

ZHENG FU JI XIAO GUAN LI  
SHEN ZHEN DE TAN SUO  
YU SHI JIAN

# 政府绩效管理

## ——深圳的探索与实践

杨洪◎编著

新华出版社

# 政府绩效管理

——深圳的探索与实践

杨 洪 编著

新华出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

政府绩效管理：深圳的探索与实践 / 杨洪编著. —  
北京：新华出版社，2011.11

ISBN 978 - 7 - 5011 - 9780 - 4

I. ①政… II. ①杨… III. ①国家行政机关—行政管理—研究—深圳市 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 223652 号

## 政府绩效管理——深圳的探索与实践

---

责任编辑：张 程 唐波勇

装帧设计：北京博克思文化

出版发行：新华出版社

网 址：<http://www.xinhua.com>

<http://press.xinhuanet.com>

地 址：北京石景山区京原路 8 号

邮 编：100040

经 销：新华书店

印 刷：北京明兴印务有限公司

开 本：185mm × 260mm 1/16

印 张：14.5

字 数：340 千字

版 次：2011 年 12 月第 1 版

印 次：2011 年 12 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5011 - 9780 - 4

定 价：45.00 元

---

本社购书热线：(010)63077122

中国新闻书店电话：(010)63072012

图书如有印装问题，请与印刷厂联系调换 电 话 010 - 80396620

## 序 言

绩效管理源自企业管理。随着政府规模的日益扩大,西方各国普遍面临财政困境和社会对政府服务需求不断增加的矛盾,绩效管理越来越广泛地被引入政府管理,成为推动政府改革、创新政府管理、落实政府责任的重要工具。

我国历来重视行政效率问题,上个世纪90年代开始对政府绩效管理进行了积极探索,近年来更是加快了发展步伐。2008年,胡锦涛总书记在中共中央政治局第四次集体学习上指出,“要优化政府组织结构,加强公共服务部门建设,推进以公共服务为主要内容的政府绩效评估和行政问责制度,完善公共服务监管体系,加快法治政府建设,全面推进依法行政,依法规范政府职能和行政行为”。同年,温家宝总理在《政府工作报告》中明确提出要推行“政府绩效管理制度”。党的第十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》中正式提出要“推行政府绩效管理和行政问责制度。建立科学合理的政府绩效评估指标体系和评估机制”,把建立科学的政府绩效考核评价体系作为推进行政管理体制改革的突破口。2011年,经国务院批准,监察部牵头的政府绩效管理工部际联席会议选择北京、吉林、福建、广西、四川、新疆、杭州、深圳等8个地区和发展改革委、财政部、国土资源部、环境保护部、农业部、质检总局等6个部委,开展全国政府绩效管理工作试点,为全面推行政府绩效管理制度探索积累经验。这标志着我国的这一实践进入了新的阶段,也为深圳政府绩效管理工部注入新的动力。

深圳政府绩效管理工部始于2007年,一直秉持“科学合理、公正透明、动态开放、简便易行”的基本要求和“标杆管理、过程监控、结果导向、持续改进、公众满意”的基本理念,着力增强工作的导向性、科学性、客观性,初步形成了组织健全、程序完备、操作规范、运转协调的工作体系,基本实现了绩效管理的系统化、电子化、实时化和制度化,对贯彻落实科学发展观、加快转变经济发展方式,深化行政管理体制改革、创新政府管理,强化责任机制、推进服务型政府建设发挥了积极有效的作用。当前,中央赋予深圳“努力当好推动科学发展、

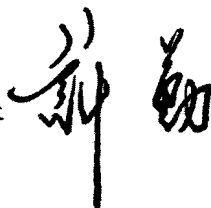
促进社会和谐排头兵”的新的重大使命。认真总结和深入开展政府绩效管理,对于深圳履行好中央赋予的新使命、打造“深圳质量”、建设现代化国际化先进城市具有重大而紧迫的现实意义。

杨洪同志编著的《政府绩效管理——深圳的探索与实践》一书,是对深圳政府绩效管理工作的回顾、总结和展望,是深圳市开展政府绩效管理工作探索的结晶。在全国启动政府绩效管理试点工作之际,编写出版本书很有意义。本书主要介绍了深圳市推行政府绩效管理工作的积极意义、思想理念、组织体系、指标体系、技术体系以及区级政府和市政府工作部门在实施政府绩效管理工作方面的做法,并对深圳市政府绩效管理工作的未来发展作了前瞻性分析。

不求最早,但求最好。相比国内其他兄弟省市,深圳市开展绩效管理工作并不是最早的,但应当在前五年经验积累的基础上,按照中央的部署和要求,进一步探索,大胆实践,破解难题,继续完善政府绩效管理的机制,努力为全国政府绩效管理工作提供有益的借鉴。

是为序。

深圳市市长



二〇一一年十月

# 目 录

<b>第一章 政府绩效管理发展概论</b> .....	1
第一节 政府绩效管理发展的背景与动因 .....	1
第二节 政府绩效管理的发展历程 .....	8
第三节 我国政府绩效管理的实践评析 .....	19
<b>第二章 政府绩效管理的理论体系</b> .....	24
第一节 政府绩效管理的核心价值 .....	24
第二节 政府绩效管理的基础理论 .....	29
第三节 绩效管理的主要方法 .....	33
第四节 绩效管理的智能技术 .....	36
第五节 绩效体系的构建 .....	41
<b>第三章 深圳政府绩效管理:探索与意义</b> .....	46
第一节 深圳政府绩效管理的内外环境 .....	46
第二节 深圳政府绩效管理的必要性 .....	49
第三节 深圳政府绩效管理的可行性 .....	52
第四节 深圳政府绩效管理的特点、效果与影响 .....	54
<b>第四章 深圳政府绩效管理:思想理念</b> .....	60
第一节 深圳政府绩效管理的思想基础 .....	60
第二节 深圳政府绩效管理思想的发展脉络 .....	62
第三节 深圳政府绩效管理的指导思想、基本理念与主要思路 .....	68
第四节 深圳政府绩效管理与效能监察 .....	72
<b>第五章 深圳政府绩效管理:组织体系</b> .....	76
第一节 深圳政府绩效管理的组织机构 .....	76
第二节 深圳政府绩效管理的制度体系 .....	81

第三节	深圳政府绩效管理的运行机制 .....	86
<b>第六章</b>	<b>深圳政府绩效管理:指标体系 .....</b>	<b>92</b>
第一节	指标体系构建及完善过程 .....	92
第二节	市政府工作部门绩效评估指标体系 .....	95
第三节	区级政府(功能区)绩效评估指标体系 .....	103
<b>第七章</b>	<b>深圳政府绩效管理:技术体系 .....</b>	<b>115</b>
第一节	政府绩效管理与信息化 .....	115
第二节	政府绩效评估模型导入 .....	119
第三节	深圳市政府绩效评估系统 .....	139
<b>第八章</b>	<b>深圳区级政府绩效管理:经验和案例 .....</b>	<b>151</b>
第一节	基本情况 .....	151
第二节	主要经验 .....	157
第三节	典型案例 .....	160
<b>第九章</b>	<b>深圳政府部门绩效管理:经验和案例 .....</b>	<b>170</b>
第一节	基本情况 .....	170
第二节	主要经验 .....	185
第三节	典型案例 .....	188
<b>第十章</b>	<b>经验与展望 .....</b>	<b>195</b>
第一节	国外政府绩效管理的基本经验 .....	195
第二节	我国政府绩效管理的发展状况 .....	198
第三节	深圳市绩效管理的做法与经验 .....	200



# 第一章 政府绩效管理发展概论

作为 20 世纪政府管理创新及新公共管理的集中体现,政府绩效管理被视为重塑政府的另一种版本。和传统管理有别,绩效管理取代效率管理为 20 世纪政府管理理念创新的重要标志。由于政府服务的公共属性、目标多元性、运作非交易性,政府管理相对于企业管理更具复杂性,但从导向上看,现代政府绩效管理的核心问题指向“公民满意”和“实现政府责任”,完成这一转变有其客观必然性,亦经历了一个复杂的过程。

## 第一节 政府绩效管理发展的背景与动因

对于“政府绩效管理”的概念,学术界有着不同的说法,如“管理主义”、“以市场为本的公共行政”、“后官僚制典范”、“企业型政府”、“政府再造”、“新公共管理”、“新自由主义”,等等。但作为一种新的管理理念和管理工具,学术界普遍认为:组织绩效管理对于推动组织实施战略计划、实现既定目标等起着至关重要的作用。在当今西方各国,绩效管理源自企业管理,其成功经验已被政府管理普遍吸收和借鉴,并成为政府实施行政改革、落实政府责任的有效工具。在我国,政府管理正处于体制改革和调整阶段,人们关注点集中在职能转变、机构调整等问题上,政府管理的价值取向、管理能力的提高等问题仍未得到足够的重视。然而,随着行政管理体制改革的不断推进,建设服务型政府目标的明确提出,公众要求提供更高质量的公共产品和公共服务的呼声愈加强烈,政府绩效管理作为提高政府绩效和加强政府目标实现程度的管理工具,逐渐提上了议事日程。

### 一、政府绩效管理发展的背景

与近现代大多数政府管理实践一样,政府绩效管理首先在西方发达国家兴起,然后逐渐扩展到全球范围,同时被引入我国。

#### (一) 国外政府绩效管理发展的背景

受工业革命的影响和社会发展的需要,19 世纪中期到 20 世纪初期,西方国家经过政治历史上“最黑暗的时刻”之后,行政部门逐渐从政治系统中分离出来,成为一个相对独立的、中立性的执行系统。澳大利亚学者欧文·E·休斯将自此开始直至 20 世纪七、八十年代新公共管理运动出现之前的这一阶段的行政模式称为“传统的公共行政模式”。

传统的公共行政模式对各国政府体制产生了重要影响,其基本思想是“行政部门处于政治领导的正式控制之下,并建立在官僚制严格的等级制模式基础之上,由常任的、中立的和





无个性特征的官员任职,只受到公共利益的激励,不偏不倚地为任何执政党服务,不是修饰政策,而仅仅是执行被政治官员决定的政策”。传统的公共行政模式追求的是一种形式上的或单纯工具性的理性和效率,但僵化而繁琐的规则体系却造成了实质上的非理性和无效率。而且,一个组织的效率得到充分体现的前提是该组织的投入和产出能够得到精确的测量。由于公共组织本身存在着目标的多元性、评价产出的困难以及制度结构的非市场化等特点,其投入和产出并不能得到精确测量,单纯将适用于小型私人组织的官僚制搬到公共组织,并不能保证公共组织行政效率的提高。20世纪的公共行政实践表明,随着社会分工的日益细化和政府规模的不断扩大,传统公共行政模式日益受到来自理论界和社会公众的质疑和挑战,政府越来越多地在责任和效率问题上陷入极大的混乱,公共组织日益陷入一种“效率”困境,对用一种新的标准对公共组织进行评价的需要显得日益迫切。

20世纪80年代,西方国家普遍遇到的主要问题是经济停滞、财政危机和公民对政府满意程度下降乃至出现了政府信任危机。面对种种难以破解的棘手问题,各国政府不得不寻求治本良策。20世纪90年代前后,美国不仅面临着巨大的财政赤字,而且还面临着更加严重的管理赤字、信用赤字和绩效赤字。同时,20世纪70年代后期起源于英国、新西兰的新公共管理运动对美国的公共行政理论产生了深刻的影响。1992年,美国学者戴维·奥斯本和特德·盖布勒在《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》一书中提出了政府再造的十大原则,其核心精神是如何使政府工作得更好、更富有效率和效益。以此为标志,肇始于英联邦几个主要国家英国、新西兰、澳大利亚的借助私营企业管理方式改进政府管理效能的热潮向所有西方国家蔓延,使得西方国家兴起了一场“重塑政府—建立企业化政府”的行政改革运动。在这次“以企业家精神改革政府”的运动中,绩效管理——这个在企业管理中已经运用得相当成熟的管理理念被引进到政府管理中,并取代了传统的政府行政效率的理念,从而实现了从效率向绩效的转变。

在上述思想和理论的影响下,美国前总统克林顿提出了“缩小政府规模,建立一个工作更好、成本更小的政府”的竞选诺言。为了实现这一诺言,1993年上台伊始,克林顿政府就掀起拉声势浩大的政府再造运动。首先颁布《政府绩效和结果法案》(Government Performance and Results Act/GPRA,1993),然后成立了由副总统戈尔负责的国家绩效审查委员会(The National Performance Review/NPR)。在戈尔的领导下,国家绩效评审委员会发布第一份报告《从繁文缛节到结果导向:创造一个工作更好、花钱更少的政府》(From Red Tape to Result: Creating A Government That Works Better and Costs Less,又称《戈尔报告》),提出政府进行绩效管理的基本要求与做法,使得它成为克林顿政府绩效改革运动的具体行动指南。

在《政府绩效和结果法案》与《戈尔报告》的基础上,美国政府绩效管理逐渐从中央政府向地方政府蔓延,并从美国向其他发达国家蔓延。新西兰、澳大利亚、荷兰、挪威、芬兰、丹麦、日本、加拿大、以色列、韩国等国家都借鉴并实施了政府绩效管理,将绩效管理作为政府改革的一个重要组成部分,以此提高政府效率和服务质量。德国、法国、西班牙、葡萄牙、荷兰、比利时等国也已经建立了科学完整的绩效管理目标体系,对政策进行绩效评估。

总的来看,政府部门的绩效管理在20世纪70年代末受到极大的重视和青睐,其背景在



于传统的官僚政治体制不注重效果,并不是按行动的绩效拨款,而是按一贯的投入拨款,愈发导致了机构臃肿、效率低下、资源严重浪费。进入20世纪80年代,在当代政府改革的浪潮中,特别是在“新公共管理”改革模式的影响下,政府绩效管理逐渐成为政府必备的管理工具。进入90年代,政府关注的焦点逐渐转向了效益和“顾客满意”,“效率优先”被“质量优先”所取代,质量被提到了重要地位,政府内部的评审又发展到引入社会力量开展评估。这时评估的内容侧重于公共服务的质量和效益;评估主体突出公民和服务对象;评估结果公开化并直接向公民和服务对象负责。改革的核心是公共服务的非垄断化,通过合同外包、特许经营、市场检验等方式推动公共组织和私营部门之间的竞争,通过客户竞争、内部市场、标杆管理等方式推动公共机构之间的竞争。

## (二)我国政府绩效管理发展的背景

我国政府绩效管理发端于对行政效率的关注,其产生背景首先衍生于行政效率运动。自改革开放以来,党和国家一直非常重视政府的行政效率问题。早在1980年,邓小平同志就在关于《党和国家领导制度的改革》的讲话中尖锐地指出了官僚主义所带来的机构臃肿、办事拖拉、不讲效率等弊端。1988年以后的历次政府机构改革,都把“精简、统一、效能”确立为改革的目标之一。2002年11月召开的党的十六大,又进一步提出我国深化行政管理体制改革的目标,就是要形成“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的行政管理体制。由此可见,行政效率始终是我国政府改革中的重点和难点问题。

随着我国政府行政改革实践的不断深入,英、美等西方发达国家的一些行政改革的经验开始引起国内政府部门以及行政学界的关注。在理论方面,先进的政府管理理念和思潮开始逐渐在我们的行政改革中得到吸收和借鉴,如治理理论、政策制定与执行的适度分离理论等。然而,总体上,我国的行政改革只着眼于宏观的“体制层面”和“结构层面”,局限于政府机关和人员的增增减减,所关注的更多是机构改革、职能转变、政企、政社关系等问题。尽管我国也试图通过行政体制改革来改善政府管理,提高政府绩效,以适应社会主义市场经济发展的需要,但对微观层面的政府内部管理问题却很少给予相应的关注或很少进行更深入地研究。政府内部管理运行机制没有和现今的行政改革有机的结合起来。在公共管理领域,我们仍然依靠的是直觉和经验来判断政府的运作效率,政府内部管理的改革,特别是公务员效率与机关绩效还停留在以前计划经济的管理模式之上,所采用的管理手段不是流于形式就是那些突击运动式的大检查、大评比而难以使政府的绩效得到持续的改善与发展。

随着我国经济体制改革的不断深入,基层政府改革的地位和作用将更加突出,人民群众和社会组织将对政府管理能力和公共服务质量提出更高的要求,传统的低效、粗放式的行政管理模式将受到严峻挑战,建立新的以绩效为导向的公共管理体系势在必行。然而在现行体制下,基层政府的绩效管理陷入了形式主义的困境,因此我们不应把眼球锁定在管理体系本身,而应更多地考虑它能够持续发挥作用的制度基础。

基层政府是我国国家政权的基础,直接担负着与人民群众密切联系的责任。人民群众对党和政府评价的很重要一个方面就是来源于对基层政府的认识。随着时代的发展,公众在各方面对基层政府的需求日益增强,导致基层政府扮演的角色越来越重要,其提供公共服



务的功能逐渐增大。一方面,基层政府为社会公众所提供的各项公共服务必须由社会公众支付所需成本,基层政府功能的扩张与强势必将增大其施政成本;另一方面,社会公众又期望基层政府以最经济的手段,花最少的钱,提供更优质的服务。然而基层政府的预算赤字不断增长,绩效管理不得不被提上日程上来。据《中华工商时报》2004年发布的《中国居民评价政府及政府公共服务研究报告》显示:居民对中央、省(直辖市)、区县和乡镇(街道办事处)四级政府的工作表现与服务水平的评价,级别高低同满意度成正比,即“政府层级越低,满意度越低”,四级政府表现和服务水平不满意的比例分别为8.9%、19.1%、42.1%和51.6%;满意的比例分别为86.1%、75.0%、52.0%和43.6%。在城市、小城镇和农村地区均表现出这一显著特点。基层政府与社会密切相关,社会的各种矛盾及其变革要求首先反映在基层政府。正如改革开放总设计师邓小平所说,我国改革开放的经验都是基层创造的。因此,推动基层政府的职能转变,必须提高基层政府的绩效管理水乎。

在宏观背景的促动下,我国地方基层政府开始了引入绩效管理的探索。1994年6月,烟台市政府针对人民对城市服务质量差的强烈不满,率先在市建委试行“社会服务承诺制”;1995年2月,河北省委启动了干部实绩考核制度,南京市开展了“万人评议政府机关”活动等等,这种实践背景进一步推动了政府绩效管理的发展。随着我国市场经济的发展尤其是加入WTO后,需要政府积极转变职能,建立起一个灵活、高效、廉洁的政府管理体系,形成新的政府管理模式。这不仅是我国行政管理体制改革的目标,也是在市场经济条件下经济顺利运行的重要保证。

自1998年起,我国就进行了全国性的机构改革。尽管改革后机关作风建设得到了改善,机构设置相对精干,政府运作更加协调,办事效率也有了极大提高,但从整体上看,我国还属于“后市场经济国家”,政府管理体制与社会主义市场经济发展的要求还有差距,政府绩效还不能令人满意。2000年,各级地方政府掀起了效能建设的浪潮。党的十六届四中全会提出,“深化干部人事制度改革,建设一支善于治国理政的高素质干部队伍”,要求“抓紧制定体现科学发展观和正确政绩观要求的干部实绩考核评价标准”。2004年,国务院颁布的《全面推进依法行政实施纲要》指出:“要积极探索行政执法绩效评价和奖惩办法。”“绩效”概念第一次出现在中央政府官方文件中,但范围限于行政执法。2005年,胡锦涛总书记在中共中央政治局第二十七次集体学习时强调:“要完善对行政管理权力的监督机制,建立体现科学发展观和正确政绩观要求的干部实绩考核制度。”同年,国务院在《2005年工作要点》中提出“探索建立科学的政府绩效评价体系和经济社会发展综合评价体系”,这表明绩效评价开始从行政执法扩展开始到各级政府的全面工作。2005年3月5日,温家宝总理在十届全国人大二次会议上做工作报告时指出,要适应新形势改进管理方式和方法,提高行政效能和工作效率,与此同时,要抓紧研究建立科学的政府绩效评估体系,正确全面地进行政府绩效评估是一项基础性的前提工作。2006年3月14日,十届全国人大四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》,也提出了“加快建设服务政府、责任政府、法治政府”的任务。党的十六届六中全会《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》再次明确了“建设服务型政府”的目标要求,并就服务型政府的宗旨、职能配置、管



理方式、行为模式等方面做出了原则性规定。服务型政府已经成为我国行政改革进程中的重要目标,作为对传统管制型政府,以及新公共管理中的市场化政府行政模式的超越,服务型政府赋予了政府绩效新的目标取向和制度基础,要求政府必须推出新的绩效管理措施。正是在这一系列背景下,我国的政府绩效管理走上了前台并逐渐发展壮大。2007年2月温家宝总理在国务院廉政工作会议上强调“推行以行政首长为重点对象的行政问责制度,抓紧建立政府绩效评估制度”。2008年胡锦涛总书记在中共中央政治局第四次集体学习上指出,“要优化政府组织结构,加强公共服务部门建设,推进以公共服务为主要内容的政府绩效评估和行政问责制度,完善公共服务监管体系,加快法治政府建设,全面推进依法行政,依法规范政府职能和行政行为”。同年,温家宝总理在十一届人大一次会议政府工作报告中又明确提出要推行“政府绩效管理制度”。此后,温家宝总理又在加强政府自身建设推进政府管理创新电视电话会议上的讲话中强调指出,“绩效评估是引导政府及其工作人员树立正确导向、尽职尽责做好各项工作的一项重要制度,也是实行行政问责制的前提和基础。有了绩效评估的结果,行政问责才有可靠的依据”。2008年3月,中国共产党第十七届中央委员会第二次全体会议通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》中正式提出要“推行政府绩效管理和行政问责制度。建立科学合理的政府绩效评估指标体系和评估机制”,把建立科学的政府绩效考核评价体系作为推进行政管理体制改革的突破口,进一步改变粗放低效的行政管理模式,形成以绩效为导向、以群众满意为标准的管理机制。

## 二、政府绩效管理发展的动因

从世界范围来看,政府绩效管理的出现与发展不是偶然孤立的事件。它与近30年来世界经济政治持续演变及在此情势下政府的变革有着密切的内在关联,体现了历史发展和社会文明进步的方向。政府绩效管理的推动力,具体来源于包括外部和内部的改革压力。

### (一)外部压力

首先,政府绩效管理兴起的外部压力来自于政府合法性危机。从人民对政府的认同度来说,因政府绩效低下而陷入深刻政治困境、经济危机、社会失去和谐,使得政府的合法性受到质疑,这是国际上持续政府绩效管理兴起的根本原因。无论国内国外,政府推进绩效管理的合法性压力主要来自于四个方面:政府面临的困境、公众对政府期望的增高、私人企业绩效持续提升对政府的压力和示范效应、大众传播媒体和日益增长的监督作用。其中,政府面临的困境无疑是改革的最为主要的动因。政府面临的困境有多种表现方式,一是政府为社会提供的公共产品越来越不能适应新时期公民的多样化需求,逐渐引起了人们对政府的不信任、不满意,政府失去公民的支持,其合法性的基础受到了动摇,各国政府都受到了较大的政治压力。二是政府运行层面上公共服务质量的相对下降和效率的相对降低,使得行政资源浪费严重,政府职能体系庞大,机构臃肿,雇员过多,人力资源浪费严重;政府部门政策功能和执行功能没有清晰区分,使政治官员和业务官员权责交错,纠缠不清而造成效率低下等。三是政府财政压力增大,资金价值得不到有效实现,陷入严重财政困境。

其次,工业时代向后工业时代的社会转型,信息化、民主化与多元化的时代要求,是开展



政府绩效管理的时代性外部压力。国际上,特别是发达国家在 20 世纪 70 年代遇到的政府绩效不佳问题,并不是某一个国家、某一个政党或某一届政府本身单独造成且经过简单努力可以迅速解决的,而是政府管理在步入新的历史阶段必然遭遇到的具有深刻根源的普遍性问题。它的出现表明随着“后工业时代”的来临,社会公众对政府公共产品生产的品种、质量、生产效率甚至它作为唯一生产者的地位都提出了质疑。大工业时代几乎完全由政府提供的品种单一、标准统一的公共产品,以及由私营企业规模化经营、流水线生产的物质产品是与简单而且分明的社会阶层结构和被标准化组织起来的社会生活相适应的。但随之而来的是信息社会和“消费者主权”时代,社会阶层结构走向复杂化,人们对私人消费品和公共产品都提出了强烈的多样化和多变化的要求。在这种情况下,政府没有能够像私营企业那样及时调整转型,因而不能满足人们的新要求,引进新的管理工具在所难免。

第三,社会、政治、经济和国家管理理论思潮的变化迫使政府管理方式做出改变。受凯恩斯主义的深刻影响,战后发达国家普遍经历了 30 年左右的国家职能膨胀时期,其产物就是一批颇负盛名的福利国家。尽管福利国家获得了极高的赞誉,但它本质上属于“大政府”模式,尽管这种大政府管理模式适用于工业化时代的政府管理,但其缺陷也非常明显。它抹杀了个人、家庭和社会群体的创造性,促成了一种无效率地生产和分配,使得公共利益在“公共利益”的名义下被歪曲。在福利国家之下,政府对消费者提出的质量要求不敏感,追求整齐划一的公共服务而忽视公共服务的多样性;而从组织内部来看,政府中的官僚们作为理性自利的行动者,都在利用“大政府”追求自己的权力、薪水、特权和安逸,导致公共领域的扩大和行政成本的不断提高,这种条件下的公共利益是一种生产者驱动的利益。大政府管理模式弊端的日益暴露,公共选择理论、科斯一派的新制度经济学等学说分别从宪制经济、官僚经济、交易成本等角度,对此作出批判。西方的政治学、管理学和经济学思潮开始逐渐转向,原来处于边缘地位甚至至今未成系统的新自由主义、管理主义逐渐取代国家干预主义而成为显学,并直接指导了 20 世纪 70 年代末、80 年代初以来的政府改革,这些理论强调政府职能的调整和优化、强调政府部门的行政管理体制改革,主张将公共行政传统规范与工商企业管理方法的融合。一方面,通过各种方法,吸引私营部门管理人才到政府部门任职或兼职;另一方面,大力引进私营企业的管理技术和方法,如绩效评估、全面质量管理、组织发展、人力资源开发等,以提高政府部门的行政效率,在这种压力下,政府绩效管理便登上了前台。

第四,计算机和信息网络技术的发展是政府绩效管理全面推开的外部技术促动力。20 世纪 80 年代,微机开始民用普及阶段,此后信息网络技术的飞速发展和普遍应用,使人类进入到“信息爆炸”的时代。信息技术大大提高了人们获得和处理信息的数量、质量和速度,使人类处理问题的能力实现了飞跃。政府绩效管理中的绩效评估活动正是在这一时代背景下获得了发展和普及。由于以数据测定为基础的绩效评估需要对大量数据进行及时的采集、分类、储存、测算、分析、传输和反馈,人工完成难度大、成本高、可操作性低。又由于政府管理活动及其绩效的复杂性、多元性、模糊性、变动性和效果滞后性,因此,计算机和信息网络的强大基础性技术支持,就成为政府绩效评估事业发展、普及并取得显著成效的重要技术基础,它大大推动了绩效管理在政府的普及。



## (二) 内部压力

政府绩效管理的内部压力主要是政府在贯彻组织战略,推行科学管理以便以较少的投入获得更大的产出或者以既定的投入获取更多的产出的过程中所面临的各种管理压力,这些压力是政府组织提高绩效的内部促动力。

首先,政府战略管理需要绩效评估来保证战略的实施方向不偏离。战略管理是当今社会大规模组织十分关注的问题。战略管理主要包括战略制定、战略执行和战略改进三大任务。与战略制定相比,战略执行被公认为是困扰组织领导者的一个世界性难题。在组织的“战略传递”过程中,由于缺乏有效的执行工具而使战略目标发生扭曲和彻底失败的例证比比皆是。政府绩效管理中的绩效评估环节不仅可以很好地为政府战略制定提供明确的方向,而且还可以通过检测和评价的手段,为战略执行和战略改进提供清晰的“路线图”,使政府战略顺利实现以及不会导致方向偏离,从而不断提高政府的执行力。

其次,政府管理的改进需要绩效管理工具来诊断和评估存在的问题。从组织管理的角度看,政府绩效管理类似于医生对一个人的全面体检。同样,政府组织也需要引入一个更加全面、系统和科学的诊断工具发现自身管理存在的各种问题,并不断改进和提高。因而,组织诊断要求评估更加全面系统,涉及到组织管理的方方面面,如领导力和人力资源管理状况、财政资金和各种资源的管理、各种业务流程设计和运行、公共服务质量改进等,而政府绩效管理可以通过绩效战略确定、绩效目标分解、绩效指标落实、绩效评估诊断的完整流程来找出组织中的问题,正好可以弥补传统管理的不足。

第三,人事决策需要绩效管理工具为其提供有效的决策依据。从人力资源管理的角度看,针对个体或岗位的绩效管理可以为人力资源管理的诸多环节提供有效的依据,如领导干部选拔任用、公务员的奖惩、公务员职业生涯设计和能力建设等。

综合内部外部压力来看,政府绩效管理的系统方法之所以能被世界范围内的政府和社会重视并在政府管理中得到广泛应用,首先是绩效管理的系统方法比传统管理控制方法能更为有效地测定组织活动的效率和效果,因而能在政府组织内部和外部建立起有效的互动性约束与激励机制,这就使政府和社会找到了一种控制政府组织行为及其绩效的有效工具。此外,经济社会对降低政府成本,提高政府绩效从而降低整个社会运行成本的内在要求,构成了政府绩效管理发展的经济压力。以公民社会广泛参与公共管理、公民日益以直接方式对政府实行监督为重要内容的行政民主化进程,对政府绩效管理提出了历史性诉求。传统上由政府独自承担的公共管理与服务权责体制的结构,以授权委托、绩效合同和各类自治为主要内容形式的公共管理社会化、多元化、管理主体分散化体制必然地选择了绩效管理作为新体制运行的控制工具和运行机制。而信息网络技术的普及又为政府绩效评估事业的发展和优化提供了必要的技术条件。从政治角度考量,政府绩效管理活动是民主时代政治民主化寻找到的一种重要程序和有效工具。从社会经济角度看,政府绩效管理的系统方法为降低整个社会的运行和发展成本,提高运行效率和效益,提供了一种基础性手段。从管理科学角度看,政府绩效管理的系统方法是管理科学在向政府公共管理领域延伸中求得自身发展和升华的过程,是管理科学不断向人的价值回归的历史性过程。这些内外的压力最终促动



了政府绩效管理在世界范围内的兴起。

## 第二节 政府绩效管理的发展历程

20世纪70年代末80年代初,在全球化背景下,西方发达国家对国家竞争力高度重视,他们意识到政府能力是综合国力和竞争力的一种主导性因素。企业管理领域的目标管理、平衡积分卡等理念和方法开始被引入政府,并发展成为新的公共管理工具。1979年,《雷纳评审》有力地推动了英国政府绩效管理的发展与普及,此后美国也把绩效管理视为调整政府与社会关系能否取得成功及再造有效政府的决定性条件。随着英美等国的推动,建立高绩效政府逐渐成为各国政府管理的重要目标。随着绩效管理的引入,我国各地也涌现出了越来越多的政府绩效管理实践。

### 一、西方发达国家政府绩效管理的发展历程

西方发达国家关于政府绩效管理的实践起步早,探索多,取得了丰富成果,是世界上其他国家推行政府绩效管理的标杆。西方发达国家的实践主要是英国与美国,其他国家是这两种模式的某种延伸与模仿。

#### (一) 英国

在早期,英国公共部门的绩效管理还只是个初步的、不成熟的,作为促进公共部门机构改革的配套措施,它只是被用来描述公共部门执行功能方面的情况。但是自撒切尔夫人上台之后,英国公共部门绩效管理逐渐实现了系统化、规范化和经常化。

1、雷纳评审。撒切尔及其所在的保守党1979年冬天开始执政,上任后第四天,她就任命著名的零售公司马克斯和斯宾塞(Marks & Spencer)的总裁德雷克·雷纳爵士(Sir Derek Rayner)发起了一场反对浪费和低效率的改革运动。雷纳招募了六个助手共同开展了这场颇受政治家赏识的旨在反对浪费的绩效运动:对政府既定的目标和过程进行效率审计。由于设计这些改革方案的目标是精简业务程序和减少浪费,因此大家都称之为“效率评审(Efficiency Scrutinizes)。”在雷纳“效率小组”的监控之下,政府在前三年里就进行了223次效率评审,精简了12000个职位,经常性开支每年节约1亿8000万英镑,取得明显的效果,但是这些做法没有触及体制问题,所取得的效果是有限的,当谈及这个话题时,雷纳效率小组的领导也承认,这些举措并未引起组织追求效率的持续改进。“他们只是在花园中一小块一小块地除去杂草,却没有创建出花园中杂草无处可生的制度。”

2、财务管理创新运动。由于雷纳审计所产生的效果有限,撒切尔也开始意识到政府浪费与效率低下背后所隐藏的某些体制问题。1982年,效率小组与环境保障部部长迈克尔·赫塞尔廷(Michael Heseltine)说服她发动一场新的管理创新运动。上任伊始,赫塞尔廷就发现他所在部门的财政管理制度很不完善,于是着手创建新的财政管理制度,并带领属下公务员



创建了一种新制度:为每个单位设置目标、明确预算,并依据目标对政府支出和进展情况进行评估。撒切尔、雷纳和财政部在整个政府系统采用这种做法。财政管理创新方案要求政府各部门为所有的管理者设置绩效目标,即期望达成的目标、何时达成以及以何等成本。这样一来,打破了部门预算的做法,使每个单位负责管理各自的资金。同时,还需要建立新的管理信息系统,为管理者提供其活动成本的可靠数据。所有这一切都由一个“高层管理系统”控制,其中,各部门都要提交反映本单位绩效与目标计划的年度报告。部长、高层管理者和每个单位的管理者对此加以审查并签署行动计划。为有效地推行财政管理创新运动,撒切尔投入了大量的资金来开发必备的计算机系统,政府设置了1800多个绩效目标,其中绝大部分都是针对成本和效率。

3、下一步行动。尽管财政管理创新方案提供了有价值的信息,却无法从根本上改变政府组织的动力机制,改革收效甚微。1986年,撒切尔命令雷纳的继任者罗宾·伊布斯爵士(Sir Robin Ibbs)对这项方案做出评估并提出下一步行动方案。伊布斯率领他的效率小组做了大量的工作,包括在政策制定部门与服务提供机构之间建立密切的绩效合同关系。后来,撒切尔又任命财政部的高级官员彼得·肯普(Peter Kemp)来监督下一步行动方案。任职以前,肯普来自私人部门,是一位出了名的“持异见者”。肯普拥有一个由年轻、聪明的高素质公务员组成的团队,这些公务员从各部抽调而来。他们不断丰富下一步行动计划的内容,并设计出下一步行动的程序。下一步行动方案取得巨大的成功,“在最初几年里,其绩效目标达成率达到了75%,在逐步提高了绩效的目标标准的情况,到1995年,仍然完成了绩效目标的83%。”以至于1994年11月,国会“财政与公务员委员会”称这为“近几十年来惟一的最成功的公务员制度改革项目”。

4、公民宪章运动。尽管“雷纳评审”、“财务管理创新”方案和“下一步行动”方案的倡导者都承认,这些改革带来了内部管理绩效改进并提高了效率,但它们并没有改进公共服务的效能(即公共服务的质量)。从政府的观点来看,这些战略促使执行机构提高了服务绩效,因而保守党政府终日效率所困。但公众所关心的远不止是效率本身。市民们希望公共服务具有效能:他们希望的是地铁和上下班通勤列车准点到达,邮件在一天之内送达,孩子们能受到良好的教育。为了让执行机构注意到效率以外的因素,政府需要新的战略。以便执行机构直接向顾客负责。解决这个问题的方法就是采用约翰·梅杰最为满意的改革方案,即“公民宪章”(Citizen Charter)。1991年7月,梅杰开始实施他的新战略:所有的公共组织(包括国家组织和地方组织)都将建立顾客服务标准,吸收来自顾客的输入,并承诺予以满足,并建立专门处理顾客投诉的制度。政府还要求对于地方公共服务、学校以及保健等进行审计和监督,并公布其服务绩效的比较数据一览表。如果公共组织成功地达到了顾客选择、服务质量标准、绩效独立认证以及持续改进服务和顾客满意程度等九项宪章标准,就可以申请使用“宪章”标志,这是用以衡量公共服务质量的新符号。但每隔三年重新申请,公共组织必须证明其绩效是处于持续改进之中,方能再次赢得这种殊荣。短短几年的时间,许多组织通过使用服务标准显著的改进了服务。





5、“职能革命”。<sup>①</sup>在梅杰首相之后的很长一段时间里,英国的政府绩效管理实践都承袭了“效率运动”与“市民宪章运动”的做法,直到2010年卡梅隆联合政府上台。卡梅隆政府上台伊始,英国深陷二战后最严重的财政赤字泥沼,财政赤字占国民生产总值的11.6%。工党执政十三年来,公共投入力度一直不减,政府机构日益臃肿,虽然花了很多钱来改善民众福利,但效果并不明显,后又遭遇全球金融危机,再次花费了大量资金来刺激经济。在希腊债务危机的映照下,赤字问题成为了困扰英国的最大心头之患。卡梅伦感慨,“没有一个现代政府被留下这样一笔可怕的经济遗产,我们将做出许多艰难决定。”按克莱格说法:“我们需要做的不仅是重建公共财政,还要带领英国……在新的可持续发展基础上重建经济。”面对这种窘境,终结了英国战后持续65年两党轮流执政历史的卡梅隆联合政府决定竖起改革大旗,推进激进改革(Radical Reform)。在联合政府执政最初100多天内,已经显示出了激进力量,颇有当年撒切尔夫人推进改革的做派。在新政府的第一份新预算表上,新财长奥斯本为了平衡账册,增加了一些税收,特别是增值税,但是大多数政府部门的预算削减了四分之一。同时,联合政府正抓紧审核改革计划,学校、医疗服务、警察以及福利等领域都将进行剧烈变革。在联合政府的一系列改革中,政府公共机构(Public bodies)先声夺人,首先进入改革议程。

在英国新政府的改革计划中,公共机构改革扮演着促动、带动、促进其它领域改革的关键角色,在总体改革计划中,公共机构改革将是“蝴蝶效应”中那个煽动翅膀的蝴蝶,带动其它方面的改革。与撒切尔政府改革一样,卡梅隆政府的公共机构改革是一项面向未来的基础性、长远性改革。正如卡梅隆本人所强调的,“随着政府前行,我们需要重塑其车轮”(As the government moves forward, we will not seek to reinvent the wheel),在重塑政府“车轮”——公共机构的改革中,它既追求终极目标,也追求现实目标,并且力争在实现现实目标的过程中达到趋近,甚至实现终极目标。从目前已经公开的资料来看,英国公共机构改革的终极目标是追求政府对人民的责任感,力争通过公共机构改革实现社会生活各方面的改善,从而实现了对人民负责,而非对官僚体制负责。卡梅隆首相在文职部门生活会(Civil Service Live)上强调,“政府改革是为了各方面的改善”(We came together to change our country for the better in every way),在实现改善的过程中,需要政府树立责任信仰。他再三声明“它(信仰)乃公民责任,而非官僚责任”,“我们欲用新的民主责任系统更替老旧官僚责任系统——人民责任而非政府机器”。内阁办公室主任(Minister for the Cabinet Office)弗朗西斯·穆迪(Francis Maude)在2010年10月14日宣布公共机构(public bodies)改革计划时也重申了改革的终极目标,他指出,“我们知道长久以来人们都极度渴望改革,他们已经厌倦了旧的行政方式。”“今天的改革将有助于我们快速进入一个责任政府的新时代”,实现责任的方式主要是政府的透明度、回应性和灵活性。在2010年9月27日出台的公共机构改革的指导性文件《结构性改革计划(Structural Reform Plan)》中也明确阐述了“一旦我们的改革就位,人民自己就有权力通过地方民主责任、竞争、选择、社会行动来改善我们的国家与公共服务”的改革终极目

<sup>①</sup> 此处资料参考了:尚虎平,于文轩:《从“职能革命”到公共机构分类——卡梅隆联合政府公共机构改革对我国事业单位改革的启示》,《财经科学》2011年第7期。