

范柏乃  
著

# 政府绩效评估

理 论 与 实 务

ZHENGFU JIXIAO PINGGU  
LILUN YU SHIWU

人 民 大 学 出 版 社

ZHENG FU JI XIAO PING GU  
LI UN YU SHI WU

# 政府绩效评估

## 理论 与 实务

范柏乃 著

ISBN 7-01-005089-9



9 787010 050898 >

ISBN 7-01-005089-9 定价：33.00元

# 政府绩效评估

## 理论 与 实务

范柏乃 著

人民出版社

责任编辑:张连仲

装帧设计:徐 晖

版式设计:朱启环

### 图书在版编目(CIP)数据

政府绩效评估理论与实务/范柏乃著. -北京:人民出版社,  
2005.9

ISBN 7-01-005089-9

I. 政… II. 范… III. 国家行政机关-行政管理-研究-中国  
IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 084482 号

## 政府绩效评估理论与实务

ZHENG FU JIXIAO PINGGU LILUN YU SHIWU

范 柏 乃 著

**人民出版社** 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16 印张:26

字数:370 千字 印数:0,001—3,000 册

ISBN 7-01-005089-9 定价:33.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

## 序 言

范柏乃博士的新书《政府绩效评估理论与实务》与大家见面了，我很高兴接受他的邀请为他的书写序。也就是接受他的任务，先将他的书稿通读一遍，谈些体会，从读书人的角度向大家介绍这本书。

绩效管理是近年来在公共管理和政府改革领域里被提出的一个非常热门的话题。从20世纪80年代以来，全国各地以转变政府机关工作作风和提高工作效率为突破口，创新管理机制，在政府绩效管理方面进行了有益的探索。我国的不少城市政府都设计过政府绩效考核指标体系，内容包括年度经济指标完成情况、履行职责情况、廉政建设情况、工作效率情况。这些考核体系提高了大家的工作效率意识，但也存在诸多不足。首先，很多设计出来的考核体系没有系统性和权威性，得不到好的执行。另外，很多城市政府把招商引资的标准列为重头，不及其他，许多发展中带来的问题得不到应有的重视。如严重的环境污染问题，城市交通问题，能源和资源利用率低下的问题，政府财政支出的配置低效和不合理问题（广东省已率先成立了国内首个省级财政支出绩效评价机构），耕地面积使用和分配的不合理问题，贫富悬殊过大的问题，等等。“中国政府绩效评估研究”课题组组长桑助来说过，“直接反映经济增长的指标将不再适宜衡量政府绩效。评估政府，不是看它投入多少资源、做了多少工作，而是要考核它所做的工作在多大程度上满足了社会、企业、公众的需求。”如何考评政府业绩，达到可持续发展，开始成为我国公共管理的热点问题。

范柏乃博士的这本著作应时而生,系统介绍了一些国外政府绩效评估的经验(美国、英国、加拿大、澳大利亚、日本、韩国),讨论和回顾了我国政府在绩效管理方面做出的努力和探索,还提出了独到的构建绩效评估体系的思路,很有借鉴意义。

本书还发挥了范柏乃博士数理和研究方法基础强的优势,认真又简要地讨论了绩效评估的定量方法,如主成分分析方法、层次分析、数据包络分析方法,描写具体细致,有直接的操作性和实用性,是同类书中不可多得的一个鲜明特点。

本书是范博士主持的一个浙江省哲学社会科学重大招标项目“地方政府施政绩效考核研究”的一个课题的结晶,有实证和经验性数据为依托。作者还以浙江省20个县(市)的绩效评估为例,演示了一些定量方法的运用和他们的优劣势,为同类型研究提供了参照系。

本书中关于心理因素在绩效评估过程中的导致误差的现象辟章讨论,是范柏乃博士的匠心所在。不少做定量分析的学者从理想型的科学假设出发,强调数据的权威性,却往往忽略了数据底下更深层次的心理或其他因素的非稳定性。也就是我常提到的科学的不科学性——形式上的科学不能取代科学的实质,对各种变量的深层次的内涵和结构关系的深刻了解,是科学成功的关键。在社会科学领域的科学研究,尤其是社会科学的研究对象是人,而人是复杂多变的,有理性的,但同时又有感情和心理状态的高级复杂生命体,给社会科学的研究带来独特的挑战。范柏乃博士在定量评估法中考虑了心理因素的重要性,反映的是他扎实的管理学研究的学术基础。

绩效评估反映的是管理过程中的科学认知过程,表面上是追求效率和效益,本质上是改革和求变,有着强烈的政治和社会内涵。政府机构的目标是多维和复杂的,不像企业的绩效,有利润作为绩效的底线。美国学者布鲁门萨曾说过,政府部门工作的好坏,是找不到底线的。政府部门的底线,可以是同时是外部服务对象的满意度、内部有关机构的满意度、办事人员的满意度、领导的满意度、资源获取能力、工作效率的提升、资源的节约、社会正义的伸张、经济的发展、环境的净化,等等。而这些指标又常常有可能互相矛盾。从这个角度上来说,改革目标的

确立,是绩效评估过程中的重中之重。本书开宗明义,指出了科学的发展观在绩效评估过程中的指导意义,这样的绩效评估的结果才能有现实和改革意义。

美国是近年来倡导政府绩效的主要国家之一,美国联邦政府在1993年通过的《政府绩效与结果法案》(The Government Performance and Results Act, GPRA),可以说是近年来美国追求绩效的一个里程碑。这一法案要求各种政府机构对他们进行的项目结果的负责,要求他们从战略的高度来思考项目的目标和订立年度评估和报告的标准。要求所有的政府部门都要注重业绩表现;使命、愿景、价值观、目标和可测量的结果,以便提供他们做出了贡献或提高了价值的证明。这一法案通过的原因是:联邦政府项目中浪费和低效影响了美国人民对政府的信心;联邦政府管理人员常因为目标和业绩标准的明白了而在工作无所适从,不能有效地提高工作效率和效益;国会在决策和预算分配过程中,往往因为项目绩效和结果方面的信息不足,而不能很好决策。

事实上,绩效评估法案中的思想和方法,在过去美国联邦政府的改革中也曾出现过,比较典型的包括:目标管理法(MBO)、零基法(ZBB)、计划、立项、预算管理体系(PPBS)等。与过去不同的是,过去的评估只重方法,而1993年的《政府绩效与结果法案》强调的是评估中长期目标。评估体系要求有五年的战略规划、年度业绩计划和年度表现报告。十多年过去了,这一要求是否在联邦政府内得到了全面有效的实施,评论不一。布什政府上台后,又在2001年推出了项目测评排序工具(Program Assessment Tool),说明美国新一届政府对绩效管理的重视。美国地方政府也都有相当理性的战略目标和良好的评估反馈体系。

从上述讨论来看,美国绩效评估的主要目的有四:一是要求政府工作有一定的中长期工作战略目标,目标稳定才能避免工作中无谓的浪费。二是要提高政府效益,提高人民对政府的信心(曾几何时,美国人民对政府的信任度只有27%)。三是给政府工作人员的日常工作提供更为明了的工作目标和指标。俗语说,主帅不明将士苦。没有规划和目标的政府,不可能有高效率。四是为决策者提供良好的决策信息。

飞速发展的信息技术也为这一要求提供了良好的技术支持。

美国推动绩效评估的原因、目的和要求,对我国政府绩效评估的设计是有借鉴意义的。绩效评估不仅仅是学者们科学殿堂中的玩具,它对目标性、大众性、时效性和技术性都有要求。它不仅有科学理性,还有政治理性和社会理性,是提高政府治理能力、寻求变革的有利工具。在我国改革迅速发展时期,注重绩效管理,就必须要注重转型时期我国政府的战略思维和资源配置效益的问题,避免管理混乱。同时,可以使政府理清事权,寻求理顺中央与地方、地方与地方、地方各级政府和政府各部门关系的新途径。再者,提倡绩效管理,用科学管理和信息技术手段促进和提高科学管理和制定公共政策的水平和能力,这是提高政府治理能力的有效方法之一。当然,绩效评估的使用也有值得注意的地方。比如说,在评估指标、评估方法和评估项目的选择上,切忌一刀切,硬性量化,其结果可能是南辕北辙;再就是要有耐心。另外,评估成本也是一个事实上很重要的考量。绩效评估为的是提高政府效率,如果绩效评估成本过大,如影响工作程序,造成较大的成本支出,就会反过来影响效益,这是值得权衡的因素。

值得一提的是,绩效评估只是众多的追求公共管理工作效益的手段之一,其他重要公共管理创新还可包括:卓越服务法、竞争战略法、寻求政治支持、变革管理、标杆管理、合作与联盟的团队法则、管理提升和建立学习型组织等。不同的方法在不同的施政条件下各有所长,是值得从事公共管理研究的学者和实践者们认真探讨的。

范柏乃博士是一位多产的学者,在同辈的学人中,他以执著、勤奋、博学 and 神速而著称。他以研究地方政府和公共管理问题为核心,广泛涉及多个相关领域,是公共管理学界迅速兴起的学坛新星。本书是他的第五部专著,读者可从阅读此书的过程中领略范柏乃博士的思想风采。

蓝志勇

(浙江大学行政管理与公共政策研究所所长、美国亚利桑那州立大学公共管理教授)

2005年8月15日



## 前 言

科学发展观与正确政绩观紧密相连、不可分割。科学发展观引导着正确政绩观，正确政绩观体现和实践着科学发展观。要落实科学发展观，就必须树立正确政绩观；要树立正确政绩观，就必须建立一套科学的政府绩效评估体系。温家宝总理在《政府工作报告》（2005年3月5日）中指出：牢固树立科学发展观和正确政绩观。抓紧研究建立科学的政府绩效评估体系。

本专著以科学发展观与正确绩效观的内涵及其两者之间关系的分析为基础，系统地介绍和讨论了美国、英国、加拿大、澳大利亚、日本、韩国和我国的政府绩效评估的实践活动，围绕政府绩效评估系统的四个核心要素，即评估指标、定量方法、评估主体和评估程序分别进行了深入的理论分析和实证研究，进而系统地探讨了我国政府绩效评估的法制化问题。

第一章分析了我国经济发展所付出的代价，讨论了科学发展观与正确政绩观、正确政绩观与政府绩效评估之间的关系。作者指出：要落实科学发展观，必须树立正确政绩观；要树立正确政绩观，必须建立科学的政府绩效评估体系。

在第二章中，作者重点讨论了政府绩效评估的内涵、功能以及影响政府绩效评估误差的主要因素，进而提出了本专著的研究框架和研究内容。

绩效评估作为一项推动政府改革和提高政府工作效率的管理工

具，在国外公共行政中受到了广泛关注。第三章（美国）、第四章（英国）、第五章（加拿大、澳大利亚、日本和韩国）重点介绍了国外政府绩效评估的产生背景、评估主体、评估内容、评估指标，以及评估方法等。

20世纪80年代以来，我国开始关注国外政府绩效评估的进展，全国各地以转变政府机关作风和提高工作效率为突破口，创新管理机制，在政府绩效评估方面进行了有益探索。第六章对我国党政领导干部经济责任审计、目标责任制考核、公民评议政府绩效和公共部门绩效评估等政府绩效评估的实践活动进行了综合考察，分析了我国现行政府绩效评估指标及其存在的主要缺陷。

评估指标决定了要对政府绩效的哪些方面进行评估，要客观公正地评估政府绩效，设计一套科学的评估指标是首要前提。第七章清晰地界定了政府绩效的概念，遴选了66个评估指标构成了政府绩效的理论评估指标，采用隶属度分析、相关分析和辨别力分析方法对理论指标进行多重实证筛选，构建了包括37个指标的政府绩效评估体系，并进行了信度和效度检验。结果表明，本研究构建的政府绩效评估指标体系具有较高的信度和效度。

同样的评估对象、评估指标和评估数据，由于采用不同的定量方法，其结果可能会有所差异，甚至会产生显著差异。因此，如何选择定量方法也是政府绩效评估面临的一个棘手的问题。第八章详细地讨论了主成分分析、层次分析和数据包络分析三种定量方法的优势和缺陷，通过实例分析说明了三种方法在政府绩效评估中的使用方法和实施步骤。最后以浙江省20个县级政府为对象，分别运用主成分分析和层次分析两种方法进行绩效评估，用效用值表征政府绩效的高低，并对两种方法得到的评估结果进行了比较。

无论是选择哪一类评估主体，在绩效评估过程中都会受到感觉、知觉、注意、记忆、表象和情绪等心理因素的干扰和影响。因此，评估主体的心理因素是评估误差的重要来源。第九章讨论了上级评估、自我评估、同事（同级）评估、下属（下级）评估、顾客（公众）评估和专家评估等不同评估主体的特点与不足，系统地分析了在绩效评

估过程中，评估主体容易出现的首因效应、近因效应、晕轮效应、从众效应、情绪效应、刻板效应、逻辑效应、宽大化倾向、严格化倾向和中心化倾向等心理误差，讨论了规避和减少评估主体心理误差的有效对策。

评估程序是影响政府绩效评估结果的一个不可忽视的重要因素。评估程序不规范，就难以保证评估结果的客观性和公正性。因此，评估程序规范化和科学化，是政府绩效评估规范化和科学化的重要前提。第十章对美国、英国、法国、澳大利亚、瑞典和韩国等国政府绩效审计程序进行了深入分析，在借鉴国外经验基础上，提出了我国政府绩效评估的基本程序：制定政府绩效评估计划、建立政府绩效评估组织、构建政府绩效评估指标、收集政府绩效评估信息、选择政府绩效评估的计量方法、撰写政府绩效评估报告和政府绩效评估结果的反馈和应用。

政府绩效评估法制化是国外政府绩效评估领域出现的重要趋势之一，美国、英国、澳大利亚和日本等国都制定了相应的法律和法规，以保障和推动政府绩效评估活动的健康发展。第十一章全面分析了国外政府绩效评估法制化的现状及经验，探讨了我国政府绩效评估法制化的意义，提出了政府责任原则、人民满意原则、民主原则、透明原则和科学原则五项立法原则，构建了我国政府绩效评估的立法内容，包括评估主体、评估指标、评估程序、评估报告、评估结果的公开和使用、评估的法律责任机制和评估的申诉制度等。

本书是作者承担的浙江省哲学社会科学重大招标项目“地方政府施政绩效考核研究”（项目号：03ZDZB13）最终研究成果，内容丰富、资料翔实，既有系统的理论分析，又有深入的实证研究；既全面讨论了国内外政府绩效评估研究的重要进展，又综合反映了作者在政府绩效评估领域取得的研究成果。本书可供党政干部、公务员和高等院校相关专业的本科生、研究生和教师阅读。

范柏乃

2005年8月于浙江大学求是园

# 目 录

序 言 .....	蓝志勇 (1)
前 言 .....	范柏乃 (5)
<b>第一章 科学发展观与正确政绩观</b> .....	(1)
第一节 中国经济发展的代价分析 .....	(1)
第二节 树立和落实科学发展观 .....	(12)
第三节 树立和坚持正确政绩观 .....	(21)
<b>第二章 政府绩效评估概述</b> .....	(31)
第一节 政府绩效评估内涵的论争 .....	(31)
第二节 政府绩效评估的功能 .....	(38)
第三节 影响政府绩效评估误差的因素分析 .....	(45)
<b>第三章 美国的政府绩效评估</b> .....	(52)
第一节 美国行政改革和政府绩效评估的进程 .....	(52)
第二节 美国的《政府绩效与结果法案》 .....	(56)
第三节 创造一个少花钱多办事的政府 .....	(63)
第四节 美国的政府绩效审计 .....	(74)
第五节 美国政府绩效评估指标的考察 .....	(82)

<b>第四章 英国的政府绩效评估</b> .....	(92)
第一节 英国政府绩效评估产生的动因 .....	(93)
第二节 以经济效率为主的政府绩效评估 .....	(97)
第三节 以质量为本的政府绩效评估 .....	(105)
第四节 以专业审计机构为主体的政府绩效审计 .....	(114)
第五节 英国绩效评估指标的考察 .....	(121)
<b>第五章 其他国家的政府绩效评估</b> .....	(129)
第一节 加拿大的政府绩效评估 .....	(129)
第二节 澳大利亚的政府绩效评估 .....	(139)
第三节 日本的政府绩效评估 .....	(152)
第四节 韩国的政府绩效评估 .....	(157)
<b>第六章 我国政府绩效评估的实践探索</b> .....	(167)
第一节 我国党政领导干部经济责任审计 .....	(167)
第二节 政府机关目标责任制考核 .....	(176)
第三节 人民满意机关评选活动 .....	(183)
第四节 公共部门绩效评估系统的开发 .....	(194)
第五节 现行政府绩效评估指标的考察 .....	(199)
<b>第七章 政府绩效评估体系的构建</b> .....	(209)
第一节 政府绩效内涵与结构分析 .....	(210)
第二节 政府绩效评估指标的理论遴选 .....	(216)
第三节 我国政府绩效评估指标的实证筛选 .....	(222)
第四节 我国政府绩效评价体系的信度与效度检验 .....	(229)
<b>第八章 政府绩效评估的定量方法</b> .....	(234)
第一节 主成分分析方法 .....	(234)
第二节 层次分析方法 .....	(244)
第三节 数据包络分析方法 .....	(256)

---

<b>第九章 政府绩效评估的主体研究</b> .....	(268)
第一节 政府绩效评估主体的类型.....	(268)
第二节 政府绩效评估主体的心理误差.....	(277)
第三节 减少评估主体心理误差的措施.....	(285)
第四节 政府绩效评估主体的培训.....	(292)
<b>第十章 政府绩效评估的操作程序</b> .....	(298)
第一节 美国政府绩效审计程序.....	(299)
第二节 英国政府绩效审计程序.....	(306)
第三节 其他国家政府绩效审计程序.....	(312)
第四节 我国政府绩效评估程序研究.....	(319)
<b>第十一章 政府绩效评估的法制化</b> .....	(327)
第一节 国外政府绩效评估的法制化.....	(327)
第二节 我国政府绩效评估法制化的意义.....	(334)
第三节 我国政府绩效评估的立法原则.....	(339)
第四节 我国政府绩效评估法制化的内容.....	(344)
<b>附录：外国地方政府绩效评估指标</b> .....	(357)
<b>主要参考文献</b> .....	(389)

## 第一章 科学发展观与正确政绩观

科学发展观与正确政绩观紧密相连，不可分割。科学发展观引导着正确政绩观，正确政绩观体现和实践着科学发展观。要真正落实科学发展观，必须牢固树立和坚持正确政绩观。要用正确政绩观保障和促进科学发展观的贯彻实施，急需建立一套科学的政府绩效评估体系。

### 第一节 中国经济发展的代价分析

世界各国都在关注经济发展，经济的持续稳定发展已经成为各国追求的目标。自改革开放以来，我国经济进入快速发展的轨道，特别是1998年以后在世界经济不景气的大背景下，我国经济保持了良好的发展势头。1979年至2003年，我国国内生产总值总量从4038亿元增长到116694亿元，进出口总额从454亿元增长到70501.5亿元，按1979年不变价格计算，我国国内生产总值总量年均增长9.4%，进出口总额年均增长16%。我国经济在世界经济总量中所占比重，由1978年的1%提高到2003年的4%。根据联合国发表的《2004年世界经济形势和展望》的报告，2003年世界经济增长速度为2.5%，其中发达国家为2%，发展中国家为3.8%，经济转轨国家为5.1%。

按国家和主要经济体比较，我国经济增长最快，为 8.5%。

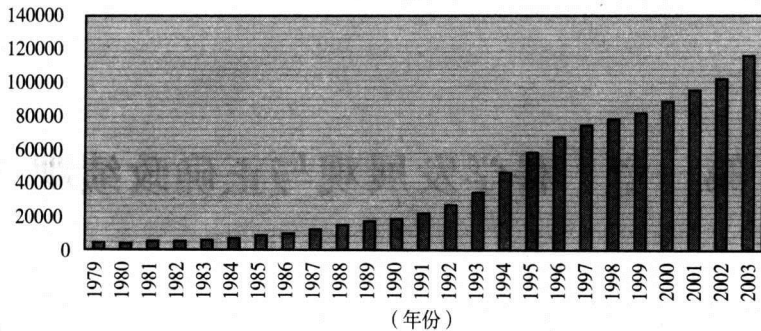


图 1-1 1979—2003 年我国国内生产总值总量增长态势 (单位: 亿元)

[资料来源: 根据各年《中国统计年鉴》整理]

随着国民经济的迅速发展，我国城乡居民收入和生活水平连续上了几个大的台阶。抽取 1989 年、1997 年、2001 年和 2003 年的数据，上升的轨迹是如此清晰可见。我国城镇居民人均可支配收入依次为 1374 元、5160 元、6860 元和 8500 元；农村人均纯收入依次为 602 元、2090 元、2366 元和 2622 元。收入增加了，居民存款也在增加：1989 年，我国居民人均存款余额为 461 元；1997 年升至 3744 元；2001 年达到 5780 元，2003 年达到 7943 元。我国人民实现了由温饱到总体上达到小康的历史性跨越。

在过去二十多年里，我国经济的快速增长创造了令世界瞩目的奇迹，但也付出了高昂的代价，而且代价呈不断增大的趋势。

## 一、环境污染严重

香港《亚洲时报在线》2005 年 3 月 16 日在题为《污染状况》一文中指出，表面上看，2004 年广东、山东、江苏和浙江的国内生产总值总量位居全国前四位，每个省份都超过了 1 万亿元，然而，在这些数字背后，却为了追求经济繁荣，而对环境造成了巨大的破坏。如果将这个因素考虑在内，这些省份的经济增长率实际上可能为负数。

2004 年，广东省国内生产总值总量 16040 亿元，居全国第一位，



比上年增长 14.2%；财政总收入达 3539.5 亿元，不考虑出口退税因素为 4343.18 亿元，按可比口径增长 18.1%；全省地方一般预算收入 1416.87 亿元，增长 16.1%；全年城镇居民人均可支配收入 13628 元，增长 10.1%；农村居民人均纯收入 4366 元，增长 7.7%。但 2003 年，广东省的二氧化碳、二氧化硫、二氧化氮和废水的排放量却分别增加了 10.2%、13.6%、14.8% 和 10.3%；作为度量废水中有害物质指标的化学需氧量上升了 32%。

山东省 2004 年国内生产总值总量达到 1.5 万亿元左右，位居全国第二位，比上年增长 15% 左右，人均生产总值按现行汇率计算达到 1928 美元。全省境内财政总收入达到 2675.6 亿元，其中地方财政收入 828.4 亿元，按可比口径增长 28.9%。城镇居民人均可支配收入 9437.8 元，增长 12.4%。预计农民人均纯收入 3500 元，增长 11%，为 1997 年以来最高增幅。城乡居民本外币储蓄余额 7929.9 亿元，比年初增加 910.4 亿元。然而，二氧化硫的排放量，山东居全国第一位。该省每年排放的二氧化硫超过 180 万吨，排放量远远多于其他省份。从全国范围来看，山东省的烟雾和浮质排放量居全国第六位，废水居第四位，化学需氧量居第四位，工业固体废物居第五位。

2004 年，江苏省国内生产总值总量超过 1.5 万亿元，居全国第三位，比上年增长 14% 以上；人均生产总值突破 2 万元。地方一般预算收入 980 亿元，增长 35%；同口径财政总收入 2540 亿元，增长 28.8%。城镇居民人均可支配收入 10482 元，农民人均纯收入 4840 元，分别增长 13.2% 和 14%。但江苏省的环境污染也十分严重。根据 2004 年江苏省环保局发表的一份关于当地河流的报告，该省包括一些水源在内的水资源全部受到严重污染，水生态系统遭到严重破坏，许多物种濒临灭绝。饮用水 50% 以上的水源被污染；在大江大河沿岸设立的 45 个监测站有 73.3% 报告说环境污染严重；当地的生物多样性接近消失。严重的环境污染危及着公众的健康。江苏省肿瘤医院院长周建农指出，癌症患者增加就是环境恶化所致。1991 年至 2000 年 10 年间，全省城市和农村地区的癌症死亡人数分别增加了 18.31% 和 11.03%。在全国癌症死亡率最高的 30 个县中，就有 9 个