

↓
建设绩效型政府书系

政府★ 绩效管理 导论

卓越 主编



清华大学出版社

建设绩效型政府书系

政府绩效管理导论

卓越 主编

清华大学出版社

北 京

内 容 简 介

本书共分10章,主要内容有绪论、政府绩效目标、政府绩效信息、政府绩效预算、政府绩效合同、政府绩效程序、政府绩效规制、政府绩效审计、政府绩效评估、政府绩效申诉。本书可作为MPA课程的使用教材,也可作为公共管理学科各专业本科生的使用教材以及各级行政院校专业课程的参考用书。

版权所有,翻印必究。举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

本书防伪标签采用特殊防伪技术,用户可通过在图案表面涂抹清水,图案消失,水干后图案复现;或将表面膜揭下,放在白纸上用彩笔涂抹,图案在白纸上再现的方法识别真伪。

图书在版编目(CIP)数据

政府绩效管理导论/卓越主编.——北京:清华大学出版社,2006.4

(建设绩效型政府书系)

ISBN 7-302-12375-6

I.政… II.卓… 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(2006)第002729号

出版者:清华大学出版社 地 址:北京清华大学学研大厦

<http://www.tup.com.cn> 邮 编:100084

社总机:010-62770175 客户服务:010-62776969

策划编辑:张立红(zlh-zlq@263.net)

文稿编辑:崔伟(cuiwei80@163.com)

封面设计:鼎典智造(北京)企业策划公司

版式设计:孔祥丰

印刷者:北京四季青印刷厂

装订者:三河市春园印刷有限公司

发行者:新华书店总店北京发行所

开 本:185×230 印张:24 字数:470千字

版 次:2006年4月第1版 2006年4月第1次印刷

书 号:ISBN 7-302-12375-6/F·1433

印 数:1~4000

定 价:38.00元

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 政府绩效管理的内涵分析	1
1.1.1 政府绩效的要素结构	2
1.1.2 政府绩效与行政效率的比较分析	6
1.1.3 政府绩效管理的特点分析	9
1.1.4 政府绩效管理的体系建构	12
1.2 政府绩效管理的价值取向	18
1.2.1 服务取向与政府绩效管理	18
1.2.2 社会取向与政府绩效管理	20
1.2.3 市场取向与政府绩效管理	26
第 2 章 政府绩效目标	28
2.1 政府绩效目标概述	28
2.1.1 政府绩效目标的内涵	28
2.1.2 政府绩效目标的属性	32
2.1.3 政府绩效目标的特点	33
2.1.4 政府绩效目标的分类	35
2.1.5 政府绩效目标的价值	38
2.2 政府绩效目标的制定与管理	41
2.2.1 政府绩效目标的制定	42
2.2.2 政府绩效目标管理	47



2.3	政府绩效目标运用的实践与启示	55
2.3.1	目前我国应用绩效目标的现状介绍	55
2.3.2	发达国家(以美国为例)运用绩效目标的经验	60
2.3.3	绩效目标在公共管理中应用的展望	63
第3章	政府绩效信息	66
3.1	政府绩效信息概述	66
3.1.1	政府绩效信息的内涵	66
3.1.2	政府绩效信息的基本要求	69
3.1.3	政府绩效信息的价值性体现	70
3.2	政府绩效信息的实现机制	72
3.2.1	促进政府信息公开,提高政府绩效	72
3.2.2	确保政府信息全真,提高政府绩效	81
3.2.3	确保政府信息实效,提高政府绩效	88
3.3	信息化过程中的政府绩效信息发展	93
3.3.1	政府信息化概述	94
3.3.2	信息化过程中的政府绩效信息发展	99
第4章	政府绩效预算	103
4.1	政府绩效预算概述	104
4.1.1	绩效预算的涵义解析	104
4.1.2	绩效预算的发展进程	108
4.1.3	绩效预算的主要特征	110
4.2	政府绩效预算的流程、手段和保障机制	113
4.2.1	绩效预算的流程框架	113
4.2.2	绩效预算的手段依托	115
4.2.3	绩效预算的保障机制	118
4.3	政府绩效预算评价体系建构	122
4.3.1	预算绩效指标的基本类型	123
4.3.2	建构预算绩效指标的原则与步骤	125
4.3.3	建构预算指标体系的基本模式	129



4.3.4	政府绩效预算的若干分析方法	133
4.4	我国政府推行绩效预算的基本路向	136
4.4.1	推行绩效预算的主要效用	137
4.4.2	我国政府推行绩效预算面临的主要问题	139
4.4.3	我国政府推行绩效预算的现实策略选择	143
第5章	政府绩效合同	151
5.1	政府绩效合同概述	152
5.1.1	合同与政府合同	152
5.1.2	政府绩效合同	155
5.1.3	政府绩效合同与政府绩效指标	161
5.1.4	政府绩效合同的要素、常素和偶素	166
5.2	政府绩效合同的起草和签订	168
5.2.1	合同的委托代理理论	168
5.2.2	合同的起草	170
5.2.3	合同的基本种类	172
5.2.4	合同的常用范本分析	174
5.3	政府绩效合同的执行和监督	179
5.3.1	合同的执行分析	179
5.3.2	合同的监管	183
第6章	政府绩效程序	187
6.1	政府绩效程序概述	188
6.1.1	程序与行政程序	188
6.1.2	行政程序的分类、特征及其作用	189
6.1.3	绩效程序的提出及其内涵	192
6.1.4	绩效程序的发展路径和现实意义	195
6.2	规范行政程序	203
6.2.1	规范行政程序的内涵分析	203
6.2.2	ISO 9000 族标准在政府管理中的应用	206
6.2.3	我国政府部门实施 ISO 9000 质量管理体系的实践探索	212



6.3	优化行政程序	216
6.3.1	行政程序优化的内涵分析	217
6.3.2	行政程序优化的类别	218
6.3.3	公共部门流程再造技术	219
6.3.4	流程再造在我国政府部门的应用	225
第7章	政府绩效规制	230
7.1	政府绩效规制概述	230
7.1.1	规制的相关理论	231
7.1.2	政府绩效规制的相关理论	236
7.2	政府绩效规制的成本—收益分析方法	243
7.2.1	政府规制的成本—收益分析	244
7.2.2	美国政府规制的成本—收益分析	246
7.2.3	我国政府应重视和加强对规制进行成本—收益分析	249
7.3	放松规制与政府绩效规制	251
7.3.1	放松规制的理论依据	252
7.3.2	发达国家放松规制的改革及成效	253
7.3.3	中国政府放松规制的改革与实践	257
第8章	政府绩效审计	269
8.1	政府绩效审计概述	269
8.1.1	政府绩效审计的内涵	269
8.1.2	政府绩效审计的发展历程	270
8.1.3	相关概念辨析	275
8.1.4	政府绩效审计的意义	277
8.2	政府绩效审计准则	278
8.2.1	政府绩效审计一般准则	278
8.2.2	政府绩效审计现场工作准则	279
8.2.3	政府绩效审计报告准则	280
8.3	政府绩效审计的基本程序	281
8.3.1	立项阶段	281



8.3.2	计划阶段	282
8.3.3	实施阶段	283
8.3.4	报告阶段	284
8.4	政府绩效审计的方法与技术	285
8.4.1	信息收集的技术方法	286
8.4.2	信息分析的技术方法	287
8.5	发展我国政府绩效审计的路径	289
8.5.1	我国政府绩效审计困境分析	289
8.5.2	构建我国政府绩效审计对策分析	297
第 9 章	政府绩效评估	306
9.1	政府绩效评估概述	306
9.1.1	绩效评估的效用分析	306
9.1.2	绩效评估的难度分析	310
9.2	以政府绩效评估为基点的评估类型比较	313
9.2.1	与政府项目绩效评估的比较分析	314
9.2.2	与政府人力资源绩效评估的比较分析	317
9.2.3	与企业绩效评估的比较分析	320
9.3	政府绩效评估的模式建构	323
9.3.1	绩效评估的维度	323
9.3.2	绩效评估的指标	325
9.3.3	绩效评估的指标要素	328
9.3.4	绩效评估的技术指标	330
9.4	政府绩效评估的环境建设	333
9.4.1	绩效评估的组织环境	333
9.4.2	绩效评估的功能环境	334
第 10 章	政府绩效申诉	337
10.1	政府绩效申诉概述	337
10.1.1	绩效申诉的涵义及其相关范畴	337
10.1.2	绩效申诉专员制度的性质	340



10.1.3	绩效申诉专员制度的缘起与发展	342
10.2	政府绩效申诉的要素与实施	346
10.2.1	相对独立的组织机构	347
10.2.2	富有权威的组织权力	349
10.2.3	德能兼备的人员素质	350
10.2.4	切实有效的实施载体	351
10.2.5	西方国家政府绩效申诉的实施	352
10.3	政府绩效申诉的功能与发挥	354
10.3.1	绩效申诉的核心功能	354
10.3.2	绩效申诉制度的功能发挥	357
	后记	368
	参考文献	370

第1章 绪 论

经过几年来的辛勤努力，公共管理学科体系轮廓基本可见。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，构架政府绩效管理体系可以说是个全新的探索。

政府绩效管理源于政府职能定位、解决财政危机等实践的呼唤，以公共选择、新制度经济学等作为理论支撑。政府绩效管理是对近 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升华，可以看成是重塑政府的另一种版本。政府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，突出发展变革作为主线脉络；与以往的行政体制改革相比，它着意表现机制创新和方法创新，注重方法手段的功能作用，强调理论与实践的积极互动。政府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。政府绩效管理是一个完整的学科体系，具体内容包括政府绩效目标、绩效信息、绩效预算、绩效合同、绩效程序、绩效规制、绩效审计、绩效评估和绩效申诉等管理环节。

作为绪论，本章首先介绍政府绩效管理的内涵概念、特点效用和价值取向等基本内容。

1.1 政府绩效管理的内涵分析

政府绩效管理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，获得公共产出的最大化。

1.1.1 政府绩效的要素结构

国内外许多学者专家对绩效作了种种归纳，结论不尽一致，但有一点却达成了共识，绩效要素是一个结构。“3E”即经济、效率和效果曾被西方学者认为是绩效的“新正统学说”。随着新公共管理运动的深入，质量也日渐成为评估的主流范畴，围绕质量形成的指标数量不断增加。虽然说，经济、效率特别是效果的提法都蕴含着质量的内容，但明确把质量的概念单列出来、凸显出来，这是改革的成果，是新时期绩效的重要标志。此外，公平(equity)、责任等指标，也逐渐成为建构绩效体系的基本要素。

1. “3E”要素结构

国外对政府绩效的研究以及政府绩效管理运动已开展多年，与之有关的术语和概念既多且杂，如投入/输入(input)、产出/输出(output)、结果(outcome)、影响(impact)、价值(value)、目的(aims)、目标(objectives)、对象(targets)、金钱的价值(value for money)等。经过实践的检验，3E指标，即经济(economy)、效率(efficiency)与效果(effectiveness)，已成为“分析绩效的最好出发点，因为它们是建立在一个相当清楚的模式之上，并且这个模式是可以被用来测评的”。^①

(1) 经济(Economy)。在评估一个组织的绩效时，首要的一个问题便是“某组织在既定的时间内，究竟花费了多少金钱？是不是按照法定的程序花费金钱”，这是经济这一指标首先要回答的问题。节约指标一般指组织投入到管理项目中的资源水准，节约指标关心的是“投入”的项目，以及如何使投入的项目被最经济的利用。换句话说，经济指标要求的是以尽可能低的投入或成本，提供与维持既定数量和质量的公共产品或服务。经济指标并不关注服务的品质问题。

(2) 效率(Efficiency)。效率要回答的首要问题是“机关或组织在既定的时间内，预算投入究竟产生了什么样的结果”。效率指标通常包括：服务水准的提供、活动的

^① 于军：《英国地方行政改革研究》，北京：国家行政学院出版社，1999年。132-134，183。

执行、服务与产品的数量、每项服务的单位成本等。如，医院可以计算病人的求诊人数；图书馆可以衡量借书册数；大学可以用学生接触老师的时数衡量其成果。因此，效率简单的可以理解为投入与产出之间的比例关系，效率关心的是手段问题，而这种手段经常可以货币的形式加以表达和比较。效率可以分为两种类型：一类是生产效率 (productive efficiency)，它指生产或提供服务的平均成本。另一类效率是配置效率 (allocation efficiency)，指组织所提供的产品或服务是否能够满足利害关系人的不同偏好。也就是说，政府部门所提供的种种项目中，如国防、社会福利、教育、健康等，其预算配置比例是否符合人民的偏好顺序。能否接近帕雷托最优 (Pareto Optimality) 即资源的配置能否产生最大多数人的最大利益。传统经济学家认为，在供给者和制造者都有相当数目时，市场本身就具有这种达到最适境界的机能。不过，如果消费者没有太多选择时，能否达到帕雷托最优，则是一个问题。

(3) 效果 (Effectiveness)。以效率作为衡量指标，仅适用于那些可以量化的或货币化的公共产品或服务，而许多公共服务在性质上很难界定，更难量化，而分配效率亦不难理解。在此情况下，效果便成为衡量公共服务的一个重要指标。效果关心的问题在于：“情况是否得到改善”。这样，效果通常是指公共服务实现标的 (targeting) 的程度，又可成为公共服务对于标的团体的状态或行为的影响，如福利状况的改变程度，使用者满意程度，政策目标的成就程度等。因此，效果指公共服务符合政策目标的程度，通常可以产出与结果之间的关系加以衡量，效果关心的是：“目标或结果”。效果可以分为两类：一类为现状的改变程度，例如国民健康状态、水质的净化程度，道路的耐用程度；另一类为行为的改变幅度，如以犯罪行为的改善幅度来衡量刑事政策的效果。

英国财政部对“三大 E”的界定如下：^①“经济——指输入成本的降低程度。在实践中，它通常以低成本投入而获得的金钱节省为量度，如通过市场检验或使用较低等投入 (如用二等邮票代替一等邮票) 而获得的成本降低。效率——一种活动或一个组织的产出及其投入之间的关系。最常用的效率测定的概念是劳动生产率及单位成本。效益——指产出对最终目标所做贡献的大小。”

^① Lewis, Sue and Jess Jones (1990), "The Use of Output and Performance Measures in Government Department", p.42.



英国审计委员会认为资金的价值表现在三个方面：经济、效率和效益，因而对政府绩效的审计应该从经济、效率、效益三个方面来展开。其中，审计委员会对“3E”的界定如下：^①“经济是指用尽可能少的成本去购买规定的质和量的输入物品。效率是运用尽可能少的资源来提供规定的质和量的服务。效益是指能使地方政府实行它的政策和目标而提供正确的服务。”1989年英国审计委员会又重新对它的经济、效率和效益进行了定义。产出被重新定义为“利用已有的资源或实际提供给公众的服务”。结果被定义为“对于使用者来说，这种服务的最终价值或者利益和迎合使用者需要或实现它的根本目的”。^②效率涉及的是输入与产出的比率关系，效益涉及的是产出/结果与工作目标的关系。产出与结果的重新定义带来了效率与效益定义的变化，而这些变化在一定程度上反映了人们对效益、质量和顾客满意的越来越多的关注。

根据学者塔尔伯特 Talbot 的分析，^③目前，美国的行政机关运用 3E 的情形相当普遍，其中至少有 68% 的政府机关使用“效果”为指标；14% 使用“经济”指标；8% 使用“效率”指标。在实际的绩效衡量过程中，通常都以 3E 指标作为关键性的思考主轴。在经济指标内，考虑“成本”与“资源”；在效率指标内，考虑“资源”与“产出”；在效果指标内，考虑“产出”与“结果”。在这样环环相扣的过程中观察其对标的团体所产生的“服务水准”与“接收比率”。

2. 3E+质量要素结构

在对绩效的节约和效率方面关注达十几年之后，现在公众、政界、管理界和专业界人士开始关注服务质量所产生的结果。用质量这一概念比用效果这一概念更容易表达这种关注。如今，“全面质量管理”、“质量周期”、“质量保证”、“质量控制”、“竞争求质量”等术语以及“公民宪章”等持续性质量改进运动在公共部门和公众中越来越备受青睐和欢迎。“服务质量”作为考核绩效问题的基础得到

① Ghobadian, Abby and Ashworth, John (1994) Performance measurement in Local Government-Concept and Practice, Braford: International Journal of Operations & Production Management, Vol.14.

② 于军. 英国地方政府行政改革研究. 北京: 国家行政学院出版社, 1999 年. 184.

③ 张成福, 党秀云. 公共管理学. 北京: 中国人民大学出版社, 2001 年. 275-276.



广泛的认同并有可能在今后成为改进绩效的主要推动力。^①

英国学者奥克兰指出：“不管政府还是私营部门，全面质量管理都是整个组织改进竞争、高效、韧性的一种好的途径。”^②香港政府在2000年出版的《绩效评估的渐进指南》中这样写到：“单位成本固然重要，但它只是一个要素，只是一个比较容易评估的要素，在绩效结构中，还有质量、成效等其他关键因素。”^③清华大学公共管理学院的邓国胜博士在其所著的《非营利组织评估》一书中认为项目评估应该包括投入指标、结果指标、效率指标、效能指标和质量指标等几种基本的类指标。“质量(quality)”指标也逐渐成为评价政府绩效的一个重要标准。

3. 3E+质量+公平、责任、回应等要素结构

还有一些学者认为，公平、反应性、责任也应成为评估的主流要素。传统上公共行政与管理重视效率、效果，而不太关心公平问题。自新公共行政以来，公平问题日益受到广泛的重视，并成为衡量政府绩效的重要指标。公平作为衡量绩效的指标，它关心的主要问题在于“接受服务的团体或个人都受到公平的待遇了吗？需要特别照顾的弱势群体是否能够享受到更多的服务”。因此，公平指标通常是就接受公共服务的团体或个人所质疑的公正性而言的，通常无法在市场机制中加以界定。公平的指标相当难以衡量。

美国学者埃莉诺·奥斯特罗姆、拉里·施罗德和苏珊·温在其合著的《制度激励与可持续发展》一书中就把经济效率、通过财政平衡实现公平、再分配公平、责任和适应性等五个要素作为绩效评估的总体标准。美国学者詹姆斯·Q·威尔逊也认为政府的绩效评估应包括责任、公平、回应、效率和成本等五个类指标。1997年，美国政府生产力研究中心出版《地方政府绩效评估简要指南》，概括性地提出了评估的生产力、效果、质量和及时四大类指标标准。美国政府责任委员会架构的评估模式包括有投入、能量、产出、结果、效率和成本效益以及生产力等六种类型的指标。2000年7月，国际行政院校联合会在我国国家行政学院举行年会，会议的中心是加强质量管理，提升服务水平，中外专家就是围绕着增进政府的责任性、回应性和效率等基本类指标展开讨论。亦有一些学者以发问的形式提出绩效的类指标：这个服

① 于军：《英国地方行政改革研究》，北京：国家行政学院出版社，1999年。128~129页。

② [英]John Oakland.Total Quality Management, Oxford, Butterworth Heinemann, 1993。

③ Efficiency Unit, Step-by-Step Guide to Performance Measurement. January 2000。



务的代价值得吗？这项被提供的服务或被完成的工作是否能准时完成？这项被提供的服务或被完成的工作是否做的“合适”？顾客是否满意？他们认为这样一种表述与绩效评估的价值取向更加吻合，更富有亲和力。

总之，从发展的趋向看，绩效越来越成为一个包括 3E、质量、公平、责任、回应等在内的综合性的要素结构。英国学者大卫·米斯顿在 1985 年提出了确立指标的 8 项原则：有助于阐明组织目标；对政府活动的最终结果做出评估；作为管理激励方案的一种投入；使消费者做出合理选择；为承包或私人服务提供绩效标准；显示不同服务活动在致力于方针及进一步调查研究的激发物；协助决定服务水准的最大消耗率，以获取预定目标；显示可能节省的领域。实际上这 8 项原则是绩效的一个综合性表述。既然绩效是一个比效率更宽广、更复杂的概念，是一个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范畴，评估也就不可能只有效率这样一个单纯的类指标要素。

1.1.2 政府绩效与行政效率的比较分析

从单纯语义学的角度看，“绩效”表示“成绩、成效”。^①“成绩”指“工作或学习的收获”^②，强调对工作或学习结果的主观评价。“成效”指“功效或效果”^③，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”^④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”的概念较为合理。

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，笔者以为，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

① 《现代汉语词典》，北京：商务印书馆，1996 年，518 页。

② 《现代汉语词典》，北京：商务印书馆，1992 年，136 页。

③ 《现代汉语词典》，北京：商务印书馆，1992 年，137 页。

④ 《牛津现代高级英汉双解词典》，北京：商务印书馆、牛津大学出版社，1988 年，10 页，832 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”^①。政府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,力求以最少的行政消耗获得最大的行政效果。但政府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,尤较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,衡量行政效率高低程度主要是通过行政后果来显示;而政府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。政府绩效更注重外部的行政与社会、行政与公民的关系。政府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规范,而且还十分重视工作作风、工作态度等柔性机制。

首先,效率是传统的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,但它更要关注政府与社会、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形象工程,不惜人力物力财力,屡造“政绩”,甚至,还得到领导赏识,但这样的“政绩”并不一定就是社会所需要的,并不一定就是公民所满意的。可以说,西方国家新公共管理运动的本质就是政府绩效管理,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,顾客满意成为衡量政府绩效的重要指标。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,要求政府提升服务水平,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、反应速度等具体指标。新公共管理在很大程度上就表现为追求服务质量的运动,在

^① [美]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,284页。



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政府。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政府绩效的质量概念做出界定：“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。”^①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，法国在一份政府报告中指出，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，效率本源是一个经济上的概念，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。施蒂格勒曾经指出：“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。”^②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”。^③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，公平是政府、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的设施得到发展”。^④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

① Cabinet Office (1996) Measuring Quality Improvements-MainReport,p.7.

② [美]奥利弗·E.威廉森，《治理机制》，北京：中国社会科学出版社，2001年，241页。

③ [德]汉斯·班贝格：《德国的行政现代化：新瓶装旧酒》，北京：国家行政学院出版社，1998年，136页。

④ [美]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，131页。