

# 政府绩效评估 与管理

范柏乃 著



MPA (公共管理硕士)

系列



復旦大學出版社

[www.fudanpress.com.cn](http://www.fudanpress.com.cn)



MPA

(公共管理硕士) 系列

# 政府绩效评估 与管理

范柏乃 著



復旦大學出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

政府绩效评估与管理/范柏乃著. —上海:复旦大学出版社,2007.3  
(复旦博学·MPA系列)  
ISBN 978-7-309-05366-1

I. 政… II. 范… III. 国家行政机关-行政管理-评价-中国-研究生-  
教学参考资料 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 007729 号

## 政府绩效评估与管理

范柏乃 著

---

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路 579 号 邮编 200433  
86-21-65642857(门市零售)  
86-21-65118853(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)  
fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

---

责任编辑 邬红伟  
总编辑 高若海  
出品人 贺圣遂

---

印刷 上海崇明裕安印刷厂  
开本 787×960 1/16  
印张 25.25 插页 2  
字数 434 千  
版次 2007 年 3 月第一版第一次印刷  
印数 1—6 000

---

书号 ISBN 978-7-309-05366-1/D·327  
定价 35.00 元

---

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究



# M P A

(公共管理硕士)

复旦版MPA系列教材引入了国外先进的公共管理理念，同时反映中国改革开放的实践与趋势。

——中国行政管理学会副会长、  
原全国MPA教育指导委员会顾问

夏书章

复旦版MPA系列是面向实践、面向世界的探索性教材。

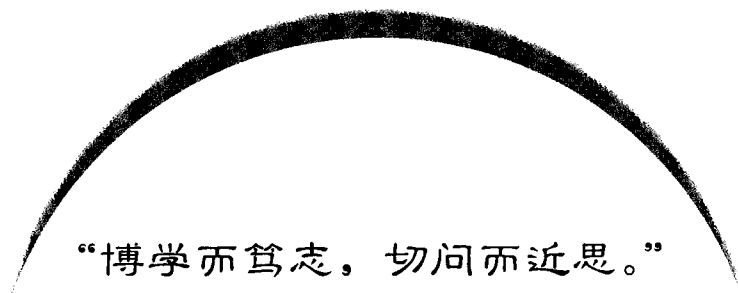
——复旦大学首席教授

曹沛霖

本书责任编辑E-mail地址：[whw63@sina.com](mailto:whw63@sina.com)  
或[whw6312@sohu.com](mailto:whw6312@sohu.com)

欢迎读者就本教材的内容结构、观点阐述、文字表达以及使用情况等，提出您的意见、建议和要求，我们将继续竭诚为您服务。

试读结束：需要全本请在线购买：[www.ertongbook.com](http://www.ertongbook.com)



“博学而笃志，切问而近思。”

(《论语》)

---

博晓古今，可立一家之说；  
学贯中西，或成经国之才。

复旦博学 · 复旦博学 · 复旦博学 · 复旦博学 · 复旦博学 · 复旦博学

## 作者简介

范柏乃，浙江兰溪人，浙江大学公共管理学院教授、博士生导师。2004年加拿大McGill大学高级访问学者。主持承担了《鼓励自主创新的财税政策研究》（2006年国家社会科学基金重点项目）、《地方政府信用评价体系与管理机制研究》（2005年国家自然科学基金项目）、《发展我国风险投资业法律保障问题研究》（2000年国家自然科学基金项目）、《浙江经济社会发展协调度指标体系研究》（2005年浙江省社会科学重大招标项目）、《地方政府施政绩效考核研究》（2003年浙江省哲学社会科学重大招标项目）、《浙江省自主创新能力评价体系构建与实际测度研究》（2006年浙江省软科学重点项目）等10多项省部级以上课题的研究。

重点研究领域：“地方政府管理”、“技术创新管理”和“创业投资管理”。出版个人专著五部：《政府绩效评估理论与实务》、《创业投资法律制度研究》、《城市技术创新透视——区域技术创新研究的一个新视角》、《现代风险投资运行与管理》和《高新技术产业发展法律环境研究》等。以第一作者在国内外核心期刊上发表学术论文100余篇，其中被《中国社会科学文摘》、《新华文摘》、《高等学校文科学术文摘》和《中国人民大学报刊复印资料》等摘录30余篇。



## 内 容 提 要

本书以政府绩效管理为主线，以政府绩效评估为核心，在深入讨论了绩效、政府绩效、政府绩效评估和政府绩效管理等概念的基础上，对美国、英国、加拿大、澳大利亚、韩国和中国等国家的政府绩效评估与管理的实践进行了深入细致的考察，围绕政府绩效评估与管理系统的若干核心问题，即绩效计划、绩效管理方法、绩效评估主体、绩效评估指标、绩效评估的定量分析、绩效审计、绩效预算、绩效沟通与反馈等分别进行了深入的理论探索和实证分析，最后系统地探讨了绩效评估与管理的法制化问题。

全书层次结构分明，表述清晰，逻辑严密，内容丰富，资料翔实，既有系统的理论分析，又有深入的实证研究；既介绍了国内外政府绩效评估与管理的研究动态和发展趋势，又反映了作者在该研究领域所取得的最新成果。

本书既可作为MPA课程的使用教材，也可作为高校公共（行政）管理专业本科生、研究生的专业教材，以及各级行政学院和公务员培训机构的教材和参考用书。



# 复旦大学出版社出版

## 复旦博学·MPA 系列

1. 当代中国公共政策  
刘伯龙、竺乾威主编  
定价: 24.00 元
2. 公共行政学(第二版)  
竺乾威主编  
定价: 29.00 元
3. 公共行政学经典文选(英文版)  
竺乾威、〔美〕马国泉编  
定价: 48.00 元
4. 行政法学(第二版)  
张世信、周帆主编  
定价: 33.00 元
5. 公共经济学  
樊勇明、杜莉编著  
定价: 33.00 元
6. 领导学原理——科学与艺术(第二版)  
刘建军编著  
定价: 35.00 元
7. 政治学  
孙关宏、胡雨春主编  
定价: 30.00 元
8. 组织行为学  
竺乾威、邱柏生、顾丽梅主编  
定价: 33.00 元
9. 行政道德文选(英文版)      〔美〕杰拉尔德·凯登著      〔美〕马国泉编  
定价: 45.00 元
10. 定量分析方法  
张霭珠、陈力君编著  
定价: 29.00 元
11. 定量分析方法导引、题解与案例  
陈力君、张霭珠编著  
定价: 28.00 元
12. 公共经济学导引与案例  
樊勇明编著  
定价: 27.00 元
13. 信息技术及其应用  
吴柏林编著  
定价: 35.00 元

- |                   |                            |
|-------------------|----------------------------|
| 14. 公共政策分析        | 张国庆主编<br>定价:35.00 元        |
| 15. 政策学的主要理论      | [韩]吴锡泓、金荣枰编著<br>定价:46.00 元 |
| 16. 土地资源管理学       | 刘卫东、彭俊编著<br>定价:30.00 元     |
| 17. 比较公务员制度       | 周敏凯著<br>定价:28.00 元         |
| 18. 行政伦理:美国的理论与实践 | [美]马国泉著<br>定价:34.00 元      |
| 19. 公共管理学         | 庄序莹主编<br>定价:35.00 元        |
| 20. 现代城市规划与管理     | 卢新海、张军编著<br>定价:30.00 元     |
| 21. 公共部门人力资源管理    | 吴志华、刘晓苏主编<br>定价:39.00 元    |
| 22. 政府绩效评估与管理     | 范柏乃著<br>定价:35.00 元         |

### 复旦博学·公共管理基础系列

- |             |                              |
|-------------|------------------------------|
| 1. 当代中国政治制度 | 浦兴祖主编<br>定价: 19.00 元         |
| 2. 行政学原理    | 孙荣、徐红编著<br>定价: 28.00 元       |
| 3. 政府经济学    | 孙荣、许洁编著<br>定价: 24.00 元       |
| 4. 办公室管理    | 孙荣主编<br>定价: 20.00 元          |
| 5. 政治学概论    | 孙关宏、胡雨春、任军锋主编<br>定价: 20.00 元 |

## 复旦博学·国际政治与国际关系系列

- |                |                      |
|----------------|----------------------|
| 1. 当代西方国际关系理论  | 倪世雄等著<br>定价: 48.00 元 |
| 2. 近现代国际关系史    | 唐贤兴主编<br>定价: 40.00 元 |
| 3. 当代中国外交      | 颜声毅著<br>定价: 35.00 元  |
| 4. 国际政治学新论     | 周敏凯著<br>定价: 25.00 元  |
| 5. 21 世纪全球政治范式 | 俞正樑等著<br>定价: 26.00 元 |

## 其他教材

- |                   |                           |
|-------------------|---------------------------|
| 1. 新政治学概要(第二版)    | 王邦佐等主编<br>定价: 30.00 元     |
| 2. 西方政治学说史        | 浦兴祖、洪涛主编<br>定价: 20.00 元   |
| 3. 全球化时代的国际关系     | 俞正樑等著<br>定价: 28.00 元      |
| 4. 秘书写作           | 杨元华、孟金蓉等编著<br>定价: 36.00 元 |
| 5. 社会心理学          | 孙时进编著<br>定价: 29.00 元      |
| 6. 商务谈判与沟通技巧(第二版) | 潘肖珏、谢承志著<br>定价: 20.00 元   |
| 7. 秘书工作案例         | 孙荣、杨蓓蕾等编著<br>定价: 23.00 元  |

# 目 录

<b>第一章 绪论</b> .....	1
第一节 绩效的内涵.....	1
第二节 绩效评估与绩效管理.....	6
第三节 政府绩效评估与管理 .....	14
第四节 政府绩效评估与管理的功能 .....	22
<b>第二章 国外政府绩效评估与管理</b> .....	30
第一节 美国政府绩效评估与管理 .....	30
第二节 英国政府绩效评估与管理 .....	40
第三节 加拿大政府绩效评估与管理 .....	45
第四节 澳大利亚政府绩效评估与管理 .....	51
第五节 韩国政府绩效评估与管理 .....	58
<b>第三章 中国政府绩效评估与管理</b> .....	66
第一节 社会服务承诺制 .....	66
第二节 党政领导干部经济责任审计 .....	72
第三节 政府机关目标责任制考核 .....	77
第四节 人民满意机关评选活动 .....	84
第五节 党政领导干部综合考核评价试行政办法 .....	94
<b>第四章 政府绩效计划</b> .....	101
第一节 政府绩效计划概述.....	101
第二节 政府绩效计划的类型及影响因素.....	107
第三节 政府绩效计划的编制与检查.....	111
第四节 政府绩效计划的编制方法.....	118

<b>第五章 政府绩效管理方法</b> .....	128
第一节 平衡计分卡.....	128
第二节 标杆管理法.....	137
第三节 360 度反馈评估法 .....	144
第四节 行为量表法.....	153
<b>第六章 政府绩效评估主体</b> .....	162
第一节 政府绩效评估主体的考察.....	162
第二节 政府绩效评估主体的类型.....	167
第三节 政府绩效评估主体的心理误差.....	174
第四节 减少评估主体心理误差的措施.....	181
第五节 政府绩效评估主体的培训.....	186
<b>第七章 政府绩效评估指标</b> .....	192
第一节 现行政府绩效评估指标的考察.....	193
第二节 政府绩效评估指标的理论遴选.....	204
第三节 政府绩效评估指标的实证筛选.....	213
第四节 政府绩效评估体系的信度与效度检验.....	220
<b>第八章 政府绩效评估的定量分析</b> .....	225
第一节 基于主成分分析的政府绩效评估.....	225
第二节 基于层次分析的政府绩效评估.....	235
第三节 基于数据包络分析的政府绩效评估.....	248
<b>第九章 政府绩效审计</b> .....	260
第一节 政府绩效审计的产生与发展.....	260
第二节 中国政府绩效审计的现状与发展.....	269
第三节 政府绩效审计的基础理论.....	275
第四节 政府绩效审计方法.....	286
<b>第十章 政府绩效预算</b> .....	297
第一节 国外政府绩效预算的兴起.....	297
第二节 政府绩效预算概述.....	300

---

第三节	美国政府绩效预算实践及其效果评价·····	307
第四节	发达国家绩效预算的实践经验·····	316
第五节	中国政府绩效预算现状与发展思路·····	320
<b>第十一章</b>	<b>政府绩效沟通与反馈·····</b>	<b>326</b>
第一节	沟通的内涵与意义·····	326
第二节	政府绩效沟通的形式、偏差与障碍·····	333
第三节	政府绩效沟通的内容、过程与禁忌·····	339
第四节	政府绩效反馈·····	348
<b>第十二章</b>	<b>政府绩效评估与管理的法制化·····</b>	<b>355</b>
第一节	国外政府绩效评估与管理的法制化·····	355
第二节	中国政府绩效评估与管理法制化的意义·····	361
第三节	中国政府绩效评估与管理的立法原则·····	364
第四节	中国政府绩效评估与管理法制化的内容·····	368
<b>主要参考文献</b> ·····		<b>380</b>

# 第一章 绪 论

政府绩效成为公共管理关注的焦点源于 20 世纪 70 年代,西方发达国家为解决经济停滞、管理危机、财政危机和公众对政府的满意度下降等问题,掀起了重塑政府(reinventing government)的改革运动。在这种“以企业家精神改革政府”的运动中,绩效评估与管理这个普遍应用于企业管理中的理念被引入政府管理,要求政府注重绩效,提高政府工作人员的服务意识、服务能力和服务质量,重塑政府和社会的关系。政府绩效评估与管理在这场政府改革运动中受到了广泛的关注。因此,能否建立一套科学合理的政府绩效评估体系与管理机制,并在政府改革中得到有效利用一直是公共管理领域的重要研究课题。

## 第一节 绩效的内涵

绩效(performance)最早用于投资项目管理方面,后来在企业管理,尤其是人力资源管理方面得到广泛应用。对绩效内涵的理解与界定是考察与研究绩效评估体系与管理机制的逻辑起点。

绩效在不同时期、不同类型的组织中有不同的含义。但总而言之,绩效可以划分为个人绩效、组织绩效两个层面。从个人层面来讲,对于绩效内涵的理解学术界曾存在着两种基本观点,一是“绩效为结果”的观点,二是“绩效为行为”的观点(如表 1-1 所示)。

英国学者柏拉丁(Bernardin,1995)等人将绩效定义为“在特定的时间内,由特定的工作职能或活动产生的产出记录,工作绩效的总和相当于关键和必要工作职能中绩效的总和(或平均值)”。美国学者卡恩(Kane,1996)指出,绩效是“一个人留下的东西,这种东西与目的相对独立存在”。这种定义将绩效同任务完成情况、产出和结果等同起来。在他们的研究中,表示绩效结果的相

表 1-1 关于绩效内涵的两种基本观点描述

观 点	相 关 描 述
绩效为结果	(1) 责任; (2) 关键成果领域; (3) 职责任务和活动; (4) 目的; (5) 目标; (6) 产出; (7) 指标; (8) 成功关键要素; (9) 能力和标准
绩效为行为	(1) 具体工作任务熟练程度; (2) 非具体工作任务熟练程度; (3) 书面和口头交流任务的能力; (4) 所表现出的努力; (5) 维护个人纪律; (6) 促进他人和团队绩效; (7) 监督管理/领导; (8) 管理/行政管理

资料来源: 张泰峰等. 公共部门绩效管理, 郑州: 郑州大学出版社, 2004: 2.

关概念有: 职责 (accountabilities), 关键结果领域 (key result areas), 结果 (results), 责任、任务及事务 (duties, tasks and activities), 目的 (objectives), 目标 (goals or targets), 生产量 (outputs), 关键成功因素 (critical success factors) 等。不同的绩效结果界定, 可用来表示不同类型或水平的工作的要求, 在设计绩效目标时应注意区分。显然这种观点是“绩效为结果”的典型代表。

将绩效定义为结果存在着诸多缺陷: 首先, 将注意力集中在结果上会忽视一些对组织非常重要的过程因素和情境因素, 而这些因素却可以催化任务活动, 提高工作效率。其次, 结果往往受到许多非个人所能控制的因素的影响, 结果并不一定是由员工行为导致的, 会有许多其他因素起作用。另外, 绩效定义所产生的信号传递作用是不可忽视的, 将绩效定义为结果会使员工为得到预期结果而不择手段, 忽视工作过程和人际关系的重要作用。

现在, 人们对绩效是工作成绩、目标实现、结果、生产量的观点提出了挑战, 普遍接受绩效的行为观点, 即“绩效是行为”。一些美国学者就对此提出了自己的观点。墨菲 (Murphy) 给绩效下的定义是: “绩效是与一个人在其中工作的组织或组织单元的目标有关的一组行为。”坎贝尔 (Campbell) 等人的绩效理论认为, 绩效不是活动的结果, 而是活动本身, 是人们实际做的、与组织目标有关的, 并且可以观察到的行动或行为, 而且这些行为完全能由个体自身控制。博尔曼 (Borman) 和莫托威得罗 (Motowidlo, 1996) 也认同这种观点, 他们认为绩效是具有可评价要素的行为, 是人们工作时的所作所为, 这些行为对个人或组织效率具有积极或者消极作用。

依据绩效为行为的观点, 凯思 (Katz) 和卡恩提出绩效的三维分类法, 他们



把绩效分为三个方面：(1) 加入组织并留在组织中；(2) 达到或超过组织对员工所规定的绩效标准；(3) 自发进行组织对员工规定外的活动，如与其他成员合作等。其中，第二种行为是组织所要求的且对组织很重要的行为，第三种行为对组织同样重要，但却是自发的。在大量实证研究的基础上，奥根 (Organ) 等人提出了组织公民行为的概念，随后布里夫 (Brief) 等又提出了一个与组织公民行为相似的概念，即亲社会组织行为，而博尔曼等人则在研究士兵绩效时发现了组织奉献精神的存在。这三个概念都是用于描述自发行为的，尽管有所差异，但都强调组织中的合作和助人行为，并认为这种行为将影响或决定着绩效。

1990年，美国学者坎贝尔、麦科罗伊 (McCloy)、欧普勒 (Oppler) 和扎格尔 (Sager) 提出了工作绩效理论，他们将工作绩效定义为：员工所控制的与组织目标有关的行为。该定义包含三个层面的意义：第一，绩效是一个多维度的概念，即不存在单一的绩效变量，在大多数情境中，与组织有关的工作行为是多种多样的；第二，绩效是行为，而不一定是结果；第三，这种行为是员工所能控制的。该理论认为，绩效概念包含以下几个方面：(1) 特定工作任务的熟练行为 (job-specific task proficiency behavior, 在工作的核心技术或任务上的行为表现)；(2) 非特定工作任务的熟练行为 (non job-specific task proficiency, 在组织中的行为表现)；(3) 书面与口头沟通能力 (written and oral communication)；(4) 展示努力程度 (demonstrating effort, 为了完成组织交办的任务而发挥较高的努力水平，并持续不断地付出)；(5) 保持个人自律 (maintaining personal discipline, 如按时上班，遵守公司章程)；(6) 促进同事与团队的绩效表现 (facilitating peer and team performance, 与奥根于1988年所提出的组织公民行为较接近，包括帮助同事解决与工作有关的问题和个人问题，给同事树立一个榜样以及增进同事对组织活动的参与程度)；(7) 监督与领导 (supervision / leadership, 影响下属的行为)；(8) 行政管理 (management / administrative, 在不与下属直接接触的情况下帮助管理、报告或定义组织目标的任务，如决策、计划、信息加工等心理活动) 等八个维度组成，每一维度又包括许多更为具体的特征。在这八个维度中，因特定任务而产生组织成效的绩效行为与因其他方式而产生组织成效的绩效行为被区分开来。

1993年，博尔曼和莫托威得罗用演绎的方式对以往绩效研究成果进行研究，提出了任务绩效 (task performance) 和关系绩效 (contextual performance) 的概念。他们把任务绩效看做是组织所规定的行为，与特定任务活动有关，能直接提高组织效率；关系绩效则是自发的行为，与特定任务无关，