

2005年8月10日
第8期(总第294期)

中共福建省委党校学报
Journal of Fujian Party School

Aug.10,2005
No.8(General No.294)

·政治与公共行政·

公共部门绩效评估的内在机制与环境建设

张再欣¹,卓越²

(1, 闽西大学, 福建龙岩 364000 2, 厦门大学, 福建厦门 361000)

摘 要 绩效评估对于提高公共部门的管理绩效有直接的促进功能,在整个绩效管理体系中,起承上启下的作用。绩效评估的有效性还依赖于良好的环境支撑,组织环境是绩效评估环境建设中的制度保障,绩效管理体系内的其他管理技术、管理方法构成有效评估的功能环境。

关键词 绩效评估;促进机制;组织环境;功能环境

中图分类号:D63 文献标识码:A 文章编号:1008-4088(2005)08-0002-04

公共部门绩效评估是近年来学界论坛研究的一个热点,本文仅就公共部门绩效评估内在的意义作用和外在的环境影响因素作一番分析。

—

绩效评估对于提高公共部门的管理绩效有直接的促进功能,在整个绩效管理体系中,起承上启下的作用。

首先,绩效评估是绩效管理的基础工程。在一个系统连续的管理过程中,要提高绩效,首先必须确立一个信息贯通机制,确立一个了解机制。公共部门绩效管理不仅要了解管理内部机构比例、人员匹配、领导职数等静态结构,更要了解管理的动态过程,了解管理制度执行状况,了解管理目标实现程度,了解公民对政府行为的真实感受等等。如果没有这样一个了解机制,我们既不知道相关的管理部门、管理人员有没有工作,也不知道工作的好坏,自然也就不可能有什么绩效。评估就是这样一个了解机制,通过真实有效的评估,可以帮助我们比较全面客观的把握一段时间以来管理过程的相关信息,为落实其他绩效环节,总体提高绩效水平提供依据。戴维·奥斯本和特德·盖布勒在《改革

政府》一书中概括了评估的基础作用:测量能推动工作;若不测定效果,就不能辨别成功还是失败;看不到成功就不能给予奖励;不能奖励,就有可能是在奖励失败;看不到成功,就不能从中学习;看不到失败,就不能纠正失败;展示成果,能赢得管理公众支持。美国著名的公共管理学家马克·霍哲指出:“为了对政策制定者和服务对象强调他们从税款中得到了什么受益。机构需要能够评估,并衡量和报告他们完成了什么。”^{[1](P36-39)} 评估是绩效管理的一个关键环节,如果无法衡量,就无法改善,除非能在绩效目标实现程度的衡量方法方面取得共识,一切确定绩效目标或标准的努力都是徒劳无益的。”为此,各国、各地区的公共绩效管理都非常重视这项基础工程,美国在1973年出台的“联邦政府生产力测定方案”可以看成是公共部门绩效评估的早期试验,20世纪90年代初,重塑政府成为美国公共绩效管理发展的最新里程,与改革纵深阶段相适应,1993年,政府专门成立了由副总统戈尔领导的国家绩效审查委员会(NPR),同年通过的GPRA要求所有的联邦机构使用和发展绩效评估技术并向公民报告绩效状况。美国“无论是在联邦政府、州政府和地方政府还是大学、私营咨询公司都有很多研究者在从事评估活动。人们已

收稿日期:2005-04-22

作者简介:张再欣(1955-),男,闽西大学副教授。

卓越(1957-),男,厦门大学公共管理系主任、教授、博士生导师。

·2·

经把评估活动当作一个‘小型工业’来看待。现在,评估的研究文献已经迅速地发展和传播,以评估为题目的国内、国际会议也经常举办,评估研究会已经成立,总起来说,评估现在已经成为一种专门的职业。^{[12](P212)}1997年2月,NPR召开首次政府间基准比较研讨会,成立了跨国绩效评估研究小组,成员包括美国14个联邦机构和两个地方政府、加拿大6个政府机构以及英国相关的政府机构,会议颁布了“顾客需求战略规划最佳实践的基准比较研究报告”,希望籍此引发一场绩效评估新的高潮。20世纪60年代,英国就开始对公共部门进行测定的实践,80年代撒切尔政府大规模改革的第一波就是在公共部门实施“雷诺评审”,1989年,绩效评估的主管机构中央财政部提交一份报告,认为在34个中央部门中已有26个建立了较为满意的绩效评估机制。香港从1989年开始进行大规模的公共部门改革,不断推出公开信息、服务承诺等前卫主题,近年来,随着改革的深入发展,绩效评估成为香港公共部门众所瞩目的热点问题,许多部门经常向香港政府效率小组寻求有关这方面的帮助,在有关的公共部门改革的网站,绩效评估部分也成为受访率最高的网页。

其次,绩效评估是推动管理的约束机制。绩效管理的精髓在于落实责任,责任与个人利益、组织利益直接相关,责任需要一定的推动机制。绩效评估本身只是一种工作状况的综合反映,但是,评估与原先设定的管理目标是直接联系的,这样一种纵向对比,可以看出其间的差距。而且,某个部门的绩效信息是可以经常拿来与其他部门的绩效信息进行比较分析的,这样一种横向对比,同样可以发现许多问题。有比较就会有压力,公开更加剧了工作压强。“对于怀疑自己竞争能力的服务项目经营者来说,关于效率和实效的确凿可靠的信息可能是极大的威胁。……在政府职责之内,不论什么时候把干的最好和最差的挑出来是有威胁的”^{[13](P155)}最重要的是,绩效评估与绩效奖惩是直接联系的,评估为奖优罚劣、奖勤罚懒提供直接依据。“有测评的事情人们才会去做”,通过规范化、制度化的评估工作,可以在很大程度上推动公共部门对社会、公民的需求及时做出反应,对管理结果负责。“组织绩效评估提供组织绩效方面的信息,鼓励和促进单位之间竞争,有助于公众的监督,还可以诊断组织中的问题并提出针对性的改进措施,从而推动效率和服务质量的提高。”^{[14](P41-45)}正是在这个意义上,有人把绩效评估看成是市场信号的替代物。在竞争充分、监管规范的市场里,价格变化反映了市场对物品、服务需求和质量的信号,价

格是市场良性运作的重要机制。但在公共部门提供服务的过程中,由于缺少竞争环境和利润刺激,缺少市场交易和价格信号,普遍存在绩效低下的现象。评估为绩效管理提供了一个纵向横向的比较参数,反映了服务需求、服务质量的真实信号,某种程度上,起到了价格信号的功能作用。

再次,绩效评估可以调适新的目标导向。评估的功能不仅仅在于过去工作的反映,通过评估,发现问题,找出差距,可以重新整合资源、调适目标,起承上启下的作用。评估的过程就是组织行为诊断的过程,如上所述,评估可以为绩效奖惩提供依据。通过评估,发现管理制度存在缺漏、时滞,就可以及时采取措施,补充完善;发现人力资源存在的素质和技能问题,就可以当即着手教育和培训;针对社会、公民反映的带有典型意义的热点问题,可以形成下一步工作重点的基本思路,如此等等。可以说,绩效评估既是一个管理过程的结束,又是一个新的发展阶段的开始。香港特别行政区政府在2000年出版的《绩效评估的渐进指南》中这样指出:评估反过来又支持了行政长官绩效管理的动议,评估能够关注具体的输出,合理地调控资源;改善控制和责任机制;为预算和资源分配提供整理过的绩效信息;确保工作人员了解他们各自的角色以及他们的工作将如何被评估;提供关于对政府整体满意度的反馈。

最后,绩效评估凸现绩效管理的价值取向。公共绩效管理可以分解成市场取向、社会取向、分权取向等不同的价值取向,其最根本的价值取向还是服务取向。传统行政管理以过程为中心,以权力行政、命令行政为特征,追求内部管理效率,重点在于管制取向。1999年,在英国召开的国际行政学会第一次专门国际会议上,对公共绩效管理作了一个概括,认为它是一个包括新公共管理、目标管理、绩效评估、绩效审计等在内的结构体系,从广义上代表了现代公共行政管理的新方式,其实质是以结果为本,以目标为准,以低成本取得高效益,设立一系列办法(评估指标)来评估行政过程。绩效评估是对绩效目标实现程度的测量,是对部门工作状况、工作业绩的结果评定,追求过程与目标、过程与结果的统一。评估遵从顾客至上的基本原则,奉行公民满意为基本主题,在评估的要素、模式、组织结构中,都可以看到明确服务对象、了解服务需要和促进满意程度的理念设计。例如,评估主体一定要有公民、特别是相对人介入,评估指标非常重视服务质量、服务效果的定位。也就是说,评估集中地体现了服务的价值取向;被视为是绩效管理概念中的中心因素。^{[15](P27)}

二

绩效评估本身是个复杂的有机系统,需要连续紧凑的操作流程,需要客观全面的评估模式,同时,评估的有效性还依赖于良好的环境支撑。组织环境是绩效评估环境建设中的制度保障,良好的组织环境要求:

第一,领导、特别是一级政府的主要领导高度重视。绩效评估在绩效管理体系中位置如此重要,需要领导优先考虑,纳入重要议程。评估工作与一般的考核相比,有很大的操作难度,需要领导提供动力机制,对评估在机构、人员、经费上提供支持,亲自过问评估工作,积极督促评估进度,增强信心,鼓足士气。评估工作对于被评估对象会产生一定的压力,同时,这种压力也会给评估工作带来一定的阻力。出于部门利益的考虑,一些被评估的部门可能会有消极情绪,甚至会有抵触情绪。改革遇到梗阻,需要领导鲜明的态度,力排众议,帮助评估部门排忧解难。“一把手”工程是国内的通常说法,意在说明主要领导对某项工作的重视程度。其实,在国外也是一样。“无论动力是来自组织还是组织外,结果导向型管理必须的第一步都是:为了达到目的要在高级管理层中建立起对结果导向性目的与战略的合理程度的承诺。”^{[6](P25)}也许成功的管理改进的积极性中最重要的一个参数,就是高层领导人对变革所显示的承诺。这种承诺在高层领导者亲自参与到制定和主导改革措施工作中最突出地表现出来。……高层领导参与并对改进管理有明确的责任划分,对于克服组织对改革的本能抗拒,对于为改进管理在许多情况下配置急需资源,对于建立和维持整个组织范围对新工作方式的承诺,都起到了关键性的作用。^{[6](P37)}在1997年2月,美国NPR颁布的“顾客需求战略规划最佳实践的基准比较研究报告”这样指出:在设计和部署有效的绩效评估和管理制度时,高级执行者和管理者的参与是成功的绩效评估和管理制度必不可少的一部分,资深领导人应积极参与其组织制度的创造和实施。在所研究的几个公共或私营组织中,主要执行官员不仅亲自给组织内不同层级阐明任务、远景和目标,而且在整个组织中参与绩效期望结果的宣传。

第二,需要有一个精明强干的评估管理机构。评估管理机构作为具体的评估主体,属于评估的内在系统,同时,评估管理机构负责推进评估工作整体进程,也可以看成是评估的环境因素。1999年,美国总审计署在提交的一份有关绩效管理的

报告中指出:“机构仍将需要一个中心点以协调组织的结果导向型管理措施,确保组织之间的一致性,并提供培训与技术支持。”^{[6](P28)}评估管理机构的人员素质非常重要,评估工作面对众多公共服务部门和相对人,工作千条万绪,关系错综复杂,要求工作人员要有高度的事业心和责任感,热情服务,认真细致,绩效评估本身就要讲究绩效。评估工作十分复杂,涉及各个领域,要求工作人员具有广博的知识结构,触类旁通,在实践中不断学习提高。评估工作有相当难度,要求工作人员有恒心、有毅力,敢于克服困难,不断进取开拓。

第三,建立专家咨询机构。专家咨询人员可以由高等院校的专家学者、退休的公共服务部门领导以及企业界有经验的相关人士组成,工作方式灵活多样,主要通过项目论证、模式建构、调查研究和学术讲座等进行。专家咨询机构是一种智囊团性质的组织,以相对超脱、相对理性的身份,出谋划策、集思广益,促进评估工作更加科学公正。

第四,建立评估中介机构。专门的评估管理机构负责评估的整体推进,有其优势之处,亦有缺陷的地方,体系内的架构难免有各种干扰。全盘负责,事多面广,总会遇到力不从心。建立评估中介,以其相对独立的地位,承接业务类的评估事务,可以促进评估工作的规范化和制度化,提高评估的工作绩效。评估中介属于社会中介组织,是公共服务部门和社会联系的纽带,要强调独立性和业务性,在这方面,如前所述,国外已有比较成功的实践,可资借鉴。

三

绩效评估是绩效管理的重要组成部分,评估与管理体制内其他管理技术、管理方法密切联系,有效的评估依赖其他管理技术、管理方法的积极互动,这是有效评估不可缺少的功能环境。

绩效目标对于评估起基础和框架的作用,规定了评估的发展走向,实际上,绩效目标就是评估工作要展开的内容,确定目标也就是确定了评估工作的主题。不少学者就把绩效目标作为评估流程的首要步骤。绩效目标可以分成多种类型:战略性目标指的是部门总的原则要求和较为长远的工作计划;重点性目标要求在特定阶段对于特定内容优先突破;责任性目标是对应该如此和必须如此的部门、岗位工作职责的具体规范,可以由岗位责任制、第一责任人制、首问责任制、失察追究制等一系列具体的责任制度构成;承诺性目标将一线公共服务部门的服务内容、服务时限、服务程

序、服务标准公之于众,并有相应的践诺机制加以约束。如前所述,目标管理是一个非常复杂的过程,绩效目标必须兼容政治性目标、经济性目标和社会性目标,必须理顺公共部门和各个利益集团的关系,在公共服务部门内部,要理顺个人目标和组织目标、部门目标和整体目标的关系。依照目标的不同类型,评估从不同角度、不同侧重开展工作。目标的真实确定程度、可操作程度直接决定评估的有效程度,目标制定模棱两可、不切实际必然导致评估的走形式、走过场。

绩效评估是依据获取的信息对公共服务部门工作状况进行反馈判断的过程,绩效信息对于有效评估非常重要,有效的评估依赖于真实、全面和及时的信息。为此,公共部门需要有完整的信息沟通网络、专门的信息管理机构和完善的信息处理机制。公共部门信息管理存在诸多缺陷,有些属于技术性的,但亦有相当部分是功利性的。公共部门在收集信息方面具有特定优势,信息不对称不仅反映在公共部门与社会、公民之间,也反映在公共部门内部上级与下级、各个部门之间。拥有信息意味着拥有资源、拥有权力,一些部门出于自身利益驱动,往往提供一些不完整的残缺信息、高度综合的不具体信息、随时间改变而不可比信息、无法与特定事件或公民相联系的无针对信息、不精确的信息。所以,绩效评估与绩效信息密切联系,绩效信息有公开对外、真实可靠和及时全面三个基本原则。公开对外要求公开优先、保密例外,凡是需要公开的,都要全面公开,凡是应该公开的,都要真正公开,公开要对一系列程序做出规章,要有一系列制度保障。公共服务部门在掌握信息方面,具有信息不对称的优势,如果封锁信息,评估就无法有效进行。一些地区的公共服务部门在提供信息的过程中,弄虚作假、掺杂水分的现象比较严重,信息失真的原因很多,最根本的原因就是个人的、小团体的利益在作怪,为了制造政绩,便飙升数字,害怕追究责任,便掩过是非。评估的依据是信息,虚假信息必然导致评估走形变样。为此,绩效评估要求对信息传播体制进行真正改革,注重从工作记录、工作数据而不是单从工作汇报中采集信息,运用统计抽样技术,通过实地调查获得信息。从多个渠道获得可资对照的比较信息,不仅从管理项目、服务部门获得信息,而且从项目相对方、服务相对人那里获得信息。同时,对虚假信息的制造者、传播者严肃查处。目标管理是一个动态发展的过程,评估也是一个不断追踪的过程,需要有全面及时的信息。新的时代为全面及时的信息注入了新的动力,数字政府、电子政府为评估提供

了便捷、快速的运作方式,从发展趋势来看,评估需要不断吸纳更新换代的电子技术,提高评估工作本身的绩效。

评估的目的不是惩戒性而是引导性的,是为了促进工作。提高绩效需要一定的激励作为动力机制,任何组织、任何个人都是如此。公共部门绩效低下的一个重要原因就是激励机制不足,企业生产效益与激励直接挂钩,多劳多得,公共服务部门论功行赏的机会却不多见,在相当程度上,公共服务部门提高绩效的积极性受到束缚。适当的激励机制,是提高绩效的管理工具,也是有效进行评估的管理技术。绩效激励有体制性的激励和方法性的激励两种类型,宏观性体制激励要求理顺中央组织与地方组织的关系,保证地方组织一定的自主权。微观性体制激励在组织和个人之间,通过放松规制、简化程序,激发个人的使命感和责任心,激发工作的创造性。绩效工资是方法性激励最直观的一种形式,通过评估,对那些工作卓有成效的部门和个人给予一定的物质奖励,可以起到弘扬先进、激活全盘的作用。

在公共服务过程中,不时会出现服务失当,诸如官僚主义、低效无能、失职渎职等等。防止和制约失当行为有多种渠道,申诉是一种解决失当问题的特定监督形式,其核心功能是促进公平,增强社会、公民对公共服务的满意度。也就是说,申诉本身为评估提供了否定性的指标,申诉成立、整改不力的部门,也就是绩效不高的部门。当然,为了确保公正,绩效申诉需要相对独立的组织机构,富有权威的组织和德能兼备的人员素质。

参考文献:

- [1](美)马克·霍哲.公共部门业绩评估与改善[J].中国行政管理,2000(3)
- [2](美)菲利克斯·A·尼格罗.公共行政学简明教程[M].北京:中共中央党校出版社,1997.
- [3](美)戴维·奥斯本,特德·盖布勒.改革政府[M].上海:上海译文出版社,1996.
- [4]周志忍.公共性与行政效率研究[J].中国行政管理,2000(4).
- [5]Loree. J. Griffith, Anna. C. Orgera. Performance Maagement:Mapping out the Process[M].
- [6](美)凯瑟琳·纽科默等.迎接业绩导向型政府的挑战[M].广州:中山大学出版社,2003.

[责任编辑 蓝剑平]