

第 1 章

绪论

1.1 选题的背景和意义

1.1.1 选题的背景

地方政府公共事业管理绩效评价是一个国际公认的难题。绩效评价作为一种评价和改进政府公共事业管理绩效的治理工具，引起了世界各国政府的普遍关注，已成为现代公共管理研究的前沿课题。

(1) 西方国家政府公共事业管理绩效评价受到广泛重视和推广，但仍然处在襁褓时期。

20 世纪 70 年代末 80 年代初以来，为了应对经济全球化的猛烈冲击、国内环境的巨大变化，进而走出政府财政危机、管理危机和信任危机的困境，伴随着风起云涌的“新公共管理运动”，特别是由于高层领导人的大力支持和积极推动，英国、美国、欧洲大陆国家、澳大利亚、新西兰和日本等国相继掀起了政府管理创新浪潮。尽管各国政府管理创新的起因、议程、战略、策略以及创新的范围、规模、力度各有千秋，但都有一个共同的基本取向，即在公共部门引入市场竞争机制，运用商业管理的理论、方法和技术来提高公共部门管理水平及公共服务质量和绩效。绩效评价得到了极大的重视和

推广，以至西方学术界惊呼：现代“评价国家”正在取代传统的“行政国家”。

值得注意的是，在西方国家，“尽管人们对完善绩效评价越来越重视，但从目前的结果来看，绩效测量仍然处在襁褓时期”，“绩效测量在政府部门的使用是一种例外，而不是常态，我们还有巨大的潜力实施系统化的绩效测量、控制和报告制度，通过将绩效信息整合到政策和管理过程中去，从而提高政府绩效的责任性和回应性。”^①

(2) 我国政府公共事业管理绩效评价还处于初始阶段，具有半自发性、盲目性和随意性等特征。

绩效评价在企业部门已逐渐形成了一整套比较科学的测评体系。近年来，特别是随着公务员制度的深入实施和岗位责任制的深入推行，我国公务员考核已趋向普遍化、经常化和规范化。1998年12月初到1999年1月中旬，拥有570多万人口的特大城市沈阳举行了大规模的市民评议政府活动（见1999年1月29日《环球时报》），据说，还有一些城市也将开展市民（公民）对政府活动进行评议的活动，有些公共服务部门，也将通过公民评议来评价公共服务的绩效，从而充分体现公共服务部门为人民服务的精神，促进公共服务绩效的提高。早在1997年，福建省漳州市率先启动机关效能建设试点工程，在社会上引起强烈反响。2000年，福建全省全面铺开机关效能建设。机关效能建设从建构行政投诉中心发端，历经政务公开、政府审批制度改革、全面清理法规文件、政务超市等发展阶段。机关效能建设从理顺政府与社会、与公民的关系中寻求行政发展，以提高服务质量为核心，以公民满意为标准，以建构服务性政府作为基本导向。机关效能建设实际上就是公共部门绩效管理，或者说，就是富有中国特色的新公共管理运动。国务院总理温家宝2004年3月

^① Nyhan, Ronald & Hebert, 'Performance Measurement in the Public Sector: Challenges and Opportunity', *Public Productivity & Management Review*, V. 18, 1995.

5日在十届全国人大第二次会议上作政府工作报告时强调，要弘扬求真务实的精神，树立科学的发展观和正确的政绩观。这为科学评价领导干部绩效和准确评价公共部门业绩提出了总的指导思想。

我国公共部门和公共事业管理绩效评价还处于初始阶段，“还处在原始的手工业水平上”具有“半自发性”、“盲目性”、“随意性”、“单向性”、“消极被动性”和“封闭神秘性”等特征^①，还存在许多必须解决的重大问题：

地方政府公共事业管理绩效评价尚未形成制度。发达国家已将绩效评价作为政府机构的法定要求，并建立、健全了相应的评价机构。而我们国家对地方政府公共事业管理绩效评价，既没有明确的制度要求，也没有建立健全专门的评价机构，地方政府公共事业管理绩效评价尚处于自发、半自发状态。

地方政府公共事业管理绩效评价不规范。从评价内容到评价程序等，没有规范化，随意性大，以致评价中的不正之风和腐败行为难以避免。诸如不少大检查、大评比不仅没有取得良好的效果，而且应付检查、评比成为基层单位一个沉重的负担，以至于有的基层干部发出感叹：“冷不怕，热不怕，就怕上级来打岔；苦也干，累也干，就怕领导来添乱。”有的检查团成员索要礼品，收受贿赂；有的评价玩弄“数字游戏”，数字中的水分太多，搞“泡沫”政绩；等等，不能得出客观、公正、有权威的评价结论。由于评价内容不规范，以至于有的人投机取巧，颠倒黑白。如有的人把查办贪官多了说成是反腐败斗争取得了成绩，少了说成是廉洁自律取得了成绩；罚款数量多了说是加强管理取得了成绩，少了说是精神文明建设取得了成绩。这种反正都是成绩、横竖都有道理的做法，令人啼笑皆非，哭笑不得。

周志忍：《公共组织绩效评价——英国的实践及其对我们的启示》，载《新视野》1995年第5期。

地方政府公共事业管理绩效评价体系不科学。尚未建立和健全遵循国际惯例、适合中国特殊国情的包括评价原则、评价指标体系、评价模型、评价依据、评价技术与方法、评价程序等在内的完整有序、切实可行的地方政府公共事业管理绩效评价的理论、方法和实践体系；地方政府公共事业管理绩效评价还停留在“原始的手工业水平上”，缺乏系统的理论指导，具有较大的盲目性、随意性；所采取的一些有限评价不是流于形式就是由于突击运动式的大检查、大评比难以使政府绩效在不断评价反馈的基础上得到持续改进；同时，评价的方法多为定性方法，较少采用定量方法，导致评价结果不够科学。

有的地方政府公共事业管理绩效评价的导向不正确。不是把地方政府公共事业管理绩效评价作为提高政府管理水平的正面措施，而是作为消极防御的手段，当某一方面成为社会的热点、难点问题，才采取诸如大检查、专项调研、大评比等方式谋求改正。

(3) 我国地方政府公共事业的管理绩效评价与治理对策研究总体上还处于起步阶段，亟待加强。

尽管自 20 世纪 80 年代我国公共行政学恢复建立以来，周世述、夏书章、黄达强等早期行政学者为我国行政效率的理论研究做出了开拓性的贡献。学术界对影响行政效率的综合因素，诸如提高行政效率的途径、行政效率与公平的关系等问题给予了重视和关注，并取得了可喜的成果。不少学者对我国传统的行政效率研究方法提出了反思和批判，对地方政府公共事业管理绩效评价做了非常有益的新的探索。但是，从理论和实践的结合上系统研究地方政府公共事业管理绩效评价仍然还是一个新的重大课题。党的十六届三中全会第一次全面、系统地提出了“科学的发展观”和“正确的政绩观”。无论是实践科学的发展观还是实践正确的政绩观，都客观要求科学评价地方政府公共事业管理绩效，都客观要求系统、深入地研究地

方政府公共事业管理绩效评价。但总体来讲，目前对于政府公共事业管理绩效评价问题的研究还相当薄弱，亟待加强：

虽然有了一些零散的研究成果，但尚未进行系统的研究。

比较注重定性分析，但定量分析比较欠缺。

比较注重一般性的原则研究，但研究的相关性、针对性和可操作性不强。

停留在绩效评价的技术层面，对绩效评价的价值取向、制度安排及基于绩效评价结果的地方政府的公共事业的治理对策研究尚未引起高度的重视。

我多年来从事公共管理的研究、教学与实践工作。近年来，我越来越深刻地感到研究地方政府公共事业的管理绩效评价与治理对策是管理科学与工程研究和公共管理研究相结合的一个重要切入点、着力点和闪光点。于是，基于上述背景，根据自己已有的研究成果，2002年我申报国家自然科学基金项目——《县级政府管理模式创新研究》并获批准立项（02CZZ005）；2002年我主持的《政府绩效评估研究》被批准为湖南省社会科学基金“百人工程”项目（02BR19），本书的选题来源就是这两个研究课题。

1.1.2 选题的意义

从选题的背景中我们可以领悟到地方政府公共事业绩效评价研究的重要理论价值和实践意义。

(1) 有利于探索和构建我国地方政府公共事业管理绩效评价理论体系。

我国地方政府公共事业管理绩效评价理论可以借鉴工商管理领域的相关成果，但不能简单套用；我国地方政府公共事业管理绩效评价理论可以借鉴英美等国家的有关研究成果，但同样不能简单移植，更不能“全盘西化”。目前我国地方政府公共事业管理绩效评价

体系尚未构建、程序不规范、机制不健全、理论研究相当薄弱及其他诸多方面的局限，客观要求尽快切实加强地方政府公共事业管理绩效评价基本理论的研究，探索和构建有我国特色的地方政府公共事业管理绩效评价理论体系。

(2) 有利于地方政府管理与国际对接。

经济全球化、信息化，特别是加入 WTO，必然要求政府改革与管理创新适应国际规范的新要求，适应地方政府职能转换。20 世纪 70 年代末 80 年代初以来，英、美等 WTO 成员国伴随着“新公共管理运动”的兴起和发展，政府公共事业管理绩效评价得到了极大的重视和推广，并呈现出制度化、规范化和科学化的特点和趋势。我国地方政府公共事业管理绩效评价无论在理论研究上还是在实际运用上，都还刚刚起步，地方政府公共事业管理绩效评价及其研究存在的诸多问题，客观要求切实加强地方政府公共事业管理绩效评价的研究和应用，缩短与其他国家之间的差距，在更高的平台上“与狼共舞”。

(3) 有利于政府行政改革理论的创新和改革实践的深化。

近 20 多年来，英、美等西方发达国家特别关注政府内部的“管理问题”，把行政改革不断推向深入，成效非常明显。我国目前的行政改革更多地着眼于宏观的“体制层面”和“结构层面”，局限于政府机构数量的增加与减少及政府职能的调整与转变，关注的热点聚集在机构改革、职能转变及政府与企业、政府与社会的关系等问题上，对于微观层面的政府内部“管理问题”很少予以直接的关注和深入的研究。政府内部的“管理问题”没有与政府体制创新、机构改革、职能转变有机结合起来，缺乏一种有效的方法来评价政府改革之后的管理水平及改革的效果，因而也就更谈不上改进和提高政府的管理水平了。同时，对于地方政府公共事业管理绩效的评价习惯于定性分析，较少采用定量分析的方法，在具体评价过程中，不

仅指标体系不科学，评价信息不充足、不准确、含水量大，缺乏有效的评价方法和工具，而且社会对政府公共事业管理绩效的评价相当薄弱。因此，加强地方政府公共事业评价研究有利于找出一种有效的方法来评价政府公共事业改革之后的管理水平及改革的效果，有利于深化行政改革措施的顺利实施。

(4) 有利于地方政府树立科学的发展观和正确的政绩观。

党的十六届三中全会提出了科学的发展观和正确的政绩观。对于政府来说，正确的政绩观就是正确的绩效观。要落实正确的政绩观，就必须科学评价政府的绩效。近年来，一些领导班子和领导干部在政绩观上出现了一些偏差，尤为突出和严重的是，有的地方政府惟 GDP 马首是瞻，把 GDP 的增长作为评价政绩的惟一标准，忽视了经济、社会的全面、协调、可持续发展，忽视了对政府公共事业管理绩效评价。强调、凸现在过去的政府绩效评价的研究和实践中被忽略、有时甚至被否认的主要原则，切实加强地方政府公共事业管理绩效评价研究，纠正发展观、政绩观上存在的模糊的或错误的认识和不正确的做法，是地方政府树立和落实科学的发展观和正确的政绩观的必由之路。

1.2 国内外研究综述

1.2.1 国外研究综述

西方学者对地方政府公共事业管理绩效评价的理论研究是伴随着大规模的绩效评价实践的开展而逐渐兴起的。西方学者对公共事业管理绩效评价的研究主要集中在绩效评价的基本性质、地方公共事业管理绩效测量、公共部门管理绩效评价的应用及其治理等方面：

(1) 关于绩效评价的基本性质。

理查德·海克斯 (Richard Heeks) 认为，组织绩效既是一个多维

概念，也是一个动态概念，它随着时间和主体的变化而变化。组织的成功不仅取决于财政和经济因素，也取决于组织如何适应外部环境。他指出：组织需要对 3 个层级的绩效予以关注：即 Effectiveness “是否做了应该做的事”，Efficacy “采取的行动和方式是否有效”，Efficiency “资源的使用是否达到最小化”。这三者的重要性依次递减^①。夏夫里兹（Shafritz）和拉塞尔（Russell）则认为，绩效评价是组织中领导者的首要职责，它是对组织为达成目标所做努力的系统性整合。它是由对组织清晰和可测量目标的详细说明；系统利用组织绩效目标和标准对组织的产出进行评价；利用组织员工对组织绩效的评价使个人的努力与组织目标达成一致；利用绩效激励奖励员工的额外付出；整合组织人力资源；对目标达成程度、原因分析和改进分析进行回顾，以便为新一轮评价提供反馈信息。他们认为绩效评价可以应用于整个国家、地区、地方政府或特定公共企业或政府机构。^②

（2）关于地方政府公共事业管理绩效测量。

早在 1943 年，学者里德雷（Ridley）和西蒙（Simon）已开始公共事业管理绩效测量研究。在 20 世纪 50 年代至 70 年代间，公共部门绩效测量与计划绩效预算制度进行结合。在州政府层级，不少州政府则进行全州性的策略规划、绩效预算编制及绩效测量。在 International City/County Management Association（ICMA）的不断推动下，建立比较绩效测量联合体（Comparative Performance Measurement Consortium），收集了 40 余个地方政府在不同工作业务上的数据（Urban Institute and ICMA, 1997）。同时，哈佛大学肯尼迪政府学

^① Richard Heeks, *Reinventing Government in the Information Age: International Practice in IT-Enabled Public Sector Reform* London, New York: Routledge, 1999, 335.

^② Jay M. Shafritz, E. W. Russell, *Introducing Public Administration*, New York: Longman, 2000, 273.

院实施“美国政府创新项目”（1985）以推动识别和培育创新性和绩效政府的工作。锡拉丘兹（Syracuse）大学麦斯威尔（Maxwell）学院（1996，2000）、乔治梅森（George Mason）大学 Mercatus 中心（McTigue, Ellig, and Richardson, 2001）等对特定政府作了系统研究，同时进行了评价，公布了结果，引起了相当影响，并提出了绩效管理的 GPP 模型^①。如图 1-1 所示。

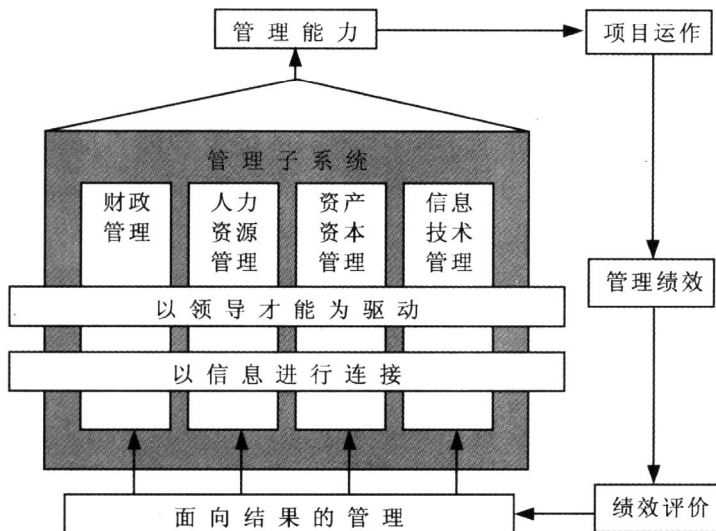


图 1-1 美国 Maxwell 学院 GPP 模型

(3) 关于地方政府公共事业管理业绩与质量测评。

国外学者对政府公共事业管理业绩与质量测评从不同的角度进行了研究。首先，他们从实证的角度总结了荷兰政府公共事业管理业绩测评经验。布拉姆·索比尔（Bram Sorber）从中央政府的角度描

吴建南：《政府绩效测量研究：体系框架与阶段进展》，公共部门绩效学术研究会交流论文。

述了对引入业绩测评系统所做的努力。尼科·莫尔 (Nico Mol) 探索了国防系统中通过业绩预算系统而卷入的业绩测评的执行问题。阿里·哈拉契米 (Arie Halachmi) 通过比较两种视角的差异找到了美国的一些差异对应, 即管理与预算厅 (the Office of Management and Budget, 简称 OMB) 的视角与途径与其他多个机构采纳的、相关于 1993 年政府业绩与结果法案 (Government Performance and Results Act, 简称 GPRA) 的比较^①。其次, 从业绩测评 (performance measurement) 与责任 (accountability) 的联系开始研究政府业绩与质量测评的一般性问题。卡拉汉 (Callahan) 与霍哲 (Holzer) 检验公民参与评估地方服务业绩的途径, 并探索这种参与的可能益处。比尔·沃 (Bill Waugh) 探索了测评妥当的紧急响应 (an emergency response) 的困难问题, 并研究确定多大的能力才算充分。在测评需要响应紧急事件的机构业绩中所涉及的问题复杂性是几个因素的函数。哈拉契米 (Arie Halachmi) 和格里 (Geri) 试图探索测量公共服务质量的一些重要问题。他们指出除了理论和方法论上的困难之外, 即包括那些诸如 SERVQUAL (Parsuraman, 1990) 使用工具的问题之外, 还存在有其他同样重要的问题, 并且涉及不同优先权和期望的多个利益分享者的存在。林奇 (Lynch) 和阿蒙 (Armond) 试图将我们期望的高质量公共服务所选择的一组问题或所关注的问题与目前关于政府中变化与伦理的讨论联系在一起。他们的部分结论是, 信息时代和虚拟组织的发展能够为所选团体的狭隘利益服务, 而不是服务于整个社会的利益, 这种情况可能是对民主的威胁。最后, 洛夫勒 (Loffler) 通过两方面的重要观察, 试图为三个国家的服务质量测评提供见解。阿斯顿 (Aston) 工商学院公共服务研究中心关注在测评地方政府业绩时, 使用“最优价值” (Best Value) 作为一种评估

^① Arie Halachmi (1997), “Government Reforms and Public Productivity: Do We Have All the Answers?” *Work Study* 46 (7) 233 ~ 245.

框架，使用“平衡计分卡”（Balanced Scorecard）在不同利益分享者之间进行对话和合作而得出的结论。^① 保罗（Paul B. K.）以孟加拉国为例，采取实证研究的方法对孟加拉国政府和非政府组织在救助1998年洪灾受害者时所表现出来的绩效进行对比发现，在有外来竞争的情况下，政府绩效高于非政府组织并且远高于以前的绩效。^② 凯瓦路热（Ken S. Cavalluzzo）考察了竞争、付费制度对政府公共服务效和质量的影响，认为竞争是提高政府绩效的有力工具。^③

（4）关于地方政府公共事业管理绩效评价的应用。

戴维·奥斯本（David Osborne）和彼得·普拉斯特里克（Peter Plastrik）对通过确定方向、明确目标，即实施核心战略以提高绩效的途径做了详细的论述。^④ 他们认为，凡是取得了高绩效的组织都是那些高度重视使命、组织目标及绩效等问题的组织。只有明确了组织使命、目标等问题，组织的其他努力才有正确的方向，提高效率的行动才有意义。许多学者从制度设计的角度来研究如何提高公共部门绩效。他们认为，集权和分权这两种制度本身并不能带来高绩效，而一种单一的制度形式在提供某种特定服务上往往不是一种有效的方法，只有弄清不同制度的优势并区别不同的服务类型，然后将二者进行匹配，才能实现高效。如迈克尔·麦金尼斯（Michael McInnis）就提倡一种混合的制度安排，对不同的公共服务领域或者

^① Arie Halachmi (1978), *Community Disaster: Implication for management Midwest Review of Public Administration* 12 (4) 71 ~ 279.

^② Pall B. K. Relief assistance to 1998 Flood Victims: a Comparison of the Performance of the Government and NGOs. *The Geographical Journal*. 2003, 169 (1): 75 ~ 89.

^③ Ken S. Cavalluzzo. Competition, Fee-for-service Requirements, and Government Performance: Evidence on the Federal Reserve. *Journal of Accounting and Public Policy*. 2002, 21 (4 ~ 5): 315 ~ 356.

^④ 戴维·奥斯本、彼得·普拉斯特里克：《摒弃官僚制：政府再造的五项战略》，北京：中国人民大学出版社 2002 年版，第 160 页。

同一服务的不同阶段和部分采取不同的制度设计，以达到公共服务的高效率。^① 史蒂文·科恩（Steven Cohen）和罗纳德·布兰德主张运用全面质量管理（TQM）来提高公共部门绩效。^② 一些学者主张通过实施合同承包来提高公共部门绩效。E.S. 萨瓦斯（E.S. Savas）用大量确凿的证据证明合同承包是最有效率的。^③ 他认为，合同承包给公众更多自由选择的机会，这种自由选择能够推动竞争，而竞争又能带来更多成本收益比较高的公共事业和公共服务。同时，他又认识到，虽然合同承包总体上要比政府直接提供服务效率高，但这并不意味着合同承包在每一个个案上都能体现出优越性。因此，事先认真研究和权衡潜在的收益，选择适当的服务领域并在竞争条件下审慎推行合同承包，签约后进行有效监测，都是成功的关键。夸姆鲁·阿兰（Quamrul Alam）和约翰·派秋（John Pacher）则以实证研究的方法研究了维多利亚州地方政府采取强制性竞争投标制度对地方政府结构和绩效的影响，认为目前全球都在将私营部门管理实践引入公共部门，采取招投标制度能够提高效率，减少运作成本，明确运作目标，更好地回应“顾客”需求以及提高公共产品和服务的质量。^④ 夏尔·德马什从申诉机制的途径对提高公共部门绩效进行了独特的研究。^⑤ 他把这种申诉机制称作“混合监督”，即设立具有一定独立性的机构，受理公众对于行政机构的申诉，对行政机构进行调

① 迈克尔·麦金尼斯：《多中心治道与发展》，上海：上海三联书店 2002 年版，第 329 页。

② 史蒂文·科恩，罗纳德·布兰德：《政府全面质量管理——实施指南》，北京：中国人民大学出版社 2002 年版，第 17~35 页。

③ E.S. 萨瓦斯：《民营化与公司部门伙伴关系》，北京：中国人民大学出版社 2002 年版。

④ Quamrul Alam, John Pacher. Impact of Compulsory Competitive Tendering on the Structure and Performance of Local Government Systems in the State of Victoria. *Public Administration and Development*. 2000, 20 (5): 359~371.

夏尔·德马什：《行政科学》，上海：上海译文出版社 2000 年版。

查、干预，以达到改善行政绩效和保护公民权益的目的。

国外学者对公共部门业绩评估、业绩管理政策制定者和市民的共同参与在公共部门绩效改善中的地位作了比较细致的阐述。政策制定者和市民参与业绩评估有助于公共部门经理将精力放在他们社区真正需要解决的问题上，市民的参与能够通过激励经理超越传统的产出指标，从而集中于生活质量和社区目标而增加业绩评估的影响。^① 让政策制定者和市民参与业绩评估的总体目的是建立一个持久的过程，市民在这个过程中评价市政府的业绩以使政府政策和服务反映社区的需求。政策制定者、市民和公共经理能够共同建立对市民和经理都有意义的业绩评估指标。当经理们吸纳市民的见解时，业绩评估的相对重要性增加。一般市民能够理解的有意义的指标，为市民提供了评价和改进政府工作的机会，也提供了政府服务怎样才能对社区的需要和侧重点负责的机会。尽管市民参与能通过让服务更多地响应市民的需要而最终改善市政府提供服务的程度和水平，但这个目的常常难以达到。虽然市民的参与通常会产生有效的政策及令人满意的公共部门，^②但这种参与却常常被认为是负担沉重、成本高昂和消耗时间。^③

传统行政管理的自上而下、金字塔形的等级制模式限制了市民参与业绩评估的作用。把市民排除在外而设计和执行业绩评估系统可能要容易一些，经理可以主宰什么该评估、怎样评估。尽管执行起来简便一些，但这样的业绩评估系统达不到目的，即无法明确究竟什么事对一个社区来讲最为重要。有效的市民参与业绩评估与公

^① Marc Holzer: 《公共部门业绩评估与改善》，张梦中译，载《中国行政管理》2000年第3期，第38页。

^② Stivers, C. (1990). "The Public Agency as a Polis: Active Citizenship in the Administrative State". *Administration and Society*, 22. (May). 86~105.

^③ Mitchell, J. (1997). "Representation in Government Committees". *Public Administration Review*. March/April, Vol.57. No.2, p.160~167.

共政策制定一样，均能获得实实在在的利益。托马斯（Thomas）在《公共决策中的公众参与》中指出，公众参与能够增加公共经理所制定政策的有效性。^①桑德森（Sanderson I）研究了经合组织（OECD）成员国的公共部门改革，发现这些国家构建了一种新的“公共治理”的模式，在这种模式下政府规模更适度，而且特别强调绩效管理。^②伯恩斯汀（David J. Bernstein）则选取了五个地方政府作为研究样本，这些政府均广泛应用绩效测量来支持对公共项目的监管，提升服务的绩效。^③

（5）国外研究的主要特点。

把地方政府公共事业管理绩效评价看作是一个完整、系统管理过程的一部分来研究，认为地方政府公共事业管理绩效评价是绩效管理过程的核心环节，把地方政府公共事业管理绩效评价与公共部门绩效管理过程的研究结合起来，而不是就地方政府公共事业管理绩效评价的研究来研究地方政府公共事业管理绩效评价。

主要基于具体问题和现实案例的研究，主要运用实证的研究方法，通过设计定量指标，来测量公共部门绩效高低和公共服务质量的好坏。

在研究具体对策建议上，积极主张将私人部门的各种先进管理方法和技术应用到其研究之中，从而形成其鲜明的研究特色。

1.2.2 国内研究综述

在我国，对效率的关注自古有之，到了20世纪90年代，随着绩

① Thomas, J.C. (1995). *Public Participation in Public Decisions*. San Francisco: Jossey-Bass.

② Sanderson I. Performance Management, Evaluation and Learning in 'Modern' Local Government. *Public Administration*. 2001, 79 (2): 297 ~ 313.

③ David J. Bernstein. Local Government Measurement Use to Focus on Performance and Results. *Evaluation and Program Planning*. 2001, 24 (1): 95 ~ 101.

效、绩效评价、政府业绩、政府生产力等理论范畴的出现，我国对政府效率的研究开始由效率研究向群体绩效研究。对于地方政府公共事业管理绩效评价的专门研究尚不多见，主要散见于政府绩效评价的研究之中。

(1) 对国外绩效评价实践和理论成果的介绍。

来自各个领域的学者从各自特有的角度出发，观察和思考当代西方蓬勃发展的公共部门绩效评价与管理运动，研究特定国家的公共部门绩效管理的改革实践。如周志忍、王庆兵和卓越对英国公共部门绩效评价实践的研究；吴志华、刘靖华和宋世明对美国公共部门绩效评价实践的研究；薛凯对新西兰公共部门绩效管理实践的研究等。即使同样是对单个国家公共部门绩效管理实践的介绍和分析，学者们也采取了不同的角度和方法，如王庆兵侧重于对英国公共服务领域政府提高绩效的最新发展趋势进行介绍；刘靖华着重介绍了美国政府通过信息化技术提高公共部门绩效；周志忍以英国政府的绩效评价的发展为对象进行研究；毕争、邢传对西方公共部门绩效评价的发展趋势进行研究；蔡立辉对西方国家政府绩效评价理论进行研究；等等。1999年初，中国行政管理学会与有关部门成立了联合课题组，课题组研究了公共部门绩效评价的国际实践及其特点和发展趋势，总结了我国政府机关绩效管理的发展现状，将我国各地在绩效评价方面的探索归纳为目标责任制、社会服务承诺制、效能监督和效能建设四种形式，并对每一种形式进行了详细介绍和比较分析。^①

(2) 对地方政府公共事业管理绩效评价性质的研究。

武玉英从语义探索法、逻辑推理、历史与逻辑相结合的方法三个角度，将行政效率概念的研究分为内部效率、整合效率和外部效

中国行政管理学会联合课题组：《关于政府机关工作效率标准的报告》，载《中国行政管理》2003年第3期。

率三个阶段。^① 我对行政效率、行政效能和行政效益的内涵及其相互关系作了系统分析，并对行政效益与经济效益、社会效益、行政速度的关系进行了比较深入的分析。^② 20世纪90年代中期以来，对行政效率的研究进入了观念整合和转型阶段。吴权伟认为：一是行政活动效率的价值内涵凸显，“公共性”的凸显是对20世纪70年代以前行政效率研究的一个反思；二是研究范畴发生了转变，即研究主体的更新（由探讨“行政效率”转向“政府效率”，将政府作为研究对象）和研究客体的更新（由“效率”转向“绩效”、“业绩”、“质量”）；三是研究方法更新，“投入—产出”的分析框架被“成本—收益”所替代，经济学理论特别是公共选择理论成为政府效率的主要研究方法。^③ 刘旭涛认为，可以通过一些研究方法，如技术效率研究方法、行为研究方法、配置效率研究方法、制度效率研究方法和综合研究方法等来提高组织效率。^④ 马春庆认为：“效率”理论混淆了不同社会政治制度条件下管理活动的本质区别；不包含价值判断，忽视了政府活动应体现的正义和善治；不能解决效率与公平的关系问题；单纯强调效率容易导致组织内部关系冷漠化，使机构僵化，缺乏活力。他通过介绍效能概念和目前效能建设情况，说明行政效能建设优于行政效率建设。^⑤ 我对政府绩效评价的性质如何界定、政府绩效评价的功能如何定位、政府绩效评价的发展如何把握、政府绩效评

武玉英：《关于行政效率的研究综述》，载《中国行政管理》2001年第3期。

彭国甫：《什么是行政效率》，载《中国行政管理》1986年第7期；《行政效益再探索》载1998年《湘潭大学学报》（哲学·管理学专刊）

吴权伟：《我国改革开放以来行政效率性质研究的综述》，载《福建行政学院学报》2001年第4期。

刘旭涛：《政府绩效管理：制度、战略与方法》，北京：机械工业出版社2003年版，第15页。

马春庆：《为何用“行政效能”取代“行政效率”——兼论行政效能建设的内容和意义》载《中国行政管理》2003年第4期。

价主体如何确定这四个基本问题进行了系统反思，提出了一系列观点。^①

(3) 对地方政府公共事业管理绩效评价价值取向的研究。

作者认为，价值取向是地方政府公共事业管理绩效评价体系和绩效评价行为的深层结构，是地方政府公共事业管理绩效评价之魂。价值取向对于稳定和变革地方政府公共事业管理绩效评价体系，引导和调整绩效评价行为具有十分重要的作用。马玉成从政治哲学角度综合分析了有关学者在这方面的研究成果，并概括出人们共存的几个基本价值取向——增长、公平、民主、秩序。鉴于此，在选择公共部门绩效价值标准上，应该在坚持增长这个价值标准的前提下，以公平作为内在的必要约束。^② 凌文铨从社会转型的角度提出政府职能的合理定位是政府绩效的基本价值选择，满足公众需求是政府绩效的根本价值选择，公共服务质量好坏是衡量政府绩效的重要标准，廉洁、高效、公正是政府绩效的价值追求。^③ 徐邦友指出满意原则是行政绩效评价的最终尺度，并指出了要处理好满意度评价中的几对关系。^④ 国家行政院校联合会 2000 年年会在公共事业管理效率研究方面取得了许多成果，与会专家认识到必须重视对承担公共服务提供的各类组织的协调和管理，要加强对政府的绩效评价，加强财政预算管理。同时还在公共行政的教育培训及行政绩效的价值选择、政府绩效评价机制等方面作了实质性的讨论。^⑤

彭国甫：《对政府绩效评价几个基本问题的反思》，载《公共行政》（人大复印资料）2004 年第 7 期。

② 马宝成：《试论政府绩效评价的价值取向》，载《中国行政管理》2001 年第 5 期。

林琼、凌文铨：《试论社会转型期政府绩效的价值选择》，载《学术研究》2002 年第 3 期。

徐邦友：《试析政府绩效评价的新取向》，载《浙江省委党校学报》2000 年第 3 期。

刘熙瑞、汪玉凯、刘旭涛：《履行政府职责，提高行政效率》，载《中国行政管理》2000 年第 11 期。