

ZHENG FU JI XIAO GUAN LI
GUO JI DE CHAO LIU YU ZHONG GUO DE TAN SUO

政府绩效管理

—— 国际的潮流与中国的探索

祁凡骥 张璋 著

中国方正出版社

本研究得到中国人民大学国家重点学科行政管理专业的支持

政府绩效管理

——国际的潮流与中国的探索

祁凡骥 张璋 著

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府绩效管理：国际的潮流与中国的探索/祁凡骥，张璋著. —北京：
中国方正出版社，2013. 5

ISBN 978 - 7 - 80216 - 998 - 2

I. ①政… II. ①祁… ②张… 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 109515 号

政府绩效管理

——国际的潮流与中国的探索

祁凡骥 张璋 著

责任编辑：陶 莹

责任印制：李 华

出版发行：中国方正出版社

(北京市西城区广安门南街甲 2 号 邮编：100053)

编辑部：(010) 59594615 发行部：(010) 66560950

出版部：(010) 59594625 门市部：(010) 66562733

邮购部：(010) 66560933

网 址：www. FZPress. com. cn

经 销：新华书店

印 刷：北京盛兰兄弟印刷装订有限公司

开 本：787 毫米 × 1920 毫米 1/16

印 张：17. 75

字 数：300 千字

版 次：2013 年 5 月第 1 版 2013 年 10 月北京第 2 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 998 - 2

定价：38.00 元

(本书如有印装质量问题，请与本社发行部联系退换)

前 言

政府绩效管理对我们来讲已不是陌生的术语。进入 21 世纪后，地方政府在政府绩效管理中已有不断地探索，初步形成了特点鲜明的管理与评价体系。这些探索对推动地方政府的各项工作起到了一定的作用，但是，和人们对政府绩效管理的期待相比又存在着较大的差距。差距昭示着我国政府绩效管理所面临的问题与困惑。

1. 政府绩效管理提升了执行力却降低了民众满意度。一些地方政府仅将政府绩效管理当作实现政府目标的工具，但没有关注目标本身所带来的社会影响，这就出现了执行力上升，满意度下降的局面。比如，我国正处于城市化的过程之中，拆迁改造是许多地方政府所关注的重点与难点。于是，拆迁改造常常被纳入政府绩效目标之中。基层政府为了满足上级的绩效要求，采用了粗暴甚至非法的手段来完成拆迁任务。绩效目标达到了，但是政府的形象却受损了，民众的满意度降低了。

2. 政府绩效管理确保了临时性任务却荒废了基本职能。绩效计划的拟订应当以部门的核心职能、岗位的核心职责为基础。但在绩效管理的实践中我们发现，一些地方的绩效管理忽视了这一基本原则，常常以上级政府的短期任务为核心进行绩效评价，并以此来判断工作整体的合格与否。典型的做法是，一些中西部地区，给所有的政府部门附加了吸引投资的经济任务，完不成者就被判定考核不合格。类似的以临时性任务代替基本职能进行绩效评价的做法并不是个案，绩效管理成了歪嘴和尚念经。

3. 政府绩效管理成了领导者管制下属的工具。地方领导者钟情于政府绩效管理的缘由是多样的。有的是为了提升政府自身的绩效，而有的是为了加强对下属的管控。领导者的个人意志主导着整个绩效管理。正因如此，一些地方出现了令人奇怪的悖论，即政府绩效管理搞得如火如荼，腐败案件也不断出现。这直接导致了人们对政府绩效管理的怀疑。

以上问题的出现，原因是复杂的。与西方发达国家相比，我们政府绩效

管理起步较晚，难免存在一些初级阶段的问题；几千年的行政文化传承，使得中国行政系统中封建的官本位意识挥之不去，好的制度难以有效执行。从理论上讲，现代政府绩效管理应当是改变这些意识和文化的有效工具。那为什么当前的政府绩效管理在这方面的成效却很不明显呢？其主要原因是我国的政府绩效管理缺失清晰的理念指导，缺乏绩效管理的顶层设计。要想解决好这些问题，我们就有必要先对世界上其他国家的政府绩效管理模式有一个透彻的了解，站在他们的肩膀上前进才能发挥出我们的后发优势，在吸收和模仿的基础上有所创新。

我们首先选择了美国的政府绩效管理进行总结和分析。现代政府绩效管理深受新公共管理思潮的影响，而新公共管理发轫于美国。因此，20世纪90年代美国克林顿政府时期的政府绩效管理改革对西方其他国家的政府绩效管理影响深远。可以说，了解美国的政府绩效管理，有助于窥探现代绩效管理的精髓。我们对美国联邦政府的绩效管理模式、地方政府的绩效管理模式分别进行了综合性的总结，梳理了其各自的模式与特点；其次，我们介绍了英国的绩效管理模式。英国的绩效管理独具特色，从撒切尔夫人、梅杰到布莱尔、卡梅隆，各位首相的绩效管理着力点各有不同。其“公民宪章”和“最佳价值”值得分析。特别是其自上而下的绩效管理体制与美国存在着体制上的差异，对单一制国家的政府绩效管理更具借鉴价值。澳大利亚、新西兰作为英联邦国家，在借鉴英国经验的基础上也形成了自成体系的做法。欧盟核心成员国的政府绩效管理与英国体系不同，我们对其典型的做法也做了分析和研判；再次，亚洲国家在政府绩效管理方面起步相对较晚，但其文化与我们有更大的共性，因此，我们对日本、韩国、印度的政府绩效管理也进行了剖析，以期发掘更多的经验参考；最后，我们对这些国家的政府绩效管理理念、体制、工具做了横向的对比，抽出了其在理念上的演变规律，总结了其体制上的共性与特点。这种横向的整体比较研究在国内政府绩效管理研究领域尚属首次。

比较了国外的模式之后，我们对国内30多个省、地级市的政府绩效管理实践进行了实证分析。数据来源于我们前几年的实证调查。至于最近试点地区的经验，我们会在另一著作中加以分析。本书对我国地方政府绩效管理的总结分为组织绩效和领导干部绩效两部分，梳理了已有的经验，指出了存在的问题，探讨了改进的方法。

本书的第三部分是政府绩效管理典型案例分析，有加拿大魁北克的柔和

管理取向，美国商务部、农业部的部门绩效追求，也有我国农业部的成功探索。该部分是前面内容的补充，希望给读者展现一个更加全面的政府绩效管理轮廓。

本书所展现的研究内容是在“政府绩效管理模式”课题成果的基础上整理而成的。中国人民大学的刘太刚、王丛虎教授为课题研究提出了许多宝贵建议，帅曼、聂莉琴、刘曼、叶欣、尹引、余燕娇、李磊参加了课题的研究。中国方正出版社的杨尧鑫副总编辑、康弘主任、陶莹编辑为此书的付梓付出了心血，在此对他们的辛勤付出表示由衷的感谢。

研究的初衷是为宏观政策的制定提供参考，整理成书，研究的规范性有待提升。同时，仓促成册，疏漏之处在所难免。恳请智者指正交流。

祁凡骥

2013年4月

目 录

第一部分 国际的潮流

第 1 章 政府绩效管理比较框架	(3)
1.1 背景与问题	(3)
1.1.1 我国政府绩效管理的探索发展	(3)
1.1.2 我国政府绩效管理面临的挑战	(5)
1.2 绩效管理的核心概念及价值	(7)
1.2.1 绩效管理与政府绩效管理	(7)
1.2.2 政府绩效管理流程	(8)
1.2.3 政府绩效管理的价值	(14)
1.3 政府绩效管理模式的比较要素	(15)
第 2 章 美国政府绩效管理模式	(18)
2.1 历史沿革	(18)
2.1.1 萌芽阶段	(18)
2.1.2 “二战”后到 20 世纪 90 年代	(19)
2.1.3 20 世纪 90 年代至今	(20)
2.2 指导理念	(23)
2.3 管理体制	(25)
2.4 工具和方法	(28)
2.4.1 平衡计分卡	(28)
2.4.2 标杆管理	(31)
2.4.3 KPI: 关键绩效指标	(33)
2.4.4 计算机数据分析系统: Compatat 与 Citistat	(34)
2.5 借鉴与启示	(39)

第3章 欧洲政府绩效管理模式	(42)
3.1 历史沿革	(42)
3.1.1 英国政府绩效管理的进程回顾	(42)
3.1.2 欧盟典型国家的政府绩效管理进程回顾	(44)
3.2 指导理念	(46)
3.2.1 初期主要强调效率导向和结果导向	(46)
3.2.2 改革深入阶段重视服务质量和顾客满意	(48)
3.3 管理体制	(49)
3.4 工具和方法	(52)
3.5 效果评价	(54)
3.6 借鉴与启示	(56)
第4章 澳大利亚、新西兰政府绩效管理模式	(59)
4.1 澳大利亚政府绩效管理	(59)
4.1.1 历史进程	(59)
4.1.2 指导理念	(61)
4.1.3 绩效管理体制	(61)
4.1.4 工具和方法	(67)
4.1.5 借鉴与启示	(68)
4.2 新西兰政府绩效管理	(69)
4.2.1 历史进程	(69)
4.2.2 指导理念	(71)
4.2.3 绩效管理体制	(72)
4.2.4 工具和方法	(75)
4.2.5 借鉴与启示	(77)
第5章 日本政府绩效管理模式	(78)
5.1 历史沿革	(78)
5.1.1 地方政府绩效管理实践沿革	(79)
5.1.2 中央政府绩效管理实践沿革	(80)
5.1.3 独立行政法人绩效管理实践沿革	(82)
5.2 指导理念	(83)
5.3 中央政府绩效管理体制	(85)
5.4 地方政府的绩效管理	(92)

5.5 对我国的启示	(97)
第6章 韩国政府绩效管理模式	(99)
6.1 历史沿革	(99)
6.2 指导理念	(103)
6.3 管理体制	(104)
6.4 改革的效果	(107)
6.5 借鉴与启示	(110)
第7章 印度政府部门绩效管理	(113)
7.1 历史进程	(113)
7.1.1 印度早期的绩效管理尝试	(113)
7.1.2 印度当前的绩效管理	(116)
7.2 指导理念	(117)
7.3 管理体制	(119)
7.4 工具和方法	(121)
7.4.1 绩效协议	(121)
7.4.2 “结果管理文件”及其评价方法	(122)
7.5 成就与问题	(125)
7.6 借鉴与启示	(126)
第8章 国外政府绩效管理模式比较结果	(129)
8.1 历史进程回顾	(129)
8.2 管理体制比较	(132)

第二部分 中国的探索

第9章 我国地方政府绩效管理	(155)
9.1 类型和框架	(155)
9.1.1 政府绩效管理与我国政府绩效管理框架	(155)
9.1.2 发展与类型	(157)
9.2 现行模式	(163)
9.2.1 领导和工作组织	(163)
9.2.2 数据提供和评估组织	(168)
9.2.3 绩效管理(考核)程序	(170)

9.2.4 绩效指标体系	(176)
9.2.5 结果运用	(183)
9.3 总体特点与未来改革	(185)
9.3.1 总体特点	(185)
9.3.2 未来发展的思考	(186)
第10章 我国地方政府领导班子和干部绩效管理	(189)
10.1 党政机关公务员绩效考核的由来与框架	(189)
10.1.1 绩效考核的由来	(190)
10.1.2 绩效考核制度体系	(191)
10.2 地方领导班子的绩效管理	(192)
10.2.1 基本内容	(192)
10.2.2 领导班子业绩考核指标体系	(193)
10.2.3 领导班子民主测评指标体系	(200)
10.3 地方领导干部的绩效指标	(206)
10.3.1 基本内容	(206)
10.3.2 领导干部民主测评指标体系	(206)

第三部分 政府绩效管理典型案例

第11章 加拿大魁北克政府绩效管理	(215)
11.1 历史沿革	(215)
11.2 理念	(215)
11.3 具体做法	(217)
11.4 效果	(221)
11.5 启示与借鉴	(222)
第12章 美国农业部绩效管理	(224)
12.1 基本情况	(224)
12.2 制度背景	(228)
12.3 机关绩效管理	(230)
12.3.1 绩效管理流程框架	(230)
12.3.2 战略绩效计划	(231)
12.3.3 基于战略绩效计划的绩效评估	(234)

12.4 高级公务员的绩效管理	(238)
12.4.1 绩效评估主体	(239)
12.4.2 绩效评估原则	(241)
12.4.3 绩效评估程序	(242)
12.4.4 绩效协议书	(244)
12.4.5 结果运用	(245)
12.5 经验总结	(246)
12.5.1 制度背景的重要推进作用	(246)
12.5.2 两大部分绩效管理相得益彰	(246)
12.5.3 指标体系战略性、整体性与灵活性、 多样性相统一	(247)
12.5.4 重视评估结果的运用	(248)
第13章 美国商务部政府绩效管理	(249)
13.1 历史沿革与理念	(249)
13.2 主要做法与成果	(250)
13.3 经验借鉴	(255)
第14章 中国农业部绩效管理	(256)
14.1 基本情况	(256)
14.2 发展历程	(257)
14.3 基本框架	(259)
14.4 主要内容	(260)
14.4.1 领导体制和工作机制	(260)
14.4.2 基本程序	(261)
14.4.3 指标体系	(262)
14.4.4 绩效评估与结果运用	(264)
14.5 成效与经验	(264)
14.5.1 顶层设计与分步实施相结合	(265)
14.5.2 战略导向与常规任务相结合	(266)
14.5.3 规范管理与持续改进相结合	(266)
14.5.4 文化建设与利益导向相结合	(267)
参考文献	(268)

第一部分

国际的潮流

第1章 政府绩效管理比较框架

1.1 背景与问题

政府绩效管理不仅是政府绩效改进的有力工具，更是促进政府管理现代化的助推器。改革开放以来，中国政府绩效的不断提升与绩效管理方面的持续探索密不可分。今天，我们对政府绩效管理进行研究，并不是要与过去挥手，而是要在已有的探索基础上去展望未来所面临的挑战，在借鉴国外经验的基础上去探寻新的对策和方法。

1.1.1 我国政府绩效管理的探索发展

普通公务人员绩效、领导班子领导干部绩效、政府专项绩效、地方政府绩效是政府绩效管理的四大核心领域，彼此既紧密联系又有所区分。在我国政府绩效管理发展过程中，对这四个领域绩效的评价与管理，体现了我国政府绩效管理的延展脉络。

1. 普通公务人员绩效。由传统人事考核到注重实绩评价。党政干部考核的制度性安排，始于1979年11月中组部制定的《关于实行干部考核制度的意见》，正式提出对党政干部进行定期考核，确立“德、能、勤、绩”四维度的考核标准与内容。这四个考核维度虽然全面，但工作中的业绩状况区分不够清晰，在较大程度上，工作绩效是“德、能、勤”的结果，应重点评价。于是，1993年8月国务院颁布的《国家公务员暂行条例》明确规定：国家行政机关按照管理权限，对国家公务员的德、能、勤、绩进行全面考核，重点考核“工作实绩”。我国经济的快速发展对公务人员的廉洁行政提出了更高的要求，2005年4月通过的《公务员法》将公务员考核扩充为德、能、勤、绩、廉五维度，但考核的重点仍为“工作实绩”。对“实绩”的关注是绩效理念的具体体现。

2. 领导班子领导干部绩效。由关注实绩到能力向度、政绩观评价，再到绩效管理。领导班子和领导干部的绩效在某种意义上就是机构和部门绩效

的反映。对领导干部的绩效评价制度始于1988年6月中组部下发的《关于试行地方党政领导干部年度工作考核制度的通知》，提出对县（市、区）党政领导、地方政府部门领导干部实施年度工作考核。1989年2月，中组部、人事部联合颁发《关于试行中央、国家机关司处级领导干部年度工作考核制度的通知》，提出通过民主测评的方法对领导干部的工作绩效进行评价。这两个通知及其印发的考核办法是我国政府机关领导人员绩效评价的制度基础。对领导者个体的绩效评价并不能完全反映领导班子的整体绩效状况，鉴于此，中组部于1995年8月下发了《关于加强和完善县（市）党委、政府领导班子工作实绩考核的通知》，关注领导班子整体工作绩效。1998年5月，中组部印发《党政领导干部考核工作暂行规定》，使领导干部考核工作更加规范。对各级领导班子及领导干部的绩效考核，有力促进了中国经济高速发展，但是，对经济绩效指标的过度关注偏离了社会全面发展的根本目标。正确政绩观的树立、全面执政能力的提升成为亟待解决的议题。2006年7月，中组部颁发了《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》，明确提出，必须考查贯彻科学发展观、驾驭全局、处理利益关系、处置突发事件等方面的能力；对经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设以及党风廉政建设情况进行全面评价。能力是绩效的先导，由单纯评价绩效到能力和绩效并重标志着我国领导干部绩效评价与管理迈上了一个新的台阶。经济和社会发展到一定阶段，发展方式的转变成为可持续发展的关键。2009年10月，中共中央办公厅印发《关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的意见》。与此配套，中组部分别制定了地方党政领导班子和领导干部、党政工作部门领导班子和领导干部的综合考核评价办法；制定了党政领导班子和领导干部年度考核办法。这一系列制度，既注重评价发展速度，又注重发展方式和质量；既注重评价已经取得的显绩，又注重打基础、利长远的潜绩，体现了绩效管理的基本理念。从关注实绩，到关注能力和政绩观，再到绩效管理，这是我国政府绩效管理探索的主脉络。

3. 政府专项绩效。由合规性监督到绩效监督评价。我国政府专项绩效评价有四个体系：一是财政部门主导的政府预算执行情况评价。财政部从2000年开始探索在我国公共财政体制框架下建立公共支出绩效评估制度。2004年12月，财政部出台了《关于开展政府投资项目预算绩效评价工作的指导意见》，并发布了项目预算绩效评价的22个一般性指标；2005年5月，

财政部制定了《中央部门预算支出绩效考评管理办法（试行）》，并积极开展试点工作。2011年7月，《财政部关于推进预算绩效管理的指导意见》印发，预算制度改革不断推进。二是国家发展与改革部门主导的专项评价。原国家计委早在1987年9月就颁布了《建设项目经济评价方法与参数》，1993年、2006年分别进行了修订；在“十一五”期间，国家发改委初步建立了节能目标责任考核评价制度。三是审计部门对政府预算、政府投资项目进行的绩效审计。之前，审计部门主要是对项目的财务状况进行审计监督，对领导干部经济责任进行审计。自2002年的深圳绩效审计试点开始，在财务审计之外关注项目的执行效率和效果，并成为近年来审计改革的主要方向。四是行业主管部门对本行业的政府投资项目进行的专项绩效评价，环保部、农业部等在这方面都有积极作为。政府专项绩效评价发展线索是由最初的可行性、合规性监督，发展到对项目运作过程、效率、效果的整体绩效评价。

4. 地方政府绩效。由关注工作效率到关注满意度评价，再到效能政府，最后是绩效管理。受全球政府绩效管理浪潮的影响，从20世纪90年代初开始，我国地方政府纷纷进行了政府绩效评价与管理的尝试。山西运城、山东烟台等地探索实行“新效率工作法”、“社会服务承诺制”等新的管理和服务方式，是政府绩效管理的早期实践。珠海、南京的“万人评政府”活动，在提升民众满意度方面最具代表性。青岛的目标绩效管理是效能政府建设的实践。在政府整体绩效管理实践中，北京、深圳和杭州的绩效管理模式颇具典型意义。

地方政府在绩效管理方面的如火如荼，进一步推动了国家层面绩效评价与管理的制度探索。国家发改委、国家统计局出台的《社会发展水平综合评价方案》，原国家人事部研究提出的地方政府绩效评价指标体系，都属于宏观层面的绩效管理探索。2008年1月，胡锦涛强调：“要加快实行政府绩效管理制度和行政问责制度，加大对失职渎职行为的追究力度”。2010年7月，中央纪委监察部绩效管理监察室正式组建，负责指导协调各地区各部门绩效管理监察工作。2011年3月，9个部门组成的政府绩效管理工作部际联席会议制度由国务院批复建立，国家层面的政府绩效管理工作领导体制正式形成。随后，由国家层面主导的绩效管理试点工作在8个地区、6个部门蓬勃展开。2013年，新的一届政府对各部门职能进行了调整，绩效管理的宏观管理职能不再由监察部承担。

1.1.2 我国政府绩效管理面临的挑战

中国改革和发展的成果是在政府主导下取得的，政府绩效管理的水平直

接影响和决定着中国社会可持续发展的能力与水平。展望未来，中国政府绩效管理面临多个层面的挑战：

1. 如何体现政府治理模式的战略转变。绩效管理包括相互衔接的六个阶段：①先决条件；②绩效计划；③绩效执行；④绩效评估；⑤绩效回顾；⑥绩效契约的更新与重建。先决条件是绩效管理的首要环节，其核心内容是组织使命、战略目标和管理模式。我国政府的战略任务，由以经济发展为核心转变为落实科学发展观，促进经济发展方式转变，保障和改善民生、加强和创新社会管理。社会治理模式的演进分为三个阶段：与农业社会相匹配的控制模式、与工业化社会相匹配的管理模式和与后工业化社会相适应的服务模式。改革开放后，我国用 30 年走完了西方社会 100 多年的社会现代化变迁历程，这就使我国的社会治理面临着双重挑战：一方面，要随着工业化的发展，将治理模式由控制型转为管理型；另一方面，又要赶上世界的潮流，采用后工业化社会的服务型治理模式。经济的发展、国民素质的提升、全球化的演进都决定着农业社会的控制模式已越来越无法适应社会事务管理的需要。许多社会问题的滋生就是由控制型治理模式所引发的，而这一点却是许多公务人员，特别是基层公务人员的盲区。因此，当前政府绩效管理的首要任务是回应政府管理战略层面的变化，促进社会治理模式的变革与创新。失去了这一先决条件谈政府绩效管理，只会强化错误的战略、滞后的模式。

2. 如何塑造绩效导向的行政文化。文化是一个社会的控制机制，是影响成员以某种特定方式认识和思维的基础。文化分为显文化和潜文化。在行政系统，显文化就是我们所提倡的正统的、积极的思想 and 行为主张，如“执政为民”、“恪尽职守”、“敢于担当”等。显文化与绩效管理是相辅相成的。但是，行政潜文化却在扭曲和破坏着绩效管理工作的展开。行政潜文化的典型表现为：绩效目标制定中的“好大喜功”、“标新立异”；仅关注部门利益、地方利益而牺牲更高层面公共利益的“公共地悲剧”；上级领导关注什么我就做什么，不关注的我就不做，完全围绕上级领导喜好运转的“唯上哲学”；对外宣传的、公开讲的是一套，实际做的是另一套的“阳奉阴违”；工作中相互推诿，得过且过的“对付心态”等。要想使政府绩效管理顺利推进，就必须强力压缩行政潜文化的生存空间，树立绩效导向的主流文化。这就要求我们，首先加强绩效管理过程的内外部监督，进一步推进行政公开，让权力在阳光下运行，使潜文化无处可潜。其次，加大绩效评价信息的运用力度，绩效信息与薪酬和晋升明确挂钩，让绩效优异者获得实实在