

东北大学公共管理博士文库

NORTHEASTERN UNIVERSITY PH.D LIBRARY IN
PUBLIC ADMINISTRATION

“异体评估”视域下的 政府绩效评估研究

Research on the Government Performance
Measurement from the Perspective of
“Foreign-bodily Measurement”

高洪成 著

By GAO Hongcheng



东北大学出版社
Northeastern University Press

·东北大学公共管理博士文库·

“异体评估”视域下的政府绩效评估研究

Research on the Government Performance
Measurement from the Perspective of
“Foreign-bodily Measurement”

高洪成 著

By GAO Hongcheng

东北大学出版社

·沈阳·

© 高洪成 2009

图书在版编目 (CIP) 数据

“异体评估”视域下的政府绩效评估研究 / 高洪成著. —沈阳: 东北大学出版社, 2009.12

ISBN 978-7-81102-766-2

I. 异… II. 高… 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 (2009) 第 225932 号

出版者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号

邮编: 110004

电话: 024—83687331 (市场部) 83680267 (社务室)

传真: 024—83680180 (市场部) 83680265 (社务室)

E-mail: neuph @ neupress.com

http: // www. neupress. com

印刷者: 沈阳市第六印刷厂书画彩印中心

发行者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 170mm × 228mm

印 张: 14.25

字 数: 202 千字

出版时间: 2009 年 12 月第 1 版

印刷时间: 2009 年 12 月第 1 次印刷

责任编辑: 孙 锋 石玉玲

封面设计: 唐敏智

责任校对: 力 平

责任出版: 杨华宁

ISBN 978-7-81102-766-2

定 价: 25.00 元

东北大学公共管理博士文库编委会

主 编 娄成武

副主编 王浦劬 薛 澜

编 委 (以姓氏笔画为序)

马 骏 邓大松 王浦劬

曲福田 陈振明 周光辉

竺乾威 娄成武 姚先国

徐晓林 董克用 薛 澜

总 序

作为东北大学公共管理学科建设与研究的重要成果，“公共管理博士文库”在多方努力下终于付梓出版了。在这批著作面世之际，回顾东北大学公共管理学科的发展历程，不禁心生感慨。

东北大学公共管理学科始建于1988年。建设伊始，本学科就确立了“立足理工基础，办有理工特色的社会主义新文科”的发展战略。二十多年来，我本人和公共管理系的诸位同事对教学科研及人才培养倾注了大量心血，取得了一定的成绩，走出了一条以学科建设为主线，科研与教学互促增长的跨越式发展道路。自2003年设立行政管理博士学位授权点，尤其是2005年设立公共管理一级学科博士点以来，我们先后获得国家精品课、国家教学成果一等奖等多项国家级教学奖励，以及几十项国家、省、市科研课题，出现了一大批理论与应用性成果。这一过程充满了苦辣艰辛，也充满了奋斗的激情和喜悦。

东北大学公共管理学科博士生的培养是以1994年科学技术哲学博士学位授权点为基础设立的科技政策研究方向为开端的，因此本学科的第一批博士著作主要集中收录于2004年启动的“科技政策博士文库”。近五年来，东北大学公共管理学科发展迅速，变化日新月异。为更好地体现本学科的理论创新，我们决定启动“公共管理博士文库”的建设工程。出版这个文库的目的，一方面是为了保存和交流研究成果，经受社会检验，鼓

励学术研究；另一方面也是为了促进博士生教育的制度化，组织学术队伍，推进学科建设。该文库既注重公共管理研究的学术性，诠释分析复杂的公共管理问题，又强调结合公共管理实务，为政府提供可能的政策建议。

进入 21 世纪以来，中国的公共管理研究承载着前所未有的历史重任。在此重大社会转型期，党和人民期望我国的公共管理理论研究能够为我国的政府改革、公共服务体系建设以及国家现代化建设提供科学的管理理念、思想和方法。这要求我们本着高度的政治责任感和严谨的学术态度去谦逊地投身实际，深入探索、研究及解决错综复杂的实际问题，要求我们根据复杂的公共管理实践开发更为复杂且更为实际有效的公共管理理论。改革开放三十年来，西方大量公共管理理论被引入到中国，极大地促进了我国公共管理学科的高速发展，但同时必须认识到西方国家的政治体制、社会结构、公民社会成熟度等公共管理环境与我国存在着巨大差别。因此，必须注重西方理论在引入过程中的批判性和选择性，必须尽快实现公共管理理论的本土化建构，这是摆在全国学术同仁和学子面前亟待解决的重大问题。在这一艰巨的历史重任面前，东北大学公共管理系全体同仁将勇于担当、满腔热情并全力以赴，但我们只是对现在能否做得更好而心怀忐忑。

东北大学“公共管理博士文库”的出版是我校公共管理学

科建设与研究历程中的一件大事，是导师与博士生们多年辛勤工作、笔耕不辍的一次成果展示。毫无疑问，这些研究成果仅仅是刚刚经过初步雕琢的璞玉，一定会存在不少缺点和不完善的地方，每一本书的著作者限于知识结构和对问题理解深度的局限性，所提出的一些理论观点都值得进一步商榷。但是，正因为有问题、有缺点，才会激发后来者继续为之努力。聚沙成塔，集腋成裘。我们深信，东北大学公共管理研究的明天会更美好，我们所出版的文库著作的质量和水平也会逐步提高。

我们还要感谢东北大学出版社的领导和编辑们对出版“公共管理博士文库”的大力支持和辛苦工作，同时也恳请各位学界同仁不吝赐教，多提宝贵意见。

姜成武

2009年12月于沈阳南湖

摘 要

本书将政府绩效评估严格界定为“政府组织绩效评估”。本书将我国政府绩效评估与其发展兴起的根本目的——推进和深化行政管理体制改革——紧密结合，依据“为何评估—谁来评估—评估什么—如何评估—评估何用”的一般逻辑过程来组织全文内容，研究重点为“谁来评估”。

作者将我国政府绩效评估在理论研究和实践进展中出现的问题及困境，归因于当前国内相关研究在“谁来评估”问题的认识上缺乏足够的深度，而其根源又在于对政府绩效评估的性质和内涵存在一定的模糊认识。论点从此切入，对政府绩效评估的性质和内涵进行了重新界定，并在此基础上将政府绩效评估的核心主体选择和确立为各级人民代表大会，之后对人民代表大会(简称“人大”)主导下的评估工作进行了简要展望。

全书具体完成了以下四个方面的工作。

(1) 针对国内政府绩效评估难以继续深入的客观现实，从理论和实践两个方面来分析查找目前存在的主要问题，对理论和实践中出现的双重困境进行了归源。在原因分析的基础上，作者提出应将研究重点从“评估什么”“如何评估”转移至“谁来评估”，分析了为什么必须解决“谁来评估”问题，即为什么不能选择政府自身来主导评估工作。接着指出，既往研究之所以对“谁来评估”不够重视及未能切实解决这个问题，其根源是在政府绩效评估性质和内涵的理解上仍然存在一定的偏差。

(2) 对政府绩效评估的性质和内涵进行了重新界定。重点阐述了绩效评估术语的来源、绩效评估与绩效管理的区别、组织绩效评估的发展脉络、组织绩效评估与绩效管理的区别、政府绩效评估与政府绩效管理的区别等。在这些分析的基础上，将政府绩效评估的性质和内涵界定为“一种外部监督的有力工具”，区别于既往“一种有力的管理工具”的一般理解。书中还提出了“治理评估”概念，并将其与“管理评估”加以区分。作者将上述这个分析过程尝试性地归纳总结为“异体评估论”。

(3) 在“异体评估论”基础上进行了评估核心主体的选择。对“异体”概念进行了解释，从若干“异体”中选择各级人民代表大会作为政府绩效评估的核心主体，并从现实依据和理论基础两个方面进行了分析与论证。所选择的理论分析工具主要是制度变迁理论、委托—代理理论和公司治理结构理论，其中第一个理论从政府绩效评估的根本目的的角度来进行阐述，并找到政府绩效评估、行政管理体制改革、人民代表大会三者的结合点；第二个理论从人民代表大会的性质和功能角度来进行阐述，论证人民代表大会作为核心评估主体的合理性、正当性及必然性；第三个理论从组织绩效评估的源起、功能及地位角度，来论证政府绩效评估的核心评估主体确定为人民代表大会的学理根源。

(4) 对人大核心主体下评估工作的开展，即完成“评估什么—如何评估—评估何用”三个后续环节进行了展望及建议。主要是给出了人大主导下的评估框架概想；对评估指标体系构建的逻辑框架进行了比较与选择；建议将结构方程模型应用于政府绩效评估中以使评估方法更完善。

该书留下了进一步从人大核心评估主体角度研究政府绩效评估问题的理论线索。在广阔而繁杂的政府绩效评估理论研究中，作者只是从“异体评估”角度打开了一小扇门窗，系统而深入的研究还有待于继续探索。

本书在作者的博士毕业论文基础上补充、改写及进一步研究而成，为辽宁省哲学社会科学规划基金项目“基于科学发展观的辽宁市级政府绩效评估指标体系研究”[项目编号：L08ATJ001]研究成果之一。

Abstract

This book has strictly defined the government performance measurement as “the performance measurement of government organization” and made a firm combination between the government performance measurement and the ultimate purpose of its appearance and development which is to promote and deepen the reform of the administration management system. It is organized according to the logic process of “why to measure, who is to measure, what is to be measured, how to measure and what’s for the measurement”. The main focus of this book is on “who is to measure”.

The book tributes the problems and difficulties in the theoretic research and practical process of the government performance measurement to the limit of depth of the current related research in the aspect of “who is to measure,” which stems from the blurry understanding to the nature and essence of the government performance measurement. Therefore, the author has redefined the nature and essence of the government performance measurement and has established people’s Congress at all levels as the main core of the government performance measurement, and made a brief prospect of the measurement dominated under the National People’s Congress.

The book is mainly composed of four aspects as following:

(1) In view of the reality that the government performance measurement cannot be carried out further, this book seeks for the current problems from the two aspects of theory and practice and analyzes the reasons for these issues. It puts forward that the focus of the research should be transferred from “what is to be measured and how to measure” to “who is to measure” and analyzes the reasons for solving the problem of “who is to measure”, which is also for why the government itself should not be selected as the core

of the government performance measurement. Besides, the book points out that the previous studies have not paid enough attention to the problem of “who is to measure” and thus have not thoroughly solved the problem. The root lies in the warp in understanding the nature and essence of the government performance measurement.

(2) The book has redefined the nature and essence of the government performance measurement. It illustrates the origin of the term “performance measurement”, the differences between performance measurement and performance management, the development process of the organization performance measurement, the differences between the organization performance measurement and performance management, the differences between the government performance measurement and the government performance management, etc. Based on these analyses, the book defines the nature and essence of the government performance measurement as a strong tool of the external supervision, which is different from the previous understanding as a strong management tool. Furthermore, the book puts forward the concept of “governance measurement” and takes into distinction with “management measurement”. It attempts to conclude the whole analytic process as the “foreign-bodily measurement idea”.

(3) Based on “foreign-bodily measurement idea”, the author has made choice about the core of measurement and has chosen the people’s congress at all levels as the core of the government performance measurement from lots of “foreign bodies”. Moreover, the author has made analysis and demonstration from the two aspects of theory and practice. The tools for theoretical analysis are including the institutional evolution theory, the principal-agent theory and

the company governance structure theory. The first theory has elaborated from the view of the primary purpose of the government performance measurement to find the combining site of the government performance measurement, the administrative system reform and the national people's congress. The second theory has elaborated from the view of the nature and function of the national people's congress to establish the rationality, validity and inevitability of the choice. The third theory has elaborated from the view of the origin, function and status of the organization performance measurement to proof the scientific theory root of the choice.

(4) Aiming at the operation of the measurement work under the core of the People's Congress, the book has made expectations and suggestions about the last three parts "what is to be measured, how to measure and what's for the measurement". It puts forward the measurement framework hypothesis under the control of the People's Congress. It has also made a comparison and contrast among the logical framework of the measurement index sign system and has suggested putting the "Structure Equation Model (SEM)" into the government performance measurement so as to make the measurement method perfect.

The book leaves some theoretical clues for further research of the government performance measurement from the angle of the core of the National People's Congress. Among the vast and complicated government performance measurement research theories, this book just has opened a small window. In other words, more systematic and thorough research is to be expected.

目 录

第1章 绪论	1
1.1 选题的背景与意义	1
1.1.1 国际背景：西方国家政府改革的重要内容	1
1.1.2 国内背景：国内行政管理体制改革的实践需要	4
1.1.3 问题的提出	6
1.2 本书核心概念的界定	7
1.2.1 政府概念的界定及解释	7
1.2.2 政府绩效评估概念的界定	11
1.2.3 政府绩效评估与公务员绩效评估的区分	15
1.2.4 政府组织绩效评估与政府项目、政府政策的绩效 评估的区分	16
1.2.5 政府绩效评估与政府绩效审计的区分	16
1.3 研究思路与研究方法	18
1.3.1 研究思路及本书结构	18
1.3.2 研究方法	20
1.4 可能创新之处	21
第2章 国内外政府绩效评估研究评述	23
2.1 国外研究评述	23
2.1.1 国外政府绩效评估研究及实践的发展阶段	23
2.1.2 国外研究的主要侧重点	26
2.1.3 国外研究及实践的鉴别	30
2.2 国内研究评述	31
2.2.1 国内研究的主要侧重点及其观点	32
2.2.2 学术论文时间与主题的分布状况	41

2.2.3	学位论文时间与主题的分布状况	44
2.2.4	研究课题、编著与学术研讨会情况	46
2.2.5	国内理论研究现存主要问题	49
第3章	我国政府绩效评估的实践进展	52
3.1	中国古代的政府绩效评估	52
3.2	改革开放以来我国政府绩效评估的实践发展历程	53
3.2.1	第一阶段(20世纪80年代到90年代中后期)	55
3.2.2	第二阶段(20世纪90年代中后期到2004年)	56
3.2.3	第三阶段(2004年至今)	65
3.3	国内评估实践存在的主要问题	78
3.3.1	评估的自发性、半自发性以及跟风效仿现象严重	78
3.3.2	评估的运动式、突击式以及形式主义痕迹明显	79
3.3.3	忽视开展政府绩效评估的基础性工作	80
第4章	评估困境反思和“异体评估论”的提出	82
4.1	评估实践困境的主要原因:政府内部主导	82
4.1.1	对“评估立法”观点的质疑	86
4.1.2	基于路径依赖理论的解释	87
4.1.3	内部主导普遍化的深层原因:理论研究的困境及阙如	96
4.2	政府绩效评估性质和内涵的重新界定	100
4.2.1	“绩效评估”术语来源上的曲解	101
4.2.2	对“绩效评估是绩效管理一部分”的理解(第一层)	102
4.2.3	对“绩效评估是绩效管理一部分”的理解(第二层)	103
4.2.4	对“绩效评估是绩效管理一部分”的理解(第三层)	107
4.2.5	反思结论的得出	110
4.3	“异体评估论”的提出	111
4.4	“异体评估论”与既往“多元主体论”的区分	114
第5章	评估主体体系重构:人大核心主体的选择和确立	116
5.1	人大核心主体选择和确立的现实依据	116
5.1.1	中国公民社会发展程度尚弱	117
5.1.2	对人民政协性质的考量	121

5.1.3 政府绩效评估中党和人大之间的关系	122
5.2 人大核心主体选择和确立的理论基础	125
5.2.1 强制性制度变迁理论	126
5.2.2 委托—代理理论	134
5.2.3 公司治理结构理论	144
5.3 人大主导下的评估框架概想	151
5.3.1 成立政府绩效评估专门委员会	152
5.3.2 人大核心主体基础上的多元主体结构	154
第6章 人大核心主体下评估工作的开展	158
6.1 评估内容的确定与评估方法的选取	158
6.1.1 评估内容的确定	158
6.1.2 评估方法的选取	167
6.2 评估结果的使用	176
6.2.1 对评估结果使用的认识	176
6.2.2 评估申诉机制的建立	178
第7章 结 论	181
7.1 主要结论	181
7.2 不足与局限	182
7.3 研究展望	183
参考文献	184
后 记	207

第1章 绪论

1.1 选题的背景与意义

政府组织绩效评估^①的研究是目前中国公共管理学界所研究的前沿课题和重点内容,也是世界公共行政学领域普遍关注的热点、难点。“近30年来,全世界几乎所有的行政学家都把目光或多或少地投向了绩效评估,看好其强烈的实践意义和重大的理论价值。”^[1]政治学、管理科学与工程、财务与审计学等领域的专家学者,亦站在各自不同的研究视角上对这一课题纷纷发表自己的见解、主张。

从历史角度来看,政府绩效评估并不是一个新鲜的话题,政府组织自产生之日起,就一直存在着绩效状况的评价及其改进问题。政府绩效评估研究在最近一个时期被高度重视,尤其在今日中国形成空前的研究高潮,实际上具有深刻的时代背景。

1.1.1 国际背景:西方国家政府改革的重要内容

自20世纪70年代末80年代初开始,西方各国掀起了一场声势浩大且旷日持久的以“新公共管理(New Public Management)”为内容的政府改革运动,改革的矛头直接指向以层级官僚体制为基石的传统公共行政管理模式。这场以效率、有效性和服务质量等结果取向为内涵的“新公共管理”运动对公共部门管理尤其是政府管理的理论与实践产生了重大而深远的影响,

^① 我们经常提及的政府绩效评估,一般都是指“政府组织绩效评估”。本书将政府绩效评估严格界定为“政府组织绩效评估”。下文如不作特别说明,“政府绩效评估”用语均指代“政府组织绩效评估”。

显示了一种显著的国际性趋势^[2]，席卷了西方国家乃至整个世界。在这一过程中，企业管理领域流行的绩效评估理论及方法以其强调效率和服务质量的理念被西方各国纷纷提上改革的重要议程，逐渐在政府及其公共部门的管理实践中得到普遍应用并成为“新公共管理”运动中的一个重要潮流。

政府绩效评估之所以受到西方国家的广泛青睐，有着特殊的现实背景。首先，各国均面临着比较严重的财政危机。20世纪70年代石油危机之后，西方发达国家普遍出现经济衰退，政府税收乏力，财政赤字和通货膨胀如影随形。以英国为例，1979年撒切尔夫人初任首相时，英国的国内生产总值出现负增长，通货膨胀率达10%，而且呈继续恶化的态势；公共收入停顿，而公共开支却在不断上涨，政府的花费占国内生产总值的44%^[3]，国家财政入不敷出。据《1997年世界发展报告》统计，OECD（经济合作与发展组织）国家政府总支出占GDP的比重，1813年为10%，1937年仅20%多一点，到1980年则超过40%，1995年接近50%^[4]。此时，大规模削减预算、建立“花钱更少、办事更好”的政府成为大多数国家行政改革的主要内容，其必然选择是结果导向，关注绩效状况的改善，通过努力提高行政管理效率来降低政府管理成本。其次，社会公众对政府有效性质疑产生的政府合法性危机^①。20世纪70年代以来，西方社会普遍对政府的有效性持较为激烈的质疑和批评态度，表现出了对政府的信任危机。人们逐渐发现，规模庞大并日益扩张的政府，在经济发展和公共服务提供这两个重要的方面显现出了一种消极的无能，公共行政部门的效率低下，漠视公共需求，浪费公共资源，墨守成规、缺乏创新，服务意识薄弱、态度傲慢。纳税人支付了高额税赋，换来的则是不满意的公共

① 马宝成认为政治权力的合法性基础一般包括三个方面：意识形态基础（政治权力从人们的认知、价值观、信仰等理念方面获得支持），制度基础（政治权力的获得和运作必须遵循宪政制度），有效性基础（政治权力必须取得实际成就）。（详见马宝成，有效性：现代政治合法性的政绩基础[J]，天津社会科学，2002(5)：52）李普塞特指出，即使对于具备完善的宪政制度的现代政治权力而言，如果一个政治制度的“有效性一再丧失，或长时期丧失，则会危及一个合法系统的稳定性。”（详见西摩·马丁·李普塞特：《政治人：政治的社会基础》，张绍宗，译，58页，上海，人民出版社，1997）