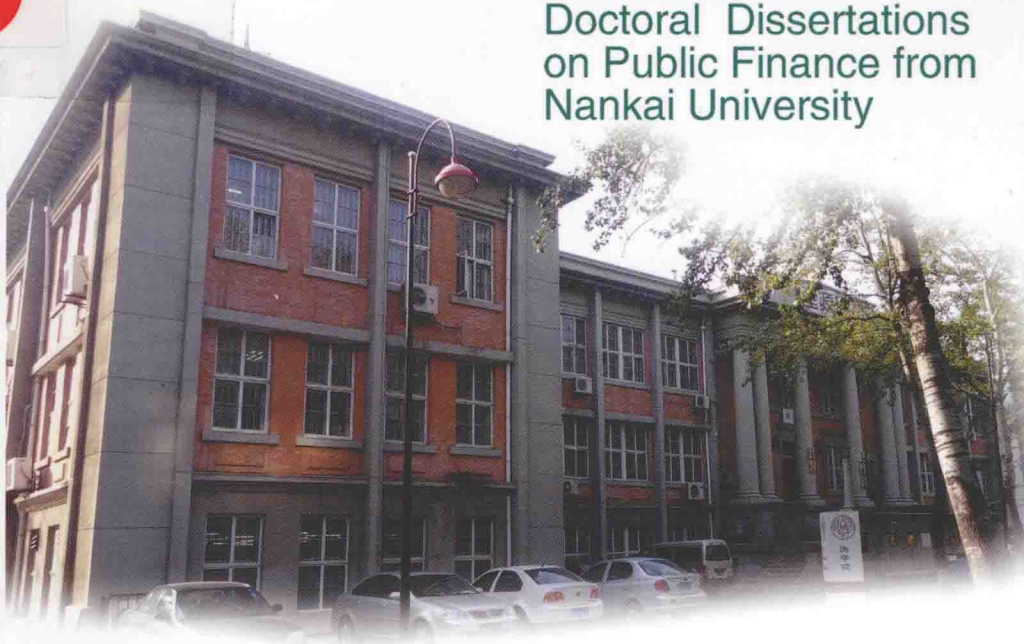


南开大学公共财政博士论文丛书

Doctoral Dissertations
on Public Finance from
Nankai University



中国政府治理 绩效评估

丁宏著

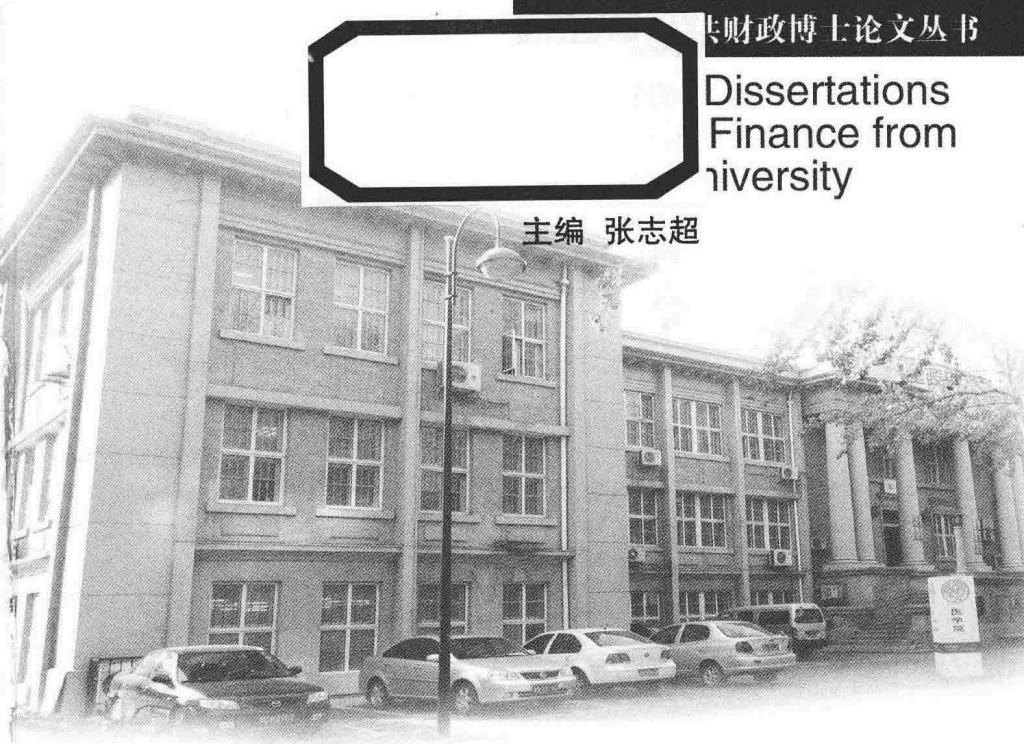
山西出版传媒集团

山西经济出版社

公共财政博士论文丛书

Dissertations
Finance from
University

主编 张志超



中国政府治理 绩效评估

丁宏著

山西出版传媒集团

山西经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国政府治理绩效评估 / 丁宏著. -- 太原: 山西经济出版社, 2014.12

(南开大学公共财政博士论文丛书 / 张志超主编)

ISBN 978-7-80767-854-0

I. ①中… II. ①丁… III. ①国家行政机关—行政管理—评价—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 291211 号

中国政府治理绩效评估

著 者: 丁 宏

出 版 人: 孙志勇

责任编辑: 曹恒轩

装帧设计: 雨 竹

出 版 者: 山西出版传媒集团·山西经济出版社

地 址: 山西省太原市建设南路 21 号

邮 编: 030012

电 话: 0351-4922133(市场部)

0351-4922085(总编室)

E-mail: scb@sxjjcb.com(市场部)

zbs@sxjjcb.com(总编室)

网 址: www.sxjjcb.com

经 销 者: 山西出版传媒集团·山西经济出版社

承 印 者: 山西出版传媒集团·山西新华印业有限公司

开 本: 850mm × 1168mm 1/32

印 张: 6.75

字 数: 185 千字

印 数: 1—1000 册

版 次: 2015 年 10 月 第 1 版

印 次: 2015 年 10 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-80767-854-0

定 价: 22.00 元

《南开大学公共财政博士论文丛书》

编 委 会

主 任 张志超

副主任 倪志良 陶 江

委 员 许正中 马蔡琛 邹 洋 饶友玲
郭 玲 杨全社 丁 宏 邢天添

编 辑 部

主 任 赵建廷

成 员 王宏伟 李慧平 任 冰 吴欣彦 曹恒轩
姚 岚 解荣慧 吴 迪 申卓敏 侯轶民

- 中央高校基本科研业务费专项资金资助项目（NKZXZD1102）：
市场化进程中的公共财政运行机制：理念转变、政策诊断与制度安排。
- 中央高校基本科研业务费专项资金资助项目（NKZXB1143）：
中国政府治理绩效评估理论与实证。
- 南开大学百名青年学科带头人培养计划资助项目：
《现代财政制度构建中的政府预算改革》





序

丁宏 1994 年考入南开大学国际经济贸易系,毕业后进入工商银行工作。在此后的两年里,其常为枯燥、烦琐的普通金融业务所困扰,加之不习惯“早九点—晚六点”这样的机关式作息时间安排,便于 2002 年辞去银行工作,重新回到母校,在本人的指导下攻读硕士研究生课程,并撰写硕士论文。2005 年,丁宏在南开大学取得财政学专业经济学硕士学位后,继续在本人指导下攻读博士学位。在此期间,其积极主动地协助本人做好科研项目申报工作,参与有关科研活动的组织工作,在注重培养个人从事社会科学的理论研究能力的同时,也逐渐具备了组织较大型社科研究项目的的能力。2008 年 5 月,丁宏通过了博士论文答辩,并获得经济学博士学位。不久,便受聘于重建后的南开大学财政学系任教,至今已有六年之久。

2004 年,本人开始主持国家社会科学基金会立项课题“美国政府业绩预算技术及其对我国的借鉴意义”之研究活动,两年后完成并且提交了长达 30 万字的研究报告。该报告经过修订后由中国财政经济出版社出版,题为《美国政府绩效预算的理论与实践》。作为研究生,丁宏参与了该项目实施之各个阶段(制订研究计划,组织基础研究,起草研究报告,以及筹划最终成果的发表工作)的许多工作,并且撰写了该研究报告第四章(“美国联邦政府预算的法律依据”)的初稿。正是这项科研活动,不仅使他深刻地意识到在公共财政体制下,如何科学地评估政府各项活动的绩效是有效开展政府治理工作的重点和难点,而且由此激发了其深入

研究这些问题的学术兴趣。在课题研究中,我们发现美国政府坚持推行绩效预算,已经取得了一些重要的理论与实践成果,这些成果连同有关的经验、教训,对于包括我国在内的大多数国家政府所进行的预算制度改革来说具有很好的启发意义。因此,我们在专业教学和科研活动中,开始有针对性地鼓励博士研究生们,在深入分析美国绩效预算管理理论、制度、模式、实践效果基础上,研究如何借鉴、移植他们的经验,为我国的预算管理制度改革献策献计。丁宏,以及(本丛书的其他几位作者)邢天添、徐颖科等人的博士论文之研究对象差不多都是在上述背景下确定的。

本书所载博士论文的研究对象是我国地方政府的绩效评估问题。表面上看,对地方政府进行绩效评估活动可能会相对简单一些,但是,如果考虑到地方政府组织的政治特性,实际上研究工作会遇到更多的困难。为此,作者借鉴以英、美等国经济学家在地方政府绩效评估实践中积累的丰富经验,择其善者移植于我国的地方政府运行绩效的评估活动,尝试研创了一套框架性的,具有相当适宜成分的评估体系和操作方法,这是本书的重要创新性之一。本书的其他重要创新性集中体现于如下方面。作者在深入研究相关理论方面做出了巨大的努力,同时在写作过程中注重实验、实证方法的应用:一是在开展地方政府绩效评估工作中,努力实现定性指标与定量指标的有机结合,这将有助于为(各级政府在推动各自范围的)政府治理工作中所需制定的各类相关措施提供量化依据。二是将制度分析与经济分析相结合,辩证地研究了影响政府行为的社会、政治、历史、文化等因素的相互作用;逻辑上讲,利用作者的某些研究成果、结论,在制定(既定管理模式下的)地方政府绩效水平之评价指标时,有可能起到增加相关指标有效性(针对性)的作用,以及更好地把握(选择)有关评价指标的参数之边际变化范围。

在目前我国学术界对地方政府绩效评估的专业研究较为欠

缺的情况下,该论文的完成具有明显的学术价值和实践指导意义。当然,论文也存在着某些不足之处:首先,正如作者本人所意识的那样,建立一套完全适合我国地方政府绩效评估的指标体系,需要涉及对政治学、法学、经济学、社会学等众多学科的内容整合,这在某种程度上超出了作者的实际研究能力。这无疑成为本书研究的广度与深度受到明显限制的主要原因。其次,关于对我国地方政府在治理活动中的博弈行为性质和潜规则性质的分析程度明显不够,导致本书的某些对策建议显得较为笼统,在实践中尚需探索其可操作性手段。希望作者在后续的研究中,能够有效地解决这些问题。

在我国财政学界,对绩效预算管理的研究,无论是理论研究,还是技术研究均起步较晚,重大研究成果尚未出现。不过,最近一些年,越来越多的国内财政研究、教学单位在自己的教学、科研事业中开始关注发达国家推行的绩效预算活动。南开大学财政专业的一些青年学者丁宏等在这方面也在做出积极努力,他们的研究工作除了跟踪国外同行的研究活动、研究成果外,尤其重视有关国家政府在绩效预算活动中的技术动态与相关政策变化。相信在这些青年学者的参与、推动下,我国政府的绩效评估活动会持续健康地开展下去,并且通过借鉴外部经验,引进、消化现代评估分析技术,为降低我国政府绩效改善活动的探索成本,迅速改善其绩效水平做出明显的贡献。

张志超

2014年5月16日

《南开大学公共财政博士论文丛书》编写说明

南开大学经济学院（财政学系）“财政学博士点”，设立于 20 世纪 90 年代末，至今已近 15 年。其间，博士生导师从当初的一名，增加至目前的六名（含两名兼职教授、博士生导师），专业方向也不断扩展，目前已经涵盖了公共财政学科几乎所有的研究领域。截至 2012 年，南开大学财政学系已被授予博士学位的毕业生累计为 40 多名，大多在高校任教，或在财政、金融、证券系统任职；与此同时，在校就读的博士生也逐年增加，达到 11 名。

2011 年底，南开大学财政学系与山西经济出版社商议，决定自 2012 年起推出《南开大学公共财政博士论文丛书》。丛书编委会将陆续选择一些有代表性的博士学位论文，经原作者修订后，纳入该丛书系列予以公开出版。希望此举能有助于深化我国公共财政理论的研究活动，有助于加强与国内兄弟院校的同行进行学术交流活动。

该丛书的出版得到南开大学经济学院领导的大力支持，得到山西经济出版社领导赵建廷先生和孙志勇先生的支持和帮助，并且得到（基于教育部实施的“面向 21 世纪教育振兴行动计划”而建立的）南开大学“985 工程”基金的资助，在此一并表示感谢。

《南开大学公共财政博士论文丛书》编委会

2013 年 12 月

目 录

第一章 导 论 / 1

第二章 政府治理与绩效评估 / 11

第一节 转轨国家政府职能转变与政府治理 / 13

第二节 政府治理及其模式 / 26

第三节 以绩效管理为核心的政府治理 / 48

第四节 绩效管理发展趋势 / 61

第五节 平衡计分卡发展 / 65

第三章 政府治理绩效评估实践 / 78

第一节 美国政府治理绩效评估活动 / 80

第二节 英国政府治理绩效评估的发展历程 / 100

第三节 日本经验 / 106

第四节 新西兰经验 / 108

第五节 加拿大经验 / 109

第六节 英美政府治理绩效评估实践的启示 / 111

第四章 地方政府治理绩效评估的指标体系构建 / 117

第一节 美国政府绩效评估 / 118

第二节 城市治理指数 / 121

第五章 政府治理及其绩效评估的对策研究 / 127

第一节 全球化背景下政府职能的转变 / 129

第二节 绩效与预算相结合 / 141

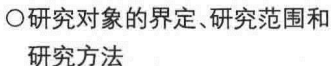
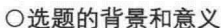
第三节 提升政府治理能力 / 146

第四节 财政导向的政府再造 / 154

结束语 / 174

参考文献 / 177

后记 / 204



(一)选题的背景

1

费不影响其他消费者对该产品的消费和使用;非排他性是指公众的任何一员都不能被排除在对该公共产品的消费之外,都可以享受这种产品。公共产品的特性导致了对其供给的稀缺,因而只能依靠政府出面组织生产和供应才有可能得以解决,这是政府职能的基本依据。亚当·斯密认为现代政府应具有三大职能,即保护社会使其不受其他社会侵犯;保护个人不受他人侵害与压迫,即建立严正司法机关;建设维持公共事业与公共设施。除此之外,政府不应对市场实施任何干预政策,而应给予企业与个人以最大限度的自由放任。20世纪30年代,西方资本主义国家普遍遭遇了经济危机,凯恩斯创建了以需求管理的政府干预为中心思想的宏观经济分析范式,由此改变了传统经济学对政府“守夜人”职能的定位。然而,随着政府越来越多地干预经济资源配置,承担了过多的本应由市场承担的职能,导致在许多西方国家政府内部,长期出现财政赤字,不仅不能保持年度预算平衡,连凯恩斯所设想的周期性平衡也无法实现,同时政府机构日益膨胀,以致公共行政效率低下,公民对政府的不满情绪日益增长。因此,美国、英国、澳大利亚和新西兰逐渐开始进行政府改革,经合组织其他成员国也随之对政府职能重新进行梳理和调整。

20世纪70年代起,中国开始实行改革开放,从计划经济体制向市场经济体制进行调整,逐步确立起市场经济体制,实行市场为资源配置的主体。经济体制的变化,使得此前计划体制下确立的政府治理模式,越来越不适应新的经济形势,甚至产生了很多阻碍作用和不良后果。比如地方政府追逐经济增长速度而漠视环境日益恶化、强调效率优先却忽视居民贫富差距的逐渐扩大等等,这些问题导致原有的模式逐渐受到质疑,成为人们关注的焦点。而随着民众公民意识的崛起,如何进一步调整政府职能使之与民众的需要相适应,逐渐成为人们关注的焦点,也是当前中国政府治理模式的改革方向所在。

随着中国社会流动性的增加,民间组织、民营经济和各种 NGO(非政府组织,简称 NGO)力量的逐渐发展,发挥出越来越大的作用。在这样的背景下,我国政府职能也随之在逐步转变,以便与新发展趋势相适应,更加充分地履行自身的职责。在此转变过程中,一个国际公认的难题是如何科学评价政府的效率,在公共管理研究领域这始终是讨论和研究的热点问题,各国政府都非常重视此类问题的研究。通过借鉴企业的成本收益分析方法和绩效评估方法等,西方发达国家开始用绩效评估来考察政府的管理效率,取得了明显的成果。

《论语》有云:“吾日三省吾身。”意即对每日自身的表现做一过程及结果的衡量,以反省今日一切作为的优缺点,以为往后行为改进的参考依据。此种反省,即隐含有评估的观念,因为它已涉及一种价值判断的历程,并有审度改进的功能。只是反省发自内心,并非事先筹划,无具体目标,也无客观过程,因此仅略具评估的精神。从此处我们可以发现,“评估”是个人或团体在面对所做行为或处理事情、实行计划后,自发性的或是事先经过思虑的一个反省历程,其目的都有一层“行为导致结果”所造成的影响改变是什么的回馈,其中如果评估事先就有目标或计划,则“绩效”便是评估的重点之一。早在中国古代,即有评估考核的观念,《尚书·舜典》中记载:“三载考绩,三考,黜陟幽明。”所以,就计划而言,评估就好比是在做反省的功夫,以评估来反省计划的执行与绩效,因为评估最直接的一个功用就是了解计划执行的成果,了解投入的是多少,结果得到多少,其间执行过程的种种变量对执行绩效结果的影响等,评估就是为了达到上述目的,而给予执行计划经费单位以一种推进的良性压力。所以其重要性正是在作为一项管理与控制、检视资源分配公平性与执行成果价值性的工作。为了达到执行计划绩效评估的主要目的,需要透过具体的教育计划评鉴历程,检讨各项工作具体绩效层面之达成程度,并探求其原因。

透过评估结果,可以了解计划在执行时是否达成既定的目标及绩效,作为继续执行该项计划的依据及改进的参考。随着现代政府功能及组织的扩张,现今许多施政计划往往需要耗掉庞大的经费予以推动与执行,于是有识之士乃不断呼吁增加计划的生产力,提高其效率,意图以有限资源,成就丰硕的成果。因此,绩效评估的观念及方法在近百年来已经蓬勃发展,显示了其功能及重要性。根据估计,美国联邦政府在 1975 年至 1977 年花在政策评估的经费(1.7 亿美元)为 1969 年(1700 万美元)的 10 倍;而根据美国会计总署调查,美国联邦政府有 226 个评估单位,雇用 1400 多位高级的专业评估人员,2008 年所花费的评估经费约有 2.8 亿美元之多。可见评估在政府施政中的地位日趋重要。

近年来,我国中央和地方政府财政收入高速增长。同时,财政支出年年递增,超出了收入增长的速度,因而财政赤字居高不下。巨额的财政赤字是否就意味着收入真的不足或者只是因为经费使用上缺乏效率以致绩效难以显现?为了使得财政预算确实有效运用,使得每一分钱皆能发挥最大效用,良好的绩效评估就显得极为重要。然而考察我国历年财政预算的评估,显然有许多未尽理想之处,造成绩效评估有名无实,以至于未能对于计划执行者形成良性的压力。尤其大多数政府机关皆将其施政计划的拟定视为编列预算的一项配合工作而已,在执行之后,对于每一年度的实际施政绩效并未能确实加以检讨。所以,我国目前对于执行绩效的评估方面可以说是形式大于实质,特别是地方政府对于执行绩效缺乏评估,更直接造成财政资源的浪费。如何对地方政府进行合理的绩效评估,建立良好的制度以提高经费使用效率,并促进我国政府转变政府职能,是目前亟须解决的问题之一。

(二)选题的目的和意义

目前来看,如何对地方政府的管理活动进行绩效评估,是提高政府效率,加强政府治理的关键和难点所在。现代社会,地方政

府和中央政府相比,具有有限的权力(如制定地方税收政策、实行有限的立法等等),但是却具有多元化的目标和职能所在(如建设职能、社会保障职能、社会事业发展职能等等),因此,对地方政府进行合理与恰当的评估成为政府绩效评估的重点和难点。美国、英国等国开始逐步对政府进行绩效评估以来,逐渐形成了自己的评估体系和评估方法,取得了举世瞩目的成绩,并且在近十几年的评估过程中,积累了非常丰富的实践经验。目前,中国社会逐步确立了市场为资源配置的决定性手段,并且逐步理顺政府职能。但是,由于长期以来政府职能过于宽泛,同时对政府的监管特别是预算约束较弱,因而政府普遍存在效率低下、行政运行成本高、机构臃肿等问题,特别是地方政府机构和人员设置不合理,地方政府职能界定不清晰不明确的问题日益突出,因此,如何在总结国内外相关指标体系设计思想和方法技术的基础上,提出一套适用于中国地方政府的绩效评估指标体系,从而重新界定地方政府职能,完善机构设置和人员编制,是当前我国研究的重点。

二、主要概念界定

(一)绩效评估

绩效评估是管理学的概念。政府治理绩效评估实际上是借鉴了企业绩效评估的概念和方法。企业绩效评估是指考评主体对照工作目标或绩效标准,采用科学的考评方法,评定员工工作任务完成情况、员工工作职责履行程度和员工发展情况,并且将上述结果反馈给员工的活动过程。

在绩效评估中,管理人员要按一定程序对工作人员的工作能力及表现进行评价和估量。通过评估可以将工作人员的绩效加以分类、排序,并以此作为奖惩、升降、安置、培训等人事管理的依据。这项工作做好了,将会有效地提高组织工作效率,调动工作人员的积极性。