

政府绩效管理丛书
GOVERNMENT PERFORMANCE MANAGEMENT

政府绩效管理

ZHENGFU JIXIAO GUANLI

马国贤 著

MAGUOXIAN ZHU

政府绩效管理丛书
GOVERNMENT PERFORMANCE MANAGEMENT

政府绩效管理

ZHENGFU JIXIAO GUANLI

马国贤 著

MAGUOXIAN ZHU

 复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府绩效管理/马国贤著. —上海:复旦大学出版社,2005. 10
(政府绩效管理系列丛书)
ISBN 7-309-04692-7

I. 政… II. 马… III. 国家行政机关-行政管理-研究
IV. D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第099152号

政府绩效管理

马国贤 著

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路579号 邮编200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65118853(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

责任编辑 王联合
总编辑 高若海
出品人 贺圣遂

印刷 上海第二教育学院印刷厂
开本 787×960 1/16
印张 26.5
字数 462千
版次 2005年10月第一版第一次印刷
印数 1—4 100

书号 ISBN 7-309-04692-7/F·1041
定价 39.00元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

政府改革与绩效管理(代前言)

中共十六届四中全会通过的中共中央《关于加强党的执政能力建设的决定》指出：“我们党成为执政党，是历史的选择、人民的选择。加强党的执政能力建设，是时代的要求、人民的要求。”^①执政党是人民福祉的受托人，是实现中华民族伟大复兴伟大目标的领路人，中共十六大提出的“执政兴国是中国共产党的第一要务”，代表了广大党员和全体人民的心声。

怎样提高各级政府的执政能力呢？理论上说，提高执政能力既取决于党的建设，又取决于政府建设。虽然政府绩效管理是财政支出问题，但由于它从财政效率视角重新审视政府职能，所涉及的已经远远超出了财政范畴，而直指机构膨胀、浪费、无效率、官僚主义等传统管理缺陷，因而无论从20世纪80年代以来席卷西方的“政府改革运动”看，还是从我国当前行政管理的各种矛盾看，政府绩效管理是一种行政管理上的制度创新，是解决行政管理与市场经济不适应矛盾，提高政府效率的重要路径，也是提高执政能力的重要路径。

政府绩效管理(Government Performance Management, GPM)，或称为目标—结果导向管理，是从20世纪80年代开始的。1982年，英国财政和国民服务委员会(UK Treasury and Civil Service Committee)在上书议会的《财政管理倡议案》中，要求各政府部门“制定绩效指标和产出标准，用来评估实现目标过程中所取得的成就”^②。政府绩效管理是指根据财政效率原则及其方法论，以绩效目标、实施、绩效评价和反馈为基本环节的公共管理制度。

绩效管理是从企业开始的，目前国内存在着企业和政府绩效管理两个分支。它是在21世纪初进入我国的。我是从1996年起开始关注并跟踪西方改革的。2000年在《财贸经济》上发表《效率——公共财政建设的核心问题》一文，介绍了西方绩效预算，引起了有关方面的注意，《新华文摘》2001年第1期全文转载。而政

^① 中共中央《关于加强党的执政能力建设的决定》，2004年9月19日中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议通过(新华社2004年9月26日电)，新华网。

^② [澳] 欧文·E·休斯：《公共管理导论》，中国人民大学出版社，2001年，第214页。

府绩效管理在我国的广泛传播得益于公共管理学科的发展。许多学者投身于这项事业,从不同角度深入地研究了西方绩效管理产生的原因、发展、内涵及其在政府改革中的地位等,为它在中国的应用作了理论铺垫。目前,“绩效管理热”已经在我国兴起,由于它解决了传统行政管理中的许多难题,因而受到了各级政府领导、财政部门和经济管理部门的关注。可以预言,政府绩效管理必将成为党和政府执政兴国,实现科学发展观的科学方法论。

政府绩效管理是制度创新。它既有自己的理论,也有独特的方法论。作为方法论,它有一些特殊的名词和术语。由于种种原因,我国的绩效管理词汇很不规范,这就影响了其应用。作为制度创新,绩效管理有特定的内涵和方法。因而,我们需要有一本书,告诉各级党委和政府,什么是绩效管理?怎样才能从传统的政府变成效率政府?也需要通过它来规范概念,总结国内的理论研究成果和实践,推动这项事业健康发展。本书就是为此目的而写作的。而本书名为《政府绩效管理》并非概括全部政府管理,只是区别于企业绩效管理。

一、从加强党的执政能力建设到政府改革

中共中央《关于加强党的执政能力建设的决定》中指出:“党的执政能力,就是党提出和运用正确的理论、路线、方针、政策和策略,领导制定和实施宪法和法律,采取科学的领导制度和领导方式,动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业,有效治党治国治军,建设社会主义现代化国家的本领。”^①孙中山先生曾说过:“政就是众人之事,治是管理,政治就是管理众人之事”^②。因此,执政能力是重大的政治问题^③。执政党是通过政府来治理国家的。政治决策,说到底也就是将广大人民的根本利益和需求集中起来,变成执政党的意志,并通过政府(行政)来实施。故尔执政党与政府是一种决策与执行的关系。执政能力建设包括执政党自身建设和政府建设两个方面。在党的路线、纲领、方针决定之后,政府就成为执政兴国的关键。

什么是政府?在马克思、恩格斯看来,政府是一定阶级占统治地位的公共权力机关。这至少说明:从政治上看,政府代表了一种社会制度,选择了政府也就选择

^① 中共中央《关于加强党的执政能力建设的决定》,(新华社2004年9月26日电),新华网。

^② 任德厚:《政治学》,台湾三民书局,2001年,第4页。

^③ 在过去,我们将政治理解为意识形态,因而一提起政治,我们就会联想到阶级斗争,然而,这是一种误解。政治是公共权力,即统治权,而支撑统治权是公共利益和对公共事务的管理。当然,公共权力也包括意识形态问题,但它仅仅是一个方面,更重要的政治是治国,因而我们可以将执政能力归结为重大的政治问题。将阶级斗争看作政治的主要内容,说明我们对于政治的理解是多么狭隘。——编者

了既定的社会制度;从行政管理上看,政府行使着公共权力,管理着公共事务。公共事务,说到底是指管理那些经济和社会发展必不可少,但又是企业和个人所不愿干、不能干、干不了的事务。它本质上属于全体居民的公共利益,从内容上说属于公共服务。政府就是通过提供公共服务,做了人民想做而无力做的事,而获得人民信任并建立起统治权威的。因此,在政治统治与公共服务两个职能的关系上,公共服务是建立合法性政权的基础。恩格斯在《反杜林论》中指出:“第一,一切政治权力起先总是以某种经济的、社会的职能为基础的,随着社会成员由于原始公社的瓦解而变成私人生产者,因而社会和公共职能的执行人更加疏远,这种权力加强了。第二,政治权力在对社会独立起来并且从公仆变为主人以后,可以朝两个方向起作用,或者按合乎规律的经济发展方向起作用,在这种情况下,它和经济发展之间没有任何冲突,经济发展就加速了。或者违反经济发展而起作用,在这种情况下,除去少数例外,它照例总是在经济发展的压力下陷于崩溃。”^①

马克思、恩格斯对政府的论述是符合事实的。在中国古代,人民将那些做了对人民有益、又是个人力所不能及的事的人,如遍尝百草的神农、教人民种地的轩辕、治水的大禹、修建都江堰的李冰父子等尊之为“神”。正是服务于民,他们就成为当然的领袖,并建立了统治权威。

虽然为公众服务是政府存在的基础,但上层建筑是可以在一定程度上脱离经济基础而存在的理论告诉我们,政府会发生异化:(1)官员们往往会忘记这一基本职能,转而迷信权力和权威;(2)复杂的政治制度使得政府沉湎于政党政治,而不再关心人民利益;(3)复杂的行政制度和部门分工会使得各政府部门的效率相互抵消;(4)官员的价值观也由为民服务异化为追求金钱、升迁等。为此,行政部门需要不断增设机构和岗位,政府机构就会变得越来越臃肿。总之,复杂的政治、经济关系,会使得政府逐渐由为民服务的组织,异化为“人民为其服务”的组织。

胡锦涛同志告诫我们,中国共产党是为人民服务的政党,必须“坚持权为民所用、情为民所系、利为民所谋”。三个“为民”不仅回答了新时期政府应当作什么,也表明了为民服务是党和政府的核心价值观。这就拨开了笼罩着政府的“神秘面纱”,正本清源,重新回到了马克思主义的服务型政府的观念上。总之,政府必须改革,而改革的目标就是建立廉洁高效的政府。

廉洁高效的政府,说到底就是为民服务的政府。然而,要实现“为民服务”宗旨何其难!受三千年封建文化影响,传统的统治型政府观念在部分官员中仍有市场,他们将自己看作“父母官”,是“无所不能的上帝”,不是视为民办事为己任,而是一种对人民的“恩赐”;虽然我们已改革了计划经济制度,但机关的公务处理仍停留在

^① 恩格斯:《反杜林论》,《马克思恩格斯选集》(第3卷),人民出版社,1973年,第222页。

“为上服务”上,大话、套话连篇却不办实事;面对市场经济,一些人或者因不知所措而无所作为,或者打着公众利益的牌子而“过度作为”,用强迫命令去替代经济主体决策;在公共资金管理上,少数官员背离了公共受托责任原则,视公共部门为“私人领地”,视公共资金为“我的钱”,制造一个又一个的“政绩工程”、“形象工程”;有的人打着公共收入的名义“敛财”,以滥收费、低价补偿拆迁等方式“与民争利”,甚至使人民陷于绝境。虽然上述只是少数,但至少说明,保护公共利益,防止“公共权力的私人化”依然是当前的突出问题,建设廉洁政府任重而道远。

在建设高效政府上,我们建立了以行政命令—执行为特征,高决策效率的行政体系,但从整体上说其运行却是低效率的。行政学告诉我们,各行政部门的效率并不等于整体的政府效率,因为,重叠的行政机构将会相互抵消办事效率,并最终导致政府的无效率。在我国,机构膨胀和人员膨胀一直是政府建设的难题;在政府效率上,我们比较重视处理那些“拿了工资不办事者”,而从财政效率观点看,公务活动的“过度作为”同样是无效率行为,而且对社会危害更大!由于我们还没有建立一种识别机制,因而他们往往被认为“能干”而受到领导青睐,对群众的强烈反应只是轻描淡写地归结为“工作方法问题”。这说明了建设高效政府的困难性,也说明了传统行政管理模式是无法建成廉洁高效政府的。

科学发展观是胡锦涛同志在中共十六大四中全会中共中央《关于加强党的执政能力建设的决定》(简称《决定》)中提出来的。《决定》要求“要坚持以经济建设为中心,树立和落实科学发展观,正确处理改革发展稳定的关系……建立体现科学发展观要求的经济社会发展综合评价体系”。

科学发展观的提出,预示着我国各级党委和政府必须转变执政的价值观念。什么是价值观?价值观是潜藏在人们意识深处的,用于判断是非的信念体系。无论个人、还是政党的一切行为都受价值观支配,并通过行为来体现。虽然人无法直接观察到,但可以用一定的方法来测量它。中国共产党作为执政党,其价值观是由为谁执政、如何执政两方面构成。前者是对任何政党普遍适用的,后者则是具有执政党特质的价值观。缺乏后者,前者就是空洞的标语口号。

过去,我们比较重视第一个问题,从江泽民同志“我们党进行的一切奋斗,归根到底都是为了最广大人民的利益”(《论“三个代表”》第161页),到胡锦涛同志的“立党为公、执政为民”,都说明了为民服务宗旨。显然,如何执政的研究也是特别的迫切。地方经济发展了,而环境上却严重透支,城乡矛盾、社会矛盾加剧,债台高筑,甚至用完了子孙的钱……科学发展观回答了如何执政问题,它要求我们建立以人为本、全面持续发展的观念,把推进经济建设同推进政治建设、文化建设统一起来,实现城乡、区域、经济与社会、人与自然、国内发展与对外开放等五个统筹。因而科学发展观既是中国共产党新时期的政治宣言,也是党委和政府的核心价值观。

价值观转变是根本性的。这一转变需要通过学习来“自觉革命”,但作为执政党,更需要通过外部力量来推动。

从价值观的角度看,科学发展观与绩效管理存在重合性:(1)绩效管理提出,在介于传统的行政效率(政府)与经济效率(企业)之间存在着财政效率,财政效率是政府花钱与增进公共利益的比较,公共利益是指全体居民的共同利益,从追求行政效率的政府到财政效率的政府是公共管理目标上的创新。(2)绩效管理提出了公共管理的目标—实施—评价和反馈的三环节理论和公共委托—代理理论,通过绩效评价来落实公共管理目标的方法,这是方法论上的创新。可见,政府绩效管理的核心价值观是为民办实事,增进公共利益,这与科学发展观所体现的为民服务、经济社会全面发展的目标是重合的。这就决定了我们可以用绩效管理的方法论来建立经济社会综合评价指标体系,及时公布评价结果,从外部推动科学发展观的落实。

在科学理财上,传统财政理论告诉我们,收入是财政收支矛盾的主导方面,财政收入增加了,支出矛盾就会缓解。然而,改革开放25年来,虽然我国的财政收入有了大幅度增加,2004年全国财政收入达到26355.88亿元(不含债务收入,下同),比上年增加4640.63亿元,增长21.4%^①,这就是说,当年新增的财政收入就相当于1978年全年收入1132.26亿元的4倍,另一方面却是财政困难加剧,政府的债务包袱越来越沉重。如果说,过去只是中央财政有债务(公债和外债),那么现在既有不断积累的中央财政债务,又有省、市政府的建设贷款,更有县乡政府的多如牛毛的欠款。政府成了最大的债务人。国家富甲四海,而教师、公务员工资才区区几个钱,有的地方还长期拖欠。无论债务积累,还是欠发工资都说明财政状况并未改善。一方面是财政收入的大幅度增长,另一方面却是财政困难加剧,面对这一事实,究竟是传统的财政收入增长会带来财政状况改善的理论错了,还是政府在理财上出了毛病?

总之,面对多变的国际政治、经济关系,面对经济改革以来的复杂矛盾,面对广大人民群众“全面建设小康社会”的迫切愿望,政府改革势在必行,且正在悄悄逼近。如果说,以往的政府改革是“简政放权”,那么这次改革既非简单的“放权”,又非简单“集权”,而是指向价值观等政府管理的核心问题,目的是建设廉洁高效的政府。而要达到这些目标,我们除了自觉地引进和应用政府绩效管理理论和方法论,还有什么“高招”呢?

从世界范围看,我国行政管理遇到的种种问题,在西方国家同样存在,有时甚

^① 《关于2004年中央和地方预算执行情况及2005年中央和地方预算草案》,《新华每日电讯》,第2版,2005年3月7日。

至发展到政府无法正常运行的程度,为此,官员需要用大量精力于调节部门的关系。它说明,建立在工业经济时代上的、以封闭经济为基础、“以我为中心”的传统的政府行政模式已经无法适应当前社会。而以建设责任政府、效率政府和治理官僚主义为特征的“政府改革运动”,既是各国适应国际经济一体化和后工业经济时代的重大举措,也是出于解决官僚主义、低效率和财政赤字等政府管理难题的现实需要。而我国的政府改革也与这一时代背景有关。

二、绩效管理——现代政府建设的核心问题

温家宝总理在2005年3月14日全国人大举行的记者招待会上列举了今年政府改革、宏观调控、社会保障、三农问题、义务教育等5项政府工作。将政府改革放在首位,这既说明了政府改革的重要性,也说明了改革的困难性。如果说,建设廉洁高效政府是党的宣言,那么,我们现在需要回答的问题是:应当怎样起步?

本书认为,面对错综复杂的矛盾,借鉴历史的经验,政府改革应当采用“抓住核心,整体改革”的思路。

“抓住核心”就是要紧紧抓住财政效率这一建设廉洁高效政府的核心问题,“整体改革”是指进行以政府绩效管理为中心,整体推进的政府改革,具体地说,也就是通过政府绩效管理,调整政府的公共管理方式,强化政府的基本服务功能,向人民提供切实有效的政府服务。应当说,这一答案既来自对我国行政管理现状的分析,也是对当前各国政府改革经验的总结。

政府绩效管理起源于20世纪80年代的英国政府改革。而更早的绩效预算思想是50年代美国胡佛政府提出来的,但由于当时并没有解决方法论问题而无法实施。1979年,英国保守党政府上台后,组建了雷纳(Rayner)评审委员会来评价政府支出效果。它最初目的只是减少政府支出浪费,但随着绩效评价深入,英国开始了以提高财政支出效率为主线条的政府改革。由于政府绩效管理引入现代目标管理理论和“花钱买效果”、“公共委托代理”、为“顾客”服务等原理,将行政管理分成绩效目标设定、实施和绩效评价三个环节,借助于绩效目标和测定工具,将各部门的公共服务定量化,可测定化,这就逐渐形成了新的政府管理制度。由于政府绩效管理解决了现代政府管理中的许多难题,取得了既改善管理又节省财政资金的双重效果,因而它在英国政府的成功,引起了各国政府的重视。1984—1985年,新西兰和澳大利亚先后引进这一制度。1993年美国联邦政府通过了《政府绩效评价法》,并大张旗鼓地进行政府改革。目前,世界上先后有50多个国家正在进行着绩效管理改革实践。可见,西方的政府改革是以绩效管理为中心展开的。

政府绩效管理原理比较复杂,我们可以用“滥竽充数”典故说明之。相传,“齐

宣王使人吹竽，必三百人。南郭处士请为王吹竽，宣王说(悦)之，廩食以数百人。宣王死，湣王立，好一一听之，处士逃”^①。按现代的观点，齐宣王供养了庞大的乐队，当然会有许多混日子者。而湣王“好一一听之”，即建立了绩效评价机制，于是，对于那些靠滥竽充数混迹于官场者的“不作为者”，浪费公共资金而为己树碑立传的“过度作为者”来说，唯一的出路只能是“处士逃”了。

归纳起来，政府绩效管理的优点如下：

之一是借助于公共服务与成本匹配的原理和为“顾客”服务原理来重建公共拨款机制，改善财政状况。在传统的公共支出中，往往是那些低效率、无效率部门有更强的活动能力，因而能获得更多拨款，这是一种“鼓励失败”的拨款制度。它既浪费了财政资金，也造成了政风下降。政府绩效管理引入了公共服务成本的概念，通过成本与效果的比对，人们就不难发现拨款制度中的问题，促使政府从“花钱买效果”的角度重建拨款机制，从而导致了政府支出的节约。

之二是促进高效率政府的建设。虽然我们在政府建设方面采取了许多有效措施，并取得了一定效果，但总结起来，我国的高效政府建设却并不理想，一些措施“隔靴搔痒”。归纳起来，在建设高效政府上，我们既存在着认识问题，也有一个方法论问题。

从认识问题来看，中国政府的行政决策效率高于任何国家，但运行结果却是低效率的。因此，廉洁高效政府建设中的“高效率”并非指高的行政效率，而是指在日常公务管理上的高财政效率。什么是财政效率呢？财政效率是指公共支出与公共事务管理的效果——公共利益的比较，它指向政府服务的有效性与成本。本书告诉我们，由于高行政效率会排斥财政效率，因而传统政府管理追求行政效率而排斥财政效率，是造成浪费、官僚主义、低效率的根本原因。

从方法论来看，造成官僚主义的具体原因很多，如果逐一解决，我们会陷入“事务主义”泥潭。本书表明，从方法论看，行政管理中的低效率与我国行政管理的“过程管理”模式密切相关。我们要建设高效政府，就必须采用公共委托—代理原理，摒弃过程管理模式，而转向目标—效果导向管理模式。从这点说，政府绩效管理提供了转化行政管理模式的方法论。

进一步说，我国行政管理的低效率也与我们缺乏客观的、可测定的效率标准，以及相应的评价机制有关。在这种情况下，部门或者“浑水摸鱼”，将成绩归功于自己，而将问题推诿于客观或其他部门，或者尽力夸大成绩而缩小问题。这在经济学上称为“劣币驱逐良币”效应。因此，要建立高效政府，首先就必须建立一把“尺子”，用于客观、公正地评价各行政部门业绩。在这方面，政府绩效管理不仅提供了

^① 《韩非子·内储说上》。

各行政部门的绩效目标,而且提供了评价工具和评价方法。通过绩效评价,则清浊分明,经纬分明,于是那些混迹于官场的滥竽充数者只能逃走。可以肯定,官僚主义的核心是财政无效率,既如此,我们就可以应用财政效率“尺子”来治理行政无效率。通过绩效评价,可以大量地裁并那些无效率的行政部门。

随着政府绩效管理方法论的发展,西方国家普遍地将平衡记分卡等方法应用于公务员评价。由于平衡记分卡是从绩效,而不是“办事”,即勤恳踏实的观点来评价公务员的,从而引发了公共部门的“公务员改革”运动。

总之,政府绩效管理使我们从更高的层次上,而不是就事论事式地解决政府部门的官僚主义、浪费、低效率和无效率问题。用财政效率来治理行政无效率是西方政府改革的成功经验。

之三是促进廉洁政府的建设。在我国,党和政府十分重视廉政建设,采取了许多措施,诸如从刑法、行政法到党内监督条例,从审计署、党的纪律监察委员会到反贪局等机构,从财政监察到政府采购法、国库集中收支制度等。虽然采取了这些措施,但并不十分理想。

于是,有人提出应当加大执法力度,制定更加严格的法律的“重典”治国建议。那么,“重典”能解决腐败吗?在中国历史上,明朝对贪官惩处的严酷是有名的:洪武年间,朱元璋下令对贪污60两银子以上的贪官,不仅处死,而且“剥皮实草”,但并不能阻止贪官。也有人提出,解决腐败问题应当从教育抓起。然而,在过去几十年里难道那些银铛入狱的腐败分子受党的教育还少吗?难道不是因他们曾做过有益于人民的事而被提拔到各级领导岗位上来的?难道他们竟然无知到这种地步,以至于不知道贪污将受到惩处的道理?那么,中国廉政建设的关键又在哪里呢?

从政府绩效管理观点看,我国的反腐倡廉措施有两个缺陷:一是以行政措施治理腐败行为,二是各种惩治措施都是建立在确认了腐败分子的假定上的。虽然这些惩治措施是必要的,但又是不足的,因为,反腐倡廉的难点不是惩罚腐败分子,而是如何将腐败分子与一般公务人员鉴别开来。由于腐败行为是在暗中进行的,甚至团伙作案,因而具有极大的隐蔽性,而且他们会打着为民服务口号来迷惑人,因而困难的问题是发现他们。但是,无论他们采取什么形式,戴上多么炫人的光环,却不可能改变腐败是财政无效率行为的实质。而通过绩效评价,我们就可以及时地、低成本地发现财政无效率问题,进而抓住他们。总之,政府绩效管理提供了一种以绩效为基础的评价机制,我们一旦用上了绩效评价“尺子”,问题将很快暴露。

再说,那些挥霍人民钱财的“政绩工程”同样是腐败行为,通过绩效评价的尺子,同样可以将这些官员与勤恳踏实为民服务的官员区分开来。这无疑为我国的执政能力建设提供了一个较好的平台。

如果说,一项制度能够解决一个方面的问题,那么,我们就应当予以重视,而政府绩效管理同时能解决财政收支、高效政府建设和廉洁政府建设三方面的问题,为此,我们可以预见,它必将成为政府的核心制度。以下,谈谈个人在这方面的研究体会。

(一) 政府绩效管理是公共管理的理论创新

与传统公共管理相比,政府绩效管理有自己的理论和方法论。政府绩效管理的理论主要可归纳为:(1)公共资源稀缺理论。公共资源,包括公共资金是稀缺的,因而对政府理财来说,财政效率是第一位的,即使我们在实施各项公平的措施时,目标也必须讲求效率,否则,在腐败、官僚主义充斥的情况下,诸如救灾款发放等社会公平措施也会“变形”而无法落实。(2)财政效率理论。这一理论认为,财政效率是指公共支出增进社会福利能力。而财政具有公共性和可测定性。政府效率应包括行政效率和财政效率两个方面,行政效率适用于处理突发事件,而财政效率适用于处理和评价经常性公共服务。(3)政府预算的“花钱买效果”,而不是“养机构、养人”的观念。(4)公共委托—代理原理。按这一理论,行政部门既是政府的下属机构,又可以视为接受政府委托,办理某方面公共事务的机构,预算是委托费。因此,行政部门既非天生,也非世袭。财政效率是评价行政部门的价值的基本标准。(5)为“顾客”服务论。这一理论认为,虽然从总体上说,政府必须向全体居民提供公共服务,但对于各具体部门来说,其服务目标并非全体居民,而是“顾客”,即只需使公共服务的受益人满意就够了。反之,过多的服务将是浪费。这一理论要求民众参与评价。

总之,政府绩效管理是建立在政府效率理论之上的。由于上述五个方面突破了传统公共管理和公共支出理论,因而,与传统理论相比,它是公共管理的理论创新。

(二) 政府绩效管理是公共管理的方法论创新

传统的政府管理是按照扩大公共管理和防止“公共权力的私人化”的原理来设计政府机构和职能分工的。他们将政府视为批量生产公共产品的工厂,而公务员是流水线上的“操作工”。这一模式满足了社会日益增长的公共产品需要,但也存在某些制度性缺陷。由于以命令—执行为特点的行政管理属于“过程管理”模式,这就带来了目标不清晰和管理混乱等问题。官员并非神,由于信息不对称,他们不比公务员更清楚地知道怎样做才能使某方面的公共事务管理得更好,更省钱。因而,这种机制往往会造成决策上的“拍脑袋”、“瞎指挥”,管理上的“面多了加水,水多了加面”,而缺乏环节的管理,势必是责任不清的、混乱的,因而是低效率的管理。

那么,政府绩效管理又会怎样呢?首先,政府绩效管理是建立在公共委托—代

理制度上的,它要求在经常性公共服务上分为决策、执行和评价反馈三个环节,由“过程管理”转向目标—结果导向管理。这就是说,它将公共管理过程分解为部门的绩效目标和预算设定,实施和绩效评价与反馈三个基本环节,并将实施环节委托部门进行,而财政的工作重点放在设计绩效指标和搞好绩效评价上,不难看出,从过程管理到目标—结果导向管理,是公共管理模式的创新。其次,由于种种原因,人们会对于传统行政管理中的弊病熟视无睹,而政府绩效管理将从不同的视角审视传统管理,通过评价,将这些问题,尤其是制度性缺陷揭示出来,为政府改革提供了可能。从本书中的案例分析中读者会看到,无论是基础教育问题、医疗卫生问题,还是城市公共事业支出的改革都是通过绩效评价,从分析现行制度缺陷题开始的。正是这样,西方国家将它作为政府改革的前期工作。

总之,政府绩效管理以评价为基础,是符合科学管理原理的,而由过程管理转向目标—结果导向管理,有利于解决传统公共管理中的目标不清、责任不清、管理环节不清等问题。因此,比起传统的管理来说,这是公共管理上的方法论上的创新。

(三) 政府绩效管理是一次管理改革,而非政治改革

20世纪末,面对知识经济时代,各国政府纷纷采用了以政府绩效管理为核心的政府改革。在西方,这一改革也称为以追求“三E”(Economy, Efficiency, Effectiveness,即经济、效率和效益)为目标的“新公共管理”或“管理主义”改革。

在过去,人们往往将政府改革与政治制度变迁等同起来,认为政府改革就是要改革国家制度和政治制度。但这次改革却不同,它不是去改革国家制度和政治制度,而是以财政效率的方式来纠正传统的行政管理理念和方式的缺陷,建设务实、高效的政府,使之适应现代市场经济要求。因而,比起传统的政府改革,是一次低成本、低政治风险的改革,也是安全的改革。美国学者H·夏富利兹评价说,虽然这是一场政府的“宁静革命”,但其意义可以与以“自由、平等、博爱”为口号的1789年的法国大革命相类比^①。

总之,政府绩效管理是对传统公共管理的制度创新。我们相信,随着我国对这项改革的展开,人们是会同意这一结论的。

三、政府绩效管理的难点及本书的内容

中共中央《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出:“改革预算

^① Shafrits, H. M., (1998), *International Encyclopedia of Public Policy and Administrative Organization*. New York: The Free Press, p. 286.

编制制度,完善预算编制、执行的制衡机制,加强审计监督。建立预算绩效评价体系。”西方政府绩效管理改革的成功,为我国提供了有益的经验。然而,尽管我们可以引进一些原理,但是毕竟中国的改革只有中国人来完成。政府绩效管理在我国是新事物,为此,我们应当充分估价其难度。

首先,存在着国情差异。虽然我国在进入市场经济后,政府行政管理遇到的各种矛盾和困难,与西方国家十分类同。但毕竟国情不同,政府的任务有差异,处理方法也不同。西方国家已经进入比较成熟的市场经济时期,因而政府所面临的是单纯的行政管理改革,而在我国,政府既承担着改革任务,也承担着领导市场经济,领导全国人民全面进入小康社会的任务。为此,许多人担心政府改革将会阻碍经济发展。更有人说,既然政府绩效管理是外国人发明的,那么,推行它就是“拾人牙慧”。

中华民族是一个古老的民族,她之所以能够屹立于世界民族之林,不只是因为地域广大,人口众多和古老传统,而是因为她善于学习。从“十月革命一声炮响,给我们送来了马列主义”,到蒸汽机、电灯、汽车、计算机等,无一不是从外国学来的,更是因为她善于在吸收基础上的创新,从马列主义的中国应用——毛泽东思想到邓小平同志的改革开放,江泽民同志的“三个代表”,从中国进口电视机玻壳技术,到大量出口电视机,我们走的是学习—创新之路。当我们需要某种技术或管理,又不懂时,唯一的办法是老老实实在地向外国学习,在我们懂了之后就要创新。在当我国经济改革进入市场经济阶段,政府管理矛盾突现,而传统模式又无法解决时,学习就成为第一位的任务。中国改革开放 25 年的历程也告诉我们,中国的经济发展是在政策中实现的,改革并不会阻碍经济发展,相反,将会解除束缚经济发展的锁链,促使经济更快发展。因此,那种将改革与发展对立的观点是错误的,我国 25 年的实践证明,改革是实现中华民族生存、发展和繁荣之路。

何况,政府绩效管理的目的是建设行为规范的、负责任的政府。这既是人心所向,也是推动经济发展的动力。面对中国加入 WTO 后的激烈国际竞争环境,面对诸多的社会矛盾,我们除了加快政府改革之外,还有什么更好的办法呢?

总之,国情不同要求我们不能简单地照抄、照搬西方的政府绩效管理指标和方法,而应当在此基础上进行吸收、借鉴和创新。

其次,技术性因素。与传统的公共管理的区别在于,政府绩效管理是与各政府职能的特点紧密联系在一起。从优点说,由于它紧密结合行业特点,因而绩效评价和绩效指标的设置具有针对性。而从缺点说,一个行业,一套或数套指标的做法使得政府的公共部门管理十分复杂,这一点与整齐划一的传统公共管理方法是有区别的。在美国,尽管联邦政府于 1993 通过了政府绩效评价法案,并规定各联邦政府部门必须在 2000 年前提供绩效指标及评价方法,但至今尚未全部完成。这也

说明政府绩效管理方法上的困难性。

然而恩格斯说过：“社会一旦有技术上的需要，这种需要就会比十所大学更能够把科学推向前进。”^①只要政府绩效管理是符合历史潮流，有利于促进廉洁高效政府建设的，那么这一改革将是势不可挡的，上述技术难题，随着人们认识的深化是可以克服的。

最后，应用上的局限性。政府绩效管理并非万能，而是有限定的应用范围的。在这方面本人的研究体会是：它比较适用于评价政府经常性职能及其支出，而不适用于评价突发性事件。

在体系的安排上，本书是从研究政府的一般理论和财政理论开始的。其内容大体可以分为三部分。第一部分：政府与政府改革理论，第一章介绍了政府、公共利益与公共财政等；第二章介绍了财政效率问题，它们为本书提供了政府制度的分析框架和政府改革的理论前提。第二部分：绩效管理原理，第三章介绍了公共预算原理和公共理财观；第四章介绍了政府绩效管理的理论和制度框架；第五章对中国公共预算的三项制度改革进行了分析，指出了深化我国部门预算改革的必要性。第三部分：政府绩效管理案例。第七章分析了卫生、行政与文化绩效管理案例；第八章分析了教育、农业与林业绩效管理案例；第九章分析了城市维护资金（市政维护、绿化养护、环境卫生资金）绩效管理案例，同时还结合案例，探讨了绩效项目管理方法；第十章介绍了西方常用的绩效评价方法——逻辑分析法、平衡记分卡、典型分析法及其在中国的应用。本书还附录了美国联邦政府《1993 政府绩效与成果法案》。

本人关注政府绩效管理，起源于指导一位硕士生的学位论文。之后，曾在国内发表过一些介绍政府绩效管理原理的论文。2002年后，以课题为契机，本人转入了政府绩效管理应用研究，先后主持了安徽省××县、河南省财政厅、江苏省无锡市财政局、上海市××区绩效指标设计方面的课题研究，涉及的行业有基础教育、农业技术推广、林业管理、水利、文化、体育、医疗卫生、城市维护、行政管理等方面，参加课题研究的博士、硕士研究生等先后达28人次。2003—2005年，本人主持了自然科学基金《中国义务教育绩效管理指标研究》课题，积累了素材，也有些体会。为此，本人选取了比较成熟的成果，改编成案例与读者共享。而书中有关的绩效项目评价案例是由河南省财政厅提供的，在此基础上笔者做了必要的修改。

本人虽然在政府绩效管理方面作了一些探索，但进行得十分艰难，每项研究几乎都是从零开始，而且，即使同一资金，例如医疗卫生支出，对于医疗、卫生防疫、地段医院等不同行业，从拨款方式到绩效评价指标设计上都有很大差异。这也反映

^① 《恩格斯致符·博尔吉乌斯》，《马克思恩格斯选集》（第4卷），人民出版社，1972年，第505页。

出政府绩效管理的复杂性。书中的有关内容,本人曾先后在广东省、河南省、河北省、辽宁省、青海省财政部门,广西钦州市政府等地作过演讲,累计听众达数千人,反应热烈,许多人索要讲稿。本书就是在讲稿的基础上写成的。本书的附录由王晓岚博士翻译,曾军平校对。参与过相关课题的有许多同学。这次将它写成著作,既是对前阶段研究的总结,也是对不辞辛苦积极参与课题的各同仁、同学的汇报,并对他们表示感谢,恕不再一一署名。

在治学方式上,有人喜欢将简单的事物复杂化,而本人喜欢将复杂的事物简单化、科普化。入学途以来,本人一直谨记许毅先生师训,力图用浅显语言来解释复杂的经济、社会现象。然而,要揭开政府“神秘面纱”,浅显语言并不意味着可以简化理论。但本书最终写这么大篇幅,却超出原来想象,说明本人的功力尚不够。

本书的编辑和出版工作获王联合先生鼎力相助,此外,著名财政学家许毅先生和孔志锋博士十分关心此书,在此一并表示感谢。本书难免会有错漏之处,谨向读者致歉。

作 者

2005年5月19日

于上海财经大学

目 录

第一章 政府、公共利益与公共财政	1
第一节 现代政府理论	1
一、政府无处不在	1
二、前人对政府的研究	3
三、现代政府理论——公共权力交换论	7
第二节 公共利益、公共事务与政府职能	16
一、共同利益与公共利益	16
二、公共事务	19
三、政府职能	22
第三节 政府行政	24
一、什么是政府行政	24
二、政府行政的理论——分工论与受托责任论	25
三、政府行政的一般特点	27
四、政府行政方式	30
第四节 政府理财论	35
一、什么是财政	35
二、公共财政建设	37
三、国家分配论与政府理财论	39
第五节 公共产品理论	43
一、什么是公共产品	43
二、公共产品的分类	44
三、公共产品理论在财政改革中的应用	46
本章小结	47
第二章 财政效率与政府改革	49
第一节 效率论	49