



中欧公共管理项目

China-EU Public Administration Programme

政府绩效管理的 理论与实践

Theory and Practice of Government
Performance Management

主 编 姜异康 唐铁汉
副主编 薄贵利 陆林祥 哈里·李斯特

国家行政学院出版社



中欧公共管理项目

China-EU Public Administration Programme

政府绩效管理的 理论与实践

Theory and Practice of Government
Performance Management

主 编 姜异康 唐铁汉
副主编 薄贵利 陆林祥 哈里·李斯特

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府绩效管理的理论与实践/姜异康,唐铁汉主编.

—北京:国家行政学院出版社,2007

ISBN 978-7-80140-637-8

I. 政… II. ①姜… ②唐… III. 国家行政机关—行政管理—研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 146437 号

书 名 政府绩效管理的理论与实践
主 编 姜异康 唐铁汉
责任编辑 任 燕
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68929095
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2007 年 11 月北京第 1 版
印 次 2007 年 11 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 25.25
字 数 401 千字
书 号 ISBN 978-7-80140-637-8/D·294
定 价 51.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

第一部分 政府绩效管理理论研究

加强政府绩效管理 深化行政管理体制改革(唐铁汉)	2
政府绩效评估必须确立正确的价值导向(薄贵利)	11
公共组织绩效评估:中国实践的回顾与反思(周志忍)	19
“最小痛苦原则”与民族地区政府绩效评估的价值取向(李俊清)	35
绿色 GDP 的考核与地方经济发展模式的转变(周攀)	44
怎样确保公务员政绩的指向和动力源泉(马俊林)	55
论政府社区公共服务绩效评估的价值取向及评估指标(田华)	59
地方政府绩效评估指标制定的影响要素及模式构建(朱秦)	66
地方政府公共事业管理绩效评价指标体系研究(彭国甫)	78
地方政府绩效审计:本质、方法及评价指标体系(吴娟)	92
360 度考核与政府绩效管理(朱孟才)	103
政府绩效评估模式的选择策略(臧乃康)	115
政府绩效与领导效能的关系模型及实证研究(杜娟)	122
我国政府绩效评估主体分析(金竹青)	133
地方政府绩效评估机制的实证分析(郑吉萍 攸笛)	144
政府绩效评估体系的框架研究(刘旭涛)	155
市级政府绩效评价研究(王鲁捷 陈龙 崔蕾)	169
地方政府绩效评价监管问题研究(包国宪 王浩权)	177
社会资本理论与我国政府绩效管理研究(杨超 凌学武)	187
中外政府绩效管理的行政生态学比较(杨钰)	195

第二部分 中国政府绩效管理实践

深圳市福田区政府绩效评估的实践与探索(杜玲)	204
CAF在辽宁省林业厅的试点与应用(辽宁省林业厅)	212
实施绩效管理,促进科学发展(青岛市委)	232
以平衡计分卡提升绩效管理,科学持久地推动政府创新(侯永平)	238
坚持科学发展观,提高行政管理水平(武汉市人民政府目标 管理办公室)	245
厦门市思明区政府开展绩效评估的探索与实践(厦门市思明区 人民政府)	253
天津开发区构建财政绩效管理框架的实践(天津开发区)	264
上海市徐汇区政府绩效评估实践(上海市徐汇区绩效评估办公室)	274
坚持以人为本,实施岗位绩效评估,努力构建检察工作 长效管理机制(马林)	290
镇江市以绩效评价推动城市再就业工程的 实践分析(马国贤 彭锻炼)	299

第三部分 外国政府绩效管理评析

开展自我评估,改进公共组织[尼克·隋杰斯(Nick Thijs)(比利时) 帕特里克·斯达思(Patrick Staes)](比利时)	312
西方国家政府绩效评估的发展趋势与思考(许晓平 胡月星)	326
当代美国联邦政府绩效评估的层级体系分析(张强 韩莹莹)	337
政府绩效立法分析:以美国《政府绩效与结果法案》 为例(吴建南 温挺挺)	349
英国的政府绩效管理体制和几点启示(廖昆明)	359
欧洲公共部门质量奖(孙迎春)	374
韩国政府绩效评估及其评价[胡税根 汪菁 朴钟权(韩国)]	383
后 记	393

Contents

目 录

政府绩效管理的理论与实践

Theories and Practices of Government Performance Management

Chief Editor Jiang Yikang & Tang Tiehan

Associate Editor Bo Guili, lu linxiang, Harry list

Contents

Chapter One Theoretical Study on Government Performance Management

VStrengthening Government Performance Management & Deepening the Reform of Administrative Management System By Tang Tiehan	2
Proper Value Orientation Needed for the Evaluation on Government Performance Management By Bo Guili	11
Evaluation on the Performance of Public Organizations: Reviews and Reflections on the Chinese Practices By Zhou Zhiren	19
“The Principle of Minimum Misery” and Value Orientation of Government Performance Evaluation in Ethnic Minority Regions By Li Junqing	35
Evaluating by Green GDP and the transformation of local government economic developing model By Zhou Pan	44

How to Ensure the Direction and Motivity for Civil Servant By Ma Junlin	55
On the Value Orientation and Evaluation Indicators for the Evaluation on Government Performance in Community Public Service By Tian Hua	59
The Impact Elements and Model Construction of Establishing Indicators for Local Government Performance Evaluation By Zhu Qin	66
The Study on the Indicator System for the Evaluation of Local Government Public Utility Management Performance By Peng Guofu	78
On the Nature, Method and Indicator System of Local Government Performance Audit By Wu Juan	92
360 Degree Evaluation and Government Performance Management By Zhu Mengcai	103
Strategies on How to Choose the Model of Government Performance Evaluation By Zang Naikang	115
The Relationship Model and Positive Study of Government Performance and Leadership Effectiveness By Du Juan	122
An Subjective Analysis of Chinese Government Performance Evaluation By Jin Zhuqing	133
Positive Analysis of the Mechanism for Local Government Performance Evaluation	

By Zheng Jiping and You Di	144
The Study on the Framework of Government Performance Assessment	
By Lui XueTao	155
The Study on Municipal Performance Evaluation	
By Wang Lujie, Chen Long and Cui Lei	169
The Study on the Supervision of Local Government Performance Evaluation	
By Bao Guoxian and Wang Haoquan	177
The Theory of Social Capitals and the Research into Government Performance Management	
By Yang Chao and Ling Xuewu	187
Comparing Government Performance Management in China and Foreign Countries from the Perspective of Administrative Ecology	
By Yang Yu	195

Chapter Two Practices of Government Performance management in China

Practices and Explorations of Government Performance Evaluation in Futian District, Shenzhen Municipality	
By Du Ling	204
Pilot Testing and Application of CAF in Forestry Office of Liaoning Province	
By Forestry Office of Liaoning Province	212
Implementing Performance Management and Promoting Scientific Development	
By Qingdao Municipal Party Committee	232
Improving Performance Management by Balance Score Cards and Promoting Government Innovation in a	

Scientific and Sustainable Way By Hou Yongping	238
Adhering to the Conception of Scientific Development and Improving the Quality of Public Administration By Target Management Office of Wuhan Municipality	245
Practices and Probes of Government Performance Evaluation in Siming District, Xiamen Municipality By Siming District Government of Xiamen Municipality	253
The Practices of Implementing Fiscal Performance Management in Tianjin Development Area By Tianjin Development Area	264
Practices of Government Performance Evaluation in Xuhui District Government of Shanghai Municipality By Xuhui District Government, Shanghai Municipality	274
Sticking to the Principle of People First, Implementing Job Performance Evaluation and Striving to Build a Long-Term Management Mechanism for Procuratorial Work By Ma Lin	290
Practical Analysis on Zhenjiang Municipality Advances Urban Re-Employment Project by Performance Evaluation By Ma Guoxian and Peng Duanlian	299

Chapter Three Analysis on Government Performance Management in Foreign Countries

Implementing Self-Evaluation and Improving Public Organizations—The Application of European Common Assessment Framework By Nick Thijs and Patrick Staes	312
--	-----

Tendencies of and Reflections on the Development of
Governmental Performance Evaluation in
Western Countries
By Xu Xiaoping and Hu Yuexing 326

Analysis on the Different Levels of US Federal
Government Performance Evaluation
By Zhang Qiang and Han Yingying 337

Analysis on Government Performance Legislation:
Taking US Government Performance and
Results Act as a Case
By Wu Jiannan and Wen Tingting 349

Mechanism of Government Performance Management in
UK and Several Enlightenments
By Liao Kunming 359

European Public Sector Quality Award
By Sun Yingchun 374

Government Performance Evaluation in Korea
By Hu Shuigen, Wang Jing and Piao Zhongguan 383

Posfscript 393

Part one 政府绩效管理的理论与实践

第一部分

政府绩效管理理论研究

加强政府绩效管理 深化行政管理体制改革

唐铁汉

继续深化行政管理体制改革,是全面深化改革和提高对外开放水平的关键,也是落实科学发展观、构建和谐社会的重要保障。加强政府绩效管理与评估,是深化行政管理体制改革的重要内容和转变政府职能的必然要求。

一、全面实施政府绩效管理与评估的意义

1. 落实科学发展观必须树立正确的政绩观

科学发展观是我们全面建设小康社会的根本指针。解决中国的发展问题,实现又快又好的发展,必须坚持以科学发展观统领经济社会发展的全局。但是,科学发展观要由各级党委、政府和各级干部来落实。这里就有一个树立什么样的政绩观的问题,有一个如何评价政绩的问题。现实生活中,一些地方政府部门及领导干部为了追求“政绩”,盲目攀比、不切实际地铺摊子、乱上项目;有的热衷于标新立异、贪大求奢或急功近利、做表面文章等等。这些问题,不仅影响了政府部门的形象,而且影响了经济社会的持续协调健康发展。可见,政绩观的问题关系我们发展的指导思想,也关系政府管理的指导思想,这个问题不认真加以解决,实施“十一五”规划,用科学发展观统领经济社会发展全局就是一句空话。

2. 加强政府绩效管理和评估是转变政府职能的迫切要求

我们的政府是人民政府,履行政府经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能,其根本目的是满足人民群众日益增长的物质文化需要,提供优质的公共产品和公共服务,而绩效管理与绩效评估则是衡量政府公共服务

是否满足公共需求的重要手段和尺度。也就是说,政府对公民负有公共责任,政府的支出必须获得人民的同意并按正当程序支出,公共资源必须有效率地利用并达到预期的效果。要落实这些公共责任,就必须对政府的作为进行绩效评价,以准确了解政府是否承担起了公共责任。绩效管理的重要特点是公民导向的绩效观,它所追求的是效益、服务质量和公民满意程度;公共部门以提供公共产品与公共服务为基本职责,以公民导向为基本特征的绩效管理有利于提高政府绩效、改善政府形象、提高政府权威,推动经济发展与社会进步。政府绩效评估所采取的界定政府职能、提高服务质量、强调顾客至上和以顾客需求为导向等措施,有利于改进政府公共部门与社会公众之间的关系,有利于建立和发展社会公众对政府公共部门的信任,增强政府公共部门的号召力和凝聚力。

3. 加强政府绩效管理和评估是改进政府管理方式的重要手段

绩效管理有利于建立以结果为导向的公共管理机制。政府绩效管理以提高政府绩效为最终目标,结果为本的绩效意识是绩效管理的基本前提。当代公共管理认为程序和规则固然重要,然而,更为重要的是是否产生好的结果、是否满足公民需求。实践证明,政府绩效管理与评估带来了一系列以绩效为本、以结果为导向的新的管理措施的运用。例如,政府围绕其使命进行绩效管理,采用了目标管理、全面质量管理等手段;实施顾客导向的管理,增加顾客选择的机会,调查和审视社会公众对公共服务的要求和满意程度;建立以绩效为基础的预算制度、实行绩效与财政预算拨款挂钩,从而降低行政成本;改革公务员制度,实行业绩奖励制和绩效工资制,从而增加了政府管理公共事务、提供公共服务的效率与活力。因而,政府绩效管理与评估是改革政府管理的重要环节和有效工具。同时,绩效管理有利于提高行政效率、降低行政成本,通过绩效评估,使政府部门和公务员的激励约束机制有了依据。

二、国外政府绩效管理与评估的主要做法与经验

在传统行政模式下,西方国家早期对政府绩效的研究主要受到科学管理运动和一般管理理论的影响,大多采用基于技术效率(机械效率)的研究

方法。第二次世界大战以来至 20 世纪 70 年代,西方国家对政府绩效的理论研究和实践进入了一个新的阶段,政府绩效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来。政府绩效评估在 20 世纪 80 年代进入了一个新的高潮,绩效管理成为西方各国行政改革的一个重要组成部分,战略管理、全面质量管理、标杆管理、目标管理、绩效预算、人力资源开发与管理技术等绩效管理技术纷纷得到应用。进入 20 世纪 90 年代,政府绩效评估的焦点逐渐转向了效益和“顾客满意”,质量被提到了重要地位。目前,西方各主要国家都在政府管理和市政管理中实行了绩效评估的技术和方法,绩效管理评估的理念、方法和技术已经成为一种世界性的潮流。

西方国家政府绩效管理与评估具有一些值得借鉴的做法与经验:

1. 注重完善政府绩效管理与评估的法律体系

推行西方发达国家在全面实施政府绩效管理与评估的过程中,很注意完善政府绩效管理与评估的法律框架,用法律手段规范政府绩效管理与评估体系。如英国,1983 年颁布了《国家审计法》,把审计中央政府资金的职责和权限授予了主计审计长,并规定成立国家审计署以确保主计审计长履行其职责,首次从法律的角度表述了绩效审计;1997 年颁布的《地方政府法》也规定,地方政府必须实行最佳绩效评价制度,各部门每年都要进行绩效评估工作,要有专门的机构和人员及固定的程序。美国于 1993 年 7 月颁布了《政府绩效与结果法案》,规定“每个机构应提交年度绩效规划和报告”,财政预算要与政府部门绩效挂钩。1999 年 4 月,日本内阁会议根据《中央省厅等改革关联法案》的相关措施为内容,制定了《关于推进中央省厅等改革的基本方针》,将总务省的行政监察局改为行政评价局,行政评价局可超越各府、省的界限,行使包含政策评价职能在内的行政评价和检查职能;2002 年他们又出台了《政府政策评价法》,在整个政府范围内实施。根据这项法案,内阁和政府的各个部都被要求在其权限范围内实行政府评价。

2. 注重完善政府绩效评估的指标体系

美国政府早在 20 世纪 40 年代就着手构建政府绩效评估体系。20 世纪 60 年代,美国审计总署率先把对政府工作的审计重心从经济性审计转向了经济性、效率性和效果性并重的审计(即“3E 审计”),后又扩展到“5E 审

计”。2002年,美国总统管理及预算办公室提出了针对联邦行政机关和部门的通用绩效指标,为五个跨部门的政府职能开发了统一的评价指标或称“通用衡量标准”。2003年预算中,总统管理及预算办公室制定了评级制度(红、黄、绿)来评价联邦机构执行总统管理议程的工作成果。

3. 将绩效管理与战略规划及公共预算改革结合起来,注重形成政府绩效管理的制度体系

西方国家在实施绩效管理的过程中,注重将政府战略规划与绩效管理过程结合起来,力求形成制度化、规范化与科学化的绩效管理与评估体系。如1993年,美国政府颁布了《政府绩效和结果法案》,要求联邦政府各机构制定五年战略规划,制定实现战略目标的绩效管理年度计划,定期测定部门工作绩效并向国会和公众提供绩效报告。1993年8月3日,在时任总统克林顿大力支持并在美国管理及预算局(OMB)和国会的推动下,《政府绩效和结果法案》顺利通过立法,从而使美国政府绩效管理走上了制度化轨道。另外,许多国家将绩效管理与公共预算改革结合起来,推广绩效预算管理。改革的方向是在资金分配上强化绩效,将公共预算拨款与各机关单位的绩效联系起来,按效果而不是按投入拨款;在公共预算执行上将效果与拨款挂钩,根据绩效来分配预算。同时,在公共预算管理过程中,变传统的“过程管理”为“结果管理”,对绩效好的部门给予奖励,对于指标完成不好的部门,则在议会中公布、撤职、削减,直至取消这项公共预算。目前,绩效预算已成为西方国家主要的公共预算管理模式,世界上近50个国家采用了绩效预算,如英国、瑞典、日本、加拿大、法国、巴西、印度等国。

4. 以公共支出评价为手段,注重政府绩效审计

加强对政府公共支出的评价,是当代政府改革的重要内容。公共支出评价是随着绩效管理和绩效预算而出现的,它是政府公共管理的重要工具之一。公共支出评价就是评估政府支出是否有效,效果在哪里,在哪些方面应当改革,以进一步提高绩效。西方国家公共支出评价的主要目的是为政府工作和议会公共预算案的讨论和通过提供基础材料;同时,在支出评价中,还能发现政府工作漏洞并加以改进。另外,西方国家普遍重视发挥独立审计机构在政府绩效管理中的作用。

1997年,英国国家审计署(NAO)首次发布了《绩效审计手册》,其目的是确保绩效审计能够遵循审计标准。2003年,又对该手册进行了新版,指出:国家审计署“要对议会(从而对纳税人)负责。通过绩效审计,确保公共资源得到合理运用。绩效审计的根本目标在于促进审计单位改善管理,提高效益。”具体目标则包括:促进审计单位提高服务质量、以较低的成本实现既定目标、节省资金、改进工作方法、避免浪费等。

5. 将全面质量管理的理念融入绩效管理,确立以质量为核心、以顾客为导向、以服务为目标的绩效管理模式

20世纪90年代,全面质量管理运动引入公共行政领域,其核心特征是顾客信息反馈与评估、雇员参与质量改善、目标管理等。它强调顾客导向在公共行政中的重要地位,强烈关注行政活动的质量与效果,这也导致人们对绩效的强烈关注。如美国商务部于1987年设立了国家质量奖;1988年,联邦质量学会开始对政府部门颁发总统质量奖。总统质量奖的七项原则是:领导水平、信息分析、战略质量规划、人力资源发展和管理、过程质量管理、质量及运行结果、顾客焦点和满意度。

6. 不断完善绩效评估的方式与方法,提高绩效评估的质量与水平

在绩效管理实践的过程中,西方国家绩效评估的主体逐步多元化。在评估过程中有公民和服务对象的广泛参与,由单纯的政府机关内部的评估发展到由社会机构进行评估。如美国民间机构锡拉丘兹大学坎贝尔研究所自1998年以来就与美国《政府管理》杂志合作,每年对各州或市的政府绩效进行评估,并发布评估报告,引起了政府和民众的广泛关注。一些州政府在对其部门年终业绩进行评估时,也往往请专门的社会评估机构参与。2001年1月,日本设立了政策评价和独立行政机构评价委员会,对行政评价局实行政策评价进行必要的协商并将意见提交给总务省和邮政省等部门。这一委员会由民间的独立专家组成,行政评价局充当政策评价和独立行政机构评价委员会的秘书处。20世纪90年代以来,有关质量和顾客满意度指标在评估指标体系中大幅度增长,加拿大等国家还进行大范围的政府顾客满意度调查,将提升顾客的满意度作为政府绩效的目标。同时,政府绩效评估技术不断成熟,信息技术、量化技术、针对不同部门不同的评估方式和方法技

术广泛应用,绩效评估的科学化水平不断提高。

三、我国政府绩效管理与评估的实践、问题与对策

我国自改革开放以来,一直非常重视政府的行政效率问题。早在1980年,邓小平在关于《党和国家领导制度的改革》等一系列讲话中就尖锐地指出了官僚主义所带来的机构臃肿、办事拖拉、不讲效率等弊端,强调通过抓住机构改革和行政管理体制改革解决“活力、效率、积极性”的问题。20世纪80年代,我国恢复行政学以来,行政效率始终是行政学研究的一项重要内容。20世纪90年代以来,在借鉴当代西方国家行政改革理论的基础上,政府绩效概念开始逐渐引入我国公共行政学研究领域中。在建立社会主义市场经济体制和推进现代化的进程中,党中央在1982年、1988年、1993年、1998年和2003年以来的行政管理体制和政府机构改革中,都注意把提高行政效率作为重要内容和目标。党的十五大也提出,要认真解决机构庞大、人员臃肿、政企不分、官僚主义严重的问题,按照社会主义市场经济的要求转变政府职能,建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体制。党的十六大、十六届二中、三中、四中全会,对深化行政管理体制改革进一步提出了要求,这就是按照完善市场经济体制和推进政治体制改革的要求,坚持政企分开,精简、统一、效能和依法行政的原则,进一步转变政府职能,改进管理方式,推进电子政务,提高行政效率,降低行政成本,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;强调落实科学发展观、提高党的执政能力,必须树立正确的政绩观,并且要求建立政府绩效评估的指标体系。党的十六届五中全会把推进行政管理体制改革的改革放到了更加突出的位置,并且作为全面深化改革和提高对外开放水平的关键,强调实现“四个分开”、履行“四项职能”、建设法治政府和服务型政府,切实解决政府部门之间职责不清、管理方式落后、办事效率不高的问题。

从政府绩效管理和评估的实践看,近年来,随着我国行政体制改革的不断深入,一些地方政府及部门开始进行政府绩效的管理和评估活动。如福建等地进行的机关效能建设、南京等地进行的“万人评议政府活动”等。一些地方将绩效评估作为政府管理机制中的一个环节,运用目标责任制、社会服务承诺制、效能监察、效能建设、行风评议等方式对政府进行绩效评估,如