



中欧公共管理项目

欧洲 通用评估框架及其 在中国的试点应用

European Common
Assessment Framework in China

国家行政学院政府绩效评估中心 编

国家行政学院出版社

欧洲通用评估框架及其 在中国的试点应用

European Common Assessment Framework in China

国家行政学院政府绩效评估中心 编

Edited by

Center of Government Performance Assessment

China National School of Administration

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

欧洲通用评估框架及其在中国的试点应用/国家行政学院政府绩效评估中心编.
—北京:国家行政学院出版社
ISBN 978-7-80140-669-9

I. 欧… II. 国… III. 行政管理—评价—欧洲—IV. D750.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 030313 号

书 名 欧洲通用评估框架及其在中国的试点应用
作 者 国家行政学院政府绩效评估中心 编
责任编辑 刘 水
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 2008 年 4 月北京第 1 版
印 次 2008 年 4 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 15.5
字 数 262 千字
书 号 ISBN 978-7-80140-669-9/D·324
定 价 35.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

Acknowledgment

致 谢

在中欧公共管理项目子项目五的进行过程中,中方项目主任陆林祥主任、欧方项目主任哈里·李斯特先生提出了宝贵的指导意见、给予了大力支持。欧盟专家帕特里克·斯达思先生、让-马克·朵旭先生、安·斯多夫女士等人提供了指导,特别是帕特里克·斯达思先生和让-马克·朵旭先生多次前来中国进行指导和培训。欧盟国家很多单位对前去访问的中国考察团热情接待并详细介绍了经验。哈尔滨铁路运输检察院、厦门市思明区、辽宁省林业厅及其下属单位、吉林省公路局及其下属单位积极开展试点工作。在此,对这些单位和人员一并表示衷心的感谢。同时,还要感谢本书的责任编辑付出的辛勤劳动。

Acknowledgment

致 谢

During the course of implementation of Component V, CEPA, Mr. LU Linxiang, Co-director on Chinese side of CEPA, and Mr. Harry List, Co-director on EU side of CEPA gave helpful guidance and provided great supports. Experts from EU, Mr. Patrick Staes, Mr. Jean-Marc Dochot, and Ms. Ann Stoffels also gave guidance. In particular, Mr. Patrick Staes and Mr. Jean-Marc Dochot visited China several times to offer training and coaching. Many EU organizations received delegations from China with hospitality and shared their experiences. Railway Procuratorial Organizations in Harbin, Siming District government of Xiamen Municipality, Bureau of Forestry in Liaoning Province and its subordinating organizations, and Jilin Highway Administration and its subordinating organizations made great efforts for pilot application of CAF. Gratitude is expressed here to all these organizations and people for their support and contribution to the implementation of Component V, CEPA. Also, the hard work on editing this book is very much appreciated.

前 言

Preface

本书是中国和欧盟公共管理项目子项目五——“公共部门绩效评估”的成果之一。

政府绩效评估是促进政府管理规范化、加强政府机构及其人员的责任性、提高政府管理能力和水平的重要途径。在过去二十多年里,各国公共管理领域的理论和实际工作者就此进行了深入探讨,并开发和应用了多种评估工具。这些工具各有侧重,各有特点:或重视目标的实现,或关注管理能力的提高;或适用于自上而下的监控,或适用于内部自我诊断,或适用于外部评价监督;或针对公共管理机构 and 部门,或针对公共管理部门工作的人员,或针对不同层级的政府。

为适应经济社会发展对公共管理部门的要求,满足公众对政府管理越来越高的期望,中国迫切需要进一步深化行政管理体制改革。加强政府绩效评估和绩效管理工作是改革的重要方面,中国也已经把它列入工作日程。实际上,近些年来,中国公共管理领域的理论和实践工作者对此开展了许多有益的探索。但相较于西方发达国家而言,中国的政府绩效评估尚处于起步阶段。因此,政府绩效评估被作为中欧公共管理项目的一个子项目。

中欧公共管理项目启动后,经过双方项目负责人、专家的深入分析和充分讨论,确定把公共机构的评估和公共机构的人员特别是领导人员的评估都作为本子项目的内容。在公共机构的评估中,针对中国国内过于重视自上而下的考核,而从加强能力建设和提高管理水平的角度进行的探索不足的情况,确定把公共机构的自我评估作为一项重要内容予以重点关注。因此,经过与欧方专家的讨论和到欧洲的初步考察,决定学习借鉴近年来在欧盟公共部门应用越来越多的通用评估框架(Common Assessment Framework,简称 CAF)。该模型是属于欧洲公共行政网络的欧盟各成员国合作研



究的成果。

学习借鉴欧盟 CAF 的工作可分五个阶段：(1)学习阶段，就是深入了解 CAF 模型的内容和方法、理论和实践背景及其在欧盟国家的应用经验；(2)测试阶段，就是在不对 CAF 模型进行调整的情况下直接应用于中国的公共部门（如哈尔滨铁路检察院分院和厦门市思明区政府），以测试其对于中国公共部门的适用性；(3)改造阶段，就是根据测试情况，结合中国国情特别是公共管理的实际情况，对 CAF 模型的内容和评估程序方法进行调整；(4)试点阶段，就是在中国选择试点单位（如辽宁省林业厅及其下属事业单位），试用经过改造的 CAF 模型；(5)总结完善阶段，就是总结试点经验，进一步修改完善可在中国公共部门应用的 CAF 模型。

本书的内容正是该项工作主要成果的汇编，包括两大部分。第一部分介绍欧洲 CAF 模型。为方便国内关注公共部门绩效评估工作的学者更加全面地了解该模型，我们不仅提供了中英文两种版本，而且提供了 2002 版和 2006 版的 CAF，因为两种版本的不同反映了欧洲国家应用 CAF 的实践经验，更反映了最近几年欧洲理论界对于公共管理有关问题的认识所发生的变化。如在 2002 版 CAF 中的一级标准“人力资源管理”，在 2006 版中改为“员工”，体现了欧洲理论界对公共组织中内部人员主体性的强调，即内部人员是构成组织的主体，而不应仅仅被视为供组织使用的一种“资源”。第二部分是中國試用 CAF 模型的實踐，介紹了哈爾濱鐵路檢察分院和遼寧省林業系統試用 CAF 的主要做法。

目前，中国国内理论界和实践界都在努力探索建立符合中国国情和行政管理体制特点的政府绩效评估体系。我们希望，本书的出版能为这种探索提供有益的信息和参考，也希望借此书的出版，与中国国内和欧洲关注政府绩效评估和管理问题的学者和政府部门建立联系，促进经验交流和合作，为推进中国政府绩效评估和管理工作共同努力。

参与中欧公共管理项目子项目五中公共机构绩效评估框架研究以及本书编写工作的人员有薄贵利、刘旭涛、王满船、廖昆明、石磊、叶响裙、钟开斌等。

国家行政学院政府绩效评估中心

Preface

前 言

This book is one of the outputs of Component V, the China-Europe Public Administration Program (CEPA).

Performance assessment in public sector is essential to strengthen accountability of public organizations and improve the capacity and quality of public administration. Over the past three decades, it has attracted attention of academicians and practitioners in the field of public administration, and several tools with different focuses and for different purposes have been developed. Some tools are designed for ensuring goal achievement while others for capacity improvement; some are for top-down control and monitoring while others for institutional diagnosis and development; some are for public institution assessment, some for individual civil servant assessment while others for assessment of a certain level of government as a whole.

To adapt to social and economic development and meet the increasing needs and expectations of the public, more profound public sector reforms in China are necessary. To carry out performance assessment/management in public sector is an important component of the reforms and the Chinese government has put it in its agenda. In fact, academicians and practitioners in China have done a lot in trying to develop models for performance assessment in public sector. However, performance assessment in public sector in China is still at the initial stage. Therefore, it is wise that performance assessment in public sector is included in CEPA as one component.

With discussion by program directors and experts of both EU and



China, Component V of CEPA is focused on both public institution assessment and individual leader assessment. And for public institution assessment, the Common Assessment Framework (CAF), as a tool developed and applied in EU member states for self-assessment of public institutions, is selected as a model to be introduced into China for pilot application. The CAF is the result of the collaboration between the European Member States inside the European Public Administration Network.

The CAF introducing into China takes five stages as follows: 1) Learning stage, at which Chinese experts learned about CAF model and its application in EU member states; 2) Testing stage, at which European CAF was applied without any change in two public institutions in China to test its applicability in Chinese public sector; 3) Adapting stage, at which the European CAF was adapted to some extents to Chinese situation; 4) Pilot application stage, at which the adapted CAF was applied in more than ten pilot Chinese public institutions; and 5) Summing-up stage, at which the experiences of applying CAF in China were summed up and revisions/improvements were made based on the experiences.

This book provides the major products of the task. It consists of two parts. Part 1 introduces the European CAF. To help Chinese experts and practitioners understand CAF better, CAF in both English and Chinese are presented, and both CAF 2002 and CAF 2006 are provided as differences between the two versions reflect the lessons of EU member states in applying CAF and the changes in theories on public administration in recent years. Part 2 provides the experiences of applying adapted CAF in public institutions in Railway Procuratorial Sector in Harbin and Forestry sector in Liaoning Province.

In the current period, both academicians and practitioners in China are making great efforts to develop systems of performance assessment in public sector adapted to Chinese circumstances. We hope this book can provide useful information and contribute to the important mission. We also hope this book can be a bridge for communications and experience sharing among Chinese experts and institutions and between Chinese and European experts and institutions.

People on the Chinese side involved in Component V of CEPA Program



and contribute to this book include BO Guili, LIU Xutao, WANG Manchuan, LIAO Kunming, SHI Lei, YE Xiangqun, and ZHONG Kaibin.

Center of Government Performance Assessment
China National School of Administration

目 录

Contents

欧洲通用评估框架(2002)	1
一、导言	1
二、评估标准	3
三、评分表	23
四、通用评估框架使用指南	23
五、标杆管理和自我评估的后续跟进	26
六、术语表	27
欧洲通用评估框架(2006)	36
一、导言	36
二、促成要素	43
三、结果要素	58
四、通用评估框架的评分系统	65
五、术语表	72
通用评估框架的发展过程、特点及其对于我国的借鉴意义	91
CAF: Evolution, Characteristics and Its Relevance to China	91
一、通用评估框架的起源和发展	91
二、通用评估框架的主要特点	92
三、通用评估框架对于我国的借鉴意义	93
哈尔滨铁路运输检察院分院试用欧洲通用评估框架的实践	95
Pilot Application of CAF in Railway Procuratorial Organizations in Harbin	95



一、评估标准和示例	95
二、评分标准	109
三、评估说明	110
 辽宁省林业厅试用公共部门通用评估框架的实践	112
Pilot Application of CAF in Liaoning Forestry Sector	112
一、试点背景及范围	112
二、试点工作过程	113
三、试点中对 CAF 模型的调整	115
四、试点工作取得的成效	120
 附录一 The Common Assessment Framework (2002)	121
Introduction	121
Assessment panels	150
Guidelines for the use of the CAF	150
Benchmarking and beyond self—assessment	154
Glossary	156
 附录二 The Common Assessment Framework (2006)	166
Introduction	166
Enablers	175
Results	194
CAF Scoring	204
Glossary	212

欧洲通用评估框架(2002)*

(Common Assessment Framework, CAF)(2002)

通过自我评估改进组织绩效

一、导言

通用评估框架是欧盟各国负责公共管理的部长们共同合作的成果。应各国主管公共管理领域的局长们的请求,公共服务创新小组开发了这一通用评估框架的新版本。

2000年5月,第一次欧洲公共管理质量大会在里斯本召开,会上提交并讨论了试行版通用评估框架。现行版本吸收了该版本在执行与使用中的经验。

开发通用评估框架的目的是帮助欧洲公共部门利用质量管理*技术提高绩效。^①它为公共部门自我评估提供了简单易行的框架。

开发通用评估框架主要有四个目的:

1. 掌握公共部门独具的特点。
2. 作为公共事务管理者提高组织绩效的工具。
3. 作为不同质量管理模型间进行沟通的桥梁。
4. 促进公共组织间实行标杆管理*。

通用评估框架适用于整个公共部门领域,包括国家/联邦、地区/地方的各级公共部门。该框架在很多不同情况下都可使用,如可作为系统性改革项目的一部分,或作为公共服务机构确定绩效改进目标的基础。在某些情况

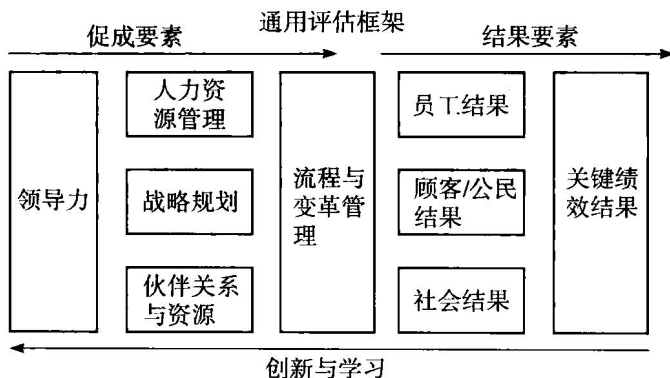
* 翻译:纵向东,校对:王满传、钟开斌。

① 带星号的词语可在后面的术语表中查到其定义。



下(尤其是在大型组织中),自我评估可在组织的某一处室或部门等局部进行。

通用评估框架的结构如下:^①



这9个方框的构架指出了组织分析所必须考虑的主要方面。每个方框内都附有自己的一套标准。这些标准指出了对组织进行评估时所必须考虑的主要问题。

使用通用评估框架为组织追求持续改进* 提供了有力框架。

通用评估框架提供了:

- 以事实证据为基础的评估手段。
- 推动组织在绩效改进的方向和共识方面保持连续性的工具。
- 按照欧洲所广泛接受的标准进行组织评估的手段。
- 通过阶段性自我评估评测组织进步的手段。
- 连接目标与支持性战略和流程间的一种纽带。
- 将提高绩效的重点集中于最亟须改进领域的手段。
- 在同一组织的不同部门以及不同组织间推广并共享优良实践的机会。
- 让员工参与评估过程并激发员工热情的手段。
- 确认组织所取得的进步及绩效水平的机会。
- 将不同质量手段引入正常业务运营中的手段。

总之,利用通用评估框架进行自我评估为组织提供了一种更深入了解自身的机会。

与全面的质量管理模型相比,通用评估框架只是一个比较“简易”的框

^① 通用评估框架受到了欧洲质量管理基金会模型的启发。



架,尤其适合于初步了解组织的绩效情况。因此,组织若要进行深化评估,则需要选择一个更为细化的评估模型(如施派耶尔行政学院的模型或欧洲质量管理基金会的模型)。但通用评估框架的优势在于该模型与这些更为细化的模型是兼容的,因此它是组织迈向深入质量管理的基础。

通用评估框架是公用且免费的。任何组织都可以根据需要无偿使用。

二、评估标准

(一)标准 1 领导力^①

定义

指领导者、管理者如何确定并积极实现公共组织的使命*和愿景*,确立组织长远发展所需要的价值观*并借助适当的举措来加以推行,以及通过身体力行来建立管理体系并让它有效运转。

关键内涵

首先需要区分政治领导*的角色与公共组织领导者/管理者的角色。

自我评估和组织改进应当侧重的是组织的管理角色及这种角色与政治角色的联系。通用评估框架的主要目的不在于评估公共政策的“质量”,它侧重评估的是组织的自身管理以及组织如何通过分析、横向检查与战略规划来制定政策和提出政策建议。

在绩效评估中,公共组织的以下特征(除相关政策方面之外)十分重要:

- 出色的服务提供。
- 推进变革。
- 现代化与变革管理*。
- 在法律和法规框架内运作。
- 民主回应与责任性。
- 利益相关者*的参与并平衡他们的需求。

^① 标准 1 至标准 5 考察的是组织促成要素的特点,这些特点决定了组织的绩效。评估与促成要素有关的行为应当采用促成要素评分表。



- 资金的价值。
- 与政治层面沟通的技巧。
- 目标的实现。

公共组织的领导者/管理者*所要达成的目标通常是以公民为导向的，但同时要兼顾组织的政治目标或利益相关者的目标*。

领导力评估的一个重要因素是领导必须清楚地了解顾客及其要求，并维持顾客需求和政治要求之间的平衡，对顾客/公民及其他利益相关者都作出明确的承诺。

评估：检查组织领导者在以下方面作了些什么^①

1.1 明确组织的发展方向——确立并宣传组织的愿景、使命和价值观

示例：

- (1) 确立并规划组织发展的愿景(组织的方向)和使命(组织的目标)。
- (2) 建立一个价值体系和行为准则*。
- (3) 将愿景和战略目标转化为战略(中期*)及操作(具体和短期的)目标与行动。
- (4) 让利益相关者参与组织愿景、使命、战略与操作性目标的制定(如员工、公民——顾客、当选代表——以及供应商)。
- (5) 根据外部环境的变化调整组织的愿景、使命与价值观。
- (6) 向组织的所有员工及利益相关者宣传组织的愿景、使命、价值观以及战略目标和操作目标。

采用促成要素评分表打分

1.2 建立组织管理系统并推进其运行

示例：

- (1) 根据组织的任务和利益相关者的需求与期望确立组织构架。
- (2) 科学划分管理的层次、功能、责任与权限。
- (3) 为组织的不同层面确定可评测的目的与目标。
- (4) 制定有关产出*与结果的直接指标*，以平衡利益相关者的需求与期望。
- (5) 通过内部审计和检查建立管理信息系统。

^① 以下内容是有关二级标准的。每一项二级标准都包含一个有关组织某方面所取得最佳绩效的说明，后面附有一系列能被看作是组织举措的具体示例，从中可以反映出组织实现该标准的程度。



(6) 为各项目与团队合作建立起恰当的框架。

(7) 长期使用一种全面质量管理体系*, 如欧洲质量管理基金会模型或通用评估框架。

(8) 在组织内部建立一种运行指标或绩效评估体系(如平衡计分卡或ISO 9001—2000)。

采用促成要素评分表打分

1.3 以身作则,调动员工的积极性并为他们提供必要的支持

示例:

- (1) 靠发挥榜样的作用来领导员工。
- (2) 通过接受有关改进领导风格的建设性反馈意见和建议,向员工表明自己乐于改进的态度。
- (3) 依照既定的目标和价值观行动。
- (4) 支持员工实现有利于组织目标的个人计划和目标。
- (5) 鼓励并实施权力下放(授权*)。
- (6) 鼓励、支持员工提出创新和改进建议,发挥其在日常工作中的积极性。
- (7) 鼓励组织成员之间相互信任与尊重。
- (8) 建立一种奖励创新、善于创新、规划创新及推广创新的文化。
- (9) 激励和支持培训以及改进活动。
- (10) 与员工讨论其绩效,向其反馈信息。
- (11) 对团队与个人的努力予以承认和奖励。
- (12) 解决员工个人需求和实际问题。

采用促成要素评分表打分

1.4 管理组织与政治家以及其他利益相关者之间的关系

示例:

- (1) 维系与行政和司法领域政治机构之间积极、正常的关系。
- (2) 与重要相关利益者(公民、非政府组织、利益集团、企业、其他公共部门等)建立伙伴关系*与网络*。
- (3) 让政治家与其他利益相关者参与制定组织产出和结果指标及建立管理系统。
- (4) 让公众了解、信任与认识组织(如塑造组织形象)。