



在线资源

- ▶ 研究参考
 - 公共管理
 - 人力资源开发
 - 人事管理
- ▶ 学术跟踪
- ▶ 国际观察
- ▶ 客座研究人员文章

公共管理

安彩英：国外政府效能建设的实践及启示

2013-05-14 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2013-05-10

摘要：政府效能是政府自身建设的核心内容之一。20世纪70年代以后，一些国家掀起了行政改革的浪潮，改革的目的是提高行政效能、降低行政成本、维护行政的公共性，其中不同国家有着不同的模式，在改革中用于提高行政效能的理论工具也不尽相同。这些改革虽然都有其局限性，但是作为一种提高政府效能的理论尝试和实践工具对我国地方政府正在进行的效能建设有一定的借鉴价值。

关键词：政府效能，绩效评估，地方政府

政府效能是政府工作效率和工作能力的统一，是政府机关运用其能力、能量，履行其职责，最终实现行政目标所达成的效率、效果和效益的综合体现。加强政府效能建设，是地方政府全面落实科学发展观、提高党执政能力的必然要求，是深化地方行政体制改革、建设服务型政府的关键环节，同时也是优化区域发展环境、形成区域竞争力的重要途径。自上世纪70年代以来，一些国家为了解决公共财政危机、降低行政成本、提高公共服务的质量，大力推行了行政体制改革和绩效评估，这些提高政府效能的做法虽然都有一定的局限性，但是对于我国地方政府进行效能建设具有一定的借鉴和参考价值。

一、政府公共部门的效能困境

政府效能是指政府管理的效率和行使其职责的能力，在西方也被称为“公共生产力”、“国家生产力”、“公共组织绩效”。政府公共部门追求的是公共目标，即生产符合公民需求的公共产品。随着时代的发展，科技的提高，公民意识的增强，提高政府效能的诉求与呼声也日益高涨，但是公共部门从诞生起就伴随着无法摆脱的质量困境。

1. 公共部门具有垄断性

在市场经济条件下，具有垄断地位的部门在生产中追求效率和品质的动力会逐渐减少，完全垄断部门甚至会人为地增加成本和阻碍新生产力的进步。对公共部门而言，这种垄断地位虽然降低了重复生产的浪费，保证了行政权力的一致性，但是也就免除了其提高效率 and 公共产品质量的内在动力。因为，任何组织，无论是公共部门还是私人部门，一旦具备了垄断特征，就必定会因缺乏强烈刺激而不再去提供它的顾客所期望的服务。反之，如果允许其他的竞争者也来参与同类服务的提供，则必定会刺激官僚机关去实施生产成本控制以战胜竞争对手。所以说在某种意义上，“公共服务缺乏可选择性这一特点，可能是政府的一大错误。” [1]

2. 公共产品生产具有不确定性

依据经济学家鲍莫尔在1967年建立的一个公共支出的微观模型可知，在作为非累进部门的公共服务机构，它的生产率具有很慢的速度增长，并且随机性很强。导致这种结果的原因主要是：公共服务部门是一种劳动密集型的部门，资本对劳动力的替代弹性很低，并且劳动力常常起着关键性的作用。[2]换言之，公共部门的产出主要取决于公务人员的供给行为。因此，其生产技术常常因人员素质（道德伦理水平、知识与经验的存量、认知水平等）的不同导致其生产技术具有不确定性的特征。再者，由于政府公共部门所要解决的问题是公共问题，面对人类理性和知识的局限性，大部分公共问题的解决途径和方式是不便确定的，尤其是在外界环境处在变幻莫测的情形下，公共产品的生产具有更大的不确定性。

3. 公共部门的产出难以计量

从公共部门内部来看，由于提供公共产品的来源是单一的，公共产品的生产又具有不确定性，在缺乏竞争的情况下，公共部门的产出很难有严格的标准。同时，由于公共部门具有垄断性，在缺乏竞争的情况下，公共产品形成了非商品的特性，就像供给制下的产品一样，缺少成本效益的核算。同时，从公共部门外部来看，公共部门服务的是多元化的对象，难以形成统一的质量标准，在固定预算体制情况下，单个公共部门的产品，如果没有质量的比较，是很难量化其产出的水平的。

二、国外提高政府效能的实践特点

以提高政府效能为目标的政府改革始于上世纪50年代美国的绩效预算制度，当时只是侧重于财政支出的效能评估，20世纪70年代后，许多国家为了解决公共财政困境、提高政府的效能和责任以及更加体现管理的公平和民主价值，纷纷实施了提高政府效能为目标的政府改革，英国、美国、韩国、日本的主要有以下做法：

1. 英国。英国政府改革始终把提高政府效能作为核心内容之一。英国开展的提高政府效能的改革可以分为三个阶段：第一个阶段为20世纪80年代，政府改革主要以3E（效率Efficiency、效益Effectiveness、经济Economy）为中心，以解决财政效能为主要目标；第二个阶段为上世纪90年代以后，主要内容以提高公共服务质量为中心；第三个阶段是1997年工党上台以后提出的“协同政府”模式。第一个阶段的改革包括雷纳评审、部长信息管理系统、财务管理新方案等措施，第二个阶段的改革包括“下一步行动方案”、“公民宪章”运动、“竞争求质量”运动等，第三个阶段就是“协同政府”模式，在管理上强调结果导向和公众参与，增强对公众的回应性和互动性。

2. 美国。克林顿政府上台后，成立了由副总统戈尔主持的“国家绩效评审委员会”，为政府改革提供了坚实的理论和技术支持，其第一份报告《从繁文缛节到以结果为本——创造个工作更好并且花费更少的政府》中就提出了384项建议，1250个具体步骤。[3]1993年7月，国会通过了《政府绩效与结果法案》，将政府管理的重点由监督转向了绩效和结果上，美国政府绩效评估走上制度化、法制化的轨道。美国政府效能改革的特点有：第一，注重示标体系的建设，通过不同的示标来反映政府工作的质量、经济、效率和效果。1997年，美国联邦政府各机构提出的顾客服务标准则多达4000多条。[4]第二，注重评估的过程控制。美国《地方政府绩效评估简要指南》中就提出了鉴别评估项目、陈述目的并界定期望的结果、选择标准和示标体系、设置业绩和结果标准、监督结果、业绩报告、使用结果和业绩信息等7个步骤。第三，注重评估主体的多元化和评估结果的公开。除了公共部门自身和上级政府之外，民间机构、大学研究机构等也是评估的重要角色。对于评估结果，政府法律规定必须提交上级部门及国会，作为此后财政拨款和管理的重要依据，并向利益相关者公开结果。

3. 韩国。20世纪90年代，韩国政府提出创建一个廉价、高效和服务型政府的目标，开始强化效能建设在政府改革中的作用。韩国效能建设的特点表现在：第一，高层高度重视，学界专家以第三方身份直接参与，发挥主体作用。韩国成立了总统直接过问的政府经营诊断委员会，包含了各方面的学者专家。第二，重视绩效审计，审计与监察合为一体，由监察院负责，具有相对独立性，由总统直接领导而不归政府领导。第三，突出制度评估的地位。制度评估就是监督、分析、评估主要政策的实施及其效果、政府机构和代理机构执行政策的能力、公民对政府提供的公共服务的满意度等三个方面的内容。[5]第四，注重公务员个人绩效评估理念的转换，从投入导向和要求公务员顺从为主转向绩效导向，从财政指标导向转向多样化综合指标导向。

4. 日本。进入21世纪后，日本也掀起了行政改革的浪潮，日本政府实施效能建设的特点有：第一，有明确的效能基准，通过设立评估基准，提高政府效能。第二，多元化的评估组织。不仅有政府设立的评估组织，还有民间组织自发组成的评估组织。有常设性的评估组织，也有针对某个项目的临时性的评估组织。第三，重视评估指标体系的建设，在绩效评估中通过提高技术能力尽量将评估数值化，以有利于比较分析和选择。对于复杂的项目而言，则要把关联因素都考虑进去，比如，道路改善指标就必须是道路改革率与交通事故逆数、交通堵塞率的逆数以及道路绿化率的乘积。[6]第四，强调效果指向。不仅考虑行政项目带来的直接利益和损失，而且考虑行政项目实施对未来产生的积极影响和消极影响。第五，重视市民的意见。

三、外国提高政府效能实践对我国地方政府效能建设的启示

加强政府效能建设，是地方政府全面落实科学发展观、提高党执政能力的必然要求，是深化地方行政体制改革、建设服务型政府的关键环节，同时也是优化区域发展环境、形成区域竞争力的重要途径。“效能建设实践包含了岗位责任制、服务承诺制、目标考评制、公共服务创新、政务公开、效能督察、绩效评估等多样化的管理机制，包含了政府绩效管理的主要要素，而且在实践中不断根据客观需要融入一些新的要素和机制。”[7]近年来，我国地方大力开展效能建设，在解放思想、更新理念，简政放权、规范权力

运行程序、制度创新、提高运行效率、降低运行成本，建设电子政务、推行政务公开、依法行政，提高干部素质、改进工作作风，以及进行效能监察和绩效评估等方面都取得了不小的进步，但是总体上看，管理工具还是比较传统的。国外管理工具虽然都有一定的局限性，但是作为市场经济条件下的一种应用手段，对于提高我国地方政府效能还是有一定的借鉴价值的。

1. 以标杆化解度量困难

产出的质与量难以测定和量度是公共部门低效率的主要成因之一，组织绩效评估正是一种测定组织绩效的努力。组织通过绩效评估可以获得有关组织绩效方面的各种信息，鼓励和促进单位之间绩效竞争，不仅有利于诊断组织中的问题并提出针对性的改进措施，而且还有助于公众的监督，从而推动公共部门效能的改进与提高。因此，针对那些产出难以度量的公共部门或其部分分支机构，采用标杆管理机制使其与相关部门进行比较，便可度量其在节约、效率以及有效性、质量或公众满意度方面的产出或总体效果。在公共部门质量改进的过程中，随着绩效标体系的建立与健全，可供比较的标杆会越来越多，而一旦将这些标杆应用于公共部门的效能管理时，即使在非竞争的或非强制性竞争的情形下，也会对其形成一种无形的压力，如果使其能够处于一种竞争状态则效果会更加显著。

2. 以竞争破除垄断性

比起其他任何形式的测量方法，竞争可能是一种更加有效的推动力。通过改变原有的制度安排使公共部门进行竞争，无论是与私营部门还是与公共部门，也无无论是使其竞争顾客还是公共资金或经营权限等，都可以破除单一的生产来源及其所导致的不良后果。而市场机制、商业机制强调分权和竞争，则恰好能够大大弱化公共部门的非市场性质即垄断性特征。通过客户竞争、内部市场等形式将竞争机制引入公共部门内部，促进了服务质量的提高。这种竞争以顾客自由选择为前提，顾客自身具有“用脚投票”的权利，当服务机构不能赢得充足“顾客”时，会面临预算削减甚至生存的威胁。如把教育券视为竞争标的，则学校就是在竞争财政合同。同理，还可以竞争资金合同、经营权合同等等。

3. 以使用者介入改变信息不对称

传统上，在公共服务领域中，顾客处于劣势地位的原因之一就源自于信息的不对称，即由于公共部门运作的信息透明度差而被蒙骗或不知所措。因此，表现在实践中，这种情形使公民难以充分而有效地对公共部门实施监督和控制。“目前，我国政府效能建设存在主体缺位的误区，建设主体多以官方为主，只有政府可以称为真正意义上的建设主体。”[8]公众在缺乏参与的情况下，就难以对公共部门产出的优劣做出准确的评判，进而无法对服务部门实施有效的监督。当前，西方政府改革已经进入后新公共管理阶段，“吸取了新公共管理经验教训，认可和支持公众参与公共事务尤其是公共决策、倾力追求均等、公平的公共服务以及鼓励和倡导愿景型的领导方式，从而较好地克服了新公共管理掌舵的领导模式存在的各种缺陷。”[9]在这种模式下，身份不对称和信息不对称的问题大大减少，能够有力促进公共部门效能的提高。

4. 以过程控制和结果评估减少不确定性

对公共产品而言，无论什么控制手段或方式，应该说，其终极目的都是为了提高甚至超越公众满意。但由于公共产品的多样性和复杂性，因而自然会出现公共产品生产或提供过程的可控与不可控两种情形。而要达成一种较为理想的控制模式，就必须对公共产品的生产或提供过程加以甄别和区分，以便采用适当的控制方式。一方面，是过程控制，这种方式适用于公共部门中那些过程便于控制的环节，即通过过程控制确保部门具备提供符合公众需求和法律法规要求的产品的能力。在此，控制过程依然是一种手段，而非目的。而真正的目的也是借助于手段来实现预定的目标；另一方面，在公共部门中也确实存在着许多过程不可控的环节。此时，过程或程序的控制成为不现实的事情，结果评估便成为关键的因素。这便是新公共管理强调结果评估的依据所在。

5. 以公众选择构建公共产品生产的“基准线”和“终止机制”

与私营部门相比，传统上的公共部门往往缺乏生产的“基准线”和“终止机制”，这就使得人们对公共组织的成功与否很难进行评价，因此也就出现了对成功的理解不尽相同的现象。因而也在客观上为公务人员提供了效能低下的机会与可能性，同时也容易导致无限度的浪费等结果。但是，一旦公众具有了可以选择公共服务的权利和途径，则大大有利于消除或减轻上述不良现象。因为“评估主体的多元化有利于利益与价值的均衡。”[10]公众选择的人数大都是可以客观计算的，这恰恰相当于一种“基准线”和“终止机制”。

参考文献：

[1][美]B·盖伊·彼得斯著，吴爱明等译.政府未来的治理模式[M].中国人民大学出版社，2001，

[2]转引自：马骏.公共行政中的“生产理论”[J].武汉大学学报.1997，（3）.

[3]满相忠.西方政府绩效评估：理论、实践及启示[J].国际技术研究，2007，（1）.

[4]王佃利. 美英奥三国新公共管理改革的新进展[J]. 中国行政管理, 2004, (2).

[5]范柏乃. 韩国政府绩效评估及其对中国的借鉴意义[J]. 公共管理学报, 2006, (2).

[6]周实. 日本地方政府行政评价制度的特征及启示[J]. 国家行政学院学报, 2007, (1).

[7]周志忍. 效能建设: 绩效管理的福建模式及其启示[J]. 中国行政管理, 2008, (11).

[8]周鹏飞. 政府效能建设公民主体作用[J]. 学习月刊, 2009, (2).

[9]纪丽萍. 略论当代西方国家行政领导模式的嬗变[J]. 行政论坛, 2010, (1).

[10]王庆锋. 论警察绩效评估主体的多元化问题[J]. 中国人民公安大学学报, 2012, (2).

作者简介: 安彩英(1979-), 女, 甘肃兰州人, 新乡学院社会科学部讲师。

作者: 新乡学院社会科学部 安彩英 来源: 《云南行政学院学报》2013年第2期

[>>返回](#)

新闻评分

相关新闻

- 服务型政府绩效评估结果运用研究:现状、问题与对策 2013-05-13
- 赵学军: 人才战略的核心是价值观 2013-05-13
- 发挥初次分配作用 推动收入分配改革 2013-05-13
- 大学生就业最难的一年 2013-05-13
- 中国人事科学研究院2013年公开招聘拟聘用人员公示 2013-05-13
- 津洽会人才智力引进活动明日开幕 2013-05-09
- 着力创新科技人才管理不断提高党管人才水平 2013-05-08
- 打造高层次创新型人才梯队 2013-05-08

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址: 北京市朝阳区北湖渠路15号院3号楼 邮编: 100101 院办电话: 010-59762700

科研管理处: 010-59762558、59762526

京ICP备10211434号