

城市经济与城市管理论丛

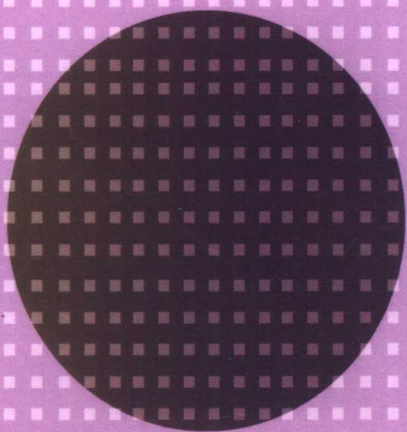
城市 经济管理部门绩效评价探索

CHENGSHI JINGJI

GUANLI BUMEN JIXIAO PINGJIA TANSUO

城市是跳动的音乐符号，我们可以从她的怀抱中感受那凝固艺术所演奏的华美乐章；城市是变幻的艺术图标，我们可以从她的主人身上看到人性的伟大和创造；城市是湍流的文化长河，我们可以沿着那古树老街步入到沧海桑田演绎的时光隧道；城市是……

雷仲敏 徐倩 董华 ◎主编



中国言实出版社

城市经济与城市管理论丛

城市经济管理部门绩效评价探索

雷仲敏 徐 倩 董 华 主编

中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市经济管理部门绩效评价探索/雷仲敏等主编.

—北京:中国言实出版社, 2007. 10

ISBN 978-7-80128-986-5

(城市经济与城市管理论丛)

I. 城…

II. 雷…

III. ①城市经济—文集②城市管理—文集

IV. F29-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 156427 号

出版发行 中国言实出版社

地 址:北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编:100101

电 话:64924716 (发行部) 64963101 (邮 购)

64924880 (总编室) 64928661 (编辑部)

网 址:www.zgyscbs.cn

E-mail:zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 三河市欣欣印刷有限公司

版 次 2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月第 1 次印刷

规 格 850 毫米×1168 毫米 1/32 40.375 印张

字 数 942 千字

定 价 80.00 元(全 4 册) ISBN 978-7-80128-986-5/F·244

编委会

主任委员:雷仲敏

委 员:(按姓氏笔划)

王卓民	王学村	尹唤三	叶焕民	刘典平
刘文俭	刘曙光	朴明根	闫冉力	张毅
张旭东	张德意	杨爱民	胡燕京	胡煜
徐倩	章群	董华	韩立民	游桂云
雷仲敏	管崇亮	谭思明		

序 言

想不起是哪一位学者曾经说过这样一句话：城市是一个跳动的音乐符号，城市是一幅变幻的艺术图标，城市是一条湍流的文化长河，城市是一座伸往苍穹的天桥。说她是跳动的音乐符号，是因为我们可以从她的怀抱中感受到那凝固艺术所演奏的华美乐章；说她是变幻的艺术图标，是因为我们可以从她的主人身上看到人性的伟大和孜孜不倦的创造；说她是湍流的文化长河，是因为我们可以沿着那古树老街步入到沧海桑田演绎的时光隧道；说她是伸往苍穹的天桥，是因为我们可以从她的时代乐曲中眺望到人类未来的晨曦之兆。

事实上，作为一个都市人，我们每天何尝不都在感受着城市的变化，追寻着城市的文明。在每个不同的都市中，我们不是都可以看到姹紫嫣红的城市之花在竞相绽放。曾经有朋友问我，你对青岛这座城市如何评价。我答：她没有北京帝王之都的皇家风范，也没有上海灯红酒绿的喧嚣繁华；她不像杭州有那么厚的胭脂，也不像西安有那样多的凝重。她是一个成熟的少妇，她的端庄、她的宁静、她的恬淡、她的安然，曾使多少人为之陶醉。也曾有朋友对我说，你怎样概括青岛这个城市。我答：“碧海蓝天，阳光沙滩，红瓦绿树，啤酒海鲜”；“山海城浑然一体，红绿蓝

天然一色”；“纸鸢与海鸥同飞，碧波共苍天一线”；“四月鲛鱼肥，十月蟹黄厚，樱花催人醉，人比桃花瘦”；“近可闻潮起潮落海浪起，远可听风卷山坳林涛声；俯身可感受繁华都市的熙攘，退步可追寻宁静山谷的鸟鸣”。

是的，不知不觉，我在这个城市已度过了近7年的时光。近7年来，我在从事繁忙的教学和国家有关部门委托科研项目的同时，也开始了观察、研究这座城市发展文脉的进程。几年来，我努力从多方面去感受她，接触她，了解她，熟悉她。在这一过程中，我有幸与校内外的各方面专家共同合作，承担和参加了青岛市各级政府有关部门委托的多项课题研究、项目规划论证和学术报告活动。与青岛市委组织部、宣传部、政策研究室、督察室、社会科学规划办公室；青岛市政府办公厅、发展和改革委员会、经济贸易委员会、科技局、对外经济贸易局、环境保护局、统计局、城市规划局、安全生产监督局、应急管理办公室、台湾事务办公室、双百调研工程办公室、社会科学院、城市规划设计院、社会科学联合会、科学技术协会、青岛奥帆委，以及市南、市北、四方、崂山、李沧、城阳、黄岛等城区和胶南、胶州、平度、即墨、莱西等城市的有关部门进行了多次合作，与海尔、海信、澳柯玛、港务局、软控、青钢等企业的企业家们进行了接触交流。先后任青岛市政府品牌经济委员会、青岛市发改委专家咨询委员会、青岛市科技发展专家咨询委员会、青岛市社会科学成果评审专家委员会、青岛市应急管理专家咨询委员会、青钢董事会等社会职务。近7年城市发展研究的社会实践，使我有机会参与了这座城市许多重大历史事件和项目的研究、论证及规划工作，让我深深感受到这座城市所独有的自然生态魅力和人文历史精神。

序 言

本套丛书就是从近年来我与同事们主持或合作参加的青岛市国民经济和社会发展规划、青岛市软科学研究项目、青岛市社会科学规划和双百调研工程等 20 多项课题成果中挑选出来的。它大体反映了我们对青岛认识的历程和城市发展的关注与思考。这些研究成果的主要结论和基本观点,有些被各级政府领导所批示采纳,有些引起有关部门的关注,有些在国内外有关学术会议交流并引起一定的反响。当然,有些观点也可能难以得到有关方面的认同。但作为科学研究,这完全可以留待历史去做结论。我曾在青岛电视台举办的一次社会科学发展论坛上说过这样一句话:“社会科学给我们带来的最大影响什么?是特行的独立人格、敏锐的社会批判和浓郁的人文关怀”。因此,保持科学研究的独立性、批判性和社会责任感,是从事社会科学研究的基本要求。可以说,这些研究成果既是我对这一要求的践行,也是近 7 年来我对青岛城市发展问题关注的一个小结。需要特别感谢的是,近 7 年来,我的研究工作自始至终都得到青岛科技大学有关领导的关心,得到学校科研处、学科办、财务处、研究生处、办公室等行政管理部门的支持,得到我所在经济与管理学院各位老师的帮助,得到校内外许多领导和朋友的指导理解。在此,谨向多年来给予我关怀的各有关部门领导和朋友表示衷心地感谢。

最后,以一首小诗来表达我对我生活的这座城市的几分情愫和感怀:

如果你爱她,就用目光去追寻她;

如果你爱她,就用心灵去欣赏她;

如果你爱她,就张开你的歌喉去吟唱她;
如果你爱她,就伸出你的臂膀去拥抱她。
如果你爱她,就深入她的生活,倾听她的呼吸,
伴随她跳跃的脉搏,感受她的喜怒哀乐;
如果你爱她,就投入她的情怀,
为她洗尘,为她梳妆,为她的生命大声喝彩。

雷仲敏

2007年5月于青岛午山山麓

课题说明

近年来,随着新公共管理思想的发展,“顾客取向”、“成本取向”等理念开始广为公众接受。现代政府一方面面临公众要求政府提供更多、更好的公共服务,另一方面又面临着公众要求政府缩减开支、降低施政成本的双重压力。为此,需要建立严格、客观、不以政府部门自身利益为核心的绩效考核体系,促使政府部门必须按科学的考核标准而不是按政府部门自身意愿去行事。从而实现通过绩效考核,改革行政管理模式,提高政府绩效的目的。正因为如此,政府部门绩效考核评价体系建设引起各级政府的高度关注。

改革开放 20 多年来,我国各级政府在变革观念、转变职能、调整结构、改革行为方式的同时,借鉴和吸收国外先进的政府管理机制和管理技术,对政府行政管理进行了一系列的管理优化和创新改革。平衡计分卡作为一种新型的战略管理工具,其从顾客、财务、内部业务和创新学习等四个角度来管理组织的思路,弥补了传统政府部门绩效管理中的多方面缺陷,有效实现了多角度、多元化进行政府部门绩效管理工作的创新,因而引起各类非盈利机构和政府管理部门的注意。

《城市经济管理部门绩效评价示标体系设计研究》正是在上述背景下,被列入青岛市 2005 年“双百”调研工程的招标课题,

由青岛科技大学城市可持续发展研究中心组织本校经济管理、财务统计、技术经济等各方面专家所完成的一项课题。本课题从城市主要经济管理部门的现有主要职能入手,在分析政府现行绩效评价体系的基础上,按照受众服务、业绩体现、内部管理、学习成长等四个方面对课题所确定的 12 个经济管理部门进行了绩效考核示标体系的设计研究。研究的内容范围涉及主要职能体现、绩效考核示标方案、示标标杆值分析、考核办法等四个方面。

本项课题是在青岛市有关部门和领导的大力支持和密切合作下完成的,在课题 4 个多月的调查研究过程中,有关部门做了精心的组织协调工作,并多次参加课题组组织的座谈讨论。课题研究同时还得到青岛市有关经济管理部门的高度重视和相关专业职能处室的鼎力协助,有关职能部门与课题组进行了多次座谈讨论,广泛交流了意见建议,并对课题研究方案进行了反复的交流探讨,有关部门的领导还亲临座谈,共同研讨,为增强课题研究的操作性和可行性发挥了举足轻重的作用。可以说,没有这些部门的参与,课题研究是很难获得成功的。课题研究成果集中表现出理论与实践相结合的特点,是理论研究与实践部门共同合作的产物。在此,谨向为本课题提供帮助支持的各有关部门领导和专家表示衷心地感谢。需要说明的是,本项研究对城市经济管理各部门所做的绩效考评方案,仅仅是基于学术研究的探讨设计,并没有在具体实践中实施,因此,尚有许多不科学、不完善之处。为了在一定范围内进行学术交流,以推动本项工作的进一步深入,应各方面的需要,我们在课题研究报告的基础上,删去大量的相关背景资料和数据图表,经过修改和补充完善,现以“城市经济管理部门绩效评价探索”为书名公开出版。承担本书各章节编写的是:第一章,徐倩;第二章,第一节,吴蕾,

第二节,金懿;第三章,徐倩;第四章,刘树艳;第五章,刘志亨;第六章,徐倩;第七章,王玉英;第八章,蔡苏文;第九章,张占贞;第十章,赵瑞美;第十一章,董华;第十二章,解秀玉;第十三章,田莉杰;第十四章,焦晋芳;第十五章,曲秋霞。全书由雷仲敏主持编写,徐倩、董华等在课题研究报告的基础上初步统稿,雷仲敏对全书作了进一步的修订并统稿和终审。参加本课题讨论、调研的还有:周学文、邢绍山、李诗华、张旭东、张琳、徐宇国、王学东、迟桂锋、宋祥新、杨萍、孙云潭、万光临、文建军、杨来青、王健、张金铭、王舒云、徐宇国、程谋松、任燕、何瑜、杨萍、孙云潭、奚望、文建军、韩晓麟等。

需要指出的是,城市政府经济管理部门绩效工作的考核,特别是引入平衡计分卡这一战略管理工具进行研究,在国内外均是一项正在探索的工作,可供借鉴参考的资料均十分有限,本项课题作为一种探讨,一定存在着多方面的不足,敬请社会各方面不吝给予批评指正。

编 者

2007年2月

目 录

序 言	(1)
课题说明	(1)
第一章 政府绩效评价的理论与实践	(1)
第一节 政府绩效评价概述	(1)
第二节 世界各国政府绩效评价的理论与实践	(10)
第三节 我国政府绩效评价的理论与实践	(28)
第二章 城市政府职能与城市经济管理	(45)
第一节 城市经济与城市经济运行	(45)
第二节 城市政府与城市经济管理	(73)
第三章 城市经济管理部门绩效评价示标体系建设	(97)
第一节 我国政府绩效评价示标体系建设的思考	(97)
第二节 基于平衡计分卡的城市经济管理部门绩效评价 示标体系设计	(108)
第三节 城市经济管理部门绩效评价示标体系解析	(129)
第四章 城市财政管理部门绩效示标体系设计	(140)
第一节 部门职能与机构设置	(140)
第二节 示标体系设计	(147)

第三节	示标分析和考核办法·····	(149)
第五章	城市发展改革管理部门绩效示标体系设计·····	(157)
第一节	部门职能与机构设置·····	(157)
第二节	示标体系设计·····	(163)
第三节	示标分析和考核办法·····	(165)
第六章	城市经济贸易管理部门绩效示标体系设计·····	(174)
第一节	部门职能与机构设置·····	(174)
第二节	示标体系设计·····	(181)
第三节	示标分析和考核办法·····	(184)
第七章	城市国有资产管理部門绩效示标体系设计·····	(194)
第一节	部门职能与机构设置·····	(194)
第二节	示标体系设计·····	(198)
第三节	示标分析和考核办法·····	(203)
第八章	城市对外经贸管理部门绩效示标体系	
	设计研究·····	(212)
第一节	部门职能与机构设置·····	(212)
第二节	示标体系设计·····	(221)
第三节	示标分析和考核办法·····	(226)
第九章	城市国内经济合作管理部门绩效示标体系	
	设计研究·····	(235)
第一节	部门职能与机构设置·····	(235)
第二节	示标体系设计·····	(239)
第三节	示标分析和考核办法·····	(246)
第十章	城市农村经济管理部门绩效示标体系	
	设计研究·····	(255)

目 录

第一节	部门职能与机构设置·····	(255)
第二节	示标体系设计·····	(260)
第三节	示标分析和考核办法·····	(261)
第十一章	城市海洋与渔业管理部门绩效示标	
	体系设计·····	(270)
第一节	部门职能与机构设置·····	(270)
第二节	示标体系设计·····	(274)
第三节	示标分析和考核办法·····	(278)
第十二章	城市水利管理部门绩效示标体系设计·····	(286)
第一节	部门职能与机构设置·····	(286)
第二节	示标体系设计·····	(292)
第三节	示标分析和考核办法·····	(295)
第十三章	城市林业管理部门绩效示标体系设计·····	(304)
第一节	部门职能与机构设置·····	(304)
第二节	示标体系设计·····	(309)
第三节	示标分析和考核办法·····	(312)
第十四章	城市档案管理部门绩效示标体系设计·····	(321)
第一节	部门职能与机构设置·····	(321)
第二节	示标体系设计·····	(324)
第三节	示标分析和考核办法·····	(328)
第十五章	城市保税区绩效示标体系设计研究·····	(338)
第一节	部门职能与机构设置·····	(338)
第二节	示标体系设计·····	(349)
第三节	示标分析和考核办法·····	(352)

第一章 政府绩效评价的理论与实践

近年来,随着新公共管理思想的发展,“顾客取向”、“成本取向”等理念开始广为公众接受,现代政府一方面面临公众要求政府提供更多、更好的公共服务,另一方面又面临着公众要求政府缩减开支、降低施政成本的双重压力。为此,政府管理需要建立严格、客观、不以政府自身利益为核心的绩效评价体系,以促使政府按科学的评价标准而不是按政府自身意愿去行事,从而实现通过绩效评价改革政府行政管理模式,提高政府绩效的目的。

第一节 政府绩效评价概述

一、政府绩效评价的意义

1. 政府绩效的内涵

在西方也称为“公共部门绩效”、“政府业绩”。政府绩效是指政府在社会管理活动中的结果、效益及其管理工作效率、效能,是政府在行使其功能、实现其意志过程中体现出的管理能力。政府绩效包括:经济绩效、社会绩效、政治绩效。其中政治绩效主要是指政府的政策的形成与贯彻,它是政府绩效的中枢;经济绩效主要是指经济增长与稳定中政府的导向作用,它是政府绩效的核心;社会绩效主要指社会的稳定与发展,它是政府绩

效的价值。同时,政府绩效具有层次性,宏观层次的政府绩效涉及整个政府管理活动的业绩和效果,具体体现为政治民主、经济发展、社会稳定、教育科技、生活质量、生态环境、行政管理等方面;微观层次的政府绩效是特定的政府机构或公共部门的工作成就或效果,包括经济效果、工作效率、服务质量、公众满意等。

2. 政府绩效评价的内涵

政府绩效评价就是政府自身或社会其他组织通过多种方式对政府的决策和管理行为所产生的政治、经济、文化、环境等短期和长远的影响和效果进行分析、比较、评价和测量。或者说政府绩效评价是指对政府在行政管理过程中投入、产出、中期成果与最终成果所反映的绩效进行评价和划分等级。具体地说,就是通过政府自我评价、专家评价、公众评价、舆论评价等多重评价体系,运用科学的绩效评价方法、标准和程序,对政府及部门的工作业绩、工作作为及其所产生的影响进行的评价,通过对政府工作的绩效信息诊断政府存在的问题,从而推动政府工作效率和服务质量的提高。

3. 政府绩效评价的功能

(1)贯彻落实科学发展观,有效建立正确目标。改革开放以来,我国经济实现了较快的增长,但同时也付出了较大代价,一些政府将发展简单化为经济数量的增长,以 GDP 决定一切片面的发展观导致片面的政绩观,在将政府官员引入歧途的同时忽视战略发展。因此政府需要通过有一套科学的绩效评价体系将科学发展观的原则要求变成可以评价的政府绩效管理体系,形成正确的决策导向和绩效意识,有效地为落实科学发展观和正确的政绩观提供有力的支撑。

(2)深化管理体制变革,有效转变政府职能。现代无论是国家的竞争还是地区的竞争,政府管理能力都是一个重要方面,正

是因为政府的管理方式和管理绩效对社会经济发展产生的影响巨大,使政府的绩效水平成为决定一个社会发展快慢的重要因素,使政府绩效在西方被称“国家生产力”。由于我国正处在从计划经济体制向市场经济体制转轨中,随着我国经济体制改革的不断深入,随着人民群众对政府管理能力和公共服务质量提出的更高要求,需要政府及时转变政府职能,按照行政职能的要求建立以绩效为导向的政府管理体系,通过绩效评价把握政府履行法定职责的范围,有效地纠正政府越位、错位、缺位等的现象。

(3)合理进行资源配置,有效监督政府行为。随着人民生活水平的不断提高,社会财富的增多,政府所拥有的公共资源也日益增多,它的公共资源管理责任也在增大,政府必须对公共资源负以下责任:“一是政府的支出必须获得公民的同意并按正当程序支出;二是资源必须有效率地利用;三是资源必须用于达成预期的结果。”*这就必然要求政府有效地管理公共资源,要求公务员有效地履行行政责任、法律责任、道德责任。由于政府绩效评价强调以公众的参与来监督政府,以政务的公开来约束政府,有效地增大对政府行为尤其是资源配置行为的监督力度,加大政府资源治理过程的透明化、公开化,最大限度地避免政府资源配置行为的随意性和公务员行使权力的腐败现象。

(4)强化激励约束机制,有效提高政府绩效。绩效评价有两个基本目的:一是客观评价政府工作绩效,二是提高政府整体工作效能。通过对政府绩效进行科学的评价并以评价的结果作为政府部门及相关人员的任用、奖惩依据,可以促使政府不断提高工作业绩、提供优质公共服务的激励机制建设。同时,由于对拥有垄断性质政府的行为制约因素相对很少,要想保证一个政府的行为符合经济和社会的发展需要,符合公众的利益必须通过