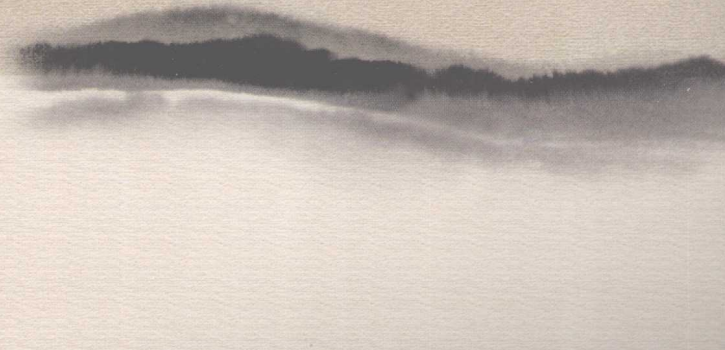


困境与变革： 政府绩效评估发展论纲

王义◎著

政府绩效评估是一个政治互动过程，是一个约束与反约束的利益博弈过程。政府绩效评估的压力并不是来自政府本身，而是社会公众。在不同的社会制度下和同一社会不同的历史时期，政府绩效评估既有共性，也存在着巨大差异。一个国家能不能建立起有效的政府绩效评估体系、制度，通常不是技术层面的问题，而是与政治制度密切相关。



湖南人民出版社

困境与变革： 政府绩效评估发展论纲

王义◎著

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

困境与变革:政府绩效评估发展论纲 / 王义著. —长沙:
湖南人民出版社, 2007.8

ISBN 978-7-5438-4845-0

I. 困... II. 王... III. 国家行政机关-行政管理-评价-研究-中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 086273 号

责任编辑: 钟伦荣
张 凌
装帧设计: 文晓丹

困境与变革:政府绩效评估发展论纲

王 义 著

*

湖南人民出版社出版、发行

网址: <http://www.hnppp.com>

(长沙市营盘东路3号 邮编:410005)

(营销部电话:0731-2226732)

湖南省新华书店经销 长沙市神龙彩色印刷有限公司印刷

2007年8月第1版第1次印刷

开本:730×960 1/16 印张:19

字数:238000

ISBN 978-7-5438-4845-0

定价:38.00 元

序

政府绩效评估与管理是公共管理的前沿课题。2003年10月，刘旭涛教授政府绩效管理专著《政府绩效管理制度、战略与方法》问世，受作者之邀，我为该书作了序。自那时到现在，三年多时间过去了，政府绩效研究越来越被学术界所重视，至2006年底，共有12个政府绩效研究方面课题被国家社会科学和自然科学基金立项，各类学术期刊发表相关论文350多篇，仅2006年一年就有120多篇，是2003年的4倍多，这足以表明政府绩效研究已成为公共管理的热点和新的学术增长点。

学术繁荣缘于不断提升的实践需求。改革政府绩效评估方式，建立符合中国国情的政府绩效评估体系是我国行政改革的重要任务。党的十六以来，随着市场经济体制的逐步确立，我国行政管理体制改革不断深化，政府面临的绩效评估瓶颈越来越突出，政府工作中的各种形式主义和虚报浮夸，劳民伤财的“形象工程”、“政绩工程”等严重损害了政府信誉，“抓紧研究建立科学的政府绩效评估体系和经济社会发展综合评价体系”显得越来越迫切。以科学发展观为指导，按照正确政绩观的内在要求，构建一套科学测量政府活动绩效的制度评价体系就成为广大理论工作者义不容辞的责任和使命。

王义撰写的《困境与变革：政府绩效评估发展论纲》一书在这方面做出了新的探索。该书立足于我国政府绩效评估实践，以绩效评估

的一般原则、规律为评价纬度，以我国政府的绩效管理改革实践为范本，从主体、内容、流程、方法等多个角度对国内政府绩效评估改革取得的实际进展做了比较全面、客观地总结与分析，对构建省、市、县、乡政府绩效评估指标体系模型做了深入探讨。通读书稿后，我感觉该书有以下几个特点：

一是体系科学。政府绩效评估涉及的因素很多，确立科学的研究体系框架是任何一个研究者都必须面对的课题。本书作者从政府绩效评估的内在逻辑关系入手，认为政府绩效评估要解决的问题主要有四个：为什么进行评估，由谁来评估，评估什么，怎样进行评估。分别涉及目的、主体、内容和方法，即价值论、主体论、内容论和方法论四个部分，以此为依据，构建全书总的体系框架。应该说，这一体系安排正确地概括了政府绩效评估构成的基本特点和规律，揭示了政府绩效评估各个组成部分的内在联系，形成了一个比较完整而严密的逻辑体系，为充分展开学术分析奠定了良好基础。

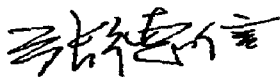
二是注重国际比较。政府绩效评估是一个“舶来品”，研究我国政府绩效评估体系建设，就不能不追溯政府绩效评估的源头——西方发达国家，比照“国际坐标”来观察与思考我国政府绩效评估问题。本书在这方面做出了努力，不仅介绍了英美这两个最负盛名的“评估性国家”政府绩效改革的实际进展情况与主要特点，而且对当代西方发达国家政府绩效评估的最新成果——欧盟绩效评估框架做了详细介绍与客观评述，从而为建立和完善我国政府绩效评估体系提供了有益借鉴。

三是实践价值取向。理论研究的意义在于服务现实，推进实践向前发展。政府绩效评估既是理论问题，更是一门实践和应用性很强的学科，本书的一大特色就是其实践性，作者没有空泛地谈论政府绩效改革问题，而是以实践为依托，结合鲜活的个案来进行学理分析，通过理论与实践的有机结合，使读者既能了解我国政府绩效评估工作的基本概貌，又能对其中存在的问题与根源进行理性思考与判断。基于

此，作者对我国几个有代表性的先进城市的实践经验做了介绍与分析，并就构建具有地方特色的政府绩效评估体系提出了自己的观点，其重要价值就是推进了我国政府绩效评估体系建设的科学化、法制化和制度化。

四是创新性。创新是学术研究永续发展的源泉，作者努力吸收和借鉴理论界的最新学术研究成果，在广泛占有材料的基础上，对政府绩效评估面临的问题进行了深度挖掘，对改革的实践及其理论观点进行了细密的梳理和总结，同时，在方法和内容方面进行了创新性探索。如在方法上引入了交易成本等新的分析工具，在内容上提出了许多有价值的新观点。例如，公共行政范式转化决定了政府绩效评价的发展演变，理解公共行政范式的转变是正确认识政府绩效评价变革的关键；政府绩效评估是一个政府与公民和社会之间的政治互动过程，政府绩效评估进展程度取决于这种互动的广度和深度；必须从应然性和实然性两个视角去把握政府绩效评估的发展演变趋势；等等。所有这些都体现了一个年轻学者直面现实、积极思考、勇于探索的精神与学术品质。

政府绩效评估不仅是公共管理的前沿课题，也是一个世界性难题，同西方发达国家相比，我国政府绩效评估研究不仅起步晚，而且面临的具体环境更为复杂，理论探索的任务更为艰巨。落实科学发展观，建立社会主义和谐社会，要求我们必须加快行政管理体制改革步伐，必须构建具有中国特色的政府绩效评估模式。我希望有更多的年轻学者加入到研究队伍中来，通过大家的辛勤耕耘，使我国政府绩效评估工作和学术研究不断结出新的丰硕果实。



于国家行政学院

2007年7月25日

目 录

前言	(1)
第一章 分析的逻辑起点	(7)
一、对几个关键概念的梳理	(7)
二、研究的基本思路	(16)
三、研究方法	(18)
第二章 政府绩效评估的迷雾	(19)
一、政府绩效评估难，难在何处	(19)
二、政府绩效评估面临的现实困境	(21)
三、矛盾聚焦与扫描	(23)
四、根源透视	(29)
第三章 政府绩效评估主体的多元趋向	(33)
一、测评主体概述	(33)
二、政府自评	(35)
三、外部评估	(36)

四、多元混合测评结构	(42)
第四章 政府绩效评估指标的民生本位	(46)
一、政府绩效评估维度	(46)
二、政府绩效评估的具体效标	(52)
三、政府绩效评估指标体系对比	(54)
四、政府绩效评估指标设置改进	(56)
五、构建省、市、县、乡政府绩效评估指标体系	(58)
第五章 政府绩效评估方法的新进展	(71)
一、关注定量方法	(71)
二、绩效标杆	(78)
三、平衡记分卡	(81)
第六章 政府绩效评估流程	(91)
一、政府绩效评估流程概述	(91)
二、政府绩效评估流程分析	(92)
三、政府绩效评估流程的完善	(97)
四、需要注意的几个问题	(99)
第七章 公务员绩效评估的改革与探索	(103)
一、公务员绩效考核为什么绩效难彰	(103)
二、改革与探索	(110)
三、学术界的呼声	(112)
四、《公务员法》对绩效考核的发展	(115)
第八章 从目标管理走向绩效管理	(117)

一、“政绩工程”透视	(117)
二、目标管理	(123)
三、向绩效管理迈进	(127)
四、绩效管理模式的实践观察	(129)
第九章 西方发达国家政府绩效评估	(137)
一、英国政府绩效评估改革	(138)
二、美国政府绩效评估实践	(153)
三、欧盟通用评估框架	(163)
四、对我国的几点启示	(171)
第十章 影响政府绩效评估的内外生态分析	(178)
一、政府绩效评估内生性障碍	(178)
二、政府绩效评估的外部性障碍	(183)
三、公共选择学派的观点	(186)
四、交易成本理论视阈下的思考	(189)
第十一章 全面推进我国政府绩效评估的战略举措	(196)
一、坚持正确的价值导向	(196)
二、打造 E—政府	(199)
三、突破绩效预算的瓶颈	(219)
第十二章 政府绩效评估的未来发展趋势	(237)
一、历史回顾	(237)
二、基本结论	(239)
三、发展趋势展望	(242)

材料一	南京地税在绩效管理方面的探索和实践	(247)
材料二	× × 市目标管理绩效考核体系	(261)
材料三	美国俄勒冈州标杆管理	(266)
材料四	美国 1993 年政府绩效结果法	(272)
参考文献		(286)
后 记		(290)

前 言

从公共行政发展的历史看，政府绩效评估是 20 世纪 70 年代末西方新公共管理运动的产物，是在传统行政效率评价基础上演进而来的。政府绩效评估要解决的问题有四：为什么进行评估，由谁来评估，评估什么，怎样进行评估，分别涉及目的、主体、内容和方法技术，即价值论、主体论、内容论和方法论四个相互联系的板块。政府绩效评估是一个世界性的难题，无论是发达国家，还是发展中国家都面临着科学评估政府绩效问题。导致这种局面出现的原因非常复杂，既有主观因素，也有客观原因。即便如此，人们对政府绩效评估的热情始终未减，投入了大量的人力、物力、财力研究政府绩效评估，并付诸实践。公共行政百年历史，可以说是一部评估的历史，所不同的只是各个时期的侧重点有所差异而已。在公共行政早期，政府追求效率，关注投入与产出比，形成了效率中心主义。20 世纪 70 年代以后，绩效管理成为政府改革追求的目标。原因在于政府外在环境与内在结构都发生了巨大变化，绩效途径取代效率途径成为必然^①：我们看到，二战以后政府规模扩张与日俱增，韦伯所描述的官僚制组织逐渐成长为“超级巨人”，触角伸到了社会生活的每一个角落。福利国家制度的推行，加之政府自我扩张及牟利的冲动使政府规模越来越大，公共开支

^① 这是刘旭涛在《政府绩效管理：制度、战略与方法》一书中提出的重要观点。



以惊人的速度上升，社会公众对政府日益增长的财政赤字及其效率低下、官僚主义盛行、腐败滋生越来越不满，形成了严格测评政府绩效的社会推动力。另一方面，传统官僚制模式下的政府所具有的僵化、封闭、等级化以及非人格化，导致政府无法快速有效应对社会公众的需求。进行公共行政改革，建立一套新的政府工作结果评价体系就成为题中应有之义。正是在这样的时代背景下，新公共管理运动于 20 世纪 70 年代后兴起，英国、美国、澳大利亚、新西兰、法国等西方发达国家都卷入其中。以结果为导向，体现顾客价值和公共责任的政府绩效评估逐渐发展为时代主流，英国推出了《财务改革新方案》、《公民宪章》、《竞争求质量》，美国制定了《政府绩效与结果法案》，澳大利亚出台了《财务管理新方案》，法国成立了“绩效中心”，政府绩效评估进入了新的历史阶段，希望的曙光似乎重新来临了。20 世纪 80 年代，我国恢复行政学以来，行政效率始终是行政学研究的一项重要内容。20 世纪 90 年代以来，在借鉴当代西方国家行政改革理论的基础上，政府绩效概念开始逐渐引入我国公共行政学研究领域。近几年来，随着行政改革的不断深化，整个社会对政府效能越来越关注。政府的绩效建设速度非常快，现在全国已经有 200 多个城市的政府推行了目标管理绩效考核制度。在这种情况下，绩效管理研究队伍逐渐扩大，研究成果的数量和质量空前提高。通过对《中国期刊全文数据库》的检索（输入政府绩效关键词），从 1994 到 2006 年共有 403 篇关于政府绩效的论文。其中，1996 年 1 篇，1997 年 3 篇，1998 年 11 篇，1999 年 6 篇，2000 年 10 篇，2001 年 10 篇，2002 年 6 篇，2003 年 30 篇，2004 年 93 篇，2005 年 110 篇，2006 年 123 篇。显然，对政府绩效的研究是从 2003 年开始热起来的，到 2004 年，学术界一年中发表的论文几乎等于前些年的总和。目前，有关政府绩效的专著和译著如《政府绩效管理：制度、战略与方法》、《绩效导向的城市目标管理》、《政府业绩与质量测评》、《迎接业绩导向型政府的挑战》、《公共部门标杆管理》等都已面世，为政府绩效管理研究迈向更高台阶奠定了良好基

础。2004年,在厦门举行了政府绩效管理的学术研讨会,我国学术界与实践界代表共同就政府绩效管理进行了比较深入的研究,会议最后形成了《政府绩效:理论与实践》论文集,汇集了学者们的最新研究成果。2005年11月,中国行政管理学会教学研究会在江苏无锡召开了公共部门绩效管理与评估研讨会,对公共部门绩效管理与评估进行了专题研究,既回顾了学术界的研究进展情况,又对公共部门管理与绩效评估发展中的问题做了客观的分析,并提出了很多有价值的研究思路。2006年9月23日,“全国政府绩效管理研究会”在兰州成立。研究会集中了国内政府绩效研究领域的代表人物和先进城市,是政府绩效研究的一次力量大整合,标志着我国政府绩效研究进入了一个新阶段。

如果仔细审视近年来我国政府绩效方面的研究成果,就会发现有以下几个明显特点:一是在研究内容上,主要集中在以下几个领域:政府绩效评估主体、政府绩效评估指标体系、政府绩效审计、政府绩效的国内外比较等,对其他领域关注不够。二是在研究方法上,定性与抽象研究多,定量和实证研究少,前者占到了93.75%,后者只占6.21%^①。三是对政府绩效本身的制度建设关注程度高,而对政府绩效的制度成长的政治、经济、文化等基础研究的力度薄弱。四是介绍英美等发达国家政府绩效评估经验的多,但对于国内正在推行的政府绩效评估实践研究的比例过低,对中国传统的绩效考核制度挖掘的更为有限。同公共行政其他热点领域研究相比,政府绩效研究虽然发展势头很好,但总体上还不成熟,需要更多的学者加入到这个队伍中来。

政府绩效评估与绩效管理是我国行政改革的重要内容。在建立社会主义市场经济体制和推进现代化的进程中,党中央在1982年、1988年、1993年、1998年和2003年以来的行政管理体制和政府机构改革

^① 彭国甫等:《中国政府绩效评估研究的现状与展望》,《中国行政管理》2006年第11期,第18-20页。

中，都注意把提高行政效率作为重要内容和目标。党的十五大提出，要认真解决机构庞大、人员过多、政企不分、官僚主义严重的问题，按照社会主义市场经济的要求转变政府职能，建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系。党的十六大和十六届二中、三中、四中全会对深化行政管理体制改革进一步提出了要求，这就是按照完善市场经济体制和推进政治体制改革的要求，坚持政企分开，精简、统一、效能和依法行政的原则，进一步转变政府职能，改进管理方式，推进电子政务，提高行政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体系；强调落实科学发展观，提高党的执政能力，必须树立正确的政绩观，并且要求建立政府绩效评估的指标体系。党的十六届五中全会把推进行政管理体制改革的放到了更加突出的位置，并且作为全面深化改革和提高对外开放水平的关键，强调实现“四个分开”，履行“四项职能”，建设法治政府和服务型政府，切实解决政府部门之间职责不清、管理方式落后、办事效率不高的问题^①。

政府绩效评估是一个政治互动过程，是一个约束与反约束的利益博弈过程。政府绩效评估的压力并不是来自政府本身，而是社会公众。在不同的社会制度下和同一社会不同的历史时期，政府绩效评估既有共性，也存在着巨大差异。就一个国家的政府而言，政府绩效随着被评估主体的不同，绩效的内容或者说侧重点必然有所区别，很难想像地方政府与基层政府会用同一个标准去进行绩效测评。一个国家能不能建立起有效的政府绩效评估体系、制度，通常不是技术层面的问题，而是与政治制度密切相关。“政府的事务总是被深度纳入政治之中，‘作为一个公共管理者的效用来源于如下两个方面：其一是对政治及政

^① 唐铁汉：《加强政府绩效管理，深化行政管理体制改革》，《中国行政管理》2006年第3期，第9页。

治过程的解读能力；其二是在一定政治氛围中管理公共计划的能力’”。^① 政府绩效评估本质上是民意的一种意志表达。我们发现在民主制度匮乏的国家，政府腐败、效能低下往往是普遍的社会现象。在这些国家，或者无法建立起有效的政府绩效评估制度，或者流于表面形式。民主的发育程度似乎与政府绩效及其评估存有正向关联度。

本书无意就这些深奥复杂的关联问题做更深入全面的探讨。本书关注的焦点和问题在于：

第一，政府绩效评估难，难在何处？第二，我国政府绩效评估体系存在哪些问题，面临什么挑战，近年来取得了哪些重要进展？第三，个体绩效评估和组织层面绩效评估是如何实施的，有什么特点？第四，如何认识一个国家的政府绩效建设与行政生态改善关系？第五，西方新公共管理运动中，政府绩效评估是如何体现新的行政价值和行政理念的？发展中国家是否能够吸收和借鉴其经验？第六，在中国行政改革进程中，怎样促进政府绩效评估的科学化、民主化、法制化？第七，在全球化背景下，政府绩效评估的发展趋势是什么？等等。

要充分地回答上述问题是艰难的。原因在于：首先，各国政府在施政环境和施政理念方面存在巨大差异，给横向比较带来了困难；其次，我国政府正在由传统的计划经济向市场经济转轨，行政模式转换无疑将是一个漫长的过程。政府行政的公开透明度总体上还比较低，各级政府行政运行成本的具体数字极难见到，而且也不易统计，这给研究工作带来了巨大的挑战；最后，个人研究能力的缺陷，由于数学荒废多年，所以对一些定量的测评方法的研究就面临困难，只能求助于这方面学有专长者。

作为一部学术专著，本书在体例上做了如下处理：第一，引入案例，通过案例说明问题，这样既较好地体现理论联系实际的原则，又

^① [澳] 欧文·休斯：《公共管理导论》，中国人民大学出版社 2002 年版，第 263 页。

增加可读性。第二，根据学习和研究的需要，在书的正文之后附有四个绩效评估材料。其中有两个国内的，两个国外的。在材料的选择上，遵循了这样的基本原则，一是具有典型性，在各自的领域影响力比较大。二是能帮助读者加深理解本书的相关内容。是否达到了这样的目的，有待读者阅后的评价。

【第一章】

分析的逻辑起点

一、对几个关键概念的梳理

作为研究的逻辑起点，在深入探讨本题目之前，必须对绩效、政府绩效、政府绩效评估三个概念进行梳理和界定。

(一) 绩效

绩效来源于英文 performance，学者们对绩效没有一致认定。从当前学界对绩效的研究来看，大致有四种绩效概念的界定方式。^①

第一种以韦氏为代表，强调绩效所蕴含的结果层面的意义。根据韦氏词典，绩效是完成某种任务或达到某个目标，它通常是有功能性或有效力的。从这种意义上讲，政府绩效就是“政府行政管理活动所取得的业绩、成就和实际效果”。

第二种则是从过程的角度界定绩效。如 Richard·C·Kearney 和 Evan·M·Berman 认为，绩效是为实现结果而管理公共项目，并指出，

① 详见刘长木博士论文：《论美国政府绩效评估》，第 8-9 页。<http://www.cnki.net/index.htm>.