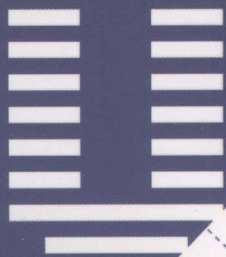


政·府·管·理·文·库

美国联邦政府 绩效评估研究

张 强 著

U.S. FEDERAL GOVERNMENT
PERFORMANCE
MEASUREMENT RESEARCH



人民出版社

政·府·管·理·文·库

美国联邦政府 绩效评估研究

张 强 著

U.S. FEDERAL GOVERNMENT
PERFORMANCE
MEASUREMENT RESEARCH

责任编辑：李椒元

装帧设计：肖 辉

责任校对：吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

美国联邦政府绩效评估研究 / 张强著. - 北京:人民出版社,
2009. 10

ISBN 978 - 7 - 01 - 008171 - 7

I. 美… II. 张… III. 国家行政机关—行政管理—评价—
研究—美国 IV. D771. 231

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 154580 号

美国联邦政府绩效评估研究

U. S. FEDERAL GOVERNMENT PERFORMANCE MEASUREMENT RESEARCH

张 强 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京中文天地文化艺术有限公司排版

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2009 年 10 月第 1 版 2009 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 700 毫米×1000 毫米 1/16 印张: 16. 25

字数: 218 千字 印数: 0, 001 - 3, 000 册

ISBN 978 - 7 - 01 - 008171 - 7 定价: 30. 00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010) 65250042 65289539

序 言

政府绩效评估是现代公共管理的前沿课题，也是行政改革和政府管理创新的有效工具，它不仅有利于各种主体监督加强对政府的控制以增强公共责任，而且有利于改进政府管理、改善预算资源配置和加强公共服务合同控制。然而，由于政府管理的公共性和管理对象的复杂性，政府的投入和产出很难进行客观的量化和评估，政府绩效评估之困难自不言待。

自行政学作为一门科学学科诞生之日起，政府绩效评估就成为学者关注的核心问题。伍德罗·威尔逊早在《行政研究》一文中就明确指出，政府职能和效率问题是行政学研究的两大主题。进入20世纪尤其是70年代以来，随着新公共管理运动的兴起，为了解决财政赤字和公众信任问题，英、美等发达国家实施了以政府绩效评估为突破口的政府再造运动，并迅速蔓延到澳大利亚、新西兰、加拿大、荷兰、丹麦、芬兰、挪威、韩国和日本等国家，“评估国”逐步取代“行政国”。综观世界各国，美国政府绩效评估具有典型的代表性，其中尤以联邦政府绩效评估更为系统和完善。1906年，亨利·布鲁尔等人发起成立了纽约市政研究院，第一次把以效率为核心的绩效评估技术应用到纽约市教育和警察等部门，首开政府绩效评估实践的先河；受纽约市政研究院绩效评估实践的影响，1937年，罗斯福政府成立了布朗诺委员会，开始关注联邦政府绩效评估问题；1949年，胡佛政府开始推行绩效预算改革，重视政府机构实际的绩效和考核，努力将



考核结果与预算额进行比较；1973年，尼克松政府出台了“联邦政府生产率测定方案”，试图将政府绩效评估系统化、规范化、制度化；1993年，联邦国会通过了《政府绩效与结果法案》，以法律的形式确立了政府部门绩效评估的制度化框架；在此基础上，小布什政府相继制定出台了“项目等级评估工具”和“三色评估标准体系”，推进项目绩效评估和跨部门绩效评估。至此，经过近百年的发展演变，美国联邦政府在绩效评估的基本理念、绩效评估的法制化建设、绩效评估的层级体系构建、绩效评估的标准和指标体系设计、绩效评估的方法和技术、绩效评估的监督和结果应用等方面日趋成熟，取得了显著成效，积累了宝贵经验。

在我国，随着行政改革的不断深化，政府绩效评估作为政府管理创新的有效工具，越来越受到重视，尤其是随着科学发展观和正确的政绩观的提出，政府绩效评估迅速成为全社会关注的热点话题，理论界和各级政府开展了大量的绩效评估研究和实践探索，取得了丰硕成果，积累了宝贵经验。但由于我国政府绩效评估起步较晚，加之政府目标的多元性、绩效评估本身的复杂性和区域发展的不平衡性，我国政府绩效评估实践中仍然存在一些亟待解决的现实问题，这就需要系统地学习和借鉴发达国家政府绩效评估的有益经验，避免失误，少走弯路。

目前，国内学者系统分析发达国家政府绩效评估的著作并不多见，虽然不乏学者研究英、美等发达国家的政府绩效评估，但要么过于宏观而导致深度不够，要么过于微观而导致系统性不足。这本论著是作者基于对美国联邦政府绩效评估进行长时间实地考察的研究成果，它不是局限于对美国政府绩效评估制度和方法的一般性介绍，而是以美国联邦政府为样本，通过对政府管理模式从“过程管理”向“结果管理”转变的理论分析，探寻联邦政府绩效评估模式从“效率导向型”评估向“结果导向型”评估转变的历史背景和理论基础，将政府管理模式的变迁与政府绩效评估模式的演变紧密结合起来，从而实现了政府绩效评估研究上的突破和创新。在历史和理论分析的基础上，本书通过对当代美国联邦政府绩效评估的法制建



设、体系架构、运行机制和方法技术的梳理和分析，清晰呈现了联邦政府绩效评估的整体样态。在此基础上，作者结合自己的研究工作和心得体会，跟踪了地方政府绩效评估的最新进展，系统分析了地方政府绩效评估实践取得的诸多成绩和存在的突出问题，进而指出了我国政府绩效评估向绩效管理转变的必然趋势。

本书同时也具有较高的实践价值。作者对美国联邦政府管理中推进政府绩效评估的历史背景、理论渊源和制度基础的深入研究，为我国各级政府绩效评估工作提供了有力的理论支持，有助于在我国行政改革中树立结果为本和顾客至上的理念，从而提高公共服务的质量；有助于改进政府管理，提高行政管理的效率水平。作者对当代美国联邦政府绩效评估系统分析，有助于改进我国政府绩效评估的制度设计、运行机制、指标体系和方法技术，推进我国政府绩效评估的科学化、民主化和规范化。这些无疑对我国行政改革和政府管理实践具有十分重要的意义。

朱立言

目 录

CONTENTS

序 言	朱立言 / 1
导 论	1
一、问题的提出和研究的意义	1
二、美国 and 国内研究综述	4
(一) 美国研究综述	4
(二) 国内研究综述	6
三、分析方法和研究框架	10
(一) 分析方法	11
(二) 研究框架	12
四、基本假设和创新尝试	14
(一) 基本假设	15
(二) 创新尝试	16
第一章 联邦政府绩效评估的基本内涵	19
一、政府绩效评估的内涵	19
(一) 政府绩效的理论缘起	20
(二) 政府绩效评估的本质内涵	24
二、联邦政府绩效评估的功能分析	28
(一) 强化公共责任	28
(二) 改进政府管理	31
(三) 完善预算分配	32
(四) 加强合同控制	33



第二章 联邦政府绩效评估的历史演变	37
一、传统公共行政的“效率中心主义”	37
(一) 政党分肥制的历史考察	38
(二) 现代文官制度的效率意蕴	41
二、传统公共行政“效率中心主义”的思想渊源	44
(一) 政治与行政二分理论	44
(二) 官僚制理论	47
(三) 科学管理理论	50
三、效率导向型评估及其缺陷分析	52
(一) 效率导向型评估的兴起	53
(二) 效率导向型评估的特征分析	55
(三) 效率导向型评估的困境	56
 第三章 联邦政府绩效评估的理论基础：结果管理	63
一、联邦政府的管理困境	63
(一) 结果责任分散	64
(二) 利益追求短期化	68
(三) 过度规制	70
二、突破管理困境：结果管理	71
(一) 结果管理的兴起	71
(二) 结果管理的本质内涵	73
(三) 结果管理的基本主张	75
三、结果管理的理论渊源	78
(一) 组织经济学	80
(二) 管理主义	81
(三) 新公共管理	81
(四) 战略管理	83



(五) “管理黑箱”理论	83
第四章 联邦政府绩效评估的制度框架和指标体系	87
一、联邦政府绩效评估的维度转变	87
(一) 绩效评估理念的转变：从效率取向转向结果取向	88
(二) 绩效评估重心的转变：从内部绩效评估转向外部 绩效评估	88
(三) 绩效评估方式的转变：从封闭式评估转向民主式评估	89
二、联邦政府绩效评估的制度框架	90
(一) 长期战略规划	91
(二) 年度绩效计划	92
(三) 年度绩效报告	93
三、联邦政府绩效评估的指标体系	94
(一) 效率指标体系	95
(二) 结果指标体系	99
第五章 联邦政府绩效评估的层级体系分析	103
一、项目绩效评估	103
(一) 项目绩效评估的缘起	104
(二) 项目绩效评估的基本内容	104
(三) 项目绩效评估的效用分析	108
二、部门绩效评估	114
(一) 部门绩效评估的基本内容	114
(二) 部门绩效评估的效用分析	120
三、跨部门绩效评估	133
(一) 跨部门绩效评估的缘起	133
(二) 跨部门绩效评估的基本内容	134



(三) 跨部门绩效评估的效用分析	138
第六章 启示和借鉴：中国政府绩效评估的路径选择	141
一、美国联邦政府绩效评估的评价	141
(一) 美国联邦政府绩效评估的成就分析	141
(二) 美国联邦政府绩效评估的缺陷分析	148
二、中国学习和借鉴美国经验的可行性分析	153
(一) 政治可行性：政府的“公共性”	153
(二) 经济可行性：社会主义市场经济	155
(三) 管理可行性：WTO 的规则和精神	157
三、启示和借鉴 I：推进中国政府绩效评估的战略构想	160
(一) 政府绩效评估功能的合理定位	160
(二) 政府绩效评估理念的转变	162
(三) 绩效评估环境的优化	164
(四) 推进服务型政府建设	168
四、启示和借鉴 II：推进中国政府绩效评估的制度设计	173
(一) 加快绩效立法建设	173
(二) 推进配套制度改革	175
(三) 加强绩效评估民主化	177
五、启示和借鉴 III：推进中国政府绩效评估的方法和技术	181
(一) 建立层级式绩效评估体系	181
(二) 设计科学的绩效指标体系	182
(三) 成立专门的咨询协调机构	187
第七章 中国政府绩效评估的最新进展与未来展望	191
一、项目绩效评估	191
(一) 主要内容	192



(二) 特色与成效	194
二、部门绩效评估与整体政府绩效评估	200
(一) 主要内容	201
(二) 特色与成效	203
三、领导班子和领导干部绩效评估	212
(一) 主要内容	212
(二) 特色与成效	217
四、中国政府绩效评估的未来展望：从绩效评估走向绩效管理	228
 参考文献	 233
 后 记	 249

导 论

导论部分涵盖4个方面的内容：阐明研究美国联邦政府绩效评估的理论和实践意义，说明本书的价值；对国内外的研究现状进行分析和评述；确立研究的理论起点、分析方法和基本框架，阐述研究的可行性和逻辑思路；提出研究的基本假设，指出研究的创新尝试和不足之处。

一、问题的提出和研究的意义

绩效不高是各类组织面临的一个共同困境。私营部门解决这一困境的通常做法是进行效率评估，通过成本—效益分析来判断组织是否以最低投入实现了既定产出或以既定投入实现了最大产出，进而诊断组织效率不高的原因并找到相应的解决办法。同样，绩效评估也是政府组织解决绩效困境、提高政府绩效的有效手段，正如学者爱普斯汀（P. D. Epstein）所指出的那样：“类似于私营部门，政府解决这一难题的最简单方法是进行绩效评估，通过绩效评估来判断政府是否以合理的成本提供高质量的公共产品和公共服务。”^①

^① P. D. Epstein: *Using Performance Measurement in Local Government: A Guide to Improving Decisions, Performance and Accountability*, New York: National Civic League Press, 1988, p. 12.



政府权力来自于人民,行使公共权力、提供公共服务和实现公共利益是政府存在的合法性基础。在人民将个人权利委托给政府并由政府行使公共权力以满足人民需要的过程中,不仅形成了政府绩效评估的合理性依据,而且形成了政府绩效评估的合法性依据,这正是世界各国推行政府绩效评估以提高绩效和增强公共责任的理论基础。

在西方发达国家,政府绩效评估是当代公共管理领域中的热门话题,很多国家都建立了富有特色的政府绩效评估制度,并引进现代企业绩效评估的先进方法和技术。一般来说,西方国家政府绩效评估可分为组织绩效评估和个人绩效评估,基于研究目的的需要,本文对美国联邦政府绩效评估的研究只涉及组织层面而不涉及个人层面。选择这种分析视角的根本原因是我国公务员绩效评估已经相当成熟,而政府组织绩效评估仍然处于起步阶段,因此对美国联邦政府组织层面的绩效评估进行研究具有更大的借鉴价值。

美国行政学者威廉姆斯(D. W. Williams)研究发现,美国政府绩效评估最早可以追溯到1906年成立的纽约市政研究院(New York Bureau of Municipal Research),它首次把以效率为核心的绩效评估技术应用于纽约市政府及其职能部门的绩效评估实践中,从而成为美国政府绩效评估的最早尝试。^①美国政府绩效评估经过一个世纪的历史演变,在理论研究和实践应用方面已经相当成熟。在联邦政府层面,绩效评估成为历届政府改革的核心议题:罗斯福政府1937年成立了总统管理委员会(又称布朗诺委员会),开始关注联邦政府绩效评估问题;国会1950年通过立法制定了通用的绩效评估程序;美国政府责任总署(Government Accountability Office)^②于20世纪60年代就开始推行以经济(Economy)、效率(Efficiency)和效

^① D. W. Williams: *Measuring Government in the Early Twentieth Century*, Public Administration Review, June 2003.

^② 美国审计总署(Government Accounting Office)2004年更名为美国政府责任总署(Government Accountability Office)。



益 (Effectiveness) 为核心的政府绩效审计, 即 “3E” 审计; 尼克松政府于 1973 年颁布了《联邦政府生产力测定方案》; 里根政府 1986 年发起了 “政府生产力运动”; 克林顿总统上任伊始就签署了国会通过的《政府绩效与结果法案》(Government Performance and Results Act 1993), 并成立政府绩效评估的专门领导机构即国家绩效评查委员会 (National Performance Review); 布什政府 2002 年发布了《总统管理议程》(President Management Agenda) 和项目等级评估工具 (Program Rating Assessment Tool), 等等。这些改革无不以政府绩效评估为共同主题, 其中, 《政府绩效与结果法案》是美国联邦政府绩效评估历史上的里程碑, 它以法律形式确立了联邦政府绩效评估的基本理念、制度框架和标准体系, 为当代美国联邦政府绩效评估的成功实施奠定了坚实基础。

中国政府目前非常重视政府绩效评估问题。继胡锦涛总书记提出科学发展观和正确的政绩观之后, 温家宝总理在 2005 年十届人大三次会议上所作的《政府工作报告》中明确提出: “要抓紧研究建立科学的政府绩效评估体系和经济社会发展综合评价体系。” 之后, 政府绩效评估迅速成为全社会共同关注的一个热点问题, 政府绩效评估实践也取得了很大成绩。但由于起步较晚, 我国政府绩效评估在理论研究和实践应用方面仍存在一些亟待解决的问题。因此, 如何学习和借鉴他国政府绩效评估的经验教训, 加速推进我国政府绩效评估建设, 是一个非常有价值的课题。在此背景下, 对政府绩效评估的先行者——美国联邦政府绩效评估的理论和实践进行系统考察, 无疑具有一定的理论意义和实践意义。本书的最终目的是通过对美国联邦政府绩效评估的基本理念、制度框架、标准体系和方法技术进行系统分析, 揭示其成功经验和失败教训, 立足于中国国情和政府绩效评估的现状, 积极探索中国学习和借鉴美国联邦政府绩效评估经验的正确视角和基本路径。



二、美国和国内研究综述

（一）美国研究综述

美国政府绩效评估的理论研究已相当成熟，政府部门也积极推行绩效评估实践。美国学术界对政府绩效评估的研究相当广泛，大致可以分为4种类型：

1. 从历史视角出发，探讨政府绩效评估的价值和途径的发展演变规律，并将政府绩效评估的历史演变与特定历史时期的公共行政理论和运行模式联系起来，分析不同历史时期政府绩效评估的特点及其缺陷。美国学者吉尔特·波科特（Geert Bouckaert）以公共行政的价值理念为标准，把美国政府绩效评估的发展演变划分为4个阶段，即效率政府时期的绩效评估、行政官员时期的绩效评估、管理者政府时期的绩效评估和私营部门时期的绩效评估。在此基础上，波科特将美国政府绩效评估的途径划分为两种基本类型，即产出评估和结果评估。他同时指出了两种绩效评估途径各自的优缺点：产出评估的积极方面是为政府决策和预算提供科学依据，但却忽视政府活动的社会效果；结果评估的积极方面是把关注点转向政府提供公共产品或服务的最终目的——有效性，其消极方面是效率和有效性混杂在一起，资料繁杂，忽视产出。^① 美国学者尼古拉斯·亨利（Nicholas Henry）按时间顺序将政府追求绩效的努力划分为5个阶段：效率时期（1900—1940）、预算控制时期（1940—1970）、效率与有效性管理时期（1970—1980）、民营化时期（1980—1992）和政府再造时期（1992—现在）；^② 他

^① Geert Bouckaert: *The History of the Productivity Movement*, Public Productivity and Management Review, Fall 1990.

^② [美] 尼古拉斯·亨利：《公共行政与公共事务》，张昕等译，中国人民大学出版社2002年版，第283页。



同时强调指出,在政府绩效评估中,效率与有效性价值从未被忽视过,只不过在不同历史时期,政府绩效评估关注的重心不同而已。

2. 从公众参与的角度探讨公众参与政府绩效评估的重要性、可能性和实践障碍。美国学者爱普斯汀·P. 索罗曼 (Epstein P. Solomon) 认为,公众参与政府绩效评估有助于提高公众对政府的信任度和绩效评估的稳定性和客观性,公众参与还有助于提高政策制订者的责任意识。^① 美国学者查里斯·K. 伯恩斯 (Charles K. Bens) 指出,公众参与政府绩效评估虽然有助于推进民主政治、提高公共服务质量和政府公信力,但同时也面临三大挑战:一是公众参与政府绩效评估需要大量的时间和资金投入;二是公共服务对象的多样性导致参与政府绩效评估的公众的多样性,这就使得设计一套行之有效的绩效评估标准和程序非常困难;三是保证参与政府绩效评估的公众必须是出于行使民主权利的自愿动机而不是利益。^②

3. 以政府绩效评估的价值取向和关注焦点为依据,将政府绩效评估模式划分为3种类型,即效率导向型评估、过程导向型评估和结果导向型评估。效率导向型评估是一种最古老的绩效评估模式,其关注重心是投入和产出。20世纪80年代之前,这种评估模式在美国各级政府绩效评估中占据主导地位,但它忽视政府提供公共产品或服务的质量和社会效果等因素,偏离政府的公共目的。结果导向型评估的关注点是政府提供公共产品或服务的社会效果,而不是投入和产出。20世纪90年代以来,随着结果管理运动的兴起,结果导向型评估逐渐取代效率导向型评估而成为当代美国各级政府绩效评估的主导模式。结果导向型评估的代表人物哈特瑞·P. 哈瑞 (Hatry P. Harry) 指出,结果之所以是政府绩效评估的重心,根本原因在于政府提供公共产品或服务的最终目的并不在于公共产品或服务本

^① Epstein P. Solomon. &Grifel. S: *High Value Performance Measurement: For Sustainable Results That Matter to Citizens*, Bottom Line, July 2000.

^② Charles K. Bens: *Effective Citizen Involvement: How to Make it Happen*, National Civic Review, Winter-Spring 1994.



身，而在于它们对公众、使用者或纳税人所产生的影响；虽然产出必不可少，但关注的重心却应当是结果和社会影响。他同时还提出了结果评估的 5 项指标，即实现公共服务之预期目标的程度；非预期的、有害的影响的发生；公共服务的质量与社区需要、期望和付费意愿的吻合程度；回应公众需求的态度和行动；公众满意度。^① 进入 20 世纪 90 年代中期以后，帕特莉莎·W. 英格拉姆（Patricia W. Ingraham）建构了管理导向型评估模式，她认为传统政府绩效评估模式只着眼于政府活动的投入、产出或结果，而忽视了政府的管理过程和管理能力，这是不科学的。因为政府绩效实际上是在管理过程中产生并受管理能力的影响，因此政府绩效评估应当是对政府管理过程 and 能力的评估。^②

4. 从行政生态学的视角出发，把政府绩效评估视为社会环境中的一个子系统，其有效运作必须有相应的制度环境作保障，包括管理授权、结果为本、绩效预算、责任机制和顾客导向的管理制度。美国行政学者伯瑞·A. 瑞丁（Beryl A. Radin）指出，作为当代美国联邦政府绩效评估的最重要法律，《政府绩效与结果法案》提供了绩效评估的基本制度框架；但如果你不理解该法案所处的社会环境，你就不能真正理解它所引发的各种反应，这种社会环境包括现实的预算体制、管理碎片化、分权和授权的环境、来自意识形态和联邦政府部门相互隔离的压力、对联邦政府信息管理的批评、与顾客和主人关系中的观念问题。^③

（二）国内研究综述

自中央提出科学发展观和正确的政绩观以来，政府绩效评估日益受到

① Hatry P. Harry: *How Effective are your Community Services?* Washington, DC: Urban Institute and International City/County Management Association, 1992, p. 66.

② Patricia W. Ingraham: *Government Performance: Why Management Matters*, Johns Hopkins University Press, 2003.

③ Beryl A. Radin: *The Government Performance and Results Act and the Tradition of Federal Management Reform: Square Pegs in Round Holes?* Journal of Public Administration and Research Theory, October 2000.