

社会治理现代化研究丛书



城市排水行业政府绩效 管理研究

CHENGSHI PAISHUI HANGYE ZHENGFU JIXIAO
GUANLI YANJIU

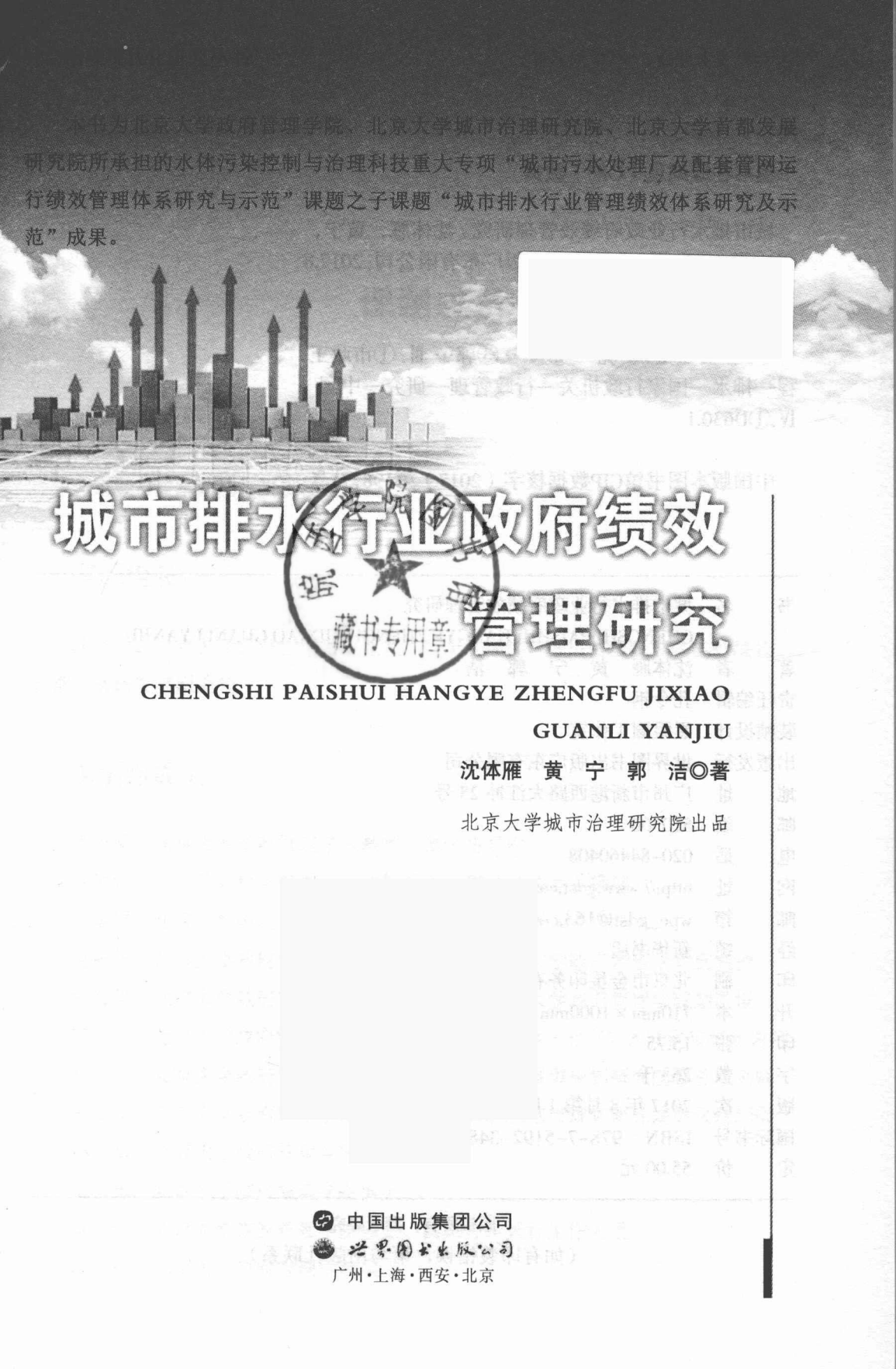
沈体雁 黄 宁 郭 洁◎著

北京大学城市治理研究院出品



世界图书出版公司

本书为北京大学政府管理学院、北京大学城市治理研究院、北京大学首都发展研究院所承担的水体污染控制与治理科技重大专项“城市污水处理厂及配套管网运行绩效管理体系研究与示范”课题之子课题“城市排水行业管理绩效体系研究及示范”成果。



城市排水行业政府绩效管理研究

CHENGSHI PAISHUI HANGYE ZHENGFU JIXIAO

GUANLI YANJIU

沈体雁 黄 宁 郭 洁◎著

北京大学城市治理研究院出品

 中国出版集团公司
 世界图书出版公司
广州·上海·西安·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

城市排水行业政府绩效管理研究 / 沈体雁, 黄宁,
郭洁著. — 广州: 世界图书出版广东有限公司, 2017.8
ISBN 978-7-5192-3487-4

I. ①城… II. ①沈… ②黄… ③郭… III. ①市政工程—排水—国家行政机关—行政管理—研究—中国
IV. ①D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第198771号

-
- | | |
|------|--|
| 书 名 | 城市排水行业政府绩效管理研究
CHENGSHI PAISHUI HANGYE ZHENGFU JIXIAO GUANLI YANJIU |
| 著 者 | 沈体雁 黄 宁 郭 洁 |
| 责任编辑 | 孔令钢 |
| 装帧设计 | 黑眼圈工作室 |
| 出版发行 | 世界图书出版广东有限公司 |
| 地 址 | 广州市新港西路大江冲 25 号 |
| 邮 编 | 510300 |
| 电 话 | 020-84460408 |
| 网 址 | http:// www.gdst.com.cn |
| 邮 箱 | wpc_gdst@163.com |
| 经 销 | 新华书店 |
| 印 刷 | 北京市金星印务有限公司 |
| 开 本 | 710mm × 1000mm 1/16 |
| 印 张 | 15.75 |
| 字 数 | 263 千 |
| 版 次 | 2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷 |
| 国际书号 | ISBN 978-7-5192-3487-4 |
| 定 价 | 55.00 元 |
-

版权所有, 翻版必究
(如有印装错误, 请与出版社联系)

课题成员

课题委托单位：

北京城市排水集团有限责任公司

课题组长：

沈体雁 北京大学政府管理学院教授、博士生导师，城市治理研究院执行院长、首都发展研究院副院长

课题组成员：

周志忍 北京大学政府管理学院教授、博士生导师
徐朝阳 中国社会科学院博士、中核投资有限公司法律总顾问
何燎原 北京大学政府管理学院博士后、香港冰源资本合伙人
温锋华 北京大学政府管理学院博士后、中央财经大学政府管理学院副教授
魏海涛 北京大学政府管理学院博士后、中央财经大学政府管理学院副教授
劳 昕 北京大学政府管理学院博士、中国地质大学（北京）人文经管学院讲师
常 旭 北京大学政府管理学院博士后、北京北达城市规划研究院副总规划师
张云飞 北京大学政府管理学院博士后、北京北达城市规划研究院高级规划师
郭 洁 北京大学政府管理学院博士研究生
李 乐 北京大学政府管理学院博士
黄 宁 北京大学政府管理学院硕士、国家开发银行工作人员
向 前 北京大学政府管理学院硕士

前 言

开展水务行业绩效管理是全面落实国家节能减排政策、促进城市水环境规划管理科学化、实现水体污染控制与治理的重要举措。科学评估和有效提升各级政府推行城市排水行业管理的绩效，是城市污水处理厂网绩效管理体系研究的重要前提和关键内容。根据国家水专项课题“城市污水处理厂及配套管网运行绩效管理体系研究与示范”的要求，2009年1月至2013年4月，北京大学政府管理学院、北京大学城市治理研究院、北京大学首都发展研究院、北京城市排水集团有限责任公司、上海市城市排水有限公司、上海城投污水处理有限公司等单位联合开展了“城市排水行业管理绩效体系与示范”子课题研究（编号：2009ZX07318-005-02），旨在从提升各级政府城市排水行业管理能力的角度，研究我国城市排水行业管理及投融资体制现状，构建城市排水行业管理绩效指标体系及考核评价方法，提出改进排水行业管理和投融资体制、提升城市排水行业管理绩效的可行建议，为探索建立城市污水处理厂网绩效管理体系提供条件和支撑。

本研究回顾和总结了我国城市排水行业管理体制，特别是投融资体制的发展历程，分析了现行管理体制，特别是投融资体制的现状与问题；以国家相关法规为依据，借鉴国内外城市排水行业管理经验，进一步明确我国城市排水行业管理体制的目标模式，界定各级政府、排水企业和排水户之间的权责关系；在此基础上，通过对国内外城市排水行业政府绩效管理模式的比对分析，提出我国城市排水行业绩效管理体系，包括理论、方法、目标、层次、流程和发展路线图；进而从省级政府和城市政府两个层次构建城市排水行业政府绩效指标和测度体系，并采用省级模拟数据进

行验证研究，初步提出了我国城市排水行业政府绩效评估报告的内容框架和体例；最后提出我国城市排水行业绩效管理的实施体系，研究了城市排水行业投融资体制的现状、问题、改革目标与建议，为“十二五”、“十三五”以及更长一段时期深入研究和系统建立我国城市排水行业管理绩效评估与实施体系奠定基础。

本书在课题组调查研究的基础上，主要由沈体雁、黄宁、郭洁三位作者撰写完成。课题研究和书稿撰写过程中，得到了北京城市排水集团有限责任公司的林雪梅董事长、蒋勇副总经理的指导以及卓葳、黄韵、杨柳、秦惠雄、李鑫伟等同事的帮助，也得到了北京大学政府管理学院周志忍教授等课题组成员的支持以及北京大学城市治理研究院、首都发展研究院各位同事们的鼓励，世界图书出版广东有限公司的孔令钢编辑也给予了积极敦促，在此一并感谢！由于时间、精力、能力所限，本书难免有很多不足之处，恳请各位读者批评指正！

沈体雁

2017年4月28日

目 录

1 城市排水行业政府绩效管理及其重要意义	001
1.1 什么是政府绩效管理	001
1.2 城市排水行业系统	008
1.3 城市排水行业绩效与政府绩效管理	009
1.4 城市排水行业政府绩效管理的重要意义	010
2 中国城市排水行业管理体制发展阶段、现状与问题	013
2.1 中国城市排水行业管理体制发展阶段	013
2.2 中国城市排水行业管理体制现状	016
2.3 中国城市排水行业管理体制问题	024
3 中国城市排水行业管理体制目标模式	039
3.1 城市排水行业管理体制现行模式	039
3.2 以 PPP 为特征的城市排水行业管理菱形体制	061
3.3 以市场化为基本资源配置方式的运行机制	067
3.4 中国城市排水行业政府责任与改革建议	069
4 国外城市排水行业政府绩效管理经验	075
4.1 国外排水行业政府绩效管理典型模式概述	075

4.2 国外排水行业政府绩效管理典型模式总结 086

4.3 国外排水行业政府绩效管理典型模式对中国的启示 089

5 中国城市排水行业政府绩效管理目标体系 092

5.1 中国城市排水行业政府绩效管理问题 092

5.2 城市排水行业政府绩效管理的目标体系 095

6 中国城市排水行业省级政府绩效评估指标体系设计 100

6.1 绩效指标设计原则 100

6.2 绩效指标体系设计的理论依据——平衡计分卡 102

6.3 绩效指标设计流程 106

6.4 排水行业政府绩效评价三级指标体系 108

6.5 指标含义与算法 111

6.6 指标权重的确定 132

6.7 绩效考核的组织与实施 137

7 中国城市排水行业省级政府绩效评估结果验证 140

7.1 分省排名 140

7.2 分项排名 144

7.3 分地区排名 148

7.4 典型城市分析 153

8 城市排水行业政府绩效管理实施与投融资体制改革 156

8.1 城市排水行业政府绩效实施体系 156

8.2 我国城市投融资体制发展阶段 158

8.3 我国城市排水行业投融资现状及问题 165

8.4 我国城市排水行业主要融资模式 177

8.5 进一步我国城市排水行业投融资市场化改革的建议 191

参考文献 214

附录一 排水行业省级政府绩效评价人民满意度调查问卷	218
第一部分 个人基本信息	218
第二部分 满意度调查	219
附录二 《排水行业政府绩效考核年度报告》提纲	222
第一部分 前言	222
第二部分 排水行业政府年度绩效目标回顾	222
第三部分 排水行业政府年度绩效报告	223
第四部分 问题、建议与展望	225
第五部分 附录	225
附录三 城镇排水政府绩效管理指标及其评分标准	226

1 城市排水行业政府绩效管理及其重要意义

1.1 什么是政府绩效管理

1.1.1 什么是绩效管理

绩效,从语义学的角度来看,指的是成绩和成效,其中成绩是指“工作或学习的收获”,即强调针对工作或学习成果的主观评价;成效是指“功效或效果”,即强调工作或学习所造成的客观后果和影响^[1]。因此,绩效的含义就是二者的综合,即“工作或学习的收获和效果”^[2]。目前,由于界定绩效的层次和视角不同,主要存在以下三种理解绩效的观点:

第一种观点认为绩效属于结果范畴。这是传统绩效管理对于绩效的认识,泰罗、法约尔等都认为应当从结果的角度衡量和测度绩效,德鲁克更是提出了成果第一的方针。

第二种观点认为绩效属于行为范畴。有学者认为,许多工作结果可能会受到许多与工作无关的其他因素影响;过度关注结果会导致忽视重要过程和人际因素,不

[1] 陈巍,曹丹.绩效评估与政府责任机制的完善[J].湖南社会科学,2008(6):217-220.

[2] 现代汉语词典[Z].商务印书馆,1997:602、158、159。转引自盛明科.服务型政府——绩效评估体系构建与制度安排研究[M].湘潭大学出版社,2009:25.

适当地强调结果可能会在工作要求上误导员工^[1]。Murphy 给绩效下的定义是：“绩效是与一个人在其中工作的组织或组织单元的目标有关的一组行为。”^[2]

第三种观点认为，绩效属于能力范畴。持这种观点的学者认为，从员工个人角度来看，绩效应当是一种能力，因为能力是个人的基本特征，它与一项工作或一定条件下的参考标准或优良的绩效存在着一定的因果关系，也就是能力意味着未来的高绩效^[3]。

本研究认为，绩效是“特定行为主体的生产或管理活动所取得的成就或产生的社会效果”。这里的行为主体可以是一个单位，也可以是个人。

学术界对绩效管理尚未形成一致、准确的定义。从现有文献和管理实践看，绩效管理主要有三种含义。

1.1.1.1 作为系统工程的绩效管理

按照哈佛大学教授罗伯特·本的说法：“绩效管理就是公共机构领导人积极的、有意识的系统化努力，以便向公民提供更多、更好的结果。”^[4]因此，绩效管理具有明确的指向性，即为了有效地提高绩效而实施的管理。著名学者迈克尔·阿姆斯特朗曾经指出，绩效管理涉及组织管理的各个环节，是多种技术有机结合的产物，具有自己的理念、理论和操作特点。绩效管理主要是为了提高政府绩效而进行的管理活动，涵盖了目标责任制、组织绩效评估、项目评估、质量管理、流程再造、标杆管理等多项内容，是既相对独立又有机集合的整体。

1.1.1.2 作为动态过程的绩效管理

美国“国家绩效评鉴委员会”的绩效管理定义是：“使用绩效评估信息帮助建立绩效目标，分配并优先配给资源，通知管理者确定或改变目前的政策或项目方向

[1] Richard S. Williams. *Performance Management*. London: International Thomson Business Press, 1998.

[2] Richard S. Williams. *Performance Management*. London: International Thomson Business Press, 1998.

[3] 威廉姆斯. 组织绩效管理 [M]. 清华大学出版社, 2002.

[4] Behn, Robert D. (2003), One Approach to Performance Leadership: Eleven "Better Practices" That Can Help "Ratchet Up" Performance, *paper prepared for The Twenty-Fifth Annual Research Conference, The Association for Public Policy Analysis and Management, Washington, D.C.*

以满足制定的目标,并报告是否成功地满足了这些目标。”^[1]美国总审计署认为绩效管理是一个“由相互补充的三大环节构成的动态过程,包括确定战略方向,制定年度目标和测度体系,报告绩效水平”。实践中,美国政府部门的绩效管理一般包括四个环节:部门绩效的战略规划;年度绩效计划;持续性绩效管理;绩效评估、报告和信息利用。每个环节由不同的要素构成,以战略规划(一般覆盖期5年)为例,包括了系统的使命陈述、目标体系的确立、手段和策略描述、外部因素和风险分析等要素^[2]。

与作为系统工程的绩效管理概念不同,这里的绩效管理是作为一个过程而存在的。绩效管理由一系列具体操作程序构成,每一个操作程序都具备自身的标准、要求和规范,每个操作程序串联起来,便形成了绩效管理。由于其具备操作性强的特点,因此在目前国际既有的绩效管理实践中居于主流地位。

1.1.1.3 作为人力资源开发手段的绩效管理

作为人力资源的开发手段,绩效管理可以被定义为围绕组织绩效提高这一目标而实施的人力资源管理原则和技术。阿姆斯特朗列举了这些管理原则和技术,包括共识管理、民主管理、参与管理、雇员素质与能力分析、团队精神的塑造、考核制度的完善与改进、业绩工资制和其他激励措施、雇员培训与发展等等。简言之,绩效管理是围绕组织绩效而实施的人力资源管理,它的着眼点是组织绩效,但关注的领域主要限于人力资源开发与管理。这也是对绩效管理的狭义解释。需要说明的是,尽管有其历史渊源,绩效管理的这一界定在政府管理中已经影响式微。

当代对政府绩效管理的界定存在两种主导模式,“作为系统工程的绩效管理”和“作为动态过程的绩效管理”,每种界定包含着不同的要素和不同的要素组合方式:作为系统工程的绩效管理的要素属于“横向板块式”组合,而作为动态过程的绩效管理的要素更倾向于纵向式组合。

[1] 转引自 Holzer, Marc. *Performance Measurement and Improvement in the Public Sector*. Chinese Public Administration, No. 3, 2000. 绩效评鉴委员会(National Performance Review)由副总统戈尔挂帅,是克林顿时期政府改革的总设计师。1997年更名为“全国重塑政府伙伴委员会”(National Partnership for Reinventing Government),强调和私营部门、非政府组织、公民合作以实现政府的重塑。

[2] 周志忍. 效能建设:绩效管理的福建模式及其启示[J]. 中国行政管理, 2008(11):42-47.

1.1.2 什么是政府绩效管理

目前,学者们主要从三个角度来理解政府绩效管理的含义:一是基于过程的政府绩效管理,如科尔尼认为绩效就是“为实现结果而管理公共项目”^[1];二是基于公共产品或公共服务质量的政府绩效管理,如哈特瑞认为如果以牺牲公共服务质量为代价来降低单位产出的成本(效率),或者提高单位投入获得产出(生产力),这种效率的提高实际上扭曲了政府绩效的真正内涵;三是基于政府使用或支配资源能力的政府绩效管理,如OECD将绩效界定为一个组织或部门获取资源并高效率、高效益地使用这些资源实现目标的熟练性。

综上所述,目前并不存在一个被大家广泛接受的政府绩效的定义。本研究采用盛明科的观点,认为政府绩效分为内部绩效和外部绩效。内部绩效通常体现为公共产品或公共服务;外部绩效指政府提供的公共产品或公共服务所取得的实际效果。政府绩效是指在既定资源条件下为满足公众需要,政府通过自身内部管理和实施各种行为或公共项目的效率以及对社会产生的实际影响和效果^[2]。

1.1.3 政府绩效管理的目标

无论是作为系统工程的绩效管理还是作为动态过程的绩效管理,以及作为人力资源开发手段的绩效管理,政府绩效管理的终极目标都是为了提升政府绩效,提高政府行政效率和效能,更好地做到服务民众、服务社会^[3]。

具体来看,政府绩效管理的目标体系是使命确定后的指路牌和里程碑。根据法规要求和实践,不同部门的目标体系不一样。下面介绍绩效管理目标的具体层次以及设定的方法。

1.1.3.1 目标的层级体系

一般分为三个层次:战略目标(strategic goals)、总目标(general goals)、绩

[1] Richard C. Kearney. Public Sector Performance: Management, Motivation, and Measurement. Boulder, Colorado: Westview Press, 1999:1-2.

[2] 盛明科. 服务型政府——绩效评估体系构建于制度安排研究[M]. 湘潭大学出版社, 2009:28.

[3] 温锋华,郭洁,沈体雁. 基于云计算的我国城市排水行业政府绩效管理网络研究[J]. 城市发展研究, 2013, 20(8):127-131.

效目标 (performance objective)。以美国交通部的目标体系为例,它有五个战略目标:

“更安全的交通、更便捷的交通、全球链接、环境指导、创造卓越(即交通部要在内部管理方面成为典范)。”“更安全的交通”再划分为五个总目标:①高速公路安全目标——2008年以前高速公路事故死亡率降低到亿分之一,大型货运卡车重大事故死亡率降低到亿分之1.65。②航空运输安全目标——2008年以前商业航空运输重大事故率降低到百万分之0.1,重大事故降低到每年325次以下。③铁路运输安全目标——2008年以前铁路运输事故和意外中断率降低到每百万英里16.14。④市内交通安全目标——2008年以前市内交通安全事故死亡率降低到亿分之0.488。⑤管道运输安全目标——2008年以前天然气和有害液体运输管道的总事故数降低到每年307次^[1]。

1.1.3.2 目标的表述方式

战略目标可以笼统,但总目标和绩效目标应该具体。按照管理和预算办公室的要求,这些目标可以有三种表述方式:①定量目标,如“到2010年,70%的美国家庭拥有自己的住房”;②可直接测定的目标即项目目标,如“2005年底以前完成马的基因测序工程”;③以评估为基础 (assessment-based) 的目标,如“到9年级时,参加过政府举办的学前教育项目的儿童,其教育水平应至少达到其他同龄儿童的水平”^[2]。

1.1.3.3 目标设定应遵循的原则

包括公民为本、结果导向、广泛参与等。以“结果导向”为例,评价部门绩效的重点不是投入及过程,而是给社会带来的客观效果。比如治安绩效管理的评价,普通民众关注点不在政府投入的财政资源、安保人员,而是自家是否安装防盗栏,进而从小区防盗栏安装层数这一客观结果反映治安管理的绩效。

1.1.4 政府绩效管理的层次

政府绩效管理具有多层次的特点,可根据管理实践而灵活确定。既有宏观层次的绩效,又有微观层次的绩效;既有针对整体组织的绩效,也有针对个人的绩效。以单位绩效为例,既可以针对整个政府,也可以针对政府中的一个组成部分。

[1] 周志忍. 发达国家政府的绩效管理 [J]. 新远见, 2009(12):106-115.

[2] 周志忍. 发达国家政府的绩效管理 [J]. 新远见, 2009(12):106-115.

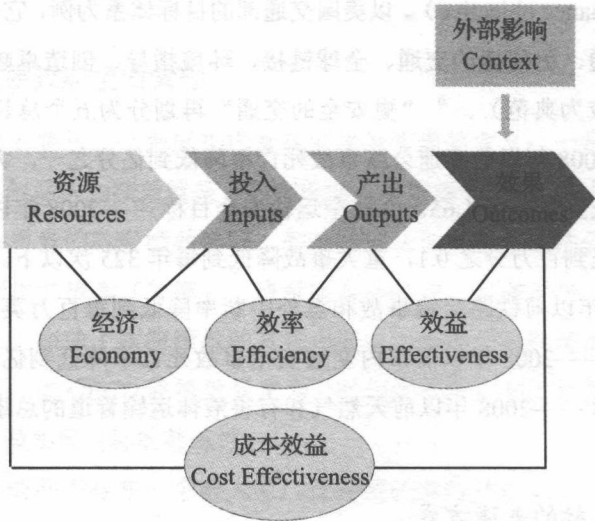


图 1.1.1 英国财政部政府绩效内容示意图

按照目前国际通用的框架，微观层面的政府绩效主要包括“三 E”，即经济（Economy）、效率（Efficiency）和效益（Effectiveness）。英国财政部依据“三 E”原则提出了政府绩效管理的内容框架，见图 1.1.1。从中可以看出，所谓“三 E”实际上是“资源”、“投入”、“产出”和“效果”四个基本概念之间的三种相互关系。“资源”就是预算拨款，它是任何政府部门获取的资源的最初形态；然后用预算资金来用人、留人、购买设备、保护及维持办公条件等等，这些都是管理过程中的“投入”；人力、物力、财力等投入转换成“产出”；产出最后导致所期望的社会效果。政府工作从一定程度讲，就是从资源到追求的结果的一个转换过程。管理就是对这个过程的驾驭。这里讲的“经济”实际上就是资源向投入的转换状况；“效率”是投入产出比；“效益”是产出对社会的影响，目前包括产出的质量、社会效果、公民满意等。

需要强调的是，产出与效益之间并不是线性关系，一个政府部门的产出多并不一定意味着效果好。政策是部门的一个产出，如果政策制定有误，对社会的影响可能是负面的。以生活中打击超载问题为例：处理超载的目标是为了交通秩序和安全。警方出动人力拦截超载车辆，交罚款后放行。这里出动的人力、物力等是投入，拦截处理次数和罚款额等是产出，产出跟效益关系不大。交罚款后车辆继续行驶，对交通秩序和安全造成的潜在危险仍然存在。

1.1.5 政府绩效管理的流程

按照美国总审计署的定义,美国联邦政府的绩效管理框架是一个由相互关联的三个步骤所构成的动态过程(见图 1.1.2)。第一步,制定战略规划,确定使命和目标;第二步,制定年度绩效计划,确定具体方向和测量标准;第三步,绩效评估、报告和评估信息的利用。

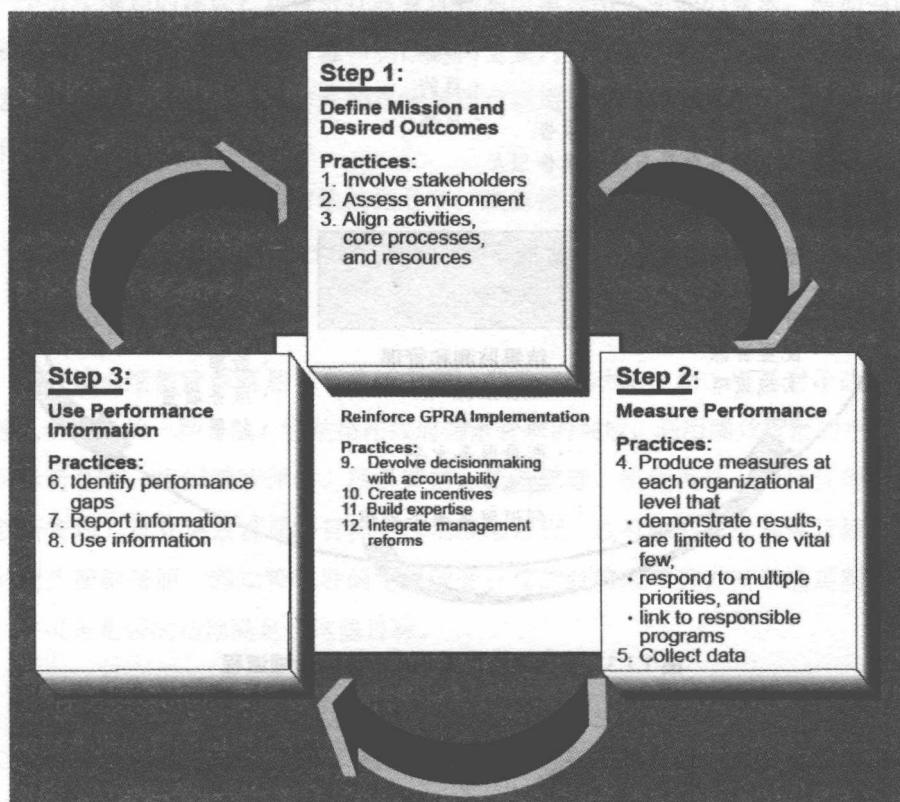


图 1.1.2 美国联邦政府的绩效管理框架图

对不同国家和不同层级的政府而言,其绩效管理的环节不完全一样。美国弗吉尼亚州政府绩效管理的框架流程包括战略规划、项目规划、结果测度、结果监测和管理、结果导向的预算、结果报告和评估六个环节(见图 1.1.3)。我们可以看出,州政府的绩效管理流程框架与联邦政府略有不同。也就是说,在研究制定特定行业

或地区政府绩效管理框架时，我们可以根据政府绩效管理的一般原理和流程以及本行业、本地区实际情况对绩效管理的部分环节和要素进行调整。总体而言，政府绩效管理分为三大环节：一是确定战略目标；二是确定具体方向和衡量标准，即年度绩效计划；三是绩效评估、报告以及绩效信息的利用^[1]。

战略规划和绩效测度流程图

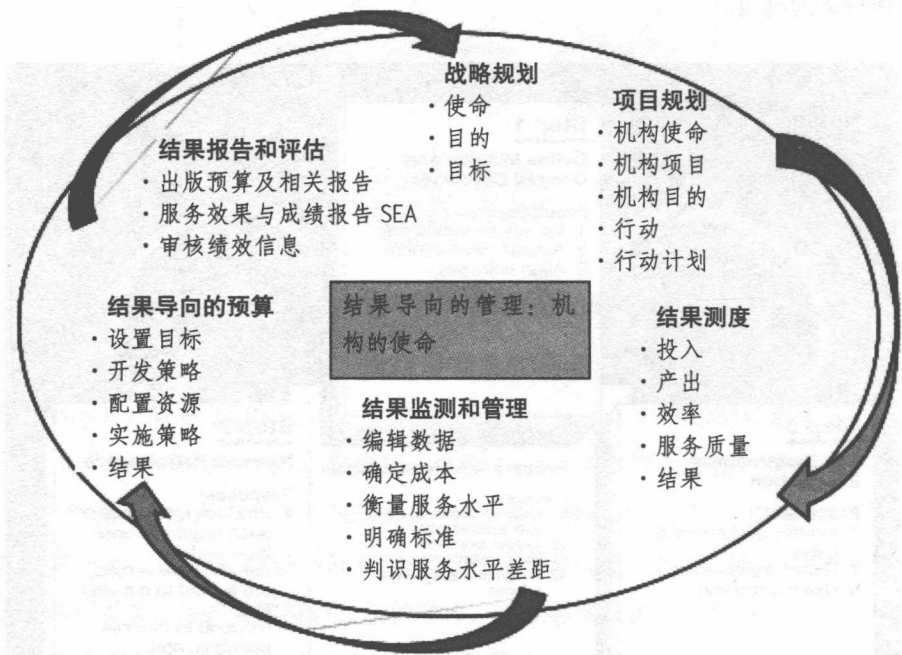


图 1.1.3 美国弗吉尼亚州政府绩效管理流程

1.2 城市排水行业系统

城市排水行业是指从事城市排水系统收集、输送、处理和排放城市污水和雨水的经营单位或者个体的组织结构体系。城镇排水与污水处理是市政公用事业的重要组成部分，直接关系到社会公共利益和公共卫生安全，关系到人民群众的生活质量和环境质量，关系到城镇经济社会的可持续发展。

[1] 周志忍. 效能建设：绩效管理的福建模式及其启示 [J]. 中国行政管理, 2008(11):42-47.