

基于

胡勤华 著

新公共管理理论的

政府部门绩效管理

JiYu

XinGongGongGuanLiLiLunDe
ZhengFuBuMenJiXiaoGuanLi

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

基于

胡勤华 著

新公共管理理论的

政府部门绩效管理

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号
图书在版编目(CIP)数据

基于新公共管理理论的政府部门绩效管理/胡勤华著.
武汉:湖北人民出版社,2008.10

ISBN 978 - 7 - 216 - 05662 - 5

- I. 基…
- II. 胡…
- 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(2008)第 099820 号

基于新公共管理理论的政府部门绩效管理

胡勤华 著

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:湖北新华印务股份有限公司
开本:880 毫米×1230 毫米 1/32
版次:2008 年 10 月第 1 版
字数:278 千字
书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 05662 - 5

印张:10
插页:1
印次:2008 年 10 月第 1 次印刷
定价:28.00 元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

序

提高政府工作的效能是中国社会发展的需求,是广大民众和公职人员迫切愿望。绩效问题向来是政府管理的重要问题之一。从中外历史上看,繁荣的社会经济通常伴随着有效的政治治理,古希腊灿烂的文明与民主和有效的城邦治理结构相联系,中国的文景之治、贞观之治、康乾盛世亦与政府的稳定、君王的工作效率相关联。当 21 世纪中国来到快速发展的新的历史起点时,政府绩效问题依然重要,政府对自身的管理再一次严峻摆到了我们的面前:政府管理好自己,才能管理好社会。

近十年来,具有极强学习能力和主动精神的地方政府领导者启动了地方政府目标管理、绩效评估等工作,极大程度地改善了地方政府管理及运行的方式。《基于新公共管理理论的政府部门绩效管理》一书就反映地方政府领导者积极推进绩效管理的实践及思考,他们创造性地把绩效考核与电子政务建设结合起来,运用绩效管理的科学工具,致力于整体提高政府的工作效能。这反映了地方政府的领导者从内心深处已经体会到学习、引进新的公共管理理念,运用绩效管理的工具有助于且有利于提高政府工作人员的工作的主动性、自觉性及整体的工作水平。

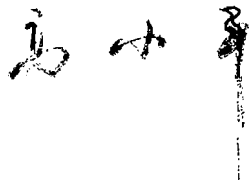
政府绩效的评估是工业化国家政府的基础性管理工作。早在 19 世纪中叶美国国会就通过法案,要求对联邦政府的工作人员进行年度绩效考评。当世界进入信息化时代,发达国家对于政府的绩效评估已进入即时评估、系统评估、精细评估的阶段,把绩效管

理与评估视为重新调整政府与社会关系能否取得成功、能否再造出有效政府责任机制的决定性条件之一。中国历来是一个靠经验进行治理的国家,譬如,半部《论语》治天下,《资治通鉴》的“君君,臣臣,父父,子子”等不仅可以被认为是先哲们给我们留下的治国理政的宝贵经验,亦可作为政府管理的原则或通则。然,今天的中国政府所承担的社会责任和职能是古代先哲们难以想象和比拟的。社会发展愈快,社会事务愈多,民众对政府的希冀自然愈大,政府的工作就应更为规范,更应当能时时回应民众与社会的需求。目标管理、绩效管理为我们的政府在新时代的发展提供了有效的工具,其可以使政府的工作人员包括管理者、领导者较为容易地跳出经验主义的窠臼和运动式的工作方式;使政府工作在信息化的时代,科学有效地管理丰富的政府资源,挖掘政府工作人员的潜在能力,从而为建设一个公平、正义、和谐的社会作出相应的贡献。

《基于新公共管理理论的政府部门绩效管理》的作者胡勤华同志长期从事地方政府的管理工作,曾担任过武汉市审计局副局长、武汉市物价局局长,现任武汉市硚口区人民政府区长。他在工作中都把绩效管理放在管理工作的首位,认真分析本部门的工作特点、工作性质,结合上级政府下达的目标管理的任务,提出本部门的更具挑战性的目标,创建本部门的电子绩效管理系统,从而使他所领导的部门工作合理地调配了人力资源,形成了日常工作的合理节奏,极大地提高了本部门工作的绩效,使本部门的工作走在了全市的前列。本书中的案例来自于胡勤华同志管理工作的实践,案例具体、生动,有可操作性,对于一般地方政府绩效管理工作有一定的借鉴作用。

本书作者不仅积极地在实践中主动探寻政府绩效管理的有效方法,并且努力探求理论依据,使绩效管理工作的演进成为一个具有理性思考不断升华的探索过程。本书中比较系统地梳理了政府绩效管理的理论工具、数据、模型,结合实际归纳出若干有中国特色的政府绩效管理的模式,显现出一定的创新意义。

政府绩效管理研究是一项富有发展潜力的实践与理论兼俱的研究工作,也是公共行政改革的核心环节之一,中国目前尚处起步时期,然而不积跬步,无以至千里。2008年温家宝总理已在政府工作报告中提出了推行行政问责制度和政府绩效制度。因此,在这个领域展开研讨有着充分的必要和必需,有益于为我们各级政府提出新的要求,使政府绩效管理工作在可以预见的将来获得更大的发展。



前 言

随着社会主义市场经济体制的日益完善和公民社会的不断发育,我国的经济、政治、文化环境发生了显著的变化。在这样的背景下,政府的行政管理体制改革也日益深化,政府管理模式逐步由管制型转向服务型转变,政府的职能重心逐步转到了满足公众需要、提供优质的公共物品和服务上。面对新的形势和挑战,政府部门面临的压力也随之增加。在此形势下,落实科学发展观,树立正确的政绩观,科学合理地评估我国政府部门工作绩效已是一个迫切需要解决的问题。

从目前情况看,政府部门的绩效管理已有许多的创新研究,但从未来进一步完善的角度来看,其绩效管理还可以继续深化。利用科学理论和先进的技术手段,不断提高政府部门绩效管理水平和,是新时期树立科学与正确政绩观的具体体现,是我国经济社会发展和行政管理体制改革的必然要求,也是改变当前政府部门行政效率和服务质量偏低的迫切需要。探索和完善政府部门绩效管理,必将对我国落实科学发展观,构建和谐社会以及深化行政管理体制改革起到有力的促进作用。

基于这样的认识,本书围绕政府部门绩效管理中的若干主要问题,结合具体实例,运用新公共管理理论展开讨论。本书试图解决各类不同政府部门绩效评价设计的原则和技术方法,有关地方政府绩效评估的模型,绩效定量评价,公务员的激励导向方

法,关键绩效指标等问题。全文共由 8 章组成:第一章介绍了政府部门绩效管理发展的国内外历史背景,新公共管理理论发展概况,本文的目的和意义。第二章基于目标管理和标杆管理理论讨论了政府部门绩效管理问题,提出了基于目标与项目管理相结合的绩效考评体系,提出了基于目标和关键指标相结合的绩效体系。第三章基于平衡记分卡理论讨论了政府部门绩效评价问题,提出了的政府职能部门绩效评价指标体系,结合 360 度评分法提出地方政府绩效评估模型,结合 BP 神经网络讨论了供应链绩效评价问题,建立了开发区管委会绩效指标体系以及公共体育场馆管理绩效评价体系。第四章基于全面质量管理理论和弹性绩效理论研究了政府部门绩效评价问题,探讨了基于全面质量管理运用 PDCA 方法进行绩效考评的问题。第五章基于层次分析法研究了政府部门绩效管理评价问题,探讨了科技企业孵化器管理绩效的定量评价问题。第六章基于激励理论和组织平衡理论研究了政府部门绩效评价问题,探讨了发挥公务员绩效考核的激励导向法,研究了政府部门绩效预算等问题。第七章基于关键绩效指标设计理论研究了政府部门绩效管理评价问题,创建了基于关键绩效指标的市政府绩效评价体系。第八章和第九章分别以硚口区和武汉市物价局为例,对政府部门绩效管理进行评价。

本书编写过程中,听取了一些专家、学者的宝贵意见,也借鉴、吸收了一些理论和实践工作的研究成果,中国行政管理协会副会长、秘书长高小平老师为本书作了序,武汉市审计局财政处韩用明博士为本书的编著和出版做了大量工作,在此表示衷心的感谢。由于编著时间紧迫,作者水平有限,书中难免有疏漏和错误之处,恳请广大读者批评指正。

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 政府部门绩效管理的历史背景	1
一、新形势下政府部门管理方式面临的挑战	1
二、政府部门绩效管理的国内背景	4
三、政府部门绩效管理国际背景	13
第二节 文献综述	22
一、目标管理理论与标杆管理理论	22
二、全面质量管理理论	25
三、平衡记分卡理论	26
四、关键绩效指标(KPI)与一般绩效指标(CPI)的绩 效指标设计理论	29
五、弹性绩效框架理论	30
六、层次分析法(AHP)	31
七、激励理论和组织平衡理论	33
八、电子政务管理	35
第三节 本文的目的和意义	37
一、本文的目的	37
二、本文的意义	38
第二章 基于 MBO 和 BM 理论的政府部门绩效管理	39
第一节 引言	39
第二节 我国政府部门目标绩效考核现状	40
第三节 利用 MBO 和 BM 理论对某市传统绩效管理进行	

改进	42
一、机关目标绩效考核现状调查	42
二、绩效考核存在的主要问题	44
三、绩效评估改进	45
第四节 政府部门所属事业单位目标绩效管理	48
一、事业单位内部管理模式	48
二、目标绩效考核管理的持续改进模式	49
三、运行实践	50
第五节 基于目标与项目管理相结合的绩效考评体系	53
一、绩效考评现状分析	53
二、考评体系中目标管理和项目管理的结合	54
三、绩效考评的运作模式	56
四、绩效考评指标的确立	57
第六节 基于目标管理和 KPI 法的绩效考评	59
一、目标管理与其他管理方法相比的优点	60
二、目标管理在绩效考评中的实施步骤	61
三、基于 KPI 的关键绩效指标	62
四、具体应用中要注意的几个问题	64
第七节 本章总结	65
第三章 基于 BSC 理论的政府部门绩效评价	68
第一节 引言	68
第二节 BSC 在行政管理绩效评估中的可行性	69
第三节 BSC 理论基础	70
一、BSC 基本原理	70
二、面向我国政府管理绩效评估的 BSC	74
第四节 基于 BSC 的政府职能部门绩效评价指标体系	77
一、政府职能部门绩效评价指标模型	77
二、政府职能部门绩效指标体系	77
三、政府职能部门绩效评价	80
第五节 基于 360 度评分法和 BSC 的地方政府绩效评估	

模型	81
一、360 度评分法	81
二、面向战略导向的地方政府机关组织绩效评估 机制	82
三、绩效评估机制运行的环境	88
第六节 基于 BP 神经网络和 BSC 的供应链绩效评价	90
一、神经网络模型	90
二、基于 BP 神经网络和 BSC 的供应链绩效评价 方法	91
三、BP 神经网络评价供应链绩效的算法和步骤	94
第七节 基于 BSC 的开发区管理委员会绩效评价体系	96
一、开发区管委会目前的绩效考核	96
二、绩效指标及其体系设计	97
第八节 基于 BSC 的公共体育场馆管理和绩效评价	101
一、公共体育场馆运营管理的现存问题	101
二、基于 BSC 的公共部门绩效评价和战略管理	102
三、公共体育场馆的战略管理架构	106
四、公共体育场馆运营管理的绩效评价体系	108
第九节 结束语	110
第四章 基于 TQM 理论和 FPF 理论的政府部门 绩效评价	112
第一节 引言	112
第二节 基于 TQM 理论和方法的职工绩效考评	113
一、基于 TQM 理论确立绩效考评原则	113
二、基于 SPC 方法统计和分析职工业绩数据	114
三、职工个人绩效值计算及单位绩效水平分析	115
四、运用 PDCA 方法进行绩效考评的持续改进	121
第三节 基于弹性绩效评价框架的政府绩效评价	122
一、某市区县政府的弹性绩效评价概况	122
二、评价指标制定及其分解	122

三、实施中待解决的问题	124
第四节 本章小结	125
第五章 基于 AHP 法的政府部门绩效管理评价	127
第一节 引言	127
第二节 层次分析法理论基础	128
一、AHP 工作流程	128
二、两两比较判断	128
三、AHP 基本方法与步骤	129
第三节 基于层次分析法的政府绩效评估指标权重	135
一、建立阶梯层次结构	135
二、构造两两判断矩阵	135
三、层次单排序和一致性检验	137
四、层次总排序和一致性检验	139
第四节 基于层次分析法的科技企业孵化器管理绩效 的评价	141
一、科技企业孵化器评价指标体系的构建	141
二、科技企业孵化器管理绩效的定量评价	143
第五节 基于模糊 AHP 的公共部门绩效评估	147
一、公共部门绩效评估指标体系	147
二、确定各个指标的权重	149
三、公共部门绩效模糊综合评价模型	150
第六节 本章小结	152
第六章 基于激励理论和组织平衡的政府部门绩效 管理评价	154
第一节 引言	154
第二节 我国公务员激励机制现状	156
一、我国公务员激励功能障碍与突破	156
二、发挥公务员绩效考核的激励导向作用	160
第三节 激励理论和组织平衡理论基础	164

一、标准模型	165
二、解释及政策建议	167
第四节 基于绩效激励的政府绩效评价	169
一、政府部门的绩效预算	169
二、绩效与政府部门成员的工资报酬结合	171
三、绩效与公共部门人员的职务升降及任免结合	173
第五节 公务员绩效考评与激励的进一步探讨	174
一、干部工作绩效考评与激励探讨	174
二、公务员绩效评估的激励机制问题研究	180
第六节 提高绩效的激励措施	188
一、实施激励措施	189
二、实施激励的进一步措施	192
第七章 基于 KPI 设计理论的政府部门绩效管理评价	195
第一节 引言	195
第二节 KPI 的理论基础	195
第三节 基于 KPI 的市政府绩效评价体系	198
一、政府绩效评价的内容	198
二、政府绩效评价的原则	199
三、基于 BSC 的政府 KPI 绩效评价体系	199
第八章 硚口区绩效管理电子系统评价案例	206
第一节 硚口区电子绩效管理系统建设的动因及原则	206
一、建立电子绩效管理系统的直接动因	206
二、硚口区建立电子绩效管理系统的价值	208
三、硚口区建立绩效管理系统的原则	211
第二节 硚口区电子绩效管理系统构成功能	221
一、电子绩效管理系统基本构成	221
二、电子绩效管理系统实施内容	224
三、电子绩效管理系统的的功能模块	227
第三节 硚口区电子绩效管理系统的运用及操作	231
一、绩效指标录入操作	233

二、电子绩效管理系统的数据库录入	239
三、绩效考核数据与得分统计操作	244
四、绩效考核汇报演示	251
第四节 硚口区电子绩效管理系统的优点	254
一、绩效考评指标设置特点	254
二、政府管理过程实时监控	257
三、电子绩效管理系统注重结果考核	258
四、电子绩效管理系统具有的兼容和整合特点	261
第五节 电子绩效管理系统成功运用与展望	266
一、电子绩效管理系统成功运用	266
二、电子绩效管理系统建设的创新意义	269
三、电子绩效管理系统建设的成功经验	273
四、电子绩效管理系统的未来发展	275
第九章 武汉市物价局绩效管理评价案例	279
第一节 物价局绩效管理指导原则	279
第二节 基本内容	282
一、绩效管理主体	282
二、绩效管理客体	283
三、绩效评价指标与内容的设计依据	283
四、绩效管理评价指标	283
第三节 物价局绩效管理实施	293
一、动员准备	293
二、拟定方案	293
三、绩效管理的评价过程	294

第一章 绪论

第一节 政府部门绩效管理的历史背景

一、新形势下政府部门管理方式面临的挑战

在传统的计划经济体制下,我国政府享有很大的权威,而且在政府的行政管理过程中也缺少公众参与,传统经济体制下的政府工作明显地体现出全能型政府和管制型政府特征。管制型行政意味着以行政权力为中心、以政府为本位,政府履行职能的方式相对简单。更重要的是,政府应该做什么、如何做以及如何评价自身的工作效果等都由政府说了算,这样就使政府较少感受到来自外部的压力,工作的标准和难度也由于自身的主观性而具有了很大的弹性。

随着我国经济、政治、文化环境的变迁,行政管理体制改革不断深化,促使政府行政模式由管制型向服务型转变。服务则意味着权力不再居于中心地位,只是一种用于服务的手段和工具,政府也不再简单地从自身的意志出发行使权力和履行职能,而要紧紧着眼于服务对象的要求去行使权力和履行职能。政府服务的对象包括公众,也包括市场,政府部门的工作必须着力解决好群众最关心、最直接、最现实的利益问题,如解决看病贵的问题、规范教育收

费秩序、调控住房价格问题等等,从而达到群众满意,而且政府工作的成效最终要由服务的对象来评判。在这种形势下,政府部门的工作难度客观上增加了,政府部门的行政职能和行政方式面临的挑战也更大。

面对新的形势对政府部门的行政职能和行政方式所提出的挑战,政府部门面临的压力也随之增加,这种压力产生于计划经济体制下政府本位向市场经济体制下公众本位的转变,产生于计划经济体制下规则导向向市场经济体制下结果导向的转变,产生于政府工作透明度和公开性的增强。在目前条件下,科学合理地评估我国政府部门工作业绩还存在一些尚需解决的问题。^{①②③④}

1. 评估目的偏离方向。政府部门业绩评估的根本目的是充分调动政府部门的工作积极性,更好地实现政府部门的职能目标。我国每年都进行政府部门的工作业绩评估,但是一些部门将评估目的定位为仅是确定加薪、职位升降的依据,使评估成为一个敏感的话题。一方面,一些人为了年终取得好的评估成绩,拼命拉关系,讨好上级,唯上级命令是从,对自己的本职工作关注甚少,另一方面,一些评估者将评估下属的权力私有化,仅仅根据个人的好恶评判下属的工作业绩,挫伤政府部门的工作积极性。

2. 缺乏科学性和针对性的评估标准和指标体系。我国政府部门队伍庞大,职位种类繁多,职务层级复杂,政府部门工作业绩评估的标准和指标要实现科学化、合理化,就必须具体化,以适应各级各类政府部门。受到传统干部人事制度的影响,目前政府部门

① 范柏乃,余有贤,程宏伟. 影响政府绩效评估误差的因素及其对策研究. 软科学,2005,(4):33~39

② 冯静. 论政府绩效评估体制改革. 中南财经政法大学学报,2006,(2):83~86.

③ 王郅强,文宏. 政府绩效:理论期待、内在困境与制度化构建. 长白学刊,2006,(2):19~22.

④ 吴建南,陈妮. 探索政府管理的“黑箱”:管理能力对政府绩效的影响分析. 湘潭大学学报(哲学社会科学版),2006,(2):122~127.

业绩评估标准和指标还很笼统。虽然《政府部门法》规定“全面考核政府部门的德、能、勤、绩、廉,重点考核工作实绩”,但是,并未就不同的政府工作部门如何选择具体的评估指标作出规定。由于工作性质、工作特点差异大,部门之间、被评估者之间缺乏可比性,如果采用相同的指标对所有部门进行统一评估,显然不符合评估现代化的要求。

3. 评估主体和方式单一。当前,我国政府部门工作业绩评估的模式主要是组织人事部门依据被评估者所在单位领导意见对被评估者的业绩作出评判。这种单纯以上级对下级的评价作为评估依据的评估模式,必然会导致评估体和评估方式的单一性,使评估者掌握对被评估者的绝对判决权,从而滋长官僚主义,导致不公正和腐败的滋生。

4. 评估程序流于形式,缺乏建立事前控制与事后救济机制。评估程序是评估公平、公正的重要保障。在我国政府部门工作业绩评估实践中,有些单位或部门不遵守政府部门评估的基本程序,仅根据领导个人意愿,随意内定政府部门的优劣等次,或者为缓和、减少单位内部矛盾,以一团和气代替公平与竞争,通过轮流坐庄,大家平分秋色或利益均沾,使评估程序形同虚设。此外,评估程序缺乏事前控制与事后救济机制。事前控制的缺失主要表现在评估适用的规范条例等约束机制的缺乏与不完善。事后救济的缺乏主要表现在评估结果缺少公开性和透明度,并且缺乏反馈机制,没有进行评估者与被评估者之间的有效沟通,被评估者仅仅作为一个被动的客体接受评估者的评价。有很多部门评估结束后就将评估结果直接存档,被评估者不知道自己的评估成绩如何,是否和自己的工作成绩相符。而且即使知道评估结果,对评估结果的不同意见也没有有效的申诉和复议机制。

5. 评估结果与回报不对应。结果公正性理论认为,有多少贡献就应有多少回报,贡献与回报成正比。政府部门工作业绩评估的结果应该成为政府部门奖惩、职位升降等的依据,通过奖优罚劣