

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics



THE WORLD BANK

“十五”、“十一五”国家重点图书出版规划项目

政府治理与改革系列

GOVERNING AND REFORMING SERIES

建设更好的政府：

HOW TO BUILD M&E

建立监控与评估系统

SYSTEMS TO SUPPORT BETTER GOVERNMENT

[澳] 凯思·麦基 (Keith Mackay) 著

丁煌 译

方兴 校

中国人民大学出版社

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

政府治理与改革系列

GOVERNING AND REFORMING SERIES

建设更好的政府：

HOW TO BUILD M&E

建立监控与评估系统

SYSTEMS TO SUPPORT BETTER GOVERNMENT

[澳] 凯思·麦基 (Keith Mackay) 著

丁煌 译

方兴 校

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

建设更好的政府：建立监控与评估系统/[澳] 麦基著；丁煌译.
北京：中国人民大学出版社，2009
(公共行政与公共管理经典译丛. 政府治理与改革系列)
ISBN 978-7-300-11411-8

I. 建…
II. ①麦… ②丁…
III. 国家行政机关-监督管理-经验-世界
IV. D523.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 205875 号

公共行政与公共管理经典译丛·政府治理与改革系列

建设更好的政府：建立监控与评估系统

[澳] 凯思·麦基 (Keith Mackay) 著

丁 煌 译

方 兴 校

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)		010-62511398 (质管部)
	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	北京山润国际印务有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2009 年 12 月第 1 版
印 张	15.5 插页 2	印 次	2009 年 12 月第 1 次印刷
字 数	228 000	定 价	30.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

《公共行政与公共管理经典译丛》

编辑委员会

学术顾问

威廉·邓恩

乔治·弗雷德里克森

尼古拉斯·亨利

马克·霍哲

戴维·罗森布鲁姆

爱伦·鲁宾

全钟燮

金判锡

顾问

纪宝成

主编

张成福

策划

刘晶

编委

(以姓氏笔画为序)

王佩亨

王浦劬

毛寿龙

刘晶

刘国材

任宗哲

孙柏瑛

吴爱明

陈庆云

陈振明

竺乾威

周志忍

郭小聪

高培勇

彭和平

董礼胜

董克用

程远忠

蓝志勇

潘小娟

薛澜

薄贵利

《公共行政与公共管理经典译丛》

总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于 20 世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决实际问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为四个系列：（1）经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，内容涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。（2）公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的



公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。(3) 政府治理与改革系列。自 20 世纪 80 年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。(4) 学术前沿系列。本系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，如新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：(1) 系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。(2) 权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。(3) 前沿性。反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

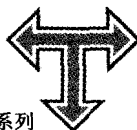
在半个多世纪以前，公共行政大师罗伯特·达尔 (Robert Dahl) 在《行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能够立刻予以普遍化，或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合，必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定。”的确，在公共行政与公共管理领域，事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。按照建设有中国特色的社会主义的要求，立足于对中国特殊行政生态的了解，以开放的思想对待国际的经验，通过比较、鉴别、有选择的吸收，发展中国自己的公共行政与公共管理理论，并积极致力于实践，探索具有中国特色的公共行政体制及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于 1999 年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家教授参与了原著的推荐工作。中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学、复旦大学、中山大学、武汉大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本译丛的翻译工作。在此，谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

《公共行政与公共管理经典译丛》编辑委员会

2001 年 8 月

前言



政府治理与改革系列
公共行政与公共管理经典译丛

V 自世界银行独立评估小组（IEG）——以前被称为工作评估部——于 1973 年成立以来，它一直都很支持发展中国家的政府为强化其监控与评估（M&E）系统及监控与评估能力而作出的努力。在这一时期，独立评估小组就此论题在广泛的国家和公共部门环境中积累了大量的经验。

1998 年，独立评估小组就此论题发表了一系列工作论文和出版物来记录和帮助传播这些经验教训。这些出版物在独立评估小组的网站 <http://www.world-bank.org/ieg/ecd> 上可以查到。这些出版物的高阅读率反映了人们对此论题的高度关注——仅该网站每年就吸引 11 万多名访客，而且该网站的访问量在独立评估小组的总访问量中占有很大的比例。

独立评估小组在此论题方面的出版物记录了一些具



有良好实践和实践势头良好的国家监控与评估系统。此外，这些出版物还包括诊断指南、国家诊断、影响力很高的评估案例以及关于监控与评估工具和效应评估方面的经验材料。在此背景下，本书的目的在于为读者综合和整理这个知识体。

本书的第一部分首先集中考察到底监控与评估必须为政府提供什么。该部分力图阐明其内在本质。第二章对监控与评估作简要的介绍，与此同时，第三章讨论了监控信息与评估研究结果能够并且已经用于改进政府绩效——例如，支持预算决策——的具体途径。本书认为，对监控与评估信息的利用是有效管理减困公共支出的必要条件——换言之，监控与评估对于达成基于证据的政策制定、实现基于证据的管理以及基于证据的问责都是必不可少的。这就是多数经济合作与发展组织（OECD）成员国——世界上最富有的国家——都很强调拥有并利用监控与评估信息支持正确治理（sound governance）的原因之所在。第四章还将讨论一些对于国家更加重视监控与评估具有重要影响的关键性趋势。

vi 第二部分集中考察的是某些已经成功建立起良好政府监控与评估系统的国家的经验。第五章考察了究竟一个“成功的”监控与评估系统看起来是什么样子的。某些国家的案例——包括智利（第六章）、哥伦比亚（第七章）以及澳大利亚（第八章）——对这样一个系统作了生动的示例说明。然而，应当指出的是，本书的一个特有主题是：就一个政府监控与评估系统或部门监控与评估系统应该看起来是什么模样这个问题而言，不存在任何“最佳的”模式。在一些相对较弱的国家，如果它们有潜力证明监控与评估是有成效的，那么更加小心谨慎地重点实施渐进变革可能就是恰当的。例如，第九章将要考察的非洲就是如此，因为那里存在许多严重的能力限制因素。

第三部分分析了这些国家和其他国家在建立政府监控与评估系统方面的经验教训，其中既有发展中国家，也有发达国家。第十章强调了13种关键的经验教训，这些经验教训也符合其他类型公共部门在能力建设方面的国际经验。例如，这些经验教训包括政府对监控信息和评估结果的大量需求这个先决条件以及激励的核心作用，还包括在一个国家进行监控与评估诊断以及对监控与评估具有强有力支持的价值。政府对监控与评估的微弱需求很常见并且常常被人们视为建立监控与评估系统的一个无法越过的



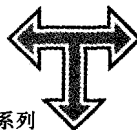
障碍。然而，事实并非如此；因为对于监控与评估客观地存在着许多产生需求的途径，例如，混合运用胡萝卜、大棒和训诫（见第十一章）。

第四部分描述了强化政府监控与评估系统的种种途径。尤其关注的是进行国家诊断的好处（见第十二章）。这样一种诊断可以对一个国家目前的监控与评估努力、公务员系统的环境以及将监控与评估信息用于诸如预算决策和正在进行的项目管理的机会提供一种正确的认识。一项诊断自然会导致一个识别强化政府监控与评估系统之主要选择的行动计划（见第十三章）。

第五部分指出了那些政府监控与评估系统的国际经验没有得到很好理解或记录的问题。这些问题包括诸如在部门和地方层面强化政府系统和良好监控与评估实践模式之备选方法的成效这种跨边界的前沿问题（见第十四章）。第十五章为政府监控与评估系统方面提出的许多常见问题提供了答案。这些答案包括列出了在试图强化一个国家的监控与评估系统时需要规避的危险和陷阱清单，例如，认为监控与评估具有内在价值的错误信念，或对于能力建设采取一种专家治理的方法。

最后，第六部分给出了在监控与评估方面的一系列常见问题及其答案。

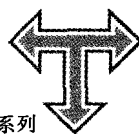
致 谢



政府治理与改革系列
公共行政与公共管理经典译丛

vii 本书由凯思·麦基撰写，他于1998年便开始写作一系列独立评估小组（IEG）工作论文以及关于这一论题的出版物。本书得益于哈里·哈特瑞（Harry Hatry）和戴维·尚德（David Shand）提供的同行专家评议。本书由希瑟·迪特布伦纳（Heather Dittbrenner）编辑。不过，本书中所表达的观点系作者个人的观点，它们未必代表世界银行或独立评估小组（IEG）的观点。

缩略语



政府治理与改革系列
公共行政与公共管理经典译丛

ix	AfrEA	非洲评估协会
	ANAO	澳大利亚国家审计署
	COINFO	跨部门的信息政策与管理委员会（哥伦比亚）
	CONPES	全国经济与社会政策理事会（哥伦比亚）
	CRC	公民报告卡
	DAC	发展援助委员会（经济合作与发展组织）
	DANE	国家统计局（哥伦比亚）
	DDTS	可持续区域发展理事会（哥伦比亚）
	DEPP	公共政策评估理事会（哥伦比亚）
	DFID	国际发展部（英国）
	DIFP	投资与公共财政理事会（隶属于国家计划部）
	DNP	国家计划部（哥伦比亚）



DoF	财政部（澳大利亚）
ECD	评估能力开发
GAO	总审计局（美国）
HMN	健康度量网络
IADB	泛美开发银行
ICBF	哥伦比亚家庭福利研究所
IDEAS	国际发展评估协会
IEG	独立评估小组
M&E	监控与评估
MEN	教育部（哥伦比亚）
MDGs	千年发展目标
MoF	财政部（智利）
NGO	非政府组织
NIMES	全国一体化监控与评估系统（乌干达）
OECD	经济合作与发展组织
OMB	行政管理与预算局（美国）
PART	项目评价定级工具（美国）
PBB	基于绩效的预算
PEAP	消除贫困行动计划（乌干达）
PEP	职责评估计划（澳大利亚）
PETS	公共支出跟踪调查（乌干达）
PRSP	减困战略计划书
SEDESOL	社会发展部（墨西哥）
SENA	职业培训学院（哥伦比亚）
SIGOB	根据目标和结果进行规划和管理的系统（哥伦比亚）
SINERGIA	国家公共部门绩效评估系统（哥伦比亚）
SIIF	财务管理信息系统（哥伦比亚）
ToRs	受委托权限

中国人民大学出版社

《公共行政与公共管理经典译丛》

经典教材系列

(第一批书目)

1. 《公共行政学：管理、政治和法律的途径》(第五版) 58.00 元
[美] 戴维·H·罗森布鲁姆 著，张成福等 译
2. 《公共政策分析导论》(第二版) 49.00 元
[美] 威廉·N·邓恩 著，谢明等 译
3. 《公共预算中的政治：收入与支出，借贷与平衡》(第四版) 39.00 元
[美] 爱伦·鲁宾 著，叶娟丽、马俊等 译
4. 《公共部门人力资源管理：系统与战略》(第四版) 65.00 元
[美] 唐纳德·克林格勒 著，孙柏瑛 主译
5. 《公共管理导论》(第二版) 39.00 元
[澳] 欧文·E·休斯 著，彭和平等 译
6. 《公共行政与公共事务》(第八版) 58.00 元
[美] 尼古拉斯·亨利 著，张昕等 译
7. 《公共管理案例教学指南》 26.00 元
[美] 小劳伦斯·E·列恩 著，鄧少健等 译
8. 《行政过程的政治：公共行政学新论》(第二版) 49.00 元
[美] 詹姆斯·W·费斯勒等 著，陈振明 主译
9. 《行政伦理学：实现行政责任的途径》(第四版) 29.00 元
[美] 特里·L·库珀 著，张秀琴、音正权 译校
10. 《公共和第三部门组织的战略管理：领导手册》 43.00 元
[美] 保罗·C·纳特等 著，陈振明 主译
11. 《非营利组织的战略营销》(第五版) 58.00 元
[美] 菲利普·科特勒等 著，孟延春等 译

经典教材系列

(第二批书目)

1. 《公共行政学：概念与案例》(第七版) 75.00 元
[美] 理查德·J·斯蒂尔曼二世 编著, 竺乾威等 校译
2. 《公共组织理论》(第三版) 29.00 元
[美] 罗伯特·B·登哈特 著, 竺乾威等 校译
3. 《组织领导学》(第五版) 49.80 元
[美] 加里·尤克尔 著, 陶文昭 译
4. 《现代城市规划》(第五版) 39.00 元
[美] 约翰·M·利维 著, 孙景秋等 译
5. 《公共管理中的量化方法：技术与应用》(第三版) 39.00 元
[美] 苏珊·韦尔奇等 著, 郝大海等 译
6. 《公共管理中的应用统计学》(第五版) 49.00 元
[美] 肯尼思·J·迈耶等 著, 李静萍等 译
7. 《政府和非营利组织会计》(第12版) 79.00 元
[美] 厄尔·R·威尔逊等 著, 荆新等 译校
8. 《二十一世纪的公共行政：挑战与改革》 45.00 元
[美] 菲利普·J·库伯等 著, 毛寿龙等 校译
9. 《公共财政管理：分析与应用》(第六版) 69.90 元
[美] 约翰·L·米克塞尔 著, 高培勇、马蔡琛等 译校
10. 《政治体制中的行政法》(第三版) 78.00 元
[美] 肯尼思·F·沃伦 著, 王丛虎等 译
11. 《公共与非营利组织绩效考评：方法与应用》 35.00 元
[美] 西奥多·H·波伊斯特 著, 肖鸣政等 校译
12. 《企业与社会：公司战略、公共政策与伦理》(第十版) 59.80 元
[美] 詹姆斯·E·波斯特等 著, 张志强等 译

经典教材系列

(第三批书目)

1. 《行政学》(新版) 35.00 元
[日] 西尾胜 著, 毛桂荣等 译
2. 《政治学》(第二版) 49.80 元
[英] 安德鲁·海伍德 著, 张立鹏 译, 欧阳景根 校
3. 《官僚政治》(第五版) 39.80 元
[美] B·盖伊·彼得斯 著, 聂露等 译
4. 《政治科学的理论与方法》(第二版) 38.00 元
[英] 大卫·马什等 编, 景跃进、张小劲等 译
5. 《比较政府与政治》(第五版)(待出)
[英] 罗德·黑格、马丁·哈罗普 著, 张小劲 译
6. 《公共管理导论》(第三版) 39.00 元
[澳] 欧文·E·休斯 著, 张成福等 译
7. 《公共政策分析导论》(第三版)(待出)
[美] 威廉·N·邓恩 著, 谢明 译
8. 《比较公共行政》(第六版)(待出)
[美] 费勒尔·海迪 著, 刘俊生 译
9. 《公共管理的技巧》(第九版) 59.00 元
[美] 乔治·伯克利等 著, 丁煌 主译
10. 《公共关系: 职业与实践》(第四版)
[美] 奥帝斯·贝斯金等 著, 郭惠民等 译
11. 《民治政府》(第二十版) 69.80 元
[美] 詹姆斯·麦克雷戈·伯恩斯等 著, 吴爱明 译
12. 《公共行政学经典》(第五版)
[美] 杰伊·M·沙夫里茨等 编, 陈振明等 译
13. 《组织理论经典》(第五版)
[美] 杰伊·M·沙夫里茨等 编, 陈振明等 译
14. 《领导学》(亚洲版) 59.80 元
[新加坡] 林志颂等 著, 顾朋兰等 译

15. 《领导学：个人发展与职场成功》（第二版） 69.00 元
[美] 克利夫·里科特斯 著，戴卫东等 译
16. 《公共组织行为学》 49.8 元
[美] 登哈特等 著，赵丽江 译

公共管理实务系列

1. 《新有效公共管理者：在变革的政府中追求成功》（第二版） 28.00 元
[美] 史蒂文·科恩等 著，王巧玲等 译
2. 《驾驭变革的浪潮：开发动荡时代的管理潜能》 22.00 元
[加] 加里斯·摩根 著，孙晓莉 刘霞 译校
3. 《政府全面质量管理：实践指南》 25.00 元
[美] 史蒂文·科恩等 著，孔宪遂等 译
4. 《无缝隙政府：公共部门再造指南》 30.00 元
[美] 拉塞尔·M·林登 著，汪大海等 译
5. 《公共部门标杆管理：突破政府绩效的瓶颈》 28.00 元
[美] 帕特里夏·基利等 著，张定淮 译
6. 《创建高绩效的政府组织：公共管理者实用指南》 23.00 元
[美] 马克·G·波波维奇 主编，孔宪遂等 译
7. 《自上而下的政策制定》 23.00 元
[美] 托马斯·R·戴伊 著，鞠方安等 译
8. 《21 世纪非营利组织管理》 28.00 元
[美] 詹姆斯·P·盖拉特 著，邓国胜等 译
9. 《职业优势：公共服务中的技能三角》 19.00 元
[美] 詹姆斯·S·鲍曼等 著，张秀琴 译
10. 《全球筹款手册：NGO 及社区组织资源动员指南》 39.80 元
[美] 米歇尔·诺顿 著，张秀琴等 译

政府治理与改革系列

（第一批书目）

1. 《政府未来的治理模式》 26.00 元

- [美] B·盖伊·彼得斯 著, 吴爱明等 译
2. 《摒弃官僚制: 政府再造的五项战略》 45.00 元
- [美] 戴维·奥斯本等 著, 谭功荣等 译
3. 《突破官僚制: 政府管理的新愿景》 25.00 元
- [美] 麦克尔·巴泽雷 著, 孔宪遂等 译
4. 《民营化与公私部门的伙伴关系》 39.00 元
- [美] E. S. 萨瓦斯 著, 周志忍等 译
5. 《公私合作伙伴关系: 基础设施供给和项目融资的全球革命》 29.80 元
- [英] 达霖·格里姆赛等 著, 济邦咨询公司 译

政府治理与改革系列

(第二批书目)

1. 《政府改革手册: 战略与工具》 59.00 元
- [美] 戴维·奥斯本等 著, 谭功荣等 译
2. 《新公共服务: 服务, 而不是掌舵》 25.00 元
- [美] 珍妮特·V·登哈特 罗伯特·B·登哈特 著, 丁煌 方兴 译校
3. 《持续创新: 打造自发创新的政府和非营利组织》 28.00 元
- [美] 保罗·C·莱特 著, 张秀琴 音正权 译校
4. 《构建虚拟政府: 信息技术和制度革新》 28.00 元
- [美] 简·E·芳汀 著, 邵国松 译
5. 《公共决策中的公民参与: 公共管理者的新技能与新策略》 25.00 元
- [美] 约翰·克莱顿·托马斯 著, 孙柏瑛等 译
6. 《公民治理: 引领 21 世纪的美国社区》 19.00 元
- [美] 理查德·C·博克斯 著, 孙柏英等 译
7. 《公共部门的社会问责: 理念探讨及模式分析》 28.00 元
- 世界银行专家组 著, 宋涛 译校
8. 《非政府组织问责: 政治、原则与创新》 32.00 元
- [美] 丽莎·乔丹等 主编, 康晓光等 译, 冯利 校
9. 《市场与国家之间的发展政策: 公民社会组织的可能性与界限》 [德] 康保锐 著, 隋学礼 译校