



中 国 政 府 与 政 治 研 究 系 列

中国政府绩效评估方法 理论与实践

基于政府职能转变视角开展绩效评估

THEORY AND PRACTICE OF CHINESE
GOVERNMENT'S PERFORMANCE
EVALUATION METHOD

陈 新 著

天津出版传媒集团

天津人民出版社



中国 政府 与 政治 研究 系列

中国政府绩效评估方法 理论与实践

基于政府职能转变视角开展绩效评估

THEORY AND PRACTICE OF CHINESE
GOVERNMENT'S PERFORMANCE
EVALUATION METHOD

陈新 著

天津出版传媒集团

天津人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

中国政府绩效评估方法理论与实践：基于政府职能
转变视角开展绩效评估 / 陈新著. — 天津：天津人民
出版社，2016. 7

(中国政府与政治研究系列)

ISBN 978 - 7 - 201 - 10646 - 5

I. ①中… II. ①陈… III. ①国家行政机关 - 行政管
理 - 评估 - 研究 - 中国 IV. ①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 168330 号

中国政府绩效评估方法理论与实践

ZHONGGUO ZHENGFU JIXIAO PINGGU FANGFA LILUN YU SHIJIAN

出 版 天津人民出版社
出 版 人 黄 沛
地 址 天津市和平区西康路 35 号康岳大厦
邮政编码 300051
邮购电话 (022)23332469
网 址 <http://www.tjrmchs.com>
电子信箱 tjrmchs@126.com

策划编辑 王 康
责任编辑 林 雨
特约编辑 王若濛
装帧设计 汤 磊

制版印刷 高教社(天津)印务有限公司
经 销 新华书店
开 本 787 × 1092 毫米 1/16
印 张 19.25
插 页 2
字 数 290 千字
版次印次 2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月第 1 次印刷
定 价 58.00 元

版权所有 侵权必究

图书如出现印装质量问题,请致电联系调换 (022-23332469)

总 序

朱光磊

呈现在读者面前的“当代中国政府与政治研究系列”，是我们教研团从事中国政府与政治研究的一些心得、一些阶段性研究成果。

中国正经历着历史上最大规模的制度创新进程。如何在这样一个历经坎坷、内部差异比较大的大国，通过改革来实现根本性的社会变革，是一个世界级的难题。从某种意义上讲，这也是对人类社会发展新道路的积极探索。政治发展，是这一全面发展、进步中的最基本方面之一。留给中国的机遇并不多。中国必须不断前进，在求解难题中寻求突破，不能再有“闪失”。抓住历史机遇期，实现民族复兴的伟大理想，需要高超的政治智慧、开阔的视野、坚忍不拔的进取精神和高超的策略性行动，但更为重要的是要有一个合理的政治统治和管理模式。

100年来、60年来，特别是30年来，一代代仁人志士的艰苦探索，包括成功，也包括失败，已经为中国未来的政治发展提供了坚实的实践和思想平台。但是，国内外社会发展格局的剧变，也对我们所期待的那个“合理的政治统治和管理模式”提出了更高的要求。如何在唯物史观的指导下，本着“实践是检验真理的唯一标准”的原则，将马克思主义国家学说、现代西方政治思想中适宜“为我所用”的部分和中国传统政治文化中的积极成分有机地结合起来，逐步凝练出一个适应时代现代社会生产方式和社会进步潮流，符合中国实际情况、符合中国大多数人民利益和具有中华文明特点的政治思想，是中国政治学界的任务。完成这一历史使命，首先要做的基础性工作，就是科学地分析中国的国情、社情、民情和政情，分析实现中国政治发展所必需的主观条件和客观条件。

正是基于以上认识，从1990年前后，我开始在中国政府过程与阶层分化两

个方向上进行持续、系统的研究工作。20世纪90年代中期,我与一部分从事政治学理论、区域政治、农村政治等研究方向的年轻同事组成了非正式的研究小组。2001年,开始形成团队。团队成员是南开大学政治学、行政学方面的部分年轻教师和我的博士硕士生(包括已经毕业的)。除目前在校成员外,还有部分成员在厦门大学、西南政法大学、云南大学、内蒙古大学等单位从事教学科研工作。

成功的科学研究,其工作的重要基础是善于选择关键性的研究课题。一个成熟的、有作为的学科,总是能够发现和驾驭自己所处时代、所处社会中的最有代表性、最需要人们去回答的话题。经过多年的读书、学习、积累和体会,我认为,21世纪初中国政治发展有四个方面的课题特别重要和紧迫。^①

第一,要强化对一系列重要结构性问题的研究。持续的体制改革和产业调整,必然带来社会成员结构的变化。这些变化构成了中国政治发展的社会基础。“二元社会结构”正在趋于解体,工人阶级一体化和农民阶级分化的过程在继续,“新阶层”已经出现,城市化提速在即。今后,在社会成员构成的分化和重组、收入方式和差距等方面还会继续向着多样化的方向演进。这些发生在社会生活基本层面上的变化,无疑会对整个上层建筑产生巨大影响。对这个问题的科学认识,是正确提炼时代政治生活主题的基础。毛泽东对20世纪前期政治生活主题的正确把握,就是以他对“中国社会各阶级的分析”为基础的。在21世纪初,我们对各种重要政治问题和意识形态问题的把握和处理,同样需要以深入研究各阶级阶层的实际状况及其相互关系为基础。正在进行中的社会阶层分化与组合,是一场“从身份到契约”的进步性社会运动,但是也必然伴生一些“副产品”,比如某些掌握权力、金钱和知识的人,就有可能通过形成所谓的“强势集团”攫取非法利益,可能出现有的阶层的人试图利用自己的经济优势获取非正常的政治地位、政治权力,甚至搞“金钱政治”。面对这些问题,我们并没有经验,都需要政治学理论工作者给予理论支持。

第二,要强化对一系列重要的体制性问题的研究。中国的政治体制改革不是另搞一套,而是要正确调整国家各主要政治要素之间的关系,特别是“党政关系”,使制度、体制和组织能够最大限度地满足提高工作效率、加快经济发展和

^① 这一部分是在我的“着力研究实践提出的新课题”一文(《人民日报》,2004年12月21日)的基础上扩展而成的。

扩大公共服务的需要,最大限度地调动各方面的积极性。在这方面,核心是坚持和改善党的领导,是把党的执政工作、人民群众当家做主、依法治国与“行政主导”等基本因素,以适当的体制和方式结合起来。这是中国政治发展的内在逻辑所决定的,也是进一步加强执政能力建设,积极而稳健地推进政治体制改革和建设社会主义民主和法制的基础。政治学界要重点研究如何处理领导与执政的关系,研究进一步完善“两会机制”的问题,研究实现“党政关系规范化”的具体途径,研究宪法监督的实现形式等一系列关键性问题,并通过把对这些问题的探讨逐步上升到基本理论的高度,提高中国政治学的学科层次和学术魅力以及对干部、青年学生的吸引力。

第三,要强化对一系列重要的过程性或者说功能性问题的研究。政治发展不仅包括体制改革,而且应当包括政治过程的改善。相对于体制改革,我们对政治过程的问题以往关注得更少一点。这与我国政治学长期不发达有直接关系。比如,在美国,系统地研究政府过程的问题,从1908年就开始了。从民族特点来说,中国人不缺“大气”、勤劳、勇敢、灵活,但是应当承认,我们办事情不够精细,对过程设计、情报、档案、绩效评估、分工、应急管理 etc. 等政治与公共管理环节,缺乏足够的注意,历史上积累下来的东西不多,需要“补课”。在经济发展达到一定水平以后,政治与政府管理流程设计安排粗放的问题就会逐步暴露出来,从而制约社会管理和社会服务水平的提高。例如,我国人口多,地方大,政府的纵向间层次不可能太少,对于怎么处理它们之间的关系,研究得就不够,多年困扰我们的以“条块矛盾”为代表的许多深层次问题一直没有得到解决,“每一级都管所有的事情”,权力的交叉点过多,责任不清。以何种机制来处理必要的中央集权与适当的行政性分权、政治性分权、地方自治的关系的研究应当提上日程。对这些课题的研究,已超出了通常所说“中央与地方的关系”的范畴,超出了初期体制改革和传统政治学的范围,需要通过施政创新和理论创新来推动,需要开发和建设一批新的政治学分支学科和交叉学科。

第四,要强化对一系列重要的过渡性问题的研究。中国如果不经历改革开放,现在的许多问题,就不存在;中国如果不继续改革和扩大开放,这些问题也就解决不了。前面谈到的结构性问题和体制性问题,实际多数也同时是过渡性的问题。现在,三个时间起点不同的“过渡”都在21世纪的前20年进入了“总结期”:从1840年开始的由“传统社会”向“现代社会”的过渡,从1921年开始的对社会主义事业的探讨所引发的向中国特色社会主义的过渡,从1978年开始

的由计划经济体制向市场经济体制的过渡。然而复杂的是,这个历史过渡的“总结期”,同时也恰好是中国历史上难得的“战略机遇期”。面对这些重要而复杂的课题,当代中国的政治学,应当成为“过渡政治学”“发展政治学”,并且在研究这些过渡性问题和发展中问题的过程中,使学科成熟和壮大起来。

每个国家都有自己的问题。在社会转型和政治发展中,不断冒出来问题是正常的。对复杂的政治现象,不能采取简单化的态度和思维方式。不要抓住一点,不及其余;不能让错觉和偏见妨碍了对政治变革的认识;不要动辄把问题产生的原因归结为体制,也不能笼统和大而化之地批评“政治改革滞后”。其实,很多问题往往出在运作过程和运行机制上。任何实际运行中的政府,都不仅是一种体制,一个体系,更是一个过程。因此,关于政府与政治问题的研究,除了坚持传统的体制研究和要素分析的研究方法外,还需要走向一个重要的领域——过程研究。1997年,在拙著《当代中国政府过程》中,我首次将“政治过程”研究方法应用于分析中国政府活动,力图将对中国政府的研究从“体制”层面较为系统地提高到“过程”层面。

在研究中,我们这个以“政府过程研究”为核心的学术团队,形成了一些对于中国政府与政治研究有特色的理论共识和思维方式。我们把研究重点放在中国政府与政治实际运作情况和工作程序上,旨在从动态的角度考察和研究当代中国政府是如何治理的,在此基础上试图探讨其中的规律性。

中国政府与政治的研究必须能够回应“中国问题”。中国渐进地推进改革,在运作政府等方面,确有自己的独创性的东西,有自己的发展逻辑,需要系统地挖掘;面对中国社会的急剧变化和快速转型,以及随之而来的新问题、新现象和新矛盾,更要提出自己的解释和指导方案,不能仅仅用欧美的语言系统和评价标准解释中国政治。来源于西方的理论能够启发我们的思维,但不能简单借用在西方经验基础上形成的理论来解释和指导中国的政治发展。中国应该有基于自己实际成长起来的具有中国风格、中国气派的政治学,需要创造和使用自己的核心概念、基本范畴、理论体系和分析框架。中国到了以理论回馈时代的时候了。

在上述思维方式和学术追求的基础上,我对自己以及研究团队的定位和要求是:从中国政府与政治运作的实际和经验中提炼有价值的问题和概念,了解现实制度安排和政治现象背后的主要制约因素,进而去揭示中国政治的内在机制,形成自己的理论体系。在研究中尽可能秉持一种平和的心态和建设性的态

度,理性而务实地探讨问题,对重大问题进行具体研究。我们的能力有限,这一目标或许很难实现,但我们一直在努力。“当代中国政府与政治研究系列”,就是我们向这个方向努力的一个个阶段性产物。

在研究工作中,我们注意发挥团队力量。团队成员之间有分工、有合作,相互配合、相互支持。在中国政府与政治这个大课题下,该系列的每本书都有特定的研究主题和所要回答的基本问题,有自己的“一家之言”。比如,《当代中国政府过程》对中国政府的行为、运作、程序以及各构成要素,特别是各社会利益群体之间,以及它们与政府之间的交互关系进行实证性的分析、研究。《当代中国政府间纵向关系研究》以“职责同构”为理论研究的切入点,通过比较研究和历史研究,对当代中国政府间纵向关系发展作了较为深入的分析。在《“以社会制约权力”——民主的一种解析视角》一书中,提出了“以社会制约权力”条件下的民主模式,即参与—治理型民主。该书将“以社会制约权力”与“以权力制约权力”“以权利制约权力”联系起来,共同构成一个权力制约理论体系。《当代中国县政改革研究》力图从财政的角度破解县的“长寿密码”。《当代中国政府“条块关系”研究》一书,在对中国政府“条块关系”问题进行较为全面和系统研究的基础上,着重探讨了职责同构的政府管理模式在中国长期存在的原因。该书提出的“轴心辐射模式”的理论分析框架有较强的解释力。

令我感到高兴的是,我们的工作得到了学术界的鼓励和认可。《当代中国政府过程》出版后,承蒙各界关爱,该书被许多国家和地区的多所大学以及国内的著名大学用作研究生或本科生的教学参考书,多次被国内外的学者和博士论文所引用。早在1999年,《当代中国政府过程》的第一版,就获得了天津市社会科学优秀成果一等奖。2003年,经台湾大学社会科学学院李炳南教授推荐,本书的姐妹篇——《中国政府与政治》在台湾出版。^①2005年我主讲的“当代中国政府与政治”被评为国家级精品课程,而《当代中国政府过程》就是该课程的教材。1998年以来,我和团队成员已经有十余篇论文相继被《新华文摘》转载或摘登,涉及中国阶层分化、当代中国政治的主题、中国公务员规模、中国政治学发展战略、中国纵向间政府关系、服务型政府建设、中国“条块关系”、大部门体制等多个领域。这给了我们很大的信心,也给予了我们前进的动力。

这是一个开放的学术著作系列。成熟一本、推出一本。随着研究的逐渐深

^① 参见朱光磊,《中国政府与政治》,台湾:扬智公司出版,2003。

化,还会在服务型政府建设、城市管理、“两会”机制、政府机构改革与编制管理、行政区划改革等领域,不断有新的作品加入系列中来。

改版之际,我们衷心感谢各位前辈、同仁对团队工作的宝贵帮助和支持!作为团队负责人,感谢我的伙伴们!我深知,在我们之间的合作中,我是最大的受益者。感谢天津人民出版社对我们工作的关注和支持,感谢出版社各个环节上的朋友们的合作,特别要感谢盛家林、刘晓津、张献忠、王康、唐静等老师创造性的工作!真诚欢迎读者的批评与指正!

2008年7月28日

自序

经济的高速发展,政治与行政发展的滞后,以及行政传统的历史局限性,造成了中国在相关制度设计和安排方面滞后、管理模式和管理方法方面粗放。党的十八届三中全会特别强调“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”。特别是2014年进行的60项改革任务就涵盖了“完善政绩考核”方面的内容。党的十八届四中全会作出全面推进依法治国的重大决策。政治体制改革的成果、国家治理体系的完善和治理能力的提高需要有力证明。用什么来体现改革成效、体现提高?政府职能转变的依据是什么?应该如何转变?政府绩效评估提供了这样一个依据,以上这些改革为政府绩效评估提供了有效需求。

然而,近二十年的政府绩效评估实践经验难以令人满意。政府绩效评估应该怎样实施?建立怎样的评估体系才更有说服力、才能从根本上解决目前各地政府绩效评估杂乱的现状?人们一直希望寻找并建立一套政府绩效评估理论,使政府绩效评估从应然成为实然。

政府绩效评估不仅要注重技术理性,更要注重政治理性。它首先关注评估价值、评估基础,然后才是评估技术,最后归根于制度安排。因此,它以政治理性为根本,技术理性服务于政治理性,其评估基础是政府职能——基于政治理性。政府职能视角下的绩效评估及其制度安排,运用合理、客观的技术手段对政府职能进行绩效评估,使政府职能得到有效发挥。合理安排制度,找到提高政府管理和服务水平的新路,这是进行政府绩效评估的目的所在。

政府绩效评估的基础在于:政治稳定发展为中国政府绩效评估与制度安排的研究奠定了坚实的基础,政治体制改革为中国政府绩效评估与制度安排的研

究提供了有效的需求,绩效评估杂乱无章的现状为政府绩效评估与制度安排的研究提供了理论突破的空间,绩效评估的目的是为政府合理的制度安排提供依据。

政府绩效评估的理论意义在于:当前中国进行的政府体制改革的目标是政府职能切实转变——改变全能政府模式,适度退出经济管制,健全市场经济;适度放松社会管制,培育公民社会,承担起公共服务和社会保障的责任,回归政府的公共目的性质。加快政府职能转变要有可操作性的保障机制,把绩效评估作为行政管理体制改革特别是政府职能转变的抓手。

政府绩效评估的现实意义在于:由于我国政府绩效评估目前缺乏统一的理论依据及实践模式,没有明确的价值共识和富有成效的检验标准,没有清晰的目标导向。因此,政府绩效评估的现实意义在于:一是有利于推动政府职能合理发挥;二是有利于完善评估技术体系;三是便于找出制度安排偏差的依据;四是为政府提供绩效改善的方向和路径。

政府绩效评估从政治角度看,应以转变政府职能为其价值取向,以建立法律规范为其必然要求,以建立转变职能的制度体系为其根本目的;从技术角度看,需要在价值取向的基础上确立其评估主体、评估客体及评估指标体系,以客观反映价值为根本选择和出发点;从我国地方政府绩效评估实践看,需要以政府工作报告及政府履行的职责为其评估基础,以客观反映地方政府及职能部门履职能力为根本来设定评估主体、客体、指标体系、评估方法。注重多元主体的选择,特别是第三方评估主体的介入,引入公众满意度评估才能真实、客观准确地反映地方政府绩效,这是对我国地方政府绩效评估的必然要求,也是必然选择。

目 录

第一章 导 论	1
第一节 选题的缘由及意义	2
一、选题的缘由	2
二、研究的理论意义	4
三、研究的现实意义	6
第二节 文献综述	8
一、国外研究现状	8
二、国内研究现状	11
第三节 理论框架	15
一、核心概念	15
二、主要观点	18
三、技术路线	19
四、研究思路	20
第四节 理论基础	22
一、现代政府职能	22
二、我国政府职能转变	25
三、政府绩效评估的理论基础	26
第五节 方法与创新	30
一、研究方法	30
二、可能的创新	32
三、面临的困难	33

第二章 政府绩效评估的基本内涵与理论	34
第一节 政府绩效评估的概念	34
一、政府绩效的理论缘起	34
二、政府绩效评估的概念	36
三、政府绩效评估的本质	39
四、政府绩效评估的功能	39
第二节 政府绩效评估的分类	42
一、按评估目标分类	42
二、按评估主体分类	44
三、按评估内容分类	45
四、按评估通道分类	46
五、按评估技术分类	48
第三节 职能转变视角下的政府绩效评估的理论基础	49
一、政府的功能和职责	49
二、政府职能转变	51
三、绩效评估推动政府职能转变	52
四、政府制度安排的目标	52
第三章 政府绩效评估的国内外典型范式	54
第一节 西方国家政府绩效评估概述	54
一、西方国家政府绩效评估的历史阶段	54
二、西方国家政府绩效评估的基本理念	55
三、西方国家政府绩效评估的特点	57
四、西方国家政府绩效评估体系和方法	58
五、西方国家政府绩效评估的发展趋势	59
第二节 美国政府的绩效评估	60
一、美国政府绩效评估的理论基础	61
二、美国政府绩效评估的制度框架	62
三、美国政府绩效评估的层级体系	65
四、美国政府绩效评估对我国的借鉴意义	69
第三节 英国和澳大利亚政府的绩效评估	72
一、英国政府的绩效评估	72

二、澳大利亚政府绩效评估	74
第四节 日本政府的绩效评估	77
一、日本政府的机构及职能	78
二、日本政府绩效评估的理论特点	79
三、日本政府绩效评估的实践特点	80
四、日本政府绩效评估的发展趋势	81
五、日本政府绩效评估对我国的借鉴意义	82
第五节 新加坡政府的绩效评估	84
一、新加坡政府绩效评估的背景及方法	84
二、新加坡政府绩效评估的发展趋势	84
三、对我国的借鉴意义	85
第六节 我国政府绩效评估的实践探索	86
一、我国政府绩效评估发展综述	86
二、我国地方政府绩效评估实践	89
三、我国政府绩效评估的经验与不足	93
第四章 我国政府绩效评估基础及定位	98
第一节 我国政府绩效评估的价值取向	98
一、公共行政价值取向的含义	99
二、我国公共行政价值取向的定位	100
三、我国政府绩效评估的价值取向	103
四、我国政府绩效评估价值的实现路径	106
第二节 我国政府绩效评估的基础	112
一、我国政府的职能、结构及特点	112
二、我国政府决策的特点	119
三、我国政府运行的特点	121
第三节 我国政府绩效评估的定位	125
一、我国政府绩效评估的原则	125
二、我国政府绩效评估的特点	127
三、我国政府绩效评估的定位	130
四、我国政府绩效评估的目标	132

第五章 我国政府绩效评估组织管理	135
第一节 我国政府绩效评估法制化必要性	135
一、绩效评估法制化是建设法治政府的需要	135
二、绩效评估法制化是提升政府服务能力的需要	137
三、绩效评估法制化是科学评估的需要	137
四、绩效评估法制化是调整各方关系的需要	138
第二节 政府绩效评估的组织模式	139
一、绩效评估的组织模式及分类	139
二、绩效评估组织模式及特点	141
三、我国政府绩效评估组织模式实践	143
四、我国政府绩效评估组织模式选择	145
第三节 第三方组织绩效评估模式分析	146
一、第三方组织实施绩效评估的优势	146
二、影响第三方组织评估的因素	147
三、第三方评估的国内外探索与经验	148
第四节 我国政府绩效管理	149
一、将政治理性置于核心价值地位进行政府绩效管理	149
二、将政府绩效管理作为行政管理的核心问题	150
三、将政府绩效管理作为政府治理的核心依据	150
第六章 我国政府绩效评估技术	152
第一节 政府绩效评估的组织	152
一、评估机构	152
二、评估主体	153
三、评估客体	156
第二节 政府绩效评估的方法	158
一、评估结构	158
二、评估因素	159
三、评估原则	161
第三节 政府绩效评估的指标体系	164
一、绩效评估指标的概念	164
二、绩效评估指标的分类	165

三、政府绩效评估指标体系的意义	166
四、绩效评估指标体系	167
第四节 政府绩效评估的权重	171
一、权重概述	171
二、权重的设计原则	172
第五节 政府绩效评估的评分规则	174
一、定性指标评分规则	174
二、定量指标评分规则	174
三、综合计分方法	175
四、综合分析研究方法	175
第六节 政府绩效评估——公众满意度调查	176
一、公众满意度内涵	176
二、公众满意度特征	176
三、公众满意度构成要素	177
四、公众满意度调查的意义	177
第七节 我国政府绩效评估的程序和步骤	177
一、我国政府绩效评估的程序	177
二、我国政府绩效评估的路径	179
第七章 政府整体绩效评估案例	181
第一节 X市绩效管理工作的源起及意义	181
一、X市绩效管理工作的背景	181
二、X市绩效管理工作的特点	183
三、X市绩效管理工作的创新	185
四、X市绩效管理工作的意义	187
第二节 X市绩效管理案例	188
一、X市绩效管理评估组织模式及程序	188
二、X市绩效评估程序及步骤	190
第三节 X市绩效管理公众满意度评估	198
一、绩效考核公众评议介绍	198
二、评议的创新点	200
三、调查工作基本情况	202

四、公众评议的主要结论	204
五、几点建议	205
六、数据结果处理办法	206
七、改进分析	207
第四节 对X市绩效管理评估的综合改进意见	230
一、政府绩效评估的战略需要	230
二、政府绩效评估的主体选择	232
三、政府绩效评估的价值取向	233
四、政府绩效评估的保障基础	235
五、政府绩效评估操作实务建议	236
第八章 政府专项绩效评估案例	255
第一节 民主评议政风行风案例	255
一、指标体系	255
二、评估实施	264
第二节 部门内部考核案例	265
一、纳税人满意度考核	265
二、公众安全感与满意度考核	272
第三节 投资环境评价案例	275
一、投资环境评价背景	275
二、投资环境评价体系	276
三、测评的实施及应用	281
参考文献	282
后 记	288