



● 他山之石

▶ 他山之石

▶ 国际观察

▶ 热点关注

他山之石

绩效标准：政府绩效管理的新工具（上）

2010-05-05 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2010-5-5

[摘要] 政府绩效标准管理由政府标准化管理发展而来，政府绩效标准管理具有凸现工具理性内蕴、实现价值理性追求、把握关键流程脉络、运用绩效评估的方法和明确管理结果导向的特征。在现阶段，科学发展观的宏观背景、政府流程再造的实践探索、绩效预算与绩效审计的发展范例，有力地推进了政府绩效标准管理的发展进程。

[关键词] 绩效标准；绩效管理；管理工具

从政府标准化管理走向政府绩效标准管理是历史的发展趋势，与传统的标准化管理相比，政府绩效标准管理具有明显的时代特征。它是实践的产物，也是时代的需要。

一、“标准化管理”的发展脉络与趋势

在企业管理领域，标准化管理是制度化的高级形式，包含计划、组织、协调、监督等一系列过程。标准化管理可分为技术标准和管理标准两大类。技术标准需要根据不同时期的科学技术水平和实践经验，针对具有普遍性和重复出现的技术问题，制定统一协调的技术准则。管理标准要求质量和目标的导向下，规定各方面经营管理活动、管理业务的具体标准。本文研究的是管理标准。

标准化管理首先是在企业领域实行的。标准化管理有体制和机制两个方面的视角。在体制方面，标准化管理主要体现在企业层级的标准化，渗透到企业内部部门，各车间乃至班组、岗位。在机制方面，标准化管理较多的表现为流程管理，针对生产、开发设计等经营管理中的每一个环节，制定科学化、量化的标准。从内部管理来讲，企业统一标准，可以减少资源浪费，提高产品质量和劳动效率，统一思想和行动，从而提升服务质量，树立企业形象。从外部发展来讲，统一标准便于进行“复制”或“克隆”，有助于企业在连锁和兼并中实现经营管理模式扩张的效用最大化。

政府管理在借鉴工商管理技术的过程中，引入了标准化管理。同样，政府标准化管理也有体制和机制两个层面。实际上，科层制就是一种行政组织体制方面的标准化管理。金字塔形的、非常规范的组织结构体系，明确的岗位职责分工，规则化、专业化、技术化、非人格化等标准化管理特征，通过严密的等级结构进行控制，按专业化标准实行权力分层、职位分等、层层节制、秩序井然，严格的权力运行程序使一切都统一在一个法则系统之内。同时，非人格化秩序的确立，使行政管理的每一个步骤都源于法规，从而摆脱了长官意志，保证了体制的规范性和连续性。[1]

政府业务的流程管理是一种机构内部职能规范化过程，通过界定流程各环节内容及各环节间交接关系，形成行政业务的无缝衔接，以降低成本，提高工作效率。它“很少对行政或管理体制产生影响”，是一种“温和的改进项目”[2]，属于机制层面的标准化管理。

近十年来，随着政府职能转变的深入发展、政府自身建设的进一步加强，政府流程管理普遍得到重视，比较突出的是是一些地方政府和部门导入ISO9001质量管理体系标准。据学者调查，我国一些地方政府导入ISO9001质量管理体系标准的具体实施主体基本集中在职能部门，而不是一级地方政府。各个职能部门独立提出质量方针，独立建构ISO质量管理体系，独立完成质量手册、程序文件、作业指导书和作业记录等全套文档。[3] 流程管理表现为一种板块式的结构，没有发挥出整体系统的功能。而且，ISO9001质量管理体系标准依据“过程原则”编制和实施标准，对组织运作实施“符合性”评价，是一种对产品和技术的管理。也就是说，政府在机制层面的标准化管理即使发展到导入ISO9001质量管理体系标准阶段，也仍然缺乏过程和目标的结合，缺乏组织整体绩效的评价，缺乏在产品和技术的管理

之外的人和环境的管理。政府的标准化绩效管理必须进行提升，而其改进的趋势是向绩效标准发展。

二、政府绩效标准管理的基本特征

绩效标准就是以绩效理念作为基本导向，以绩效评估作为基本的元工具，将绩效沟通、绩效控制、绩效改进等基本元素渗透于标准化管理的各个环节。绩效标准从目标管理、标杆管理、全面质量管理等管理模式中发展而来，这些管理模式都多少包含有绩效管理的因子。绩效标准经历了从单向度的概念向综合性、多领域、多维度发展的建构，经历了从经济、效率到质量和公民满意的侧重点的转移，也就是“效率优位”向“质量优位”[4]的转变。绩效标准是政府标准化发展的最新阶段，与传统的政府标准化管理相比，绩效标准具有以下几个明显的特征：

1. 凸现工具理性的内蕴

绩效管理在根本上是一种关注工具、技术与方法的机制管理。机制管理相对于体制管理而言，关注价值实现与制度运行的结果，并表现为解决问题时应用的具体工具、技术和方法所构成的体系。[5] 机制管理与体制管理不同，不是一种根本制度的变革，不强求由上而下的刚性推行。绩效标准作为政府绩效管理系统化改革工具箱中的新工具，本质也是一种创新性的机制管理，寻求从工作的数量、质量、时效、程序等方面的改进来达到管理的目的。

绩效标准管理作为政府绩效管理系统中的一种新生载体，本身是一个完整的管理过程，包括制定标准、发布标准、实施标准、评价标准以及绩效改进标准等若干个纵向依次相连的管理环节。作为一种改革工具，具有可复制、可移植、可推广的特性，具有通用性、适用性和兼容性。绩效标准管理可以进行技术层面的移植和借鉴，应用于其他政府部门以及大多数公共管理领域。

2. 实现价值理性的追求

企业中的技术标准、产品标准，追求的是单向性的工具效率，即使是管理标准、即使是政府中传统的标准化管理，也仍然集中在工作标准管理，缺乏人文关怀。绩效标准管理是一种管理工具，但并不影响它的价值理性追求。绩效标准管理一方面把官僚制对效率的追求融入政府管理的最具操作性的环节，从行政工作的数量、质量、时间等方面着手提高效率；另一方面体现了传统行政效率观念所不具备的对公平、服务、责任和回应性等价值理性的关注，超越了单纯的工具理性。绩效标准管理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，融入以人为本、公平、和谐等价值因素，引进管理作风、管理态度等柔性机制，以满足公民的需要作为组织管理的目标，更加关注人的需求和发展，实现了管理对象从“产品”到“人”的转移，内涵了工具和价值的双重理性与效应。[6]

3. 把握关键流程的脉络

传统的标准化管理相当于一种目标管理。目标管理以客观性、全面性作为特征，要求可以操作、可以量化，尽可能面面俱到，有越来越细化的发展趋势。目标考核从百分制走向千分制就是一个例证，指标越来越多，分值越来越细。绩效标准是绩效管理系统中的组成部分，构建绩效评估指标体系的一个核心内容就是关键绩效指标(KPI)。关键绩效指标的设计方法可以运用于政府组织、政府部门以及个人岗位三个层次。当然，不同的层次，贯穿的管理理念有所不同。一级政府组织更多关注组织战略目标的实现，政府部门要体现的是一种策略性目标，岗位KPI的确定与部门KPI相对应。岗位职责在设计岗位KPI时起重要作用，工作分析是绩效管理的基础性工作。在具体岗位的KPI中，结果性指标相对较少，行为性的指标可能较多。设计关键绩效指标可以：①通过把握组织、部门和岗位的工作职责来实现；②通过管理者与被管理者共同参与来实现；③运用指标权重的调查和提炼来实现；④运用标杆基准法(外部导向法)来实现；⑤通过成功关键分析法来实现。[7]

作者：卓越 徐国冲

来源：《中国行政管理》2010年第4期

[>>返回](#)

相关新闻

- [人民日报连发四文聚焦国内收入差距问题](#) 2011-02-18
- [中科院传达尹蔚民部长“关于加强人力资源社会保障科研工作座谈会上的讲话”](#) 2011-02-17
- [公务员“凡进必考”不动摇 正确看待“公务员热”](#) 2011-02-17
- [世界一些发达国家统筹城乡基本公共服务的经验](#) 2011-02-17
- [罗正恩：北京拟采取多种举措调控人口将收紧进京指标](#) 2011-02-17
- [人社部副部长：公务员制度改革路向何方](#) 2011-02-16
- [新加坡营造电子政务技术的良性生态环境](#) 2011-02-15