

# 港澳台地区政府绩效管理的实践与启示

孙杨杰

**摘要:** 政府绩效管理,特别是绩效评估的指标体系设计在整个绩效评估过程中居于核心地位。港澳台地区的政府改革创新实践特别是政府绩效管理的相关经验,对我国政府绩效管理改革有着重要的借鉴意义。因此,在全面了解香港、澳门、台湾地区的政府绩效管理进程,分析比较各个地区的绩效评估指标体系异同后,提出推进我国政府绩效管理改革的建议,包括有选择的借鉴国外经验,设计本土化的绩效评估指标体系;完善评估机构设置;注重公民参与;信息公开透明等。

**关键词:** 绩效管理; 评估维度; 指标体系

**作者简介:** 孙杨杰, 厦门大学公共事务学院博士生 (邮政编码 361005)

**中图分类号:** D63 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672- 6359 (2012) 03- 0105- 04

## 一、政府绩效管理

政府绩效管理可以定义为政府在积极履行公共责任的过程中,在讲求内部管理与外部效应、数量与质量、经济因素与伦理政治因素、刚性规范与柔性机制相统一的基础上,为获得公共产出最大化的过程。<sup>[1]</sup>政府绩效管理是一个包括政府绩效目标、绩效信息、绩效预算、绩效合同、绩效程序、绩效规划、绩效审计、绩效评估、绩效控制和绩效申诉等环节的管理过程。

绩效评估在整个绩效管理过程中,起着承上启下的作用。由于政府的管理目标复杂、产品形态特殊、评估标准难以量化等原因,使绩效评估成为政府绩效管理的难点与重点。而政府绩效评估的指标设计又是整个评估过程中最为核心的构件。明晰绩效评估指标体系是对绩效管理过程的关键把握。

由于繁荣的经济发展环境和开放的文化交流氛围,香港、澳门与台湾地区的政府改革创新实践一直处于亚洲地区的前列,同时,随着近年来两岸四地间政治、经济、文化交往的不断深化细化,政府间绩效管理改革的理念也在相互影响。因此,了解港澳台地区的政府改革创新实践特别是政府绩效管理的相关经验,对我国政府绩效管理改革有着重要的借鉴意义。综上,本文将主要探讨香港、澳门、台湾地区政府绩效管理的做法与特点;分析比较不同地区的绩效评估指标体系,进而提出对我国政府绩效管理改革的一些建议。

## 二、港澳台地区政府绩效管理的实践概况

### (一) 香港特别行政区政府绩效管理概况

总的来说,香港特别行政区政府(以下简称香港特区政府)非常重视政府绩效管理,从1989年大规模的公共部门改革开始,就将公共部门的绩效评估作为绩效管理的核心部分,全面推行。具体做法上要求各个相关公共部门必须建立绩效评估制度,确立和控制一些绩效评估目标,但实际操作中并没有框定一个实施步骤、期限、约束的通则,各个部门可以灵活掌握。

目前,香港特区政府通过绩效评估的积极实践和政府若干部门进行系统试验,已经形成了一套包括四个维度和若干指标的绩效评估体系。如表1所示。

从该指标体系的设计可以明显看出,香港公共部门绩效评估体系基本借鉴了“平衡记分卡”的四个维度:财务维度、顾客维度、学习与成长维度、内部业务流程维度。这不仅是香港政府在改革实践中积极借鉴其它学科领域的已有成果、其它国家和地区公共部门改革先进经验的体现,也是美国政府绩效管理理论与实践在全球风靡的表现。

此外,将目标管理理念融入政府绩效管理的过程中,注重宏观目标与微观目标的衔接,也是香港特区政府绩效管理的一大特色。例如,在相关的法律规范中,《绩效评估的渐进指南》就有专门的一部分,以香港特区政府的斜坡安全部门和民用工程部门为例,设计了确定部门目标、将目标转化为实际行动、确定工作策略、建立策略目标、准

表 1 香港特区政府绩效评估体系

评估维度	主要目的	具体指标
目标维度	测评政府在关键领域和财政绩效中的表现	达到政策目标和关键成效区域中的进步
		预算表现
		各项产出内容的单位消耗
		满足财政收入的要求
		提高市民的满意度
顾客维度	测评各种顾客群体需求的满足程度	顾客的满意水平
		完成顾客型服务的目标
		公众对关键问题和服务的了解程度
过程维度	测评工作过程中的创新与效能	核心过程的效率(比如单位产量/提供的服务)
		实现主要功能的准确性和质量
		形成新的过程或改良
组织和员工维度	测评人员的改进与学习	引入新的过程或创见
		同去年相比较的绩效
		受训员工数量
		信息管理的质量
		全体员工的满意度和士气

注：据《香港公共部门的绩效评估》中资料整理得来

备实施策略和运用策略监测进展等目标管理体系。另外，在几个重要的步骤，都有绩效评估指标体系相配，例如，在第三个步骤，就设有顾客的满意水平、收到的抱怨或称赞的条数、对公众要求或抱怨做出的回应时间、公众的满意水平、公众对地表滑落警告及山崩危险的意识程度、技术团体对数据的接受、服务热线及其使用率等反映顾客维度的具体指标。<sup>[2]</sup>可以看出，作为政府绩效管理的第一步，其绩效目标的设定具体而细致，每一个评估目标都对应一系列具体的针对各部门各项目特点的具体指标，同时，该指标体系还突出体现了对服务、责任、回应等现代民主理念的关注。

在信息化方面，香港特区政府专门成立了“效率促进组”，以保证持续有效地对各个部门的绩效评估进行管理，同时，专门设计开发了一套“顾客满意系统”（CSMS）软件，CSMS由便利、员工、环境、程序和结果五个要素组成，设计科学、操作简便，通过若干个数据和图形，可以比较直观地反映出服务的质量程度。

(二) 澳门特别行政区政府公务员绩效考核制度的概况

90年代的新公共管理思潮孕育了绩效管理的蓬勃发展。曾是葡属殖民地的澳门长期受西方文化影响，企业化政府的观念对其施政理念产生了重要的示范性效应。澳门特别行政区政府（以下简称澳门特区政府）也在行政改革中积极贯彻公共服务质量和顾客满意的施政理念。就政府绩效管理实践来看，澳门特区公务员绩效考核制度的改革最具代表性。

澳门特区公务员绩效考核制度的前身是1989年12月21日第87/89/M号法令通过的《澳门公共行政工作人员通则》，该《通则》第161条至173条对“工作评核”作了规定，并由第75/85号批示通过实施的细则。具体来说，共有11个评核项目：工作素质、工作数量、进修、责任感、工作上之人际关系、出勤及守时、主动性及创造性、物料

保存、对安全之重视、与公众之关系、领导才能。《澳门公共行政工作人员通则》的颁布实施，标志着澳门公务员绩效考核制度的正式建立。《通则》所设定的工作评核机制具有类似美国式“图表测度法”的评核制度和法国式的考核制度的共同特点，<sup>[3]</sup>使公务员更加清楚管理的工作要求和个人的任务重点，在提升公务员队伍的整体素质、提高行政管理效率等方面发挥了重要的作用。

随着政府管理不断创新，公民需求日益多样化，推行十余年后，旧制度显然已不适应政府绩效管理的需求。自2000年起，以专门负责评核制度改革的机构——澳门行政暨公职局着手改革旧的绩效评核制度。2004年8月9日，经过多年酝酿的《澳门特别行政区公共行政人员工作表现评核制度》正式公布于公报上，成为澳门公务员评核的新制度依据。该制度包括公共行政工作人员工作表现评核原则（第8/2004号法律）、公共行政工作人员的工作表现评核一般制度（第31/2004号行政法规）、评核咨询委员会的设立组成及运作规制（第235/2004号行政长官批示）三部分内容，原则自2005年1月1日始正式生效，用以取代旧的工作评核制度。评核方式包括对平常评核、对主管的评核、特别评核和简要评核四类，每一种方式都包含：制定评核人、评核人会议、评核会议、自我评核、评分与认可六个步骤。注重程序上的保密。新评核制度所规定的评核项目如表2所示。

表 2 澳门特别行政区公共行政工作人员工作表现评核体系

评核项目	必须评核项目	可选择性评核项目
具体内容	工作成效	主动性及自主能力
	责任感	革新及创造力
	不断改善工作	资源管理
	适应性及灵活性	团队工作
	工作上的人际关系	与公众的关系
	在工作岗位的勤谨态度	团队的领导及及管理
	工作时间的管理	协商与决策
		工作上的使命感

注：据《澳门特别行政区公共行政工作人员工作表现评核制度》整理得来

新旧制度最明显的变化就是将旧评核制度的11项评核项目改为7项必须评核项目和8项按照职务的性质而决定是否采用的可选择性评核项目，从而避免了评核人（即主管）对评核项目选择的主观随意性。而且，更加具体、清晰、明确的评核项目分类降低了评核人的工作负担，可以提高评核效率，克服评核人与被评核人之间不必要的误解。

同时，澳门特区政府还将ISO质量管理体系引入公务员绩效管理，通过改革公务员工作表现考核制度来强化对公务员工作表现的控制，从而优化现有的行政业务工作流程。例如，澳门特区政府在1999年的施政报告中对施政和公职领域提出了“研究ISO9000质量标准管理系统在公共部门应用”的计划。倡导通过将所有环节的岗、权、责档

化、系统化和过程控制程序化，实施内部质量审核和有效自我改进下的全面质量管理模式。总的来说，无论是公务员绩效考核制度的改革，还是ISO质量管理体系的导入，都是以过程的标准化以及加强对公务员工作过程的监控作为基本取向，其体现的是一种过程导向的绩效评估，而非结果导向或公民导向的绩效评估。<sup>[4]</sup>

### (三) 台湾地区政府绩效管理概况

政府绩效管理备受重视与70年代的英国撒切尔夫人推动行政革新所引起的世界各国政府再造风潮息息相关。台湾政府的绩效管理实践，也是在这一背景下，师法世界各国的政府再造运动，所进行的一系列以“绩效导向”为改革重要核心价值之一的政府改革工程。其主要内容是“行政院研究发展考核委员会”（以下简称“行政院研考会”）和人事行政局分别主导推动的行政机关“施政绩效评估”和“绩效奖金”制度。

施政绩效评估制度包括组织绩效、计划（政策）绩效及个人绩效三方面。其中，个人绩效与“绩效奖金”制度因预算冻结问题不便考虑，组织绩效和计划（政策）绩效的总体指标设计如表3所示。

表3 台湾政府组织绩效和计划（政策）绩效的总体指标设计

评估维度	主要目标	指标设计
业务层面	各策略目标	共同性指标 (行政效率、服务效能)
		个别性指标
内部管理层面	人力	人力资源发展
	经费	预算成本效益
	电子化政府	电子化政府类型指标
	促进民间参与公共建设	促进参与型指标

可以看出政府对计划（政策）绩效的重视。政府将各策略目标作为业务维度的主要内容单独评估，使各机关的政策方案或计划执行成果作为客观的问责标的，以检测政府对人民需求的响应能力。施政绩效评估制度对各部门内部管理流程的考核主要从四个层面进行，也在一定程度上借鉴了平衡记分卡的四个维度。而且，整个施政绩效评估强调成本、结果导向及顾客导向的观念；注重计划绩效对组织绩效的促进作用。

台湾政府的绩效管理方式及运作架构，也在很大程度上参考了美国政府绩效管理理论与成果。例如，“行政院研考会”2002年所办理的行政机关绩效评估的制度设计是参考美国克林顿政府的“政府绩效与成果法”（Government Performance and Results Act, GPRA）的规划内容；而近几年，则是参考美国布什政府推行的“总统管理议程”（President's Management Agenda, PMA）进行评估方式与标准的修正，增加机关“核心制度”的评比。此外，利用交通标志不同颜色的概念，建构各机关行政改革的绩效色彩管理机制，让各机关的努力成果能更容易呈现，也是效仿布什政府推行“总统管理议程”时所采用的特殊方法。<sup>[5]</sup>

为了推动政府绩效管理的网络化，在政府服务网（government service network）的基础上，“行政院研考会”于2005年建置了政府计划管理信息网（Government Project Management network, GPMnet）。作为政府实施计划管理的重要机制，GPMnet 具有重要的作用。

首先，“行政院”与所属各机关都要将所有政府计划录入该信息网，这样，分散于各机关的信息就可以得到整合，便于公众和不同部门的政府工作人员随时查阅相关信息；其次，GPMnet 中设定有计划的衡量指标，追踪计划从规划、执行至评估整个生命周期，在规划阶段，每一个部门必须设定4年策略计划与年度计划，经过期初评估后，确定年度计划。计划执行阶段，GPMnet 设定有定期追踪功能，可执行计划调整与撤销，同时，具有三级考核制度，相关部门考核、上级部门考核与机关自行考核，以监督检查人力资源、预算分配与执行进度是否按照预定进度执行；最后，为了确保计划绩效并将成果公布，政府计划管理信息网设有计划绩效评估报告，相关信息对政府所有机关与社会大众公开。如上，政府计划管理信息网兼具绩效管理、问责与公众参与的特质，可以有效落实优质的公共治理。<sup>[6]</sup>

## 三、总结与启示

全面了解港澳台地区政府绩效管理进程，对推进我国政府绩效管理改革也大有裨益。

### 1. 有选择的借鉴境外经验

港澳台地区在实施行政机关绩效管理做法上，其相关制度设计大多参考美国的绩效规范内容。香港公共部门绩效评估体系引入了“平衡记分卡”；台湾效仿布什政府推行“总统管理议程”时所采用的利用交通标志不同颜色的概念来建构各机关行政改革的绩效色彩管理机制的方法；澳门公务员绩效评估机制中具有类似美国式“图表测度法”的考核制度和法国式的考核制度的共同特点。

美国联邦政府自1949年胡佛委员会提出“绩效预算制度”以来，已历经多次绩效管理制度的变革。从克林顿政府的“政府绩效与成果法”（GPRA）、小布什政府的“总统管理议程”（PMA）和“方案审核评等工具”（PART）及奥巴马政府所签署的“透明和公开政府备忘录”（Transparent and Open Government memo）等<sup>[7]</sup>具体绩效管理做法的推动，已逐步塑造出美国联邦政府内部的绩效文化。上述地区虽然借鉴了国外的不少做法，但都是建立在本土化绩效文化基础之上，结合该地区现状所进行的二次改良。

因此，我国借鉴港澳台地区经验或国外经验时，更应考虑到各种改革做法背后的特殊历史背景，有选择的引入借鉴，设计本土化的绩效评估指标体系。除了推进在不同时期上的不同侧重点和实行策略，更着重于学习对于如何有效提升政府施政表现、提高绩效能力的思考。

### 2. 完善评估机构设置

目前，我国有21个省（区、市）、新疆生产建设兵团

和一些国务院部门建立了不同类型的绩效管理领导体制和办事机构。作为主管全国政府绩效工作的中央机构——“中央纪委监察部绩效管理监察室”主要承担三项职责：一是组织开展政府绩效管理情况调查研究和监督检查工作，指导协调各地区各部门绩效管理监察工作；二是组织开展党政领导干部问责情况的监督检查工作，协调党政领导干部问责事项的调查处理；三是组织开展国务院部门行政审批制度改革工作，指导各地开展相关工作。<sup>[8]</sup>同时，绩效管理监察室还建立了“政府绩效管理工作部际联席会议制度”，联席会议由监察部、中央组织部、中央编办、发展改革委、财政部、人力资源社会保障部（公务员局）、审计署、统计局、法制办等9个部门组成，监察部为牵头部门。监察部部长为联席会议召集人。联席会议办公室设在监察部，日常工作由绩效管理监察室承担。而台湾地区“行政院研考会”的内部设置为：主任委员一名，负责研考会的全面工作。委员11人左右，由主任委员聘请专家学者担任，任期2年。委员会议原则上3个月举行一次，必要时召开临时委员会议，由主任委员负责召集。<sup>[9]</sup>与台湾地区研考会相比，现行联系会议制度不够规范化、专业化。应在人员安排中考虑专家学者、专职人员的席位，避免跨部门兼职现象，推进绩效管理工作的专业化、职业化进程。

地方机构中以“效能办”作为各党政机关为各部门提高工作效率而设立的监督、督促部门。以市一级来说，市效能办属于市委市政府临时性常设机构，工作重点是对机关及其工作人员行为的约束，调动工作人员的积极性、主动性和创造性，不断提高工作人员的办事效率和工作能力，提高为人民服务的质量。类似于香港对各个部门的绩效评估专门成立的“效率促进组”。但效能办的工作目标过于强调对人的监督，缺少对重要施政计划的规划、执行的监督与评估，这也是绩效管理工作重心所应平衡的问题。

### 3. 注重公民参与

政府绩效管理中的公民参与不仅仅是单纯的向公众提供信息，更重要的是将绩效评估信息与国家政策网络智库相连接，使政府政策制度过程直接纳入公众参与，汲取民众建议，从而落实公共治理中的问责与公众参与两项重要价值。

台湾绩效管理中的政府计划管理信息网定期提供绩效信息给社会大众，并将公民意见纳入政府政策制定过程，协助政府计划的绩效管理就是很好的范例。虽然澳门公务员绩效考核制度并没有将“自我评核”的结果纳入被评核人的最终评分内，但其制度的本意是让评核程序的参与人明晰评核程序、了解被评核人的想法等，体现了公民参与的思想。

因此，以“为人民服务”为根本宗旨的我国政府在绩效管理中更应加强对官僚体制之外的公民的重视，通过合理的制度安排，将公民参与实践融入绩效管理机制，克服传统文化中的“敷衍”、“守旧”、“无为”等思想造成的政治冷漠障碍，引导和培育公民社会责任感的普遍建立，鼓励公众通过各种渠道参政议政，把公民参与纳入政府绩效

管理过程，并将公众意见建议最终纳入政府政策制定的考量。

### 4. 资讯公开透明

台湾的政府计划管理信息网是政府对外公开信息的窗口，政府绩效管理的相关法规、绩效计划、操作流程、考核结果等都可以从这里查阅。各级政府也会定期发布绩效报告，接受社会大众的监督。澳门行政公职局网站上也可以随时查阅到“面向政府服务”、“面向市民服务”、“服务资讯”的公务员事务信息、行政事务管理信息、人力资源统计资料等等。虽然我国部分地方政府已建立了“信息公开目录”，可以及时在互联网上搜索到政府绩效管理信息，但还有大部分省市没有建立起便捷的信息服务平台。就我国绩效管理监察室来说，虽然它已于2010年7月20日正式组建，但其网站至今还处于“正在建设中”，信息公开相对滞后。

目前，我国政府正以构建“服务政府”、“法治政府”、“责任政府”为执政目标，这些目标的达成无不建立在“透明政府”的基础上。惟有将政府管理置于公众的视野与监督之下，才能形塑廉洁、高效、负责的现代政府。《中华人民共和国政府信息公开条例》更是明确要求各行政机关“扩大公开范围、丰富公开内容、拓宽公开渠道、完善公开机制、规范公开流程”。

当然，我国政府信息公开应在协调好国家、个人机密和隐私保护问题的前提下，切实保障公民的信息需求得到有效满足，使信息资源得到充分的开发利用。具体来说，首先需全力克服信息公开中可能出现的各种问题，包括地区差异性造成的资金短缺、技术落后，以及各部门信息的复杂性与多样性等问题；然后拓展信息交流渠道，建立顺畅、高效的信息服务平台，为公众提供兼具权威性、时效性和真实性的政府信息。从而为公众参与绩效评估、监督政府管理，提供良好的资讯环境。

### 参考文献：

- [1] 卓越. 政府绩效管理概论[M]. 北京: 清华大学出版社, 2007. 2
- [2] 张再欣. 香港公共部门的绩效评估[J]. 中国行政管理, 2006, (3): 27.
- [3][4] 严海娜. 澳门公务员绩效评核指标体系分析及其借鉴[J]. 公共管理学报, 2007, (2): 45. 6.
- [5][7] 胡龙伟, 张国伟. 美国绩效管理改革做法[J]. 研考, 2010, (6): 27. 24.
- [6] 郭昱莹. 政府绩效管理与执行力建构[J]. 研考, 2009, (4): 34.
- [8] 中央纪委监察部绩效管理监察室工作速写[N]. 中国纪检监察报, 2011-07-25.
- [9] 郭怀贤. 台湾地区政府绩效管理的实践与启示[J]. 理论探讨, 2011, (5): 248.

(责任编辑 马晓黎)