

国家社会科学基金
资助项目

湖南省社会科学基金
资助项目

地方政府 公共事业管理绩效评价 研究

彭国甫 著

湖南人民出版社

国家社会科学基金资助项目
湖南省社会科学基金资助项目

地方政府 公共事业管理绩效评价 研究

■彭国甫 著

■湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方政府公共事业管理绩效评价研究/鼓国甫著.
长沙:湖南人民出版社,2004.12
ISBN 7-5438-3837-0

I.地... II.彭... III.地方政府-公共管理-评价-研究-中国 IV.G625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 129979 号

责任编辑:李建国
装帧设计:尹文君

地方政府公共事业管理绩效评价研究

彭国甫 著

*

湖南人民出版社出版、发行
(长沙市营盘东路3号 邮编:410005)
湖南省新华书店经销 湖南望城湘江印刷厂印刷
2004年12月第1版第1次印刷
开本:787×1092 1/16 印张:25 插页:1

字数:300,000

ISBN7-5438-3837-0
C·166 定价:48.00元



彭国甫，1963年出生，湘潭大学党委书记，教授，博士生导师，中共湖南省第七次、第八次党代会代表、湖南省首批社科研究“百人工程”专家。

历任湘潭大学哲学系副主任、校长助理、中共溆浦县委副书记、湘潭大学党委办公室主任、湘潭大学党委副书记等职。1994年破格晋升为教授。主要从事公共管理学和党建理论研究，先后主持、承担国家级、省级科研课题18项；独著、合著、《行政组织学》、《行政文化学》等专著、教材17部；在《求是》、《党的文献》、《中国行政管理》、《中国软科学》等刊物上发表论文90余篇；获省部级科研成果奖10余项。

序

李树丞

地方政府公共事业管理绩效评价，作为评价与改进政府公共事业管理绩效的一种重要治理工具，是现代公共事业管理研究的一个前沿课题，引起了世界各国政府及学术界的普遍关注和重视。

20世纪70年代末至80年代初以来，英国、美国、欧洲大陆国家、澳大利亚、新西兰和日本等国相继掀起了政府管理创新浪潮，普遍吸收和借鉴先进企业的成功经验，绩效评价得到了极大的重视和推广，政府绩效评价取得了一定的成就，形成了一套较为成熟的理论和方法。但是，绩效评价在政府部门的使用还只是一种例外，而不是常态，理论研究和实践探索正在继续进行之中。

我国政府绩效评价，尤其是我国地方政府公共事业管理绩效评价，尚未得到应有的重视，还处于初始阶段，关于这方面的研究还刚刚起步。主要表现在：虽然有了一些零散的研究成果，但系统研究不够；比较注重定性分析，定量分析比较欠缺；比较注重一般性的原则研究，研究的相关性、针对性和可操作性不强；等等。政府改革理论的创新和改革实践的深化，迫切需要重视和深化地方政府公共事业管理绩效评价的研究。

温家宝总理2004年3月5日在十届全国人大第二次会议上强调：要树立科学发展观和正确的政绩观。最近，党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》进一步明确指出：“建立体现科学发展观要求的经济社会发展综合评价体系。在指

导方针、政策措施上注意加强薄弱环节，特别要重视扩大就业再就业和健全社会保障体系；重视发展教育、科技、文化、卫生、体育等各项社会事业；重视计划生育、节约资源、保护环境和安全生产，大力发展循环经济，建设节约型社会。”这为进一步加强地方政府公共事业管理绩效评价的理论研究和实践探索确立了地位、指明了方向、明确了任务。

作者多年来从事公共管理学的教学与研究工作，从20世纪80年代开始，就比较重视行政效益的研究，并取得了一系列颇有价值的成果；在攻读管理科学与工程博士学位期间，把地方政府公共事业管理绩效评价研究作为管理科学与工程研究与公共管理研究相结合的一个重要切入点、着力点，根据其已有的相关研究成果，分别申报了国家社科基金资助课题《县级政府管理模式创新研究》和湖南省社科基金资助课题“百人工程”项目《政府绩效评估研究》，并均获得批准立项。本书就是这两个课题研究的重要成果之一。

首先，作者构建了一个比较完整、比较科学的地方政府公共事业管理绩效评价理论体系。以地方政府公共事业管理绩效评价的理论基础→价值取向→技术、方法→制度安排→治理对策为主线，从理论基础→价值取向→指标体系、评价模型及实证分析→制度安排→治理对策等5个层面逐层展开研究，初步构建了一个比较完整、比较科学的地方政府公共事业管理绩效评价理论体系和实际操作模型，提出了地方政府公共事业治理对策，体现了公共管理研究与管理科学与工程研究的耦合、地方政府公共事业管理绩效的价值取向研究与评价技术、方法研究与制度安排研究的耦合、地方政府公共事业管理绩效评价研究与地方政府公共事业治理研究的耦合。

其次，本书中首次构建了我国地方政府公共事业管理绩效评价的指标体系、评价模型，并进行了实证分析，有针对性地提出了治理对策。作者在本书中确立了包括13个二级指标、33个三级指标的

地方政府公共事业管理绩效评价指标体系。在运用层次分析法确定地方政府公共事业管理绩效评价指标的权重的基础上,运用模糊综合评价模型和 DEA 模型对地方政府公共事业管理绩效进行综合评价,对湖南省的 11 个地级州、市政府 1995 年至 2002 年的公共事业管理绩效水平进行了实证分析,通过调查获取了必要的第一手数据和资料,通过综合评价得出了较为客观的结论;并对 2002 年湖南省 11 个地级州、市政府的公共事业管理进行了相对有效性评价,对 J 市进行了有关投影分析。根据对湖南省 11 个地级州、市政府公共事业管理绩效评价的实证分析及我国的实际情况,从创新地方公共事业管理体制、完善地方政府公共事业管理产权制度和建立健全地方政府公共事业投资管理机制等方面提出了地方政府公共事业治理的对策。

再次,本书系统研究了地方政府公共事业管理绩效评价的价值取向和制度安排,把地方政府公共事业管理绩效评价的价值取向与技术、方法、制度安排和地方政府公共事业的治理对策结合起来,跳出了单纯就绩效评价的技术、方法研究绩效评价的框框,并在价值取向、制度安排方面进行了有益的理论探索,提出了政策建议,具有较强的理论性和可操作性。

总之,该书对于推进政府绩效评价研究,对于树立和落实科学的发展观,深化地方政府管理创新,建立廉洁、高效的政府管理模式,提高地方政府公共事业管理绩效等,均具有非常重要的理论与实践参考价值。

2004 年 9 月 26 日

中文摘要

本书把地方政府公共事业的管理绩效评价与治理对策研究作为管理科学与工程研究和公共管理学研究相结合的一个重要切入点、着力点和闪光点,既凸现了贯彻、落实科学的发展观、正确的政绩观,使选题具有鲜明的理论前沿性、现实针对性和实践指导性,又凸现了多学科的交叉与融合,把规范研究与实证研究、定性研究与定量研究、宏观研究与微观研究、方法和技术研究与理念创新和制度安排研究结合起来,努力实现管理科学与工程和公共管理学研究方法的整合和互补,为管理科学与工程、公共管理学研究开阔新的视野、拓展新的领域,提供了新的范式、方法和手段。

本书共分8章。第1章在分析选题背景、选题意义、述评国内外地方政府公共事业管理绩效评价研究成果的基础上,提出了本书的研究思路、方法、内容和可能的创新点。第2章在界定地方政府公共事业管理绩效的内涵及地方政府公共事业管理绩效评价的本质、主体、特征和功能的基础上,重点分析了地方政府公共事业管理的绩效评价与治理的基础理论,如公共产品理论、平衡计分卡理论、利益相关者理论、委托代理理论和治理理论等。第3章从英、美等国政府公共事业管理绩效评价的实践出发,分析和研究了国外政府公共事业管理绩效评价的发展轨迹和趋势,通过揭示国外政府公共事业管理绩效评价发展的原因来把握国外公共事业管理绩效评价的实践对建立健全我国地方政府公共事业管理绩效评价体系的启示。第4章在研究绩效评价体系和绩效评价行为的深层结构的基础上,

揭示了价值取向在地方政府公共事业管理绩效评价体系中的地位和作用,提出价值取向是地方政府公共事业管理绩效评价之魂,探讨了绩效评价的目的取向和工具取向。第5章综述了国内外地方公共事业管理绩效评价的指标体系,探讨了地方政府公共事业管理绩效评价指标体系构建的原则、权变因子,提出了地方政府公共事业管理绩效评价指标体系构建的思路与总体框架,并在此基础上构建出较为科学、合理的绩效评价指标体系。同时,对地方政府公共事业管理绩效评价标准、定性指标的定量化、指标体系效度与信度等问题进行了研究。第6章在确定地方政府公共事业管理绩效评价指标权重、实证样本选择的基础上,研究模糊综合评价模型、DEA模型的基本原理及比较优势,对湖南省11个地级州、市政府1995年至2002年的公共事业管理绩效进行实证评价,得出评价结论,分析了影响和制约地方政府公共事业管理绩效水平高低的关键因素。第7章提出了从评价技术、方法研究层面提升到制度安排层面,是实现地方政府公共事业管理绩效评价科学化、规范化、制度化的必由之路。在研究地方政府公共事业管理绩效评价制度的本质规定、对绩效评价的重要作用的基础上,从绩效评价基本程序和绩效评价机制两大方面探讨了绩效评价的制度安排,研究建立和健全地方政府公共事业绩效评价信息保真制度和结果运用制度以及多元主体评价机制、激励机制和约束机制等,为地方政府公共事业管理绩效评价的良性运行提供了规则体系。第8章基于地方政府公共事业管理绩效的评价结论和实证分析,针对影响地方政府公共事业管理绩效水平高低的关键因素,从树立科学的地方政府公共事业管理绩效理念、创新地方政府公共事业管理体制、建立健全公共事业投资管理机制等方面提出了地方政府公共事业的治理对策。

本书的研究成果及创新点主要表现在如下六个方面:①从公共管理学研究的视野拓展了管理科学与工程研究的新领域;②构建了

一个比较科学、比较完整的地方政府公共事业管理绩效评价理论体系；③构建了地方政府公共事业管理绩效评价指标体系和评价模型；④对湖南省的 11 个地级州、市政府连续 8 年的公共事业管理绩效进行了实证分析；⑤将绩效评价研究从技术、方法研究层面提升到了制度安排和理念创新研究层面；⑥将绩效评价研究从技术、方法、制度安排和理念创新研究层面提升到了地方政府公共事业治理研究层面。

关键词：地方政府；公共事业管理；绩效评价；治理

Abstract

This dissertation takes the research into the local government's performance in public business administration as the penetrative, emphatic and sparking point for the joint research into management science and engineering and public administration as well. It not only makes it clear distinctively to carry out and ascertain the scientific viewpoint on development and correct viewpoint on political achievements, and makes the selected topic have the characteristics of foresightness in theory, aim at reality as well as instruction in practice; but also makes it obvious to overlap and merge different branches of learning, and makes efforts to reorganize and supplement the approaches for research into science of administration, engineering and public administration science by connecting standardized research with positive research, quantitative research with qualitative research, macro research with micro research, and methodological and technological research with concept creative and institution constructive research, which broadens the new horizon, advances the new frontiers and supplies the fresh patterns and methods for the research into management science and engineering and public administration science.

This dissertation is divided into eight chapters. Chapter 1 puts forward the dissertation's studying train of thought, methods, content and possible fresh points on the basis of analyzing the background and signifi-

cance of choosing the topic for research and making comments on the domestic and overseas results of research into evaluating the local government's performance in public business administration. In Chapter 2, on the basis of defining the connotation, essence, characteristics and function of evaluating the local government's performance in public business administration, it focuses on analyzing the basic theories of evaluating the local government's performance in public business administration and its corresponding administration, such as Public Goods Theory, Balance Scoring Card Theory, Stakeholder Theory, Principal-agent Theory and Governance Theory, etc. In Chapter 3, by studying the economic, political and social reasons why the performance evaluation of public business administration develops in western countries, also by analysing and studying the development trend and orbit of the performance evaluation of public business administration of the foreign governments, the paper finds that the foreign practice of performance evaluation brings a lot of enlightenments to the construction and perfection of management performance evaluation system of public business in China. In Chapter 4, with the research into the deep structure of performance evaluation system and performance evaluation behavior, the paper reveals the importance of value orientation in the performance evaluation system of public business administration of local governments, and also reveals the influence of value orientation on the evaluation behavior. What's more, it discusses the purpose orientation and value orientation of performance evaluation. Chapter 5 summarizes the domestic and overseas index systems for evaluating the local government's performance in public business administration, and probes into the principles and contingency factors for constructing the index system of evaluating the local government's performance in

public business administration, and also puts forward the thoughts and overall frame that construct the index system; and further, constructs a comparatively scientific and rational index system on this basis. Meanwhile, this chapter researches into the standard of the index, quantity of the qualitative index, validity and reliability of the index system for evaluating the local government's performance in public business administration. In Chapter 6, on the basis of determining the index proportion, positive sample choosing and data source of evaluating the local government's performance in public business administration, it researches into the fundamental tenets and comparative superiority of fuzzy comprehensive evaluation model and DEA model; and it conducts a positive evaluation of the performance in public business administration of 11 municipal governments of Hunan Province from the year of 1995 to that of 2002, drawing a conclusion of evaluation and analyzing the key influencing and inhibiting factors that make some local governments superior or inferior to others in public business administrative performance. Chapter 7 argues that the advancement from the research into evaluating technology and methods to institution construction is the inexorable path to scientificize, standardize and systemize the evaluation of the local government's performance in public business administration. Based on the research into the essential regulations and important functions of evaluating the local government's performance in public business administration, this chapter probes into the institution construction from the basic procedure and mechanism of performance evaluation; and it also studies how to set up and perfect such systems as the information fidelity system, the results-using system, the multiple-subject evaluating mechanism, the incentive mechanism and the restriction mechanism, etc.; and hence sup-

plies the regulation system for the sound operation of evaluating the local government's performance in public business administration. In Chapter 8, based on the evaluating results and positive analysis of the local government's performance in public business administration, and aiming at the key factors that affect the performance of the local government in administering public business, this chapter puts forward the countermeasures for the local government to govern public business from the aspects of establishing the scientific concept of the local government's performance in public business, innovating the system for the local government's administration of public business as well as setting up and perfecting the administration mechanism of investment in public business as well.

The six research results and fresh ideas in this dissertation can be displayed as the following: the first one is advancing a new frontier of the research into management science and engineering from the frontier of the research into public administration science; the second one is constructing a comprehensive set of theoretical systems for evaluating the local government's performance in public business administration; the third one is constructing the index system and models of evaluating the local government's performance in public business administration; the fourth one is demonstrating the performance in public business administration of 11 municipal governments of Hunan Province; the fifth one is progressing in evaluating the performance from the scope of technological and methodological research to that of institution construction and concept innovation; and the last one is progressing in evaluating the performance from the scope of technology, methods, institution construction and concept innovation to that of the local governmental public business adminis-

tration.

Key words: the local government; public business administration; performance evaluation; governance

目 录

序	李树丞(1)
中文摘要	(1)
ABSTRACT	(4)
第 1 章 绪论	(1)
1.1 选题的背景和意义	(1)
1.1.1 选题的背景	(1)
1.2.1 选题的意义	(5)
1.2 国内外研究综述	(7)
1.2.1 国外研究综述	(7)
1.2.2 国内研究综述	(14)
1.3 研究的思路和方法	(21)
1.3.1 研究的思路	(21)
1.3.2 研究的方法	(22)
1.4 研究的内容和可能的创新点	(25)
1.4.1 研究的内容	(25)
1.4.2 可能的创新点	(27)
第 2 章 地方政府公共事业管理绩效评价的基本理论	(29)
2.1 地方政府公共事业管理绩效的界定	(29)
2.1.1 地方政府公共事业管理的内涵	(29)
2.1.2 地方政府公共事业管理的范围	(31)

2.1.3	地方政府公共事业管理绩效的性质	(34)
2.2	地方政府公共事业管理绩效评价的本质与功能	(39)
2.2.1	地方政府公共事业管理绩效评价的本质	(39)
2.2.2	地方政府公共事业管理绩效评价的主体	(44)
2.2.3	地方政府公共事业管理绩效评价的功能	(47)
2.3	地方政府公共事业管理绩效评价的特征分析	(50)
2.3.1	目标的多元性	(51)
2.3.2	产出的特殊性	(51)
2.3.3	评价标准、指标的难确定性	(52)
2.3.4	评价信息的稀缺性	(53)
2.3.5	文化背景的交叉性	(54)
2.3.6	认知效应的偏差性	(56)
2.4	地方政府公共事业管理绩效评价的理论基础	(57)
2.4.1	公共产品理论与绩效管理	(57)
2.4.2	平衡计分卡理论与绩效管理	(63)
2.4.3	利益相关者理论与绩效管理	(67)
2.4.4	管理控制系统理论与绩效管理	(70)
2.4.5	委托代理理论与绩效管理	(73)
2.4.6	治理理论与绩效管理	(75)
第3章	国外政府公共事业管理绩效评价的实践与启示	(81)
3.1	英、美政府公共事业管理绩效评价的发展轨迹和趋势	(81)
3.1.1	英国政府公共事业管理绩效评价的发展轨迹	(81)
3.1.2	美国政府公共事业管理绩效评价的发展轨迹	(86)
3.1.3	西方国家政府公共事业管理绩效评价的发展趋势	(88)