

智勝
BEST-WISE

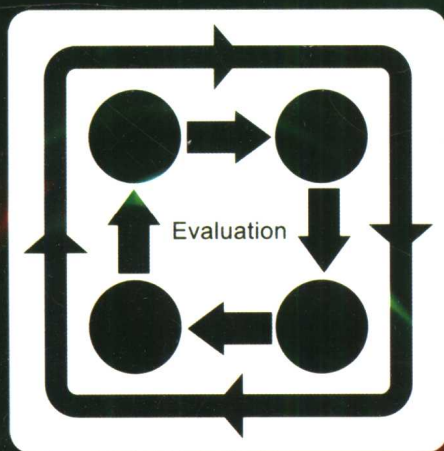
公共管理评估丛书

群众评议政府绩效

理论、方法与实践

Evaluation of Government Performance
by the Public:
Theory, Methods & Practice

邓国胜 肖明超 等著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

智勝
BEST-WISE

公共管理评估丛书

群众评议政府绩效

理论、方法与实践

邓国胜 肖明超 等著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

群众评议政府绩效:理论、方法与实践/邓国胜等著. —北京:北京大学出版社,2006.12

ISBN 7-301-11345-5

I. 群… II. 邓… III. 国家行政机关—行政管理—评估—研究
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 118456 号

书 名:群众评议政府绩效:理论、方法与实践

著作责任者:邓国胜 肖明超等著

责任编辑:丁莉华

标准书号:ISBN 7-301-11345-5/D·1642

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址:<http://www.pup.cn>

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62117788
出版部 62754962

电子邮箱:law@pup.pku.edu.cn

印刷者:三河市欣欣印刷有限公司

经 销 者:新华书店

730mm×980mm 16 开本 21.5 印张 279 千字

2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月第 1 次印刷

定 价:38.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

作者简介

邓国胜

清华大学公共管理学院 NGO 研究所所长、副教授。主要研究领域为公共组织问责、绩效评估与能力建设，中国 NGO 研究。

近年来承担的课题主要有：“政府绩效评估体系研究”（国家社会科学基金项目，04CZZ011）、“民间组织评估体系研究”、“非营利性科研机构管理体制研究”等。另外还曾承担过德国 EED 社区综合发展项目评估、“幸福工程”评估等。曾担任世界银行 2006 中国发展市场项目监测与评估专家。主要著作有《非营利组织评估》、《公益项目评估》等。

肖明超

现任盛世指标数据管理有限公司研究总监。曾担任零点调查公司副总经理，多年致力于民意测验、政府绩效评估、城市规划研究、公共服务咨询和市场研究咨询。曾经为北京、重庆、郑州、长沙等多个地方政府和交通、城管、民政、公安等政府部门提供过政府绩效评估服务。

《公共管理评估丛书》

编委会

总主编 邓国胜（清华大学公共管理学院 NGO 研究所所长）

主 编 江明修（台湾政治大学公共行政系教授）

陈锦棠（香港理工大学应用社会科学系首席讲师）

《公共管理评估丛书》总序

公共组织不以私人利益为追求目标,因此公共组织往往容易缺乏内在发展的动力。另一方面,公共组织又具有相对的垄断性,缺乏市场竞争机制,因此组织自我改进与发展的外在动力也不足。公共组织的这种先天不足,会直接影响到公共组织服务质量与绩效的提高。因此,公共组织最迫切需要解决的问题就是动力源泉!

公共组织的动力有两方面的来源,第一是组织内部自身,即组织的使命与员工对使命的认同。但遗憾的是,公共组织经常会出现使命失灵的现象;第二是组织外部的压力,但这种外部的压力与市场竞争机制又有很大不同,它不是建立在优胜劣汰的基础上,而是建立在评估的基础上。也就是说,外部的评估是公共组织提升绩效与服务质量的重要动力来源。这也是为什么评估成为新公共管理的热点的原因。事实上,无论是发达国家,还是发展中国家,政府在推进行政体制改革或公共事业改革方面,都离不开评估这一管理的核心工具。

中国的改革更离不开评估。改革实际上是对利益进行重新调整与分配的过程。随着中国改革开放的不断深化,

改革的阻力与难度也越来越大。而从技术层面入手、从管理改革入手,就具有较强的正当性与可行性。它不仅符合世界的潮流,容易为利益各方所接受,而且也容易取得立竿见影的效果。而作为管理改革的核心工具,评估是最理想的技术手段之一。也就是说,从评估切入,通过评估来推动中国的改革是未来一个切实可行的路径与选择。

然而,评估又是一件非常困难的事情,甚至可以说是管理学的世界性难题。毕竟评估是一种基于价值的判断,具有较强的主观性。因此,没有绝对客观、公正与科学的评估。特别是对于公共组织而言,由于其目标的多元与弹性和指标的难以测量,评估工作更是难上加难。在这种情况下,公共组织的评估就更需要小心谨慎,更需要理论的指导。在西方国家,评估作为一门专业与学科,始于20世纪60年代后期。到20世纪80年代,这门学科已经相对成熟。然而,中国公共管理学界对评估的研究才刚刚起步。可以说,在很大程度上,中国的公共管理是实践先于理论。

近年来,由于实践的需要,国内各个地方开展了各式各样的评估活动,例如政策评估、政府绩效评估、项目评估等。然而,由于中国相关理论研究的滞后和评估专业人员的匮乏,在缺乏理论指导和缺乏专业评估人员的情况下,有的地方开展的评估不仅没有取得预期的效果,反而产生了一些负面的效应。因此,中国的公共管理学界理应积极回应社会的需求,加强评估领域的研究、评估知识的传播和评估专门人才的培训。

正是基于以上考虑,我们组织出版了这套《公共管理评估丛书》。本丛书具有以下特点:

第一,系统性。这套丛书不仅包括政府绩效评估、事业单位绩效评估、非营利机构绩效评估、社会福利机构评估方面的专著,也包括评估理论模型、政策评估、公共服务与事业评估等方面的著作。

第二,前沿性。本丛书抓住了当前评估领域的热点与前沿性问题。例如,在政府绩效评估方面,侧重于群众评议政府绩效的理论与方法。群众评议政府绩效是未来发展的趋势,有关这一问题的研究,即使在发达国家,也是一个相对较新的领域。而在国内,这可能也是第一部专门阐述群众评议政府绩效的著作。

第三,实用性。本丛书的另一个特点,是注重可操作性。有的著作不仅阐述了评估的思想、理论,也尽量给出具体的评估方法、解决评估难题的方案,有的还列出了一些具体的评估指标体系与评估问卷,有的还给出了实际的评估案例及案例分析。因此,这套丛书不仅适宜于公共管理领域的教师、MPA 学员使用,也特别适宜公共部门的管理者与实践者参考。

本丛书的另一特色在于它是两岸三地公共管理领域的学者共同努力的结果。其实,我个人一直都很看重香港和台湾地区公共管理的理论与实践经验。西方的一些公共管理理论虽然很前沿,但有些可能不适于我国,或我们暂时还做不到。而香港和台湾地区与祖国大陆的情况很相似。特别是台湾地区的学者较早到西方学习公共管理,20 世纪 80 年代后陆续回台湾,他们较早将西方公共管理理论应用于台湾地区的实践,并将其本土化。无论如何,香港和台湾地区有很多经验值得我们学习,更有许多教训值得我们吸取。因此,这套丛书主要由祖国大陆、香港和台湾地区从事公共组织评估研究的学者和实务工作者共同撰写而成。

最后,我要特别感谢台湾智胜文化事业有限公司副总经理陈春燕女士。几年来,春燕女士多次来清华大学,不仅为我带来了台湾地区公共管理学界的最新书籍,而且帮助我们与台湾地区公共管理学界牵线搭桥,对我们的研究起到了很大的帮助。本套丛书的出版也离不开她的大力支持。

在中国,公共管理领域的评估研究还是一个初生的婴儿,本套丛书也一定存在许多不足之处,还望广大读者不吝指正。

邓国胜

2006 年 9 月于清华大学

序言

政府绩效评估是各国推进行政体制改革、提升政策执行能力、提高行政效率与服务质量的有效工具。以往我国开展的政府绩效评估,多是一种自上而下、组织内部的评估,虽然这种方式的评估对改善政府职能有一定的促进作用,但也容易出现上级满意而群众不满意的尴尬局面。随着党中央、国务院提出“立党为公、执政为民”、“科学发展观、正确政绩观”、“党政人才评价重在群众认可”等新理念后,如何让群众参与政府绩效评估日益受到重视。

近年来,各地开展了大量的群众评议活动。然而,由于理论研究方面的滞后,在缺乏理论,特别是缺乏基于本土经验的公共管理理论指导的情况下,各地开展的群众评议活动参差不齐。有的效果较好,有的流于形式,有的甚至产生了负面的影响。而公共管理实践者及研究者的责任就在于积极总结中国公共管理的经验,探索规律,为中国公共管理的实践与变革提供理论上的支持。

本书的作者既有来自大学的研究者,也有政府部门的官员和调研公司的评估人员。学者有理论上的优势,官员了解公共管理实践的需求,而调研公司有实际的评估经验。三者的结合有助于发挥各自的优势,从而避免理论与实践的脱节。本书正是在这样一群作者的共同努力下,根据中国的实践提出了群众评议政府绩效的理论框架,探索了群众评议政府绩效过程中相关问题的解决方案,并结合具体的案例进行了分析。

在理论方面,作者基于大量的调研,提出了群众评议政府绩效的“四环五要素模型”,即在采集评议信息的环节要把握客观公正性的核心要素;在评估机构向委托方反馈评议结果的环节要把握信息的有用与可操作性要素;在委托方运用评议结果的环节要把握压力适度性要素;在被评估机构回应评议结果的环节要把握及时有效性要素;最后,每次发动新一轮的评议活动还要把握评估动力与持续性的要素。

在方法方面,作者针对以上四个环节,分别提出了评估的客观公正性的解决方案、评估报告的有用与可操作性的解决方案、应用评估结果的压力适度性解决方案、回应评估结果的及时有效性的解决方案和评估动力与持续性的解决方案。

在实践方面,作者分别选择了若干成功或失败的典型案例,应用“四环五要素模型”对每一个案例进行了深入剖析。最后,书中还提供了评估过程中经常需要使用的调查问卷。它既能够满足教师在教学过程中的需要,也适合于实践部门的工作人员学习与参考。

总的来说,全书系统性强,有翔实的实证依据,是来自于实践的理论升华,对于各地开展的群众评议活动将具有重要的参考价值与指导意义。当然,这些方法和解决方案的有效性也需要实践的进一步检验。

随着中国行政体制改革的深化,政府绩效评估作为公共管理的重要手段越来越受到政府部门和学术界的青睐。这就需要公共管理学界加强这一

领域的研究,同时加快这一领域专业人才培养。清华大学公共管理学院自成立以来,一直将政府绩效管理与评估作为教学与科研的重点领域之一。一方面,学院有若干团队从事政府绩效管理、公共服务评估与非营利组织评估的研究;另一方面,学院也积极利用科研成果改进和丰富教学,除了在“公共管理”、“公共管理前沿”等课程涉及政府绩效管理与评估的内容外,我们还专门开设了“政府绩效管理”、“公共组织评估”等课程。我们愿意与中国公共管理界的同行一道,为政府绩效管理与评估的研究,为中国政府绩效与服务质量的提升做出不懈的努力!

薛 澜

清华大学公共管理学院常务副院长、教授

2006年10月

序言

公众评价政府服务正藉由网上评价、专业民调、媒体评价、定向评价等在中国变得流行起来,不管这种流行的动机为何,也不论某种特定方法的准确性如何,普通的老百姓或企业经营者可以评价政府单位或者其他公共机构的行为了,这本身是一项具有历史意义的进步。

公共服务可由公众评价是非常重要的:其一,现代科学的重要特征是可验证性——公共治理如果只是口号与标语的总和,那么就纯然等同于意识形态,政治家也就简单等同于演说家,百姓无实惠,企业无利益,公共治理就会流于空转。或者,公共管理行为是有实质内容的,对于特定的关联到人们切身利益的事情,如何决策,是否决策,这样决策是否合适,这种合适性如何检验。如果沉于黑箱,普通人或者利害关系群体不得与闻,也无缘置喙,同样是个大问题。因此公共服务可由公众评价是公共服务行为之间责化、透明化的必然要求;其二,公共行为转为服务化的重要标志——当

我们声称一项行为是服务性行为的时候,这意味着需求者具有了比供应者更有力明确的发言权,对是否有效提供了服务,对服务是否满意,服务要素是否有欠缺,就应由服务对象根据自己的期望、经验及其感受来判定,因此服务对象的满意度是公共服务所应追求的一项重要的指标性目标,而这就需要听取公众的意见。其三,低成本民主机制的一个类别——与经常的选举和全民公决类的大民主形式比较,公众评价更为快速、有针对性与低成本,这使得这种民主机制更具有专业性而不是简单的运动式,因此适合广泛而常规地利用。其四,效能政府的监控工具之一——与在任何组织中的人群行为一样,公务员及其他公共管理者行为的高效与公平,部分地由于适当的理念与良好的动机的驱动,同时也相当部分地与纪律与约束监控措施的有效性有关,公众评价在一定程度上恰是设定了一种多角度、全方位的日常监控方式,当人们意识到自己的行为处于被评价之下,而且评价者就是自己对面的服务对象的时候,许多原本以为只用于展示的行为承诺就更有可能变为实际的行为模式。

评价中国的公共服务行为是有些难度的,原因一是因为我们的公共行为的范围相当庞杂而广泛,各类型行为不具有简单的可比性,且也缺少来自西方国家政府的可比性经验;原因二是公共运转机制虽日渐由以上驱下型机制变成上下作用力并重的机制,但上趋力比重仍然相对较大,因此对公众评价的接受在各地各部门仍然没有形成一致的共识;原因三是由于一向缺少公众评价的条件与实践,因此从专业方法准备的角度也相对缺乏系统经验与资料可供选择,目前的大量评价案例仍然带有明显的实验性与探索性。

即使有这些条件限制,我们从纵向发展的角度来观察,更多地方政府与部门开始重视执政为民与公众评价之间的关联,公众评价使用的受重视程度还是有所累聚,越来越多公众评价结果在媒体上公布从而加强公共服务

部门及公众对公共服务可评价与应评价的信心。正因如此,由清华大学公共管理学院、北京市政府政策研究室与零点研究咨询集团这样一个来自学、官、研三方的专家组成的精干团队,基于实践案例剖析、东西方理论解读及公共治理模式的前瞻性变化判定这样的多视角而进行的关于公共评价标准的研究与探索显得有非常现实的操作价值。作为公共管理这样一种带有操作技能的专门学科,这样的研究成果也更加体现了应用性理论与工具性技能的特点,相信无论对公共管理教学、政府部门思考其公共行为评价机制的设置还是专业研究机构及科研单位开展公众评价工作,都有直接的指导意义。

袁 岳

零点研究咨询集团董事长

2006年10月1日

目录

第一篇·理论篇

群众评议政府绩效的理论框架 1

第一章 绪论 3

一、群众评议政府绩效是新公共管理的趋势 5

二、国内外群众评议政府绩效的相关理论 7

第二章 四环五要素模型——群众评议政府绩效的理论分析框架 23

一、基本概念 25

二、四环五要素模型 27

第二篇·方法篇

群众评议政府绩效的方法 47

第三章 群众评议客观公正性的解决方法 49

一、影响群众评议客观公正性的因素 51

二、政府部门划分的原则和方法 55

2 群众评议政府绩效:理论、方法与实践

三、有针对性的多种评议方式结合	63
四、科学的对象筛选和问卷设计	75
第四章 有用性与可操作性的解决方法	83
一、指标设定的综合性	85
二、360°多角度评估的整合	90
第五章 压力掌控的解决方法	95
一、排名的艺术	97
二、奖惩措施的适当性	99
第六章 回应的及时性与有效性的解决方法	103
一、面对内部的回应:报告反馈与学习交流	105
二、面向外部的回应:向群众公开及与群众沟通	108
第七章 保持绩效评估的动力和持续性的解决方法	115
一、政府绩效连续评估的意义	117
二、让各方参与者受益	119
三、政府绩效评估的制度设计	124

第三篇·实践篇

群众评议政府绩效的案例及分析 127

第八章 J省N市“万人评议机关”的实践	129
一、背景介绍	131
二、群众评议的要素与过程	132
三、案例分析	141
四、案例小结	146
第九章 H省D县人大代表评议的实践	149
一、背景介绍	151
二、群众评议的要素与过程	152
三、案例分析	158

四、小结	171
第十章 B市J区群众评议党政领导班子的实践	173
一、背景介绍	175
二、群众评议的要素与过程	176
三、案例分析	184
四、总结与评价	189
第十一章 B市S区群众评议的实践	195
一、背景介绍	197
二、群众评议的要素与过程	197
三、案例分析	202
四、总结与评价	221
第十二章 B市群众网上评议政府部门的实践	227
一、目前我国网上评议政府的基本做法	229
二、B市群众网上评议政府部门的实施过程	232
三、案例分析	237
四、案例小结	242
第十三章 国外群众评议的实践	245
一、美国的群众评议活动	247
二、日本的群众评议活动	251
三、印度的公民报告卡	252
四、小结	253

第四篇·工具篇

群众评议政府绩效的工具 255

第十四章 国内群众评议政府绩效的调查问卷	257
一、定性访谈提纲	259
二、定量调查问卷	263