

地方政府与绩效管理创新研究丛书

中国地方政府 绩效评估创新研究

ZHONGGUO DIFANG ZHENGFU

JIXIAO PINGGU

CHUANGXIN YANJIU

倪 星 著

 人 民 出 版 社

地方政府与绩效管理创新研究丛书

中国地方政府 绩效评估创新研究

ZHONGGUO DIFANG ZHENGFU

JIXIAO PINGGU

CHUANGXIN YANJIU

倪 星 著

 人 民 出 版 社

责任编辑:陈光耀

图书在版编目(CIP)数据

中国地方政府绩效评估创新研究/倪星 著. —北京:人民出版社,2013. 1
ISBN 978-7-01-011541-2

I. ①中… II. ①倪… 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(2012)第 295373 号

中国地方政府绩效评估创新研究

ZHONGGUO DIFANG ZHENGFU JIXIAO PINGGU CHUANGXIN YANJIU

倪 星 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:24

字数:362 千字

ISBN 978-7-01-011541-2 定价:48.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

理 论 篇

第一章 导 论	(3)
一、地方政府绩效评估的概念与特征	(3)
二、地方政府绩效评估兴起的背景	(6)
三、地方政府绩效评估研究的意义	(8)
四、政府绩效评估领域亟待加强实证研究	(10)
第二章 地方政府绩效评估研究文献的数量增长	(19)
一、文献评估的样本选择	(19)
二、研究文献的数量变化趋势	(24)
三、研究主题和领域	(30)
四、研究类型和规范性	(36)
五、总结与评论	(41)
第三章 地方政府绩效评估研究中的知识生产	(45)
一、国外地方政府绩效评估研究的理论进展	(45)
二、中国地方政府绩效评估研究的理论进展	(51)
三、中国地方政府绩效评估研究的发展方向	(56)
第四章 地方政府绩效评估实践反思	(62)
一、地方政府绩效评估功能反思	(62)
二、地方政府绩效评估中的行为主体	(67)
三、地方政府绩效评估的效果分析	(70)
四、地方政府绩效评估的主要影响因素	(73)

第五章 地方政府绩效评估价值标准重塑	(78)
一、经济社会变迁与政府合法性基础的变化	(78)
二、政绩合法性问题的凸显	(82)
三、合法性基础重建与政府价值标准重塑	(87)
四、当代中国地方政府绩效评估的价值标准	(92)
五、地方政府绩效评估实践中必须处理好的几对关系	(96)
第六章 地方政府绩效评估指标体系批判与重构	(102)
一、现有地方政府绩效评估指标体系分析	(102)
二、地方政府绩效评估指标体系的构建流程	(107)
三、地方政府绩效评估指标体系的基本内容	(112)
四、运用系统论构建地方政府绩效评估指标体系	(126)
五、运用综合模型构建地方政府绩效评估指标体系	(132)
第七章 地方政府绩效评估指标体系筛选	(141)
一、地方政府绩效评估指标筛选的方法与程序	(141)
二、地方政府绩效评估指标的隶属度及相关性分析	(142)
三、地方政府绩效评估指标的信度和效度分析	(146)
四、地方政府绩效评估指标的主观赋权法	(152)
五、地方政府绩效评估指标的客观赋权法	(161)
第八章 地方政府绩效评估中的政治理性与技术理性	(167)
一、研究问题	(167)
二、文献评估	(169)
三、珠海市万人评议政府的结构式描述	(173)
四、理论框架与解释变量	(184)
五、结论与讨论	(190)
第九章 地方政府绩效的公众主观评估模式	(194)
一、对公众主观评估效度的质疑	(194)
二、捍卫公众主观评估的价值	(200)
三、深化公众主观评估研究的路径	(207)
四、民主评议政风行风的学理逻辑	(209)

案 例 篇

第十章 地方党政领导班子和领导干部绩效评估体系设计 ...	(223)
一、建立绩效评估体系的时代背景与主旨	(223)
二、党政领导班子和领导干部绩效评估工作的现状与 问题	(228)
三、新的绩效评估体系设计	(235)
四、探索符合科学发展观要求的绩效评估指标	(244)
第十一章 公务员绩效分类评估方案构建	(254)
一、公务员绩效评估现行方案分析	(254)
二、公务员绩效分类评估方案的设计理念	(265)
三、公务员绩效分类评估方案的主要内容	(271)
四、公务员绩效分类评估改革的特色与经验	(283)
第十二章 地方政府专项工作绩效评估研究	(287)
一、服务业工作绩效评估研究框架	(287)
二、基于层次分析法的问卷调查与数据处理	(297)
三、服务业工作绩效评估指标体系	(301)
四、服务业工作绩效评估的操作性方法	(308)
第十三章 公共服务外包的第三方绩效评估	(314)
一、第三方绩效评估的框架与过程	(314)
二、公共服务外包试点工作的运行效果	(325)
三、公共服务外包试点工作中存在的问题及原因分析 ...	(351)
四、完善公共服务外包试点工作的政策建议	(357)
参考文献	(366)
后 记	(375)

理 论 篇

第一章 导 论

一、地方政府绩效评估的概念与特征

当前,中国正在经历着极为复杂的社会转型过程。在经济总量快速提升的同时,收入差距不断扩大,资源与环境风险也在不断积累,这一切都对我国的公共管理实践提出了前所未有的挑战。与此相适应,我国政府管理、社会治理的模式和方法必须相应地作出调整,由统治型、管理型向服务型政府的转变实属必然。在全球化和信息化产生深刻影响的当下社会,随着国际竞争的日益加剧,以及公民权利意识的增强,如何进一步发挥政府在我国经济与社会建设中的作用,提高公共服务的质量和效率,实现公共管理的现代化,这是摆在国人面前的现实而又紧迫的问题。从20世纪末期开始,针对原有政府管理模式面临新环境挑战所导致的诸多危机,西方发达国家率先掀起了以市场化、社会化为取向的行政改革浪潮,一场声势浩大的新公共管理改革运动迅速席卷了各大洲。在新公共管理改革运动中,政府绩效评估发挥着指向标的作用,是优化行政管理过程、提升公共服务质量的重要战略工具。

地方政府绩效,是指各级地方政府在管理社会公共事务、提供公共服务过程中所取得的成绩和效益。地方政府绩效评估,就是根据一定的目标、方法和尺度,对各级地方政府及其工作人员的绩效进行测量、考核,反映其工作的实际效果,从而奖优罚劣,促进政府改进工作,提升管理效率和服务质量。当前,适应社会公共需求变化,改革和创新地方政府治理,提高地方政府治理能力,改善地方政府治理绩效,是实现我

国经济社会协调发展、建设和谐社会的关键。对地方政府绩效进行科学客观的评估,是提高地方政府治理能力的重要环节。因此,围绕此课题展开研究,具有十分重要的学术价值和实践意义。

从整体上看,地方政府绩效评估具有以下特征:

1. 评估标准的多元性

政府职能范围的庞杂和职能性质的复杂决定了不可能像企业一样仅仅将利润最大化作为追求的目标,另外,私人企业提供的产品和服务是可以用一定的价格来衡量的,可以以一定的利润指标来测量,有利于对生产过程和评估结果的控制和评估,而政府部门所提供的产品或服务是无法用一定的价格来标示的,不能像私营部门那样将利润作为唯一的目标。因此,由于政府部门工作的特殊性,单从某一方面对政府的工作进行评价是不可能的,同时也是不科学的。地方政府管理活动是一种管制性与服务性、程序性与实体性相结合的工作,在实践中必须综合考量效率、效益、公平、公正、公开、公众满意等因素,并力求在各种价值标准之间做到平衡。^① 我们不能仅仅依据某一方面的成绩就肯定一级政府的所有工作,也不能单凭某方面的缺失就全盘否定其成绩。因此,在地方政府绩效评估指标的设置过程中,必须将经济、效率、效益、公平、稳定等各方面的指标都考虑进去,科学、客观、全面、均衡地对地方政府绩效进行评价。

2. 产出衡量的复杂性

政府部门中投入与产出之间的关系不同于企业,企业以追求利润的最大化为目标,利润是最终的绩效指标,其投资收益率、资金周转率、总资产收益率、市场占有率都有清晰的量化指标。而地方政府作为典型的非竞争、非营利性部门,其投入与产出之间、产出与结果之间缺乏直接的联系,市场机制的缺失使得价格信号在此失灵,难以从经济上核算其投入产出比率。同时,地方政府的产出一般属于服务性、劳务性的,而非有形的物质产品,缺乏可度量性和确定性。这样,在我们无法

^① 蔡立辉:《西方国家政府绩效评估的理念及其启示》,《清华大学学报》2003年第1期。

具体度量地方政府产出的情况下,就很难根据投入产出、成本收益等会计方法计算出政府的工作效率,衡量政府管理的绩效和效益,这增加了政府绩效评估的困难性和复杂性。在地方政府绩效评估实践中,评估内容涉及政府工作方方面面,要使评估结果客观公正,应该尽可能将无形的服务和管理工作转换为量化指标,同时增加公众满意度等主观评估指标和方法的运用。

3. 评价信息的稀缺性

在绩效评估过程中,评估者与被评估者之间信息并不对称,被评估者具有相对的信息优势,上级领导对下级政府进行评估,必须依靠下级政府提供相应的资料和数据,信息的选择甚至制造权都掌握在下级政府手中,因此,评估过程也就是一个信息搜集、筛选、加工、输出、反馈的过程,评估过程的有效性在很大程度上取决于信息本身及传输的数量和质量。信息的不对称又决定了,下级政府可以上报虚假信息来制造虚假政绩,上报到上级政府手中的往往都不是真实的一手资料,水分较大,导致信息的失真,影响评估工作的客观、准确性。另一方面,政府作为社会产品的提供者,与产品的消费者——公众之间不存在一物换一物的交换活动,因此,政府对其为社会及公众提供的服务缺乏来自市场的反馈信息,难以判断自己提供的产品在数量上和质量上是否满足了社会的要求和需要,公众作为政府服务的接收者,处在一个绝对的卖方市场上,面对唯一的服务提供者,无权也无法进行服务产品的选择,只能被动地接收,缺乏对政府提高服务质量的激励机制,影响了政府服务质量的提高。信息对于政府绩效评估来说是评估的主要依据,然而评估信息的稀缺性又是客观存在的状况,这就导致了政府绩效评估中数据和资料的稀缺。

4. 认知的偏差性

对地方政府进行绩效评估是一种主观上的价值判断活动,不可避免地会受到评估者主观价值判断——主观认知的影响。认知效应的偏差性,直接影响评价主体的思维方式和评估的价值取向,直接影响地方政府绩效评估的深刻度和精确度,使地方政府绩效评估陷入困境。认知效应的偏差主要包括首因效应、近因效应、晕轮效应和定式效应等方

面。首因效应是指评估主体容易受到第一印象的影响,先入为主,从而忽视其他信息,造成评估结果的片面性;近因效应则是指评估者会根据最近发生的事来评价评估对象的绩效,根据其记忆消退的快慢,选择性地将最近发生的、映像较深的事件作为评估的依据;晕轮效应是指评估者将评估对象某一方面的优点或特征放大化,使这一优点掩盖了其他方面的缺点,形成总体上的良好评价,反之,又会因为评估对象某一方面的缺陷而否定其总体成绩,这种以偏概全的认知偏差容易导致评估结果的片面性;定式效应同样会导致评估结果的偏差,因为它受评价主体头脑中定式思维的影响,将固化于评估主体头脑中的想法作为评价评估对象绩效的依据,难以客观地反映地方政府实际的工作绩效。

二、地方政府绩效评估兴起的背景

政府绩效评估的实践最早可以追溯到第二次世界大战以前,但真正引起世界各国政府重视应是在 20 世纪 70 年代末 80 年代初。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,英国、美国、加拿大、德国、法国、澳大利亚、新西兰和日本等国相继掀起以政府绩效评估为核心的政府改革。这场被人们称做“新公共管理运动”与“政府再造运动”的政府改革和治理,给人类社会注入了许多新的管理理念。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,绩效评估受到了极大的重视和推广。以至于有人认为,当今世界各国在政府治理方面正出现一种“评估国”的趋势。

受全球性政府评估大趋势的影响,20 世纪 90 年代以来,中国从中央到地方均开始重视政府绩效评估这一新的公共管理工具,并开展了各种不同形式的政府绩效评估研究和实践活动。例如,烟台市建委于 1994 年率先开展实行“社会承诺制”,中共河北省委于 1995 年率先启动“干部实绩考核制度”等。2004 年,兰州大学成立了中国地方政府绩效评价中心,财政部财政科学研究所“绩效预算”课题组开展了关于

《美国政府绩效评价体系》的研究。2005年,人事部“中国地方政府绩效评估”课题组发布了阶段性研究成果“中国政府绩效评估体系”。2006年9月23日在兰州召开了“全国政府绩效管理研究会成立大会暨政府绩效评估与行政管理体制改革”研讨会。^①

任何政治统治的存在都必须以人民的认可和接受为前提,即具有合法性。合法性是政府存在的前提,因此,合法性问题关系到国家政权的存继,是一国政治统治成败的关键。对于合法性的内涵,不同历史时期有不同的界定,哈贝马斯认为,在现代社会中“衡量一种政治秩序合法性的标准就是政治秩序与其所处时代价值规范的相容程度”^②。由于不同历史时期社会价值规范的确立是不同的,因而用于构建合法性的资源也不同。我国现阶段仍然处于向社会主义现代化逐步迈进的转型时期,面临着从传统到现代的基本嬗变,要维护和巩固政府的权威和统治,就必须对其合法性进行新一轮的调整和重建,加强民主法治建设,取得民众的支持,最终获得坚实的合法性基础。然而,民主法治建设并非一朝一夕之功,必须经过长期的努力才能实现,这在一定程度上加剧了政府对“政绩的合法性”的依赖。^③

中国特色社会主义市场经济体制决定了我国政府的主要职能是根据社会的发展和公众的需要提供社会服务,同时,目前西方国家行政改革方向由新公共管理向新公共服务转变的趋势也要求政府承担起更多的服务性职能。如何保证政府服务的质量和效率,成为一个需要面对的难题。绩效评估的产生正是回应了政府对政绩合法性的依赖以及社会对公共服务质量改善的要求,为评估政府绩效和改善政府工作提供了一个有效的战略工具。

我国是一个绩效评估的新兴国家,地方政府绩效评估制度正处于日趋发展和不断完善的探索性阶段,相对于西方较为规范和成熟的评估制度而言,在绩效评估制度的规范化以及评估主体、内容、方法、标准

① 倪星、付亚东:《中国政府绩效评估研究进展》,《行政论坛》2008年第3期。

② [德]哈贝马斯著,张博树译:《交往与社会进化》,重庆出版社1989年版,第184页。

③ 倪星:《政府合法性基础的现代转型与政绩追求》,《中山大学学报》2006年第4期。

的科学化方面还有待改进。目前,我国绩效评估最突出的问题一方面在于考核的随意性,缺乏统一的制度,各地区、各部门之间的考核标准千差万别,未形成一套完整统一的绩效评估体系,既无法准确衡量政府的实际绩效,也缺乏可比性;另一方面,考核指标缺乏科学性,考核内容存在片面性甚至误导性,没有真正起到引导政府工作向科学化、理性化方向发展的作用。而作为政府绩效评估核心的政府绩效指标体系的建构决定着绩效评估体系的科学程度,同时决定着政府工作的科学程度。因此,如何构建一套科学合理的指标体系是使我国的绩效评估工作进一步顺利进行,并逐步趋向科学化的关键所在,决定着整个绩效评估工作的成败。

在具体的实施过程中,政府的绩效评估是政府工作的“指挥棒”,指引着政府工作的方向,各地方政府均是按照上级政府制订的绩效评估指标来安排本地的工作重点。上级政府的绩效导向决定着下一级政府的具体工作方向,是下级政府工作必须遵循的价值标准。随着社会政治经济的不断发展,以往单纯强调经济发展和 GDP 数额增长的评价标准显然已经不再适应当前社会发展的需要,新的衡量政府合法性的价值规范已经逐渐形成,民主法治建设已经成为政府的首要工作。为适应政治合法化的要求,政府工作的具体价值标准也应该由对经济、效率的单方面关注转向经济、效率、效益、民主、公平、正义、秩序、环境等方面的综合协调发展。^①

三、地方政府绩效评估研究的意义

(一)本课题研究的学术价值

1. 本课题在研究方法和学科取向上,坚持多学科融合与交叉研究的取向。课题从公共行政学、政治学、经济学、管理学、社会学、法学、统计学的跨学科视野对地方政府治理进行研究,剖析影响地方政府治理

^① 倪星:《地方政府绩效评估指标的设计与筛选》,《武汉大学学报》2007年第2期。

绩效的多种因素。引入企业管理的绩效评估技术,采用管理信息技术、定量研究等方法,通过周密设计的问卷调查来收集资料,经数量化整理和计算机信息处理,筛选出有统计学显著性差异的结果变量,用于分析中国地方政府治理绩效评估中的有关问题,从而提供有客观依据的对策建议。这有助于打破过去研究的单一学科取向,使地方政府治理绩效研究走向多学科化、综合化、科学化。

2. 进一步拓展对地方政府治理过程的研究,推动公共行政学的相关研究走向具体化和实证化。作为最接近公众的政府层级,地方政府直接提供着公众所需要的大部分公共服务,运用动态、系统的观点对其完整的治理过程展开研究,有助于推动中国公共行政学的研究重点逐渐从宏观转向微观、从抽象转向具体、从理论转向实务。

3. 本课题针对地方政府治理绩效展开深入研究,有助于解决这一当前公共行政实践和理论中的热点、重点、难点问题。新公共管理运动尤其强调结果导向、绩效为本,将关注的重心从规则、过程转向使命和结果,如何评估和改进政府绩效成为当前公共行政学研究中的重点。本课题从治理过程、评估体系、影响因素、对策建议等方面研究中国地方政府治理绩效,力图为解决这一问题作出自己的贡献。

4. 强调中国问题意识,运用现代社会科学方法开展经验研究,努力构建公共行政学的本土理论。本课题聚焦于中国地方政府治理绩效这一典型问题,通过大量的实证调研,接触真实世界的公共行政实践,运用社会科学中的质化和量化研究方法,发展出自己的分析和解释框架,力图构建出中国特色的地方政府理论,以推动解决中国现实问题,参与国际学术对话。

(二) 本课题研究的实践意义

1. 随着市场经济体制的建立和公民民主意识的加强,我国各级政府提出了公共服务型政府的建设目标,广泛推行了各种目标责任制,政府管理绩效问题也开始引起了理论界和实践界的重视。由于起步较晚,我国在这方面尚缺乏系统成熟的理论体系和实际操作方法,所以有必要借鉴国外先进的理论和实践经验,结合国情,逐步探索、完善、发展中国地方政

府治理绩效评估体系,为政府部门提供重要的决策咨询和政策建议。

2. 为公民和社会提供优质高效的服务是现代政府的根本宗旨,任何政府都必须通过自身治理绩效的提升,获得存在的合法性基础。本课题将地方政府治理过程与绩效评估联系起来,力图建立系统严谨的评估体系,科学客观地评估地方政府绩效,分析其中的主要制约因素,提出针对性强的改进措施,从而优化中国地方政府治理过程,改进中国地方政府治理绩效。

3. 当代各国的行政改革,大多以建立绩效导向的新公共管理模式为追求目标。因而,政府治理绩效评估作为一种有效的管理工具,在公共行政学中受到广泛的关注。本课题紧密跟踪国外最新的理论进展和实践动态,密切联系我国实际,综合运用各种理论和实证研究方法,探求中国特色的地方政府治理绩效评估体系,改进和优化地方政府治理过程。这对于促进我国各级政府的现代化转型,形成“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的行政管理体制,提高党的执政能力和政府的服务能力,落实科学发展观,构建和谐社会,具有重大现实意义。

4. 在进一步深化行政体制改革的过程中,我们必须对政府的投入产出、政府行为的效率、效果进行评估,这是民主政治的基本要求,也是中国政府现代化转型的必然趋势。本课题所探索的地方政府治理绩效评估体系,将为之提供理论上的支持和技术上的帮助。同时,绩效评估是辨别成功失败的手段,有助于在政府机构内部形成浓厚的绩效意识,从而把提高绩效的努力贯穿于行政管理活动的各个环节。绩效评估也是政府向公众展示工作成果的机会,有利于克服公众对政府的偏见,建立和巩固对政府的信任,这将有效地提升中国地方政府的声誉和形象,提高政府的治理能力。

四、政府绩效评估领域亟待加强实证研究

(一) 实证主义研究模式的兴起

目前国内学者从政治学、管理学、经济学、系统理论与计算机信息

科学等学科视角,对政府绩效评估的理论基础、结构体系、实践模式与实施方案等进行了研究,初步构建了中国政府绩效评估体系和政府绩效评估研究的宏观框架,中国政府绩效评估研究在短短的时间内取得了长足的发展。然而,我国本领域的相关研究还有很大的提升空间,尤其是方法有待进一步改进。一个突出的问题是,现有政府绩效评估的研究侧重于定性分析和规范研究,对定量分析和实证研究没有予以应有的重视。一篇文献评估认为,在国内政府绩效评估研究中运用定性分析和规范研究方法的成果占 93.75%,运用定量分析和实证研究方法的只占 6.21%。^① 鉴于目前的情况,我们呼吁在政府绩效评估中应多一点实证主义,将定量研究与定性研究并重,尤其要重视定量研究。^②

实证主义兴起于 19 世纪,是一种科学地获取知识的理论,是关于科学的哲学。实证主义者认为社会的发展和人们的行为都不是偶然的,自有其客观的规律,这与自然界的规律是一样的。即使在我们还不认识它们的情况下,这种规律也是客观存在的。从事社会科学研究的目的是找出并总结这些客观规律,并给予科学的解释,从而使我们能够预见和控制社会的发展。因此,在进行社会调查的实践过程中,运用于自然科学的研究方法,也适用于社会科学,而定量的分析就是一种科学的研究方法,理论上假定的社会发展规律,应该用实证的方法来验证。社会学者只要能找到所有的自变量,就可以解释或预测一个因变量的变化规律。实证主义者还认为,社会发展的基本规律是稳定的,而我们对社会的了解是递增的。我们今人对社会的了解,到了将来也有用。

在西方社会,尤其是在美国和英国这些有深厚实证主义传统的社会里,实证主义被用来指导社会科学的研究,已经有一百多年了。特别是第二次世界大战以后,实证主义的影响更为扩大。在 20 世纪 60—

① 彭国甫:《中国绩效评估研究的现状及展望》,《中国行政管理》2006 年第 11 期。

② 倪星、付亚东:《政府绩效评估亟待加强实证研究》,《学习与实践》2007 年第 12 期。