



【公共生产力丛书】 朱春奎◇主编

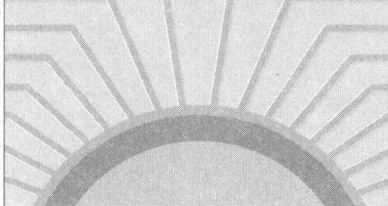
公共部门绩效评估 方法与应用



朱春奎 等/著



中国财政经济出版社



【公共生产力丛书】 朱春奎◇主编

公共部门绩效评估 方法与应用

朱春奎 等/著



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门绩效评估：方法与应用 / 朱春奎等著. —北京：中国财政经济出版社，2007.10

(公共生产力丛书)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0048 - 4

I. 公… II. 朱… III. 国家行政机关 - 行政管理 - 研究
IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007). 第 100973 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100036

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 21.25 印张 288 000 字

2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月北京第 1 次印刷

定价：50.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0048 - 4/F·0041

(图书出现印装问题，本社负责调换)

朱春奎

1970年生于河南温县。现任复旦大学国际关系与公共事务学院副教授，兼任上海市政府采购咨询专家、上海市中青年科技管理人才能力建设促进会副秘书长。

先后获理学学士（河南大学地理系，1991年）、哲学硕士（华东师范大学科学与社会发展研究所，1994年）、管理科学与工程博士（华中科技大学管理学院，2002年）学位。1994年至2002年任教于郑州大学公共管理学院。2002年进入复旦大学公共管理博士后流动站从事研究工作。2004年6月出站后任教于复旦大学国际关系与公共事务学院。

发表著作（含主编或参编）《自主创新与创新型城市》、《创新与财富》、《变革中的中国公共政策》等十三部；在国内外学术刊物上发表学术论文六十余篇。主持或参与完成省部级和国家级科研项目二十余项，研究成果多次获得省部级科技奖励。曾被评为河南省优秀中青年骨干教师（1998年）、河南省优秀青年教师（1999年）、复旦大学优秀博士后（2006年）。

序 —

绩效评估是公共管理研究的重点之一，也是难点所在。绩效评估虽然是新近出现的，但其起源可以追溯到 20 世纪初期。在这方面，美国的历史最为悠久，发展得也最为充分。1928 年，美国市政标准委员会成立，探讨政府服务效率的评价标准，成为政府绩效测量的发起人。10 年后，克莱伦斯·里德利和赫伯特·西蒙所著的《市政工作测量：行政管理评估标准的调查》一书出版，标志着绩效评估学术研究的开始。根据绩效评估内容的重点不同，这一实践可大致划分为两个阶段：第一个阶段是 20 世纪 50 年代至 80 年代的效率评估阶段，这时评估的焦点是产出，主要关注投入、产出与效率信息的收集与评价，主要采取的评估形式是项目评价；第二个阶段是 20 世纪 80 年代至今的结果评估阶段，这时评估的焦点是结果，主要关注产出、结果与顾客满意指标的设立和测量，主要采取的评估形式是绩效测量。

20 世纪 90 年代以来，在西方新公共管理运动的推动下，绩效评估逐渐成为我国公共管理领域的热门话题。当前，中国的政府绩效评估仍然处于起步阶段。朱春奎等人完成的《公共部门绩效评估：方法与应用》一书是这一领域里的一个令人高兴的成果。该书在讨论了公共部门绩效评估的基本要义的基础上，对平衡计分卡应用于公安部门 and 社区卫生服务中心绩效评估进行了可行性研究，从反应性的视角对上海市嘉定区卫生系统绩效评估进行了实证研究，系统探讨了基于 DEA 和多指标综合的评价方法，并将其应用于医学研究所绩效评估。本书值得肯定的创新之处主要表现在：

(1) 以上海市浦东公安分局为例，将平衡计分卡引入公安派出

所的绩效评估中，分析了公安派出所的使命与战略目标，对理论推导出的平衡计分卡四个维度绩效衡量指标，通过问卷调查进行了描述性统计分析、因子分析、方差分析，将平衡计分卡四个维度的绩效衡量指标归纳为快速反应和安全防范、群众满意度、治安管理、预算执行、内部管理与公共关系、提高业务工作质量、工作氛围与民警培训等七个因子，形成了实施平衡计分卡的战略地图和实施模型，提出了公安派出所实施平衡计分卡的对策建议。

(2) 将平衡计分卡引入社区卫生服务中心绩效评估中，分析了社区卫生服务中心的使命与战略目标，对理论推导出的平衡计分卡四个维度绩效衡量指标，以上海市闸北区5个社区卫生服务中心为调查对象，通过问卷调查进行了描述性统计分析、因子分析、方差分析，将社区卫生服务中心平衡计分卡四个维度的绩效衡量指标归纳为居民满意度、医疗服务数量和质量、就医环境舒适与隐私保密、居民自主与社会支持、医患关系、居民卫生服务利用率、内部监管与外部合作、卫生资源利用与拓展、制度建设和执行、经济发展能力、经济补偿能力、人才培养和奖励制度、软硬件配套等13项因子，制定了实施平衡计分卡的战略地图，提出了社区卫生服务中心实施平衡计分卡的步骤与相关建议。

(3) 依据WHO提供的卫生系统反应性理论和测算方法，以上海市嘉定区为例，利用卫生系统反应性关键知情人和家庭调查问卷对样本点进行了实地调查。测算出嘉定区卫生系统反应性水平指数和分布指数，对反应性进行模糊综合评价，利用调查结果分析了反应性存在的主要问题和影响因素，提出了宏观与微观的改善措施，为卫生决策者及卫生服务提供者提供科学的决策依据。

(4) 在文献回顾与理论探讨的基础上，针对医学研究所的特点，构建了医学研究所研究室科研绩效评价指标体系，并建立了研究室投入产出效率评估的DEA分析模型，并进行实际评价。结果表明，医学研究所科研绩效评价指标体系的指标设置是科学合理的，符合医学研究所的实际，指标权重赋值协调性较好。基于DEA模型的医学研究所投入产出效率评估，能根据研究室的产出效益作出评价，并为研究所资源配置的合理性、资源利用的有效程

度分析提供依据。

公共部门绩效评估是一个遍及全球公共管理学界的热门话题，关于公共部门绩效评估的研究是不可能一劳永逸的。朱春奎副教授是我指导的第一位公共管理博士后，我很高兴地看到他所带领的研究团队为高校教师、学生以及实践操作者提供了一本具有教材性质的评估方法专著。相关教师可以借助本书向那些需要参与评估实务的学生传授平衡计分卡、卫生系统反应性、多指标综合与数据包络分析等方面的评估技术。同时，该书也为实践操作者探讨更为科学的评估技术与工具提供了借鉴。

该书是 MPA 学员季益峰、陈琦、方云芬、俞锡成在朱春奎副教授指导下完成的硕士论文，并由朱春奎最后修改而成的。朱春奎是一位非常勤奋并多产的研究者，公共管理学界已经开始感受到他的研究成果的影响。这是同他本人的努力、执著和灵性分不开的。我很高兴看到他留校后在研究和教学上取得的成果。

四位同学的硕士论文有的已经在他们的工作实际中得以运用，并产生了积极的效果。其中，季益峰同学的硕士论文被评为全国 MPA 优秀论文。MPA 学员通过公共管理理论的学习，掌握了先进的管理理念与工具，并将其应用于工作实践，完成了创新性成果，服务于公共部门绩效的提升。这就体现了 MPA 教育“顶天立地”的教学理念。

最后，向这项复旦 MPA 教育的成果正式出版表示祝贺，并期待着朱春奎在学术上不断有所建树，也期待着四位 MPA 学员在工作中不断进步。

竺乾威

2007 年 6 月

序 二

近年来，公共部门绩效问题引起了研究者的广泛兴趣，也日益受到各级政府及其官员的高度重视。但是，究竟应该如何设计一套关于公共部门绩效的评估体系，却存有诸多歧义。朱春奎博士等经过多年的研究，写就了《公共部门绩效评估：方法与应用》一书，对几个具体部门的绩效评估问题进行了分析，应该说是非常富有创造性的。应作者之邀，作个简短的序。因本人在此领域没有专门的研究，不敢对本书的内容和观点说三道四，但拜读了本书初稿之后，也似乎有了一些粗略的想法。

我本人认为，要制定出科学合理的公共部门的绩效评估体系，必须首先遵循一些基本原则。偏离了这些基本原则，即使我们也能制定出一系列指标体系，但是于公共部门的建设与发展并无裨益。我想，这些原则大致如下：

（一）公共部门绩效必须以其职能为基础

所谓公共部门之绩效，即是公共部门的业绩与成效，是其存在及活动过程之中通过发挥其功能和作用而取得的成果。在这里，一个必然的逻辑是：业绩和成效是建立在其准确的职能基础之上的。就是说，只有在解决了公共部门是什么、应该干什么以及不能干什么的基础上，才能谈得上其绩效问题。尤其是，所谓公共部门，传统上主要是指政府，而政府的职能问题，从来就是一个值得讨论的问题。

在人类的政治文明进程中，有关政府角色和职能的问题一直是思想家们讨论的热点。根据传统，在关于政府角色和职能的问题上，一般有如下三点共识：一是政府是社会公共权力的主体，以履

行公共事务的管理为其基本职能。而所谓公共事务，本质上是指社会个人不能管、不愿管、管不好的那些事务；与此相适应，过多地增加政府的职能，将会使政府的权力过度扩张，从而使人民的权利受到侵犯。二是政府执掌的是一种受托的权力，其职能的范围及其行使受到委托人即人民的制约。三是一个好的政府应该以维系社会公平和正义、促进社会的善业和人民的道德发展为其基本职责。

从这样的角度看问题，尽管我们近年来的一些研究注意到了政府的绩效问题，并且也制定了一些关于政府绩效的指标体系，但是很显然对于上述的原则关注不够。其根本的原因，就是没有从政府职能的角度来研究政府的绩效问题。长期以来，我们一直有一种“政府万能”的理论和实践传统，尽管由于市场经济体制的改革提出了政府职能转变的问题，但是在理论和实践上至今没有能够解决政府的性质及其职能的根本问题，特别是没有能够从人民的权利角度来规范政府的职能范围。乃至到目前为止，政府依然有一种“无所不管”、“无所不能”的思惟惯性和行为惯性。

但是，另一方面，恰恰是有一些传统上公认的是政府职能和责任的领域，我们的政府又并没有引起高度重视，因而没有能够引入政府绩效的范围。比如说，社会公平和正义的问题、社会秩序和道德风尚问题等。由此，我们不可回避这样的严峻现实：在 GDP 逐年增长的情况下，社会秩序、社会治安、两极分化、人伦关系、道德风尚，诸如此类的状况却每况愈下，然而这似乎并没有影响到当地政府及其官员的政绩。

（二）公共部门绩效的评价权在于人民

可以看到的是，本书探讨了公共部门绩效评估的方法问题，但是没有涉及是谁能够使用这个方法、又是谁来进行评估的问题。当然，这个问题不是本书的所及范围。

归根到底，一个公共部门如政府是否有绩效、到底有多大的绩效，其最有发言权或评价权的只能是它的“顾客”，即人民。古希腊思想家亚里士多德就曾说过，对一桌菜肴好坏的评价权应该在于食客而不是厨师，对一座房屋好坏的评价权在于住户而不是建筑师。这个道理也应该成为我们今天对于公共部门绩效评估的一个基

本原则。诚然,不同层次、不同地方的公共部门应该具有关于其绩效的不同要求,但是,对于任何公共部门的绩效都应该遵循这样的评价原则,那就是:公共部门的作为和效果是否得到了最大多数人民的认可和赞同。通过人民群众对于公共部门绩效的认可和赞同的评价机制,既可以非常直接地将公共部门的行为规范在良好的宗旨范围之内,也可以非常客观地对公共部门的绩效作出公正合理的评价。

(三) 充分重视公共部门绩效中的成本问题

绩效始终与成本相联系,离开了成本谈绩效,这是毫无意义的。在关于公共部门绩效的评价中,既要算“政治账”,也要算“经济账”。在这个意义上就是说,纵然一个公共部门干出了许许多多的光辉业绩,但是如果其花费了很大的成本或代价的话,也不能视为其有良好的绩效。

仍以作为规范意义上的公共部门的政府说事。传统的政府管理与企业管理具有重要的差别,尤其是:企业管理以盈利作为其行为的宗旨,而政府管理不能以是否盈利作为其行为或是其制定政策的依据。人们不能想象一个企业家的投资行为不是出于盈利的目的,同样,也不能想象政府的警察部门在勘查了一个刑事现场以后向当事人开出一个价目单的行为。

尽管现代政府管理并没有改变其公共管理的性质,依然以其非营利性政策目标为其行为的依据,但是,现代政府管理也越来越注重其管理的成本问题。在一些基本观念上,过去有所谓“管得最少的政府是最好的政府”以及“最小的政府是最好的政府”的说法,现在似乎又有了关于“用钱最少的政府是最好的政府”的理念。

当然,政府绩效与成本的问题本身是一个非常复杂的概念。比如说,仅就绩效而言,究竟哪些方面的绩效才体现为一个政府或一届政府的执政之业绩,或者是哪些成果和效率能够反映这个时期或那个时期政府的绩效,这本身是需要主观设定的。通常来说,人均GDP的增长、公民政治权利与社会权利的实现程度、治安状况与犯罪率、社会福利指数等,都可以被视为政府及其官员的政绩范畴。

而执政的成本主要是指政府在一定时期执政所投入的人力和财力之总和。

需要说明的是，有的时候一定的执政主体在投入了一定的人力和财力以后，其“产出”的效率在短时间内不一定能够被认定。如在公共教育方面的投入，根据所谓“十年树木、百年树人”的说法，就很难对此作出关于效益的评估。再如，一个地方的犯罪率的提高或者降低，可能是多少年以来的某些社会环境和政策环境所导致的结果，一是说与当时的政府有关，二是也很难说就与警察部门的作为有关。诸如此类，绩效的评估体现出非常复杂的状况。在其他许多方面，无论是正面的效率还是负面的效率，都存在着这样的问题。这给评估一定时期公共部门的绩效无疑带来了一定的难度。

桑玉成

2007年6月

目 录

第 1 章 公共部门绩效评估概述	(1)
1.1 公共部门与绩效评估：概念界定与基本要义	(1)
1.2 绩效评估：实现绩效预算的关键手段与中心环节	(13)
1.3 绩效评估与管理：公共管理研究的核心内容	(18)
第 2 章 基于平衡计分卡的公安部门绩效评估研究	(26)
2.1 本章概述	(26)
2.2 文献综述	(29)
2.3 公安部门平衡计分卡研究设计	(51)
2.4 公安部门平衡计分卡问卷测量与结果	(60)
2.5 公安部门平衡计分卡实施策略	(116)
2.6 总结与展望	(124)
第 3 章 基于平衡计分卡的社区卫生服务中心绩效评估	(127)
3.1 本章概述	(127)
3.2 文献综述	(130)
3.3 社区卫生服务中心平衡计分卡研究和设计	(179)
3.4 社区卫生服务中心平衡计分卡问卷测量与结果	(193)
3.5 社区卫生服务中心平衡计分卡实施策略	(221)
3.6 总结与展望	(226)
第 4 章 基于反应性的卫生系统绩效评估	(229)
4.1 本章概述	(229)

4.2	卫生系统反应性知情人调查分析	(240)
4.3	卫生系统反应性服务对象调查分析	(253)
4.4	卫生系统反应性问题及影响因素分析	(270)
4.5	增进卫生系统反应性的对策建议	(278)
第5章 基于多指标综合和 DEA 的医学研究所绩效评估		(284)
5.1	本章概述	(284)
5.2	文献综述	(286)
5.3	医学研究所科研绩效评价指标体系设计	(293)
5.4	基于 DEA 模型和多指标综合评价方法	(304)
5.5	医学研究所绩效评估实证研究	(308)
5.6	总结与展望	(312)
参考文献		(314)
致 谢		(324)

第1章

公共部门绩效评估概述

公共部门绩效评估概述

1.1

公共部门与绩效评估： 概念界定与基本要义

1.1.1 公共部门

公共部门是相对于私人部门而言的。公共部门的核心特征是强调社会利益重于个体利益，社会效益重于经济效益，因此，其决策往往是从公众利益出发，而不像私人部门那样直接追求利润的最大化。然而在市场经济中，公共部门的行动并不是以自身为中心，而是与私人部门一起维护市场的稳定和资源配置的效率，是与私人部门分工不同的整个社会资源配置系统的一个组成部门。市场经济中的公共部门作为规则的制定者，并没有能够凌驾于私人部门之上的特权——其凭借所掌握的货币，而不是暴力权力，与私人部门一起参与市场的竞争和资源的分配；其同样是价格的接收者，而不能超越市场，成为价格的决定者；其同样必须接受立法机关制定的法律框架的约束。公共部门是公共经济活动的重要经济主体，它包括政府、公共企业、非营利性经济组织（例如

基金会等)、国际组织、民间社会团体等。其中,政府是公共部门的最主要成员。

(1) 政府。政府组织的目的与使命,在于对居住在某一社会中的个人活动进行管理,提供基本服务,并为此类服务提供资金。政府主要依靠税收取得收入,政府向全社会提供的服务,应该主要是免费或部分免费的。人们通常认为,“政府”就是“政权组织”,或者只将各级行政机关视为是“政府”。这是狭义的“政府”,而广义的“政府”除了行政机关之外,还包括立法机关和司法机关。

(2) 公共企业。公共企业一般是指政府拥有的以提供公共服务为宗旨的企业,但也包括以提供公共服务为宗旨的那部分非国有企业。它们主要以销售收入作为活动的资金来源,也可能获得政府的补贴,以与私人企业平等的身份参与市场竞争。发达市场经济国家的公共企业基本上不以盈利为主要目的,而提供一些具有自然垄断特征的业务,如供水、供气、供电、公共交通等。公共企业与国有企业是有着密切联系但又不完全等同的概念。如果国有企业的活动宗旨是为社会提供公共服务,它就是公共企业;反之,如果国有企业不是以公共服务为存在宗旨,而是追求直接的市场盈利,它就不是公共企业。

(3) 非营利性组织。非营利性组织是不以盈利为目的的组织,是营利组织、政府组织之外的公益组织,是以执行公共事务为目的而成立的组织。与非营利性组织联系在一起的,有各种基金会、慈善组织、学会、协会、研究会等。它们提供的服务包括社会福利、教育培训、医疗保健、救灾赈灾、宗教等。在历史上,非营利性组织特别是各种基金会主要是靠少数富豪家族捐款而建立起来的,例如洛克菲勒基金会、福特基金会等。这种状况现在已经发生了变化,美国许多基金会的资金来源已主要依靠一般的个人捐助。

(4) 国际组织。联合国、世界银行、国际货币基金组织、亚洲开发银行、世界卫生组织等跨国界的组织,它们所从事的许多活动都带有公共性,但它们的活动不属于政府活动。它们的资金来源主

要是各成员单位共同筹集的。

公共部门中的各种组织的作用是相互补充的，特别是政府之外的组织在帮助政府提供公共服务上发挥了重要的作用。在中国，这种作用随着经济的进一步发展、社会公众收入的进一步提高，进一步得到增强。

1.1.2 绩效与绩效评估

绩效是一个多维建构，观察和测量的角度不同，其结果也会不同。从管理学的角度看，绩效是组织期望的结果，是组织为实现其目标而展现在不同层面上的有效输出，它包括个人绩效和组织绩效两个方面。组织绩效是建立在个人绩效实现的基础上，但个人绩效的实现并不一定能保证组织是有绩效的。如果组织的绩效按一定的逻辑关系被层层分解到每一个工作岗位以及每一个人的时候，只要每一个人都达到了组织的要求，组织的绩效就实现了。但是，组织战略的失误可能造成个人绩效目标实现而组织却失败的后果。

从经济学的角度看，绩效是员工对组织的承诺。一个人进入组织，必须对组织所要求的绩效作出承诺，这是进入组织的前提条件。从经济学的角度看，绩效与薪酬是员工和组织之间的对等承诺关系，绩效是员工对组织的承诺，而薪酬是组织对员工所作出的承诺。当员工完成了他对组织的承诺的时候，组织就实现其对员工的承诺。这种对等承诺关系的本质，体现了等价交换的原则，而等价交换的原则是市场经济的基本运行规则。由此可见，我们对绩效的管理有着深刻的经济学要求。

从社会学的角度看，绩效意味着每一个社会成员按照社会分工所确定的角色承担他的那一份职责。他的生存权利是由其他人的绩效保证的，而他的绩效又保障其他人的生存权利。因此，出色地完成他的绩效是他作为社会一员的义务，他受惠于社会就必须回馈社会。

从以上角度来看，它们都有一个共同点，就是从人员绩效—部门绩效或项目绩效—组织绩效之间的关系层层分解、归总，达到组织绩效的最大化。政府部门的绩效也是如此，可以从三个方面加以

阐释^①。

从微观层面来看，政府绩效就是指政府工作人员的绩效，即工作人员工作业绩、贡献。政府为实现其职能目标，聘请公务员，并根据目标设定公务员应当行使的职责、履行的义务。个人凭借自身的特征、资格、能力、工作态度、环境适应性等相关素质对组织作出贡献，这个贡献的程度便是个人绩效的大小。

从中观层面来看，一方面，政府绩效是指政府各个分支机构履行其职能的效果，政府各分支机构行使政府赋予的相应职责、职能，“生产”公共产品，在这个层面上来说，政府绩效便指这些分支机构执行职能的效果、产生的影响等；另一方面，中观层面的政府绩效也可以看成是政府进行的大型公共项目的绩效，也就是政府投入的人力、物力、财力的过程和效果。部门绩效和项目绩效是相互交错的，有些部门实施多项大型项目，而有些项目可能是多个部门共同合作完成。

从宏观层面来看，政府绩效是指整个公共部门的绩效。宏观意义上的政府绩效，便是所有公共部门履行其维护政治的民主与稳定、经济的健康与快速发展、人们生活水平的持续提高、国家安全和秩序的改变、文化的发展和精神文明的提高等方面职能的效果。

1.1.3 公共部门绩效评估系统的设计与实施

公共部门传统上一般偏重的是对个人绩效的衡量，个人绩效的完成好坏是组织绩效完成好坏的基础，因此，不论从方法、技术上，还是在流程设计、指标构建方面都已经形成了一套比较完善的体系。而近年，组织绩效日趋重要，对中观和宏观的政府绩效研究较多，难度较大，需要进一步发展。

绩效指标是关于公共部门与公共项目绩效各方面的客观的、高质量的标志。各种绩效指标都是用于衡量具体的绩效水平的，比如

^① 财政部会计准则委员会：《政府绩效评价与政府会计》，大连出版社 2005 年版，第 59—60 页。