

INSTITUTION REFORM

ROAD TO PROMOTE MANAGEMENT PERFORMANCE OF URBAN PLANNING

制度变革

城市规划管理的效能之路

邓小兵 车乐 著

规划局长的工作实录与城市试验



华南理工大学出版社
SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

制度变革

城市规划管理的效能之路

邓小兵 车乐 著



华南理工大学出版社
SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

制度变革：城市规划管理的效能之路/邓小兵，车乐著. —广州：
华南理工大学出版社，2018. 11

ISBN 978 - 7 - 5623 - 3987 - 8

I. ①制… II. ①邓… ②车… III. ①城市规划 - 城市管理 - 中国
IV. ①TU984. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 163155 号

制度变革——城市规划管理的效能之路

邓小兵 车 乐 著

出 版 人：卢家明

出版发行：华南理工大学出版社

(广州五山华南理工大学 17 号楼，邮编 510640)

<http://www.scutpress.com.cn> E-mail: scute13@scut.edu.cn

营销部电话：020 - 87113487 87111048 (传真)

责任编辑：王 磊

印 刷 者：佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本：787mm×960mm 1/16 印张：11.75 字数：241 千

版 次：2018 年 11 月第 1 版 2018 年 11 月第 1 次印刷

定 价：45.00 元

版权所有 盗版必究 印装差错 负责调换

第1章 导论 / 001

1.1 研究缘起 / 001

1.1.1 现实问题：城市规划管理“失效” / 001

1.1.2 目标导引：《中华人民共和国城乡规划法》施行 / 001

1.1.3 理论思考：制度改良可否优化管理效能 / 002

1.2 研究意义 / 003

1.3 研究范畴的界定 / 004

1.4 研究方法和本书框架 / 005

1.4.1 研究方法 / 005

1.4.2 本书框架 / 006

第2章 基础理论和相关研究述评 / 008

2.1 管理效能与规划效能的相关研究述评 / 008

2.1.1 管理效能的相关研究述评 / 008

2.1.2 规划效能的相关研究述评 / 013

2.2 制度设计的相关研究述评 / 015

2.2.1 制度与制度设计 / 015

2.2.2 制度设计分析与方法 / 020

2.2.3 制度设计与效能优化 / 022

2.3 我国城市规划管理制度演化述评 / 027

2.3.1 我国城市规划管理制度发展历程及启示 / 027

2.3.2 旨在效能优化的城市规划管理制度再造述评 / 028

2.4 本章辅证和附录 / 038

2.4.1 计划经济体制下城市规划管理制度发展 / 038

2.4.2 双重转型时期中国城市规划管理制度发展 / 041

第3章 效能型规划管理制度设计研究框架 / 043

3.1 研究概念 / 043

3.1.1 规划管理制度 / 043

3.1.2 制度设计 / 044

3.1.3 管理效能 / 044

3.2 关键问题 / 045

3.2.1 规划管理效能评价的准则是什么 / 045

3.2.2 如何发现影响规划管理效能的制度缺陷 / 049

3.2.3 如何设计效能优化的新制度 / 051

3.3 研究框架 / 056

第4章 效能型规划决策管理制度设计 / 057

4.1 规划决策管理典型案例 / 057

4.1.1 案例一 / 057

4.1.2 案例二 / 059

4.2 现行规划决策管理失效分析及其制度根源 / 061

4.2.1 现行规划决策管理失效分析 / 061

4.2.2 现行规划决策管理失效的制度根源 / 062

4.3 规划决策管理效能优化的制度对策 / 066

4.3.1 设立多元化的行政伦理和行政目标,完善多元主体 博弈决策的规则 / 066

4.3.2 优化行政职能组织,建立均衡博弈的规划决策管理 体制 / 068

4.3.3 规范管理流程,合理运用程序化决策与非程序化决策 / 072

4.4 效能型规划决策管理制度范式设计 / 073

4.4.1 优化行政首长负责制与委员会体制的比选 / 073

4.4.2 规划委员会类型的比选与优化 / 074

4.4.3 以新型规委会为核心的规划决策管理范式制度设计 / 076

4.5 本章辅证和附录 / 083

第5章 效能型规划许可管理制度设计 / 086

5.1 规划许可管理典型案例 / 086

- 5.1.1 案例一 / 086
- 5.1.2 案例二 / 088
- 5.2 现行规划许可管理失效分析及其制度根源 / 089
 - 5.2.1 现行规划许可管理失效分析 / 089
 - 5.2.2 现行规划许可管理失效的制度根源 / 090
- 5.3 规划许可管理效能优化的制度对策 / 093
 - 5.3.1 自由裁量解制：放权与限权的斟酌 / 093
 - 5.3.2 自由裁量控权：实体控权与程序控权的探讨 / 095
 - 5.3.3 自由裁量监管：权利与责任覆盖程度应否完全 / 097
 - 5.3.4 职能组织模式转变：业务流程式与任务驱动式的比选 / 098
- 5.4 效能型规划许可管理制度设计 / 100
 - 5.4.1 充实完善自由裁量的控权依据 / 100
 - 5.4.2 构建现代积极行政下的自由裁量控权程序 / 103
 - 5.4.3 创新监督与纠错机制：维权与追责 / 104
 - 5.4.4 落实“任务驱动型”职能组织模式 / 106
 - 5.4.5 效能型规划许可管理范式 / 108
- 5.5 本章辅证和附录 / 109
 - 5.5.1 伦敦建设项目申请审批程序 / 109
 - 5.5.2 香港建设项目申请审批程序 / 110

第6章 效能型规划实施管理制度设计 / 111

- 6.1 规划实施管理典型案例 / 111
 - 6.1.1 案例一 / 111
 - 6.1.2 案例二 / 112
 - 6.1.3 案例三 / 113
- 6.2 现行规划实施管理失效分析及其制度根源 / 114
 - 6.2.1 现行规划实施管理失效分析 / 114
 - 6.2.2 现行规划实施管理失效的制度根源 / 115
- 6.3 规划实施管理制度效能优化的制度对策 / 119
 - 6.3.1 完善规划管理法规，清晰界定权利关系 / 119
 - 6.3.2 合作治理，多管齐下 / 122
- 6.4 效能型规划实施管理制度设计 / 125
 - 6.4.1 规划实施监察管理制度 / 126

- 6.4.2 规划实施处罚管理制度 / 127
- 6.4.3 规划实施执法管理制度 / 130
- 6.4.4 效能型规划实施管理范式 / 133
- 6.5 本章辅证 / 136
 - 6.5.1 城市管理综合执法模式 / 136
 - 6.5.2 违法建设者与建设查处方的博弈分析 / 137
 - 6.5.3 国外对城市违法建设治理策略 / 139

第7章 效能型规划管理体制整合与设计 / 141

- 7.1 现行规划管理体制模式效能分析及其反思 / 141
 - 7.1.1 集权式管理体制模式及其效能分析 / 141
 - 7.1.2 分权式管理体制模式及其效能分析 / 144
 - 7.1.3 分级垂直式管理体制模式及其效能分析 / 145
 - 7.1.4 对现行规划管理体制几种模式的反思 / 146
- 7.2 效能型规划管理分制度的体制整合 / 149
 - 7.2.1 效能型规划管理分制度体制设计要点 / 149
 - 7.2.2 效能型规划管理分制度的体制整合策略 / 150
 - 7.2.3 效能型规划管理体制整合框架 / 151
- 7.3 效能型规划管理体制设计 / 157
 - 7.3.1 效能型规划管理体制设计的基本原则 / 157
 - 7.3.2 整体组织架构层级与职能设置 / 159
 - 7.3.3 规划行政管理机构内部组织架构与运作机制 / 162
 - 7.3.4 有效的协调机制：城市规划信息协同平台框架的构建 / 164
- 7.4 本章辅证和附录 / 166

第8章 结语 / 167

附录 城市规划管理制度创新的制度环境分析 / 168

参考文献 / 173

第1章 | 导论

1.1 研究缘起

1.1.1 现实问题：城市规划管理“失效”

随着我国计划经济向市场经济转型，城市规划管理由一项技术工作逐步向调控经济社会关系的政策手段转变，社会各界对城市规划工作效能的意见比任何时候都更为尖锐，这突出表现在许多城市的规划部门在政府管理绩效测评与政府部门满意度的社会评议中排名落后。

作为政府行政管理的重要内容以及城市统筹全局的谋划安排，政府领导对城市规划管理的效能不满意。他们认为规划滞后于城市社会经济的新要求，对新情况、新问题缺乏及时的研究，一些新现象、新问题在规划中找不到解决的方案，进而不能为领导决策提供充分的依据，起不到参谋作用，不能有效指导城市建设；违法违章建设众多，不能有效控制规划实施并引导城市形成良好风貌。

作为调控市场经济中各经济主体（包括政府管理部门）之间利益博弈的手段，各投资主体对城市规划管理的效能不满意。他们指责规划僵化、灵活性不够，对市场研究不充分，土地开发的管理规则确定不合理，依据不足，时效性欠缺。

作为保障公共利益和公平民主的社会服务和监管机制，社会团体和公众对城市规划管理的效能不满意。他们经常指责规划考虑问题不周到，公共服务配套设施不全、绿地缺少、交通拥挤、群众生活不方便；拆迁改造过于重视经济利益，造成房价虚高，中低收入人群住房失去保障，一定程度上形成了社会隔离；缺少统筹规划，重复开挖建设浪费严重。在不直接涉及自身利益时，社会团体和公众会批评规划不够超前，没有大手笔；而在涉及自身利益时，他们又批评规划不切实际，群众利益考虑不够等。

1.1.2 目标导引：《中华人民共和国城乡规划法》施行

《中华人民共和国城乡规划法》（以下简称《城乡规划法》）确立了规划管理效能优化的目标方向，它的颁布建立了我国城乡规划新制度的法制框架，带来城乡规划体系内外制度环境的革新^①，作为城乡规划法律精神的体现，其具有明

^① 外部环境上，进一步加强了与国家社会经济发展、土地、环保等专项规划的对接与协调；内部环境上，带来了城乡规划编制、审批、监督检查等制度的调整与革新。

显的公共政策性质，目的是协调各阶层各社会团体之间的利益、维护公共利益、提供公共服务，这也成为城乡规划管理效能优化的价值目标。

《城乡规划法》要求我们重审规划管理制度设立的原则和视角，即不仅仅是从行政方而是从行政方和行政相对方相互关系的角度去理顺规划管理制度，保障制度正义性，强调运行秩序性，强化整体时效性。《城乡规划法》的立法中除了重视实体正义外，更强调法定程序的完善，从而确保城乡规划编制的科学性与合理性，通过程序正义（例如公众参与过程法制化）来确保实体正义（实现公共利益）。关于强调规划管理运行的秩序性，这一方面是指科学决策能切实有效地执行，并有监督环节对决策和执行管理进行修正，而且执法必严、违法必究。另一方面规划要长期稳定，不得随意修改，防止出现规划随领导更替或部门利益而不断修改的情况，增加规划的严肃性与法律性^①。关于强化规划管理的时效性，《城乡规划法》规定规划许可审批过程以及竣工验收过程的时限，对违反时限的行政主体与行政相对方依法给予处分，通过对时效的管理来保证规划实施管理的高效。

向现代行政法转变的《城乡规划法》作为规划管理工作依法行政的依据，确立了规划管理制度设计的基本范畴，确定了规划编制、审查、修改、审批、监督的主体，考虑了行政相对人的利益，规范了城乡规划的相应程序，明确了相关的法律责任这些核心内容。总体而言，其涵盖了顺应行政改革趋势、与国际规划管理体制框架接轨，是能实现较高管理效能的制度框架^②。但是作为城乡规划领域的主干法，其本身呈现纲领性和原则性的特征，主要作用是确立城乡规划与建设的基本法制框架。作为依法行政保障的规划管理制度，需要对《城乡规划法》所规范与调整的内容在效能目标的指引下给予落实与深化。

1.1.3 理论思考：制度改良可否优化管理效能

城市规划管理行为是政府管理行为的组成部分，规划管理的改革与创新不仅是其组织发展和完善的要求，同时也应符合政府管理体系总体发展的趋势与要求。关于政府的行政管理改革，业界已达成的共识是：行政效能的价值提升已成为公共行政理念创新与制度重构的内在动力，而树立行政效能为政府行政改革的

① 这体现在涉及城乡规划修改的条文中。

② 虽然与西方各国的法制框架相比较，我国的《城乡规划法》行政法的特点更为突出，规范的主要是上下级行政主体之间、行政方与行政相对方之间的关系责任及违法处理，但没有涉及诉讼；《城乡规划法》规定了我国城乡规划编制、审查、修改、审批、监督的主体都是行政机关，社会公众及国家权力机关（人大）存在一定的话语权及审议权，但没有措施保障规划管理的强制实施，因此在一定意义上，其形式意义高于实质意义，无法确定规划管理是否能真正体现其公共政策的特性。

核心价值观,是协调和均衡政府改革多元化内在矛盾的基础^①。就规划管理自身而言,针对城市规划管理效能不足的问题,建设部于2005年9月、2008年5月两次下达《关于开展城乡规划效能监察工作绩效考核的通知》,效能优化已经成为城市规划管理改革的重要目标和制度重构的内在动力^②。

从制度的基本作用来看,其主要包括降低交易成本、减少不确定因素、为合作创造条件和提供激励机制四个方面。良好的制度环境与制度设计能够帮助人们形成合理的预期,降低市场中的不确定性,抑制人的机会主义倾向,从而降低交易成本,规避管理失效。针对现行城市规划管理制度的缺陷进行优化设计,通过制度约束和引导管理者的行为,建立高效的办事程序,有可能达到提升城市规划管理效能的目标。

1.2 研究意义

我国既处于城市化加速发展与变革的重要战略机遇期,又面临经济社会深刻变革与转型的各类矛盾多发期和关键期,因此也正是城市规划管理最需改革、创新和突破的时期,有关规划管理改革的研究文章散见于各专业刊物,学术界和实践界都对这一领域的研究充满期待。从近年城市规划理论和实践的发展来看,效能已成为出现最频繁的关键词之一,它对推进依法行政、加强规划管理、提高工作效率、促进廉政建设、树立规划行政机关良好形象具有十分重要的意义。因此,与我国行政管理体制改革相接轨,通过制度创新推动规划管理效能建设是极为必要的,也是切实可行的。

对效能型城市规划管理制度的研究,既需要理论上的综合分析和研究能力,从经济、社会、法制、行政、技术等多个方面入手展开,同时,这又是一个实践性很强的课题,需要研究者有从事规划管理的实践经验和背景,对当今中国乃至世界规划管理工作的整体发展状况和态势、当下的问题和成因、政策的走向和趋势等有一个总体的认识把握,还要对地方城市的规划管理有一定的了解。基于这样的原因,相对于城市规划的其他问题,对这一学术问题的研究是一个相对比较薄弱的研究领域,有待于进一步挖掘、拓展和推进。

本研究的重要意义在于将新制度经济学、公共管理学、公共行政学和行政法

① 毛昭晖等学者(2007)指出,西方各国掀起的公共行政改革浪潮,对中国公共行政改革的理念、框架与路径都有一定的影响。尽管各国的改革模式不尽相同,做法和手段也各有特点,但是它们的一个共同之处就是把提高政府管理的质量和效能作为公共行政改革的重要目标,通过政府管理方式变革,提高公共部门的质量与效率,优化政府组织结构。

② 行政效能是各种政府形态的本质属性,不同政府模式的价值观、任务和成功的决定因素虽然有很大差异,然而都贯彻这一个内在逻辑:效能导向。毛昭晖等学者(2007)指出,“行政效能的价值提升将成为公共行政理念创新与制度重构的内在动力,而树立行政效能为政府行政改革的核心价值观,是协调和均衡政府改革多元化内在矛盾的基础。”

学等理论引入城市规划管理研究,借鉴多学科的研究方法与相关研究成果,建立制度设计与规划管理效能之间的联系,探索通过改革规划管理制度以优化规划管理效能的方法论,并以此指导市场经济背景下的规划管理实践;明确规划管理效能的内涵,构建规划管理体制改革的框架,初步形成有体系的、有利于优化规划管理效能的制度模式和实施机制,从而实现城市规划管理的整体高效能。

同时,遵循“从实践中来,到实践中去”的认识论原则,针对规划管理实际案例中的失效现象及其深层次根源,对城市规划决策管理制度、许可管理制度、实施管理制度以及规划管理体制进行了全面梳理,完成了设区市一级政府效能型城市规划管理制度的范式设计并开展试验。更重要的是,希望通过笔者的努力和尝试,为其他城市规划管理制度的创新和完善提供参考,规避规划管理的低效和失效,优化规划管理的效能。

1.3 研究范畴的界定

中国城市规划核心制度安排主要有城市规划编制制度、城市规划审批制度、城市规划实施管理制度、城市规划教育制度和城市规划科学研究制度。^①城市规划管理制度是规划制度的重要组成部分,也是政府行政管理制度的重要组成部分。在本研究中,从城市规划管理实践的需要和规划法对规划业务的相关规定出发,主要对应城市规划编制制度、城市规划审批制度和城市规划实施管理制度的内容。城市规划管理体制的完善,除了其自身层面的调整,更重要的是实现与其他相关制度相匹配,形成一个相对完整而协调的制度体系。

由于制度同时包含“体制”和“机制”的含义,因此,本书所指的规划管理制度,既包含规划管理体制,即规划管理机构的设立及其责权,关系到“谁来做”和能够“做什么”的权力;也包含规划管理机制,即规划管理运作过程中涉及做事的规则,如程序、标准、原则,使在管理体制决定“谁(机构、岗位)”“做什么”的基础上,进一步决定“如何做”。

从规划管理的层次上看,国家、省、市、县都设置有相应的规划管理机构,依据相关管理制度履行相应职责。需要说明的是,本书选取设区市一级规划管理制度作为研究范畴,这是因为,设区市级政府在中国政府体系中属于承上启下的一级政府,是整个行政网络中的关键节点。城市规划和建设固然需要中央、省级政府宏观决策和制度框架的指导,但直接左右实施和操作的管理行为更多地集中于市级政府及其规划行政主管部门,因此,市一级政府的规划管理制度在相当程度上反映了中国地方政府规划管理的特点,具有典型性和关键性。另外,笔者较

^① 王洪.中国城市规划制度创新研究[D].南京:南京大学,2004. 同济大学的高中岗指出,城市规划制度包括城市规划编制技术制度、城市规划行政管理制度、城市规划实施管理制度、城市规划法制制度。

长时间从事规划管理工作，并有在设区市级政府规划职能部门负责规划工作的经验，对市一级政府规划管理制度的作用和问题有切身的体会和了解，对其运作模式和体制问题一直保持着思考的热情和研究的兴趣。

1.4 研究方法和本书框架

1.4.1 研究方法

1.4.1.1 以问题为导向的方法

本书采取以实际问题为导向，即结合自己的工作实践和案例的实证分析，对规划管理过程中的问题进行反思，建立起认识问题、分析问题、解决问题的思路。在认识问题的层面上，对现行城市规划管理体制的管理体制、运行模式和实施机制进行效能分析，追寻剖析矛盾背后的本质和根源；在分析问题的层面上，综合运用新制度经济学的理论框架，将规划管理制度纳入制度研究的范畴，从而对其进行更为本质的观察和诠释；在解决问题的层面上，参考国内外规划管理制度设计的成功经验，在对制度环境深入剖析的基础上，借鉴相关学科的前沿理论，探索效能型规划管理制度的设计策略。

1.4.1.2 实证研究与规范研究相结合的方法

实证研究即同事实相关的分析，它不但要能够反映或解释已经观测到的事实，而且还要能够对有关事务未来将会出现的情况做出正确的预测。而规范研究则同价值标准的选择有关，它以一定的价值判断为基础，提出某些标准作为分析处理问题的指南，形成得出结论的依据。本研究选取案例城市作为研究平台，解析城市规划管理制度在运行过程中存在的影响效能的核心问题，在新制度经济学、新公共管理理论、行政法学理论上总结形成自己的价值判断，再结合国内外各城市的实例，对市一级城市未来可行的规划管理制度变革提出自己的建议。

1.4.1.3 多元学科交叉研究的方法

基于该选题所涉及学科的广泛性，在研究过程中综合运用行政效能理论、公共行政和行政法学理论、新制度经济学理论（交易费用理论、制度变迁理论、公共物品理论）以及新公共管理理论（“多中心理论”、绩效管理理论）等多元学科的成果，期望能够借助多角度的分析工具，丰富上述思考的深度和维度。

1.4.1.4 动态研究与静态研究相结合的方法

效能型城市规划管理体制的构建和完善是一个动态过程，是与时俱进的发展过程。由于发展的外部和内部制度环境总是在不断变化，采用动态分析方法才能把握变化的特征与发展趋势，才能客观地揭示内在的联系。同时，在一定的发展阶段，城市规划管理体制的建设和运行又具有稳定性的特征，在城市发展和城市化进程的每一阶段中，制度的基本结构和运行机制又会相对稳定。因此，相对静

态地分析一定时期的制度设计也是十分必要的。

1.4.2 本书框架

本研究的核心问题可以概括为：在规划管理实际工作中，屡屡暴露出管理效能不高甚至管理失效的现象，在现有的制度环境下，如何通过制度设计弥补其中的不足，优化规划管理的效能？基于此，本书的研究内容主要包括八章四部分，其研究技术路线图如图1-1所示。

第1章：全书的绪论部分。介绍课题研究的背景与意义，界定本书的研究范畴，确定研究视角、研究方法和框架结构。

第2章：本章为基础研究，即作为进一步展开本书核心内容的前提性和背景性研究。这包括以管理效能优化理论和制度设计理论为核心的基础理论研究，以及新中国成立以来我国城市规划管理制度演化历程，此外，还有对国内外旨在效能优化的规划管理制度再造研究述评。

第3章：本章在文献综述的基础上，清晰界定本书的研究问题，从规划管理效能评价准则、破解规划管理制度缺陷、效能优化的制度对策等方面建构了效能型规划管理制度设计的理论框架。

第4~6章：这三章旨在对效能型规划决策管理、行政许可管理、实施管理等分制度设计进行探讨。在理论框架的指导下，应用制度分析的视角沿如下层面展开：①比对效能评价准则，对现行城市规划决策管理、许可管理、实施管理过程进行效能评价；②通过影响规划管理效能的制度要素分析，找出现行规划管理在决策、许可、实施过程中的制度缺陷；③综合运用新制度经济学、新公共管理学、公共行政与行政法学的手段与方法，在理论层面探讨制度优化策略；④效能型规划管理分制度的范式设计。

第7章：整合性制度设计。在既定的制度环境框架下，在对现行规划管理体制模式效能评价的基础上，遵循制度整合策略，对分体系最优化制度进行整合性体制设计，对效能型规划管理体制框架进行探讨。

第8章：全书的总结。本章概括全书在规划管理制度研究中提出的一些具有新意的观点，总结本书的研究框架和分析方法，为效能型城市规划管理体制的落实提出若干建议和意见，展望今后需要进一步研究的问题。

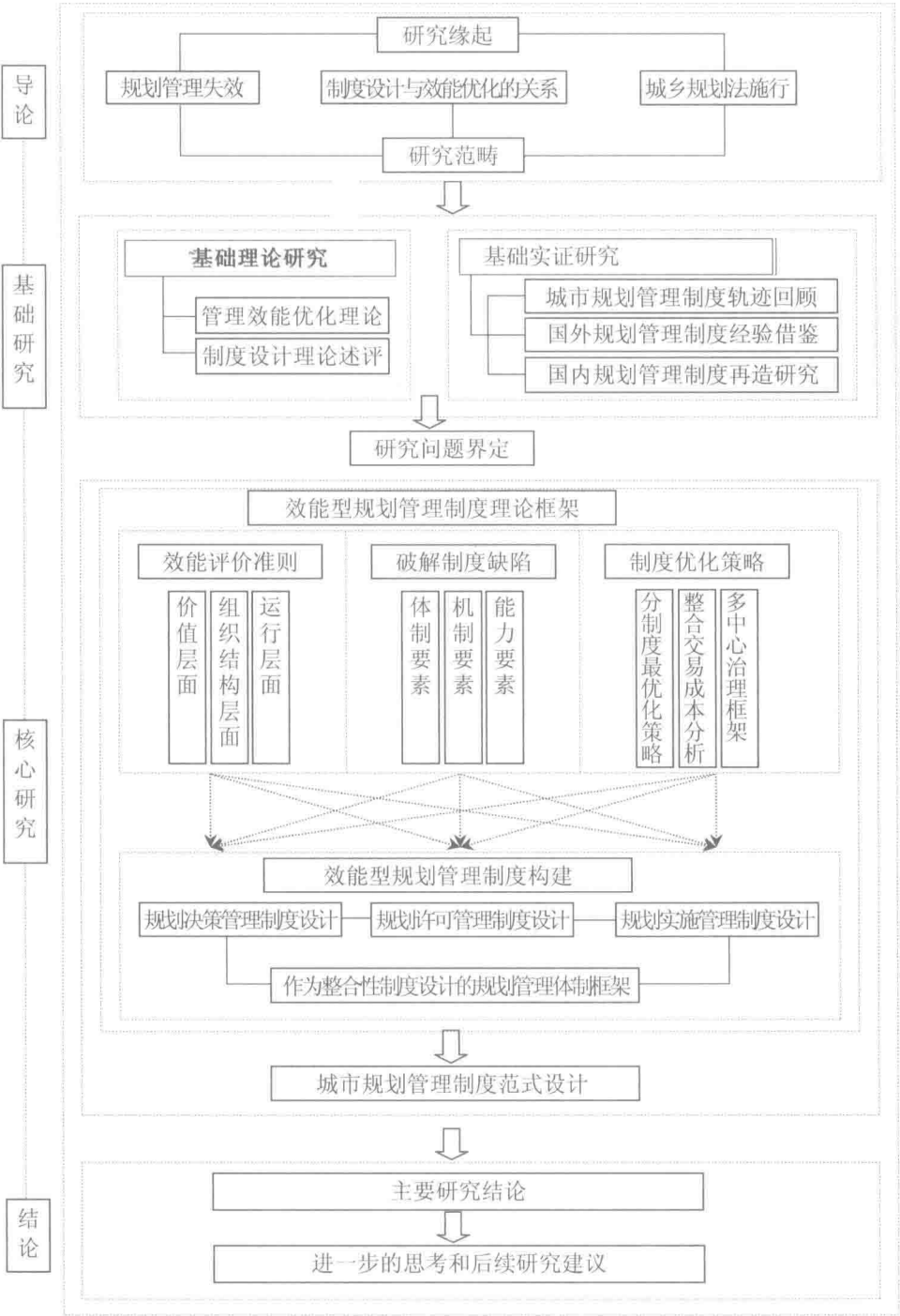


图 1-1 研究技术路线图

第2章 | 基础理论和相关研究述评

2.1 管理效能与规划效能的相关研究述评

2.1.1 管理效能的相关研究述评

什么是管理效能？其核心内涵是什么？其评价的准则是什么？这对我们构建效能优化的目标体系至关重要。

2.1.1.1 国外研究述评

自1887年威尔逊在其《行政学之研究》一文中首次将提升“行政效率”视为行政学研究之根本任务以来，“行政效率”“提高政府行政绩效”便成为行政学专家们研究的重点和热点，并相继产生了一系列的理论。绩效管理^①起源于企业界，可以追溯到20世纪初期泰勒（Frederick W. Taylor）《科学管理原理》中的时间研究、动作研究与差异工资制。法约尔（Henry Fayol）在《工业管理与一般管理》这本著作中把这种绩效管理从工商企业推广到各种人类组织。绩效管理与绩效评估运用到政府管理中来，始于20世纪50年代美国联邦政府的绩效预算制度，20世纪60年代英国也开始对公共部门进行生产率测定，旨在提高行政效率。20世纪70年代到80年代末，西方国家普遍开展了以经济学和私营部门管理为理论基础的“新公共管理”改革热潮，使绩效管理成为西方各国改革议程中的一个核心部分。在这一时期，政府的绩效管理与绩效评价的价值取向由单纯追求效率而发展为对经济（Economy）、效率（Efficiency）、效益（Effectiveness）即“3E”的追求，从过分关注过程和规则转为对行政结果和输出的关注。它起源于1978年英国撒切尔夫人上台执政推行的激进的政府改革计划。玛格丽特·撒切尔首相把注重商业管理技术、竞争机制和顾客志向等原则引入到新公共政治管理中，从而掀起了对传统公共行政的彻底扬弃。之后，在美国，克林顿政府开始了大规模的“重塑政府运动”（Reinventing Government Movement），试图创造一个“少花钱多办事”的政府，并坚持顾客导向、结果控制、简化程度和一削到底的原则，改革的基本内容涉及精简政府机构、裁减政府雇员、放松管制以及推行绩效管理。20世纪90年代以来，一些新兴工业化国家及发展中国家，如韩国、菲律宾、印度等也加入了绩效管理的改革浪潮。随着社会的发展、

^① 本研究的目的是优化管理效能，绩效管理与绩效评价的目的也是优化管理效能，它们在本质上是是一致的。

公民民主意识的日益增强,这一阶段政府的绩效管理与评价不仅关注经济、效率及效益,而且更加侧重政府提供公共服务的质量以及公众的满意度,强调对社会公众需求的回应力,重视管理活动的产出、效率与服务质量,这些都体现了服务和顾客至上的管理理念。

在理论层面,国外对政府绩效的研究主要在以下几方面。关于管理效能 in 公共管理中重要性的认识:20世纪70年代,凯特尔(Donald F. Ketel)指出,政策执行研究将问题的焦点由组织,特别是由结构与过程转移到公共项目及其所产生的结果上,绩效管理问题成为公共行政中人们所关注的焦点问题。胡德(C. Hood)认为政府管理应以市场或顾客为导向,实行绩效管理,提高服务质量和有效性,以及界定政府绩效目标、测量与评估政府绩效。伊莎贝尔·科特里尔(Isabel Corte Real)提倡,可以通过“关注新的角色和目标,即公民导向型的公共服务的自主与责任、弹性管理和绩效考评”为公共服务的相关问题提供解决问题的方法。经合组织公共管理委员会认为,公共管理的新范式出现了,旨在不太集权的公共部门中培养绩效取向的文化。马克·G.波波维奇(Mark G. Popovich)认为,政府改革成功的关键在于提高政府绩效。

在关于政府绩效管理与评估内涵的研究方面:戴维·奥斯本(David Osborne)、特德·盖布勒(Ted Gaebler)认为政府绩效管理就是改变照章办事的政府组织,谋求有使命感的政府,谋求以结果为导向,改变以过程为导向的控制机制。詹姆斯·Q.威尔逊(James Q. Wilson)的观点更加明晰,他认为政府绩效评估意味着建立一种“以取得结果而不是以投入要素作为判断政府公共部门的标准”的制度。1993年,美国政府颁布和实施了《政府绩效与成果法》(GPRA),提出进行政府绩效管理的目的在于提高公共服务质量,建立和发展公共责任机制,提高社会公众的满意程度,改善公众对政府的信任。该法强调了结果,把政府绩效评估界定为政府官员对结果负责,而不仅仅是对过程负责,其目的在于充分调动和发挥公务员的积极性和主动性。库普尔认为,政府绩效管理与评估是一种市场责任机制,其含义概括为:一是经济学的效率假设;二是采取成本收益的分析方式;三是按投入和产出的模式来确定绩效目标,注重的是对产出的评估;四是以顾客满意基础来定义市场责任机制。约瑟夫·斯蒂格利茨(Joseph E. Stiglitz)从经济学的视角分析政府及政策失效的源头在于信息不完全、官员动机以及难以预期的私人部门对政府计划的反应,基于政治权力自动扩张效应,政府投入愈多、管理愈多、效率损失愈大,因此,政府绩效管理的导向是向政府部门引入市场机制。阿尔蒙德(Almond)认为,政府绩效管理与评估的价值取向应当主要包括四个变量:政府能力(权力)、人民参政情况(民主化)、经济增长(财富)、分配(福利)。

在关于政府绩效评估的构建和实施方面,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》提出评估的四大类指标:生产力、效果、

质量和及时。欧盟一些成员国专家组成的公共服务创新小组推出了使用不同部门和环境的通用评价框架（CAF），包括领导力、战略与规划、人力资源管理、伙伴关系与资源、流程与变革管理七项促进要素以及员工结果、顾客（公民）结果、社会结果、关键绩效结果四项结果要素。推行此评价框架旨在通过组织的自我评价和诊断不断提高公共部门自身的管理水平与管理质量。马克·霍哲（Marc Holzer）认为，一个好的绩效评估程序应该包括七个步骤：鉴别要评估的项目、陈述目的并界定所期望的结果、选择衡量标准或指标、设置业绩或结果的标准、监督结果、业绩报告和使用结果和业绩信息。

在政府绩效评估方法方面，通用3E评价法、标杆管理法、平衡计分卡法。林奇（Lynch）和阿蒙（Armond）试图将人们期望的高质量公共服务所关注的问题与目前关于政府中变化与伦理的讨论联系在一起。阿斯顿工商学院公共服务研究中心关注在测评地方政府业绩时，使用“最优价值”作为一种评估框架，使用“平衡计分卡”在不同利益分享者之间进行合作。美国颁布的《政府绩效与成果法》是世界范围内出台的第一部关于政府绩效管理与绩效评价方面的法律。此外，英国的《英国绿皮书》、荷兰的《市政管理法》、日本的《政策评价法》等相关法律都为改革提供了有力的法律保障。除了立法层面加以规定外，许多国家也制订了相应的计划、框架及指南等确保绩效管理和评价的有效展开。

西方管理效能理论与实践的侧重点及发展趋势：

（1）虽然各个国家在绩效改革实施背景、具体内容等方面都存在差异，但都是通过引入私营部门的高效管理方式，构建合作政府等政府再造战略，力图构建可治理型的政府，使改革成为政府自身持续性的要求而不断推进。

（2）从国外绩效管理的发展趋势来看，改革实践的侧重点已经由关注成本控制的效率，逐渐转向了政府增进公众福利的能力以及政府作为社会政治与经济运行的梳理者、管制者及经济绩效持续改善促进者的能力，确立效能理念，促进政府质量意识和公正意识。

（3）由控制转向合作，绩效管理改革的导向与绩效评价的标准都是以顾客及结果为导向。打破目标管理自上而下完全封闭的过程，重视顾客（公民）要求、强调过程控制和增加团队工作，重视参与、沟通，重视来自员工和顾客的反馈，呈现出“控制的下移”“外部参与”“内部合作”等发展趋势。

（4）绩效管理与绩效评价逐渐纳入制度化、规范化、法制化轨道，各国都开始为管理改革提供制度化保障，以具体的法律规章作为可持续的管理效能的有形保障。

2.1.1.2 国内研究述评

国内关于管理效能的研究主要集中在三个方面，分别是对国外绩效管理理论