

民意调查与公共决策丛书(二)

PUBLIC OPINION

中国地方政府整体绩效评价 理论与方法“广东试验”

郑方辉 张文方 李文彬◎著



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

民意调查与公共决策丛书(二)

PUBLIC OPINION

中国地方政府整体绩效评价

理论与方法“广东试验”

郑方辉 张文方 李文彬◎著



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方政府整体绩效评价：理论方法与“广东试验” / 郑方辉 张文方
李文彬著. —北京：中国经济出版社，2008. 10

(民意调查与公共决策丛书)

ISBN 978-7-5017-8441-7

I. 中… II. ①郑…②张…③李… III. 地方政府—行政管理—研究—中国
IV. D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 009344 号

出版发行：中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址：www.economyph.com

责任编辑：张玲玲 (电话：010-68308643 E-mail: zll2200@yahoo.com.cn)

责任印制：张江虹

经 销：各地新华书店

承 印：三河市佳星印装有限公司

开 本：787mm×960mm 1/16

印张：35 字数：502 千字

版 次：2008 年 10 月第 1 版

印次：2008 年 10 月第 1 次印刷

印 数：4000 册

书 号：ISBN 978-7-5017-8441-7 / F · 7433

定价：68.00 元

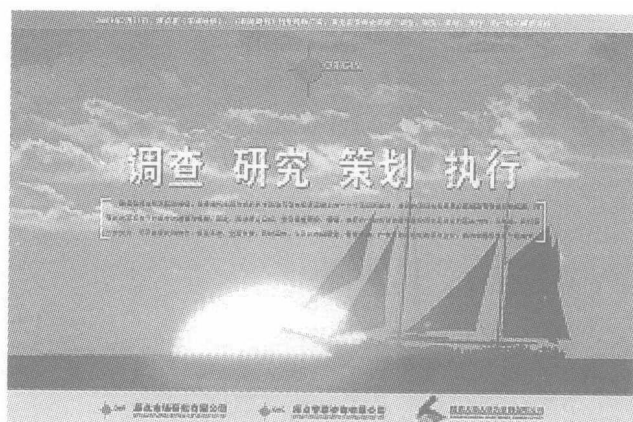
本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题，由我社发行部门负责调换，电话：68330607

版权所有 盗版必究

举报电话：68359418 68319282

国家版权局反盗版举报中心电话：12390

服务热线：68344225 68341878



本书由

原点市场研究有限公司
ORIGIN MARKETING RESEARCH CO., LTD.

原点管理咨询有限公司
ORIGIN MANAGEMENT CONSULTING CO., LTD.

提供技术支持

2007年11月,由郑方辉博士主持,华南理工大学课题组完成的《2007年广东省市、县两级政府整体绩效评价指数年度报告》由媒体公布,受到社会各界的肯定。在此基础上,上升至理论及方法论的高度,作者以《中国地方政府整体绩效评价——理论方法与“广东试验”》为名,即将出版著作。应该说,这是富有成效的工作。

政府绩效,在西方被称之为“公共生产力”“政府业绩”等,简单来说,就是政府的成绩和效益。20世纪90年代以来,在新公共运动的旗帜下,为抑制政府膨胀和财政赤字,基于公共责任和顾客至上的理念,西方国家全面推行政府绩效评估,并将此种制度上升至法律层面。21世纪初,面对科技进步、全球一体化和国际竞争环境,我国开始导入政府绩效评估的理论研究,并在局部地区进行探索性实践,收到初步的效果。但总体来看,受制于各方面的制约因素,我国地方政府绩效评估理论研究实践探索仍处于导入初期,与西方国家相比落后甚远。

以广东省市、县两级政府为例进行整体绩效年度评价在国内是一个崭新的课题,具有探索意义,研究的几个特点引人注目。

一是贯穿公众满意度导向,体现党和政府执政为民的终极目标。我国与西方国家的政体迥然不同,西方国家的选举市场很大程度将公共政策评价置于选票的平台和导向上;在我国,将公共满意度指标导入地方政府绩效评价是建立社会主义民主政治的客观要求。

二是全新的指标体系和评分理念。实证研究的指标体系不仅将政府

绩效建立在现代政府的职能实现上,而且将这种职能定位于促进经济发展、维护社会公正、保护生态环境、节约运作成本、实现公众满意等五个导向层,全面体现科学发展观和政绩观,指标体系强调又好又快的发展理念,把环境保护、政府成本纳入导向层。

三是覆盖广东省全省 21 个地级以上市和 121 个县(市、区),范围之广,抽样调查样本量之大,并由学术机构独立完成,在国内尚属首次,具有典型的代表性和实证价值。

四是评价方案有良好的操作性和说服力,注重政府管治与服务结果,而非政府内部运作的过程及具体细节。事实上,站在顾客取向(customer orientation)的立场,消费者没有必要,亦无可能去监控和评价提供产品和服务的企业内部生产管理制度与流程,公众于政府亦如此,从这个角度来看,研究思路和评价指标体系颇有创新,研究结果亦具有重要的决策参考价值,弥补了国内在此领域的研究空白。

进一步,从背景上来看,政府绩效评估的理论体系已经相当完善,在西方国家已经形成操作制度,但整体绩效评价却具有典型的“中国特色”,是一个全新的领域。将源自西方公共部门绩效评价体系运用于我国地方政府的整体绩效评价中并非一蹴而就,尤其是深入到县一级政府的评价中,其困难更大。

首先,我国各地区经济社会发展极度悬殊,地方政府职能定位和工作重心差异明显,用同一套标准来评价政府绩效有失公平,而用不同的标准来评价则失去意义。因此,如何确定评价的切入面(点)并非易事。

其次,尽管我国拥有垂直的统计部门并建立了完整的统计体系,但基于各种复杂原因,地方统计数据的完整性、真实性仍旧是个大问题,县一级政府(包括市级政府)信息普遍缺失,甚至相互矛盾。这些看来是技术性问题,但直接决定评价的可行性。作为学术性的实证研究,要解决这类问题相当困难,必须有新的思路。

最后,在现有体制下,评价政府十分敏感,体制外的绩效评价更加如此,如何使评价结果超然、公正、科学、客观,不是研究本身可以决定的。在西方国家,政府绩效评价往往立法先行,并且已成为一种政治文化,我国现阶段显然做不到这些。

显然,在此种环境下诞生的此项实证性研究成果具有重要意义。本研究针对广东省 121 个县级及 21 个地级以上市政府,广东区域特点决定其制高点 and 代表性,而从研究思路、体系、过程、结果来看,作者已较好地解决了上述几个问题,包括地方政府职能界定、指标领域层选择、具体指标数量及内容的确定、数据源的安排等等,尤其是对指标优选法及层次分析法的移植改良,足以反映课题组理论与实际相结合的功底,路径富有创新,使成果具有较强的说服力和震撼力。

总体来看,我以为此项研究是国内公共管理及公共政策研究的一项重要成果。本书作为此项研究理论升华和系统总结,对于推动国内各级政府绩效评估的研究和实践具有重要的价值。当然,具体到微观层面,任何一项研究不可能完美,整体绩效评价指数并不等同于政府的成绩单,应理性和冷静看待评价结果。

值得一提的是:广东是中国率先开放、改革先行一步的省份,经济实力在全国的地位举足轻重,面对新世纪所呈现的各种挑战,如何转变政府职能、建立责任政府、提高管治与服务能力,推动行政体制改革,直接关系到广东能否再创优势,不负重托,率先基本实现现代化的雄伟目标。世界各国的经验表明,推动规范、科学、具有操作性的地方政府整体绩效评价,不失为地方政府改革的突破口,从这个意义上说,研究不仅具有重要的学术价值,同时具有较强的现实意义。但作为一项复杂的系统工程,希望课题组在现有的基础上,广泛听取意见,更加贴近广东实际,尤其是深入探讨“珠三角”地区、山区和东西两翼等四类区域社会经济发展不同阶段特征和地方政府职能差异,修正方案,将研究进一步深化和完善,为广东现代化建设及政府管理改革作出贡献。同时,我相信,在全国各地日益高涨的政府绩效评估的声浪中,本书的出版,将起到抛砖引玉的作用,为理论研究和实践探索提供有益参考。正如作者所言,“广东试验”的意义超出广东的区域限制,在全国具有重要的示范价值。

受作者之约,以此为序。

广东省社会科学院院长 梁桂生

2008 年 9 月 1 日

目 录

上 篇 理论基础

第一章 导 论 / 2

第一节 政府绩效管理 / 4

一、政府绩效管理内涵结构 / 4

二、政府绩效管理价值导向 / 6

三、政府绩效管理典型特征 / 7

四、政府绩效管理内容体系 / 9

第二节 政府绩效评价 / 10

一、政府绩效评价概念 / 10

二、政府绩效评价历程 / 12

三、政府绩效评价文献 / 15

第三节 我国地方政府整体绩效评价 / 23

一、地方政府整体绩效评价概念与背景 / 23

二、地方政府整体绩效评价及研究意义 / 26

三、本书研究方法和结构 / 28

第二章 理论体系 / 31

第一节 政府绩效评价的理论框架 / 32

一、理论学科 / 32

二、体系特征 / 34

第二节 政府绩效评价的经济学 / 35

一、市场经济与政府权力边界 / 36

二、地方政府职能及其内涵 / 38

三、我国地方政府职能转换及定位 / 40

第三节 政府绩效评价的政治学 / 43

一、民主行政理论及人民主权思想 / 43

二、中国特色的社会主义民主理论 / 45

三、独立第三方评价及其公众参与 / 47

四、整体绩效评价的理论依据 / 49

第四节 政府绩效评价的管理学 / 51

一、对管理学的理论需求 / 51

二、行政管理学理论 / 52

三、企业管理学理论 / 53

第五节 政府绩效评价的系统控制理论 / 56

一、系统论、控制论及其应用 / 56

二、文献信息学理论及应用 / 58

三、政府绩效评价数据信息分类 / 60

第三章 评价体系 / 62

第一节 评价主体 / 62

一、政党 / 63

二、权力机关 / 63

三、行政机关 / 64

四、社会公众 / 65

五、第三方专业性评价机构 / 66

第二节 评价分类 / 68

一、地方政府整体绩效评价 / 68

二、公共部门绩效评价 / 70

三、公共项目绩效评价 / 73

四、公共政策绩效评价 / 76

第三节 评价内容 / 78

一、政治绩效 / 78

二、行政绩效 / 78

三、经济绩效 / 79

四、社会绩效 / 79

五、环境绩效 / 80

第四节 评价流程 / 81

一、制订实施计划 / 82

二、确定评价组织 / 83

三、构建评价指标体系 / 84

四、选择评价方法 / 84

五、收集、处理评价信息与数据 / 85

六、撰写评价报告 / 85

七、评价结果的应用 / 86

第四章 组织模式 / 87

第一节 评价组织 / 87

一、地方政府整体绩效评价组织的分类 / 88

二、西方国家的政府绩效评价组织 / 90

三、地方政府绩效评价组织的影响因素 / 95

第二节 模式分类 / 97

第三节 第三方评价 / 103

一、第三方评价的主要特征 / 105

二、第三方评价的影响因素及实践条件 / 106

三、第三方评价的国内外探索与经验 / 108

第五章 地方政府特征 / 113

第一节 地方政府基本理论 / 113

一、地方政府界定 / 113

二、地方政府属性 / 114

三、地方政府类型 / 116

四、地方政府权力 / 118

第二节 中国地方政府结构特征 / 122

一、中国地方政府层级结构 / 122

二、中国地方政府功能结构 / 126

第三节 中国地方政府组织特征 / 132

一、省级政府 / 132

二、地级市政府 / 135

三、县级政府 / 136

四、乡(镇)政府 / 138

第四节 地方政府特征对绩效评价的影响 / 139

一、政府层级影响 / 140

二、政府规模影响 / 140

三、发展程度影响 / 141

四、功能特征影响 / 141

五、性质特征影响 / 142

第六章 地方政府职能 / 143

第一节 地方政府职能概述 / 143

一、地方政府职能概念 / 143

二、地方政府职能特征 / 144

三、地方政府职能演进 / 146

四、西方地方政府职能的转变 / 148

第二节 中国地方政府职能现状 / 152

一、中国地方政府职能设计 / 152

二、中国地方各级政府的职能现状 / 154

第三节 中国地方政府职能转变 / 157

一、中国地方政府职能转变过程 / 157

二、中国地方政府职能转变动因 / 159

三、中国地方政府职能转变的目标及趋势 / 161

第四节 中国地方政府职能定位 / 163

一、重新定位及其理论依据 / 163

二、中国地方政府职能转变与重新定位的根本途径 / 167

三、以绩效评价推动地方政府职能转变与定位 / 170

中 篇 实证方法

第七章 概念模型 / 174

第一节 概念模型构建环境与原则 / 175

一、概念模型的功能及要素 / 175

二、概念模型的环境条件 / 176

三、概念模型的构建原则 / 180

第二节 政府绩效评价的典型模型及指标体系 / 183

一、美国政府会计标准委员会评价模型 / 184

二、美国联邦政府通用绩效模型 / 185

三、英国地方自治绩效评价模型 / 186

四、日本东京都政策评价模型 / 186

五、导入 ISO 9001:2000 的地方政府绩效考核指标体系 / 187

六、中国台北市专项绩效评价模型 / 188

七、中国人事部绩效评价模型 / 190

第三节 实证研究的模型构建 / 190

一、规范概念模型构建路径 / 190

二、对规范模型构建的路径与方法改良 / 192

三、指标体系:指标及权重系数确定 / 195

四、指标评分标准及基础数据信息来源 / 197

五、实证方案及其简析 / 198

第八章 研究方法 / 201

第一节 评价方案的咨询方法 / 201

一、绩效评价中的定性与定量方法 / 201

二、绩效评价中的文献研究 / 204

三、绩效评价中的专家深度访谈 / 206

第二节 评价体系构建方法 / 207

一、层次分析方法 / 207

二、主成分分析方法 / 210

三、因子分析方法 / 213

四、数据包络分析方法 / 217

第三节 评价结果分析方法 / 220

一、频数分析 / 220

二、交叉分析 / 222

三、相关性分析 / 223

四、聚类分析 / 224

五、雷达图分析 / 226

第九章 指标体系 / 228

第一节 绩效评价指标分类 / 228

一、绩效评价指标概念 / 228

二、按层级架构划分指标类型 / 229

三、按统计源指标分类 / 232

第二节 指标体系构建模式与方法 / 234

一、构建模式 / 234

二、构建方法 / 237

第三节 指标体系构建实证方案 / 238

一、一般流程 / 238

二、实证研究改良路径 / 240

三、实证方案说明 / 244

第四节 指标体系实证检验 / 246

一、指标体系检验方案选择及说明 / 246

二、领域层的变化对评价结果的影响 / 247

三、领域内涵层及具体指标变化对结果的影响 / 251

四、结论及讨论 / 258

第十章 权重分配 / 260

第一节 权重及其设计方法 / 260

一、权重概述 / 260

二、权重设计常用方法 / 263

三、权重设计的专家咨询法 / 266

第二节 专家咨询实证调查 / 268

一、专家对象 / 268

二、基本的统计结果 / 269

三、结论与讨论 / 275

第三节 权重系数实证检验 / 277

一、领域层权重系数的确定及检验 / 277

二、具体指标权重系数的检验 / 285

第十一章 评分标准 / 287

第一节 指标评分设计的一般方法 / 287

一、指标评分标准设计具体方法 / 287

二、指标绩效得分及整体绩效计算方法 / 290

三、各地实际操作上的做法 / 290

第二节 实证研究指标评分标准设计 / 292

一、一般情况下的评分标准设计 / 292

二、“立足增量,兼顾存量”指标评分标准设计 / 293

三、增量与增量关系讨论 / 297

四、实证方案中具体指标的评分标准说明 / 298

第三节 存量和增量分配的实证检验 / 303

一、比较及检验的方案设计 / 303

二、不同方案对绩效指数平均值的影响 / 304

三、不同方案对绩效指数结构值的影响 / 306

四、不同方案对绩效指数全省排序的影响 / 307

第十二章 满意度调查 / 309

第一节 满意度要素及调查意义 / 309

一、公众满意度概念与特点 / 309

二、公众满意度构成要素 / 311

三、满意度调查的意义 / 313

第二节 顾客满意度模型 / 316

一、发展背景 / 316

二、常用模型 / 317

三、模型评析 / 320

第三节 公众满意度模型 / 322

一、公共部门绩效满意度模型 / 322

二、整体绩效评价的公众满意度模型 / 323

三、对上述简化模型的评价及说明 / 327

第四节 公众满意度调查 / 328

一、调查目的和思路 / 328

二、调查内容和量表 / 329

三、调查对象与方式 / 330

四、抽样设计 / 331

五、调查组织及控制 / 334

六、问卷统计及结果应用 / 335

下 篇 广东试验

第十三章 研究背景 / 338

第一节 “广东试验”的产生及意义 / 338

一、广东社会经济转型催生“广东试验” / 339

二、“广东试验”的主要特点 / 341

三、“广东试验”创新 / 342

四、“广东试验”的意义 / 348

第二节 实证研究说明 / 351

一、评价范围 / 351

二、实证研究简要说明 / 354

第十四章 总体结果 / 356

第一节 全省总体评价结果 / 356

一、概念与标识说明 / 356

二、评价结果 / 357

第二节 21 个地级以上市的分类结果 / 358

一、指数值 / 358

二、指数全省排序 / 359

三、排序结果简析 / 360

第三节 按领域层的分类结果 / 362

一、五个领域层比较 / 362

二、客观指数与满意度指数比较 / 363

第四节 地级以上市指标得分 / 364

一、绩效得分一览表 / 364

二、各项指标得分率 / 368

第五节 县级政府指数结果 / 369

一、各县指数结果一览表 / 369

二、各县(市、区)指数结果的简单判断 / 374

第十五章 市级政府评价结果 / 377

第一节 总体结果 / 377

一、基本结果 / 377

二、主要特点 / 378

第二节 结构特点 / 382

一、领域层绩效指数特点 / 382

二、具体指标得分特点 / 387

第三节 分市评价结果 / 389

第十六章 县级政府评价结果 / 405

第一节 基本结果 / 405

一、县级区域建制 / 405

二、基本结果 / 406

三、典型特征比较分析 / 410

第二节 领域层指数比较 / 417

第三节 典型县(区、市)评价结果描述 / 422

一、“珠三角”地区 / 422

二、东、西两翼地区 / 427

三、山区 / 429

第十七章 满意度调查报告 / 433

第一节 调查说明 / 433

一、技术说明 / 433

二、样本结构 / 434

第二节 总体结果 / 436

一、整体结果 / 436

二、基本判断 / 437

三、分项(10个问题)的结果描述 / 440

第三节 地级以上市政府评价结果 / 447

一、广州市 / 447

二、韶关市 / 447

三、深圳市 / 448

四、珠海市 / 448

五、汕头市 / 449

六、佛山市 / 449

七、江门市 / 450

八、湛江市 / 450

九、茂名市 / 451

十、肇庆市 / 451

十一、惠州市 / 452

十二、梅州市 / 452

十三、汕尾市 / 453

十四、河源市 / 453

十五、阳江市 / 454

十六、清远市 / 454

十七、东莞市 / 455

十八、中山市 / 455