

# 政府创新的前沿路向：从目标考核走向绩效评估\*

卓萍 卓越

**[摘要]** 作为政府管理的工具和方法,当代中国政府在目标考核的形成与功能上有明显的本土化特征。从目标考核走向绩效评估是政府创新的前沿路向,是时代的递进和层次的跨越。我们已经拥有了很好的发展动力机制,要促使目标考核真正走向绩效评估,有赖于构建绩效评估指标体系,建构绩效评估机制的核心载体;将绩效评估纳入绩效管理系统,实现局部到整体的蜕变;采用电子化信息评估系统,实现绩效评估自身的绩效。

**[关键词]** 政府创新;目标考核;绩效评估;评估指标

**[中图分类号]** D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2013)01-0044-06

当代中国政府在目标考核的形成与功能上有明显的本土化特征。从目标考核走向绩效评估是历史的必然,西方国家的新公共管理运动提供了一个良好的示范。在新公共管理运动中,绩效评估作为一种克服官僚主义、改进公共部门绩效的有效管理工具,在英美等国得到了持久、广泛、成熟的理念推行与技术应用,并日益实现了自身的普及化、规范化和技术化。<sup>[1]</sup>我国中央政府高度重视、各级地方政府积极探索实践为这一转型注入了发展动力。要采取实质性的举措促使目标考核真正走向绩效评估,避免“新瓶装旧酒”形式上的简单转化。

## 一、政府目标考核的源头与特点

与国外政府目标管理相比,我国政府目标考核的形成与发展有许多共同之处,同时,也有一些明显的个性特征。

### 1. 双源并流:企业目标管理与政府职能管理

众所周知,目标管理理论源于西方企业管理,美国管理学家德鲁克被誉为开山祖师。目标管理注重组织管理氛围、目标管理系统等管理形态上的塑造,注重目标激励及考核标准等核心元素。在20世纪70年代初西方新自由主义思潮的萌发时期,盛行于企业的目标管理理论被逐步引入政府部门,成为新公共管理运动兴起的前奏。在我国,从目标管理发展到目标考核,最开始的形式是目标责任制,后者是在我国政府职能管理转变、政府职能管理发展的背景下生成的。1982年和1984年,劳动人事部分别下发了《关于建立国家行政机关工作人员岗位责任制的通知》、《关于逐步推行机关工作岗位责任制的通知》,各级政

府部门纷纷建立了岗位责任制。岗位责任制以职能管理明晰化为前提,运用工作分析方法与技术,全面科学地划定各部门、岗位的具体职责、权限、价值评价等,强调的是各部门岗位应该履行什么职责的问题。确定各部门、各岗位“是什么”、“应该做什么”、“由什么样的人来做”。

目标管理来源于西方的企业管理,职能管理则有本土化的特色。目标管理强调组织行为的自我控制,组织中高低层管理者职责的不同等,理念在于创造一种以目标作为激励政府部门行为的动力机制。职能管理在中国的情境下既涉及到规范政府人员工作行为的问题,也涉及到巩固机构改革成果的问题。可以说,政府目标考核是一种体制改革与工具运用的混合体,是目标管理理论在我国的本土化实践形式。目标考核在目标管理和职能管理的双重作用下发展而来,是西方政府目标管理理论与本土化公务员考核、效能监察相融合后的产物。目标考核中对目标分解的过程以明晰政府部门、岗位的职能为依托,目标是纲,部门和岗位是节点,通过目标的细化分解,形成一个个环环相扣的目标链,以促使整体目标的实现,注重的是目标任务完成没有,完成多少的问题。目标考核所渗透出的目标导向、标准评价、客观监督等元素体现了西方政府的改革理念,而目标考核强调实施步骤的规范性,目标的达成程度,严格督导部门和岗位行为的控制监察机制则显现出当代中国政府改革的特色。

### 2. 政府目标考核的特点分析

历经20多年的发展历程,目标考核已成为各级地方

\* 本文系厦门大学“985工程”及“211工程”公共管理重点学科建设项目成果及国家自然科学基金重点项目“十二五时期公共服务标准化创新机制研究”(10AZD005)、教育部人文社会科学研究青年项目“政府绩效合同指标体系构建与制度安排研究”(11YJC630308)阶段性成果。

政府广为受用的管理机制。在表现方式上,各级地方政府创设了行风评议、签订目标责任书、部门工作目标考核等具体形式。在实践中,我国政府目标考核有以下几个明显的特征:

#### (1) 政府组织和部门:目标考核的重点对象

有学者认为,依据目标考核的目的,目标考核可分为组织中心型、成果中心型及岗位中心型三种实践模式。<sup>[2]</sup>实际上,目标考核虽源于对政府人员的岗位责任制,但从后期发展形态来看,各级地方政府以组织的系统化目标链展开为重点,习惯于从整体层面将所辖各职能部门纳入考核范围,将政府所应承担的“经济调节、市场监管、公共服务、社会管理”等职能,按照工作类型、完成时限、重要程度等标准分解到各条线部门,并一一落实牵头和成员单位,直至组织到部门形成完成目标的链条。对最终执行任务的政府人员来说,各职能部门通常执行公务员考核制度,按照“德能勤绩廉”等方面对政府员进行比较粗线条的定性评价,尽管也有诸如考核测评标准、考核测评打分、加权评定等级和结果显示报告等程序,其实这些都只是组织实施的问题。严格的说,现行公务员考核还缺乏真正意义上的定量考核。至于成果中心型的归纳,笔者认为,这涉及的是考核标准问题、结果问题,不是对象问题,不应该将此放在同一类型考量。

各级政府在推行目标考核的过程中,基本上都是通过由上而下的渠道,通过规范性文件的形式加以限定、实施和推广。其实,这也可以看成是理解目标考核对象重点的一个佐证。例如,重庆市人民政府于1997年出台了《重庆市人民政府目标管理工作细则》;安徽省政府于2001年公布《关于加强政务督查、规范目标管理工作的通知》;2003年,青岛市结合多年经验,市委、市政府出台了《关于加强目标管理绩效考核工作的意见》;武汉市市委、市政府在2003年下发《关于加强和改进我市目标管理工作的通知》;南通市目标管理源起于机关目标责任制考核,在2003年,市委、市政府印发《南通市2003年度市级机关部目标考核责任书的通知》。

政府职能部门在推行目标考核的过程中有两个特点:其一是按照由上而下层层考核的“钟摆”,结合行业特征具体制定其年度目标任务考核办法。各个部门结合上级总体要求,进一步细化制定本部门自上而下的考核办法。在达成政府年度目标过程中,各政府职能部门会依据年度工作计划将目标划分到各个科室这一层面,一般沿用工作例会、督察形式来落实目标。其二是行政执法领域、经济管理领域和公共服务领域是目标考核的重点。例如在行政执法领域的城市治安、综治工作、安全生产、计划生育及环保等部门;在公共服务领域对医院、就业、基础教育、廉租房分配、耕地保护等方面的关注;在经济管理领域对招商引资、利用外资、旅游经济、最佳投资环境等方面的重视。

#### (2) 量化标准:目标考核的基本方法

如前所述,目标考核是对职能管理的发展和突破,目标考核通过一个量化的过程把职能管理中“是什么”“应该做什么”这种抽象的规定变成一个具体的过程,通过“做了多少”的计量使之可以操作,使部门职能管理随意化、模糊

化转化为制度化和标准化。目标考核是一个完整的过程,包括指导思想、实施方案、考核办法、考核标准及奖惩依据等等。其中,标准设定是目标考核的核心环节,贯穿于整个考核机制。考核标准可以有多种形式,对于比较抽象的共性目标,可以通过描述事例的形式实行扣分制;对于比较明确的诸如经济类工作目标,如本年度固定资产投资应到达多少金额、参加投洽会应达到多少次等,可以下达硬性指标进行考核。引入目标考核,迎合了我国政府希冀用系统性理论指导政府改革的思路,是我国社会转型时期政府提升自身能力现实要求,成为我国公共行政融入国际化新公共管理、探索具有中国特色的政府治理之路的结合点。

目标考核的量化标准覆盖了政府组织的所有部门,而且,在一些地方有越来越细化的趋势,计分总值从百分制发展到千分制,计分形式从整数发展到小数。目标考核的量化标准在经济管理领域特别明显,从目标考核所设定的内容来看,一级政府经济增长、地方财政收入增幅、招商引资额度等指标总是作为核心考核内容;从目标考核所涉及部门来看,财政局、发改委、经贸局、建设局等一般为重点考核部门;从目标考核所实行的奖惩制度来看,针对引进和利用外资额度高、固定资产投资规模大、争取国家和省资金项目较多或超常完成工作目标的情况单独设立奖项。或许,这样一种价值取向的偏向,可以从一个侧面说明我国政府推行目标考核的目的在于监督政府行为、明确政府职责,但其施行的最为直接驱动力源自经济建设。

#### (3) 内部控制:目标考核的基本管理模式

无论是政府还是企业,国内还是国外,目标考核的实施步骤一般都要经过确立分解组织目标、确定职能部门目标、定期检查目标进度、考核目标完成情况、设立新目标等环节。我国的政府目标考核一般程序是为通过年初目标设定、逐一细化并责任到部门,并依托目标考核责任书等形式硬性规定各部门具体任务、工作强度及负荷,采用走访、座谈、查阅报告、基层民主评议等形式确认目标实现度,最后与奖金及职务晋升相挂钩,形成了一种政府上级与下级、部门间的整体联动机制。有学者依循政府目标管理的流程,将其界定为上级政府确定总目标,对目标进行分解,逐级展开,通过上下协商,制定出各级政府、各部门的目标;用总目标指导分目标,用分目标保证总目标,得以形成一个“目标—手段”链,其主旨在于用“自我控制的管理”代替“压制性管理”,使地方政府能够通过改变自己的行为来控制自己的业绩。<sup>[3]</sup>

总体上说,目标考核是一个政府组织的内部控制机制,属于政府单方面的积极行动,考核结果也主要用于“内部消费”。在横向上,政府是推行政府目标考核的主体,在目标设定、调整等方面独立于公众和社会组织。在纵向上,政府实行自上而下的、层层把关的监督检查机制,建立一种自上而下的整体性管理模式。

政府将所辖部门纳入同一评分框架中,对他们目标实现情况进行打分排名,其功能设计主要在于营造自身建设的氛围、加强自我管理的管理工具。政府目标考核这种“官僚制”形态上的内部控制模式与现有的科层制金字

塔结构是相适应的,正如美国管理学家德鲁克所言:“并不是有了工作才有目标,而是相反,有了目标才能确定每个人的工作;目标管理能让追求共同福祉成为每个管理的目标,以更加严格、精确和有效的内部控制取代外部控制。”<sup>[4]</sup>

#### (4) 过程性产出:目标考核的上限内容

从属性方面看,目标考核总体上属于过程性考核。正如美国管理学家乔治·S·欧迪昂所说:“目标管理乃是一种秩序,借上下级间对目标的共同了解,订立个人、部门的工作目标及所负职责,使之能齐心协力地完成组织目标,并以预定的目标为业务推行的指导原则和评审成果的客观标准”。<sup>[5]</sup>目标考核的过程属性不仅表现在它的实施流程上,按年度周期进行操作,依循目标设定、组织实施与监督、结果测评、实施奖惩等环节运行;表现在它的考核形式上,采用目标理论导入培训、定期明察暗访、座谈、查阅台账等适时监控目标达成过程。最重要的是,目标考核的内容也是以过程属性作为基本导向的。

目前,政府目标考核的指标较多的表现为过程性的指标,突出表现为投入与产出属性,着眼于“干什么”、“如何去干”、“干了多少”。例如,在投入方面,有固定资产投资总量、教育投入额度等指标,在过程方面,有举办宣传次数、举行人力资源培训次数等指标。即使有产出指标,较多的也是过程性产出,效率层面的指标,例如,年度利用外资额、地区生产总值增长幅度等。而作为体现结果性产出、使命性产出的指标,体现诸如政府责任意识、公民导向的指标显得不足。学者波利特和鲍克尔特将公共管理改革结果分为四个层次,分别是操作性结果、作为过程改进的结果、作为制度改进的结果和作为一种构想的实现结果。<sup>[6]</sup>按照这样一种划分,目前目标考核所能达到的还是一种操作性结果和过程改进的结果,有待于向为制度改进的结果和构想的实现结果深化发展。

#### 二、从目标考核走向绩效评估的发展进程

从目标考核走向绩效评估是时代的递进和层次的跨越。递进的内在动力机制在于绩效评估理念和内容的先进性。跨越的过程既有宏观层面的生成背景,也有各级地方政府积极的实践推进。进入新世纪后,绩效评估逐渐进入中央高层的决策视野,如,2008年2月,党的十七届二中全会通过的《中共中央关于深化行政管理体制改革的意见》中提出:“推行政府绩效管理和行政问责制度。建立科学合理的政府绩效评估指标体系和评估机制”。中央决策层面的战略思路为各级地方政府从原有目标考核走向绩效评估确定了转变的主题背景,以此引领各级政府审视原有目标考核方式,着力探索本土实现绩效评估的策略。

在宏观背景的指引下,各级地方政府的转轨工作相当踊跃,理论上不断加深对绩效评估的认识,实践中不断融入绩效评估的元素。

1. 绩效评估成为热门主题,名称转换是最为明显的标识。近年来,相当一部分的地方政府已经在不同程度上将传统的目标考核改变为绩效评估。诸如将“三个文明建设考核”变更为“目标任务绩效考核”、将“城市目标管理”改变为“城市绩效管理”等等。对这些已经更名的考核过程进行分析,目前还处于从目标考核走向绩效评估的一种过

渡形态,总体状态是形式重于内容,真正意义上的绩效评估仍然在雏形之中。尽管如此,至少说明各地政府对绩效评估抱有的一种热情,说明从目标考核走向绩效评估已成为发展趋势。

2. 考核主体多元化,基本实现内部评估与外部评估相结合。如前所述,传统的目标考核主要是一种内部控制的管理方式,按照自上而下的基本轴线运行。近年来,众多的地方政府在考核主体方面引入了外部评估,专门设置了群众评估、公众评估的评估维度,设置了相应的评估指标,赋予了相应的评估权重和分值。运用行风评议、效能监察、万人评议政府等形式,突破了单一的目标责任制。在江苏邳州,创新开展了“对人民负责、请人民监督、让人民满意”为主题的“民评三官”活动,邳州人民评议员分为常任评议员和非常任评议员两种,常任评议员负责评议日常工作,非常任评议员从来自基层的各级党人大代表、政协委员以及老干部代表、各社会团体代表、各从业群体代表、外商管理人员代表、和群众代表中抽选,定期轮换。青岛在2006年率先将民意电话调查引入绩效考核,以“民考官”的新路子考核区市党委、政府工作绩效,为市委、市政府一年的工作绩效打分。

3. 考核目标呈现层次性,积极进行过程评估与结果评估相结合的探索。近年来,一些地方政府在考核目标方面引入了新的机制。即使是关注过程,相比起传统的目标体系一经年初确定,便形成了一种较为固定的静态过程来说,新的考核实现了动态管理机制。针对部门工作、尤其是一些中心工作运动变化的特点,一些地方政府推出了意向目标制、机动目标制和附加目标制等形式充分调动考核对象积极性,尽量减少反向控制的倾向。此外,在考核目标方面最为突出的是在不同程度上体现了绩效评估中的结果要素。在绩效评估指标要素中,不仅要包括一般管理活动中绩效的基本要素,包括质量管理要求的要素,还要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,在呈现形态上就会相应表现为作为过程改进或制度改进的结果,如服务质量改进、公众满意度等。也就是说,相对于传统目标考核的目标来说,政府绩效评估更多的关注组织使命的目标。使命是指某个组织或项目工作的基本目的,目的是对工作产出结果的概括性表述,目标是实现目的过程中更为具体的里程碑<sup>[7]</sup>,绩效评估是从战略层面、结果导向上来关注怎样才能制定出“好”目标的问题,是目标考核层面的延展。对此,我们可以从一些地方政府评估指标的设计看出这方面的变化,诸如体现可持续发展理念的万元能耗、绿色GDP、再生资源回收利用率等指标;体现民生理念的就业率、城乡居民收入增长指数、消费对经济的贡献率等指标。

4. 考核标准显露出标杆管理、全面质量管理的现代管理理念。作为政府的管理工具,目标考核与绩效评估在评价形式都要采用一定的标准来衡量政府行为,通过标准的不断调适来促动政府职责的履行。二者在标准设定、评价要素类型归属及与职能管理关系等方面有共通点。但是,从发展形态来看,绩效评估是目标考核的递进、拓展与

深化,是目标考核元素从量变到质变后所呈现出的具体形态。这种发展,既表现在计算方法上从简单的算术加减法发展到运用统计方法进行统计推断,也表现在标准范围上从内部的局部确定法发展到更为广泛的系统整体权衡。近年来,一些地方政府在考核标准方面已经有了明确的积极实践。如南通市“争先创优,创办最优办事环境”的做法,要求职能目标的确定具有先进性,即所确定的社会经济发展目标,横向上要省内、市内、县内领先,纵向上要增幅明显、符合跨越发展要求,基准上要参照各单位主要职能和可能达到的目标。可以说,这样一种思维在某种程度上体现了标杆管理理念。

### 三、迈向绩效评估的关键之举

从政府目标考核走向绩效评估,在价值层面上意味着从对效率、经济效应的关注转向对责任、公平、质量的追求。但这种价值的实现必须以具体的制度及实施机制为载体,使现有转型从理论认知的“应然”转化至实际运作上的“实然”。

#### 1. 开发绩效评估指标体系,建构绩效评估机制的核心载体

众所周知,政府绩效管理已成为整个政府管理中十分重要的内容;在政府绩效管理的完整系统中,政府绩效评估起着元工具的作用;政府绩效评估包含基础理论、指标体系、组织实施和结果运用等诸多环节,其中,开发指标体系是最见功力的部分,是绩效评估区别于其他评价方式的核心标识。要使目标考核真正走向绩效评估,在开发绩效评估指标体系方面,要做好以下两点:

第一,依据评估对象属性制定指标,提升指标效度与信度。关于政府目标考核,现有的转化形态已一般将政府部门分为党政综合服务、经济管理、行政执法及省垂直管理四大类,并依据各部门“三定方案”和本年度政府重点工作,制定了涵盖经济建设、精神文明建设等内容的目标考核体系,大体来说,考核内容较为宏观、粗线条,且目标任务严格限定了所应达到的绝对数值。为此,将有可能存在几种风险:一是这些数字目标往往不能反映出政府绩效中最为关键的东西,导致考评对象更多地受到数据驱使,只在乎在规定期限完成定额目标,而忽视了对质量、效益、公共性等前瞻性层面的关注;二是如果不考虑后果,机械地应用它,可能对个体的目的和行为产生误导,例如可能根据所反映出的每个月拘捕人数而增派警力,可以预见,可能会导致误捕人数的增加<sup>[8]</sup>;三是目标考核内容的模糊性,使考核数据缺乏纵横对比的平台,也将会使考评对象弄清提升组织绩效的着力点。为了保证评估的效度和信度,绩效评估重点关注组织想要达到的任何目标和结果,合适的指标是与工作的使命、目标和预期结果直接相关,代表所关注的绩效维度的内容和程度。在提炼指标上,可以针对评估对象的特质,遵循业已成熟的平衡计分卡模型、关键绩效指标模型、项目工作逻辑模型等,按照一级指标(评估维度)——二级指标——三级指标的思路构建指标体系。这些过程的实现,都回归到准确把握评估对象的特质、发展现状、发展战略等问题上。如以政府提供服务的属性为分析视角,可将政府部门简单划分为政府外

部机关及内部机关,对政府外部机关评估,可从分析其提供服务的过程入手,选取效益指标、投入指标、产出指标、效果指标、合适度指标、质量指标及效率类指标集中体现其对公众导向、服务质量、回应性的诉求;对政府内部部门,则可选取遵守纪律性指标、投入指标、及时性指标、程序改进指标以及内部工作人员满意度指标来体现其基础服务的属性。此外,针对目标考核模式中目标内容数目较多、不够精练的问题,可参照工作分析方法对本系统工作进行分解,从发展导向层面把握考评对象重点工作、中心工作及创新工作,提炼关键绩效指标,增强评估的实效性。

第二,以多元的绩效指标类型为有机载体,彰显评估的价值理性。目标考核较为注重管理工具理性的发挥,关注于管理过程是否围绕目标、目标实现度如何,却忽视了对什么是“好”目标的关注。绩效评估之所以是超越目标考核的管理机制,关键在于其兼具了工具理性与价值理性的双导效应。为此,我们可以以多元的绩效指标类型为有机载体,着实反映评估的双导效应。首先,可以将目标考核中追求总量型的指标发展到结构优化型指标。目标考核模式一般将政府工作分为重点目标和职能目标,促使考核对象在保证完成职能目标之时,存在追求总量提升的导向,但是总量提升可能只表明量上增加、速度增长,并不代表绩效改进、政府公信力增强。为此,应对相关部门工作进行分析,认真分析哪些工作内容、环节真正代表了发展趋势、长期目标,提炼出结构优化型指标,如针对农业局,就可制定“经济苗木森林覆盖比例”这一指标,实现农业产业结构的优化。其次,将过程型指标转化为结果导向型指标。分析现有目标考核模式中的责任书(状),如前所述,考核内容一般表现为投入、阶段性产出、过程性指标,导致过于关注形式而忽视了对结果效应的诉求,为此,可依据绩效要素结构,提炼出成本指标、效益指标、效果指标,这样评估才能带来好的结果及真正的绩效。再者,通过指数、综合系数型数据指标,反映评估要素间相互制约关系,促使组织发展要素间动态平衡发展。在目标考核中,注重单项任务的完成,而忽视了职责之间、任务履行中相互制约关系,割裂了政府管理的有机系统性。为此,深入分析评估对象及评估要素,会发现某些事物是与其它事物存在着相互制衡的关系,而这种制衡状态往往就是某种绩效量度所在。据此,就可提炼出综合性的系数及指标绩效指标。指数是比例变量,可以通过合并多个指标或者组合变量,得到单个的总括性指标。而系数指标则在指标导向上有专指内涵,在指标表现形式也有较为固定的模式,如弹性系数所强调的就是相互制衡的事物发展之间,应该保持同步协调发展的弹性关系,其表现形式为二者增长率之间的比值。如对国土资源局土地储备量必须依据城市经济发展状态科学储备工作,而不是单纯数量上的增加,为此制定了土地储备增长弹性系数(土地储备量增长率与GDP增长率的比值)来反映土地储备的目的与成效。

#### 2. 将绩效评估纳入绩效管理系统,实现局部到整体的蜕变

作为新公共管理运动中最为活跃的元素,政府绩效管理不仅仅是管理思维、管理方式的转变,与以往的行政体

制改革相比,它注重发展一种有机的、整体的、生态的管理方式,是一种刚柔并济的技术性体制改革工具。对于政府绩效管理系统来说,绩效评估是构成绩效管理流程中最为核心的环节,在绩效管理系统中的发挥着元工具的效用。<sup>[9]</sup>但从另一方面来看,元工具效用的发挥不仅取决于评估本身,而且很大程度上取决于相关联的整个绩效管理系统,如绩效战略、绩效控制、绩效沟通等工具效用的发挥,促使目标考核走向绩效评估是整体性、实质上的蜕变。

第一,以绩效战略为导向,使评估关注长远,避免陷入短期效应。目标考核中的“目标”设定,一般以一年为实施周期,且较少考虑到内外部环境、中长期发展等因素影响,严格设定了考核对象所应达到的绝对值目标,而导致目标制定具有明显的短期性,集中体现在对考核部门必须做什么、必须如何做,以及由谁来负责做的具体安排上,注重目标单向度的完成情况。此种模式虽较为具体确定了部门权力和责任,但却过于注重过程控制、阶段性产出效应,割裂了政府绩效与过去及未来发展的关系,助长政府靠台账数字管理政府,片面追求GDP增长及政绩工程。将绩效评估纳入绩效管理系统,最为先导性环节就是绩效战略,它从政府未来着眼,旨在为政府部门寻求和维持持久发展而做出的有关全局的筹划和谋略,是政府组织为自身确定的长远发展目标以及为实现这一目标而制定的行为路线。如平衡计分卡评估模型就是以绩效战略为主旨,确立绩效评估要素,以具体指标为载体,竭力实现长期目标与短期目标、结果目标与过程目标、先行指标与滞后指标的有机平衡。

第二,实行绩效控制,使评估成为持续循环的动态系统。从本质上来说,现有的转化形态虽从字眼上已经表述为目标管理绩效工作、绩效考评机制等,在考评方法、考评主体选取上也已显露出绩效评估的思维,但在实施流程上仍然表现为线性思维,实质上仍属于反向式控制管理。具体来说,在目标确立分解后,它像一张完整的工作计划,指导各个部门、各位公务员按部就班,在接下去的工作中,它又像一张资源控制图,指导着员工向目标迈进。<sup>[10]</sup>这就致使政府目标管理者以“如果A发生,B就会跟随”为管理逻辑,认为目标考核是一个流程性、线性变动的连续过程,认为目标制定、实施及评价产生于一个受控的、有意识的正式规划过程,导致管理者疏于过程控制与监督,评估对象一味去实现定额目标,并不关心自身工作的效果。与目标考核相比,实施绩效评价的目的不在于评估本身,而在于实现绩效的持续改进。换句话说,关键在于将绩效控制理念渗透到各个评估环节、实施步骤中,即将绩效沟通、绩效信息、绩效改进等绩效管理中的子工具运用到绩效评估的各个环节之中,实现持续的绩效控制。如在评估指标设定、评估主体选择等问题上,可以通过绩效面谈制度,使评估双方进行持续不断地反馈和沟通,一起发现问题、解决问题;对于评估结果的运用,不再局限于目标考核中排名、奖惩,而是将其作为发现问题、找出差距,进而调适目标、整合资源的重要依据,对组织进行绩效改进;此外,可通过绩效分析,对政府发展做出预测,形成评估结论后,撰写评估报告,建立评估档案,促使组织认真分析绩效结果

的变化轨迹,有针对性提出绩效诊断意见。通过这一系列的绩效控制策略,使绩效成为一种内在血液,渗入到绩效评估的各个过程之中,以确保评估成为持续循环的动态系统。

绩效评估同样也经历了绩效目标制定、组织实施与控制、绩效结果测评及实施奖惩等流程,区别之处就在于绩效考评将其绩效的理念融入到各个流程中,以指导绩效目标设定怎样才是“好”的目标,组织实施与控制是既有威慑力又有激励效应,绩效结果是体现效度及信度的,此外针对绩效结果运用增加了绩效面谈、沟通及申诉等环节,这些环节的添加,并不是简单堆砌,其目的在于帮助组织及时发现问题及现有劣势,致力于组织的持续改进。因此,绩效评估虽在基本实施环节上与目标考核大体相同,但其发展特性正是区别于目标考核的主要特点。

3. 采用电子化信息评估系统,实现绩效评估自身的绩效

由于政府目标考核发端时间较早,导致在考核信息机制上沿袭了传统的查阅台账、工作总结等形式,致使信息沟通仅在年中或年末检查时,才进行信息交流,考核结果的计算汇总往往以纸质为媒介进行传递。随着绩效评估从形式到内容的逐步转化,综合性系数、指数类绩效指标对绩效数据处理的要求越来越高,传统数据收集方式、统计方式已完全不能适应绩效评估的发展。为此,要推行绩效评估,就应该放眼于全球政府绩效评估发展方式,采用电子化信息评估系统,制定绩效评估系统软件,实现绩效评估自身的绩效。

第一,建立绩效管理信息数据库,为绩效分析提供全面科学的数据来源。政府目标考核的数据来源为工作总结、工作台账、工作报表等纸质材料,且统计样本重复,存在统计口径不统一的现象,从而导致目标考核成为一项翻阅大量统计报表、手工计算的体力劳动,造成了目标考核实施的财力成本、时间成本的增加,也造成了目标考核主体缺乏对考核数据的诊断分析,使目标考核流于形式,为考核而考核。与目标考核不同,绩效评估的实施强调绩效诊断与分析,这些就必须以大量的工作信息数据为前提。围绕绩效评估所建立起来的绩效管理信息数据库,实现了政府日常管理与绩效评估的有机统一,日常的信息数据库信息录入,既是政府工作人员日常工作的原始个性记录,又是整个信息管理系统的有机环节;既是信息资源管理的基本数据,也可以自动化为评估主要业绩指标的支持性数据。

第二,开发设计绩效评估软件,为评估的可持续推进提供技术支撑。绩效评估强调主体多元,多维的评估主体不仅在总体规模、总体结构上比传统的单项评估更为复杂。而且,同一个评估主体中还可以做层次分解,可以细化为总体的评估主体和具体的评估主体,即使是在同一个具体的评估主体中,实际参与的评估者人数构成是不同的,评估者之间相对重要性是不同的。整个评估过程,绩效评估比传统的目标考核要复杂得多。在指标设计和计算公式方面,绩效评估突破目标考核的数量值、平均数的表述方式,综合运用了指数的、系数等数学函数型指标。评

估的计算过程不再是虽然繁琐但却是简单的算术加减方法,这对于众多政府部门和相关人员来说有一定的困难。开发设计绩效评估软件可以保证评估的持续跟进和推广运用。通过绩效评估软件可以具有以下效用:首先是通过基本信息录入,系统会自动生成评估结果,如具体指标数值、指标体系总分、评估对象总体排名等;其次,在评估软件中,统计分析主体可以选择任意部门、任意指标和任意时间,对已经自动生成的评估结果进行比较分析,可以在选取范围内对各个选择对象进行纵向或横向的比较分析,并可以随时提供分析结果数据和分析结果矩阵示意图<sup>[1]</sup>;此外,实行评估软件,运用其开放性功能,根据政府部门发展战略与现状,适宜的删除或修改不符合组织发展导向的指标,添加体现部门发展亮点及主题的指标,为绩效评估的可持续发展提供运行机制;再者,可以将多项交叉性评估内容实行有效整合,避免多头评估。

【参考文献】

[1][9]卓越,赵蕾.公共部门绩效管理:工具理性与价值理性的双导效应[J].兰州大学学报,2006(6).  
Zhuo Yue, Zhao Lei. Public Sector Performance Management: Dual Effect of Instrumental Rationality and Value Rationality. *Journal of Lanzhou University*, 2006(6).

[2]王义.困境与变革:政府绩效评估发展论纲[M].长沙:湖南人民出版社,2007. 124.  
Wang Yi. *Dilemma and Reform: Outlines of Government Performance Evaluation*. Changsha: Hunan People's Press, 2007. p124.

[3]周凯.政府绩效评估导论[M].北京:中国人民大学出版社,2006. 5.  
Zhou Kai. *Introduction to Government Performance Evaluation*. Beijing: China Renmin University Press, 2006. p5.

[4]Peter F Drucker. *The Practice of Management*. New York Harper Press, 1954.

[5]George S. Odion. *Management by Objectives: A System of Managerial Leadership*. Marshfield; Mass-

chusetts Pitman Press, 1965. p26.

[6][英]克里斯托弗·波利特,[比利时]海尔特·鲍克尔特.公共管理改革——比较分析[M].夏镇平译.上海:上海译文出版社,2003. 91.  
Christopher Pollitt, Geert Boukaert. *Public Management Reform—A Comparative Analysis*. Trans. by Xia Zhenping. Shanghai: Shanghai Translation Publishing House, 2003. p91.

[7][美]西奥多·H·波伊斯特.公共与非营利组织绩效考评:方法与应用[M].肖鸣政译.北京:中国人民大学出版社,2005. 7. 59.  
Theodore H. Poister. *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. Trans. by Xiao Mingzheng. Beijing: China Renmin University Press, 2005. p7, p59.

[8][美]约翰·威尔逊.公共服务财政管理[M].高鹏怀,孙健译.北京:清华大学出版社,2008. 227.  
John Wilson. *Financial Management for the Public Services*. Trans. by Gao Penghuai, Sun Jian. Beijing: Tsinghua University Press, 2008. p227.

[10]周卓儒,王谦,韩才义.公共管理部门的目标管理现状及对策研究[J].西南交通大学学报,2003(7).  
Zhou Zhuoru, Wang Qian, Han Caiyi. Current Situation and Countermeasures of Management by Objectives in Public Sector. *Journal of Southwest Jiaotong University*, 2003(7).

[11]卓越,范锦昌.加强警务管理的长效机制[A],郭济主编.绩效政府[C].北京:清华大学出版社,2005. 61.  
Zhuo Yue, Fan Jinchang. Long-term Mechanism to Strengthen the Police Management. In Guo Ji eds. *Performance Government*. Beijing: Tsinghua University Press, 2005. p61.

(作者:卓萍,华侨大学公共管理学院讲师,厦门大学公共事务学院博士生;卓越,厦门大学公共事务学院教授 厦门 361005)

(责任编辑 澹 宁)

The Frontier Direction of Government Innovation: From Objective Appraisal to Performance Evaluation

Zhuo Ping Zhuo Yue

[Abstract] As the government management tool and method, the assessment of target of contemporary Chinese government has its localization characteristics both in formation and function. Development from goal assessment to performance management is the frontier way of government innovation, also the progress of era and level. We already have the very good development power mechanism, in order to prompt target assessment developed to be performance evaluation, performance evaluation mechanism of the core carrier must be constructed, performance evaluation must be included in the performance management system that realizing the development from local to the whole, and the electronically information evaluation system should be used to realize the performance of performance evaluation.

[Key words] government innovation, goal assessment, performance evaluation, evaluation indicator

[Authors] Zhuo Ping is Lecturr at School of Public Management, Huaqiao University, Quanzhou 362021; Zhuo Yue is Professor and Associate Dean at School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen 361005