

公共管理硕士(MPA)系列教材

公共部门 绩效评估

(修订版)

卓越 / 主编



中国人民大学出版社

公共管理硕士（MPA）系列教材

公共部门绩效评估（修订版）

卓 越 主编

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门绩效评估 (修订版) / 卓越主编. — 北京: 中国人民大学出版社, 2011. 2
公共管理硕士 (MPA) 系列教材
ISBN 978-7-300-13331-7

I. ①公… II. ①卓… III. ①国家行政机关-行政管理-研究生-教材 IV. ①D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 019890 号

公共管理硕士 (MPA) 系列教材

公共部门绩效评估 (修订版)

卓 越 主 编

Gonggong Bumen Jixiao Pinggu

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京雅艺彩印有限公司	版 次	2004 年 11 月第 1 版 2011 年 3 月第 2 版
规 格	170mm×228mm 16 开本		
印 张	24	印 次	2011 年 3 月第 1 次印刷
字 数	431 000	定 价	39.80 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

《公共管理硕士（MPA）系列教材》

总 序

纪宝成

公共管理是以政府为核心的公共部门运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等多学科理论与方法对国家和公共组织进行有效治理的管理活动。公共管理学是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织，尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。它是一个科际整合的交叉学科群，是以解决公共问题为导向的应用科学。

中国作为一个统一的国家有几千年的历史，在政府管理领域有着丰富的经验，这些经验对世界很多国家都产生过重要影响。从这个意义上说，中国是公共管理理论与实践的发源地之一。

现代公共行政与公共管理的研究和教育于20世纪初在西方兴起，迄今有上百年的历史。我国从20世纪80年代开始公共行政与公共管理研究和教育的恢复和重建，自此以后公共行政与公共管理的研究和教育得到长足发展。

根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求，为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，完善国家公共事务和行政管理干部培训制度，建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍，1999年5月国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士（MPA）专业学位设置方案》，并决定于2001年10月在我国首次进行MPA招生考试，2002年3月MPA学员正式入学。

为了提高我国公共管理硕士（MPA）专业学位教育水平，保证公共管理硕士专业学位教育工作的健康、顺利发展，国务院学位委员会、教育部和人事部于2001年2月成立了全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会。MPA专业学位教育指导委员会的教材工作小组就教材建设问题专门进行了讨论。

80年代以后我国出版了一些公共行政与公共管理的教材，这些教材在公共

行政与公共管理专业人才培养方面发挥了重要作用，但仍存在一些缺陷，即教材相对比较分散，不系统，没有一个完整的知识体系，联系实际不够。

公共管理是一个不断成长和发展的学科，公共管理实践尚在不断发展中，因而公共管理教育也处在探索和发展阶段。为适应公共管理硕士（MPA）教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索回应公共管理实践中的问题，反映国内外公共行政与公共管理研究的最新成果，中国人民大学出版社组织有关专家编写了这套公共管理硕士（MPA）系列教材。本套教材包括按照国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案》的要求而编写的9门核心课程教材，也包括公共管理各领域、各新兴学科的方向性必修课程教材及部分选修课程教材。

本套教材力求体现如下特色：第一，系统完整，基本涵盖公共行政与公共管理专业教育的主要知识领域；第二，反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果，为公共行政与公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供了本领域的最新信息、资料及多视角思考空间；第三，反映公共行政与公共管理硕士（MPA）专业教育的特点，重视应用性，注重能力的培养，为此在教材中除讲授一般理论知识外，还加有大量案例分析；第四，将中国传统的行政管理思想、国外先进的公共行政与公共管理理论与中国现实管理实践紧密结合，理论联系实际。

本套教材除适合MPA学生使用外，也适合公共管理学科的研究生及各级行政管理人员作为培训参考资料使用。

参与本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、上海交通大学、国防科技大学等十几所大学的老师，他们都是公共行政与公共管理教育领域的专家，他们在公共行政与公共管理教育领域积累了丰富的经验，同时又比较注重社会实践，使理论与实践相结合。本套教材的作者来自全国各地，突破了一个学校、一个区域的界限，我们的指导思想是尽量把公共行政与公共管理领域有影响的学校和有影响的老师都吸收进来，博采众家之长。为此，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了公共管理硕士（MPA）系列教材编委会。

随着公共行政与公共管理教育和实践的不断发展，公共行政与公共管理学科的研究和教育也在不断发展和完善，这就要求教材也要不断更新内容。我们编写的这套教材只是一个初步的探索和尝试，还望广大读者对这套教材提出批评建议，以便于我们不断修订、完善。

2001年9月



修订版前言

2004年,《公共部门绩效评估》(第一版)出版的时候,绩效评估在政府领域还是个新的探索。几年来,这方面的理论研究和实践探索如火如荼。以中国期刊全文数据库为例,1979年到2003年以“公共部门绩效评估”或“政府绩效评估”为题名的文章仅22篇,作为关键词的也不过38篇。而2004年至今,以“政府绩效评估”作为题名的文章达到了796篇,以“公共部门绩效评估”为题名的文章也有61篇之多。与此同时,自本书第一版出版以来,各高校纷纷推出相关教材。目前,以“政府绩效评估”、“公共部门绩效评估”为题名的教材有十多本。从不同角度研究公共部门绩效评估的书目不下几十种。2006年,全国政府绩效管理研究会成立,为推动我国公共部门绩效评估和管理研究搭建了一个重要平台。研究会成立以来,推出了一系列的学术研讨活动,交流科学管理经验、共同探讨有效推进政府绩效管理的新方法、新途径。北京大学、兰州大学、厦门大学、西安交通大学、国家行政学院、中山大学、浙江大学、华南理工大学、湘潭大学、上海社会科学院等高校院所纷纷成立了政府绩效评估研究机构。在实践方面,以效能建设为特征的思明模式、以第三方评估为特征的甘肃模式、以绩效标准为特征的江财模式、以分类评估为特征的青岛模式等地方政府绩效评估特色模式的纷纷涌现,给政府绩效评估工作的开展注入了新的动力。迄今为止,全国大约有1/3的省(市、区)不同程度地开展了政府绩效评估工作。随着国内首部

政府绩效管理地方性法规《哈尔滨市政府绩效管理条例》的出台，我国政府绩效评估的理论和实践不断走向深化。

就我个人的研究而言，近年来，已正式出版《政府绩效管理概论》、《政府绩效管理导论》、《公共部门绩效评估》等以绩效为题的著作八部，担任“建设绩效型政府”丛书主编，主持“基于数据挖掘的地方政府绩效评估指标设计研究”、“县级领导干部绩效评估研究”等以绩效为题的国家和省部级科研课题多项。我带领的研究团队，与地方政府共同开发了“公共部门绩效评估管理系统”、“公安派出所绩效评估管理系统”、“社区绩效评估管理系统”、“专项资金绩效评估指标体系建设”、“工商分局绩效评估管理系统”等数十项横向课题，在理论研究和课题合作的过程中积累了许多研发心得。

无论是宏观的发展背景促进还是微观的个人感悟萌动，《公共部门绩效评估》（第一版）重新修订势在必行。作为修订版，按照惯例，书稿整体框架不宜做太大变动。因此，我们在总体框架不动的情况下，对书中的一些章节做了认真的修改。此外，根据近年来的发展形势，我们还对书中的一些章节进行了完全重写。

本书共11章，主要内容有绪论；公共部门绩效评估的模式构建；公共部门绩效评估的信息化实现；公共部门绩效评估的组织实施；公共部门绩效评估的方法运用；公共部门绩效评估的心理调控；公共部门绩效评估的系统功能；美国公共部门绩效评估；英国公共部门绩效评估；若干发达国家公共部门绩效评估；“思明模式”：公共部门绩效评估的实践探索。本书可作为MPA必修课程、选修课程的使用教材，也可作为公共管理学科各专业本科生使用教材以及各级行政院校专业课程的参考用书。

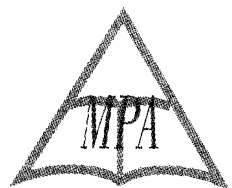
本书由厦门大学公共事务学院公共管理系卓越教授担任主编，负责编排全书大纲，策划研究思路，组织写作力量，对全书进行统稿、定稿。本书各章的编者为：卓越（第1章、第2章）；官绍明（第3章）；桑朝峰、朱颖（第4章）；桑朝峰、张红春（第5章）；卢琼莹、陈国渊（第6章）；吴盛光、段哲哲（第7章）；刘智勇、陈赞（第8章）；王雁红、兰丽娟（第9章）；朱海光、尹昌美（第10章）；尚虎平（第11章）。

本书的出版，自始至终得到中国人民大学出版社刘晶编审的积极鼓励 and 大力支持，在此表示由衷的谢意。

作为一种新的探索，错误和不足在所难免，恳请读者指教。

卓越

2010年11月18日



第一版前言

近年来,福建省在推进经济纵深发展的过程中,提出一个十分响亮的口号,叫做项目带动战略。从某种意义上说,作者对公共部门绩效评估的研究,也是一种项目带动战略的结果。尽管从事行政管理学的教学和研究已有十几个春秋,对公共部门绩效评估这样一个全新的主题进行研究,当然可以看成是一种新的战略选择。而这种战略的具体实施,则是项目直接带动起来的。2001年,厦门市思明区政府和由作者领衔的课题组精诚合作,共同开发公共部门绩效评估项目。项目的最终目标是建构一套公共部门绩效评估的指标体系,开发一套公共部门绩效评估的应用软件。项目研究经过三年的努力,评估对象由最初的5个试点部门扩大到政府所属20个职能部门,应用软件经过三次版本升级。目前,项目成果已在思明区运作使用,并在其他一些相关部门应用推广。在这个过程中,边实践、边探索、边学习,逐渐形成对公共部门绩效评估有一个比较系统的认识。本书的前半部分可以看成是这三年实践性学习的心得体会,本书的后半部分则是对这三年拓展性学习的一次梳理。

如果追根溯源,三年前启动这个项目研究的动力机制从何而来?作者认为,这是一种理论学习和实践回应的需要,或者说,这就叫做“与时俱进”。从理论层面讲,一般认为,进入20世纪90年代,绩效评估已成为各国行政发展的最新主题。美国在1973年出台的“联邦政府生产力测定方案”可以看成是公共部门

绩效评估的早期试验，20 世纪 90 年代初，重塑政府成为美国公共绩效管理发展的最新里程，与改革纵深阶段相适应，1993 年，政府专门成立了由副总统戈尔领导的国家绩效审查委员会（NPR），同年通过的 GPRA 要求所有的联邦机构使用和发展绩效评估技术并向公民报告绩效状况。1997 年 2 月，NPR 召开首次政府间基准比较研讨会，成立了跨国绩效评估研究小组，成员包括美国 14 个联邦机构和两个地方政府、加拿大 6 个政府机构以及英国相关的政府机构，会议颁布了《顾客需求战略规划最佳实践的基准比较研究报告》，希望借此引发一场绩效评估新的高潮。进入 21 世纪，当代中国应该把绩效评估纳入重点研究的视野。从实践的角度讲，福建省的机关效能建设可以说是加强政府自身管理的一次创新。机关效能建设实际上就是公共绩效管理，或者说，就是中国特色的新公共管理运动。而公共部门绩效评估则是机关效能建设发展深度的标识。1997 年，福建省漳州市率先启动机关效能建设试点工程，在社会上引起强烈反响。2000 年，福建省全面开始机关效能建设。机关效能建设从建构行政投诉中心发端，历经政务公开、政府审批制度改革、全面清理法规文件、“政务超市”等发展阶段。机关效能建设从理顺政府与社会、与公民的关系中寻求行政发展，以提高服务质量为核心，以公民满意为标准，以建构服务性政府作为基本导向。近年来，作者花费很大的精力投身于这场改革运动，同时也在认真思考这场改革的发展走向。机关效能建设是一个系统工程，改革本身要向纵深发展。经过几年的改革实践，成效究竟如何，需要有一个客观的反映机制，需要有一个承上启下的推动机制。为此，我们认为，选择这个时机开展公共部门绩效评估研究是非常必要的。

近年来，公共部门绩效评估这个主题在国内引起了学者和政府官员的广泛关注。2004 年 6 月，中国行政管理学会、《中国行政管理》杂志社和厦门市思明区政府联合举办公共部门绩效管理学术研讨会。会议共收到论文 83 篇。出席此次会议的有 120 多位正式代表。包括特邀嘉宾、列席代表和新闻媒体等有关单位，有 200 多人参加了开幕式。有来自全国人大内务与司法委员会以及国务院 8 个部委相关部门的负责同志，有中国行政管理学会以及各省行政学会的代表；有北京大学、复旦大学、北京师范大学、西安交通大学、厦门大学等数十所高等院校的专家学者；有国家行政学院、福建行政学院、重庆行政学院等 11 家行政学院（党校系统）单位的代表；有北京市、福建省、广东省、四川省、山西省等地方政府及其部门的实践工作者。可以说，这是近年来在公共管理领域规模较大、反响较强的一次学术会议，从一个侧面反映出公共部门绩效评估的发展潮流所向。

公共部门绩效评估是当今公共管理领域的一个重要的主题，同时，也是一个世界性难题。实施一个项目研究，推出一本书，仅仅是研究的开始。任重道远，

需要我们加强合作，促进交流，在实践中不断探索，不断学习。

本书共十一章，主要内容有绪论、公共部门绩效评估的模式建构、公共部门绩效评估的信息化建设、公共部门绩效评估的组织实施、公共部门绩效评估的方法运用、公共部门绩效评估的心理调控、公共部门绩效评估的系统功能、美国公共部门的绩效评估、英国公共部门的绩效评估、若干发达国家公共部门的绩效评估、国内若干地区公共部门绩效评估的实践等。本书可作为 MPA 必修课程、选修课程的教材，也可作为公共管理学科各专业研究生、本科生的教材以及各级行政院校专业课程的参考用书。

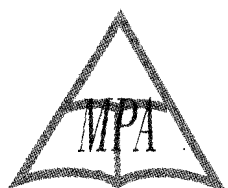
本书由厦门大学公共事务学院公共管理系卓越教授担任主编，负责编排全书大纲，策划研究思路，组织写作力量，对全书进行统稿、定稿。本书各章的作者为：卓越（第 1 章）；卓越、杨浙闽（第 2 章）；杨浙闽（第 3 章）；桑朝峰（第 4 章）；卓越、黄东毅、桑朝峰（第 5 章）；卢琼莹（第 6 章）；吴盛光（第 7 章）；刘智勇（第 8 章）；王雁红（第 9 章）；朱海光、张燕君（第 10 章）；卓越、杨浙闽、黄锦城、王治榜（第 11 章）。

本书的出版，自始至终得到中国人民大学出版社刘晶女士的积极鼓励和大力支持，在此表示由衷的谢意。

作为一种新的探索，错误和不足在所难免，恳请读者指教。

卓越

2004 年 10 月



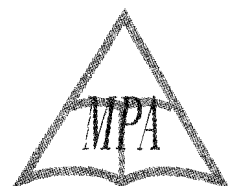
目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 公共部门绩效评估的内涵分析	2
1.2 公共部门绩效评估的关系比较.....	10
1.3 公共部门绩效评估的效用功能与运作难度分析.....	15
1.4 公共部门绩效评估的主体构建.....	22
本章小结	27
关键术语	27
复习思考题	28
第 2 章 公共部门绩效评估的模式构建	29
2.1 公共部门绩效评估维度与指标.....	30
2.2 公共部门绩效评估指标设计的开发思路.....	40
2.3 公共部门绩效评估指标设计的类型和方法.....	48
本章小结	54
关键术语	55
复习思考题	55

第3章 公共部门绩效评估的信息化实现	56
3.1 公共部门绩效评估信息化概述	57
3.2 公共部门绩效评估信息化的实现	68
3.3 公共部门绩效评估信息化实现的保障及未来模式展望	80
本章小结	89
关键术语	90
复习思考题	90
参考文献	90
第4章 公共部门绩效评估的组织实施	92
4.1 公共部门绩效评估组织实施概述	93
4.2 公共部门绩效评估实施的组织准备	94
4.3 公共部门绩效评估的实施程序	98
4.4 公共部门绩效评估组织实施的环境建设	104
本章小结	110
关键术语	111
复习思考题	111
第5章 公共部门绩效评估的方法运用	112
5.1 指标及指标要素确立过程中的方法运用	113
5.2 技术指标确立过程中的方法运用	122
5.3 组织实施过程中的方法运用	133
5.4 再评估过程中的方法运用	143
本章小结	154
关键术语	154
复习思考题	154
第6章 公共部门绩效评估的心理调控	159
6.1 公共部门绩效评估心理调控概述	160
6.2 公共部门绩效评估指标确立过程中的心理调控	165
6.3 公共部门绩效评估实施过程中的心理调控	173
6.4 公共部门绩效再评估过程中的心理调控	183
本章小结	191

关键术语·····	191
复习思考题·····	191
第 7 章 公共部门绩效评估的系统功能·····	193
7.1 公共部门绩效评估系统功能分析概述 ·····	194
7.2 绩效目标对公共部门绩效评估的影响作用 ·····	200
7.3 绩效激励对公共部门绩效评估的影响作用 ·····	209
7.4 绩效信息对公共部门绩效评估的影响作用 ·····	215
7.5 绩效申诉对公共部门绩效评估的影响作用 ·····	222
本章小结·····	227
关键术语·····	228
复习思考题·····	228
第 8 章 美国公共部门绩效评估·····	229
8.1 美国公共部门绩效评估的缘起和发展 ·····	230
8.2 美国公共部门的绩效评估体系 ·····	237
8.3 美国公共部门绩效评估的问题与评价 ·····	247
本章小结·····	255
关键术语·····	256
复习思考题·····	256
第 9 章 英国公共部门绩效评估·····	257
9.1 英国公共部门绩效评估的进程研究 ·····	258
9.2 英国公共部门绩效评估的运作分析 ·····	273
本章小结·····	285
关键术语·····	286
复习思考题·····	286
第 10 章 若干发达国家公共部门绩效评估 ·····	287
10.1 新西兰公共部门绩效评估·····	288
10.2 澳大利亚公共部门绩效评估·····	299
10.3 荷兰公共部门绩效评估·····	309
10.4 加拿大公共部门绩效评估·····	317

本章小结·····	325
关键术语·····	325
复习思考题·····	325
第 11 章 “思明模式”:公共部门绩效评估的实践探索·····	327
11.1 “思明模式”创立的基本过程·····	328
11.2 “思明模式”的内容·····	334
11.3 “思明模式”的反响与作用·····	354
本章小结·····	361
关键术语·····	361
复习思考题·····	362



公共管理硕士(MPA)系列教材

第 1 章

绪 论

公共部门绩效评估是公共部门绩效管理过程中的重要工具和手段，是近年来公共管理领域备受关注的重要主题。在本章，我们着重讨论公共部门绩效评估的内涵、功能效用、运作难度、主体构建以及与其他相关类型绩效评估的关系等几个基础理论问题。

重点问题

- 公共部门绩效评估的内涵
- 公共部门绩效评估的特征
- 公共部门绩效评估的意义作用
- 公共部门绩效评估的运作难度
- 公共部门绩效评估的主体构建

1.1 公共部门绩效评估的内涵分析

在整个公共管理学科领域，公共部门绩效评估是个近乎全新的探索。开篇明义，本节首先对公共部门、绩效、评估这三个主题词分别进行内涵界定。

1.1.1 “公共部门”的语义学分析

在相关的中文词典中，“公共”表示“属于社会的；公有公用的”^①，它与“属于个人的或以个人身份从事的”的“私人”^②是两个相对的概念。在英文中，“公共”（public）具有“公众的；由公众所有的”^③等含义，与中文的概念在内涵上基本一致。从公共管理的角度看，公共部门（public sector）是指与私人部门相对应的，以提供公共服务为主要职能，由广义的政府组织、非营利组织（第三部门）以及公共企业（第四部门）等构成的特定的社会组织。

“公共部门管理”在英文中可以有两种解释：其一为 public administration，其中 administration 指“政府中管理公共事务的部门”，此外，它本身还有“公共事务，国家政策”^④等含义；其二为 public management，其中，management 表示经营管理的才能及手段^⑤。目前，我国学术界对于这两个词究竟如何使用尚未完全定论。“在美国，把公共管理看做是公共行政下面的一个较低层次的技术性领域。”^⑥“博兹曼和斯特劳曼在其著作中指出：‘公共管理’一词涉及的范围似乎比内部行政的范围更广泛……‘公共行政’一词几乎完全和政府官僚制结为一体；‘公共管理’这一较新的术语则可能更为灵活。”^⑦

1.1.2 公共部门绩效的比较分析

从单纯语义学的角度看，“绩效”表示“成绩；成效”^⑧。“成绩”指“工作

① 《现代汉语词典》（第5版），472页，北京，商务印书馆，1992。

② 同上书，1085页。

③ 《牛津现代高级英汉双解词典》，903页，北京，商务印书馆，1988。

④ 同上书，16页。

⑤ 参见上书，691页。

⑥ [澳] 欧文·E·休斯：《公共管理导论》（第二版），8页，北京，中国人民大学出版社，2001。

⑦ 同上书，9页。

⑧ 《现代汉语词典》（第5版），649页。

或学习的收获”^①，强调对工作或学习结果的主观评价。“成效”指“功效；效果”^②，强调工作或学习所造成的客观后果及影响。“绩效”则是对二者的综合。

英文 performance 和 achievement 均有“成绩和功效”^③ 的含义，前者是外延广泛的基本概念，后者侧重依靠努力和技巧取得成就。所以，相对而言，performance 用于指代“绩效”的概念较合理。performance 在英文中的原意是“履行”、“执行”、“表现”、“行为”、“完成”，引申为“作为”、“成就”、“成果”、“业绩”。从普遍意义上来说，绩效是对组织的成就与效果的全面、系统的表征，它通常与生产力（productivity）、质量（quality）、效果（outcome）、权责（accountability）等概念密切相关。

绩效这个概念的复杂性主要在于对绩效与效率关系的理解。尽管在学术界有人从狭义和广义的角度来解释效率，但这样容易造成概念混淆。严格意义上的效率就是指投入与产出之间的比例，力求以最少的投入获得最大的产出。绩效是一个与效率有联系又有区别的概念，是一个包括效率但又比效率更为广泛的概念。尼古拉斯·亨利认为，“效率（efficiency）指以最少的可得资源来完成一项工作任务，追求投入与产出之比的最大化。而有效性（effectiveness）则是指注重实现所预想的结果”^④。公共绩效与行政效率一样，讲求行政组织和人员在行政活动中所获得的各种直接的和间接的、有形的和无形的、定性的和定量的行政效果同所消耗的人力、物力、财力、时间等因素之间的比率关系，力求以最少的行政消耗获得最大的行政效果。但公共绩效又不能简单地等同于通常所说的行政效率。行政效率讲求的比率关系多是针对具体的行政行为，尤其较侧重于行政内部关系，主要依靠办事制度、岗位责任制度等刚性规范作为促进机制，衡量行政效率的高低主要通过行政后果来进行；而公共绩效涉及的主体行为既有具体的行政行为，亦有抽象的行政行为。公共绩效更注重外部的行政与社会、行政与公民的关系。公共绩效的有效运作不仅要依靠办事制度、岗位责任制度等刚性机制，而且还十分重视工作作风、工作态度等柔性机制。

首先，效率是传统的行政管理的核心命题，是政府如何管好自身的内部机制，主要通过组织、领导、人事、体制等基本主题体现出来，绩效当然注重公共管理的内部机制，但它更要关注公共部门与社会、公民的关系，要以社会、公民

① 《现代汉语词典》（第5版），172页。

② 同上书，173页。

③ 《牛津现代高级英汉双解词典》，832页。

④ [美] 尼古拉斯·亨利：《公共行政与公共事务》（第八版），284页，北京，中国人民大学出版社，2002。