华南农业大学学报(社会科学版)
2004 年第 2 期 (第 3 卷) JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY (SOCIAL SCIENCE EDITION) No .2 2004 (Vol .3)

我国电子政府的绩效管理

孟 蕾

(中国矿业大学 文法学院, 江苏 徐州 221008)

摘 要: 绩效管理是一种新型的管理方法。公共部门引入绩效管理已经成为了一种潮流。电子政府也是随着科技的发展被公共部门所广泛采用的一种新型行政方式。我国在积极建设电子政府,但还存在很多不规范之处,如信息库管理混乱、绩效标准缺失等等。因此,必须要把科学的管理方法——绩效管理引入电子政府的建设中,引导电子政府的发展。现在当务之急就是要建立科学合理的绩效评估体系,实现电子政府与绩效管理的无缝接入。

关键词: 电子政府; 绩效管理; 绩效评估
中图分类号: C93 - 03 文献标识码: A 文章编号:1672 - 0202(2004)02 - 0081 - 05

引言

绩效管理(Performance Management)是一种新型的管理方法。具体来讲,绩效管理是指识别、观察、测量和开发组织中人的行为以及系统整合组织资源并通过对行为结果的回馈,采取更好的组织路径以达成组织目标的行为。绩效管理的特点就是在于它的全面性和系统性,其目的是为了提高效率。可以说,绩效管理是一种非常重要的管理手段,它在私营部门中的功效早已有所体现。

20 世纪 70 年代,西方社会政府管理极权化和官僚主义化导致的政府垄断和官僚主义,“福利国家”、“人民社会主义”和“混合经济国家”政策推行导致的政府管理失控,低效率、巨额的财政赤字和政府干预的高额成本,使整个社会出现了机构臃肿、财政赤字、民众的信任危机等一系列的问题。为了解决这些问题,各国纷纷进行改革,引进私营部门的管理方法,形成了一股“新公共管理”潮流,公共部门的绩效管理就是这股潮流中的重要内容。公共部门的绩效管理把一些公共部门以往不予量化的工作量化,用定性定量的指标来衡量公共部门的工作,可以说这种新型的管理方法是数字化的产物,也是以顾客满意为基础的管理模式的必需。这种管理模式视公共项目及其产生的结果为政府公共管理活动的核心和关注的焦点,其核心价值观是公共部门工作的效率和数量,并且通过这种服务质量的提高来保护公民个人的权利,最终维护整个社会的秩序和健康发展,即增长、民主、公平、秩序。可以说,公共部门绩效管理就是当今信息时代民主化市场化和全球化发展趋势的产物。合理而科学的使用绩效管理手段可以提高公共部门的工作效率,改善政府的公共责任机制,防止官僚主义和形式主义的泛滥。因此,公共部门的绩效管理引起了西方各国政府和一些有远见的政治家的重视。

西方各国在这方面的研究和实践已经取得了很好的效果,我国政府在这方面也已经有了初步的探索与尝试,但还有许多的不足,需要向西方国家借鉴经验。在绩效管理方面做的最好的应当说是美国了。20 世纪 40 年代美国就着手于构建政府绩效评价体系,20 世纪 70 年代,美国政府的绩效管理体系发展的更加完善、科学、合理。1993 年,克林顿上台后开始了大规模的政府绩效改革,成立了以副总统戈尔领导的国家绩效评估委员会(NPR:National Performance Review),并发表了一篇纲领性的文件《从过程到结果:创造一个少花钱多办事的政府》,还颁布了《政府绩效与成果

收稿日期:2004 - 02 - 26

作者简介:孟 蕾,(1979 -),女,江苏徐州人,中国矿业大学文法学院 02 级研究生 .

法》、《绩效基础组织法案》等一些法律法规。紧随其后的是英国,1979 年英国首相玛格丽特·撒切尔在英国采取了一系列改革措施,成立了“效率工作组”,并于1988 年发表了引人注目的《改善政府管理下一步行动》报告。我国的绩效管理工作从建构“行政投诉中心发端,经历政务公开,政府审批制度改革、全面清理法规文件、政务超市等发展阶段”,可以说起步较晚,缺乏系统性、科学性。因此,要向这些先行国家借鉴经验。

一、电子政府的发展现状

随着信息社会的到来,各国政府为了提升自己的信息竞争优势,增强本国的国际竞争力,纷纷加大对电子政府建设的投入,所以电子政府的建设与实践在国际上已经形成了一股潮流。“在法国、英国和新加坡电子政府的架子已经搭起来了”,“美国 1996 年对信息技术的开发和工程建设的投入已达到 400 亿美元,到 1998 年美国已经有了 1644 个以上的政府机构在英特网上建有主页”[1]。2000 年 6 月,克林顿政府宣布要在 90 天内建成一个超大型网站——Firstgov,并计划在 2003 年 10 月以前实现政府办公的无纸化。

我国对电子政府的建设也有了很大进步。1999 年被定为“政府上网年”,中国邮电电信总局推出了“政府上网工程”,实施范围包括国务院办公厅、国务院 29 个部、委、行、署和国务院直属机构以及上述单位的省级机构和省、自治区、直辖市政府、地市政府。迄今为止“政府上网工程”的发起单位已增值 60 多家,以 gov .cn 为域名的政府网站从最初的 145 个发展到 2972 个,其中部委级站点占 10 %,省级站点占 26 %,市级站点占 30 %,县级以及县以下的虚拟主机形式站点 34 %,可以说电子政府的建设已经在中华大地上蓬勃发展。

电子政府打破了时间、空间甚至是政府部门间的限制,提高了政府的办事效率,提升了政府的回应力,整合了政府机构的设置,提高了人资源的运作水平,增加了行政透明度。这样看来,电子政府如果能够充分发挥应有的功能则会大大改变我国目前行政部门效率低下、服务品质低劣的状况,真正实现公共服务的目的。但是,由于我国目前电子政府的建设缺乏统一目标规范,存在“一窝蜂”现象,因此出现了一些劳民伤财的“政绩工程”,非但没有很好的实现电子政府提升公共服务品质的初衷,反而造成了巨大的资源浪费。中国电子政务示范工程总体专家组成员、国家行政学院教授汪玉凯就曾大声疾呼:在目前缺乏统一规划和统一技术指标的情况下,我国的电子政务建设有一哄而起的现象。如果这种势头得不到及时的制止,可能给我国的电子政务发展带来难以估量的损失。

二、我国电子政府的建设需要绩效管理的介入

在全国上下热火朝天建设电子政府时,我们必须保持清醒的头脑,冷静思考我们现在建设中的问题,分析其中深层次的原因,提出相应的解决办法,对电子政务工程进行科学地管理和引导,真正发挥电子政务这种高科技管理手段的作用。

(一)对信息库的建设和管理需要绩效管理

虽然中国政府在基础设施上加大了投入,并且具有初步赶超发达国家的势头,但由于没有统一、具体、科学的电子政府工程的绩效目标的指导,许多地方政府往往忽视了对信息库的开发和建设,从而极大影响了信息公开业务,出现了大量的“死库”,不但没有实现电子政府有效整合资源、提高政府部门的工作效率的目的,反而造成了大量资源的浪费。据统计,在中国,政府作为最大的“信息加工企业”,手中掌握了 80 % 以上的信息,但由于政府对信息公开没有设定统一标准,造成各级政府对信息公开的模糊认识(也就是政府部门不知道哪些信息可以公开,哪些不该公开),导致信息发布的效率低下和发布过时信息的情况时有发生。对公民来说,这种情况的存在造成了他们在获取政府信息时的路径困难,严重影响公共信息资源的共享和利用。这些情况,可以说都是由于信息公开工作没有制度化,缺乏绩效目标和客观的绩效评估体系,以及激励机制造成的。

(二)由于缺乏全国统一的绩效标准,各级门户网站的建设很混乱,严重制约了电子政府效率

的发挥

各级地方政府的网站形式混乱,不能与中央政府网站统一,并且地方政府存在着盲目上马的现象。许多地方政府在引入电子政府之前没有做好充分的前期准备工作,许多政府网站是游离于政府机构之外的,形成了名副其实的“花架子工程”。一些政府没有认识到建立政府网站的重要意义,只是把这项工作当成应付上级检查的一项工作来完成,政府网站设计粗糙,只是简单介绍了本级政府或者部门的职责和任务。上级部门也因为没有统一的绩效考核标准没能很好发现和制止这类情况的出现。

(三)由于缺乏统一的绩效评估标准体系,我国的电子政务出现了中央与地方、地方与地方之间以及部门与部门之间相互孤立缺乏合作的现象

由于缺少绩效目标的统一指导,各级电子政府在建立时只顾及自身情况,建立起的是缺乏链接与合作的信息平台,忽略了信息的流通性这一特质,条块分割特别严重,结果造成了一个个的信息“孤岛”,浪费了资源。另外,各个同级部门之间也缺乏统筹安排,在自己的站点上设置的内容缺乏部门间的配合,使市民不得不像以往一样一个部门一个部门的登陆和访问。许多调查已经表明,在一个工作流程中要求公民访问多个独立的网站是不友好的,如同要求公民办一件事跑很多衙门一样。

三、我国电子政府绩效管理系统的构建

根据以往实践的经验,在一项新事物的发展之初就加以规范和引导,采取“事前预防式”的治理模式,其效果和治理成本比是相当经济的。因此,对电子政府这项新事物的发展也要在初期就采取恰当的管理模式以确保其健康发展,这样看来构建我国电子政府的绩效管理系统实属必然。

另外,对电子政府的建设实行绩效管理不是将冷冰冰的系统指标和数字化的评估结果硬塞进电子政府系统里,而更多的是一种办公文化的吸收与接纳。因此,我们在讨论电子政府的绩效管理时,要从绩效评估体系的构建和绩效管理融入电子政府软环境的建设两方面入手。

(一) 绩效评估体系的构建

“绩效评估系指一个组织试图达成某种目标,如何达成以及是否达成目标的系统化过程。”[2]。可以说绩效评估是一个“了解机制”,为绩效管理的其他环节提供信息,在整个绩效管理体系中起到了承上启下的作用。并且,绩效评估本身也是一个复杂的工程,尤其是对电子政府这个多部门多学科交叉的新公共管理项目,会涉及到很多部门,引出一些新问题。

1. 电子政府绩效评估主体

学者林奇和戴伊在回顾了美国公共部门的绩效管理时就认为,在绩效评估主体上往往会存在内部无能的反功能,也就是指每个组织的绩效衡量理论上都应该量身订制,但由于缺乏专业知识背景的人士参与,使得绩效评估工作眼高手低。同样,电子政府工程需要许多专业人士的技术支持,如电信专家提供有关硬件建设的专业意见;统计专家提供电子投票的分析意见;社会学专家提供电子政府这种新兴的办公模式与社会的冲突与接入问题的分析;经济学家提供电子政府的效率评价;管理学家设计评估政府部门的工作流程及人力资源管理问题。因此,由于电子政府建设的交叉性极强,任何一个单独的部门都无法完成绩效评估的任务,必须要设立一个专门委员会,抽调各方面专家,组成一支专业性强,能够提供科学意见的评估主体队伍。

另外,由于我国目前仍实行的是金字塔式的科层式管理模式,逐级下达任务,逐级指挥、协调和控制,任务完成后再逐级上报和审查。这种方式耗费时间长,效率低,并且经过层层汇报审批,各级部门往往因为部门利益对科学意见妄加修改,最终影响了绩效管理的效率。

因此,可以在政府部门外设立一个由决策层直接领导的评估委员会。委员会的组成人员可以从专门部门选调并聘请各个方面的专家来共同组成。并且下级评估委员会和上级评估委员会沟通,对同级决策层负责,由行政机关对评估报告做出反应。这样可以兼顾绩效评估委员会的专业

性要求又可以提高效率,跟上信息时代的步伐,更好的发挥电子政务的优势。

2. 绩效评估标准的设定

“绩效管理最核心的环节莫过于绩效评估,而绩效评估最困难者莫过于确立衡量的指标体系。”[3]因此,设定一个合理科学的指标体系对于绩效管理工程的成败有着举足轻重的作用。目前国际上通行的衡量绩效评估的一般性指标是由学者芬维克提出的 3E 指标,即经济、效率与效能,学者福林后来又加入了另一个 E:公平。

那么在这种一般性指标的规范性下,我们如何设定我国的电子政府绩效评估指标呢?一般来说,由于管理工作的细致化和专业化,在每一个部门中都应设立一个专门的评估指标。

针对我国现阶段电子政务发现的现状,我们首先要考虑的问题是信息的有效开发与合理利用的问题。为促使各级政府部门加大信息的加工力度,提高有用信息的更新速度,实现信息资源的增值利用,我们应当在各级政府开发和公布信息资源的效率上设定一个具体的指标,要求各地政府把手中一些应当固定更新的信息定期发布,比如每年度的财政预算方案可在每年度制定好预算后一个月内公布,供公民查询,从而增强行政透明度;另外对一些非固定的信息,如临时出现的市场统计分析,以及公共卫生体系中新出现的传染性疾病的病例都要求在事发后的一定时间内予以公布。电子政务的另外一个特点是互动性。这要求政府要在接受公众服务要求后的一定时间内给予解决。各个部门可以根据自己部门的特点设定不同的时间界线。

信息资料库容量的大小是关系到电子政府成败的关键问题,也是建立绩效评估指标的一个重要方面。政府是最大的信息处理机构,尤其是在中国这个人口众多的国家,政府对于信息量上的掌握具有天然的优势。为此,我们需要根据国家经济、社会发展和政府管理需要和重点,加快建立经济、贸易、土地、科技、环境、人口、工商管理、社会保障与福利、新闻出版等政府部门主导的电子公共资源库。专家可根据各自行业的特点,对各类资源库的质与量设定出具体的指标,要求各级管理部门真正重视电子政府的建设,并把各级政府部门对资源库建设状况作为考核政府工作绩效的一个重要方面。

3. 绩效评估的方法

绩效评估的方法的合适与否是保证绩效评估如实反映现存状况的重要工具。我国电子政府绩效评估的方法可以借鉴美国的经验来设计。美国在对电子政府进行绩效评估时分别进行硬性评估和软性评估方法。硬性评估主要是由美国会计总署承担对电子政府的绩效审计;软性评估由社会大众对政府进行评估,定期在政府的门户网站上发布政府支持率,以增强政府执政地位的合法性和政策的权威性。这种评估方式是全面合理的,一方面绩效评估的专业性和复杂性决定了硬性评估方式的存在,也就是说只有具备专业背景的组织才能具有理性、科学的评估;另外,人民才是政府服务的最终对象,他们对政府提供的公共服务的质量最有发言权,这也是新公共管理中非常推崇的理念。因此,用软性评估的方式保证人民的利益才是绩效管理系统构建的终极目标。我们可以在政府网站上设立投票和反馈栏,公民可以将对电子政府工程存在的问题以投票或电子邮件的方式反映给政府,也可以在每一项公共服务项目后设立一个反馈意见表或追踪服务表,要求公民在接受服务后对这项服务的满意度进行打分。另外,我们还可以设计一些问卷调查征集公众对电子政务服务项目的意见。

(二) 通过科学的绩效管理,构建我国电子政府的‘无缝’接入工程

电子政府这种先进的公共服务和管理模式并不会因为自身的高科技含量而自发与原有的行政管理模式相融合。相反,由于电子政府的特点会与传统的科层制管理模式相冲突。因此,必须要有科学的管理方式与之相配套,辅助电子政务融入现有的体系中去才能发挥电子政务的优势,否则只会造成资源上的浪费。国务院发展研究中心的李广乾博士认为,电子政务要成为适应现代信息技术的一种全新的政府管理方式,就必须建立和完善电子政务的监督和管理机制,只有这样,我国的电子政务才能得到不断的改进和提高。因此,我们引入电子政府时也要引入绩效管理这种

科学的管理方式。为了实现电子政府的“无缝”接入,必须要确定各级电子政府的职权和任务,从绩效管理的角度来看,就是明确发展目标。只有在统一目标的指引下,电子政府的建设和发展才会和谐有序的发展,这是我国各地实践所证明的了。为了摆脱混乱局面,首要任务就是确立中央与地方政府工作的特点。中央政府的职能在于从各级地方政府获取社会运行的相关信息,根据这些信息做出相应决策,通过立法、司法、行政、财政、金融等手段来宏观调控经济与社会的和谐发展;地方政府的主要职责应是为所属区域的企业和民众提供优质的公共产品和服务,并维护当地的市场的公正、公开和效率。这样职责明确后就避免了一哄而上的混乱局面,也就明确了中央政府进行统筹管理和统一建设的体系。

另外,由于电子政府需要一个全国统一的构建标准,这就要求在电子政务的决策过程中必须建立一个自上而下的决策体系,而不允许像以往那种自下而上的探路式的模式。这样可以在统一的指导下建设电子政府,避免建设的巨大浪费。

最后,还要建立一套电子政府公务人员工作考核绩效管理制度,创造适合电子政府发展的政府文化。虽然说电子政府是高科技的产物,但也离不开政府工作人员的参与。在传统的科层制下,公务员习惯了纸上的办公模式,有些人甚至因为一手漂亮的书法获得了不少的荣誉,而不愿意接受电子模式的办公;有些人因为知识水平限制,不能够很好使用电脑等工具,从而厌恶电子办公方式。这就要求我们设计一套合理可行的电子政府公务员绩效管理系统,激励公务员参加培训,使用电子办公方式,从而为电子政府进入行政流程创造一个好的组织文化氛围。

电子政府和绩效管理,一个是先进的科学技术,一个是先进的管理技术,如果把这两者很好地结合起来,就会迸发出强大的效能动力,促进公共部门效率的提高。因此,对电子政府进行绩效管理是历史的必然,并且必定会取得很好的效果。

参考文献:

[1] 肖文建.论电子政府及其文档管理[J].人大复印资料教育类,2002,(4).

[2] 张成福,党秀云.公共管理学[M].北京:中国人民大学出版社,2000:271.

[3] 张成福,党秀云.公共管理学[M].北京:中国人民大学出版社.2000:273.

E-Government Performance Management in China

MENG Lei

(*College of Literature and Law*, *China University of Mining and Technology*, *Xuzhou* 221008, *China*)

Abstract: Performance management is new may of administration. It is a fad that performance management is introduced into public department. With the development of technology, more and more public departments adopt E-government - a new type of administration. China is building E-government actively. But there are still many weaknesses in it, such as disorderly management of information bank, lack of performance standard and so on. Thus, scientific management like performance management should be adopted to build E-government to guide its development. Building scientific and rational performance evaluation is our first job, only when we combine E-government with performance management well, can E-government show stronger power.

Key Words: E-government; performance management; performance evaluation