

绩效评价、 校正及优化研究

——以职业病防治领域为例

张乐 窦丹丹 孟祥鹏 主编

Jinxiao Pingjia Jiaozheng ji
Youhua Yanjiu

山东大学出版社

绩效评价、校正及优化研究

——以职业病防治领域为例

张 乐 窦丹丹 孟祥鹏 主编

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

绩效评价、校正及优化研究:以职业病防治领域为例/张乐等主编. —济南:山东大学出版社,2016.8

ISBN 978-7-5607-5596-0

I. ①绩… II. ①张…②窦…③孟… III. ①职业病—防治—研究
IV. ①R135

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 203131 号

责任策划:李昭辉

责任编辑:唐 棣 李昭辉

封面设计:张 荔

出版发行:山东大学出版社

社 址 山东省济南市山大南路 20 号

邮 编 250100

电 话 市场部(0531)88364466

经 销:山东省新华书店

印 刷:山东省英华印刷厂

规 格:720 毫米×1000 毫米 1/16

16 印张 350 千字

版 次:2016 年 8 月第 1 版

印 次:2016 年 8 月第 1 次印刷

定 价:35.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

编委会

主 编	张 乐	窦丹丹	孟祥鹏			
副主编	栗 超	朱媛媛	刘素萍	玄丽丽	石秀娟	
编 委	黄然然	刘芳名	王 璇	明 明	马德珍	
	李青彦	冯海霞	李蕴佳	苏 雨	吕仁君	
	王 欣	李 程	信 月	宗小兵	赵丽瑶	
	闫伟广	韩 雨	燕春婷	尹秀生	魏 晋	
	张 悦	姜珊珊	王 惠	慕一丹	马莹莹	
	邱 栋	孙伏伽	张新宇	刘丽娜	宓庆坤	
	郝 奇	曹 爽	张珈宁	万 瑞	王若楠	
	魏 然	孙 悦	郭 涛	范诒才		

前 言

绩效评价是绩效管理的重要工具,对于强化责任、监控进程、界定成败影响因素和提供实证依据有着十分重要的意义。绩效测量是绩效评价过程中的一个重要组成部分,与其他测量工具一样,绩效测量也存在效度的问题,即测量绩效与实际绩效是否吻合的问题。真实的绩效没能被纳入测量绩效中的情况被称为“绩效缺失”,而非真实绩效被纳入测量绩效的部分被称为“绩效污染”。造成绩效污染的一个重要原因就是不可控的环境因素的干扰。如何剔除不可控因素对绩效的污染从而使得评价结果更为科学、可靠,已经成为绩效评价领域中一个亟待解决的难题,解决这一难题具有很强的理论意义。另外,绩效评价不是目的而是手段,只有明确了制约绩效的内部根源,并采取有针对性的干预措施,才能最终实现绩效改善及优化的目的。

目前我国已进入职业病的高发期和矛盾凸显期,职业病患者人数和死亡人数均居世界首位,职业病已成为重大的公共卫生问题和社会问题。职业病防治形势日益严峻的现实,使人们产生了“我国职业病防治工作是否有效,绩效几何”的疑惑。因此,以何种标准来衡量我国职业病防治工作所取得的成绩,如何客观、公正地对我国职业病防治的投入、产出以及结果进行综合评价,已成为各级政府关注的问题,也是亟待职业病防治领域理论研究者及实践工作者解决的问题。由此可见,解决这一问题还具有极强的实际价值。

本书以职业病防治领域为例,探讨了绩效评价的方法学以及优化策略。全书内容分上、中、下三篇,其中上篇为职业病防治绩效评价体系的构建及实证研究,中篇为区域职业病防治绩效不佳的经济学分析,下篇为发达国家职业卫生管理经验对我国的借鉴意义。

职业病防治绩效评价、校正及优化研究具有十分重要的意义;在理论上,这

类研究可以完善绩效评价的方法；在实践上，这类研究可以为相关部门采取有针对性的干预措施提供实证依据。由于作者的能力所限，本书中错漏讹误之处在所难免，还望诸位读者多多批评指正。

张 乐

2016年7月24日

目 录

上 篇 职业病防治绩效评价体系的构建及实证研究

第一章 职业病防治绩效评价体系研究概述	(3)
第一节 研究背景及意义	(3)
第二节 研究目的	(7)
第三节 研究内容	(7)
第四节 研究思路与方法	(8)
第五节 技术路线	(11)
第六节 质量控制	(13)
第七节 难点与创新之处	(14)
本章小结	(16)
第二章 国内外相关研究进展	(17)
第一节 绩效与绩效评价的内涵	(17)
第二节 绩效评价在卫生系统中的应用	(18)
本章小结	(22)
第三章 理论及方法学基础	(24)
第一节 概念界定	(24)
第二节 理论基础及应用分析	(26)
第三节 方法学基础	(34)

第四章 绩效评价体系的构建	(45)
第一节 职业病防治绩效评价框架的构建	(46)
第二节 职业病防治绩效评价指标的筛选	(50)
第三节 绩效评价指标权重的确定	(74)
第四节 基础数据集的建立	(81)
第五节 评价模型的构建	(82)
第六节 评价标准的确定	(83)
第七节 职业病防治绩效评价指标使用指南	(83)
本章小结	(98)
第五章 职业病防治绩效的测量与分析	(99)
第一节 样本地区的基本情况	(99)
第二节 绩效评价指标体系的检验	(103)
第三节 职业病防治绩效的初步测量	(104)
第四节 绩效评价结果分析	(111)
第六章 职业病防治绩效评价方法探讨	(128)
第一节 TOPSIS 法在绩效评价中的应用	(128)
第二节 灰色聚类分析的应用	(131)
第三节 集对分析的应用	(135)
本章小结	(139)
第七章 对职业病防治绩效的校正	(140)
第一节 不可控环境因素的选择	(140)
第二节 环境因素回归模型的构建	(142)
第三节 环境影响系数的测算	(146)
第四节 职业病防治绩效指数的校正	(149)
本章小结	(153)
第八章 职业病防治绩效问题的分析与讨论	(154)
第一节 对研究涉及的方法学的讨论	(154)
第二节 对评价指标体系的探讨	(158)
第三节 对实证研究结果的探讨	(159)

第四节 不可控因素对绩效的影响分析	(160)
第五节 研究的不足之处与未来展望	(163)
本章小结	(163)
第九章 职业病防治绩效评价体系研究的结论与建议	(164)
第一节 研究结论	(164)
第二节 政策建议	(165)
 中篇 区域职业病防治绩效不佳的经济学分析	
第十章 区域职业病防治绩效研究概述	(169)
第一节 问题的提出	(169)
第二节 研究目的	(170)
第三节 研究方法	(170)
第十一章 绩效不佳的经济学根源	(172)
第一节 职业病防治的委托代理关系分析	(172)
第二节 职业病防治激励约束策略的选择	(178)
第十二章 区域职业病防治绩效研究的结论与建议	(182)

下篇 发达国家职业卫生管理经验对中国的借鉴意义

第十三章 中外职业卫生管理体系的比较	(187)
第一节 中国的职业卫生管理现状	(187)
第二节 发达国家的职业卫生管理经验	(194)
第三节 政策建议	(208)
本章小结	(211)

附 录

附录一 职业病防治绩效评价指标体系研究专家咨询评议表(第一轮)	(215)
附录二 职业病防治绩效评价指标体系研究专家咨询评议表(第二轮)	(223)
附录三 职业病防治绩效评价指标权重专家咨询调查表	(230)
主要参考文献	(234)

上篇

职业病防治绩效评价体系的构建及实证研究

第一章 职业病防治绩效评价体系研究概述

第一节 研究背景及意义

一、研究背景

作为社会群体的一员,职业人群面临着与一般人群相同的公共卫生问题的挑战;同时,作为某一特定职业的群体,职业人群又面临着诸多职业相关因素的威胁。因此,职业人群面临着双重的健康问题,其中职业病的发生就是较为严重的问题之一。

职业病是指企业、事业单位和个体经济组织等用人单位的劳动者在职业活动中,因接触粉尘、放射性物质和其他有毒、有害因素而引起的疾病,是严重危害劳动者身体健康和生命安全的疾病。从一定意义上来讲,职业病是一种人为的疾病,是经济发展特别是工业化的产物,其发病率与患病率的高低反映了生产工艺与技术以及医疗预防工作的水平。

(一)职业病防治体系的有效运行是职业健康的重要保障

职业病防治工作事关亿万劳动者的健康,关系到经济的可持续发展和社会的和谐稳定。但是,我国目前面临的职业健康形势却较为严峻,这也使得我国职业病防治工作的绩效评价工作备受社会各界的关注,也引起了党和政府的高度重视。目前,我国职业病防治体系正在逐步完善,但若要让该体系实现有效运行,绩效的提高就至为重要。然而,粗放型的经济增长模式以及我国职业病防治工作的积弱,使得职业病人群不断扩大职业病防治形势日益严峻,突出表现为以下五点:

(1)职业病危害接触人数、职业病发病人数和职业病患者死亡人数均居世界第一位。据不完全统计,我国涉及有毒有害作业的企业超过 1600 万家,接触职业病危害因素的人数超过 2 亿人,仅 2015 年一年我国新发职业病患者人数

就达3万人;截至2015年,我国累计报告职业病发病人数已超过90万例,死亡15万多例。同时,由于我国职业健康监护的覆盖率仅为10%,因此现有的职业病例报告数字反映的显然只是“冰山一角”,实际情况会更加严重。

(2)职业病危害分布行业广,涉及煤炭、冶金、化工等30多个行业,尤其是在一些中小企业,劳动保护条件差,职业病危害尤为严重。一个不容忽视的事实是,在我国,中小企业占企业总数的90%以上。据统计,2015年我国50%的尘肺病例与66.74%的急性职业中毒事件发生在中小企业。

(3)尘肺病依然是最严重的职业病,且并没有得到有效的控制。据统计,2015年,我国尘肺病例数占职业病报告总例数的比例接近90%,急性职业中毒的发病率仍居高不下。

(4)劳动者流动性强,给我国的职业病防治工作增添了更大的难度。我国流动人口众多,约有2.5亿农村外出务工人员,其中约60%就业于职业健康风险高的行业。近年来,我国农民工人群职业病发病人数占总发病人数的比例达80%以上,已成为职业病的高发群体。

(5)职业病危害造成的经济损失和社会影响非常严重。据世界卫生组织的专家估计,职业病危害造成的经济损失相当于全球GDP的4%,我国每年因职业病危害产生的直接经济损失达1000亿元,间接经济损失达2000亿元。

职业病防治形势日益严峻的现实,迫使我们产生了以下疑惑:我国职业病防治工作是否有效?绩效几何?由此可见,以何种标准衡量我国职业病防治工作所取得的成绩,如何客观、公正地对我国职业病防治的投入、产出及结果进行综合评价,已成为各级政府关注的问题,也是职业病防治领域理论研究者及实践工作者亟待解决的问题。

(二)绩效评价是加强职业病防治体系建设研究的需要

职业病防治体系的自身建设关系到其能否有效运行、能否真正发挥保障劳动者健康安全的作用。不过,职业病防治体系的建设是一项复杂的系统工程,必须按照计划分阶段稳步推进。其中,关键在于系统地回答“职业病防治体系应该做什么?”“如何做?”“做这些需要什么条件?”“做得如何?”以及“总体的建设效果如何?”等一系列问题,主要可分为以下三个阶段,如图1-1所示。

第一阶段的重点是对职业病防治体系内外部环境的研究。该阶段的主要任务是:①在政府对职业病防治工作重视的基础上适当加大投入。其中,必须清晰界定职业病防治体系的公共职能,明确政府、职业卫生技术服务机构、职业卫生监督监管机构、用人单位以及其他辅助机构的功能定位,解决我国职业病防治体系定位不准、职责不清的问题,同时明确政府和用人单位的责任。②以全面落实公共职能为前提,明确职业病防治机构的人员、经费、设施、设备配置标准和政府对职业病防治工作的投入。③建立稳定、适宜的投入机制,提高投

入效率。④改革管理体制,提高职业病防治体系的运作效率。⑤改革劳动人事制度,吸引高素质人才,稳定人才队伍。⑥规范职业病防治机构的技术服务。

第二阶段的重点是规范服务和能力建设。应该着重研究如何整合资源,提高工作效率和服务能力,更好地将职业病防治的各项公共职能落实到位,解决“怎么做”的问题。该阶段的主要任务是:①拟订并推行职业病防治体系能力建设标准,改善防治资源及工具。②开展现场检测、评价、督导以及实验室能力培训,加强职业病防治体系提供职业卫生服务的能力。③拟订并推行重点职业病防治工作技术规范,促进职业病防治工作的规范化。④拟订并推行各项职业病防治工作管理规范,促进职业病防治工作领域的管理科学化。

第三阶段的重点则是工作能力和绩效评估,即如何客观评估职业病防治机构乃至体系的工作绩效,建立工作绩效与投入之间的量化联系,全面推进职业病防治工作的科学管理。

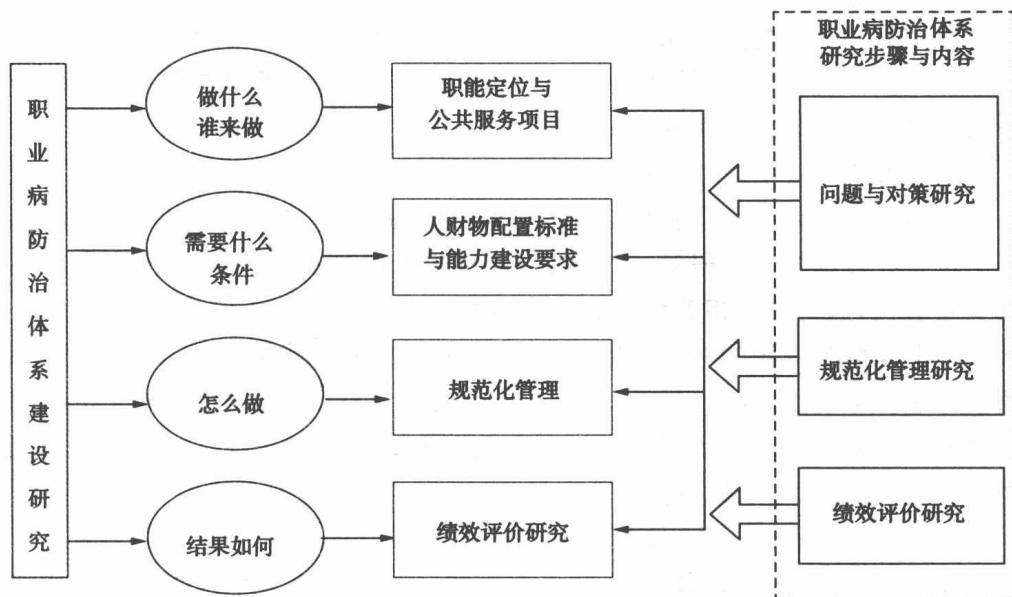


图 1-1 我国职业病防治体系建设研究进程

到目前为止,在上述三个阶段的职业病防治体系建设研究内容中,“做什么”“需要什么”和“如何做”的研究已经基本完成。“做得怎样”(即职业病防治体系的绩效如何)这一问题也随着职业病防治相关指标和任务被纳入政府绩效考核体系而被提上了议事日程。因此,如何科学地衡量职业病防治体系提供职业卫生服务的能力和效率和如何科学地评估职业病防治工作的评估标准及评估办法尚有待进一步的研究,以提出有效的解决办法,提高职业病防治体系的工作能力和效率,向劳动者提供优质高效的职业卫生服务。

(三)绩效评价是转变政府发展理念、促进可持续发展的需要

职业病防治工作有着外部性、公共性的特征,仅仅依靠市场机制这只“无形的手”无法有效解决这一难题;而在市场化的大背景下,政府的功能是为了弥补“市场失灵”,根据社会的发展要求和公众的需要提供公共服务是政府的职能核心,因此,政府在职业病防治领域担负着巨大的责任,职业病防治工作是政府公共服务的重要组成部分。目前,“绿色政府”的理念已经深入人心,经济的发展不能以牺牲环境和资源为代价,更不能以劳动者的鲜血为代价,因此,把职业病防治指标纳入政绩考核范围,有助于政府转变发展理念,摒弃以往单纯以经济增长为核心的政绩考核方式。通过实施职业病防治体系绩效评价,可以对政府部门履行其职业病防治职责的情况进行监督和考核,从而激励、促进和规范地方政府切实履行其职责,为劳动者提供一个更加安全、舒适的工作环境。

二、研究意义

绩效评价的实施对强化责任、监控进程、界定成败影响因素和提供实证依据有着十分重要的意义,因此,以职业病防治绩效评价为主要内容的本研究具有较高的理论意义和实践价值。

(一)开展职业病防治绩效评价,是提高资源利用效率的需要

随着各级政府和社会各界对职业健康的日益重视,我国对职业病防治的投入力度正在逐渐加大。但是,我国的职业健康状况却没有得到显著的改善,反而日益恶化,这与政府相关部门的管理不力和效率低下有着直接的关系,因此,提高职业病防治资源的利用效率,改善政府相关部门的行政效率刻不容缓。而通过开展区域职业病防治绩效的评价,可以通过对职业病防治的投入产出情况以及对政府行政行为的效果和效率的分析发现职业病防治工作中的缺陷和薄弱环节,从而可以采取针对性的改进措施。

(二)有利于我国职业病防治机构的自身建设

绩效评价只是手段,绩效改进才是目的。对区域职业病防治工作进行评价,能充分发挥指标的激励作用和标杆作用,有利于当地政府对照标准进行横向和纵向的比较,找出自身的不足,从而加大对职业病防治工作的财政和政策支持力度,推动该区域职业病防治机构的自身建设。

(三)有利于我国职业病防治工作的科学评价

一直以来,由于其自身的复杂性、专业性和广泛性,导致职业病防治工作缺乏科学、合理的考核方法。目前,现有的评价方法多以一些历史资料或经验为主,有很大的局限性。本研究旨在构建一套以行政区域为对象的职业病防治绩效评价指标体系,并制定相应的标准和评价方法,从而可以科学、及时地对区域职业病防治工作进行考核。此外,本研究虽然以行政区域为评价对象,但采用

的相关方法和步骤、评价指标的形成、标准的确定和评价方法的选择都可以向以机构为评价对象的职业病防治工作绩效评价提供指导,这些均有利于对我国职业病防治工作的科学评价活动的开展。

第二节 研究目的

基于上述背景,本研究以职业病防治绩效评价为主题,旨在通过构建职业病防治绩效评价体系,对我国职业病防治的绩效作出科学、公正的评价,确定制约我国职业病防治绩效的关键因素,从而为相关部门采取针对性的改进措施提供客观依据。具体目标为:

(1)构建以行政区域为对象的职业病防治绩效评价指标体系,包括指标的筛选、权重的确定以及评价标准的形成等。

(2)探讨并完善绩效评价的方法学,并在此基础上构建职业病防治绩效评价及校正模型。

(3)通过对样本地区的实证研究,对构建的评价体系进行检验,并对样本地区存在的缺陷进行“诊断”,发现其中的薄弱环节,为实施针对性的改进措施提供依据。

第三节 研究内容

本研究围绕职业病防治的绩效评价与分析这一中心问题,从理论与实践两个方面进行了研究。首先,我们对国内外在该问题上的研究进展进行了综述,并分析了存在的问题。其次,我们构建了职业病防治绩效评价指标体系及评价模型。最后,我们从实务方面出发,以市级行政区域职业病防治绩效评价为例,对职业病防治绩效评价进行了系统研究。研究主要包括以下几个方面:

一、国内外相关研究进展

具体内容包括对绩效及绩效评价内涵的界定,绩效评价在卫生领域的应用,并对国内外在职业病防治绩效评价方面具体的研究进展进行了综述。

二、职业病防治绩效评价体系的构建

具体内容包括指标体系的构建、基础数据集的建立、评价模型的确定以及评价标准的形成等。

(一)职业病防治绩效评价指标体系构建的内容

通过政策分析、查阅文献和专题访谈,构建职业病防治绩效概念模型,以确