

公共部门引入绩效管理相关问题分析

方宏伟,朱慧^①

(江苏省委党校 行政学教研部,江苏 南京 210004)

[摘要] 绩效管理满足了现代行政对管理工具的价值理性和工具理性的需要。绩效管理源自私人部门,将其全盘引入公共部门存在着动机、技术、观念和制度障碍。绩效管理对公共部门的价值在于它的责任机制、结果取向和动力机制,相应地,公共部门应加强社会互动,建立分散治理体制,改革人力资源管理和其它配套制度,以使绩效管理真正能在公共部门中发挥作用。

[关键词] 公共部门; 绩效管理; 引入

[中图分类号] C93 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2008)04-0039-04

尽管源自私人部门的绩效管理在我国一些公共部门受到青睐和得到应用,但要进一步得到推广和正确运用,相关的一些问题都应该加以探讨,诸如,绩效管理对公共部门有何价值?公共部门官僚体制是否适合绩效管理有效运行?如果存在运行障碍,应如何调适?

一 公共部门引入绩效管理的价值分析:工具与价值理性的视角

传统公共行政强调工具价值,认为价值问题应由政治层面解决。这种观点在后续的新公共行政、公共管理和公共服务理论中得到扬弃,政治与行政不可分成为现代行政理论的共识。因此,在考察一种公共管理模式或工具是否能运用于公共部门,必须同时考虑其在实现工具理性和价值理性方面的功能。

工具理性的基本要求是选择最有效的手段以实现既定目标,或者说以手段的最优化作为理性的最高要求。^[1]如果一种管理模式或工具能促进公共目标的实现,就可以说,其对公共管理具有工具理性。绩效管理模式在公共部门中可以衍化为一系列管理工具,广泛适用于公共部门各管理领域,促成公共目标实现。在内部管理关系中,有公务人员绩效考核和绩效申诉;在行政立法领域,有绩效规制和绩效预算;在公私伙伴关系中,有绩效合同;在行政监督中,有绩效监督和绩效审计。这些绩效工具的工具理性都是以公共绩效评估为切入点,以绩效控制和绩效改进来实现,其中包含了以下几种机制:其一,目标实现的控制机制。在行政过程中,行政主体根据经验预测未来绩效,通过发现未来绩效与绩效目标的差距,实施行政过程控制、修正,这实际上是一种

根据事先的自我评估而进行的前馈控制。其二,激励与约束机制。公共部门绩效管理内在地包含绩效奖惩,绩效奖惩将公共目标实现与公务人员的个人利益结合起来,从而激励有利于达成目标的行为,约束偏离目标的行为。其三,映射机制。通过绩效目标与绩效结果对比分析,可以映射出行政过程中人员素质、组织机构、行政流程和保障措施等方面的问题,从而完善相关制度。

价值理性是指“通过有意识地对一个特定举止的无条件的固有价值纯粹信仰,不管是否取得成就。”^[2]公共行政的价值理性关注的是公共行政政策、制度、工具及其运行要与相应的行政思想、文化、价值观相配合,或者说,行政措施只要有培育、弘扬、促进公认行政价值观的功能,这种行政措施就具有价值理性。传统公共行政强调经济、效率、效果,现代公共行政的价值观得到扩张,在保留传统价值观的基础上,充实了质量、回应性、公平、责任等要素。公共部门绩效管理作为一种行政管理方式能够容纳这些价值理性。其一,扩张绩效内涵,以包容公共行政价值理性。在私人部门中,绩效核心内涵是利润及其演化的成本、收益、服务态度等,绩效是以组织利益为价值取向的,而公共部门的价值取向是以公众需求为目标,其价值内涵相对于私人部门具有广泛性。公共部门在绩效管理中,要实现公共部门的价值理性,可通过扩充绩效内涵,将公共部门特有的诸如公平、回应性等价值转化为可识别的、可测量的绩效指标,纳入绩效管理范畴,通过其特有的工具理性得以实现。其次,公民对公共部门的利益诉求实质上就是现代公共行政的价值理性,通过公民参与绩效管理,表达绩效要求,反映绩效结果,不仅是向公共行政灌输价值理性,而且提供实现的动力机制。其三,公共部门绩

[收稿日期] 2008-05-20

[作者简介] 方宏伟(1972-),男,安徽枞阳人,江苏省委党校行政学教研部讲师,南京理工大学经管学院博士研究生。

^①江苏省委党校硕士研究生。

绩效管理就是通过绩效评估,考察行政效果,其本质就是一种对公共管理责任的检验,就是一种责任机制。正如英国学者拉森和斯图尔特所言:对公共部门进行绩效评估和绩效管理,是体现责任的基本要素,如果没有一个有效的工具对责任作出判断,那么公共组织也就失去了合法性的权威基础,因此绩效评价和绩效管理应当被视为公共领域的责任量度工具与实现途径。^[3]

可见,绩效管理特质及其运行机制与现代公共行政价值具契合性,可以成为公共行政可资利用的管理工具。

二 公共部门直接引入绩效管理的障碍分析:与私人部门对照

绩效管理在私人部门中的发展已形成了固定化的模式,其核心思想是以绩效评估、绩效奖惩为诱导机制,激发人力资源潜力,优化工作流程,从而实现经济利润最大化为目标。绩效管理是适应私人部门的环境而发展的,直接引入公共部门,不可避免地与现实公共部门生态产生不协调的问题,形成诸多实施障碍。

其一,动机障碍。公共选择理论认为,政治领域同经济领域一样,个人行为的出发点是基于“自利”,政府及其公务人员当然也不例外,行为动机也是自利的,真正大公无私的行为者只是特例,不具有普遍性。^[4]绩效管理内含了对公共部门不合理的利益予以克减的要求,它要求对公共管理的收益和成本的比值尽可能地达到最大化,在取得相同的效益的前提下,尽可能地减少管理成本,或在成本相同的前提下,尽可能做到成本有效利用,实现效益最大化。这也意味着,不管在何种情况下,公共部门传统不合理的利益都应该克减,或量的减少,或支配力的削弱。这种要求与自利人的行为动机相悖,从而决定公共部门及其公务人员不可避免地有抵制或消极对待绩效管理的动机。由于私人部门不受严格的公法制度约束,可以利用自主管理权,用灵活多变的激励方法,满足职工各种需要,取代和消解职工对不合理利益支配和占有的动机。而公共部门受严格的公法制度约束,这种取代和消解空间有限。不仅如此,在我国现行管理制度下,自利的动机有充分的条件转化为自利行为,形成对绩效管理强大的抵制力量。第一,现行的公共经费的预算和划拨是以人员编制为依据,经费与编制成正比例的关系。而我国的编制和预算由行政机关主导,法制化程度低。“帕金森定律”告诉我们,公共部门不断地扩充编制和下属部门,获得自身效用的最大化,而不是相反,才是理性选择。第二,历史遗留下的机构庞大,人浮于事,本来为绩效管理提供了巨大的作用空间。但现行社会保障制度多元化,公务员的社会保障与其他行业不对接,而且保障水平高,公务员有充足的动机抵制绩效管理制度,减少职业危险。^①

其二,技术障碍。绩效管理是一种面向结果的管理,即以结果来配置各种资源,实施考核,结果是管理的根据和基础,因此,结果的可衡量性和明确性决定了绩效管理的可操作性。考察私人部门绩效的唯一标准是结果的经济性,而经济性可以用货币符号来衡量,正是因为这个原因,私人部门绩效管理没有技术上的障碍。而对公共部门来说,其职责在

于为社会提供公共产品和服务,公共产品和服务的品质必须用一个综合指标来衡量,经济性只是指标之一,除此以外,还有如效益、及时性、回应性、便利性、公平性、责任性等指标。

公共产品和服务的特点与多元化指标体系形成了公共部门绩效管理技术上的困难。第一,大部分公共产品的无偿性和垄断性,缺乏市场交换和竞争,无法形成一个反映其生产机会成本的货币价格,也无法取得可比较的成本与收益收据,经济性也无从准确地测定和评价。有些指标在本性上就无法量化,只能定性确定,如效益性、公平性等。有些公共产品的作用在于服务,其服务质量只能考察基于其上的事务的利用效用才能评估,而利用效用往往有时滞性和兼具正负两方面的复杂性,这也给测定量化造成困难。第二,公共部门多元目标的冲突为建立绩效体系的确立带来技术上的困难。公共部门的多元目标不都是协调一致的,有时追求经济性必须损害效益性,追求公平必然损害效率,而且在冲突的目标中难以取舍,因为它们都是公共行政价值理性的构成部分。其三,社会利益的日趋多元化,不同的利益群体对公共部门的政策价值取向有不同的要求,在这种情况下,绩效目标的确定也如同政治权衡一样,有技术上的难度。

其三,观念障碍。如果从文化上对公私部门进行界定,可以将他们归入不同的文化范畴。私人部门属于公民社会,主导价值观是自由、平等,公共部门则与国家相联系,崇尚权力、支配。这种差异给公共部门引入土生土长于市民社会的绩效管理造成障碍,面对有着深厚积淀的传统官僚文化的中国人来说,障碍更为明显。绩效管理的核心理念之一是民主参与,无论在绩效目标的制定、执行,还是绩效评估,都要求上下结合,充分参与,既包括外部民众参与,又包括内部上下参与。民众是公共部门绩效管理的目的,又是公共部门管理绩效的体验者,对公共部门的绩效要求和状况最有发言权,公共部门内部全员参与也是绩效管理的应有内涵。但我国传统官僚文化使上级官员形成了孤傲、特权,不屑与下级为伍,下级官员和民众有畏官、敬上的心态。同时政府本位观念,在官员和民众中根深蒂固,这与绩效管理要求参与者平等参与、唯实、客观、诤言的品性形成矛盾。我国特定历史条件下形成的政绩观对公共部门推行绩效管理的影响也不可忽视。为改变长期积贫积弱的困境,改革开放以来,我国实行以经济建设为中心的总路线。在实践中,与之相对应,有不少人将政绩简单地等同经济发展;客观上,上级部门评价干部的政绩,长期以经济标准为主导,忽视社会发展的公平、全面和可持续。这种对政绩的片面理解,必然导致绩效管理内涵上的偏差。即使在大力提倡科学发展观的今天,由于经济指标更显性,更能标明政绩,更能迎合多数人的偏好,思想上和实践中偏执经济政绩观的还大有人在。

其四,制度障碍。法学上,根据制度变更的难易,将制度分为“刚性”和“柔性”。不难发现,私人部门的制度较公共部门更为柔性,通过制度的柔性特征,我们能很好地解释私人部门为什么无论是绩效管理,还是全面质量管理、目标管理、标杆管理和战略管理都成效斐然,因为私人部门能轻易地变更原有制度,确定与相应的管理模式相配套的新制度,所有

制度协调一致,形成制度合力。绩效管理在公共管理中成功运用,也要有一系列的相关制度相配套,如前述的编制制度、预算制度、社会保障制度等外,还有完善的信息沟通交流制度,我国相关制度不配套是绩效管理难以发挥作用的一个重要原因。以信息沟通交流制度为例,国务院在2007年颁布了《政府信息公开条例》,有些地方如上海、广州、浙江也有地方性立法,但这些立法要求公开的信息多是政策性和个人利益相关的信息,对政府绩效较少涉及,而且现行的档案法和保密法对公共信息的保密范围规定较为抽象,规定秘级确定权由单位,或在密级不明确时由国家保密工作部门审定。^[5]在避免承担意外的泄密责任和免受不利信息对单位的影响的意识下,秘密范围必然有扩大化的倾向,如不少单位将一般性工作简报都定为秘密。公众的知情权没有保障,绩效管理即使在公共部门中应用也不会效果很好。同时,绩效管理的有效性取决于信息的全面性和高品质。当前,在我国公共管理信息化的基础建设取得了长足的进步的同时,政府绩效信息的采集、处理、发布尚缺乏健全的制度规定,政府信息管理的很多环节存在随意性,信息沟通的全面性和准确性不高,^②还满足不了绩效管理对信息沟通的要求。

三 公共部门引入绩效管理方法分析:引入内容及公共部门生态的双向调适

公、私部门的生态环境存在诸多差异,如果照搬私人部门的绩效管理模式于公共部门,必然会产生水土不服,运行困难。解决这一矛盾,要么对私人部门绩效管理模式进行调整,要么对公共部门的生态环境进行改造,要么对两者都进行相应的变化,使之相互调适。当前有不少研究公共部门绩效管理的文章都存在以下倾向,即将私人部门绩效管理的生存条件与公共部门环境——对照,通过对比来讨论如何改造公共部门生态以引进绩效管理,似乎绩效管理的样式是固定的、不可改变的,而公共部门的环境是可以任意弹性塑造的。显然,这是一种“削足适履”的引进,因为,公共部门的生态环境是在既存的政治、经济、文化环境中形成的,在短期内是不可改变的,有些因素虽不利于绩效管理,但却具有其它更高的价值。正确的引进思维应是对绩效管理内容和行政生态进行双向调适,对绩效管理来说,需要引进的是有助于实现公共部门的价值理性与工具理性的机制,而不应拘泥于具体技术、方法等细节问题;对公共部门生态的改造要围绕引进机制的有效运行,在政治框架、社会承受与经济许可的范围内进行。

绩效管理对公共部门来说,值得引进的是其直接的责任实现机制、结果取向及其配套的动力机制,公共部门要围绕上述内容进行必要的环境生态改造。

(一)责任机制与社会互动。引进绩效管理首先要引进的是其责任机制。传统公共行政责任机制按“环形”路线运行,公共行政向政治决策负责,政治决策向公民负责,公民通过行政结果启动责任追究,这种间接、长距离的责任路线需要系统的宪政制度,如选罢、决策、执行、监督来保障。系统因素越多,整合越难;任何一种环节和制度出现问题,责任实现就会程度不同的偏离。现代政治、行政现状表明,没有一

个国家有效地解决了这个问题,对政府不信任情绪广泛存在。其次,这种责任机制具有粗放性特征。是以公民集体行动方式追究,不同阶层、领域的诸多问题在集体行动的集合中被丢失、舍弃,结果只有主要社会议题为焦点,成为责任依据和政策议题,焦点问题往往掩盖了与公民日常生活密切相关的次要问题,因此责任结果不全面。绩效管理的理念是面向顾客的管理,是以实现顾客的价值要求为评价标准和评价要求,行政主体与管理服务对象形成责任关系,绩效管理在传统环形责任路线添加了行政与公民的责任关系,形成了网络型责任框架。绩效管理可以在宏观、中观和微观行政层次推行,因此能在不同行政层次形成粗细不同的责任问题,整体上,可以使行政责任全面化,通过多方面责任追究,满足公民各种行政管理需求。

要发挥绩效管理弥补传统行政责任机制不足的功能,关键在改变行政过程的封闭性,强化行政参与,增进民主协商。具体来说,一是吸收民众参与绩效目标制定。对行政的要求并非单纯科学行动,而是利益、政治、权力、管理、心理和文化等因素综合作用下的需求体现。科学是一种简化了的理性,不能处理非理性和超理性问题,在某种意义上,公共部门的绩效标准难以以制定的判断遵循的就是科学的思维。民众参与绩效要求表达,内在地协调了各种因素对绩效目标的影响。所以林德布洛姆说“民主智慧寓于社会互动之中”。^[6]二是吸收民众参与评估。民众评估中的绩效反馈、绩效评价实质上是对绩效结果反映、责任履行的判断,体现了公共行政直接对公民负责,受公民监督的民主精神,而且作为一种责任量度工具,具有高度真实性和准确性。

(二)结果取向与分散治理。绩效管理与行政体制环境高度相关。绩效管理是基于结果的管理,关注最终实效。传统行政管理注重行政过程、行政方式、行政人员的态度等形式方面,与之相适应,有一套与之相配合的行政运行体制——官僚制。官僚制是以横向分科,纵向统属的组织体制为行政载体,以上下级命令服从关系为行政动力,以规章制度为行政标准。官僚制以其分工化、职业化和责任化使行政工作简单高效,这是其优点,但也有源自等级管理而听命行政,行政公共性异化的倾向。如果绩效管理在这种行政体制环境下运作,结果取向与过程控制、目标引导与权力导向就形成紧张对抗,行政过程中的权力机制对行政行为主体的影响更为直接、更具影响力,其结果必然是架空绩效管理所要求的结果导向。当下的行政官僚文化及其对绩效管理的不利影响都可以从这种行政体制环境中得到解释。因此,公共部门引入绩效管理一定要营造与之相适应的运行环境。

分散治理是以行政主体多元化,政府行政权力分散化和放权化为特征的行政体制。行政主体多元化是指一些行政职能必须由政府承担的而赋予政府行政系统外,再设立相对或完全独立于行政系统的公法法人,或者授权第三部门、社区、私营部门承担一定行政职能,多为公共服务职能。他们的行政活动根据其性质或模拟或完全按市场机制运行,或按绩效由政府决定是否补贴,政府部门对其进行依法监管。顾客认同、竞争取胜和服务效率是其生存的决定因素。政府行

政权力分散化是指由政府部门承担的行政职能,其决策权、监管权和执行权在不同的内设机构内进行分配,其中监管机构与执行机构建立契约关系,实施合同管理,执行机构在承担合同约定的绩效责任同时,拥有自主的执行权、预算支配权和人力资源管理权。分散治理是与绩效管理相适应的行政体制,其一,通过市场化、分权化避免了官僚体制对绩效管理的影响,突出了行政的结果取向;其二,分散治理是通过立法授权和行政系统内部权力重新配置实现的,并不突破现有的宪政体制,具有可行性。

(三)动力机制与人力资源管理。绩效管理内在地要求人力资源管理系统与之配合。从低层次的外在激励来说,要求有配套的奖惩制度。奖惩制度要将个人利益与绩效结果相联系,用个人利益得失激励取得高绩效的积极性。私人部门由于人力资源管理制度的柔性,做到了高度结合。从高层次的激励来说,要在组织内部营造与之相适应的绩效文化,如服务责任、提高效率、服务公平等进行内在激励。高度竞争环境中的私人部门,其员工的整个职业生涯都处在此文化氛围之中,与绩效相关的价值观深入人心。公共部门引入绩效管理,也必须对其人力资源管理系统进行适当改造。其一,提高公共部门及其员工与绩效结果的相关度,消解负激励因素。严格核定和细化预算,增加预算透明度。建立节余预算的留存和分享制度,节余预算的一部分可以作为职工工资发放,另一部分也不回收,而由预算单位留存并作为有自主权的公共支出,将谋取超额预算和尽可能花光预算的动机转化为节约的动机。用活公共部门人员现有收入构成中的奖金部分,消除其变相福利性,严格按个人绩效发放。将个人绩效作为评价、选拔的重要依据。其二,通过消除社会保障的“双轨制”,将公务人员的养老保险、失业保障和医疗保险与其他行业保险纳入统一的社会保险体系,并且实现相互之间可对接和可转换,为执行最严格的惩罚制度提供操作空间,减少对抗强度。其三,启动绩效管理“一把手工程”。“领导也许是成功的管理改进的积极性中最重要的一个参数,就是最高领导人对变革所显示的承诺。这种承诺在高层领导人亲自参与到制定和主导改革措施工作中突出地表现出来。”“高层领导参与并对改革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,都起到关键性作用。”^[7]因此,要将绩效管理和部门绩效结果纳入到领导的选拔、培训和政绩评价中去。其四,营造组织内绩效文化。利用各种载体,开展各种活动宣传和强化服务意识、效率观念等。尤其要重视等级差异观念教育,因为绩效管理必然带来收入、荣誉、职务等个人待遇的不同,正视差异,平和对待,才能有效消除推行绩效管理的阻力。营造组织内绩效文化除了常用的宣传、教育外,严格执行奖惩制度可能是更有效的营造方式,因为亲身体会利益得失,其承载的价值观更能得到深刻内化。

(四)技术支持与配套制度。如前所述,公共部门绩效目标设定必须遵循参与原则才能克服技术障碍,因此组织以外的参与设计者了解组织相关信息就必不可少。从绩效评估角度来说,无论是何种类型的评估都应由相对独立于评估对象的主体进行,如监督部门或由各方组织的评估委员会,以保持评估的公正性、说服力,而评估的公正性、说服力除受制于评估者的独立性外,还取决于绩效信息的全面、真实,而评估者的独立性与许多绩效信息来源的内部性又形成矛盾。因此,畅通的信息沟通系统对公共部门绩效管理至关重要。而畅通信息沟通渠道又以健全信息管理制度为甚,因为,当前公共部门有完整的财务系统、报告系统、信访系统和延伸至所有部门的电子政务系统,可以说,硬件设施足以满足绩效管理对信息沟通的要求。畅通的信息沟通系统,第一,将绩效信息纳入《政府信息公开条例》应予公开的范围;第二,要赋予评估者绩效调查权和相关材料查阅权,赋予公众获取绩效信息的请求权和对抗隐匿信息的复议权、诉讼权;第三,完善保密法,明确界定保密对象,防止藉国家秘密之由,隐匿绩效信息;第四,完善信息采集、处理、发布管理制度。

注释:

①在很大程度上,社会保障制度的缺陷使辞退、辞职、开除等出口制度形同虚设。据人事部统计,从1996年实行辞职辞退制度以来到2003年的8年间,共有1.9347万名不合格公务员被辞退,平均每年不到2500人。如果按照全国近500万公务员计算,每年辞退的公务员占总数的比例为0.05%左右。参见罗乔欣.公务员淘汰率万分之五是高是低[N].北京现代商报,2004-09-23.

②如果我们打开省级以下国家机关或其他公共部门的网站,网页上的信息是几个月之前的,随处可见。其中很多可以被称之为“垃圾”信息。

[参考文献]

- [1] 张康之.公共行政:超越工具理性[J].浙江社会科学,2002,(7).
- [2] [德]马克斯·韦伯.经济与社会:上卷[M].北京:商务印书馆,1998:56.
- [3] 转引自卓越等.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,(9).
- [4] [美]丹尼斯·缪勒.公共选择[M].上海:三联书店,1993:2.
- [5] 参见中华人民共和国保密法第6条,第8条,第11条.
- [6] [美]林德布洛姆.勉强凑合的科学[J]//[英]S.皮尤.组织理论精粹[M].北京:中国人民大学出版社,1999:233.
- [7] [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,2003:25.

(下转第69页)

- [1] [2][美]博登海默:法理学——法哲学及其方法[M].北京:中国政法大学出版社,2004.126.
- [3] World Bank(1994). Governance: the World Bank's Experience, 29-36.
- [4] 孙曙丽.略论对人民警察的执法监督[J].法学论坛, 1996,(1).
- [5] [美]阿克顿:自由与权力[M].北京:商务印书馆,2001. 342.
- [6] 胡伟.政府过程[M].杭州:浙江人民出版社[M]. 1998.17.
- [7] 康大民.“公安”词论——兼论“公安”与“公共安全”不完全同义[J].辽宁警专学报,2004,(6).
- [9] [10]梅可望:警察学原理[M].台北:台湾出版社,1956.
- [11] [12]杜宇:警察权制度缺陷分析[J].西安政治学院学报,2004,(6).

Current situation and Perfection of Police Power: on the Basis of Constitutionalism

XU Guang - chao

(Party School of Henan Province, Zhengzhou 450002, China)

Abstract: Constitutionalism has high theory value and methodology meaning for defining police power, standardizing and improving operation of police power. Police power under the frame of constitutionalism should be governed by law, limited, clean and high - efficient and transparent, but reality it is in a difficult situation of inaccurate location, weak supervision and incomplete appraisal system of performance Routes and goals with complete of police power under the frame of constitutionalism were to build democracy of constitutionalism; strengthen the construction of administration ability of the party; relocate police's power; establish rational performance appraisal system; construct the socialist harmonious society.

Key words: constitutionalism; the police; police Power; current Situation; perfect

(上接第42页)

Analyzing the Relative Problems of Introducing Performance Management into Public Sectors

FANG Hong - wei, ZHU Hui

(Jiangsu Committee of Chinese Communist Party, Nanjing 210004, China)

Abstract: Performance management meets the needs of modern administration for valuable and tool rationality of management tools. There are obstacles from motivations, technologies, concepts and systems, if we introduce performance management, which comes from private sectors, into public sectors completely. For public sectors, the value of performance management lies in its responsibility mechanism, result orientation and driving mechanism. Correspondingly, in order to make performance management truly work, public sectors should strengthen the interactions with society, establish decentralized governing model and reform human resource management and other necessary systems.

Key words: public sectors; performance management; introduce