

无法找到该页

您正在搜索的页面可能已经删除、更名或暂时不可用

请尝试以下操作:

欢迎访问中国人事科学研究院网站



中国人事科学资源网

Chinese Academy of Personnel Science

- » 首页
- » 机构概况
- » 专家信息
- » 研究课题
- » 获奖总汇
- » 院内管理
- » 学术跟踪
- » 院刊投稿
- » 公告栏
- » 信息平台
- » 科研动态
- » 交流合作
- » 问卷调查
- » 资料下载
- » 学术刊物
- » 中国人才研究会
- » 联系我们



全文检索

搜索

论文库

邮箱登录

前瞻与思考 (2004)

- » 前瞻与思考 (2008)
- » 前瞻与思考 (2007)
- » 前瞻与思考 (2006)
- » 前瞻与思考 (2005)
- » 前瞻与思考 (2004)
- » 《第一资源》第2辑
- » 《第一资源》第1辑

您现在的位置: 首页 > 学术刊物 > 前瞻与思考 (2004)

第10期 美国政府的绩效管理策略

2004-06-28 中国人事科学研究院 访问次数: 作者: fan

作者: 刘旭涛

2003年10月

美国历来较为重视在公共部门中引入管理工具,以改善政府的绩效。在许多美国人的观念中,如果政府缺乏一个能够有效测量效率和效益的综合体系,那么无疑对社会以及政府自身都是有害的。例如,在与绩效管理密切相关的政府预算改革方面,从20世纪60年代的“计划—方案—预算系统”(PPBS)、70年代的零基预算(Zero-Based Budgeting),直到80年代的目标管理(MBO)和质量管理(Quality Management),其主要的目的都是追求通过长远的、前瞻性的规划设计,使公共资源得到最有效的配置和利用。尽管这些改革没有取得预想中的成功,但改革的努力始终在不断地进行着。

随着人们对政府行政改革的认识和经验的不断积累,改革的工具也在不断完善。在20世纪的最后20年里,知识、政治以及财政力量引起了政府的注意,它们最终导致了政府再造运动。推动的力量包括高效率大公司的崛起;其他国家为减少财政赤字而进行的创新;美国地方城镇所发起的首创精神;科技的飞速发展;冷战的结束,导致参战国民对国内事务的重新关注;美国人对政府忠实度的不断下降;以及针对公共行政人员寻找管理新途径的各种新限制。许多人认为,美国政府不仅面临着巨大的财政赤字,而且还面临着更加严重的管理赤字、信用赤字和绩效赤字。由于公众普遍开始关注政府机构的施政绩效,绩效管理以及绩效预算(Performance-Based Budgeting)方法开始成为新的管理手段和预算工具。这种方法主张公共组织的工作项目必须与中长期的战略规划相结合,强调以组织整体的目标为导向,并以绩效评估为手段。

1993年,面对公众要求精简政府机构、强化对政府的监督以及提高政府工作效率的呼声,克林顿政府成立了由副总统戈尔挂帅的“国家绩效评审委员会”(National Performance Review, NPR)。委员会的宗旨是就如何使政府工作得更好进行广泛的审评。改革的许多思想来自于奥斯本(David Osborne)和盖布勒(Ted Gaebler)1992年出版的《政府再造:企业精神是如何改变公共部门的》。这场以权力下放、规制精简、市场导向为价值取向的政府再造运动,其推动实施主要来自于两个纲领性文件:一个是1993年国会通过的《政府绩效与结果法》(The Government Performance and Results Act, GPRA),另一个是1993年NPR的报告《从繁文缛节到结果导向:创建一个花钱少、工作好的政府》(From Red Tape to Result Creating A Government That Works Better and Cost Less,亦简称为《戈尔报告》)。

追求政府绩效的五个阶段

具体到政府追求绩效的努力,其探索历程可以说贯穿了整个公共行政的发展进程之中。美国学者将这一探索历程归结为五个发展阶段。这五个阶段所强调的重点各不相同,依次分别为:效率、预算、管理、民营化以及政府再造。由于每个阶段强调的政治理念不同,提出控制腐败的方法也不同。

第一阶段：强调效率阶段。

1900—1940年。重点是建立高效廉洁的政府。政治与行政的分离；效率等价于更好的政府；更好的政府就是要消除腐败。把政治从行政中分离出去，使公共行政逐渐专业化。

第二阶段：强调预算阶段。

1940—1970年。控制支出。综合生产力不是明显揭示的目标，而是作为预算创新的一部分。腐败限于少数不正直的个人或团体趁机欺诈政府。治理办法是把行政的原则应用于公共机构的组织与过程设计中。

第三阶段：强调管理阶段。

1970—1980年。效率与有效性。公私部门都高度重视生产力的发展。腐败是浪费、欺诈以及滥用三种罪恶的结合，严重侵害了纳税人与公民的利益。治理办法是法律强制手段，对公共行政人员与民选官员采用新的更为严格的制衡、程序以及调查手段。

第四阶段：强调民营化阶段。

1980—1992年。减少赤字、税收、政府支出以及紧缩政府。私人部门能够提高公共部门的生产力。

第五阶段：强调政府再造阶段。

1992年迄今。减少政府支出，提高公共责任、效率、有效性以及回应性，授权于公共行政人员。得到授权的公共行政人员能够产生更有责任、效益、效率以及回应性的政府。同时，新的信息系统能起到控制腐败的辅助作用。从美国行政改革的历史看，对政府绩效的强调重点也发生着变化。总的来讲，绩效动机趋向于更为广泛的目标，即从单纯的“追求效率”和“控制成本”逐步转变为“效率与效益(有效性)”的整合，最终演化为“减少政府开支”、“提高公共责任、效率、效益以及回应性”等多目标的综合体系。

推进政府绩效管理的特点

在美国政府再造运动中，我们可以看出绩效管理在其中所发挥的重要作用和地位。美国在推动和应用政府绩效管理方面的特点是多方面的。

第一，高层政治领导人的重视和推进。对政府生产力和绩效的改进历来受到美国总统的关注，从尼克松时期的国家生产力委员会(the National Commission on Productivity)，到卡特时期的文官制度改革，再到里根时期的借鉴私营部门绩效的努力，都非常强调改善政府管理、提高政府效益。而在克林顿政府时期，由于政府面临的各种挑战和压力，以及全球政府改革的浪潮，都促使政府高层领导人和政治家意识到对政府进行改革不仅是一句政治口号，而且更应该落实到行动中。这一点，历来相互竞争的两党也取得了共识。《政府绩效与结果法》正是在国会和总统的共同推动下顺利通过的，而国家绩效评审委员会更是成为由副总统亲自领导的直接推动政府再造运动的总指挥部。

第二，通过更具权威性的立法途径来实施。作为推动政府再造的纲领性文件——《政府绩效与结果法》，与以往通过总统指令(Presidential directive)推动的改革相比，更能够为改革的顺利实施“提供稳固的基石”。从以往的经验看，总统指令显得更加脆弱，其开始和终止往往都是由总统决定的，有很大的随意性和不稳定性。

第三，绩效管理的实施允许有一定的灵活性和弹性。根据《政府绩效与结果法》的立法意图，绩效管理方式没有急于在所有行政部门推广。以往的经验证明，急于在大范围内实施改革措施，经常会导致失败。改革往往需要一定的时间；管理人员常常需要适应，体制和程序需要进行调整。应该将在实践中被证明效果较好的做法逐步推广到整个政府范围。如果不允许采用试误的方法(a trial and error approach)，在失败中获得教训、获取经验，那么改革开始出现的问题和弊端将使下一步的行动变得勉强，从而成为抵制改革的力量。

第四，通过绩效协议建立新的合作伙伴关系。通过签定绩效协议的方式，联邦政府与州政府、地方政府，以及联邦政府各机构之间和机构内部，其权责关系发生了根本性的变化。这些变化与分权化改革、强化责任关系、结果管理、顾客导向等新的改革理念有着密切的关系，预示着传统官僚模式金字塔型的权力结构已经开始发生了根本性的改变。通过机构内部以及政府之间签定的绩效协议，新的权力结构体现着一种平等色彩更加浓厚的契约关系。

第五，注重对现有信息技术的应用。早期的做法只是在一些有限的范围内使用信息系统，如决策分析领域。这种使用对于解决特定的目的而言非常有用，但仅仅局限于少数专业人员。这些人员并不承担组织目标的义务，他们无论做什么都没有太多的责任。而现在，随着权力的不断下放，管理人员必须解释自己的目的，并证明自己的价值。因此，现在比过去更加关注绩效的测量问题。绩效管理和绩效评价离不开准确完整的绩效信息系统。随着计算机应用和计算机网络的普及应用，收集、整理和发布信息，建立快捷、准确和方便的绩效信息系统，已逐步变成了现实。

公众的态度和观点也促使政府注重绩效信息系统的建立，以增加政府的透明度。公众希望了解政府正在做什么，但是，由于缺乏有效的信息，使公众对政府的信任程度下降。如果关于政府绩效的信息越来越多、质量越来越高，就能够有效地解决政府绩效赤字和信用赤字的问题。



相关新闻

- ∴ 第36期 人才战略规划的发展趋向与研制建议 [2004-12-27]
- ∴ 第35期 人才战略规划的基本评价与问题分析 [2004-12-20]
- ∴ 第34期 人才战略规划的成功类型与基本特征 [2004-12-13]
- ∴ 第33期 第五届中日人力资源开发国际研讨会观点综述 [2004-12-06]
- ∴ 第32期 法国公务员制度的现代化改革 [2004-11-29]
- ∴ 第31期 我国人力资源市场历史分析 [2004-11-23]
- ∴ 第30期 美国独具特色的人才管理体制 [2004-11-15]
- ∴ 第29期 “管理经济学之父”拉泽尔谈人力资源 [2004-11-02]

[返回](#)