

政府绩效管理的理论与实践 ——基于信息化的视角

北京软件产品质量检测检验中心 编著



清华大学出版社
TSINGHUA UNIVERSITY PRESS

战略人力资源管理理论与实践 ——基于信息化的视角

作者：王超 王超 王超 王超 王超 王超 王超 王超 王超 王超

政府绩效管理的理论与实践

——基于信息化的视角

北京软件产品质量检测检验中心 编著

電子工業出版社

Publishing House of Electronics Industry

北京·BEIJING

内 容 简 介

本书基于政府绩效管理信息化的视角讨论政府绩效管理的理论与实践问题，通过对政府绩效管理的现状、理论、实施和实践的研究，以期找到解决问题的方案。全书分为四个部分：现状篇，主要从国内外政府绩效管理的现状和发展趋势进行介绍与分析；理论篇，重点介绍政府绩效管理的理论和方法；实施篇，主要从政府绩效管理信息化的视角介绍政府绩效管理的实施问题；实践篇，对中国地方政府绩效管理信息化的十余个案例分别进行了分析。

本书既可以为各级政府部门实施政府绩效管理的信息化实践提供借鉴和参考，又可以作为政府机关工作人员、公共管理专业的硕士生和本科生，以及信息管理与信息系统专业的硕士生和本科生学习政府绩效管理信息化知识的培训教材，还可以供为政府提供政府绩效管理信息化服务的企事业单位参考。

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。
版权所有，侵权必究。

图书在版编目 (CIP) 数据

政府绩效管理的理论与实践：基于信息化的视角 / 北京软件产品质量检测检验中心编著. —北京：电子工业出版社，2012.5

ISBN 978-7-121-16828-4

I. ①政… II. ①北… III. ①国家行政机关—行政管理—信息化—研究—中国 IV. ①D630.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 074382 号

责任编辑：赵 娜 特约编辑：王 纲

印 刷：三河市鑫金马印装有限公司
装 订：

出版发行：电子工业出版社

北京市海淀区万寿路 173 信箱 邮编 100036

开 本：787×1092 1/16 印张：13 字数：333 千字

印 次：2012 年 5 月第 1 次印刷

定 价：39.80 元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题，请向购买书店调换。若书店售缺，请与本社发行部联系，联系及邮购电话：(010) 88254888。

质量投诉请发邮件至 zltz@phei.com.cn，盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

服务热线：(010) 88258888。

前 言

政府绩效管理作为政府改革的一项重要措施兴起于 20 世纪 70 年代，由西方国家从企业管理引入到政府管理领域，现已经成为各个国家应对经济问题、财政危机以及重塑政府形象、提升公众满意度的有力工具。

20 世纪 90 年代以来，为了应对各级地方政府中不同程度存在的效率低下和人员膨胀等问题，我国许多政府部门开始学习和借鉴西方发达国家在新公共管理方面的经验，开始尝试进行政府绩效管理的改革。进入 21 世纪以来，政府绩效管理更是成为我国各地各级政府积极改革创新的重要领域。

根据党中央、国务院关于推行政府绩效管理制度的精神，许多省市都积极学习借鉴国内外先进经验，培育拥有国际化视野且各具特色的绩效管理模式，在政府绩效管理领域进行了很多有益的尝试。但目前我国的政府绩效管理还存在很多问题，特别是信息难以收集和难以有效管理的问题，导致政府绩效考评结果不客观、不准确、不公平，也使得绩效考评的结果公信力不高。另外，在政府绩效管理过程中，存在大量的信息不对称，导致政府绩效管理中常常出现上级与下级之间、不同部门之间以及政府与公众之间的沟通出现阻塞现象，从而导致政府绩效管理质量低下。

政府绩效管理的信息化是解决这些问题的主要手段。从信息论角度看，政府绩效管理就是信息筛选、输入、加工、输出和反馈的动态循环过程，政府绩效管理的信度和效度在很大程度上依赖于信息的准确性和传输的有效性。有效的政府绩效管理与评估需要完善的政府绩效管理信息化系统。目前政府绩效管理信息化已经成为一种重要的发展趋势，政府绩效的有效管理和实施已离不开政府绩效管理的信息化。

目前，我国的各级政府部门信息化程度还相对较低，如何有效利用信息化手段实施政府绩效管理是我国各级政府部门面临的重要问题。本书基于政府绩效管理信息化的视角讨论政府绩效管理的理论与实践问题，通过对政府绩效管理的理论和方法，以及信息化实践的研究，以期找到解决问题的方案。

全书分为四个部分：第一篇为现状篇，主要从国内外政府绩效管理的现状和发展趋势进行介绍与分析；第二篇为理论篇，重点介绍政府绩效管理的理论和方法，首先介绍了政府绩效管理的理论基础，包括公共选择理论、交易成本理论、委托代理理论、新公共管理理论、新公共服务理论以及新公共行政理论等，然后介绍政府绩效管理的主要方法，包括 3E 评价法、平衡计分卡法、360 度绩效评价法、标杆管理法、层次分析法、数据包络分析和模糊综合评价法等；第三篇为实施篇，主要从政府绩效管理信息化的视角介绍政府绩效管理的实施问题，首先讨论政府绩效管理系统的构建方法和步骤，然后讨论政府绩效管理信息化的实施方法，以及政府绩效管理信息化实施的保障体系；第四篇为实践篇，分别从政府绩效管理体系的建立，基于信息工具的政府绩效管理信息化，基于信息系统的政府绩效管理信息化的角度，选取了国内比较有特色的地方政府绩效管理的十余个案例分别进行了分析。

本书既可以为各级政府部门实施政府绩效管理的信息化实践提供借鉴和参考，又可以作为政府机关工作人员、公共管理专业的硕士生和本科生，以及信息管理与信息系统专业的硕士生和本科生学习政府绩效管理信息化知识的培训教材，还可以供为政府提供政府绩效管理信息化服务企事业单位参考。

本书由曹岗、左家平统稿定稿。具体的编写情况如下：第一、二、三章由曹岗、保露、文博编写；第四、五章由左家平、戴蕾、范靓编写；第六、七、八章由杨波、刘明珠、保露、张媛编写；第九、十、十一章由曹岗、周悦、戴蕾、范靓编写。虽然作者们已经尽力提高书稿的质量，但疏漏和不足之处仍在所难免，还望广大的同行和专家批评指正。

借此机会，特别感谢在本书写作过程中给予支持和帮助的人。北京市科学技术委员会王建新委员、办公室周晓柏主任在百忙之中对本书研究与撰写给予了大力的支持和指导；国家信息中心陈玉龙研究员、北京无线电协会王元京会长对书稿提出了宝贵的修改意见。

本书还得到北京市科技计划项目《市科委绩效管理系统与市绩效管理平台对接研究》（项目编号：Z111108055511033）的支持，在此一并表示感谢！

作者

2012年4月于北京中关村软件园

目 录

现状篇

第一章 国外政府绩效管理的现状	(3)
第一节 改革与创新并行——英国	(3)
一、英国政府绩效管理的发展状况	(3)
二、英国政府绩效管理的主要特点	(4)
三、英国政府绩效评估体系	(5)
第二节 科学指导与立法规制相结合——美国	(6)
一、美国政府绩效管理的发展状况	(6)
二、美国政府绩效评估的主要特点	(8)
三、美国政府电子政务绩效管理所面临的问题	(8)
四、联邦政府组织架构	(9)
第三节 探索与实践并行模式——澳大利亚	(11)
一、澳大利亚政府绩效管理的发展状况	(11)
二、澳大利亚政府服务绩效评估	(13)
第四节 借鉴与引进相结合的东北亚类型	(15)
一、韩国	(15)
二、日本	(16)
第五节 其他国家政府绩效管理实践	(17)
一、加拿大、荷兰、西班牙	(17)
二、新西兰	(17)
第六节 国外绩效管理相关研究成果	(18)
一、分权化	(18)
二、责任机制	(18)
三、公民（顾客）导向	(18)
四、结果导向	(19)
五、竞争机制和激励机制	(19)
六、电子化政府	(19)
第七节 国外政府绩效管理实践对我国的启示	(19)
一、英国地方政府绩效评估对我国的启示	(19)
二、美国联邦政府组织架构框架（FEA）对我国的启示	(21)
三、澳大利亚政府绩效评估对我国的启示	(22)
第二章 国内政府绩效管理发展现状	(23)
第一节 目标责任制典范——青岛模式	(24)
第二节 综合性效能建设——福建模式	(25)

第三节	公民导向的实践——杭州模式	(26)
第四节	第三方政府绩效评价的开端——甘肃模式	(27)
第五节	其他城市地区评估实践	(28)
一、	武汉市	(28)
二、	厦门市	(28)
三、	江财模式	(29)
四、	北京模式——“三效一创”绩效管理体系	(29)
第三章	政府绩效管理发展趋势	(30)

理论篇

第四章	政府绩效管理的理论	(35)
第一节	经济学理论——公共选择理论	(35)
第二节	经济学理论——交易成本理论	(37)
第三节	经济学理论——委托代理理论	(38)
第四节	管理学理论——新公共管理理论	(40)
一、	奉行顾客至上的全新价值理念	(40)
二、	政府职能由“划桨”转为“掌舵”	(41)
三、	公共管理中引入竞争机制	(41)
四、	重视效率追求	(41)
五、	改进公务员制度	(41)
六、	创建有事业心和有预见的政府	(42)
第五节	行政理论——新公共服务理论	(42)
第六节	政治学理论——新公共行政理论	(43)
一、	主张社会公平和社会正义	(44)
二、	主张改革的、入世的与实际过程相关的公共行政学	(44)
三、	主张构建新型的政府组织形态	(44)
四、	主张突出政府行政管理的“公共”性质	(44)
五、	主张民主行政,并以此作为新公共行政学的“学术识别系统”	(44)
第七节	对我国政府绩效研究和实践操作的启发	(45)
一、	公共选择理论——兼顾公共利益和个人利益	(45)
二、	交易成本理论——政府应提高经济效率,降低交易成本	(46)
三、	委托代理理论——建立有效的激励监督机制	(47)
四、	新公共管理理论——建立关注绩效的服务型政府	(48)
五、	新公共服务理论——以公众为导向追求公共利益	(48)
六、	新公共行政等政治学理论——主张社会公平和民主行政	(49)
第五章	政府绩效管理的方法	(51)
第一节	3E 评价法	(51)
第二节	平衡计分卡法	(52)
第三节	360 度绩效评价法	(53)

第四节 标杆管理法	(54)
第五节 层次分析法	(56)
第六节 数据包络分析法	(57)
第七节 模糊综合评价法	(58)
第八节 其他方法	(60)
一、通用评估框架	(60)
二、逻辑模型	(60)
三、关键绩效指标法	(62)
四、绩效棱柱模型	(62)

实施篇

第六章 政府绩效管理体系的构建	(67)
第一节 政府绩效管理指标	(67)
一、绩效指标特点	(67)
二、绩效指标分类	(68)
三、绩效指标选取原则	(68)
四、指标体系设计思路	(70)
第二节 案例：北京市“三效一创”绩效管理体系	(71)
第三节 政府绩效管理系统的构建	(74)
一、确定战略与目标	(75)
二、建立绩效指标体系	(75)
三、设计绩效管理流程	(75)
四、建立绩效管理信息系统	(76)
五、绩效评价与反馈	(76)
六、绩效结果的改进和应用	(78)
第七章 政府绩效管理信息化	(80)
第一节 政府绩效管理信息化的必要性	(80)
第二节 政府绩效管理信息化的要点	(81)
第三节 基于 BPM 的信息系统流程设计	(83)
一、认识流程	(84)
二、建立流程	(84)
三、优化流程	(84)
四、E 化流程	(84)
五、运作流程	(84)
六、再认识流程	(85)
第四节 政府绩效管理的信息系统	(91)
第五节 政府绩效管理平台	(94)
第六节 案例：某政府部门绩效管理系统与某市政府绩效管理平台的对接	(97)
一、市绩效管理平台数据对接要求	(98)

二、数据交换功能设计与实现·····	(98)
三、根据市政府绩效管理系统的其他需求进行二次开发定制·····	(98)
第八章 政府绩效管理信息化的实施保障 ·····	(101)
第一节 制度保障 ·····	(101)
一、把握好目标设计,科学界定自身的职能·····	(102)
二、科学界定内部部门之间的职责分工·····	(103)
三、有效运用绩效评估结果,健全责任追究和表彰奖励机制·····	(103)
四、加强管理规范 and 配套制度建设,建立完善相关的规范、流程和实施细则·····	(103)
第二节 文化保障 ·····	(103)
一、责任理念·····	(104)
二、服务文化·····	(104)
三、效能意识·····	(104)
第三节 组织保障 ·····	(105)
第四节 流程保障 ·····	(106)

实践篇

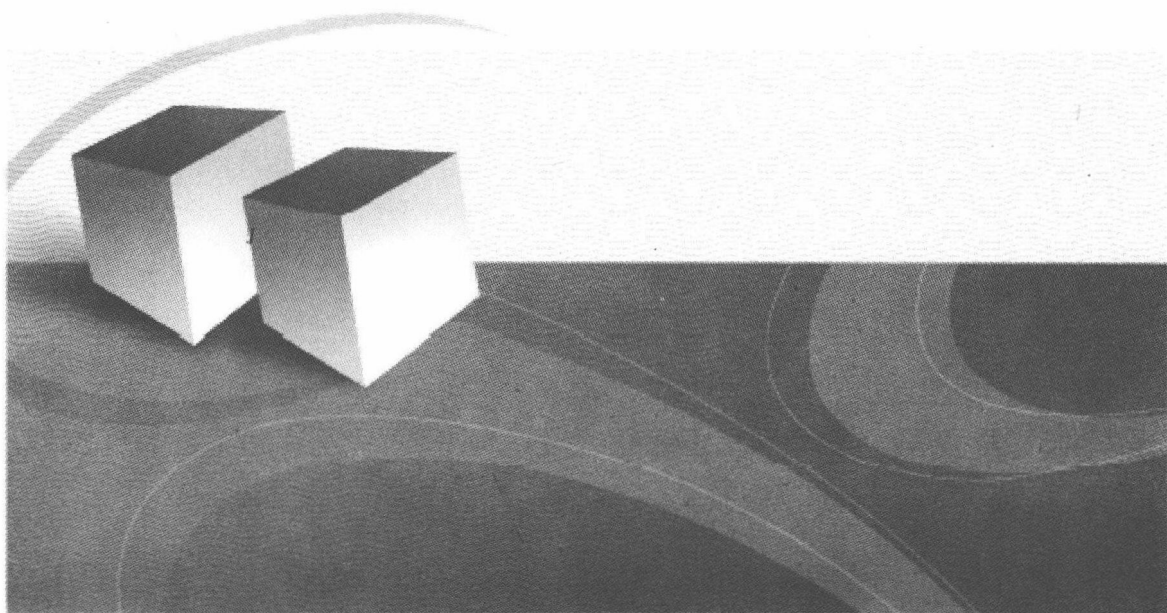
第九章 国内政府绩效管理案例研究 ·····	(111)
第一节 上海市闵行区政府绩效管理案例 ·····	(111)
一、政府绩效管理背景·····	(111)
二、基于 360 度绩效考评方法的绩效管理体系·····	(112)
三、上海市闵行区政府绩效评估特点·····	(114)
第二节 常熟市政府绩效管理案例 ·····	(115)
一、政府绩效管理背景·····	(115)
二、本土化的专项考核和绩效提升方法·····	(117)
三、常熟市政府绩效管理特点·····	(118)
第三节 西藏自治区政府绩效管理案例 ·····	(120)
一、政府绩效管理背景·····	(120)
二、西藏自治区政府绩效提升措施·····	(121)
三、西藏自治区政府绩效管理存在的问题·····	(121)
四、西藏自治区政府建立政府绩效评估指标体系的特殊因素·····	(122)
五、以科学发展观为指导,确立适合西藏自治区的政府绩效评估体系·····	(123)
第十章 基于信息工具的政府绩效管理信息化 ·····	(125)
第一节 福建省永定县政府绩效管理 ·····	(125)
一、政府绩效管理背景·····	(125)
二、政府绩效管理体系·····	(125)
三、政府绩效管理特点·····	(126)
四、政府绩效管理信息化建设·····	(127)
五、政府绩效管理系统总体成效·····	(128)
第二节 武汉市汉阳区政府绩效管理 ·····	(128)

一、政府绩效管理背景	(128)
二、政府绩效管理创新	(129)
三、政府绩效管理体系	(130)
四、政府绩效管理实施工作	(132)
五、政府绩效管理信息化建设	(133)
六、政府绩效管理初步成效	(133)
七、政府绩效管理问题分析	(135)
第三节 杭州市政府绩效管理	(139)
一、政府绩效管理背景	(139)
二、政府绩效考评体系	(141)
三、政府绩效考评方案	(142)
四、政府绩效考评信息化建设	(145)
五、政府绩效评估特点与社会效益	(145)
第四节 江苏省连云港市灌南县绩效管理	(146)
一、政府绩效管理背景	(146)
二、政府绩效管理新框架	(147)
三、政府绩效管理信息化建设	(150)
四、政府绩效管理总体成效	(150)
第五节 内蒙古达拉特旗政府县级绩效考核	(151)
一、政府绩效管理背景	(151)
二、政府绩效考核体系及实施方案	(151)
三、政府绩效考核问题分析	(154)
四、政府绩效管理信息化建设	(157)
五、政府绩效管理总体成效	(158)
第六节 福建省政府绩效管理案例	(158)
一、政府绩效管理背景	(158)
二、福建省政府绩效管理过程	(159)
三、福建省政府绩效评估	(160)
四、政府绩效信息化工具	(162)
五、福建省政府绩效管理特点	(163)
第十一章 基于信息系统的政府绩效管理信息化	(164)
第一节 武汉市硚口区电子绩效管理系统	(164)
一、政府绩效管理背景	(164)
二、原政府绩效考评系统存在问题分析	(165)
三、政府绩效管理新举措	(165)
四、政府绩效管理信息系统	(167)
五、政府绩效管理总体成效	(168)
第二节 武汉市江汉区绩效管理系统	(170)
一、政府绩效管理背景	(170)

二、政府绩效管理电子系统·····	(172)
三、政府绩效管理总体成效·····	(177)
第三节 南宁市政府绩效管理信息系统·····	(177)
一、政府绩效管理背景·····	(177)
二、政府绩效管理系统体系·····	(179)
三、政府绩效管理系统总体成效·····	(181)
第四节 青岛市政府绩效管理·····	(181)
一、政府绩效管理沿革·····	(181)
二、政府绩效管理制约因素分析·····	(183)
三、政府绩效管理目标考核系统·····	(186)
四、政府绩效管理系统总体成效·····	(189)
参考文献·····	(191)

现状篇

政府绩效管理作为政府改革的一项重要措施兴起于 20 世纪 70 年代，由西方国家从企业管理引入政府管理领域，已经成为各个国家应对经济问题，财政危机及重塑政府形象，提升公众满意度的有力工具。改革开放以来，我国一直致力于进行政府机构改革，特别是加入了 WTO 以后，为了与国际更好地接轨，如何更加行之有效地进行政府管理的改革更是成为政府部门和学术界共同关注的课题。本篇将从国内外政府绩效管理的发展现状和发展趋势进行介绍与分析。



国外政府绩效管理的现状

20 世纪 80 年代以来，西方政府致力于迎接技术革命、全球化和国际竞争的挑战，纷纷对官僚制政府管理模式进行改革，改革核心之一是“提高政府绩效”。1979 年英国的撒切尔政府、美国里根政府、新西兰政府、加拿大政府都采用了类似于“小政府”的政策来提升政府绩效；澳大利亚、日本、韩国等国的政府也都进行了政府绩效管理的实践，如澳大利亚的“财政管理改进计划”、韩国富川市政府应用平衡计分卡等政府绩效管理实践。

第一节 改革与创新并行——英国

一、英国政府绩效管理的发展状况

英国是绩效评估改革的先驱。在早期，英国公共部门的绩效管理只是促进公共部门机构改革的配套措施，被用来描述公共部门执行力情况。1979 年撒切尔政府推行了英国著名的“雷纳评审”^[1]，这一评审在英国的行政改革和公共部门绩效管理中具有重要的地位。1982 年英国财政部颁布的“财务管理新方案”虽然被称为财务管理，实质上涉及了公共管理的诸多方面，在政府管理改革发展中也占有一席之地。1999 年，英国审计署制定了统一的地方政府绩效指标——最优价值绩效指标（Best Value Performance Indicators, BVPIs），这标志着英国地方政府绩效评估系统正式建立。

英国绩效评估最重要的成果是 2002 年为了摆脱政府面临的财政危机、管理危机和信任危机而出台的地方政府综合绩效评估（Comprehensive Performance Assessment, CPA）系统，英国一级制地方政府 CPA 框架图如图 1-1 所示。CPA 系统自实施以来，每年都会修订与调整，而它对英国政府机构服务的改善作用有目共睹，这一系统与其他规制机构的绩效评估系统同时

[1] 1979 年撒切尔刚一上台执政，就立即任命雷纳爵士为首相的效率顾问，并在内阁办公厅设立了一个“效率工作组”，负责行政改革的调研和推行工作，对中央政府各部门的运作情况进行全面的调查、研究、审视和评价活动，拟定提高部门组织经济和行政效率水平的具体方案和措施。这就是英国著名的“雷纳评审”。这一评审在英国的行政改革和公共部门绩效评估中具有重要的地位，持续了数年之久。

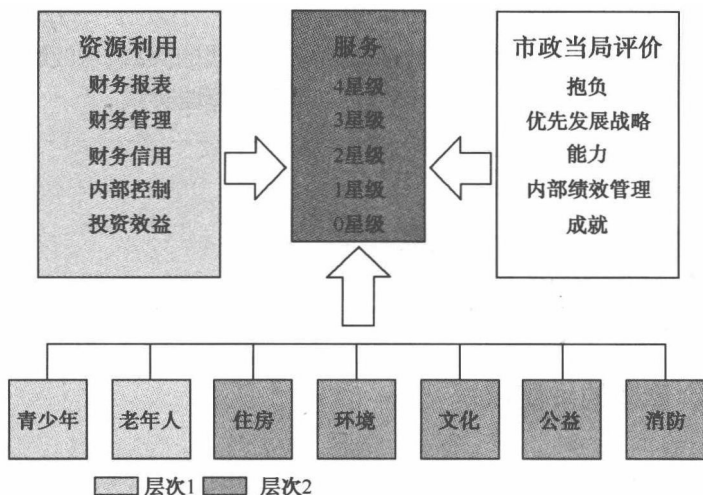
运行，构成了英国现行的地方政府绩效评估体系。该体系主要有以下特点：

① 绩效评估管理主体具有独立性、权威性和多元性。

② 创设绩效评估体系的原则具有开放性、透明性。

③ 确立绩效评估的指标具有全面性。CPA 覆盖了资源利用、服务、市政当局三类指标，其中资源利用包括财务报表、财务管理、财务信用、内部控制、投资效益 5 个次级指标；服务评价主要是对政府提供服务的范围和幅度进行评价；市政当局评价主要是对地方政府的抱负、优先发展战略、能力、内部绩效管理、成就等方面的评价，一般每三年一次。

④ 推动绩效评估系统有效运行的机制具有综合性。从英国政府绩效评估的发展历程来看，不难发现公共部门绩效评估在许多方面都发生了变化：评估侧重点从经济、效率到效益、价值标准等，评估主体从公共组织扩展到社会公众，评估主题从评判到发展，评估的价值标准多元化，评估被纳入绩效管理体系。相较于绩效管理而言，绩效评估侧重于研究如何确定绩效目标、设置绩效目标、收集绩效信息等来全面、客观地评估组织绩效状况；评估围绕英国行政改革不断推进。



资料来源：陈宏彰，英国地方政府全面绩效考核体系及其借鉴意义，国外社会科学，2007年第2期。

图 1-1 英国一级制地方政府 CPA 框架图

英国是开展政府绩效管理最早的国家，也是绩效评价成就显著的国家之一。在政府绩效评价发展的每一个阶段，英国总会适时推出新的评价形式。2009年2月，英国公布了绩效评价的最新发展形式——全面地区评价（Comprehensive Area Assessment, CAA）体系，并于2009年4月1日起正式实行（包国宪、周云飞，2011）。

二、英国政府绩效管理的主要特点

英国政府绩效管理主要是围绕其建立的“公共服务协议”体系来开展的，目的是建立一种现代的公共支出和绩效管理框架，为制定审慎、有效的中长期支出计划服务。英国政府绩效管理的主要特点（范柏乃，2007）如下。

一是制度化、法制化。随着绩效意识的树立和强化，历届英国政府通过发表《1992年公



民宪章首次报告》、1999年颁布新的《地方政府法》等来要求各级政府部门加强绩效管理。

二是公民导向性。从英国政府绩效管理的整个过程来看，英国政府始终强调以人为本、以公民为中心、以满意为尺度，所以透明度和公开性一直是其重要原则。

三是高层领导大力支持和积极推动。这是英国政府绩效管理取得持续、稳定发展的关键因素。

三、英国政府绩效评估体系

政府绩效管理是一个复杂的、循环的过程，由评估主客体、绩效指标、评估程序等相关环节构成。英国政府绩效评估是行政改革的重要组成部分，经过20多年的探索和实践，已经发展成一套较完整的体系。这套体系从评估主体、绩效指标到评估结果分析运用都是以政府审计为主要手段和方法开展的。从20世纪80年代行政改革后，政府审计工作重点转向绩效审计。绩效审计是对中央和地方各级行政机构的公共资金使用情况、公共服务的提供质量及结果的评估。因此，在英国政府绩效评估也可被称为政府绩效审计。



1. 以专业评审机构为主体

英国政府绩效评估的主体是审计机构，他们的主要职责是对各地方政府和相关部门展开绩效评估，制定绩效评估体系。英国的审计机构分为中央和地方两套系统，其中两大主要官方审计机构：一是英国国家审计署（National Audit Office），二是审计委员会（Audit Commission）。两者虽是官方的审计机构，但不属于政府机关，完全独立于政府。



2. 绩效评估的程序

英国政府绩效评估的程序分为准备、实施和跟踪检查三个阶段^[1]。

第一个阶段：准备阶段，主要是通过调查分析确定恰当的审计项目计划。在确定审计目标前要进行信息收集，同时要考虑与被审计单位的重要人员保持联系，关注被审计单位业务进展情况。在确定审计目标时要实行严格的项目风险管理制度，审计工作要严格按照审计组签署的项目合同来开展，以确保在尽可能短的时间内提交高质量的审计报告。被确定的项目一般要经过广泛的协商和讨论。

第二个阶段：实施阶段，包括初步检查、全面检查和审计报告三个步骤。初步检查就是确定全面检查中要解决的问题，需要进行全面检查的方法、计划、预算、时间安排等。初步检查的结果和结论提交审计署，然后决定是否进行一次全面检查。全面检查就是在充分的、相关的和可靠的审计证据的基础上形成合理的绩效审计结论。

第三个阶段：跟踪调查阶段，目的是确认被审计单位按照公共账目委员会和主计审计长审计报告所提供的审计建议，实施整改工作的进度；确定绩效审计的效果和所实现的增值，所以提供了建设性的事后监督和质量保证工作。



3. 绩效评估标准

1983年《国家审计法》规定国家审计署要从经济性（Economy）、效率性（Efficiency）、

[1] 薛海云. 英国的政府绩效评估及其对我国的启示[D]. 山东大学, 2008.