



北京市社科院“社科书系”

政府重大事项决策 绩效评价

ZHENG FU ZHONG DA SHI XIANG JUE CE
JIXIAO PING JIA

李江涛 董丽丽 / 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



社科文库 北京市社科院“社科书系”

政府重大事项决策绩效评价

李江涛 董丽丽 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

政府重大事项决策绩效评价/李江涛 董丽丽 著.

北京: 中国经济出版社, 2015. 11

ISBN 978 - 7 - 5136 - 3904 - 0

I. ①政… II. ①李…②董… III. ①行政管理—管理决策—评价

IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 177497 号

责任编辑 邓媛媛

责任审读 贺 静

责任印制 马小宾

封面设计 任燕飞工作室

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 15.75

字 数 215 千字

版 次 2015 年 11 月第 1 版

印 次 2015 年 11 月第 1 次

定 价 38.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010 - 88386794

序 言

绩效评价作为企业管理的成功经验，已被西方国家的政府普遍吸收和借鉴，并已演变成各国实施政府再造、提高政府效能、改善政府形象的有效工具。对政府重大事项进行绩效评价，实际是由最初的对企业进行绩效评价，一步步衍生发展而来的。因为在西方的很多国家，政府部门的绩效评价经常是与有关项目的绩效评价结合在一起的，久而久之，就有了对政府具体事项的绩效评价。

政府重大事项决策绩效评价是政府项目评价中比较重要的一类，其绩效评价主要通过项目等级评价工具对政府项目进行比较，从而为项目的管理和预算提供依据。并且，政府重大事项往往涉及多个政府部门，这种跨部门的项目评价结果在政府部门公布以后，可以促进不同部门之间的比较与竞争，从而提高部门和项目的绩效。

理论界普遍认为，我国的政府绩效评价始于 20 世纪 90 年代。但实际上，自 20 世纪 70 年代开始我国就进行了具有绩效评价性质的各类探索。比如，20 世纪 70 年代末，我国党和政府提出了以经济建设为中心的工作指导思想。邓小平同志在 1980 年发表了《党和国家领导体制改革》的重要讲话，提出了在发展经济和改革开放时期“官僚主义是总病根”的政治论断。为解决官僚主义弊端，我国开始探究如何提升政府效率的问题，而与效率相伴的问题，本质上就是绩效的改进问题，只不过那时的绩效还以“效率”的形式出现罢了。

经过 30 多年的发展，我们在借鉴发达国家成功经验的基础上，结合我

国的实际情况和社会发展水平，探索出了我国政府重大事项决策绩效评价的一些科学路径，包括建立健全绩效评价机制、完善指标体系、优化评估方法和合理运用考评结果等方面。

不过即便如此，由于我国目前正处于政治经济转型期，政府重大事项决策绩效评价还存在诸多问题。理论方面，政府重大事项决策绩效评价的理论基础相对薄弱，目前国内对该领域的研究多停留在对政府绩效理论的延伸层面；实践方面，缺乏统一的、有效的评价机制，尤其是缺乏科学的、可操作性强并且可量化的评价手段和方法。因此，为政府重大事项决策绩效评价构建一个完善的理论模型就具有重要的理论和现实意义。

本书在系统介绍政府重大事项决策绩效评价理论框架的基础上，构建了全新的政府重大事项决策绩效评价全生命周期系统理论模型。具体内容如下：第一章，重点介绍了政府重大事项决策绩效评价的相关概念与发展历程；第二章，阐述了政府重大事项决策绩效评价指标体系的构建；第三章，在前文的基础上，描述了政府重大事项决策绩效的评价模型；第四章，进一步分析政府重大事项决策绩效评价模型的构建；第五章，重点介绍了政府重大事项决策绩效评价方法；第六章，从总体上介绍了政府重大事项决策绩效的评价过程；第七章，列举国内外政府重大事项决策绩效评价的相关组织；第八章，结合具体的实例，对政府重大事项决策绩效评价进行有针对性的分析。

本书在撰写的过程中参考了国内外同行出版的许多专著和论文，引用了大量的数据和资料。为表示感谢，本书力争尽量注明引文的作者和出处，但是由于文献资料来源太过广泛，部分资料的出处和来源未能一一标注。如有遗漏，请您发现后及时与我联系，以便再版时能及时更正。另外，书中若有不当之处，欢迎读者朋友批评指正。对于书中某些颇具争论性的问题，也欢迎共同探讨。

李江涛

2015年9月

序 言	1
第一章 政府重大事项决策绩效评价的相关概念与发展历程	1
第一节 政府重大事项决策绩效评价发展历程与现状	1
第二节 政府重大事项决策绩效评价研究的内容及重要意义	8
第三节 基本概念界定	10
本章小结	27
第二章 政府重大事项决策绩效评价指标体系的构建	28
第一节 政府重大事项决策绩效评价指标概述	28
第二节 政府重大事项决策绩效评价指标体系的构建	30
本章小结	44
第三章 政府重大事项决策绩效评价模型	46
第一节 经典决策模型	46
第二节 政府重大事项决策模型	63
第三节 政府重大事项决策绩效评价模型	72
本章小结	105

第四章 政府重大事项决策绩效评价模型的构建	107
第一节 政府重大事项决策绩效评价要素	107
第二节 政府重大事项决策绩效评价模型的结构	110
第三节 政府重大事项决策绩效评价的功能	136
本章小结	138
第五章 政府重大事项决策绩效评价方法	139
第一节 政府重大事项决策绩效评价定性分析法	139
第二节 政府重大事项决策绩效评价定量分析法	153
本章小结	164
第六章 政府重大事项决策绩效评价过程	167
第一节 绩效评价流程及评价质量影响因素分析	167
第二节 绩效评价过程质量控制机制	171
第三节 绩效评价过程质量控制模型	179
本章小结	182
第七章 政府重大事项决策绩效评价组织	183
第一节 国外的绩效评价组织	183
第二节 我国的政府重大事项决策绩效评价组织	188
第三节 我国政府重大事项决策绩效评价机制的完善	195
本章小结	201
第八章 政府重大事项决策绩效评价案例	202
案例一：上海拆迁政策	202
案例二：北京出租车调价	209

案例三：北京 PM2.5 防治	214
案例四：厦门 PX 项目	219
案例五：上海虹桥综合枢纽项目背后公众利益和商业利益的博弈.....	224
本章小结	226
附 录	228
参考文献	230
后 记	243

政府重大事项决策绩效评价的相关概念与发展历程

第一节 政府重大事项决策绩效评价发展历程与现状

一、政府绩效评价发展历程与现状^①

“绩效”一词源于企业,从字面上看,绩效就是“成绩和效果”,是投入了要素之后的产出,付出了成本之后的收益。我们可以将它定义为“个人、团队或组织从事一种活动所获取的成绩和效果”。

绩效的概念早先应用于投资项目管理,之后延伸至人力资源管理、组织管理等领域。20世纪30年代,绩效的概念出现在西方公共行政管理领域,并逐渐形成了“政府绩效”的概念范畴。

按照中国行政管理学会的定义,政府绩效是指政府在社会经济管理活动中的效率、效果、效益和效能,也是政府在行使其职能、实施其意志过程中所体现出的管理和服务能力。这与西方所谓的“国家生产力”“公共生产力”“政府业绩”“政府作为”等其实是对应的。

评价是指依据质量、效率、能力等指标,对政府在行政管理过程中的投

^① 郑方辉. 2012 中国政府绩效评价红皮书[M]. 北京: 新华出版社, 2012.

入、产出、中期和最终成果进行综合评定和划分等级的活动。一般而言,评价的对象侧重于组织行为,评价范围既可是全局的也可是局部的,评价时点可分为事先、事中和事后。政府绩效评价具有周期性,通常指特定政府一段时间内作为或主导作为的行为、过程及结果。

绩效评价取代效率评价是 20 世纪政府管理理念创新的重要表现。由于政府的公共属性、目标的多元性、运作的非交易性,其绩效评价不可避免地具有复杂性,但从导向上看,现代政府绩效评价的核心问题指向公民满意和实现政府责任。

作为一项有效的管理和监督工具,政府绩效评价的产生和发展有着特殊的历史背景和深刻的社会原因。根据其在不同时期表现出的不同特征及其发挥的作用和功能,我们可以将它分为如下几个阶段。

1. 导入阶段

20 世纪 70 年代,克莱伦斯·雷德和赫伯特·西蒙合著的《市政工作衡量:行政管理评价标准的调查》一书出版。自此,学术界开始致力于公共部门绩效评价的研究。

20 世纪 70 年代,经过第二次世界大战后 20 年的高速发展,西方社会出现了一些新的问题。一方面,在集权化的政府管理模式下,官僚主义盛行,政府垄断加剧,政府部门工作效率低下;另一方面,全面推行“混合经济”的政策取向,又加剧了政府管理失控、机构臃肿的趋势。在不断扩大的财政赤字面前,各国政府面临严重的财政管理和信任危机。

受越南战争的影响,当时的美国政府也是危机重重。为了减少财政支出,提高办事效率,帮助政府尽快摆脱财政危机和公众信誉危机,1973 年,美国政府颁布了《联邦政府生产率测定方案》。该方案设计了 3000 多个绩效指标,从制度上保证了政府机构评价的有效性和全面性。

3 年后,科罗拉多州通过了第一部《日落法》。此后,美国有 36 个州先后通过类似的政府绩效评价法案。这在一定程度上表明,美国的政府绩效评

价进入了法制化阶段。^①这一阶段,美国政府的绩效评价大都以内部评价的方式进行,随后开始通过立法尝试逐渐让公众参与评价活动。

2. 发展阶段

自20世纪80年代开始,企业普遍推广以绩效评价为核心的管理理念和方法,大大提高了企业的效率和效益。受此影响,西方各国开始对政府传统的官僚体制和运行机制进行企业化和市场化的改造。政府绩效评价由此全面展开。

与此同时,理论界出现了力主减少政府干预,应用企业界先进的管理思想,对公共部门的投入和产出进行科学测定;将企业管理中的绩效评价手段应用于政府部门,形成了公共效益最大化的公共管理新思想。

20世纪80年代,历经凯恩斯主义及第二次世界大战之后20多年的繁荣,全球资本主义陷入新的危机。20世纪80年代末,美国《时代》周刊封面以《政府死亡了吗》为题,提出“民众对政府的信任降到历史最低点”。内外压力推动政府绩效评价向纵深发展。

这一阶段,政府绩效评价的典型代表是英国。英国对公共生产力进行的评定始于20世纪60年代。20世纪80年代,英国在中央和地方各个部门持续进行声势浩大的“雷纳评审”。随后,英国建立了集目标管理、绩效评价为一体的“部长管理信息系统”,重点是及时提供全面、规范的政府行政信息。这一方案包括140个绩效指标,始用于卫生服务系统之后,英国从中央到地方的各级政府部门都建立起了相对完善的绩效评价体系。^②

这一阶段政府绩效评价的目的是顺应变革潮流,强化行政能力,用企业家精神重塑政府威望。这一时期,除国家权力机关外,公众可以通过不同方式直接参与政府绩效评价活动。

3. 成熟阶段

20世纪90年代以来,受经济全球化的影响,知识经济对政府管理提出

^{①②} 周凯. 政府绩效评价导论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2006.

了新的挑战。各国政府力图重塑政府形象以促进政府自身管理的变革,这种管理变革集中体现在政府绩效管理上。于是以实现经济目标、效率目标和效益目标等全新的管理模式纷纷出台。

1993年,美国颁布了《政府绩效与结果法案》(GDRA),以立法的形式确定了政府绩效评价的地位,并成立了全国绩效审查委员会(NPR)。该委员会要求政府管理必须从法律和制度上确认自身的绩效评价,所有的公共机构都要如实地向美国人民报告自己的相关绩效评价,并接受人民的监督。对绩效管理进行立法,是美国与其他发达国家相比最为突出的经验之一。随后,政府绩效评价在全世界多个国家得到广泛的发展和应用。

这一阶段的政府绩效评价体系和评价方法更加科学化。一方面,政府内部更关注重塑政府管理形象和模式,实现政府管理的绩效导向;另一方面,由社会公众和民间组织组成的第三方评价主体的出现,为实现“体制外”评价营造了大环境。

进入21世纪以后,政府绩效评价的某些趋势不断被强化:一是评价逐步走向制度化和法制化;二是评价主体多元化;三是评价体现公民导向。总之,评价技术不断完善成熟,并形成一种世界性的潮流。

二、我国政府重大事项决策绩效评价历程与现状

20世纪七八十年代以来,全世界都在进行政府行政改革。政府绩效评价作为这项行政改革的重要措施,经过不断的拓展和推广之后,如今已成为西方国家公共决策制度创新的一个符号。

20世纪80年代,在西方国家成功经验的启示下,在国内行政管理体制改革内生需求的驱动下,政府绩效评价制度逐步被引入我国。在起步阶段,我国政府决策绩效评价主要围绕“目标责任制”展开。

发展到20世纪90年代中期后,政府决策绩效的评价不再是单一的指标,政府对社会的服务水平、公众的评议状况等也被列入考核的范围,政府决策绩效评价的广度、深度都有了很大的提升。

到目前为止,我国政府决策绩效评价已有了近 30 年的发展历程。它与我国原有的实践有机结合,被列入中央和地方各级政府的重要政策议程,成为公共管理领域十分活跃、令人瞩目的创新实践,与行政审批制度改革、行政问责制一同成为重要的改革工具,并且从绩效评价向绩效管理拓展,正在成为一种新的行政管理模式。

但就目前来说,我国政府重大事项决策绩效评价还存在以下几个方面的问题。

1. 指标评价体系较为单一

根据经典的经济学定义,GDP 是指一定时期内(一个季度或一年),一个国家或地区的经济活动中所生产出的全部最终产品和劳务的价值。一般而言,GDP 由消费、投资、政府支出和净出口额(出口额减去进口额)四个部分组成。多年来,GDP 被公认为衡量国家经济状况的最佳指标。在以经济建设为中心的大环境下,GDP 也成为我国政府进行重大决策绩效评价的一个重要考核指标。

然而,随着社会经济的发展,这一指标的诸多缺陷逐渐显现。人们发现,GDP 能体现政府决策带来的经济发展成果,但是 GDP 的增长并不能代表人民福利的增加、社会财富的增长、贫富差距缩小等,以至于政府公布的 GDP 数据与民众的个人感受不相符。另外,如果 GDP 的增长是在消耗大量的自然资源、破坏生态环境的基础上形成的,那即使某项决策带来了 GDP 的快速增长,也不能说它是成功的。

如今,人们在重视经济发展的同时,也越来越关注生态环境的保护、贫富差距、人们受教育的程度和公平度等问题。所以,政府重大决策绩效应避免以单一的经济指标作为评价标准,而应考虑多方面的因素,确保人们最大限度地享受决策带来的社会福利。

2. 部分评价指标难以量化、缺乏真实性^①

决策的制定和实施者是政府,一方面政府的产出大都是服务,具有无形性,这就决定了政府决策绩效的某些评价指标难以量化。要获取这些数据进行评价大都要进行问卷调查,而问卷调查的结果是人们依据自己的主观评价给出的分数,缺乏统一的评价标准,具有主观随意性,可能使考核的结果有失偏颇。另一方面政府重大决策的实施往往不是一蹴而就的,实施的过程需要很长时间,由于政府行为的连续性和相关性,使得政府的产出和贡献在短时间内难以度量,有些指标即使在短时间内可以度量出来也和实际数据存在出入。再有,现行的评价体系所获得的评价数据是由地方政府进行初步统计,然后层层上报中央政府而形成的,这中间可能存在地方政府的官员为了自己的仕途而人为地夸大政绩、减弱人民群众的不满、伪造绩效评价数据的可能性,从而使重大决策绩效评价的数据不真实,评价结果和事实不符。完善政府重大决策绩效评价,需要在采集政府决策绩效评价数据的渠道和技术上进行完善,减少正确信息的损失,增强难以量化指标评价的公正性,使政府重大决策绩效评价达到预期的目的。

3. 对政府决策绩效评价的重视程度不够

目前,政府、社会公众对政府决策绩效评价还不够重视,主要表现为:对政府决策进行评价的机构仍是政府部门,而不是独立的第三部门,自己对自己的行为进行评价很可能敷衍了事或者尽量向好的方面进行评价。他们认为对决策绩效进行评价就是在走形式主义,是做给社会公众和上级领导看的;在评价体系的制定过程中,参加制定的人员大都来自政府部门,这就使得所制定的评价体系所产生的最终评价结果会造成某种单一利益最大化;在向社会公众发放调查问卷进行信息采集时,社会公众往往认为政府这是在走形式主义,对待调查问卷不够认真,随意填写,还有的可能迫于当地政

^① 李江涛. 政府重大决策绩效评价体系的研究[J]. 中国市场, 2014(28).

府的压力,隐藏了自己的真实感受,将政府行为进行美化,等等;在对政府决策绩效评价的结果进行公示时,社会公众对此漠不关心,有的社会公众甚至都不知道其作用。由于政府和社会公众对决策绩效评价不够重视,会使得这一评价过程过于形式主义而失去其真实存在的意义。政府和公众要加强对决策绩效评价体系的了解和重视程度,依托独立的机构来对政府的决策绩效进行指标体系的合理构建、决策绩效的真实评价,科学规范决策绩效的管理。

4. 政府决策绩效评价结果的运作机制不健全

对政府决策绩效进行评价的目的就是使决策不断地趋于完善,使社会福利最大化。现行的政府决策绩效评价就是单纯地为评价而评价,在相关机构对决策绩效做出评价时,相应的政府当局没有认真分析评价的结果,更不会针对评价结果所反映出的问题而在决策的实施过程中进行改进。如何将评价结果与决策的实行进行挂钩,将评价结果作为完善决策的重要依据之一,充分行使决策绩效评价的话语权是目前决策绩效评价运作机制的最大问题。

5. 绩效评价结果缺乏可比性

“现在的公共部门管理将目标作为首要目的,其他都退居其次”,这充分地体现了政府部门设定目标的重要性。而目前我国政府的各项重大决策在决策实施前缺乏对决策目标的设定,即没有设定各项指标在决策实施后应该达到的一个合理数值。这就使得在现有评价体系下对政府重大决策绩效进行评价的最后得分是一个绝对数,而不是现有的决策结果与预先设定的决策目标偏离的相对数。这样的一个绝对数就使得重大决策绩效的评价结果缺乏可比性,对决策的调整与完善缺乏导向性作用。

基于上述问题分析,笔者拟以“全部生命周期理论”为核心,建立政府重大事项决策绩效评价的全生命周期理论模型,以期构建起我国政府重大事项决策绩效评价理论的框架,用以指导我国政府绩效评价的实践。

第二节 政府重大事项决策绩效评价研究的内容及重要意义

政府重大事项决策绩效评价是当前各国政府改革中的一个热点问题,也是一个备受瞩目的难题。由于实行政府绩效评价制度既能加强对政府的监督和控制,又能促使政府降低行政成本、提高公共服务效率和质量,从而实现政府可控、其决策有效的良性状态。所以,明确政府重大事项决策绩效评价的内容,加强政府重大事项决策绩效的研究意义重大。

一、研究内容

政府重大事项决策事关国家发展战略,所以对其进行绩效评价必然要系统性地研究方方面面的内容。具体来说,研究政府重大事项决策绩效评价可侧重以下几个方面。

1. 国际经验

研究世界各国政府重大决策绩效管理的经验模式,总结出国外典型的政府重大决策绩效管理的基本模式。然后重点通过对其案例的研究和模式的比较,借鉴经验,总结启示。

2. 理论体系

研究政府重大事项决策绩效,需要从理论上建立重大事项决策的绩效研究体系。具体来说,可以从如下几个方面来构建理论体系:①以实证为核心,分析重大事项决策绩效管理的特征;②从历史的角度,研究总结不同时期重大事项决策绩效的管理实践,建立相应的绩效体系和方法;③从法律角度,建立重大事项决策绩效的制度保证;④从管理的角度,分析并研究重大事项决策绩效的效率因素。

3. 影响因素

根据政府重大决策绩效管理的理论体系,对影响绩效的因素,比如经济

效益、利益相关者分析与调查、资源测试等,进行识别和分析。

4. 实证研究

根据对关键要素的识别,实证研究政府重大决策绩效管理的现状、主要问题及其深层次原因。重点就重大的典型事项展开实证调研。

5. 模式选择

研究政府重大决策绩效管理,需要构建绩效管理的五大视角模型:①领导视角:针对领导关心的问题,决策前期收集相关信息,决策中期采取合理的方法和程序,决策后期注重执行及绩效表现,然后综合研究建立决策绩效评价机制;②组织和制度视角:任何一个决策,在不同的阶段都需要组织和制度的保证,所以必须要研究相应的组织和制度保证机制;③理论视角:构建重大事项决策绩效的理论架构,让绩效管理有一定的理论保证;④实证视角:通过对重大事项决策实例的分析,建立起相关的实践模型;⑤比较视角:通过对不同样本的比较,建立政府间重大事项决策的绩效模型。

6. 政策选择

重点从决策期间的绩效标准、决策执行的绩效管理、决策后的绩效测试方法和评价体系三个实施领域,研究构建政府重大决策绩效管理的实施框架。

二、研究意义

随着新公共管理运动的兴起,各国为了创建稳定、高效和民主的现代政府,纷纷开始建立并完善政府绩效评价机制。在我国,随着社会主义市场经济的快速发展和民主法制建设步伐的逐步加快,政府迫切需要发挥绩效评价的监督作用,来提高政府绩效、改善政府形象、重塑政府权威。具体来说,当前研究政府重大事项决策绩效评价的意义如下。

1. 建立新型政府的需要

新一届政府提出,在政府的执政过程中要加强顶层设计,把权力关进制