

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2011.01.001

# 政府绩效评估的多元主体分析及指标体系构建<sup>\*</sup>

张 明

(广东海洋大学,广东 湛江 524088)

**摘 要:**政府绩效评估问题早在20世纪50年代就已经受到了国外学界和政界的关注,我国对这个问题的研究现已如火如荼。本文从政府绩效评估的含义入手,分析了政府绩效评估的理论构架,讨论了评估主体多元化模型,认为评估主体应包括政府组织、同级人大组织、专家或学术研究组织和公共群体;进而采用“维度—基本指标—指标要素”的指标模型结构构建了政府绩效评估指标体系。

**关键词:**政府绩效;绩效评估;评估主体多元化;评估指标;人大组织;公共群体

**中图分类号:**C931.2;F20 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2011)01-0001-06

## 一、政府绩效评估内涵

从世界范围来看,学术界对政府绩效评估的研究始于二战期间,其主要标志是克莱伦斯·雷德和赫伯特·西蒙两人合著的著作《政府工作衡量——行政管理评估标准的调查》<sup>[1]</sup>。大规模的政府绩效评估理论与实践始于20世纪70年代。从学术研究视角来看,人们探讨政府绩效评估已有50余年的历史。

国内学者对政府绩效评估内涵做了较多的论证。中国行政管理学会联合课题组将政府绩效评估定义为:运用科学的方法、标准和程序,对政府机关的业绩、成就和实际工作做出尽可能准确的评价,在此基础上对政府绩效进行改善和提高<sup>[2]</sup>。李静芳认为政府绩效评估,就是对政府及其行政人员“政绩”的评估。它是用一定的目标尺度,考核、判断该政府及行政人员所取得的成

绩<sup>[3]</sup>。颜如春将政府绩效定义为:政府在社会管理活动中的结果、效益及其管理工作的效率、效能,是政府在行使其功能、实现其过程中体现出的管理能力;并认为,政府绩效评估是指以一定的时段为界限,对政府绩效进行测量和评价,以期改善政府行为绩效和增强控制的活动。政府行为是一项高投入、高产出的社会管理活动。政府运行要投入包括制度、人力、物力、财力等在内的大量资源,而消耗资源所产出的效果以及这种生产过程,人们并没有给予足够的关注。政府绩效评估的目的正是对其产出所进行的监测和促进<sup>[4]</sup>。王慰认为,所谓政府绩效评估就是运用科学的方法、标准和程序对政府机关的业绩、成就和实际工作作出尽可能客观的评价。绩效评估代表着政府全方位的管理工作,它包括各方面的责任目标的落实、民众的期望、政策的产出以及个人、局部和全局的

<sup>\*</sup> [收稿日期]2010-12-07

[作者简介]张明(1982—),女,河南濮阳人;广东海洋大学讲师,首都经济贸易大学在读博士,主要从事人力资源开发与管理研究。

绩效互动等<sup>[5]</sup>。臧乃康认为,政府绩效是评判政府治理水平和运作效率的重要依据。政府绩效意指扣除政府成本后的盈余,一般用于衡量政府工作业绩。政府工作业绩不单纯是一个政绩层面的概念,还包括政府成本、政府效率、政治稳定、社会进步、发展预期的含义在内。从框架上而言,政府绩效主要包括经济绩效、社会绩效、政治绩效<sup>[6]</sup>。林琼、凌文壮指出,政府绩效,也就是政府行政管理活动中所取得的业绩、成就和实际效果,其价值选择是指以一定的价值观念去衡量、评价政府体制的优劣,政府组织和政府行为的效率高低、效果好坏等,是改造政府、重塑政府的主要动力和基本内容之一<sup>[7]</sup>。蔡立辉认为政府绩效评估就是根据管理的效率、能力、服务质量、公共责任和社会公共满意程度等方面的判断,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<sup>[8]</sup>。

从现有文献来看,学术界对政府绩效评估的主体、对象、方法以及内容等方面都尚未达成共识。本文认为,政府绩效评估是对政府的管理效率、能力、服务质量、公共服务及管理等方面的评判,对政府在运行过程中所反映的绩效进行评定。

## 二、政府绩效评估的理论框架

绩效评估是一个复杂的、普遍的社会行为,构成要素及其相互关系错综复杂,涉及众多利益相关者。从系统论的角度看,政府绩效评估的构成要素包括评估对象、评估定位、评估指标、评估主体、绩效信息收集、评估方法的选择、评估结果使用等。上述要素之间并非相互独立,而是相互依存、紧密联系,共同构成政府绩效评估体系框架(如图 1 所示)。

在这一系统中,占重要地位并较难把握的是评估主体、评估方法、指标体系等问题。绩效评估的客观性和准确性受到评估主体的信息掌握和知识拥有程度、利益相关程度等的影响。绩效评估方法直接影响评估计划的成效和评估结果的正确与否,评估方法应有代表性,必须具备信度和效度,并能为人接受。评估指标体系则是绩效考核的核心环节,是评估成败的关键。

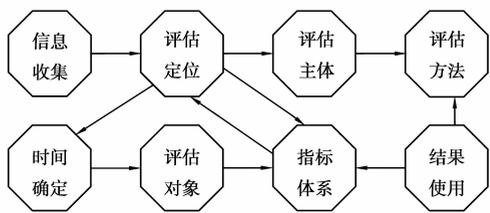


图 1 绩效评估理论框架

## 三、政府绩效多元化评估主体模型

### (一) 多元评估主体的确定

自 20 世纪 90 年代以来,政府绩效评估进入规范化、系统化的发展阶段,引发了诸多如何科学有效地展开政府绩效评估的思考,出现了一些新的发展特征和趋势,其中评估主体多元化就是其主流趋势之一。在科学选择评估主体类型和合理搭配评估主体结构的基础上,实现评估主体多元化,成为解决政府绩效评估问题的途径之一,这不仅对我国政府绩效评估本身的完善与发展具有重要意义,而且对于实现服务型、回应型政府的转型目标也具有推动作用。

绩效评估的客观性和准确性受到评估主体的信息掌握程度、知识拥有程度、利益相关程度等的影响。评估主体的选择应首先应考虑拥有相关信息和知识的主体,其次可以从评估对象涉及的利益相关者中选取(上级、同级、服务对象等),还可从与评估对象不存在利益关系的群体中选取(第三方独立),以组成多元化的评估主体组合。评估主体的多元结构是保证绩效评估信度的基本原则,每个评估主体都有其特定的评估角度,综合大多数的评估主体评估的结果,才能全面地客观地评定被评估对象。

我们按照客观性、效用性、评价成本的高低三个维度来确定评估主体,可分为以下四类:政府组织评估(其中包括上级政府、本级政府和下级政府组织);同级人大组织评估;专家或学术研究机构评估(第三方);服务对象评估(公共群体)。

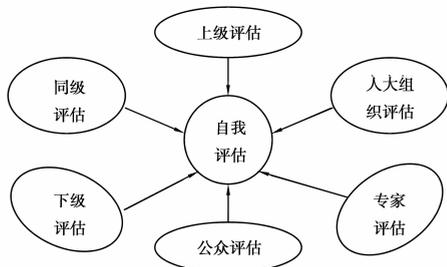


图 2 各类绩效评估主体

## (二) 多元化评估主体模型分析

我们从利益相关度、角色定位和主体对评估对象的客观程度进行分析。政府组织评估(其中包括上级政府、本级政府和下级政府组织)的评估,不论是上级、同级还是下级政府,利益相关性都很强,但客观程度不能确定;同时,恰恰是利益相关性强的政府组织对他们自己部门最为了解,所以,结果也就更接近于真实。政府组织评估结果往往作为政府职员升迁、调任等的依据,具有较强的效力,也是目前评价体系的核心。

同级人大组织评估,虽然有一定的利益相关性,但毕竟是一个监督部门,所起到的作用也是监督者,相对来说,评估结果会更加客观一些。

作为局外人的专家或学术研究组织评估(第三方),与政府组织本身的利益相关性非常弱,客观程度也当然是最强的。

而服务对象(公共群体)的复杂性和对评估知识的欠缺也决定了这类评估主体也不能独立行事,但是作为政府绩效评估的补充,建立公众导向的绩效评估体系和服务型社会意义重大,其调查评估结果也十分值得政府部门参考。

所以,政府部门绩效评估的主体必须走多元化发展的道路,才能够更加客观、准确地评估政府部门的绩效。

表 1 政府绩效评估的多元主体

| 评价者  | 指标      | 利益相关性 | 角色定位 | 客观程度 |
|------|---------|-------|------|------|
| 政府组织 | 上级政府    | 强     | 供给者  |      |
|      | 本级政府    | 最强    | 自身   | 不确定  |
|      | 下级政府    | 强     | 接受者  |      |
|      | 同级人大组织  | 较强    | 监督者  | 较强   |
|      | 专家、学术机构 | 弱     | 局外人  | 强    |
| 公众   | 普通居民    | 较弱    | 顾客   | 不确定  |
|      | 媒体和协会   | 较弱    | 代言人  |      |

## (三) 多元化评估主体获取信息的方法

服务对象评估和同级评估通过问卷调查测量获得,上级评估主要通过平衡积分卡法获得,专业技术评估综合现场问卷调查和平衡积分卡法的数据获得。

## 四、多元评估主体的政府绩效评估指标体系的建立

### (一) 政府绩效评估指标内容框架

绩效评估指标体系是由反映一个复杂系统的一系列指标所组成的相互联系、相互补充、相互依存的指标群。确定绩效指标是绩效考核的核心环节,是评估成败的关键。

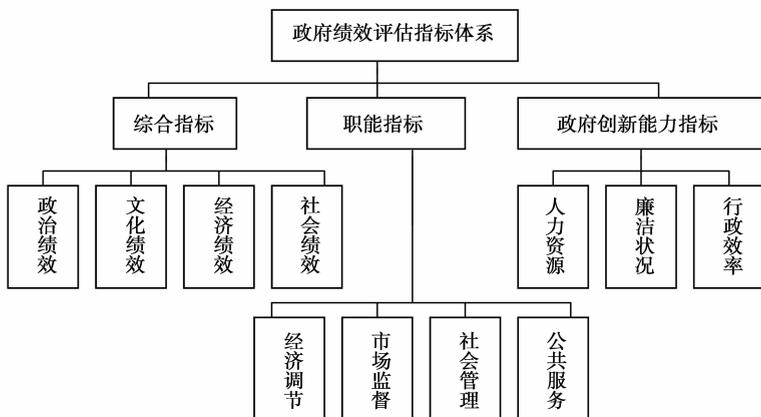


图 3 政府绩效评估指标内容框架

## (二) 基于不同评估主体的政府绩效评估指标体系构建

对评价指标体系的设置,既要有经济、效率与效果方面的内容,也要有公平方面的内容;既要注

重政府部门产出和结果方面的指标,也要注重政府服务质量和顾客满意度方面的指标。这一指标体系要突出构建服务型政府的需要,指标的选取要经过严密的理论筛选和实证研究,合理确定指

标体系和指标的权重,以保证指标的合法性、有效性、实用性及可操作性。结合前文对政府绩效评估主体的分析,为明确各个主体在进行政府绩效评估时应使用的评估指标体系,采用“维度—基本指标—指标要素”的指标模型结构构建政府绩效评估指标体系。

### 1. 政府组织评估指标体系

由政府组织来评估政府绩效,是使用最多的方法。政府组织对政府管理过程中投入、产出、中

期成果和最终成果最为了解,评价最接近现实。

该指标体系应用于上级评估、下级评估和同级评估,使用经济、政治、文化、社会四个维度的指标较为全面。以政府组织为主体评估政府绩效,能够充分利用政府信息获取方面的方便,对政府的工作效率、成本、效益等进行绩效评估。政府组织的评估结果经常用于政府部门和政府工作人员的政绩考核、工作人员的升迁等,对政府行为具有较强的约束力。

表 2 政府组织为主体的绩效评估指标体系

| 一级指标 | 经济指标        | 政治指标       | 文化指标      | 社会指标    |
|------|-------------|------------|-----------|---------|
| 二级指标 | 国内生产总值(GDP) | 民主程度与公民参与度 | 广播影视文化事业  | 社会生活安全、 |
|      | 人均(GDP)     | 政策法规制定的准确度 | 公民道德水平、文化 | 稳定系数    |
|      | 就业率         | 与可行度、执行效率  | 素质        | 社会公平与   |
|      | 财政收入与支出总量   | 政府行政效率、成本  | 体育事业      | 正义      |
|      | 基尼系数        | 军事安全稳定系数   | 基础设施      | 犯罪案件发   |
|      | 国有资产保值增值水平  | 外交能力和水平    | 科技发展及科技产  | 案率      |
|      | 国际贸易        | 国际地位和作用    | 品比重       | 生产和交通事  |
|      | 外汇储备量       |            | 信息发展程度    | 故死亡率    |
|      | 人民币汇率       |            | 教育发展速度及普  | 贫困人口比例  |
|      |             |            | 及率        | 民生问题    |

### 2. 同级人大组织评估和第三方评估指标体系

人大组织与第三方进行评估,由于身份比较中立或独立,对政府绩效测评比较公正、客观,考核结果可信性较强。另外,第三方由于其学术声望等,使得测评结果更具权威性和可信性;第三方拥有的丰富的理论知识和实践经验使评估结果更具科学性。然而,在现实应用中,目前公民意识不够成熟,加上往往作为政府绩效评估的辅助性工具,其效力问题受到置疑。指标体系一般结合了政府组织评价指标和公众群体评价指标共同使用,按照不同的目的,使用调查问卷和平衡积分卡等方式获取数据。人大组织作为政府部门的监督部门,其考评结果往往用于建议性的意见,把民声传达给政府。

### 3. 公共群体评估指标体系

我国政府职能的转变,政治民主化进程的深入发展,“公众”本为的行政理念开始运用到政府管理工作中来。公众参与评议政风行风、评估政府绩效的活动越来越多。应该让公众充分、有效地参与绩效评估的整个过程,公众参与政府绩效评估才能发挥作用。

公众群体对政府绩效的信息主要来源于对政府为公众服务的感受、观察和在服务过程中的亲身体会,指标应该贴近民众生活,与民生等问题息息相关。

表3 公众主体的绩效评估指标体系

| 一级指标     | 二级指标         | 三级指标        |
|----------|--------------|-------------|
| 公众生活     | 生活条件         | 收入水平        |
|          |              | 物价水平        |
|          |              | 居住状况        |
|          |              | 生活设施        |
|          | 生活环境         | 区域环境噪声平均值   |
|          |              | 空气质量        |
|          |              | 城镇地区垃圾分类收集率 |
|          |              | 交通、社区服务     |
|          | 民风状况         | 道德风尚        |
|          | 幸福感受         | 生活水平感受      |
| 对未来生活的预期 |              |             |
| 公共服务     | 基础设施建设       |             |
|          | 信息公开程度       |             |
|          | 公民满意度        |             |
| 文化生活     | 居民文化娱乐消费支出比重 |             |
| 行政作风     | 居民评议结果       | 行政经费比重      |
|          |              | 行政人员比重      |
|          |              | 信息管理水平      |
|          |              | 群众满意度       |
|          | 廉洁状况         | 腐败案件涉案人数    |
|          | 机关工作作风       |             |
|          | 公民评议状况       |             |

公众作为政府服务的对象,对政府的绩效评估起着非常重要的作用,有助于建立服务型政府,让政府在制定、实施政策时切实考虑到民众的利益。该指标体系可以通过访谈和调查问卷的形式获得,其考核结果可作为政绩考核的重要参考。

### (三)新绩效评估指标体系具有以下特点

#### 1. 强调了政府服务公众能力

该指标体系能够体现政府服务公众的能力和水平,突出服务效率及民本思想。将公众关注的民生和民智问题作为评估指标,如住房、环境、文化管理等使得政府在行政管理过程中更加关注其服务公众的职责,更加有利于建立服务型政府。

#### 2. 评估标准得以明晰化

从公平性、客观性、重要性、可操作性的角度出发,对我国政府绩效评估指标体系设置了一级

指标,二级指标和三级指标,指标体系详细完整,标准明确,操作方便。

#### 3. 增强了公民评议

站在公众角度评估服务绩效,重视政府服务对象——公众的利益,加强了公民评议。指标关注于公众服务,把基础设施的建设、信息公开、公众的满意程度和环境治理等项目明确于指标中,关注民众对参与调查和接受咨询的看法和观点,更加重视公众的利益。

### 五、构建政府绩效评估指标体系的意义

政府绩效评估对政府工作起着重大的激励和监督作用,能够为政策制定者、公共部门及行政人员改进绩效提供有价值的信息,为社会公众对不同的部门和行政人员及其所提供的服务进行选择提供了依据。在西方新公共管理改革实践中,政府绩效评估被证明可以减轻财政压力、回应民众民主诉求和提高政府服务意识等,并且使社会危机和矛盾得以缓和。而评估指标则是绩效评估中的依据,构建政府绩效评估指标体系具有重要的理论意义和现实意义。

首先,政府绩效评估指标体系的建立是对“官僚主义”行政管理的革命,是公共管理模式的重大创新和变革。建立政府绩效评估指标,坚持绩效导向,从权威崇拜向绩效核心转变。政府绩效评估充分吸收现代企业文化,绩效指标像企业的利润指标一样,成为公共管理的灵魂和核心。同时,指标体系增强公民评议、民生民智等指标,坚持公民导向,从对上负责到对下负责。与以往强调官员对上级权威负责不同,绩效评估则强调对公众的敏感性,强调公众满意度。公共管理改革的实践证明,只有建立对下负责的机制,才能为政府管理带来持久的活力和动力。

其次,使政府绩效评估形成一套系统的制度安排。从评估自身体系看,包括确定战略方向 and 标准、制定绩效指标、监控实施过程、收集绩效信息、运用绩效结果等重要环节;从评估实施的要求看,需要有其他相关制度的配套,包括政务公开制度、财政预算制度、组织人事制度、公务员薪酬制度等,按照绩效导向的原则来构建和改革这些

制度。

最后,政府绩效评估指标体系将公共目标和标准清晰化,提高公共管理科学化水平。长期以来公共管理标准的模糊性和不确定性,导致公共管理一直徘徊在主观与客观之间,成为政府绩效考核评估工作中的瓶颈。政府绩效评估指标体系从政府工作的经济性、效率性和效益性方面来衡量公共绩效,使公共绩效评估的价值判断统一,标准具体明确,使量化考核变得可行,使公共管理上的模糊变为清晰,定性判断变为定量测评。

#### [参考文献]

- [1] 范柏乃. 政府绩效评估理论与实务[M]. 人民出版社,2005.
- [2] 吴建南, 阎波. 地方政府绩效评估体系的路径选择——福建的分析[J]. 中国行政管理,2008(2): 25-29.
- [3] 吴建南, 阎波. 政府绩效评价: 指标设计与模式构建[J]. 西安交通大学学报(社会科学版),2007(5): 79-86.
- [4] 吴建南, 阎波. 谁是“最佳”的价值判断者: 区县政府绩效评价机制的利益相关主体分析[J]. 管理评论, 2006(4):46-53.
- [5] 吴建南, 岳妮. 利益相关性是否影响评价结果客观性: 基于模拟实验的绩效评价主体选择研究[J]. 管理评论,2007(3):58-62.
- [6] 吴建南, 李玲. 知识拥有状况如何影响评价结果准确

性? ——面向地方政府绩效评价的模拟实验研究[J]. 中国管理科学,2005.

- [7] 谢凌, 吴绍琪. 我国政府绩效评估研究述评[J]. 科技咨询导报,2007(17):183-184.
- [8] 彭国甫. 中国政府绩效评估研究的现状及展望[J]. 中国行政管理,2006(11):18-20.
- [9] 尚虎平. “绩效”晋升下我国地方政府非绩效行为诱因一个博弈论的解释[J]. 财经研究,2007(12): 128-139.
- [10] 尚虎平. 大国崛起的地方政府激励与效率之路——我国改革30年地方政府绩效评估厘清、反思与展望[J]. 经济体制改革,2008(3).
- [11] 蔡立辉. 政府绩效评估: 现状与发展前景[J]. 中山大学学报(社科版),2007(5):82-90.
- [12] 景姗. 我国公共部门绩效评估研究[J]. 当代经济 2007(20).
- [13] 刘世昕. 中国政府绩效评估指标浮出水面[N]. 中国青年报,2004.
- [14] 梁勇. 基于流程的政府业绩评价体系方法论研究[J]. 电子政务,2006.
- [15] 汪旻艳, 朱文文. 公务员绩效考核的功能性障碍[J]. 重庆邮电大学学报(社会科学版),2008(4): 118-120.
- [16] 陈金圣. 政府绩效评估的“三位一体”新模式探[J]. 重庆交通大学学报(社会科学版),2008(5).

(责任编辑:夏东,朱德东)

## Subjects Diversification Analysis and Index System Construction of Government Performance Appraisal

ZHANG Ming

(School of Business, Guangdong Ocean University, Guangdong Zhanjiang 524088, China)

**Abstract:** The issue of government performance appraisal has been paid close attention in foreign academic and political circles since in the 1950s and has become a hot topic in China so far. The article begins with the definition of government appraisal, analyzes its theoretical framework, discusses the model of appraisal subjects diversification composed by government organization, NPC organization, experts or academic organization and the public, and, furthermore, constructs the governmental performance appraisal index system based on the model of “dimension-basic index-index element”.

**Key words:** government performance; performance appraisal; appraisal subjects diversification; appraisal index; NPC organization; public group