

文章编号: 1673-3851 (2015) 05-0458-05

《政府绩效管理》课程实践性考核方式改革探索

阳盛益, 冯国境

(浙江理工大学法政学院, 杭州 310018)

摘 要:《政府绩效管理》是一门具有很强实践性特色的课程,培养学生开展绩效评估与管理的操作能力是本课程教学改革的应有之义。组织学生基于地方政府年度工作报告来自主设计一份包含政府工作分析、关键绩效指标、政府绩效评估表和绩效管理说明书在内的课程考核作业是一种可以提升学生的政府绩效评估与管理实践性操作能力的可行考核方案,不仅可以避免传统考试模式的种种弊端,而且有助于增强学生的参与性、积极性和实践性,对于有效培养学生的政府绩效评估与管理能力具有重要价值。

关键词:《政府绩效管理》; 考试改革; 实践性

中图分类号: G642.0

文献标志码: A

《政府绩效管理》是一门方兴未艾的公共管理学科,其最为显著的特色是具有较强的实践性/可操作性,通过教学使学生能熟悉并掌握政府绩效评估指标体系的构建和绩效管理的操作流程是该课程的主要教学目标。本文试图基于实践性考核方案的设计与实施来讨论如何通过改革和创新《政府绩效管理》课程的设计型作业考核来突出本课程的实践性特色,从而为学生培养扎实的政府绩效评估与管理操作性能力打下基础,也是加强高校实践育人工作落在实处的具体体现。

一、加强《政府绩效管理》课程的实践性考核改革的必要性

(一) 实施《政府绩效管理》课程考试改革的社会因素

《政府绩效管理》课程是因应我国政府对绩效管理与评估人才的需求而设置的。在我国,从20世纪80年代开始的部分地方政府绩效考核的先行先试,再到新世纪以来,政府绩效管理活动在我国各级政府的全面铺开,培养和建设一支通晓政府绩效管理知识、掌握政府绩效评估技能的专门人才队伍就成为必然要求。从学科研究对象的视角来看,《政府绩

效管理》是一门以“政府及其部门组织绩效为专门研究对象,并侧重工具的应用性学科”^[1],承载着为政府和其他公共部门组织提供绩效管理与评估人才的使命。高校开设这门课程的目的就是要通过本课程的教学,使学生在了解和掌握一般绩效考核与管理的有关概念、方法、原理、体系和程序的基础上,形成对政府绩效管理的本质、基础、指标、开发、实施、激励、评估等内容充分认识与了解;掌握主要的绩效考核技术,能够利用所学知识和技能来分析和解决有关政府绩效管理方面的现实问题,并能针对某一公共部门或项目设计具体的绩效评估与管理方案,掌握政府绩效管理的基本流程和操作要领。可见,政府绩效管理课程的教学必须侧重实践性环节的教学,确保学生不仅掌握政府绩效管理的理论知识,而且能具备政府绩效管理的实践操作能力。因此,加强本课程教学方法创新,以实践性考核来检验学生的操作性技能是《政府绩效管理》课程改革的必然之路。

(二) 实施《政府绩效管理》课程考试改革的课程因素

高校传统的考试形式通常有三种:闭卷考试、开

收稿日期: 2015-03-23

基金项目: 浙江理工大学大学生校外实践教育基地建设项目(2014sj01008);浙江理工大学专业立项建设项目(zylh201305)

作者简介: 阳盛益(1974—),男,副教授,博士,主要从事公共管理教学与研究。

卷考试、课外论文。这些传统考试模式通常被认为具有重知识、轻能力;重结果、轻过程;重检测、轻反馈;重继承、轻创新等等弊端,只注重对知识的理解与运用的考查,对分析能力、综合能力的考查较少,尤其忽视了对创新能力的考查。^[2]与《行政管理学》《政治学》等理论性相对更强的传统课程相比,《政府绩效管理》则是一门“以能力为中心”的课程,特别强调学生实际应用能力的培养,更加注重教学的实践性与可操作性。《政府绩效管理》课程的研究对象就是政府绩效管理活动,是研究以政府为核心的公共部门绩效目标如何确定、如何建立绩效标准、如何构建绩效评估指标体系、如何收集绩效信息、如何选择和确定评估主体、如何开展绩效考评、如何划分绩效等级、如何运用绩效评估结果等有关内容及其规律的学问。因此,这门课程对教学方法的要求高,联系实际性强,不仅在课堂教学过程中要理论联系实际,结合政府绩效管理现实进行教学,而且在学习课程之后,要求学生能针对某级政府、某个部门、某个岗位、某个政府公共项目构建绩效评价体系,建设绩效管理体系。这是一个管理技术问题,需要很强的操作能力。对绩效管理技术与方法的掌握与否,仅仅依靠传统的闭卷、开卷或是课外论文这样的传统考试方式是无法满足教学要求的,必须通过相关的实践性操作技能考核才能检测学生对政府绩效管理与评估技术的掌握程度。因此,要提高绩效管理课程的教学效果,就必须加强对本课程的教学考核改革。

二、《政府绩效管理》课程实践性考核教学改革的原则与目标

一门课程的考核是为了检测教学目的达至与否,更进一步就是检测人才培养目标达至与否。《政府绩效管理》课程考试改革目标需要紧紧围绕本课程的特色来设定。政府绩效管理工作通常包括涉及三个层面的操作性问题:拟定绩效管理方案,实施绩效管理方案,使用绩效管理结果。^[3]从绩效管理的基本操作流程来看,则有绩效计划、绩效实施、绩效评估、绩效反馈、绩效结果应用等基本环节。从已有的《政府绩效管理》课程教材的内容建设来看,譬如,我们以被列为“21世纪公共管理系列教材”两本教材为例,一是由中山大学蔡立辉编著的《政府绩效评估》一书的基本内容除了系统梳理了政府绩效评估的基本理论外,主要的篇幅是放在如何结合中国的实际情况来全面阐释政府绩效评估所涉及的绩效目

标订立、评估指标体系设计、评估主体的选择与确定、权重设计与分值安排、评估程序优化、评估方法选择、评估结果应用等具体实务性知识。^[4]二是中国人民大学方振邦教授所编著的《政府绩效管理》,教材重点阐述了目标管理、关键绩效指标、平衡计分卡等三种政府绩效管理工具及其应用;以绩效计划、绩效监控、绩效评价和绩效反馈四个环节为主线的绩效管理流程;我国的政府绩效管理实践及其模式的介绍和分析;以及如何在不同层级政府和部门领域中应用平衡计分卡的具体方法分析。^[5]综观政府绩效管理活动与上述两本教材的内容设计,都表明《政府绩效管理》课程必须重视绩效管理的实践性教学与考核。

因此,作为一门被视为“侧重工具的应用性学科”^[1]的新兴公共管理类学科,《政府绩效管理》课程的考核改革目标首先应立足于突出对学生的政府绩效管理与评估的操作能力的培养与提升。所以,推进《政府绩效管理》课程的实践性考核改革方案无疑应以凸显其工具性、可操作性,课程考试改革应坚持实践育人、以学生为本的原则。即通过构建以培养学生创新能力和实践能力为核心的考核手段,从以理论考核为中心,向突出实践性、强调应用性的实践性考核转变;从以教师为中心的考核方式,向以教师为主导、学生为主体的方向转变,向培养适应政府绩效管理与评估岗位的高级应用型人才转变,力争提高专业学生的政府绩效管理知识运用能力,增强所学知识和技能的实用性。坚持上述原则不仅符合以强调学生为中心、以学生为本的现代教育观,也是对2012年教育部等部门联合颁布《关于进一步加强高校实践育人工作的若干意见》(教思政〔2012〕1号)所明确提出要进一步加强高校实践育人工作方针的具体贯彻。

结合《政府绩效管理》课程的基本内容和教学原则,笔者认为本课程的实践性考试改革应致力于完成以下基本技能的培养:一是熟悉政府绩效管理的基本操作流程,能够设计政府绩效管理的基本流程体系;二是熟悉政府绩效评估的主要方法,掌握关键绩效指标法、平衡计分卡、360度评估法等评估方法的运用要领;三是掌握构建一套绩效评估指标体系的基本要领,学会如何确定绩效目标、建立绩效标准、构建评估指标体系、选择和确定评估主体、划分绩效等级、运用绩效评估结果等绩效管理技能。

三、《政府绩效管理》课程实践性考核方案： 基于地方政府工作的绩效考评 方案与指标体系设计

笔者从事《政府绩效管理》课程的教学多年,深感传统的以闭卷考试或者课程论文与平时成绩相结合的考核方法不仅无法体现本课程的实践性、操作性特色,也不能激发学生的学习兴趣,教学效果很不理想的困惑,近年来,试着将本课程考核方式改成由学生结合地方政府工作报告内容来自主设计一份地方政府绩效评估与管理设计的设计型作业,历经多年的反复摸索与实践,探索出一套行之有效的实践性考核改革方案。

(一)考核改革的基本思路与作业要求

基于《政府绩效管理》课程的实践性、操作性特色,我们将总计32学时的教学课时分为24课时的课堂教学时间和8课时的实践作业设计时间,要求学生在前期课堂教学基础上,利用8课时的实践作业设计时间,基于浙江省各县(市、区)一级政府的工作职责、政府年度工作计划等信息来分组自主设计一份县(市、区)政府年度绩效评估与管理设计的操作型作业。按照政府绩效评估指标体系设计的基本流程,具体的学生作业内容包括四份作业设计任务:a)某县(市、区)政府工作分析报告;b)政府绩效评估关键指标与评估模型构建;c)基于平衡计分卡的完全评估指标体系设计;d)政府绩效评估与管理说明书。

需要说明的是,之所以选择以一个县(市、区)政府的年度工作考核作为学生实践性考核作业,其主要原因是县级政府资料易于获取,政府年度工作报告中有详细的政府工作计划,这些工作计划通常也是政府绩效考核的重要对象,年度工作报告都可以在地方政府网站上查询到,而且一省之内县级政府数量之多可供学生自由选择,例如浙江省就有90个县(市、区)级政府,完全可供一个大教学班的学生选择,可避免学生重复选题相互抄袭问题,从而可保证分组学生的独立性。当然,也可以让学生选择某个具体政府部门或者单位作为分析对象,基于该政府部门或单位的工作职责来完成绩效考评与管理的作业设计,其考核方案的具体操作环节具有类似性。

(二)具体环节与实践作业方案

按照政府绩效管理基本流程,本课程考核改革实施方案的具体实践环节和需完成作业任务如下:

第一步:课程理论与知识体系教学阶段,即前期的24课时的理论知识教学阶段。要求通过课堂教

学,通过案例教学、比较分析等教学方法,使学生理解和掌握绩效管理体系、绩效指标、绩效管理技术与方法,重点掌握平衡计分卡、关键绩效指标在内的政府绩效评估方法的具体内容与应用要求,多查询和熟悉已有的政府绩效评估指标设计体系,掌握一般的绩效管理理论知识与操作方法,从而为后续的实践性作业设计打好基础。

第二步:社会实践基地考察与网络资源学习阶段。一是利用就近资源,组织、带领学生到杭州市综合考评委员会办公室去实地考察和学习杭州市政府对下辖市直单位、区县(市)政府开展的综合考评、绩效管理、效能建设工作,实地聆听、观察和感受杭州市综合考评委员会办公室所开展的政府绩效考评的具体工作。二是组织学生从因特网进入杭州考评网,认真阅读考评网上有关杭州市综合考评委员会办公室围绕市直单位、区县(市)政府开展考评工作所建设起来的考评制度与办法、考评目标、考评程序、考评结果、考评报告、以及历年考评情况的介绍。通过这两方面的组织使学生对地方政府为什么开展绩效考评、如何开展绩效考评,考评情况怎么样有一种切身的体会和领悟。

第三步:政府工作分析阶段。要求学生以2人一组为单位,选择浙江省11个地级市所辖的90个县(市、区)级政府之一(共有35个市辖区、20个县级市、34个县、1个自治县可供选择)为对象,通过查询其当年政府工作报告、主要领导讲话、政府部门职责、为民办10件事等政府(部门)网站公布的信息资源,详细了解本级政府和各部门主要工作职责与工作目标,并要求分组学生基于政府工作报告中有关当年要完成的“政府工作思路”、“政府工作安排”和“政府自身建设”等任务完成一份详细的工作分析报告。工作分析报告是为关键绩效指标设计和评估指标体系设计做好基础工作的环节。政府工作报告分析要求对当年政府所要完成的各方面具体工作进行细分,最好依据工作条目分明别类地按照一、二、三级标题一项一项的细分出来,包括每一项具体工作的任务内容。

第四步:关键绩效指标设计阶段。要求学生结合相关政府及其部门的工作报告分析,确定政府绩效评估目标,理出可用于考核的各项指标,并建立起多维度评估模型,形成一个包括一级指标、二级指标、甚至三级指标在内的关键绩效指标架构图,可以参照厦门大学卓越教授提出的由“维度——基本指标——指标要素”三级体系组成的关键绩效指标架

构图^[6]来构建一个类似于图 1 所示的政府绩效评估指标体系示意图。关键绩效指标的主要维度构建可以通过三种方法来指导学生进行设计,一是基于地方政府年度工作报告上所列的年度几大块工作来构建一级指标,例如绍兴市柯桥区(原绍兴县)2014 年政府工作报告就是围绕“经济建设”、“生态文明建设”、“城乡建设”、“社会建设”、“改革创新”、“政府建设”等五大主题来提出当年政府工作任务的;二是基

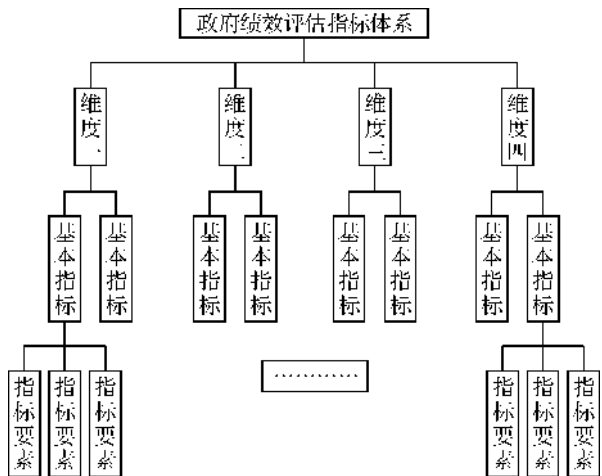


图 1 地方政府绩效评估指标体系架构图

于地方政府职能来构建一级指标,即我们通常所指的“经济调节”、“市场监管”、“社会管理”和“公共服务”四个基本维度来构建指标;三可参照罗伯特·卡普兰和戴维·诺顿 1992 年设计出的平衡计分卡,即“财务”、“客户”、“内部流程”、“学习与成长”四个维度,同时结合政府组织追求公共利益最大化而非财务上的成功的这一特质,来构建政府绩效评估指标的基本维度。在此基础上,将工作分析阶段提炼出来的各类具体工作进行归类,落实到绩效评估的基本框架体系中。

第五步:政府绩效评估表设计与完善阶段。要求学生根据工作分析、考核目的和关键绩效指标,运用平衡计分卡方法,设计出一份详细的可直接用于评分的政府绩效评估表。这份评估表要求包括考核目标、评估维度(一级指标、二级指标、三级指标)、权重、指标性质、评估标准与评估方法等具体内容(如表 1)。学生要陈述出开展政府绩效评估的基本目标,要详细列出从基本维度到基本指标再到具体指标要素在内的三级指标内容,并对每个三级指标的权重、性质、评估标准和评估操作方法做出具体说明,确保政府绩效评估的每项指标的可评估性。

表 1 政府绩效评估表栏目示意

考核目标	一级指标	二级指标	三级指标	权重	指标性质	评估标准	评估方法	得分
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮

第六步:撰写政府绩效管理说明。要求学生从地方政府的绩效管理方视角提出一份详细的绩效管理说明书,即对为什么要开展绩效评估、如何实施绩效评估、如何应用绩效评估结果、如何加强绩效管理、谁来组织实施绩效管理、如何确保各项绩效任务的高效实施等内容进行具体描述和说明,其目的在于阐述清楚如何进行绩效管理与评估,确保政府绩效管理工作能真正落到实处。

第七步:学生作业提交与评分阶段。按照上述要求,学生在 8 课时的实践课结束后,各小组要分别提交包括政府工作分析报告、评估模型与关键绩效指标、完全评估指标体系评分表、绩效管理说明书共 4 份纸质作业,同时完成实验报告的填写。待作业全部提交后,任课教师要及时对学生作业进行评价和总结,并对优秀学生作品进行展示,甚至可以将其中的优秀作品编印成册,供学生学习参考。

(三)考核改革的支撑体系

为确保《政府绩效管理》实践性考核作业的顺利开展和完成,教学组织者还应致力于加强以下支撑体

系的建设。一是要建立好学生社会实践基地,确保学生可以通过现场观摩来感受政府绩效管理的具体内容及其实践性特色;二是要有配套的计算机实验室和相应的软件与网络资源,便于学生查询网络资源和开展实践性作业设计;三是要安排专门的《政府绩效管理》实践课程作业时间,实践教学课时不能少于 8 课时,这样有利于学生有时间来完成设计型作业任务;四是任课教师要加强对学生实践作业的精心指导,及时解决学生的作业难题;五是要建立科学的学生操作性作业评价机制,把学生的实践性考核作业纳入课程评分体系中,使学生重视实践性课程的参与和作业。

四、《政府绩效管理》课程实践性考核的效果评价

在最近五学年的《政府绩效管理》课程教学中,我们基于上述教学改革方案先后对五批次共 400 余名公共管理类本科生进行了实践性考核改革试验,并按照学生完成作业的数量(30%)、质量(60%)与及时性(10%)三个角度来评分。其中,作业设计的

数量主要指每组学生必须提交包括一份政府工作分析报告、一份政府绩效评估关键指标架构图、一份完全绩效考核指标体系表、以及一份如何实施和管理政府绩效评估的说明书在内的共4份纸质作业。作业设计的质量则指向上述4份作业的各自设计质量,包括工作分析的全面性、准确性;关键指标架构图的完整性、科学性;完全绩效考核指标体系表的完整性、全面性、清晰性,是否包括了考核目标、评估维度(一级指标、二级指标、三级指标)、权重、指标性质、评估标准与评估方法等具体内容。作业设计的及时性则指学生能否按时完成并提交作业。

从实践来看,大部分学生都能利用每次8学时的教学时间和更多的课后作业时间,按期且高质量地完成本课程考核所需要的4份纸质作业。管窥这些学生提交的实践作业成果,不仅有助于通过实训来培养学生对政府绩效管理的操作性能力,使学生对如何进行政府工作分析、如何建立政府绩效评估指标体系、如何实施和管理政府绩效评估等具体的政府绩效管理工作有一次扎扎实实地实战训练;而且通过实施这种考核方案,还可以对学生的政府绩效管理理论知识和操作技能掌握情况进行检验,促使学生平时有动力、有机会去学习和实践政府绩效管理理论知识和操作技能,进而有助于激发学生学习兴趣,提高学生的综合实践能力,提升学生的创新

设计能力,提高团队合作能力,有效地克服了传统的考试方式存在的重知识、轻能力;重结果、轻过程;重检测、轻反馈;重继承、轻创新的弊端。

五、结 语

总之,推进具有较强操作性的《政府绩效管理》课程的实践性考核教学改革具有重要的现实意义,是对以学生为中心、以学生为本的实践教育观的落实。本文提出的实践性教学改革方案简便可行,可操作性强,对改善教学效果、培养学生实务操作能力方面效果明显,值得尝试。

参考文献:

- [1] 包国宪,文 宏,王学军. 基于公共价值的政府绩效管理学科体系构建[J]. 中国行政管理, 2012(5): 98-104.
- [2] 李 萍,张 锐. 创新视野下的地方院校课程考试改革研究[J]. 教育探索, 2014(2): 26-28.
- [3] 蔡立辉,吴旭红,包国宪. 政府绩效管理理论及其实践研究[J]. 学术研究, 2013(5): 32-41.
- [4] 蔡立辉. 政府绩效评估[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2012.
- [5] 方振邦,葛蕾蕾. 政府绩效管理[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2012.
- [6] 卓 越. 公共部门绩效评估[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 243.

An Exploration on Reform of Practical Evaluation Mode of Government Performance Management Course

YANG Sheng-yi, FENG Guo-jing

(School of Law and Politics, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou 310018, China)

Abstract: *Government Performance Management* is a course with strong practical features. Training students' ability of conducting performance evaluation and management is the due meaning of teaching reform of this course. Organizing students to design course evaluation work containing government work analysis, key performance indicators, government performance evaluation sheet and performance management instructions independently based on annual work report of local government is a feasible evaluation scheme that can improve students' practical operating ability of government performance evaluation and management. It can not only avoid disadvantages of traditional exam mode, but also help to improve students' participation, initiative and practicalness. It has important value for effectively training students' abilities of government performance evaluation and management.

Key words: *Government Performance Management* Course; examination reform; practicalness

(责任编辑: 王艳娟)