

国家社科基金项目优秀成果

地方政府

公共事业管理的绩效评估 与模式创新研究

彭国甫 等著



DIFANG ZHENGFU
GONGGONG SHIYE GUANLI DE JIXIAO PINGGU
YU MOSHI CHUANGXIN YANJIU



人民出版社

国家社科基金项目优秀成果

地方政府

公共事业管理的绩效评估 与模式创新研究



人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方政府公共事业管理的绩效评估与模式创新研究/彭国甫等著. —北京:人民出版社, 2010

ISBN 978-7-01-009526-4

I. ①地… II. ①彭… III. ①地方政府-公共管理-研究-中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 245250 号

地方政府公共事业管理的绩效评估与模式创新研究

DIFANG ZHENGFU GONGGONG SHIYE GUANLI DE JIXIAO PINGGU YU MOSHI
CHUANGXIN YANJIU

彭国甫 等著

责任编辑:李 斌 鲁艳芳

封面设计:阳洪燕

出版发行:人民出版社

地 址:北京市朝阳门内大街 166 号

邮 编:100706

邮购电话:(010) 65250042/65289539

印 刷:昌黎太阳红彩色印刷有限责任公司

经 销:新华书店

版 次:2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月北京第 1 次印刷

开 本:710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张:33.75

字 数:500 千字

书 号:ISBN 978-7-01-009526-4

定 价:68.00 元

著作权所有 侵权必究

前 言

本书是国家社科基金资助课题“地方政府公共事业管理的绩效评估与模式创新研究”(05BZZ014)的最终成果。自课题立项以来,针对地方政府公共事业管理的绩效评估与模式创新研究存在的不足,课题组负责人组织课题组成员,根据课题研究预期计划,作了较为系统的理论分析和深入的实践调查。在《中国行政管理》、《数量经济技术经济研究》等刊物上发表了颇有影响的论文41篇,其中《新华文摘》全文转载2篇,人大复印资料《公共行政》全文转载9篇,CSSCI来源期刊25篇。参加了“政府绩效评估与行政体制改革理论研讨会”(兰州,2006年9月,中国行政管理学会主办),提交了《绩效评估:地方政府管理创新的新途径》、《政府绩效评估指标体系三维立体逻辑框架的结构与运用研究》、《中国政府绩效评估研究的现状及展望》3篇论文,课题组负责人作了“中国政府绩效评估研究的现状及展望”的主题发言;参加了“中国数量经济学会年会”(杭州,2006年5月,中国数量经济学会主办),同与会学者进行了成果交流;参加了“绩效评估和政府创新国际研讨会”(杭州,2007年7月,经合组织(OECD)亚洲公共治理中心、浙江大学、杭州市人民政府主办),提交了《构建地方政府绩效评估体系的三个基本问题》、《政府绩效不同评估主体之间的利益差异及其整合》、《追寻工具理性与价值理性的整合——地方政府绩效评估的发展方向》3篇论文,课题负责人在会上作了主题发言;参加了“政府绩效评估专家座谈会”(大连,2007年8月,国家人事部主办),课题组负责人作了主题发言;参加了湖南省政府绩效评估工作座谈会(益阳,2007年9

月，湖南省人事厅主办），课题组负责人作了“中国地方政府绩效评估：理论与实践”的主题发言；参加了全国高绩效机关（政府）暨城市核心竞争力论坛（青岛，2008年11月），课题组负责人作了相关发言；主办了“全国政府绩效评估高层论坛”（湘潭、岳阳，2010年10月），课题组作了“县级绩效管理岳阳模式的实践与探索”的主题报告。

特别是依托课题成果，课题负责人及课题组成员起草了《中共岳阳县委岳阳县人民政府关于开展党政管理绩效评估工作的意见》（试行）、《岳阳县县直单位党政管理绩效评估实施方案》、《岳阳县乡镇党政管理绩效评估实施方案》。岳阳县党政管理绩效评估产生了良好效果，得到了中央学习实践科学发展观活动巡回检查组组长张维庆、时任湖南省省委书记现任新疆维吾尔自治区委书记张春贤和湖南省委常委、省委组织部黄建国部长的充分肯定，被国内著名专家誉为中国绩效评估的“岳阳模式”。中央电视台新闻联播、中央人民广播电台、《人民日报》、新华网、新浪网、凤凰网、新民网、中国机构网等十多家中央级媒体和省市多家新闻单位作了专题报道。新华通讯社《国内动态清样》第4142期（2010年9月28日）、新华通讯社《高管信息》（2010年9月27日）、新华通讯社湖南分社《湖南领导参考》第8期（2010年9月13日）、湖南省绩效评估委员会《湖南绩效》第13期（2010年9月21日）、《湖南督查》第18期、《中共湖南省委学习实践活动简报》第49期等刊物进行了专刊推介。高小平（中国行政管理学会执行副会长兼秘书长、全国政府绩效管理研究会会长、研究员）认为，“岳阳模式”一是有高度：思想水平有高度，把个人名利甩在身后，把人民记在心头；理论水平有高度，能用先进的理论指导实践，并将之很好地结合起来。二是有力度：充分利用绩效管理这个工具，持续、整体和重点开展改革创新，助推经济、社会全面可持续发展。三是有温度：让绩效管理功能全面在以人为本、和谐社会等传统文化方面得到具体体现，特别注重保障和改善民生，特别注重提高人民群众的幸福感和满意度^①。包国宪（兰

① 参见“全国政府绩效管理高层论坛专家发言”，岳阳县党政管理绩效评估网，<http://www.yyxjxgl.com/>。

州大学管理学院院长、教授、博导，全国政府绩效管理研究会副会长）认为，“岳阳模式”一是理念先进：“以不断提高人民群众的幸福感和满意度为核心价值追求的绩效评估体系。”二是方法科学：评价过程中评价主体多元、开放，公民的参与、权重的设置非常好。三是措施得力：既有想法，又有办法；实践中敢于探索、敢于创新，理论上善于钻研、善于创新。四是效果显著：助推了县域经济持续发展，加速了社会事业的繁荣，推动了经济社会发展方式的转型，激发了干部队伍的活力。^①卓越（厦门大学公共事务学院副院长、教授、博导，全国政府绩效管理研究会副会长）认为，“岳阳模式”在构建模式上：符合模式的要求，是模式的红色经典。在评估内容上：有难度有高度，在复杂的环境中突破了原有范围的界限。在运用结果上：结果运用刚性、有效、有力。在创新上有三个突破：将评估对象按基础条件、职责职能的可比性分类，突破了传统的分类方式；将政府绩效评估推向党群部门、推向企业，突破了狭义政府的范围界限；将过程控制做得比较细，而且关心过程中的结果，突破了重结果轻过程的管理模式，体现了与当今世界最先进的绩效评估方法的接轨。^②

本书从下列6个方面展开研究，力图为进一步深化我国地方政府公共事业管理绩效评估研究，进一步推进我国地方政府公共事业管理模式创新，尽绵薄之力。

1. 提出并运用新的研究范式

以绩效评估→绩效评估与模式创新的内在关系→模式创新为范式，在重点研究地方政府公共事业管理绩效评估→基于绩效评估地方政府公共事业管理模式创新的基本方向→地方政府公共事业管理模式创新的基础上，进一步研究地方政府农村公共事业管理体制的绩效分析与创新途径，突破只就绩效评估研究绩效评估和只就模式创新研究模式创新的孤立的、封闭的研究范式，把绩效评估与模式创新结合起来，把绩效评估

^① 参见“全国政府绩效管理高层论坛专家发言”，岳阳县党政管理绩效评估网，<http://www.yyxjxgl.com/>。

^② 同上。

研究从技术研究层面上升到模式创新研究层面，把绩效改善和提升作为出发点、落脚点和主轴，实现绩效评估与模式创新的良性互动。

2. 以问题研究为导向

在研究视角的选择上，以问题为导向，研究地方政府公共事业管理的绩效评估与模式创新中迫切需要研究的重大理论和实践问题。我们主要从如下问题入手展开研讨：如何整合地方政府公共事业管理绩效评估中的价值理性与工具理性？如何以科学发展观统领地方政府公共事业管理的绩效评估？如何科学设计地方政府公共事业管理绩效评估指标体系？如何实现地方政府公共事业管理绩效评估的科学化、民主化和制度化？如何基于绩效评估结果确定地方政府公共事业管理模式创新的基本方向？等等。为了深化研究，我们选择一个新的切入点或某一种新的方法研究地方政府公共事业管理的绩效评估与模式创新中的重大问题，力求视角新、方法新、材料新、结论新，而不是贪大求全，面面俱到。从公共事业社会 and 市场化运作与政府规制改革的视角研究管理体制创新，从治理的视角研究地方政府公共事业管理机制创新，从委托代理的视角研究地方政府公共事业管理方式创新，从制度绩效分析视野研究地方政府农村公共事业管理制度创新，从制度绩效分析与制度创新途径的结合上研究地方政府公共事业管理的绩效评估与模式创新，等等。

3. 对地方政府公共事业管理绩效评估发展方向提出新的认识

在科学界定绩效评估工具理性与价值理性的内涵的基础上，认为地方政府公共事业管理绩效评估中不同程度地存在着工具理性张扬和价值理性迷误，并探讨了这一问题的成因，提出地方政府公共事业管理绩效评估应当追寻工具理性与价值理性的整合，即引导和推动地方政府公共事业管理绩效评估向以民为本、崇德为先、知行合一的方向发展，这就进一步深化和拓展了地方政府公共事业管理绩效评估的理论底蕴和研究视域。

4. 构建一个比较科学的地方政府公共事业管理绩效评估体系并进行实证分析

构建了地方政府公共事业管理绩效评估的三维框架指标体系和

SOM 神经网络评估模型。根据该指标体系和评估模型对北京、上海、重庆、哈尔滨、广州、成都、武汉、杭州、石家庄、苏州、西宁 11 个地区政府公共事业管理绩效进行了实证测评，得出这 11 个样本政府公共事业管理绩效综合得分和排名，为这些地区政府公共事业管理模式创新提供了客观依据和政策建议。

5. 运用新的理论分析工具对地方政府公共事业管理模式创新提出新举措

运用社会化和市场运作理论，提出从政府与市场关系、政府与社会关系以及管制与治理关系等不同层面定位政府职能，重新确定公共事业政府规制的边界和重点，创新公共事业社会化和市场运作的监管体制，优化公共事业社会化和市场运作的准入规制，完善公共事业社会化和市场运作的价格规制；运用治理理论，从责任配置、经费保障和内部成本控制三个方面深入探讨了地方政府公共事业管理机制创新的具体途径；运用委托代理理论，系统深入研究地方政府公共事业委托代理运作的招标投标管理机制、合同保证制度和结构风险管理制度，明确了地方政府公共事业管理方式创新的方向和途径。

6. 在深入分析地方政府农村公共事业管理制度的变迁及其绩效的基础上系统研究地方政府农村公共事业管理制度创新的基本途径

将我国地方政府农村公共事业管理制度变迁分为 3 个阶段，分别客观分析这 3 个阶段制度的基本情况，分别从经济发展绩效、社会分配绩效、公共服务和公共产品供给绩效、农民政治参与和农村社会稳定绩效四个维度综合分析这 3 个阶段地方政府农村公共事业管理制度的绩效，深入分析地方政府农村公共事业管理制度绩效的 4 个路径锁定，为我国地方政府农村公共事业管理制度创新提供依据。认为地方政府农村公共事业管理制度创新是推进农村公共事业又好又快发展的根本保障。创新地方政府农村公共事业管理制度，应着力从 6 个方面综合治理：建立健全城乡公共事业均衡发展机制；建立健全农村公共事业发展经费保障机制；建立健全农村公共事业产权制度；积极稳妥推进乡（镇）机构改革；建立健全农村公共事业民主管理制度；建立健全县乡（镇）政府绩

效评估制度。

本书的学术价值主要体现在下列几个方面：

◆ 新的研究范式拓展了地方政府公共事业管理绩效评估与模式创新研究的新视野、新途径。

◆ 对地方政府公共事业管理绩效评估体系构建的理论基础、指标体系和具体方法作了新的系统探索。

◆ 对地方政府公共事业管理理念、管理体制、管理机制、管理方式与方法创新中面临的重大理论和实践问题，从绩效改善的角度作了深入探讨。

◆ 第一次从经济发展绩效、社会分配绩效、公共服务和公共产品供给绩效、农民政治参与和农村社会稳定绩效 4 个维度对新中国成立以来地方政府农村公共事业管理制度的变迁和绩效作了系统研究，系统提出了地方政府农村公共事业管理制度创新的具体途径。

本书的应用价值主要体现在下列几个方面：

◆ 地方政府公共事业管理绩效评估三维指标体系及其评估方法具有较强的科学性和可行性。

◆ 对北京、上海、重庆、哈尔滨、广州、成都、武汉、杭州、石家庄、苏州、西宁 11 个地区 1995—2005 年政府公共事业管理绩效作了实证评估，评估结果及其对策建议对推进这些地区政府改进公共事业管理，提升绩效水平具有一定的实际参考价值。

◆ 关于地方政府公共事业管理理念、管理体制、管理机制、管理方式与方法创新的途径，地方政府农村公共事业管理制度创新的具体途径等，均具有较强的实际参考价值。

目 录

前 言	1
第一章 绪 论	1
第一节 研究背景和意义	1
一、研究背景	1
二、研究意义	3
第二节 研究述评和展望	5
一、国内外研究综述	5
二、国内外研究评价	13
三、深化研究应注意的问题	14
第三节 研究思路和方法	17
一、论题界定	17
二、研究思路	22
三、研究方法	24
第四节 研究框架与创新点	27
一、研究框架	27
二、本书的创新点	30
第二章 绩效评估是地方政府公共事业管理的战略课题	33
第一节 地方政府公共事业管理绩效评估的多维透视	33
一、地方政府公共事业管理绩效是地方政府公共事业管理活动的有效输出	33
二、地方政府公共事业管理绩效评估是一种十分重要的综合管理工具	35

三、地方政府公共事业管理绩效评估的发展方向	40
第二节 地方政府公共事业管理绩效评估的现实依据	48
一、发达国家政府绩效评估经验的借鉴	48
二、推进地方政府公共事业管理创新的内在要求	52
三、改善地方政府公共事业管理绩效的现实需要	56
第三节 构建地方政府公共事业管理绩效评估体系的 基本问题	64
一、以科学发展观统领地方政府公共事业管理绩效 评估	64
二、科学设计地方政府公共事业管理绩效评估的基 本框架	69
三、努力实现地方政府公共事业管理绩效评估的科 学化、民主化与制度化	79
第三章 地方政府公共事业管理绩效评估指标体系的三维框架	89
第一节 地方政府公共事业管理绩效评估指标体系构建 的理论分析	89
一、地方政府公共事业管理及其绩效的基本维度	90
二、地方政府公共事业管理绩效评估指标体系构建 的理论工具	94
三、地方政府公共事业管理绩效评估指标体系设计 的原则与依据	98
第二节 地方政府公共事业管理绩效评估指标体系的三 维框架	106
一、地方政府公共事业管理绩效评估指标体系三维 框架的提出	106
二、地方政府公共事业管理绩效评估指标体系三维 框架的结构	113
三、地方政府公共事业管理绩效评估指标三维框架 的优势	116
第三节 基于三维框架的地方政府公共事业管理绩效评 估指标体系的内容	117

一、地方政府公共事业管理业绩指标·····	118
二、地方政府公共事业管理成本指标·····	124
三、地方政府公共事业内部管理指标·····	126
四、地方政府公共事业管理绩效评估指标体系总纲·····	128
五、地方政府公共事业管理绩效评估指标体系信度 效度检测·····	135
第四章 地方政府公共事业管理绩效评估模型及实证研究·····	139
第一节 地方政府公共事业管理绩效评估的基本方法·····	139
一、主成分分析法缩减指标·····	140
二、熵值法确定指标权重·····	142
三、聚类分析与 SOM 神经网络模型在绩效评估中 的运用·····	144
第二节 地方政府公共事业管理绩效评估实证研究·····	153
一、样本选择与数据来源·····	153
二、地方政府公共事业管理绩效评估指标数据的标 准化·····	157
三、地方政府公共事业管理绩效评估指标主成分 分析·····	159
四、基于聚类分析的地方政府公共事业管理绩效综 合评估·····	161
五、地方政府公共事业管理绩效预测分析·····	169
第三节 地方政府公共事业管理绩效评估结果分析·····	188
一、横向比较结果及分析·····	188
二、纵向评估结果及分析·····	191
三、地方政府公共事业管理绩效综合评估结果分析·····	194
第五章 绩效评估与地方政府公共事业管理模式创新的发展方向 ·····	197
第一节 地方政府公共事业管理绩效评估与管理模式 创新的相互关系·····	197

一、绩效评估对地方政府公共事业管理模式创新的 影响·····	197
二、模式创新对地方政府公共事业管理绩效评估的 影响·····	200
三、实现地方政府管理绩效评估与模式创新的良性 互动·····	204
第二节 改革开放以来地方政府公共事业管理模式创新 取得的主要成就·····	209
一、扩大了地方公共事业管理组织的自主权·····	209
二、重新界定了地方公共事业财政供给的范围与 方式·····	210
三、创新了地方公共事业组织人事管理制度·····	211
四、倡导和推进了地方公共事业社会化经营·····	213
第三节 中国地方政府现行公共事业管理模式的绩效检视·····	214
一、地方政府公共事业管理模式绩效检视的研究 设计·····	214
二、地方政府现行公共事业管理模式绩效检视的工 具及过程·····	217
三、地方政府公共事业管理绩效检视的结论与原因 分析·····	235
第四节 基于绩效评估的地方政府公共事业管理模式创新 的发展方向·····	240
一、强化地方政府公共事业宏观调控职能·····	241
二、地方政府公共事业的分类改革和分类管理·····	243
三、地方政府公共事业治理结构的科学化和民主化·····	245
四、地方政府公共事业管理资源配置的社会化和市 场运作·····	247
第六章 公共事业社会化和市场运作与政府规制改革研究·····	251
第一节 公共事业社会化和市场运作的限度与政府的 职能定位·····	252

一、公共事业社会化和市场运作的界定·····	252
二、公共事业社会化和市场运作的限度·····	255
三、基于公共事业社会化和市场运作的政府职能 定位·····	258
第二节 中国公共事业现行政府规制的合理性与局限性·····	264
一、中国公共事业现行政府规制的合理性·····	264
二、中国公共事业现行政府规制的局限性·····	269
三、中国公共事业现行政府规制不健全的原因探讨·····	278
第三节 基于公共事业社会化和市场运作的政府规制改 革路径·····	283
一、重新确定公共事业政府规制的边界和重点·····	283
二、创新公共事业社会化和市场运作的监管体制·····	287
三、优化公共事业社会化和市场运作的准入规制·····	292
四、完善公共事业社会化和市场运作的价格规制·····	296
第七章 治理视野中的地方政府公共事业管理机制创新研究·····	301
第一节 治理理论及运用于地方政府公共事业管理机制 创新的适用性·····	301
一、治理理论的核心思想·····	301
二、治理理论与地方政府公共事业管理机制创新的 契合·····	305
三、治理理论运用于地方政府公共事业管理机制创 新的有利条件·····	311
第二节 地方政府公共事业管理机制的现状与创新对治理 的诉求·····	315
一、地方政府公共事业管理机制的历史沿革·····	316
二、地方政府公共事业管理机制的现状·····	318
三、当前地方政府公共事业管理机制创新对治理的 诉求·····	327
第三节 构建治理型地方政府公共事业管理机制的基本 途径·····	329

一、改善地方政府公共事业管理责任配置机制·····	330
二、健全地方政府公共事业发展经费保障机制·····	333
三、完善地方政府公共事业管理内部成本控制机制·····	344
第八章 基于委托代理的地方政府公共事业管理方式创新研究·····	353
第一节 委托代理理论及其在地方政府公共事业管理	
方式创新中的适用性·····	353
一、委托代理理论的核心内容·····	353
二、委托代理理论在地方政府公共事业管理方式创	
新中的适用性·····	355
三、国外相关经验的借鉴·····	360
第二节 地方政府公共事业管理方式的演变及成效评价·····	365
一、地方政府公共事业管理方式的演变·····	365
二、地方政府公共事业管理方式创新的成效及面临	
的主要问题·····	373
第三节 基于委托代理的地方政府公共事业管理方式创	
新的基本途径·····	381
一、健全地方政府公共事业委托代理运作招投标管	
理机制·····	381
二、完善地方政府公共事业委托代理运作保证担保	
体系·····	386
三、建立健全地方政府公共事业委托代理结构风险	
管理制度·····	390
第九章 地方政府农村公共事业管理体制的绩效分析与创新途径	
·····	397
第一节 地方政府农村公共事业管理制度绩效与创新的	
一般性分析·····	398
一、地方政府农村公共事业管理制度绩效分析的维	
度和样本·····	398
二、地方政府农村公共事业管理制度创新的内涵和	
特点·····	401

三、地方政府农村公共事业管理制度创新的意义·····	403
第二节 地方政府农村公共事业管理制度的变迁与绩效 分析·····	406
一、新中国成立到改革开放前的地方政府农村公共 事业管理制度及其绩效分析（1949—1978 年）·····	406
二、改革开放到税费改革前的地方政府农村公共事 业管理制度及其绩效分析（1978—2000 年）·····	412
三、税费改革以来地方政府农村公共事业管理制度 及其绩效分析（2000— ）·····	422
第三节 地方政府农村公共事业管理制度的创新路径·····	432
一、制约地方政府农村公共事业管理制度绩效的路 径锁定·····	432
二、地方政府农村公共事业管理制度创新的具体 途径·····	437
参考文献·····	458
附录 1 地方政府公共事业管理绩效评估指标信度效度评分表·····	476
附录 2 地方政府公共事业管理的绩效评估与模式创新调查问卷 ·····	480
附录 3 湖南岳阳县：党政绩效评估有效推进党政管理创新·····	482
附录 4 专家探讨政府绩效评估党政机关全覆盖“岳阳模式”受 肯定·····	487
附录 5 绩效管理助推县域经济社会科学发展的又一范例·····	489
附录 6 中共岳阳县委岳阳县人民政府关于开展党政管理绩效评 估工作的意见（试行）·····	498
附录 7 2010 年岳阳县县直单位党政管理绩效评估实施方案·····	505
附录 8 2010 年岳阳县乡镇党政管理绩效评估实施方案·····	513
附录 9 中共岳阳县委岳阳县人民政府关于印发《党政管理绩效 评估结果运用具体办法》的通知·····	521
后 记·····	524

第一章 绪论

第一节 研究背景和意义

一、研究背景

1. 国外政府绩效评估受到高度重视和大力推广

20 世纪 70 年代末 80 年代初以来,随着风起云涌的“新公共管理运动”,特别是由于高层领导人的大力支持和积极推动,英国、美国、欧洲大陆国家、澳大利亚、新西兰和日本等国为了应对经济全球化的猛烈冲击和国内环境的巨大变化,进而走出政府财政危机、管理危机和信任危机的困境,相继掀起了政府管理创新浪潮。由欧美、亚洲发达国家开始的这股政府管理创新浪潮一浪高于一浪,冲击着世界其他各国的政府管理。近年来,韩国、新加坡、泰国、马来西亚、印度尼西亚、老挝等国百舸争流,着力推进政府管理创新,成效显著。这股政府管理创新浪潮的一个显著特点是引进绩效评估,以绩效评估推进政府管理创新。因此,政府绩效评估得到了高度重视和大力推广,以至西方学术界惊呼:现代“评估国家”正在取代传统的“行政国家”。^①

2. 中国政府绩效评估来势很旺但又面临挑战

20 世纪 90 年代以来,我国广泛开展了地方政府绩效评估活动,如目标责任考核、公民评议政府、行政效能监察、“第三方”评估等,逐

^① 彭国甫:《地方政府公共事业管理绩效评价研究》,湖南人民出版社 2004 年版,第 1—2 页。