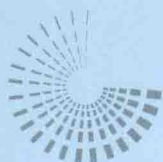


人民日报学术文库



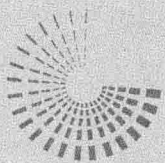
王丽平 著

政府绩效管理 研究

ZhengFu JiXiao GuanLi YanJiu

人民日报出版社

人民日报学术文库



王丽平 著

政府绩效管理 研究

ZhengFu JiXiao GuanLi YanJiu

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府绩效管理研究 / 王丽平著. —北京: 人民日报出版社,
2013. 11

ISBN 978 - 7 - 5115 - 2232 - 0

I. ①政… II. ①王… III. ①国家行政机关—行政
管理—研究 IV. ①D035. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 272386 号

书 名: 政府绩效管理研究

著 者: 王丽平

出版人: 董 伟

责任编辑: 陈 红

封面设计: 中联学林

出版发行: 人民日报出版社

社 址: 北京金台路

邮政编码: 100733

发行热线: (010) 65369527 65369846 65369509 65369510

邮购热线: (010) 65369530 65363527

编辑热线: (010) 65369844

网 址: www.peopledailypress.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京天正元印务有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

字 数: 229 千字

印 张: 16

印 次: 2014 年 1 月第 1 版 2014 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5115 - 2232 - 0

定 价: 48.00 元

序

作为政府的重要管理工具，政府绩效评估既是改进政府绩效、提升服务质量的手段，也是政府管理体制创新的途径，对现代法治型政府、责任型政府、透明型政府建设都具有重要意义。政府绩效评估有利于重新界定政府职能，推动政府职能转变；有利于提升政府信用，改善政府形象；有利于将个人与组织绩效相结合创造激励和责任机制，从而提高政府组织绩效；有利于激励政府降低行政成本，提高行政效能；有利于通过为管理者提供组织信息而帮助改进政府决策和管理。

从西周到秦汉，我国古代政权普遍建立了上计制度，对财政活动和官吏政绩进行管理和考核。明朝万历年间，推行考成法，其核心是根据政务的轻重缓急，列出处理的先后顺序和完成的期限，由六部和都察院按文簿登记事项逐月对完成情况进行检查，并根据检查结果，对尽职尽责、治绩显著的官员实施奖惩等。这些对政府官吏和财政进行考核的做法，都体现了我国古代朴素的绩效管理思想。

在理论方面，我国政府绩效评估的理论研究始于20世纪90年代中期，到目前为止大致经历了三个发展阶段。第一阶段为初步探索阶段，这一时期，对于政府绩效评估的理论研究尚处在初步的探索时期，通过国内学者对西方国家政府绩效评估的理念和方法体系的介绍，政府绩效评估的思想开始进入中国，但并没有引起理论界和行政官员足够的重视。第二阶段为研究的拓展阶段，在这一阶段，理论研究主要集中在三方面，一是对西方国家政府

绩效评估的理念与方法体系的引进和介绍；二是对我国政府实施绩效评估的现状及其可行性等问题进行探讨；三是对中国政府绩效评估的制度设计进行探索。第三阶段为研究的细化和创新阶段，这一阶段的理论研究主要体现出三个特点，一是研究逐渐细化与深入；二是政府创新理论的不断发展为政府绩效评估提供了理论支撑；三是研究逐步走向系统性。

在实践方面，在西方国家政府绩效评估理论于实践的影响下，自20世纪90年代以来，中国对绩效评估日益关注，并以多种多样的方式来推行这一实践，中国各级地方政府更是对这一领域进行了探索实践，走出了一条具有中国地方特色的政府绩效评估道路。80年代中期到90年代初期，这一阶段绩效评估并没有真正在中国的行政部门开展，作为绩效评估的前身，考评办法主要从两个方面展开。一是在目标责任制的旗帜下实施，这一时期目标责任制的实施具有自愿性质，中央没有提出统一要求，也没有相应的规范和实践指南；二是1989年开始的效能检查。90年代初到90年代末期，这一阶段是中国行政管理体制改革的纵深阶段，各级政府重视行政效率的提高，服务质量的完善。主要的绩效评估方式包括社会服务承诺制与组织绩效评估；目标责任制的应用以及以市民为评价主体的绩效评估制度。进入21世纪，我国政府的施政理念发生了新的变化。新施政理念和治理模式转变不仅明确了组织绩效评估的地位，而且带来评估模式、实施机制、关注重点和覆盖范围的重大变化。我国的组织绩效评估由此进入了一个新的发展阶段，并形成了各具特色的中国地方政府绩效评估模式。

在政府绩效评估模式方面，随着我国政府绩效评估理论研究的深入及西方发达国家政府绩效评估改革实践产生的借鉴与影响，20世纪90年代以来，我国广泛开展了地方政府绩效评估活动，并形成了四种政府绩效管理新模式。

第一，目标责任制的典范——青岛模式。青岛市以科学民主的目标化决策机制、责任制衡的刚性化执行机制、督查考核的制度化监督机制、奖惩兑现的导向化激励机制为核心目标的绩效评估体系作为政府目标管理的典范而受到广泛关注。青岛模式是目标责任制的典范，其理论基础结合目标管理理论，构建政府绩效评估体系，使政府绩效评估一方面具有实践的可行性，另

一方面符合政府管理的基本目标。其基本特点是：绩效评估目标设定和内容得到扩展；绩效目标制定过程的科学化和民主化；建立起了严密的目标层次体系和目标网络；重视评估结果的利用。

第二，综合性的效能建设——福建模式。福建省成立了以省长为组长的机关效能建设领导小组，并在纪检监察机关设立办公室，具体负责绩效评估的组织实施、协调指导和综合反馈；省直各部门和各设区市都成立了工作小组，形成了绩效评估工作的组织体系。福建省的绩效评估在开展绩效评估的基础上，福建探索建立奖惩机制，把绩效评估结果作为评价政府、部门及其领导人工作实绩的重要依据，与干部使用、评先评优、物质奖励挂钩。福建模式的主要特点是：绩效评估领导小组职责明确；确定较为系统的政府绩效评估指标体系；在具体指标设计上，采取定性考核与定量测评相结合的指标模式；实现评估主体多元化；综合运用多种评估方法；采取了试点评估、逐步开展的办法。

第三，公民导向的实践——杭州模式。杭州政府绩效评估模式以公民为主要导向，其特点有：整合了自上而下和自下而上两种评估模式，体现了公民满意原则；推进了绩效评估从重结果向过程与结果并重转化；考评维度体现创新创优，绩效导向进一步明确。

第四，第三方评价政府绩效的开端——甘肃模式。甘肃省政府开创了政府绩效外部评价的新形式，其主要做法有：为企业创业和发展营造一个规范严明的法制环境、诚实守信的信用环境、优质高效的服务环境和宽松和谐的创业环境，效进行评价；评价主体以各地有代表性的非公有制企业为主；评价指标体系按市、州政府和省政府所属职能部门两类评价对象分别设置；市州政府和省政府职能部门绩效用综合绩效指数来衡量。^①

近年来，中央政府高度重视政府绩效管理工作，特别是2011年以来，国务院建立了政府绩效管理工作部际联席会议制度，并在全国范围内开展政府绩效管理的试点工作、宣传和培训等工作。截至2012年年底，全国已有27

① 蓝志勇、胡税根，《中国政府绩效评估：理论与实践》，《政治学研究》2008年第3期。

个省（自治区、直辖市）不同程度地开展了政府绩效管理工作。伴随着党的十八大报告提出的“创新行政管理方式，提高政府公信力和执行力，推进政府绩效管理”的新要求，我国地方政府绩效管理进入了全面发展的新阶段，并将呈现新的发展趋势。

王丽平

2013年1月23日

目 录

CONTENTS

第一章 绩效、绩效考核、绩效管理	1
一、绩效的概念及特点	1
二、绩效考核与绩效评估	8
三、绩效管理的含义及作用	14
四、绩效管理与绩效考核的关系	18
五、绩效管理的主要内容	21
六、摩托罗拉的绩效管理	26
第二章 绩效考核常用技术方法	31
一、360 度绩效考核法	31
二、目标管理法	37
三、平衡计分卡	45
四、关键绩效指标法	49
五、全面质量管理	55

第三章 政府绩效管理的兴起与发展	62
一、政府绩效管理发展的背景与动因	62
二、政府绩效管理的特点	67
三、政府绩效管理的体系建构	70
四、我国政府绩效管理的实践探索	73
五、当前我国政府绩效管理存在的问题分析	84
六、我国政府绩效管理的发展方向	88
第四章 政府公共支出绩效管理	93
一、政府公共支出绩效管理的内涵及价值功能	94
二、典型国家公共支出绩效管理的比较及借鉴	99
三、我国公共支出绩效评估模型及实施方案	104
四、我国地方政府推进公共支出绩效管理的探索	109
第五章 美国政府绩效管理 & 经验借鉴	120
一、美国政府绩效评估缘起的背景	120
二、《政府绩效与结果法案》的内容及实施情况	124
三、美国政府绩效评估指标体系的模型	133
四、美国绩效审计	137
五、美国政府电子政务绩效评估制度	141
六、美国政府绩效评估的主要启示	145
第六章 英国政府绩效管理 & 经验	149
一、英国政府绩效评估背景及特点	150
二、英国政府绩效管理体制的历史发展	153
三、英国政府的全面地区评价	162
四、英国绩效管理革新的重要载体:公共服务协议	167
五、英国绩效审计的主要做法及对我国的启示	171

六、英国地方政府绩效评估对我国的启示	174
第七章 国外公务员绩效评估制度	177
一、英国公务员绩效评估制度	178
二、美国政府公务员绩效评估	183
三、法国政府公务员绩效评估	187
四、德国政府公务员绩效评估	190
五、发达国家和地区公务员绩效管理的经验借鉴	196
第八章 我国公务员绩效管理问题分析	205
一、我国公务员绩效考核的特征及困境	205
二、我国公务员绩效管理的路径选择	214
三、我国地方政府公务员绩效管理实践创新	221
参考文献	236

第一章

绩效、绩效考核、绩效管理

一、绩效的概念及特点

(一) 绩效的概念

《牛津现代高级英汉词典》对英文 Performance 一词的解释是执行、履行、表现、成绩。美国学者贝兹和霍尔顿 (Bates and Holton, 1995) 则指出, 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。^① 对绩效的含义, 在不同的学科领域、不同的组织以及组织发展的不同阶段, 人们有不同的解释。

20 世纪 70 年代开始, 研究者们就开始关注对绩效内涵的研究。这种研究是从两个层面展开的, 一是个人层面的绩效, 二是组织层面的绩效。

从个人层面对绩效内涵进行研究, 主要有三种典型的观点: 绩效是结果; 绩效是行为; 绩效是结果与行为的统一体。

第一种观点以结果或产出为导向。比较典型的是伯约丁 (Bernardin, 1984) 等人, 将绩效定义为, 在特定时间范围、在特定工作职能或活动上产

^① Michael Armstrong and Angela Baronl, *Performance Management*, The Cromwell Press, 1998, p. 15.

生出的结果记录。另外凯恩 (Kane, 1996) 提出, 绩效是一个人留下的东西, 这种东西与目的相对独立存在。这种观点是把绩效视为工作所达到的成果或工作结果的记录。

第二种观点认为绩效是行为。第一种观点把绩效与任务完成、目标达成、工作结果、产出等同起来, 但在现实的组织中并没有把二者完全等同起来。人们之所以认为不能把绩效与结果等同起来, 主要在于以下原因: 首先, 许多工作的结果并非必然完全是员工的工作所带来的, 可能是由个体所不能控制的因素决定的, 也可能是与个体所做工作无关的因素导致的; 其次, 员工完成工作的机会也不完全平等, 不是完成工作的过程中所做的每一件事都与工作目标有关; 再次, 如果过度关注结果, 一些重要的过程和人际因素将会受到忽视, 使员工误解组织的真正要求; 最后, 过度关注结果也使得上级无法获取反映下级活动情况的信息, 不能对其进行有效的指导与帮助。

由于以上原因, 对绩效以行为为导向的解释逐步产生了, 其中比较典型的有墨菲 (Murphy, 1990), 他把绩效定义为, 一套与组织或组织单位的目标相互关联的行为, 而组织或组织单位则构成了个人工作的环境, 还有坎贝尔 (Campbell, 1993), 他提出, 绩效是行为的同义语, 是人们的实际行为, 并且这种行为能被观察得到。绩效不是行为的后果或结果, 而是行为本身……绩效由个体控制之下的与目标相关的行为组成, 不论这些行为是认知的、生理的、心智活动的或人际的。

按照绩效是行为的观点, 在对绩效这一概念的各种解释中, 很多都隐含这样一种思想: 尽管绩效是行为, 但并不是所有的行为都是绩效, 只有那些与组织目标实现有关的行为才是绩效。那么, 那些与组织目标的实现不直接相关, 但对组织同样具有意义甚至更为重要的行为又是什么呢? 为此, 波曼和默多维德罗 (Borman and Motowidlo, 1993) 提出了任务绩效和周边绩效的概念。^①

^① N. Schitt and W. Borman, *Personnel Selection in organizations*, New York; Jossey - Bass, 1995, pp. 71 ~ 98.

任务绩效与对工作正式规定的内容直接相联系，是通过工作目标的实现、工作职责的履行、工作结果的获得而体现出的绩效，包括工作数量、质量、时效和成本等内容。但是，在现实的组织中，除了工作的目标、职责和结果等正式规定的内容之外，人们往往表现出一些超职责行为。这些超职责行为虽然不与正式规定的工作内容直接联系，但从更广泛的意义来看与组织的长期发展目标关系重大，被波曼和默多维德罗称为周边绩效。周边绩效的内容非常广泛，具体内容可以包括：主动地完成不同于本职工作的任务、活动；表现出超常的工作热情或付出额外的努力来完成工作；工作时帮助他人并与合作；即使在个人感到不便时也严格执行组织的规章制度；同意、支持并维护组织目标等等。把绩效分解成任务绩效和周边绩效是非常重要的，因为正式规定的职责永远赶不上组织的变化，仅按正式规定的工作内容来工作对组织是不够的。周边绩效的提出则使超职责的工作行为得到认可，有利于使人们在工作中增强自主性、服务意识，努力与同事建立良好的工作关系，注重沟通和协调。

第三种观点认为绩效是结果与行为的统一体。其中，比较具有代表性的是阿姆斯特朗和巴龙（Armstrong and Baror, 1998），他们认为，绩效指行为和结果……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。对绩效这一概念进行解释的前两种观点分别侧重于工作结果和工作过程（行为），而工作本身既有结果问题又有过程问题，因此，在这两种观点的基础上出现了把绩效解释成结果与行为的统一体是逻辑上的必然。绩效是结果与行为的统一体，就是不仅要看做什么，还要看如何做，绩效不仅取决于做事的结果，还取决于做事的过程或行为。

对绩效这一概念的解释除以上三种典型的观点之外，近些年来又出现了以素质为基础来解释绩效的观点。这种观点的前提是认为素质是影响人们绩效的决定性因素，根据胜任相应工作的素质要求，以人们的素质为依据来判断可能获得的绩效。因此，按照对绩效的这种解释，就需要根据组织具体情况对素质进行定义，并根据具体需要为组织中各岗位建立保证高绩效的素质

模型，在此基础上来进行绩效管理。以素质为基础来解释绩效的观点，强调的不是过去怎样和现在如何，而是关注未来，这适应当今知识社会的工作环境，也更加符合绩效管理的真正目的。

从组织层面研究绩效内涵，关于组织绩效的定义与衡量标准，早期的研究主要是使用组织效率和有效性这样的术语。坎贝尔（1988）、古佐（Guzzo, 1988）和普里查德（Pritchard, 1955）等研究者都把组织绩效与生产率联系在一起，赞同从生产率的角度来对组织绩效进行定义和衡量。按照这种对组织绩效的定义和所采用的衡量标准，在理论和实践中，人们都在设法通过提高组织生产率来改进组织绩效。现代管理理论中的一些观点包括：弗勒德（Flood, 1996）、奥利恩（Olian, 1996）和费伊（Fay, 1995）提倡加强组织内人力资源管理，通过个人绩效的提高来改进组织绩效；佩帕德（Peppard, 1995）、普里斯（Preece, 1995）和布雷德拉普（Bredrup, 1996）强调通过经营过程的优化和改进，从而实现企业在经营上的变革；邦兹（Bounds, 1994）关注全面质量管理，强调通过实施全面质量管理来提高组织的生产率。这些观点都是从不同的角度来解释生产率，并把关注的重心放在通过生产率的提高来改进组织绩效上。

从组织内部来看，用生产率去定义和衡量组织绩效的观点基本是合理的，但如果从更广泛的意义特别是组织外部相关因素来考虑就显得狭窄了，因此研究者们试图在生产率的基础上去拓展组织绩效的内涵。安德森（Anderson, 1995）指出，生产率是众多组织范畴中的一个，而其他一些较为松散的无形范畴也同样重要。布雷德拉普（1995）认为组织绩效应当包括有效性、效率和可变性三个方面，它们互相结合决定了组织的竞争力。坎贝尔（1977）则归纳了组织绩效的30项衡量标准，并用这些标准来体现绩效的多方面特征。以上研究拓宽了组织绩效的内涵，但仍然在一定程度上受到生产率的局限，同时组织绩效概念也由于外延的扩大而变得模糊起来了。而卡普兰和诺顿（Kaplan, Nordon, 1992, 1993, 1996）设计的平衡计分卡，则从企业战略的角度对组织绩效进行了定义，并提出了衡量组织绩效的相应指标。他们所设计的平衡计分卡就是围绕企业的长远规划，制定与企业目标紧

密联系、体现企业成功关键因素的业绩衡量系统，包括财务、客户、内部流程以及学习与创新四个角度的衡量指标。

（二）绩效的特点

1. 行为导向。绩效指标和标准的选择和设计实际上就是组织对未来的期望值。一方面，绩效指标的设计能反映组织关注的重要方面，使员工明确努力的方向；另一方面，绩效标准的设计也让员工明确努力的程度。

2. 专属特征。从组织的层次上，绩效与组织的文化、价值观、战略目标和业务性质等有关。不同类型的组织关注的重点自然是不同的。生产型组织关注的是产品的产量、质量、生产成本、产成品率等；服务型组织关注的是行为导向，如员工的服务态度、解决问题时间、客户满意度等；知识型组织关注的是员工创新性、知识的价值等。从工作的层次上，绩效与岗位的工作性质息息相关。操作工的工作绩效侧重于操作的熟练度、单位时间产量、产品质量、设备维护等；经理人员的绩效侧重于部门工作目标的完成、团队氛围、沟通渠道的顺畅、培养下属的能力、解决问题的能力等。因此，绩效指标是有专属性的。

3. 多维性。对于员工的绩效要从多个角度进行考核。单一强调结果会导致组织长远利益的损失，尤其是在今天强调企业社会责任的经营环境下，组织的生产经营要兼顾多个利益相关者。相应地，不同职能部门和不同岗位的绩效指标设计也要综合考虑利益相关者的关注点。当然，按照工作的性质，不同的维度可能赋予不同的权重。从对绩效的定义中我们也可以看出，绩效是具有多维性的，不仅关注工作结果，同时也关注员工工作行为表现。

4. 动态特征。绩效的定义和绩效的指标随着组织的发展阶段、战略目标的调整、人力资源管理任务的变动而变动。绩效是一个相对稳定的指标。当组织的战略改变时，相应的绩效指标也将发生调整。因此，绩效也同时具备了动态的特征，并不是一成不变的。^①

^① 王家斌主编：《人力资源管理》，化学工业出版社2011年版，第148页。

(三) 绩效的类型

1. 按实施主体的不同, 绩效可以分为组织绩效、团队绩效和个人绩效。

(1) 组织绩效。所谓组织绩效是指在一定时期内整个组织所取得的绩效。初期人们大多从财务的角度界定组织的绩效, 比如销售额、利润率、投资报酬率等, 后来开始对非财务指标加以重视, 到 20 世纪 70 年代, 在对公司的绩效评价时, 逐渐形成了一套以财务指标为主、非财务指标为辅的公司绩效评价指标体系。到了 20 世纪 90 年代, 哈佛商学院教授罗伯特·卡普兰 (Robert Kaplan) 和复兴全球战略集团的创始人兼总裁戴维·诺顿 (David Norton) 在《哈佛商业评论》上发表了《综合平衡记分卡良好的绩效测评》一文, 该文为组织绩效评价提供了一个全面的框架, 用以把公司的战略目标转化为一套系统的绩效评价指标。这些指标从财务、客户、内部程序以及组织学习与创新等四个方面对组织绩效进行评价, 把财务指标与非财务指标、短期指标与长期指标、滞后指标与引导性指标等结合起来, 成为目前世界范围内广泛流行的组织绩效评价指标体系。

(2) 团队绩效。组织在实现自己战略目标的过程中要履行多方面的职能, 从事多方面的活动。为了提高组织运行效率, 往往把相近的职能进行合并, 组建部门或项目小组来履行该项职能, 以提高对快速多变环境的灵活适应和快速反应能力, 提高专业化水平, 实现规模效益。因此, 在组织实现其战略目标的过程中, 团队是基本的战略业务单位, 团队绩效目标的实现是组织战略目标实现的基础和保证。团队的绩效包括团队的任务目标实现情况以及为其他团队的服务、支持、协调、配合、沟通等方面的行为表现。在对团队绩效进行评价时, 一方面, 要从完成工作任务的数量、质量、时限与费用等方面进行评价, 另一方面, 还要引入内部客户的概念, 对组织业务流程进行分析, 根据不同团队间在工作业务流程中的关系, 只要一个团队为其他团队提供产品或服务, 那么接受产品或服务的团队就是该团队的一个客户, 其他内部客户满意度也成为该团队绩效的重要组成部分。

(3) 个人绩效。个人绩效指在完成个人工作目标与任务的过程中所体现

出的个人业绩。个人绩效是组织绩效的基础，个人绩效的焦点在个人发展，目的是解决眼前的本职、本岗位问题。团队是由个人组成的，只有充分激发了团队内每一个员工的积极性与创造性，才能有效地实现团队的绩效目标。

2. 按考核角度分为任务绩效、关系绩效和管理绩效。

(1) 任务绩效。任务绩效与被考核人员（部门）的工作目标、职责（职能）、工作结果直接相联系，包括工作的数量、质量、时效和成本等方面的内容。它指当成员在完成某项特定的任务以支持组织的关键职能发挥时的表现。

(2) 关系绩效，也称为周边绩效，由伯曼和模特维多于 1993 年提出。它是指组织成员主动地帮助工作中有困难的同事，努力保持与同事间良好的工作关系，或通过额外的努力而按时完成某项任务的情况。

(3) 管理绩效，指管理人员通过他人完成任务的情况。它包括计划、决策、指挥与控制、授权与协调等方面的工作，以及管理者为下属制定具有挑战性的工作目标，工作过程中及时跟踪检查、监督与指导，解决成员工作过程中的困难，及时提供工作结果的反馈信息，充分激发下属的工作积极性，协调各种人际关系，化解矛盾与冲突，提高团队的凝聚力与向心力等。^①

（四）影响绩效的关键因素

绩效的形成是多种因素共同作用的结果。绩效管理的有效性在于把握这些因素。影响组织成员工作绩效的关键因素包括：工作人员、工作性质、工作方法、工作环境和状态。

1. 工作人员。主要指组织成员本人的工作态度、工作技能和能力、工作知识、工作动机及个性特点等。成员要具备工作胜任力，即具有适合某工作的知识、技能、能力、态度、价值观、工作动机和个性等。

2. 工作性质。主要包括工作目标、计划、资源需求、工作复杂程度、工作过程控制等。例如，工作目标是否明确，工作计划是否可行、工作的时间

^① 王毅武、康星华主编：《现代管理学教程》，清华大学出版社 2008 年版，第 310 ~ 311 页。