# 西方发达国家政府内部管理的绩效化改革及启示

来源：网络 作者：空山新雨 更新时间：2025-02-15

*\" [摘要]绩效化是西方发达国家政府内部管理改革的主线，也是取得较大成效的改革领域，它推动了以结果为基础的责任机制的探索。探讨当代西方政府内部管理改革的动因，它的主要内容，以及有哪些成败得失，可以为我国政府内部管理改革的深入提供有益的启示。...*

\" [摘要]绩效化是西方发达国家政府内部管理改革的主线，也是取得较大成效的改革领域，它推动了以结果为基础的责任机制的探索。探讨当代西方政府内部管理改革的动因，它的主要内容，以及有哪些成败得失，可以为我国政府内部管理改革的深入提供有益的启示。

[关键词]西方政府；内部管理改革；绩效化取向 当代西方行政改革有两条主线，即市场化与绩效化。政府做什么以及如何做，体现的是市场化的主线，其背后的理论是公共选择理论。政府内部管理改革体现的是绩效化的主线，新公共管理理论是其指导理论。与中国行政改革侧重机构调整不同，发达国家政府内部管理改革侧重管理层次，其总的改革导向是绩效化。

一、西方发达国家政府内部管理改革的动因

1、财政、信任和管理危机是改革的直接动因。

2、经济全球化的影响是改革的外部动力。从WTO的23个协议，492页的文本看，仅有两项条款涉及企业。政府的行政行为不再仅仅受制于本国政治系统内部的诸因素，受外界的影响越来越深。各国为了吸引国际商业与国际投资，必须通过政府改革来创造更好的投资和商业环境，为企业提高竞争力提供条件。比如，提高政府行政效率，压缩福利，减轻税收，降低生产成本，放松保护性经济规制，使企业有竞争压力，促使其成长。这一点日本的改革很典型。日本政府在金融、通讯、能源、农产品等方面放松规制后，效果显著，金融业逐步自立和成熟，通讯业得到了实质性的发展。

3、信息技术推动及经济社会变动是改革的深层原因。随着知识经济时代的到来，技术革新迅速，特别是信息技术的发展和应用正在深刻地改变着人类社会，出现了微型化市场、马赛克社会。公众的价值观念多元化、需求多样化；民众素质提高，民主意识、参与意识增强。社会公共事务极度复杂化，且变化迅速，时限性增强。政府必须更加灵活，更加高效，具有较强的应变力、创造力和响应力，更多地使公众参与管理。但与工业社会相适应的科层官僚制政府弹性不足，不能及时回应，比较僵化、迟钝，而且使行政机构规模和公共预算总额产生最大化倾向，易于导致高成本、低效率，显然难以满足这些要求，难以适应新时代的需要。

4、企业管理创新的示范作用是改革的市场引力。80年代初，欧美银行业和航空业的缓和管制迫使各公司为赢得顾客而展开激烈的价格和服务竞争，进行了管理机制、管理技术和管理方法上持续的制度创新，提高了服务质量，改善了组织绩效，赢得了公众和顾客的一致好评。这对公共部门产生了两方面影响。根据福林和斯特里尔的看法，“第一，它提高了公众对高水准服务的认识和期待。既然银行能够减少排队等候的时间，征税员有什么理由让我们在那里耐心等候？既然我们能够通过电脑终端随时买到机票，为什么领取退休金需要那么多的复杂手续和函件往来？第二，它向公众表明，提供服务可以有更佳的方法，没有必要依赖官僚们根据他们自己的意愿和便利行事。”[2]因此，私营企业的革新精神及改革成果无疑对政府等公共部门构成了现实而又巨大的改革压力。

5、理论上的支持和推动是改革的指导力量。新公共管理理论认为，政府以税收为来源，以垄断的方式和等级制的程序规则来供给公共服务；她既没有追求利润的终极目标，又没有竞争造成的压力；既缺乏评价绩效高低的评价指标，更缺乏降低成本提高效率的内在动力。私营部门的管理水平比公共部门要先进、优越得多，最有可能符合公共利益。借用私营部门的管理理论、管理模式、管理原则、管理方法和技术，包括录用私营部门的管理人员来“重塑政府”，是提高政府工作效率和管理水平的根本途径。

二、西方发达国家政府内部管理改革的主要内容

政府的组织设计不是以官僚组织为基础，不是以特殊利益集团的需要为基础，不是以政治家控制官僚的方便为基础，而必须以社会的需求、公民的导向为基础。这是西方发达国家政府内部管理绩效化改革的理念基础。为了取得纳税人关心的绩效，按以下6条思路作了相应调整。

1、决策与执行分离，设立独立的执行机构

2、放松政府内部规制，推行弹性化管理 因而，近年来，放松规制，建立弹性化的管\" 理制度，成为公务员制度改革的重要内容。很多国家都废除了过多、过严的人事管理法律规章，赋予基层组织和每个公务员更多的自主权，变恶性的监督为良性的鞭策，以调动他们的主观能动性。最为典型的是美国，1993年9月11日，克林顿签署了12861号总统令，要求取消联邦政府内部规制1/2.取消了多达10000页的“联邦人事手册”，取消统一申请表格，简化分类体制和公务员管理的程序及手续。通过放松规制，节约投资成本40-60亿，常规成本20亿，公文汇报1180万工时，削减83%，行政简化每年为民众与企业节省280亿。[4]

3、公民宪章运动 公民宪章运动体现了以公民为中心，以公民满意为目标，依靠公民评价和公民监督提高公共服务质量的理念。据统计，1996年全世界共有美国、比利时、法国、葡萄牙等15个国家推行了与英国公民宪章运动类似的制度。1999年美国密西根大学商学院国家质量研究中心调查表明，公民对美国联邦政府部门提供的公共服务打68.6分，对私营部门提供的商业服务打71.9分，大大提高了公民对政府提供公共服务的满意度。[5]

4、绩效管理 英国、美国、新西兰等国开始出现以绩效为基础的合同管理。绩效合同明确管理目标，绩效评估确定奖惩依据。因此，各国都在探索有效的评估机制来评估价组织的绩效。英国的雷纳评审、财务管理新方案和走向未来计划，强调以群体（小组或集体）为单位进行评估和奖惩，这样既可以提高整体行政质量和效率，又可增强团体协作意识。新西兰与美国一些州与地方政府探索绩效预算，对某些行政行为实行投入与产出挂钩的政策。传统等级工资制正在被绩效工资制所取代，如英国、韩国、丹麦、芬兰、荷兰、葡萄牙等国都建立了业绩工资制和灵活的工资结构。到90年代中期，美国有39个州实施了公共服务质量计划，29个州开展了政府部门绩效测评，28个州就公共服务向作为顾客的公众征求反馈意见。[6]

5、淡化职业化，强调专业化

6、行政管理向信息化发展

20世纪80-90年代日趋成熟的信息技术环境，既向西方政府提出了改革其政府管理模式的要求，又为其改革政府管理模式提供了物质条件。政府信息化增强了政府采购作业的透明度；通过电子支付、电子文件交流，咨询、信息服务等方式，便于民众获得政府服务；通过政府网站，政府的目标、计划、意图可以让公众明了和理解，还可获得公众的反馈信息，以改进政府的工作，这就等于是让民众参与了政府的决策过程。美国政府近年来着力推行“电子政府”的政策，关闭了近2025处办公室，减少了24万工作人员，联邦政府的开支则减少了1180亿美元。

三、对我国政府内部管理改革的启示

我国与西方发达国家的现代化发展阶段不同，行政法治化程度不同，但都处于信息技术的时代（尽管成熟程度不同），行政管理的发展有其一般的规律，权力的运作遵循着普遍适用的规则，官僚组织的弊病有着类似的根源。所以，既不能生搬硬套，又不能对发达国家迈向行政现代化过程中出现的问题及其对策选择视而不见。

1、正确认识当代西方政府内部管理绩效化改革的利弊得失

多数国家行政改革后，“花费更少，工作更好”，这一良好的社会愿望比较好地得以实现。但是，正如世界银行《1997年世界发展报告———变革世界中的政府》指出，对改革得以成功的环境的理解和对改革障碍的领会是同样重要的。以下两个问题是亟待人们思考和解决的：

（1）注入了重新评价和认识政府的新观念。民主的政府不仅要体现人民的意志，更主要的是要更好地、更经济地为公众提供服务，既强调质量又强调效率。公民不仅要求制约政治家，也要制约行政官僚。在它看来，公民不仅是作为纳税人而存在，公民也是消费者。公民既可以凭借其纳税人的义务而享有公民的权利，又可以作为消费者通过其选择权来使自己和公众的利益得以实现。这样，就在公共服务领域赋予公众以消费者主权，即给予公众以“用脚投票”的权利。当然，也存在公民的作用和地位问题。把公民当作市场上的普通顾客来看待，强调的重点是公民的经济角色、经济权利，不再是政治意义上的要素，因而公民个人的权利和法律地位大大降低。

（2）正确处理管理主义与政治责任感的关系。当代西方政府组织内部体制改革推崇管理主义理论，并给行政管理者较大的灵活性和决策权，官僚的决策作用明显被强化了，而政治家的决策作用被大大降低，这对于过去把决策视为政治领导特权的传统观念是一次极大的冲击。但在具体的运作过程中，政府官员又不愿放弃政治控制，仍希望公务员增强政治责任感，保持对政策的高度响应性和坚决执行。如果政治统治者抱着既想“吃蛋糕”又不想承受打破“鸡蛋”的痛苦，必定会很快在改革的道路上陷入两难选择的境地。

放松规制，建立弹性化的管理制度，成为改革的重要内容。但是，人们也不无担忧地认为如果没有公务员的觉悟和高尚的道德信念作基础，一些公共组织和个人在没有规制或放松规制的情况下，就有可能像一匹匹脱缰的野马恣意而为，并给组织效能带来严重危害。在中国，规制领域仍是容易滋生腐败的领域，所以在削减规制和简化程序的同时，更要加强规制程序的严密性以及对服务提供者权力的监督。扩大聘任制公务员的范围也会产生一些负面影响，临时雇员可能会因为“临时”而缺乏献身精神，甚至会丧失道德准则和职业感，产生行政管理的短期行为。

2、积极推进我国政府组织效能建设

（1）探索建立法定机构。国外成立法定机构的做法对\" 我们的政府组织体制改革选择有一定的借鉴意义。根据国务院的批准，我国已有一些城市试点“综合执法”，逐步建立起与社会主义市场经济体制和世界贸易组织规则相适应的统

一、规范、高效的行政执法体制。在我国探索成立法定机构是转变政府职能的需要；是克服部门职能利益化的需要；是综合执法与理顺执法体制的需要；是管理性事业单位改革的一条现实选择；是实现“小政府、大社会”的一种现实选择。决策与执行适当分开，有助于政府突出功能优势，集中精力制定政策以及研究起草相关法律法规，从而实现政令的统一与决策的公平，有利于解决法出多门的难题提高执行效率，有助于实现政府的精简、统一和效能，也有助于决策部门相对超脱地监督行政执行。

（2）既依法行政又适度规制缓和。我国目前远未达到西方国家法律、法规多如牛毛“合法不合情”的地步，还不是完备的法治社会，公民的规制意识也不强。因此，必须加快法治建设步伐，严格执法，依法行政。但是，机械照搬法律规定和红头文件，僵化教条、不思进取的消极行为和官僚主义作风都是共同存在的。作为行政管制基本形式的审批、许可在我国不仅范围过宽，而且审批、许可程序繁琐、随意性很大。从某种意义上来说，放松政府对企业特别是非国有制企业和市场以及个人生活方式不适当、不必要的事前管制，乃是我国行政改革的任务之一。

3、试行政府雇员制

西方这种淡化职业化，强调专业化的公务员改革方向值得我们注意。现阶段我国也需要增加对公务员的弹性管理、增强公务员队伍活力、吸引专门人才。因此，保持行政职位和行政岗位的公共性、开放性和流动性，留出一定比例的高级职位实行聘用合同制，定期聘任专家学者或者企业经理任职，是有现实意义的。政府雇员不具有行政职务，不行使行政权力，不占用政府行政编制，仅服务于政府某项工作或某一政府工作部门。吉林省政府已于2025年6月颁布了《吉林省人民政府雇员管理试行办法》，率先在全国建立并实行政府雇员制度。长沙市今年将探索试行政府雇员制。2025年6月23日深圳市政府首次面向海外招聘政府雇员！通过改革，创造充满活力的用人机制，有利于提高人民对干部队伍的满意程度，从而提高公共管理的效率性和效能性。

4、加快推进电子政务建设

推行电子政务是适应信息化时代政府管理活动的需要。电子政务是政府管理方式的革命，其对政府管理的影响首先表现为具有生产力性质的政府管理工具的创新，政府利用现代信息技术和网络环境可以提高办公室工作效率和生产力，精简机构和人员，降低管理成本。其次，将不断改变政府管理结构和方式，重塑政府业务流程。

5、强化政府绩效管理

绩效评估是一个世界性难题。它不仅涉及工作量，而且涉及产出结果的质及其实际影响。目前为了避免质的争议绩效评估多应用于公务员的管理职能领域，而非强调质的政策职能领域。对于我国，当务之急是借鉴先进国家的经验和做法，通过完善政策和立法使我国政府绩效评估走上制度化、规范化和经常化的道路。要建立多重评估体制，形成人民监督和上级监督相结合的绩效推动机制，从而建立让老百姓高兴和满意的服务型政府。

政府绩效不单纯是一个政绩层面的概念，还包括政府成本、政府效率、政治稳定、社会进步、发展预期的含义在内。十五计划23项数字指标中20项为社会发展指标。要建立科学的评估指标体系，不能片面地将经济业绩等同于政绩，将经济指标等同于政府绩效的评估指标，GDP成了“一俊遮百丑”的硬指标。另外，效能建设一定要抓长效的监管机制，用制度来管理和规范办事程序。要普遍实施岗位责任制、服务承诺制、首问负责制、一次性告知制度、限时办结制等一系列的规章制度，最终形成一个依法行政、廉洁勤政、高效行政、寓管理于服务之中的效能政府。

[参考文献]

[1][4]宋世明。美国行政改革研究[M].北京：国家行政学院出版社，1999.

[2][美]盖。彼得斯。政府管理与公共服务的新思维[A].国家行政学院国际合作交流部。西方国家行政改革述评[C].北京：国家行政学院出版社，1998.

[3][美]戴维。奥斯本、特德。盖布勒。改革政府———企业精神如何改革着公营部门[M].上海市政协编译组、东方编译所编译。上海：上海译文出版社，1996.

[5]毛寿龙，李梅，陈幽泓。西方政府的治道变革[M].北京：中国人民大学出版社，1998.

[6]宋世明。论当代国外行政改革的三大主题———对国外行政改革20年的回顾[J].公共行政，1999，

（6）。

[7]周志忍。当代国外行政改革比较研究[M].北京：国家行政学院出版社，1999.

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找