

世界卫生组织绩效管理制度改革与启示

王 忱*

国家卫生健康委员会 北京 100044

【摘要】一直以来,世界卫生组织将绩效管理作为完善管理体制、提升全球卫生治理能力的核心内容之一。为应对全球卫生新形势,世界卫生组织紧密围绕组织目标,以具体问题为导向,从绩效计划、管理绩效、绩效考核、奖励绩效等四个环节开展绩效管理改革,改革具有合理把控改革力度、坚持全员参与、注重沟通与反馈、强化过程管理等特点。我国公共部门应充分认识绩效管理的重要作用,融入现代治理理念,科学设定并适时调整绩效管理框架和路径,基于更加完备的信息系统,建立科学合理的绩效考核标准体系和奖惩机制。

【关键词】世界卫生组织;绩效管理;改革

中图分类号:R197 文献标识码:A doi:10.3969/j.issn.1674-2982.2020.10.011

Implications from the reform of the performance management in World Health Organization

WANG Chen

National Health Commission of People's Republic of China, Beijing 100044, China

【Abstract】 The World Health Organization (WHO) has always taken the Performance Management as a core of perfecting the management mechanism and improving the global health governance capabilities. In response to the new situation of global health, WHO closely focused on organizational goals and specific issues. The performance management reforms are being carried out from four points including Performance Planning, Managing Performance, Performance Evaluation and Performance Rewarding. There are some characteristics of the reform that are being adhered to, such as controlling the intensity of reform reasonably, full participation of employees, focusing on communication and feedback, strengthening process management, etc. With fully understanding the important role of performance management and integrating modern governance concepts, Public sectors in China should scientifically set and timely adjust the frameworks and paths of performance management, and establish a scientific and reasonable performance evaluation standard system, as well as a reward and punishment mechanism based on a more complete information system.

【Key words】 World Health Organization; Performance Management; Reform

1 引言

20世纪80年代以来,伴随着全球化、信息化、市场化和知识经济时代的来临,西方各国相继兴起了一场以追求经济、效率和效益(economy, efficiency and effectiveness,简称3E)为目标的管理改革运动。这就是“采用商业管理的理论、方法和技术,引入市场竞争机制,以提高公共管理水平及公共服务质量特征”的“新公共管理”运动。正是在这场运动中,以英美为首的发达国家把绩效管理与评估引入到公

共管理领域,提出了公共部门绩效管理的理念并广泛应用,逐步发展为系统化、科学化、制度化和经常化的管理方法,成为公共部门改革方案中的核心内容,在提升公共部门管理水平与能力方面发挥着越来越重要的作用。^[1]

世界卫生组织(以下简称“世卫组织”)是联合国系统内卫生问题的指导和协调机构,负责对全球卫生事务提供领导,拟定卫生研究议程,制定规范和标准,阐明以证据为基础的政策方案,向各国提供技术支持,以及监测和评估卫生趋势,保障和提升全世界

* 作者简介:王忱(1974年—),女,硕士,主要研究方向为卫生人力政策。E-mail: easych@sina.com

人民健康水平。^[2]为更好履行职能,发挥在全球卫生治理中的领导作用,世卫组织不断完善自身管理体制机制建设,特别是将绩效管理作为改革的核心内容之一。世卫组织具有自治组织与公共部门的属性,是联合国在卫生领域影响最大的专门机构,在全球卫生事务中发挥着领军作用^[3,4],其绩效管理改革对全球卫生治理模式的创新具有一定的引领作用。因此,本研究以公共部门绩效管理过程为框架,从绩效计划、管理绩效、绩效考核、奖励绩效等绩效管理的四个环节入手,梳理与剖析世卫组织绩效管理改革的做法和特点,提出对我国卫生领域公共部门绩效管理制度建设的启示与建议,为完善全球卫生治理体系、提升全球卫生治理能力提供一定的借鉴。

2 世卫组织绩效改革历程

20 世纪 90 年代以来,国际秩序的转型、全球突发公共卫生事件频发等多种因素交织,对世卫组织在全球卫生治理中的领导能力提出了更高要求。2014 年的埃博拉事件中,由于对突发事件反应滞后、内部系统僵化与效率低下、人员与资金短缺等问题,世卫组织未能有效发挥领导作用。^[5,6]为重塑在全球卫生领域的领导地位,世卫组织于 2014 年在《第十二个工作总规划》中提出规划与重点改革、治理改革和管理改革等三项改革^[7-9],其中治理和管理改革的核心是内部绩效管理改革^[10]。该项改革虽取得了一些进展,但仍存在如下问题:在绩效计划环节,员工个人绩效目标与部门绩效目标同步性不够,没有根据组织整体战略的调整做相应规划;在管理绩效环节,管理者多为专业技术人员,缺少员工管理经验,管理能力有待提升;在绩效考核环节,管理者未对绩效管理给予足够的重视,绩效目标填报质量不高,绩效管理越来越流于形式;在奖励绩效环节,绩效考核结果与工资、奖金、晋升不直接挂钩,绩效考核奖励政策缺乏力度。

2019 年,为进一步提升在全球卫生治理中的领导力和权威性,打造高效务实的组织形象,世卫组织紧密围绕组织目标,将进一步完善绩效管理制度作为改革重点和抓手,开展更有针对性的绩效管理改革,以实现有效激励,促进组织目标的实现。具体来看,紧密围绕《2019—2023 年第十三个工作总规划》(以下简称 GPW13)中提出的“增进健康、维护世界安全、为弱势群体服务”的组织使命,以及“将全民健康覆盖受益人口新增 10 亿、面对突发公共卫生事件

更好地受到保护的人口新增 10 亿、健康和福祉得到改善的人口新增 10 亿”的战略目标,制定《绩效管理进程手册》,共计 13 项改革措施,涵盖世卫组织 3 项职能,即持续开展的标准制定、技术合作、研究、创新与数据在内的技术进程,秘书处治理、领导力、资源动员、内外部交流等方面与成员国、伙伴关系的外部(协调)进程,以及规划预算、招聘、绩效管理、供应链在内的确保组织运行的事业与执行进程。^[11]

3 世卫组织新一轮绩效管理改革的主要做法

3.1 多元主体参与绩效计划制定,形成个人、部门与组织目标有机结合的绩效计划

一是全员参与组织核心价值讨论。由总干事牵头、鼓励全员参与,围绕组织核心价值体系日常讨论与交流,并首次提出世卫组织的核心价值体系。二是建立基于组织目标的员工绩效目标协商机制。第一,全体员工熟悉组织目标内容与要求。在“目标周”(2019 年 2 月的第二周),要求全体员工充分熟悉 GPW13 组织总目标的内容和《2020—2021 年项目规划》重点领域。第二,基于组织目标,员工与管理者共同商议个人具体目标。世卫组织实施两级管理制(每名员工指定 1 名一级管理者和 1 名二级管理者),员工与一级管理者在组织目标框架内共同讨论,按照 SMART(Specific Measurable Relevant Time-bound)原则,设定与岗位要求相符且细化、明确、可实现、可评估的绩效目标,并且至少确定两项与 GPW13 目标相关的内容,可根据实际情况在一年中适时调整;一级管理者负责审核所辖员工绩效计划的合理性,确保绩效目标能够在规定时限内完成,并给予必要的指导和反馈;二级管理者负责监督一级管理者工作的有效性和时效性,并在必要时介入有关的协调和沟通工作。

3.2 强化绩效过程管理,确保改革措施的有效实施和绩效目标的顺利完成

一是提升管理能力和工作能力。第一,采取线上与线下相结合的方式,向管理者和员工提供丰富的学习资料和机会,如开设专门的线上学习板块、定期举办各类专题研讨班。第二,从知识、技能和工作态度等多个方面,对员工进行分类和评级,帮助员工自我测评和自我认识,发现短板和问题,提出有针对性的能力提升建议和要求。二是建立顺畅的沟通交流机制。每周固定 2 小时,员工可与总干事面对面

交流,提出对组织发展的见解或个人诉求;各级管理层相继设定与员工面对面交流的时间,顺畅沟通渠道;设置员工关系协调部门,为在人际交往、上下级关系处理中遇到矛盾的员工提供建议和必要帮助。三是构建绩效目标适时调整和绩差员工帮扶机制。当员工出现绩效表现低于预期时,第一步采取非正式流程,即一级管理者将首先与其进行谈话,列出具体的事例,讨论改善方案;若经过非正式流程仍未改善,将启动正规程序,二级管理者和人事部门介入,形成正式的绩效提升计划,2~3个月后再行考核;若员工经过上述流程,绩效仍达不到要求,管理者须提出工资不予晋档、不续签合同等建议并履行相关审批程序。

3.3 依托信息化手段,建立覆盖全流程的绩效考核体系

改革后,主要依托电子绩效管理系统开展和完成绩效评估工作,绩效考核体系包括考核内容、考核管理过程、考核结果及结果应用等环节。其中,绩效考核内容包括工作目标、能力目标和学习目标三部分;考核管理过程分为制定目标计划、中期评估和年终评估三个阶段;考核等次分为超预期、达到预期、部分达到预期和未达预期,其中考核达到预期等次是合同续签、试用期转正和工资晋档的前提。

3.4 以精神鼓励为重点创新奖励形式,扩大奖励范围

由于组织文化和经费制约等原因,世卫组织在物质奖励上较难有实质性突破。因此,在考虑联合国系统整体状况和组织实际的基础上,重点围绕增强精神鼓励,补充完善相应举措,如将部分奖励适用范围扩大到试用期的固定合同员工和持较长时间临时合同的员工;将原规定“自连续服务满20年起,每5年颁发一次嘉奖证书并奖励休假1天”的连续服务年限降低到10年;鼓励各部门每季度组织一次阶段性总结,表彰绩效突出的个人和团队等。

4 世卫组织新一轮绩效管理改革的主要特点

4.1 合理把控改革力度,在既定架构内寻求改良

作为联合国专门机构,世卫组织的制度设计必须在联合国共同制度框架体系内,兼顾组织的具体情况研究制定。因受预算制约、成员国态度影响以及避免因激烈变革引发阻力的考虑,世卫组织在推进绩效管理改革过程中,坚持稳中求进,抓住上级能否给予有效指导、个人绩效目标的设定是否与组织优先发展领域紧密结合、绩效结果是否与奖惩挂钩

等关键环节,制定科学合理、可操作、可落地的改革方案,如建立管理者与员工间的绩效目标协商机制、加大精神奖励力度等措施,既起到进一步厘清绩效管理路径的作用,也避免给员工和管理者增加额外工作负荷,将绩效改革的阻力降到最低。

4.2 坚持“全员参与”理念,在凝聚共识中激发活力

世卫组织在新一轮绩效管理改革中,坚持“全员参与”理念,对内强调每个员工都是实现组织战略目标不可或缺的一分子,发起多轮关于组织核心价值的讨论,形成一套崭新的核心价值体系;同时赋予员工充分的自主权,由员工与其管理者结合组织战略目标、共同商定绩效目标,并积极强化能力培养,使其具备胜任工作、实现绩效目标的知识和技能,大大提高了员工在绩效管理过程中的参与度,赢得了对改革的支持,增强了对组织的认同感和工作热情,振奋了服务全球卫生治理的使命感,在组织绩效管理改革中发挥了粘合剂和催化剂的作用。

4.3 注重沟通与反馈,在协商中优化绩效管理全过程

绩效沟通是绩效管理过程中的关键环节,关系到绩效管理是否能够取得实效、是否充分发挥作用。^[12]世卫组织在本次绩效管理改革中,充分认识到沟通与反馈的重要性,将其贯穿于绩效管理的全过程,畅通员工与管理者间的沟通渠道,建立健全协商机制,如绩效计划阶段,通过员工与其一级管理者的沟通协商,确定并调整个人绩效目标;管理绩效阶段,通过定时开放总干事办公室、设定管理层与员工面对面交流时间、设立员工关系协调部门等措施,建立经常性沟通机制;绩效考核与奖励阶段,及时反馈考核结果并予以相应奖惩。绩效管理全过程有效的沟通与反馈,不仅极大提高了绩效计划的科学性和可操作程度,也在一定程度降低了改革阻力,提升了绩效管理效率。

4.4 预防为主关口前移,在绩差帮扶中提升发展

低绩效员工的处理一直是绩效管理中较为棘手的问题,尤其在联合国系统,因绩效考核不合格而给予员工相应处罚十分困难。首先,绩效考核的各等次缺乏清晰界定,考核结果具有较强的主观性。其次,国际组织特有的文化氛围和完备的组织机构设置支持员工通过申诉甚至法律途径争取利益诉求,管理者为避免沾惹麻烦,不会轻易给出考核不合格的结论;若解雇已经持有长期合同或固定合同的员工,组织要付出很大的经济代价,甚至面临法律诉

讼。国际劳工组织行政法庭公布的 2017—2018 年裁定的 38 件世卫组织员工诉讼案件的分析结果显示,超过半数案件与合同解除有关,且多数诉讼人都得到了一定的经济补偿。因此,对于国际组织来说,最好的办法是坚持预防为主、关口前移、早发现早纠正,防止出现低绩效员工。世卫组织在本次绩效管理改革中,通过合理确定并适时调整绩效目标、制定绩效提升计划、畅通上下级间的沟通渠道、加强能力培养等措施,加强对低绩效员工的帮扶,着力确保全体员工均能达到绩效考核要求。

5 启示与建议

5.1 充分认识公共部门绩效管理的重要作用,科学设定并适时调整绩效管理框架和路径

作为全球卫生领域的公共部门,世卫组织一直以来都将绩效管理制度建设作为推动组织变革、实现组织战略目标的重要手段,并结合外部国际环境和内部需求变化,不断调整优化绩效管理框架、内容和实施路径。世卫组织的经验表明,建立公共部门科学合理、动态调整的绩效管理制度,不仅有利于改善组织服务质量,提高管理水平、运行效率和组织绩效,实现组织目标并为制定新阶段战略规划提供逻辑起点和必要条件,而且有助于重塑公共部门形象、提升外部影响力,这与相关研究结果基本一致^[13,14]。充分认识公共部门绩效管理的重要作用,深入研习世卫组织绩效管理制度的框架和路径,吸收新理念、新尝试,转化为符合我国基本国情和发展阶段的卫生领域公共部门绩效管理框架和实施路径,对提高我国卫生领域公共部门管理运行效率和参与全球卫生治理的能力以及实现健康中国战略目标具有重要作用。^[15-16]

5.2 融入现代治理理念,建立多元参与、良性互动的绩效管理制度

现代治理理念强调多元化和民主性,即通过多元利益主体的参与,建立规范的治理结构、相互协调的治理机制,实现良性互动。^[17]世卫组织的绩效管理改革充分体现了现代治理理念,通过鼓励全员参与、畅通沟通渠道、建立绩效目标协商和调整机制等措施,有效调动了全员参与改革的积极性,实现了员工和各级管理者之间的良性互动,确保了绩效管理改革的顺利推进。绩效管理是一个强调全体员工参与以及沟通的过程^[13],我国应借鉴世卫组织改革经验,

在公共部门绩效管理制度建设中融入现代治理理念,充分发挥员工的主体作用,加强管理者的支持与参与,建立自上而下和自下而上的双向沟通反馈机制,同时积极借助第三方专家力量,建立起多元参与、良性互动的绩效管理制度,确保个人工作行为和产出与组织目标保持一致,促进个人与机构共同发展。^[18]

5.3 建立科学合理的绩效考核标准体系和奖惩机制,强化绩效管理的激励导向

绩效管理是一种激励导向的管理思维,其目标之一是建立组织的绩效文化,形成具有激励作用的工作氛围;而针对不同机构或部门、不同工作性质和任务,科学建立不同的绩效考核标准体系,并基于考核结果是否达到或超过绩效标准,设立合理的奖惩制度,是有效发挥绩效管理激励作用的关键。^[13-14]改革后的世卫组织绩效考核标准体系体现了公共部门的本质特性和公共精神,以 GPW13 为依据,针对不同类型和级别员工设定不同的绩效考核标准,并在联合国共同制度框架体系内加大精神奖励力度,起到了一定的激励作用,但仍需进一步加大与联合国总部的沟通协调,争取在物质奖励上有所突破。我国卫生领域公共部门应充分吸取经验教训,着力构建内外部指标兼顾、激励与惩罚指标结合、付出与回报指标对等、工作与业绩指标逻辑统一、个体指标服务团体指标、客观与主观指标比例得当、数量与质量指标呼应的绩效考核标准体系。^[20-22]

5.4 完善信息系统,助力公共部门绩效的智能化、精细化管理

绩效管理是一个信息收集、筛选、加工、输出、反馈的过程,全面、准确掌握、整理、使用这些信息是任何组织实施绩效管理的现实基础^[14];加强信息系统建设,提高数据质量对于组织绩效的科学、高效和精细化管理尤为重要。世卫组织结合自身特点、利用网络和信息技术,建立电子绩效管理系统,为绩效管理改革的顺利推进提供了有力的技术支撑。而我国包括卫生在内的多个领域公共部门的信息化建设相对滞后,存在重建设轻应用、信息互联互通程度较低、缺乏信息化专业人才、数据质量不高等问题^[23],难以满足精细化绩效管理要求,需提高重视程度,将信息化建设作为优先发展事项,针对具体问题予以针对性解决,并以发展性的眼光和前瞻性的视角进行开发建设,对数据潜能进行深入挖掘,最大限度发

挥数据的应用价值,实现智能化绩效管理。^[24-25]

作者声明本文无实际或潜在的利益冲突。

参 考 文 献

[1] 陈振明. 政府再造——西方“新公共管理运动”述评[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.

[2] 世界卫生组织. 世界卫生组织介绍[EB/OL]. [2020-09-01]. <https://www.who.int/zh/>

[3] 联合国新闻部. 联合国系统结构图[EB/OL]. [2020-09-01]. <https://www.un.org/ecosoc/en/zh>

[4] 外交部. 习近平访问世卫组织并会见陈冯富珍总干事[EB \ OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2017-01/19/content_5161090.htm

[5] Garrett, Laurie. Ebola's Lessons; How the WHO Mishandled the Crisis[J]. Foreign Affairs, 2015(5): 80-107.

[6] 许晴. 试析世卫组织在全球公共卫生治理中作用的变化[D]. 北京: 外交学院, 2018.

[7] Margaret Chan. The future of financing for WHO [R]. 2010.

[8] 世界卫生组织. 第十二个工作总规划: 不仅为疾病之消除[R]. 2014.

[9] 陈冯富珍. 改革世卫组织疫情和突发事件工作[R]. 2016.

[10] Ilona Kickbusch, Ngaire Woods, Peter Piot. How to choose the world's top health diplomat. BMJ; British Medical Journal, 2016, 355:1-6.

[11] WHO. Performance Management Process[D]. Geneva:WHO, 2019.

[12] 郑磊. 浅谈绩效管理的重要环节——绩效沟通与反馈[J]. 经营管理者, 2009(8): 230.

[13] 仲理峰, 时勤. 绩效管理的几个基本问题[J]. 南开管理评论, 2002(3):15-19.

[14] 汪玉凯, 黎映桃. 公共部门绩效评估——从标准、指标和制度视角的分析[J]. 中国行政管理, 2006(12): 16-18.

[15] 姚强, 姚岚, 刘朝杰, 等. 国际卫生系统绩效评价框架及构建路径研究[J]. 中华医院管理杂志, 2016, 32(5): 329-332.

[16] 谭鹏, 代涛, 傅鸿鹏, 等. 国际卫生系统绩效评价框架的特点及启示[J]. 中国卫生政策研究, 2019, 12(4): 6-12.

[17] 李维安. 推进全面深化改革的关键——树立现代治理理念[J]. 理论参考, 2014(2): 27-28.

[18] 王柳. 以绩效管理科学化推进治理现代化——“治理现代化与绩效管理科学化”会议综述[J]. 经济社会体制比较, 2015(2): 193-197.

[19] Behn R D. Why measure performance? Different purposes require different measures[J]. Public Administration Review, 2003, 63(5): 586-606.

[20] 吴建南. 公共部门绩效评估: 理论与实践[J]. 中国科学基金, 2009(3): 149-154.

[21] 卓越. 公共部门绩效评估初探[J]. 中国行政管理, 2004(2): 71-76.

[22] 卓越, 赵蕾. 公共部门绩效管理: 工具理性与价值理性的双导效应[J]. 兰州大学学报, 2006(5): 27-32.

[23] 樊娟玲. 政府部门信息化建设现存问题及对策分析[J]. 人力资源管理, 2015(4): 194-195.

[24] 李贝贝. 探索大数据时代的公共部门绩效管理模式的创新[J]. 现代营销(信息版), 2019(7): 119.

[25] 刘登峰, 姚镇. 关于加强新时代政府绩效管理信息化建设的思考[J]. 中国行政管理, 2020(8): 149-151.

[收稿日期:2020-07-07 修回日期:2020-09-21]

(编辑 赵晓娟)