

歐洲地區公共部門績效評估：葡萄牙、英國、法國、瑞典及德國五個國家的經驗比較分析

杜瓦迪 提蓋羅斯*

一、導言

長久以來，政府及國家行政機構就已經在不斷尋求優化公共部門的績效評估指標；但直到20世紀60年代及70年代，管理績效評估才得以拓展。¹那時，一個名為新公共管理的運動（*New Public Management, NPM*）首先席卷了斯堪的納維亞國家，隨後，在歐洲的其他國家也重新掀起了績效評估的熱潮。這一運動不但為績效評估賦予了經濟性，也革新了它的用途，使它成為實現公共管理現代化的重要工具。

本篇文章討論了歐洲不同國家所採用的績效評估措施及其所獲得的成效。本次研究將對葡萄牙、德國、法國、英國、瑞典這五個國家所設立的績效評估體系進行比較。文章的第二部分會介紹與本次研究

* 澳門大學客座教授，里斯本大學學院通訊及信息技術發展協會資深研究員。本文採用 Wollmann, H.: 《市鎮政策及管理改革：英國、瑞典、法國、德國四國比較研究》，Wiesbaden, VS出版社，2008年；以及Kuhlmann, S.: “歐洲地方當局績效評估：對英國、法國、瑞典、德國四國改革經驗的對比研究”，《International Review of Administrative Sciences》，76(2): 331-345，2010年兩篇文章的研究方法。作者通過對葡萄牙個案的拓展分析，力圖保持最原始的方法及動機。

1. 參考Pollitt, C. e Bouckaert, G.: 《公共管理改革·比較分析》，牛津大學出版社，2004年；以及Wollmann, H.: 《公共部門改革評價：國際視野下的理論與實踐》，Cheltenham / Northampton, Elgar出版社，2003年。其它相關的文章包括：Bouckaert, G. 和 Halligan, J.: 《績效管理：國際比較》，New York, Routledge出版社，2008年；Lancer, J.P.: 《基於業績的管理體系有效地實施和維護》，Boca Raton, Taylor & Francis出版社，2009年；Pollitt, C.: “績效管理的實踐：行政機構的比較學習”，《公共管理研究與理論報》，16(1): 25-44，2006年。

相關的概念體系，第三至第七部分將分別對五個國家進行分析，最後，第八部分會對五個國家的不同評估系統進行比較分析。

二、引用於比較各國績效評估之相關概念

“績效評估”是通過運用指標和比例來量化以及記錄一套管理行為。每當這些比例和指標用於優化管理政策，便可稱之為“績效管理”。績效評估是公共管理的自身評估，旨在管理自己的行為及其結果，並對這些結果進行分析與理性的解讀，也包括與其他機構的結果進行比對（績效比較，標桿分析法）。公共管理績效評估方面的文獻中所使用的“系統論觀點”認為，管理服務由三個部分組成：投入(input)、過程和產出(output)。每個部分都具備一套績效指標：

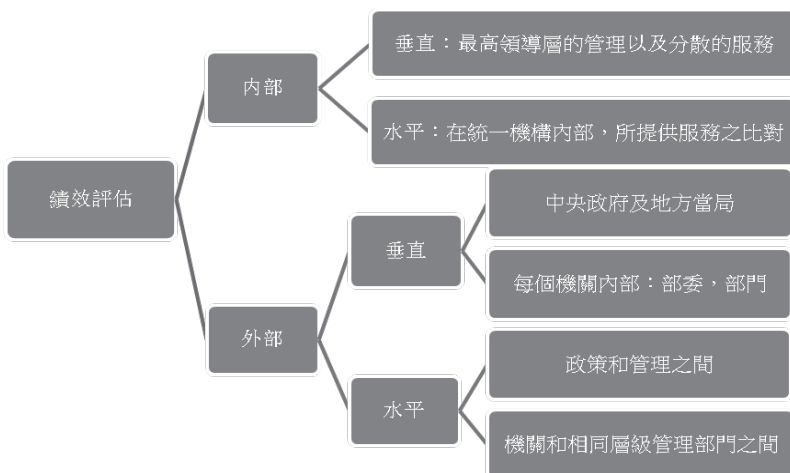
1. 投入指標用於衡量所需資源（如人員、成本、時間等）；
2. 過程指標用於評估決策及執行的過程（如協調、管理、透明度指標等）；
3. 產出指標用於衡量管理性決策的數量與質量（如服務質量指標等）。

這三組指標一般會另加兩組綜合指標：

4. 影響指標用於衡量受益者所獲得的服務等（比如，滿意度指數、對管理機構措施的接受度指數、服從禁令指數等）；
5. 結果指標用於確定對社會的影響以及對長期公共政策的影響（比如社會不平等指數，經濟增長指數，環境質量指數以及其他）。

同樣需要確認的是，在各國政治行政系統內由具體哪一個公共部門負責評估績效。評估可以在機構內部完成（內部評估或自我評估），也可以由機構以外的評估者完成。外部評估可以垂直進行（比如，中央行政機構評估某一個市鎮或某一部級機構評估隸屬自己的地方部門），也可以水平進行（若干市鎮間的評估或某一個市政廳評估其架構內的行政管理部門）。內部評估也可以按照垂直（比如，每個領導評估其所管轄的部門及職位）或水平（比如，每個自治機構部門進行彼此之間的評估）方向完成。圖一歸納了不同的評估類型框架。

圖1 歐洲績效評估系統分類



用於比較績效評估改革的其他分析因素²如下：

1. 推動改革的模式：根據改革的推動者是中央管理機構（強制評估）或地方管理機構（自願評估），改革模式可分為由上至下 (*top-down*) 或由下至上 (*bottom-up*) ；

2. 績效指標的制定與使用可分為：

a. 一般性的、教條的，績效指標不是按照一個具體的適用對象而訂定。與此相反，方案性的及實驗性績效指標是以學習、具體情況和行政任務為導向；

b. 以調控為目的（比如，由中央行政機關對地方行政機關實施的）或者與此相反，以積極指導改革和學習為目的；

透明度，是指績效數據資料是否公之於眾；

2. 其它參考文章如下：Jann, W. e Jantz, B. (2008)：“走向一個更好的績效管理”，KPMG：《聖杯或者一個可以實現的尋求·國際視野下的公共績效管理》，KPMG international，第11-28頁；Van Dooren, W和 Van de Walle, S. (2008a)：《雖說現實只是一個幻覺，但它是真的：績效評估研討會序言》，*International Review of Administrative Sciences* (74): 531 - 34.；或 Van Dooren, W., Van de Walle, S. (ed.) (2008b)：《公共部門信息績效：怎麼使用它》，London: Macmillan出版社。

施行制裁的權利：根據優劣績效而定獎懲，以及進行獎懲的方法、範圍和程度；

改革在每個國家的推廣普及度，在國內不同地區上的實施是否均勻以及是否存在各市鎮之間的績效評比。

任何評估體系都是以評估指標為基礎的。沒有指標就不會存在循証決策或管理（*evidence-based policy making/administration*）。績效評估的類型和範圍取決於評估指標的選擇和使用。各項指標所記錄的信息應該能夠積極引導地方行政機構的改革，特別是審查政策，糾正錯誤、遺漏或偏差。無論是關於所使用的評估指標，還是關於上面所提及的其他分析因素，本文研究的歐洲國家都具有相當大的差異。

三、英國的改革：強制性的、集中的、 透明的，以及設有制裁的

在建立地方政府績效評估體系的歐洲國家中，英國在這方面取得的成績是最為眾人所熟知的。1999年首次施行的、名為“最優價值”（*Best Value*）體系以及2002年起實施的全面績效評估（*Comprehensive Performance Assessment*）體系，這兩個評估體系都強制性規定，城市及地方當局（市鎮 / 市政府）需進行績效評估及評比。³這些發起於倫敦的改革體現了英國政府致力於監督各市鎮那些關鍵部門上所提供的服務的業績。為此，中央政府設立了由專門的機構或由中央審計委員會為地方當局實施評估的系統，即按照績效指標進行從1到4的評級（1到4級分別為優秀、良好、及格和不及格）。若被評估為不合格的市鎮，那些由選舉產生的市級領導可能會被中央政府

3. 本部分所介紹的引用及統計資料是以下列文章作為參考的：Stewart, J.：《現代化進程中的英國地方政府》，Houndmills, Palgrave出版社，2003年；Wegener, A. (2004)： “公共部門標桿策略：德國、英國對比研究”，S. Kuhlmann, J. Bogumil and H. Wollmann (ed.)：《政策管理的績效評估及比較》，Wiesbaden: Edition Sigma出版社，第251-266頁；ou Davis, H., Downe, J. e Martin, S.：《地方政府的外部檢查：推動進步還是過分細化？》，Layerthorpe / York: Joseph Rowntree Foundation，2001年。

罷免，並被外部專家所代替。在相反的情況下，中央政府也會對政績優秀的地方市政機構進行獎勵，比如向地方政府提供額外的撥款資助或豁免某一些法律義務。

英國的評估體系是外部、垂直模式績效評估的典範。改革由上至下，強制性的且統一的向全國各地推行；績效指標具有一般性且教條的特點；績效數據資料高度透明，類似於學校或運動聯賽的排名；其制裁制度也是十分有效的。雖然如此，該系統在地方政府的內部學習與自主改進過程中並沒有起到很大的作用。

“最優價值”體系所採用的指標包括效率指標、效益指標和組織指標三種，換句話說，“最優價值”是以投入、過程和產出作為評估指標的，與此不同的是，“全面績效評估體系”（以及後來的“全領域評估”，**Comprehensive Area Assessment - CPA**）通過影響指標和結果指標（如衛生、治安或福利指標），把側重點放在控制地方和地區當局的綜合戰略上。

英國對地方當局的評估體系是高效且透明的；對數據資料的可查閱性是便捷的；分析工具齊全而完善；系統的覆蓋面廣且獎懲分明有效。但我們也應該清楚地知道，該體系有著與其優點相當的弱點。首先，持續的和廣泛的審查帶來了巨大的財政投入（除了地方政府在調查問卷及統計上的支出以外，“最優價值”體系的審查工作從2000-2001年產生了6億英鎊的費用）。其次，該審查評估可能使得參與者士氣低落：比如地方當局對中央審計部門的持續監督產生了越來越強的抵抗心理，因而妨礙評估的順利進行並降低了評估的質量。如今，由於很多人質疑評估數據可能被地方當局所篡改，因此公眾對績效指標的可信性和可靠性也產生了質疑。審查程序在越來越大的程度上被認為是一場戲劇表演，大家把地方當局當成一個戲劇演員。為了最終從審查人員的手中獲得“最優價值”，這個演員能夠創造一種對自己絕對有利的氣氛。總之，那些善於為評估制定策略和計劃，亦或是善於操控數據資料的地方當局，往往能夠隱瞞自己在提供服務時所出現的錯漏，並將它們埋藏在推積如山的數據資料之下。

四、法國的改革： 自願的、非集中的，不採取制裁的

法國的“communes”（即“市鎮”，地方管理部門）所執行的績效評估與英國的相反。無論是法國政府還是其他中央級別的機關都沒有干預改革。⁴20世紀90年代初以來，許多市鎮（被稱為“創新市鎮”）開始悄悄地採用某些程序以監督與評估自己的管理績效。雖然多米尼克洛蘭將這一現象定義為“無聲的革命”，但是其原因在於法國的行政區劃極其分散（在37000個市鎮中，擁有1000居民以下的市鎮佔75%），因此地方在改革上的影響力參差不齊的。考慮到在法國的行政現代化改革中大小城市之間存在着效率上的差異，因此可以說，從發展速度的角度來看，法國分為了截然不同的兩種國家：只有大城市、市級間的合作機構以及省級部門（departements）才會評估地方當局的績效與成績。

法國地方當局一直以來都無法對一個共同的地方行政改革方案達成共識。因此，指標的計算以及績效儀表盤是根據每一個具體的任務或服務的要求而制定的；也就是說，沒有統一的評估定義或實施程序。這樣一來，雖然評估的工作可以按照每個管理者（部門的主任、司長等）的需求而制定，但是不同評估項目之間就缺乏了其可比性；因此，法國的模式對程序的透明度是有消極影響的。另一方面，一般的管理者，尤其它們當中的高層管理者，對加強透明度的措施一律具有防備心，比如對公佈自己工作績效的評估結果。

雖然法國市鎮從形式上進行了地方績效管理改革，但沒有任何一種可以進行市級間比較的測量工具。無論是消費者委員會還是地方當

4. 本部分所介紹的引用及數據來自Richard, P.:《團結和績效，控制地方政府指出帶來的挑戰——報告》，發表於11/12/2006 (www.interieur.gouv.fr, 5.3.2007)；Beaulier, M. e Saléry, Y.: “地方當局監督與管理20年：回顧與預測”，《法國公共財政雜誌》，2006年，95: 69-86；Lorrain, D.:《法國：無聲的變更》，D. Lorrain及 G. Stoker:《歐洲城市服務私有化》，巴黎，La Découverte出版社，1995年，第105-129頁；Meyssonnier, F.: “地方團體的管理工作：研究中的若干體會”，《公共管理及政策評論》，11(1): 129-45，1993年。

局都曾多次呼籲，新型的績效評估工具的適用應該符合”民主“的標準。也就是說，那些工具應該以服務用戶的利益為原則，並儘量以透明的方式進行評估，這樣才有可能掌控那些為市政提供服務的私營財團的特許協議。

在法國，市政績效評估是自願的且自下而上的。此模式源於一個複雜且多元的政治現象，因此不但不同的地方有不同的程序，而且不同的程序也不均勻的分佈在法國境內。由此可見，法國績效評估的機構組織是內部的且垂直的。法國的模式沒有任何制裁系統，在那裡，不對外公佈數據資料的原則仍然是一種約定俗成的規矩。不過，法國所使用的績效指標是易於量化且方便計算的：資源、成本及服務的數量或質量（即投入和產出指標，如平均等候時間或對申請跟進的比例）。然而，影響、結果及過程指標卻極少被使用。

五、瑞典的改革： 自願的、非集中的、均勻的、透明的

瑞典的績效評估運動不源於中央政府。是由地方當局的瑞典協會 (Svenska Kommunförbund) 積極發起與引導的。⁵比起英國的績效評估歷程，瑞典的更接近法國和德國。不過，與英國相似的是，瑞典在全國也建立了統一的績效評估，並且採用了一種以服務用戶為基礎的方法，具有很高的透明度。瑞典評估模式被視為是一種由地方當局發起的，自主管理的並以用戶為導向的評估模式的典範。在瑞典全國，改

5. 本部分所介紹的引用及數據源自以下文獻資料：Reichard, C.：“新管理模式中以產出為基礎的方法：從狂喜到失望”，D. Grunow 和 H. Wollmann：《實踐中的地方管理改革：進步與失敗》，Basel et al.，Birkhäuser，1998年，第 85-102頁；Strid, L.：“市鎮間質量網絡比較”，S. Kuhlmann, J. Bogumil 和 H. Wollmann：《政策與管理中的績效考核與對比》，Wiesbaden，Sigma出版社，2004年，第267-276頁；Wollmann, H.：“市鎮、市民、社會與市場主體之間的合作作為新行動方法：英國、法國、瑞典對德國有什麼學習機會？”，M. Haus：《德國的地方機構轉變》，Wiesbaden，Sigma出版社，2005年，第256-284頁。

革促成了評估結果的極高透明度，並由此產生了一個高效的、用戶自主所掌控的制裁系統。

瑞典績效評估的測算及審查系統具有雙向性。一方面，通過市鎮之間的評估對比和連接不同市鎮的質量網絡兩方面體現瑞典模式的外部性及水平性。另一方面，既然各個地方當局將中央管理的服務績效可以與其下屬機構的服務績效進行相互比較，那麼評估可以在每個市鎮內部垂直地進行。

瑞典的成功來自於一個推崇信息自由的文化，也是因為瑞典享有悠久的評估傳統以及自己獨特的、民主共識的政治體系。民主共識的政治體系恰恰為市鎮之間績效比較以及質量網絡的構建打開了成功之門。除了以結果為導向的管理工具（包括分為客戶和供應商，合同管理及目標管理，以產出為導向的預算）以外，瑞典於1987年還建立了其所有市鎮績效的數據庫。這個數據庫由瑞典市級間協會及瑞典統計局 (*Statistiska Centralbyrån*) 共同管理。地方服務的單位成本(學校，為老年人及殘障人士所建的設施等等)均被記錄在案，供所有人查詢，也便於進行歷來市鎮之間比較之用。

自20世紀90年代末以來，瑞典市鎮協會開始推行一個全新的、以服務質量為導向的州縣間對比州縣間合作模式。這個模式的目的是在於制定質量指標，並通過“市與市之間質量對比網絡”，對各州縣間進行比照。瑞典市鎮協會的研究表明，280個市鎮中有一半都同意加入這個網絡。

瑞典的改革遵循了兩種不同的但可調和的路線：一方面，如同“新公共管理”正統觀念所要求的，瑞典採取以結果為導向的模式；另一方面，改革是服務用戶積極參與的結果，並同時是在“用戶民主”的前提下所施行的。瑞典地方當局著眼於把績效及質量指標作為學習的途徑而不是調控的手段；而在改革中所使用的績效指標還體現出調和各個不同方面的能力：例如除了成本這樣的常規指標之外，還使用了質量指標（即投入、產出指標），用戶滿意度指標（影響指標）以及公共政策的效率指標（預期產品及既得產品指標）。

六、德國“指標的官僚主義”的改革： 自願的、無制裁的

在德國，以結果為導向的領導者工作以及績效評估和管理均以“新型治理模式”（*Neues Steuerungsmodell*, NSM⁶）為基礎，1993年起，NSM由德國地方行政簡化共同研究協會（*Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement*, KGSt）推出。KGSt是一個致力於市鎮之間管理的，十分有影響力的專業協會。

20世紀90年代，82%的德國地方當局決定採用這種“新型治理模式”進行改革。在當時，最受歡迎的工具包括：新的財政預算方式，以產品為導向的領導方式以及以市鎮間比較為基礎的質量管理、報告及調控系統。具有挑戰性的市鎮間比較系統囊括了超過60%的市鎮，旨在比較各市鎮之間的管理結構、程序、成本及品質。

德國績效評估改革的內容與法國相似。其績效指標一般包括成本或其他容易量化的投入、產出指標，有時也會使用過程指標。其他的指標，如上面定義為影響及結果指標的質量指標（效益、效率以及公共政策影響），實際上並不會使用。

如同瑞典，在各項改革的倡議中，國家所扮演的角色微不足道。改革是由下至上進行的。各市鎮有權利決定是否公佈相關的績效評估資料。在一般情況下，來自市鎮間相互比較而產生的數據資料是不予公開的，而且鮮有制裁的權利。

地方主體對行政改革和現代化的投入，有助於建立新的程序來進行績效評估，也有助於採用自我評估工具和持續跟進管理行動的

6. 本部分所介紹的引用及數據源自以下文獻資料：Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlmann, S. et Ohm, A. : 《新管理模式的第十週年：對地方行政管理現代化的回顧》，Berlin, Edition Sigma, 2007年；Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement – KGSt : 《績效測量系統：居民登記局》，Köln: KGSt IKO-Netz, 1999年。也參考Kuhlmann, S. : “從德國的地方政策與管理中吸取教訓：新的管理模式失敗了？”，*Pouvoirs Locaux* (Paris) 79: 115–20, 2008年；Kuhlmann, S. et Wollmann, H. : 《管理改革的交易成本：績效評估缺少的一環》，W. Jann, M. Röber及H. Wollmann : 《公共管理：基礎、成效、批判·Christoph Reichard六十五週年的紀念文集》，第Wiesbaden, Sigma出版社, 371–390頁；Kuhlmann, S., Bogumil, J. et Grohs, S. : “德國地方政府現代化管理評價：‘新指導模式’的成功或失敗”，《公共行政管理評論》，68(5): 851–63, 2008年。

工具。在德國所有的市鎮當中，29%建立了目標總目及自己的指標；46%採用了作業基礎成本會計制度（ABC, Activity Based Costin）；22%通過建立以指標為基礎的報告從而改善了內部諮詢；以及26%建立了專門負責協調和整合內部信息流通的負責部門。雖然取得了上述的良好成果，但績效數據依然不能用以批准財政預算，重組管理方式以及比對市鎮間績效之用。尤其值得關注的是，14%的市鎮為了任何目標都不會使用這些資料信息。由此可以看出，德國並沒有完成由傳統管理（以遵循規範為導向）向目標管理的轉變。

德國在20世紀90年代末對“目標”的定義被抨擊為過於完美主義的，而且有人擔憂此種完美主義恐怕會導致一種新的官僚機構主義。德國的改革偏向於在原有的規定及程序官僚體制的基礎上再創造一種指數和結果的官僚主義。例如，KGS^t提供了66個富有詳細計算方式的績效指標。有一些總目記錄了超過一千個指標；總體來說是以投入/產出進行評估的。在當時，一些市鎮外聘顧問的平均報酬為171.400歐元並不足為奇。完美主義者在時間和人力方面都要付出更高的成本（每個人為了研究一個目標和指標目錄平均需要工作15個月），但並不能達到預期的結果。因此，隱晦的說，這樣的改革不但沒有建立一個更加積極的領導方式，也沒能夠降低成本。

七、葡萄牙的改革：強制性的、集中的且設有制裁的

如同英國一樣，現正於葡萄牙市政廳⁷（*câmeras municipais*）實行的績效評估是由中央政府構思設計的⁸，也就是說，地方當局績效評

7. 就部門主任Sílvia Cabrita博士對於此課題所交換的意見以及對於本文的校訂，本人表示非常的謝意。同時也要感謝部門主任Alexandra Alexandre博士為本人寫作所提供的資料以及對相關問題的探討。除了對市政領導的採訪，本部分所引用的文獻資料如下：Cardoso, C.: 《從一個部門的視野看到績效評估》（Working Paper），波爾圖大學文學系，2012年；Vicente, J.: 《部門議題》，ATAM，市政高級技術員協會，2000年。“12月28日第66-B 號法律”，《Diário da República》，里斯本，國家印刷局，2007年。“9月4日頒佈之第18/2009規章性命令”，《Diário Público》，里斯本，國家印刷局，2009年；Ribeiro, M.: 《地方政府公共管理績效分析的整合系統》，MSc dissertation，米尼奧大學法學系，2012年。

8. 這樣的調整不是由一個政治決定產生的，而是因為法律規定。葡萄牙憲法規定地方權利機關在行政、財政、財產、立法等方面享有自主權。因此，必須通過新的規定尊重這個原則。

估在中央公共部門評估的基礎上調整而成的系統。但與“最優價值”相反，沒有預先設定統一的目標或指標：每個市鎮訂定各自的目標。績效評估是以自身評估的方式在內部展開的，並不會尋求外部的審計員或評估人員的協助。市政當局為自己及其“組織部門”（行政服務的通稱）制定管理的宏觀目標；接下來每個單位都會細化目標，為部門自身及部門職員制定具體的目標。每一個上司需要評估自己的下屬，同時本人也會被自己的上司所評估。不過，這個系統沒有規定不同市鎮之間需要相互評比；唯一存在的評比是在同一級部門之間的、內部的、水平的評比。為了實現績效評估的效果，每個市鎮都被視為一個一般性的行政級別組織，而且，每一種需要向民眾公開的程序（包括報告、日程、批示、期限等相關的要求），在內部的規定中都有詳細的論述。按規定，各市鎮及“組織單位”所進行的績效評估結果必須公開；除了獲得高分（“優異”）的員工之外，其餘員工的績效評估結果是非強制性公開的。評估會產生相應的制裁，且對制裁的上訴是按等級提出的。

葡萄牙的“整合績效評估體系”（*Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública*，縮寫為SIADAP）2007年末在中央行政部門首次實施，且2008年經過調整後在地方當局施行。該系統由三個子系統組成，第一個是為了評估組織單位，第二個是為了評估領導者，第三個是為了評估其他員工。作為市鎮管理的環節之一，“組織單位”的績效評估每年進行一次。該績效評估是針對效率（即部門達到目標和取得預期效果的難易程度）效益（即生產的財貨或所提供的服務與所消耗資源之間的關係）及質量（即財貨和服務是否可以滿足用戶的需求）而進行評估的。每個部門的目標和相應的績效指標需在前一年年底取得自己內部的、行政機關的認可。在此時也需制定評分的標準。到了一年結束之際，通過績效指標而得出的結果需經過評估，並按照優良、達標以及不達標中3個級別評分。每個“組織單位”需向其所附屬的行政機構進行績效報告，並由行政機構進行最後的評估；評估結果可以分為優異、良好、尚可或不足四種。不過，每年可獲得高分及其相關獎勵的部門數量是有配額限制的。整個過程須在每個州縣“評估與責任框架”（QUAR）內開展。QUAR是每個市鎮的一份強制性公開聲明，具體內容需包括每個市鎮的使

命、長期和中期的目標、所採用之指標、可利用的措施、既得結果以及與預想之間的差異。還需標出要包括機構本身以及下屬部門的最終績效評估結果。然而，根據向地方機構賦予自治權的葡萄牙共和國憲法第241條以及其他有關地方自治權的條款中，有許多地方自治機關漠視QUAR並拒絕公佈其所規定的內容。因此，使得葡萄牙地方自治機構的績效評估透明度受到了極大的影響。

領導層管理人員可分為兩組：高層和中層。高層管理人員需接受期中考核，並配合市鎮管理週期。評估根據以下幾種因素：其在“使命宣言”中所承諾的工作的落實程度、本人的領導能力、戰略眼光以及管理業績。高層管理人員的評估是由市政廳主席或擔任某一個 *pelouro*（市政廳的專業行政部門）的市政廳議員所完成的。中層管理人員的評估基於他所管理的機構單位的業績以及他的任職能力。中層管理人員直接由他們的上級領導進行評估。每個目標所取得結果會被分為3級：超標（5分），達標（3分），不達標（1分）。對管理人員的能力評分也分為1到5分。最後的得分是一個加權平均數，其中結果佔總分數的75%。對於普通員工的績效評估是每兩年一次⁹，上司會根據員工所取得的成績及個人能力進行評估。打分的方式與中層管理人員相似，只是結果所佔的總分數比中層管理人員的少（60%或更少）。目標的完成程度需參考既得成績，所使用的方法和執行的時間三者之間的比例。對於團隊工作，可設立一個共同的目標。

領導人員和工作人員如果能夠取得4分和5分，那就代表他們的績效“優秀”，如取得2分至3分代表“尚可”，若低於2分就表示“不合格”。這個評估會帶來一定的制裁，同時每年取得優異的人數比例也是所有限制的。比如，每年最多有25%的州縣職員可以取得“優秀”成績，但這25%中只有5%可以被評為“優異”（需強制性公佈）。

每個州縣都有兩個協助績效評估的專門機構：評核協調委員會以及評核諮詢委員會。評核協調委員會的工作包括：提出關於目標、職責與指標的建議；對領導人員評估發表意見；以及為遵守年度的配額

9. 剛開始為一年一次，但自2013年國家預算公佈後，評估變為每兩年進行一次。這樣可以試圖減輕過於繁重的評估工作。

制而統一計分方式；評核諮詢委員會由工作人員選舉產生的代表及其他人組成，對評核的提案審議起諮詢的作用。

評核的程序是以領導人員所制定的計劃為起點的。SIADAP力圖成為一個監督和評估的工具，對年度戰略性目標以及“組織單位”的活動計劃的落實情況進行評估。根據“組織單位”的職能，計劃預期目標及結果。計劃過程中，領導人員及工作人員都受到鼓勵參與其中。這一步在每年的最後一個季度進行。接著，下一年年初，會進行自我評核及對前一年的評核。自我評核一方面試圖讓被評估者參與到評核過程當中，另一方面也嘗試為被評估者創造職業發展機會。評核完成後，為了遵守每年的成績配額，評核協調委員會會統合所有的提案。隨後，與諮詢委員會召開會議。評估的最後審批由市政廳主席發出；參考了兩個委員會的意見後，所有投訴也均由他決定。評核的最後環節是監督，要在評估員及被評估人員之間或在“組織單位”內部進行分析，用以重塑目標與結果，澄清對日後進步有用的方面以及收集各種反饋。

SIADAP是一個令人欽佩的體系；不過，在尋求平衡的同時，反倒違背或降低了自己目標。例如，作為一個強制性的系統，SIADAP難以稱為一個學習與指導性的工具；再者，也有人譴責稱SIASAP不遵守州縣的自主權。如果從開始SIADAP就是一個市鎮可以自願採用的矩陣，同時可以接受內容上的調整（特別是規模上的更改），那樣的系統一定會帶來顯著的成果。按照現狀，SIADAP僅僅被看成是一種無用的形式或干涉。關於QUAR的爭論導致了績效評估在相當一部分市政廳中，是以一種不透明的方式進行的，因此整個過程很容易出現弊端及扭曲。SIADAP的實施工作是繁重的：由於需要為每個員工訂定目標，因此要求熟知每一個工作崗位，每一位員工的職責和效率以及相應的法規；同時要求為每一個“組織單位”制定目標；最後，SIADAP也有義務履行各種各樣的手續（會議、表格等等）。一個領導者可以用長達一個月的時間對每20位下屬進行評核；因此，在員工眾多的部門裡，這項工作就變得難以執行，從而，工作過於繁重的情況有所增加。為了避免這一情況發生，簡化評估程序反而成了績效評估中的重中之重。另一問題是獎勵與懲罰之間的不協調。一方面，

每年對普通員工與中層管理人員績效評估的配額制不但削弱獎勵的吸引力，甚至還能夠使得獎勵成為一種隨機的好處。另一方面，對於中層管理人員來說，一個不理想的分數可以造成所謂的“勞動移動性”（即失業的序幕）或者引起服務合同的終止。相比之下，高層管理人員會受到比較仁慈的對待，因為就算他轄下部門的績效並不理想，也不會影響他們個人的升遷。¹⁰最後值得強調的是，對能力的過分加權（高達75%）減少了預期結果作為評估因素的重要性。總體來說，既然不是通過市鎮的積極參與而成的，那麼SIADAP既不會不重視學習，又不會重視實踐的績效評估。在選擇目標方面，SIADAP結合了英國的集中性及法國的適應性，但是忽略了法國所具備的自願性。正如德國那樣，SIADAP產生了官僚的超負荷；同時類似於英國的是，所產生的結果可能不像所期待的那麼可靠及引人注目。本應取得的信息不一定可以順利獲悉，這也為市鎮之間的比對帶來了障礙。就目前的情況來看，SIADAP很難推動能力主義的文化。

在整個績效程序中，確定目標是唯一的任務，這個任務就是調和市鎮之間的創造性和自主性存在，為了統一職能以及為了對勞動者抵抗那些純粹來自機構內部等級化規範的專橫濫用而進行有效地保護，所訂定之目標的系統化及規範化趨勢不斷加強。

在葡萄牙的評估經驗中，具有創造性和自主性的市鎮間合作僅僅體現在制定目標這一方面。這是工會努力避免勞動者接受超出他們職責的¹¹或不人道目標的結果。目前，對於同一種職責的要求趨勢是：越來越詳細的目錄以及統一化的目標；與一個純粹內部的、等級性的規條不同的是，此類新的規定可以有效地保護勞動者抵抗上級的專橫濫用行為。今後幾年內，在這些專業協會或其它協會的幫助下，SIADAP可能有機會發展成為一種自願及富有創造性的實踐，因而使得與中央權力機關的爭吵變得毫無意義。與此最為類似的經驗是瑞典的績效評估體制。

10. 葡萄牙市政廳中只存在少數的高層領導人，這些人受到例外的對待：其他國家的高層領導人須通過公共行政選拔委員會的審查（CRESAP），葡萄牙的高層領導人則受到委任；接下來，通過批准就可以升遷。

11. 工會反對“多元功能性”不僅僅是因為原則，還是因為它給濫用職權創造了條件。

八、國家間的比較以及評論

本文研究的五個國家分別採用了不同方式的機構績效評估。英國是中央政府強制性主導改革的典範：是限制性的、全國統一的、持續性的、高度透明的，因此具有強有力的制裁權利。在法國，市鎮的績效評估與英國的完全相反。改革由地方當局發起，所以至今為止所有的改革依然是自願，並且不規則地分佈於法國的領土上。由於改革沒能形成一個在全國統一的機構，所以市鎮才有了機會逐步調整自己的政策及專業職能，因而適應中央政府的標準；這一務實的方案一方面改善了地方的領導方式，但另一方面卻使整個系統失去了透明度和制裁力。

如果對法國和英國的改革方式進行比較，不難發現，英國的評估體系是建立在一個包括績效指標，聽證和監控程序的複雜系統的基礎之上，這些因素充分體現了英國的完美主義和對法律程序的重視，但對於結果卻未必重視。相反，以往被譴責墨守陳規的法國政府倒是表現出了務實的態度，很強的適應性以及學習的能力。¹²瑞典則處於這兩個極端中間：市鎮績效評估在那裡是由地方機構自願發起的，且最終改革的潮流覆蓋了全國，並在透明度和在重塑政府行為方面都取得了良好的成績。

五種改革的比較分析表明，德國同其他國家都有相似之處。改革由市鎮以自願的形式推行（由下至上）這一點類似於瑞典；對於隱私的保護以至無法制裁機制則與法國相似；最後，如同英國，由於管理上的完美主義，所以績效標準過於細緻，也因此市鎮的評估成績很少可以在決策或提高領導工作積極性上發揮積極的作用。

葡萄牙的改革有引人注目的構思設計，它側重於積極管理與學習過程，旨在配合地方自治機構的管理週期。但由於是強制性以及由上至下進行，因此它的覆蓋範圍受到限制。而且，由於評估中的、對能力的加權遠遠超過了對結果的加權，並由於對優秀成績存在額度限制

12. Ashford, D.: “教條主義的英國及實效主義的法國”，《福利國家中央-地方政策制定》，倫敦，Unwin，1982年。

兩個問題，所以評估的適用性和力度均受到了極大程度上的削弱。這次改革中兩種獨特性分別是行政等級劃分限於機關內部，以及高強度的懲罰權利完全不透明。總體來說，工會緩解了這各特性所帶來的濫用與扭曲，而且在對同一種任務採取統一目標的工作上，工會也一直起著積極作用。在未來，相信有很大機會能夠實現信息透明化以及進行市鎮間的比對。表格3總結了不同國家的比較因素。

表3 歐洲績效評估：屬性比較

比較因素	英國	德國	法國	瑞典	葡萄牙
過程主導機構（中央或地方）	由上至下靜態調控強制性改革	由下至上地方自主調控非強制性改革	由下至上地方自主調控非強制性改革	由下至上地方自主調控非強制性改革	由上至下靜態調控強制性改革
指揮及確立特色	教條的全面的“指標官僚”	全面的完美主義的“產品官僚”	務實的主張實驗的由地方主導的	主張實驗的由地方主導的指導性的	教條的“傳統規範性官僚”
透明度	對外信息透明	非強制性信息公佈	非強制性信息公佈	對外信息透明	對部門以及獲得優異成績者的強制性公佈
制裁力度	對個人及地方制裁力度大	沒有積極的制裁制	沒有積極的制裁制	對個人及地方制裁力度大	制裁力度大（除了對高級管理人員）
擴展及一致性	高度擴展一致性高	中度擴展一致性低	低度擴展一致性低	高度擴展一致性高	高度擴展一致性高

這五個國家的經驗表明了它們的優勢和劣勢，這些經驗對決定以後應該（或者不應該）怎麼改革是有參考價值的。因此，我們可以現在提出了三種具體的改革建議：（一）增加結果的透明度以及結果之間的對比性；（二）改革應該是自願的、並且由地方發起的；（三）績效評估所產生的信息數據應該用於學習及決策。

（一）增加結果的透明度以及結果之間的對比性：瑞典和英國的改革體現出市鎮績效數據資料的高透明度。地方當局將市鎮績效資料向市民公佈，因而市民能夠檢查自己市鎮的表現。在英國，州縣績效評估增強了中央政府的調控及干預。這一種干涉可以導致評估信息失去其原本的意義。但相反的情況，如法國和葡萄牙的模式，因為沒有市鎮以外的評估機構，又沒有市鎮間的對比評估，所以評估的數據資料同樣也可能會失去其重要性。

（二）改革應該是自願的、並且由地方發起的：在績效評估中，不可能在所有的領域或者工作上獲得一樣的成績，因此，評估應當採取適於每種領域或工作的具體指標。國際經驗表明，如果績效評估忽略每種工作的特性，往往最終獲得的結果會出現偏差。比如，市鎮被動接受的工作（如進行現場檢查或受理社會服務申請等）與主動實施的工作（如兒童青少年培養、經濟增長的促進以及城市規劃等）應該採用不同的標準來進行評估。儘管德國在實踐市鎮間規模的對比上遇到了不少困難，但是它依然是十分值得研究的。

市鎮績效評估不應該成為一個由上至下的、同化市鎮的工具，就好像英國那樣。這樣的標準化扼殺了多元性。例如，在英國學校的評估程序裡，“任何違背規範的做法，哪怕是一種值得人人稱讚的、加強多元性的做法，是應該被譴責的、被懲罰的犯規”。¹³那麼，績效指標必須在地方當局那裡制定。例如，儘管瑞典與葡萄牙都採用了統一的評估程序，但總是由市鎮當局按每一個實際的情況來制定評估指標；在法國也是由市鎮及地方行政部門設置符合實際情況的績效儀表盤的。但與瑞典相反的是，法國和葡萄牙均不進行市鎮之間的系統比對；這樣得來的信息具有相對低的價值。

（三）績效評估所產生的信息數據應該用於學習及決策：英國的審核與調查人員接受的任務是發現“那些不能或不願意接納現代改革議程的要求（……）並把自己的責任推拖給他人”。¹⁴在法國、瑞典，

13. Hargreaves, D.H: “學校的改革與監督”，《劍橋教育報》，25 (1): 117-25, 1995年。

14. Blair, T.: 《帶路：地方政府新貌》，倫敦，公共政策研究所，1998年。

甚至葡萄牙，績效指標的引用取得了更豐碩的成果。在瑞典，績效指標啟動了一種學習過程。市鎮之間的系統比對也受到了信息民主化的優良影響，因而增加了數據的使用率及其影響力。既然大眾可以得知所有評估成績，那麼績效數據不僅是用於管理某一個機構並對它進行內部的監督：政治人物和選民都認真看待績效數據。相反的情況發生在法國和葡萄牙的許多市鎮；因為績效數據限於內部的、緊密的用途而已，所以難以引起學習過程。因此，瑞典“對外公開”的堅決態度是應該效法的。我們建議以服務用戶的需求對評估程序進行調整，即是使得地方績效評估更加民主。這種在瑞典如此成功的做法值得在其他國家試行。

結語

本文重點在於績效評估系統的比較，並沒有詳細討論與評估相關的，甚至對評估起決定性作用的議題。值得強調的是，所謂的積極領導方式（*liderança ativa*）不是目標，而是起點或基礎。首先，管理者應該具備三種態度：根據具體的目標而做好管理工作；用長期的眼光來對待所有的；不認為評估結果斷然體現自己的價值而認為是體現自己發展過程的一個階段。這樣的話，隨著時間的延續就會產生一種自我突破的趨勢，而且，是這種發展趨勢才支持大家採取績效指標來決策及學習，也包括透明化、市鎮間的比對、制裁系統等方面在內。