

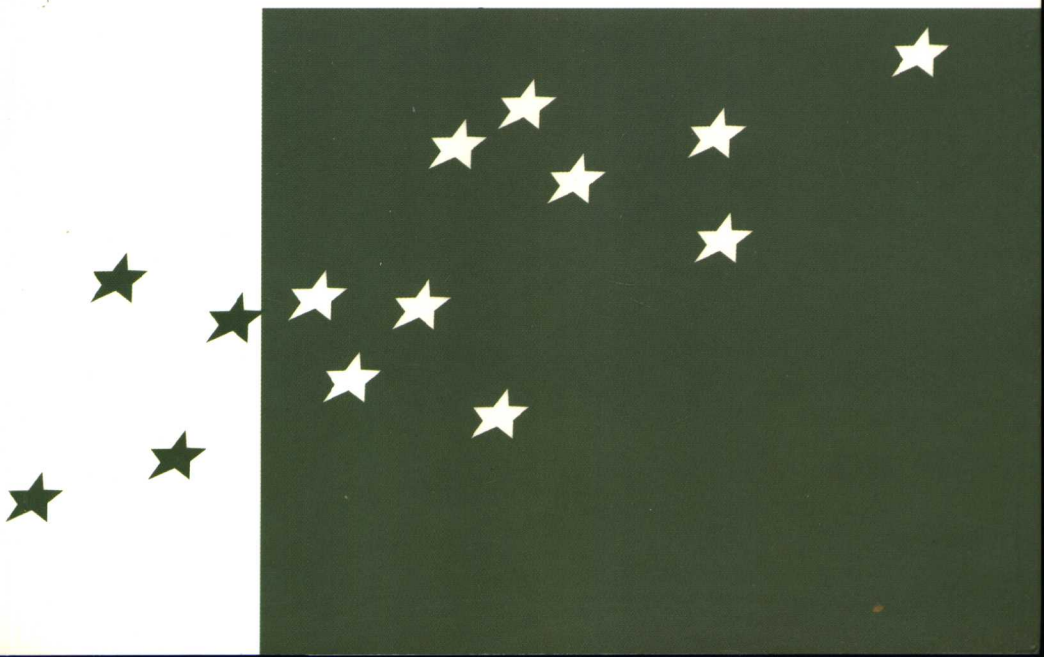
政府理论研究丛书

谢庆奎 / 主编

政府评价论

ZHENG FU
PING JIA LUN

徐家良 / 著



谢庆奎 / 主编
政府理论研究丛书

政府评价论

ZHENG FU
PING JIA LUN

徐家良 / 著

图书在版编目 (CIP) 数据

政府评价论/徐家良著. —北京: 中国社会科学出版社,
2006.3

(政府理论研究丛书)

ISBN 7-5004-5460-0

I. 政… II. 徐… III. 国家行政机关—评价—理论研究
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 016563 号

责任编辑 周晓慧
责任校对 林福国
封面设计 毛国宣
版式设计 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 丰华装订厂

版 次 2006 年 3 月第 1 版 印 次 2006 年 3 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 1/32

印 张 13.875 插 页 2

字 数 332 千字

定 价 31.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

政府理论研究丛书编委会

主 编：谢庆奎

副主编：杨宏山 王建伟

编 委（按姓氏笔画）：

王建伟 刘光军 池丽华 李胜利

谷宏大 佟福玲 苗月霞 杨宏山

胡宁生 胡叔宝 唐 娟 顾平安

徐家良 谢庆奎 雷建国

总 序

研究政府理论，一直是我的夙愿。自从1987年与美国密歇根大学中国问题研究中心合作研究中国地方政府与政治以来，我就开始关注政府理论问题。西方国家早年有《政府论》（洛克）、《政府片论》（边沁）、《政府过程》（杜鲁门）等著作。这些著作回答了政府理论中的一些问题，如政府起源、政府目的、政府形式、政府过程等。但政府理论博大精深，所要回答的问题何止几个！诸如政府性质、政府模式、政府价值、政府文化、政府合法性、政府发展、政府评价、政府形象、政府治理、府际关系，以及政府与政治、经济、社会的关系，还有政府哲学层面的问题等等，都是政府理论所要回答的问题。就是西方学者已经回答的政府起源、政府目的、政府形式、政府过程等问题，也还有深入研究的必要。更为重要的是，对于这些问题要用中国的话语系统，给予中国式的回答，建立具有中国特色的政府理论。

我选择从实证研究做起，并且和我的几个同事以及我所指导的博士生、硕士生，共同攻关，十几年来取得了一些成绩，发表和出版了一批成果。1987—1995年，中国北京大学与美国密歇根大学合作研究中国地方政府与政治，我作为中方负责人与美方奥森尔伯格、李侃如教授共同推动了这项合作，项目研究获得了成功，召开了国际学术会议，发表了一批论文，影响较大。1988

年，我承担了教育部青年项目——“当代中国政府研究”，通过实证调查，于1991年出版了《当代中国政府》，是为第一本研究当代中国政府与政治的著作，其中除了实证研究之外，还对政府理论进行了零星的、初步的探讨。1992年，我又承担了国家社科规划“八五”重点项目——“我国地方行政体制研究”，组织了二十多人（其中包括一些政府官员），调查了十几个地方政府，通过理论概括和实证研究，于1998年出版了“中国地方政府管理丛书”十本，其中七本是对中国地方政府各层级的个案研究著作，包括省、地、市、县、乡、镇和特区政府，还有三本是研究中国政府体制、地方政府体制和政府职能的理论著作。这些实证研究和理论概括，对于理解和认识政府理论的有关问题很有帮助。2001—2004年，我作为教育部政治学重点研究基地的负责人，承担了“中国政府管理与发展的基础理论研究”，此为教育部的重大项目。在设计与完成这个项目的过程中，我将政府理论的研究课题纳入其中。第一步，完成了“当代中国政府与政治”的研究任务，2002年出版了“当代中国政府与政治研究丛书”，计五本，其中有《政府基础论》一书，带有理论研究的色彩。第二步，政府理论研究丛书上马，原计划十本，现在只完成六本，计有《政府学概论》、《政府发展论》、《政府评价论》、《政府治理论》、《府际关系论》、《西方政府论》。这就是即将要交付出版的“政府理论研究丛书”。

差不多与此同时，内地学术界对政府理论、中国政府与政治也给予了关注，研究成果不断涌现。较早的成果有《中国政府与政治》（高民政，1993）、《政府学》（芮明春，1993）、《新政府论》（辛向阳，1994）、《中华人民共和国政府与政治》（王敬松，1995）。后来的著作不断增多，其中徐勇、朱光磊、林尚立、浦兴祖、陈红太等人出版了不少研究中国政府、中国政治、中国政

治制度的有影响的著作。特别应该指出的是，第一，复旦大学曹沛霖教授等人于1998年出版了一套“当代中国政府理论研究丛书”七本，包括《政府与市场》（曹沛霖）、《国内政府间关系》（林尚立）、《政党与政府》（郭定平）、《政府权能理论》（施雪华）、《政府过程》（胡伟）、《当代中国政治参与》（陶东平、陈明明）、《中国行政改革》（任晓）等。这套丛书从理论的视角，思考了政府与市场、政党与政府、府际关系、政府权能、政府过程等问题，给出的答案虽然多属西方式的，但对中国具有启示意义。因此，学术界对这套丛书评价较高，中国政治学会前副会长吴大英教授认为，“该丛书切合当前政治体制改革的理论需要，作者认识问题的角度新颖、独特”。北京大学政府管理学院李景鹏教授指出：“这是一套具有很高学术水平的、具有重大现实意义的丛书。”第二，苏州大学乔耀章教授于2000年出版了《政府理论》一书。这本书对于政府理论的研究做出了三点贡献，首先是提出了非国家机构政府的概念，探讨了政府的起源和进化发展规律；其次是考察了政府的宏观生态，对政府与自然、政府与公民等关系进行了论述；最后指出了世纪之交中国政府理论研究中的几个问题，诸如政府理论的中国化、政府的人民性等问题，发人深省。

我们北京大学研究政府的学术团队经过不懈的努力，在国内外学术界的推动和启发下，终于有机会接近政府理论这个学术堡垒。呈现在读者面前的这套政府理论研究丛书，试图回答本序开头所提出的问题。具体来说，《政府学概论》力图建立一个政府学的研究框架，这个框架不仅包括政府理念、政府模式、政府价值、政府合法性、政府文化、政府发展等政府的概念因子和理论元素，而且还包括政府与政治、政府与经济、政府与社会等政府的生态环境和内部结构。这既是一个理论架构，也是一种分析方

法。其中，在政府理念、政府模式、政府价值、政府发展以及政府与政治、政府与经济、政府与社会等章节中，都有首次提出的观点和新鲜的见解。《政府发展论》书名很新，所探讨的问题也迥异，它从分析政府起源、本质出发，深入探讨了政府发展的基本形态、动力、障碍及其基本特征，建构了政府发展的一般理论模式，试图为 21 世纪政府改革提供基本的理论基础。《政府评价论》也开辟了新领域，深入分析了政府评价的价值理念、主体、目标、内容、方法，提出了一套全新的政府评价指标体系，构筑了一个新型的政府评价分析框架。这对政府学理论和方法的发展具有较高的价值。《西方政府论》将西方政府理论划分为整体主义政府理论和个体主义政府理论。这种划分与西方政府理论发展的历史轨迹相吻合，揭示了西方政府理论从国家本位回归个人本位的路径，从而合理预测了未来政府理论的研究方向。

前四本书属填补空白，具有开拓意义。后二本书也有重大的学术贡献。《政府治理论》从行为主体的角度提出了公共物品供给的四种模式：权威型供给模式、商业型供给模式、志愿型供给模式、自主型供给模式，以政府作用为主线，系统地探讨了四种模式的理论基础、经验发展、作用机制和方式。《府际关系论》在对府际关系进行概念辨析的基础上，总结了全球视野中的府际关系发展趋势，提出并建构了大国治理的中央选择性集权理论。这本书的贡献还在于，它开拓了主权国家府际关系研究的新领域，提出并论证了协商性限制主权理论以及协商型政府间主义的合理性。

这套丛书对政府理论中的一些问题给予了回答，但并没有穷尽政府理论中所有的问题。在今后的政府理论研究中，至少还有下列问题值得进一步钻研。这些问题是：

第一，对政府的起源、性质、目的的研究，并未形成一个大

家公认的、系统的、中国式的阐释。现有的研究主要是西方学者并不完整的论述，中国学者的相关观点还是零散的。如果能够出版一个关于政府起源、性质、目的的专著，或者是关于政府起源等的个别专著，那才是到位的研究。

第二，关于政府价值、政府合法性的研究，现在还是西方学者的领地，中国学者主要是翻译和转述。中国学者并未建立自己的理论体系。其中的原因与当代中国政府政治的实践有关。政府价值、政府合法性的研究还是一个长期的任务。

第三，对于政府文化的研究还很不够。政府文化既不同于行政文化，也不同于政治文化。它是介于行政文化和政治文化之间，既具有行政文化的特点，也具有政治文化内涵的一种新的文化。政府文化需要重新进行研究，建设一种新型的政府文化。

第四，从哲学层面研究政府理论问题，中外学者做得都不够。对于政治理论的研究，形成了一整套政治哲学，它是从人性出发的。政治哲学可否作为政府理论的指导呢？回答是可以，但又不完全可以。政府也属政治的范畴，然而政府关注的主要是管理的问题，是管理中的公平和效率的问题，它和政治并不能画等号，并不完全是一回事。怎样提升政府理论的层次，提高政府管理的水平，保证公平和效率，就需要建立政府哲学，从哲学层面来思考政府理论问题，建设人性化政府。从人性论出发，重新认识政府的目的与性质，认识政府的管理，认识公平和效率，这是政府理论的根本性问题。

第五，如何结合中国实际研究政府理论，这是一个需要解决的问题。当代中国政府与古今中外的各国政府均有不同，它和政治紧密结合，融为一体，既有政府的结构和功能，也有政治的特性和作用。如何从理论上进行诠释，并且进行创造性的说明，建构具有中国特色的政府理论，这是异常艰巨的任务。

第六，如何用当代中国的话语系统来研究政府理论，这也是一个亟待解决的问题。过去说我们写文章不能言必称希腊，现在我们写书也不能言必称美国。我们要用中国的话语系统来研究中国的实际问题，实现学术研究的中国化或“本土化”。这是中国学术界的共同任务。

政府理论研究领域广阔而深邃。开头和结尾提出的一些问题，也仅仅是其中的一部分，还有更多的问题需要研究，还有更广的领域需要开拓。这是一个长期性的课题，需要几代人的努力。本套丛书只是研究了其中的一小部分问题，而且有的问题还研究得不深不透。关于政府理论的研究现在虽然已过了抛砖引玉的起始阶段，但是只能算是起步。所以本丛书的缺点、错误在所难免，恳请专家学者指正，希望广大读者批评。

作为主编，我只尽到了策划和统筹的责任，并就每本书的框架结构提供了自己的意见，还就每本书的体例和规范提出了统一的要求，至于内容、观点和文字，我已无暇顾及，只能是文责自负了。

本研究课题的设立，丛书的写作和出版，得到了教育部社政司、中国社会科学出版社、北京大学社会科学研究部、北京大学政府管理学院、北京大学政治发展与政府管理研究所和北京阳光燕园国际教育文化交流中心的全力支持和帮助。在丛书即将付梓之际，我作为本丛书的主编，向这些单位及其负责人表示衷心的感谢。

谢庆奎

2004年2月于燕园

自序

政府与人民是一对矛盾的统一体。一方面人民拥有国家的一切权力，并由人民作出最终的决定；另一方面国家的权力又由政府来执掌，政府处理着诸多的公共问题并以此来满足人民的内在需求，实现政府的预期目标。

在传统的政治思维中，既然政府掌握所有的国家权力，那么，政府就能够根据人民的意志来决定公共事务，就能够全面而完整地代表人民的利益，满足人民的所有需求，政府与人民之间没有矛盾，没有冲突。随着市场经济在中国的出现，政府组织、社会组织和公民在共同利益的基础上出现了各自的特殊利益，社会组织和公民不仅在利益诉求上的次数越来越多，而且利益实现途径也逐渐多样化，这就出现了一个原先就存在的但常被人们忽视的问题，那就是，作为社会组织和公民如何从公共权力中获取合法和合理的利益，分享社会资源？出于利益要求实现上的需要，社会组织和公民不仅越来越重视政府的制度结构、运行机制和决策活动，越来越关心政府满足社会组织和公民需求的最佳途径，而且还更加关注政府的治理方式和预期效果。在实践过程中，政府通过什么样的途径和方式来感知公民的预期，规划和实现政府的工作目标？公民又是依凭着什么样的标准来衡量政府工作的好坏和政绩的高低？要解答这些问题，只有通过开展政府评

价活动，而且也只有通过评价活动才能分辨出政府管理的得失，才能监督政府行为，确保公民合法权益。

现代政府既是一个民主政府、有限政府、危机政府，又是一个效能政府和责任政府。在转型期的中国，现代政府的价值理念和市场经济的发展要求决定着政府、市场与社会组织（包括公民）三元独立主体关系的基本框架。政府拥有诸多的职能与权力，政府工作的好坏、优与劣无疑会对整个社会产生巨大的影响，因此政府的作为会被市场与社会组织高度重视，并且凭借着市场与社会组织独立主体的身份加强对政府的制约与监督，政府评价活动就应运而生并显得十分迫切和重要。通过政府评价活动探讨政府活动的优劣，反映出政府、市场与社会组织三主体之间的关系和谐程度，揭示评价活动的内在特性，探索评价活动的规律，充分发挥政府评价活动的积极作用，使政府与公民建构起合作、互信、监督的关系，促使政府提高管理能力，有效处理公共事务，满足公民需求，符合时代发展的要求。

本书由三个部分组成：第一部分共有五章（第一章到第五章），主要涉及政府评价的基础性问题，包括研究的价值、评价的指标体系、评价的环境基础、评价的原则、评价的理念和手段；第二部分有四章（第六章到第九章），主要涉及政府评价的核心问题，包括政府评价的主体、评价的内容与要求、评价过程和评价心理与行为调适，试图回答“谁来评”、“评什么”、“如何评”等重要问题；第三部分有一章（第十章），主要探讨在全球化、科学化和法治化的趋势下，政府评价活动的前景与展望。

我们尝试着建构一套新的指标体系来指导具体的政府评价活动，并以结构—职能—人员为分析框架，探讨政府评价领域内的基本问题。尽管对政府评价领域的研究刚刚开始，但它对推动政

府体制改革，促进市场成熟和培育公民社会有较强的现实意义。我们相信，这项研究不仅对政治学、政府学的研究具有一定的理论价值，而且对政治运作过程和公共管理活动也有积极的推进作用。

目 录

自序	(1)
第一章 导论	(1)
第一节 政府评价的概念辨析	(2)
一 评价	(2)
二 绩效评估	(5)
三 政策评估	(7)
四 政府评价	(9)
第二节 政府评价的方法、内容与特点	(14)
一 政府评价的研究方法	(14)
二 政府评价的研究内容	(15)
三 政府评价的特点与作用	(18)
小 结	(23)
第二章 政府评价的指标体系	(25)
第一节 设计指标体系的意义	(25)
一 政府评价指标体系的含义	(25)
二 设计指标体系的意义	(26)
三 指标体系设计的原则与平衡	(28)

第二节 指标体系的方法与要求	(34)
一 评价方法	(34)
二 评价要求	(34)
第三节 指标体系框架	(36)
一 指标体系框架的层次性	(36)
二 框架结构	(37)
小 结	(54)
 第三章 政府评价的环境基础	(55)
第一节 政治、经济与文化环境	(55)
一 政府管理与政治、经济、文化环境	(56)
二 政府评价与政治、经济、文化环境	(79)
第二节 政府评价的常态环境和非常态环境	(90)
一 政府管理与常态环境、非常态环境	(91)
二 政府评价与常态环境、非常态环境	(95)
小 结	(98)
 第四章 政府评价的规律、原则与功能	(99)
第一节 评价原则是评价活动规律性的反映	(99)
一 评价规律与评价原则	(99)
二 政府评价活动与政府评价原则	(102)
第二节 政府评价原则	(106)
一 公共利益原则与民主原则	(107)
二 可行性原则与权变原则	(111)
三 信息真实与完整原则	(115)
四 优化原则	(117)
第三节 政府评价的功能	(119)

一 认识功能与估价功能·····	(120)
二 褒扬功能与批评功能·····	(121)
三 预警功能与监督功能·····	(124)
小 结·····	(125)
第五章 政府评价的理念与手段·····	(127)
第一节 政府评价的价值理念·····	(127)
一 民主政府理念·····	(128)
二 有限政府理念·····	(130)
三 危机政府理念·····	(132)
四 效能政府理念·····	(137)
五 责任政府理念·····	(140)
第二节 政府评价的类型选择·····	(146)
一 标准性评价类型·····	(146)
二 功能性评价类型·····	(153)
第三节 评价手段:定量评价与定性评价的比较 ·····	(158)
一 定性、定量与定量定性评价方法 ·····	(158)
二 应注意的问题·····	(164)
小 结·····	(167)
第六章 政府评价主体·····	(168)
第一节 公民评价主体·····	(169)
一 公民评价的意义·····	(169)
二 公民评价所需要的条件·····	(170)
三 公民评价主体的评价方式·····	(174)
第二节 立法评价主体与司法评价主体·····	(193)
一 立法评价主体与司法评价主体的地位·····	(193)

二 立法评价主体与司法评价主体的评价·····	(197)
第三节 大众传播媒体评价主体·····	(210)
一 大众传播媒体与政府·····	(210)
二 大众传播媒体评价·····	(214)
第四节 专职评价主体·····	(221)
一 专职评价主体·····	(221)
二 项目评估·····	(224)
第五节 政府内部评价主体·····	(237)
一 政府内部评价的类型·····	(237)
二 政府内部评价的基本特征·····	(242)
三 政府内部评价的局限性·····	(245)
小 结·····	(247)
 第七章 政府评价的内容与要求·····	(248)
第一节 结构—功能评价·····	(249)
一 政府体制评价·····	(249)
二 政府职能评价·····	(269)
第二节 行为—成就评价·····	(284)
一 政府能力评价·····	(284)
二 施政纲领评价·····	(294)
三 公共政策评价·····	(298)
四 政府政绩评价·····	(305)
第三节 人员—素质评价·····	(313)
一 政府领导人评价·····	(314)
二 非领导人员评价·····	(323)
小 结·····	(328)