

# 技术之维与人本之度：政府绩效管理的合理定位

杨清华

(福建船政交通职业学院, 福建 福州 350007)

**摘要:**机械性效率与社会性效率是政府绩效的两个不同层面。新形势下,二者在政府绩效价值观中缺一不可。目前人本取向的绩效管理目标已基本成为各国政府绩效管理的一致目标,同时管理技术较大程度地解决了管理问题,能使绩效管理系统运转顺畅。这就要求政府在绩效管理中实现管理技术与人本向度的有机结合,在社会主义和谐社会中平衡“技术”与“人本”间的关系维度具有重要意义。

**关键词:**技术;人本;政府绩效管理;价值

**中图分类号:** D 630.1

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1008-7192(2014)02-0038-06

## A Rational Orientation of Government Performance Management: Technical or Humanistic

YANG Qing-hua

(Fujian Chuanzheng Communications College, Fuzhou 350007, China)

**Abstract:** Both the mechanical and social efficiency, two different levels of government performance, are indispensable factors in the performance values under the new situation. Nowadays the government performance management in various countries is people-first orientated, and the performance management system runs smoothly as the management issues are settled more or less by the management technique. Thereby, it is necessary for the government to integrate dynamically the management technique with humanistic orientation and it is also significant for the socialist harmonious society to balance the technical-orientation and humanistic orientation.

**Key words:** technique; people-first; government performance management; value

20 世纪 80 年代以来,西方国家从中央到地方各级政府都进行了一场追求效率和扩大公民民主权利的政府重塑运动。如今,这场持久深入的政府绩效管理改革之风已强劲吹入我国。我国各级政府在构建服务型政府的过程中,开始全面推进和探索绩效管理,并形成了各具特色的管理机制。政府绩效管理属于一种有机体系。正确把握新时期政府绩效管理的定位对推进我国

和谐社会的建设具有重要意义。

### 一、技术取向与人本取向：政府绩效管理的现状及其背景

“绩效”一词源于英文 Performance,原意为“履行”、“执行”、“作为”、“表现”,引申意为“业绩”、“成就”、“成果”。绩效本是工商企业的核心

追求,后来被应用于政府部门。绩效一词在政府部门管理中实际包含了两层含义:一层是可用具体数字表示的投入与产出的比例关系,强调以最小的投入获得最大程度的产出,称为“机械性效率”;另一层是指以社会价值为目标,以某种规范价值予以衡量的效率。它往往与公平正义相联系,称为“社会性效率”。至于政府绩效管理,美国国家绩效评估中的绩效衡量小组如此作定义:“利用绩效信息,协助设定统一的绩效目标进行资源配置与优先顺序安排,以告知管理者维持和改变既定目标计划并且告知成功符合目标管理的过程<sup>[1]</sup>”。从定义上来看,政府绩效管理是融入了特定价值成分的一种管理工具。

### 1. 政府绩效管理的定位

作为一种有效的管理工具,政府绩效管理渗透到政府各部门决策的执行过程中,它的价值在于根据某种理念及方式指导政府的管理,提高政府的行政效能。“价值取向有一股无形的力量,影响和制约着地方政府绩效评估,构成地方政府绩效评估体系和绩效评估行为的深层结构,是地方政府绩效评估之魂”<sup>[2]</sup>。政府部门在履行职责过程中,价值取向的变化将使政府管理的方式方法发生相应的调整,从而导致政府管理的渐进式的变革。

至于政府绩效管理的价值取向,西方学者着重强调的理念是民主、公平、正义,中国的学者则强调社会关系的和谐、稳定与改善民生问题。中西方共有的政府绩效管理理念是正义、平等和参与。国内学者对于政府绩效管理的认识,实际上是伴随着公共管理的实践过程不断发生转化。随着西方国家“政府绩效”、“公共部门效率”等新概念的引入,我国学者在研究中也逐渐地以“政府绩效”、“政府业绩”等新概念来取代“行政效率”,且强调绩效着眼于“行政产出所带来的社会效果,包括质量、顾客满意度等”<sup>[3]</sup>。臧乃康认为,政府绩效不单纯是一个政绩层面的概念,还包括着政府成本、政府效率、政治稳定、社会进步、发展预期的含义在内<sup>[4]</sup>。也有学者认为应通过现代信息技术,使“顾客通过公共责任机制对政府公共部门的直接控制,谋求政府管理对立法机构负责和对顾客负责的统一”<sup>[5]</sup>。无疑,这一

认识蕴含了政府的公共责任和顾客至上的管理理念。关于政府绩效的认识虽然角度不同,但基本上概括了当代公共管理价值取向的基本内容。

### 2. 机械性效率与社会性效率:政府绩效的不同层面

机械性效率与社会性效率是政府绩效的两个不同层面。早在20世纪30到70年代,西方国家政府绩效管理因企图以简单的技术手段来解决具有丰富人本内涵的治理问题,大多以失败告终。在此期间,以弗雷德里克森为代表的学者已看到了机械性效率对于民主价值的损害。逐渐地,新公共管理运动把它的服务性政府、顾客至上等核心理念带到政府管理中,赋予政府绩效管理以更深厚的人文内涵。其实践发展趋势也彰显出政府绩效管理的价值不仅是政府合法性重建的基石,更是政府治理变革的方向之一。具体而言,政府绩效管理是机械性价值和社会性价值的统一,前者表现为深化精细管理,以“隐形制度”的形式规范管理者的管理行为;后者则以社会价值为目标,与公共利益、公平正义联系起来,这体现了绩效管理的人本取向。绩效管理的社会性价值是基于存量民主和增量民主的合力作用,重新审视政府绩效的结果。20世纪80年代以后,美国一些地方政府运用政府与社区、公民之间结成战略联盟或是公众直接参与政府战略目标、绩效指标和标准的制定等方法,使政府的工作和战略更好地反映公众的需要(作者按:这其实就是强调社会性价值的重要举措),结果,绩效管理取得了令人满意的效果。

可以说,政府绩效往往是政府管理变革的起点和归宿。综观政府管理的实践过程,关于如何达到政府绩效管理的标准无非就存在于以下两个主张:一种是技术主张,一种是人本主张。这两种主张在当今学界中的研究成果中也可可见一斑。一般来说,第一种主张侧重于用工作本身的技术和方法来设计政府绩效评估指标体系,然后层层分解和落实,以期达到满意的绩效。第二种主张则倾向于促进社会公平正义,强化政府对公众的责任感。机械性效率集中体现在深化精细管理。片面强调形式主义层面的政府绩效,会让

机械性效率的缺陷对政府绩效产生消极影响——机械性效率常常表现出对内在价值的忽略,无视公共的真正需求。尤其是行政决策中,因对技术层面的片面追求而过于强调机械性效率的外在价值,往往把机械性的效用等同于公众的快乐、幸福和愿望的实现,忽视了人的生命价值、权利尊严等内在的价值。

整体而言,在我国现阶段有关政府绩效管理的问题上,同样存在“技术”和“人本”这两根并行不悖的指挥棒:“技术”属于以机械性效率来调整政府绩效管理的范畴;“人本”属于以社会性效率来调整政府绩效管理范畴。两者虽属于不同的范畴,但是构成了管理社会事务的重要工具。前者往往作为一种管理手段去设计和开发政府绩效评估的指标体系,规制政府管理方法。而后者则以注重人的生命价值和权利尊严,从而达到规范政府管理的目的。政府绩效管理是技术问题和人本问题的复合体。人本取向和以形式主义、机械性为特征的技术导向相辅相成,在提高政府运作效率的同时扩大了民主,有力地推进了机械性效率和社会性效率并重的政府绩效管理。政府效能,并不意味着对政府管理技术系统否定,而是二者的有机结合。没有人本内涵的管理技术,最终是没有任何效率的。对当前我国政府绩效管理来说,当务之急是如何设计一套符合民众需求的政府绩效管理规范体系,并运用到现实的行政系统中。从这个意义上说,新时期要根据科学发展观的要求实行政府绩效管理,就必须既坚持管理技术创新的形式主义功效,又坚持以人为本的价值取向,“技术”与“人本”,一张一弛,必能使政府的管理呈现出最大绩效。

## 二、政府绩效管理之沉思:国外发展的新趋势

20世纪80年代以来,随着经济全球化,各国竞争日趋激烈,从而对政府的行政效能也提出更高要求。为此,西方一些主要国家相继进行了“新公共管理运动”的政府改革。这场运动除了采用商业管理的理论、方法和技术,给政府部门

的工作引入市场竞争机制之外,还将服务性政府、顾客至上等核心理念带到政府管理中,有效地提高了政府绩效。因此,“从更深层面上看,绩效管理是发达国家在面对新一轮公共事务扩张和政府公共服务大规模市场化的环境下所开展的一种政府革新,其本质是在深化精细管理主义的同时扩大民主”<sup>[6]</sup>。具体来说,发达国家的政府绩效管理主要涉及以下几个方面。

### 1. 赋予社会民主价值的内涵

自20世纪60年代以来,绩效管理问题逐渐成为人们所关注的焦点问题。西方学者在研究政府绩效管理方面做了积极探索,并提出了一系列相关主张。如弗雷德里克森把社会公平看作是公共行政的核心理念,“无论在理论上还是实践上,公共行政对公平和平等的承诺,都应该与对效率、经济和效能的承诺同等重要。遵守公平和平等原则能够把我们时代的人民紧紧联系在一起,同时也使我们与未来一代的联系更加紧密”<sup>[7]</sup>。登哈特的主张更进一步,他认为,公共行政必须以人民生活的提高,公平、民主和效率的追逐为目标。戴维·奥斯本和特德·盖布勒则提出政府应像企业那样树立顾客意识,并视服务对象为上帝的理念。事实上,西方国家在政府绩效管理中的价值内涵已基本趋于一致。譬如,美英两国的在政府绩效管理中,充分考虑民意,并且注重提供优质的、令民众满意的公共服务:1994年美国国家绩效评论出版的《顾客至上:为美国人民服务的标准》,强调了必须以顾客即公众为中心,以公众的需要为导向;1999年英国布莱尔政府出台的《现代化政府白皮书》,提倡了平等、公正和客观的公共服务价值观。除英美两国以外,政府绩效的社会民主价值内涵在其他国家的绩效管理中也得到了彰显。从20世纪90年代以来,加拿大等国家还进行了大规模的政府顾客满意度调查,并将政府绩效的目标锁定为提升公众的满意度。国外许多学者亦由此对市民共同参与对公共部门绩效改善作了较为细致的阐述。由此可见,平等、公正、民主等反映人本取向的绩效管理目标已基本成为各国政府绩效管理的一致目标。

## 2. 对科学化、精细化技术的追求

为了提高政府部门的效率,西方国家制定了绩效管理的具体措施和步骤,试图通过技术手段解决管理过程中的一些问题。时至今日,管理技术日臻科学化、精细化,主要表现为技术不断成熟,信息技术、量化技术得到广泛的应用,针对不同部门采用不同的管理方式和方法。实际上,对管理技术的科学化、精细化的追求使管理手段和方式发生了极大的变化,从而极大提高了政府部门的机械性效率。20世纪90年代,美国戈尔副总统主持的“国际绩效审评委员会”在其报告中提出了384项具体建议和1250个具体步骤,成为绩效改革的指南。1993年美国政府通过了《政府绩效和结果法案》,该法包括绩效指标设计、测量、公开以及利用绩效评估改进镇府绩效水平等内容。如今,全面质量管理、标杆管理、无缝隙政府、全员优化、公私竞争等绩效管理措施在美国联邦政府和各地方政府正如火如荼地实践着。在法国、德国、瑞典、芬兰、荷兰、澳大利亚、新西兰以及加拿大等国都进行了相似的改革。在英国,撒切尔夫人执政期间进行的雷纳审评有效地中止了一些不正确、不理想的东西(包括过时的、不合时宜的工作任务,无效率的工作程序和方法等),提高了组织效率。随后不久,把政府部门分成决策机构和执行机构,并赋予了执行机构在机构、人员、财务等方面更大的自主性,从而进一步提高政府效率。由于当代西方国家具有管理的理性主义,绩效管理系统运转顺畅,管理技术较大程度地解决了管理问题。

## 3. 与公共管理改革相伴相随

综观西方国家追求绩效的努力,贯穿于整个公共行政发展进程中。20世纪中后期,西方发达国家政府的理性官僚制日趋僵化,政府部门官僚主义弥漫。为改变这一情形,学术界强调了公共行政的公平公正和顾客导向,倡导要把顾客的需要作为公共服务的努力方向。进入80年代,西方国家的传统行政范式转变为新公共行政,再向新公共管理的方向转变,“绩效观”取代“效率观”成为新公共管理的一部分。绩效改革的内容由政府内部流程的合理化、科学化,到现在的以

市场或顾客为导向,注重服务质量和有效性。绩效评估的主体也逐渐倾斜于外部,评估程序日益规范、透明。无论是新公共行政还是新公共管理理论,都在不同层面上深化了对于行政效率观念的认识,推动了政府绩效管理改革不断走向深入。同时,随着政府绩效管理的推进,人们逐渐意识到,政府绩效管理,无非就是机械性效率和社会性效率的有机融合。机械性效率使政府管理具有了可操作性环节,有效提高了政府效率;而社会性效率的介入,则应对了现代政府管理的民主、公平、正义。可以说,西方发达国家政府治理变革运动的每一股思潮、每一次波动,都会导致政府绩效理念与价值的变迁,效率与民主、公平与正义等价值处于不断的调适之中,不同阶段各有侧重。

## 三、“技术”与“人本”并重:实施和谐社会的新型政府绩效管理

目前,我国政府正朝着服务型政府方向发展。我们要抓住这一契机,从转变政府职能和运行机制出发,在价值取向上打造一个促进和谐、关注民生的新型管理体系。这种管理模式凸显了民主、效率、公平和正义等社会主义和谐社会的精髓,推动了民主平等、公平正义、安定有序的和谐社会的建设。当前我国政府绩效管理的重要举措之一就是在政府管理中寻找最佳绩效的具体操作环节,即在对中外政府绩效管理的反思和本国政府绩效定位的基础上,通过完善绩效管理“技术”方面的建设,实施包括管理的模式设计和具体措施等管理体系的全新建设。“技术”与“人本”在和谐社会的新型政府绩效管理中发挥着不可或缺的作用。

### 1. 技术化——我国政府绩效管理的一大要务

管理技术的价值观源于传统公共行政的“效率中心主义”。人们之所以重视它,其原因在于它能实实在在地提高行政效率。其实,从公共行政的不同阶段来看,管理技术一直都是提高政府效率的重要途径。就是在现代政府管理中,效率也是人们对政府的满意程度的重要因素之一。当前我国,许多政府部门正以推进政府机关效能

建设为切入点,探索高效务实、运转协调的行政运行机制,在实践中推出了各具特色的管理技术,对促进绩效管理的提升起了很大作用。

管理技术作为作为高效政府的重要措施,是通过规则的系统化和细分化,将管理对象逐一分解,量化为程序、责任和具体数字,然后运用程序化、标准化和数据化手段,使管理各部门精确高效地持续运行。强化政府管理技术的措施和途径多种多样,根据实际情况,可从培训公务员技能、采用有效的绩效管理方法、建立和完善绩效评估体系,引入竞争激励机制等多方面进行。一般认为采用有效的绩效管理方法最能有效提升政府的管理绩效。有效的绩效管理方法包括平衡计分卡、360度考核、标杆管理法等等。在方法的设计中,必须对各绩效指标和主体的选择、各因素权重的匹配、绩效分数的纵横比较等方面都力求做到一丝不苟、精益求精,使之成为考核中的有力工具。在此基础上,对公职人员的执行力度、执行结果进行全面监测、考核分析,为他们的执行情况及时提供反馈,不断改善执行手段,提高主动性、创造性和执行效率。近年来,我国各级政府管理中,虽然管理技术日益受到重视,然而,因受公职人员素质、行政文化等因素的影响,这些先进的管理技术往往不能在具体的管理中产出最大的机械性效率。此外,管理中的公民参与、政府信息交流与沟通等都需要管理技术的支持,否则,政府绩效管理完全有可能出现“先天不足”的缺陷。因此,应根据社会主义和谐社会对政府绩效管理的新要求,在借鉴国外的管理技术和中国传统管理方式方法的基础上,有必要加强对中国特色的绩效分析的技术方法研究,尽可能将抽象的管理方式方法转化为具体的管理技术。

近年来,随着行政体制改革的不断深入,我国地方各级政府锲而不舍地进行了政府绩效的管理和评估活动。如福建等地进行的机关效能建设,南京、珠海、洛阳等地进行的“万人评议政府活动”,河北省施行“干部实绩考核制度”,烟台市政府推行“社会服务承诺制”,对公职人员的考核已日趋普遍化、经常化、规范化。毋庸置疑,这些包含了各种指标的绩效管理和评估措施都将有力地促进政

府绩效的提升。在可预见的未来,目标责任制、社会服务承诺制、效能监察、效能建设、行风评议等包括各种科学化、精细化管理技术的方法必将普及,为高效政府的建设奠定基础已成为一种必然。

## 2. 人本向度:我国政府绩效管理的价值旨归

管理技术可使一个政府的机械性效率得到极大提高,能够为公众提供大量的公共服务和公共产品,然而,只要这些不是公众真正需要或是在提供的过程中,损害了公众的其他更为重要的价值,那么,这种效率将得不到公众的认可,这个政府就是没有任何效率的。目前,西方国家的管理“强调公共管理的结果导向,顾客导向,市场导向,强调政府绩效管理的目标由单一行政效率到全方位追求社会公平,提高公共服务质量和效率,改善公共责任机制和提高公共效率”<sup>[8]</sup>。只有以“人本”价值予以衡量的效率才能得到公众的认可。在政府绩效管理中,反映了民主、公平、正义的社会性效率才是政府的最终目标。如果一味追求刚性的经济指标,忽略了对社会性效率的理性追求,“人本”将沦为“技术”的附庸,从而背离政府绩效管理的宗旨。

政府绩效管理中的入本向度本质上属于我党“一切为了人民”的执政理念。今天看来,人本价值取向居于政府绩效管理价值体系中的核心地位,它的实现对构建和谐社会发挥着基础性的作用。胡锦涛明确指出,“坚持以人为本就是要以实现人的全面发展为目标,从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展,不断满足人民群众日益增长的物质文化需要,切实保障人民群众的经济、政治和文化权益,让发展的成果惠及全体人民”<sup>[9]</sup>。目前,我国政府绩效管理还存在某些失范现象,产生这些问题的根源在于“以人为本”价值理念的缺失。具体表现为:重视GDP、财政收入、税收等经济增长等显性指标,漠视社会公平、公众满意度、可持续发展等隐性指标在政府绩效管理中的权重。所有的这一切,严重削弱政府的公正形象,必将影响到我国和谐社会的构建。

树立正确的政府管理的价值目标,明确绩效管理中的入本向度,在公职人员队伍中树立以人为本的执政理念,指导政府绩效的管理与评估,进而形成入本化的政府绩效文化,是政府绩效管

理中实现人本化价值取向的基本路径。当前,随着社会、经济的发展,人们对政府管理中的人本价值取向的要求非常强烈。面对现实中政府管理的某些失范现象,作为公共事务的管理者,在绩效目标的设定中,应更注重管理的政治层面与社会层面的绩效,秉着执政为民的理念,努力提升为人民服务的水准,以人民的利益和福祉为依归,提供各种人性化的服务。同时,我们也必须建立健全人本向度的管理机制,加强绩效管理的人本化建设,为管理主体营造一个良好的人本化环境。

当前,我国正在进行和谐社会的伟大建设,这意味着我国的政府绩效管理必须体现全国人民的意志。关于政府绩效管理问题,从“技术”角度分析,需要在实践中提出一些新原则、新措施,应用科学的方法、标准和程序,制定出合理规范的各种指标体系,对政府各部门的运行过程、工作业绩起正确的导向作用,规范好管理者努力实现绩效。从“人本”角度分析,应正确引导公职人员又快又好地响应人民群众的诉求,尽可能地满足人民群众的需要。当前我国社会存在的重经济增长、轻公平正义等倾向,其实是没有把握好“技术”和“人本”的关系。所以,我国政府绩效管理应有两个层次,在较低层次上,努力建设各种价值指标衡量技术合理规范、切实为民办事的绩效管理体系。在较高层次上,要做到维护人民群众的权益,最大限度地追求民主和公正的实现。在这里,“管理”既是一个公共行政学的范畴,又是一个管理学的范畴。或者说“管理”既是具体公共行政行为的实施,又是社会生活中的对公共事务的管理举措。在我国,人民是“管理”的主体,我们必须坚持不懈地提高人民的“管理”能力,其中就包括不断提高科

学规范的管理技术和参与公共事务的管理水平。

政府绩效管理中的技术层面和人本向度是密切相联的,人本向度是目标和最终追求,而“技术”层面是基础,没有效率就无法为人民服务,同样的,不以人本价值为取向的效率无论多高也没有实际意义。新中国成立后,毛泽东就明确提出“为人民服务”的执政理念与宗旨。新时期,为进一步适应经济社会的发展,建设社会主义和谐社会。胡锦涛在十六届三中全会明确提出了“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济、社会和人的全面发展”的目标。温家宝政府则明确提出以人为本,树立以人为本的政府管理思想。以人为本的政府绩效管理思想,体现了当前我国政府管理理念的创新与发展,有力推进了和谐社会的发展。

#### 四、结 语

在政府绩效管理中,坚持管理技术和人本向度的结合,是提升政府绩效、促进社会和谐进步的必由之路。机械性效率与社会性效率是政府绩效的两个不同层面,相应地,管理技术和人本向度是绩效管理中密不可分的统一体。人本向度是内核,是灵魂,无视它,就无法在管理中起到应有的指导作用。管理技术则是手段,是工具,依靠这种“隐性制度”的约束,能够保障政府绩效中的社会价值成分有效发挥出来,成为民主、效率、公平、正义的政府管理的持久推动力。现实表明,只有实现管理技术与人本向度的有机结合,才能实现真正意义上的政府绩效管理。因此,在构建社会主义和谐社会的今天,平衡“技术”与“人本”间的关系维度具有重要意义。

#### 参 考 文 献

- [1]张成福,党秀云.公共管理学[M].北京:中国人民大学出版社,2001:275.
- [2]彭国甫.价值取向是地方政府绩效评估的深层结构[J].中国行政管理,2004(7):75-78,84.
- [3]周志忍.公共性与行政效率研究[J].中国行政管理,2000(4):41-45.
- [4]臧乃康.政府绩效的复合概念和评估机制[J].南通师范学院学报:哲学社会科学版,2001(3):25-29.
- [5]蔡立辉.西方国家政府绩效评估的理念及启示[J].清华大学学报:哲学社会科学版,2003(1):76-84.
- [6]李明,肖小明.理论、价值与环境:发达国家政府绩效管理的基础分析[J].中共南京市委党校学报,2011(4):46-49.
- [7](美)乔治·弗雷德里克森.公共行政的精神[M].张成福,译.北京:中国人民大学出版社,2009:216.
- [8]蔡立辉.论公共行政发展的民主价值取向与政府行政模式的转换[J].天津行政学院学报,2005(1):25-31.
- [9]中共中央文献研究室.科学发展观重要论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2009.