



政府绩效管理

理论与实践的双重变奏

Government
Performance Management
Variations on Theory and Practice

伍 彬◎编著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

政府绩效管理

理论与实践的双重变奏

伍 彬◎编著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

政府绩效管理:理论与实践的双重变奏/伍彬编著. —北京:北京大学出版社,2017.3
ISBN 978-7-301-28196-3

I. ①政… II. ①伍… III. ①地方政府—行政管理—研究—杭州 IV. ①D625.551

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第053421号

- 书 名** 政府绩效管理——理论与实践的双重变奏
ZHENGFU JIXIAO GUANLI
- 著作责任者** 伍彬 编著
- 责任编辑** 贾米娜
- 标准书号** ISBN 978-7-301-28196-3
- 出版发行** 北京大学出版社
- 地 址** 北京市海淀区成府路205号 100871
- 网 址** <http://www.pup.cn>
- 电子信箱** em@pup.cn QQ:552063295
- 新浪微博** @北京大学出版社 @北京大学出版社经管图书
- 电 话** 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926
- 印 刷 者** 北京中科印刷有限公司
- 经 销 者** 新华书店
730毫米×1020毫米 16开本 30.25印张 377千字
2017年3月第1版 2017年3月第1次印刷
- 定 价** 98.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370



本书编撰工作小组

组 长：伍 彬

副 组 长：俞明辉 商建平

执行编撰：王美群 邹怀贤

编撰人员：阮 翔 梁爱英

夏善美 王建辉

杨 旸 杜 娟

姜来祥 陈洋洋

张昱航 魏 涛

楼泽南 何 铨

陈国营 杨逢银

序 一

俞可平

作为学者,我常常以文会友。但作为长期在中央机关工作的一名改革创新推动者,我以及我原来领导的“中国地方政府创新奖”团队也常常以改革创新会友,结识了一大批在政府改革创新中作出重要贡献的各级党政领导。正像许多优秀的地方改革创新实践者一样,本书的作者伍彬同志也是我以及我领导的“中国地方政府创新奖”团队的老朋友。

在中国地方政府的改革创新方面,杭州与深圳等城市一道,始终走在全国的前列,许多改革创新项目都获得过“中国地方政府创新奖”,其中就包括伍彬同志主持的创新项目。在我的印象中,伍彬同志长期担任杭州市综合考评委员会办公室主任,对政府绩效管理有丰富的实践经验,对杭州市的绩效考评工作作出了突出的贡献。然而,当伍彬同志将其新著《政府绩效管理——理论与实践的双重变奏》的打印稿寄送给我时,我还是吃惊不小:这本书已经超出了一般的经验总结,不是对杭州市绩效管理的简单描述,而是具有相当理论高度的专业性著作。

绩效管理是公共行政管理的重要内容。它关系到政府的目标达

成、管理能力、行政效率和政策效果。绩效管理既是一把标尺,可以测量政府部门能力的强弱、公共政策效果的优劣和公民对政府的满意程度;也是奖优罚劣的抓手,可以激励官员的先进业绩,形成政府机关内部良性的竞争机制,从而促进政府的创造性改革。然而,政府的绩效管理,不仅具有工具理性,更具有价值理性。正如作者在本书中指出的那样,政府绩效管理对于推动国家治理现代化、增强政治合法性,也具有十分重要的意义。

推进国家治理体系和治理能力的现代化,是中共十八届三中全会确立的全面深化改革的总目标。国家治理现代化的关键,是政府治理的现代化。要实现政府治理的现代化,首先就必须确定政府治理现代化的一系列标准,例如民主、法治、公正、服务、参与、高效、透明,等等,并且发展出一整套评估政府治理现代化的制度和程序。而所有这些都离不开科学的政府绩效管理体系,离不开依据这套体系对政府机关的合理考评。进而言之,在现代民主国家,政府绩效已经取代意识形态成为执政党最重要的政治合法性来源,如果不改善民生、发扬民主,任何执政党最终都将失去民众的支持。现代政府绩效管理,已经成为增加民众的政治信任、扩大公众的政治参与,从而提高公民对政府满意度的重要方式。

无论是从居民生活质量还是从公共治理水平的角度看,杭州均走在全国的前列。杭州是国内改革创新动力最为强劲的都市之一,不仅改革创新的举措多,而且实际效果好。这里有许多原因,其中的原因之一,就是从2005年开始,杭州市就对政府绩效进行综合考评。杭州市委、市政府近年来先后推出过“社会复合治理主体”“开放式决策”“和谐创业”“社区和事佬调解机制”“杭网议事厅”“市民之家”等重要的改革创新措施。从根本上说,这些重要的改革创新,最终都体现了“民主与民生”这两大主题。“以民主促民生,以民生促发展”,正是

杭州市委、市政府长期坚持的正确发展理念。在本书介绍的杭州市政府绩效管理和综合考评办法中,处处体现出这一重要理念。我认为,这是杭州市最宝贵的一条成功经验,也是政府绩效管理的根本价值所在。

2017年1月4日

于重度雾霾中的京郊方圆阁

(俞可平:北京大学讲席教授、政府管理学院院长,中国政治学研究中心主任)

序 二

高小平

在中国人内心的辞典里，“政府”这个词汇，绝对与西方人有着很大的不同。其中深深地埋藏了某些不可言状的复杂情感和丰富内涵。

这本书告诉读者认知政府、改革政府的一个新维度——绩效。理解政府绩效管理和推动绩效管理创新的方式也很独特——双重变奏。

或许我们可以从泛文化的层面对此进行解析。比如音乐，西方乐器有小提琴、大提琴、贝斯、萨克斯，等等，发音材料大都以金属为主，是人工制作的产物，体现出西方人强调的驾驭和改造自然的理念；与之相反，中国乐器如二胡、笛子、箫、琵琶，等等，大都用天然材质制成，意味着中国人比较讲究天人合一。西方的声乐，美声唱法是主流，其发音是一种经过处理的人为音色——所谓的“器声”；中国的声乐，民族唱法是主流，所表现的是一种未经处理的自然音色——所谓的“人声”。西洋音乐追求在“不同”中的差异之美，如交响乐中大量运用的和弦、大合唱中的多声部，因此他们必须要有指挥来进行协调；中国传统音乐则追求“同”中的统一之美，不管是器乐大合奏还是声乐大合唱，都是整齐划一的齐奏、齐唱，所以一般不需要专职指挥。

中国在近代化、现代化的进程中，音乐也在呈现融合。聂耳和冼

星海将西洋音乐元素编入中国民族基调之中,将铜管乐器之声融入人声音乐,创作出慷慨激昂的《义勇军进行曲》《黄河大合唱》等力作,将交响乐的“异”中求“同”与中国音乐的“同”中求“变”有机结合,扬长避短,中西合璧。后来还有很多优秀的协奏曲,以二胡等中国元素为主旋律,铺开交响乐的宏大叙事格局,演奏出催人泪下的《二泉映月》《梁祝》等篇章。

这就是变奏的魅力!

这也就是伍彬同志编著的这本书最鲜明的特色。

政府体系、社会体系、经济体系是国家治理体系的三大基本组成部分,这三大体系的性质、结构、功能及其相互作用便形成了一定时期的政府形态、社会形态、经济形态;而一定时期的政府形态、社会形态、经济形态的性质、结构、功能及其相互关系决定了这个时期国家治理体系的性质、结构和功能。国家治理体系的变迁、实现现代化的进程,是由一定时期的政府形态、社会形态、经济形态的变迁与发展所导致的。我们在考察国家是如何从一种旧的治理体系向新的治理体系转型的时候,在研究政府形态转变的内在规律和走向的时候,不能离开那个历史时期的经济、政治和社会状况。将政府体系、社会体系、经济体系三大体系打通融汇,并以历史的眼光洞察当代政府,这样来研究绩效管理,是“变奏”的第一个特点。

国家层面的政府绩效管理、地方层面的政府绩效管理、城市层面的政府绩效管理是整个绩效管理系统的三大基本领域。从其中任何一个领域进入,都可以研究出绩效管理内在的逻辑与发展的脉络。本书从国家和城市这两个层面切入,研究中国的政府绩效管理,特别是深入研究了做得比较早、坚持得比较好、效果比较明显的杭州市,将中央、地方、基层绩效管理的特点加以区分和整合,这样来研究绩效管理,是“变奏”的第二个特点。

杭州市的政府绩效管理大体经历了四个发展阶段。先是从目标管理、岗位责任管理等制度开始对政府绩效管理进行初步探索,可以谓之初创型绩效体系,然后经历了考核型绩效体系、管理型绩效体系和治理型绩效体系三个阶段,步步递进,逐步发展,将政府绩效管理系统的战略目标、路线图、时间表及责任书,以及绩效管理对行政管理系统效能提升的效果,清晰地呈现在读者面前,这样来研究绩效管理,是“变奏”的第三个特点。

本书最突出的亮点还是在理论与实践的结合上。作者以中国特色社会主义理论为指导,综合了改革开放以来学术界关于政府绩效管理的理论成果,大胆借鉴国外实践经验和理论概括,创造性地研究中国特色的绩效管理理论。按照我的理解,本书的理论创新主要体现在提炼了绩效管理的方法、功能与价值的平衡性原理上。

“工欲善其事,必先利其器。”作为“器”的绩效管理,能不能有效发挥作用,关键在于有没有正确的理论指导,能不能实现方法、功能与价值的各自最优化以及相互之间的平衡。从20世纪中叶开始,特别是进入21世纪以来,应行政管理实践的需要及科技型、网络化社会的推动,在公共管理领域诞生了诸多新式管理技术,这促使行政学中产生了第二次“二分”(第一次“二分”是在一百多年前开启的政治—行政二分法),也就是将管理工具从管理技能中剥离出来,实现独立发展,而行政人员的关注点也由单纯对效率的关注转变为对市场和社会需求的回应性关注,着力增强管理技能并提高公众满意度。绩效管理就是在第二次“二分”中诞生的一种基本管理工具,其本质是一种机制管理,就是将原来不规范或规范性不强的管理机制改造为从流程到手段都刚性化、规范化的管理机制。绩效管理体系,可以独立于以往行政管理中的经验管理、人文管理之外,通过创新建构评估模块、评估主体、评估标准、评估分值,采取绩效计划、问题诊断、信息反馈及绩效改

进等措施,对政府及其工作人员进行效能管理,以提高组织和个人的绩效。绩效管理的工具理性所蕴含的刚性特征,在实践过程中又转化为柔性的价值理性。绩效管理制度的施行,在评价公共部门及其人员的工作表现、业绩成果和社会效益产出中,坚持结果导向与过程导向的统一,在流程中设定了标准化、可测量、可评估的绩效因素来提升评估体系的规范性,使得政府服务以对象为取向,评估指标的刚性恰恰可以促进公务员工作主动性、创造性的大幅度增强,工作质量和行政效率、服务态度和公众反馈等绩效因子都得到提高;针对评估对象的日常表现、工作结果和产出实行定量及定性指标直接转化为绩效结果的激励,从而激发了工作热情,遏制了科层制内生的官本位意识,减少了公共部门与社会、公众之间脱节现象的发生;政府机关内部管理的人文关怀、对社会的管理和服的人性化、政府的回应性和透明度等本质上都体现了柔性的制度管理特征,这种柔性特征的创新不仅弥补了刚性机制的不足,而且本身就是刚柔分立、刚柔相济的产物。这些都是二次“二分”带来的制度变迁。而执行二次“二分”的核心主体,本身就是从之前的混沌型考核机制中分离出来的,这就是政府专司绩效管理的办事机构。本书由杭州市绩效管理委员会办公室负责组织编写,得风气之先,体现了二次“二分”的精神。参与编写者都是这个领域的实干家,又潜心研究理论,因此,他们基本上把绩效管理的理论和实践问题都琢磨透了,讲清楚了,显现出本书特有的理论厚重感。

杭州市绩效管理体系的实践特色主要在于持续改进和不断创新,这令杭州市系统的绩效管理理论和实践得到不断的完善及提升,为其他地方政府部门实施绩效管理提供了可以借鉴的操作性路径,为我国的行政管理方式创新提供了有益探索。

第一,顶层设计与基层探索相统筹。杭州市的城市体量大,政府管理和服务系统点多、线长、面广、队伍大,这就决定了杭州市绩效管

理必须将加强顶层设计与鼓励基层探索结合起来。鉴于此,杭州市在绩效管理体系设计和推进落实过程中,一直坚持从全局出发,整体推进,重点突破,正确处理考评单位与被考评单位的关系,明确工作优先顺序,形成了良性互动和统筹优化的良好局面。

第二,持续性制度创新。杭州市绩效管理体系不仅是一次伟大的改革探索,也是制度上的持续创新。为了实现绩效管理的科学化,杭州市不断优化绩效指标体系,升级改进信息系统,全面推进“纵向到底、横向到边”的各层级绩效管理,建立市、局、县、镇四级联动机制和沟通机制,上下级与同级别之间形成工作共识和价值认同,促进了绩效管理系统的有效运转。

第三,管人与治事统一。杭州市的绩效指标将部门战略与岗位任务紧密结合,有助于解决干部“不作为”“慢作为”“空作为”等问题,促进了杭州市公务员工作作风的进一步改善,增强了干部职工的紧迫感、责任感和使命感。讲求绩效已经成为一种文化自觉和制度自信。

第四,结果导向与过程导向统一。杭州市绩效管理体系强调绩效的衡量标准要以最终的服务效果和社会效益为导向,同时也注重对组织的创新能力、内部业务流程、行动计划等能力和过程的考核。将考评结果与评选年度优秀、先进公务员和干部的培养、选拔任用以及奖励等紧密挂钩,揭示出不同被考评者间的差距,调动了工作人员的积极性和主观能动性,维护了政府绩效管理的公正性、权威性和影响力。

2016年12月20日

(高小平:中国行政管理学会执行副会长兼绩效管理研究会会长,研究员)

目 录

第一章 政府绩效管理概论	(1)
第一节 政府绩效管理的概念、基础理论与主要工具	(2)
一、政府绩效管理的概念	(2)
二、政府绩效管理的基础理论	(9)
三、政府绩效管理的主要工具	(13)
第二节 部分西方国家政府绩效管理的实践	(18)
一、顾客导向与英国的政府绩效管理	(18)
二、委托代理与新西兰的政府绩效管理	(21)
三、法制保障与美国的《政府绩效与结果法案》	(23)
四、西方国家政府绩效管理的特征与发展趋势	(25)
第三节 中国历代考绩制度与当代政府绩效管理	(28)
一、中国历代考绩制度	(28)
二、当代中国政府绩效管理的理论探索	(35)
三、中国地方政府绩效管理实践与发展	(37)
四、全国政府绩效管理试点	(43)
第四节 政府绩效管理与国家治理体系和治理能力现代化	(51)
一、国家治理体系和治理能力现代化的科学内涵	(51)

二、政府治理现代化的评价维度	(53)
三、政府绩效管理在国家治理体系与治理能力现代化中的作用	(55)
第五节 政府绩效管理与政治合法性问题	(61)
一、政治合法性问题探源	(61)
二、政绩始终是中国政治合法性的来源之一	(63)
三、政府绩效管理有利于巩固和提升政治合法性	(67)
第二章 杭州政府绩效管理的演进	(71)
第一节 绩效管理的起源:目标责任制考核	(71)
一、目标责任制考核:内生驱动型绩效考核	(72)
二、目标责任制考核的主要做法与特色	(75)
第二节 从目标责任制考核到“满意评选”	(80)
一、“满意评选”:外部压力型绩效评估	(81)
二、“满意评选”的主要做法与特色	(84)
第三节 从“满意评选”到综合考评	(93)
一、综合考评:全方位、多维度的绩效评估	(93)
二、杭州综合考评的主要做法与特色	(97)
第四节 从综合考评到绩效管理	(105)
一、绩效管理:政府治理能力现代化的一个有效路径	(106)
二、杭州市政府绩效管理的新阶段	(108)
第三章 政府绩效管理的价值体系	(119)
第一节 政府绩效管理的价值定位	(119)
一、政府绩效管理的双重价值	(119)
二、我国地方政府绩效管理价值定位的嬗变	(122)

三、政府绩效管理价值定位的偏差	(124)
四、政府绩效管理价值评判的标准	(125)
第二节 杭州政府绩效管理的价值体系	(128)
一、宗旨:创一流业绩、让人民满意	(128)
二、核心价值观:让人民评判、让人民满意	(129)
三、四大导向:战略导向、公民导向、职责导向、 创新导向	(131)
四、四大理念:开放、民主、责任、绩效	(138)
第四章 政府绩效管理体系	(149)
第一节 政府绩效管理组织体系	(149)
一、各地现有绩效管理组织体系的几种类型	(149)
二、杭州市绩效管理机构	(152)
三、杭州市绩效管理工作协同组织	(155)
第二节 政府绩效管理指标体系	(159)
一、绩效指标体系的设计	(160)
二、杭州“3+1”综合考评的总体架构	(164)
三、市直单位综合考评指标体系	(165)
四、区、县(市)综合考评指标体系	(172)
第五章 绩效计划	(180)
第一节 绩效管理规划的编制	(180)
一、绩效管理规划的内涵	(180)
二、绩效管理规划的重要作用	(181)
三、绩效管理规划的主要内容	(182)
四、绩效管理规划的编制	(185)

第二节	年度绩效目标的申报	(187)
一、	绩效目标的申报依据	(188)
二、	绩效目标的申报主体和申报内容	(189)
三、	绩效目标的申报要求	(200)
第三节	年度绩效目标的审核	(202)
一、	绩效目标的审核标准	(202)
二、	绩效目标的审核主体和审核流程	(203)
三、	绩效目标的审核要点	(204)
四、	创新创优目标的审核	(205)
第四节	绩效目标的下达与调整	(206)
一、	绩效目标的下达	(206)
二、	绩效目标的调整	(206)
第六章	绩效监控	(208)
第一节	绩效信息采集	(208)
一、	绩效管理机构采集	(208)
二、	第三方机构采集	(210)
三、	绩效信息员采集	(211)
四、	公共服务窗口采集	(213)
第二节	绩效目标动态跟踪	(214)
一、	绩效卡	(214)
二、	月度通报	(216)
三、	日常绩效沟通	(218)
第三节	绩效目标督查监测	(221)
一、	重点工作督查	(221)

二、中期评估	(224)
三、重点项目专项测评	(226)
四、社会评价意见跟踪督办	(232)
第四节 数字考评	(233)
一、“杭州数字考评”系统的主要功能和特点	(234)
二、数字考评在绩效监控中的运用	(237)
第七章 绩效评估	(240)
第一节 目标考核	(240)
一、组织实施	(240)
二、数据采集	(251)
三、结果评定	(253)
第二节 社会评价	(259)
一、市直单位综合社会评价	(260)
二、市直单位专项社会评价	(267)
三、区、县(市)社会评价	(271)
第三节 领导考评	(274)
一、领导考评的组织实施	(275)
二、领导考评的结果评定	(275)
第四节 创新评估	(279)
一、评估标准	(279)
二、评估程序	(284)
三、结果评定	(286)
第五节 综合考评结果的确定	(288)
一、市直单位综合考评结果汇总	(288)