

G O N G G O N G B U M E N J I X I A O P I N G G U

Gonggong
Bumen
Jixiao
Pinggu

江苏省高等学校精品教材建设项目

公共部门 绩效评估

胡宁生 主编

G O N G G O N G B U M E N J I X I A O P I N G G U

G O N G G O N G
B U M E N
J i x i a o
P i n g g u

公共部门 绩效评估

胡宁生 主编

图书在版编目(CIP)数据

公共部门绩效评估/胡宁生主编. —上海:复旦大学出版社,2008.6
ISBN 978-7-309-06048-5

I. 公… II. 胡… III. 国家行政机关-行政管理 IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 063956 号

公共部门绩效评估

胡宁生 主编

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路 579 号 邮编 200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65100562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

责任编辑 罗翔

出品人 贺圣遂

印刷 上海浦东北联印刷厂
开本 787×1092 1/16
印张 18.25
字数 411 千
版次 2008 年 6 月第一版第一次印刷
印数 1—5 100

书号 ISBN 978-7-309-06048-5/D·372
定价 33.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

本书共分十一章，主要内容有：

公共部门绩效评估活动；公共部门绩效评估的演变；公共部门绩效评估的主体；公共部门绩效评估的客体；公共部门绩效评估的价值取向；公共部门绩效评估的途径；公共部门绩效预算；公共部门绩效审计；公共部门绩效反馈与申诉；公共部门绩效评估的激励与优化；公共部门绩效的评估模式与技术。

本书可作为MPA课程教材，也可作为公共管理学科各专业本科生的教材以及各级行政院校专业课程的参考用书。

CONTENTS 目录

 第一章 公共部门绩效评估活动	001
第一节 公共部门绩效评估的实质与特点	002
一、公共部门绩效评估的实质	002
二、公共部门绩效评估的特点	007
第二节 公共部门绩效评估的功能与意义	011
一、公共部门绩效评估的功能	011
二、公共部门绩效评估的意义	013
第三节 公共部门绩效评估的条件与障碍	015
一、公共部门绩效评估实施的困难	015
二、公共部门绩效评估坚持的障碍	017
三、公共部门绩效评估推行的条件	018
  第二章 公共部门绩效评估的演变	023
第一节 公共部门绩效评估的兴起	025
一、发达国家公共部门绩效评估兴起的背景	025
二、公共部门绩效评估的早期兴起及其特征	027
第二节 公共部门绩效评估的大规模发展时期	030
一、公共部门绩效评估在美国的展开及其特征	031
二、公共部门绩效评估在英国的展开及其特点	033
第三节 公共部门绩效评估的规范与深化阶段	035
一、美国公共部门绩效评估在这一时期的发展历程及其特征	035
二、英国公共部门绩效评估在这一时期的发展及其特点	037
第四节 中国公共部门绩效评估的探索和实践	040
一、我国公共部门绩效评估的历史沿革与主要类型	040

二、我国公共部门绩效评估的发展——本土化实践	042
三、我国公共部门组织绩效评估的特征	045

第三章 公共部门绩效评估的主体

第一节 公共部门绩效评估主体类型	050
一、内部评估主体	051
二、外部评估主体	052
第二节 评估主体的选择和结构搭配	055
一、评估主体的选择要适当	055
二、评估主体的比例要合理	057
第三节 我国多元主体评估活动的配套体系建设	059
一、转变管理理念,树立民本主义的政绩观	059
二、推行政务公开,建立科学完备的绩效信息系统	060
三、加强过程控制,形成多元主体评估激励约束机制	061
四、强化制度规范,推进评估主体多元化的长效机制	062

第四章 公共部门绩效评估的客体

第一节 公共部门绩效评估客体概述	070
一、公共部门绩效评估客体的概念及其选择	071
二、公共部门绩效评估客体的特征	072
三、研究公共部门绩效评估客体的重要性	073
第二节 公务员绩效评估	074
一、公务员的分类管理与绩效评估	074
二、公务员绩效评估中的主要依据	075
第三节 公共组织绩效评估	079
一、公共组织绩效评估的概述	079
二、公共组织绩效评估遇到的挑战	082
第四节 公共项目绩效评估	084
一、公共项目绩效评估的概述	084
二、公共项目评估客体的选择	087
三、中外公共项目绩效评估的实践	088

第五章 公共部门绩效评估的价值取向

第一节 公共部门绩效评估价值取向概述	097
一、公共部门绩效评估价值取向的内涵	097
二、公共部门绩效评估价值取向的作用	098
三、公共部门绩效评估价值取向溯源	099

第二节	公共部门绩效评估的工具性价值取向	101
一、绩效取向	101	
二、结果取向	101	
三、公共取向	102	
第三节	公共部门绩效评估的目的性价值取向	102
一、服务取向	103	
二、社会取向	104	
三、市场取向	106	
 第六章	公共部门绩效评估的途径	114
第一节	效率导向型公共部门绩效评估途径	116
一、效率导向型公共部门绩效评估产生的背景	116	
二、效率导向型公共部门绩效评估的概念和特征	119	
三、效率导向型公共部门绩效评估评析	121	
第二节	结果导向型公共部门绩效评估途径	123
一、结果导向型公共部门绩效评估产生的背景	123	
二、结果导向型公共部门绩效评估的概念与特征	126	
三、结果导向型公共部门绩效评估评析	128	
第三节	管理导向型公共部门绩效评估途径	131
一、管理导向型公共部门绩效评估产生的背景	132	
二、管理导向型公共部门绩效评估的概念与特征	133	
三、管理导向型公共部门绩效评估评析	136	
 第七章	公共部门绩效预算	141
第一节	公共部门绩效预算概论	142
一、公共部门绩效预算的概念	143	
二、公共部门绩效预算的特点	144	
三、公共部门绩效预算的发展历程	144	
四、公共部门绩效预算的理论基础	145	
五、绩效预算的运作流程	148	
第二节	公共部门绩效预算的编制思路及其实施	149
一、绩效预算编制的思路	149	
二、绩效预算的实施	151	
第三节	公共部门绩效预算评估	151
一、公共部门绩效预算实施的影响因素	152	
二、绩效预算的评估	154	

	第八章 公共部门绩效审计	162
第一节	绩效审计概述	164
一、	公共部门绩效审计概念	164
二、	公共部门绩效审计的发展历程	165
三、	公共部门绩效审计与传统审计的区别	167
四、	公共部门绩效审计的目标	168
五、	公共部门绩效审计的原则	168
六、	公共部门绩效审计的实现形式	171
第二节	公共部门绩效审计的程序	172
一、	确定审计项目	172
二、	制定审计计划	173
三、	实施现场审计	174
四、	起草审计报告	175
五、	交换审计意见	176
六、	发布审计报告	176
七、	审计报告的提交	177
八、	公共部门答复	177
九、	跟踪检查	177
第三节	公共部门绩效审计的技术与方法	178
一、	质量控制法	178
二、	调查法	179
三、	统计分析法	180
第四节	常用公共部门绩效审计软件	182
一、	审计项目计划阶段常用软件	182
二、	项目测试阶段常用软件	183
三、	数据分析和模拟阶段常用软件	183
四、	文本分析阶段常用软件	185
五、	制图分析阶段常用软件	185
六、	数据演示阶段常用软件	186
	第九章 公共部门绩效反馈与申诉	190
第一节	公共部门绩效反馈与申诉概述	192
一、	公共部门绩效反馈与申诉概念	192
二、	一些相关概念的辨析	193
三、	公共部门的绩效反馈与申诉分类	194
四、	绩效反馈与申诉的地位	196

第二节	公共部门绩效反馈	197
一、公共部门绩效反馈的目的	197	
二、公共部门绩效反馈的准备	198	
三、熟悉公共部门绩效反馈的程序	201	
四、公共部门绩效反馈应当注意的问题	201	
第三节	公共部门绩效申诉	202
一、开展公共部门绩效申诉的意义	203	
二、公共部门绩效申诉流程	203	
三、公共部门绩效申诉一些值得研究的问题	204	
 第十章	公共部门绩效评估的激励与优化	208
第一节	公共部门绩效评估的激励与优化概述	210
一、公共部门绩效评估的激励概述	210	
二、公共部门绩效评估的优化概述	211	
三、激励与优化的良性互动关系	213	
第二节	公共部门绩效评估激励运行机制的分析	214
一、激励的基本理论背景	214	
二、激励机制运行的基本流程：期望理论的现实应用	215	
三、激励机制运行的支持：各种具体激励手段的实施	217	
四、公共部门绩效评估激励机制的障碍分析	220	
第三节	公共部门绩效评估优化机制的具体分析	223
一、公共部门自身的优化分析	223	
二、公共部门绩效评估系统优化机制的运行分析	229	
 第十一章	公共部门绩效评估的模式与技术	234
第一节	公共部门绩效评估个体取向的技术	236
一、关注个体行为及个性特征的绩效评估技术	236	
二、以特殊事件为基础的评估技术	239	
三、员工比较法	242	
四、360 度绩效评估反馈(全方位绩效评估)	245	
第二节	公共部门绩效评估组织取向的技术	249
一、平衡计分卡	249	
二、标杆管理	253	
三、全面质量管理	258	
 参考文献		267
 后记		281

第一章



公共部门绩效评估活动



- 关于绩效和绩效评估有哪些不同的定义,归结起来有哪两种类型?
- 公共部门的绩效结构中应当包括哪些要素?
- 公共部门绩效评估与私人部门绩效评估有哪些共同点?
- 公共部门绩效评估与私人部门绩效评估有哪些区别?



对公共部门的绩效进行持续、认真和制度化的评估是推动和实现当代公共行政和公共管理变革与发展的一项重要活动。要研究公共部门的绩效评估,首先就要了解公共部门绩效评估的实质、特点、意义、作用,及其实施的条件和障碍。



工具箱 1 >>

根据学者塔尔伯特(Talbot)分析,目前美国行政机关中运用“3E”作为部门绩效要素非常普遍。其中,至少有68%的政府机关使用“效果”作为绩效评估要素;14%的使用“经济”作为绩效评估要素;8%使用“效率”作为绩效评估要素。美国政府责任委员会建构的政府绩效评估模式中规定了投入、能量、产出、结果、效率、成本效益及生产力等7种类型的绩效要素。



工具库 2 >>

公共部门绩效评估的原则

原则 1：公共解释。将绩效评估的标准指标、具体评估的方式方法、评估的程序步骤公开化,保证信息对称。

原则 2：平等对话。公共部门上下级之间在组织和成员之间平等持续沟通,提倡相互对话,保证信息互动公平。

原则 3：相对稳定。公共部门绩效评估的标准、指标、方法、程序要保持平衡,不宜多变,即便需要变动,应事先有转型的日程表,让每个人有心理准备。



工具库 3 >>

表 1-1 当前公共部门绩效评估与企业绩效评估的差异因素

	公共部门绩效评估	企业绩效评估
环境因素	公众态度与期望,社会稳定	激烈的市场竞争,顾客需求
实施目的	提升公信力、执行力、社会认同	盈利
理念	以民为先,和谐	人本思想,服务
功能差异	加强服务,职能责任	绩效意识,服务质量,社会责任

第一节 公共部门绩效评估的实质与特点

一、公共部门绩效评估的实质

公共部门绩效评估(Public Sector Performance Evaluation)是指包括政府机构在内的公共部门,在实施公共管理、提供公共服务的过程中,按照一定的程序和规则,依据绩效目标和指标,对本部门资源的使用效果进行评议和估价的活动。可见,公共部门的绩效评估活动,首先是一种管理的绩效与绩效评估活动,其次它又是一种特殊的管理绩效与绩效评估活动。要对其实质加以理解,就需要在对一般的管理绩效和绩效评估的含义了解的基础上,再对公共部门绩效和绩效评估的特殊结构和内容加以探讨。

(一) 一般绩效与绩效评估的含义

人类为了协调个人偏好和集体行动之间的矛盾,就需要对个人、团体和组织的行为实施管理。任何管理活动都包含着行动过程和行动结果。由此也就产生了对行为成效的估价,即绩效和绩效评估,它们是人类管理活动中不可缺省的环节,否则管理就无法得到监督和改进。虽然人们经常讲绩效,也常常进行绩效评估,但是要对绩效和绩效评估作出明确的、一致的界定却并不容易。

问题不是出在语义学上,无论是汉语,还是英语,都对这两者作了很清楚的解释。在汉语中,“绩效”是指“成绩、成效”。“成绩”是指“工作和学习的收获”。“成效”是指“功效或效果”。绩效评估也就是对收获的效果进行评价^①。在英语中,“performance”有“执行、完成,行动、工作,成绩、功绩”的意思。绩效就是执行、功绩。绩效评估也就是对执行功绩的评定和估价^②。

但是,当把纯粹语义学上的绩效和绩效评估用在管理活动上时,人们对它们含义的理解就不像词典上的解释那么明确和一致了。据有些学者不完全的考证,在西方管理学界,至少有5种关于绩效的定义。伯纳丁(Bernardin)等人认为,绩效是在特定的时间范围,在特定工作职能、活动或行为上生产出的结果记录。凯恩贝尔、迈克罗依、奥普勒和塞格(Campbell、McCloy、Oppler、Sager)等人则认为绩效是员工自己控制的与组织目标相关的行为。卡兹和卡恩(Katz、Kahn)则提出,绩效是和加入组织并留在其中,达到或超过组织对员工所规定的标准,自发地对组织提出建议的行动联系着的。坎贝尔(Campbell)则将下列多个方面因素归入绩效:特定任务的熟练程度、非特定任务的熟练程度、书面和口头交流任务的熟练程度、努力、守纪、为团体和同事提供便利、监督与领导、管理等。波曼和摩托维德勒(Borman、Motowidlo)提出任务绩效是与特定工作中核心技术有关的行为,关系绩效是自发的行为、亲社会的行为、奉献性的行为。与上述种种绩效定义相对应,也就有了不同的绩效评估的看法^③。

人们之所以在管理活动中对绩效和绩效评估的见解和界定不尽相同,原因不外乎两个:一个原因是管理活动中的绩效与绩效评估确实包含着不同的方面,不同的定义只是突出了其中的某个方面;另一个原因是,不同的研究者对绩效和绩效评估观察的视角不同,关注的重点不一样,各人的界定自然就存在差异。

虽然有多种多样的关于绩效的定义和有关绩效评估的界定,但是,只要认真加以归纳,总括起来也就是两种:一种是结果型的定义,认为绩效就是结果,绩效评估就是对结果的评定;另一种是行为型的定义,认为绩效就是有助于目标实现的行为,绩效评估就是对行为是否得当的评价^④。

其实,任何现实的绩效,应该是既包括工作结果,也包括工作行为的完整体系。因此

① 《现代词典》,商务印书馆1996年版,第518页;1992年版,第136、137页。

② 《新英汉词典》,上海译文出版社1979年版,第970页。

③ 彭国浦:《地方政府公共事业管理绩效评价研究》,湖南人民出版社2004年版,第34、35页。

④ 王怀明:《绩效管理》,山东人民出版社2004年版,第3、4页。

应当以综合的观点来理解绩效和绩效评估。绩效是对个体、团体、组织在一定时间内以某种方式实现某种结果的过程的反映。绩效评估也就是对一定时间内个体、团体、组织以某种方式实现某种结果的过程的主观和客观评定和估价。反馈出来的绩效则是经过评定和估价的个体、团体、组织的工作行为、工作方式和工作结果。

在理解绩效时,除了要将人们活动的主观行为与客观结果结合起来外,还需要考虑管理活动中所强调的绩效的另外一些特征:一是绩效必须用系统的投入和产出关系来表示,考核绩效时,不仅要考虑有形的投入和产出,还要考虑如知识、管理、创新等无形的投入,如提供的服务等无形的产出;二是在评估绩效时必须考虑绩效的量和质的结合,或效率与效能的配合;三是在评估绩效时必须同时考虑绩效可量化的目标指标和不可量化的目标指标,即指标设计上要做到定量与定性相结合;四是在评估绩效时必须考虑绩效中目标导向和人性导向的统一,即将组织任务的完成情况和组织成员对工作的满意程度结合起来^①。

(二) 公共部门的绩效及其要素结构

在人类的管理活动中,逐步发展出各种类型的绩效和绩效评估。如果从考核内容的角度来划分,则有任务绩效和任务绩效评估、关系绩效和关系绩效评估、管理绩效和管理绩效评估。

任务绩效和任务绩效评估(Task Performance, Task Performance Evaluation)是指对个体、团体、组织或部门在一定时间内的工作数量、工作质量、工作时效和工作成本加以评定和估价的活动。周边绩效和周边绩效评估(Contextual Performance, Contextual Performance Evaluation)又称关系绩效和关系绩效评估,是指对个体、团体、组织或部门在一定时间内工作的主动性、服务意识、纪律性、沟通与协调、自我发展加以评定和估价的活动。管理绩效和管理绩效评估(Management Performance, Management Performance Evaluation)是对管理人员及管理机构和部门在管理中的决策与授权、指挥与监督、计划与组织人员配置和团队协作方面工作的评定和估价的活动^②。

如果从考核实施的主体的角度来划分,则可以区分出个体绩效和个体绩效评估、团队绩效和团队绩效评估、部门绩效和部门绩效评估。

个体绩效和个体绩效评估(Individual Performance, Individual Performance Evaluation)是指对个体在一定时间内在完成工作目标与任务的过程中个人业绩的评定与估价的活动。个体的绩效中既包括任务绩效,也包括关系绩效。组织绩效和组织绩效评估(Organizational Performance, Organizational Performance Evaluation)是指对某个组织在一定时间内完成组织目标与任务的业绩的评定与估价的活动。介于个体和组织之间的是团队。在管理中,为了组织任务的完成,需要组建一定的项目小组或工作团队,从而在管理绩效评估中产生出团队绩效和团队绩效评估这一类型(Team Performance, Team

① 彭国浦:《地方政府公共事业管理绩效评价研究》,湖南人民出版社2004年版,第36页。

② 王怀明:《绩效管理》,山东人民出版社2004年版,第9、10页。

Performance Evaluation),这类绩效和绩效评估是指对项目小组或工作团队在一定时间内完成任务的数量、质量、时限、费用等方面的业绩,以及与其他项目小组、工作团队之间的关系进行评定和估价的活动。

如果从考核所针对的社会领域的角度来划分,则可以区分出三大绩效和绩效评估类型。一类是纯公共部门的绩效和绩效评估;另一类是企业或私人部门的绩效与绩效评估;还有一类是准公共部门的绩效和绩效评估。

经过30年的改革开放和社会转型,我国社会的结构发生了较大变化。这种变化除了体现在阶级和阶层的分化上外,还发生在社会领域的分布上。从目前我国不同的社会组织、机构、部门活动的范围来说,属于执政党及其组织,各级政府机构及其组织。公共企业活动的范围是社会的公共领域,在这一领域中活动的主体是公共部门(Public Sectors)。属于各类个体、民营或私营企业,个人、家庭、族群活动的范围是私人领域,在这一领域中活动的主体是私人部门(Private Sectors)。介于社会公共领域和私人领域之间的是大量的非营利性的、中介性的组织,它们活动的领域被称为准公共领域,在这一领域中活动的主体是第三部门(Third Sectors)。

从全球公共管理变革的总体趋势来看,许多发达国家的政府在对社会进行治理和服务的过程中,越来越多地利用第三部门对社会提供公共产品和服务,并倾向于将纯公共部门与准公共部门有机结合起来,或将准公共部门纳入到公共部门之中。

如果在公共产品和公共服务的提供上将公共部门和第三部门合起来,并将这两个部门的绩效和绩效评估一起加以考虑,这样就可以将整个社会部门的绩效和绩效评估简单地分成两大类,即公共部门的绩效和绩效评估(Public Sector Performance, Public Sector Performance Evaluation)与私人部门的绩效和绩效评估(Private Sector Performance, Private Sector Performance Evaluation)。前者是对所有的政府机构和组织、大量的第三部门组织在公共管理中提供公共产品和公共服务业绩的评定和估价;后者则是对所有的除公共企业之外的营利性企业、私人组织活动的业绩进行评定和估价。

从绩效评估的类型来衡量,是公共部门的绩效和绩效评估,从绩效评估的领域来说,它是区别于私人部门绩效评估的一种特殊领域的绩效评估。从绩效评估的主体来说,公共部门的绩效评估包括公共部门中个体成员的绩效评估、团队的绩效评估和组织的绩效评估。从绩效评估的内容来说,公共部门的绩效评估也包含着任务绩效评估、关系绩效评估和管理绩效评估。

公共部门特别是作为各级政府及其机构和组织的纯公共部门,具有一些基本性质。第一,它是按照国家的相关法律和法令组建起来的,其规模、职权、职责和职能是由相应的法律、法规和规章所规定的;第二,公共部门的资源是按照法定程序从整个社会总资源中按照合理的比例提取的,其掌握的资源的投入,无论是在范围,还是在方式上必须严格地遵循一定的原则;第三,公共部门的活动不是以营利为目的的,其活动的价值取向必须是维护社会确认的公共利益,满足社会公众的要求;第四,公共部门的社会管理活动主要是提供社会运行和发展需要的公共产品和公共服务,它追求的是社会全面、持续和长远的发展。

正是公共部门的这些基本性质决定了它的活动绩效具有特殊的要素结构。只要考察一下国内外私人部门和公共部门绩效评估的历史,我们就能发现,人们是依据管理活动不同时期关注的重点,以及不同部门的性质和特点来设计绩效要素的。

在最早发展起来的企业绩效评估中,“3E”,即经济(Economy)、效率(Efficiency)和效益(Effectiveness)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用来测评的”^①。依据英国财政部的解释,“3E”中的“经济”是指输入成本的降低程度,“效率”是一种活动或一个组织的产出与其投入之间在的关系,“效益”则是指产出对最终目标所作的贡献的大小^②。

在对绩效中的经济、效率和效益要素关注了较长时期以后,到20世纪下半叶,在西方国家中,公众、政界、管理界和学者们开始对产品和服务的质量表现出极大的兴趣。无论是企业界还是政府部门都努力通过“全面质量管理”来对社会进行产品和服务的“质量保证”。特别是政府部门开始意识到服务质量已经成为公共部门绩效考核中的基础^③。

经过服务质量的浪潮以后,西方国家特别是美国又先后经历了新公共行政和新公共管理的浪潮,它们推动政府部门和公共行政学者对公共部门的绩效要素进行更为深入的思考。1997年美国政府生产力研究中心出版的《地方政府绩效评估简要指南》中,提出绩效评估中的生产力、效果、质量和及时4类要素。美国著名公共行政学者詹姆斯·Q·威尔逊则认为政府的绩效应包括责任、公平、回应、效率和成本5个要素^④。

从世界各国公共部门绩效评估的发展和我国政府部门绩效评估的实践来考虑,公共部门的绩效指标或要素中,应当包括既体现一般管理活动中绩效的基本要素,又体现质量管理要求的要素,还要有体现公共部门特殊性质和特点的要素。完整的公共部门绩效是一个由经济、效率、效益、质量、公平、回应、责任等指标有机构成的要素结构。

(三) 公共部门绩效评估与绩效管理

公共部门系统的、整合化的管理中包含着一连串的必要环节。其中既有战略选择、政策决策、计划制定、评估考核,还有组织协调、领导指挥、调整修正等环节。评估考核只是若干环节中的一个。如果将绩效作为公共部门管理活动中重点加以考虑的因素,就绩效管理的本身来研究,完整的公共部门绩效管理也包括绩效目标、绩效信息、绩效预算、绩效合同、绩效规制、绩效审计、绩效评估和绩效申诉等环节。绩效评估只是公共部门绩效管理的一个环节^⑤。

但是,公共部门绩效评估决不是绩效管理中的一个平常环节,而是其中基础性的环节。绩效评估的基础性首先体现在它是整个绩效管理的前提。许多国家的公共部门的绩

① 于军:《英国地方政府改革研究》,国家行政学院出版社1999年版,第132—134页。

② Lewis, Sue and Jess Jones (1990), "The Use of Output and Performance Measures in Government Department", p. 42.

③ 于军:《英国地方政府改革研究》,国家行政学院出版社1999年版,第128—129页。

④ 卓越:《政府绩效管理导论》,清华大学出版社2006年版,第5页。

⑤ 同上书,第12页。

绩效管理是从绩效评估中发展完善起来的。没有绩效评估,就不可能有绩效管理,缺少严格的绩效评估的绩效管理只能是一种形式而没有真实的内容,充其量只是一个花架子而已。目前不少地方政府都在讲要进行绩效管理,但是由于缺乏或不愿意实施规范的、严格的绩效考评,这种绩效管理最后只沦为一句口号。

绩效评估的基础性其次体现在它辐射到整个绩效管理的各个环节。在公共部门绩效管理中,绩效目标的制定必须和绩效评估联系起来,目标最终是要通过绩效评估来证明其可靠性和可行性的。绩效预算也必须和绩效评估结合起来,绩效预算合理与否既要由前一时期的实际绩效评估作为依据来编制,其执行效果如何又需要经过后续的绩效评估来审定。离开了严格、规范的绩效评估,就不存在合理、有效的绩效预算。同样,绩效规划、绩效合同也都要以绩效评估为依据。任何绩效规划都要服务于、适合于绩效评估,绩效规划含糊不清,或者不合规范,绩效评估就无法实施。如果规划制定得过松或过紧,经过绩效评估就会暴露出其不科学性和不合理性。绩效合同也是如此,它必须和绩效评估紧密相连,否则绩效合同就毫无用处。凡是订立的绩效合同,最终都必须要以绩效评估的结果来判断是否得到履行。总之,绩效规划和绩效合同是以绩效评估为归宿的。至于绩效审计,本身就是一种绩效评估的形式。绩效申诉也和绩效评估不可分离。绩效申诉是否合理、有效,必须通过绩效评估来加以判定。对绩效评估的结论有疑问的申诉仍然需要对绩效进行再评估最终加以澄清。

二、公共部门绩效评估的特点

(一) 公共部门与私人部门绩效评估的共同点

绩效评估是从私人部门移入到公共部门的一种管理手段。虽然在现代社会管理条件下,私人部门和包括政府部门及大多数第三部门在内的广义的公共部门之间存在众多的差异,但是,在绩效评估方面,两者之间在许多非本质的方面有着更多的共同点。也正因为存在诸多的共同性,私人部门的绩效评估才能进入到公共部门的管理活动之中。

公共部门与私人部门绩效评估的共同点主要有列方面。

(1) 所有的绩效评估都是管理手段,是工具导向的。任何部门的绩效评估都不是目的,不能为评估而评估。绩效评估的目的是促进部门目标的实现。在部门实现目标的过程中,能使用的工具和手段是多种多样的,行政命令、权威引导、协商合作等都是可以运用的手段。绩效评估只是这些众多手段、工具中的一种。

(2) 所有的绩效评估都是结果导向的。以往的管理重视过程,重视行为,绩效评估是重视行为和过程的结果。因为只有形成结果,部门的绩效才能最终体现出来。结果导向中已经包括效率、效益和经济这些绩效要素。绩效评估重视过程的结果,实际上也是重视顾客的需求满足。因为无论是公共部门,还是私人部门,都需要生产产品和服务。产品和服务最终都是顾客来享用的,只有产品和服务的享用者是否满意,才能说明结果的优劣。

(3) 所有的绩效评估都要设计相应的指标。无论是公共部门,还是私人部门,在绩效评估中,要对活动结果作出评定和估价,就必须事先设计好对结果加以评判的指标。这些指标并不是任意设计的,必须和部门的职能、工作的性质、关键的活动相一致。指标的设计必须是明确的、客观的、可以量度的、动态的。只有当考评的指标具有上述特点,绩效评估才是准确的、公平的、适应部门变化的。

(4) 所有的绩效评估都是多层次的。任何绩效评估的目的都是为了调动部门内部成员的积极性和责任感。因此,绩效评估可以在个体成员的层面上展开,通过评估促进个体绩效的提升。绩效评估还可以在团队的层面上展开。因为在现代管理中,强调团队合作已经成为一种趋势。只有从团队的角度进行绩效评估,才能将个体结合到团队之中,以集体的合作和努力来实现部门的目标。作为最高层次的绩效评估应当是组织绩效评估。个体的绩效再好,团队的绩效再好,都不能保证组织绩效的优化。因此,发展成熟的绩效评估应当是组织绩效评估。在组织绩效评估中,重要的是看领导水平和领导能力,在总体绩效中发挥突出作用的是管理绩效。

(5) 所有良好的绩效评估都是规范化和制度化的。无论是公共还是私人部门,开展一两次绩效评估并不困难,困难的是要将绩效评估制度化。绩效评估的真正作用就在于它一直贯穿于管理活动的过程之中,每个成员联系自己的职业生涯发展计划制定个体绩效提升计划,并通过规范化的评估,让自己得到进步。每个团队都要依据工作职责制定绩效努力的行动方案,让绩效评估成为促进项目管理和完成的推进器。组织的绩效只有在持久的、规范的、制度化的评估中,通过评估、优化、再评估、再优化的循环往复,才能保持旺盛的竞争力。

(二) 公共部门与私人部门绩效评估的不同点

由于社会管理中公共部门活动具有特殊性,从而公共部门的绩效及绩效评估与私人部门,特别是私人和民营企业的绩效及绩效评估在本质、重要性的方面是不一样的。

两者的差异主要表现在下列几个方面。

(1) 两者绩效评估的目的不相同。私人部门偏向于在激烈的市场竞争的环境之中,开展开放性的绩效评估,其目的是通过对生产和经营绩效的评定和估价,激励个人、团队和组织围绕部门目标,追求高质量,尽量满足顾客需求,培育顾客满足和对企业的支持,从而实现企业效率的提升和获利的最大化。对于公共部门来说,其存在的合法性和合理性的依据是恪尽职守,履行规定的职能,同时满足公众的需求,维护社会公平、和谐。因此,公共部门实施绩效评估不是为了自身利润的最大化,而是通过对提供公共产品和公共服务的效率、效益、回应性、满意度的测定和监督,最终维护公共利益。

(2) 两者绩效评估的公众需求不同。私人部门的绩效评估并不是封闭的,它会让公众对其生产的产品和经营的方式作出评价。但这时的公众是私人商品和服务在购买意义上界定的顾客。这些顾客重视的是个人的需求和效用实现。在公共部门的绩效评估中,公众成为最重要的评估者。他们是公共产品和公共服务的享受者、享用者。他们虽然也有个体的利益,但是,在公共部门绩效评估中的公众最关心的是公共利益的实现。私人部