

政府改革与发展书系

# 公共部门绩效管理

卓越 主编

GONGGONGBUMEN JIXIAO GUANLI



福建人民出版社

# 公共部门绩效管理

● 卓越 主编

福建人民出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

公共部门绩效管理/卓越主编. —福州: 福建人民出版社, 2004. 5

ISBN 7-211-04712-7

I. 公… II. 卓… III. 公共管理 IV. D305

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 038441 号

**公共部门绩效管理**

GONGGONG BUMEN JIXIAO GUANLI

作 者: 卓 越

责任编辑: 刘进社

出版发行: 福建人民出版社

网 址: <http://www.fjpph.com>

地 址: 福州市东水路 76 号

邮 政 编 码: 350001

电 话: 0591-7533169 (发行部)

印 刷: 福州屏山印刷厂印刷

地 址: 福州市铜盘路 278 号

邮 政 编 码: 350003

开 本: 850mm×1168mm 1/16

印 张: 16.5

字 数: 282 千字

版 次: 2004 年 5 月第 1 版

2004 年 5 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-211-04712-7/F·294

定 价: 25.00 元

本书如有印装质量问题, 影响阅读, 请直接向承印厂调换。

版权所有, 翻印必究

## “政府改革与发展书系”总序

从20世纪80年代初开始，西方发达国家掀起了一个政府改革与发展的新浪潮。以英国撒切尔政府推出“雷诺评审”为起点，梅杰政府继之以“公民宪章”运动、“执行性机构改革”；美国克林顿政府掀起“重塑政府”运动；新西兰政府热衷于较为激烈的民营化改革运动等等。20多年来，改革浪潮风起云涌。即使是处于较为保守状态的欧洲大陆国家如德国、法国，也程度不同的在进行政府改革。

从20世纪90年代开始，特别是进入90年代中后期，随着我国经济体制改革的深入发展，中国政府改革与发展在3个层次上全面展开：理念创新是最高层次的改革与发展，新的理念，就是改革的发展路线。提出一种全新的改革理念，倾注了改革者战略性、前瞻性的思考，体现了改革者在政府形象识别方面的创意。例如，福建省厦门市思明区政府正在积极酝酿打造品牌政府的发展战略，推出以服务为导向，以市民为中心的政府发展理念。体制创新提供了一种制度保障，多年来，我们在政府机构改革、公务员管理制度、廉政建设上推出了不少改革与发展的举措，新一轮机构改革体现了重视宏观调控、理顺政府职能、加强市场监管和体现以人为本等诸多特点。机制创新重在微观层面的运作，通过方法、技术等手段，提高政府管理绩效。1998年，福建省长泰县在全省率先建立“政府投诉中心”，通过受理、调查和处理等管理环节，有效地制止行政不当行为，还百姓一个公道。2002年，福建省福州市台江区在全省最早推出“政务超市”，将相关、相近的各个职能机构的办事窗口整合在一起，为市民办事提供“一站式”便利服务，这些都是各个地方政府在机制创新方面的典型事例。

社会发展的需要是改革与发展的源泉和动力。针对社会发展的需要，政府做出积极回应，便成为改革与发展的内容。当代中国政府改革与发展有两个明显的特点：其一是在一个改革理念的导向下，随着实践的进程，不断推出新的举措、新的方略，逐步形成一个系统工程。福建省机关效能建设走在全国的前列。机关效能建设从理顺政府与社会、与公民的关系中寻求政府发展，以提高服务质量为核心，以公民满意为标

准，以建构服务性政府作为基本导向。2001年，为进一步加强机关效能建设，深化政府管理体制改革的，厦门市思明区政府和厦门大学卓越教授率领的课题组精诚合作，共同推出公共部门绩效评估研究项目，项目研究的最终成果是建构一套公共部门绩效评估的指标体系，开发一套公共部门绩效评估的系统软件。其二是一些在社会上引起巨大反响的非常规事件，成为政府改革与发展的契机，成为一种标志性的转折，促使政府改革与发展跃上一个新的台阶。2003年的“非典”事件对政府应急预警能力提出了迫切要求，同年的“孙志刚事件”成为管制型政府向服务型政府转变的典型标志。

当代中国政府改革与发展需要认真借鉴国外成功的经验，当然，比较、借鉴还要有个本土化过程。如前所述，福建省的机关效能建设实际上就是公共绩效管理，或者说，就是富有中国特色的新公共管理运动。但是，作为一项在中国较早推行的改革运动，语言表述以及改革内容的选择方面，必须要考虑到本土化的因素。回顾起来，也正是改革的设计者们当时充分考虑到这一点，这项改革才可能在实践中比较顺利地展开。前些年在国内轰轰烈烈开展的“服务承诺”运动，其实就是英国梅杰政府的“公民宪章”运动的翻版，两者内容基本一致，都是通过公共部门规范服务内容、服务程序和服务标准，强调服务责任。但是，当时如果简单将“公民宪章”直译引入，要花很大的精力去解释这个名词，效果还不一定好。把这项改革名目意译为“服务承诺”，既包含了改革的内容，译名又切合中国国情。实践证明，这种本土化的运作是成功的，也是非常必要的。

对政府改革与发展进行理论研究，需要积极地借鉴国外成功的改革经验，这些年，这项工作成绩惊人。从2001年开始，中国人民大学出版社陆续推出了一套“公共行政与公共管理经典译丛”；2003年，中山大学出版社和上海译文出版社分别出版了“公共部门业绩管理丛书”、“公共管理和公共政策丛书”等。可以说，这些年，由于这些译著的引入，极大地缩短了国内外政府管理研究的差距，甚至在一些领域，使国内外的政府研究进程进入基本同步的水平。与此同时，我们也要积极地总结当代中国政府改革与发展的经验，组织一批学者，撰写一些具有创新意义的研究专著，为中国政府的改革与发展推波助澜，这也正是我们编撰这套书系的目的所在。

卓越

2004年元旦

# 目 录

<b>第一章</b>	<b>绪论</b> .....	1
	第一节 公共部门绩效管理的内涵.....	1
	第二节 公共部门绩效管理兴起的原因.....	9
	第三节 公共部门绩效管理的价值取向 .....	15
<b>第二章</b>	<b>公共部门绩效管理进程</b> .....	25
	第一节 西方国家公共部门绩效管理的实践 .....	25
	第二节 西方国家公共部门在绩效管理理论上的研究 .....	33
	第三节 我国公共部门绩效管理的实践 .....	39
	第四节 我国公共部门绩效管理的理论探索 .....	44
<b>第三章</b>	<b>公共部门绩效目标</b> .....	53
	第一节 公共部门绩效目标概述 .....	53
	第二节 公共部门绩效目标的制定与管理 .....	61
	第三节 公共部门绩效目标的策略与方法 .....	72
	案例 美国联邦和州政府应用目标管理的实践 .....	81
<b>第四章</b>	<b>公共部门绩效信息</b> .....	84
	第一节 公共部门绩效信息概述 .....	84
	第二节 确保信息公开, 提高管理绩效 .....	90
	第三节 确保信息全真, 提高管理绩效 .....	98
	第四节 确保信息实效, 提高管理绩效 .....	108
<b>第五章</b>	<b>公共部门绩效激励</b> .....	119
	第一节 公共部门绩效激励概述.....	119
	第二节 体制性的公共部门绩效激励.....	121
	第三节 方法性的公共部门绩效激励.....	132
<b>第六章</b>	<b>公共部门绩效合同</b> .....	142
	第一节 公共部门绩效合同概说.....	142
	第二节 公共部门绩效合同的工具类型.....	155
	第三节 完善公共部门绩效合同.....	164

<b>第七章</b>	<b>公共部门绩效成本</b> ·····	173
	第一节 公共部门绩效成本内涵·····	173
	第二节 政府管理中的无效政府成本·····	175
	第三节 引入市场机制,降低政府提供公共服务的成本·····	183
	第四节 深化财政管理体制改,控制政府成本·····	191
<b>第八章</b>	<b>公共部门绩效申诉</b> ·····	198
	第一节 公共部门绩效申诉概述·····	198
	第二节 西方国家公共部门的绩效申诉·····	205
	第三节 香港公共部门的绩效申诉·····	211
<b>第九章</b>	<b>公共部门绩效评估</b> ·····	221
	第一节 公共部门绩效评估的基本理论问题·····	221
	第二节 中外各国政府开展公共部门绩效评估的实践·····	225
	第三节 公共部门绩效评估体系的建构·····	236
	第四节 公共部门绩效评估的组织与实施·····	244
	<b>案例</b> 厦门市思明区人民政府公共部门绩效评估实践·····	249
	<b>主要参考书目</b> ·····	256
	<b>后记</b> ·····	258

“公共”一词，在《说文解字》中解释为“共，同也。从二，从厶，厶亦声。凡公共之属皆从公。”《说文解字》中“公”字，从二，从厶，厶亦声。凡公共之属皆从公。《说文解字》中“公”字，从二，从厶，厶亦声。凡公共之属皆从公。《说文解字》中“公”字，从二，从厶，厶亦声。凡公共之属皆从公。

## 第一章 绪论

经过几年来的努力，公共管理学科体系的轮廓已隐约可见。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，构架公共部门绩效管理体系可以说是个新的探索。公共部门绩效管理源于公共部门职能定位、解决财政危机等实践呼唤，同时，是以公共选择、新制度经济学等作为理论支撑的。公共部门绩效管理是对近 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与升华，可以看成是重塑政府的另一种版本。公共部门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，它昭显提高公共生产力的管理理念，突出发展变革的脉络；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，注重方法和手段的作用，强调理论与实践的积极互动。公共部门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。公共部门绩效管理是一个完整的学科体系，具体内容包括公共部门绩效目标、绩效信息、绩效激励、绩效合同、绩效成本、绩效申诉和绩效评估等管理环节。

### 第一节 公共部门绩效管理的内涵

公共部门绩效管理可以定义为公共部门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、“公共部门”的语义学分析

在相关的中文词典中，“公共”表示“属于社会的、公有公用的”，它与“属于个人的或以个人身份从事的”的“私人”是两个相对的概念。在英文中，“公共”（public），具有“公众的、由公众所有的”等含义，与中文的概念在内涵上基本一致。从公共管理的角度看，公共部门（public sector）是指与私人部门相对应的，以提供公共服务为主要职能，由广义的政府组织、非营利组织（第三部门）以及公共企业（第四部门）等构成的特定的社会组织。

“公共部门管理”在英文中可以有两种解释：其一为 public administration，其中 administration 指“政府中管理公共事物的部门”，此外它本身还有“公共事务、国家政策”等含义；其二为 public management，其中，management 表示经营管理的才能及手段。目前，我国学界对于这两个词的用法还没有完全定论。“在美国，把公共管理看做是公共行政下面的一个较低层次的技术性领域。”“博兹曼和斯特劳曼在其著作中指出：‘公共管理’一词涉及的范围似乎比内部行政的范围更广泛……‘公共行政’一词几乎完全和政府官僚制结为一体；‘公共管理’这一较新的术语则可能更为灵活。”<sup>①</sup>

## 二、公共绩效与行政效率的比较

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”的概念较合理。

“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，但笔者认为，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

<sup>①</sup> 欧文·E. 休斯：《公共管理导论》，北京：中国人民大学出版社，2001年版，第8~9页。

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> 公共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的人力、物力、财力、时间等因素之间的比率关系, 力求以最小的行政消耗获得最大的行政效果。但公共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, 尤其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, 衡量行政效率高程度主要是通过行政后果来显示; 而公共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。公共绩效更注重外部的行政与社会、行政与公民的关系。公共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, 但它更要关注公共部门与社会、公民的关系, 要以社会、公民的满意评价作为最终标准。我国一些地方政府热衷于形象工程, 不惜人力、物力、财力, 屡造“政绩”, 以求得到上级赏识, 但这样的“政绩”未必就是社会所需要的, 公民也未必满意。可以说, 西方国家新公共管理运动的本质就是公共绩效管理, 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, 顾客满意成为衡量公共绩效的重要指标。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, 美国总统克林顿签署了《设立顾客标准》的第12862号行政令。与之相对应, 1994年, 美国国家绩效评论委员会专门出版了《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, 要求公共部门提升服务水平, 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、反应速度等等具体指

<sup>①</sup> 尼古拉斯·亨利:《公共行政与公共事务》, 北京:中国人民大学出版社, 2002年版, 第284页。

标。新公共管理在很大程度上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公共部门。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，专门对公共绩效的质量概念做出了界定：“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>①</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。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，效率本源上是一个经济学概念，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，是我们国家惟一的目标——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>②</sup>德国行政学家汉斯·班贝格认为：“节约开支是首要任务而非所谓提高效能，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>③</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，公平是公共部门，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，致使有利于特别是非常贫穷的人群

① Cabinet Office (1996) Measuring Quality Improvements—MainReport, 7

② 转引自奥利弗·E. 威廉森：《治理机制》，北京：中国社会科学出版社，2001年版，第241页。

③ 汉斯·班贝格：《德国的行政现代化：新瓶装旧酒》，载《西方国家行政改革述评》，北京：国家行政学院出版社，1998年版，第136页。

的设施得到发展。”<sup>①</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”的问题，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>②</sup>

可以说，效率是一个单向度的概念，而绩效是一个综合性的范畴。公共绩效是一个在影响因素、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。公共绩效可以定义为公共部门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，效率不是所追求的惟一目的。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>③</sup>

### 三、公共绩效与其他相关范畴的比较

#### 1. 公共绩效与勤政建设

不少地方政府开展的勤政建设可以纳入绩效管理的体系。从时序上看，勤政建设是一个系统的基础工程，诸如实行办公公示制，要求公务员在执行公务中佩带标志，用语礼貌文明，完善会议制度等等。勤政建设十分必要，但它涉及的还只是整个绩效管理的浅表性内容。不抓基础不行，任何事物发展都需要前序性的准备；不向纵深挺进也不行，否则

<sup>①</sup> 埃莉诺·奥斯特罗姆等：《制度激励与可持续发展》，上海：上海三联书店，2000年版，第131页。

<sup>②</sup> 戴维·奥斯本，特德·盖布勒：《改革政府》，上海：上海译文出版社，1996年版，第340页。

<sup>③</sup> 帕特里夏·英格拉姆：《公共管理体制改革的模式》，载《西方国家行政改革述评》，北京：国家行政学院出版社，1998年版，第62页。

容易虎头蛇尾。一些地方颇为轰轰烈烈的勤政建设实际成效不大，一个重要原因就是缺乏一种更高的追求目标。

## 2. 公共绩效与效能监督

在整个绩效管理体系中，效能监督是作为横向结构的有机组成部分发挥作用的。监督是制约性的一种管理功能，没有监督机制，已经建立起来的规章制度就难以有效地贯彻执行，已经发生的行政失当行为也难以及时纠正，但监督本身具有消极性、被动性的特点。总体上说，效能监督是一种防范性的功能。通过效能监督，可以促使公务员行为基本达标，却无法保证公务员行为确切达优，因此效能监督必须和绩效管理体系中的其他要素相整合，整体地发挥功能。

## 3. 公共绩效与廉政建设

绩效管理与廉政建设是行政管理过程的两个轮子，绩效管理围绕着公务员权力与责任的关系问题，要解决公务员的官僚主义、行政不当行为；廉政建设涉及公务员权力与利益的关系问题，要解决公务员滥用权力、以权谋私的行为。相比较而言，绩效管理涉及范围更广，涉及内容更具体。每一个公务员都要经得起权力与利益的考验，但相对来说，廉政建设的主要对象是各级行政领导及一些执法部门的公务员，而绩效管理的内容涉及每一位公务员。总体而言，廉政建设是一项常抓不懈、任重道远的工作，而绩效管理可以通过行政管理的每一个环节、每一次事务体现出来。

# 四、公共部门绩效管理的特征

## 1. 在发展阶段方面的特征

围绕着公共绩效目的指向，作为一种运动形式，公共绩效管理具有这样几个发展特征：

第一，从行政效率到公共绩效。公共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。公共绩效管理认为，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，公共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。公共绩效管理则认为,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,也可以是社会中介绍组织、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为对象,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。

第三,从体制改革到职能优化。传统的行政管理也在不断地谋求发展,革故鼎新,但传统的改革总体上来说来是体制性的,行政机构改革、公务员制度改革、领导体制改革等都属于这个范畴。公共绩效管理则以政府应该管什么和怎么管作为中心,致力于寻求一个新的治理模式,寻求一种新的管理机制,使政府能够更好地配置资源,以提供公共服务作为职责使命,以提高绩效作为目的指向,政府管理恰到好处,理顺政府与社会、上级政府与下级政府、领导与部属、决策机构与执行机构的关系,把不该管的和管不好的公共事务移交出去,政府集中精力抓好宏观调控、市场监管和公共服务工作。

## 2. 在运作机制方面的特征

与传统的行政管理相比,公共管理在运作机制方面有两个明显特征:其一是重视管理方法与技术,其二是突出应用性和回应性,这两个特征和绩效问题密切相关。

(1) 重视管理方法与技术。传统的行政管理当然也讲求行政方法,行政过程离不开方式、手段的运用,行政领导、行政协调、行政沟通等管理过程实际上也就是行政方法的运用过程,行政管理学科体系还有专章论述行政方法。但传统的行政方法总体上看只是依附性的,一般所说的行政手段、法律手段、经济手段和思想教育手段也只是概要论述,虽然不少教材都有系统分析、戴明循环、帕累托分析等定量方法介绍,但这些定量方法大多还是停留在课堂讲授,实践运用相当少。总体上看,传统的行政管理更偏重于体制的架构,重视组织体制、领导体制和人员管理体制的建设。公共管理离不开制度建设,相比起来,公共管理更重视机制的运作,更讲求方法与目标的统一,积极寻求和开发可操作性的管理方法,提高管理绩效。从20世纪80年代开始,以英、美为代表的

西方国家大力推行新公共管理运动，提出用企业精神重塑政府的口号，倡导全面质量管理、人才测评等管理方法。在西方国家，新公共管理运动是公共管理的实践基础，虽然说这样一种理念并未在西方国家全盘扎根，甚至被一些人认为是新管理主义，但是，这个过程说明了管理方法在公共管理中的重要地位。作为一种目标结果，绩效是对公共管理过程是否运用管理方法、运用的管理方法是否有效的验证，管理的有效性和管理方法的有效性是一致的。从某种角度看，绩效本身又可以作为一种导向性的管理方法，回应实践的要求，形成绩效评估、绩效合同、绩效激励等一整套管理方法体系。绩效评估是根据预定的管理目标，运用一套力求全面、客观、公平的评估指标，对特定时期公共组织和人员的管理状况进行测评的过程。绩效评估不仅可以反映管理信息，而且通过公共组织和人员之间管理结果的纵横比较，可以形成压力，产生激励，提高管理绩效。有许多管理内容和管理项目，公共组织与相应的部门都可以签订管理契约，明确双方的权力与义务。绩效合同可以约束和规范公共组织行为，减少主观随意性，促进管理绩效。激励是传统的管理方法，公共管理又赋予激励新的内容，前面所述的适度分权、放松规制等都是提高绩效的新的激励要素。

(2) 突出应用性和回应性。总体上看，行政管理是一门应用性特征很强的学科，行政管理必须植根于实践之中，回应实践的要求，制定可操作性的管理方略来指导实践，只有这样，行政管理才有生机与活力。传统的行政管理在这个问题上作过诸多努力，机构改革、公务员制度改革、领导体制改革、廉政建设等的研究都对实践起了积极的推动作用。但是，传统的行政管理有两个主要的局限削弱了它的应用性特征：其一是管理范围的局限，行政管理只限于政府范围，实际上，公共物品的提供远不止这个范围。在中国，事业单位承担了一部分行政职能，具有自然垄断性质的公共部门控制了相当大的势力范围，随着改革的进程，社会中介组织、非营利组织在提供公共物品方面发挥越来越大的作用，传统的行政管理无法回答这些问题。其二是目标导向的局限，效率是传统行政管理的核心命题，如前所述，单纯的效率无法理顺内部机制与外部机制、数量与质量、经济与政治伦理、刚性机制与柔性机制的关系，无法有效地解答复杂多变的实践问题。公共管理则突破了这两个“瓶颈”，国外的公共管理研究发展迅速，MPA 先声夺人，这样一种市场效应，与公共管理的应用性特征密切相关。以英、美为代表的西方国家新公共管理运动，本质上是一场在公共管理理论指导下的公共改革运动。英国的撒切尔政府最早扬起大旗，撒切尔夫人信奉布坎南的公共选择理论，

她选择的第一个改革项目“雷诺评审”也是引进企业界精英来帮助推动的。美国的克林顿政府掀起重塑政府浪潮，是受奥斯本和盖布勒重塑理论直接影响的。在中国，近年来，公共部门的改革方兴未艾，在地方政府的改革中，福建省的机关效能建设较有特色，走在改革的前列。机关效能建设从最初的绩效申诉开始，历经绩效信息、绩效控制等阶段，发展到目前的绩效评估，基本形成了一个改革链条。实际上，机关效能建设就是以绩效为目标导向的公共部门改革，是富有特色的中国新公共管理运动。也就是说，公共管理必须顺沿理论与实践、价值与工具相结合的发展路线，绩效是粘合两者的基本界点。

## 第二节 公共部门绩效管理兴起的原因

近 20 年来，公共部门绩效管理大规模兴起既有理论的支撑，也是对现实需求的积极回应；既是世界范围内的公共行政改革潮流的涌动方向，也反映了当代中国行政改革的走向。

### 一、后官僚制度理论的导向影响

后官僚制度理论对公共部门管理绩效低下的原因进行了深刻的分析，这种分析工具，可以看成是加强公共部门绩效管理的理论先导。按照这样一种理论，由于政府权威这一特殊的制度安排，使得服务客体在接受服务时缺乏选择的权力，这是政府权威与市场交换的一个重大区别，也是公共绩效低下的根本原因。“因为市场的精髓在于它使顾客有机会自己做出选择。”<sup>①</sup>

第一，在服务主体问题上，公民缺乏选择的权力。政府提供公共服务总体上是一种垄断性行为，政府通常是单一的公共服务主体。有些政府垄断侧重表现为权力性行为。为了维护社会秩序，实现统治需要，政府必须运用强制力作为后盾来主动施为，如治安管制、市场稽查等。有些政府垄断侧重表现为义务性行为。出于内部经济的考虑，一般的私人企业没有能力或不愿把资金投向前期投资大、回收周期长的公共服务项目，如道路、桥梁建设，这种工作通常由政府承担。由多个主体在平等

<sup>①</sup> 詹姆斯·Q·威尔逊：《美国官僚政治》，北京：中国社会科学出版社，1995年版，第434页。



条件下进行竞争，竞争的结果必然会产生选择，优胜劣汰的法则对每一个竞争主体都是一种直接的压力。垄断排除了竞争，政府行为在排除竞争外在压力的同时也就消除了提高服务质量的内在动力。“任何组织，不管是政府的还是私人的，一旦具有垄断性，就会缺乏强烈刺激去提供它的服务对象所期待的服务。”<sup>①</sup>

第二，由于居住环境的限制，公民缺乏选择权利。政府垄断性的公共行为以行政区域为基础，在每一个行政区域，同一个服务内容通常只有一种服务项目、一个服务机构。由于居住方式的原因，一般情况下，公民难以用流动的方式进行跨区域的公共服务选择。“而它们的大多数‘顾客’都是被拴的，除非举家迁徙，他们对政府提供的服务几乎没有选择余地。所以，公共部门的管理人学会忽视他们。”实际上，这个问题和前一个问题是密切联系的，公民居住环境的限制使得政府垄断成为现实，使得公共低效进一步成为可能。

第三，由于缺少可供支配的交换资源，公民缺乏选择的权力。政府提供公共服务所需的成本已经以税收方式预先获得。强制性预先扣除的政府行为与市场行为有很大区别，说明政府与社会之间，在服务问题上，既不是一种平等的交易，也不是一种直接的交易。强制性的预先扣除依靠国家权力实现，这是一种权力关系的不对等，社会在获取服务之前就预付成本，这是一种时间不对等。在这种情况下，政府明显地处于主动选择的地位。在成本核算问题上，政府缺乏盈亏底线那样的硬约束，政府官员也不能把利润占为己有，因此，政府会以追求规模作为最大化目标，无须像企业那样精打细算，千方百计地降低成本、增加效益。“就我所知，交易成本的思想还不曾应用于政府行为……”<sup>②</sup>在产品内容上，企业为占有市场最大份额，必须认认真真地做市场行情调查，实实在在地生产适销对路的产品，而政府缺少这种压力。由于公民在接受服务时已基本没有可供交换的直接资源，无法按照市场原则进行主动选择，在缺乏约束的情况下，政府行为也就没有为获取资源而争取公民满意、提高服务质量的动力。

第四，由于服务数量供不应求，公民缺乏选择的权力。如前所述，公共服务所需成本已做预先扣留，政府在表面上经常是以一种免费或优

<sup>①</sup> 詹姆斯·Q·威尔逊：《美国官僚政治》，北京：中国社会科学出版社，1995年版，第430页。

<sup>②</sup> 詹姆斯·Q·威尔逊：《美国官僚政治》，北京：中国社会科学出版社，1995年版，第427页。