



中国地方政府绩效评估研究

——基于广义模糊综合评价模型的分析

窦菲菲 王 健 著

 复旦大学出版社

中国地方政府绩效评估研究

——基于广义模糊综合评价模型的分析

朱俊峰 窦菲菲 王 健 著

 复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国地方政府绩效评估研究——基于广义模糊综合评价模型的分析/朱俊峰、窦菲菲、王健著. —上海:复旦大学出版社,2012.10
ISBN 978-7-309-09313-1

I. 中… II. ①朱…②窦…③王… III. 地方政府-行政管理-评价-研究-中国
IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 246911 号

中国地方政府绩效评估研究——基于广义模糊综合评价模型的分析
朱俊峰 窦菲菲 王 健 著
责任编辑/岑品杰

复旦大学出版社有限公司出版发行
上海市国权路 579 号 邮编:200433
网址:fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com
门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853
外埠邮购:86-21-65109143
上海华教印务有限公司

开本 890×1240 1/32 印张 9 字数 222 千
2012 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-09313-1/D·593
定价:20.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。
版权所有 侵权必究

序

党的十七大报告明确指出,要“全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家”,“推进依法行政”,“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”,力争“法治政府建设取得新成效”。2012年政府工作报告中再次强调并提出“建设服务、责任、法治、廉洁政府”的目标。而加强政府绩效管理既是实现这一目标的重要措施,也是深化政府改革的内在要求。

随着20世纪70年代一场声势浩荡的“新公共管理运动”在世界范围内的兴起,政府绩效管理的概念开始逐渐被人们熟知并更多地运用到公共管理领域中去。西方发达国家更是成为政府绩效管理的先驱和成功的典范,通过对政府绩效的有效管理,实现了政府效率的提高、政府职能的优化以及政府和其他社会主体关系的改善等等。

在发展社会主义市场经济和构建和谐社会的进程中,我们有必要在借鉴发达国家成功经验的基础上,结合我国的实际国情和社会发展水平,探索我国政府绩效管理和建设的科学路径,包括建立健全绩效评估机制制度、完善指标体系、优化评估方法和合理运用考评结果等方面。

处在政治经济转型过程中的中国,政府绩效管理还处在起步阶段,存在着诸多问题。一方面,理论基础薄弱,目前对该领域的研究多是集中于对西方绩效理论的介绍和评析;另一方面,实践中对政府绩效管理缺乏统一的、有效的机制,尤其是缺乏科学的、操作性强并且可量化的评估手段和方法。

本书在系统介绍发达国家政府绩效评估经验的基础上,构建了一个综合的政府绩效评估模式,提出了崭新的绩效评估指标体

系,大胆地运用广义模糊综合评价方法对我国地方政府绩效进行了实证分析。本书的具体内容包括五个方面:对政府绩效评估理论的评述及综合性研究、地方政府绩效评估模型的选择和构建、中国地方政府绩效问题的经验分析、对中国地方政府绩效问题的实证检验以及中国地方政府绩效管理 and 建设问题研究。

本书作者朱俊峰博士,在复旦大学、中国社会科学院、上海交通大学求学多年,并获得博士学位。多年的求学生涯使他养成了勤于思考、勇于探索的学术修养,而长期的业界磨砺又赋予了他敏锐的洞察力和宽广的视野。这本著作折射出他对中国社会转型与发展过程中政府定位的冷静而严肃的思考,尽管当前讨论公共管理与政府改革的学术成果不少,但朱俊峰博士的这本著作当属其中最有价值的成果之一。

朱俊峰博士邀我写一篇序言,我欣然应允。作为他博士后工作期间的导师,我为本书的出版感到高兴,同时也十分乐意推荐此书。希望作者百尺竿头、更进一步,为我国政府改革理论和实践作出更多的贡献。

胡 伟

2012年6月

前 言

提高政府绩效,是世界各国政府始终追寻的一个基本目标,也是新公共管理主导的基本方向。随着世界朝向全球化、信息化和知识化的发展,政府越来越有必要改变传统的执政理念和执政方式,向高绩效、集约化、精简化方向发展,以减小政府规模 and 成本,提高政府管理能力和质量。发达国家的实践证明,政府绩效评估对于提高行政效率、节约行政成本起了极其重要的作用,成为政府改革的最重要的工具。通过政府绩效评估,对地方政府的绩效作出科学评价,从而提出进一步改革的措施,是现在政府绩效管理的重要课题。由于主客观条件的限制和各种因素的影响,在中国当前的地方政府绩效评估工作中,还存在不少问题。本书希望通过对地方政府绩效评估的研究,在完善评估制度和改进方法上提出一些有价值的思考,使地方政府绩效评估体系更加全面客观。

从理论的角度来说,我们需要为评估地方政府绩效构建一个完善的理论框架。在该领域研究中,由于各种因素,人们通常比较重视地方政府经济指标的考核,而忽略了政府包括经济在内的整体社会活动的总量结果及其规律的量化研究。从现实的角度来说,中国作为一个正经历全面转型的发展中大国,各地区发展不平衡现象十分突出,探寻各地政府绩效之间的差异及其原因并采取有效的改革和完善措施已成为迫在眉睫的任务。因此,建立在广义模糊综合评价理论模型基础上的地方政府绩效评估研究具有重要的理论和现实意义。

本书的主要内容如下:第一章介绍了本书的研究背景,梳理了政府绩效评估的有关文献,对全书的基本思路和框架结构作了简要的阐述。第二章从地方政府绩效评估的含义、特征、目的与方

法、体系构建和评估的作用几个方面全面地阐述了地方政府绩效评估的相关理论。第三章从价值取向、评估主体、指标体系、信息保真制度和结果运用几个方面对地方政府绩效评估模式进行了崭新的定位。第四章构建了一个科学、全面、具有可操作性的指标评估体系。第五章用广义模糊综合评价方法对地方政府绩效进行了实证分析。第六章给出了提高我国地方政府绩效的对策和建议。

本书的研究和写作由朱俊峰主持,各章撰写分工如下:第一章:朱俊峰;第二章:窦菲菲;第三章:朱俊峰、窦菲菲、王健;第四章:朱俊峰、窦菲菲;第五章:朱俊峰、窦菲菲、王健。第六章:窦菲菲。全书由朱俊峰负责统稿和最后审定,王健博士做了大量的具体工作。

在本书撰写过程中参考了国内外同行出版的许多专著和论文,引用了大量数据和资料,由于来源广泛,除列出主要参考著作和论文外,其他恕不一一注明,敬希见谅。书中不当之处,恭请读者批评指正。

朱俊峰

2012年6月6日

目 录

第一章 导 论	/1
第一节 研究背景	/1
第二节 文献综述	/23
第三节 本书研究的基本思路与结构	/49
第二章 地方政府绩效评估的理论概述	/54
第一节 地方政府绩效的含义与内容	/54
第二节 地方政府绩效评估的内涵与特征	/66
第三节 地方政府绩效评估的目的与方法	/77
第四节 地方政府绩效评估体系的构成要素	/81
第五节 地方政府绩效评估的功能	/87
本章小结	/91
第三章 地方政府绩效评估模式构建	/92
第一节 定位地方政府绩效评估的价值取向	/92
第二节 确定地方政府绩效评估主体	/100
第三节 建构地方政府绩效评估指标体系的逻辑和经验	/108
第四节 健全地方政府绩效评估的信息保真制度	/146
第五节 建立地方政府绩效评估结果运用体系	/149
第六节 完善地方政府绩效评估的机制安排	/152
本章小结	/158

第四章 地方政府绩效评估体系的构建	/159
第一节 指标构建原则	/159
第二节 地方政府绩效评估指标分析	/161
第三节 指标的合理性分析	/178
本章小结	/181
第五章 中国地方政府绩效评估和实证分析	/183
第一节 模糊综合评价方法思想和原理	/183
第二节 模糊综合评价方法的实施步骤	/184
第三节 我国地方政府绩效模糊综合评估	/196
本章小结	/225
第六章 提高地方政府绩效的对策和建议	/226
第一节 加强科学发展观建设	/226
第二节 增强地方政府执政能力	/240
第三节 加强和完善对地方政府的监督管理机制	/254
本章小结	/265
附表 政府绩效评价指标评判表	/267
参考文献	/270
后记	/281

第一章 导 论

第一节 研究背景

一、世界各国政府绩效评估概况

(一) 美国政府绩效评估

美国是世界上最先探索政府绩效管理的国家之一,就世界范围来看,当代美国的政府绩效评估体系的建设仍然走在世界的前列。对于政府绩效管理,美国国家绩效衡量小组将其定义为“利用绩效信息协助设定统一的绩效目标,进行资源配置与优先顺序的安排,以告知管理者维持或改变既定目标计划,并且报告成功符合目标的管理过程”。他们认为,绩效管理是对公众鼓舞和计划目标进行设定与实现,并对实现结果进行系统评估的过程。

我国学者朱立言、张强^①认为,美国政府绩效评估的历史可以分为三个主要阶段:第一,萌芽时期(1900—1940),效率是这一时期政府绩效评估的核心价值取向,出现了一些专门研究政府绩效的组织和学术团体,并把绩效评估引入政府的评估实践中,例如,纽约市政研究院的建立及其对纽约市政府的评估实践。第二,绩效预算时期(1940—1980),这一时期的绩效评估继续强化“效率”这一核心价值,并通过预算手段控制支出以实现经济意义上的高效率。第三,全面发展时期(1980年至今),这一时期的政府绩效

^① 朱立言、张强:“美国政府绩效评估的历史演变”,《湘潭大学学报》(哲学社会科学版),2005年第1期。

评估在关注效率的同时,也强调公平的重要性;绩效评估不仅仅是一项评估技术,而是与组织的战略规划、预算、管理过程和公民参与等因素相结合,并逐渐形成一种新的管理制度——绩效管理制度。

1. 萌芽时期

早在 1887 年,美国学者威尔逊的《行政学之研究》开创了对政府绩效评估的理论探索先河。他指出,行政学研究的目标在于了解政府能够适当和成功地进行什么工作,以及政府怎样才能以尽可能高的效率完成这些适当的工作。威尔逊还首次提出了以最低成本实现最高效率的观点^①。被誉为“科学管理之父”的泰勒于 1911 年出版了《科学管理原理》一书,系统提出了对于工商企业进行绩效管理的概念。而 1916 年,法国管理学家法约尔则把这种绩效管理从工商企业推广到各种人类组织。于是,政府绩效管理的理念和绩效评估的思想开始在美国政府的日常管理中出现。实际上,针对 19 世纪末频频曝光的许多地方政府腐化无能的事件,通过财政预算控制地方政府绩效的呼声也越来越高。1906 年成立的纽约市政研究院^②(The New York Bureau of Municipal Research)首次把以效率为核心的绩效评估技术应用到纽约市政府,该局运用社会调查、市政统计和成本核算等方法和技术,建立了绩效评估方法。把行政资源配置、组织规划和管理联系起来,运用效率工具对政府或政府部门的绩效进行评估。纽约市政绩效评估的实践是公共部门绩效评估的首次大胆尝试,在政府绩效评估的历史上具有里程碑式的意义。

由此看来,在美国政府绩效评估的萌芽时期,主要强调行政投入与行政产出的关系,通过成本核算和市政绩效报告等方法和技术来推动政府效率的提高。随着科学管理运动和美国政府绩效评

^① 朱立言、张强:“美国政府绩效评估的历史演变”,《湘潭大学学报》(哲学社会科学版),2005 年第 1 期。

^② 后改名为美国公共行政研究所。

估的发展,效率作为核心主题得到逐步加强。

2. 绩效预算时期

20 世纪 40—60 年代,正处于“古典公共行政”的鼎盛时期,“效率至上”的价值观念得到进一步强化,这深刻地影响着政府绩效评估的价值取向。政府绩效评估、预算和审计的方法得到进一步发展,美国联邦政府在此期间进行了提高政府绩效的行政改革。这几次改革的共同特点是通过预算手段控制政府支出,希望以最小的财政支出实现预期行政目标,即做到“投入更少,办事更多”。所以,这个阶段的政府绩效评估的重要特点就是政府主要通过预算来控制成本,实现经济意义上的高效率。

二战结束后,政府改革和重组全方位展开,其中最著名的改革行动是胡佛总统的胡佛委员会(The Hoover Commission)。1947 年,第一届胡佛委员会提出了绩效预算和标准的改革方案,改革的重心从注重投入转向产出、过程和成本,目的是促进政府部门的效率、效益和公共服务的改善。1955 年,第二届胡佛委员会提出了预算、成本和管理汇报的改革方案,在关注经济和效率的同时,开始把管理的改进作为绩效评估的重要内容;在加强行政集权的同时,也注重在部门预算、会计和财政管理等领域下放行政自由裁量权,以优化资源的配置效率^①。于是,在胡佛委员会的推动下,美国实践部门和理论界进一步重视绩效管理。美国地方政府管理协会对公共部门产出结合政府预算进行了绩效考核研究和探索。

1965 年,约翰逊总统颁布总统令,要求所有联邦政府部门实行计划—执行—预算制度(Planning-Programming-Budgeting System, PPBS),该制度以系统理论为基础,采用成本/效益分析方法来研究如何提高行政效率。其目的是通过科学的理论和方法提高行政效率。它要求政府部门仔细评估各自的使命和职能,收

^① 朱立言、张强:“美国政府绩效评估的历史演变”,《湘潭大学学报》(哲学社会科学版),2005 年第 1 期。

集投入、产出以及与部门目标有关的信息,提高高层管理者对计划、预算和绩效的兴趣,并要求决策者运用系统分析的方法更好地理解投入、产出和成本,因而具有很强的现实意义。

1973年,尼克松总统实施了新的改革方案——目标管理(Management-by-Objectives, MBO),以便加强对联邦政府部门的行政控制。目标管理的目的是一方面集中制定目标的决策权力;另一方面同时对部门负责人授权,让其自主灵活地选择途径和方法实现目标。目标管理的焦点在于跟踪各部门实现联邦政府整体目标的过程和进度。此时的绩效评估不仅关注效率问题即投入/产出的比率,也开始关注政府财政支出的结果即即期目标的实现情况,这对后来历届政府的绩效评估和绩效管理产生了积极的影响。

20世纪70年代,美国的经济陷入了“滞胀”泥潭,经济增长停滞、通胀问题凸显并伴随着结构性经济危机。当时的卡特政府实施了两项行政改革措施,即文官制度改革和预算制度改革。1978年颁布的《公务员改革法案》标志着文官制度改革的开始。该法案旨在提高政府及其公务员的回应性,调动公务员的积极性,从而改善政府的公众形象。通过改革,公务员的服务质量和工作效率都有明显的提高,成效显著。另一项预算制度改革则要求所有的联邦政府从1979财政年度开始执行零基预算制度。零基预算制度要求对每一项行政计划的重要性进行详细评估,然后对该计划的预算请求进行详细的分析和论证,最终降低成本并使联邦政府更富有效率和效益。

3. 全面发展时期

20世纪80年代之前的绩效预算主要是通过成本控制,以最小的投入实现行政产出的最大化,至于行政产出的质量如何、公民是否满意则不是政府绩效关心的核心问题。从这个意义上说,这一时期的政府绩效是经济意义上的效率,而不是今天所强调的全面意义上的绩效。而20世纪80年代后,政府则既要通过控制预

算来控制成本,同时还要实现预期的结果和良好的目标。20世纪90年代以来,公共行政领域对政府绩效评估的阶段进行了研究,效能和绩效成为美国政府绩效评估研究的重点,绩效更加注重政府与社会、公民的关系。顾客导向、结果导向和分权导向成为政府绩效评估的最终目标。美国政府绩效评估进入全面发展时期,并逐步形成一种新的管理制度——绩效管理制度。这一时期,克林顿政府对美国政府绩效评估作出了重要贡献。

1993年,克林顿政府为了实现“缩小政府规模,建立一个工作更好、花钱更少的政府”的竞选诺言,掀起了政府再造运动,把政府绩效改革运动再次推向了高潮。

1993年,克林顿政府颁布了著名的《政府绩效和结果法》(Government Performance and Results Act,以下简称GPRA),这是各国政府绩效改革浪潮中具有里程碑意义的代表性立法。它的颁布使得美国政府绩效改革得以迅速推进,也是美国政府绩效改革进入成熟阶段的标志;同时也为其他国家政府绩效管理的立法提供了典范。作为美国政府绩效管理的基本法律,GPRA全面规定了实施政府绩效管理的目的、内容和实施进程,并着重鼓励行政管理中的放权与减少程序控制,另外还包括一些与该法案自身实施相关的内容。GPRA勾画出了现代绩效管理的基本轮廓,绩效评估已逐渐发展成为比较全面的绩效管理制度。

自1993年GPRA颁布以来,绩效评估和绩效管理在美国各级政府得到广泛的认可和执行,所有的联邦政府部门都制定了绩效目标并评估其实现绩效目标的结果。同时,所有的联邦政府部门都制定了长期战略规划、年度绩效计划和年度绩效报告。各州政府在绩效评估和绩效管理方面也获得了非常大的成功。美国会计标准协会(GASB)和国家行政科学院(NAPA)在1996年联合进行了一次广泛的政府绩效状况调查,调查结果显示:通过立法或行政政策,50个州中的47个已经建立了绩效评估和绩效管理制度;83%的州政府部门和44%的城市政府已经建立了各种形式的

绩效评估制度;65%的州政府部门和31%的城市政府已经建立了评估产出或结果的绩效指标^①。在GPRA的框架基础上,2000年,克林顿政府提出包含绩效预算在内的政府改革“总统管理议程”,使得美国政府绩效制度得以最终确立,并且广泛应用于美国各级政府中,取得了有目共睹的成绩。

为了更好地贯彻和执行《政府绩效和结果法》的目的和意图,1993年3月,克林顿宣布成立国家绩效审查委员会(NPR),负责统筹联邦政府绩效改革计划的实施。1993年9月,副总统戈尔领导的国家绩效评审委员会发布了第一份报告:《从繁文缛节到结果导向:创造一个工作更好、花钱更少的政府》(From Red Tape to Result: Creating a Government That Works Better and Costs Less,又称《戈尔报告》),成为克林顿政府绩效改革运动的具体行动指南,推动着联邦政府、州政府和地方政府分别建立了比较完善的绩效评估体系和绩效管理制度。

进入21世纪后,小布什领导下的美国政府继续推动着绩效评估的完善,为提高政府绩效而确立了以公民为中心、以结果为导向、以市场为基础的改革三原则,政府先后制定并实施了项目等级评估体系和三色等级评估体系,形成了项目绩效评估—部门绩效评估—跨部门绩效评估的层级式绩效评估体系,并逐步将绩效评估与预算结合起来。同时,小布什政府着手实施如下的改革策略:

- (1) 改革公务员制度,建立和完善结果导向的绩效评估体系,奖励有卓越表现的人员,以吸引更多优秀的人才来从事公共服务;
- (2) 推行竞争性采购,以节约政府成本,提高绩效;
- (3) 加强绩效审计,强化政府责任;
- (4) 发展电子政府,增强政府的回应性;
- (5) 强调绩效与预算紧密挂钩,从资源配置方面推动部门绩效的提高。

^① 周丽君、张风军:“美国《政府绩效和结果法》对中国政府绩效改革的启示”,《电子科技大学学报》(社科版),2006年第4期。

美国政府绩效评估的发展历程显示了政府绩效评估的生命力,也显示了政府绩效评估作为一种新的管理制度发展的道路和趋势。在新的环境和政治背景下,美国政府绩效评估显示出了新的特点:政府绩效评估的逐步制度化和法制化,绩效评估的科学化和规范化,绩效评估中的公民导向化和外向化,绩效管理评估的理念、方法和技术,向世界各主要发达国家扩展,已经形成一种世界性的潮流。作为世界上政府绩效评估的先行国家,美国有许多经验和管理制度是值得借鉴的。

(二) 英国政府绩效评估

1. 英国政府绩效管理的演变

英国是最早推行现代意义上的绩效管理的国家,根据其绩效评估的侧重点不同可分为两个阶段。

1979—1985年,英国绩效管理追求的是投入产出比的最大化,即政府公共部门行政的最低成本开支。自20世纪70年代末以来,在“效率优先”思想的指导下,撒切尔政府推行了雷纳评审、部长管理信息系统、财务管理新方案等改革措施。其中,雷纳评审的核心在于经济和效率,旨在通过评审发现英国政府部门存在的许多问题,如官僚主义、浪费、低效率、拒绝革新等等。1980年,英国环境大臣赫素尔廷在环境事务部率先建立了“部长信息管理系统”。这是一个融目标管理和绩效评估等现代管理方法和技术于一体的信息收集和处理系统,能够使公共部门绩效评估更具有战略性、持续性。1982年5月,英国财政部颁布的“财务管理新方案”则是部长管理信息系统的扩张、延伸和系统化。它虽称为财务管理,但其内容并不仅限于公共部门的财务管理方面,而是涉及公共管理的诸多方面,在管理体制、机构设置、资源分配等方面提出了一些新原则、新观念、新措施,被认为是80年代前期和中期英国政府部门管理改革的总蓝图。以上这些改革在很大程度上推动了绩效评估在英国政府部门中的应用。

从1986年开始,公共部门绩效管理经历了侧重点的转移。从

“下一步行动方案”到“公民宪章”运动,再到“竞争求质量”运动,这些改革扭转了 80 年代以来的“效率优先”改革方向,开创了质量和顾客满意的新方向。“效率优先”被“质量优先”所取代,所以这一时期绩效管理的侧重点是公共服务的质量和效益,其过程也更加规范化、系统化。“下一步行动方案”设立专门的执行机构,并给予执行机构更大的灵活性和自主性。梅杰政府发起的“公民宪章”运动就是用宪章的形式把政府公共服务的内容、标准、责任等公之于众,接受公众的监督。在梅杰的推动下,公民宪章在英国公共部门得到了广泛应用,大幅度提高了公共服务的水平和质量。其内容包括对公民的承诺和践诺机制,在提高公共服务质量和公民满意度方面发挥了积极作用。到布莱尔政府上台的 1997 年,英国已经建立了 42 条国家宪章和 1 万多条地方宪章,每一条宪章所依据的都是业以确立的 6 个关键原则,即“标准”、“信息公开”、“选择与征询”、“礼貌与有益”、“使事情井然有序”以及“物有所值”^①。在保守党政府之后,新工党政府沿袭了保守党的改革方向,所不同的只是布莱尔政府提出了以“合作政府”模式取代过去的“竞争政府”模式。1999 年,布莱尔政府出台了《现代化政府白皮书》,提出要在 10 年内打造一个更加侧重结果导向、顾客导向、合作与有效的信息时代政府。例如,布莱尔政府积极引进基准比较技术;将公民宪章更名为“服务第一”,并设立了公民评审小组;在地方政府层次上,推行“最优价值”(Best Value)^②。英国环境、交通和地区事务部在其一份政府文件中解释道:最优价值创新所涉及的是实现地方服务的经济、效率、效能及质量等方面的目标,是对地方政府提出一种挑战,即要求地方政府不断追求公共服务成本与质量的改进。

2. 英国地方政府绩效评估体系概览

1983 年成立的审计署(Audit Commission)是英国 100 多个施

① 张志超、丁宏:“英国地方政府绩效管理制度运作的经验与启示”,《华北水利水电学院学报》(社科版),2007 年第 6 期。

② 王雁红:“英国政府绩效评估发展的回顾与反思”,《唯实》,2005 年第 6 期。