



对外经济贸易大学
远程教育系列教材

公共部门绩效评估

Performance Evaluation of Public Sector

张旭霞 编著



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press



对外经济贸易大学
远程教育系列教材

公共部门绩效评估

Performance Evaluation of Public Sector

张旭霞 编著

对外经济贸易大学出版社

内 容 简 介

本书主要阐述了公共部门绩效评估的基本理论、体系建构、模式选择和实施程序、方法运用和心理调控,西方发达国家以及中国公共部门绩效评估的实践。

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门绩效评估/张旭霞编著. —北京:对外经济贸易大学出版社, 2007
(对外经济贸易大学远程教育系列教材)
ISBN 978-7-81078-917-2

I. 公… II. 张… III. 国家行政机关—行政管理—高等教育: 远距离教育—教材 IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 178210 号

© 2007 年 对外经济贸易大学出版社出版发行
版权所有 翻印必究

公共部门绩效评估 Performance Evaluation of Public Sector

张旭霞 编著
责任编辑: 马 静

对外经济贸易大学出版社
北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029
邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342
网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

唐山市润丰印务有限公司印装 新华书店北京发行所发行
成品尺寸: 185mm × 230mm 16.125 印张 339 千字
2007 年 11 月北京第 1 版 2007 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-81078-917-2
印数: 0 001—5 000 册 定价: 27.00 元

编审委员会名单

名誉主任 刘 亚

主 任 谢毅斌

副 主 任 仇鸿伟 李福德

委 员 (按姓氏笔划排列)

王立非	王丽娟	王淑霞	刘 军
刘传志	张凤茹	张新民	沈四宝
沈素萍	吴 军	邹亚生	陈 进
杨言洪	杨晓军	冷柏军	李柱国
李家强	郑俊田	胡苏薇	赵忠秀
赵雪梅	曹淑艳	韩 风	彭秀军

总 序

中国远程教育的发展经历了三代：第一代是函授教育；第二代是广播电视教育；20世纪90年代，随着现代信息技术的发展，以网络为基础的第三代现代远程教育应运而生。到目前为止，教育部批准开展现代远程教育试点的高校共67所。对外经济贸易大学远程教育学院（简称“贸大远程”）是在中国加入WTO后的第一年，于2002年3月正式成立的。

现代远程教育作为新生事物，对传统的教学模式、学习习惯、获取新知的途径等产生了巨大的冲击。如何在网络时代打造学习型社会，构筑终身教育体系，是当今时代的重大课题，现代远程教育试点高校为此进行了许多卓有成效的探索。在网络教育的具体实践中，贸大远程始终坚持依托学校的整体优势和特色，坚持知识的内在逻辑性与职业、行业的市场需求的统一，坚持开展面向广大在职人员的现代远程教育，逐步形成了独具我校特色的“7+1”学习模式（即网络课堂、网上答疑、课程光盘、教材资料、适量面授、网上串讲、成绩检测，以及第二课堂活动），为学生个性化学习提供了广阔的空间。自2003年起，贸大远程连续3年蝉联新浪网、择校网、搜狐网和《中国教育报》联合评出的全国“十佳网络教育学院（机构）”称号。值得一提的是，“国际贸易实务”课程荣获国家级奖项，“商务英语”等7门课程荣获北京市优秀教材一等奖和精品课程称号，另有10余门课程在全国性的远程教育课程展示会上获得大奖。

几年来丰富的现代远程教育实践和教学经验积累,为我们出版成龙配套的贸大远程系列教材奠定了厚实的基础。目前,普通高等学校的现有教材并不完全适合远程教学,市面上真正用于现代远程教育的成规模的网络教材还不多见,与网络课件相配套的系列教材更是寥寥无几,因此为接受远程教育的广大莘莘学子专门设计符合他们需要的教材已成为现代远程教育发展的迫切需求。

基于以上原因,贸大远程按照学校一级教学管理体制,本着为社会、为学生服务的宗旨,致力于教学质量的保证和提高,特组织了国际经济与贸易学院、金融学院、国际商学院、英语学院、公共管理学院等学院的优秀教师,以目前开设的两个学历层次的7个专业为依据,以现有的导学课件为基础,编写了这套远程教育系列教材。本套教材共分为外语、经济贸易、工商管理、法律、金融与会计、行政管理、综合7大系列,全面覆盖两个学历层次7个专业的上百门课程。为了打造贸大远程优质教材品牌,我们与清华大学出版社和对外经济贸易大学出版社达成协议,计划3年之内全部出齐。

本套教材在策划编写过程中,严格遵循现代远程教育人才培养的模式与教学客观规律,充分考虑到远程学生在职和成人继续教育业余学习的实际情况,专门为远程学生量身定制而成,具有较强的针对性、实用性和可操作性。本套教材的编写具有如下特点:

一、在教材体系和章节的安排上,严格遵循循序渐进、由浅入深的教学规律;在对内容深度的把握上,考虑远程教育教学对象的培养要求和接受基础,其专业深度比本科有所降低,基础面相对拓宽,不是盲目将内容加深、加多,而是做到深浅适中、难易适度。

二、在每章开篇给出明确的学习目标与重点难点提示,涵盖了教学大纲的重点或主要内容。相对于传统的学校教育,远程教育更倚重于学生的自学能力和自控能力。明确的教学目标有利于学生带着任务有目的地学习。同时,教材中充分考虑到了学生学习时可能遇到的问题,给他们以提示和建议。由于本套教材的作者都是经过挑选的具有长期教学经验的优秀教师,且大多数作者都来自远程教学的第一线,是远程网络课件的主讲老师,能够为学生提供比较丰富的、切中要害的问题解答,从而使远程学生在学习时少走弯路。

三、在章后和书后分别设置“同步测练与解析”和“综合测练与解析”栏目,涵盖了本章及本书的重要知识点,并给出了详尽的参考答案,对难题还进行分析点评,列出解题思路与要点,更加方便学生自学。测验是检验教学目标是否

达到的有效手段。由于远程学生是在虚拟的网络课堂上课,远离教师,处于相对独立的学习环境;教师不能通过直接交流,了解学生对学习内容的掌握情况;学生也由于与教师、同学之间的分离,无法判断自己的学习状况。针对这种情况,我们在教材中设置了大量自测自练题目。旨在通过这种自测自练方式,积极引导 学生及时消化和吸收所学知识,不断加深对教材内容的理解,阶段性检查学习效果,全面复习和掌握所学知识,综合评判自己对知识的掌握程度,巩固最终学习成果。

四、考虑到有些专业课程具有较强的社会实践性,在教材的编写上也力争做到理论联系实际,注重案例的引入。尽可能安排一个或多个案例,并进行详细的分析讲解。旨在通过案例教学,对课程重点难点进行深化分析和实操训练,加强学生对知识点的理解和记忆,强化学生分析问题、解决问题的能力以及动手操作能力。

在本套教材的编写与出版过程中,我们得到了众多业界专家学者的真诚理解与支持,得到了清华大学出版社与对外经济贸易大学出版社的通力合作,在此向他们一并致以衷心的感谢。在前所未有的战略机遇期和“十一五”期间,相信本套教材的出版,必将是全国远程教育界一件很有意义的事情。衷心祝愿现代远程教育 在建立学习型社会、构筑终身教育体系的进程中,在推动中国教育事业向现代化大教育形态的历史转变中,迈出更大更坚实的脚步。

对外经济贸易大学远程教育学院院长

谢毅斌

2006 年 7 月于北京

前言

20 世纪 70 年代以来,政府管理问题成为西方发达国家发展与稳定的中心问题,社会公平和民主成为政府管理的核心价值,公共项目及其产出的结果成为政府管理活动关注的焦点。西方一些发达国家的政府官员和公共管理学者重新把关注的焦点转向公共部门的绩效问题上。绩效管理改革成为拯救公共部门的“良方”,而绩效评估作为绩效管理最有力的武器,成为一项重大的政治活动而受到广泛的研究和运用。为此,西方发达国家把私营部门的一些管理方法与经验运用到政府公共部门中,普遍采取了以公共责任和顾客至上为理念、以谋求提高效率与服务质量、改善公众对政府公共部门的信任为目的的政府绩效评估措施。经过三十多年的发展,公共部门绩效评估已经成为当代公共管理学的重要课题之一,成为当今世界各国政府行政改革的大势所趋。

对于发展中的中国政府来说,深入研究公共部门绩效评估,探讨其在我国的发展,具有重要的意义。公共部门绩效评估不仅是提高行政管理效率的基本途径,同时也是推行行政责任制度的重要环节。党的十六大明确提出,我国行政管理体制改革的目标是建立“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的行政管理体制。这个行政管理体制的建立有赖于绩效管理和评估机制的建立和完善。

本教材由对外经济贸易大学公共管理学院行政管理学系张旭霞负责全书的编排、撰写和统稿。教材以对外经济贸易大学远程学院的《公共部门绩效评估》课件光盘为蓝本。主要内容与课件保持一致,在课件的基础上作出了补充和完善。全书共分六章,包括:公共部门绩效评估概论;西方发达国家公共部门绩效评估的实践;公共部门绩效评估的体系建构;公共部门绩效评估的模



式选择和实施程序；公共部门绩效评估的方法运用和心理调控；中国公共部门绩效评估的实践。

由于本教材属于对外经济贸易大学远程教育系列教材，因此具有较强的针对性。每章开篇介绍了学习目标、重点难点提示，起到导读的作用。每章正文之后附有本章小结、重要概念、资料链接、同步测练与解析。全书最后附有三套综合测练与解析。希望学习者能够充分利用同步测练和综合测练中的习题。

本教材参阅了大量相关的资料，书后一一列出，在此致以万分感谢。因本人水平有限，疏漏之处难免，恳请读者提供宝贵的意见。

张旭霞

2007年9月



目 录

第一章 公共部门绩效评估概论	1
第一节 公共部门绩效评估的历史发展	2
第二节 基本概念和类型划分	7
第三节 公共部门绩效评估的价值取向和意义	21
同步测练与解析	35
第二章 西方发达国家公共部门绩效评估的实践	39
第一节 西方发达国家公共部门绩效评估的实践	40
第二节 西方发达国家公共部门绩效评估的评价	51
第三节 西方发达国家公共部门绩效评估对中国的借鉴意义	60
同步测练与解析	76
第三章 公共部门绩效评估的体系建构	81
第一节 公共部门绩效评估体系的要素	82
第二节 公共部门绩效评估指标体系的建构	89
第三节 公共部门绩效评估的指标体系	108
同步测练与解析	124
第四章 公共部门绩效评估的模式选择和实施程序	129
第一节 公共部门绩效评估的模式选择	130
第二节 公共部门绩效评估的实施程序	132
同步测练与解析	153
第五章 公共部门绩效评估中的方法运用和心理调控	157
第一节 公共部门绩效评估中的方法运用	158
第二节 公共部门绩效评估中各参与方的心理反应及调控手段	164
同步测练与解析	185



第六章 中国公共部门绩效评估的实践	189
第一节 中国公共部门绩效评估的现状.....	190
第二节 中国公共部门绩效评估的改进策略.....	203
同步测练与解析.....	218
综合测练与解析	223
综合测练与解析（一）	223
综合测练与解析（二）	227
综合测练与解析（三）	231
参考文献	235

Contents

Chapter 1 Performance Evaluation in Public Sector Outline	1
1.1 History of Performance Evaluation in Public Sector	2
1.2 Basic Conceptions & Types	7
1.3 Value Tropism & Signification of Performance Evaluation in Public Sector	21
Exercises & Answers	35
 Chapter 2 Practice of Performance Evaluation in Public Sector of Western Developed Countries	 39
1.1 Practice of Performance Evaluation in Public Sector of Western Developed Countries	40
1.2 Estimation of Performance Evaluation in Public Sector of Western Developed Countries	51
1.3 References of Performance Evaluation in Public Sector of Western Developed Countries	60
Exercises & Answers	76
 Chapter 3 System Construction of Performance Evaluation in Public Sector	 81
1.1 Systematic Elements of Performance Evaluation in Public Sector	82
1.2 Construction of Index System of Performance Evaluation in Public Sector	89
1.3 Index System of Performance Evaluation in Public Sector	108
Exercises & Answers	124



Chapter 4 Modes & Procedure of Performance Evaluation in Public Sector	129
1.1 Modes of Performance Evaluation in Public Sector	130
1.2 Procedure of Performance Evaluation in Public Sector	132
Exercises & Answers	153
Chapter 5 Methods & Psychology Control of Performance Evaluation in Public Sector	157
1.1 Methods of Performance Evaluation in Public Sector	158
1.2 Psychology Responses of Participants & Control Means of Performance Evaluation in Public Sector	164
Exercises & Answers	185
Chapter 6 Practice of Performance Evaluation in Public Sector of China	189
1.1 Actuality of Performance Evaluation in Public Sector of China	190
1.2 Improvement Strategy of Performance Evaluation in Public Sector of China	203
Exercises & Answers	218
Comprehensive Tests & Analysis	223
Comprehensive Tests & Answers I	223
Comprehensive Tests & Answers II	227
Comprehensive Tests & Answers III	231
References	235



第一章

CHAPTER ONE

公共部门绩效评估概论

学习目标

通过本章学习，掌握公共部门绩效评估历史发展的影响因素、公共部门绩效评估的类型划分、公共部门绩效评估的意义，理解基本概念以及几个相关概念之间的区别，了解公共部门绩效评估的历史发展阶段。

重点难点提示

- 公共部门绩效评估历史发展的影响因素
- 绩效和效率的区别和联系
- 政府绩效的三个维度
- 公共部门绩效评估的类型划分
- 公共部门绩效评估的价值取向对公共部门绩效评估的影响和制约作用
- 公共部门绩效评估的意义

第一节 公共部门绩效评估的历史发展

公共部门绩效评估的理论和实践研究在西方开始于二战前后，盛行于 20 世纪七八十年代的英美等国，并在 90 年代得到较全面的发展。在工商企业管理中，绩效管理制度可以追溯到 20 世纪初期泰勒在《科学管理原理》中的时间研究、动作研究与差异工资制。法约尔在《工业管理与一般管理》中以更宏观的研究把这种绩效管理从工商企业中推广到各种人类组织中。从此，绩效管理的理论与方法成为适用于包括经济、行政、军事和宗教组织在内的一般的管理理论与方法。但绩效评估与绩效管理真正运用到政府管理中来，则是始于 20 世纪 50 年代美国的绩效预算制度。70 年代以来西方发达国家普遍开展的“新公共管理运动”使绩效评估在政府管理中得到了广泛应用。

一、公共部门绩效评估的历史发展阶段

（一）开始阶段

有关公共部门绩效评估的学术界研究开始于二战期间。学者克莱伦斯·雷德和赫伯特·西蒙出版的《市政工作衡量：行政管理评估标准的调查》，标志着政府绩效评估研究的开端。1973 年，尼克松政府颁布了《联邦政府生产率测定方案》，使公共部门绩效评估得以系统化和规范化发展。1976 年，美国科罗拉多州通过了第一个《日落法》，规定立法机关要定期审查各机构和方案，以消除或改造重叠的机构和效率低下的方案。到 1981 年，美国已经有 36 个州通过该项法律，政府绩效评估走上了法制化的轨道。

（二）全面推行阶段

20 世纪 80 年代，西方国家开始全面推行政府绩效评估。传统官僚制衍生的众多问题，如机构臃肿、效率低下、浪费严重等使政府面临着严重的管理危机和公众信任危机。与此同时，理论界呼吁减少政府干预，采用管理私营部门的管理哲学及管理方法，用企业家精神来重塑政府。

全面推行阶段的典型代表是英国。英国从 20 世纪 60 年代开始对公共部门生产力进行测定，到 80 年代在中央各部门进行了持续数年的大规模的“雷纳评审”。1979 年，撒切尔政府开展了著名的“雷纳评审”，这是一种以解决问题为导向的经验式调查，调查起点是人们已经了解的东西而不是不了解的东西。到了 20 世纪 80 年代，在“雷纳评审”的基础上建立起了较为完善的绩效评估机制，广泛运用于中央、地方各层级的政府部门和其他公共部门，比如学校、医院等公共部门。1980 年，英国环境大臣赫尔在环境事务部建立了“部长管理信息系统”，它以目标进行资源配置和调整、绩效评估、全面信息反馈等，体现了目标责任制度。1982 年，英国财政部颁发了《财务管理新方案》，要求政府各

部门树立绩效意识,把经济、效率、效益分化为大量绩效指标,标志着公共部门绩效评估的正式推行。1983年英国卫生与社会保障部提出了较为系统的绩效评估方案,设立了140个绩效指标,应用于卫生管理部门和卫生服务系统的绩效评估。负责监督绩效评估实施的中央财政部,在1989年的一份报告中指出,在34个中央部门中已有26个建立了较满意的绩效评估机制,政府各部门拟出的绩效评估指标也不断翻新,1989年总数已经达到了2327个。

(三) 鼎盛阶段

20世纪90年代,公共部门绩效评估在西方各国达到鼎盛时期。1993年,美国政府成立全国绩效审查委员会,目标在于降低政府开支、提高办事效率,并公布《从繁文缛节到以结果为本——创造一个动作更好花费更少的政府》的报告。随后公布的《政府绩效与结果法案》是政府绩效评估达到高潮的标志。它要求将绩效评估制度在联邦政府层级制度化,要求联邦机构制定如何为美国人民提供高质量产品和服务的战略规划和绩效评估制度,所有的联邦机构发展和使用绩效评估技术并向公众报告自己的绩效状况。绩效评估的侧重点是公共服务的质量和效益。

根据亚太经合组织的统计,20世纪90年代以来,除美英以外,加拿大、丹麦、芬兰、挪威、德国、法国、新西兰、荷兰、澳大利亚等国都广泛开展绩效评估。基于此,西方学者甚至提出了“评估国”的概念。

二、公共部门绩效评估历史发展的影响因素

公共部门绩效评估从20世纪80年代以来受到了极大的重视和青睐。这是因为传统的官僚政治体制不注重效果,使得政府面临着严重的财政危机、管理危机和公众信任危机。与此同时,理论界出现了新右派体系,实践中的“新公共管理运动”相信市场力量,力主减少政府干预,用企业家精神重塑政府,采用管理私营部门的管理哲学及管理方法,并认为这是改革的捷径。政府绩效评估就是在这种背景下被引入的,它的推广和深入是上述因素的客观要求和必然结果。

公共部门绩效评估的历史发展受多种因素的影响,主要可以归纳为以下四个方面:

(一) 社会科学的发展、新的管理理念的出现为公共部门绩效评估奠定了发展的基础

二战后,政治学、经济学、社会学、管理学等社会科学的理论和研究取得了突出的进展,新的数理统计方法开始出现,计算机技术有了显著进展,为公共部门绩效评估理论和方法的产生和发展奠定了基础。尤其是政策科学和发展经济学的创立,对公共部门绩效评估的发展起到了重要的作用。诞生于二战后的政策科学,以政府公共政策及其过程为研究对象。绩效评估项目正是公共政策的具体化,政策科学从系统和宏观的角度促进了其评估理论和方法的产生与发展。创立于战后的发展经济学,则提出市场机制、理性选择、资源



的合理配置、国家间的平等关系等因素在经济发展中的作用，强调经济的持续发展需要保持宏观和微观经济领域的协调统一。这些理论都对发展公共部门绩效评估的理论与方法起到了积极的作用。

公共管理理论的发展为绩效评估在西方发达国家政府管理中的孕育和产生奠定了理论基础。西方公共行政学自 19 世纪末到 20 世纪 60 年代着重研究的是行政组织的内部取向、机构组成、活动程序、行政原则和官僚体制，追求行政效率是这个时期公共行政理论与实践的最高目标。由于忽视了公共行政所应负担的广泛的社会责任，其结果是在经济获得前所未有的发展的同时，普遍存在着失业、贫穷、疾病、无知和绝望，导致了各种社会危机，构成了对现有政治制度的根本威胁。社会科学，尤其是政策科学和公共行政学集合在一起，以塔尔科特·帕森斯、卡斯特、罗森茨韦克、高斯、雷格斯等为代表，从整个公共行政活动及其与环境的相互作用中，寻求公共行政的解决途径和公共行政内部各个部分之间的关系，强调公共行政的权变观念与生态观念，谋求公共行政与其环境之间及公共行政内部各部分之间动态的、具体的一致性，以保证公共行政的高效能、高效率。

20 世纪 60 年代后期，以弗雷德里克森为代表的“新公共行政学”发展了社会公平理论，认为公共行政的核心价值是社会公平，主张将“效率至上”转为“公平至上”；强调公共行政变革的终极目标是建立民主行政模型；强调公共行政的顾客导向，将顾客的需求作为政府公共部门存在、发展的前提和政府公共部门组织设计方案应遵循的目标。新公共行政学扩大了公共行政学研究的视野，对西方发达国家政府改革实践产生了广泛的影响，尤其是顾客导向的理论观点奠定了绩效评估的理论基础。

20 世纪 70 年代兴起的政策科学，以普雷斯曼和韦达夫斯基为主要代表，谋求政策科学、政策分析与公共行政相结合，将研究问题的焦点由组织，特别是由结构与过程转移到公共项目及其所产生的结果上。这样，就使绩效管理问题成为公共行政关注的焦点问题。同时，政策执行研究是以政治学、社会学、经济学和心理学等学科为基础所进行的跨学科研究，导致多元的综合研究方式的出现。这种方式强调运用各学科理论与方法来解决政府管理中实际存在的问题，为公共管理的研究与发展提供了新的方法。例如，戴维·奥斯本、特德·盖布勒主张把企业或私营部门经营的一些成功的管理方法移植到政府公共部门中来，主张政府应像企业那样引入竞争机制、树立顾客意识、视服务对象为上帝，从而形成了企业家政府理论。胡德从现代经济学和私营管理理论与方法中吸取要素，提出了政府管理应以市场或顾客为导向、实行绩效管理、提高服务质量和有效性，以及界定政府绩效目标、测量与评估政府绩效。新公共管理理论由此得到了长足发展。

新公共管理认为私营部门的管理方法与公共部门的管理方法有相似之处，可以广泛运用于公共部门。主张引进私营部门的管理哲学、模式、原则和技术方法来精简机构、裁减人员，推行目标管理、绩效管理和全面质量管理等，以此来重塑政府形象；利用社会和市场力量实现公共服务社会化，在公共服务中引入强制性竞争投标机制，签订绩效合同、推