

公共管理硕士(MPA)系列教材

公共部门 绩效评估

卓越 主编

 中国人民大学出版社

公共管理硕士（MPA）系列教材

公共部门绩效评估

卓越 主编

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门绩效评估/卓越 主编.

北京: 中国人民大学出版社, 2004

(公共管理硕士 (MPA) 系列教材)

ISBN 7-300-06066-8

I. 公…

II. 卓…

III. 公共管理-研究生-教材

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 107127 号

公共管理硕士 (MPA) 系列教材

公共部门绩效评估

卓越 主编

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号 邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室) 010-62511239 (出版部)

010-82501766 (邮购部) 010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司) 010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东君印刷有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16 版 次 2004 年 11 月第 1 版

印 张 22 印 次 2004 年 11 月第 1 次印刷

字 数 397 000 定 价 28.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

《公共管理硕士（MPA）系列教材》

编审委员会

顾问 夏书章：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会顾问，中山大学教授

总主编 纪宝成：中国人民大学校长、教授，全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员

副总主编 王乐夫：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员，中山大学教授

编委 （以姓氏笔画为序）

王浦劬：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，北京大学教授

毛寿龙：中国人民大学教授

皮纯协：中国人民大学教授

许光建：中国人民大学教授

朱立言：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授

张成福：中国人民大学教授

张德信：国家行政学院教授

陈庆云：北京大学教授

陈振明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，厦门大学教授

季明明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委

员会委员，国家行政学院研究员

竺乾威：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，复旦大学教授

周光辉：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，吉林大学教授

周志忍：北京大学教授

胡 伟：上海交通大学教授

娄成武：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，东北大学教授

姚先国：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，浙江大学教授

顾建光：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，上海交通大学教授

高培勇：中国人民大学教授

董克用：中国人民大学教授

谭跃进：国防科技大学教授

薛 澜：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员、副秘书长，清华大学教授

《公共管理硕士 (MPA) 系列教材》

总 序

纪宝成

公共管理是以政府为核心的公共部门运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等多学科理论与方法对国家和公共组织进行有效治理的管理活动。公共管理学是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织,尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。它是一个科际整合的交叉学科群,是以解决公共问题为导向的应用科学。

中国作为一个统一的国家有几千年的历史,在政府管理领域有着丰富的经验,这些经验对世界很多国家都产生过重要影响。从这个意义上说,中国是公共管理理论与实践的发源地之一。

现代公共行政与公共管理的研究和教育于 20 世纪初在西方兴起,迄今有上百年的历史。我国从 20 世纪 80 年代开始公共行政与公共管理研究和教育的恢复和重建,自此以后公共行政与公共管理的研究和教育得到长足发展。

根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求,为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系,完善国家公共事务和行政管理干部培训制度,建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍,1999 年 5 月国务院学位委员会第 17 次会议审议通过了《公共管理硕士 (MPA) 专业学位设置方案》,并决定于 2001 年 10 月在我国首次进行 MPA 招生考试,2002 年 3 月 MPA 学员正式入学。

为了提高我国公共管理硕士 (MPA) 专业学位教育水平,保证公共管理硕士专业学位教育工作的健康、顺利发展,国务院学位委员会、教育部和人事部于 2001 年 2 月成立了全国公共管理硕士 (MPA) 专业学位教育指导委员会。MPA 专业学位教育指导委员会的教材工作小组就教材建设问题专门进行了讨论。

80 年代以后我国出版了一些公共行政与公共管理的教材,这些教材在公共

行政与公共管理专业人才培养方面发挥了重要作用，但仍存在一些缺陷，即教材相对比较分散，不系统，没有一个完整的知识体系，联系实际不够。

公共管理是一个不断成长和发展的学科，公共管理实践尚在不断发展中，因而公共管理教育也处在探索和发展阶段。为适应公共管理硕士（MPA）教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索回应公共管理实践中的问题，反映国内外公共行政与公共管理研究的最新成果，中国人民大学出版社组织有关专家编写了这套公共管理硕士（MPA）系列教材。本套教材包括按照国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案》的要求而编写的9门核心课程教材，也包括公共管理各领域、各新兴学科的方向性必修课程教材及部分选修课程教材。

本套教材力求体现如下特色：第一，系统完整，基本涵盖了公共行政与公共管理专业教育的主要知识领域；第二，反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果，为公共行政与公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供了本领域的最新信息、资料及多视角思考空间；第三，反映公共行政与公共管理硕士（MPA）专业教育的特点，重视应用性，注重能力的培养，为此在教材中除讲授一般理论知识外，还加有大量案例分析；第四，将中国传统的行政管理思想、国外先进的公共行政与公共管理理论与中国现实管理实践紧密结合，理论联系实际。

本套教材除适合MPA学生使用外，也适合公共管理学科的研究生及各级行政管理人员作为培训参考资料使用。

参与本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、上海交通大学、国防科技大学等十几所大学的老师，他们都是公共行政与公共管理教育领域的专家，他们在公共行政与公共管理教育领域积累了丰富的经验，同时又比较注重社会实践，使理论与实践相结合。本套教材的作者来自全国各地，突破了一个学校、一个区域的界限，我们的指导思想是尽量把公共行政与公共管理领域有影响的学校和有影响的老师都吸收进来，博采众家之长。为此，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了公共管理硕士（MPA）系列教材编委会。

随着公共行政与公共管理教育和实践的不断发展，公共行政与公共管理学科的研究和教育也在不断发展和完善，这就要求教材也要不断更新内容。我们编写的这套教材只是一个初步的探索和尝试，还望广大读者对这套教材提出批评建议，以便于我们不断修订、完善。

2001年9月

前 言

近年来，福建省在推进经济纵深发展的过程中，提出一个十分响亮的口号，叫做项目带动战略。从某种意义上说，作者对公共部门绩效评估的研究，也是一种项目带动战略的结果。尽管说，从事行政管理学的教学和研究已有十几个春秋，对公共部门绩效评估这样一个全新的主题进行研究，当然可以看成是一种新的战略选择。而这种战略的具体实施，则是项目直接带动起来的。2001年，厦门市思明区政府和由作者领衔的课题组精诚合作，共同开发公共部门绩效评估项目。项目的最终目标是建构一套公共部门绩效评估的指标体系，开发一套公共部门绩效评估的应用软件。项目研究经过三年的努力，评估对象由最初的5个试点部门扩大到政府所属20个职能部门，应用软件经过三次版本升级。目前，项目成果已在思明区运作使用，并在其他一些相关部门应用推广。在这个过程中，边实践、边探索、边学习，逐渐形成对公共部门绩效评估有一个比较系统的认识。本书的前半部分可以看成是这三年实践性学习的心得体会，本书的后半部分则是对这三年拓展性学习的一次梳理。

如果追根溯源，三年前启动这个项目研究的动力机制从何而来？作者认为，这是一种理论学习和实践回应的需要，或者说，这就叫做“与时俱进”。从理论层面讲，一般认为，进入20世纪90年代，绩效评估已成为各国行政发展的最新主题。美国在1973年出台的“联邦政府生产力测定方案”可以看成是公共部门绩效评估的早期试验，20世纪90年代初，重塑政府成为美国公共绩效管理发展的最新里程，与改革纵深阶段相适应，1993年，政府专门成立了由副总统戈尔领导的国家绩效审查委员会（NPR），同年通过的GPRA要求所有的联邦机构使用和发展绩效评估技术并向公民报告绩效状况。1997年2月，NPR召开首次政府间基准比较研讨会，成立了跨国绩效评估研究小组，成员包括美国14个联邦机构和两个地方政府、加拿大6个政府机构以及英国相关的政府机构，会议颁布了《顾客需求战略规划最佳实践的基准比较研究报告》，希望借此引发一场绩效评估新的高潮。进入21世纪，当代中国应该把绩效评估纳入重点研究的视野。从实践的角度讲，福建省的机关效能建设可以说是加强政府自身管理的一次创新。机关效能建设实际上就是公共绩效管理，或者说，就是中国特色的新公共管理运动。而公共部门绩效评估则是机关效能建设发展深度的标识。1997年，福建省漳州市率先启动机关效能建设试点工程，在社会上引起强烈反响。2000年，福建省全面开始机关效能建设。机关效能建设从建构行政投诉中心发端，历经政

务公开、政府审批制度改革、全面清理法规文件、“政务超市”等发展阶段。机关效能建设从理顺政府与社会、与公民的关系中寻求行政发展，以提高服务质量为核心，以公民满意为标准，以建构服务性政府作为基本导向。近年来，作者花费很大的精力投身于这场改革运动，同时也在认真思考这场改革的发展走向。机关效能建设是一个系统工程，改革本身要向纵深发展。经过几年的改革实践，成效究竟如何，需要有一个客观的反映机制，需要有一个承上启下的推动机制。为此，我们认为，选择这个时机开展公共部门绩效评估研究是非常必要的。

近年来，公共部门绩效评估这个主题在国内引起了学者和政府官员的广泛关注。2004年6月，中国行政管理学会、《中国行政管理》杂志社和厦门市思明区政府联合举办公共部门绩效管理学术研讨会。会议共收到论文83篇。出席此次会议有120多位正式代表。包括特邀嘉宾、列席代表和新闻媒体等有关单位，有200多人参加了开幕式。有来自全国人大内务与司法委员会以及国务院8个部委相关部门的负责同志，有中国行政管理学会以及各省行政学会的代表；有北京大学、复旦大学、北京师范大学、西安交通大学、厦门大学等数十所高等院校的专家学者；有国家行政学院、福建行政学院、重庆行政学院等11家行政学院（党校系统）单位的代表；有北京市、福建省、广东省、四川省、山西省等地方政府及其部门的实践工作者。可以说，这是近年来在公共管理领域规模较大、反响较强的一次学术会议，从一个侧面反映出公共部门绩效评估的发展潮流所向。

公共部门绩效评估是当今公共管理领域的一个重要的主题，同时，也是一个世界性难题。实施一个项目研究，推出一本书，仅仅是研究的开始。任重道远，需要我们加强合作，促进交流，在实践中不断探索，不断学习。

本书共十一章，主要内容有绪论、公共部门绩效评估的模式建构、公共部门绩效评估的信息化建设、公共部门绩效评估的组织实施、公共部门绩效评估的方法运用、公共部门绩效评估的心理调控、公共部门绩效评估的系统功能、美国公共部门的绩效评估、英国公共部门的绩效评估、若干发达国家公共部门的绩效评估、国内若干地区公共部门绩效评估的实践等。本书可作为MPA必修课程、选修课程的教材，也可作为公共管理学科各专业研究生、本科生的教材以及各级行政院校专业课程的参考用书。

本书由厦门大学公共事务学院公共管理系卓越教授担任主编，负责编排全书大纲，策划研究思路，组织写作力量，对全书进行统稿、定稿。本书各章的作者为：卓越（第1章）；卓越、杨浙闽（第2章）；杨浙闽（第3章）；桑朝峰（第4章）；卓越、黄东毅、桑朝峰（第5章）；卢琼莹（第6章）；吴盛光（第7章）；刘智勇（第8章）；王雁红（第9章）；朱海光、张燕君（第10章）；卓越、

杨浙闽、黄锦城、王治榜（第 11 章）。

本书的出版，自始至终得到中国人民大学出版社刘晶女士的积极鼓励和大力支持，在此表示由衷的谢意。

作为一种新的探索，错误和不足在所难免，恳请读者指教。

卓越

2004 年 10 月



公共管理硕士(MPA)系列教材

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 公共部门绩效评估的内涵分析	2
1.2 公共部门绩效评估的关系比较.....	10
1.3 公共部门绩效评估的效用功能与运作难度分析.....	15
1.4 公共部门绩效评估的主体建构.....	22
本章小结	27
关键术语	27
复习思考题	28
第 2 章 公共部门绩效评估的模式构建	29
2.1 建构公共部门绩效评估模式的基本要求和原则.....	30
2.2 公共部门绩效评估模式的结构和维度.....	36
2.3 公共部门绩效评估模式的指标与指标要素.....	42
本章小结	52
关键术语	52
复习思考题	52

第3章 公共部门绩效评估的信息化实现	53
3.1 公共部门绩效评估信息化实现概述	54
3.2 公共部门绩效评估信息化与电子政务建设	58
3.3 公共部门绩效评估信息化实现的步骤	65
本章小结	72
关键术语	72
复习思考题	72
第4章 公共部门绩效评估的组织实施	73
4.1 公共部门绩效评估组织实施概述	74
4.2 公共部门绩效评估实施的组织准备	75
4.3 公共部门绩效评估的实施程序	79
4.4 公共部门绩效评估组织实施的环境建设	84
本章小结	91
关键术语	92
复习思考题	92
第5章 公共部门绩效评估的方法运用	93
5.1 指标及指标要素确立过程中的方法运用	94
5.2 技术指标确立过程中的方法运用	102
5.3 组织实施过程中的方法运用	113
5.4 再评估过程中的方法运用	122
本章小结	133
关键术语	133
复习思考题	133
第6章 公共部门绩效评估的心理调控	137
6.1 公共部门绩效评估心理调控概述	138
6.2 公共部门绩效评估指标确立过程中的心理调控	143
6.3 公共部门绩效评估实施过程中的心理调控	151
6.4 公共部门绩效再评估过程中的心理调控	160
本章小结	168
关键术语	168

复习思考题.....	168
第7章 公共部门绩效评估的系统功能.....	170
7.1 公共部门绩效评估系统功能分析概述	171
7.2 绩效目标对公共部门绩效评估的影响作用	178
7.3 绩效激励对公共部门绩效评估的影响作用	186
7.4 绩效信息对公共部门绩效评估的影响作用	192
7.5 绩效申诉对公共部门绩效评估的影响作用	199
本章小结.....	203
关键术语.....	204
复习思考题.....	204
第8章 美国公共部门绩效评估.....	205
8.1 美国公共部门绩效评估的源起和发展	206
8.2 美国公共部门的绩效评估体系	212
8.3 美国公共部门绩效评估的问题与评价	222
本章小结.....	229
关键术语.....	230
复习思考题.....	230
第9章 英国公共部门绩效评估.....	231
9.1 英国公共部门绩效评估的进程研究	232
9.2 英国公共部门绩效评估的运作分析	247
本章小结.....	258
关键术语.....	259
复习思考题.....	259
第10章 若干发达国家公共部门绩效评估	261
10.1 新西兰公共部门绩效评估.....	262
10.2 澳大利亚公共部门绩效评估.....	272
10.3 荷兰公共部门绩效评估.....	282
10.4 加拿大公共部门绩效评估.....	290
本章小结.....	297

关键术语.....	298
复习思考题.....	298
第 11 章 国内若干地区公共部门绩效评估实践	299
11.1 厦门市思明区公共部门绩效评估实践.....	300
11.2 厦门市公安局集美分局派出所绩效评估实践.....	306
11.3 贵州省黔东南州国税系统绩效评估实践.....	315
本章小结.....	329
关键术语.....	329
复习思考题.....	330
参考文献.....	331



公共管理硕士(MPA)系列教材

第 1 章

绪 论

公共部门绩效评估是公共部门绩效管理过程中的重要工具和手段,是近年来公共管理领域备受关注的重要主题。在本章,我们着重讨论公共部门绩效评估的内涵、功能效用、运作难度、主体建构以及与其他相关类型绩效评估的关系等几个基础理论问题。

重点问题

- 公共部门绩效评估的内涵
- 公共部门绩效评估的特征
- 公共部门绩效评估的意义作用
- 公共部门绩效评估的运作难度
- 公共部门绩效评估的主体建构

1.1 公共部门绩效评估的内涵分析

在整个公共管理学科领域，公共部门绩效评估是个近乎全新的探索。开篇明义，本节首先对公共部门、绩效、评估这三个主题词分别进行内涵界定。

1.1.1 “公共部门”的语义学分析

在相关的中文词典中，“公共”表示“属于社会的；公有公用的”^①，它与“属于个人的或以个人身份从事的”的“私人”^②是两个相对的概念。在英文中，“公共”（public）具有“公众的；由公众所有的”^③等含义，与中文的概念在内涵上基本一致。从公共管理的角度看，公共部门（public sector）是指与私人部门相对应的，以提供公共服务为主要职能，由广义的政府组织、非营利组织（第三部门）以及公共企业（第四部门）等构成的特定的社会组织。

“公共部门管理”在英文中可以有两种解释：其一为 public administration，其中 administration 指“政府中管理公共事物的部门”，此外，它本身还有“公共事务，国家政策”等含义^④；其二为 public management，其中，management 表示经营管理的才能及手段^⑤。目前，我国学界对于这两个词究竟如何用法尚未完全定论。“在美国，把公共管理看做是公共行政下面的一个较低层次的技术性领域。”^⑥“博兹曼和斯特劳斯曼在其著作中指出：‘公共管理’一词涉及的范围似乎比内部行政的范围更广泛……‘公共行政’一词几乎完全和政府官僚制结为一体；‘公共管理’这一较新的术语则可能更为灵活。”^⑦

1.1.2 公共部门绩效的比较分析

从单纯语义学的角度看，“绩效”表示“成绩；成效”^⑧。“成绩”指“工作

① 《现代汉语词典》，384 页，北京，商务印书馆，1992。

② 同上书，1085 页。

③ 《牛津现代高级英汉双解词典》，903 页，北京，商务印书馆，1988。

④ 同上书，16 页。

⑤ 参见上书，691 页。

⑥ [澳] 欧文·E·休斯：《公共管理导论》（第二版），8 页，北京，中国人民大学出版社，2001。

⑦ 同上书，9 页。

⑧ 《现代汉语词典》，518 页。

或学习的收获”^①，强调对工作或学习结果的主观评价。“成效”指“功效或效果”^②，强调工作或学习所造成的客观后果及影响。“绩效”则是对二者的综合。

英文 performance 和 achievement 均有“成绩和功效”^③ 的含义，前者是外延广泛的基本概念，后者侧重依靠努力和技巧取得成就。所以，相对而言，performance 用于指代“绩效”的概念较合理。绩效（performance）在英文中的原意是“履行”、“执行”、“表现”、“行为”、“完成”，引申为“作为”、“成就”、“成果”、“业绩”。从普遍意义上来说，绩效是对组织的成就与效果的全面、系统的表征，它通常与生产力（productivity）、质量（quality）、效果（outcome）、权责（accountability）等概念密切相关。

绩效这个概念的复杂性主要在于对绩效与效率关系的理解。尽管学术界上有人从狭义和广义的角度来解释效率，但笔者以为，这样容易造成概念混淆。严格意义上的效率就是指投入与产出之间的比例，力求以最少的投入获得最大的产出。绩效是一个与效率有联系又有区别的概念，是一个包括效率但又比效率更为广泛的概念。尼古拉斯·亨利认为，“效率（efficiency）指以最少的可得资源来完成一项工作任务，追求投入与产出之比的最大化。而有效性（effectiveness）则是指注重实现所预想的结果”^④。公共绩效与行政效率一样，讲求行政组织和人员在行政活动中所获得的各种直接的和间接的、有形的和无形的、定性的和定量的行政效果同所消耗的人力、物力、财力、时间等因素之间的比率关系，力求以最少的行政消耗获得最大的行政效果。但公共绩效又不能简单地等同于通常所说的行政效率。行政效率讲求的比率关系多是针对具体的行政行为，尤其较侧重于行政内部关系，主要依靠办事制度、岗位责任制度等刚性规范作为促进机制，衡量行政效率高程度主要是通过行政后果来显示；而公共绩效涉及的主体行为既有具体的行政行为，亦有抽象的行政行为。公共绩效更注重外部的行政与社会、行政与公民的关系。公共绩效的有效运作不仅要依靠办事制度、岗位责任制度等刚性机制，而且还十分重视工作作风、工作态度等柔性机制。

首先，效率是传统的行政管理的核心命题，是政府如何管好自身的内部机制，主要通过组织、领导、人事、体制等基本主题体现出来，绩效当然注重公共

① 《现代汉语词典》，136 页。

② 同上书，137 页。

③ 《牛津现代高级英汉双解词典》，832 页。

④ [美] 尼古拉斯·亨利：《公共行政与公共事务》（第八版），284 页，北京，中国人民大学出版社，2002。