

# 中国事业单位组织绩效评估指标 体系构建的理论分析\*

盛明科

(湘潭大学 公共管理学院,湖南 湘潭 411105)

[摘要] 事业单位是中国特殊的公共服务组织,事业单位组织绩效评估理应成为中国公共部门绩效评估对象的重要组成部分。目前,由于受事业单位管理体制不顺以及公共事业过度市场化等因素的影响,我国在开展公共部门绩效评估时,过度偏重对政府部门的绩效评估,而相对忽视事业单位组织绩效评估。从中国公共事业治理结构出发,探讨事业单位组织绩效评估指标体系构建的基本维度和理论基础,有利于构建一套科学合理的绩效评估指标体系,对于提升我国事业单位组织绩效,推进我国公共事业治理结构的完善,具有十分重要的意义。

[关键词] 政府管理;事业单位;绩效评估;指标体系

[中图分类号] D630 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2008)05-0005-05

## 一、事业单位管理及其绩效的基本维度

构建结构完整、功能齐全的事业单位组织绩效评估指标体系,首先必须对评估对象即事业管理及其绩效有一个清楚的界定。

事业单位是承担教育、卫生、科技、文化等社会公共事业的专业性公共服务组织。“公共事业”是我国特有的概念,有时被称为“公共事业”,有时也被称为“社会事业”,主要是指那些面向社会,以满足社会公共需求为基本目标,由“没有生产收入”、“所需经费由国库支出”的部门承担的,直接或间接为国民经济发展和人民生活提供服务或创造条件的社会活动。公共事业属于公共产品和准公共产品的范畴,公共性是公共事业的本质特征。凡与社会全体公众利益密切相关、与公共政策制定相应的制度安排及一切相关的政策执行和事务都可以纳入公共事业的范畴。“公共事业”一词由“公共”和“事业”两词组合而成,“公共”一词说明了它是人类公共领域的活动,公共领域包括公共权威领域和非官方的公共领域。其中非官方的公共领域主要指由非国家和非经济力量在自愿基础上形成的政治公共领域、文学公共领域等<sup>[1]</sup>;“事业”一词一

般与“企业”和“政府”的活动相对应,指的是一种非生产性活动。

事业单位管理范畴是一个历史的、动态的范畴,同一个国家在不同的历史时期其公共事业管理的范围是不同的。<sup>[2]</sup><sup>P32</sup>事业单位管理的范畴是指一定时期纳入事业单位组织管理体系的公共事业具体责任领域和范围限度。目前西方国家政府公共事业管理先后实行了以私有化、市场化、社会化和地方分权为基本内容的改革。公共部门对社会公共事业管理的界限重新作了界定,一部分公共事业的管理交给了市场。但总体而言,随着现代化向纵深发展,社会公共事务日益复杂化,政府管理的公共事业仍继续其原有的扩张势头,在教育、文化、基础设施、社会保障等领域都有不同程度的拓展。<sup>[3]</sup><sup>P35</sup>在计划经济条件下,我国公共事业被界定为“没有生产收入”、“所需经费由国库支出”的社会工作,事业单位管理体制表现出高度行政化、主体单一化、资源配置非社会化和职能扩大化等基本特征。<sup>[4]</sup><sup>P8-21</sup>政府建立了一系列相应的事业机构,直接举办各项公共事业,政府成为唯一的公共事业管理主体,公共事业一切费用全部由国家财政拨款

\* [收稿日期] 2008-08-25

[基金项目] 国家社科基金项目“地方政府公共事业管理的绩效评估与模式创新研究”(05BZZ014);湖南省社会科学基金委托重大项目“湖南省政府绩效评估研究”(湘哲社领[2007]9号)。

[作者简介] 盛明科(1979-),湖南长沙人,湘潭大学公共管理学院,讲师,博士,研究方向:政府绩效评估研究。

付,结果造成公共事业管理中的政事不分、机构膨胀、管理僵化、结构失调、效率低下。党的十一届三中全会以来,我国不断深化了事业单位管理体制改革,将一部分公共事业的管理推向“大社会”,改变了政府垄断公共物品的局面,很多过去由政府承担的公共事业转由企业、社会中介组织来承担,公共事业管理的范围、方式和手段都发生了重大变化。

事业单位是政府公共事业管理的主体,是政府公共事业管理绩效产出的载体和源头,评估事业单位组织管理的绩效水平,其实质就是评价这些公共部门在管理、组织和配置公共资源,加快公共事业发展方面的成就和效果。中国“事业单位”的范围通常包括:教育机构、医疗机构、农业、林业、牧业服务机构、水利管理机构、社会服务机构(如公共设施服务、园林绿化、自然保护区管理、环境卫生、市政工程管理、风景名胜区管理、殡葬管理等)、体育事业机构(如体育馆、运动队等)、社会福利机构、文化艺术单位(艺术、出版、文物保护、图书馆、档案馆、群众文化等)、广播电视单位、综合技术服务机构(气象、地质、测绘、技术监督、海洋环境、环境保护、技术推广和技术交流服务业、工程设计等)。<sup>[5]</sup>

当前我国公共事业则是市场经济条件下社会事务管理多元化、社会事业产品提供多元化的产物,公共事业的治理结构已由国家统揽和政府控制向国家、市场、社会三元力量相互依存、相互制约的新型结构转轨。在社会转型过程中,国家包揽社会事业的事业管理体制向事业管理主体多元化、事业资源配置机制多元化、事业产品生产方式多元化方向发展,公共事业管理主体由国家(及其举办的事业单位)独揽转为国家(及其举办的事业单位)、社会组织和企业等共同分担,公共事业资源配置由完全依赖国家机制转为国家机制、市场机制、社会机制共同参与,公共事业产品生产方式由政府管事业、办事业、养事业转为公共生产与私人生产并存。

事业单位的运作是通过政府的公共政策和公共资金支持,通过企业或其他捐助者的资源支持,在自身的“公益人”导向管理的基础上实现的。因此,事业单位管理是一个内嵌于公共管理中的子系统。公共管理涉及对国家公共事务和社会事务的宏观管理和政府对其自身事务的管理,同时还涉及对大量政府之外的社会公共事务的管理,它们一般由各类社会公共事业组织来承担。这些公共事业组织对政府以外的社会公共事务的管理,即对社会

公共事业的计划、组织、控制、协调和决策,这些都是公共事业管理的研究对象。此外,社会保障、教育经济与土地资源也是一些重要的公共性问题,对它们的管理也属于公共管理。公共事业运作中对公共政策、公共资金和公共资源的利用,要求其承担相应的公共责任。当公共事业组织“接受公共资金的时候,它也同时接受了当选官员对资金使用的监督和控制,它们必须在公共资金的使用上承担相应的公共责任”<sup>[6]</sup>。

## 二、事业单位组织管理绩效的基本维度与评估指标体系构建

组织绩效评估是指评估主体依据特定的评估目的,通过设计一套科学的评估指标体系,运用特定的评估方法和模型对组织活动在不同层面产出和效果进行测量的系统过程。事业单位组织绩效评估是指在事业单位提供公共产品和公共服务过程中,对事业单位一系列的有关体制安排、财政支出和政策供给在满足社会及公众公共事业需求方面得出的业绩和效果的评价。事业单位组织管理绩效评估系统一般由评估目的、评估对象、评估指标和评估方法四个子系统组成有机系统。绩效评估系统可以描述为“4W”模型,如下图1所示:

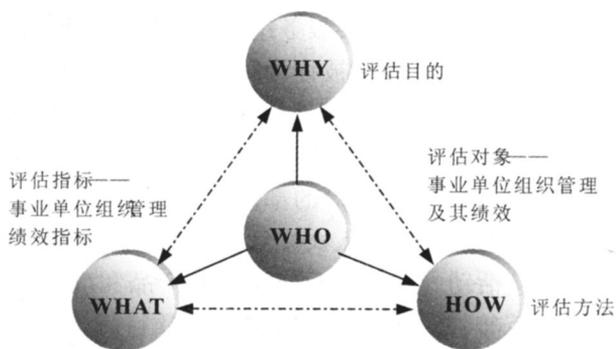


图 1: 事业单位组织管理绩效评估系统的“4W”模型

通过对上述绩效评估系统“4W”模型的分析可以发现,绩效评估的对象是整个事业单位组织绩效评估体系的核心,评估对象的特征和属性制约和影响着绩效评估指标体系的构建和评估方法的选择。要构建一套科学、合理的绩效评估指标体系,首先就必须分析和把握评估对象的主要内涵与基本结构。

社会公共事业领域的社会组织是社会公共事业组织,即我国的“事业单位”,如教育组织、科技组织、文化组织和医疗卫生组织等,社会公共事业组织是我国除了公共行政部门和工商部门之外的

一大类社会组织。社会公共事业组织一般面临着两类问题:一是对内如何管理其成员,发挥成员的主动性、创造性和积极性为组织目标的实现服务;二是队伍如何通过公共权力组织和其他环境因素竞争的焦点的可支配资源,为组织目标的实现创造最佳的外部环境。第一类问题是社会事业组织的管理问题,即公共事业管理;第二类是社会事业组织的治理问题,即公共权力组织如何通过合理、有效的公共权力分配和公共政策调节,实现社会公共事业组织提供公共物品的公平性问题;以及社会公共事业组织如何通过公共权力组织的谈判和博弈,实现社会公共事业组织提供公共物品过程中的效率问题。在这种情况下,政府与具体公共事业组织的关系是一种典型的委托——代理关系,公共事业的管理主体仍然是具体的公共事业组织,如学校、剧团、研究所、医院和体育俱乐部等。但是,由于公共事业的公益性特征,政府必须对其活动和发展方向进行规制和治理。政府公共事业管理绩效维度如下图 2 所示。

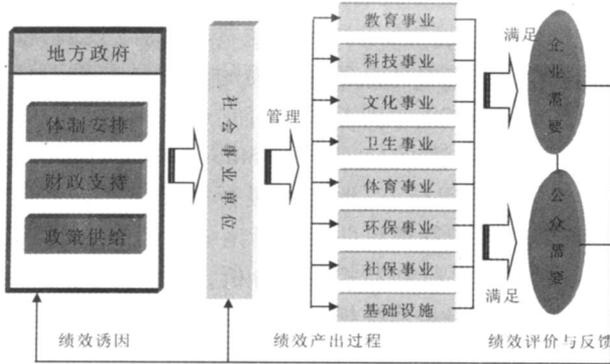


图 2: 事业单位组织管理绩效维度示意图

事业单位组织管理就是以事业单位为核心的公共组织,为促进社会整体利益的协调发展,依法对公共事业进行调整和控制的过程。由图 2 可以看出,事业单位组织管理绩效是指事业单位为满足社会公共产品需求而在对公共事业进行调整和控制的过程中不同层面上的有效输出,其绩效诱因包括对公共事业的体制安排、政策供给和财政支出等,社会公共事业单位是绩效生产的直接主体,事业单位则由过去的直接控制与包办转变为间接调控,事业单位组织管理的范围和方式就是公共事业管理绩效产出的基本点,也就是绩效评估指标体系构建的主要依托,即教育、文化、卫生、体育、科技、环保、社保和基础设施等八个方面。<sup>[7]P33</sup>

### 三、事业单位组织管理绩效评估指标体系构建的理论工具

构建科学的事业单位组织管理绩效评估指标体系,必须追溯现代组织管理、系统控制理论以及绩效评价理论的理论渊源,从中汲取有益思想和观点,为事业单位组织管理绩效评估指标体系构建寻找必要的理论支持。事业单位组织管理绩效评估指标体系构建必须遵循一般指标体系构建的理论基础,同时又必须体现出事业单位组织管理的特色与公共事业运行的一般规律。

#### 1. 系统理论与绩效评估指标体系结构的拟定

系统理论认为,系统是指由两个以上相互联系、相互作用的要素构成的具有一定结构与功能的有机整体。系统要素的特点、各要素间的相互关系与构成方式、规范性的制度章程与运行方式决定一个系统的具体特性。系统要素是参与系统一定活动并发生作用的变量。系统与构成系统的要素是整体与部分的关系,它们相互依存,共同作用。当然,并不是每个组成要素都是同等重要的,它们有层次之分,主次之别。作用于系统的各个要素不是杂乱无章的堆积,而是按照某种有序性与相关性结合成的一个相互作用的有机整体。按照卡斯特与罗森茨韦克等人的观点,系统理论主要内容包括系统哲学、系统管理和系统分析三个方面。系统哲学是基于系统观念的一种思想方法,它认为系统是一个有目的性的、强调各组成部分之间联系、强调与环境之间相互作用的组织或综合体。系统管理是一种管理方法,它把组织作为一个系统来设计和管理,使组织的各个组成部分、各种资源按照系统的要求来运行。系统分析是解决管理问题的方法和技术,包括对问题的认识、确定相关变量、分析和综合各种因素并确定一个最优的解决方法和行动方案。

根据系统理论的观点,任何组织依据绩效产生过程中的逻辑关系可以分解为自愿、输入、活动、输出、成果以及影响等系统运作过程要素<sup>[8]</sup>,事业单位组织管理也是一个类似的完整的开放系统,其绩效产出过程既要受到系统外部因素的制约,又要受到系统内部各要素的影响。而作为事业单位组织管理系统中的一个组成部分,管理绩效评估同样不可避免受到系统外部和内部环境的影响。一方面,嵌入政府管理系统的公共事业管理系统显然要受制于包括政府与市场的关系、政府监管体制、社会相关利益主体等外部环境,另一方面,作为绩效评

估体系重要组成部分,事业单位组织管理绩效评估指标体系是一个具有特定结构与功能的复杂系统,是一个由各个要素组成的具有整体目的性和内在联系性的综合体。绩效评估指标系统的整体与其构成部分在性质、功能与构成方式上的联结关系,要求在提高子要素自身质量的同时,还必须使要素在相互作用过程中保持一种合理的结构与良好的运行状态,否则可能造成要素残缺、结构失调、机制紊乱和功能低下。

## 2 权变理论与绩效评估指标体系适应性的提升

权变理论是20世纪70年代在美国经验主义学说基础上形成的移动管理理论。权变理论的基本思想是管理方式和技术要随组织的内外环境的变化而变化。也就是说,一个能有效地满足环境变化需求的组织,应能保证其各自系统的要素的设计与环境的变化保持连续的一致性。所以,在管理因变量和环境自变量之间存在着一种函数关系。作为因变量的管理思想、管理方法和技术随环境自变量的变化而变化,以便更有效地达到组织目标。绩效评估作为组织内部管理子系统,在实践中同样不存在最好的、能适应一切情况的、一成不变的体系和模式。绩效评估系统的构建应该具有权变的观念,即系统构建必须建立在对组织内外环境分析的基础之上,并随着内外环境的变化随机制宜地进行调整。权变理论倡导的“随机制宜”并不等于否认在环境变量具有相似性的组织中存在绩效评估通用系统,也就是背景基本特征相同的组织可采用较为通用的绩效评估目标体系、指标体系、标准体系和方法体系。

对于中国这样地域辽阔的国家来说,不同的地区在自然条件、经济发展水平、社会结构、国民素质、人民生活水平等方面都存在一定的差异性。因此构建事业单位组织管理绩效评估指标体系,应考虑不同地区客观条件、资源禀赋和历史基础的差异性对其绩效的影响,对不同地区的公共事业管理,必须在指标体系设计上有不同的侧重,要设置一些通用指标也要考虑一些特殊指标,要通过权重的设置来体现不同地区各项指标的不同重要程度。同时,还要侧重评估在同等条件下与其他地区、部门相比,本地区 and 部门位次的变化,要既注重结果评估指标,又注重过程评估指标。最后,事业单位组织管理绩效评估不仅存在着多重的价值标准,而且还存在着从各种专业角度出发所带来的不同理解和判断。各级组织的具体目标、任务各有侧重,不

可能设计出一套完美的普适性指标体系,而且,采用不同的绩效评估方法也需要建立不同的绩效评估指标体系。

## 3 利益相关者理论与绩效评估指标体系的表现力

利益相关者理论(Stakeholder Theory)是20世纪60年代左右在西方国家逐步发展起来的。而利益相关者理论的早期思想可追溯到1932年哈佛法学院学者多德(E Merrick Dodd)发表的一篇论文,该文指出“公司董事必须成为真正的受托人,他们不仅要代表股东的利益,而且要代表其他利益主体,……特别是社区整体利益”。1984年弗里曼(R. E Freeman)有里程碑式的著作《战略性管理:一种利益相关者方法》出版,该书将利益相关者定义为“任何能够影响或被组织目标所影响的团体或个人”<sup>[9]</sup>,引发了利益相关者概念的大讨论。20世纪90年代之后,利益相关者理论影响日益扩大,应用于公司治理、企业治理、战略管理等方面,逐渐成为识别和分析一个组织行为影响的既定框架。

目前,利益相关者理论已成为发展领域甚为流行的分析工具。该工具对于扶贫、可持续发展、社区资源管理和冲突管理等方面的研究具有重要意义(Ramire 1999),从1993年,它也成为世界银行参与研究方法的一部分(Mac Arthur 1997 a: 5)<sup>[10]</sup>。世界银行、亚洲发展银行等国际机构和发展组织对其贷款项目的评估指南中明确规定,项目决策时必须进行利益相关者分析,并具体规定了一系列的利益相关者分析的指导原则<sup>[11]</sup>。刘亚莉认为,以净资产收益率为核心的绩效评估不能反映自然垄断企业的真实绩效。按照工商类竞争性企业对自然垄断企业进行绩效评估,从表面上看似能起到推动企业提高经营效率和效果的目的,但事实上,自然垄断企业长期以来利用垄断地位能轻而易举地取得高额的垄断利润,即使进行行业改革,这种垄断利润还会持续一段时间。“将自然垄断企业的高于一般竞争性国有企业的利润全部归功于企业经营者,其结果是垄断的恶名都让政府给背了,而垄断的好处都让经营者获取了。”以利润为导向的绩效评估体系不能对企业承担社会责任的绩效进行公正的评估,尤其是自然垄断企业、公用事业、公共事业<sup>[12]</sup>。国内外的实证研究证明企业经理报酬与企业绩效之间关系弱化,表明了高层管理人员的行为并不是独立于某一个企业或服从于某一个利益相关者,而是处于利益相关者的利益矛

盾之中。

由于利益要求不同,不同利益相关者对同一评估对象会产生不同的关注焦点,进而得出不同的结论。事业单位总是处于特定的系统环境中,总是会与特定的利益相关主体产生这样或那样的利益关系。事业单位组织管理绩效评估在选择特定的利益相关者作为评估主体时,应根据特定利益相关者的利益要求特点进行绩效评估指标体系设计。公共事业管理与服务具有众多的利益相关者,其中起关键作用的是接受并享受其产品或服务的社会公众、为绩效产出进行投入的上级部门、负责绩效及其行为管理的政府部门自身。社会受益公众是指政府公共事业和服务的直接提供和接受对象。由于对特定公共产品和服务具有一定的功能期望,因此受益公众对其绩效给予了充分地关注。上级部门是公共事业输入资源的支配者和调控者、事业单位自身是其自身绩效和行为的管理主体,因而自然也十分关注绩效水平的高低,只是不同的利益相关者,其关心的内容和侧重点略有所不同罢了。利益相关者理论为我们理顺公共事业管理行为、责任、绩效与不同利益相关主体之间关系提供分析框架,为构建事业单位组织管理绩效评估指标体系提供理论支持。

#### [参考文献]

[1] [德] 哈贝马斯. 公共领域的结构转型 [M]. 曹卫东译,

学林出版社, 1999.

[2] 彭国甫. 地方政府公共事业管理绩效评价研究 [M]. 湖南人民出版社, 2004: 32

[3] 朱仁显. 公共事业管理概论 [M]. 中国人民大学出版社, 2003: 35.

[4] 黄恒学. 中国事业单位体制改革研究 [M]. 清华大学出版社, 1998: 8 - 21.

[5] 苏力, 葛云松等. 规制与发展: 第三部门的法律环境 [M]. 浙江人民出版社, 1999.

[6] Hayes, Treasa: Management, Control and Accountability in Nonprofit/ Voluntary Organization [M]. Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 1996

[7] 彭国甫. 地方政府公共事业管理绩效评价研究 [M]. 湖南人民出版社, 2004: 33.

[8] Ellen Taylor - Powell The Logic Model: Program Performance Framework [EB/OL]. <http://www.uwex.edu/>. february2001.

[9] R. E Freeman, Strategic Management: A Stakeholder Approach [M]. Boston: Pitman, 1984.

[10] Jacques Chevalier Stakeholder Analysis and Natural Resource Management Carleton University, June, 2001.

[11] Social Analysis Sourcebook: incorporating social dimensions into Bank - supported projects Social Development Department [M]. The world Bank, August, 2002

[12] 刘亚莉. 自然垄断企业利益相关者导向的综合绩效评估研究 [J]. 管理评论, 2003, (12).

(责任编辑:朱德东)

## Theoretical analysis of performance evaluation index system construction for China's public institution

SHENG Ming - ke

(School of Public Management, Xiangtan University, Hunan Xiangtan 411105, China)

**Abstract:** China's public institution is a kind of special public service organization, so its performance evaluation should be an importance element of evaluating objects of public sector. Now, due to inefficient management and over-marketing of public institution, public institution performance evaluation is overlooked relatively in Chinese public sector performance evaluation, while government performance evaluation is overstressed. This paper discusses the basic dimension and theoretical principle of building index system of public institution performance evaluation from the angle of governance structure of China's public institution, which is beneficial to building a scientific index system to improve public institution's performance and to perfect the governance structure.

**Keywords:** administration; public institution; performance evaluation; index system