

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

 全国博士后管理委员会

中国地方政府绩效管理研究

——以深圳的实践为例

Research on Performance Management of Local
Government in China
—A Case of Shenzhen Practice

朱衍强 著



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

013069668

D625
115

中国地方政府绩效管理研究

——以深圳的实践为例

Research on Performance Management of Local
Government in China
—A Case of Shenzhen Practice

朱衍强 著



D625
115



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

832030310

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方政府绩效管理研究/朱衍强著. —北京: 经济管理出版社, 2013. 5
ISBN 978 - 7 - 5096 - 2479 - 1

I. ①中… II. ①朱… III. ①地方政府—行政管理—评价—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 104868 号

组稿编辑: 宋 娜
责任编辑: 宋 娜 于江红
责任印制: 黄 铄
责任校对: 张 青

出版发行: 经济管理出版社
(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn
电 话: (010) 51915602
印 刷: 北京广益印刷有限公司
经 销: 新华书店
开 本: 720mm × 1000mm/16
印 张: 23.75
字 数: 389 千字
版 次: 2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 2479 - 1
定 价: 108.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

编委会及编辑部成员名单

(一) 编委会

主 任：李 扬 王晓初

副主任：晋保平 张冠梓 孙建立 夏文峰

秘书长：朝 克 吴剑英 邱春雷 胡 滨 (执行)

成 员 (按姓氏笔画排序)：

卜宪群	王 巍	王利明	王灵桂	王国刚	王建朗	厉 声
朱光磊	刘 伟	杨 光	杨 忠	李 平	李 林	李 周
李 薇	李汉林	李向阳	李培林	吴玉章	吴振武	吴恩远
张世贤	张宇燕	张伯里	张昌东	张顺洪	陆建德	陈众议
陈泽宪	陈春声	卓新平	罗卫东	金 碚	周 弘	周五一
郑秉文	房 宁	赵天晓	赵剑英	高培勇	黄 平	曹卫东
朝戈金	程恩富	谢地坤	谢红星	谢寿光	谢维和	蔡 昉
蔡文兰	裴长洪	潘家华				

(二) 编辑部

主 任：张国春 刘连军 薛增朝 李晓琳

副主任：宋 娜 卢小生 高传杰

成 员 (按姓氏笔画排序)：

王 宇	吕志成	刘丹华	孙大伟	陈 颖	金 烨	曹 靖
薛万里						

序 一

博士后制度是 19 世纪下半叶首先在若干发达国家逐渐形成的一种培养高级优秀专业人才的制度，至今已有一百多年历史。

20 世纪 80 年代初，由著名物理学家李政道先生积极倡导，在邓小平同志大力支持下，中国开始酝酿实施博士后制度。1985 年，首批博士后研究人员进站。

中国的博士后制度最初仅覆盖了自然科学诸领域。经过若干年实践，为了适应国家加快改革开放和建设社会主义市场经济制度的需要，全国博士后管理委员会决定，将设站领域拓展至社会科学。1992 年，首批社会科学博士后人员进站，至今已整整 20 年。

20 世纪 90 年代初期，正是中国经济社会发展和改革开放突飞猛进之时。理论突破和实践跨越的双重需求，使中国的社会科学工作者们获得了前所未有的发展空间。毋庸讳言，与发达国家相比，中国的社会科学在理论体系、研究方法乃至研究手段上均存在较大的差距。正是这种差距，激励中国的社会科学界正视国外，大量引进，兼收并蓄，同时，不忘植根本土，深究国情，开拓创新，从而开创了中国社会科学历史上最为繁荣的时期。在短短 20 余年内，随着学术交流渠道的拓宽、交流方式的创新和交流频率的提高，中国的社会科学不仅基本完成了理论上从传统体制向社会主义市场经济体制的转换，而且在中国丰富实践的基础上展开了自己的

伟大创造。中国的社会科学和社会科学工作者们在改革开放和现代化建设事业中发挥了不可替代的重要作用。在这个波澜壮阔的历史进程中，中国社会科学博士后制度功不可没。

值此中国实施社会科学博士后制度 20 周年之际，为了充分展示中国社会科学博士后的研究成果，推动中国社会科学博士后制度进一步发展，全国博士后管理委员会和中国社会科学院经反复磋商，并征求了多家设站单位的意见，决定推出《中国社会科学博士后文库》（以下简称《文库》）。作为一个集中、系统、全面展示社会科学领域博士后优秀成果的学术平台，《文库》将成为展示中国社会科学博士后学术风采、扩大博士后群体的学术影响力和社会影响力的园地，成为调动广大博士后科研人员的积极性和创造力的加速器，成为培养中国社会科学领域各学科领军人才的孵化器。

创新、影响和规范，是《文库》的基本追求。

我们提倡创新，首先就是要求，入选的著作应能提供经过严密论证的新结论，或者提供有助于对所述论题进一步深入研究的新材料、新方法和新思路。与当前社会上一些机构对学术成果的要求不同，我们不提倡在一部著作中提出多少观点，一般地，我们甚至也不追求观点之“新”。我们需要的是有翔实的资料支撑，经过科学论证，而且能够被证实或证伪的论点。对于那些缺少严格的前提设定，没有充分的资料支撑，缺乏合乎逻辑的推理过程，仅仅凭借少数来路模糊的资料和数据，便一下子导出几个很“强”的结论的论著，我们概不收录。因为，在我们看来，提出一种观点和论证一种观点相比较，后者可能更为重要：观点未经论证，至多只是天才的猜测；经过论证的观点，才能成为科学。

我们提倡创新，还表现在研究方法之新上。这里所说的方法，显然不是指那种在时下的课题论证书中常见的老调重弹，诸如“历史与逻辑并重”、“演绎与归纳统一”之类；也不是我们在很多论文中见到的那种敷衍塞责的表述，诸如“理论研究与实证分析的统

一”等等。我们所说的方法，就理论研究而论，指的是在某一研究领域确定或建立基本事实以及这些事实之间关系的假设、模型、推论及其检验；就应用研究而言，则指的是根据某一理论假设，为了完成一个既定目标，所使用的具体模型、技术、工具或程序。众所周知，在方法上求新如同在理论上创新一样，殊非易事。因此，我们亦不强求提出全新的理论方法，我们的最低要求，是要按照现代社会科学的研究规范来展开研究并构造论著。

我们支持那些有影响力的著述入选。这里说的影响力，既包括学术影响力，也包括社会影响力和国际影响力。就学术影响力而言，入选的成果应达到公认的学科高水平，要在本学科领域得到学术界的普遍认可，还要经得起历史和时间的检验，若干年后仍然能够为学者引用或参考。就社会影响力而言，入选的成果应能向正在进行的社会经济进程转化。哲学社会科学与自然科学一样，也有一个转化问题。其研究成果要向现实生产力转化，要向现实政策转化，要向和谐社会建设转化，要向文化产业转化，要向人才培养转化。就国际影响力而言，中国哲学社会科学要想发挥巨大影响，就要瞄准国际一流水平，站在学术高峰，为世界文明的发展作出贡献。

我们尊奉严谨治学、实事求是的学风。我们强调恪守学术规范，尊重知识产权，坚决抵制各种学术不端之风，自觉维护哲学社会科学工作者的良好形象。当此学术界世风日下之时，我们希望本《文库》能通过自己良好的学术形象，为整肃不良学风贡献力量。

李扬

中国社会科学院副院长
中国社会科学院博士后管理委员会主任

2012年9月

序 二

在 21 世纪的全球化时代，人才已成为国家的核心竞争力之一。从人才培养和学科发展的历史来看，哲学社会科学的发展水平体现着一个国家或民族的思维能力、精神状况和文明素质。

培养优秀的哲学社会科学人才，是我国可持续发展战略的重要内容之一。哲学社会科学的人才队伍、科研能力和研究成果作为国家的“软实力”，在综合国力体系中占据越来越重要的地位。在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴的历史进程中，哲学社会科学具有不可替代的重大作用。胡锦涛同志强调，一定要从党和国家事业发展全局的战略高度，把繁荣发展哲学社会科学作为一项重大而紧迫的战略任务切实抓紧抓好，推动我国哲学社会科学新的更大的发展，为中国特色社会主义事业提供强有力的思想保证、精神动力和智力支持。因此，国家与社会要实现可持续健康发展，必须切实重视哲学社会科学，“努力建设具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学”，充分展示当代中国哲学社会科学的本土情怀与世界眼光，力争在当代世界思想与学术的舞台上赢得应有的尊严与地位。

在培养和造就哲学社会科学人才的战略与实践上，博士后制度发挥了重要作用。我国的博士后制度是在世界著名物理学家、诺贝尔

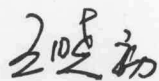
尔奖获得者李政道先生的建议下，由邓小平同志亲自决策，经国务院批准于1985年开始实施的。这也是我国有计划、有目的地培养高层次青年人才的一项重要制度。二十多年来，在党中央、国务院的领导下，经过各方共同努力，我国已建立了科学、完备的博士后制度体系，同时，形成了培养和使用相结合，产学研相结合，政府调控和社会参与相结合，服务物质文明与精神文明建设的鲜明特色。通过实施博士后制度，我国培养了一支优秀的高素质哲学社会科学人才队伍。他们在科研机构或高等院校依托自身优势和兴趣，自主从事开拓性、创新性研究工作，从而具有宽广的学术视野、突出的研究能力和强烈的探索精神。其中，一些出站博士后已成为哲学社会科学领域的科研骨干和学术带头人，在“长江学者”、“新世纪百千万人才工程”等国家重大科研人才梯队中占据越来越大的比重。可以说，博士后制度已成为国家培养哲学社会科学拔尖人才的重要途径，而且为哲学社会科学的发展造就了一支新的生力军。

哲学社会科学领域部分博士后的优秀研究成果不仅具有重要的学术价值，而且具有解决当前社会问题的现实意义，但往往因为一些客观因素，这些成果不能尽快问世，不能发挥其应有的现实作用，着实令人痛惜。

可喜的是，今天我们在支持哲学社会科学领域博士后研究成果出版方面迈出了坚实的一步。全国博士后管理委员会与中国社会科学院共同设立了《中国社会科学博士后文库》，每年在全国范围内择优出版哲学社会科学博士后的科研成果，并为其提供出版资助。这一举措不仅在建立以质量为导向的人才培养机制上具有积极的示范作用，而且有益于提升博士后青年科研人才的学术地位，扩大其学术影响力和社会影响力，更有益于人才强国战略的实施。

今天，借《中国社会科学博士后文库》出版之际，我衷心地希望更多的人、更多的部门与机构能够了解和关心哲学社会科学领域

博士后及其研究成果，积极支持博士后工作。可以预见，我国的博士后事业也将取得新的更大的发展。让我们携起手来，共同努力，推动实现社会主义现代化事业的可持续发展与中华民族的伟大复兴。



人力资源和社会保障部副部长
全国博士后管理委员会主任

2012 年 9 月

摘 要

政府绩效管理是新公共管理的重要内容，也是驱动政府创新管理、改善公共服务的有效工具。进入 21 世纪以来，政府绩效管理越来越受到我国理论界和实践界的高度重视。“政府绩效管理”在中国共产党第十八次全国代表大会上首次被写进党代会报告，党中央要求“创新行政管理方式，提高政府公信力和执行力，推进政府绩效管理”。截至目前，我国虽然并没有制定统一的政府绩效管理范式，但已有 24 个省（区、市）和新疆生产建设兵团、20 多个国务院部门以不同形式开展了绩效管理工作。然而，由于理论准备不足，实践上也各自为政，从整体来看我国政府绩效管理还处在较低的水平，科学化、制度化、规范化、长效化明显不足。

本书从分析界定地方政府绩效管理的相关概念着手，通过回顾与分析国内外关于政府绩效管理的研究与实践活动，梳理出地方政府绩效管理的理论框架。在此基础上，本书以在国内政府绩效管理领域处于领先地位的深圳市政府绩效管理体系为重点研究对象，详细地介绍、分析了深圳市关于政府绩效管理的基本理念、发展过程、主要做法与特点，以及已经取得的成效。目前，深圳市建立了比较完善的绩效管理组织架构，设计了较为科学合理的绩效评估指标体系，确定了实用有效的绩效评估与管理方法和流程，并逐步开展绩效评估结果的运用。特别是，深圳市通过构建地方政府绩效评估模型，建设并运行了政府绩效电子评估系统。该系统将现代信息网络技术和政府绩效评估有机地结合起来，具有“实时、动态、便

捷、直观”的特点，既大大减轻了绩效评估过程中的工作量，减少了评估过程中的人为因素，又可以将评估结果通过电子大屏幕直观展现，为领导决策参考提供便利条件。

此外，本书还总结分析了深圳市在推行政绩绩效管理中的若干经验，并针对其中的问题与难点提出了建设性的对策和建议。本书认为，深圳市政府绩效管理作为一种地方性的实践范本，将会直接影响到政府行政模式和治理理念，驱使政府及其公共政策体现民意诉求，推动政府职能转变。

关键词：政府绩效 绩效管理 绩效评估 信息化应用

Abstract

Government performance management is very important in new public administration and also an effective tool to improve public administration as well as public services. With the coming of the new century, government performance management has been widely studied and practiced in China. At the eighteenth National Congress of the CPC, it was required that we should exercise government administration in an innovative way, increase public trust in the government and improve its competence so as to make the government performance oriented. Up to now almost 24 provinces and more than 20 ministries and commissions have exercised government performance management in different forms. Nevertheless, there are still some deep-seated problems in our government performance management for reasons that theoretical preparation is deficient and the local governments are trying to do things in their own way.

The author aims to improve the efficiency of government performance management and advance its development not only scientifically but also canonically. By defining local government performance management and reviewing both the research and practice in China as well as abroad, the author sketches the theoretical framework of local government performance management. On this basis, The author mainly studies government performance management in Shenzhen. Everything about its basic concepts, development, methods of work, characteristics and effects are an-

alyzed. Furthermore present information technology is intensively suggested to be applied in government performance evaluation and a framework plan of the system of local government performance evaluation has been constituted in Shenzhen. According to the plan, modern information and networks technologies are used to conceive models of government performance evaluation and establish Shenzhen Municipal Electronic System of Government Performance Evaluation which is real time, dynamic, convenient and intuitionist. By applying this kind of system, the workload of evaluating government performance is greatly lightened, artificial factors reduced and the evaluating results can be displayed on the electric screen so as to provide a handy resort for leaders to make a decision.

In addition, The author also discusses the difficulties and problems that occurred in managing government performance. Government performance management in Shenzhen Municipality is a model in this field in China and it will exert a direct influence on government administration and transform government functions.

Key Words: Government Performance; Performance Management; Performance Evaluation; IT Application

目 录

第一章 引 言	1
第一节 研究背景和意义	1
第二节 基本概念的界定	4
一、绩效与绩效管理	4
二、政府绩效管理	6
三、政府绩效管理的特点	10
第三节 国内外政府绩效管理研究的回顾与评价	11
一、政府绩效管理研究的历史变迁	12
二、国外政府绩效管理研究	14
三、国内政府绩效管理研究	18
四、对国内外政府绩效管理研究的简评	27
第四节 本书的研究方法与结构安排	28
一、研究方法	28
二、研究架构与章节安排	29
第二章 国外政府绩效管理的实践经验	31
第一节 美国的政府绩效管理实践	31
第二节 英国的政府绩效管理实践	37
第三节 其他国家的政府绩效管理实践	40
第四节 国外政府绩效管理实践的启示	42

- 一、政府绩效管理应坚持正确的理念和原则..... 42
- 二、政府绩效管理是提高政府执行力和公信力的重要抓手..... 43
- 三、应基于实际国情构建政府绩效管理体系..... 43
- 四、加快制度建设, 确保绩效管理工作的法制保障..... 44

第三章 地方政府绩效管理的理论框架 45

- 第一节 政府绩效管理的学科体系特征..... 45
- 第二节 地方政府绩效管理的理论界定..... 48
- 第三节 地方政府绩效管理的主要特点与发展趋势..... 50
- 第四节 地方政府绩效管理的功能..... 51

第四章 我国地方政府绩效管理的探索与实践 53

- 第一节 我国地方政府绩效管理的发展历程..... 53
 - 一、模式探索阶段..... 53
 - 二、评估指标确立阶段..... 55
 - 三、价值取向确立阶段..... 57
- 第二节 当前我国地方政府绩效管理实践中存在的问题..... 60
 - 一、绩效管理理论和认识上存在的问题..... 60
 - 二、绩效管理体制上存在的问题..... 60
 - 三、绩效管理技术和方法上存在的问题..... 61
- 第三节 改进地方政府绩效管理的建议..... 62
 - 一、创新政府绩效管理理念..... 62
 - 二、建立政府绩效管理主体多元化机制..... 63
 - 三、提高政府绩效管理的信息化水平..... 63

第五章 深圳市政府绩效管理概述 65

- 第一节 深圳市开展政府绩效管理的背景..... 65
 - 一、顺应现代行政管理的发展潮流..... 65
 - 二、深化行政管理体制改革的现实需要..... 66

三、行政监察科学化水平提高的产物	66
第二节 深圳市政府绩效管理工作的基本理念	67
一、标杆管理	67
二、过程控制	67
三、结果导向	67
四、持续改进	67
五、公众满意	68
第三节 深圳市政府绩效管理的发展	68
一、深圳市政府绩效管理的发展阶段	68
二、深圳市政府绩效管理的主要做法	69
第四节 深圳市政府绩效管理的主要特点	71
一、目标上由注重效率扩展到“绩效优先”	72
二、价值观上突出“公民导向”	72
三、方式上重视过程控制与结果导向相结合	73
四、手段上由人工操作转向电子技术应用	73
五、体系上推动纵向贯通和横向衔接	74
第五节 深圳市政府绩效管理的成效	74
一、推动政府工作目标得到有效落实	74
二、推动政府绩效持续改进和提高	75
三、增强权力制约监督的有效性，强化预防机制	75
第六章 深圳市政府绩效指标体系的构建与优化	77
第一节 对绩效指标体系的认识	77
一、绩效指标及绩效指标体系	77
二、绩效指标体系的构建原则	78
第二节 深圳市政府绩效指标体系的初步构建	79
一、总体要求	79
二、客观评估指标与主观评估指标	80
三、市政府工作部门绩效评估指标体系	80