

Analysis and Enlightenment of Current Government Performance Management

Zhichao Li, Jianxin Hao

Tianjin University of Commerce, Tianjin
Email: 441502707@qq.com

Received: Dec. 26th, 2016; accepted: Jan. 10th, 2017; published: Jan. 13th, 2017

Copyright © 2017 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

Abstract

This paper mainly analyzes the viewpoints of mainstream scholars in China, and points out that there are some problems in the current government performance management, such as the backwardness of performance management concept, the strong constraints of performance management system, the dislocation of performance management function and the low performance evaluation. In the process of improving performance management, we can learn from the new public management model and strengthen the performance evaluation based on crisis management, to improve and innovate the current government performance management.

Keywords

Performance Management, Problem of Performance Management, Model Innovation and Improvement

当前政府绩效管理的分析及启示

李志超, 郝建新

天津商业大学, 天津
Email: 441502707@qq.com

收稿日期: 2016年12月26日; 录用日期: 2017年1月10日; 发布日期: 2017年1月13日

摘要

本文主要是对国内主流学者的观点进行了梳理和分析，指出在当前的政府绩效管理中存在着绩效管理理念落后，绩效管理体制束缚性强，绩效管理职能错位和绩效评估低下等问题。在绩效管理改善的过程中，我们可以借鉴新公共管理模式，强化以绩效评估为基础的危机管理等方式来对目前的政府绩效管理进行创新和改善。

关键词

绩效管理，绩效管理问题，模式创新与改善

1. 引言

政府绩效管理是指公共部门在履行公共职责的过程中，在追求内部管理责任与外部社会效益、经济效益相统一的基础上，获得公共产品效益最大化的过程。以绩效为导向的政府管理运营模式开始于 20 世纪初的美国，当时纽约市政府积极转变政府职能，探索构建服务型政府，从社会服务角度分析效率和效能问题，以此来评价政府管理模式的有效性。在中国，随着政府目标责任制的推行，从中央到地方都在强调转变政府职能，构建服务型政府，政府绩效管理受到了广泛重视。现在我国正处于政府体制改革的重要阶段，在绩效管理中存在着一定问题，需要加以改善。

2. 当前政府绩效管理体制中存在的问题

2.1. 政府绩效管理理念落后

政府绩效管理理念是政府在从事公共管理以及提供公共产品和公共服务的过程中遵循的基本原则和指导理念，很大程度上规范着政府的行为取向。马成祥认为，我国由计划经济体制向市场经济体制转变的过程中，积极推进与社会主义市场经济体制相适应的行政管理体制改革，创新政府管理模式，使政府职能边界得到了明显的界定，政府效能得到了有效的提升。但在传统行政模式下形成的“官本位”理念、“权力本位”理念和人治理念不同程度的在相当一部分政府部门和政府工作人员身上存在。这些重权力轻责任、重管制轻服务、重数量轻质量的理念已经严重影响了政府绩效管理行为的取向与政府效能的提升[1]。

2.2. 政府绩效管理体制上的束缚

王义等人认为，政府绩效管理体制变革和政府职能转变不到位，是制约政府管理模式创新的重大障碍，也是影响我国政府管理模式创新的深层次问题[2]。朱光磊认为，难以解决的主要体制性原因就是职责同构[3]。一些社会矛盾和问题长期得不到解决和政府管理体制方面存在的问题直接相关。如分税制导致的财政分割使得乡村公共事业发展缺乏资金，这就降低了地方政府管理行为的效率和质量。目前来看，国家机关之间和行政部门之间的横向职责分配已基本明确，但中央与地方关系之间的矛盾较大，这就需要打破职责同构，科学规划中央与地方的关系，合理调整政府纵向间职责配置。

王健等人认为，造成当代中国区域经济一体化与行政区划冲突的根本原因在于政府职能的转变尚未完全适应市场经济的发展需求，并非行政区划本身，而区域的界限永远都是存在的，所以行政区划的调整并不能彻底解决“行政区经济”所带来的问题[4]。在对行政区划进行调整时，会产生新的“行政区经

济”现象，承担巨大的时间和物力成本。政府绩效管理体制的另一大弊病就是科层制，这可以说是计划经济的后遗症。吴玉宗认为，我国的计划经济时代的政府是全能主义的政府，它控制了整个社会的所有资源，拥有无限的权力[5]。科层制讲求计划和控制，并非为社会和公民服务，所追求的管理目标就是让社会安稳、人民顺从，管理的方式主要是惩办主义。不可否认的是在目前的一些单位还是存在着“门难进、事难办、脸难看”的弊端，这就是科层制的体现。当然，随着全面依法治国的推进，随着社会法治化进程的加快，随着服务型政府的构建，传统的地方管制型政府愈来愈多的受到人民和媒体的质疑，社会各界对建设服务型政府的监督力度和曝光度也不断提高。

2.3. 政府绩效管理的职能转变不到位

目前我国的政府绩效管理存在职能转变不到位、条块分割、多头管理的弊端。比如，唐健飞在对上海自贸区的研究中就发现，当地应该探索建立与国际投资和贸易规则体系相适应的行政管理体系，合并相似的管理程序，精简职能部门，以培育国际性、市场化、法治化的营商环境，但当地现行管理体制仍然没有突破传统保税区管理体制的局限性[6]。从纵向上看，上海自贸区除了直接受上海市地方政府管理外，还受制于中央各个职能部门，受管部门过多就会造成政出多门、规章不一，极易引发管理冲突。同时，在横向上，上海自贸区还易受到不同管理部门权利和利益牵绊。对于多头治理，俞可平认为，党和政府不同的职能部门往往成为其所管辖行业的民间组织的主管部门，如各级党委组织部通常是同级党建研究会的主管单位，统战部是同级统战理论研究会的主管单位，文化厅局是各种民间文化团体的主管单位等等[7]。

2.4. 政府管理绩效评估有待提升

温家宝总理曾指出：“绩效评估是引导政府及其工作人员树立正确导向、尽职尽责做好各项工作的重要制度安排”；“要抓紧建立政府绩效评估制度，科学评估政府工作人员履行职责的情况”。绩效评估的有效性，在很大程度上直接取决于信息本身及传输的数量和质量。蔡立辉认为，政府绩效评估极大地改进了政府对公共事务管理和公共服务传递的方法与技能，充分显示了政府绩效评估的管理功能[8]。

严格意义上讲，政府绩效评估所追求的公共责任与为民服务的管理理念会改变权力的制约形式，权力制约不单单局限于法律法规，而是由“法律意识”转变为“服务意识”，由谨遵法律规则转变为实现严明的绩效目标控制，将竞争机制、公共责任机制和服务意识根植于政府管理之中。但是在目前的绩效评估中往往缺乏常规的政府产出信息。政府不直接参与市场上的商品交易，因此，对提供的产品和服务常常缺少来自市场上的反馈信息。产品或服务提供多少，人民对产品和服务的评价及需求程度，以及对政府的各种服务或服务的不同组合的偏好如何等，政府很难及时把握准确信息。政府信息不对等，再加上人民往往很难判断或者清晰表达，就使得政府很难做出准确的绩效评估。在政府机关，经常会出现这些情况：或者没有管理信息系统，或者有管理信息系统但不能提供评价工作绩效的信息，或者提供的绩效管理信息不够准确以致资料不完整、资料无法与当初预定的目标相联系等现象。这些都从客观上大大增加了政府绩效评估的难度。

3. 政府绩效管理模式的创新与改善措施

进行政府绩效管理模式的创新，就要打破以往计划经济体制下形成的“全能政府”形象，改变政府作为社会唯一治理者对社会事务无所不包的局面，实行政企分开、政事分开[9]。

3.1. 借鉴“新公共管理模式”

20 世纪 70 年代以来的行政改革，表明一种新的行政模式的出现，即“新公共管理”，它的变革意义在于政府的公共政策和公共管理的社会化。“新公共管理”在主体与客体、权力与服务、效率与成本、

个体利益与公共利益等诸多方面实现了中心与边缘的位移, 力图从根本上解决管理行政公平与效率不可兼得的矛盾, 所要解决的问题是使政府走出财政危机、管理危机和信任危机的困境[10]。陈振明认为, 当代西方政府改革的“新公共管理”模式对于深化政府绩效管理改革, 合理协调政府与市场、企业及社会的关系, 完善宏观调控机制, 提高政府行政效率很强的参考价值[11]。

为了解决政府绩效管理的职能分化、形式主义、官僚主义、财政不稳定等问题, 新公共管理提出了许多应对措施, 例如简政放权、规范合并政府职能、压缩管理、打破政府垄断、公共服务社区化、BOT业务外包等举措, 更加倾向于公共管理社会化。陈振明认为新公共管理主要强调以下八点: 职业化管理; 明确的绩效标准与绩效评估; 项目预算与战略管理; 提供回应性服务; 公共服务机构的分散化和小型化; 竞争机制的引入; 采用私人部门管理方式; 管理者与政治家、公众关系的改变[12]。“新公共管理”强调政府绩效管理权力的下放, 这便意味着部门领导要负更大的责任, 他们要参与到更多的公共决策事务和政治事务之中, 这也与我们目前的政府体制改革是相通的; 同时, 借鉴市场机制, 要用市场的力量来改造政府, 引入竞争机制, 在各个公共部门间以及公共部门和私人部门间展开竞争, 以缩小政府管理范围, 精简政府人员, 提高公共物品及服务供给的效率, 形成市场检验、优胜劣汰的局面。

3.2. 以绩效评估为基础的政府危机管理

20 世纪 80 年代以来, 政府改革的主旋律是公共服务市场化, 更加偏向社会化, 强调权力非集中化, 评估逐渐以结果为本、追求人民至上。政府绩效评估, 为这些改革提供了途径和方法, 可以促进政府市场机制的形成。彭国甫认为绩效评估对于政府部门竞争机制的建立和健全的作用主要表现在政府机关内部及其与公众的关系上。在政府机关内部, 绩效评估及在此基础上的横向、纵向比较有助于形成竞争氛围, 促使政府机关提高服务质量和工作效率; 在政府机关与公众的关系上, 绩效评估通过提供各个政府机关的绩效信息, 引导公众正确选择, 迫使政府机关提高服务质量和效率[13]。

张成福认为, 以绩效为基础的危机管理, 即全面危机管理所强调的是以绩效为基础的管理, 为了实现有效的危机管理, 政府必须设立危机管理的绩效指标。正如联合国所强调的那样, 政府危机管理的指标必须具有可持续性(能够持续较长的时间)、可衡量性(明确界定成功的标准)、可实现性(在政府确定的时间范围内能够达成)、相关性(能够满足各种危机和灾变管理的要求)和及时性(满足近期和长远的需要)。此外危机管理的绩效指标还必须明确和具体, 且富有弹性, 能够被政府部门和社会接受、有机的与政府管理工作相整合。当然, 仅有危机管理的绩效指标是不够的, 还要进行绩效的管理, 这包括绩效的衡量、绩效的监控、以及持续不断的绩效改进等[14]。全面整合的危机管理体系, 是一种危机管理的基本制度安排, 富有危机管理的哲学和理念, 是一套危机管理的整合流程和科学方法。

3.3. 推进服务型政府变革, 探索新的绩效管理模式

与发达国家相比, 我国政府绩效管理存在着成本高, 效益低的问题, 并不能完全适应经济全球化的要求, 政府绩效管理模式创新面临巨大的外部压力。徐云等认为, 地方政府绩效管理模式创新要满足三个条件: 第一, 主体条件。变革是需要付出成本的, 制度创新主体也就是地方政府要有创新成本的支付能力且愿意创新。第二, 组织条件。创新型组织必须能够增进其成员的利益, 满足其对权力和财富, 特别是对权力的追求, 以减少变革中的阻力。政府绩效管理模式创新的总方向是政府向社会和企业下放权力, 释放市场活力, 增强企业自主权。第三, 文化条件。创新组织的文化必须能够克服“搭便车”问题[15]。

吴玉宗认为, 建设服务型政府, 包括从服务理念到职能结构, 再到行为方式的变革, 是政府的根本变革方向, 有助于我们转变政府职能, 推进绩效管理。服务型政府的建设不能简单化、庸俗化, 应该从

政府全面创新的高度来审视服务型政府的建设, 在实践和观念上大胆的创新, 才能有效推动我国的绩效管理创新。服务型政府涉及的层面非常的多, 在进行建设的时候, 应该从多个层面入手, 用崭新的理念和思路去开展服务型政府建设[16]。

4. 政府绩效管理的启示

政府绩效管理是公共管理及变革的核心工具, 包括行政管理理念、行政行为和体制改革的全面改进, 是适应时代发展需求, 对于进一步强化政府效能, 提升行政执行力和有效性有重要意义。

在绩效管理改善的过程中, 市场竞争机制能够有效调节的, 社会能够自律管理的, 公民、法人或者其他组织能够自主决定的事情就交由其具体负责, 政府不要过多的干预。此外, 为减少改革阻力, 需要高层政治领导者的直接领导和参与; 凭借资源支持系统, 通过法律法规、制度政策的作用; 整合组织和社会协作, 全程进行绩效评估和绩效监控; 统筹协调各单位各项工作、指标化落实、构建内外部评估体系; 切实把各地区年度经济建设和社会发展目标落到实处以有效的预防和处理各种危机, 从而实现公共服务的顺利进行, 确保公共利益以及人民的生命财产安全, 实现社会良性运转。

参考文献 (References)

- [1] 马成祥. 新公共管理视角下我国政府管理模式创新[J]. 改革与开放, 2011(4): 80-81.
- [2] 王义, 庄海燕. 政府管理模式创新的障碍及破解对策[J]. 青岛农业大学学报(社会科学版), 2007(1): 30-32, 40.
- [3] 朱光磊, 张志红. “职责同构”批判[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2005(1): 101-112.
- [4] 王健, 鲍静, 刘小康, 王佃利. “复合行政”的提出——解决当代中国区域经济一体化与行政区划冲突的新思路[J]. 中国行政管理, 2004(3): 44-48.
- [5] 吴玉宗. 服务型政府: 概念、内涵与特点[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2004(2): 406-410.
- [6] 唐健飞. 中国(上海)自贸区政府管理模式创新及法治对策[J]. 国际贸易, 2014(4): 27-32.
- [7] 俞可平. 中国公民社会: 概念、分类与制度环境[J]. 中国社会科学, 2006(1): 109-122, 207-208.
- [8] 蔡立辉. 政府绩效评估的理念与方法分析[J]. 中国人民大学学报, 2002, 16(5): 93-100.
- [9] 王义, 庄海燕. 政府管理模式创新的障碍及破解对策[J]. 青岛农业大学学报(社会科学版), 2007, 19(1): 30-32, 40.
- [10] 张康之. 论政府的非管理化——关于“新公共管理”的趋势预测[J]. 教学与研究, 2000(7): 31-37.
- [11] 陈振明. 走向一种“新公共管理”的实践模式——当代西方政府改革趋势透视[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2000(2): 76-84.
- [12] 陈振明. 评西方的“新公共管理”范式[J]. 中国社会科学, 2000(6): 73-82, 207.
- [13] 彭国甫. 对政府绩效评估几个基本问题的反思[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2004, 28(3): 6-11.
- [14] 张成福. 公共危机管理: 全面整合的模式与中国的战略选择[J]. 中国行政管理, 2003(7): 6-11.
- [15] 徐云, 袁久红, 江德兴. 试论地方政府管理模式创新的动力、条件与方式[J]. 华东船舶工业学院学报(社会科学版), 2002, 2(4): 46-49.
- [16] 吴玉宗. 服务型政府: 概念、内涵与特点[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2004, 25(2): 406-410.

期刊投稿者将享受如下服务：

1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
2. 为您匹配最合适的期刊
3. 24 小时以内解答您的所有疑问
4. 友好的在线投稿界面
5. 专业的同行评审
6. 知网检索
7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击：<http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱：ass@hanspub.org