



公共管理 / **MPA** 创新规划教材

公共部门绩效评价

Performance Measurement
in Public Sectors

李文彬 郑方辉 编著

MPA



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社



公共管理 / MPA创新规划教材

研究课题关联基金项目：

华南理工大学中央高校基本科研业务费资助项目（2009sz0010）

国家社会科学基金项目（09BZZ027）

教育部新世纪优秀人才支持计划（NCET-10-0374）

公共部门绩效评价



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共部门绩效评价/李文彬,郑方辉编著. —武汉:武汉大学出版社,
2010.8

公共管理/MPA 创新规划教材

ISBN 978-7-307-08215-1

I. 公… II. ①李… ②郑… III. 国家行政机关—行政管理—研究生—教材 IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 183660 号

责任编辑:舒 刚

责任校对:黄添生

版式设计:马 佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:湖北民政印刷厂

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 23.5 字数: 405 千字 插页: 2

版次: 2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-08215-1/D · 1042 定价: 35.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。



作者简介

李文彬，广东云浮人。政治学博士（中山大学），广东省委宣传部“十百千”社科人才培养对象，华南理工大学政府绩效评价中心副主任。在《学术研究》、《社会科学》和《江汉论坛》等学术期刊发表论文20余篇，其中被人大《报刊复印资料》全文转载4篇；合著有《中国地方政府绩效评价》、《县域政府绩效考核评价》、《2009广东省地方政府绩效评价红皮书》等著作；合作研究报告《广东省地方政府绩效评价报告》荣获全国高校科学研究优秀成果三等奖、广东省哲学社会科学优秀成果奖二等奖。

郑方辉，湖南邵东人。工学学士（华南工学院），经济学硕士（华南理工大学），管理学博士（武汉大学），华南理工大学公共管理学院教授、政府绩效评价中心主任（广东省文科重点研究基地），教育部新世纪优秀人才，广东省决策咨询委员会委员、广东经济学会副会长。

在《经济研究》、《中国行政管理》、《学术研究》等重要刊物发表学术论文80余篇，出版著作10部，如《中国地方政府整体绩效评价》、《民意市场研究》、《国际市场学》、《社会主义市场经济学》。主持有国家社会科学及自然科学基金、教育部及广东省规划基金项目以及一系列重大的横向课题。获有第二届及第三届广东省哲学社会科学优秀成果一等奖及二等奖，第五届（全国）高校科学研究优秀成果三等奖，中国行政管理学会年会及广东社会科学年会优秀论文一等奖等。在全国率先以独立第三方立场，开展地方政府整体绩效评价，被中央电视台、南方日报等主流媒体称为“破冰之举”，被学界誉为“广东试验”。

研究方向为：政府绩效评价、民意与市场调查、政府经济学。

目 录	容内付评 章2第
1.1 公共部门绩效评价的含义	容内付评的理基 1.2
1.2 公共部门绩效评价历程	容内付评的理基 2.2
1.3 公共部门绩效评价功能	容内付评的理基 3.2
1.4 公共部门绩效评价体系	容内付评的理基 4.2
2.1 公共部门及其分类	容内付评的理基 2.2
2.2 我国政府公共部门设置与划分	容内付评的理基 2.2
2.3 公共部门分类与绩效评价	容内付评的理基 2.2
3.1 组织主体	容内付评的理基 1.2
3.2 组织模式	容内付评的理基 2.2
3.3 组织制度	容内付评的理基 3.2
4.1 理论体系	容内付评的理基 1.2
4.2 主体理论	容内付评的理基 2.2
4.3 导向理论	容内付评的理基 3.2
4.4 模式理论	容内付评的理基 4.2
4.5 结果问责	容内付评的理基 5.2

第5章 评价内容	139
5.1 4E模型的评价内容	139
5.2 欧盟通用框架的评价内容	147
5.3 平衡计分卡的评价内容	154
5.4 ISO标准的评价内容	165
5.5 SERVQUAL模型的评价内容	170
第6章 评价方法	180
6.1 相对评价法	180
6.2 绝对评价法	184
6.3 描述法	198
6.4 数学方法	204
第7章 评价控制	217
7.1 评价过程控制简述	217
7.2 评价过程影响因素	230
7.3 评价过程控制内容	235
7.4 评价过程控制方法	242
第8章 满意度研究	250
8.1 公民满意度研究动因与意义	250
8.2 满意度研究方法与模型	260
8.3 满意度研究流程	272
8.4 满意度研究结果及应用	283
第9章 评价信息化	292
9.1 概念、意义与功能	292
9.2 评价信息化实现路径和保障	303
9.3 评价信息化个案简析	314
第10章 评价经验借鉴	324
10.1 美国公共部门绩效评价	325

10.2	英国公共部门绩效评价·····	338
10.3	欧盟、日本和韩国公共部门绩效评价·····	346
10.4	西方国家公共部门绩效评价的特征与价值理念·····	350
10.5	西方国家公共部门绩效评价对我国的启示·····	355
参考文献·····		362
后 记·····		369

第1章 导论

绩效评价起源于军事领域。二战期间，美国政府为了评估各个军事部门的绩效，开始了对军事部门绩效评价的研究。这一研究后来被广泛应用于公共部门绩效评价。绩效评价是指对组织或个人在一定时期内的工作表现进行衡量和评价的过程。绩效评价的目的是为了提高组织或个人的工作效率和质量，促进组织或个人的发展。绩效评价的方法多种多样，包括定性评价和定量评价。定性评价主要是通过专家的主观判断对组织或个人的绩效进行评价。定量评价则是通过一定的指标和标准对组织或个人的绩效进行量化评价。绩效评价的应用非常广泛，不仅适用于军事领域，也适用于政府、企业、学校等各种组织。绩效评价的应用可以帮助组织或个人了解自己的工作表现，找出存在的问题，并采取相应的措施进行改进。绩效评价还可以作为组织或个人进行奖惩的依据，激励优秀员工，鞭策后进员工。绩效评价的应用对于提高组织或个人的工作效率和质量，促进组织或个人的发展具有重要意义。

1.1 公共部门绩效评价的含义

公共部门绩效评价的含义可以从“公共部门绩效”和“评价”两方面进行界定。不同的角度、理念导致了对公共部门绩效评价的不同理解。

1.1.1 公共部门绩效

公共部门绩效评价最早可以追溯到1906年美国纽约市设立市政研究局以提高政府效率的探索，而美国政府提高公共部门生产力的努力则可以上溯到19世纪早期。^①虽然公共部门绩效评价的研究与实践已经开始了近两个世纪，但是公共部门

^① 尼古拉斯·亨利，公共行政与公共事务[M]。项龙译。北京：中国人民大学出版社，2002：284-287。

绩效并没有一个获得学界公认的定义。学界与政界基于自身的逻辑对公共部门绩效的含义进行了界定,其阐述可谓“百花齐放,百家争鸣”。因此,在展开公共部门绩效评价的研究之前,需要对当前公共部门绩效的定义进行梳理。

纵观学界对公共部门绩效的界定,大约可以分为四种类型。

第一类强调绩效的“结果导向”。即所谓公共部门绩效,是指公共部门履行其职责而产生的结果。为美国前总统克林顿改革美国联邦政府提供蓝图的《改革政府》一书,就直陈政府应该“讲究效果”、“以顾客为导向”。^①詹姆斯·Q·威尔逊也认为评价政府绩效应该着眼于结果而不是投入。强调绩效概念的结果导向,在美国联邦政府的《政府绩效与结果法案》(*Government Performance and Result Act*, GPRA)中体现得淋漓尽致。该法案的目的之一是将公共部门绩效的重点放在关注结果、服务质量和公民的满意度,改善联邦政府项目的效果与公开性。该法案认为,公共部门绩效的关键内容是公共部门为履行其职责做了什么(output)、成效如何(outcome)、是否实现公民满意(satisfaction)。而经济与发展合作组织(OECD)对公共部门绩效的认识也与美国具有相似之处,均凸显结果导向的特征,认为其绩效包含公共部门的产出(output)、成效(outcome)、服务质量(service quality)和顾客满意度(customer satisfaction)。^②在国内,也有一些学者强调公共部门绩效的结果导向。譬如,倪星认为政府绩效是“在管理社会公共事务、提供公共服务过程中所取得的成绩和效益”^③;郑方辉和彭国甫也持类似观点^④。

第二类强调绩效的“过程导向”。即所谓公共部门绩效,是指公共部门履行其职责过程的效率性与规范性。进而言之,绩效管理有着优化过程管理和强化内部控制的作用。在绩效评价研究的早期,西方有些学者强调绩效的过程含义。如坎贝尔(Campbell)等人认为,绩效不是活动的结果,而是活动本

① 戴维·奥斯本,特德·盖布勒.改革政府[M].上海:上海译文出版社,2006:96,119.

② OECD. In Search of Result: Performance Management Practice. Paris: OECD Publications, 1997: 18.

③ 倪星.中国地方政府治理绩效评估研究的发展方向[J].政治学研究,2007(4).

④ 郑方辉等.中国地方政府整体绩效评价[M].北京:中国经济出版社,2008:10;彭国甫.地方政府公共事业绩效评价研究[M].长沙:湖南人民出版社,2005:43.

身。^①在国内,也有部分学者持这一观点。如包国宪认为政府绩效评价可以实现“把对政府的内部控制和外部监督结合起来,提高政府运作效率”^②。

第三类强调绩效的“能力导向”。即所谓公共部门绩效,是指公共部门进行社会管理和供给公共产品的能力。如经济与合作发展组织曾经在2000年将绩效界定为组织在资源获得与使用方面的能力,是“一个机构或公共部门可以廉价地获取资源并能够高效率“投入—产出”(input—output)和高效益“投入—成效”(input—outcome)地利用资源从而实现绩效目标的熟练程度”。^③中国行政管理学会联合课题组认为,政府绩效是政府在行使其职能、实施其意志过程中所体现的管理和服务能力。我国地方政府的行政效能监察就主要基于这种理解。

第四类强调绩效的“综合导向”。即所谓公共部门绩效,是一个具有多维度、综合内涵的概念,包含投入、过程、结果和能力等方面的含义。如英国地方政府绩效评价的3E(经济、效率和效果)、美国学者詹姆斯·Q. 威尔逊的责任、回应、公平、效率与成本以及美国政府生产力研究中心的生产力、效果、质量与及时等内容均体现了这种综合性的理解。国内也有部分学者持这一观点。如卓越认为,政府绩效是“政府在积极履行公共责任的过程中,在讲求内部管理与外部效应、数量与质量、经济因素与伦理政治因素、刚性规范与柔性机制相统一的基础上,为获得公共产出最大化的过程”^④;桑助来等认为,政府绩效包含行政理念、制度模式与管理工具三个方面的内涵^⑤。

从学界和政界关于公共部门绩效的定义中可以看出,各方从不同的角度对政府绩效的内涵进行了界定。其中,各有侧重点,但并无彼此冲突之处。从语义分析来看,绩效是一个与结果高度相关的概念,应该体现结果导向。因此,公共部门绩效是指公共部门履行其社会管理和公共服务等职责的成效,表现为效益、效果、效率、回应性、公平性、质量等方面。从管理的逻辑来看,公共部门履行职责的结果反映了其管理过程的水平与能力。强化公共部门绩效的结果导向,可以促使政府机关不断改善流程,优化管理,提高效率。所以,从结

① 范柏乃. 政府绩效评估的理论与实务 [M]. 北京: 人民出版社, 2005: 32.

② 包国宪. 绩效评价: 推动地方政府职能转变的科学工具——甘肃省绩效评价活动的实践与理论思考 [J]. 中国行政管理, 2005 (7).

③ OECD. Working Definitions. <http://www.oecd.org>. 2000.

④ 卓越. 政府绩效管理概论 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2007: 1.

⑤ 桑助来等. 中国政府绩效评估报告 [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2009: 7.

果导向的角度对公共部门绩效进行界定，实际上起到涵盖过程导向和能力导向的效果。

1.1.2 公共部门绩效评价

国内大多数学者使用“绩效评估”这个概念，而较少使用“绩效评价”。虽然评估与评价在大多数情况下可以通用，但是两者还是有着细微的区别。一般来说，评估更多的指向事前，而评价则更多的指向事后。公共部门绩效具有明显的事后性，因此，公共部门绩效评价比公共部门绩效评估更能反映其事后评价的特点。但国内大多数文献均使用绩效评估的表达，下文关于公共部门绩效评价的内涵分析中就不再进行区分。关于公共部门绩效评价的含义，学界的界定主要可以分为以下四类：

第一类是从公共部门绩效的内容进行界定。即所谓公共部门绩效评价，是指对公共部门履行职能的效益、效果、效率、回应性、公平性、质量等方面的评价。如经济与发展合作组织认为绩效评价是对投入、产出和成效（outcome）的评价，英国的审计署认为绩效评价是对公共部门“3E”的评价，美国国家绩效委员会认为绩效评价是对公共部门的效率、效果、效益和质量的评价，菲利普·J·库珀认为绩效评价是对政府的“效率、效益、产出和顾客满意度”的评价。在国内，也有不少学者从绩效内容对绩效评价进行界定。如臧乃康认为政府绩效评价是政府的经济绩效、社会绩效和政治绩效的评价；蔡立辉认为政府绩效评价就是根据效率、能力、服务质量、公共责任和公众满意程度等方面的分析与判断，对政府公共部门管理过程中投入、产出、中期成果和最终成果所反映的绩效进行评定和划分等级。

第二类是从公共部门绩效评价的方法和理念进行界定。即所谓公共部门绩效评价，是指按照结果导向的理念、采用科学的方法对公共部门的绩效进行评价的活动。如詹姆斯·Q·威尔逊（James Q. Wilson）认为政府绩效评价意味着这样一种制度设计：在该制度框架下以取得的结果而不是以投入要素作为判断政府公共部门的标准。奥斯本（Osborn）与盖布勒（T. Gaebler）认为政府绩效评价就是改变照章办事的政府组织，谋求有使命感的政府；就是改变以过程为导向的控制机制，谋求以结果为导向的控制机制。1993年美国《国家绩效评论》把政府绩效评价界定为政府官员对结果负责，而不仅仅是对过程负责。国内也有部分学者从这个角度进行界定。如范柏乃认为绩效评价是采用定量的方法测量政府绩效，郑方辉认为应该秉承以结果为导向的理念、使用定性

与定量相结合的方法来评价政府绩效。

第三类是从公共部门绩效评价的过程进行界定。即所谓公共部门绩效评价,是指遵循科学程序对公共部门绩效进行评价的过程。如马克·霍哲认为应该将绩效评价看做是一个测量政府绩效的程序、系统或过程^①,彼得·罗西等认为绩效评价是绩效指标的搜集、报告和解释过程^②,Mwita认为公共部门绩效评价包含四个环节:一是部门使命陈述,即明晰部门存在的目的与价值、满足公众的期望;二是规划战略和拟定计划,即确定部门目标、进行SWOT分析、拟定绩效计划;三是制定行动方案,即明确任务与责任、进行资源配置、确定绩效目标;四是进行绩效识别,即测量政府绩效、应用绩效结果。^③国内也有部分学者持这种观点。如范柏乃认为,所谓政府绩效评价,是根据统一评价指标和标准,按照一定的程序,通过定量定性对比分析,对某评估对象(政府或公共部门)一定时期内的业绩作出客观、公正和准确的综合评判过程。

第四类是将绩效评价内容与过程结合起来进行界定。即所谓公共部门绩效评价,是包含了绩效内容的界定和绩效测量的过程。在西方,持这种观点的典型是欧盟的通用评估框架(CAF)模型。^④1998—1999年,欧洲质量管理基金会(EFQM)、德国施派耶尔学院(Speyer Academy)和欧洲行政学院(EIPA)在欧洲公共管理局的领导下,合作完成了通用评估框架的设计,旨在建立一个适合所有公共部门的通用的管理质量评估框架。这个模型由绩效内容和绩效测量过程两部分组成。其中,绩效内容由绩效、顾客、雇员和社会效果四种因素组成;而绩效测量过程则是通过领导力、人力资源管理、政策和战略、合作伙伴和人力资源管理以及变革管理等过程实现。四个内容因素和五个过程因素共同组成了政府绩效评价模型。国内也有部分学者持这种观点。如陈天祥认为政府绩效评价就是对政府管理过程中的投入、产出和效果等进行等级评定的过程和活

① 马克·霍哲. 公共部门业绩评估与改善 [J]. 中国行政管理, 2000 (3).

② 彼得·罗西等. 项目评估: 方法与技术 (第六版) [M]. 北京: 华夏出版社, 2002: 326.

③ 陈天祥. 基于治理过程变革的政府绩效管理框架——以福建省永定县为例 [J]. 中国人民大学学报, 2009 (5).

④ 孙迎春, 周志忍. 欧盟通用绩效评估框架及其对我国的启示 [J]. 兰州大学学报 (社会科学版), 2008 (1).

动,并以此作为衡量政府工作的重要依据。^①

上述定义从公共部门绩效评价的不同层面进行界定,各有千秋,也各有不足。要界定公共部门绩效评价的内涵,不仅需要明晰绩效的内容,也要厘清绩效评价的内涵与特点。在公共部门绩效评价这个概念中,“评价”是一个结构性的概念,包含测量(measure)、评判(assess)和评级(grade)。三者是递进的关系。所谓测量,是指使用定性和定量的测量工具(主要是指标体系)对公共部门绩效进行测度与衡量的过程;评判则是在绩效测量的结果进行描述与分析,发现绩效的长与短;而评级则是根据一定的标准对绩效评定的结果进行划分等级,从而区分出绩效的优与劣。进而言之,绩效评价是一个动态的过程,既体现为测量、评判和评级的活动,也是由三者组成的连贯的过程。因此,所谓公共部门绩效评价,是指对公共部门履行职能的效率、效果、经济性、回应性、公平性与服务质量的测量、评判以及评级的活动与过程。

1.1.3 公共部门绩效评价相关概念辨析

与公共部门绩效评价相关的概念有公共部门绩效管理、绩效考评和绩效考核,四者的含义存在一定的差异。这里需要对其进行分析。

1. 公共部门绩效管理

公共部门绩效管理是一个综合的体系,具体内容包含公共部门绩效目标、绩效信息、绩效预算、绩效合同、绩效程序、绩效规制、绩效审计、绩效评估、绩效控制和绩效申诉等环节的管理。^② 绩效目标管理是指根据部门职能制定绩效目标,以目标来指导、考核部门工作的过程。绩效信息管理是指收集、整理、分析绩效信息的过程。绩效预算管理是指依据部门绩效来确定或调整部门预算的过程。绩效合同是指政府与非公共部门签订的关于公共服务外包的服务标准和服务效果以及质量的契约。绩效程序是指绩效管理流程的程序性规定。绩效规制是指对公共部门绩效要求的约束性规定。绩效审计是对与绩效相关资金的效率、效果和效益的审查。绩效控制是指通过绩效评价实施绩效监测和绩效反馈,从而不断提高绩效的过程。绩效申诉是指公民或法人依法律或规

^① 陈天祥. 政府绩效评估的经济、政治和组织功能[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2005(6).

^② 卓越. 政府绩效管理概论[M]. 北京:清华大学出版社, 2007: 10.

章的规定,对公共部门绩效提起的申诉。由此可见,绩效管理是一个综合的概念和系统的过程,而绩效评价只是绩效管理的一个环节。

2. 公共部门绩效考评与考核

顾名思义,公共部门绩效考评包含了绩效考核与绩效评判两部分。无论是绩效考评还是绩效考核,较多被政府内部所使用,是政府内部管理的重要机制。公共部门绩效考评,是指上级政府根据一定的标准,对布置给下级部门的年度目标与任务进行考核与评判的过程。绩效考评需要对考核结果作出评判,对其进行横向对比,分出优劣。而绩效考核,则是指上级政府对下级部门目标与任务完成程度的考查与核实。考核的结果反映了公共部门完成上级布置的任务和既定目标的完成程度。因此,绩效考评与绩效考核都是政府内部自上而下的以目标为基础的控制方式,与公共部门的目标责任制有着密切的联系。总的来说,考评或考核是政府内部基于控制的需要,由上级对下级实施目标管理的方式。

1.2 公共部门绩效评价历程

公共部门绩效评价发轫于西方。西方国家公共部门绩效评价经历了效率评估和质量评估两个阶段。而我国公共部门绩效评价经历了目标责任考核、效能建设、绩效评价和公众评议四个阶段。但是,这些阶段的划分并不是截然分开的,而是一种递进中有包含的关系,不同的阶段有着不同的侧重点。

1.2.1 西方国家公共部门绩效评价的历程

目前,绩效评价是西方国家普遍采用的政府管理方式。作为一项有效的管理工具,它贯穿于公共行政实践和理论发展的整个历史进程之中。19世纪末,“行政学之父”威尔逊在开辟这一新的研究领域时即指出:行政学的目标和任务之一,就是要弄清政府怎样才能以尽可能高的效率和尽可能少的金钱或人力上的消耗来完成其职能。^①在此后的一段时期内,追求行政效率成为公共行政的最高目标,即行政投入与产出的比率成为行政机关行为选择的最高原则。

^① Woodrow Wilson. The Study of Administration [J]. Political Science Quarterly, 1887 (6).

可以说,“如何高效地花钱”是政府思考并执行的核心理念。但这一理念只是局限在技术层面,并没有思考政府“为什么要花钱,钱应该花在哪些方面,从中得到了什么”等价值与事实问题。这就意味着对效率的追求仅仅是在原有的体制框架和支出结构中提高行政和资金效率,并不涉及对体制结构与资金使用合理性的评价,存在内部性和保守性的局限,可能导致政府只问过程不问结果的行为方式。20世纪60年代后期,西方诞生了以“公平”为价值依归的“新公共行政学”。该学说指出,公共行政的核心价值应该是社会公平,主张将“效率至上”转变为“公平至上”,强调公共行政的公众导向,将社会公众的需求作为政府存在、发展的前提和目标。效率是政府内部管理与外部服务过程的价值要求,而公平则是政府在利益分配和政策制定层面的价值关怀和裁决准则,两者的融合才能有效提升执政能力与巩固执政基础。在效率与公平相互交织的理论背景下,效率与公平相统一的标准成为西方国家政府绩效评价的核心理念。在效率、节约(预算控制)、公平等公众诉求的影响下,自20世纪初开始,西方公共部门启动了绩效评价的实践,大体经历了“效率(1900—1940)、预算(1940—1970)、管理(1970—1980)、民营化(1980—1992)和政府再造(1992—现在)”^①的发展历程。虽然西方公共部门绩效评价在不同时期凸显不同的主题,但是这些主题并不能相互割裂,而是各个时期公共部门绩效评价实践的有机组成部分。譬如,效率是公共部门绩效评价初始标准,但也是目前公共部门绩效评价的流行标准。因此,我们不能简单地以不同时期的评价主题来孤立地理解西方公共部门绩效评价的历程。为此,下文采用时间序列法陈述西方公共部门绩效评价的发展历程。

1. 强调效率

公共部门绩效评价的实践发端于20世纪初美国纽约市政研究院的绩效评价实践,距今已有百年的历史。^②效率是西方公共部门绩效评价的初始目标。“有效率就是好政府”成为衡量政府绩效的关键坐标。美国是最早开展公共部门绩效评价的西方国家。西方公共部门绩效评价可以追溯到1906年美国纽约

^① 尼古拉斯·亨利. 公共行政与公共事务[M]. 项龙译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 286.

^② 尼古拉斯·亨利. 公共行政与公共事务[M]. 项龙译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 286.

市成立市政研究局。该局成立的目的是探索提高自治市政府效率的途径，象征着市政府中的科学管理运动的开始。1912年美国联邦政府成立了经济与效率委员会，致力于提高联邦政府项目的效率。1928年，美国成立全美的市政标准委员会，确立了全国的市政效率测量标准与方法，“效率从此成为行政价值中的头号原则”^①。政府绩效评价的效率导向在美国胡佛委员会于1949年提出推行绩效预算至20世纪70年代达到顶峰。从1960年代开始，美国正式使用成本—收益标准对政府的行为进行分析。此后，这一分析方法被广泛应用于“伟大社会”计划的各项项目评价中。而在英国，1968年，英国的王室土地监督局、国内税务局以及就业部就开始发布部门的整体生产率指数，并拟定各种绩效指标考核下级部门的工作。1979年，撒切尔夫人一上台就任命雷纳爵士担任效率顾问，并在首相办公室成立了一个效率小组，负责对中央政府各部门的绩效进行全面的调查与分析，并提出提高效率的对策。这就是著名的“雷纳评审”。其重点是评审资金的节约性与效率性，目的是通过评审来降低行政成本和削减或终止不必要的行政支出。这一阶段以英、美为代表的西方国家公共部门绩效评价的侧重点是测量公共部门的投入与产出的比率，即对行政效率的评价，并认为政府效率与执政效果和公民满意存在因果关系：即行政效率越高，执政效果和公民满意度也越高。但事与愿违，这种强化内部资金控制和效率提升的内部化行政理念，单纯追求成本最小化与收益最大化的经济性行政价值，忽视了公共行政的公共性，弱化了政府所应担负的社会责任，社会因此出现了财富分配不公、贫富差距过大、弱势群体边缘化、社会陷于动荡、平民对政府的不满情绪日益高涨等问题。如美国的“伟大社会”计划衍生了财政赤字急剧上升、通货膨胀严重和人民不满情绪高涨等问题。这些问题的解决，需要政府不能再唯效率是求，不应再局限于行政投入和产出测算，而应更加关注日益增多的社会问题。为此，公共部门绩效评价需要确立行政有效性的标准，以公众诉求和外部效果为依归，对行政机关的执政效果、社会效益和公民满意度展开评价。

2. 注重质量

20世纪70年代以来，西方各国政府普遍开展了以经济学和私营部门管理

^① 尼古拉斯·亨利：《公共行政与公共事务》[M]，项龙译，北京：中国人民大学出版社，2002：288。

的理论为基础的公共管理改革运动,引入市场机制与竞争机制,并成为西方各国改革议程中的一个核心部分。在这一时期,公共部门绩效评价的价值取向由单纯追求效率发展为对节约、效率和效益即“3E”的追求,从过分关注过程和规则转为对行政产出和影响的关注。可以说,这是一个从效率评价走向质量评价(综合评价)的时期。在20世纪70—80年代,公共部门绩效评价开展的最为典型的西方国家当属英国。从1980年开始,英国政府先后开展了著名的“部长管理信息系统”、“财务管理新方案”、“下一步(Next Steps)行动方案”等活动,提倡采用更多的企业管理手段来改善政府机构的工作,提高公共服务质量。“部长管理信息系统”是为“整合目标管理、绩效评估等现代管理方法而设计的信息收集与处理系统”^①,主要目的是为改善内部管理,加强内部控制。它通过实行目标责任制、根据目标进行资源分配和调整的制度、目标实现程度和绩效的评估机制、绩效信息的反馈机制等向部长反映全面的部门运作信息。1982年,英国财政部颁布“财务管理新方案”,明确提出从“经济、效率、效果”(3E)的维度构建绩效评价指标,对公共部门与项目绩效展开评价,并得出总体绩效指数。该方案要求各部门不仅要规范地花钱,更要追求花钱的效果。它主要的目的是使各部门树立浓厚的“绩效意识”,即明确的目标意识、指标意识、测量意识、评价意识。1988年,英国内阁效率小组通过对政府管理进行全面的评审后提出《改进政府管理:下一步行动方案》的报告。该报告提出将绩效评价作为核心手段来监督、协调和控制公共部门,定期向社会公开相关部门的绩效,以此来促进公共部门绩效的提高。在美国,1973年,美国尼克松政府颁布了“联邦政府生产率测定方案”,力图使政府绩效评价走向系统化、规范化、经常化。1976年,美国科罗拉多州通过了“日落法”,规定各项政策到期都必须重新得到批准,否则就此失效,这迫使公共部门定期对其政策的后果进行评估。

20世纪90年代以来,西方国家为应对科技进步、全球化和国际竞争的挑战,解决财政赤字和公众信任下降的问题,普遍实施了以公共责任和顾客至上为理念的公共部门绩效评价,强调公共服务中的顾客导向和结果导向,并以此为理念推进政府的流程再造。在英国,梅杰政府于1991年推行“公民宪章”运动和竞争求质量运动,强化质量与顾客导向的理念。在公民宪章运动中,梅

^① 周志忍:《当代国外行政改革比较研究》[M].北京:国家行政学院出版社,1999: 84.