



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（中）

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

2010-5-5

绩效标准的选择可以运用绩效评估中的关键绩效指标方法，在已有的传统标准化管理基础上，选择绩效标准应该做到：①有限性。限制标准及其具体步骤的数量，删除重复和多余的环节，避免时间和人、财、物的浪费，将标准的数量控制在一个合理的范围内；②有效性。明确标准的质量，促进绩效标准成为积极有效的激励机制；③可变性。随着时间的推移，岗位设置、职责、工作要求等的变化，绩效标准要定期及时修订，符合政府管理的实际需要，提高管理绩效。

具体说来，绩效标准的选择要把握好以下六点：一是直接影响部门工作绩效、部门发展战略的；二是需要多岗位、多部门甚至涉及到其他组织共同完成或纵向跨层级较多；三是众多高度相关并且相互关联的活动；四是当前缺乏制度规范，工作随意性较大，流程效率低下；五是日常工作量比重较大；六是具有公众需求导向。

4. 运用绩效评估的方法

如前所述，传统的标准化管理相当于一种目标管理，是在一个基本确定的框架下，对已有目标的贯彻落实、分解递进。一般来说，标准化管理有一个比较宏观的体系，具备许多共性的特征，可以在许多的领域中运用。例如，ISO9001质量管理体系标准就是一个包括质量手册、程序文件、工作手册和作业指导书在内的完整管理体系文件。导入ISO，通常也可以说成是“灌标”，主要是一个实施的问题。而绩效标准是在标准化管理基础上一个新的起点，通常这是一个不确定的过程，需要运用绩效的理念与思路，借鉴绩效评估的诊断工具，针对具体的管理环节、管理流程，不断地进行个性挖掘和问题诊断，不断地发现问题，为优化标准提供依据。

也就是说，诊断工作是绩效标准的重要内容，而绩效评估在诊断工作中起着基本工具的作用。绩效评估是一个信息了解机制，又是一个结果运用机制，通过对特定时期部门、岗位、流程的现状、水平以及预期目标实现程度的把握，不仅可以反映管理信息，而且，通过既定的绩效标准和绩效结果的纵向（历史的）与横向（部门间的）的对比分析，通过大量直观、清晰的绩效信息，可以为绩效标准的制定、实施以及绩效改进提供科学依据。

5. 明确管理结果的导向

标准化管理以过程为中心，强调管理的本质就是管理过程；将活动和相关的资源作为过程进行管理，实现持续改进的动态循环，并管理这些过程的相互作用，以便实现组织的目标。如在ISO9000标准体系中，管理活动、资源提供、产品实现（包括设计和开发、采购、生产和服务的提供等）、测量分析和满足顾客要求相关的过程等内容大多涉及管理过程，强调在产品实现过程中的一系列符合标准或是符合顾客需求的管理活动，虽然在标准中也提到要对过程所产生的结果做出测量和有效性分析，但却没有对结果所应达到的程度等做出更为明确的要求，这就容易导致有过程而无结果或者是对结果的好坏无法把握。“质量保证造就了一定程度的一致性和均一性。”“质量保证已经被概念化并被限定为检测案例是否和已接受的标准相一致，然而，这并不能证明项目已经到了成功这个阶段。”[8]

绩效标准管理更讲究“结果导向”，它认为程序和规则固然重要，但是否产生好的结果，是否满足公民需求则更为重要，譬如政府流程再造打破了以部门职能和分工为导向的流程设计模式，要求按照“公众需求”和围绕“结果”进行政府流程设计。绩效标准所提及的结果不只是某一行政行为过程带来的结果，而是包含了整个政府管理全方位的绩效和改进的结果，决不仅仅是孤立的、单一和零散的过程的结果。同时，绩效标准管理对结果的评价更多的是一种

趋势，而不是那种绝对的数字结果，一般应从三个方面去对比：一是将目前的工作绩效与之前建立起来的标准进行比较以了解其发展的趋势；二是将目前的工作绩效同其他类似组织的工作绩效进行比较以知道自己的位置；三是将目前的工作绩效与已有的国家标准进行比较以了解差距。通过标杆比较，绩效标准管理就可以帮助政府更清晰地了解自己的当前水平，改变以过程为导向的控制机制，谋求以结果为导向的控制机制，以提高管理绩效。

三、从标准化管理走向绩效标准管理

1. 科学发展观：走向绩效标准管理的推动器

政府管理和政府标准化管理是一个不断发展的过程。从技术标准到管理标准、从企业标准化管理到政府标准化管理，再到陆续引入ISO9001质量管理体系标准，政府标准化管理就是这样一路发展而来。在贯彻落实科学发展观的背景下，政府标准化管理的发展获得了一个空前的机遇，绩效标准正好可以成为一个显著的发展标志。科学发展观强调全面的经济、社会、文化、环境协调发展的目标要求，充分体现“以人为本”的原则，为标准化管理修正以经济效率为中心的目标取向偏差提供了理论指导；科学发展观强调发展的社会效应，注重管理的产出效应，为斧正标准化管理的“过程原则”和“符合性”评价明确了价值导向；科学发展观强调以“群众的观点看待政策”，为改变传统标准化管理那种以上级领导意志为主，以上级对下级的管理控制为主的单一评估体制提供了动力机制。

2. 流程再造：绩效标准管理的另一种表述

20世纪七八十年代以来，西方各国纷纷兴起了以“政府再造”为主要内容的改革浪潮，将“流程再造”引入政府部门是改革的一项重要内容。流程再造最初于1990年由美国的迈克尔·汉默和钱皮提出，即对流程进行根本性的再思考和彻底性的再设计，从而获得在成本、质量、服务和速度等方面业绩的彻底改善。流程再造着眼现在、面向未来，在梳理诊断现有流程的基础上进行不断优化，即系统的改进。近年来，我国地方政府在探索服务型政府建设的进程中也开始尝试政府流程再造，尤其是各地通过举办行政服务大厅的有利契机，对各项行政审批流程进行了重新整合。[9]如温州市以行政管理流程再造为重点，把流程再造作为长效机制推进效能建设。上海市徐汇区委、区政府为了建立面向社会的快速回应机制，在13个街道、镇及委办局，对700多项政府传统工作流程进行再造。

其实，在某种程度上，流程再造可以看成是绩效标准管理的另一种表述，或者说，流程再造就是机制层面上的绩效标准管理。流程再造以构建科学化的工作流程体系为核心，以绩效改进与提升为根本。通常来说，流程再造要经过流程选择、流程诊断和流程优化三个阶段。流程选择就是运用绩效的理念方法，选择关键的和重要的流程。流程诊断的首要价值在于发现政府工作流程的种种问题。其中，绩效诊断通过实地调查，收集相关资料，并对资料进行分析，确定政府工作流程绩效问题是什么。它不仅发现绩效问题，还要分析绩效问题的根源，提出解决绩效问题的有效对策。流程优化是一种艺术化的互动和创意的思考。流程优化要体现消除流程内无用的非增值活动、整合分散流程环节、简化现有繁琐和庞杂流程、实现流程的自动化的思路。如此种种说明，流程再造是一个在绩效导向下的标准化管理过程，是一种绩效标准管理。

3. 绩效预算与绩效审计：绩效标准的两个佐证

政府绩效管理具有旺盛的生命力和广阔的发展空间，是一个拓展开放的系统。在政府管理领域和部门，只要能够以绩效理念作为导向，以绩效评估作为元工具、以绩效控制贯穿全过程，就可以形成一个绩效管理新的子系统。例如，在政府财政管理领域，传统预算是一种控制取向的制度设计，预算形成从下到上，不允许使用分权型激励措施，强调预算支出所导致的产出而不是结果。由于绩效理念的导入和改造，重构了公共预算和财政管理体制，

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