

译 序

政府绩效评估作为新公共管理的重要内容,承载着加强政府责任、提高政府效率的重任,受到各方的重视。目前对政府绩效的评估从评估标准上看,分为两种,一种是对政府活动及其结果的评估,另一种是对政府能力的评估。

对政府活动及其结果的评估可以是合规评估、效果评估、经济性评估、成本—效益评估、配置效率评估以及公平性评估。目前大多数政府绩效评估属于此类。其评估主体主要是政府或政府委托的组织。从性质上讲,这类评估大多属于一种内部评估,是政府部门为提高自身的效率和责任而进行的自律式评估。这种评估对加强政府管理、明确管理职责是必要的。这种评估最大的困难在于难以为所有政府部门的绩效评估提供统一的标准,因而政府部门之间的比较是非常困难的,甚至几乎是不可能的,这就意味着难以将预算拨款与政府绩效联结起来,从而使绩效评估作为提高政府效率手段的作用大打折扣。

与上述绩效评估相比,对政府管理能力的评估目前还很少被采用。最具有代表性的当属美国雪城大学(Syracuse University)的马克斯韦尔公民与公共事务学院(以下简称马院)所作的评估。这类评估的优点是,它的评判目标主要是制度建设,可以较好地避免各地区之间因收入水平差距、自然条件的不同等客观因素对政府绩效评估的影响。而且目前此类评估多为政府外部评估。对于政府绩效评估来说,外部评估是最关键的。政府业绩如何的最终评价者只能是出资人和政府所提供服务的最终消费者。这两者都是社会公众。因此,政府绩效评估从根本上来说就是社会公众表达自己的愿望和要求,并用自己的愿望和要求对政府做出评价的过程。只有加强政府绩效的外部评估,才有可能实现政府绩效评估的初衷。

马院的评估起始于对前一种绩效评估局限性的认识。为使政府的绩

效具有可比性,他们设计了一套完全不同的绩效评价指标来全面评价美国州和地方政府的财政管理、资本管理、人事管理、信息管理和结果管理能力。他们连续6年对美国50个州、35个大城市和40个县级政府的管理进行了评估,并进行排名。这种评估前所未有的,它加深了政府对于自身管理职能的理解,促进了政府部门的管理工作。一些政府经历了由一开始的不屑一顾到后来的高度重视(积极与评估小组和专家联系,求得咨询建议,以改进工作)的转变过程。此外,这一评估也使公众更加了解所在地政府的运作,从而促使政府更负责任地为地方公众服务。现呈献给读者的这本译著即是马院政府绩效评估项目的最终报告。这份报告总结了该项目在过去六年中对各层次政府研究得出的经验启示,同时探讨政府绩效项目所使用的分析模型和方法在怎样的程度上可以应用到该项目未涉及的其他一些政府。本书对政府管理的五个方面——财政管理、人力资源管理、信息技术管理、资本管理以及结果管理都做了详尽的分析,讨论了各个系统的重要性、搜集资料的方法以及高效运作政府部门的创新举措。这个报告还考察了贯穿各系统的政府管理和绩效方面的共性问题,包括领导能力和政府内部各部分之间运行的协调与统筹。最后,报告还有一章专门分析了政府绩效评估项目所使用的模型、方法对于本项目尚未涉及的其他一些政府的适用性。

我国目前进行的政府评估是政府部门对其自身活动及其结果进行的评估,是一种内部评估。对政府管理能力的外部评估至今还没有出现,而根据马院的经验,这方面的评估更有意义。正因如此,我们组织翻译了这本前所未有的研究报告,为我国开展对政府管理能力评估提供有意义的借鉴。

本书的翻译和出版得到了马克斯韦尔公民与公共事务学院政府绩效项目组的全力支持。本项目负责人帕特丽夏·英格丽汉姆(Patricia Ingraham)教授代表项目组授权上海财经大学公共经济与管理学院由蒋洪教授、邓淑莲博士主持的政府绩效评估项目组免费翻译、出版和使用本书。对他们无私的支持表示真挚的感谢。

本书作为上海财经大学211工程二期项目的组成部分,得到了该项目的资助,由该项目组成员完成。本书的翻译工作分工如下:第一章由蒋洪负责;第二章由刘守刚负责;第三章由邓淑莲负责;第四章由杨丹芳、孔晏负责;第五章由朱萍负责;第六章由曾军平负责;第七章由刘雪梅、杨丹芳负责;第八章由杨海燕负责;第九章由宋健敏负责;第十章由蒋洪负责。

报告的致谢和摘要由于洪负责 ;附录由杨海燕负责。全书由邓淑莲负责校订。因水平有限 ,不足之处在所难免 ,敬请批评指正。

本书翻译工作的顺利完成离不开公共经济与管理学院 2005 级研究生的辛勤工作。有以下同学对本书的翻译工作做出了贡献。他们是 :朱晨峰、杜恒、黄夔、黄威、姜高捷、李国强、刘宜娟、罗鹏、张蔚、李君、刘海珍、屠子琰、王凯、王乾云、王兴华、张海风、张茜、张一宁、庄向葵、杨颖、佟景元、张辉。他们出色的工作保证了翻译工作的顺利进行 ,在此向他们表示真诚的谢意。

复旦大学出版社经济管理分社总编王联合老师在本书的出版方面给予了积极的支持和大量的帮助 ,鲍雯妍编辑细心审阅全书 ,她一丝不苟的敬业精神是本书顺利出版的重要保证 ,在此 ,对他们表示衷心的感谢。

邓淑莲

2007 年 8 月 29 日

致 谢

设计和执行政府预算项目是一项复杂的工作。这个项目建立在一个简单的问题上：好的管理重要吗？重要程度如何？这需要复杂的答案。政府绩效项目衡量和比较了政府的职责和活动，它所采取的不仅是全新的方式，而且是容易理解和沟通的方式。这需要大学之间、学术界和新闻界之间，以及工作繁重的政府雇员和希望分析他们的人之间的协作。其中有政治问题、管理问题、知识层次的问题以及意义深远的公平和合理性问题。在非常短的五年时间内需要证明不仅管理对于政府的绩效能力很重要，而且政府自身也很关心这种联系。

没有许多人的帮助和协作，这项工作是不可能完成的。不可否认，这是政府绩效项目的案例。我们依靠朋友、专家、学生和政府官员所提供的建议、支持和帮助。尽管开始时我们常常“依靠陌生人的好意”，但是到项目结束时，我们相信那些陌生人中的许多人都变成了我们信任和不可缺少的顾问团中的一部分。因为予以帮助的人太多了，这个庞大网络中的绝大部分成员都没有在这里单独提出。我们对此感到抱歉，但是要再一次地明确表示，这种帮助是无价的。

我们要特别感谢皮尤公益信托基金会，不仅因为它支持政府绩效项目，而且因为它关于被公众接受的政府问责标准的独特观点，创立了项目的设计构思。这个信托基金会管理政府绩效项目——最初涵盖了各级政府——在试点的一年中证明了自己。最后，由一个高级咨询委员会谨慎地监控着政府绩效项目的成果和质量。这个委员会由参议员马克·O·海特菲尔德担任主席，他们提供了很大的帮助。这个委员会的集体经验和智慧，和参议员海特菲尔德的特别指导对于这个项目拥有良好的开端和建立项目的整体可信性是至关重要的。这个委员会的全部成员名单在附录 A 中列出。

艾米·斯科米特是政府绩效项目的第一任项目主管。她的热情、活

力和非凡的能力是政府绩效项目最初两年中值得记住的,她也为顺利完成这个有时显得无穷尽的任务奠定了坚实的基础。艾米所组织和管理的学生项目支持团队完成了几乎不可能完成的任务,表现出乐观幽默和坚定的意志。安东尼·斯泰斯和杰西卡·克鲁伏特继承了艾米的优良传统。戴尔·琼斯在第二轮州级和县级项目时担任主管职位。他的领导对于那个时期的项目成功来说是非常重要的。

政府绩效管理项目由锡拉丘兹大学的马克斯韦尔公民与公共事务学院和艾伦坎贝尔公共事务学院提供场所。就如斯科特·坎贝尔所希望的那样,政府绩效项目追求的长期目标是发现政府问题的实际解决方法。该学院的职员对于项目的成功来说也是十分重要的。贝斯尼·瓦拉文德是一位对这个领域有着绝佳理解力的预算高手。罗宾洛德斯,珍妮特菲茨伯斯基以及凯莱·科尔曼都是解决问题的能手。最后,艾丽莎·科隆纳和詹妮弗·普马的编辑能力使得政府绩效项目的各章节在本报告中得以润色。在此,对于他们的辛勤工作表示由衷的感谢。

每年,来自于马克斯韦尔学院的公共管理硕士和博士研究生都会加入到政府绩效项目的团队中来。公共管理硕士学生的完整名单——他们称自己为“坎贝尔队”,也包括在附录 A 中。这些队员中的每一个人都对这个项目做出了重要和持久的贡献;每一个人都完成了始终高质量的成果,同时还保持着优异的学术成绩。他们常常日夜工作。他们使我们大笑,画有趣的图画并且每天提醒我们这个项目的重要性和复杂性。我们无论怎么感谢他们都不为过。

在这里要特别提到博士研究生,不仅是他们所完成的博士工作,而且因为他们在所研究的管理系统中体现出的专业性。艾米·妮德勒·唐纳荷诗在项目中主管庞杂的事务;项目的最初两年中无时没有她的痕迹。唐·莫尼汉和奥拉奥尼普契洛出色地完成了在马克斯韦尔的“结果管理”分析。维罗雅各布领导“人力资源管理”的研究,并且在这个过程中成为了人力资源管理的活百科全书。侯艺林在金融管理方面作了突出的研究。唐和艺林的论文都来自于政府绩效项目的分析。其他的博士生——马哈胡萨赫尔默,埃里克韦尔奇和比尔基特里奇也提供了帮助。对于他们的奉献、高质量的工作以及幽默的态度,应特别向这些博士生致以感谢。

我们也要感谢那些专业顾问和学术专家——太多了,无法一一罗列——在项目内容和质量方面的贡献。如果地方允许的话,应该写下这些专家对形成和帮助项目所提供的方法以及对各个层面的分析。但我们

只能请他们原谅在此仅写下他们的名字和所在机构。约翰巴特尔、B·J·里德、卡罗尔艾伯丁和戴尔克莱恩来自奥马哈的内布拉斯加大学,他们都提供了重要的学术引导和帮助,同样还有来自马克斯韦尔学院的比尔·敦坎比和来自林奇伯格大学的萨利塞尔顿。来自佐治亚大学的亨利雷尼和拉里俄图尔也扮演了关键的建议角色。来自于乔治华盛顿大学的菲尔·乔奇在联邦政府成为单独活动前在政府绩效项目中起了重要作用,而且他成了联邦主管。迈克尔·布尔勒和玛丽迪·迈特,是我们的公共关系方面的指导者和领导者,体现出了专家的榜样,做了大量艰苦的工作。他们在项目覆盖范围方面做出的努力和对结果的认真态度在全国都有报道,这也是成功的重要因素。

然而,最重要的感谢应该给予那些在为我们提供完成分析所必需的信息方面贡献了时间和专业意见的政府和机构。绝大多数的相关政府都参与了这个项目,即使不是很高兴,但也是对乏味的调查过程的巨大贡献。他们展现出了对学习和政府品质的承诺,而这是那些愤世嫉俗者认为不会出现的。我们却未能给他们足够的回报;在最后一轮分析真正落实以前,项目的进展速度使得我们已经转向另一层面的政府或机构了。因此,在这里我们感谢成百上千的管理人员和领导者们所提供的慷慨帮助以及他们关于好的管理如何以及为何影响好的政府的许多见地。我们希望这份最终的报告能够在最大程度上展现他们的努力。

综 述

Philip Beekman

政府绩效项目是一项空前的、历时六年的研究，它具有独创性地评估了联邦政府、州政府和地方政府的管理能力。尽管项目已经进行了四轮调查和报告，这是第一次正式发表政府绩效项目所积累的大量研究成果。这份报告没有重申或重估以往的发现，而是提出了在州、城市和县级政府所学到的有关五个关键管理系统的经验。这个报告还提出了从六年的酝酿研究中所综合而成的主题，包括对领导能力和管理整合的解释，最终它还评估了政府绩效项目模型和方法论对政府的适用性，这不属于最初的调查范围。

政府绩效项目开始的任务是“在所有水平的美国政府中，明确和创造持续不断的改进并且帮助市民恢复对政府和政府绩效的信任和忠诚”。在过去的六年中，它努力扩大政府对其管理职能的理解，其中包括可以进行改善的领域以及他们的系统如何与其他联邦、州和地方政府的管理系统相比较。政府绩效项目利用独特的理论优势与媒介传播的结合，已经在成功教育公众有关治理机构的效力和强化好管理的理念方面取得了重要的成绩。

方 法 论

根据好管理就是好绩效的基础的理念，政府绩效项目开发了一种基于标准的评估方法，它集中于五个关键的政府管理系统：财政管理，资本管理，人力资源管理，信息技术管理以及结果管理。通过运用调查、文件分析和访问来逐步展开对每个管理领域全面地描绘，研究员们评价每个政府，并用这些评价的总和来组成一个全面的绩效评级。

这种评价过程的方法论——政府绩效项目完整性的关键所在——并

没有完全按照结果来给组织归类,而是对政府如何管理可用资源和政府如何提供服务之间的联系进行了认定。它被认为是一种可理解的、透明的和普遍接受的方法,能够产生一套统一的标准,以此来对不同层面的政府以及同一层面中的不同政府进行公正的评价。政府绩效项目就在于关注对管理能力构建的衡量。

经 验

以下是政府绩效项目评价过程在每个管理领域所提出的发现。尽管不能说是毫无遗漏,但是这些经验迄今为止可以说是最显而易见和最重要的。

财政管理

财政管理即使不是最突出的,也被认为是政府组织中最重要管理系统。注意力都集中到这个中心上,因此正如所能预料到的一样,财政管理一向是政府绩效项目所评估的五个管理系统中最强的。另外,它也承担着体现政府整体绩效的强有力的指标的作用。

在项目中,已经出现了三个主要的经验。首先,长期计划是增强财政管理能力和提高绩效的关键。预算和计划必须看成是相关的活动,并且通过它们在组织整体战略计划的整合加以描述。预算不能是平衡账簿的年度任务,而是承担着组织内部更重要的、更具有战略性的角色。第二,强大的财政纪律比以往更加重要,尤其是因为政府组织在国民经济占到的比重很大而且提供至关重要的公共服务。国家市场越不稳定,对于所有层面的政府而言,拥有健康和稳定的公共财政就越重要。第三,控制和检查官员如何分配公共资源仍然是财务管理的中心主题。目前,为了提高效率和效力而在控制和管理的灵活性之间达到平衡仍是关键所在。

最后,重要的是应当注意,就总体而言,财政管理与结果管理是彼此缠绕在一起的。这一点对关于管理领域战略整合的讨论是非常重要的。

资本管理

资本项目上的支出以及这些项目在满足市民的服务需求上所扮演的关键角色使得资本管理在政府的整个管理结构中成为另一个核心系统。资本管理系统在政府内部和政府之间的差别很大,但是项目的分析结果

显示,可以得出一些一般的结论。

总的来说,政府通常在努力将资本项目管理好。鼓舞人心的是,许多参与的政府也在竭尽所能来改善它们的资本管理系统。在资本管理的范围内,长期计划通常都做得很好;尽管如此,市民参与的领域和要求评估的项目都还有很大的改善空间。资产维护往往是资本管理的最薄弱的环节。然而,在改善维护计划方面的一致努力,包括专注于开辟资金来源,显得越来越多。如果将所调查的不同层面政府进行比较的话,城市往往在资本管理上的表现最佳,其次是州,最后是县级。

最后,应该要注意的是,资本管理其他两个管理领域也有显著的相互关联:财政管理和信息技术。在政府系统内部分析“绩效驱动力”的概念时,记住这些联系是有用的。

人力资源管理

一个没有合适的人和专家来履行重要职能的政府在提供服务和实现公民预期时很可能是效率低下的。为了获得和保留合适的人,政府需要合适的系统、实践以及适当到位的政策来吸引他们。因此,人力资源管理系统在政府组织中起着重要的作用。

当几乎所有参与的政府至少在人力资源管理的一个领域表现良好时,更多的则在积极地寻求改革。在项目进行的过程中,在人力资源管理方面的改革创新,使得这一系统的范围从传统的行政和战术概念推向了战略概念。高绩效的政府更可能采取战略的人力资源管理计划,而这个领域相关的要素也建立在这个指导之下。

另一个趋势体现为所有层面的政府的人力资源管理系统在形势和结构上出现了越来越多的变化,以此作为组织对他们所处运作环境做出的反应。这些变化对某个组织的解决方法对另一个组织的适用性提出了怀疑。最后,这一改革中的关键趋势是推动变革的强大领导能力的出现。

信息技术管理

在过去的十年中,信息技术在公共组织中的应用迅速增加,而且它对于政府的全面管理能力变得越来越重要。尽管技术进入政府是很迅速和富有戏剧性的,但信息技术管理仍然是一项使人畏缩的挑战,尤其是对地方政府而言。从将信息技术管理应用到日常工作中所遇到的全面难以

及在许多政府中存在的相匹配的信息技术基础来看,这是显而易见的。在大型组织之间对这些系统进行整合已经成为了一个难题,政府已经努力在它们的系统内建设实现连续性和兼容性,却往往缺乏足够的在信息技术发展和管理方面受过培训、技能熟练的工人。

在所有层面政府中使用信息技术所面临的一个实际挑战在于如何现实增加信息和服务通途与保护个人隐私之间的平衡。

最后,就像在之前的管理系统发现中所提到的,成功的信息技术管理需要深思熟虑的、长期的战略计划。这个报告的综合部分讨论了利用战略的信息技术计划作为管理系统驱动器的问题。

结果管理

成功的结果管理系统是通过将政府组织所有相互联系的重要活动(计划、预算、报告、制定决策等等)整合发展形成的,这种关联通过一个共享的、一致性的目标来实现,这个目标是:为消费者而达成结果。总体而言,结果管理系统的成分之间存在的结合越紧密(通常绝大部分是在预算过程中实现的),政府组织的得分就越高。政府绩效项目发现,各级政府都投入了大量精力来创造和宣传一套政府范围内的目标。对于许多政府来说,这是一个令人厌烦的过程,协调大型组织间的目标并且将这些目标转化为定量的标准都可能会出现。一旦这些指导原则予以清晰确定,利用绩效信息来改组传统管理系统并推动其在日常决策制定中的运用这一任务依然是相当大的一项挑战。迄今为止,各级政府一直在为促进绩效信息的运用而奋斗。政府发现它们周围环绕着成堆的绩效信息,但是对于其目标总是缺乏一个清晰的概念。

文化变化对政府组织的绩效信息的一个明显影响是对于管理系统的战略计划和目标越来越多的关注。然而,这些系统目标并不总是与政府范围内的计划相关。

最后,就像人力资源管理一样,改善结果管理系统的推动力往往是来自于强大的领导能力,尤其是来自于执行部门的行动者。领导者往往运用结果管理作为他们全面显示和再造一个组织的工具。

整 合

在政府绩效项目研究的过程中,褊狭成为有效的组织沟通和绩效的

严重障碍。将管理活动都对准明确的目标的能力会增强组织战略性的分配和使用资源的能力。报告在好几个管理系统的章节中都提到要强调通过粘着的战略计划进行结果管理,在高性能的政府中尤其如此。作为政府绩效项目管理模型中一个协同加强的部分,这一特征连接和推动着所有的管理系统。

承认了整合的重要性之后,最后的管理章节试图理解整合发生的程度是多少,尤其是在人力资源管理、财政管理和结果管理这些核心管理领域之间。研究结果并未证明整合在样本政府中具有优先权或是其的一个清晰目标。尽管如此,联系的确存在,而且这些联接有助于全面提高政府的管理能力,这一点是显而易见的。政府以不同的方式整合,同时选择最适合它们需要的整合领域和程序。

最常见的是,在财政管理和结果管理范围内关于规划的战略因素是整合中最清晰的“驱动力”。相反,人力资源管理常常因为它在战略要素上的局限性而不是驱动力。无论如何,政府绩效项目的研究证明,高能力的政府往往试图形成强大的管理系统。

总 结

政府绩效项目首先假设管理和管理系统是政府良好运作能力的关键部分。在项目的研究过程中,这个主张得以证实,因为各级政府的绝大多数都试图更好地理解什么是高效运作的管理系统以及种种系统运作的机理。鼓舞人心的是,政府也看到了管理系统为了提高绩效而及时做出改变。就这一点来说,政府绩效项目不仅在识别和分析政府能力方面迈出了重要的步伐,而且开始做出改进。

变化和改革在政府绩效项目所研究的管理系统内是持续存在的,有时是渐进的。总而言之,这个改变具有长期性,是一个不断学习、不断演进的过程。然而,对改变的追求,没有出现唯一的“最佳方法”。政府选择不同的管理系统来强调或者推动改革的努力。单个的方法无法解决管理和能力的问题,这一点正变得日益明显。为了实现有效性,解决方案必须要适用于个体环境。另外,经验不是仅仅来自高能力的政府。所有水平及等级的政府通常在某个管理领域拥有独特的创造性的想法和实践。在学习的过程中,被评估的政府能够提供重要的经验。

在政府绩效项目所研究的政府中,领导力作为一个特别重要的主题

出现。尽管没有在政府中出现具体的模式或形式,但在具有高能力的政府中往往具有容易确认的领导者或团队领导者。而在低能力的政府中,这种力量明显缺乏。在领导能力的范围内尤为重要是“整合领导者”——在处理最紧迫的问题时,他们是发展和执行长期战略系统和政策的人,应对最紧迫的问题。

随着项目的进行,政府绩效项目的结果正在影响政府管理的活动,这种影响日益明显。政府预算项目正在完成它评估和帮助改善政府效率和效力的任务。然而一些政府也逐渐确定了政府绩效项目的评价标准,努力发展以替代“最佳实践”神话,并作为绩效的绝对标准。可能这个问题是提供可理解的、统一的和公平的评级过程中所固有的。尽管在提出这三个特性上是有效的,但是政府绩效项目概括的标准有着一定的局限性。

政府绩效项目模型和结论已经确立了优秀公共管理的基准,而且不断被用作变革的催化剂。尽管马克斯韦尔学院对评价的参与已经结束,但是学习才刚刚开始。这份报告作为理论分析和实践运用的一项开始,将继续为美国好的管理和更有效的政府做出贡献。

目 录

- 第一章 概述 \ 1
- 第二章 方法论与标准 \ 13
- 第三章 财政管理 \ 22
- 第四章 资本管理 \ 64
- 第五章 人力资源管理 \ 97
- 第六章 信息技术管理 \ 131
- 第七章 结果管理 \ 153
- 第八章 管理系统的整合 \ 176
- 第九章 政府绩效模型在其他政府
中的应用 \ 192
- 第十章 结论与启示 \ 222
- 附录 \ 228

第一章

概述

Jessica Crawford

政府绩效项目(GPP)已到了皮欧慈善信托基金(PEW)为期六年的拨款计划的最后一年。政府绩效项目对全美国 50 个州、35 个最大城市和 40 个最大县的政府管理能力进行了评估(详细名单见附录 B),是一项前所未有的研究活动。项目加深了政府对于自身管理职能的理解,包括哪些方面需要改进,与其他州以及地方政府的管理系统相比本地政府的管理系统相对状况。此外,这一评估也使公众更加了解所在地政府的运作,从而促使政府领导对地方公众承担起责任。

这份报告总结了项目在过去六年中对各层次政府研究得出的经验启示,同时探讨政府绩效项目所使用的分析模型和方法在怎样的程度上可以应用到该项目未涉及的其他一些政府。对五个管理系统——财政管理、人力资源管理、信息技术管理、资本管理以及结果管理的每一方面都做了详尽的分析,讨论了各个系统的重要性、搜集资料的方法以及高效运作政府部门的创新举措。这个报告还考察了贯穿各系统的政府管理和绩效方面的共性问题,包括领导能力和政府内部各部分之间运行的协调与统筹。最后,报告还有一章专门分析了政府绩效评估项目所使用的模型、方法对于本项目尚未涉及的其他一些政府的适用性。

本报告分为以下各章:

1. 概述:讨论本项目的进展过程和结构,包括人员组织、项目目标以及公众进行广泛沟通所做的努力。
2. 方法和标准:描述应用于政府绩效评估项目的模型和方法。
3. 财政管理:着重分析评估州和地方政府在财政管理中的经验和问题。
4. 资本管理:提供州和地方政府在资本以及基础设施管理方面的研究概况。

5. 人力资源管理：考察研究所发现的对政府管理来说最为关键的一些要素。

6. 信息技术管理：阐述政府部门信息技术系统的发展趋势。

7. 结果管理：讨论州和地方政府的结果管理系统。

8. 管理系统的统筹：本章提供了一些整合管理系统的成功案例，介绍了公共部门领导艺术和任期统筹领导的基本理论，并且描述了领导者在执行和实施过程中必须发挥的机制作用。

9. 政府绩效项目模型在其他政府的应用：本章阐述了为提高改革成功的可能性，将本项目的方法应用于一些面临困境的城市所获得的经验教训。

10. 最后的结论与启示：对本项目的分析以及所揭示的重要问题做最后的回顾。

政府绩效项目

政府绩效项目用以确定政府在多大程度上有效管理了可供使用的资源并提供良好的社会服务(附录 C)。政府绩效项目以国家、州、城市、县各个层次的政府为评估对象。项目最初考虑从六个主要方面来评估管理能力：财政管理、资本管理、人力资源、信息技术、结果管理和领导能力。项目目标如下：

- 让公众了解影响公共部门管理绩效的因素(通过引起大众对于这些方面的关注，使公众的讨论从原来倾向于注重政策或个人品质提升到更高的层次，即更加重视政府的实际管理业绩)。

- 通过政府和各机构之间相互学习达到提高政府绩效的结果(同时，本项目有助于使那些在管理相关领域中表现比较出色的实体得到公众的普遍了解)。

- 在研究过程中确认各州、城市、县政府在管理方面所取得的进步。

- 增强公民对于政府当前在管理方面所面临问题的理解。

本项目坚信，管理能力是良好绩效的基础。本项目负责人，英格里汉先生(Patricia Ingriham)在他撰写的《项目问答》中这样写道：

政府绩效项目通过分析政府是否能在需要时任用合适的人才，是否能及时地获得并适当应用信息，是否具有能够支持领导者具有前瞻性战略的管理系统来考察政府的管理能力。没有这些条件，政府的运行就不

可能是高效率的,具备了这些条件,才有更大可能取得良好业绩和制定有效措施。

以往政府改革所做的努力往往失败是因为改革只是零星的,或与目标相背,或者之后缺乏后续措施来评估成败的经验教训。政府绩效评估设计为一个可以持续的、高度概括的、用以监控政府绩效的项目,这项工作前所未有的。政府绩效项目将学术界的严谨与出版界的影响力结合在一起,所做的努力也是独一无二的。这使得这个受到重视的项目所产生的研究结果可以到达公民的家里和政府官员的办公室。通过全国和地方媒体形成一种积极的公共关系,州和地方政府官员可以通过《治理》(GOVERNING)杂志,联邦政府官员则通过《政府行政》(GOVERNMENT EXECUTIVE)获得了来自公众的反应。高度概括的结论报告了项目的研究结果,凸现了接受评估的政府的责任程度,对改善政府绩效产生了积极的影响。

政府绩效项目的产生与发展

公民对政府有效管理的能力传统上持怀疑态度,这种看法根深蒂固。在他们看来,政府丑闻充斥、财政困难、政策无效率、技术过时,这些都使它落后于私人部门。1996年一群学者、新闻记者以及一些实务工作者率先试图寻求一种方式来打破公民与政府之间互不信任的怪圈。在皮欧慈善信托基金的帮助下,一些创导者提出了这样一个建议“在全美各级政府中发现和创造可持续的改进方式,帮助人民恢复对于政府的信任和对政府行政能力的信心”。政府绩效项目就是为此所做的努力¹。

项目初期

自从1996年皮欧慈善信托基金批准政府绩效评估项目建议后,学者与实务部门的专家聚到一起讨论如何实施该项目。项目也得到了一些自愿接受最初阶段评估并被项目选定的政府的帮助。最初参与项目的政府部门有:

- 联邦政府机构:国防部后勤署(Defense Logistics Agency)、食品药物管理署(Food and Drug Administration)、美国海岸警卫队(US Coast Guard)、退伍军人健康管理署(Veterans Health Administration)。

- 州政府:佛罗里达州、堪萨斯州、俄亥俄州、俄勒冈州。

- 城市:亚利桑那州的菲尼克斯市,宾夕法尼亚州的费城。

- 县政府：明尼苏达州的汉尼平(Hennepin)县。

项目进行的初始阶段成立了两个不同类型的专家组,为项目规划提供专业指导和帮助。第一个称为高级顾问组,这是“一个涉及面广泛的咨询小组,由绩效衡量、公共管理方面的专家以及一些被评估的政府单位的代表组成”²。高级顾问组有以下成员。

- 俄勒冈州美国前参议员,尊敬的海特费尔德先生(Mark O. Hatfield)

- 来自史密圣尼恩(Smithsonian)学院的尊敬的纽曼先生(Constance Berry Newman)

- 来自佛罗里达州立大学公共管理与政策学院的尊敬的艾思吉尔先生(Reubin O'D. Askew)

- 尊敬的密尔沃基市市长诺魁斯特先生(John Norquist)

- 伯恩汉先生(David Burnham)

另一个顾问组分别负责六个管理领域,每个领域由3—4人组成一个小组(见附表D)。

项目初期,顾问组和先期参与项目的政府部门的反馈使项目做了些积极的调整。例如:

- 通过预算办公室而不是通过选举产生的政府官员进行工作,可以使评估过程不被政治化,同时可让那些最适合的人来进行和完成研究项目。

- 在1997年9月29日的联邦研讨会中,参加的政府部门提出调查的程序过于冗长。参与者同时认为项目可以从被研究的政府之外的公开出版物收集信息,这样可以减少被调查的政府部门提供所要求的信息而花费的时间。

- 1997年12月6日举行的州和地方政府研讨会提出将《治理》杂志的出版时间从10月推迟到11月。如果刊物在接近选举日前出版,一些政府的批准与项目的配合会有困难。一些专业组织,例如全国州预算官员协会(NASBO)也认为评估排序周期不要与选举周期重叠。1997年研讨会之后类似的会议每年都举行,以便继续从参与项目的政府那里获得反馈。

原先的方案没有考虑到在后续过程中会需要专职人员以及相当多的公共管理硕士生的参与。考虑到要应对日后的变化,实现项目的目标就必须加强项目的团队力量,最后方案做了调整。