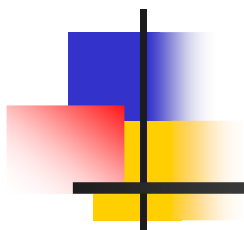


# 公共事业管理概论



# 第十章 公共事业的绩效管理 与外部评价



---

学习要点：

- 公共事业的绩效管理
- 公共事业管理的外部评价



## 第一节 公共事业绩效管理

---

- 一、公共事业需要绩效管理
- 二、公共事业绩效管理的基本内涵
- 三、公共事业绩效管理的价值
- 四、公共事业绩效评估指标
- 五、标杆管理的应用和作用
- 六、公共事业绩效管理成功的必须条件



## 一、公共事业需要绩效管理

---

公共事业管理最直接的结果，就是生产和提供公共事业产品，而公共产品生产 and 提供是一个投入和产出的过程，因而为了生产和提供更多更好的公共事业产品，决定了公共事业管理过程必然是追求绩效的过程，是绩效管理的过程。



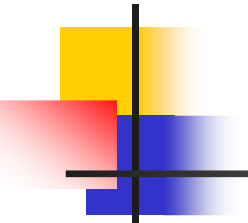
## 二、公共事业绩效管理的基本内涵

---

### 1. 公共部门绩效管理的概念

绩效：“进行、执行、履行、演出、展出、工作情况”，是一项活动的最终结果。

组织绩效：组织所有工作过程和活动的最终累积性结果，是效率和效能的总和。



---

组织绩效的表现形式：数量、质量、生产力、短期或中长期效果、成本-收益、顾客满意度...



## 绩效管理

---

指各级管理者和员工为了达到组织目标共同参与的绩效计划制定、绩效辅导沟通、绩效考核评价、绩效结果应用、绩效目标提升的持续循环过程，绩效管理的目的是持续提升个人、部门和组织的绩效。

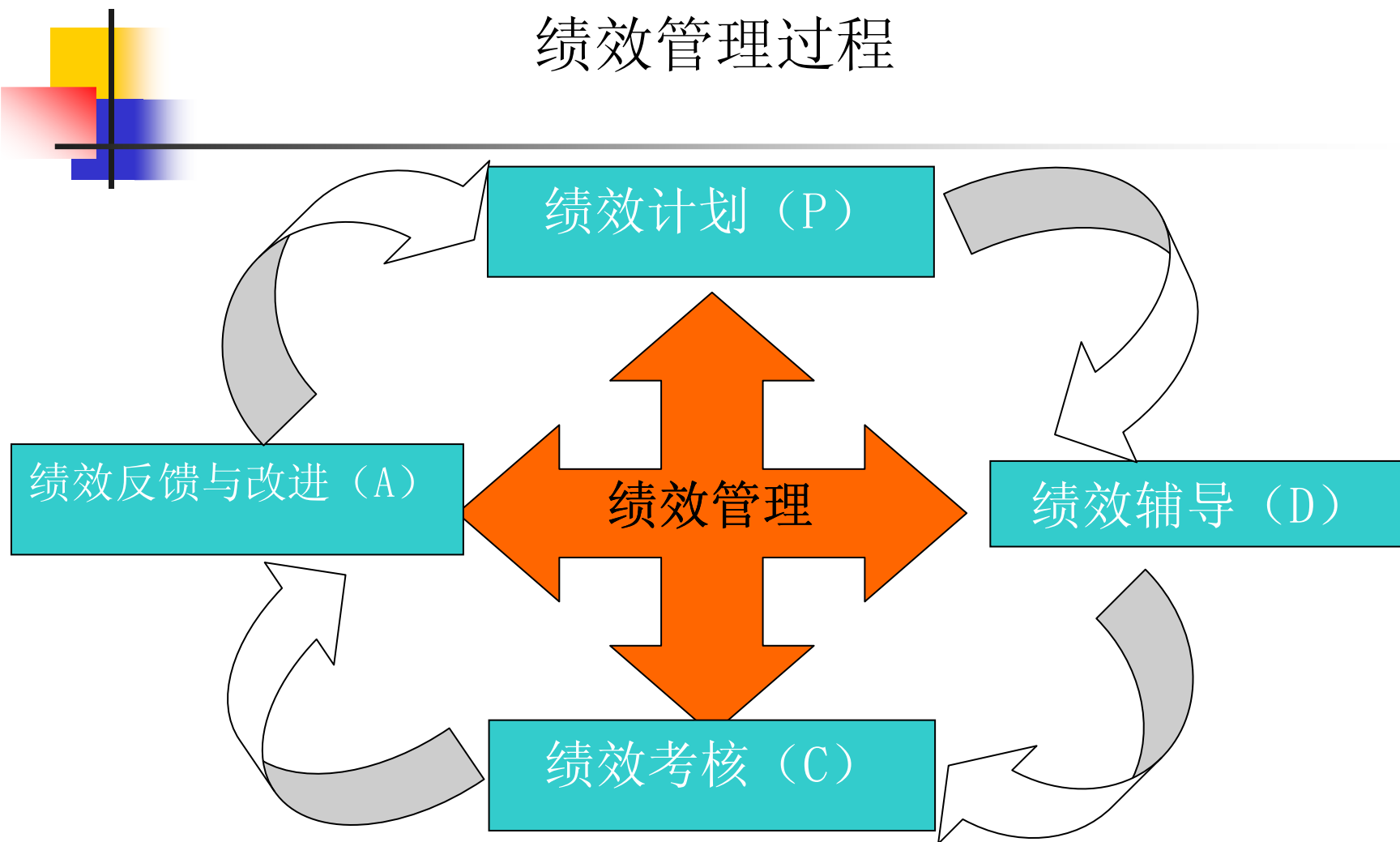


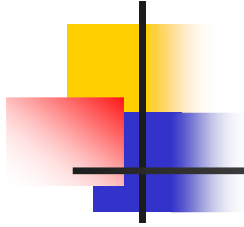
## 绩效考核与绩效管理的比较

	过程的完整性	侧重点	出现的阶段
绩效管理	一个完整的管理过程	侧重于信息沟通与绩效提高，强调事先沟通与承诺	伴随着管理活动的全过程
绩效考核	管理过程中的局部环节和手段	侧重于判断和评估，强调事后的评价	只出现在特定的时期



# 绩效管理过程





绩效管理是利用绩效信息协助设定同意的绩效目标，进行资源配置与优先顺序的安排，以告知管理者维持或改变既定目标计划，并且报告成功符合目标的管理过程。

绩效管理的重点不是政府的“投入”而是“产出”，它是“结果导向”的评估过程。



## 我国绩效管理几种典型模式

---

### “德能勤绩”式

“德能勤绩”等方面的考核具有非常悠久的历史，曾一度被国有企业和事业单位在年终考评中普遍采用，目前仍然有不少企业还在沿用这种思路。



## “检查评比”式

---

“检查评比”式典型特征是：按岗位职责和 workflows 详细列出工作要求及标准，考核项目众多，单项指标所占权重很小；评价标准多为扣分项，很少有加分项；考核项目众多，考核信息来源是个重要问题。



## “共同参与”式

---

三个显著特征：一是绩效考核指标比较宽泛，缺少定量硬性指标；二是崇尚360度考核，自我评价往往占有比较大的权重；三是绩效考核结果与薪酬发放联系不紧密，绩效考核工作不会得到大家的极力抵制。



## “自我管理”式

---

通过制定激励性的目标，让员工自己为目标的达成负责；上级赋予下属足够的权利，一般很少干预下属的工作；很少进行过程控制考核，大都注重最终结果；崇尚“能者多劳”的思想，充分重视对人的激励作用，绩效考核结果除了与薪酬挂钩外，还决定着与员工岗位升迁或降职。



## 2. 公共部门绩效管理活动的基本构成

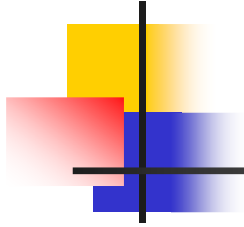
---

从发生的前后顺序来看，公共部门的绩效管理是一个从绩效目标的确立到实施再到检查评估是否达到目标的完整的系统过程。

第一，绩效目标的确立和分解；

第二，绩效目标的实施；

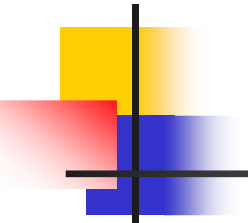
第三，绩效目标的评估。



(1) 绩效目标的确立和分解：根据相关绩效信息和公共服务的要求，设定公共事业管理的绩效目标或指标，同时进行资源的合理配置。

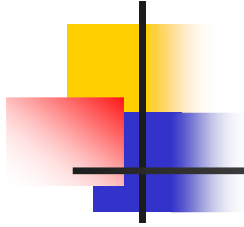
(2) 绩效目标的实施：组织中各个部门和人员根据所承担的绩效责任，展开管理实施工作。





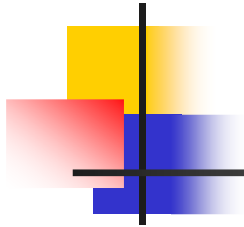
---

**(3) 绩效目标的评估：**追踪监控公共组织的活动，并依托于完整的绩效评估指标体系，对公共组织及各部门业绩结果和贡献力进行客观评价的过程（过程评估+结果评估）。



从功能活动的角度看，公共部门绩效管理基本上是由绩效评估、绩效衡量和绩效追踪三个方面的活动组成的：

绩效管理=绩效评估+绩效衡量+绩效追踪



(1) 绩效评估：目前在公共管理部门中，比较重视的是对组织绩效和个人绩效结合的评估。

(2) 绩效衡量：要将组织目标分解为可测量的绩效目标。

(3) 绩效追踪：对组织绩效进行不间断的观察、记录和分析，作为改进依据。



## 三、公共事业绩效管理的价值

---

### 1、绩效管理促进公共事业管理绩效提高

作为一个管理工具，绩效管理最重要的莫过于在公共部门的管理中引入了成本——效益机制，切合了公共部门管理的基本需要。

“结果导向”为减少或克服以往管理的种种弊端开辟了一个路径。责任机制在相当程度上，为促进绩效提供了可能。



## 2、绩效管理是公共事业管理科学的评估工具

---

确定科学的可量化的指标进行管理目标分解和评估是绩效管理的基本方式。

绩效管理在相当程度上成为了公众对公共事业管理部门进行监督，促进公共事业管理部门提高绩效的有效工具。



## 四、公共事业绩效评估指标

---

### (一) 公共部门绩效的基本指标

- 1、经济 (Economic)
- 2、效率 (Efficiency)
- 3、效能 (Effectiveness)
- 4、公正 (Equity)



## 1、经济

---

经济指标一般是指公共部门投入到管理项目中的资源水准，涉及的问题是一个公共组织在既定的时间内，在获取一定的收益或得到一定的产出的情况下，花费了多少钱？而且，作为公共组织尤其政府部门来说，这一指标还包含着其支出即取得结果的花费是不是按照法定的程序进行。



## 2、效率

---

效率指标所要评价的是一个公共组织在既定的时间和预算投入下，产生了何种公共服务结果。

公共部门的效率包含两个方面的内容：一是生产效率；二是配置效率。





### 3、效果

---

效果指的是公共服务实现公共管理目标的程度，如福利状况的改变程度、公共产品使用者满意程度等，相当程度上，是公共服务符合政策目标的程度。

效果关注的是公共管理的目标或结果，通常是以产出与结果之间的关系进行评价的。



## 4、公平

---

公平指标关注的基本问题，是接受公共服务的团体或个人是否都受到公平的待遇，弱势群体是否得到了公平对待并享受到所需要的更多的服务。因此，公平指标是对享受公共服团体或个人所质疑的公正性来说的，是对公共管理最重要的本质的实现程度的衡量。



## （二）公共事业绩效指标指定分析

---

第一，社会因素；

第二，经营性因素；

第三，竞争因素；

第四，公共事业产品公共性纯度因素。



## 五、标杆管理的应用和作用

---

要建立良好的公共部门绩效指标，实际上不仅需要明确组织目标，需要进行单位内部或组织内部的比较，更需要进行组织与外部的比较，从而保证所制订的绩效指标体系能通过评估能真正促进组织绩效的提高，即不仅仅是组织内部纵向的提高，在组织所在的地区或行为中也获得提高。标杆管理就是具有这一功效的重要的管理工具。




# 1、基准比较的基本含义

---

标杆管理（**Benchmarking**）又称基准比较，是在工商企业界形成的一种卓有成效的管理方法。

标杆管理实际上是促进组织学习与改革，提高绩效的重要途径。



## 2、标杆管理的程序

---

- (1) 决定哪个单位或流程将会是比较的标的物；
- (2) 找出衡量成本、品质及效率的指标；
- (3) 针对每个标杆，找出表现最好的其他单位；
- (4) 衡量这些表现最好的单位的表现；
- (5) 衡量与最好的表现者之间的绩效差距；
- (6) 决定缩小绩效差距的行动方案；
- (7) 执行方案并追踪考核。



## 六、公共事业绩效管理成功的必须条件

---

第一，组织领导必须重视绩效管理的价值。

第二，必须具有制订绩效指标的专业性人才。

第三，要将绩效管理制度化。



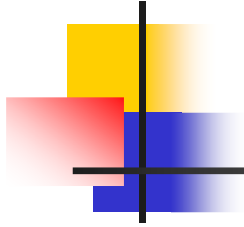
## 第二节 公共事业管理的外部评价

---

### 一、公共事业管理的社会评价

公共事业管理的社会评价，是从公共事业管理结果对社会发展目标所作贡献与影响进行的评价。这是从公共事业管理外部，而且主要由非公共事业管理机构来进行的评价。





这种评价是把公共事业管理的结果放在整个社会的发展中，从全社会的角度出发，分析评判公共事业管理的最终结果对社会发展目标的影响程度，从各个方面综合评价其结果对社会发展的贡献。



## （一）公共事业管理社会评价指标

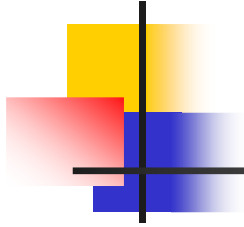
---

### 1、公共事业管理社会评价的基本指标

对公共事业管理的社会评价，其基本的指标是效率、效果和公共职责的履行。

社会评价中的效率，仍然是公共事业管理机构的投入和产出的问题。

社会评价中的效果，主要是看公共事业管理机构管理结果与目标的吻合程度。



社会评价中的公共职责的履行，一是看公共事业管理机构管理结果是否体现了公共事业管理的本质要求，同时要分析公共事业管理机构是否对管理结果负责；二是看其管理的程序是否公正并具有合法性，三是考察公共事业管理机构是否公开回应了来自社会各方面的要求。



## 2、公共事业管理社会评价中的社会指标

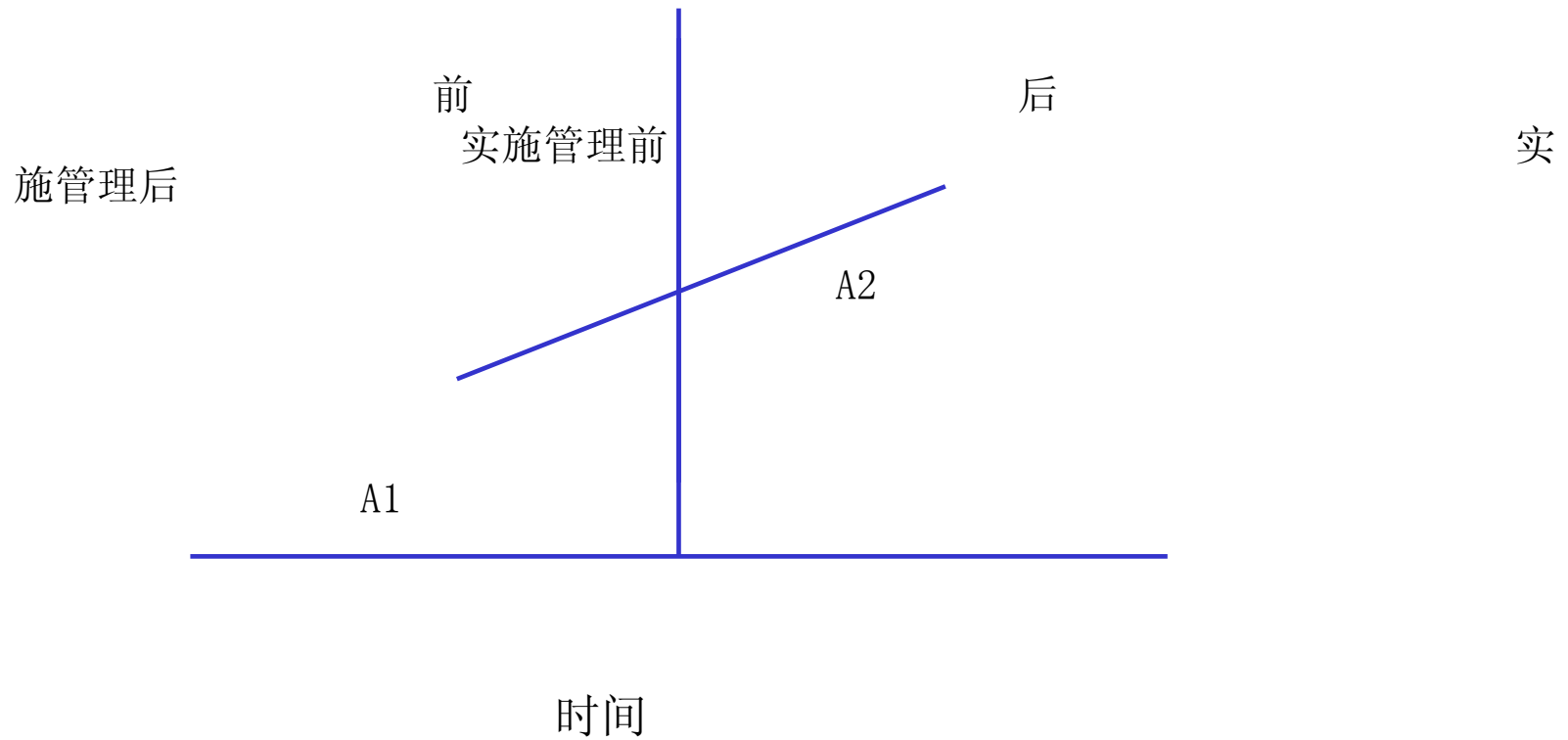
---

社会指标是指观测各部分人口的社会情况与长期变化趋势的统计数字，其中的社会情况包括特定社会中社会成员生活的外在与内在的环境。

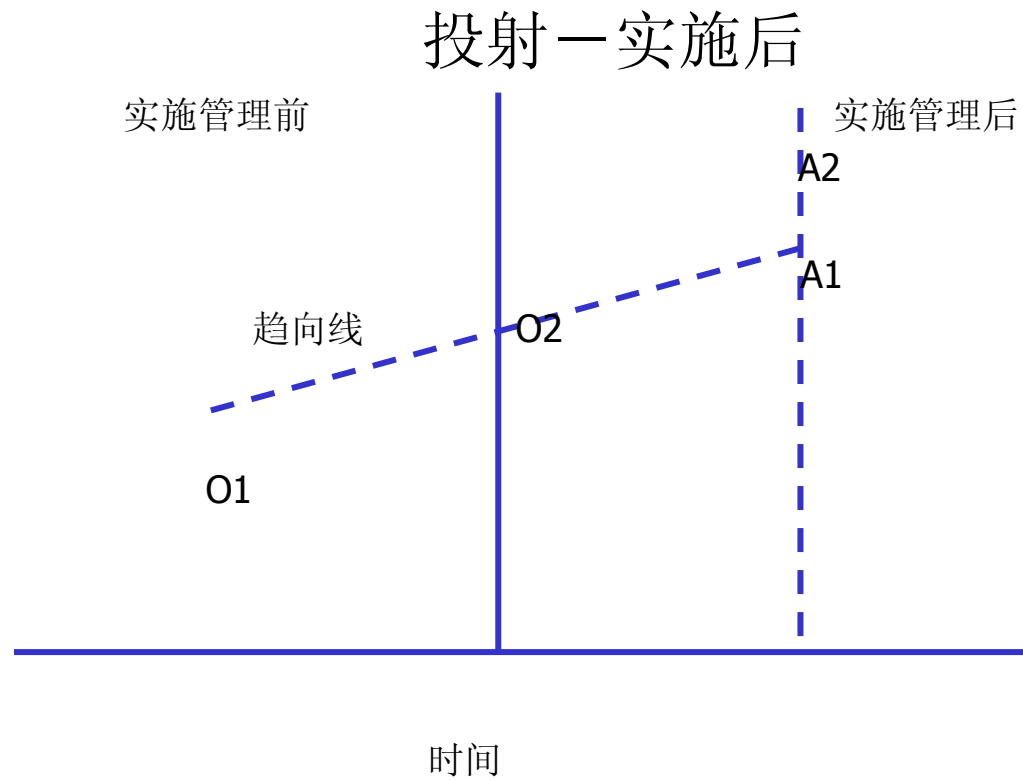
社会指标以统计数字来表示，既有主观的，也有客观的，可以反映公众对公共事业管理满意程度的主观情况，也反映着社会变化的特定内容。

## (二) 公共事业管理社会评价的方法

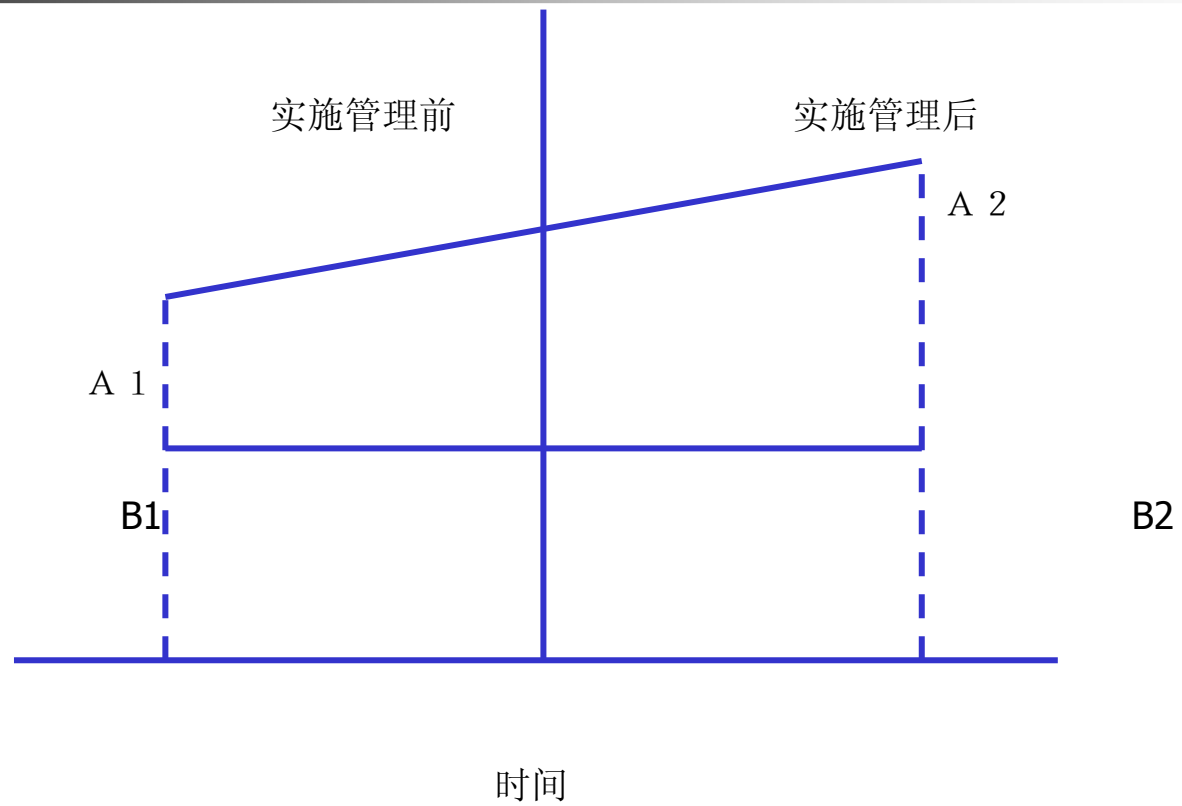
### 1、简单“前——后”对比分析法



## 2、“投射——实施后”对比分析法



### 3、“有——无”对比分析法





### (三) 公共事业管理社会效果评价的主要内容

---

- 第一，公共事业管理与人们生活质量的提高；
- 第二，公共事业管理与社会经济增长；
- 第三，公共事业管理与社会收入分配改善。



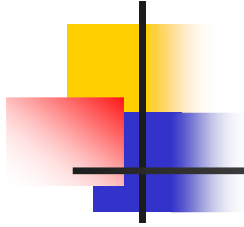


## 二、公共事业管理的公众满意评价

---

### 1、公共事业管理公众满意评价的产生及实质

以公众是否满意来对公共事业管理结果做出评价，这是20世纪70年代世界范围内开始的政府管理改革运动中，“行政就是服务，公众就是顾客”改革必然结果。



从公共管理的角度看，公众满意程度评价，通过公共事业管理机构的服务对象，融经济、效率、效果和公正为一体所作出的评判，基本上是对公共管理机构绩效全面的、综合的和终极性的评价。



## 2、公共事业管理公众满意评价的基本方法

---

第一，通过调查，分析公众对公共事业管理的满意程度。

第二，对公共事业产品进行“市场分析”。



### 3、实施公共事业管理公众满意评价的条件

---

第一，必须建立新型的公共事业产品生产和提供体制；

第二，公共事业产品生产企业有竞争的自由和公平竞争的环境；

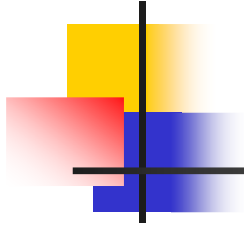
第三，公众有选择的自由和必须的民主意识。



## 本章小结

---

公共事业管理的绩效管理过程也是公共事业管理部门的自我评估过程，是绩效和评估的互动过程。绩效管理是对公共服务或计划目标进行设定与实现，并对实现结果进行系统评估的过程。公共事业管理的基本绩效指标有经济、效率、效果和公正，同时应根据公共事业管理特点具体分析。



公共事业管理的外部评价主要有社会评价和公众满意评价。社会指标是社会评价科学性的重要保证，而前——后对比分析法是评价的基本方法。

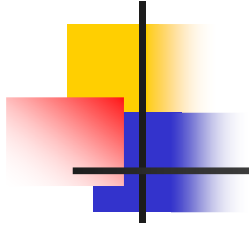
公众满意评价是在公共事业产品这一特定市场上的市场检验，可以通过对公众调查和特定的市场分析进行，基本上是对公共管理机构绩效全面的、综合的和终极性的评价。



## 课后思考题

---

- 1、阐述公共部门绩效管理活动的基本构成、具体过程、社会价值、作用。
- 2、结合实际说明公共事业绩效评估指标的种类及其内在联系。
- 3、理论联系实际，阐述公共事业管理社会效果评价的主要内容、基本方法、前提条件。



谢谢！