

2011年度教育部人文社会科学研究青年资助项目（项目批准号：11YJC630308）

政府绩效合同评估体系构建与 制度安排研究

ZHENGFU JIXIAO HETONG PINGGU TIXI GOUJIAN YU
ZHIDU ANPAI YANJIU

卓 萍 © 著



知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

2011年度教育部人文社会科学研究青年资助项目（项目批准号：11YJC630308）

政府绩效合同评估体系构建与 制度安排研究

ZHENGFU JIXIAO HETONG PINGGU TIXI GOUJIAN YU
ZHIDU ANPAI YANJIU

卓 萍 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

政府绩效合同评估体系构建与制度安排研究 / 卓萍著. — 北京: 知识产权出版社, 2016.10
ISBN 978-7-5130-4516-2

I. ①政… II. ①卓… III. ①国家行政机关—行政管理—评估—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第243095号

内容提要

本书立足于“国家治理体系和治理能力现代化”“合同式治理”“PPP(政府与社会资本合作)”等当代公共管理的前沿话语体系,将兼具平等、协商价值导向与治理工具效应的政府绩效合同作为研究对象,在对政府绩效合同内涵进行深入分析的基础上,构建了政府绩效合同评估体系的理论分析框架,具体涵盖了政府绩效合同本源性影响因素分析、政府绩效合同通用型评估指标体系构建、戴明循环系统视角下政府绩效合同评估体系的具体运行分析、实现政府绩效合同治理的制度安排等内容,这对我国公共部门治理能力的提升、政府绩效管理理论的拓展、PPP风险控制及机制创新具有一定的参考价值。

责任编辑: 吴晓涛

政府绩效合同评估体系构建与制度安排研究

ZHENGFU JIXIAO HETONG PINGGU TIXI GOUJIAN YU ZHIDU ANPAI YANJIU

卓萍 著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

网 址: <http://www.ipph.cn>

电 话: 010-82004826

<http://www.laichushu.com>

社 址: 北京市海淀区西外太平庄55号

邮 编: 100081

责编电话: 010-82000860转8355

责编邮箱: sherrywt@126.com

发行电话: 010-82000860转8101/8029

发行传真: 010-82000893/82003279

印 刷: 北京中献拓方科技发展有限公司

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本: 720mm×1000mm 1/16

印 张: 17.5

版 次: 2016年10月第1版

印 次: 2016年10月第1次印刷

字 数: 260千字

定 价: 48.00元

ISBN 978-7-5130-4516-2

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

随着“国家治理现代化”“网络化治理”“政府与社会资本合作(Public-Private Partnership, PPP)”等词汇日渐成为当代政府管理的新的话语体系,协作、民主与绩效导向也成为新时代建设“好”政府的价值诉求。映射到实践领域,需要一系列兼具价值导向与工具效应的运行机制来践行改革信念,衍生于政府合同与绩效管理双重领域的政府绩效合同就是这类运行机制的典型形态。然而,从理论与实践的发展成熟度来看,政府绩效合同仍处于“襁褓”时期,与提升政府绩效合同治理能力的呼声形成强烈反差。本书以政府绩效合同评估体系构建与制度安排研究为主题,将构架政府绩效合同的基本理论、价值取向为基础,以评估模型、评估指标体系构建、技术方法、评估体系运行、制度安排为逻辑架构,致力于建构政府绩效合同评估体系的理论分析框架。

界定政府绩效合同概念与内涵是理论研究的起点。本书在界定政府绩效合同概念的基础上,选取了比较分析方法,从横向层面剖析了其由政府合同、合同制治理及政府绩效评估之间的关系;在纵向层面,则从演化发展的视角阐述了传统政府合同走向政府绩效合同的变革轨线。

政府绩效合同评估体系是一个完整的过程,各个环节都需要精心设计,其中构建评估指标体系是整个过程的核心机制,评估指标权重设计则为其提供了技术保障。本书以创新扩散模型为理论框架,构建了以合同战略、合同内部效果质量、合同外部效果质量及扩散发展为评估维度的政府绩效合同通用型理论评估指标体系。并在此基础上,通过德尔菲法和层次分析法分别对理论评估指标进行隶属力分析和权重设计,剔除隶属力较低的指标,最后形成一个由4个一级指标、11个二级指标和34个三级指标所构成的通用型评估指标体系。



在本书第5章和第6章分别就政府绩效合同评估体系运行、政府绩效合同治理制度安排进行了探讨。第5章将管理控制系统理论中的戴明循环系统作为绩效合同流程的理论分析框架,相应地将流程划分为政府绩效合同评估体系之规划、绩效工具运行、绩效评估与评估结果运用这四个子系统;在制度安排上,第6章根据网络治理理论,从新型合同文化重塑、行动者合作机制创新、管理组织机构优化及相关政府工具选择这四个维度论证了实现政府绩效合同治理的思路及策略。

本书适合高等院校公共管理专业本科生与研究生、公共管理硕士(MPA)学生、公共管理专业的教学科研人员、从事公共管理实践的公务人员、从事PPP项目的管理人员阅读学习和参考。

卓萍

2016年7月

目 录

第1章 导论	1
1.1 研究问题的提出与研究意义	1
1.2 核心概念的界定	11
1.3 国内外政府绩效合同研究主题与展望	20
1.4 研究设计与结构安排	40
第2章 政府绩效合同内涵与本源性问题分析	49
2.1 政府绩效合同要素与类型	49
2.2 从政府合同到政府绩效合同:政府绩效合同内涵的演进逻辑	56
2.3 政府绩效合同与其他相关概念的比较	73
2.4 政府绩效合同本源性问题分析——基于交易成本分析框架	77
2.5 研究政府绩效合同评估体系构建与制度安排的理论支撑	89
第3章 构建政府绩效合同通用型评估指标体系	103
3.1 政府绩效合同通用型评估指标体系的基本结构	103
3.2 构建政府绩效合同评估指标体系一级指标的思路	109
3.3 构建政府绩效合同评估指标体系二级指标的思路	116
3.4 构建政府绩效合同评估指标体系三级指标的思路	123
3.5 初步拟定的政府绩效合同通用型评估指标体系	129
第4章 政府绩效合同通用型评估指标筛选与权重设计	132
4.1 政府绩效合同通用型评估指标的实证筛选	132
4.2 政府绩效合同通用型评估指标的权重设计	144
第5章 戴明循环系统视角下的政府绩效合同评估体系运行分析	156
5.1 戴明循环系统视角下的政府绩效合同评估体系构成	157
5.2 P——政府绩效合同评估体系之规划	162



5.3	D——政府绩效合同评估体系之绩效工具实施·····	172
5.4	C——政府绩效合同评估体系之评估·····	186
5.5	A——政府绩效合同评估体系之结果运用·····	200
第6章	实现政府绩效合同治理的制度安排 ·····	208
6.1	政府绩效合同治理制度安排与新型合同文化重塑·····	208
6.2	政府绩效合同治理制度安排与行动者合作制度创新·····	217
6.3	政府绩效合同治理制度安排与管理组织机构优化·····	228
6.4	政府绩效合同治理制度安排与相关政府工具选择·····	238
第7章	结语 ·····	248
7.1	本书研究结论·····	248
7.2	本书的创新点与局限性·····	251
参考文献	·····	253

第1章 导论

本章主要在对选题由来、研究背景及研究意义进行阐述的基础上,界定政府绩效合同评估体系与制度安排研究的核心概念,并对政府绩效合同这一主题的国内外研究动态及发展趋势进行评述,据此明晰研究主旨及目标,提出本书研究思路、研究方法和技术路线,构建出基本研究框架。

1.1 研究问题的提出与研究意义

1.1.1 研究问题的提出

1.1.1.1 公共服务网络化趋势对政府合同治理能力提出了更高的要求

在20世纪初,等级式的政府官僚体制是用来提供公共服务和实现公共政策目标的主要组织形式,通过命令属下出色完成虽专业但无需判断力而只需要整齐划一的日常工作任务,公共管理者可以赢得喝彩和认可。^①现如今,这一“传统时代的信条”却遭遇到了前所未有的“无助”和抨击,呈现出公私边界日益模糊、社会各主体间依存度日益提升的发展态势。政府高级管理人员的核心职责已不再集中于管理人员和项目,而在于组织各种资源(常常不属于自己的资源),创造公共价值。政府机关、局、处和办公室作为直接服务供应者的作用已经越来越不重要了,更为重要的是作为一种公共价值的促动者。^②由此,政府角色也由公共服务的供应者转变为一个服

① [美]斯蒂芬·戈德史密斯,威廉·D 埃格斯.网络化治理:公共部门的新形态[M].孙迎春,译.北京:北京大学出版社,2008:6.

② [美]斯蒂芬·戈德史密斯,威廉·D 埃格斯.网络化治理:公共部门的新形态[M].孙迎春,译.北京:北京大学出版社,2008:7.



务催化者,^①承载着契约、自由平等及信任等理念的政府合同内涵也得到了新的演绎,将成为公共服务供给网络化中、政府和社会资本合作(Public-Private Partnership, PPP)改革中的核心要件。

从民营化大师对政府合同的大力推崇,世界各地掀起合同外包的浪潮到美国近几年来政府合同外包趋势的回落,又诱发了学界对公共服务外包两级分化的正反面的争论。抽身于这一二元对立、非此即彼的单纯性讨论,从政府合同属性来看,它必将成为打造高效政府、实现公共服务有效供给、推进PPP改革的核心要素。如美国政府通过合同这一载体与私人企业、非营利性组织之间的合作,实现了信息技术、废品收集、国防军事服务、科技开发等一系列公共服务的供给,政府合同相应成为了公共财政支出、提供公众所满意的公共服务的介质。我国自2013年11月十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次明确提出允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营以来,财政部作为第一责任人全面统筹推进PPP改革,各省市也结合自身情况积极探索推进PPP工作,据财政部PPP中心平台发布数据显示,自2013年推行PPP项目以来,截至2016年2月29日,全国各地共有7110个PPP项目纳入PPP综合信息平台,项目总投资约8.3万亿元,涵盖了能源、交通运输、水利建设、生态建设和环境保护、市政工程等19个行业。^②两年多时间,我国PPP项目发展迅猛,涉及投资金额巨大,而这些项目基本都以政府合同的形式进行特许经营、与社会资本展开合作。然而,公共服务外包有着“内生性”问题:承包者为了赚钱而罔顾公共机构的合同要求、罔顾公共利益,而公共机构往往由于缺乏时间、缺乏人手、缺乏专业方法来监督承包者的日常工作,这就使得公共服务外包常常走向失控。^③而强调绩效达成的政府合同恰能契合

^① Lester Salamon. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*[M]. New York: Oxford University Press, 2002.

^② 2016年第二届中国PPP融资论坛.中国PPP大数据[N/OL].http://www.cpppf.com.cn/NewsDetail_195.html[2016-03-21].

^③ 尚虎平.公共服务外包后政府如何监督——《PPP革命》一书的启示[N].学习时报.2016-05-26(A6).



合同外包、公共服务网络化的发展诉求,以此明晰项目责任、实时监控项目进度及实施效果。美国学者库珀(Phillip J.Cooper)就将政府合同问题比喻为“不可忽略300磅的大猩猩”,指出“合同的规模和范围意味着政府官员和公民都不能对它漠然视之”^①。通过20多年的发展,美国政府官员和学界逐步认识到政府合同治理能力的缺失阻碍了公共服务改革的实践与发展,政府合同由于缺乏明确、具体的测评体系方法及有效的监管方式,导致公共财政资源浪费。在2009年6月22日美国《航宇日报》中报道政府会计总署(GAO)最近完成的一份报告中称,由于担心信息的完整性,政府机构在授予合同的过程中没有给予以往业绩(past performance)因素以足够的重视。国防部在采用以往业绩准则的过程中存在的问题主要有:在所有合同额超过500万美元的合同中,82%缺乏足够的和详细的有关记录,68%的已往业绩报告是过期的,39%的已往业绩报告是一年后补上的。基于此,奥巴马表示将改革政府合同体系以体现合同绩效。尽管我国行政发展与西方相比,有自身一些特点和要求,但从以公交、医疗改革为缩影的公共服务改革历程,以及近两年来PPP迅猛的发展态势,同样也折射出处于网络化治理、大力推行PPP改革中的政府关键在于提升其合同治理能力的诉求,且需要从绩效层面准确把握政府合同管理的战略导向、价值取向,依托大数据公共信息平台,通过评价机制来衡量资金是否按协议与合法程序支出、资源是否得到了有效利用以及是否满足了公众期望,以避免合同转包后的政府责任缺失、资金浪费、偏离公共利益等现象。因此,从这个意义上说,要切实提高公共服务供给效益,充分发挥网络化供给效益,真正促使PPP发挥融资及供给成效,必须以政府具有良好的合同治理能力为先决条件,为此,立足于当前我国政府改革发展趋势,借鉴吸收西方政府合同管理经验、技术与方法,积极探索政府绩效合同理论、实施方法等,将有助于从绩效视角重塑政府合同管理理念,提升政府合同治理能力,提升公共服务合同达成效力,“为公众做个好交易”。

① [美]菲利普·库珀.合同制治理[M].竺乾威,译.上海:复旦大学出版社,2007:12.



1.1.1.2 政府绩效合同将成为推进中央地方政府大部制机构改革的有效政府工具

所谓大部制,是指在政府的部门设置中,为克服和解决政府职能交叉、政府多门、权责脱节等政府管理问题,将那些职能相近、业务范围雷同的事项、相对集中,由一个部门统一进行管理,从而达到提高行政效率、降低行政成本目标的一种行政管理模式。^①我国自党的十七大提出我国行政体制改革的重点是要“加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制”以来,大部制便成为了新一轮行政体制改革的核心主题。^②大部制作为一种特有的政府组织架构,是一种由核心化的行政决策中枢及其办事机构、综合化的政府组成部门、专门化的执行机构三个要素形成的政府组织架构,行政决策中枢重在实现对政府战略决策的领导权。^③随着中央国家机关2008年启动大部制改革,地方政府开始试水,如深圳市率先启动“大部制”改革,是继2003年“行政三分”深圳模式的再次上路,将原先46个政府工作部门减为31个、“瘦身”近1/3,80%的工作部门纳入整合范围,涉及的600多项行政审批事务减少近200项;继深圳之后,仅在珠江三角洲,佛山顺德区、广州市、珠海也都相继启动了“大部制”改革。2013年3月10日,随着国务院发布《国务院机构改革和职能转变方案》,又开启了新一轮实质操作阶段的大部制改革,具体为:实现铁路政企分开,将铁道部拟定铁路发展规划和政策的行政职责划入交通运输部,交通运输部统筹规划铁路、公路、水路、民航发展,加快综合交通运输体系;将卫生部的职责、国家人口和计划生育委员会的计划生育管理和服务职责整合,组建国家卫生和计划生育委员会;将国务院食品安全委员会办公室职责、国家食品药品监督管理局职责、国家质量监督检验检疫总局的生产环节食品安全监督管理职责、国家工商行政管理总局的流通环节食品安全监管职责整合,组建国家食品药品监督管理局等,此外,此次还组建国家新闻出版广播电影电视总局、重新组

① 汪玉凯.大部制改革:从“九龙治水”到“一龙治水”[N].北京日报,2007-12-18.

② 人民网.深圳“大部制”改革取得实质性进展[N/OL].<http://news.sohu.com/20091109/n268063775.shtml>[2009-11-9].

③ 宋世明.论大部门体制的基本构成要素[J].中国行政管理,2009(10):34-37.



建国家海洋局、重新组建国家能源局。^①历经两年半时间,中央政府大部制机构改革理念与具体思路已全面渗透到地方政府机构改革之中,如武汉市、长沙市、广州市等已基本完成市、区级政府机构改革,进行职能归并。据此,如何协同各职能、激励各子系统之间的合作绩效同样成为大部制机构改革由中央到地方、由宏观到微观纵深推进所不可回避的问题。

从行政生态及发展学的视角而言,大部制本源目的是寻求行政生态一职能一机构间的动态平衡,^②协同政府的不同层级和机构共同提供更为整体化的服务。但要使大部制本源目的得以实现,关键在于在大部制体系中如何使决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调;如何形成部门间的整体联动机制。更为确切地说,即各部门间职责权限该如何协调,部门行政首长与下属间张力该如何平衡,条与块之间的矛盾该如何调解,执行机构与决策机构应根据何种工具媒介进行管理,部门间应根据何种标准来实现彼此间的平等协商等,都成为各级地方政府贯彻中央改革精神,理性推进改革的破题关键,以避免出现部门间、首长与下属间的冲突与矛盾。比如,在英国大部制改革历程中,住房与城市事务大臣克罗斯曼所描述的“他为努力控制自己的部而同常务官的观点斗争的情况。在他看来,常务官之间存在一个关系网,在某些情况下,这个关系网能和英国首相和内阁作对,使之寸步难行”^③。换句话说,大部制改革对政府的协调能力提出了更高要求,而政府绩效合同的出现恰恰契合了这样一种发展导向,通过绩效合同标准设定,准确而客观地界定好各部门间、各工作岗位间的职责及绩效结果,通过一种平等协商的谋和过程,以绩效为导向,激发部门间凝聚力。如在深圳大部制改革中,就萌生了绩效合同理念,在“委”“局”机构之间最终将形成“行政合同制”,以此来考察绩效,实现行政权力间的相互制约;此外,已定于2010年所推行的事业单位绩效工资改革,同样呼唤一种协商评

① 新华网.国务院机构改革和职能转变方案[N/OL]. http://news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/10/c_114968104.htm[2013-03-10].

② 唐容.行政生态学视野下的大部制改革[J].湖北社会科学,2009(2):21-24.

③ [美]加布里埃尔·A 阿尔蒙德.比较政治学:体系、过程与政策[M].曹沛霖,等译.上海:上海译文出版社,1987:300.



估工具来客观鉴定岗位工作绩效,以此来确定绩效工资。因此,集标准测评、协商理念、绩效导向于一体的绩效合同理应成为此次改革的政府工具,以此激发部门活力。为此,深入探讨政府绩效合同的作用机理,构架出适应于政府组织间协同的绩效标准,合理配置公共资源,充分发挥其政府工具效应,以消除地方政府管理行为中的半自发性、盲目性和随意性,就成为政府机构改革及绩效管理领域新的研究主题。

1.1.1.3 政府绩效合同研究逐渐受到重视和关注,但仍处于“襁褓”时期

新公共管理运动所要努力寻求去解决的难题和政府与市民社会之间的关系有关。它的所有战略和策略都围绕加强政府能力、满足公民的意愿而展开。这场运动的成败取决于改革运动和该国的公共治理体系——它的政治机构、公共期待和市民社会——之间的深度整合。^①基于此,蕴含着绩效理念的,既可作用于政府外部关系又可作用于政府内部关系的政府绩效合同将成为政治机构、公共期待和市民社会的黏合剂。英国学者莱恩(Jan-Erik Lane)甚至将新公共管理界定为“一种使合同制成为公共部门中的沟通媒介的理论,新公共管理设计了一种合同制国家,在这个国家里,人事和其他资源都通过一系列的合同来管理,这些合同不仅涵盖了所有的雇佣关系,同时它们还被用来界定公共服务提供的目标与任务”^②。细化到具体研究领域,西方学者注重梳理政府合同与绩效、信任、资源专属性等之间的关系变量,提出了合同支出绩效模型、比较评估模型等;在研究方法上,侧重从经济学交易成本、博弈论的角度分析政府合同的绩效行为;在研究对象上,公立医院、垃圾处理、政府采购项目等公共服务合同是学者们聚焦的研究对象。^③在实践领域,新西兰政府在1994年的《财政责任法》中还规定政

① [美]Kettl F D.有效政府——全球公共管理革命[M].朱涛,译.上海:上海交通大学出版社,2005:5.

② [英]简·莱恩.新公共管理[M].赵成根,译.北京:中国青年出版社,2004:168.

③ 如: Alexander J A, Rundall T. Contract Management of Public Hospitals: An Assessment of Operating Performance[J]. Medical Care, 1985, 23(3): 209-219; Avi D, Sarah D, Herbert W. Expense Preference Behavior and Contract-management: Evidence from U.S. Hospitals[J]. Southern Economic Journal, 1997, 64(2): 542-554.



府须确认其财政目标并报告目标实现的结果。于是,政府制定并推出了财政预算的战略目标(SRA)和关键目标(KRA)。政府官员被要求从原先制定空泛的政策目标收缩到各政府机构可以达到的具体战略目标。这些战略决定各政府在未来3~5年内将致力于的一些战略领域。内阁界定战略目标,这些界定对内阁各部均具有约束力。然后依据这些战略目标进一步规定预算决策和合同中规定的总执行官们的具体工作目标——关键目标。^①英国政府同样将政府绩效合同理念渗入到公共管理活动当中,如战略目标、绩效目标和具体的绩效指标在政府部门与各部门所签订的公共服务协议(Public Service Agreement, PSA)中都有明确规定。

相比西方发达国家,我国对政府绩效合同的研究及实践相对滞后。近几年来,我国学者也逐渐意识到政府绩效合同的重要性,一方面正在消化吸收国外研究成果,另一方面也正在积极努力地对政府绩效合同进行探索性研究,并逐渐将实证研究方法融入到理论探析之中。在实践层面,地方政府部门开始注重合同制定及后续监管来规避采购、外包等合同风险。值得庆幸的是,某些政府部门已采用绩效合约的形式考核职员绩效。但是从政府绩效管理理论与实践、政府合同研究的成熟度来看,政府绩效合同的研究仍处于“襁褓”时期。突出体现在:从广义政府绩效管理理论的视角来看,政府绩效审计、绩效预算、绩效规制基本上自成体系,虽确立了其发展脉络、核心要素、运行机制及模式等,有一套较为完整规范的理论体系,但被誉为新公共管理治理模式——政府合同治理却没在绩效管理层面找到相应的发展路径。因此,政府绩效合同的理论框架体系亟待建构,研究内容有待深度整合,绩效指标有待进一步细化和标准化,而不是依附于合同外包、政府采购合同、合同起草/订立等子项目进行研究。正如美国学者库珀(Phillip J. Cooper)在《合同制治理》一书中所论及的“有关绩效管理的研究已有很多,但仍有很大的创新余地。绩效合同是一个急需新的创意和管理技巧的领域”^②。因此,试图对政府绩效合同内涵、政府绩效合同的核心

① [美]Kettl F D.有效政府——全球公共管理革命[M].朱涛,译.上海:上海交通大学出版社,2005:10.

② [美]菲利普·库珀.合同制治理[M].笠乾威,译.上海:复旦大学出版社,2007:114.



要素、绩效影响因素及评价标准等评估体系中核心因素进行探索性研究,以期回应现实需要,成为本书的研究主旨。

1.1.2 研究意义

1.1.2.1 理论价值

首先,可以进一步拓展政府(行政)合同研究的学科视野。论及政府合同研究,最为主流成熟的研究视域则是法学。从行政合同的衍生来看,其目的就是行政主体为实现行政目的而与公民、法人或其他组织之间基于意思一致而缔结的契约^①。行政法学者分别运用批判法学、法经济学、关系主义、经验主义及语境主义等理论,较为系统地探讨了政府(行政)合同的起源、概念、类型、范围、原则及订立程序等,也引导了地方政府偏向于从法学角度认知政府合同,注重程序与实体的合法性。传统主流的研究视角一方面强化了政府合同理论的深度,但另一方面却存有易于导致研究视角偏狭的倾向,致使公共管理学界对政府合同的关注相对较晚。而本书致力于从公共管理的学科体系出发,以绩效为主线,梳理政府合同向政府绩效合同发展的轨线,阐述绩效合同内涵,提炼出绩效合同评价标准,构建政府绩效合同评估体系框架。这为学者们从多学科视角认知政府合同提供了一种思维,也为充实和丰富政府合同理论研究提供了一种可供参考的素材。

其次,可以进一步充实公共管理学科的研究主题。公共管理学科是一个融合多学科知识及理论的交叉边缘性学科。陈振明教授根据公共管理的实践发展和现实需要,选择了政府改革与治理、公共政策的理论与实践、公共组织理论、政府工具作为中国公共管理理论近期亟待研究的四个重点领域。^②以政府绩效合同为研究对象,探析其在政府与公民、社会团体、私人组织等之间的多元合作、协商和伙伴关系中所扮演的角色及效用,探寻其在政府财政、采购、预算等环节中如何通过其机制效用的发挥以实现公平、效益,则正契合了政府改革与治理理论中的政府公共治理体系构建、政

^① 陈恺玲.行政法学[M].长春:吉林人民出版社,2006:243.

^② 陈振明,薛澜.中国公共管理理论研究的重点领域和主题[J].中国社会科学,2007(3):142.



府与第三部门管理、政府间关系等核心主题；而政府绩效合同的平等协商机制则有利于公共政策制定的民主进程；此外，政府绩效合同的绩效导向、合同约束机制、合同评价标准等则是公共组织理论中绩效管理理念、人力资源管理及领导权力约束等子主题的集合体；再者，正因为其具有典型的工具理性，如评估工具、约束效应、激励效应和实践指向等，意味着其将成为政府工具箱中不可或缺政府工具。以小见大，通过政府绩效合同认知公共管理学科主题，可有助于延伸拓展公共管理研究领域和主题。

最后，为逐步完善政府绩效管理学科体系提供了分析平台。对于一个学科体系的发展趋势来说，分化和整合是其学科拓展的两条途径。分化是在不改变总体思路的前提下的一项拓展性工作，是学科发展的必然过程，但分化还只是学科发展的第一阶段，分化有待于走向整合。^①于是，在持续发展的政府改革治理浪潮中，绩效管理的学科体系得到了有效整合，将绩效信息、绩效目标、绩效预算、绩效规制、绩效审计、绩效合同、绩效申诉、绩效评估等纳入研究框架中，从宏观层面勾勒出政府绩效管理的学科体系。同时，又由于绩效管理在根本上是一种关注工具、技术与方法的机制管理，^②受制于政府实践探索发展的状态，学科体系中各个子系统研究现状并不是同步协调发展的，绩效预算、绩效审计、绩效规制等业已从发展动因、控制模式、运作机制、实现路径等角度形成了较为系统化的研究框架。相对而言，政府绩效合同的研究似乎还处于雏形探索阶段，研究内容较为零散。因此，以新的变革时代为背景，总结梳理出政府绩效合同的内涵、特征，从绩效战略、绩效评估及结果导向层面探寻基本理论框架，将会有利于政府绩效合同子系统的构建，为实现各个子系统间研究领域的平衡发展及逐步完善宏观层面的政府绩效管理学科体系提供了分析平台。

1.1.1.2.2 实践意义

首先，体现了“科学发展观”和“国家治理现代化”的要义。从科学发展观的本质出发，其体系具有三个最为明显的特征，分别是：它必须能衡量一

① 卓越.比较政府与政治[M].北京:中国人民大学出版社,2004:19.

② 卓越.绩效评估:政府绩效管理系统中的元工具[J].公共管理研究,2008(6):207-217.



个国家或区域的“发展度”，即是否是健康、理性的发展；它必须能衡量一个国家或区域的“协调度”，即强调内在效率和质量的概念；它必须能衡量一个国家或地区的“持续度”，即更加注重从“时间维度”上去把握发展度和协调度。研究政府绩效合同，意味着以绩效为轴心，重新解读政府合同，使之具有绩效要义，使政府治理蕴含了科学发展观的理念，科学发展观中所蕴含的数量维（发展）、质量维（协调）及时间维（持续）则是对绩效要义最为凝练的概括。此外，政府绩效合同在主体参与多元性、平等性、积极性的基础上强调发展的理念，契合了国家治理现代化的共治、自治、强化治理能力的精髓。同时，研究政府绩效合同，关注政府部门间、政府与公民社会的协调机制，追求相互之间互动的健康性、稳定性、效益性、质量性及前瞻性，是对政府贯彻“科学发展观”及“国家治理现代化”的有力注解，有助于“科学发展观”和“国家治理现代化”从应然到实然的转化。

其次，为提升政府内外部管理绩效提供了一种行动策略。政府绩效是一个涵盖了政府内外部绩效协同发展的概念，针对政府外部绩效，尤其是在当下PPP改革作为一项重要的供给侧结构性改革措施，正在发挥积极的牵引作用并处于迅猛发展的形势下，突出表现在其提供的公共服务是否符合公众期望，是否回应了公众需求，是否有助于改善政府与公众的关系，在自由交换的市场行为中是否是公平交易，是否是诚信的主体，是否是私人企业、非营利性组织赖以信任的合作伙伴等。在这种外部绩效的塑造过程中，绩效合同担当着非常重要的角色，它是以一种契约的方式，经双方平等洽谈来达到激励对方行为的绩效标准及相应的正负强化激励措施，以改善传统政府单方面运用公权力而致使合作方成为附属行动方的行为，并能本着质量、效益、公众满意度等绩效目标来督促公共服务供给的绩效。而要提升政府外部行为绩效，就必须从根本性入手，即强化政府自身建设，例如：首先，可以用内部绩效合同来诊断公共部门结构的合理程度，在部门间绩效合同目标拟定时，就可发现组织目标的方向是否正确、是否为组织成员所接受，部门及岗位目标的实现度（数量、质量及效益）是否清晰，同时也可检验出组织管理层次与管理幅度间的合理程度，如信息沟通的通畅度、