

政府组织绩效指标多维集成开发模型的构建研究

陈琦^①

(中山大学 政治与公共事务管理学院, 广州, 510275)

摘要: 政府绩效评估是指对政府组织运行过程以及运行结果表现进行价值判断的活动, 是政府管理的重要组成部分。绩效评估指标体系是绩效评估的核心问题, 其构建的科学与否直接关系到评估的有效性、准确性和评估本身的价值取向。本文在分析现有的政府绩效评估指标体系构建方法研究弊端的基础上, 借鉴逻辑框架模型、“3E”原则、利益相关者理论、平衡记分卡理论、作业活动理论, 设计出一套反映诸种影响因素、并能容纳不同维度要求的政府组织绩效评估指标多维集成开发模型, 为根据不同情景设计与之相应的高效绩效评估指标体系奠定了基础。

关键词: 绩效评估指标体系; 指标设计; 多维集成开发模型; 构建研究

1 问题提出

美国经济学家瓦西里·里昂惕夫认为:“对某种现象所做的任何有目的的统计调查都需要一种专门的概念框架, 即一种理论, 以使调查者能够从无数事实中选择那些预计可以符合某种模式, 并因而容易系统化的事实。”同样, 作为调查和测量地方政府管理绩效水平的评估活动, 也必须构建一种专门的概念框架, 即地方政府绩效评估体系(卓越, 2004)。地方政府绩效评估体系是由包括评估主体、评估指标、评估标准、评估方法模型、评估信息系统等要素构成的有机系统。

地方政府绩效评估指标是从属于地方政府绩效评估体系的子要素, 通常是以一个复杂、多维的结构构成的一个体系(卓越, 2004)。绩效评估指标体系是绩效评估的核心问题, 指标的设置决定了政府工作的主要内容, 对政府的工作起着测量、监督、引导等作用。因此, 在地方政府绩效评估的过程中, 绩效评估指标体系作为政府绩效评估的核心环节, 其构建的科学与否直接关系到评估的有效性、准确性和评估本身的价值取向。现有的研究多倾向于从政府职能定位出发, 力图开发出一套系统全面、操作性强、具普适性的指标体系。而实际上, 不同地方面临的具体环境不同, 有不同的经济社会发展特色, 有不同的政府绩效投入基础, 有不同的职能重点, 治理过程和管理工作各有侧重, 因此, 那种试图构建普适性的评估指标体系的做法, 笔者认为是值得商榷的。

本文通过对国内外关于政府绩效评估指标体系构建方法的实践活动和文献资料进行回顾, 分析其现存缺陷。进而以多种相关理论为基础, 试图设计一个能综合反映地方政府绩效评估指标体系构建中诸种影响因素的关系、并能容纳不同维度要求的地方政府绩效评估多维

^① 作者简介: 陈琦(1982—), 女, 中山大学政治与公共事务管理学院行政管理专业2005级硕士研究生。

集成开发模型，使得地方政府绩效评估指标体系构建模块化、技术化，从而提高指标体系构建的效率和质量。

2 研究综述

2.1 国外研究现状

国外关于政府绩效评估及其指标体系的研究是伴随着绩效评估实践的发展而兴起的。早在 1943 年，学者里德雷（Ridley）和西蒙（Simon）已开始政府绩效测量研究。在 20 世纪 50 年代，政府绩效测量与绩效预算制度进行结合。

20 世纪 70 年代，美国、英国、加拿大、瑞典等国政府绩效审计的飞速发展，使得地方政府业绩评估的核心指标越来越强调“经济”（economy）、“效率”（efficiency）、“效能”（effectiveness）的“3Es”指标体系（周志忍，1995）。在美国国会通过的《政府绩效与结果法案》的指导下，建立了一系列衡量政府部门和个人工作成绩的指标体系。其中，美国政府责任委员会提出了一个指标体系，该指标体系也不同程度地反映了“3Es”标准。

20 世纪 90 年代，平衡计分卡（Balanced Score Card）作为一种较为新颖的组织战略和绩效管理工具，开始在美国 Charlotte、加拿大 Ontario 等一些发达国家的地方政府逐步得到应用，并在指标的设计和应用上取得了一定成效（吴建南，2003）。

1991 年，美国凤凰城的实证管理者开始借助市民活动中心群体阐明在结果指标完善上的方向。市民的参与影响着部门选择的标准。中心活动群体帮助厘清了管理者在服务提供上公众需要的设想同公众实际期望之间的不一致。而且，凤凰城的市民可以直接为部门提供反馈（周凯，2006）。

近年来，大到美国的《政府绩效与结果法》（GPRA）以及绩效预算，小到私营部门的全面质量管理，逻辑模型（Logic Model）开始逐渐受到越来越多人的重视。

从目前的情况看，以英美为首的西方国家在政府绩效管理与评估方面逐渐形成了一套较为成熟的理论和方法，一些地方政府在构建指标体系时，比较尊重民意，如利用政府与民众结成战略联盟，多吸收公众参与决策等，增强政府的服务意识和服务导向；利用企业的一些方法分解政府绩效指标，如标杆管理法、平衡记分卡等形成合理的绩效标准，从而使他们的指标体系较接近民意，更科学合理。西方各国在政府绩效评估和绩效评估指标体系设计与开发方面已经积累了较为丰富的经验，并逐渐呈现出制度化、规范化的趋势。

综观国外相关研究成果可以发现，目前国外还没有出现专门研究政府绩效评估指标的成

提出一套特定政府或部门的绩效评估的指标体系,而缺乏对地方政府绩效评估指标体系构建技术的规范研究。

2.2 国内研究现状

政府绩效评估作为评价中央及地方政府工作成效的有效工具,在国内也受到越来越多关注。

中央文明办、国家统计局城市调查司制定了《全国文明城市测评体系(试行)》,其测评内容包括:廉洁高效的政务环境、公正公平的法制环境、规范守信的市场环境、健康向上的人文环境、安居乐业的生活环境、可持续发展的生态环境及扎实的创建活动,共37项指标,据此评出了全国首批文明城市。

国家统计局农调总队出台了《农村全面小康标准》及《全国县域社会经济综合发展指数》。农村全面小康标准将经济发展、社会发展、人口素质、生活质量、民主法制及资源环境六个方面18项指标的具体发展水平作为衡量一个地区是否达到全面小康水平的标准。同时,农调总队从2000年开始,利用中国县(市)社会经济综合发展指数对全国的县(市)进行综合排名,排出具有领先地位的100个强县,因此亦称为百强县排名,其测评指标由发展水平指标、发展活力指标、发展潜力指标三方面33项指标组成,每年评出综合发展位于我国前列的一百个县(市),采用这种措施评价各县(市)的工作状况,激励各县(市)的综合发展。

国家行政学院在研究欧盟成员国使用的多种绩效评估模型的基础上,结合我国国情,构建了中国通用绩效评估框架(CAF)。CAF模型包括了促进和结果两大要素,共9大标准,其中领导力、人力资源管理、战略与规划、伙伴关系和资源、流程与变革管理属于促进要素;员工结果、顾客/公民结果、社会结果和关键绩效结果属于结果要素。9大指标下又包括27个次级指标。CAF模型在哈尔滨铁路检察院和厦门市思明区政府进行试点,初步取得效果。

国家人事部《中国政府绩效评估研究》课题组于2004年提出一套中国地方政府绩效评估指标体系,该体系共分三层,由职能指标、影响指标和潜力指标3个一级指标,11个二级指标以及33个三级指标构成,内容涉及经济、社会、人口与环境、经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、国有资产管理、政府人力资源状况、廉洁状况及行政效率等方面的具体问题。

从上述地方政府绩效指标构建的实践活动可以看出,在实际的政府绩效评估中,由于评估主体一般是评估对象的上级领导,为了获取有利的评估结果,各级政府多更为重视上级领

导的意见及其提出的评估指标。在公共利益比较抽象且难以量化的情况下，上级领导在提出评估指标时为求量化而对公共利益做了诠释与简化，从而可能在评估指标与其代表的公共利益之间产生一种人为的“误差”。事实证明，“误差”有时会很显著。比如，为了追求“政绩”的政府部门大搞“献礼工程”、“民心工程”，不顾当地具体情况盲目上项目、建工程，结果给当地财政带来沉重的负担，也严重地阻碍了当地经济的发展与人民生活水平的提高，更为严重的是，负责此类项目与工程的公务员可能因为达到或超过上级领导的评估指标而得到提升的奖励，其结果是继任者起了一个坏的诱导作用。这种自上而下的指标构建方式导致了政府绩效评估中的价值严重扭曲，把本来的“公众本位”变为“政府本位”，公共利益导向发生偏差、公众满意度未能凸现、奖优罚劣的取向有所扭曲、政府职能未能合理定位。

此外，国内的一些学者也作了相关的研究，具有代表性的成果主要有：

浙江大学的范柏乃教授结合国内外政府绩效的评价指标，通过对浙江大学 200 多名 MPA 学员调查的基础上，遴选了行政管理、经济发展、社会稳定、教育科技、生活质量和生态环境 6 个领域的 66 项指标，构成了我国地方政府绩效评估的指标体系，并通过对指标的各种统计分析和筛选，最后得出具代表性的 37 项指标。

北京师范大学的唐任伍教授认为测度指标的选择是量化政府效率的前提。测度指标应具有代表性、独立性和可获得性。参照 IMD（瑞士国际管理发展学院）对政府效率的测度原理，结合上面提出的指标选择思路，设计了一套测度中国省级政府效率的指标体系，它由政府公共服务、公共物品、政府规模、居民经济福利四个因素及其子因素共 47 个指标组成。

湘潭大学的彭国甫教授通过对地方政府公共事业管理体系的研究，提出了衡量地方政府公共事业管理的业绩指标、成本指标、内部管理指标三方面共 33 项指标，构成了地方政府公共事业管理的绩效测量指标体系。

厦门大学的卓越教授认为，绩效指标的设置应该遵循客观全面、一致性、“硬”指标与“软”指标相合的原则，依据该原则，结合我国公共部门的具体情况，设计出了一套适合我国地方政府使用的通用评估指标，由基本指标和指标要素或评判方法两个层次 54 项指标构成，主要包括思想建设、组织建设、政风建设、制度建设、一票否决、依法行政、举止文明、环境规范等十五个大的方面。

兰州大学的中国地方政府绩效评价中心课题组根据兰州的具体实践情况，指出政府绩效评价指标体系应由职能履行、依法行政、管理效率、廉政勤政、政府创新 5 个一级指标，经济运行等 14 个二级指标，40 个三级指标构成。三级指标按非公有制企业，省政府评价组和评价工作专家委员会三类评价主体分别设置。

纵览目前学界的研究，对地方政府绩效评估指标体系的构建存在不同逻辑体系的划分，主要在指标体系构建思路上存在差异，有的学者将地方政府绩效评估的指标体系分为政治、经济、社会三方面，有的学者则将指标按照综合指标、分类指标、单项指标的逻辑递进关系进行构建，另外，还有的学者利用企业中的平衡记分卡的理念对地方政府的绩效评估指标体系进行划分，从成本指标、业绩指标、内部管理流程指标、政府的学习与发展指标四个方面来考核政府的工作绩效。

总的来说，大多研究都陷入从公共行政学的角度和拥有话语优势的群体（如政府官员、MPA 学员、学者等）中探讨构建一套具普适性的政府绩效指标体系的研究定势中。

3 政府组织绩效指标构建的理论基础

3.1 逻辑模型框架

逻辑模型是一种非常有效的项目管理工具，通过描述系统纵向的输入、活动、输出、成果及影响等要素，给出了一种综合地、系统地研究和分析问题的思维框架。基于逻辑模型的组织绩效指标设计方法是借鉴逻辑模型对系统纵向要素的描述，并以这些要素为依据设计绩效指标，以评价系统运作绩效。依据逻辑模型的观点，组织系统依据纵向的线性关系可以分解为资源、输入、活动、输出、成果以及影响等系统要素，如图 1 所示。

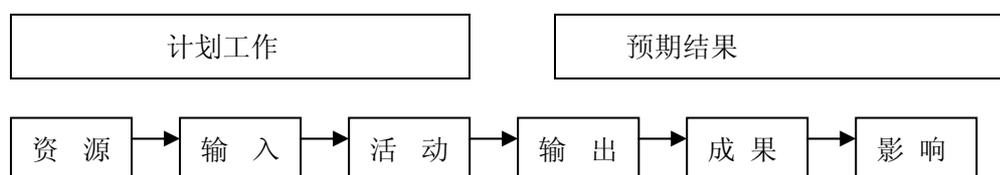


图 1 逻辑模型基本框架

基于逻辑模型的组织绩效指标设计方法其核心依据是系统的纵向要素，但是这也只是给出了绩效指标设计的几个纵向框架，而没有指出每个框架内的指标该如何来设置。实践中通常都是靠人为的主观经验来进行判断，难免会出现疏漏。值得借鉴的是，基于逻辑模型的组织绩效指标设计方法所给出的系统全面的纵向要素，为绩效指标的系统性奠定了基础。

3.2 “3E”原则

“3E”原则是近代绩效评价理论的重要部分，是现代绩效评价的基本原则。它认为组织/项目绩效可以通过经济性、效率性、效益性三种维度进行描述。经济性是从节约的角度来进行说明的，指获取一定资源的成本耗费程度。效率性描述了输入和输出间的关系，是指获得一定输出的输入程度，或一定输入获得的输出程度。效益性是指输出实现组织/项目预期结果的程度，主要描述了输出和成果之间的关系，如图2所示。

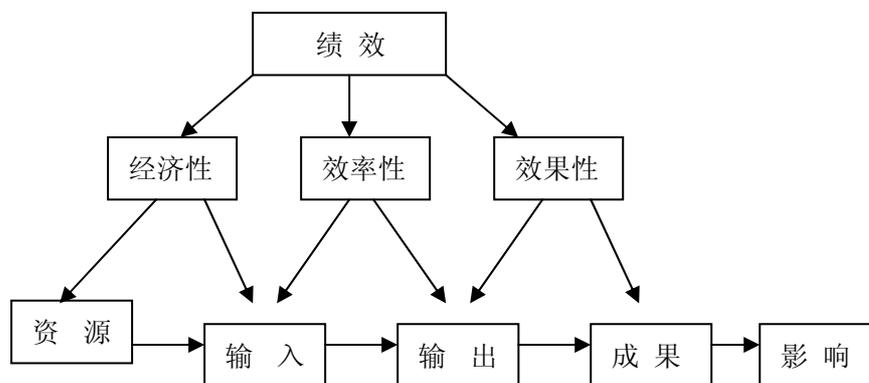


图2 “3E”原则与逻辑模型框架的结合

从“经济”、“效率”、“效益”三个指标的内涵可以看出，“3E”原则强调政府成本的节约和管理的经济性，这是“3E”评估指标体系的根本价值准则。但是，它也存在着一一定的不足。“3Es”评估指标框架仅限于经济、效率和效益，比较片面和单一，在评估内容上侧重于对政府管理结果的审计，这种评估指标体系相对于政府行为的复杂性来说过于笼统。同时，最为致命的是，由于政府是国家这一政治共同体进行价值权威性分配的非赢利性组织，其作用主要表现在为经济发展和公众生活提供优质、公平的公共服务，因此，政府在社会中所追求的价值理念（如平等、公益、民主等）和“3E”评估指标体系单纯强调经济性之间存在着深层的矛盾。因此，“3Es”评估指标框架后来又被加入了“公平”（Equity）指标，发展为“4Es”指标框架。但是，由于政府公共部门的非盈利性、公共产出的非市场性，以及政府目标的弹性和软目标性，使得政府的“公平”维度指标难以评估和测量。

3.3 利益相关者理论

利益相关者理论（Stakeholder theory）是20世纪60年代左右在西方国家逐步发展起来的。其早期思想可追溯到1932年哈佛法学院学者多德（E. Merrick Dodd）发表的一篇文章，文章指出“公司董事必须成为真正的受托人，他们不仅要代表股东的利益，而且要代表其它利益主体，……特别是社区整体利益”。1984年弗里曼（R. E. Freeman）有里程碑

式的著作《战略性管理：一种利益相关者方法》出版，该书将利益相关者定义为“任何能够影响或被组织目标所影响的团体或个人”（彭国甫, 李树丞, 盛明科, 2004），引发了利益相关者概念的大讨论。20 世纪 90 年代之后，利益相关者理论影响日益扩大，应用于公司治理、企业治理、战略管理等方面，逐渐成为识别和分析一个组织行为影响的既定框架。目前，利益相关者理论已成为发展领域甚为流行的分析工具。该工具对于扶贫、可持续发展、社区资源管理和冲突管理等方面的研究具有重要意义（Ramire, 1999）。

由于利益要求不同，不同利益相关者对同一评估对象会产生不同的关注焦点，进而得出不同的结论。政府绩效评估在选择特定的利益相关者作为评估主体时，应根据特定利益相关者的利益要求特点进行绩效评估指标体系设计。政府绩效具有众多的利益相关者，其中起关键作用的是接受并享受其产品或服务的受益公众、为绩效产出进行投入财政部门、负责绩效及其行为管理的政府组织自身、既作为政府的宏观作用对象又负有外部监督的社会职责和主观愿望的社会公众及代表广大公众利益的最高权力机构——人民代表大会，如图 3 所示。不同的利益相关者，其关心的内容和侧重点略有所不同罢了。利益相关者理论为我们理顺政府管理行为、责任、绩效与不同利益相关主体之间关系提供分析框架，为构建地方政府绩效评估指标体系提供理论支持。

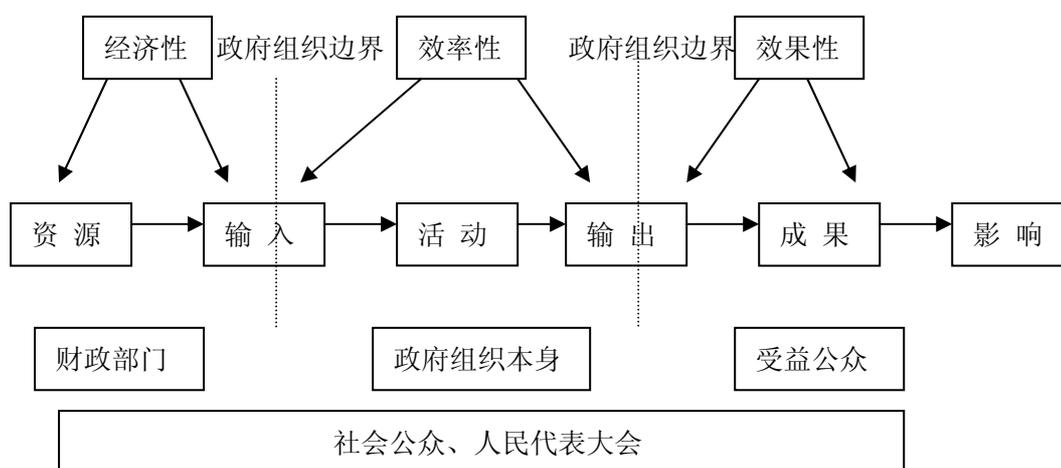


图 3 “3E”原则与逻辑模型及利益相关主体理论的结合

3.4 平衡记分卡理论

平衡记分卡是由美国学者卡普兰和诺顿创建的一种战略管理工具，其核心思想是将组织战略分解为财务、顾客、内部流程以及学习与成长 4 个相互驱动的因果层面，进而进行实施与评价。基于平衡记分卡的组织绩效指标设计方法是借鉴其战略分解思路，从财务、顾客、

内部流程以及学习与成长 4 个层面来设计绩效指标，以评价组织战略目标实现程度，如图 4 所示。

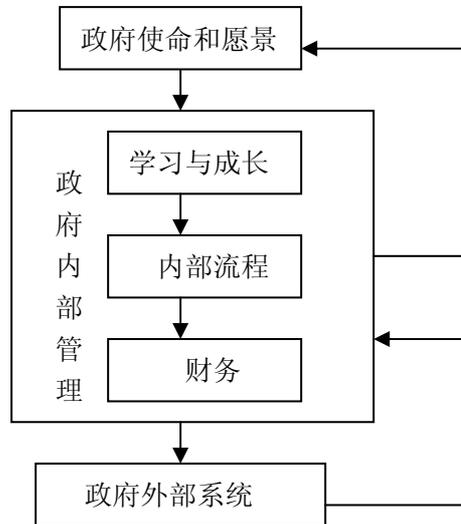


图 4 政府组织平衡记分卡

基于平衡记分卡的组织绩效指标设计方法抓住了组织战略目标实现的 4 个关键作用层面，然而这并不能囊括组织发展的所有方面。组织，特别是政府组织要健全发展，除了关键的作业方面外，同样也要重视其他非关键作业方面。另外，平衡记分卡不能用一般输入、输出的系统来解释，因而该指标设计方法产生的指标无法进行传统的投入/产出或成本/效益评价。尽管基于平衡记分卡的组织绩效指标设计方法存在个别问题，它确有很多值得借鉴的地方。首先，该指标设计方法将内外部关键利益相关主体的要求整合起来，保证了评价的顺利实施与结果有效；其次，该指标设计方法充分把握了组织结构的层次性，将组织战略目标逐层分解为关键部门层面指标，进而具体到操作活动绩效指标，既适合外部监督也利于内部管理。

3.5 作业活动理论

基于组织作业活动的绩效指标设计方法源于企业管理中的作业成本法(Activity-Based Costing) (罗伯特·卡普兰，安东尼·A·阿特金森，1999)。作业活动是组织系统的基本构成单位，也是耗费组织资源、产生组织绩效的基本单位，可以说，作业活动是实现系统绩效的根本保证。组织作业活动具有明显的目的性，其设置不是毫无根据的，总是围绕特定的使命展开，都必然承担着特定的战略与目标任务。按照平衡记分卡的理论来分析，作业活动是组织使命、愿景等目标计划逐层分解的最基本载体，同时也是其实现的根本保证。因此可以

说,以组织必然性与必要性的作业活动为基础来进行绩效指标的设计能够较系统与全面地反映组织绩效信息,并能更好地体现组织绩效的价值。

组织作业活动具有层次性,而且是内在连贯统一的,上层作业活动规定下层作业活动,下层作业活动支持上层作业活动。在实际操作中,依据利益相关主体要求及其评价目的或定位,组织作业活动分析可以选择关键性作业活动或全部作业活动,按照组织部门设置和作业层次来进行,如图 5 所示。

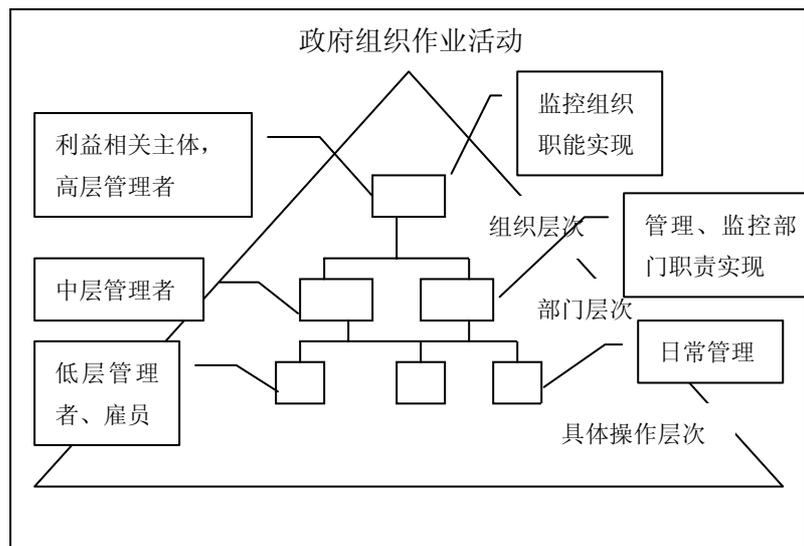


图 5 政府组织作业活动分析

由于政府层级的不同,并非所有层级的政府都具备上述所有性质的职能部门或机构。在具体的作业活动分析时,评价主体应根据评价对象的具体特点予以特别对待。划分好政府职能部门或机构后,接下来的工作就是根据特定部门或机构的职能以及项目行动目标进行内部的具体作业活动划分与梳理,并进行绩效指标设计。

4 政府组织绩效指标多维集成开发模型

基于上述结论,本文给出了政府组织绩效指标多维集成开发的框架模型,如图 6 所示。在实际进行指标设计时,应根据不同地方政府所面临的不同环境、不同的战略目标和前景、特定的利益相关主体、特定的评价目的或定位(外部监督或内部管理)来选择特定的绩效指标类型。

政府职能

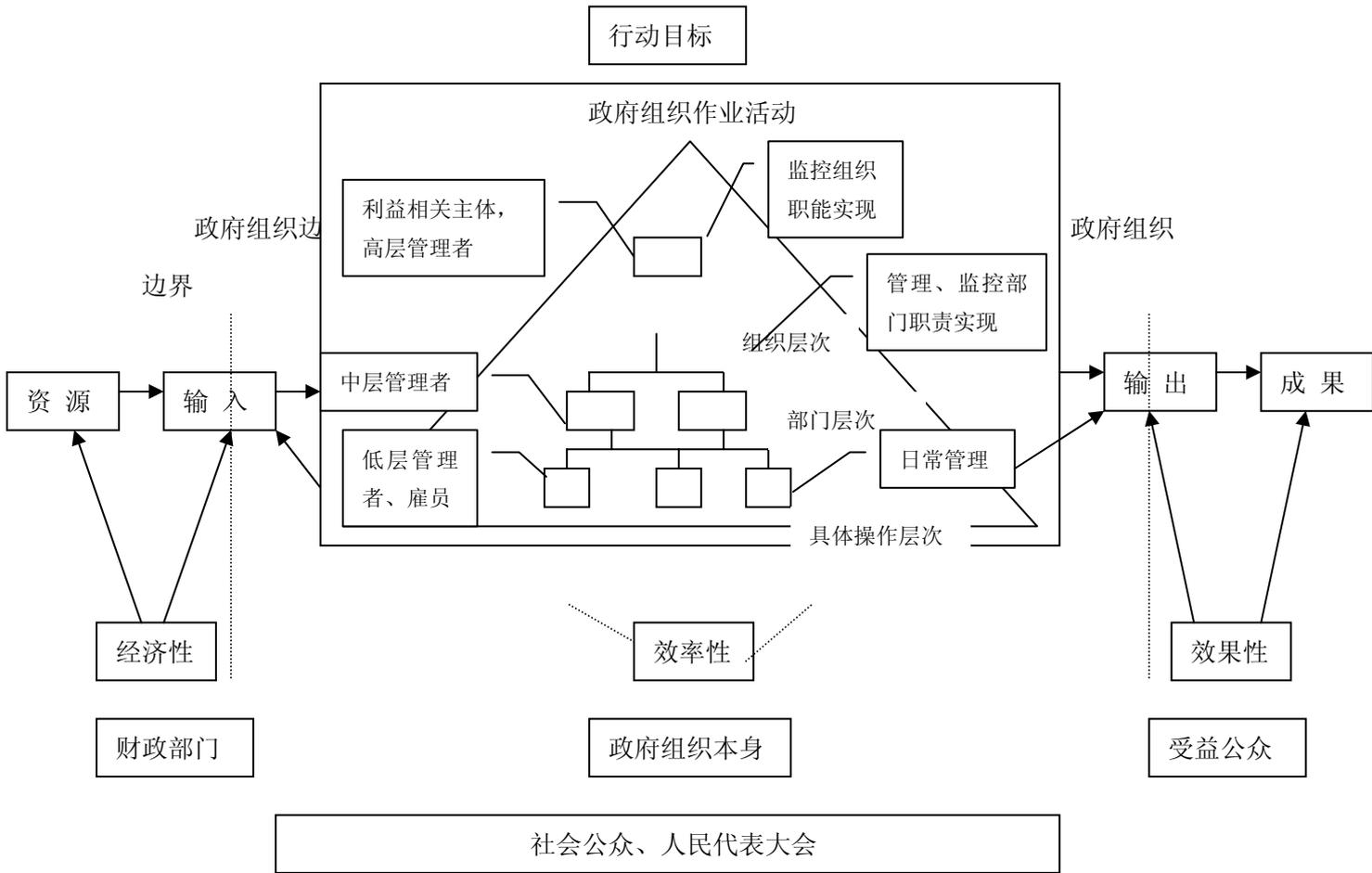


图 6 政府组织绩效指标多维集成开发模型

5 结论

地方政府绩效评估指标体系是一个以地方特色、政策职能等因素为自变量的函数，不同地方政府所适用的政府绩效评估指标不同。本文以当今流行的逻辑模型框架为基础，结合“3E”原则和利益相关主体理论，指出不同利益相关主体对评价对象绩效的经济性、效率性及效果性有不同的选择，并以“3E”原则、逻辑模型以及平衡记分卡的结合部——作业活动为分析依据而进行评价对象的绩效指标设计依据。在此基础上，给出了一套适用不同政府组织的多维集成开发模型。

参考文献:

- 1 卓越.公共部门绩效评估[M].北京:中国人民大学出版社,2004.
- 2 彭国甫,李树丞,盛明科.应用层次分析法确定政府绩效评估指标权重[J].中国软科学,2004,(6).
- 3 卓越.公共部门绩效管理[M].福州:福建人民出版社,2004.

- 4 郭济.绩效政府[M].北京:清华大学出版社,2005年8月
- 5 周志忍.公共组织绩效评估—英国的实践及其对我们的启示[J].新视野,1995(5)
- 6 蔡立辉.西方国家政府绩效评估的理念及其启示[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2003(1)
- 7 [美] 罗伯特·卡普兰, 安东尼·A·阿特金森著.吕长江主译.高级管理会议[M].大连:东北财经大学出版社,1999
- 8 盛明科.地方政府绩效评估指标体系构建及其应用研究.湘潭大学硕士学位论文,2005(5)
- 9 彭国甫.地方政府公共事业管理绩效评价研究[M].长沙:湖南人民出版社,2004:36
- 10 桑助来,张平平.政府绩效评估体系浮出水平[J].瞭望,2004(29):24.
- 11 唐任伍,唐天伟.政府效率的特殊性及其测度指标的选择[J].北京师范大学学报,2004(2)
- 12 中国行政管理课题组,《政府部门绩效评估研究报告》,中国行政管理,2006(5)
- 13 范柏乃,《政府绩效评估理论与实践》,人民出版社,2005.9
- 14 周凯,《政府绩效评估导论》,中国人民大学出版社,2006.5
- 15 [美]罗伯特.S.卡普兰、大卫.P.诺顿《平衡记分卡:良好绩效的测评体系》,中国人民大学出版社,2000
- 16 吴建南、孔晓勇.《地方政府绩效评价指标体系的构建:以乡镇政府为例》.理论与改革,2005(5)

The Construction of Multidimensional Government Performance Measurement Indicators Integration Model

Chen Qi

(The department of Public Administration, Sun Yat-sen University,
Guangzhou, 510275)

Abstract: Government performance measurement is an evaluation of the process and the results of government activities, which is an important part of government management. The performance measurement indicator system is the core question of performance measurement, the rationality of its construction has a direct effect on the validity, veracity and value tropism of performance itself. This paper firstly analyzes the deficiency of the existent construction methods, then on the basis of interrelated theories, designs a multidimensional government performance measurement indicators integration model that can compose multidimensional impact factors, which lays a foundation for designing corresponding performance measurement indicator system according to different instances.

Key words: government performance; performance measurement indicator; multidimensional integration model