

管理评估 原理与技术

Principles and Techniques of Management Evaluation

范正青 著

“把权力关进制度的笼子”，对管理行为进行管理，构建独立于管理体制之外，具有独立性、权威性的第三方评估管理机构，从根本上克服管理部门“既当运动员，又当裁判员”的矛盾，促使管理部门广开言路，吸取各种意见，才能从根本上杜绝管理漏洞，完善管理行为。

中国社会科学出版社

管理评估 原理与技术

Principles and Techniques of Management Evaluation

范正青 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

管理评估原理与技术/范正青著. —北京: 中国社会科学出版社,
2015. 5

ISBN 978 - 7 - 5161 - 5618 - 6

I. ①管… II. ①范… III. ①公共管理—评估—研究—中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 037449 号

出 版 人 赵剑英

选题策划 卢小生

责任编辑 戴玉龙

责任校对 周晓东

责任印制 王超

出 版

社 址

邮 编

网 址

发 行 部

门 市 部

经 销

赵剑英

卢小生

戴玉龙

周晓东

王超

中国社会科学出版社

北京鼓楼西大街甲158号

100720

http: //www. csspw. cn

010 - 84083635

010 - 84029450

新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂

装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2015 年 5 月第 1 版

印 次 2015 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 14. 5

插 页 2

字 数 248 千字

定 价 49. 00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

序 言

全面深化改革新举措，创新社会管理， 构建我国科学有效的管理评估体系

党的十八大为全面深化改革做出重要部署，并提出创新行政管理方式，提高各级政府管理效率、效能，建立创新调查制度和创新报告制度，特别是构建科学、公开、透明的第三方评估管理制度，使政府管理更具科学性。

在十二届全国人大二次会议上的政府工作报告中，李克强总理提出“放管结合，加强事中事后监管”，强化公开，构建独立于行政管理之外，具有独立性、权威性的第三方评估管理机构，成为深化改革特别是体制改革的重要内容，也是构建我国科学有效的管理评估体系的重大举措。

管理评估是利用管理学方法在“计划、组织、协调、控制”四个层面的运行过程所进行的评估活动。它不同于我们平时所说的以经济学的视角对投入和产出经济进行的应用评估，其评估对象是可行性、风险性、适应性和成效性等是否适应当前的社会发展需求。它的评估多是价值的评估即评价，多是以经济学的视角对投入、产出经济评价，注重的是成本效益的分析。

一 我国科学有效管理评估的价值取向

2010年《政府工作报告》提出：“我们所做的一切都是要让国民生活得更加幸福、更有尊严，让社会更加公正、更加和谐。”习近平同志指出“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”，“中国梦”归根结底是人民的梦，必须紧紧依靠人民来实现，必须不断为人民造福。党和政府为人民“谋幸福”，应该坚持管理为人民、管理依靠人民、管理过程接受人民监督，发展成果由人民共享。党的十八大报告强调发展的目的是国民幸福，指出我们党是国民幸福的领导力量。中共十八届三中全会通过的《全面深化改革若干重大问题的决定》强调，全面深化改革的出发点和落

脚点是促进社会公平正义，增进人民福祉。因此，构建我国管理评估体系的价值取向应该以人民为根本，以人民的幸福度为主要的出发点。其价值取向表现为以下几个方面：

（一）人民至上

人民满意不满意是衡量政府管理工作的根本出发点和落脚点，因而进行管理评估应以“人民至上”为价值取向，即政府管理评估的导向要“以人民为中心，以人民的幸福度为政府管理评估的终极标准”。管理评估是促进公共资源有效配置，监督政府管理，进而让政府由“官僚导向”转向“公众导向”、“人民导向”，由“权力本位”转向“社会本位”，树立“人民至上”的管理评估理念和思想，最终推动人民驱使政府的制度形成和决策执行，使政府自觉地为人们提供良好的服务。

（二）社会公平（社会本位）

政府管理评估的价值取向是坚持社会本位，即管理评估必须立足于满足社会公众的合理需求，从社会公众的立场出发设计评估内容、评估标准和评估指标等切实反映社会公众的愿望与利益需求。在政府公共管理评估过程中，这种价值取向通过管理效率、管理能力、公共责任、管理方式等价值判断来体现。

（三）公众满意度

实施政府管理评估是提高政府公信力、转变政府职能、建设公众满意型政府的迫切要求。管理评估关注的是组织工作的质量和最终结果，体现在人民满意度和经济、社会的发展上，即其评估“可以满足社会公众对政府管理的要求”。政府管理评估以管理为本，谋求现代信息技术在政府之间、政府与公众之间的沟通与交流中的广泛运用，谋求公众通过公共责任机制直接监督政府，谋求政府的日常管理对公众负责。管理评估的一个重要特点是“公民导向”，追求的是效益、效能、管理质量和公民满意度。政府实施管理评估有利于转变政府职能，提高管理水平，提高政府管理效益，促进“科学、民主、有效政府管理”的建立，有利于推动社会民主化，实现社会公平。

（四）科学有效（深化改革观，有效管理观）

实施政府管理评估是全面深化改革观、树立有效管理观的重要手段。政府管理本质上是政府的改革观和管理观的具体体现，明确管理评估标准、确立评估指标都要以社会改革观和有效管理观为基础。科学的管理评

估和考核,将深化改革观的原则和要求变成可以量化的目标体系,强化各级政府部门的管理意识,形成正确的决策导向和工作导向,为树立和落实深化改革观、有效管理观提供有力的支撑。只有用管理评估的经济、效益、效率、效能、公平标准来评估政府管理,才能全面检验政府落实深化改革观的情况,才能全面、客观地反映在市场经济条件下政府的全面工作,才能检验地方政府在推进地方经济社会发展进程中是否真正做到了深化改革。因此,政府管理评估就是政府工作的方向、政府各部门具体工作的指南,要将深化改革观的理念和要求落实到政府管理的具体实践中,就必须有科学、先进的政府管理评估体系。

(五) 结果合理(过程管理为辅,结果管理为主)

实施政府管理评估是改进政府管理方式、提高管理效率效能的重要途径。结果为本的管理意识是政府科学管理的基本前提,有利于建立以结果为导向的公共管理机制。当代公共管理认为,程序、过程管理在政府、社会管理中固然重要,但更为重要的是能否产生好的结果、能否满足公民需求。实践证明,政府建立管理评估机制,运用以管理为本、以结果为导向的新的管理措施,可以提高社会公众对公共管理的要求和满意度。管理评估应充分考虑到政府运行的每一个环节,在决策、执行、结果等政府权力运行的节点,制定或设立规范化、程序化的目标与标准,以市场机制为依据,迫使政府机关将提高管理质量和管理工作为目标,大力提高政府的管理效率和效能。

二 如何构建我国科学有效的管理评估体系

近几年,我国在管理评估、政策评估、发展规划评估、项目评估和绩效评估中开展了大量的探索性工作,在理论和实践方面取得了一定的成绩,但由于我国管理评估制度刚起步,还处于发展和探索阶段,存在很多不足,主要表现在:管理评估规范化程度不高,管理评估体系不健全,管理评估标准缺乏科学性和有效性,管理评估主体单一,管理评估活动缺乏公开透明,管理评估理论基础薄弱等。我们必须立足于我国基本国情,认真借鉴和引进国内外科学、先进的管理评估理念和技术,不断地深化改革,积极探索适合我国发展的管理评估体系,围绕“为什么评价”、“评价什么”、“如何评价”、“谁来评价”、“为谁评价”、“评估结果利用”等问题,即5WH(What、Why、What、How、Who、Where)理论,构建我国科学、有效的管理评估体系,主要从以下几个方面

努力:

第一,建立和完善政府管理评估法律法规,是管理评估的制度保障。制定相关法律法规,健全法制,明确管理评估的功能、地位,确定管理评估的范围、内容、程序、形式和具体操作流程,使管理评估工作有法可依、有章可循,如制定《政府管理评估法》、《国家管理评估及结果法》,可以通过立法保障政府管理评估开展。

第二,构建和健全政府管理评估机制,是管理评估的前提。构建和健全政府管理评估机制,主要在于健全预算管理评估制度、评估审计制度,以及创新公务员评价考核制度等,可以使管理评估得以规范化、制度化、常态化,使政府政策的制定和实施有据可查,杜绝“政不出中南海”的现象。政府应尽量选择和运用量化评估机制,比如综合运用统计、会计、审计、计算数学等经济知识手段,建立数学模型,将每一层次、每一部门的责任目标以客观的形式确认下来,用量化的综合指数来反映政府相关部门的管理情况;对于那些确实难以量化的管理目标,可以进一步将其细化和具体化,运用目标管理法将组织的目标层层分解,落实到团队与个人。如此不仅有助于使个人管理目标与组织管理目标保持一致,也使其进一步细化,具有可操作性。

第三,创建和优化政府管理评估指标,是管理评估的重要保证。管理评估指标的设置是管理评估的核心。评估指标既是管理评估工具,又是检测、考察、衡量、评价管理的“风向标”、“指路牌”,为管理评估提供了技术支持。要创建能体现我国社会主义现代化需求的管理评估标准和指标体系,就必须把“人民幸不幸福,社会稳不稳定,公共安不安全,经济发不发展,政治清不清明,发展持不持续,办事牢不牢靠,管理公不公平”作为重要的指导理论和思想,构建社会保障、经济发展、民生改善、生态环境、公共卫生、社会和谐、公共危机等考核指标,建立以定性分析为基础、以定量分析为手段的评估模式,把定量分析与定性分析结合起来,将可以量化的项目尽可能量化,建立科学的评估指标体系。

从总体上看,我国政府管理评估体系应有利于建立公平性、开放性和竞争性的公共资源配置模式,通过科学有效的管理评估体系,引导、监督、及时更正管理方式,合理配置公共资源,提高行政管理能力,确保政府管理目标的实现。为了使管理评估指标体系科学化、规范化,在构建管理评估指标体系时,应该遵循以下原则:

(1) 系统性原则。各个评估指标之间要有一定的逻辑关联,既能反映政治、经济、社会、文化、资源、环境和生态等子系统的主要特征和状态,又能反映各子系统之间的内在联系。也就是说,每个子系统由一组指标构成,各指标之间既相互独立,又彼此联系,共同构成一个有机统一体。再者,评估指标体系的构建具有层次性,自上而下、从宏观到微观层层深入,形成一个不可分割的评估系统。

(2) 科学性原则。各评估指标体系的设计及评估指标的选择应该遵循科学性原则,既能客观真实地反映现实特点及状况,又能深入、全面地反映出各评估指标之间的内在联系。再者,各评估指标应该具有典型代表性,不能过多过细,导致评估指标过于烦琐、相互重叠;各评估指标也不能过少过简,避免评估指标信息遗漏,出现错误、不真实现象。

(3) 可操作性原则。为便于观察、测量、评估,应使评估具有可操作性。管理评估指标的可操作性,是一个管理变量进行评估或测量的基础,并非只是“存在性”。因此,选用的管理评估指标要容易取得,计算方法简明易懂。

(4) 可比性原则。管理评估指标之间必须具有纵向和横向的可对照性,以使管理评估主体在历时和共时的比较中作出准确判断。

(5) 独立性原则。指标体系至少包括目标层、领域层和指标层三个层次,相同层次指标不具有包含关系、不能替代。一般采用专家咨询法设计多层次评价指标及其权重,一是组织专家召开小型座谈会,主要是依托专家的个人经验;二是面向专家进行问卷调查,强调专家意见的统计价值。

第四,培养和选拔政府管理评估主体,是管理评估的关键所在。管理评估既要充分发挥各级政府自我评估的功能,提高行政管理效率;又要主动发挥评估主体的积极性,提高政府管理评估的民主性;还要拓宽人民群众参与监督与评估管理的形式与渠道。成立国家和省级两级评估指导机构,由财政独立支出评估费用,以第三方评估为主、自我评估为辅。国家组织成立全国管理评估审查委员会或政府管理评估审查委员会,简称“国评委”或“政评委”;地方成立省级管理评估审查委员会,全面引入、引导和鼓励社会公众和民间组织组成的第三方评估主体。

第五,获取和研究政府管理评估方法,是管理评估的重要方面。可以从以下几个方面来不断地完善管理评估方法:

(1) 问卷调查。问卷的设计要将主观评估和客观评估相结合,将抽象的变量转换成具体的、可操作的量,问题要通俗易懂,指标的选择必须具有可控性和可行性。

(2) 运用相关性分析法设计评估指标。一方面,对评估指标进行相关性分析,采用标准差标准法对指标数据进行标准化分析和处理,采用专家咨询法来确定指标层次和权重,运用 SPSS 统计软件对调查问卷进行分析,运用数学模型得出评估指标的相关系数矩阵;另一方面,对经过相关性分析得到的指标进行综合考虑,兼顾可行性和可操作性,利用模糊层次分析法,对指标进行层次单排序和总排序,再结合实际情况剔除一些因素,即可得出指标体系及权重。

(3) 采用线性回归模型设计评估指标,例如假设指数、指标得分、权重等,再引入“数学公式”进行计算得出指标。要在管理评估中广泛应用信息化手段,把管理评估信息化同电子政务建设结合起来,充分利用计算机和互联网技术,发挥“大数据”优势,建立健全政府管理评估信息系统,完善资料收集、整理和分析,不断提高管理信息化水平。还可以应用平衡计分卡进行管理战略评估,用标杆管理法进行管理实践评估,用目标管理法进行管理目标评估,用全面管理法进行整体管理评估,用关键管理指标法进行关键环节管理评估,用层次分析法进行指标权重的构建。

三 总结

对政府管理评估的研究,旨在从源头上深化体制改革,构建我国科学有效的管理评估体系与机制,坚持以人为本,推动科学发展,增进民生福祉,实现中华民族伟大复兴的伟大梦想。

范正青 于钓鱼台国宾馆

2014 年 4 月 6 日

目 录

绪 论	1
第一章 管理与评估	4
第一节 管理概念界定	4
一 管理的内涵	4
二 管理的特征	6
三 管理的职能	9
第二节 管理发展史	11
一 国内管理发展史	11
二 国外管理发展史	16
三 西方四大管理理论	21
第三节 评估概念界定	40
一 评估的内涵	40
二 评估的类型	40
三 评估的原则	43
四 评估的程序	44
第四节 评估发展史	45
一 国外评估发展史	45
二 国内评估发展史	48
第二章 管理评估	49
第一节 管理评估发展史	49
第二节 管理评估概念界定	51
一 管理评估的内涵	51

二	管理评估的特征	52
三	管理评估的类型	53
第三节	管理评估的要素分析	61
一	管理评估的主体——谁来评估	61
二	管理评估的客体——评估什么	63
三	管理评估的标准——如何评估	65
四	管理评估的目的——为什么评估	68
五	管理评估的内容	69
第四节	管理评估程序	71
第三章	管理评估指标体系	77
第一节	管理评估指标	77
一	管理评估指标的内涵	77
二	管理评估指标的类型	77
三	管理评估指标的原则	78
四	管理评估指标的要素集	80
第二节	管理评估指标体系	82
一	管理评估指标体系系统	82
二	管理评估指标构成	84
三	管理评估指标体系的权重赋值	88
第三节	管理评估指标体系的构建	89
一	管理指标体系的构建依据	89
二	管理评估指标体系构建的方法	90
第四章	管理评估的技术与方法	96
第一节	定性分析法	96
一	头脑风暴法	97
二	德尔菲法	98
三	层次分析法	99
四	故障树分析法——原因分析法	101
五	电子会议法	101
六	参与式农村评估法与参与性系统评估方法	101

七	SWOT 分析矩阵	104
第二节	定量分析法	106
一	专家打分法	106
二	趋势外推法	106
三	回归分析法	106
四	灰色预测方法	107
第三节	管理评估的模型	109
第五章	各国管理评估体系和国际组织	112
第一节	我国政府管理评估	112
一	我国政府管理评估现状	112
二	我国政府绩效管理评估	119
三	我国资产管理评估	122
第二节	日本政府管理评估体系	126
第三节	国际组织管理评估	129
一	国际评估合作组织	129
二	世界技术评估中心	131
三	美国评估协会	131
四	世界评估组织联合会	132
五	联合国评估小组	133
第六章	管理评估的应用	136
第一节	我国政策评估	136
一	政策评估的意义	136
二	政策评估的标准	137
三	政策评估标准的主要内容	138
四	公共政策评估的程序与模式	141
第二节	企业管理评估	144
一	企业管理评估的发展历程	144
二	企业管理评估的内涵	146
三	企业管理评估的要素分析	148
第三节	资产管理评估	155

一	资产管理评估的内涵	155
二	资产管理评估的要素分析	157
第四节	项目管理评估	169
一	项目管理评估发展史	169
二	项目管理评估内涵	171
三	项目管理评估要素分析	174
第七章	管理评估案例与分析	185
第一节	政策评估	185
一	公共政策管理中期的政策性评估办法	185
二	广西中期评估试点工作汇总报告	189
第二节	资产评估	207
一	委托方、被评估单位和业务约定书约定的 其他评估报告使用者	207
二	评估目的	208
三	评估对象和评估范围	208
四	价值类型及其定义	209
五	评估基准日	209
六	评估依据	209
七	评估方法	211
八	评估程序实施过程 and 情况	216
九	评估假设	217
十	评估结论	217
十一	特别事项说明	217
十二	评估报告使用限制说明	219
十三	评估报告日	220

绪 论

这本书开始酝酿构思于我的一本专著——《危机评估与管理》。该书出版后，在论述危机评估与管理各章节的过程中，好几位领导和专家向我提出了一个更加紧迫和重要的问题，即如何“加强对管理行为的管理”。在改革开放后治理国家的实践过程中，成熟、完整的管理行为的四要素即“计划、组织、协调、控制”中，计划、组织、协调相对比较完善，但“控制”方面比较缺位、薄弱，没有对“控制”进行及时的监督和管理，导致“政不出中南海、政令堰塞湖”现象的出现。那么，如何解决对管理行为的管理呢？答案只能是评估。评估作为一种监督手段，特别是针对“控制”的效能和效益的检测方法，是及时发现问题、随时了解管理（计划、组织、协调、控制）动态的一种技术方法。当前，我国正处于全面深化改革的关键历史时刻，对管理的一系列行为进行评估是完善管理行为的重要手段，对于我国的国家治理与政府政策的评估尤显重要。

在国家治理中全面引入评估不但是为了监督某项政策的制定过程，更在于对公共政策的实施、贯彻过程的验证与检验。公共政策评估是国家治理的一个重要环节，是政府组织根据一定的评估标准，采用综合评估方法，通过相关的评估程序，在公共政策管理过程的各个阶段、各个环节，对公共政策产出和政策影响进行检验和评价，以判断政策执行过程、结果的满意程度的活动。它在公共政策管理系统中发挥着重要作用，只有通过政策管理评估，才能判断一项政策是否收到了预期效果，并及时发现问题，从而决定该项政策是继续、调整还是终结。

政策管理评估是国家治理的重要方面，是一种具有特定标准、方法和程序的专门管理活动。科学的政策管理评估可以实现政策的适应性、有效性、合理性、合法性和民主化。当前国家治理中的政策评估工作仍存在一些问题，国家评估体系没有建立起来，管理评估理论缺乏，没有一套完整的管理评估理论体系，管理者没有认识到评估对管理的重要

性,对管理的“控制”阶段更加弱化,不能及时反馈管理过程中存在的问题和不足;管理评估受到较多人为因素的影响,对管理更多的只是经验总结,缺乏动态管理评估活动。重新审视和认识政策评估,认识其重要意义,实际上是对管理科学领域传统观念的更新,是对长期以来的科学评估弱化、缺乏独立性和领导总结式的粗放评估以及缺乏严格标准甚至一言堂的封闭式评估的一种终结和改革。不如此,我们的公共政策管理和由此产生的弊病就得不到改变。我们需要积极研究管理评估对策,确保管理评估的有效性,提高对评估工作重要性的认识,系统地建立权威、独立、专业的评估组织,运用科学的管理评估方法,确立有效的评估标准,使管理评估制度化。

首先,公共政策管理评估是检验国家治理水平的效率、效益和效果的基本手段。一项公共政策的成功评估,将是检验国家治理水平的公共政策执行及其结果效果的唯一标准。政策评估是建立在大量收集公共政策执行效率、效果和效益基础上的,运用科学民主的方式,分析、判断该项公共政策是否实现了预期的管理目标、公共政策产生了多大的效果和效益,从而间接反映出行政机关的勤政作风以及行政工作人员的工作作风和奉献精神。

其次,公共政策管理评估是国家政策修订、调整、继续、终止以及制定新的公共政策的依据。国家公共政策在执行过程中,由于主客观条件和内外环境因素的变化,往往需要依赖公共政策管理评估提供的信息和判断,及时做出相应的改变,以决定该项政策的调整或废止。换言之,管理评估的动态积累和跟进对提高政策的质量和准确性具有十分重要的作用。

再次,公共政策评估是改善执行和提高国家治理效率的重要保障,是公正、合理、合法、有效分配公共资源的基础,是增加公共政策的执行力度、提高公共政策执行效率、有效实现国家治理目标的重要保证。管理逻辑告诉我们,政策的合理性、适应性能在多大程度上符合社会需求,决定政策的效益大小,也事关社会稳定。只有对政策管理控制执行过程进行有效的评估,及时发现问题,才能迅速纠正错误,保证政策的正确贯彻与执行,提高国家政策执行效率,最终实现管理的有效性和国家的长治久安。

最后,要实现国家政策制定的科学化、民主化也离不开管理评估。政

策制定的科学化要求相关的专家、学者科学论证，分析政策的可行性、合理性、合法性以及有效性；政策制定的民主化则要求广大民众广泛参与决策，让他们的利益和意志尽可能得到全面、充分的表达。管理评估可以保障和推动国家政策的科学化和民主化，体现和规定了重要的伦理规范和伦理价值取向。

第一章 管理与评估

第一节 管理概念界定

一 管理的内涵

管理的历史源远流长，自人类社会出现就有了管理行为，一部管理史记录了人类社会的不断进步与发展。

20 世纪初，管理学作为一门新兴学科形成并发展起来，对管理一词的定义多种多样。在古老法文里，“管理”一词的解释是“领导”执行的艺术；在拉丁文里，其意为“以手领导”；现代汉语词典中，对“管理”的解释为料理、治理，过问、理会，管束，如在明刘兑《娇红记》中记载：“去年听除回来，为见侄儿申纯在家管理事务，十分停当。”在现代，“管理”包括领导和管理的组织，即管理者通过组织、调度和运用各种人力、财务、实体、知识、资产或其他无形资源的活动（包含规划、决策、组织、领导和控制），以有效率且有效用的方式达成组织目标。目前，西方的一些教科书对“管理”做如下定义：管理就是由一个或更多的人来协调他人的活动，以收到个人活动无法取得的效果。被誉为“管理之母”的管理学者玛丽·帕克·福莱特把管理描述为“通过他人来完成工作的艺术”（Follet, 1942），强调了人的因素在管理中的重要性。管理学之父、科学管理学派的创始人泰罗（F. W. Taylor）认为，管理就是对工人进行挑选和培训，对生产和操作进行统计、记录以及定额管理的过程。法国的管理过程学派创始人法约尔（Henri Fayol）认为，管理是对计划、组织、指挥、协调和控制这五种因素的运用和体现的过程。组织理论代表者韦伯（Max Weber）认为，管理是通过行政组织体系层层下达并实现企业经营者意图的过程。美国管理学家赫伯特·A. 西蒙（Herbert