博士文库 〉〉〉

美国公共项目评估研究

A STUDY ON PUBLIC PROGRAM EVALUATION IN UNITED STATES GOVERNMENT

孙一平 著

中国人事出版社

博士文库

中国人民大学教授、博士生导师方振邦推荐

美国公共项目评估研究

A Study on Public Program Evaluation in United States Government

孙一平 著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国公共项目评估研究/孙一平著. —北京：中国人事出版社，2011

ISBN 978-7-5129-0237-4

Ⅰ.①美… Ⅱ.①孙… Ⅲ.①公共管理-项目评价-研究-美国 Ⅳ.①D771.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 210880 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码：100029)

出 版 人：张梦欣

*

北京外文印刷厂印刷装订 新华书店经销

880 毫米×1230 毫米 32 开本 9 印张 插页：2 211 千字

2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷

定价：20.00 元

读者服务部电话：010-84643933/64929211/64921644

发行部电话：010-64961894

出版社网址：http://www.renshipublish.com

版权专有 侵权必究

举报电话：**010-64954652**

如有印装差错，请与本社联系调换：010-80497374

摘　要

目前，政府绩效评估已经成为全社会共同关注的一个热点问题。对于政府来说，绩效包括政府的项目、服务与操作绩效。其中，项目一般包括政府直接或间接向社会提供的项目以及管制项目，操作指的是政府的日常运作，而服务既可以是机构职能操作的过程与结果，也可以是项目本身的目的所在。

美国在适应全球化、信息化、民主化、市场化对政府的要求中，公共项目评估发挥了重要作用。中国各级政府的基本职能也主要是通过各类项目来执行和完成的。但当前我国各级政府绩效评估主要的形式是政府整体绩效评估、行业绩效评估或部门绩效评估；而项目层次的绩效评估则没有引起足够的重视。因此，学习借鉴美国公共项目评估的成功经验，建立健全各级政府中的项目绩效评估，为政府管理改革和绩效预算提供科学依据，应当成为当前中国推进政府绩效评估建设的重要课题。

本书以美国公共项目评估的理论与实践为研究对象，梳理了美国公共项目评估的发展历程，辨析了美国公共项目评估的理论，并介绍了美国公共项目评估的具体方法与工具，进而总结出美国的公共项目评估对中国的启迪。通过对比中美公共项目评估的基

础条件与特色差异，确定中国应当从美国的理论与实践中借鉴什么，并探讨了借鉴的路径选择。

本书主要从六个方面展开论述：

第一部分，公共项目评估的概念及其与政府绩效评估的关系。作者界定了公共项目评估与政府绩效评估的相关概念，如评估、项目评估、政府绩效评估等，之后从项目与公共项目、项目管理与项目评估、项目评估与绩效测量等概念入手，分析了公共项目评估与政府绩效评估之间的联系与区别。

第二部分，公共项目评估的类型、标准与基本流程。公共项目评估按照评估时间、评估内容以及评估主体的不同可以划分为多个不同的类型；评估的标准也因制定机构的不同而各有侧重；而基本的评估流程大致可以划分为评估准备、评估设计、数据收集和分析以及结果的报告等部分。

第三部分，美国公共项目的发展历程。梳理了美国公共项目评估与政府绩效评估的发展历程和现状，20 世纪以来美国公共项目评估的发展历程表明：公共项目评估随着方法本身的发展和改进以及政治和民主的变化，在政府绩效评估中扮演着越来越重要的角色。

第四部分，美国不同的公共项目评估理论的比较。包括目标导向、管理导向、消费者导向、专家导向、抗诘导向、参与者导向等。相对应于不同的评估模式，它们对评估的定义、评估者和参与者、评估工具的选择、评估意义等便大不相同。评估模式与途径并无好坏之分，评估模式的选择需要与评估情境相结合。

第五部分，美国联邦政府项目等级评估工具的应用。项目等级评估工具实际上是一套用来评估联邦机构各项目的管理与绩效的调查问卷，它将联邦政府的绩效与预算决策统一起来，涉及项目的目的与设计、战略规划、管理、结果与问责等多个

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

方面。

第六部分，美国公共项目的特征及对我国的借鉴意义。美国公共项目评估在实践和理论的发展过程中表现出了多元化主体推动、参与，设计理性，互动实施的特征。而我国在借鉴美国经验的时候，必须考虑到国情、历史、文化上的差异。

Abstract

Government performance evaluation is becoming the concern of the society and there are all kinds of different performance evaluation models. The performance of government involves public programs, service and operations. Public programs include programs directly or indirectly provided by the government and regulation programs. Operation is the daily operating while service is the process and results of government function and it also could be the goal of programs.

Public program evaluation plays an important role in U. S. federal governments during the globalization, informationization, democratization and marketization. In fact, Chinese government at all levels functions through different kinds of programs. The forms of performance evaluation in Chinese government are general, industry and department evaluation while program evaluation has been paid less attention. It should be an important topic to learn the best practices of U. S. government and to build our own program evaluation system.

The objects of this book are the practice and theory of public program evaluation in U. S. The development of public program evaluation in U. S. is reviewed and the process and tools have also been analysed. The writer compares the fundamental and charicteristic differences between China and U. S. , and then concludes that. Based on the comparison, what we can learn and with what paths we can go along. The book can be divided into six parts.

First, the relationship between public program evaluation and government performance evaluation is analysed. The writer defines the concepts of evaluation, program evaluation, government performance evaluation etc. Then the writer analyses the links and differences between public program evaluation and government performance measurement through program evaluation and performance measurement.

Second, the writer reviews the types, standards and process of public program evaluation. Public program evaluation can be divided into different categories according to the time, concerns and evaluators. The standards of evaluation, issued by different agencies, focus on different areas. The basic process of public program evaluation involves preparation, evaluation design, data collection and analysis, and results report.

Third, the writer reviews the development of public program evaluation in U. S. government. The history of program evaluation indicates that program evaluation plays a more and more important part in government performance evaluation.

Forth, the writer reviewes different approaches of public program evaluation, such as objectives-oriented, management-oriented, consumer-oriented, expertise-oriented, adversary-oriented,

and participant-oriented approaches. They differ at the definition of evaluation, evaluators, participants, and evaluation tools. There is no good or bad evaluation approache, which means evaluation approaches should combine with evaluation context.

Fifth, the writer reviewes the application of Program Assessment Rating Tool (PART). PART is actually a survey used to assess programs in federal agencies. It involves the program purpose and design, strategic planning, program management, program results and accountability.

Sixth, the writer analyses the characteristics and implication to us in China of public program evaluation in U. S. government. Public program evaluation shows characteristics of multi-evaluators, rationalization in design, and interactive implementation. We should take culture, history and reality into consideration when we introduce the experience of U. S. government.

序

当代政治学和经济学界普遍认为，政府的功能是为了弥补“市场失灵”。政府以公开、公平、公正的特性，为社会提供公共产品，满足社会的共同需要，促进社会发展和进步。公共项目是政府发挥作用的主要形式之一。公共项目的绩效直接关系到政府整体绩效水平的提高。

公共项目评估作为公共管理过程中的一项措施，是美国在现存政治制度的基本框架内、在政府部分职能市场化和公共服务输出市场化以后，在政府公共部门与公众关系基本定位的前提下由民权运动和科学技术的推动所采取的政府治理方式。它是公众表达利益和参与政府管理的重要途径与方法，体现了政府管理对民主、法治和社会公平等价值的追求。公共项目评估增强了美国政府提供公共服务的效率与活力，充分显示了它的管理功能，为公共管理开拓了新的视野。

就我国政府管理的整体价值理念而言，现代市场经济与民主政治所要求的服务行政观念还没有形成与转变，过去的“行政管理”在理念上过分强调了行政管理是直接维护政治统治的工具，

忽视了它在管理社会公共事务和提供公共服务方面的管理与服务作用；过分强调了“行政管理”主体与社会公众之间关系的不对等性，忽视了社会公众对行政活动的参与以及社会公众需求对政府行政行为的导向性作用；过分强调了“行政管理”的功能是对社会进行管治，忽视了社会和社会公众对“行政管理”主体及其行为的制约和监督，忽视了“行政管理”过程中公共责任机制的建设与发展随之而来的便是忽视了行政权的制约性、行政活动领域的有限性以及行政行为的依法性。改革开放以来，特别是加入WTO以来，我国的行政管理制度建设逐步开展，并取得了初步成果，但是还不适应社会主义市场经济和民主政治发展的要求。政府绩效评估措施的创新有助于我国转换政府管理的理念和树立服务行政的观念。这种转换具体表现为政府管理从过去更多地强调“领导者”的意志转变为更多地强调社会公众的意志；从管理活动以政府自身的规则为导向到以社会公众的需求为规则；从强调政府管理对直接维护统治的工具性作用到强调对经济、科技、文化和社会公共事务的管理以及提供公共服务的服务性作用；从强调对上级负责到强调对社会公众负责，建立和发展广泛的社会公共责任机制从管治行政模式发展转变为服务行政模式。

我们既不能抹杀政府公共部门与私营部门之间管理的本质差别，片面照搬私营部门的经验、方法和原则，简单地以私营部门的精神、技术和机制来“重塑政府”，也不能把政府管理只当做直接维护政治统治的工具。政府管理是一个国家解决社会和技术问题不可或缺的环节，它的基本目标除了缓和各种冲突、建立与维护社会公共秩序之外，还应包括提高管理效率与能力、提高服务质量与社会各种的满意程度、加强与改善公共责任机制等方面的内容。政府管理的发展规律性表明，人类社会越发展，特别是经济全球化使政府管理的具体目的就越趋于共同增进、维护与实现公共利益、提供公共服务、保障社会公平与公正。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

而目前我国政府绩效评估基本处于探索阶段，对公共项目评估的研究更是少而又少。全面系统地研究美国公共项目绩效评估的理论与实践，较为清晰地展现美国政府绩效评估制度发展的情势、发展历程以及带给了美国什么，比较中美发展历程，可以为我国的政治改革和政府管理提供有益的经验和启示，对于我国建立公共项目评估制度、完善政府绩效管理具有重要的借鉴意义。

2011 年 7 月 8 日

目　录

序 …… 方振邦

导论 …… 1

第一节　研究动机 …… 1

第二节　研究意义 …… 2

第三节　研究现状 …… 4

第四节　研究内容 …… 8

第五节　研究方法与研究程序 …… 9

第一章　政府绩效评估中的公共项目评估 …… 11

第一节　公共项目评估的相关概念 …… 11

第二节　政府绩效评估中的公共项目评估 …… 24

第二章　公共项目评估的类型与流程分析 …… 32

第一节　公共项目评估的类型与标准 …… 32

第二节　公共项目评估的流程 …… 52

第三章　美国公共项目评估的发展分析 …… 85

第一节　19 世纪末至 20 世纪 40 年代：公共项目评估的

萌芽阶段 …… 86
第二节 20世纪50年代：公共项目评估的开始阶段 …… 91
第三节 20世纪60年代：公共项目评估的迅速发展阶段 …… 95
第四节 20世纪70年代：公共项目评估的繁荣阶段 …… 100
第五节 20世纪80年代：公共项目评估发展的趋缓 …… 106
第六节 20世纪90年代：公共项目评估的全面发展阶段 …… 109
第七节 21世纪以来：公共项目评估发展的新动向 …… 114

第四章 美国公共项目评估的途径分析 …… 118

第一节 目标导向的评估途径 …… 121
第二节 管理导向评估途径 …… 129
第三节 消费者导向评估途径 …… 139
第四节 专家导向评估途径 …… 150
第五节 抗诘导向评估途径 …… 158
第六节 参与者导向评估途径 …… 171
第七节 美国公共项目评估不同途径的比较 …… 184

第五章 美国联邦政府项目等级评估工具分析 …… 190

第一节 PART的结构与内容 …… 190
第二节 PART有待改进的领域及对策 …… 196
第三节 PART应用案例 …… 198
第四节 PART经验与借鉴 …… 209

第六章 美国公共项目评估的特征与借鉴意义 …… 211

第一节 美国公共项目评估的特征 …… 211
第二节 我国公共项目评估的特征 …… 237

第三节　美国公共项目评估的借鉴意义 …… 239

结语 …… 245
附录一　美国“项目等级评估工具”问卷调查中的共同性题目 …… 248
附录二　美国“项目等级评估工具”特定类型项目中的特定性题目 …… 251
参考文献 …… 253
后记 …… 267

导　论

第一节　研究动机

中国经过30多年的改革开放，经济保持了快速增长，综合国力大大提高。党的十六大以来，我国政府先后提出了“全面建设小康社会”“科学发展观”以及构建“和谐社会”的发展战略，而要实现这些伟大战略构想，一个重要的方面就是加快政治体制改革进程，提高政府管理效能。在党中央、国务院提出科学发展观和正确的政绩观之后，政府绩效评估迅速成为全社会共同关注的一个热点问题，政府绩效评估实践也取得了很大成绩，涌现出各种各样的绩效评估模式。经过研究笔者发现，在适应全球化、信息化、民主化、市场化对政府的要求中，美国所实行的公共项目评估制度发挥了重要作用，这使得笔者对美国的公共项目评估制度产生了浓厚的兴趣，想变原来分散的研究为系统的研究，以期对中国的现代政府改革研究有所推进，或对这个问题有兴趣的研究者有所借鉴和启发。

第二节　研究意义

当代政治学界和经济学界都普遍认为，政府的功能是为了弥补“市场失灵”。政府以公开、公平、公正的特性，为社会提供公共产品，满足社会的共同需要，促进社会发展和进步，帮助社会中分散的个人或团体，降低沟通、协调的信息成本。对于政府来说，绩效包括政府的项目、服务与操作绩效。其中项目一般包括政府直接或间接向社会提供的项目以及管制项目，操作指的是政府的日常运作，而服务既可以是机构职能操作的过程与结果，也可以是项目本身的目的所在（孟华，2006）。美国联邦政府职能通过各职能部门来履行，而各部门职能则主要是通过近 1 200 个联邦项目来实施。比如，在 2004 财政年度的联邦预算中，联邦政府预算总额是 2.229 万亿美元，其中有近 2 万亿美元用在各类联邦项目上；2009 年 3 月 26 日，奥巴马向国会提交的总额为 3.55 万亿的《2010 财政年度政府预算报告》中，联邦项目占 1.9 万亿。项目绩效的进步直接关系到联邦政府整体绩效水平的提高，因此对众多联邦项目进行评估以促进政府整体项目的绩效水平显得尤为重要。事实上，中国各级政府的基本职能也主要是通过各类项目来执行和完成的。但当前我国各级政府绩效评估主要的形式是政府整体绩效评估、行业绩效评估或部门绩效评估；而项目层次的绩效评估则没有引起足够的重视，虽然偶尔也有一些针对政府投资项目的绩效评估，但这种类型的评估通常只是“走形式”的项目验收，或者是从财政预算与支出的角度对项目资金的控制，而不是对投资项目的预期绩效目标、项目过程和实际绩效结果进行评估，而且各级政府中的项目绩效评估并不存在一套相对统一的绩效评估体系，很难在项目绩效之间形成竞争，当然也无法为

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com