

New Perspectives on Government Performance Assessment

政府绩效评估新论

何凤秋◆著


学者文丛·社会理论前沿书系



中国社会出版社
China Society Press

政府绩效评估新论

何凤秋◆著

 中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府绩效评估新论/何凤秋著. —北京: 中国社会科学出版社, 2008. 6
ISBN 978 - 7 - 5087 - 1697 - 8

I. 政... II. 何... III. 国家行政机关—行政管理—研究
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 089973 号

书 名: 政府绩效评估新论
著 者: 何凤秋
责任编辑: 李 岚

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032
通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦
电 话: (010)66080300 (010)66083600
(010)66085300 (010)66063678
邮购部: (010)66060275 电 传: (010)66051713
网 址: www. shcbs. com. cn
经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂
开 本: 170mm × 240mm 1/16
印 张: 12
字 数: 173 千字
版 次: 2008 年 6 月第 1 版
印 次: 2008 年 6 月第 1 次印刷
定 价: 24.00 元

序

政府绩效评估在我国基本上是舶来品。早在1997年,我曾经在国家行政学院司局长任职班开设了政府绩效评估理论与方法这门课程,当时引起了学员的极大兴趣和热烈讨论,同时也提出了在中国改革现实中的适用性问题。这就是如何理解政府的职能与绩效的关系,我们是依据现行政府职能来评估绩效呢,还是通过评估绩效来审视现行政府职能呢?两者可以互为因果吗?政府绩效到底是什么?评估理念不同、评估主体不同、评估技术不同,可能会得出不同的答案。虽然,有一批学者致力于西方政府绩效评估理论的研究和引进,并且对我国地方政府的绩效评估实践发挥了积极的影响作用,但是,植根于中国改革实践基础上的政府绩效评估理论和技术,还需要学者做出长期的艰苦的实证研究。目前,我国在这方面的专著和论文越来越多,可以说基本回应了我国政府绩效评估的实践问题。何凤秋同志的新作《政府绩效评估新论》就是这样一部具有探索意义的理论成果。凤秋同志是中国人事科学研究院的资深研究人员,她长期从事公共行政研究工作,从2000年开始就关注国内外政府绩效评估,主持和参与了很多相关理论研究和实践活动,将几年的研究成果进行梳理,从理论和实践的角度对政府绩效评估做进一步探索,并取得了有价值的成果,实属难能可贵。

目前在我国政府绩效评估的实践探索上,从中央到地方,各级领导高度重视,各地政府大胆试验,创造了许多符合实际的评估模式,也吸收借鉴了许多国外的理论方法,取得了积极的成效。但总的来说,理论上总结和对实践的引导力度不够,一定程度上影响了政府绩效评估工作的科学

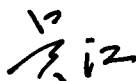
性及向纵深发展。同时,政府绩效评估制度相关配套制度尚待完善,如政务公开制度、财政预算制度、组织人事制度等。政府绩效评估本质上是一系列的制度安排,这些制度都要以绩效导向的原则来构建和改革。从评估具体操作上看存在着自发性和盲目性,在指标设置存在着随意性较大,不够科学严谨等问题。所以不能简单地将评估作为一种技术手段或单项管理制度来看,要跳出评估谈评估,重视评估的动力来源及科学保障,才能使评估不至于流于形式。从评估持续发展的动力看,需要进行行政管理理念的创新和体制的变革,涉及行政决策、执行、考评全过程。因此,要从落实科学发展观的大局下定位,从政府改革整体思路的角度考虑设计绩效评估体系,从政府管理创新思维中推动政府绩效评估的实践。此外,对政府绩效评估的作用也不能估计过高,没有哪项改革能够解决所有问题,政府绩效评估亦如此。

本书作者正是从政府绩效评估本源价值分析入手,探讨在政府管理创新条件下政府绩效评估的背景与条件;对国外政府绩效评估理论与实践进行梳理与分析,并对我国绩效评估实践做了进一步分析和总结。在此基础上从实际操作的角度出发,对于绩效评估指标设置、评估方式和方法、评估具体实施及结果运用都进行论证与描述。本书最大特点是根据实践经验构建了一套应用于地方政府的绩效评估指标体系,同时对政府绩效评估流程进行了探讨。

政府绩效评估是具有重要理论和实践价值的课题,其领域尚有很多理论与实践问题需要进一步深入研究,希望理论工作者和实际工作者能从本书中得到有益的启示。

是为序。

中国人事科学研究院院长



2008年5月3日

目 录

序	(1)
第一章 政府绩效评估与政府管理创新	(1)
第一节 政府绩效评估与政府管理理念创新	(2)
第二节 政府绩效评估与政府管理方式创新	(11)
第二章 国外政府绩效评估的实践与探索	(17)
第一节 美国政府绩效预算与绩效评估	(17)
第二节 英国政府绩效评估的实践	(22)
第三节 加拿大政府绩效评估的探索	(27)
第四节 国外政府绩效评估的经验借鉴与启示	(33)
第三章 我国政府绩效评估的现状分析	(37)
第一节 社会转型与政府治理理念的转变	(37)
第二节 我国政府绩效评估的实践探索	(45)
第三节 我国政府绩效评估存在问题分析及改进思路	(51)
第四章 政府绩效管理与绩效评估	(60)
第一节 绩效、绩效管理与绩效评估	(60)

第二节	政府绩效管理与绩效评估	(66)
第三节	政府绩效评估的主要理论与方法	(73)
第五章	政府绩效评估的方法选择	(81)
第一节	客观评估与主观评估	(82)
第二节	内部评估与外部评估	(86)
第三节	定性评估和定量评估	(90)
第六章	构建政府绩效评估指标体系	(100)
第一节	指标体系设计的原则	(100)
第二节	设定绩效目标与选取关键指标	(104)
第三节	我国其他相关绩效评估指标体系分析	(114)
第四节	政府绩效评估指标体系的构建	(121)
第五节	政府绩效评估指标权重设置与计分方法	(144)
第七章	政府绩效评估的组织实施	(149)
第一节	选择政府绩效评估主体	(149)
第二节	确定政府绩效评估流程	(153)
第三节	政府绩效评估的组织与控制	(160)
第八章	政府绩效评估结果运用	(165)
第一节	政府绩效评估的功能	(165)
第二节	政府绩效评估结果的运用	(172)
主要参考文献	(176)
后 记	(183)

第一章 政府绩效评估 与政府管理创新

政府改革是世界性的潮流，许多国家和地区针对政府绩效管理和评估都在进行着理念、体制、机制、制度、政策、方法等多方面的改革和创新。我国随着各项改革的不断推进，正致力于各个领域创新与发展，行政管理体制改革正逐步深入。党的十六大明确提出：要进一步转变政府职能，改变管理方式，提高行政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。党的十七大提出：要加快行政管理体制改革，建设服务型政府，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。温家宝总理在 2008 年政府工作报告中强调：推行行政问责制度和政府绩效管理制度，政府工作重点将更加重视节约资源和保护环境，更加重视改善民生和促进社会和谐，推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设，加快全面建设小康社会进程。作为一种新的政府治理理念，绩效型政府强调效率、注重责任，将公平与正义提到了更为重要的位置，力求提升公共服务质量。随着我国市场经济体制改革的不断深入和社会发展的全面进步，对政府管理方式方法的创新提出了更高要求，政府绩效评估正是政府管理创新的重要手段之一。作为政府绩效管理的关键环节，政府绩效评估日益受

到越来越多国家和组织的关注。许多国家和地区在推行政府绩效评估时同时进行着体制、机制、制度、政策等多方面的改革和创新。因此，通过实施政府绩效评估，输入新的政府行政管理理念、创新政府功能输出机制、营造良好的政府管理组织环境、引进先进管理技术，优化整个行政管理系统，进而达到提升政府整体绩效目的。

第一节 政府绩效评估与政府管理理念创新

理念创新是公共管理体制创新的内在动因，政府公共管理的制度创新和方式创新首先体现为政府理念上的创新。政府绩效评估是借鉴企业管理思想和技术而形成的一套体系，企业管理理念与政府管理理念尤其是与传统政府管理理念之间存在一定的差异性。如果仅仅在管理行为上将绩效评估嫁接到政府管理中，缺乏配套的理念支撑，则政府绩效评估势必会流于形式，不能有效发挥作用。因此，不仅要从流程上导入绩效评估的方法，而且要从思想上导入企业管理的相关理念。

一、借鉴企业管理理念

迄今为止，相对于政府管理而言，企业管理在世界范围内已经形成了一套比较成熟的理论和方法体系。一方面由于企业管理不断完善并已发展相当长时间，另一方面则在于企业管理具有持续改进的动力源泉，即企业营利性本质。而政府管理在很长的一段时间内超出了一般组织的管理范畴，集中在权力运作和政治讨论上，提升自身管理水平能力日渐

衰退。在改造和重塑政府浪潮下，政府要切实改造自身，提升管理能力和水平，有必要借鉴企业管理的相关理念，首先要从意识领域完成自身的转型。

（一）质量理念

从字面来理解，“质量”是指产品或工作的优劣程度。而按照ISO9000 2000版给出的定义，“质量”是指一组固有特性满足要求的程度。这里，“固有特性”是指某事物本来就有的永久性特性；“要求”既包括明示的需求或期望，也包括隐含的需求或期望。因此，也可以说“质量”的定义不仅是满足顾客的需求和期望，甚至还要超出顾客的需求和期望。

质量理念要求企业在经营的过程中，牢固树立质量意识，树立全面质量管理思想，把追求质量应用于管理工作的方方面面，重视质量、分析质量、控制质量、保证质量、改进质量。另外，在对工作质量的衡量上，既要进行定性评估，更要进行定量分析，注重用可以量化的质量标准去评判工作质量的优劣、管理水平的高低。正确处理质量与数量的关系，既要完成工作任务，更要确保工作质量，克服过去工作重布置轻落实、重数量轻质量的倾向。质量管理不仅是高质量的产品，而且还要有高质量的服务才是取信顾客、立足市场、竞争取胜的根本保证。质量管理的发展是整个社会生产发展的客观要求，同科技进步、管理科学的发展密切相关。将质量管理引入政府中，就是将产品生产的全面质量管理的基本观念、工作原则、运筹模式应用于政府机构之中以达到政府机构工作的全面优质、高效^①。政府全面质量管理的特点和内容是以人为本，讲求人力资源的最佳配置，既要求宏观运筹，又必须从微观经营；既要人员素质的全面高质量，又强调全面素质的不断发展。只有在发展中才能保证政府管理的全面、优质、高效。

^① [美] 史蒂文·科恩、罗纳德·布兰德：《政府全面质量管理》，孔宪遂等译，2-3页，中国人民大学出版社，2002。

（二）顾客理念

顾客是指接受产品的组织或个人。企业组织的主要产出形式是产品或服务，购买这种产品和服务的人即是顾客。顾客有内部顾客和外部顾客之分。企业组织内部的各部门和人员之间依据工作联系构成内部顾客关系，包括同一工作关系的同事、上级领导；上级组织和消费者构成企业组织的外部顾客。顾客理念包含服务理念，又高于服务理念。一方面，顾客理念要求有服务意识，另一方面，顾客理念强调为顾客提供优质服务，注重服务质量、关注服务效果、关注顾客对服务的满意度，包含了质量意识、满意度意识。

ISO9000 质量管理原则的第一条原则就是“以顾客为关注焦点”；全面质量管理（TQM）将“质量”定义为“满足及超过顾客的期望值”；流程再造（BPR）第一条原则就是“以顾客为导向”，站在顾客的角度策划流程；追求卓越的管理理念与方法有六大主题，第一大主题就是“真正关注顾客”。因此，在企业管理中，顾客理念是实现企业价值的根本理念，这是由于企业自身价值是靠顾客的选择性参与来实现的，以上顾客管理理念对政府管理产生了影响。

西方自上个世纪八十年代开始的新公共管理运动，以经济、效率和效能为公共管理的基本价值，强调各种企业管理的理论、方法、技术及模式在公共管理中的应用。新公共管理得到了两大理论的支持，即管理主义与新制度经济学。^① 管理主义强调把私营企业的管理手段引入公共部门，明确绩效标准和评估标准，根据结果进行管理。新制度经济学则把交易成本分析和激励结构引入公共服务，主张通过新的激励制度安排削减官僚机构，通过承包和准市场的运作方式实现更有效的竞争以及消费者选择。新公共管理的基本内涵是用具有企业家精神的政府来代替受统治结构羁绊的官僚政府，并促进服务提供者之间的竞争。就是将政府

^① 乔林碧、王耀才：《政府经济学》，139页，中国国际广播出版社，2002。

视为企业，把公务员视为政府聘任的雇员，将行政相对人视为顾客。把工商管理的效率法则应用到公共行政中来，将公共行政组织提供的服务视为公共产品进行归类分解，实行成本产出核算，对公共行政组织实行目标（功绩制）控制，但同时下放权力，加大下级机构的权力和责任。美国著名公共管理学者詹姆斯·W·费斯勒和唐纳德·F·凯特尔在《行政过程的政治》一书中认为，新公共管理改革具有三个典型特征：重建、不断改进、精简。把顾客理念引入政府管理中，就是要求政府提供公共服务应以顾客需求或市场为导向，营造“顾客导向”的行政文化。政府的社会职责是根据顾客的需求向顾客提供服务，只有顾客驱动政府才能满足多样化的社会需求并促进政府服务质量的提高。政府不是凌驾于社会之上的、封闭的官僚机构，而是负责任的企业家，公民则是其“顾客”。因此，政府要通过调查，倾听顾客意见，建立明确的服务标准，并向顾客做出承诺。“顾客驱动”机制，是推动政府改善服务质量的良好机制。顾客理念对政府管理产生了至深影响。

（三）过程理念

根据 ISO9000 给出的定义，“过程”是将输入转化为输出的相关联或相互作用的活动。过程由一组相互关联的活动组成，活动的有效性和资源配置的适宜性直接影响过程的效率和质量。过程就是将“投入转化为产出”，通过投入资源（包括人力资源、物力资源、财力资源、信息资源等）产出预期结果。

过程理念是由美国质量管理大师威廉·戴明博士提出的，在之前的阶段，质量管理只局限于质量检验，即能对产品的质量实行事后把关。针对这种缺乏整体性和连续性的质量检验现象，威廉·戴明提出了“质量是生产出来的，不是检验出来的”这句质量名言，认为只有在生产过程中的每个环节，严格按照生产工艺和作业指导书要求进行，才能保证产品的质量，如果忽略过程控制，只靠检验，是不可能保证产品质量的。因为质量检验，只能剔除次品和废品，并不能提高产品质量。

根据过程理念，质量控制的重点决不能放在事后把关，而必须放在制造阶段，即生产的全过程。1961年美国的费根堡姆提出了全面质量管理理论（TQM），将质量控制扩展到产品寿命循环的全过程，强调全体员工都参与质量控制，很快便对世界范围内的企业管理产生了较大影响。全面质量管理主要就是强调“三全”的管理，“三全”主要是指：第一，全面的质量，即不限于产品质量，而且包括服务质量和工作质量等在内的广义的质量。第二，全过程，即不限于生产过程，而且包括市场调研、产品开发设计、生产技术准备、制造、检验、销售、售后服务等质量环的全过程。第三，全员参与，即不限于领导和管理干部，而是全体人员都要参加，质量第一、人人有责的意识。

将过程理念引入政府管理中，进行政府绩效评估时，既要重视结果同时也要重视过程，既重视评估的环节同时也重视政府绩效管理的其他环节，形成良性互动的政府绩效管理链。

二、企业管理理念对政府管理的影响

由于长期受“官本位”思想的影响，传统政府管理中质量观念、顾客观念和过程观念是比较缺乏的，原因之一是，政府机关的顾客一般不直接为他们接受的服务付费，社会公众相对于政府所提供的公共服务而言没有选择性。实际上，纳税人缴税就是为政府的服务付账，但是由于付款的过程和接受服务的过程中有太多环节，淡化了这种等价交换关系。另外，大部分政府的服务是垄断性的，许多政府官员认为“顾客们不会有别的选择，只能在他们店里购物”，因而滋生优越感、缺乏危机感。

在全球化和公民社会渐趋形成的今天，在政府管理中导入企业管理理念具有非常现实的意义。第一，导入企业管理理念，可以将政府管理人员的注意力由组织内转移到组织外，把政府管理看作一个开放的系统，从而在服务输出环节改进政府管理，提升政府提供公共服务能力；

第二，企业管理理念的导入可以帮助我们厘清这样一个事实，即政府机构所提供的服务也代表一种交换关系，服务对象有权力得到最好的服务。将企业管理的相关理念导入政府管理中，有助于提高政府提供公共服务的自觉性、自发性，把服务变成内在要求，把质量变成生存原则，将自身行为与绩效切实挂钩，提高自身为公众提供公共服务的能力和水平。

三、绩效评估促进政府管理理念创新

当今世界已经发生了巨大而深刻的变化，从国际到国内，政府都面临着许多新情况、新问题，客观上要求政府再造管理流程，提升公共服务的能力和水平。政府绩效评估作为一种现代化政府的管理手段，综合了多种管理思想和理念，创新政府管理理念，提高政府行政效率和效能，将对政府管理的全过程形成良性影响。

（一）政府绩效评估中的效能理念

现代行政效能理念就是要树立追求效率、追求效益的思想，努力使政府组织保持最大的整合效能，政府工作人员保持高效率的工作状态，政府的决策对社会各种新情况、新问题保持灵敏高效的应对机制。随着改革开放的不断深入和市场经济体制的确立，我国政府机关行政管理水平与经济发展不相适应的问题日益突出。政府自身建设和管理需要加强，政府工作与形势的要求和人民的期望还有不小差距。政府职能转变还不到位，社会管理和公共服务比较薄弱；一些部门职责交叉、权责脱节，相互推诿，办事效率低下；一些政府工作人员服务意识不强，素质不高；对权力的监督和约束机制不健全，形式主义、官僚主义问题比较突出，弄虚作假、奢侈浪费和腐败现象比较严重^①。普遍缺乏效能意

^① 参见：温家宝总理《2008年政府工作报告》。

识，存在成本过高、效益过低的现象。

效能理念集廉政、勤政于一体，防范和治理相结合，工作效率、经济效益、社会效果相兼容的管理思维。“效能建设是在党委、政府的领导下各部门以提高工作效能为目标，以加强思想、作风、制度、业务建设为内容，不断提高工作效率、改进工作作风、强化监督制约的综合性和创造性。”^①效能理念要求我国地方政府一方面构筑一个分工合作、互补协调的政府管理体制，另一方面在政府运作中又要重视“成本—效益分析”。温家宝总理在2008年政府工作报告中，在谈到加快行政管理体制改革，加强政府自身建设时强调：坚持以人为本、执政为民…，要着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制^②。各级政府、每个部门和每个人员的职、责、权、利高度统一，通过绩效评估提高政府行政效率和效能，加强政府公共财产的管理，从而达到“投入—产出”的高效能。

（二）政府绩效评估中的服务理念

服务行政是现代公共行政的时代强音，但对于服务理念界定也没有形成共识。“服务”这个词作为经济学概念，人们经常使用，但其含义在国内外至今也没有形成一个能够被普遍接受的权威观点。《辞海》对服务的解释是：“不以实物形式而以提供活动的形式满足他人某种需要的活动。”将政府管理看作是一种服务，其主旨是说明政府管理的本质在于为社会公众提供公共产品和附加服务。

从现代行政的本质来讲，行政机关的行政活动，是国家为社会提供公共产品、为社会服务的一种形式，政府只是服务的提供者，并非施惠者；从行政权力来源分析，政府的权力来自于人民的授予，人民将权力授予政府的目的，是为了让政府更好地为自己服务，保护自己的合法权

^① 邱丽英，李汉汀：《加强机关效能建设的思考》，载《赣南医学院学报》，2001（4）。

^② 参见：温家宝总理《2008年政府工作报告》。

益，而不是为了让行政机关利用权力来侵犯自己的利益。因此，政府在进行行政活动时，必须认识到自己作为服务者的地位，认识到行政活动本身的服务性。

温家宝总理在 2008 年政府工作报告中强调，要加快转变政府职能，这是深化行政管理体制改革的核心。健全政府职责体系，全面正确履行政府职能，努力建设服务型政府。在加强和改善经济调节、市场监管的同时，更加注重社会管理和公共服务，维护社会公正和社会秩序，促进基本公共服务均等化。政府服务理念要求政府所有法律、法规和行为都必须贯彻服务精神和准则，而不是单纯的统治和管理。换句话说，“政府服务”理念要求政府一方面扩大服务的数量，提高服务的质量，另一方面即使在行使管理职能时，也要时刻贯彻服务于管理的始终，从而使我们的管理更为人性化，顺应人性的内在要求，这样政府才能赢得公民更多的认同和自觉支持，既有利于降低管理成本，也有利于提高政府的声誉和威望。

（三）政府绩效评估中顾客满意理念

满意度是来源于市场营销理论的基本概念。满意度是客户对产品和服务满足情况的反馈。政府绩效评估的目的主要是衡量内部和外部满意度，内部满意度是政府机关对自身行为的绩效状况的衡量与考查，外部满意度是外部社会对政府行为满意与否或满意程度的衡量，即顾客满意度，这里主要指的是后者。

在政府绩效评估过程中，经常出现的情况是，由于社会公众不容易获取有关评估对象的必要信息，而一些专业化的政府职能部门的信息则难以以为一般公众所理解，再加上现实的政府绩效评估体系对服务对象的意见重视程度有限，使得社会公众在政府绩效评估时难以真正有效地发挥作用。各级政府部门在提供公共服务时，更为重视的是直接掌握绩效评估权的上级领导的满意度，而不是社会公众的满意度。这在很大程度上导致各级政府部门在提供公共服务时难以主动采取措施来提高社会公

众的满意度，这是对顾客满意度这一价值取向的扭曲。

因此，在政府管理中导入顾客满意度理念，不单单是经营理念上的转变，更是战略经营上的转变，要将顾客满意度纳入整个政府绩效评估和管理体系之中，要求所有政府工作人员的共同努力，切实将顾客即社会公众的需要作为日常经营活动的“轴心”，积极提供顾客满意的服务，满意度理念才能得到贯彻和落实。在江西省国税局的绩效评估实践中，税收管理质量指标体系共设5个一级指标，其中包括“社会满意度”，“社会满意度”指标又分解为两个二级指标，即政府满意度、纳税人满意度，通过将社会满意度纳入了税收管理质量指标体系，满意度理念在评估和管理中得到很好的体现^①。

现代行政管理理念认为，政府在接受社会公众的权能委托和经济支持的同时，有义务履行符合公众意愿的公共责任，并把它作为实施管理的根本出发点和归宿点，建立责任政府是民主政治和法治国家的必然诉求，也是我们党“立党为公、执政为民”执政理念的根本价值追求。为了将公共责任和民主价值植根于政府行政管理理念，就必须增强政府部门执政为民的责任意识，提高政府对其管理活动的绩效及其评估的重视程度，使政府管理主要体现对公众负责，对绩效负责。

将绩效目标确定和公共需求导向相结合，在政府责任设定和具体绩效目标确定中，将公共需求作为基本价值取向，在此基础上，就绩效目标、服务质量、预算使用等和相关责任方达成契约，明确责任方应承担的产出责任，并公开向社会进行服务和监管的标准、内容、程序等相关规定的承诺，将绩效目标和履行公共责任相结合，政府把绩效目标和相应责任层层分解为一系列相关的绩效指标体系，绩效目标将成为政府内部严格自律、履行职责、实现产出的基准，实现绩效目标就是政府履行公共责任，实现服务承诺的重要内容，将绩效评估与行政问责制相结合，政府对一段时期内公共服务的实际供给水平进行系统的衡量、评判和展现。

^① 邱慈孙：《质量管理理念解析》，<http://www.jx-n-tax.gov.cn/wx/dy/200502/1545.html>。