



经济管理学术文库·管理类

事业单位绩效评估

The Institution Performance Evaluation

金敏力 周晓世 / 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

013044150

D630.3
348



经济管理学术文库·管理类

事业单位绩效评估

The Institution Performance Evaluation

金敏力 周晓世 / 著



北航

C1647017

D630.3
348



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

事业单位绩效评估/金敏力, 周晓世著. —北京: 经济管理出版社, 2012.12
ISBN 978-7-5096-2234-6

I. ①事… II. ①金… ②周… III. ①行政事业单位—人事管理—研究—中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 286315 号

组稿编辑: 宋 娜

责任编辑: 宋 娜

责任印制: 黄 铎

责任校对: 超 凡

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: 11.5

字 数: 150 千字

版 次: 2013 年 5 月第 1 版 2013 年 5 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-2234-6

定 价: 58.00 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

前 言

在计划经济体制下，我国的事业单位隶属于政府，是政府的衍生物，因而具有十分明显的政府特征：资金来源为政府拨款，活动与服务依赖政府，机构设置行政级别，事业人事有行政编制，高度封闭而自成一体。那时的事业单位有“次政府”之称。随着市场机制的建立，这种对政府的过分依附越来越多地表现出矛盾和问题：政事责任不分，管理方式单一，社会化程度不高，布局 and 结构不合理，内部机制不活，效率不高，机构重叠，人浮于事，财政负担沉重等。

从 20 世纪 80 年代开始，事业单位进行了各种形式的改革。改革目的之一就是减少事业单位对国家财政的依赖，增加其收入来源，提高效率。许多事业单位已经改为企业组织，一些领域也开始允许民间介入。改革目的之二就是要建立一个能够与社会主义市场经济体制相适应、科学合理、精简高效的现代事业组织体系。

我国事业单位的改革大致可以划分为四个阶段（目前处于第四阶段）：第一阶段，分类改革；第二阶段，收、控编制；第三阶段，行业管理；第四阶段，规范化管理。通过前三个阶段的改革，在减轻政府财务负担、解决机构臃肿等方面取得了一定的效果。但是，很多问题依然没有得到解决，并且在新的形式下又产生了许多新问题。

随着我国市场经济体制的不断发展与完善，与市场经济体制配套发展起来的管理机制也正在发挥着积极作用，促使市场经济体制更加快速的进步，在市场经济的管理体制下，要求社会组织要以市场为导



向来发展自身经济，计划经济体制下产生的事业单位为了适应经济体制的转变，正在不断地努力地进行着改革以适应市场经济的发展，在事业单位改革的各个方面和环节中，如何提高事业单位的效率是不可回避的一个问题，也是改革的重中之重。它直接关系到事业单位的经济效益和服务质量，而事业单位效率的改进和提高是绩效评估工作的出发点和归宿。所以，事业单位改革后对其成果进行评估就显得尤为重要，因为通过绩效评估可以调整事业单位改革的方向使其适应市场经济的发展；通过绩效评估可以发现事业单位运行机制中存在的缺点与不足，从而及时进行改正以便更好地为人民群众提供良好的服务；通过绩效评估可以督促事业单位不断地进行反省和改进自身存在的问题，从而达到进行绩效评估的最初目的。由于市场经济体制是以市场为导向的注重经济效益的运行体制，因此事业单位为了能够与市场经济体制接轨，在发展过程中就更加注重绩效方面的提高，从而使绩效评估成为事业单位评估的主要内容。

事业单位绩效评估，就是根据绩效目标，运用评估指标对事业单位履行行政职能所产生的结果及影响进行评估、划分绩效等级、提出绩效改进计划的活动过程。

20 世纪 80 年代事业单位绩效评估的概念开始被引入我国的管理学领域，但是当时社会处于计划经济体制的主导作用下，对事业单位进行绩效评估的工作并未得到足够的重视，仅停留在表面形式上，并未进行实质意义上的绩效评估，因此对事业单位绩效评估的研究少之又少。到了改革开放时期，随着我国经济体制的转变，对事业单位进行绩效评估工作重新受到了重视，继而对事业单位进行绩效评估的研究也逐渐地增加。随着社会对事业单位的生存与发展关注的程度的加深，越来越多的学者都致力于事业单位的绩效评估方法的研究，并取得了一定的成效。通过实践证明，采用了准确、合理的绩效评估方法可以得到准确的绩效评估结果，对于提高事业单位工作效率、节约行政管



理成本都具有重要的作用。

在此背景下，我们在辽宁省科学计划项目的支持下，就我国事业单位绩效评估问题展开研究，希望通过此研究成果既对提高我国在全球化背景下改进事业单位管理方式、转变管理理念、提高事业单位工作效率和提升事业单位管理能力与回应力具有一定的参考价值，也对推进我国事业单位绩效评估步入科学化、规范化、制度化的轨道提供推动作用。

本书主要采用以下研究方法进行研究：

(1) 文献研究。本书通过各种方式对国内外事业单位绩效评估研究的相关文献资料和研究成果进行收集，并进行认真梳理、分析和研究，总结其特点和可借鉴之处。

(2) 方法建立和实证研究相结合，以达到理论与实践相统一。目前我国关于事业单位绩效评估方法研究的成果不仅数量少，而且理论性、系统性方面有其局限性。本书试图从理论研究的视角出发，以相关理论知识为基础，揭示我国事业单位绩效评估机制的不同模式及其背后的机理，从而构建一个符合我国事业单位的绩效评估方法。同时，辅之进行实证分析，深入有代表性的事业单位，运用新的绩效评估方法对其下属部门进行绩效评估，对典型事业单位进行个案剖析。此外，还通过召开小型工作会议的方式，与相关领域的专家、学者进行座谈，对所构建的新的事业单位绩效评估方法进行修正。

(3) 问卷调查及统计分析法。问卷调查是本书实证研究的重要环节。本书根据所建立的指标体系，设计多份调查问卷。本书首先进行了小规模问卷初测，然后根据初测情况对问卷进行进一步的修改和完善，随后大规模的正式发放问卷，并针对问卷调查所得的数据进行统计分析。

(4) 类比分析法。通过学习相关的理论成果和借鉴国外有关事业单位绩效评估的实践研究经验，结合我国实际情况，对我国的事业单位



目前在绩效评估方面遇到的问题与国外在此方面遇到的问题进行类比分析，总结其绩效评估制度的经验和教训，从而得出适合我国国情的事业单位绩效评估的方法。

本书是辽宁省科学计划项目的研究成果，衷心感谢辽宁省科技厅政策法规处夏宝箭、邢兰兰的大力支持，感谢课题组李平老师、研究生崔永菊的帮助。

在本书的写作过程中参考引用了大量中外专家学者的研究成果，在此向他们表示最诚挚的感谢。

由于作者水平有限，编写时间仓促，所以书中错误和不足之处在所难免，恳请广大读者批评指正。

目 录

第一章 国内外相关研究文献综述	1
第一节 国外相关研究文献综述	1
第二节 国内相关研究文献综述	7
第三节 国内外相关研究的综合评述	13
第二章 事业单位绩效评估基本概念和基本理论	15
第一节 事业单位绩效评估基本概念	15
一、事业单位的含义及类型	15
二、事业单位绩效评估基本概念	18
第二节 事业单位绩效评估理论	22
一、事业单位绩效评估核心理论	22
二、事业单位绩效评估相关理论	25
第三节 事业单位绩效评估的方法	28
一、数据包络分析法	29
二、平衡计分卡法	31
三、层次分析法	33
四、模糊综合评价法	36
五、主成分分析法	39
六、因子分析法	40



七、优劣解距离法模型	42
八、灰色系统理论评价模型	43
九、360 度绩效考评	44
第四节 现行事业单位绩效评估主要方法的模型阐述	45
一、数据包络分析方法模型的阐述	45
二、层次分析法阐述	48
三、模糊综合评价法的理论框架	49
第三章 事业单位绩效评估现状分析	51
第一节 事业单位绩效评估现状	51
一、基本类型	51
二、基本内容	54
三、方法	58
四、评估结果及利用	58
第二节 存在的问题	59
一、缺失“效率”，评估内容不完整	59
二、评估指标难以准确揭示事业单位绩效	60
三、评估标准难以合理准确确定	62
四、评估方法不科学	63
五、评估结果利用不合理	64
六、不重视组织与持续改进	64
第三节 开展事业单位绩效评估的必要性	65
第四节 开展事业单位绩效评估的可行性	68
一、开展事业单位绩效评估的社会环境正在形成	68
二、西方各国日渐成熟的公共部门绩效管理理论和 实践可以提供理论指导和经验	69

三、已有的各种形式的“考核”可以提供借鉴	69
四、现代信息技术、分析技术、预测技术的发展为 事业单位绩效评估提供了技术支持	69
第四章 事业单位绩效目标、价值标准、评估主体和评估内容	71
第一节 事业单位绩效评估的目标	71
一、以提高组织绩效为目标	71
二、以增强组织责任感为目标	71
三、以降低成本为目标	72
第二节 事业单位绩效评估的价值标准	72
一、经济 (Economic) 标准	73
二、效率 (Efficiency) 标准	73
三、效果 (Effectiveness) 标准	73
四、公平 (Equity) 标准	74
五、公众满意度标准	74
六、战略相关性标准	75
第三节 事业单位绩效评估的主体	76
一、评估主体	76
二、评估主体设立原则	77
第四节 事业单位绩效评估的内容	78
第五章 事业单位绩效评估指标体系的构建	79
第一节 事业单位绩效评估维度	81
第二节 事业单位绩效评估指标体系	82
第六章 事业单位绩效评估方法的建立	89
第一节 事业单位绩效评估综合方法的建立	89



一、综合方法建立的原则	89
二、综合绩效评估方法的建立	90
三、综合评估方法的优点	96
四、运用综合评价模型进行绩效评估的工作流程	96
第二节 基于变权理论的事业单位绩效评估模型建立	98
一、绩效评估打分方法	98
二、事业单位绩效评估模型的建立	99
第七章 基于综合评估方法模型运用的实证分析	105
第一节 案例背景描述	105
第二节 绩效评估综合方法的应用	106
一、某市公共交通运输管理效益的绩效评估	106
二、对某市公共交通业的经济效益评估	114
三、对某市公共交通业服务绩效评估	117
第三节 评估结果分析与建议	121
一、评估结果分析	121
二、对某市公共交通系统的建议	123
第八章 基于变权理论的典型事业单位（高校）组织绩效评估分析	
——以某高校为例	125
第一节 某高校组织绩效评估问题	125
一、维度	126
二、指标	127
三、方法	129
四、组织实施	129
第二节 构造新的高校组织绩效评估体系	130
一、新的高校组织绩效评估体系的特点	130

二、高校（一级）绩效评估指标体系	131
三、学院（二级）绩效评估指标体系	134
第三节 建立高校组织绩效评估模型	135
一、模型建立	135
二、模型评价	138
第四节 绩效改进计划	139
一、组织实施	139
二、执行度改进措施	140
三、师资培养改进措施	142
第九章 事业单位绩效评估保障措施	145
一、加强绩效评估理论研究，培养专业性评估人才	145
二、组建独立的专业性评估机构	145
三、重视评估结果的使用	146
四、完善评估信息系统	147
五、加强绩效评估立法工作，将绩效评估法律化、 制度化	148
结论	151
附录 A 某高校组织绩效调查	153
附录 B 对偶比较法确定权重	159
附录 C 某市公共交通系统评估指标两两比较判断调查表	161
参考文献	163

第一章 国内外相关研究文献综述

第一节 国外相关研究文献综述

“事业单位”是我国独有的称呼，它具有国家举办、公益性和特殊活动领域这样的基本特征。国外没有“事业单位”的称谓，但国外的公立学校、公立医院、公立图书馆、公立博物馆、公立科研机构等也具有我国事业单位的基本特征。在英文中，“公共”（Public）具有“公众的、由公众所有的”等含义，与中文的概念在内涵上基本一致。一般来说，宏观的公共部门可以分为国家政权组织、事业单位、公共企业和民间组织。因此，可以将我国的事业单位和国外的“公立机构”或称“公共组织”对应上。

总结国外绩效管理理论研究可以发现，国外公共组织的绩效评估研究具有如下特点：

1. 绩效评估标准的多维性

公共组织的绩效评估标准从一开始就是多维的，这是和公共组织活动的复杂性、目标的多重性分不开的。随着实践的深入，评估标准更趋全面，从最初的“3E”或“4E”（经济性、效率性、效果性和公平），后来扩展到“质量”、“公众”、“责任”等。



“3E”或“4E”曾被西方学者认为是绩效评估的“新正统学说”，随着新公共管理运动的深入，质量也日渐成为评估的主流范畴，围绕质量形成的指标数量不断增加。此外，美国学者詹姆斯·Q.威尔逊也认为公共部门的绩效评估应包括责任、公平、回应、效率和成本五个主题。1997年，美国公共生产力研究中心出版的《地方政府绩效评估简要指南》，概括性地提出了评估的生产力、效果、质量和及时四大主题标准。

2. 绩效评估指标体系的多维度

公共组织绩效评估指标体系也呈现出多维度的特点，这里列举三种有代表性的绩效评估多维度指标体系。

第一种，将公共组织运作中的输入、过程、输出及结果等基本环节作为评估维度。

根据系统理论的观点，任何组织依据绩效产生过程中的逻辑关系可以分解为输入、活动、输出、成果以及影响等系统运作过程要素。

以美国政府责任委员会定义的指标体系为例。1994年，美国财务会计标准委员会（The Government Accounting Standards Board）提出了政府绩效指标体系。该体系包括：①投入指标。它用于测评政府提供服务的财务资源（支出或花费）与非财务资源（职员、设备等），如每公里公路的维护费数额属于财务指标，而每公里公路的维护人员数额或设备数额则是非财务指标。②产出指标。它用于测量政府所提供服务的数量，也包括对“工作量”测评，反映提供一项公共服务所付出的努力。③后果指标。后果指标也称为结果指标，它用于测量由于提供服务而获得的成就或产生的结果。后果指标拥有定量与定性两方面特性，可以划分为中期结果指标与最终结果指标。④效率与成本效益指标。效率指标是指服务产出与成本之比，成本可以是提供服务的费用和劳动力。成本效益指标是指服务结果与成本之比。或者说，效率指标是将服务提供与服务产出相关联得到的，即产出/成本。成本效益



指标是将服务提供与服务结果相关联得到的,即结果/成本。服务提供与成就的报告系统还要求机构提供解释性信息,这些信息能够帮助评估结果信息的使用者理解绩效指标。解释性信息既可以是数量化信息,也可以是描述性信息。这种评估体系的特点是注重效率和产出,有助于公共组织提高工作的效率。

第二种,借鉴平衡计分卡建立公共组织绩效评估四维度指标体系。

1992年,哈佛商学院罗伯特·卡普兰和大卫·诺顿开发平衡计分卡(Balance Score Card, BSC)。他们认为应当从四个层面来评估企业业绩:①财务状况;②顾客服务;③内部流程;④学习与发展。平衡计分卡是从企业发展战略出发,将企业及其各部门的目标分解成由财务状况、顾客服务、内部流程、学习和成长在内的多元绩效评估指标模型。尽管平衡计分卡是针对企业的绩效评估提出的,但它具有很强普遍意义,因为它揭示了一般组织运作的逻辑特征和绩效评估的基本要素。

公共组织同样也可将平衡计分卡思想引入。例如1996年,美国得克萨斯州将平衡计分卡法运用于政府的绩效评估,构建了包括外部效益、顾客满意度、雇员发展、内部过程优化4个层面和顾客、股东、灵活性、安全性、服务、稳定性、工作补偿、工作环境、物质环境、管理费用、创新能力、计划与设计等15个关键领域共54个具体指标的政府绩效评估体系。这种维度设计的特点是将“战略”和绩效评估结合,努力寻求内部的资源、能力和外部需求的平衡,重视改进和提高。这是目前比较常见的一种公共组织绩效评估体系。

第三种,借鉴和利用欧洲公共组织通用绩效评估框架建立评估体系。

1999年欧盟已经开始对公共部门实施通用绩效评估框架。欧洲公共组织通用绩效评估框架(CAF)源于欧洲质量管理基金会的卓越模型和德国施拜尔公共行政大学的质量管理模式。它虽被定位于一种全



面质量管理工具，但同时也是公共组织绩效评估体系。欧洲公共组织通用绩效评估框架（2006 版）维度有：领导人；员工战略与规划；伙伴关系与资源；流程；员工结果；顾客/公民导向结果；社会结果；关键绩效结果。欧洲公共组织通用绩效评估在维度设计上既强调结果，也关注过程，主张公民/顾客导向，主张合作伙伴关系与资源的管理，注重人的结果和社会效果。

欧洲公共组织通用绩效评估框架特点是具有先进评估理念，如更加强调质量对组织绩效的增值和贡献；更加强调以顾客为中心的理念；更加强调系统思考和系统整合；更加强调重视领导力的推动作用；更加强调坚持可持续发展的原则。此外，作为一种实用的评估工具，它不仅具有操作简单、成本低、兼容于各种管理模式的优点，还具有可比性强、促进绩效改进和提高的优点。不同类型、不同规模、不同层级的公共部门组织都可以使用这一框架进行相互比较。使用通用绩效评估框架的动力由外因转为内因。公共部门想要提高服务质量、改进管理水平、提高组织绩效，就必须找出自身的竞争优势和需要改进的领域，提高组织对质量的责任感和敏感意识，使全体员工积极参与组织的管理。

3. 注意到绩效的多因性

产生绩效行为所必需的人或技术的能力，是绩效的直接原因。除此之外，还要考虑环境因素的影响，因为绩效的形成离不开具体的环境因素，不同的环境因素可能造成了绩效的重大差别。正如罗伯特·卡普兰（1992）所说，由于一个组织良好绩效的取得，是由多方面因素决定的，外界环境（如法律、培训、文化、信息系统等）和组织内部的状况（如组织结构、业务流程、组织文化、财务状况等），任何一个细节的改变都会影响到公共组织的绩效。

鉴于公共部门绩效的多因性，要有效地进行绩效管理，应当全面分析，从组织的外界环境、组织内部结构、文化等诸多方面，找出影



响绩效的主要矛盾及关键因素。

4. 评估方法的多元性

国外对事业单位绩效评估的方法研究始于“二战”期间，其标志是克莱伦斯·雷德和赫伯特·西蒙的《市政工作衡量：模糊综合评价法评估标准的调查》一书阐述了通过模糊综合评价法对非营利组织的绩效评估，这也是比较早的评价方法，但是并没有将模糊综合评价法进行系统的总结。1972年，尼克松政府颁布了“联邦政府生产率测定方案”，力图使公共部门绩效评估系统化、规范化、经常化。这使得越来越多的学者重视非营利组织的绩效评估，并于1976年，将模糊综合评价法进行了系统的概括与总结。模糊综合评价法是一种重要的评价方法，现在被广泛地运用于粗略绩效评估中。

1992年，卡普兰和诺顿在《哈佛商业评论》杂志上发表了他们的第一篇平衡计分卡的论文《平衡计分卡——绩效驱动指标》，第一次提出了平衡计分卡的概念。接着，他们于1993年在《哈佛商业评论》上发表了第二篇论文《在实践中运用平衡计分卡》。该文阐述了一个新的重点：根据对企业战略的成功实施之重要性来选择绩效考核指标，这为企业提供了更加完善的绩效考评体系，提高了企业的管理效益。1995年，事业单位看到了平衡计分卡法在企业应用中产生的良好效果，于是将该方法引入了对事业单位的绩效评估中，并在《平衡计分卡：一种革命性的评估和管理系统》中系统地阐述了事业单位运用平衡计分卡法时产生的问题，并且给出了解决的建议。

Adams, ME, GS Day 和 D Dougherty 在 1998 年研究出基于战略博弈的事业单位绩效评估，将事业单位绩效评估与企业的研究结合起来，站在了战略的层次上考虑事业单位绩效评估，使得事业单位绩效评估上升了一个层次。

Sengupta J. K. 于 2000 年提出了以顾客满意度为评价标准的绩效评估模型，将该模型运用到了事业单位绩效评估中，在该模型中主要以