

政府领导绩效评价模型与 评价技术分析

王 巍/著



.1



科学出版社
www.sciencep.com

-21

政府领导绩效评价模型 与评价技术分析

王 巍 著

国家自然科学基金重点资助项目(70131001)

黑龙江省青年科学技术基金计划项目(QC07C117) 资助成果

黑龙江省哲学社会科学研究规划项目(08C066、03B017)



科 学 出 版 社

北 京

D035.1

w373

内 容 简 介

20 世纪 70 年代以来,英国、美国等发达国家兴起了一场旨在提高政府绩效的“新政府运动”,其主要特点是以“政府绩效评估”作为核心管理工具。可以说,传统的“行政领导”正在向“绩效领导”转变。如何实现在经济增长中对“领导人才”这一稀有资源的开发,已经引起各国政府的高度重视和专门研究。

本书结合管理学、经济学和组织行为学等学科的最新研究成果,以科学发展观为导向,在总结以往研究成果和实践经验的基础上,构筑出一种可量化的、更具操作性的政府领导绩效评价理论方法体系,构建政府领导绩效评价模型,采用定性模拟、边际分析、最优控制分析和数据包络分析等研究方法,通过“科学发展指数”——内含“相对贡献度”、“相对进步效度”、“综合效率指数”和“综合潜力指数”,来衡量领导绩效的实力状况,以此刻画领导绩效的总体发展水平和综合进步情况。

本书有助于政府公务员、经济管理(公共管理和行政管理)专业大学本科生及公共管理专业(MPA)硕士研究生对政府绩效管理的深入研究,亦可为从事行政管理、公共管理、非营利性组织等领域研究的专家、学者提供参考。

图书在版编目(CIP)数据

政府领导绩效评价模型与评价技术分析/王巍著. —北京:科学出版社, 2009

ISBN 978-7-03-025299-9

I. 政… II. 王… III. 国家行政机关-行政管理-评价-研究
IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 146255 号

责任编辑:马 跃 / 责任校对:鲁 素
责任印制:张克忠 / 封面设计:耕者设计工作室

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

双 青 印 刷 厂 印 刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2010 年 1 月第 一 版 开本:B5(720×1000)

2010 年 1 月第一次印刷 印张:9 1/4

印数:1—2 000

字数:174 000

定价:35.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

序

世界多极化和经济全球化在曲折中发展,科技进步日新月异,综合国力竞争日趋激烈,政府履行着治理国家和社会的职能,因而,其成本投入和效益产出的实际状况就直接反映政府工作的综合实力。在现代政府工作的行政实践中,追求管理的高效率低成本,已经成为各国政府不断努力的核心目标。2007年10月,党的十七大提出行政管理体制改革是深化改革的重要环节,要着力优化结构、提高效能,形成决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。高效率低成本的行政管理,可以保持行政工作的优势和潜力,引导和监督行政行为与组织目标保持一致,创设和谐的工作氛围,对我国实现既定的战略目标具有重要的实践指导意义。

领导绩效是西方理论研究的产物,20世纪30~70年代,领导特质理论、领导行为理论和领导权变理论从不同的研究视角和概念结构出发,探讨了影响领导绩效的内在因素和外部条件,在经验现象的解释上呈现出显著的差异,目前还没有形成系统的理论阐述和统一的理论模型。迄今为止,我国已经建立了一个以《党政领导干部考核工作暂行规定》为中心的领导绩效评价制度体系,在更高、更广的层面上认识并注重更全面、更现实的领导绩效目标。目前的研究方法相对处于描述性阶段,对领导绩效的评价思想、评价机制、评价手段等方面的研究更显不足,对实践工作中的应用研究(包括成功的案例研究)更是缺少,在定量评价上偏重当前效益状况,忽视主观有效努力程度和持续发展能力,只能评价领导绩效的某个方面或某个环节,无论在研究深度上还是广度上,均有待于进一步深化和拓展。如何实现经济增长中对“领导人才”的开发,已引起各国政府的高度重视和专门研究。

本书选题新颖,针对性强,很有挑战性和创新性,具有重要的理论价值和实用价值。

作者认为,领导绩效必然蕴含于组织绩效之中,结合动态经济学的最优控制理论,建立连续时间的领导绩效评价系统的动态模型,应用“边际分析”方法定量分析边际成本以及组织绩效对于领导绩效的影响度;结合数据包络分析(DEA)方法的 C^2GS^2 模型,应用“差异效率”方法,将领导绩效从组织绩效中

分离出来，真实地刻画出领导主体的贡献度。从动态和发展的角度上看，领导活动的一次周期与下一次周期之间需要一个中间环节——领导绩效评价，结合 DEA 方法的 C²R 模型，应用“成本效益”方法测算反映领导绩效总体情况的科学发展指数，由此评价领导主体的合格程度、胜任程度和优秀程度。

该书重在研究政府领导绩效评价的框架设计与评价模型构建，而且在评价方法上侧重于运用技术手段，取得了一些很有借鉴意义的结论。

(1) 将传统的政府领导绩效理论扩展至科学发展范畴的政府领导绩效理论，首次提出用行为过程、产出结果和未来发展来定性分析和定量评价政府领导绩效的思想。

(2) 进行对政府领导绩效评价的运行过程的定性推理，对政府领导绩效的主控因素——主观努力、投入成本和组织绩效的定量分析，为评价结构模式、评价系统流程和评价影响因素的研究提供了一种新途径。

(3) 认为不存在抽象的“行为因素”，通过分析政府组织绩效的动态变化，将领导绩效从政府组织绩效中分离出来，并给出领导主体相对贡献度和相对进步效度的测算方法，以此反映素质、能力以及有效努力程度等行为特性，揭示政府领导绩效的深层次信息。

(4) 构建了定量评价政府领导绩效的一般理论框架，将反映行为、贡献和潜力的科学发展指数引入领导绩效评价领域，使数据包络分析方法在领导绩效评价领域得以充分应用，为定量研究政府领导绩效问题提供了一种新思路。

哈尔滨工业大学

冯英俊

前 言

随着知识经济时代的到来，经济和社会的发展呈现出全球化、信息化、网络化以及非连续性变化的态势，决定经济竞争成败的关键因素逐渐由资本存量转变为知识力量。由于人是知识的载体，竞争的方式也主要表现为对人才的竞争。作为优秀人才代表的领导者，其领导素质的高低与领导效率的优劣已经成为市场经济中衡量核心竞争力强弱的重要组分。

20 世纪 70 年代以来，英国、美国等发达国家兴起了一场旨在提高政府绩效的“新政府运动”，其主要特点是以“政府绩效评估”作为核心管理工具，可以说，传统的“行政领导”正在向“绩效领导”转变。如何在经济增长中对“领导人才”这一稀有资源进行开发，已经引起各国政府的高度重视，并出现了这方面的专门研究。

本书在总结以往研究成果和实践经验的基础上，构筑出一种可量化的、更具操作性的政府领导绩效评价的理论方法体系，构建政府领导绩效评价模型，采用定性模拟、边际分析、最优控制分析和数据包络分析等研究方法，通过“科学发展指数”——内含“相对贡献度”、“相对进步效度”、“综合效率指数”和“综合潜力指数”来衡量领导绩效的实力状况，以此刻画领导绩效的总体发展水平和综合进步情况。本书重在研究政府领导绩效的评价框架设计与评价模型构建，在评价方法上侧重于运用技术手段。

本书针对政府领导绩效评价进行定性模拟分析，构建了政府领导绩效评价的结构模型，主要由成本子模块、产出子模块、评价子模块、社会子模块和行为子模块组成，并应用定性模拟方法对其运行过程进行定性推理。本书认为在政府组织系统中，领导绩效的总体水平必然体现在投入成本和政府绩效的动态变化之中，结合动态经济学的最优控制理论，应用边际分析和最优控制方法，定量分析所投入的主观努力、边际成本以及政府绩效的边际产出对于领导绩效的影响度。

本书认为领导绩效是政府绩效的代表性反映，将领导绩效从政府绩效中分离出来，真实地刻画出领导主体的相对贡献度，为进一步实施领导绩效评价奠定坚实的基础。本书通过工作实绩的动态变化，以全局的视角，以前后时期为基准，以有效努力程度为核心，应用“三次相对评价”方法，通过前期指标和现期指标

在类比群体中的差异对照测算行为绩效的相对进步效度。

本书以社会系统的持续发展为目标，以领导主体的工作职能和工作实绩为依据，应用“成本-效益”方法测算科学发展指数，由此评价领导主体的合格程度、胜任程度和优秀程度。同时，结合新时期黑龙江省地方政府的领导绩效情况进行实证研究，分析领导成本的“优化机制”和领导效益的“后馈效应”，从评价结果中了解更深层次的信息，发挥由表及里、由此及彼和融会贯通的功能和效用，提高地方政府领导的工作效率，降低领导成本，从而实现政府领导绩效的优化。

对于政府领导绩效评价的综合研究，我们只有瞄准国内外领导绩效研究的技术前沿，充分借鉴和利用所有与领导绩效有关的知识，形成多学科、多方法综合运用的格局，才能从更深的层次发掘领导绩效的底蕴，不断改进和突破已有的定量分析方法，使我国的政府领导绩效研究在科学理论的指导下不断成熟。

目 录

序

前言

第 1 章 绪论	1
1.1 研究背景、研究目的及现实意义	1
1.2 国内外研究现状评述	4
1.3 政府领导绩效评价的技术支撑.....	18
1.4 本书的研究内容、研究方法及其研究框架.....	21
第 2 章 政府领导绩效评价的定性模拟分析	25
2.1 相关概念的界定.....	25
2.2 政府领导绩效评价的结构模型分析.....	27
2.3 政府领导绩效评价因素的知识表述.....	29
2.4 定性推理方法.....	31
2.5 政府领导绩效评价的定性模拟过程及结果分析.....	33
2.6 本章小结.....	39
第 3 章 政府领导绩效评价的定量因素分析	40
3.1 前提假设和关键指标描述.....	40
3.2 边际分析模型.....	41
3.3 最优控制模型.....	43
3.4 本章小结.....	49
第 4 章 政府领导绩效的相对贡献度评价模型研究	50
4.1 政府领导绩效与组织绩效的关系.....	50
4.2 领导主体相对贡献度的效度差异评价模型.....	50
4.3 效度差异评价模型的应用及检验.....	52
4.4 本章小结.....	56
第 5 章 政府领导绩效的相对进步效度评价模型研究	58
5.1 政府领导者行为绩效评价的主导思想.....	58
5.2 三次相对评价模型.....	59

5.3 三次相对评价模型的应用及检验·····	61
5.4 本章小结·····	65
第6章 政府领导绩效的科学发展指数评价模型研究 ·····	66
6.1 科学发展观与政府领导绩效评价·····	66
6.2 科学发展指数评价模型·····	68
6.3 成本-效益评价模型的应用及检验 ·····	71
6.4 本章小结·····	77
第7章 关于领导成本、领导效益问题的进一步研究 ·····	79
7.1 关于领导成本的“优化机制”分析·····	80
7.2 关于领导效益的“后馈效应”分析·····	86
7.3 本章小结·····	91
结论 ·····	92
参考文献 ·····	94
附录 ·····	102
附录1 相对贡献度的 Lingo 软件数值计算公式 ·····	102
附录2 二次相对评价值的 Lingo 软件数值计算公式 ·····	106
附录3 三次相对评价值的 Lingo 软件数值计算公式 ·····	109
附录4 综合效率指数的 Lingo 软件数值计算公式 ·····	112
附录5 相对贡献度的 Lingo 程序测算结果 ·····	115
附录6 综合效率指数的 Lingo 程序测算结果 ·····	126
致谢 ·····	138

第 1 章 绪 论

1.1 研究背景、研究目的及现实意义

1.1.1 研究背景

在工商企业管理中,绩效管理制度可以追溯到 20 世纪初期泰勒(Frederick W. Taylor)在《科学管理原理》中的时间研究、动作研究与差异工资制。^①法约尔(Henri Fayol)在《工业管理与一般管理》中,以更宏观的研究把这种绩效管理从工商企业推广到各种人类组织中。^②但绩效管理真正被运用到政府管理中,则始于 20 世纪 50 年代美国的绩效预算制度。20 世纪 70 年代以来,西方国家普遍开展的政府改革使绩效管理在政府管理中得到了广泛应用。

从历史的观点看,西方公共行政学自 19 世纪末到 20 世纪 60 年代着重研究的是行政组织的内部取向、机构组成、活动程序、行政原则和官僚体制问题,行政学以管理学为理论基础,科学管理占据了主导地位。以效率和效益为导向的技术视野是这个时期公共行政的标志,追求行政效率是这个时期公共行政理论与实践的最高目标。

为了适应政府公共部门对政策执行和政策管理的要求,20 世纪 70 年代出现和兴起了政策科学和公共政策分析,并成为公共行政的主流学派。以普雷斯曼(J. L. Pressman)和韦达夫斯基(Aaron Wildavsky)为主要代表,谋求政策科学、政策分析与公共行政相结合,使政策科学与政策分析重点研究政策执行和公共项目,而不再重点研究机构组成。这种转移对公共管理的发展具有重要意义,正如凯特尔(D. F. Ketel)所说,政策执行研究将问题由组织、结构与过程转移到公共项目及其所产生的结果上^③,这就使绩效管理问题成为公共行政研究所关注的焦点问题。

从 20 世纪 80 年代开始,我国地方政府开展了多种形式的政府领导绩效评估试点,对于提高领导效率和行政执行力、转变政府职能和管理方式、形成合理的

① 泰勒. 科学管理原理. 中国社会科学出版社, 1984

② 法约尔. 工业管理与一般管理. 中国社会科学出版社, 1982

③ Ketel D F. Globalization of public management revolution. Washington D. C. Brooking Institute, 2000: 112~125

用人导向和改善政府领导形象都具有积极意义,同时有力地推动了科学发展观的贯彻落实,促进了经济社会的和谐发展。所取得的具体成效如下所述。

1. 各地方政府先后实行了多种形式的目标管理责任制

自20世纪80年代初开始,我国就开始试行机关工作人员岗位责任制,至20世纪90年代初,随着我国经济体制改革进入新的阶段,地方政府在岗位责任制的基础上,普遍实行目标管理责任制,在党政部门大力施行目标管理。进入21世纪,一些地方根据新形势发展变化,在实践中不断改革完善目标管理的方式和手段。目前,我国政府的目标管理工作越来越重视绩效导向和绩效评价,正向现代绩效评估的方向转型发展。^①

2. 不断完善政府领导绩效评价体系

自20世纪80年代以来,政府领导绩效评价就确定了以德、能、勤、绩、廉为中心的全面测评方式,以注重实绩为评价原则,但评价实绩的标准和体系一直没有建立起来,在实际工作中,存在单纯用GDP考核领导干部的倾向。随着我国经济社会发展进入新阶段,各地方政府以科学发展观统领经济社会发展全局,领导绩效评价体系在实践中不断完善,具体特点概括如下:①评价指标体系既有经济发展指标,又有社会发展指标;既有城市发展指标,又有农村发展指标;既重显绩,又重潜绩;既看当前,又着眼可持续发展,同时将领导班子评价指标与主要领导个人的评价指标结合起来。②在全面评价的基础上,根据当地经济社会发展的实际情况突出考核重点,在重视经济发展指标的同时,根据构建和谐社会的要求,将劳动就业、环境保护和资源能耗等方面指标列入领导绩效评价的重要位置。③许多地区在制定评价指标时,充分考虑不同地区、不同层次、不同岗位、不同基础的特殊性和差异性,分门别类地设置评价指标和考核标准。④许多地区在制定评价指标体系时,都充分考虑到操作性问题,明确了指标的含义,确定了指标的标准,设置了各指标的权重和分值,实行量化考核,克服了以往绩效评价中存在的重定性轻定量、重主观轻客观的问题。^②

3. 采用多种渠道广泛开展公民评议活动

公民和管理服务对象参与对政府业绩的考核是现代政府绩效评价的重要内容。我国在不断深化经济改革的历史进程中,不断提高行政管理体制的透明度,一些地方政府积极探索公民社会参与政府绩效评价的方式,不断拓宽公民和服务

① 宋德福. 中国政府管理与改革. 中国法制出版社, 2001: 122~134

② 桑助来. 我国地方政府绩效评估的实践探索. 学习时报, 2007-04-02

对象评价政府领导和公务员的渠道。目前,我国大约有20多个省市通过多种渠道,开展了公民评议政府部门、政府领导和公务员的活动,许多地方将公民评议作为对领导测评和公务员考核的重要方式,并不断规范化、制度化。^①

可见,政府领导绩效问题已经成为公共行政理论和政府管理实践的焦点所在。基于此,本书以系统流程和潜在因素为视角,以评价模型和操作技术为切入点,构建一种可量化的、更具操作性的政府领导绩效评价的一般理论框架,以期推进对我国政府领导绩效评价问题的深入研究。

1.1.2 研究目的

目的在于从社会体系构成和组织工作流程两个角度出发,对政府领导绩效评价的结构框架进行理论分析,在国家宏观政策和组织微观制度的基础之上,探讨具有中国特色的政府领导绩效评价模式,力求领导绩效研究本土化。

此外,从经济发展和社会进步的需要出发,遵循理论与实践相结合的原则,在比较借鉴国际先进经验的基础之上,探讨适合我国国情的政府领导绩效评价方法和操作技术,为我国政府领导绩效评价的发展和组织行为管理的现代化作出贡献。

1.1.3 本书研究的现实意义

党的十六届四中全会明确提出加强党的执政能力建设,使党始终成为求真务实、开拓创新、勤政高效、清正廉洁的执政党。其中“高效”就是集效能、效益、效果、效用于一体的领导绩效。从科学发展的角度认识政府领导绩效的理论实质,在更高的层次上明确领导绩效的潜在功能与外显价值,可将组织内部的技术、体制、政策与外部的资源、环境、文化融为一体,使资源得以高效利用,使环境得到充分保护,人的创造力和生产力得到最大限度的发挥。构建科学发展范畴的政府领导绩效系统,将实现从追求领导自身的效益到关注社会、生态和环境的效益,从致力于组织整体的利益转变到关心所有个体的利益,从只注重整合资源、追求效益转变到挖掘潜力、塑造“持续的优势”。

2007年3月温家宝同志在十届全国人大五次会议的政府工作报告中谈到,“必须坚持不断完善社会主义市场经济体制,促进经济社会全面协调可持续发展……建设一个行为规范、公正透明、勤政高效、清正廉洁的政府”。其中“高效”的核心正是政府领导绩效。科学合理的领导绩效评价,可以发现领导工作的优势和不足,引导和监督领导行为与组织目标保持一致,从而提高领导效率和核心竞争力;公开公平的领导绩效评价,为组织系统的人力资源开发提供决策依据,创设畅通和谐的工作氛围,强化组织信息沟通,融洽组织内部关系;客观公

^① 杨红明. 政府绩效评估的现状及在我国的发展. 领导广角, 2003, (1)

正的领导绩效评价,为考核、选拔、激励、奖惩领导干部提供重要的实践依据,对我国实现既定的战略目标具有突出的实践指导意义。

科学合理的绩效评价具有公正评价的功能,我国现行的领导管理体制是层级管理,这种形式本身需要客观的评价标准,以克服人的主观性;科学合理的绩效评价具有人本导向的功能,有利于建立良好的“党群”、“干群”关系,真正实现执政为民、人民当家做主的目标;科学合理的绩效评价具有主体激励的功能,加强作为组织管理核心的领导绩效评价,是提高组织效能的有效途径,为社会经济发展增加新的动力;科学合理的绩效评价具有修正校验的功能,推动和规范政府领导绩效评价的实践研究,及时总结经验并上升到理论层面,用理论指导实践,用实践丰富理论,这将有利于建立具有中国特色的政府领导绩效评价理论体系。

1.2 国内外研究现状评述

1.2.1 关于政府绩效评价的研究

1. 评价理论研究

20 世纪初,美国学者哈林顿·埃默森提出著名的企业“12 条效率原则”,在公共行政领域也同样备受重视。罗伯特·邓哈特(Robert Denhardt)认为,人们应在多种价值中更加重视效率,效率在价值观念系统中是第一位的。

20 世纪 30 年代至 70 年代,西方国家对政府绩效的理论研究和实践探索进入一个新的阶段。由于政府规模的不断扩张,政府绩效问题日益引起学者们的关注。在理论研究方面,1938 年赫伯特·西蒙和克拉伦斯·里德利合作出版的《市政活动的评价》以及 1947 年西蒙本人出版的《管理行为——管理组织决策过程的研究》,对行政效率改进和评估提出了非常有益的建议。^①

20 世纪 80 年代以来,公共选择理论立足于经济学的有关假设,研究政治市场中公共物品的决策、生产和提供问题,它指出政府存在失灵,主要表现为政府机构的低效率,即政府领导缺乏努力工作、提高效率的动力,政府机构自我扩张冲动,不仅造成生产性资源的流失,也造成政府领导的低效。新公共管理理论所遵循的规则是明确绩效的标准与衡量,界定公共服务的目标与目的,确定成功的数量化指标,重视产出控制,将资源分配与奖励同绩效评价挂钩。行政管理理论在政府效率的研究上取得了突破性的进展,理论创新的重要成果之一就是确立了

^① 赫伯特·西蒙. 管理行为: 管理组织决策过程的研究. 杨砾等译. 北京经济学院出版社, 1988: 216~229

“政府绩效”这个范畴。西方国家又将“政府绩效”称为公共生产力、国家生产力、公共组织绩效、政府业绩、政府作为等。^①

世界各国的政府都面临着同样的压力和挑战,要求“更小的政府,更好的服务;更高的效率,更低的消耗”。当代西方国家对政府绩效的研究进入一个全新的发展阶段,用全新的“绩效途径”取代传统的“效率途径”,成为行政改革方案的重要组成部分。绩效管理和绩效评价方法作为一种新型的效率改进和评价技术,应用越来越广泛,已成为当今政府部门和其他公共部门“管理工具箱”中的一件有力武器。

我国政府绩效评价从无到有,从仅仅关注公务人员的个人业绩考评到以组织为对象的绩效评价,从经验式的主观评判到客观评价体系的建立,从领导者自上而下的评价到政府绩效评价中的公民参与,在内容和重点选择、绩效指标体系设计、绩效评估程序和方法、绩效评估结果利用等方面取得了明显的进展,为建立适应社会主义市场经济体制的中国特色的行政管理体制作出了一定的贡献。在中国行政管理学会联合课题组的研究中,我国的政府绩效评价从实践角度大致可以划分为三种类型:一是普适性的政府机关绩效评价。其特征是将绩效评价作为特定管理机制中的一个环节,实践中的例证包括目标责任制、社会服务承诺制、行风评议等等。二是具体行业的组织绩效评价。组织绩效评价应用于某个行业,一般具有自上而下的单向性特征,即由政府主管部门设立评价指标体系,组织系统对所属单位进行组织绩效的定期评价。三是专项绩效评价,即组织绩效评价针对某一专项活动或政府工作的某一方面,如深圳市的“企业评政府”,山西省运城市的“办公室机关工作效率标准”等等。^②目前,各地政府绩效管理基本处于探索阶段,还缺乏全国统一的规范和标准,在实践的力度和效果上也很不平衡。

2. 评价实践研究

在西方国家,政府绩效被称为“公共生产力”、“国家生产力”、“公共组织绩效”、“政府业绩”、“政府作为”等。从其表面意义来说,它包含着政府所做成绩和所获效益的意思,但从其内涵上来讲,还包含政府成本、政府效率、政治稳定、社会进步、良性发展、持续运行的意思在内。政绩考核就是对政府官员所创造的业绩与所获得的效益作出评价,在国际上一般称为政府绩效评价。

1) 美国政府的绩效评估活动

早在第二次世界大战前,美国政府就于1928年成立了全国市政标准委员会,

^① 中国行政管理学会联合课题组. 政府机关工作效率标准研究报告. 中国行政管理, 2003, (3)

^② 中国行政管理学会联合课题组. 政府机关工作效率标准研究报告. 中国行政管理, 2003, (3)

试图在公共部门中寻求制度工作的准则和政府评价的技术。随后,绩效评估在美国政府管理中逐步得到了重视,1973年,尼克松政府颁布了《联邦政府生产力测定方案》,制定了3000多个绩效指标,力图使公共部门的绩效评估系统化、规范化。20世纪80年代,里根政府任命彼得·格瑞斯建立和领导了著名的格瑞斯委员会,对私营部门的成本控制进行了广泛的调查,从中吸取经验以使政府内部的浪费和滥用现象有所改变,并产生出政府最佳履行职能,以提高公共物品和服务供给的有效性。1993年,美国国会通过了《政府绩效与结果法案》,同时,政府还成立了由副总统戈尔亲自领导的国家绩效评估委员会,该委员会提交的第一份报告《从繁文缛节到以结果为本——创造个工作更好并花费更少的政府》,对政府绩效评估提出了384项建议、1250个具体的步骤。^①

2) 英国政府的绩效评估活动

英国政府绩效评估活动可分为两个阶段,第一阶段为20世纪80年代,绩效评估的主体内容以经济、效率为中心,以解决财政危机为主要目标,内容主要包括雷纳评审、部长管理信息系统和财务管理新方案。第二阶段为20世纪90年代以来,主体内容调整为以质量和公共服务为中心,主要包括下一步行动方案、公民宪章运动和竞争求质量运动。雷纳评审以提高政府组织的经济和效率水平为目的,是一系列对政府部门工作特定方面的调查、研究、审视和评价活动。部长管理信息系统融合了目标管理、绩效评估等现代管理方法和技术,设计了一套信息的搜集和处理系统,是一种重要的管理工具。财务管理新方案是财务部于1982年颁布的财务管理方案,它的一个重要内容就是政府绩效评价,提倡发展政府绩效示标和测量手段,要求政府各部门树立浓厚的绩效意识。下一步行动方案是在雷纳评审基础上的发展,1988年,效率评审小组成员在广泛深入调查研究的基础上,就进一步改进政府绩效向首相提交了《改进政府管理:下一步行动方案》的报告。1991年,约翰·梅杰上台后,发动了公民宪章运动,公民宪章运动通过明确的服务内容、工作目标、服务标准等向公民作出承诺,让公民广泛地监督和评价政府的绩效和服务质量与效益,以达到政府绩效评估的目标。在发动公民宪章运动后的几个月,梅杰政府发表了《竞争求质量》的白皮书,进一步要求提高服务质量和顾客满意度,政府管理以市场作为评估和检验的依据。^②

3) 荷兰、新西兰政府的绩效评估活动

与其他西方国家一样,解决财政问题也是荷兰和新西兰政府推进绩效评估的主要动因。荷兰的政府绩效评估是和荷兰的政府改革紧密相关的,1982年,第一届吕贝尔斯内阁发动了一系列的政府改革,即所谓的“大手术”。1990年,荷

① 宋世明. 美国行政改革研究. 国家行政学院出版社, 1999: 170~185

② 周志忍. 当代国外行政改革比较研究. 国家行政学院出版社, 1999: 45~115

兰政府又发起名为“大效率运动”的改革运动,“大效率运动”的重要一期就是将政府执行的任务自主化,以加强对政府绩效的评估。新西兰的政府绩效评估源于以公共选择理论为基础的政府改革,政府改革的重点,一是私有化,私有化是将本由政府管理的某些事务承包或出卖给私人企业;二是分权化管理,分权化管理主要是在政府各个部门设立执行主管,执行主管属合同制任命,其任命的基础即为绩效合同,执行主管执行决策,相关部门则对执行主管的管理绩效进行定期评审。^①

4) 中国关于地方政府绩效评估体系的研究

2004年8月,中国人事科学研究院《中国政府绩效评估研究》课题组在总结国内外相关指标体系设计思想和方法技术的基础上,经过深入调查,并组织有关专家论证分析,提出了一套适用于中国地方政府绩效评估的指标体系。该体系分三个层次,由3个一级指标、11个二级指标以及33个三级指标构成。3个一级指标分别包括职能指标、影响指标和潜力指标。^②

职能指标作为主体的评价工具,它所检验的是政府管理的基本职能,也是绩效指标体系的主体。一般来说,一级政府基本完成了其职能指标的任务,就为合格。所谓职能绩效,主要是政府在其职能范围内所表现出的绩效水平,具有直接性和主体性的特征,如社会保障问题、社会稳定问题等是政府应解决的基本问题。

影响指标体现了以效果为本的原则,用来测量政府管理活动对整个社会经济发展成效的影响和贡献。相对于职能指标而言,影响指标具有间接性和根本性的特点。这一指标直接考察的是政府的所有作为,反映在人民生活中的实实在在的效果。影响指标反映的是社会经济发展的最终成果,按照全面发展的思路,应包括经济、社会和人口与环境等内容。

潜力指标是用来测量潜在发展动力的指标内容。它反映政府内部的管理水平,是履行职能的基础,也是政府绩效持续发展的保证,同时也体现政府管理廉洁、公正、高效的政治要求。因此,潜力指标在整个体系中占有相当地位,与影响指标一样是职能指标的重要补充和提高。潜力指标实际上就是测量政府在自身建设和内部管理方面的工作效果。

我国的公共行政学者普遍倾向于采用组织效率的研究模式,但是这种研究模式仅仅停留在一些表象层面,缺乏纵向的系统分解和横向的整合加工,从而导致一种“泛化”的倾向。由于效率研究直接与政府组织的绩效评价联系在一起,因

^① 蔡立辉. 西方国家政府绩效评估的理念及其启示. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2003, (1): 79~87

^② 中国行政管理学会课题组. 政府部门绩效评估研究报告. 中国行政管理, 2006, (5): 11~16

此这种“泛化”现象实质上无助于推动政府绩效评价技术的改进和完善。^①周志忍认为,中国目前在采用这种模式时存在着很大的局限性,主要指研究取向、研究方法、研究模式以及组织结构等方面。^②研究取向上的综合性,即围绕政府管理活动的各个方面探讨提高组织效率的途径。但是,这种综合性趋于泛化和笼统,在实践应用中缺乏针对性。研究方法上定性描述居主导地位。满足于对组织效率及其影响因素的一般定性描述,忽视定量的深入分析,对影响效率的各个因素的具体评价标准缺乏可以参照的“基线”。研究模式上缺乏相关性,往往只能提出涵盖一切的原则和途径,而忽视了政府组织与私人组织,以及其他公共组织之间的差异性。由于政府组织结构的复杂性和多样性,采用组织效率的评价方式是政府组织效率研究的必然趋势。

因为任何单一的效率研究模式都难以表征政府组织的复杂性和多样性,所以组织效率的研究模式仍然是当前大规模复杂组织(尤其是政府组织)效率研究的主要途径。组织效率研究模式的成功关键在于:选择有效而全面的各种效率指标,并使这种指标达到可能衡量和评价的程度;综合模式可能包含相互冲突的各种价值,正是组织目标多样性和任务复杂化的体现,高效的组织及其管理人员所应该做的,就是把相互矛盾的价值协调平衡起来。^③

1.2.2 关于政府领导绩效评价的研究

1. 评价理论研究

西方学者对领导绩效评价理论的研究有许多不同的理论假定,从而导致了不同的研究模式,如特质绩效模式、行为绩效模式、情境绩效模式、权力过程模式等。20世纪30年代,对领导绩效的研究主要集中于领导者所具有的特殊品质,其研究方式被称为特质绩效模式(traits mode of performance)。这一模式以斯托克蒂尔(R. M. Stogdill)、吉塞利(E. E. chiselli)、巴斯(B. M. Bass)、沙米尔(Boas Shamir)等为代表,其前提假设是:领导绩效依赖于领导者自身所具有的某些特殊的性格或品质。该模式通过概括领导者所具有的主要领导特质,来解释领导行为的有效性。20世纪40年代后期,对领导绩效的研究集中于有效的领导者特有的行为方式上,其研究方式被称为行为绩效模式(behavioral mode of performance)。该模式以弗莱希曼(Edwin A. Fleishman)、布莱克(Robert R. Blake)、莫顿(Jane S. Mouton)、李克特(R. Likert)等为代表,其前提假设是:领导绩效依赖于一系列特定的领导行为,这些领导行为能够对组织成员完成

① 周志忍. 公共性与行政效率研究. 中国行政管理, 2000, (4): 43~47

② 周志忍. 行政效率研究的三个发展趋势. 中国行政管理, 2000, (1): 38~41

③ 刘旭涛. 政府绩效管理——制度、战略与方法. 机械工业出版社, 2005: 32~34