

经典教材系列

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

Measuring Performance in Public
and Nonprofit Organizations

公共与非营利组织 绩效考评：方法与应用

[美] 西奥多·H·波伊斯特 著

Theodore H. Poister

中国人民大学出版社

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

公共与非营利组织 绩效考评：方法与应用

[美] 西奥多·H·波伊斯特 著

Theodore H. Poister

肖鸣政 等 译

肖鸣政 校

图书在版编目 (CIP) 数据

公共与非营利组织绩效考评: 方法与应用/ (美) 波伊斯特著; 肖鸣政等译.

北京: 中国人民大学出版社, 2005

(公共行政与公共管理经典译丛. 经典教材系列)

ISBN 7-300-06418-3

I. 公…

II. ①波…②肖…

III. 社会团体, 非营利-管理

IV. C912.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 028223 号

公共行政与公共管理经典译丛

经典教材系列

公共与非营利组织绩效考评

——方法与应用

[美] 西奥多·H·波伊斯特 著

肖鸣政等 译

肖鸣政 校

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511239 (出版部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	河北三河市新世纪印务有限公司		
开 本	787×965 毫米 1/16	版 次	2005 年 7 月第 1 版
印 张	20.75 插页 2	印 次	2005 年 7 月第 1 次印刷
字 数	314 000	定 价	35.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

《公共行政与公共管理经典译丛》

总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于 20 世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展的新兴学科。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决实际问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为四个系列：（1）经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，内容涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共



财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。(2) 公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及到如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。(3) 政府治理与改革系列。自 20 世纪 80 年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。(4) 学术前沿系列。本系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，如新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：(1) 系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。(2) 权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。(3) 前沿性。反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

在半个多世纪以前，公共行政大师罗伯特·达尔 (Robert Dahl) 在《行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能够立刻予以普遍化，或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合，必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定”。的确，在公共行政与公共管理领域，事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。按照建设有中国特色的社会主义的要求，立足于对中国特殊行政生态的了解，以开放的思想对待国际的经验，通过比较、鉴别、有选择的吸收，发展中国自己的公共行政与公共管理理论，并积极致力于实践，探索具有中国特色的公共行政体制及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于 1999 年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方管理研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家教授参与了原著的推荐工作。中国人



民大学、北京大学、清华大学、厦门大学、中山大学、武汉大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本译丛的翻译工作。在此，谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

《公共行政与公共管理经典译丛》编辑委员会

2001 年 8 月

译者前言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

《公共与非营利组织绩效考评——方法与应用》一书介绍了考评公共和非营利组织绩效的各种有效方法与大量应用案例，是西奥多·H·波伊斯特教授近期研究的一本佳作。西奥多·H·波伊斯特是佐治亚州立大学安德鲁·杨政策研究学院的公共管理专业教授，其特点是集教学、研究与应用推广于一身。他特别关注绩效考评方法和管理方面的挑战性问题的研究，他主持并参加了宾夕法尼亚州和佐治亚州某些机构的绩效考评项目研究，这些机构包括一些地方政府和非营利组织，如美国疾病控制中心和交通研究部门。

本书比较完整地论述了以下三个方面的问题：

1. 什么是公共部门的绩效考评？
2. 如何设计与实施公共部门的绩效考评？
3. 如何把公共部门的绩效考评运用于实际，以提



高我们管理工作的效率与效果?

因此,本书比较全面地说明了如何进行公共与非营利组织的绩效考评,阐述了部门绩效指标设计的各种方法及其面临的挑战,强调绩效考评的工作应该与管理相衔接,强调需要我们首先确定绩效考评的目的,进而以此来设计整个考评系统,介绍了绩效考评系统在公共部门与非营利组织管理实践中的各种应用案例。

本书由四篇组成。第1篇主要介绍绩效考评是什么,以及在公共和非营利机构中如何设计和实施绩效考评。

第2篇主要介绍公共部门绩效考评的各种方法与技术,共6章。

第3篇是应用,主要介绍公共部门绩效考评方法在不同类型的公共部门管理实践中的应用情况,共5章。

第4篇是总结。这也是本书的最后一章,主要介绍绩效考评的设计和实施过程中可能遇到的问题以及相关对策。

绩效考评有个人绩效考评、部门绩效考评与组织绩效考评之分,它是管理过程中非常难做而又十分关键的一项日常工作。曾经有人把它称之为世界性的难题。在我国管理学界,关于个人绩效考评的著作已经比比皆是,但是关于部门与组织整体绩效考评的专著,目前还很少见到,公共部门的绩效考评著作就更少见到了。即使是在美英等发达国家,要找到一本系统深入地论述公共部门绩效考评的专著,也非常困难。

因此,本书出版的作用,对于我们广大管理学专业的人员来说,是显而易见的。本人长期以来一直比较热衷于个人绩效的考评研究与应用,但是对于部门绩效考评方面的研究也非常感兴趣。在理论研究与管理咨询的实践中,我们深深地感受到部门与组织绩效考评的重要性。个人的绩效考评,如果离开了部门与组织的绩效考评,将变得十分盲目而没有意义。部门与组织的绩效考评既是个人绩效考评的出发点,又是个人绩效考评的归宿。个人绩效考评应该为提升部门与组织的绩效服务。然而,部门与组织的绩效考评也应该延伸与落实到个人绩效考评中来。否则,我们的绩效管理 with 考评,很可能将是半截子工程。绩效考评是一个系统,包括个人、部门与组织三个层面。它们相互联系、相互促进和相互支持。

本书所介绍的绩效考评方法与技术,既可以应用于部门的绩效考评,也可以应用于组织的绩效考评。



本书的特点是系统、完整、具体、实用。对于我国即将进行的公共部门的绩效管理和事业单位的企业化改革,具有十分重要的参考价值。正如本书作者所说,本书特别适合于公共部门、非营利组织的管理者和职业经理、项目管理者、职业咨询师与研究工作者,尤其适合作为高等院校行政管理专业师生的教学参考。

本书的翻译是集体劳动的结晶。为了尽可能地做好翻译工作,本书先后进行了初译、校译与审校三道工序。孙聆、李安、安真真、饶伟国、吴生志、张劼、王慧颖、郭春潮、刘李豫等参加了初译工作,澳门的余焯和、张相林、安真真与白静参加了校译工作,最后由我全面审校。全书基本按照原文翻译,仅在书名、章节标题与极少数地方,根据汉语习惯做了适当修饰。由于公共部门与非营利组织的绩效考评在国外也是刚开始不久,许多表述还不够通俗,加上译者水平有限,在审校过程中,我深感译本中一些词句表述难尽其意或者未尽其意。书中的缺点与错误之处,谨请读者批评指正。在本书的翻译过程中,刘晶同志做了关键性的工作,她及时提供了原著,朱海燕同志为本书的编辑付出了辛勤的劳动,孙聆、安真真、张相林与余焯和做了较多的工作,对于以上各位的帮助,在此深表感谢。

如果读者在阅读过程中发现问题或者对公共部门绩效考评有什么想法,欢迎及时联系,我们将十分感谢。通讯地址如下:

服务单位: 北京大学政府管理学院

北京大学人力资源开发与管理研究中心

研究方向: 人力资源开发与管理, 公共管理

单位地址: 北京市颐和园路5号, 北京大学政府管理学院大楼内

电 话: 010-62751641, 51988218

邮 编: 100871

电子邮箱: xmingzh@pku.edu.cn, xmingzh@263.net

肖鸣政

2005年1月31日

献给我的儿子，罗伯特·C·波伊斯特，
一个“绩效”一直不错的好孩子

前言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

在最近的几年里，政府部门的绩效考评得到了真正的实施，非营利部门的绩效考评也开始开展起来。尽管绩效考评的观念已经兴起了相当一段时间，但是直到最近几年，绩效考评在公共部门和非营利机构中才得到空前的重视与巨大的发展。它所产生的影响主要集中在以下两个方面：（1）政府、媒体和公众的工作责任感不断增加；（2）管理者和公共机构致力于提高绩效、关注工作结果与积极工作的承诺不断增长。增加责任感和改进绩效两个方面的承诺，体现在 1993 年《政府绩效与成果法案》当中，也体现在联邦层面，体现在以工作结果为立法导向的大部分州政府以及一些地方权力机构中。 xV

因此，许多部门及其负责人都热衷于在政府部门使用绩效考评，包括立法机关本身、其他民选官员、首席



xvi 执行官员或行政首脑、高层政府部门、管理者和员工、客户和委托人，以及相关职能组织。在非营利部门，董事会、管理者和员工、志愿者、客户和顾客、赞助集团，以及基金组织都致力于有效地运用绩效考评来改善管理，制定决策，提高绩效，增强责任感。因此，在过去的几年当中，绩效考评系统在政府和非营利部门得到了广泛的运用，运用的范围从那些在部门内部使用的系统，到那些在网站上维护并可以面向公众的考评系统。

益 处

尽管政府似乎已经采用了许多管理方法，而这其中不少方法都是“昙花一现”，然而人们对绩效考评的兴趣却一直没有减弱的迹象。这是因为绩效考评的运用可以给人们带来不可辩驳的逻辑结果，即如果运用绩效考评来监控政府机构，使其围绕考评目标及其路线发展，进而完成那些确保成功的必要的指标，那么，这些机构都很有可能达到它们的目的和目标。相反，没有绩效考评的管理方案或管理机构很可能是盲目运行的，并且没有恰当的技术方法来表明机构事业的发展方向。

绩效考评系统在有效的设计和实施以后，就能为管理者提供控制其组织的一套工具，以及为政府和基金机构提供一个能够产生各种期望产品的机制。绩效考评是许多以结果为导向的管理方法的重要组成部分，包括战略管理、基于结果的预算、绩效管理系统、流程优化、绩效合约和员工激励系统。而且，绩效考评产生的数据可以支持更加周全的决策制定。通过对产出、生产力、效率、效果、服务质量和客户满意度等绩效指标的考评，我们能够得到各种信息，这些信息的有效提供可以帮助公共部门和非营利组织更好地进行管理，更加有效地运作。这些信息也有助于管理者奖励成功的做法，并纠正不当行为，从而避免重蹈覆辙。

通过绩效考评，政府本身或者高层管理者可以把对整个组织的注意力都集中在要优先处理的问题上，并且绩效考评也能作为真正实现绩效改进的催化剂。也就是说，在别的任何条件都不变的情况下，管理者和员工都趋向于按照绩效指标行动，因为他们宁愿在确定的指标面前“看起来很好”而不是不怎么样。因此，配置适当的绩效考评可以促使管理者和员工



更加努力地工作，更加迅速地达成组织的目标和目的。最后，利用考评系统，组织还可以把产生的结果传递给那些外部的公民和内部的职员，从而帮助组织解释一些情况，比如向政府提出的预算需求或者向基金机构提出的申请。

挑 战

然而，绩效考评的上述好处并不会自动实现，而是需要我们对绩效考
xvii
评系统的精心设计。绩效考评系统的有效设计和实施是一件非常具有挑战性的事情，这些挑战来自方法上的一系列问题以及管理组织的和制度上的变革。尽管许多公共和非营利机构已经存在运作良好的系统，但是有些机构在没有完成它们的考评工作之前就放弃了，也有些机构在发现系统不是特别有用或者仅仅是没有很有效地运用它时，就停止了考评系统的运行。这些情况经常发生，主要是由于考评系统没有针对特定的服务目的进行设计，或者考评系统所建立的承诺机制和所需要的有效运用的条件方面没有得到有效的保证与实施。

尽管公共管理领域关于绩效考评的文献不断增加，在非营利组织管理领域中这方面的文献也不少，但是，比较完整和详细地解释如何开发考评系统的资料却很少，解释考评系统如何运行的资料也很少。本书的目的就是帮助公共和非营利组织的管理者有效地设计和实施绩效考评系统。尽管我们有责任向政府和高层当局提供一定的帮助，但是本书主要还是针对公共组织中部门层面的绩效考评，致力于帮助公共和非营利组织管理者更加有效地运用绩效考评来管理它们的项目，并且更加有效地运作。

内容简介

本书力图完整地说明如何进行公共组织中部门的绩效考评，强调部门绩效指标设计的方法及其面临的挑战，强调绩效考评的组织应该与管理相衔接，强调需要我们首先确定绩效考评的目的，并且进而以此来设计考评



xviii

系统。事实上，这种方法的惟一特征是众所周知的事实，即大多数有效的考评系统都不是单独设计和实施的，而是与其他管理和决策过程联合设计和实施的，比如与计划、预算以及对管理者 and 员工的工作指导和控制相联系。例如，在设计上，一个支持战略性规划过程的考评系统，将会与用来分析操作问题和跟踪质量改进的考评系统有很大的不同，尽管有许多开发绩效考评的通用程序都可以用来开发这些考评系统，但是如果在设计的时候没有明确目的并量体裁衣般地开发系统，以收集达到管理目标所需要的各种信息，就会严重地影响到我们成功实现管理目标的可能性。

因此，本书由四篇组成。第1篇是公共和非营利组织绩效考评的管理概述。第1章是关于绩效考评的引言部分，介绍了绩效考评运用的演进过程、以结果为导向的考评方法，以及考评系统可以支持的各种管理功能。第2章介绍了在公共和非营利机构有效地设计和实施绩效考评系统的全过程。

第2篇是本书的核心。它包括的各个章节都具体地介绍了在绩效考评系统开发过程中可能遇到的许多技术上的难题：如何界定所要考评的绩效结果和相关绩效标准，如何紧扣管理目标和目的进行考评，如何确定和评价绩效考评的价值，如何分析和报告绩效考评的相关数据，以及如何在考评系统运行过程中处理数据。

第3篇包括5章，主要聚焦于如何开发与实施绩效考评系统，以支持特定的管理和决策过程，比如战略规划与管理、预算、绩效管理、流程优化和标杆比较等。同时，对于每一个过程中特定的难题和独特特征，这些章节中都有特别的强调。

第4篇也是本书的最后一章，它回顾了设计和实施考评系统的整个过程，介绍了管理者在开发这样的系统时经常遇到的问题，并且介绍了在公共和非营利组织中成功地实施考评系统的一些战略。

适合的读者

本书主要适合两类读者。首先，适合于在公共机构、非营利组织和基



金会的各个管理层面的管理者和职业经理，他们经常会参与绩效考评系统的开发，并且常常需要寻找进行这些工作的指导性意见。本书可以帮助他们选择开发哪种类型的系统，并帮助他们有效地设计和实施这种系统。内部和外部的项目工作评价者，以及其他职业咨询师将会发现这本书的特别价值。

其次，许多大学的学位课程都向研究生提供专业教育，在他们的课程中强调公共管理和绩效考评。这些课程除了公共组织和非营利部门管理以外，还包括工作计划、公共政策和工作评价。无论他们把本书用作教材还是用作辅导读物，在这些领域的不同课程中的学生和老师都会发现，本书是了解问题的有效来源，通过它可以了解在公共和非营利部门运用绩效考评的前景。本书也可以用于研究生课程的某些特殊分支领域，比如健康政策或教育行政领域，在这些领域当中，绩效考评也是一个十分重要的问题。

xix

致 谢

本书的写作花费了我不短的一段时间，在开始着手这项研究工作之前，我连续几年参加了一系列关于绩效考评的讨论会。在这个过程中，许多人都给我提供了开发绩效考评系统的机会，或者作为我的老师让我有机会分享他们关于设计、实施和运用绩效考评方面的知识和经验，这对本书的写作作出了直接或间接的贡献。

在这些人当中，许多都是我多年的朋友，包括托马斯·D·拉森 (Thomas D. Larson)，宾夕法尼亚州前任交通秘书长和联邦公路管理机构的前任行政长官；小理查德·H·哈里斯 (Richard H. Harris Jr.)，宾夕法尼亚州交通部优秀绩效创建中心的主任；小乔·鲁滨逊 (Joe Robinson Jr.)，宾夕法尼亚州交通部绩效改进和大众汽车分部的主任；戴维·马戈利斯 (David Margolis)，宾夕法尼亚州交通部财政管理司主任；小威廉·E·尼科尔斯 (William E. Nichols Jr.)，宾夕法尼亚州威廉斯波特交通司 (WBT) 的一般管理者；凯文·基尔帕特里克 (Kevin Kilpatrick)，威廉斯波特交通司的计划和审批行政长官；詹姆斯·莱尔 (James Lyle)，佐治亚州行政服



务部的前任业务流程改进部主任和佐治亚州公共电视广播事业部的现任执行总裁；杰拉尔德·吉勒特（Gerald Gillette），佐治亚州儿童抚养执行办公室首席操作分析师；特里·莱思罗普（Terry Lathrop），北卡罗来纳州夏洛特交通部的前任名誉主任；已故的帕特里克·马尼恩（Patrick Manion），亚利桑那州菲尼克斯市的前任名誉市长；斯图尔特·伯曼博士（Dr. Stuart Berman），疾病控制中心性传播疾病预防分部的流行病学和监督科主席；伯尼·本森（Bernie Benson），美国红十字会分会信息管理官员；梅格·普兰兹（Meg Plantz），美国联合协会考评委员会副主席；以及萨尔·阿莱莫（Sal Alaimo），佐治亚州西北部童子军顾客调查委员会结果考评管理者等。除此以外，佐治亚州立大学公共行政部的研究生课程中的许多学生也花了几年时间来参加几个专门的考评方案，这些方案被旧金山和华盛顿评价协会采用了，政府机构也参加进来，提供了关于如何成功地解决绩效考评的问题、挑战和战略的进一步见解。

我还想向马莎·马丁（Martha Martin）表达我的感谢，她是新近退休的佐治亚州立大学公共行政和城市研究部的资深秘书，因为她在对这本书各章节反复修改的过程中，给了我耐心的、专注的和非常专业的帮助。另外，我还想向我的妻子莫莉·波伊斯特（Molly Poister）表达我深深的谢意，她一直乐意为我准备丰盛的饭菜，不辞劳苦地为我承担了一切家务，让我充满持久的愉快和干劲。

特别感谢

最重要的是，我想向朱丽娅·梅尔克斯（Julia Melkers）提供的特别帮助致谢，她是我的朋友和我在佐治亚州立大学原来的同事，她目前在芝加哥的伊利诺伊州立大学公共行政学院工作。她帮助我进行成本预算和数据处理，执笔撰写了第6章，并对其他章节的手稿提供了反馈信息，此外，朱丽娅还帮我构思了本书的写作计划，并协助我完成了本书。她全力以赴的协作对于拓宽本书的视野和重要主题的确定有着无可比拟的贡献，这些主题在很多时候都是经过她精心的加工后变得浅显易懂的。在此，我深深地感谢她的投入、她本人的支持和她对本书的巨大贡献。



然而，作为作者，我将永远对书中任何的错误、冗长或不当的解释独立承担责任。

西奥多·H·波伊斯特

于佐治亚 罗斯韦尔

2003 年 3 月