市创建高绩效机关的探索与实践

第一节 创建高绩效机关的探索/236

一、青岛市经济社会发展基本情况/236

二、2000 - 2004 年机关建设工作/237

三、提出“创建高绩效机关,做人民满意公务员”机关建设目标的时代背景/239

第二节 创建高绩效机关的重要实践/243

一、2005 年以来创建高绩效机关工作的实践历程/243

二、科学、规范、持久推动创建高绩效机关工作/244

三、创建高绩效机关的重要载体——评选优秀处长和优秀工作成果/251

四、创新机关文化建设——编撰《机关公务礼仪》、开展机关品牌建设/255

第三节 青岛市直机关工委率先创建高绩效机关的做法/258

一、制定开展创建高绩效机关工作的实施意见/258

二、平衡计分卡在创建高绩效机关中的运用/261

三、塑造绩效导向的工委机关文化/280

参考文献/285

后 记/287

★引言

近些年来,随着我国改革开放的不断深入,新公共管理理论逐渐受到国内理论界和政府部门的高度重视,国内许多地方政府纷纷开展了以提升绩效为目标的机关建设方面的探索与实践。从世界范围来看,实行绩效管理制度已成为重塑政府的首要目标和重要策略。正确理解来自发达国家和地区的新公共管理理论,借鉴中外新公共管理改革的经验教训,对于搞好新时期的机关建设,有着十分重要的意义。

一、提升政府绩效成为新公共管理运动的核心追求

20 世纪 70 年代末 80 年代初以来,随着经济全球化和信息技术的快速发展,原来与工业经济时代相适应的政府管理体制与当今新的形势之间的关联内容及方式发生了变化,传统的行政理念及范式也面临变革或转换的要求。受新古典经济理论与新保守主义政治思潮的影响,一些发达国家兴起了一场旨在改变政府行为范式的“新公共管理运动”。其核心在与提高公共管理的绩效,把“四 E”(Economy, Efficiency, Effectiveness & Equity),即经济、效率、效益和公平)作为新公共管理运动的共同目标。

英国是“新公共管理”运动的发源地之一。1979 年撒切尔夫人上台以后,英国保守党政府推行了西欧最激进的政府改革计划,开始了以注重工商管理技术、引入竞争机制和顾客导向为特征的新公共管理改革。1987 年著名的《改变政府管理:下一步行动方案》报告指出:长期以来,缺乏真正的压力以迫使政府机构改善绩效,提高工作效率;以往所重视的



是标准化的程序而忽视公共服务的提供;注重的是高级文官的政策咨询功能而非管理功能。为了解决这些问题,该报告建议把整体的部(委)分解成若干机构,这些机构在主管的部(委)的政策指导下,履行公共服务和有效管理的职责;以管理主义的技术和程序培训职员,并且所有活动都是在一位高级主管的领导下进行。

美国是现代管理科学的摇篮。里根政府大规模削减政府机构和收缩公共服务范围,当时负责推行改革的格鲁斯(Grace)委员会的基本职责是将私人部门成功的管理方法(“最好的实践”)引入公共部门管理领域之中,以提高政府效率。布什政府则全面推行质量管理。1993年克林顿上台后,开始了大规模的政府改革——“重塑政府运动”,其目标是创造一个少花钱多办事的政府,并坚持顾客导向、结果控制、简化程序和一削到底原则;改革的基本内容是精简政府机构、裁减政府雇员、放松管制、引入竞争机制以及推行绩效管理。

新西兰、澳大利亚与英国一起被人们视为新公共管理改革最为迅速、系统、全面和激进的国家。特别是新西兰,它因改革的深度、广度、持续时间和成效而被许多西方国家奉为典范。新西兰的公共部门管理改革有三个基本趋向:一是政府已使许多由公共组织履行的功能商业化;二是只要可能就将商业活动与非商业活动分开,并将交易活动转移到公共公司;三是人力资源管理政策上的变化(尤其是引入合同制、绩效工资制和新的责任机制)。

美国学者奥斯本和盖布勒在其《改革政府》一书中,将新公共管理的理念转换为单一的“企业化政府”模式(即“新公共管理”模式)。与传统官僚政府相对应的企业型政府,是指政府部门由一群富有企业精神的公职人员(被称为公共企业家)组成,他们能够运用各种创新的策略,使原本僵化的官僚体制恢复活力,使绩效不佳的政府更有效地运作。

英国学者E·费利耶(Ewan Felie)等人在《行动中的新公共管理》一书中认为,在发达国家政府改革运动中,至少有过四种不同于传统公共行政模式的新公共管理思路,它们都包含着重要的差别和明确的特征,代表了建立新公共管理理想模式的初步尝试。

(1)效率驱动。这是发达国家政府改革运动中最早出现的模式,代表了将私人部门管理(工商管理)的方法和技术引入公共部门管理的尝试,强调公共部门与私人部门一样要以提高效率为核心。

(2)小型化与分权。作为当代公共部门组织结构变迁趋势反映的小型化和分权模式的要点是:从计划到准市场的转变成为公共部门配置资源的机制;市场检验和非战略职能的合同承包,公共部门向扁平化组织结构的转型;从标准化的服务向灵活多样的服务系统的转变等。

(3)追求卓越。强调价值、文化、习俗和符号等在形成人们的实际行为中的重要性,它对组织及管理的变迁与革新具有强烈的兴趣,提倡组织发展和组织学习,引导公共组织文化的发展。

(4)公共服务取向。这种模式的基本内容及特征是:主要关心提高服务质量,强调产出价值,但必须以实现公共服务使命为基础;强调对日常服务提供的全社会学习过程;要求一系列连续不断的公共服务的使命与价值,强调公民参与和公共责任制等。

二、科学发展观对政府绩效管理提出新要求

改革开放近30年来,我国政府的组织机构、职能范围、人员素质历经多次变动与调

整,政府公共管理能力得到一定程度的改善。特别是20世纪90年代中后期,我国积极引进发达国家政府管理理论与实践方法,政府绩效管理作为全球政府变革的主流趋势,也已经在我国公共领域逐渐推广普及。特别是在我国社会主义市场经济体制总体框架初步建立、加入世贸组织和融入经济全球化进程的背景下,需要重塑符合国际化竞争和市场经济发展要求的政府治理模式。要达到这一目标,借鉴发达市场经济国家在公共管理、政府改革方面所取得的经验,探索既符合中国国情又能适应世界潮流的党政机关管理创新之路,就显得尤为重要。

党的十六大以来,党中央提出的“科学发展观”和“正确政绩观”标志着我国党政机关绩效管理理念的巨大变革,如何将科学发展观真正落实到机关的日常行动中,如何用正确政绩观引导机关管理和创新,不仅需要对公务员进行思想教育和知识更新,更需要进行机关管理制度上的设计。建立符合科学发展观要求的机关绩效管理制度,有利于机关职能和运行机制的转变,有利于提升机关管理能力和创新水平,能够从根本上规范机关行为、改进官员行事准则和工作方式,从而推进发展软环境的改善,实现经济社会又好又快发展。

从我国的实践历程来看,十六大以来的历次中央全会都对深化管理体制改革、推进机关职能转变提出明确要求。三中全会《决定》指出,要“坚持政府公共管理职能”。“建立预算绩效评价体系”,“继续改革行政管理体制。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”。十六届四中全会《决定》指出,要“围绕提高行政效率、降低行政成本、整合行政资源,加强行政体制改革的总体研究,继续推进行政体制改革。”十六届五中《建议》中指出,“加快行政管理体制改革,是全面深化改革和提高对外开放水平的关键。”十六届六中全会通过的《决定》指出,要强化社会管理和公共服务职能,要求“把领导社会建设的绩效列为考核内容”。党的十七大指出,“加快行政管理体制改革,建设服务型政府。行政管理体制改革是深化改革的重要环节”。在行政管理体制改革中要着力“提高效能”,这充分说明党中央对党政机关的绩效管理已经进入实质操作。

专家认为,党和国家重要文献和领导重要讲话中多次引入了“行政成本”、“公共管理”、“绩效”等概念,是党中央、国务院将公共管理理论付诸于工作实践的一个重要标志。同时,全面落实科学发展观首要的就是树立一个什么样的政绩观的问题,也就是如何对政绩进行考核的问题,因而,加强机关绩效管理与评估,是深化管理体制改革的重要内容和转变机关职能的必然要求。这与近年来世界范围内的新公共管理(政府再造)运动追求的目标在方向上是一致的。

三、青岛市创建高绩效机关之路

近些年来,为贯彻落实科学发展观,加强党的执政能力建设和先进性建设,创建富有时代特征、中国特色的高绩效党政机关,青岛市委、市政府一直在积极探索提高机关工作绩效的途径和措施。

自1998年实行目标管理以来,青岛市就开始探索加强党政机关绩效管理,推进经济社会又好又快发展的内在运行和激励机制;2000年实施以“转变职能、规范审批、政务公开、依法行政、效能监督”为重点的“五项工程”,要求向海尔等持续成功的大企业学习,目标管理、全面质量管理理念和技术植根于机关管理;2002年深化“五项工程”,建设学习型、创新型、竞争型、服务型机关,突出服务社会和促进发展的能力,并开始学习研究平衡计分卡在党政机关的运用;2003年,将目标管理拓展为目标绩效管理,开始注重结果导向,