



ZHILIZHUANXINGSHIYUXIAWOGUODIFANGZHENGFU
JIXIAOPINGGUSHIZHENGYANJIU

治理转型视域下我国地方政府 绩效评估实证研究

颜海娜◎著

新华出版社

本书的出版得到了 2012 年教育部青年基金项目“治理转型导向的地方政府绩效评估体系创新”(12YJC630261)、2014 年教育部留学回国人员科研启动基金资助项目“绩效导向下的县级政府官僚问责制研究”以及国家社科基金重大项目“幸福指数导向下我国政府绩效评价体系研究”(11&ZD057)的资助,特此谢忱。

治理转型视域下我国地方政府绩效评估实证研究

颜海娜 著

新华出版社

图书在版编目(CIP)数据

治理转型视域下我国地方政府绩效评估实证研究 /

颜海娜著. — 北京 : 新华出版社, 2015.8

ISBN 978 - 7 - 5166 - 2028 - 1

I. ①治… II. ①颜… III. ①地方政府 - 行政管理 -
评价 - 研究 - 中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 215791 号

治理转型视域下我国地方政府绩效评估实证研究

作 者: 颜海娜

出 版 人: 张百新

责任编辑: 张 程

封面设计: 博克思文化

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号 邮 编: 100040

网 址: <http://www.xinhupub.com> <http://press.xinhuanet.com>

经 销: 新华书店

购书热线: 010 - 63077122

中国新闻书店购书电话: 010 - 63072012

照 排: 博克思文化

印 刷: 北京洲际印刷有限责任公司

开 本: 170mm × 240mm

印 张: 14 字 数: 252 千字

版 次: 2015 年 8 月第一版 印 次: 2015 年 8 月北京第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5166 - 2028 - 1

定 价: 32.00 元

图书如有印装问题, 请与印刷厂联系调换 电话: 010 - 52860926

序

自上世纪七八十年代新公共管理运动兴起以来,探索构建一套科学合理、简便易行、实用高效的政府绩效评估体系,以提升政府治理的绩效和水平,一直是世界各国政府公共行政改革的目标。随着全球化进程和信息技术的飞速发展,传统的“管治”模式显然无法适应当代中国公共管理的需求;加快政府职能转变、深化行政体制改革,构建“服务型”、“绩效型”政府对中国而言已日益迫在眉睫。西方国家的实践证明,政府绩效评估在提高行政效率、节约行政成本、改善公共服务质量、提升政府回应性等当面均起着极其重要的促进作用。毫无疑问,政府绩效评估体系的不断完善,是我国公共行政改革的重中之重,也是我国民主法治建设进程中不可或缺的一环。

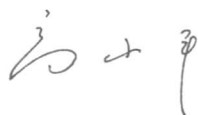
对于中国政府而言,绩效评估既是从西方国家引入国内的舶来品,也是从工商管理领域引入公共行政领域的一个管理工具。长期以来,有相当一部分学者致力于西方政府绩效评估理论的研究和引进,但真正植根于中国政府改革实情和管理实践的实证研究却不多。现阶段,我国政府绩效评估尚处于探索阶段,自中央到地方各级领导均高度重视,各地方政府的绩效评估“模式”如雨后春笋遍地开花。那么,中国地方政府绩效评估的实效究竟如何?它发挥了什么作用?取得了哪些成果?又存在什么问题?除了规范推论外,这一问题仍亟待学者通过严谨扎实的实证研究予以解答。

颜海娜博士的这部著作,较好回应了我国政府绩效评估的实践问题,是一个具有探索意义的理论成果。颜海娜博士多年来一直从事科研学术工作,长期活跃于政府部门之间,这使本书的实践性和学术型得以完美糅合。此书基于治理转型的视域,从宏观到微观,通过大量的调查研究,系统介绍了地方政府部门、公务员和财政绩效评估的相关制度改革、评估结果运用、评估过程中的公民和第三方参与状况等内容;立足于我国的现实与绩效评估实践,重点介绍了我国县域政府的治理绩效状况,分析了我国县域政府绩效评估结果的实际使用状况和公民参与状况;总结了发达国家政府绩效评估的理论工具、实施情况,特别是美国的 PART(项目评级工具)和 SES(高级行政官)绩效考评体

系,探讨了其对澳门公务员的评核制度和我国财政绩效评估的借鉴和启示。

颜海娜博士长期从事政府绩效评估的教学与研究工作,主持和参与了很多相关政府委托课题以及实践活动,她将几年的研究成果进行梳理,从理论和实践的角度对政府绩效评估做进一步探索,并取得了有价值的成果,实属难能可贵。从这篇著作中,我可以感受到颜海娜博士踏实、严谨、规范、细致的研究作风,我也期待着她有更多的著作面世以飨读者。

中国行政管理学会执行会长



前言

绩效评估是各国公共管理实践中普遍采用的一个重要管理工具。围绕如何准确评估和有效改善地方政府治理绩效这一核心问题,国内外理论界与实践界进行了长期探索,并在评估指标体系的完善、评估主体的多元化、评估技术的成熟等方面取得一定的进展(倪星,2007)。^①然而,政府绩效评估的现有研究普遍带有强烈的工具主义色彩,存在明显的重技术理性而轻政治理性的倾向,其主要表现在:片面追求作为一种管理技术系统的自治性;热衷于以技术手段设计和开发政府绩效评估指标体系;以技术理性代替政治理性探讨政府绩效管理的机制;沉湎于对技术的精细化追求等(陈天祥,2011)。^②必须认识到,政府绩效评估本身既需要受到国家工作重心转移和治理模式转型的引导,同时也能够成为推动国家治理模式转型的政策工具;政府绩效评估既是落实国家治理转型,将中央的大政方针转化为地方政府实际治理行为的重要机制,同时也是提升政府治理能力与水平,“推进国家治理体系和治理能力现代化”的有效手段。因此,基于国家治理转型的宏观大背景,探讨“真实世界”中的地方政府绩效评估问题无疑具有重要的理论价值与现实意义。

治理转型,意味着国家工作重心从以经济建设为中心向经济建设和社会建设并重转变;治理主体从政府的单主体治理走向政府和社会合作的多主体治理;治理功能上从全能政府走向有限政府和服务型政府。那么,治理转型对地方政府绩效评估提出了哪些新要求和新挑战?既有政府绩效评估体系与治理转型之间的冲突主要体现在哪里?这些冲突背后的原因是什么?如何构建与治理转型相适应的地方政府绩效评估体系,以进一步推动地方的治理转型?等等,这些问题都非常值得学界深入探讨。因此,本书尝试“跳出技术理性主导下研究视角的短视陷阱”(陈天祥,2011),^③从治理转型的视角,以实证研究为基础,研究地方政府绩效评估的问题。

① 倪星. 中国地方政府治理绩效评估研究的发展方向[J]. 政治学研究,2007(4):92-98.

② 陈天祥. 政府绩效管理研究:回归政治与技术双重理性[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版),2011(5):1-10.

③ 陈天祥. 政府绩效管理研究:回归政治与技术双重理性[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版),2011(5):1-10.

一、本书各章所对应的“政府绩效评估的四个基本问题”

一般而言,政府绩效评估体系包含四个基本问题“为什么评估”、“评估什么”、“谁来评估”、“如何评估”。其中,“为什么评估”是回答关于政府绩效评估原因和结果运用的问题,“评估什么”是关于政府绩效评估内容的问题,“谁来评估”是关于政府绩效评估体系中评估主体建构的问题,“如何评估”是关于政府绩效评估中如何综合运用评估方法的问题。^①从治理转型的视角来看,上述四个问题需要得到重新阐释:第一,从评估的价值目标及取向来看,不能把绩效评估仅仅看作政府内部组织管理及控制的一种手段,而更应该重视绩效评估在推动地方治理转型中的作用,把公民参与的机制引入到政府绩效评估中,加强政府与社会民众之间的沟通与互动,以更好地回应民众的需求,强化政府的责任意识与绩效意识;第二,从评估内容来看,绩效评估不能只限于评估地方政府“做得如何”,而更应该评估政府做的是否是它“应做的事情”,即地方政府是否是一个真正意义上的“有限政府”,以及是否从经济增长型政府向公共服务型政府转型;第三,从评估主体来看,不能把政府看作是绩效评估的单一主体,而要构建多元的政府绩效评估主体机制,促使绩效评估由“政府本位”走向“公民本位”和“社会本位”;第四,从评估方法来看,绩效评估不再仅限于对政府活动中投入——产出的简单测量,而是测量和评价政府活动增进公共利益以及提升公众满意度的程度,因此,在评估工具的选择以及政府绩效的具体测量中,应该把过程评估与结果评估很好地结合起来。本书的系列性绩效评估实证研究都是围绕着上述基本问题展开的(见表 I):

1. “为什么评估”。第一篇第二章“地方政府绩效评估结果使用状况的实证探索”是对“为什么评估”这一问题的现实回应,利用对 G 市 A 区全员问卷调查所搜集的数据(共 2531 个有效样本),从公职人员感知的角度对地方政府绩效评估的使用状况进行全面的分析,并在此基础上对“政府为什么要搞绩效管理”这个问题展开深入的反思。

2. “评估什么”。第一篇第一章“地方政府治理绩效的实证研究”、第二篇第一章“澳门公务员工作表现评核制度改革”和第三章“美国 SES 绩效考评体系及对澳门的启示”,以及第三篇第二章“食品安全专项资金绩效评价研究”都是对“评估什么”这一问题的现实回应。具体而言,第一篇第一章“地方政府治理绩效的实证研究”在借鉴世界治理指标(WGI)的基础上,构建了一个本土化的县域政府治理绩效指标体系,并运用对 G 市 A 区公众进行大规模问卷调查所搜集到的数据(共 1460 个有效样本),从公众满意度的角度对 A 区政府的治理绩效水平进行了量化评估;第二篇第一章“澳门公务员工作表现评核制度改革”较为系统地介绍了澳门特区政府 2005 年开始实行的工作表现评核制度,从评核项目和内容、权重设计、评核项目

① 郑志龙. 走向地方治理后的政府绩效评估[J]. 中国行政管理,2009(1):49-54.

的衡量等级标准、评核程序、评核方法、评核结果的等级及救济等各方面对新旧评核制度进行全方位的比较与分析,从中揭示新评核制度改革背后的理念,并实证评估了新评核制度改革的成效与不足;第二篇第三章“美国 SES 绩效考评体系及对澳门的启示”系统地梳理了美国高级行政官(SES)绩效考评体系的特点,从中揭示该考评体系背后的理念,并对如何完善澳门领导官员绩效评审制,强化高官问责制提出了一些设想;第三篇第二章“食品安全专项资金绩效评价研究”以 G 省 2012 年食品安全专项资金的使用情况为绩效评估的对象,基于逻辑模型构建了一套食品安全专项资金绩效测量指标体系,并在此基础上对 21 个食品安全专项、共 218737.4 万元资金的使用绩效进行全面系统的评估。

3. “谁来评估”。第一篇第一章“地方政府治理绩效的实证研究”和第三章“地方政府绩效评估中的网上公众参与”、第二篇第二章“澳门公务员绩效评估中的公民参与”,以及第三篇第三章“财政支出绩效第三方评价研究”都是对“谁来评估”这一问题的现实回应。具体而言,第一篇第一章“地方政府治理绩效的实证研究”是从公众满意度的角度来探讨中国县域政府治理绩效水平的实证测量问题;第一篇第三章“地方政府绩效评估中的网上公众参与”以 G 市 A 区为个案,从公职人员(共 2186 个有效样本)感知的角度研究网上公众评议政府的有效性及其影响因素;第二篇第二章“澳门公务员绩效评估中的公民参与”从公民参与的角度审视了澳门现有公务员评核制度中存在的一些问题,并探讨了为什么要把公民参与机制引入澳门公务员绩效评核领域,公民参与绩效评核可能面临着哪些障碍,其解决的对策是什么等问题;近几年来,笔者以独立第三方身份参与了一系列财政专项资金绩效评价的委托课题,第三篇第三章“财政支出绩效第三方评价研究”就是在结合笔者的切身体会基础上,对我国目前财政支出绩效第三方评价的概况、所面临的现实问题及其背后所折射的深层次体制矛盾等进行了深入的分析,并提出了未来财政支出绩效第三方评价的发展方向。

4. “如何评估”。第二篇第一章“澳门公务员工作表现评核制度改革”和第三章“美国 SES 绩效考评体系及对澳门的启示”、第三篇第一章“PART 在美国联邦政府财政绩效评价中的应用”和第二章“食品安全专项资金绩效评价研究”都是对“如何评估”这一问题的现实回应。具体而言,第二篇第一章“澳门公务员工作表现评核制度改革”较为全面地介绍了澳门公务员新评核所使用的那一套工具(包括指标体系、评核表格、评核流程等),并对新评核制度在实际操作中出现的一系列问题展开深刻的反思;第二篇第三章“美国 SES 绩效考评体系及对澳门的启示”围绕着“美国联邦政府是如何对其高级行政官进行绩效考评的”这一问题进行了具体的描述,这对于完善澳门乃至我国内地政府领导官员的绩效考评都具有一定的参考借鉴作用;第三篇第一章“PART 在美国联邦政府财政绩效评价中的应用”对美国布什政府时期所用的一套财政/项目绩效评价工具——PART(项目评级工具)进行了全面的介绍,包括 PART 产生的背景、主要内容与特点以及实施效果等,并结合我国财政支出绩效评价过程中的一系列现实问题进行了讨论;第三篇第二章“食品

安全专项资金绩效评价研究”则以个案的形式,较为系统全面地介绍了我们是如何对食品安全专项资金进行绩效评价的,包括评价指标体系的构建,评价的组织体系、方法及具体流程,评价数据的收集以及评价结果的分析等。

表 I 本书各章所对应的“政府绩效评估的四个基本问题”

政府绩效评估的四个基本问题	为什么评估? (Why)	第一篇第二章 地方政府绩效评估结果使用状况的实证探索
	评估什么? (What)	第一篇第一章 地方政府治理绩效的实证研究
		第二篇第一章 澳门公务员工作表现评核制度改革
		第二篇第三章 美国 SES 绩效考评体系及对澳门的启示
	谁来评估? (Who)	第三篇第二章 食品安全专项资金绩效评价研究
		第一篇第一章 地方政府治理绩效的实证研究
		第一篇第三章 地方政府绩效评估中的网上公众参与
		第二篇第二章 澳门公务员绩效评估中的公民参与
		第三篇第三章 财政支出绩效第三方评价研究
	如何评估? (How)	第二篇第一章 澳门公务员工作表现评核制度改革
		第二篇第三章 美国 SES 绩效考评体系及对澳门的启示
		第三篇第一章 PART 在美国联邦政府财政绩效评价中的应用
		第三篇第二章 食品安全专项资金绩效评价研究

二、本书篇章结构安排

在篇章结构安排上(见表 II),本书主要分为三大篇,分别从地方政府绩效评估、公务员绩效评估以及财政绩效评估三个维度来探讨治理转型与地方政府绩效评估改革之间的双向互动关系。本书的每一篇均由三章构成,每篇即可以作为一个单独的研究内容存在,又可以与其他篇章共同构成一个致力于评估治理能力与治理体系现代化绩效的体系性研究。其中,第一篇的三章,所采用的数据库都是源于广东省 G 市所辖的同一个县域政府,笔者分别从治理绩效的测量、评估结果的使用状况以及网上公众评议三个角度来探讨地方政府绩效评估改革的问题。第二篇的三章内容都聚焦于澳门公务员绩效评估改革问题,包括澳门一般公务员的工作表现评核制度改革、澳门领导官员的绩效评审制度改革以及澳门公务员绩效评核中的公民参与研究。第三篇的三章内容分别从工具、专项资金以及主体三个角度探讨了财政绩效评价问题,即项目绩效评级工具(PART)、典型(即食品安全)专项资金的财政绩效评价以及财政支出绩效第三方评价。

表Ⅱ 本书的篇章结构安排

第一篇	第一章	地方政府治理绩效的实证研究
	第二章	地方政府绩效评估结果使用状况的实证探索
	第三章	地方政府绩效评估中的网上公众参与
第二篇	第一章	澳门公务员工作表现评核制度改革
	第二章	澳门公务员绩效评估中的公民参与
	第三章	美国 SES 绩效考评体系及对澳门的启示
第三篇	第一章	PART 在美国联邦政府财政绩效评价中的应用
	第二章	食品安全专项资金绩效评价研究
	第三章	财政支出绩效第三方评价研究

三、对研究主题及数据来源的交代

由于地方政府绩效评估牵涉的领域非常广,层次非常多,问题非常复杂,笔者不可能在本书中做到面面俱到,而是结合笔者近年来的实证研究经历,挑选了一些理论与现实意义比较大,而且具有一定典型性的研究主题进行集中研究。

第一,在地方政府绩效评估板块,笔者聚焦于一个县域政府,利用通过问卷调查所搜集到的大规模数据,对其治理绩效、绩效评估的使用状况以及网上公众评价三个问题进行研究。之所以不研究其他层级地方政府的治理绩效问题,一方面是因为县域治理是国家治理的基石,其在我国政府治理体系中扮演着非常重要的角色;另一方面是因为笔者自 2013 年 4 月就对广东省的一个县域政府——G 市 A 区进行跟踪性研究,至今已经对该个案进行了持续差不多两年半的实地调查。在这期间,笔者亲自设计了 5 套问卷,即《G 市 A 区政府治理绩效公众满意度调查问卷》、《G 市 A 区政府绩效管理改革咨询问卷》的区领导版本、镇街领导版本、部门版本以及镇街版本,一共收集了 1460 个有效公众样本的数据和 2531 个有效公职人员样本的数据。在第一篇第一章,笔者使用了通过《G 市 A 区政府治理绩效公众满意度调查问卷》所搜集到的 1460 个有效公众样本的数据;在第二章中,笔者使用了《G 市 A 区政府绩效管理改革咨询问卷》(囊括了四个版本)2531 个有效公职人员样本;在第三章中,笔者使用了《G 市 A 区政府绩效管理改革咨询问卷》(区领导版本+部门版本)2180 个有效公职人员样本的数据(由于 G 市 A 区只是在部门层面开展网上公众评议政府活动,故镇街的数据不纳入)。

第二,在公务员绩效评估板块,笔者主要聚焦于澳门公务员的绩效评核制度改革问题。之所以重点研究澳门公务员绩效评估的问题,是因为笔者自 2006 年就开始关注澳门公务员评核制度的改革问题,至今已经对此问题跟踪了长达十年之久,并且笔者在这十年期间参与了若干个与澳门公职制度改革相关的课题,在澳门权威刊物上发表了一系列相关学术论文,在该领域有着一定的研究积累,能够从更加系统全面的角度来考察其公务员绩效评估的问题。并且,澳门特区政府在 2013 年

开始正式提出建立政府绩效治理制度,其在推进该制度建设的过程中面临着很多亟待解决的问题,现实的需要也激发了笔者的研究动力。

第三,在财政绩效评估板块,笔者所聚焦的三个研究主题都有一定的代表性,其中,对项目评级工具(PART)的关注更多是受笔者的合作导师——美国加州州立大学富尔顿分校丁元教授的影响,他在财政绩效预算这一块有着比较深厚的研究基础。在访学美国期间,笔者在丁教授的指导下阅读了大量关于PART的研究文献。访学回国后,在参与财政支出绩效评价的一些委托课题的过程中,笔者越发感觉到很有必要把PART的经验进行系统梳理,因此选取了这一主题进行研究。在诸多的财政专项资金中,笔者之所以选取食品安全专项资金进行专门研究,主要是因为食品安全的问题是日前公众高度关注的热点问题、民生问题,回答这一专项资金“花哪里了,花了多少,花的绩效如何”更具有现实意义。最后,财政支出绩效第三方评价是当前我国财政绩效预算改革的一个发展趋势,也是财政预算民主化改革的必然趋势。但在实际操作层面,笔者切身感受到第三方评价所遭遇的种种现实问题及困境,感觉很有必要对其背后的深层次根源进行剖析,因此产生了对这一选题研究的念头。

因此,本书各章主题的选取可以说是笔者对地方政府绩效评估现实问题的理论关照。当然,本书更多还属于一个探索性研究,每一篇、每一章的内容,都还存在着或多或少的的问题,希望不期而遇读到本书的前辈、同行、朋友们能够不吝赐教,我们一定会在新版中作出认真的修改和修订。

目 录

第一篇 治理转型视域下的地方政府绩效评估

第一章 地方政府治理绩效的实证研究	2
第一节 为什么要研究县域政府的治理绩效	2
第二节 治理与绩效评价的相关研究	3
第三节 县域政府治理绩效指标体系的构建	9
第四节 县域政府治理绩效的实证分析：公众满意度的视角	13
第五节 结论与启示	22
第二章 地方政府绩效评估结果使用状况的实证探索	24
第一节 为什么要研究地方政府绩效评估结果的使用状况	24
第二节 理论基础与研究设计	25
第三节 地方政府绩效评估结果使用的实证分析	28
第四节 地方政府绩效评估结果使用的主要特点	32
第五节 反思与结论	37
第三章 地方政府绩效评估中的网上公众参与	41
第一节 为什么要研究网上公众评议政府	41
第二节 网上公众评议政府的相关研究	42
第三节 分析框架与研究假设	49
第四节 资料分析与结果	56
第五节 研究结论与讨论	62
第六节 研究启示、贡献及局限	65

第二篇 治理转型视域下的公务员绩效评估

第一章 澳门公务员工作表现评核制度改革	70
第一节 为什么要研究澳门公务员评核制度改革	70
第二节 澳门公务员评核制度改革的背景分析	72
第三节 澳门公务员新旧评核制度的比较分析	76
第四节 澳门公务员评核制度改革的审视与反思	90
第五节 澳门公务员评核制度改革的经验借鉴	100
第六节 研究贡献、不足及未来研究的展望	105
第二章 澳门公务员绩效评估中的公民参与	107
第一节 为什么要研究澳门公务员绩效评估中的公民参与	107
第二节 公共行政学中关于公民参与的理论资源	109
第三节 澳门公务员绩效评核制度的概况及其审视	114
第四节 澳门公民参与公务员绩效评核面对的主要障碍	118
第五节 “克服障碍走向真正的(公民)参与”	121
第三章 美国 SES 绩效考评体系及对澳门的启示	123
第一节 为什么要研究美国 SES 的绩效考评体系	123
第二节 美国 SES 的建立背景	124
第三节 美国 SES 的绩效考评体系及其特点	126
第四节 对完善澳门领导官员绩效评审制度的启示	137

第三篇 治理转型视域下的财政绩效评估

第一章 PART 在美国联邦政府财政绩效评价中的应用	142
第一节 为什么要研究财政绩效评价工具——PART	142
第二节 PART 产生的背景	143
第三节 PART 的主要内容、特点及应用效果评估	144
第四节 PART 对完善我国财政支出绩效评价制度的启示	152
第二章 食品安全专项资金绩效评价研究	156
第一节 为什么要研究食品安全专项资金的绩效评价	156
第二节 食品安全专项资金绩效评价的相关研究	157
第三节 研究方法 with 数据来源	159

第四节	基于逻辑模型的绩效评价体系	161
第五节	食品安全专项资金概况及评价结果分析	166
第六节	对食品安全专项资金绩效评价的进一步反思	177
第七节	研究贡献、不足及未来研究的展望	181
第三章	财政支出绩效第三方评价研究	183
第一节	为什么要研究财政支出绩效第三方评价	183
第二节	财政支出绩效第三方评价现状	184
第三节	财政支出绩效第三方评价的现实问题及内在矛盾	187
第四节	财政支出绩效第三方评价未来的发展方向	191
参考文献		194
后记		207

第一篇

治理转型视域下的地方政府绩效评估



第一章 地方政府治理绩效的实证研究^①

【本章提要】

目前已有研究更多关注治理理论的阐述以及治理指标体系的构建,对治理绩效尤其是地方政府治理绩效等概念的操作化和测量是国内学术界很少触及的研究课题。本章以 G 市 A 区为个案,对如何测量中国县(区)层级的政府治理绩效进行实证探索。在借鉴世界银行所开发的世界治理指标(WGI)的基础上,构建了一个本土化的地方政府治理绩效指标体系,利用对 G 市 A 区公众进行大规模问卷调查所搜集到的数据,从公众满意度的角度对 A 区政府的治理绩效水平进行了量化评估,并且通过构建一个多元回归模型深入挖掘影响其治理绩效水平的相关因素。结果表明:公众对于 A 区政府的总体治理水平处于“一般”到“比较满意”之间;在六个维度的治理绩效中,公众满意度最低的是“腐败控制”和“法治”,最高的是“政府稳定和暴力避免”和“政府有效性”;除了“管制质量”和“政府稳定与暴力避免”之外,“政府有效性”、“话语权和问责制”、“腐败控制”这四个维度的治理绩效对 A 区政府的总体治理水平都具有显著影响,其中,“政府有效性”对总体治理水平的影响最大。

第一节 为什么要研究县域政府的治理绩效

“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”,是党的十八届三中全会提出的全面深化改革总目标。现代国家治理体系三个最重要的次级体系分别是政府治理、市场治理以及社会治理。^② 其中,基于政府的核心地位和主导功能,政府治理的现代化构成实现国家治理现代化的最关键因素。“郡县治,则天下安”,县域治理在我国政府治理体系中扮演着非常重要的角色,不仅是国家治理的重要基石,而且其在实践中的诸多创新也为理论研究提供了绝佳的观测对象,因此,基于国家治理转型的大背景,探讨如何提升县域政府的治理能力,改善其治理绩效和水平,具有重要的理论意义和现实价值。而改善县域政府治理绩效的前提是科学客观地对其治理绩效进行测量和评估,挖掘影响其绩效水平的重要因素,从而有针对性地寻求相关对策与建议。尽管学界对于治理的内涵以及地

^① 本章部分内容曾以《县域政府治理绩效的实证研究——公众满意度的视角》发表在《北京行政学院学报》2015 年第 2 期,收入本章时进行了扩充与删改。

^② 俞可平. 衡量国家治理体系现代化的基本标准[N]. 南方日报(理论视点),2013-12-10,第 A07 版.

方政府治理指标体系的构建已经有较多的探讨,但鲜有学者对如何测量中国县(区)层级的政府治理绩效进行实证探索。鉴于此,本书拟选取广东珠三角地区一个县级政府——G市A区为个案研究对象,利用大规模公众问卷调查所获取的数据,从公众满意度的角度对当地政府的治理绩效水平及其相关影响因素进行测量和研究。

本书以G市A区作为研究个案,主要基于以下考虑:第一,G作为广东省政府绩效管理的试点市,把绩效管理改革作为打造“人民满意政府”的突破口,逐渐形成了颇具地方特色的“G模式”^①,其改革经验既得到省政府的充分肯定,也引起媒体和学界的普遍关注。^②作为G市的五个区之一,A区也秉承了“结果导向、标杆管理、持续提升、公众满意”的绩效管理理念,采取了一系列的举措来提升当地政府的治理绩效水平,其绩效管理改革实践为我们获取数据和挖掘素材提供了良好基础;第二,A区虽处珠三角地区,但在G市属于相对偏远的传统农业县,经济和社会发展水平处于广东省中游,也即A区政府所处的治理环境在一定程度上能够代表我国县(区)级政府的一般水平,具有较好的代表性;第三,笔者2013年4月至2014年7月期间接受A区政府的委托,为A区构建绩效考评指标体系和实施方案,以及协助A区绩效办完成2013年度绩效评价工作报告,便利的研究条件为开展全区大规模的公众问卷调查成为可能。

第二节 治理与绩效评价的相关研究

20世纪90年代,随着治理理论的兴起,对治理评估的理论研究和实际应用也随之受到越来越多的关注。目前关于治理的研究成果主要集中在以下几方面:

一、治理与绩效评价

“治理”作为一种新的政治运行和公共事务管理的理念与实践,在学术界广为流传。治理主要包含三层含义:政府被选择、监督和替换的过程;政府有效制定和执行正当政策的能力;公民对公民和国家之间管理经济社会互动的尊重。^③从这定

① 曹小华,张子兴等.佛山绩效管理——模式与实务[M].北京:新华出版社,2014.

② 近年来媒体对于“G模式”报道非常多,如考核大瘦身,评议重民意[N].南方日报,2013-12-04,第AⅢ01版;邓柱峰.绩效改革一挥棒,民生大戏民生响[N].广州日报,2013-12-04;王亚亮.市长刘月伦谈绩效管理:以人民满意度作为权力的指挥棒[N].佛山日报,2013-12-04等;“G模式”也逐渐引起学界的关注,如:曹小华,张兴.立足于“解决问题”的佛山绩效管理[J].中国行政管理,2014(8):53-56;曹小华,张子兴等.佛山绩效管理——模式与实务[M].北京:新华出版社,2014.

③ Kaufmann, D. & Aart. Kraay & Pablo Z. . *Governance Matters* [R]. The World Bank Policy Research Working Paper 2196, 1999:1.