

21世纪公共管理系列教材

政府绩效管理

方振邦 葛蕾蕾◎编著

 中国人民大学出版社

- ◆ 中国人民大学研究生科学研究基金项目资助
- ◆ 项目名称：政府绩效管理模式研究——基于平衡计分卡的视角
- ◆ 项目编号：12XNH039

21世纪公共管理系列教材

政府绩效管理

方振邦 葛蕾蕾◎编著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

政府绩效管理/方振邦, 葛蕾蕾编著. —北京: 中国人民大学出版社, 2012
21 世纪公共管理系列教材
ISBN 978-7-300-14657-7

I. ①政… II. ①方… ②葛… III. ①国家行政机关—行政管理—高等学校—教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 218650 号

21 世纪公共管理系列教材

政府绩效管理

方振邦 葛蕾蕾 编著

Zhengfu Jixiao Guanli

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511398 (质管部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)	
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	秦皇岛市昌黎文苑印刷有限公司		
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次	2012 年 4 月第 1 版
印 张	22 插页 1	印 次	2012 年 4 月第 1 次印刷
字 数	512 000	定 价	39.80 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

“21世纪公共管理系列教材”专家指导小组成员

(以姓氏笔画为序)

- 王 名 (清华大学教授)
- 王乐夫 (中山大学教授)
- 王浦劬 (教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员, 北京大学教授)
- 王惠岩 (吉林大学教授)
- 毛寿龙 (中国人民大学教授)
- 邓大松 (教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员, 武汉大学教授)
- 曲福田 (教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员, 南京农业大学教授)
- 朱立言 (中国人民大学教授)
- 张永桃 (教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员, 南京大学教授)
- 张成福 (中国人民大学教授)
- 陈庆云 (北京大学教授)
- 陈振明 (教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员, 厦门大学教授)
- 竺乾威 (教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员, 复旦大学教授)
- 周志忍 (教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员, 北京大学教授)
- 郑功成 (中国人民大学教授)
- 娄成武 (教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员, 东北大学教授)
- 夏书章 (中山大学教授)
- 高培勇 (中国社会科学院教授)
- 董克用 (教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员, 中国人民大学教授)
- 薛 澜 (清华大学教授)

出版说明



现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育始于20世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从20世纪80年代开始，适应公共管理改革与发展和培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过20多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001年4月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于2001年12月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向进行座谈的基础上，结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向（行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理）的课程设置情况，中国人民大学出版社组织全国著名专家，计划从2003年上半年开始，在2年内，陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要，从本科教育的特点出发，从公共管理和公共行政教育的特点出发，在

教材编写和内容安排上，强调基础知识、基本理论、基本技能；同时，也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，出版高质量的、权威性的精品教材。此外，为了保证教材的质量，更好地反映公共管理本科教学的特点，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了 21 世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的，变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践的不断发展，公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求，对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息，对这套教材提出批评、建议，以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

前 言



自 20 世纪初美国纽约市政府开始尝试政府绩效评价以来，世界各国对政府绩效管理探索的脚步始终没有停止。进入 20 世纪七八十年代，西方各国掀起了强调顾客导向和结果导向的“新公共管理”运动，政府绩效管理史无前例地成为各国政府改革的核心内容并发挥了不可替代的重要作用。美国、英国、韩国和新加坡等国家通过借鉴和导入企业有效的管理理念、工具和方法，走在了政府绩效管理理论与实践创新的前列，为政府绩效管理的研究注入了新鲜的血液和活力。20 世纪 90 年代以后，随着各国社会经济的不断发展、公民民主意识的日益增强以及政府改革的逐步深入，政府绩效管理日益成为全球范围内积极探索的热门话题和公共管理领域的前沿课题。

我国政府自 20 世纪 80 年代中后期开始，在行政管理体制改革的影响下，也开始了政府绩效管理的探索历程。一些地方政府尝试性地开展了一系列的绩效管理实践探索。例如，以提高行政效率为核心的青岛市的“目标责任制”、漳州市的“效能建设”，以提高服务质量为核心的烟台市的“社会服务承诺责任制”、杭州市的“人民满意机关评选活动”、南京市的“万人评议政府”，以运用科学方法为核心的兰州市的“第三方评价”以及海林市的“平衡计分卡中国化模式”等，这些地方实践虽然为推进我国政府绩效管理事业的发展奠定了一些基础、积攒了一些经验，但是，我国政府绩效管理的整体水平尚处于初级阶段，还缺乏对政府绩效管理的系统思考，存在“重评价、轻管理”，“重原则、轻方法”等问题。

党的十七届五中全会明确指出，要转变政府职能，优化政府组织结构和行政层级，完善政府绩效考核制度，加快服务政府、责任政府、法制政府和廉洁政府建设。《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》中也强调，要建立科学合理的政府绩效评价指标体系和评价机制，发挥政府绩效评价对推动科学发展的导向和激励作用，以提高政府的执行力和公信力。为了建设让人民满意的政府，构建体现科学发展观要求的政府绩效管理体系，

我国各级政府正在努力探索政府绩效管理的新方法和新途径，并积极尝试在政府组织中运用和完善先进的战略管理和绩效管理工具，以构建符合我国国情的具有中国特色的政府绩效管理模式。

但是，由于政府绩效内涵的复杂性、参与主体的多元性以及利益诉求的差异性，在政府绩效管理实践中，如何明晰政府组织的使命、核心价值观、愿景和战略并将其转化为各级政府组织、部门以及个人的行动；如何科学界定各级政府组织、部门及公务员的绩效；如何选择正确的政府绩效评价主体；如何在绩效管理周期内实施有效的管理沟通；如何客观评价组织、部门和个人的绩效产出；如何将政府绩效评价结果进行合理的运用；如何充分挖掘政府组织中人力资源的潜力并激发其积极性以及如何实现政府组织、部门和公务员在纵向和横向上的协同等问题，仍困扰着政府组织中的管理者，政府绩效管理理论和技术方法的相对缺乏使得我国政府绩效管理仍在摸索中前行。因此，开展深入、系统的政府绩效管理研究成为当前我国政府绩效管理改革与创新的迫切要求。

本书在借鉴国内外研究成果和实践经验的基础上，以政府绩效管理系统模型为总体框架，对政府绩效管理的流程和关键决策等进行了系统的介绍和阐释，以期能够解答政府绩效管理工作中面临的问题。全书共九章，大体可以划分为四个部分。

第一部分（第1、2章）：第1章对政府绩效管理的理论基础进行了统领性的论述，探讨并界定了绩效与政府绩效、绩效管理与政府绩效管理等概念的内涵，探索性地构建了政府绩效管理系统模型，并介绍了政府绩效管理机构的类型和职责权限；第2章对目标管理、关键绩效指标以及平衡计分卡等政府绩效管理工具及其应用进行了系统的阐述。

第二部分（第3~6章）：以政府绩效管理系统模型为框架，对政府绩效计划、政府绩效监控、政府绩效评价、政府绩效反馈以及贯穿于这四个环节始终的五项关键决策等进行了细致的分析、总结和提炼。

第三部分（第7~8章）：介绍了国外政府绩效管理实践的具体经验和我国政府绩效管理的初步探索历程，重点阐释了美国、英国、韩国和新加坡政府绩效管理的相关法律法规和最新的绩效管理案例，期望能为我国政府绩效管理实践提供有益的指导和借鉴。

第四部分（第9章）：以中组部《平衡计分卡“中国化”模式完善推广项目》试点城市——黑龙江省海林市为例，全面、系统地介绍了平衡计分卡在我国政府组织、部门和公务员绩效管理实践中的理论成果和应用经验。

本书集结和整合了作者多年在政府绩效管理领域进行理论研究的成果和具体实践的宝贵经验，不仅可以作为公共管理专业本科生、研究生的专业教材，也可以作为公务员学习培训以及各级政府组织管理者了解政府绩效管理知识的参考书。概括而言，本书的特点主要可以归纳为三点：

第一，思路清晰、结构分明。以政府绩效管理系统模型为引导，以政府绩效计划、政府绩效监控、政府绩效评价以及政府绩效反馈这四个环节为主线，系统回答了政府绩效管理过程中必须面对的评价内容、评价主体、评价周期、评价方法以及评价结果应用等五项关键决策的相关问题。

第二，内容丰富、资料翔实。本书收集、整理和归纳了大量政府绩效管理的相关资料，既包括了系统的理论分析，又体现了具体的实践应用，以尽可能地满足读者对政府绩

效管理相关知识的需求和渴望。

第三，追踪前沿、案例新颖。本书在吸收国内外最新理论成果和实践经验的基础上，介绍了国外政府绩效管理的成功案例和平衡计分卡在我国政府绩效管理中的具体应用，反映了国内外政府绩效管理的最新研究动态和发展趋势。

本书凝聚了整个团队的智慧、努力和付出。感谢中国人民大学振邦团队的鲍春雷、金洙成、罗海元、徐东华、侯纯辉、陈曦、廖振宇、钟含珂等为本书的撰写工作做出的各项努力。感谢中国人民大学出版社的编辑们为本书的编辑和出版所付出的辛苦劳动。同时，在本书的撰写过程中，我们参阅和借鉴了大量的资料，在此谨向这些资料的作者表示诚挚的谢意。尽管我们已尽了很大努力并力求完美，但限于水平，书中的纰漏和不足在所难免，敬请各位同仁、专家学者批评指正，使得本书能够日臻完善。

中国人民大学公共组织绩效管理研究中心主任
方振邦

目 录

第 1 章 政府绩效管理概述	1
1.1 绩效与政府绩效	1
1.2 绩效管理与政府绩效管理	8
1.3 政府绩效管理系统	15
1.4 政府绩效管理机构	23
本章小结	26
关键术语	27
复习思考题	27
第 2 章 政府绩效管理工具	28
2.1 目标管理	29
2.2 关键绩效指标	36
2.3 平衡计分卡	43
2.4 主要绩效管理工具的比较及发展趋势	71
本章小结	74
关键术语	74
复习思考题	75
第 3 章 政府绩效计划	76
3.1 政府绩效计划概述	76
3.2 政府绩效计划的制定	79
3.3 政府绩效评价指标体系	83
本章小结	100

关键术语	101
复习思考题	101
第4章 政府绩效监控	102
4.1 政府绩效监控概述	102
4.2 领导风格与政府绩效辅导	104
4.3 政府绩效沟通	108
本章小结	121
关键术语	122
复习思考题	122
第5章 政府绩效评价	123
5.1 政府绩效评价概述	123
5.2 政府绩效评价主体	130
5.3 政府绩效评价方法	141
本章小结	150
关键术语	150
复习思考题	150
第6章 政府绩效反馈	152
6.1 政府绩效反馈概述	152
6.2 政府绩效反馈面谈	156
6.3 政府绩效申诉	161
6.4 政府绩效评价结果应用	165
本章小结	170
关键术语	171
复习思考题	171
第7章 国外政府绩效管理实践	172
7.1 美国政府绩效管理	172
7.2 英国政府绩效管理	187
7.3 韩国政府绩效管理	205
7.4 新加坡政府绩效管理	227
本章小结	240
关键术语	241
复习思考题	241
第8章 我国政府绩效管理	242
8.1 我国政府绩效管理的发展历程	242
8.2 以行政效率为核心的政府绩效管理	245
8.3 以服务质量为核心的政府绩效管理	247
8.4 第三方评价	252
8.5 我国政府绩效评价指标体系探索	255

8.6 我国公务员绩效评价办法	259
本章小结	264
关键术语	265
复习思考题	265
第9章 平衡计分卡中国政府实践	266
9.1 市委、市政府平衡计分卡	266
9.2 职能局平衡计分卡	277
9.3 区域管理机构平衡计分卡	306
9.4 乡镇平衡计分卡	316
本章小结	327
关键术语	328
复习思考题	328
 参考文献	 329

绩效是组织的使命、核心价值观、愿景和战略的重要表现形式，也是决定组织竞争成败和能否可持续发展的关键因素。如何利用科学的理论、工具和方法对绩效进行计划、监控、评价和反馈，不断提升绩效水平，从而实现组织既定的战略目标，始终是管理学界热衷的话题。20 世纪 80 年代，政府绩效管理兴起于西方公共管理领域，并迅速在世界各国蓬勃发展。政府绩效管理在提高政府行政效率、提升政府管理效能、完善政府服务质量和改善政府形象等方面发挥着至关重要的作用。政府绩效管理无论是对学术理论研究还是对政府管理实践，都是一个需要深入研究和不断实践的重要课题。为了更好地理解和探讨这一课题，本章将从绩效的基本概念入手，继而展开有关绩效管理以及政府绩效管理的论述。

1.1 绩效与政府绩效

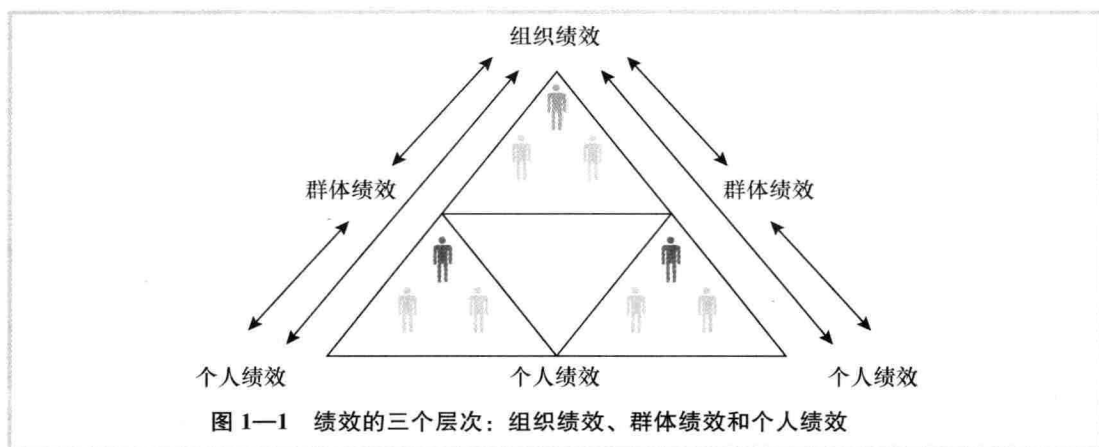
1.1.1 绩效

1. 绩效的概念与层次

随着管理实践的不断拓展和深入，人们对绩效概念的认识也在不断变化。在不同的学科领域、不同的组织以及不同的社会发展阶段，人们对绩效有着不同的理解。但是不论是组织还是个人，都应该以系统和发展的眼光来认识和理解绩效的概念。管理学大师彼得·F·德鲁克（Peter F. Drucker）认为：“所有的组织都必须思考‘绩效’为何物？这在以前简单明了，现在却不复如是。战略的制定越来越需要对绩效的新定义。”如果不能明确界定绩效，就不能有效地对其进行评价和管理。因此，作为绩效管理的逻辑起点，对绩效

的概念进行确切定义和深入理解是至关重要的。

对应于英文的 performance，在中文文献中，除了“绩效”外，也有人采用“业绩”、“实绩”、“效绩”等相近或相似的词汇来表达。但这些概念，或使用领域比较狭窄，或意思表达不够完整，而“绩效”能够更完整、准确地反映 performance 的内涵，并被国内的学者和管理者所广泛接受，故本书统一采用“绩效”的概念，并在此基础上讨论绩效管理问题。一般意义上，绩效 (performance) 指的是工作的效果和效率。组织通常由若干群体组成，而群体又是由员工组成。对应不同层面的活动主体，相应地也就产生了不同层面的绩效。简而言之，绩效是组织期望的为实现其目标而展现在不同层面上的能够被评价的工作行为及其结果。因此，需要明确的是，绩效是分层次的。根据被衡量行为主体的层次性，可以将绩效划分为组织绩效、群体绩效和个人绩效 (如图 1—1 所示)。



组织绩效，是组织的整体绩效，指的是组织目标在数量、质量及效率等方面完成的情况。群体绩效，是组织中以团队或部门为单位的绩效，是群体目标在数量、质量及效率等方面完成的情况。组织绩效、群体绩效和个人绩效有所区别，但又密切相关。组织绩效、群体绩效是通过个人绩效实现的，离开个人绩效，也就无所谓组织绩效和群体绩效。从绩效评价的角度看，脱离了组织绩效、群体绩效的个人绩效评价是毫无意义的，个人绩效需要通过组织绩效、群体绩效来体现。因此，组织绩效管理的最终落脚点在于对员工个人绩效的管理。对于员工个人绩效的内涵，学者们提出过各种不同的看法，概括起来主要有三种典型的观点：一种观点认为绩效是结果；另一种观点认为绩效是行为；还有一种观点则认为绩效是行为和结果的统一体 (如表 1—1 所示)。

表 1—1 关于个人绩效的不同观点及划分

层面	划分	观点描述	评价内容
个人	结果观	<ul style="list-style-type: none"> ● 《韦氏辞典》(Merriam-Webster's Dictionary) 将绩效定义为完成某种任务或达到某个目标。 ● Bernardin and Beatty (1984) 认为绩效是在特定时间范围内，在特定工作职能下活动或行为产生的结果记录。 ● Kane (1996) 指出绩效是一个人留下的东西，这种东西与目的相对独立存在。 	结果/产出

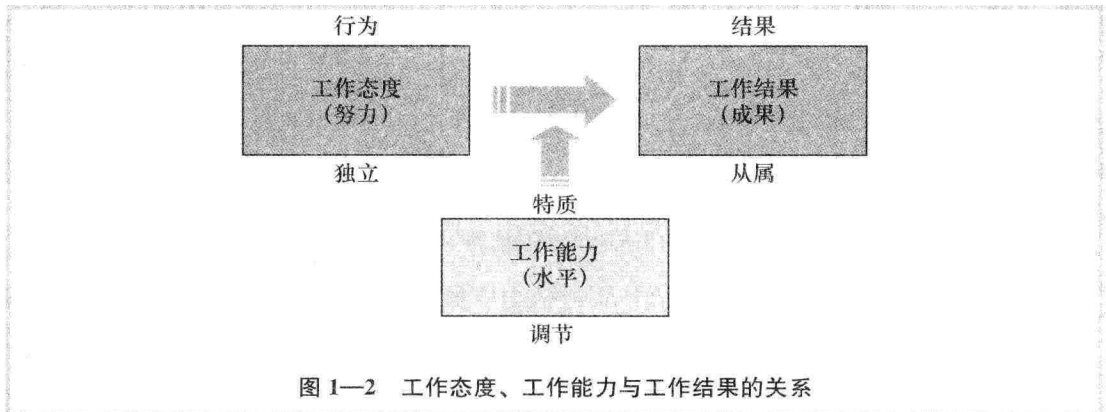
续前表

层面	划分	观点描述	评价内容
个人	行为观	<ul style="list-style-type: none"> ●《牛津辞典》(Oxford Dictionary)将绩效解释为执行或完成一项活动、任务或职能的行为或过程。 ●Katz and Kahn (1987)把绩效分为三个方面:加入组织并留在组织中;达到或超过组织对员工所规定的绩效标准;自发地组织对员工规定之外的活动,如与其他成员合作,保护组织免受伤害,为组织的发展提供建议,自我发展等等。 ●Campbell、McCloy、Oppler和Sager (1990)提出的工作绩效理论则将工作绩效定义为:员工所控制的与组织目标有关的行为。 ●Murphy (1990)指出,“绩效是与一个人在其中工作的组织或组织单元的目标有关的一组行为”。 ●Borman和Motowidlo (1993)年提出“关系绩效—任务绩效”二维模型。任务绩效指所规定的行为或与特定的工作数量有关的行为;关系绩效指自发的行为或与非特定的工作数量有关的行为。 	行为/态度等
	综合观	<ul style="list-style-type: none"> ●Brumbrach (1988)认为绩效指行为和结果。行为由从事工作的人表现出来,将工作任务付诸实施。(行为)不仅仅是结果的工具,行为本身也是结果,是为完成工作任务所付出的脑力和体力的结果,并且能与结果分开进行判断。 ●Otley (1999)指出绩效是工作的过程以及其达到的结果。 ●Mwita (2000)认为绩效是一个综合的概念,它应包含三个因素:行为、产出和结果。 	行为/结果

无论是“绩效结果观”还是“绩效行为观”,都有其局限性。如果把结果作为绩效,会导致行为过程缺乏有效监控和正确引导,不利于团队合作、组织协同及资源的合理配置;如果把行为作为绩效,则容易导致行为短期化,使员工拘泥于具体工作,缺乏长远规划,从而使预期结果难以实现。因此,“绩效结果观”和“绩效行为观”都无法全面、完整、准确地描述绩效的内涵。在绩效管理实践当中,绩效强调一个工作活动的过程及其结果,也就是说个人绩效包括了工作行为以及工作行为的结果。当对绩效进行评价时,不仅要考虑投入(行为),也要考虑产出(结果)。更多的学者提出,应当采用更为宽泛的概念来界定个人绩效,将个人绩效定义为“行为与结果的统一”更为恰当。因此,本书将个人绩效定义为个体表现出来的能够被评价的与组织及群体目标相关的工作行为及其结果。该定义一方面强调了与组织目标相关的工作活动的结果,突出了结果导向;另一方面体现了个体所表现出来的促使结果达成的工作行为及过程。事实上,在管理实践当中的员工个人绩效是那些经过评价的工作行为及其结果,因此这一概念更加符合实际管理工作的需要。

关于绩效与能力、行为和态度的关系,阿瑟·S·雷伯(Arthur S. Reber)在其主编的《心理学词典》中强调,“绩效通常只包括外显行为,因而与能力有别。”对于员工个人绩效而言,员工的工作态度直接反映员工为实现绩效目标所付出的努力程度,这种努力程度能够在获取绩效结果的工作过程中得以体现,表现为员工的工作行为。而员工个人能力水平的高低仅是达成个人绩效结果的调节变量,不能作为绩效评价的内容,有能力而无意愿工作的员工在组织中大有有人在。美国学者贝茨(Bates)和霍尔顿(Holton)指出,“绩效是一个多维构建,观察和测量的角度不同,其结果也会不同”。对于一个员工而言,评价内容、评价主体、评价周期、评价方法以及评价结果的应用尤为重要。本书认为除了工

作结果之外，员工在工作活动过程中表现出来的行为以及该行为所反映出来的员工的工作态度，是管理者进行绩效评价和监控的重要内容（工作态度、工作能力与工作结果的关系如图 1—2 所示）。此外，处于组织不同层级的员工个人绩效的评价内容也应有所不同。通常，中高层管理者的绩效评价内容主要以结果为主，而对于基层员工则要综合评价工作态度、工作行为及工作结果。



2. 绩效的性质

为了更深入地理解绩效的概念，必须理解和掌握绩效的性质。结合绩效的定义，本书认为绩效具有以下三个性质，这些性质与绩效的概念、绩效管理过程等密切相关。

(1) 多因性。

影响绩效的因素有很多，绩效的多因性是指绩效的优劣并不由单一因素决定，而是受组织内外部因素共同作用的影响。影响绩效的外部因素主要包括社会环境、经济环境、国家法规政策以及同行业其他组织的发展情况等；内部因素主要包括组织战略、组织文化、组织架构、技术水平以及管理者领导风格等。但并不是所有影响因素的作用都是一致的，在不同情境下，各种因素对绩效的影响作用各不相同。在分析绩效差距时，只有充分研究各种可能的影响因素，才能够抓住影响绩效的关键因素，从而对症下药，更有效地对绩效进行管理，促进绩效的持续改进。

(2) 多维性。

绩效的多维性指的是评价主体需要多维度、多角度地去分析和评价绩效。对于组织绩效，布雷德拉普（Bredrup）认为组织绩效应当包括三个方面：效果、效率和变革性。效果是指满足顾客需要的程度；效率是指组织使用资源的节约程度；而变革性则是指组织应付将来变革的准备程度。这三个方面相互结合，最终决定一个组织的竞争力。对于员工个人绩效，在对其进行绩效评价时，通常需要综合考虑员工的工作结果和工作态度两个方面。对于工作结果，可以通过对工作完成的数量、质量、效率以及成本等指标进行评价。对于工作态度，可以通过全局意识、纪律意识、服从意识以及协作精神等评价指标来衡量。根据评价结果的不同用途，可以选择不同的评价维度和评价指标，并根据期望目标与实际值之间的绩效差距设定具体的目标值和相应的权重。如何选择适当的评价维度、评价指标以及如何确定指标权重等问题会在后面的章节进行详细的阐释。

(3) 动态性。

绩效的第三个特征是动态性。员工的绩效会随着时间的推移发生变化,原来较差的绩效有可能好转,而原来较好的绩效也可能变差。因此,在确定绩效评价和绩效管理的周期时,应充分考虑到绩效的动态性特征,具体情况具体分析,从而确定恰当的绩效周期,保证组织能够根据评价的目的及时、充分地掌握组织不同层面的绩效情况,减少不必要的管理成本。此外,在不同的环境下,组织对绩效不同内容的关注程度也是不同的,有时侧重于效率,有时侧重于效果,有时则统筹兼顾多个方面。无论是组织还是个人,都必须以系统和发展的眼光来认识和理解绩效。

1.1.2 政府绩效

1. 政府绩效的内涵

政府绩效(government performance)的内涵十分复杂、丰富,涉及经济、政治、社会的方方面面。虽然国内外学者对政府绩效进行了比较广泛的研究,但迄今为止,政府绩效并没有一个被普遍接受的内涵界定。目前,比较有代表性的观点主要有以下三类:

第一类观点从政府绩效管理产出的角度界定政府绩效,将政府绩效界定为政府在管理过程中所取得的成绩。美国学者理查德·C·科尔尼(Richard C. Kearney)认为,政府绩效是为实现预期结果而管理公共项目所取得的成绩,它是由效益、效率和公正等多个同等重要的标准引导和评估的。^①臧乃康同样认为,政府绩效是评判政府治理水平和运作效率的重要依据,政府绩效是政府成本扣除后的透支或盈余状况的集中反映。政府绩效不单纯是一个政绩层面的概念,还包括政府成本、政府效率、政治稳定、社会进步、发展预期的含义在内。卓越也认为,政府绩效可以定义为政府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,获得公共产出最大化。彭和平则从产出的效率和效果角度出发,认为政府绩效指的是政府工作完成情况或政府工作的成绩、成效、功绩、政绩,包括行政效率和行政效果两个方面的内涵。政府绩效作为一个综合性概念,指的是政府管理社会公共事务的行政效率和行政效果之和,该定义包括以下几层意思:行政效率和行政效果分属于政府工作的质和量的两个方面,并非绝对割裂,而是相互包容的,因此用政府绩效的概念可以将这两个方面有机地统一起来;政府绩效是行政效率和行政效果的统一,不可偏废任何一方。

第二类观点从政府管理能力的角度出发来界定政府绩效的内涵。美国学者帕特莉·W·英格拉姆(Patricia W. Ingralam)认为,政府绩效就是政府把资源或投入转化为产出或结果的管理能力。^②陈振明认为,政府绩效是指政府在社会经济管理活动中的结果、效益、效能,是政府在行使其功能、实现其意志过程中体现出的管理能力。

第三类观点则从一个综合性的视角去定义政府绩效的内涵。美国学者克里斯托夫·

^① Richard C. Kearney. *Public Sector Performance: Management, Motivation, and Measurement*, Colorado: Westview Press, 1999, 1.

^② Campbell Public Affairs Institute. *Government Performance Project*, <http://www.maxwell.syr.edu/compel/index.htm>.