

郑方辉 尚虎平 著

2011

中国地方政府绩效评价

红皮书

2011

新华出版社

2011

中国地方政府绩效评价红皮书

郑方辉 尚虎平 著

——始于 2007 的年度报告

新 华 出 版 社

2011 年 12 月

图书在版编目 (CIP) 数据

2011 中国地方政府绩效评价红皮书/郑方辉,
尚虎平著. —北京: 新华出版社, 2011. 11

ISBN 978 - 7 - 5011 - 9777 - 4

I. ①2… II. ①郑… ②尚… III. ①地方政府—行政管理—评价—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 223664 号

2011 中国地方政府绩效评价红皮书

责任编辑: 张 程

装帧设计: 北京博克思文化

出版发行: 新华出版社

网 址: <http://www.xinhupub.com>

<http://press.xinhuanet.com>

地 址: 北京石景山区京原路 8 号

邮 编: 100040

经 销: 新华书店

印 刷: 北京明兴印务有限公司

开 本: 185mm × 260mm 1/16

印 张: 16

字 数: 380 千字

版 次: 2011 年 12 月第 1 版

印 次: 2011 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5011 - 9777 - 4

定 价: 45.00 元

本社购书热线: (010) 63077122

中国新闻书店电话: (010) 63072012

图书如有印装问题, 请与印刷厂联系调换 电 话 010 - 80396620

广东省普通高校人文社会科学重点研究基地



华南理工大学

SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

政府绩效评价中心

华南理工大学政府绩效评价中心为政府决策与绩效评价研究所的重要研究机构（广东省普通高校人文社会科学重点研究基地），主要从事地方政府绩效评价的理论方法及实证研究。中心立足于华南理工大学的理工学科的整合优势，依托管理科学与工程、法学等一级学科博士点，以及公共管理一级学科等硕士点，逐渐形成了自身的品牌特色与研究优势。同时，广东省审计厅作为共建单位为研究提供了战略性支持，原点市场研究公司作为国内第二代专业市场研究机构为中心提供方法体系及调查执行平台。

地方政府整体绩效评价和政府公共项目绩效评价为中心目前的特色方向，在全国处于领先地位，有着广泛的影响。其中，自2007年开始每年公布的“广东省地方政府整体绩效评价报告”，被中央主流媒体称之为“破冰之举”，被学界誉为“广东试验”，相关成果获教育部及广东省人民政府科研奖励，并成为地方政府绩效改善的“第三方标准”。

研究组织



政府绩效评价中心 广东地方法制研究中心

课题主持 郑方辉

- ☐ 管理学博士，华南理工大学政府绩效评价中心主任
- ☐ 华南理工大学公共管理学院教授、博士生导师
- ☐ 教育部新世纪优秀人才
- ☐ 广东省人民政府《珠三角规划纲要》专家库成员
- ☐ 广东省财政专家咨询委员会专家委员
- ☐ 广东省（纪委监察厅）绩效管理顾问
- ☐ 广东省社科界决策咨询委员会委员
- ☐ 广东经济学会副会长等。

课题成员

- ☐ 李文彬 张文方 喻锋 曾麟 李旭辉 尚虎平 朱一中 刘江 卢扬帆等

基础数据来源

- ☐ 中国（广东）统计年鉴（2010—2011）
- ☐ 中国（广东）财政年鉴（2010—2011）
- ☐ 广东省辖地级以上市统计年鉴（2010—2011）
- ☐ 广东省县级以上行政区域的抽样调查（有效样本 27291）

基金项目

- ☐ 国家社会科学基金重大项目（11&ZD057）
- ☐ 教育部哲学社会科学发展报告培育项目（11JBGP047）
- ☐ 教育部新世纪优秀人才支持计划（NCET-10-0374）
- ☐ 广东省人文社会科学重点研究基地重大项目（2009）
- ☐ 国家社会科学规划基金项目（09BZZ027）
- ☐ 教育部人文社会科学规划项目（07JA810004）
- ☐ 广东省哲学社会科学规划项目（08F-02）

成果荣誉

- ☐ 第五届（全国）高校科学研究优秀成果三等奖
- ☐ 第三届广东省哲学社会科学优秀成果二等奖
- ☐ 全国首份独立第三方评价地方政府整体绩效报告



2011年11月1日新快报等媒体公布2010年度报告

全国哲学社会科学规划办公室 2011 年度国家社会科学基金 重大项目(第一批)立项通知书 郑方辉 同志: 经过专家评审并报全国哲学社会科学规划领导小组批准,您投标的课题 <u>公众幸福指数导向下的我国政府绩效评价体系研究</u> 被确立为 2011 年度国家社会科学基金重大项目, 批准号为 <u>11&ZD057</u> 。
--

2011年10月相关研究获国家社会科学基金重大项目立项



第三届广东省哲学社会科学优秀成果二等奖



第五届全国高校科学研究优秀成果三等奖

中国政府绩效评价的有效试验

高小平

由郑方辉教授主持完成的《中国政府绩效评价报告》包括上篇广东试验和下篇全国实践,针对广东省的实证研究成果每年度由媒体公布,受到社会各界的肯定。这项研究已历经五年,产生了广泛影响。有媒体评论,“在大政府、小社会的利益格局下,这一研究成果的生命力不由政府扶持,而是成长于民间。犹如政府变革的速度不可高估,社会襄助政府变革的可行性同样不可低估”;亦有人说,“由官员政绩而至于政府绩效,报告所量化的指标显露出行政的动机、行动及成果的社会评价。报告执着于此,自然能产生恒久的推动力。这绝非是对体制内评价的简单补充,它及其凭依的力量是独立奏效的”;还有的学者指出,“连年评价政府绩效已对地方政府造成压力,评价能否成为众望所归,取决于其能否固守民间立场”,等等。这些评论意味深长,反映了社会对第三方评价的期许和希望。

我以为,以广东省市、县两级政府为评价对象的此项实证研究特点鲜明。简单来说,一是贯穿公众满意度导向,体现党和政府执政为公、政为民所授、权为民所用的终极目标。我国与西方国家的政体迥然不同,西方国家的选举市场很大程度将公共政策置于选票的平台和导向上,在我国,将公共满意度指标导入地方政府绩效评价是建立社会主义民主政治的客观要求。二是全新的指标体系和评分理念。不仅将政府绩效建立在现代政府的职能实现上,而且将这种职能定于促进经济发展、维护社会公正、保护生态环境、节约运作成本、实现公众满意等五个导向层,全面体现科学发展观和政绩观。三是评价方案有良好的操作性和说服力,注重政府管治与服务结果,事实上,站在顾客取向(customer orientation)的立场,消费者没有必要、亦无可能去监控和评价提供产品和服务的企业内部生产管理制度与流程,公众于政府亦如此,从这个角度来看,研究思路和评价指标体系颇有创新。同时,覆盖广东全省的抽样调查,样本量之大,并由学术机构独立完成,十分难得。

从背景上来看,政府绩效评价在西方国家已经形成较完善的理论方法体系与操作制度。上世纪90年代以来,西方国家全面推行政府绩效评价,并将此种制度上升至法律层面。本世纪初,面对科技进步、经济全球化和国际竞争环境,我国开始导入政府绩效评价的理论研究,并在一些地方进行探索性实践,收到了初步的效果。但总体来看,基于理念、技术、体制等方面的制约因素,实践工作仍处于起步阶段,并出现将政府绩效评价作为上级政府控制下级政府的“理性工具”的趋向。事实上,体制内自上而下的评价必然如此,它指向“政府正在做什么”,与政府绩效的内置要求——“政府应该做什么”存在质的差异。因此,严格来说,目前我国地方政府绩效评价实践大都可视作为政府绩效导向下的目标考核。这也从整体上形成了绩效评价的“中国特色”。

事实上,第三方政府绩效评价在国内面对的困难显而易见,从技术层面来审视,首先,我

国各地区经济社会发展极度悬殊,地方政府职能定位和工作重心差异明显,用同一套标准来评价政府绩效有失公平,而用不同的标准来评价则失去意义。其次,尽管我国拥有垂直的统计部门和建立了完整的统计体系,但基于各种复杂原因,地方统计数据的完整性、真实性仍旧是个大问题,这些因素直接决定评价的可行性。最后,在现有体制下,评价政府十分敏感,体制外的绩效评价更加如此,如何使评价结果超然、公正、科学、客观,不是一件简单的事情。我以为,本书所提供给大家分享的研究成果较好的解决了理念与技术方面的问题,包括地方政府职能界定、指标领域层选择、具体指标数量及内容的确定、数据源的安排等,尤其是对指标优选法及层次分析法移植改良富有创新,使成果具有较强的说服力和震撼力。正因如此,此项研究成果可视为中国地方政府整体绩效评价中的“广东试验”。

值得关注的是:经过几年的积累,自去年开始,作者将研究对象延伸至全国层面,将在广东省的田野(定量)研究与全国各地的案头研究结合起来,展现全国地方政府整体绩效评价的总体特征与年度成果。但作为一项复杂的系统工程,我希望作者在已有的基础上,广泛听取意见,尤其是深入探讨社会经济发展不同阶段特征和地方政府职能差异,修正方案、将研究进一步深化和完善,为中国现代化建设及政府管理创新做出贡献。

受作者之约,以此为序。

(作者系中国行政管理学会执行副会长,全国政府绩效管理研究会会长)

目 录

序 言	1
-----------	---

上篇：广东试验

第一章 研究概述	3
一、政府绩效评价及发展	3
二、政府整体绩效评价的功能与假说	7
三、政府整体绩效评价的假说检验	11
四、本年度技术方案说明	17
第二章 地级以上市政府评价结果	22
一、区域与标识说明	22
二、总体评价结果	23
三、按领域层的分类结果	31
四、指标得分情况	35
五、各市评价结果简析	40
第三章 县级政府评价结果	51
一、总体绩效评价结果	51
二、促进经济发展领域层评价结果	58
三、维护社会公正领域层评价结果	62
四、保护生态环境领域层评价结果	68
五、节约政府成本领域层评价结果	73
六、实现公众满意领域层评价结果	78
七、分类结果年度比较	83
第四章 公众主观评价结果	87
一、调研说明	87
二、政府绩效满意度评价结果	93
三、公众幸福指数测量结果	116
第五章 结论与建议	126
一、历年评价结果比较	126
二、本年度评价的主要结论	127

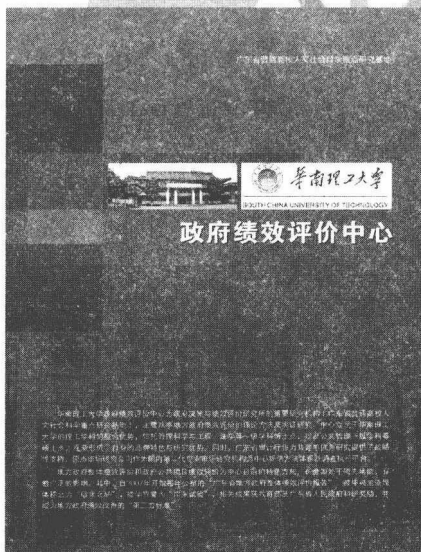
三、本年度评价的重要发现	129
四、建议与对策	131
第六章 指标得分计算表	143
一、促进经济发展领域层	144
二、维护社会公正领域层	149
三、保护生态环境领域层	154
四、节约政府成本领域层	158
五、实现公众满意领域层	160

下篇：各地实践

第七章 全国政府整体与部门绩效评价	167
一、省级政府绩效评价与管理模式比较	167
二、省（副省）级政府绩效评价与管理	173
三、市、县政府绩效评价与管理	181
第八章 全国财政支出项目绩效评价	188
一、基本情况	188
二、指标体系	197
三、年度个案	200
第九章 全国法治政府绩效评价	209
一、法治政府绩效评价及评价主体	209
二、法治政府绩效评价体系构建	212
三、法治政府建设与评价个案	214
四、我国法治政府绩效评价现状	217
第十章 全国政府绩效评价领域的学术研究	227
一、主要特点	227
二、科研项目与科研活动	229
三、科研成果	232
四、专题论文：幸福指数及其评价指标体系构建	236
后 记	246

上篇：广东试验

——2010 年度广东省地方政府整体绩效评价报告



本篇为我们第五次(2010 年度)对外公布的广东全省 142 家市、县两级政府整体绩效评价的年度报告。

技术体系维持了经过检验的上年度的指标结构和指标体系,采用了包括“公众对当地政府总体表现满意度”在内的 57 个指标。评价结果:一是整体绩效指数全省平均值有所下降。由上年的 0.621 降至 0.617,主要领域层亦如此。二是指数结构发生了变化。年度整体绩效最高的为广州市,为 0.664,比最低的云浮市(0.561)高 0.103,差值占全省平均值的 16.7%(上年度为 19.3%)。进一步看,

指数高于 0.60 的地级以上市有 15 个,较之去年少了三个。三是从排序的角度,21 个地级以上市和 121 个县级政府有较大变化,但上年度排序居前或居后者基本不变,居中的变化比较明显。同时,同一市或县,各领域层排序反差较大。四是五个领域层指数之间并不均衡,极差为 0.167(实现公众满意为 0.502;节约政府成本为 0.669),与上年大体一样(0.166),相当于总体均值的 27.1%。

第一章 研究概述

政府绩效评价是公共管理及政府管理创新的前沿课题。一般认为,政府公共项目、公共部门、公共政策与政府整体绩效评价构成现代政府绩效评价的框架体系。本书上篇针对政府整体绩效,以广东省地方政府(市、县两级)为对象,为华南理工大学政府绩效评价中心“广东省地方政府整体绩效评价”课题组发布的2010年度报告。所谓绩效评价(Performance evaluation,大多译为绩效评估),源自美国,简单而言,一定时期内政府的成绩与效益的评价。从语义来说,评估包含测评和预估,为事前行为,本项研究则侧重于事后的“测量与分析”,选择“评价”一词。

一、政府绩效评价及发展

1. 绩效、绩效评价与政府整体绩效评价

所谓“绩效”,字面上可理解为“成绩和效果”,源自企业。可视为通过效率、财务、市场占有率、内部激励结构、企业文化等各种指标来衡量或评价企业行为的过程。绩效的概念早先应用于投资项目管理,之后再延伸至人力资源管理、组织管理等领域。20世纪30年代,西方国家开始在公共行政管理领域使用“绩效”概念,形成“政府绩效”的概念范畴。

政府绩效针对狭义政府(行政机关)在管理和服务过程中所取得的业绩(成就)和影响等。按照中国行政管理学会的定义,所谓政府绩效,在西方称之为“国家生产力”、“公共生产力”、“政府业绩”、“政府作为”等,是指政府在社会经济管理活动中的效率、效果、效益和效能,亦是政府在行使其职能、实施其意志过程中所体现出的管理和服务能力。评价是指依据质量、效率、能力等指标,对政府在行政管理过程中的投入、产出、中期和最终成果进行综合评定和划分等级的活动。一般而言,评价的对象侧重于组织行为,评价范围既可是全局的也可是局部的,评价时点可分为事先、事中和事后评价。政府绩效评价具有周期性,通常指特定政府一段时间内的结果测定。评价只能针对被评价政府可以作为或主导作为的行为、过程及结果。

和传统评价有别,绩效评价(管理)取代效率评价(管理)为20世纪政府管理理念创新的重要表现。由于政府的公共属性,目标的多元性,运作的非交易性,带来绩效测量的复杂性,但从导向上看,现代政府绩效评价的核心问题指向“公民满意”和“实现政府责任”。

整体绩效评价是一个全新的概念范畴。所谓整体绩效,相对于公共部门绩效、公共项目绩效、公共政策绩效而言,指一定时期内(如一年)作为一级特定政府的总体“成绩与效益”,包括政府行使职能的各个方面,如经济、社会、教育、文化,甚至司法等。整体绩效本质上类似于“概念绩效”或“印象绩效”,具有典型的“中国特色”。因为从评价,尤其是公众评价的角度,基于作为评价者的公众未必是政府的直接“消费者”,他们的评价只能是“概念”或“印象”评价。正因如此,西方国家较少进行所谓整体绩效评价,这种功能由选票及选举市场来完成。某种意义上说,我国与西方迥然不同的社会制度加大了整体绩效评价的难度,但也更加凸现了整体绩效评价在我国实践的意义和迫切性。同时,本书所涉及评价对象为地方政府,

主要针对市、县两级广义上的政府,内涵较为宽泛,和一级政权不做严格区分。

2. 政府绩效评价的兴起与发展

在西方公共管理运动兴起的过程中,政府绩效评价作为一项有效管理及监督工具得到广泛的研究和应用,它的产生和发展有着特殊的历史背景和深刻的社会原因,历经了若干阶段,表现出不同的特征,呈现不同的作用和功能。

第一阶段始于20世纪70年代,或称为导入期。尽管学术界对现代意义上的政府绩效评价研究实践的伊始时间仍有争议,但普遍以20世纪70年代克莱伦斯·雷德和赫伯特·西蒙出版的《市政工作衡量——行政管理评估标准的调查》一书为奠基的标志。美国先行一步,1973年,尼克松政府颁布了《联邦政府生产率测定方案》,使政府绩效评价正规化、系统化和规范化。1976年,科罗拉多州通过第一部《日落法》,此后再有36个州先后通过类似的法案。政府绩效评价在美国进入了法制化阶段^①。

经过二战之后20年的高速发展,至20世纪70年代,西方社会发展到新的转折点。一方面,政府管理集权化导致政府垄断加剧,效率低落,官僚主义盛行;另一方面,全面推行“福利国家”、“混合经济国家”的公共政策取向加剧了政府管理失控、机构臃肿的趋向。不断扩大的财政赤字导致政府面临严重的财政、管理和信任危机。戴维·奥斯本指出:“它们(政府)在公共教育上花的钱越来越多,但是学生考试分数差和退学率几乎没有改变。它们在警察和监狱上花的钱越来越多,但是犯罪率继续上升。”^②加之正处于越南战争,美国政府危机此落彼起。联邦政府于1973年颁布了生产率测定方案,设计出3000多个绩效指标,力图从制度上保证政府机构评价的有效性和全面性。推行政府绩效评价的直接动因及目的是减少财政支出,提高办事效率,摆脱财政危机和公众信誉危机。这段时间内,美国政府绩效评价大多以内部评价方式进行,同时开始通过立法尝试让公众参与评价活动。

第二阶段始于20世纪80年代,或称为发展时期。这一时期,一方面,企业管理活动中,尤其是企业人力资源管理领域普遍推广以“绩效评估”为核心的理念和方法,从而大大提高了企业的效率和效益。受此启发和诱导,以企业化和市场化为主要诉求,西方各国进一步对政府传统的官僚体制,尤其是组织机构臃肿、效率低下、思想僵化封闭、规制繁杂、公权异化等已难以适应复杂公共管理领域的运作模式和运行机制进行彻底改造,政府绩效评价由此全面展开;另一方面,理论界出现了新公共管理思想,即力主减少政府干预,应用企业界先进的管理思想、方法和哲学,对公共部门的投入产出进行科学的测定,将企业人力资源管理中的绩效评价手段应用于政府部门,实现公共效益的最大化。英国具有代表性,从60年代开始对公共生产力进行评定,到80年代在中央和地方各个部门进行持续的大规模的“雷纳评审”,随后又建立了“部长管理信息系统”,它集目标管理、绩效评价为一体,旨在及时提供全面的、规范化的信息,重点又是行政活动的直接产出信息。这一方案包括140个绩效指标,首先应用于卫生服务系统,之后,从中央到地方的各级政府部门都建立起了比较完善的绩效评价体系。^③

政府绩效评价“全面而迅速推广”有着较深刻的社会背景,历经凯恩斯主义及二战之后

① 周凯:《政府绩效评估导论》[M],北京:中国人民大学出版社,2006年版,第6页。

② [美]戴维·奥斯本等:《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》,上海:上海译文出版社,第121页。

③ [美]戴维·奥斯本等:《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》,上海:上海译文出版社,第121页。

20 多年的繁荣,至 20 世纪 80 年代,全球资本主义面对新的危机,在 80 年代即将结束之时,美国《时代》周刊封面以“政府死亡了吗”为题,提出了“对政府信任一再降到创纪录的最低点”的严峻问题^①,在美国的“里根主义”和英国的“撒切尔主义”主导西方世界的背景下,来自于政府内部(如低效引起政府公信力下降,面临被指责的舆论压力)和外部的压力,推动政府绩效评价向纵深发展,评价的目的则是顺应变革潮流,强化行政能力,树立政府威望,用企业家精神重塑政府。这一时期,除了国家权力机关介入绩效评价的立法外,公众通过不同方式直接参与评价活动。

第三阶段开始于 90 年代,可视为相对成熟期。20 世纪 90 年代以来,政府绩效评价体系和评估方法更加科学化。1993 年,美国第 103 届国会颁布了《政府绩效及结果法》(GDRA),以立法的形式确定了政府绩效评价的地位,同年成立了全国绩效审查委员会(NPR)。该委员会要求政府管理必须对本身的绩效评价从法律和制度上予以确认,要求所有的公共机构都要把自己的相关绩效评价,如实地向美国人民报告并接受人民的监督^②。20 世纪 90 年代以来,除美国和英国外,政府绩效评估在丹麦、挪威、芬兰、加拿大、德国、法国、新加坡、新西兰、荷兰、瑞士、澳大利亚等众多国家都得到了广泛的发展和应用,以至于有西方学者宣称“评估国”已屹立于世界之林。背后的动因,主要是“一场全球性的革命已经开始,以知识为基础的经济全球化时代已经到来,并正在世界各地破坏种种陈旧的现实存在”^③。受经济全球化和知识经济对政府管理提出挑战的推动,重塑政府改革运动促进政府自身管理变革,而自身管理改革集中在政府绩效管理上,以实现经济目标、效率目标和效益目标等全新管理模式。这一时期,就政府内部而言,更关注重塑政府管理形象和模式,实现政府管理的绩效导向;从外部环境来看,由社会公众和民间组织组成的第三评价主体出现,实现“体制外”评价。

值得一提的是:进入 21 世纪以来,政府绩效评价在已有特征下更强化以下趋势:一是评价逐步走向制度化和法制化,如 1993 年美国颁布了《政府绩效与结果法》,规定联邦政府“每个机构应提交年度绩效规划和报告”,财政预算与政府部门绩效挂钩。二是评价主体多元化,公民和服务对象广泛参与评价过程,第三方评价更加普及。三是评价体现公民导向。评价旨在推动建立公共部门负责任的有效机制,以公民满意为评价的终极标准。四是评价技术不断成熟,并形成一种世界性的潮流。

3. 我国政府绩效评价现状

近几年来,我国各级政府高度重视政府绩效评价体系的建立与评价工作的开展,不断强调与稳步推进政府绩效评价的进程。2005 年 3 月,温家宝总理在政府工作报告中首次提出“抓紧研究建立科学的政府绩效评价体系”。2007 年 2 月,温家宝总理在国务院第五次廉政工作会议上强调要在全中国推行以行政首长为重点对象的行政问责制度,抓紧建立政府绩效评价制度。

随着党中央提出科学发展观和正确政绩观,各地政府和部门积极探索绩效评价,形成了各具特色的模式。根据评价主体不同大体可概括为三种模式:第一种是自上而下的政府绩效评价模式。我国最早的地方政府绩效评价大多采用这种方式,具体做法是上级政府或部

① 参见迈克尔·巴龙:《美国世纪》,2000 年 1 月 5 日《参考消息》。

② 周凯:《政府绩效评估导论》[M],中国人民大学出版社,2006 年版,第 7 页。

③ 张国庆:《行政管理学概论》,北京大学出版社,2000 年 8 月第二版,第 649 页。

门将年度目标分解、落实到各级政府、各个部门与各个工作岗位,对目标完成情况进行考核。山东省潍坊市对各级政府、各部门目标绩效管理。山西省运城市 and 福建省等地方政府开展了类似的绩效评估试验。第二种是自下而上的政府绩效评价模式。在珠海开展较早,因而有的学者将其总结为珠海模式。^① 其具体做法是直接由群众评价政府机关的作风,如福建省厦门市实施的民主评议行业作风办法,广东省珠海市、江苏省南京市、辽宁省沈阳市、湖南省湘潭市、河北省邯郸市等地开展的“万人评政府”活动。第三种是“第三方”专业评估机构的政府绩效评价模式。如甘肃省省政府委托兰州大学中国地方政府绩效评价中心对所辖市(州)政府和所属部门进行的绩效评估,受到政府、学术界和社会的关注。

但与此同时,我国地方政府绩效评价存在的问题亦显而易见,归纳起来,主要表现为:评价工作及其价值尚未引起足够的重视和认同;缺乏科学的评价指标体系,片面强调经济指标;立法滞后,评价活动尚未制度化,政府绩效评价的长效机制难以建立,非制度化和非规范化评价助长了评价活动中的不正之风和腐败行为;评价目标不明确,价值取向存在误区,甚至将评价视为地方政府领导新的政绩工程,形式主义多,实实在在少,虎头蛇尾多,善始善终少,空头支票多,真正兑现少;评价过程缺乏规范性,结果的利用上急功近利;评价仍以内部为主,主体比较单一,动力机制不完善,等等。如有学者指出,我国地方政府绩效评价“存在盲目性;没有建立科学的评估指标体系;理论引导力度不够,对政府部门绩效评估缺乏深入研究,目标界定不清,标准比较单一,指标设置过于笼统,方法不够科学,手段相对落后,结果缺乏实质性应用;绩效评价沦为形式主义、政绩工程”。^②

实践过程中存在问题虽成因复杂,但与理论方法研究滞后密切关联。从文献资料看,西方国家对政府绩效评价的研究已形成较完善的理论体系与技术体系,国内亦有一定的基础。总体来说,呈现以下特点:

首先,西方国家对政府绩效评价大多针对公共部门,评价模型及方法分门别类,较为成熟,方法也相当完善,应用十分普遍。主要针对公共部门或者跨部门的评价对象具有明晰的公共服务内容,基本不涉及政府的“整体绩效”,有关绩效评价的理论、方法、模型预设了环境制度条件。美国是政府绩效评价的“制高地”,评价体系强调经济性、效率性、效益性、公平性、回应性等维度,并与环境制度相匹配。同时,评价技术体系更加模型化,系统化和信息化,指标更加细化,分工更加专业,学科融合更加密切。

其次,我国地方政府绩效评价理论方法尚不成熟,技术路径尚不规范。尽管研究成果与研究者的数量逐年大幅增加,但状况参差不齐,普遍认同的研究范式与体系尚待形成;应用性及技术方法的研究成果不多,重规范研究轻实证研究,重一般理论研究,尚未深入到特定政府层级、特定政府部门、特定政府项目等具体领域;理论研究重定性分析和规范研究。

再次,国内文献尽管对评价技术路径和体系有较多涉足,但可操作性不强。在理念方面,针对政府绩效评什么、谁来评、如何评、为什么要评,存在不同的理解;在理论体系融合方面,国内涉足的文献极少,缺乏覆盖多学科的理论研究平台;在评价体系构建方面,尽管基于理念、方法、目标、背景等不同,不同研究者提出的体系有别,但大都涵盖了社会、经济、科教、环境以及政府内部管理等各层面,将政府运作的过程与结果绩效结合起来,以现行体制为条

① 包国宪,曹西安.我国地方政府绩效评价的回顾与模式分析[J].兰州大学学报(社会科学版),2007(1)

② 中国行政管理学会课题组.政府部门绩效评估研究报告[J].中国行政管理,2005(5).