

郑方辉 著

2012

中国政府绩效评价

红皮书

2012

国家社会科学基金重大项目

教育部新世纪优秀人才支持计划

教育部哲学社会科学发展报告培育项目

新华出版社

2012

中国政府绩效评价

红皮书

郑方辉 著

——始于 2007 的年度报告

国家社会科学基金重大项目
教育部新世纪优秀人才支持计划
教育部哲学社会科学发展报告培育项目

新华出版社

2012 年 12 月

图书在版编目 (CIP) 数据

2012 中国政府绩效评价红皮书 / 郑方辉著. — 北

京: 新华出版社, 2013. 1

ISBN 978 - 7 - 5166 - 0239 - 3

I. ①2… II. ①郑… III. ①国家行政机关…行政管理 - 评价 - 研究 - 中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 292331 号

2012 中国政府绩效评价红皮书

著 者: 郑方辉

出 版 人: 张百新

责任编辑: 张 程

封面设计: 博克思文化

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号 邮 编: 100040

网 址: <http://www.xinhupub.com> <http://press.xinhuanet.com>

经 销: 新华书店

购书热线: 010 - 63077122

中国新闻书店购书电话: 010 - 63072012

照 排: 博克思文化

印 刷: 北京明兴印务有限公司

开 本: 185mm × 260mm

印 张: 16

字 数: 300 千字

版 次: 2013 年 1 月第一版

印 次: 2013 年 1 月北京第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5166 - 0239 - 3

定 价: 45.00 元

图书如有印装问题, 请与印刷厂联系调换

电话: 010 - 52860926

广东省普通高校人文社会科学重点研究基地



华南理工大学

SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

政府绩效评价中心

华南理工大学政府绩效评价中心为政府决策与绩效评价研究所的重要研究机构（广东省普通高校人文社会科学重点研究基地），主要从事地方政府绩效评价的理论方法及实证研究。中心立足于华南理工大学的理工学科整合优势，依托管理科学与工程、法学等一级学科博士点，以及公共管理一级学科等硕士点，逐渐形成了自身的品牌特色与研究优势。同时，广东省审计厅作为共建单位为研究提供了战略性支持，原点市场研究公司作为国内第二代专业市场研究机构为中心提供方法体系及调查执行平台。

地方政府整体绩效评价和政府公共项目绩效评价为中心目前的特色方向，在全国处于领先地位，有着广泛的影响。其中，自2007年开始每年公布的“广东省地方政府整体绩效评价报告”，被中央主流媒体称之为“破冰之举”，被学界誉为“广东试验”，相关成果获教育部及广东省人民政府科研奖励，并成为地方政府绩效改善的“第三方标准”。

广东省政府绩效管理研究会

广东省政府绩效管理研究会是经广东省民政厅批准成立的全国首家政府绩效管理省级民间组织。2011年6月,国务院批复由监察部牵头成立全国政府绩效管理工作会议,同年10月,广东省成立了政府绩效管理工作厅局际联席会议制度,为广东学界开展与深化政府绩效管理研究提供了新的机遇。

广东省政府绩效管理研究会依托华南理工大学政府绩效评价中心的研究优势,整合广东省及全国政府绩效管理领域研究的人才力量,主要从事政府整体、部门、项目、政策绩效评价的理论方法及实证研究。目前的特色方向为政府整体(部门)绩效评价和财政专项资金绩效评价。目前研究会主导及协同的研究项目有:国家社会科学基金重大项目“公众幸福指数导向下的我国政府绩效评价体系研究”,佛山市绩效管理专题研究,萝岗区政府绩效管理专题研究,广州市推进新型城市化综合考核专题研究等。伴随全国政府绩效管理工作如火如荼地开展,广东省政府绩效管理研究会的使命和责任将更为凸显。

在广东省政府绩效管理研究会首届理事大会上,华南理工大学政府绩效评价中心主任郑方辉教授当选会长,中山大学政务学院副院长倪星教授、广东商学院国际学院院长陈拥军教授、华南师范大学经管学院副院长彭璧玉教授、暨南大学公共管理学院胡辉华教授等当选为副会长,广东省侨联常委、工商联常委、广州市人大代表方晓涛当选为常务副会长兼秘书长,华南理工大学政府绩效评价中心李文彬副教授、姜国兵副教授、尚虎平副教授、雷比璐副主编及陈达先生等当选为副秘书长。

协同研究

广东省政府绩效管理研究会
华南理工大学政府绩效评价中心

调查组织

原点市场研究机构

课题成员

郑方辉（主持） 张文方 李文彬 尚虎平 姜国兵 李少抒 喻 锋 方晓涛
卢扬帆 李旭辉 周 雨 张 兴 冯 淇 段 静 卞 潇 邓 霖 陈 登等

基础数据来源

中国(广东)统计年鉴(2011 - 2012)
中国(广东)财政年鉴(2011 - 2012)
广东省辖地级以上市统计年鉴(2011 - 2012)
广东省县级以上行政区域的抽样调查(有效样本 27640)
全国其他 6 省级行政区域的抽样调查(有效样本 13684)

基金项目

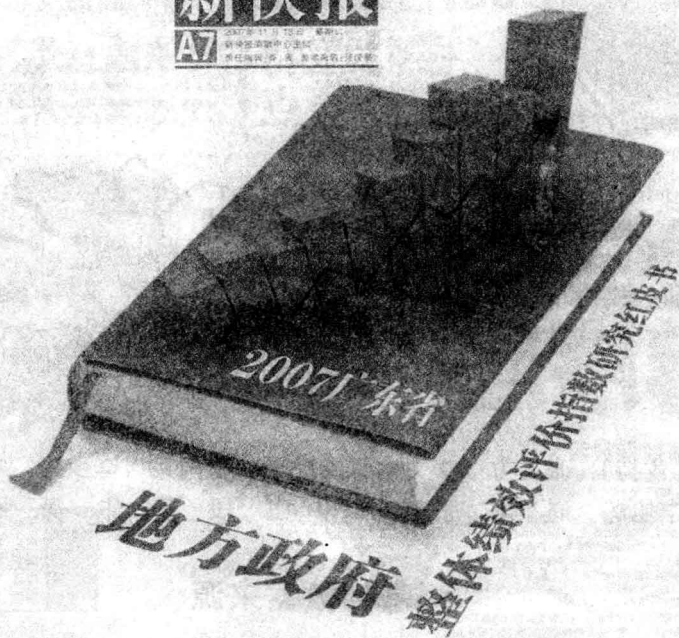
国家社会科学基金重大项目(11&ZD057)
教育部哲学社会科学发展报告培育项目(11JBGP047)
教育部新世纪优秀人才支持计划(NCET - 10 - 0374)

编者按

政府绩效评价是对一定时期内政府绩效与效益的评价,通俗来讲就是政府的“成绩单”。

与西方发达国家相比,我国的地方政府绩效评价实践虽然落后甚远,但近年来已逐步进入议事日程。2005年3月,温家宝总理在政府工作报告中首次提出“抓紧研究建立科学的政府绩效评价体系”。2007年2月,温家宝在国务院廉政工作会议上强调,今年要在全国推行以行政首长为重点对象的行政问责制度,抓紧建立政府绩效评价体系。

事实上,近些年来,兰州、厦门以及今年深圳等地都在陆续开展相关探索工作,而广州某高校一个独立课题日前公布的最新研究成果,则在此领域做出了有益的开拓,本报特将其摘要以飨读者。



《2007 广东省市、县两级政府整体绩效评价指数研究红皮书》发布

“政府成绩单” 深圳第一 广州第二

新快报讯 广东省21个地级以上的政府整体绩效排名,深圳居首,广州第二,佛山紧随其后,其他城市排名靠后。而在全省121个县(市、区)的政府整体绩效评价排名中,深圳福田区、珠海香洲区、深圳罗湖区位列前三甲,广州的10区2市全部进入前30名,天河区则作为“广州领头羊”跻身全省第八。

昨日,华南理工大学公共管理学院课题组的正式研究报告《2007 广东省市、县两级政府整体绩效评价指数研究红皮书》,这一由该课题组自行主编(第三本)独立出版,针对2006年度政府年度绩效,覆盖全省市、县两级政府所开展的评估活动,其评价范围之广在国内属首次,课题组昨天表示,相关评价活动今后每年都将进行,并以“红皮书”形式向社会公布结果。

五个领域评价政府职能

《2007 广东省市、县两级政府整体绩效评价指数研究红皮书》(下称“红皮书”)指出,本课题组对地方政府职能定位于“促进经济社会发展,维护社会稳定,保护生态环境,节约资源成本,保障公共安全”五个领域进行绩效评价,课题组成员对166个参评评价指标和指标值进行了评价。

在公众满意度调查方面,课题组采用定

性访谈和电话访问相结合的方法,共回收有效问卷23777份。

各地政府绩效差异明显

“红皮书”指出,全省21个地级以上的政府整体绩效评价指数差异明显。深圳市最高,广州第二,珠海紧随其后。珠三角地区城市(共9市)在全省排名靠前,前七位依次是深圳、广州、东莞、佛山、中山、江门和珠海,排名最后七位的分别为河源、梅州、惠州、揭阳、汕尾、肇庆和云浮。珠三角地区城市(共9市)在全省排名靠前,前七位依次是深圳、广州、东莞、佛山、中山、江门和珠海,排名最后七位的分别为河源、梅州、惠州、揭阳、汕尾、肇庆和云浮。

深圳排名各有数据“拖后腿”

在全省121个县(市、区)的排名中,深圳福田区名列榜首,广州位居最好的天河区位居全省第二。总体而言,位于中心城市行政区域或为全省社会经济发展程度较高的地区,排名相对靠前。为此次的政府职能,主要分布于机关、街道、镇、村、居委会。

但是,同一城市在政府职能五个方面

“保护生态环境”指数排名最后(21),而在其他领域排名靠前,但“保护生态环境”即排名第一,差距明显。

全省四大区域发展失衡

从政府整体绩效的角度来看,广东四大区域亦存在发展失衡。珠三角地区位于一个空位,其他三个区域位于同一层面,珠三角地区发展较快,其他三个区域发展较慢。2006年人均GDP排名和绩效排名中,珠三角地区位于一个空位,其他三个区域位于同一层面,珠三角地区发展较快,其他三个区域发展较慢。2006年人均GDP排名和绩效排名中,珠三角地区位于一个空位,其他三个区域位于同一层面,珠三角地区发展较快,其他三个区域发展较慢。

公众求财之心远胜环保

本次绩效评价发现,政府绩效与区域人均GDP密切相关。与人均GDP密切相关,说明我们精心呵护而又无时不刻的所谓“地方财政”在“民生”上,实际上具有极大的“民意导向”。

比如,在21个地级以上市中,人均GDP高

的深圳、珠海、佛山、中山、江门、肇庆、云浮、河源、梅州、惠州、揭阳、汕尾、肇庆和云浮。

廉洁、治安、就业得分最低

社会治安和政府廉洁,是公众最关注的与政府绩效相关的两个问题。

“红皮书”指出,在公众满意度”的10

项指标中,得分最高的是自然生态环境,即“环境质量”,其次是社会治安和就业。10项评价指标得分均接近,说明情况不一,尤其表现在自然生态环境,政策稳定性,社会治安,医疗保障等内容的指标上。总体上看,社会治安及政府廉洁是不同地区、不同人群评价最差的选项,也是影响政府绩效最重要的因素。

昨日,华南理工大学“中国地方政府绩效评价”课题组第六次发布《2011年度广东省市、县两级政府整体绩效评价红皮书》。这是国内由第三方(高校学术团队)独立完成的、覆盖范围最广的政府绩效评价活动。

与2011年相比,2012年采用包括“对当地政府总体满意度”在内的52项指标,并将公众满意度与幸福感知率指数,在主观评价领域增加“幸福感”一项,更加体现公民导向。

■ 专题采写:新快报记者 陈旭德 实习生 林晓峰

2011年广东省市、县两级政府绩效评价及公众幸福指数出炉

中山人幸福感最强,广州人第二

政府绩效评价:中山居首,广深分列二、三位

地市排名——珠三角城市政府普遍给力

去年排名第6的中山今年突出重围,9度蝉联“幸福”的广州,首次登上政府绩效评价“榜首”,广州排名第2,深圳仍居第3,云浮排名垫底。今年共评选出10名,比去年增加了1名。

与去年相比,今年榜单中,有17项指标得分较前次有所提升,仅梅州、汕尾、茂名和肇庆4项有所下降。

其中珠三角9市得分均有所提高,除梅州、汕尾和肇庆外,其余3市得分均有所提高,其中珠海、佛山、东莞、广州、深圳、中山、惠州、肇庆、云浮等10市得分有所提高。

观察 根据历史数据,珠三角城市政府绩效评价得分普遍较高,且得分较为稳定,这与珠三角地区经济发达、社会安定、人民生活水平较高有关。

观察 根据历史数据,珠三角城市政府绩效评价得分普遍较高,且得分较为稳定,这与珠三角地区经济发达、社会安定、人民生活水平较高有关。

2011年广东省121个县级政府绩效评价排名前十

排名	地区	得分	排名	地区	得分	排名	地区	得分	排名	地区	得分
1	中山	0.884	11	云浮	0.640	21	肇庆	0.704	31	惠州	0.640
2	广州	0.883	12	阳江	0.639	22	佛山	0.704	32	汕尾	0.639
3	深圳	0.883	13	茂名	0.639	23	江门	0.704	33	梅州	0.639
4	珠海	0.883	14	揭阳	0.639	24	肇庆	0.704	34	河源	0.639
5	佛山	0.883	15	潮州	0.639	25	肇庆	0.704	35	清远	0.639
6	东莞	0.883	16	云浮	0.639	26	肇庆	0.704	36	韶关	0.639
7	惠州	0.883	17	阳江	0.639	27	肇庆	0.704	37	肇庆	0.639
8	肇庆	0.883	18	茂名	0.639	28	肇庆	0.704	38	肇庆	0.639
9	江门	0.883	19	揭阳	0.639	29	肇庆	0.704	39	肇庆	0.639
10	云浮	0.883	20	潮州	0.639	30	肇庆	0.704	40	肇庆	0.639

区县排名

宝安区成“龙头大哥”
前20位中广州占7席

在全市121个区县中,宝安区以90.16分位居榜首,其次是龙岗区,得分89.16分。宝安区和龙岗区得分均高于全市平均分85.16分。

观察 根据历史数据,宝安区和龙岗区得分普遍较高,这与两区经济发达、社会安定、人民生活水平较高有关。

观察 根据历史数据,宝安区和龙岗区得分普遍较高,这与两区经济发达、社会安定、人民生活水平较高有关。

幸福排名

2012年11月29日,新快报等媒体公布2011年度报告

全国哲学社会科学规划办公室

2011年度国家社会科学基金 重大项目(第一批)立项通知书

郑方辉 同志:

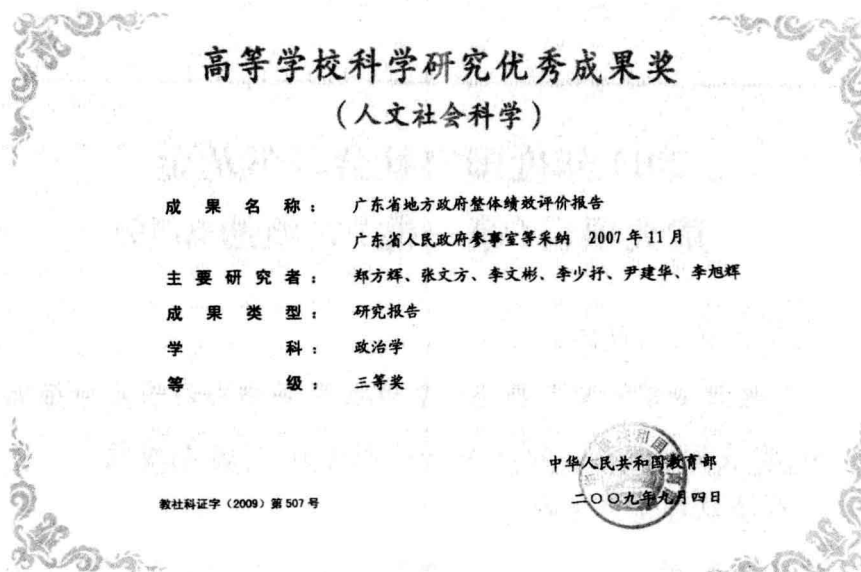
经过专家评审并报全国哲学社会科学规划领导小组批准,您投标的课题 公众幸福指数导向下的我国政府绩效评价体系研究

被确立为2011年度国家社会科学基金重大项目,批准号为 11&ZD057。

2011年10月,相关研究被国家社会科学基金重大项目立项



第三届广东省哲学社会科学优秀成果二等奖



第五届全国高校科学研究优秀成果三等奖

序言一：

中国地方政府绩效评价的有效试验

高小平

由郑方辉教授主持完成的《中国地方政府绩效评价报告》每年度由媒体公布,受到社会各界的肯定。2011年,相关研究获国家社会科学基金重大项目立项(公众“幸福指数”导向下的我国政府绩效评价体系研究)。应该说,这项研究历经六年,已产生广泛影响。有媒体评论,“在大政府、小社会的利益格局下,这一研究成果的生命力不由政府扶持,而是成长于民间。犹如政府变革的速度不可高估,社会襄助政府变革的可行性同样不可低估”;亦有人说,“由官员政绩而至于政府绩效,报告所量化的指标显露出行政的动机、行动及成果的社会评价。报告执着于此,自然能产生恒久的推动力。这绝非是对体制内评价的简单补充,它及其凭依的力量是独立奏效的”;还有的学者指出,“连年评价政府绩效已对地方政府造成压力,评价能否成为众望所归,取决于其能否固守民间立场”,等等。这些评论意味深长,反映了社会对第三方评价的期许和希望。

我以为,以广东省市、县两级政府为评价对象的此项实证研究特点鲜明。简单来说,一是贯穿公众满意度导向,体现党和政府执政为公、政为民所授、权为民所用的终极目标。我国与西方国家的政体迥然不同,西方国家的选举市场很大程度将公共政策置于选票的平台和导向上,在我国,将公共满意度指标导入地方政府绩效评价是建立社会主义民主政治的客观要求。二是全新的指标体系和评分理念。不仅将政府绩效建立在现代政府的职能实现上,而且将这种职能定于促进经济发展、维护社会公正、保护生态环境、节约运作成本、实现公众满意等五个导向层,全面体现科学发展观和政绩观。三是评价方案有良好的操作性和说服力,注重政府管治与服务结果,事实上,站在顾客取向(customer orientation)的立场,消费者没有必要、亦无可能去监控和评价提供产品和服务的企业内部生产管理制度与流程,公众于政府亦如此,从这个角度来看,研究思路和评价指标体系颇有创新。同时,覆盖广东全省的抽样调查,样本量之大,并由学术机构独立完成,十分难得。

从背景上来看,政府绩效评价在西方国家已经形成较完善的理论方法体系与操作制度。20世纪90年代以来,西方国家全面推行政府绩效评价,并将此种制度上升至法律层面。本世纪初,面对科技进步、经济全球化和国际竞争环境,我国开始导入政府绩效评价的理论研究,并在一些地方进行探索性实践,收到了初步的效果。但总体来看,基于理念、技术、体制等方面的制约因

素,实践工作仍处于起步阶段,并出现将政府绩效评价作为上级政府控制下级政府的“理性工具”的趋向。事实上,体制内自上而下的评价必然如此,它指向“政府正在做什么”,与政府绩效的内置要求——“政府应该做什么”存在质的差异。因此,严格来说,目前我国地方政府绩效评价实践大都可视为政府绩效导向下的目标考核。这也从整体上形成了绩效评价的“中国特色”。

事实上,第三方政府绩效评价在国内面对的困难显而易见,从技术层面来审视,首先,我国各地区经济社会发展极度悬殊,地方政府职能定位和工作重心差异明显,用同一套标准来评价政府绩效有失公平,而用不同的标准来评价则失去意义。其次,尽管我国拥有垂直的统计部门和建立了完整的统计体系,但基于各种复杂原因,地方统计数据的完整性、真实性仍旧是个大问题,这些因素直接决定评价的可行性。最后,在现有体制下,评价政府十分敏感,体制外的绩效评价更加如此,如何使评价结果超然、公正、科学、客观,不是一件简单的事情。我以为,本书所提供给大家分享的研究成果较好的解决了理念与技术方面的问题,包括地方政府职能界定、指标领域层选择、具体指标数量及内容的确定、数据源的安排等,尤其是对指标优选法及层次分析法移植改良富有创新,使成果具有较强的说服力和震撼力。正因如此,此项研究成果可视为中国地方政府整体绩效评价中的“广东试验”。

事实上,2011年6月,国务院批复由监察部(中央纪委)牵头建立政府绩效管理工部际联席会议制度,选择北京、深圳等八个地区进行地方政府及其部门绩效管理试点,财政部进行财政预算资金绩效管理试点等,为全国全面推行政府绩效管理制度探索积累经验。这种安排,将我国政府绩效评价研究与实践推向全国性的制度层面,亦为学术研究提出新的课题。同时,党的十八大报告指出,要“创新行政管理方式,提高政府公信力、执行力,推进政府绩效管理”。如果说制内自上而下的目标考核是解决政府执行力的“利器”,那么,第三方绩效评价直指政府的公信力。

值得关注的是:经过几年的积累,自2010年开始,作者将研究对象延伸至全国层面,将在广东省的田野(定量)研究与全国各地的案头研究结合起来,展现全国地方政府整体绩效评价的总体特征与年度成果。但作为一项复杂的系统工程,我希望作者在已有的基础上,广泛听取意见,尤其是深入探讨社会经济发展不同阶段特征和地方政府职能差异,修正方案、将研究进一步深化和完善,为中国现代化建设及政府管理创新做出贡献。

受作者之约,以此为序。

(作者系中国行政管理学会执行副会长,全国政府绩效管理研究会会长)

序言二：

民间评估政府绩效 社会襄助政府变革

《南方都市报》社论

华南理工大学政府绩效评价中心近日发布报告,全称为《2008 广东省地方政府整体绩效评价指数研究红皮书》,公布了对广东 142 个地方政府的绩效评价。就排名来看,深圳、佛山、广州位居地级以上市中的前三名,南山区、顺德区、福田区名列县(市、区)序列的三甲。该课题的负责人强调,政府绩效评估未必等同于政府的成绩单,应理性看待评价结果,尤其要探析结果的构成和成因。

这是该中心第二次发表政府绩效的排行榜。因其独立的学术性质,这一报告为公众评判身边政府提供了非官方的数据,也为政府间的横向比较供应了中立的参照坐标。报告沿袭了理想主义原则,在上年的基础上重组指标体系,将政府职能细分为促进经济发展、维护社会公正、保护生态环境、节约政府成本、实现公众满意五个方面,与体制内的政府评价有着气质上的区别。

毋庸置疑,任何领域的发展都离不开政府进步的影响,而发展中的不足也大多能从政府缺失中找到缘由。特别是对广东而言,要实现全省四大功能区域的预定目标,以政府绩效来看待及评判发展有着现实意义。因而,华工的研究报告为政府的理想职能、政府竞争的方向、政府变革等抽象议题增添了具体的民间标准。这是比排行榜更核心的价值,显示了社会力量对好政府的期待。

但正像上年那样,政府绩效报告甫一问世,就在权威性和有效性上引发争议,甚至招致冷嘲热讽,认为它的民间性质将妨碍政府对它的使用,或者流于自说自话的境地。这些议论是悲观的,却印证了报告的价值。在大政府、小社会的利益格局下,这一研究成果的生命力不由政府扶持,而是成长于民间。犹如政府变革的速度不可高估,社会襄助政府变革的可行性同样不可低估。

广东对官员正实行新的评价指标和考核体系,而华工版的政府绩效评价体系与此并行不悖。前者作用于内部,是官僚系统的硬杠杠,后者生效于舆论,成为社会观照的软指标。由官员政绩而至于政府绩效,报告所量化的指标显露出行政的动机、行动及成果的社会评价。报告执着于此,自然能产生恒久的推动力。这绝非是对体制内评价的简单补充,它及其凭依的力量是独立奏效的。

从内容可知,报告既反映了民意,也对民意的导向具有正面影响。它证实了在政府绩效整体提升的同时,公众对政府廉洁及政务公开的实况仍给予了最低的评价。还比如,地方政府的年度绩效表现失衡,经济发展快的却在社会

公正上失分,公众满意度高的却无法节约政府成本。政府运作的真实情形得以暴露,这些往往是正统评价无力或不愿揭示的,民间报告借此发现了政府变革的突破口。

虽然报告并不擅长预测,但足以对政府越界或施政的偏差发出警示。其中尤以生态保护的绩效为甚。总体绩效得分靠前的城市环保绩效大都滞后,乃至背道而驰。此外,山区的环保在恶化,河源、梅州、清远等环保绩效指数排在全省倒数后五位。由此可见,珠三角产业西移北上的构想与现实反差强烈,省政府推行的生态区规划面临挑战,政府理应有更清醒的全面考虑。

我们不怀疑政府变革的意愿,但施政措施的变形也是确实存在的现象。而对“变形”加以约束,不仅是日常行政的内容,也是保持政府正确走向的必要条件。尽管政府绩效评价并非社情民意的全部,但它能够比较精确地描绘出政府的实际面貌,指示“变形”的程度有多严重。这绝非是要揭丑,这是政府的机会,是政府变革不停顿、始终持续的社会动力及民意保障。

(原载《南方都市报》,2008年10月21日A2版。)

目 录

序言一：中国地方政府绩效评价的有效试验	1
序言二：民间评估政府绩效 社会襄助政府变革	1
第一章 主题报告	1
一、年度理论研究进展	1
二、年度实践探索进展	5
三、年度热点问题讨论	9
四、本年度评价简报	19

上篇：“幸福指数”

第二章 幸福指数与政府绩效评价	24
一、政府绩效评价体系构成	24
二、政府绩效评价体系导入幸福指数的必要性	31
三、政府绩效评价体系导入幸福指数的理论基础	34
四、全国代表性省区幸福指数考评指标体系	37
第三章 幸福指数评价指标构建	42
一、幸福指数与国民幸福总值：概念、文献与逻辑	42
二、狭义幸福指数评价指标体系构建理论方法	46
三、狭义幸福指数评价指标体系构建实证结果	48
四、广义幸福指数评价指标体系构建	57
五、本年度采用方案	60
第四章 全国实证研究结果	61
一、研究说明	61
二、实证结果	62
三、影响评价结果的因素分析	66
四、幸福指数相关问题的调查结果	70
五、广东公众幸福指数评价结果	73

下篇：“广东试验”

第五章 研究概述	82
一、政府绩效评价及发展	82

二、我国政府绩效评价模式	84
三、“广东试验”六年审视	88
四、本年度技术方案	96
第六章 地级以上市政府评价结果	103
一、区域与标识说明	103
二、总体评价结果	104
三、按领域层的分类结果	111
四、52 项指标得分	115
五、各市评价结果	119
第七章 县级政府评价结果	130
一、总体绩效评价结果	130
二、促进经济发展领域层评价结果	136
三、维护社会公正领域层评价结果	139
四、保护生态环境领域层评价结果	142
五、节约政府成本领域层评价结果	145
六、实现公众满意领域层评价结果	148
七、分类结果年度比较	151
第八章 主观评价结果	155
一、调研说明	155
二、全省公众满意度评价结果	160
三、满意度分项评价结果	163
四、21 个地级以上市评价结果	169
五、121 个县(市、区)评价结果	177
六、公众背景对满意度评价影响	181
第九章 结论与建议	184
一、结论与发现	184
二、成绩与问题	186
三、建议与对策	203
第十章 指标得分计算表	206
附 录 2010 年度广东省城乡义务教育补助资金绩效第三方评价简报 ...	227
参考文献	240
后 记	241

第一章 主题报告

2011年,我国政府绩效评价研究与试点工作在已有基础上又有了新的进展,这种进步不仅表现在学术研究上,也表现在各地的实践探索中。2011年,国务院批复由监察部(中纪委)牵头成立全国政府绩效管理工作部际联席会议,并选择北京市等八个地区、国土资源部等六部委进行绩效管理试点,为在全国全面推行政府绩效管理制度探索与积累经验。在中央统一部署下,政府绩效管理成为新一轮政府管理创新与行政体制改革的突破口。同年,国家社会科学规划办以最高级别的重大项目,向全国招标政府绩效管理领域的专题研究,华南理工大学政府绩效评价中心作为牵头单位,以公众“幸福指数”导向下的我国政府绩效评价体系研究为题中标(批准号11&ZD057),这亦是该基金首次资助政府绩效管理领域的重大项目。

一、年度理论研究进展

总体来看,2011年,全国范围内政府绩效评价与管理领域的研究进展明显,主要表现为:顶层设计有新突破、研究理念进一步创新、总结与反思备受重视、评价技术体系的开发更具操作性、实证研究不断深化等特点。理论研究可从科研论文、科研项目、科研专著、学术会议等方面加以体现。

(一) 科研论文

从CSSCI数据库来看,2011年1月至2012年8月全国学界共发表了75篇与政府绩效评价相关的研究论文,如附录1-1所示。较之于往年来说,这些研究成果呈现出4个明显特征。

首先,文献发表数量为历年最高。从CSSCI数据库来看,从1999年到2012年间政府绩效评价研究文献经历了从无到有,从少到多的变迁,特别是在1999—2007年间呈现了明显的上升势头,但2008年有所下降,2010年发表在CSSCI上的共51篇,2011年达到最高点,为56篇。

其次,论文质量极大提升,收录进CSSCI数据库的论文大增。从数据来看,2011—2012年中,有超过70%的政府绩效评价论文都发表在CSSCI期刊上,标志着该类研究水平明显提升,论文质量愈来愈好。

再次,实证类研究日渐增多。2011年以前,政府绩效评价的文献大都集中在理论研究方面,2011年之后实证研究的比例逐年提升。从2012年CSSCI文献来看,《“四位一体”:地方政府绩效管理案例研究》、《对我国政府绩效评价体系的调研与分析》、《服务型绩效审计模式:江苏省无锡市的探索与实践》、《政府绩效视野下的广州BRT项目评价》、《居民幸福视角的政府绩效评价研究》等文献都是对政府绩效评价的实证研究,并力图从经验数据上为我国政府绩效评价提供实证支持。

最后,研究主题愈加丰富。2011年研究主要聚焦在6类主题上:

一是对国外成功经验的介绍。如包国宪对英国全面地区评价体系的研究^①和对由澳大利亚公共服务委员会以及生产力委员会主导的政府绩效评价模式的探索^②。

二是对地方政府绩效评价的一般内涵、原则、方法和问题的介绍和研究。如周志忍教授从评价目的、评价内容、评价主体、结果应用四个方面讨论了我国政府绩效评价实践存在的问题或值得关注的倾向;^③陈家浩根据近五年来中国政府绩效评估研究的最新成果,从学科发展的视角,全新和系统地总结该领域知识生产的语境、发展脉络和未来趋向;^④尚虎平通过对356个案例的后实证主义非干涉研究,得出了“一票否决”式绩效评价发生的因果机理。^⑤

三是对地方政府绩效评价价值取向研究。陈天祥认为应该强化政治理性研究取向,跳出技术理性主导下研究视角的短视陷阱,实现政治理性与技术理性的有机结合;^⑥包国宪、王学军通过对中国、美国、日本等国的实践案例考察,从制度变迁和公共行政学术史两个层面的质性研究,提出了以公共价值为基础的政府绩效治理理论体系框架。^⑦

四是对地方政府绩效评价具体指标设计和评估方法的研究。郑方辉认为目前省级政府绩效评价或政绩考核可划分为“效能考核”、“科学发展水平考核评价”与“政府绩效评价”三种模式;^⑧连维良、吴建南介绍了某市融目标、业绩、过错和样本点“四位一体”的政府绩效管理体系;^⑨尚虎平提出可以利用“未来十大技术”之三的数据挖掘技术作为工具,充分发掘这些信息中所隐含的地方政府绩效现实,并把它们融入到绩效指标的设计中去,这是解决地方政府绩效指标设计问题的治本之策。^⑩

五是对政府绩效评价主体选择的研究,这主要包括公民参与和第三方评价在绩效评价中的应用。范永茂认为,重塑绩效评价中公众的评价主体地位,需要从制度和技术的层面再造公众评价政府的流程,以使得公众参与政府绩效评估更加客观有效。^⑪何文盛介绍了美国政府管理中形成的参与式评价和专家型评价两种政府绩效评估模式^⑫。

六是对政府绩效评价立法、绩效审计和绩效评价监管的研究。如石富覃、包国宪对我国政府绩效评价监管法制体系建设的问题和对策的研究;^⑬陈全民、高茹英介绍了美国政府问责办公室制定的美国政府审计的行业规范和实践操作指南《政府审计一般准则(GAGAS)》。^⑭

(二) 科研著作

2011年1月到2012年8月间,我国政府绩效评价研究的专著较之往年也更丰富。我们

① 包国宪,周云飞.英国政府绩效评价实践的最新进展[J].新视野,2011(1)

② 包国宪,李一男.澳大利亚政府绩效评价实践的最新进展[J].中国行政管理,2011(10)

③ 周志忍.我国政府绩效评估需要思考的几个问题[J].行政管理改革,2011(4)

④ 陈家浩.中国政府绩效评估研究的新进展——发展语境、理论演进与问题意识[J].社会科学,2011(5)

⑤ 尚虎平.我国地方政府“一票否决”式绩效评价的泛滥与治理——基于356个案例的后实证主义无干涉研究[J].四川大学学报,11(4)

⑥ 陈天祥.政府绩效管理研究:回归政治与技术双重理性本义[J].浙江大学学报,2011(4)

⑦ 包国宪,王学军.以公共价值为基础的政府绩效治理——源起、架构与研究问题[J].公共管理学报,2012(02)

⑧ 郑方辉,段静.省级“政府绩效评价”模式及比较[J].中国行政管理,2012(3)

⑨ 连维良,吴建南.“四位一体”:地方政府绩效管理案例研究[J].西安交通大学报,2012(2)

⑩ 尚虎平.地方政府绩效评估指标设计的研究进展与数据挖掘理论的应用[J].甘肃行政学院学报,2012(4)

⑪ 范永茂.重塑公众主体地位:地方政府绩效评估之主体构建问题[J].中国行政管理,2012(7)

⑫ 何文盛,廖玲玲.中国地方政府绩效评估中公民参与的障碍分析及对策[J].兰州大学学报,2011(1)

⑬ 石富覃,包国宪.我国政府绩效评价监管法制体系建设问题研究[J].甘肃社会科学,2011(3)

⑭ 陈全民、高茹英.基于GAGAS视角的我国政府绩效审计研究[J].北京交通大学学报,2012(4)