第30卷第9期 东北大学学报(自然科学版) Vol.30,No.9
2009年9月 Journal of Northeastern University(Natural Science) Sep. 2009

政府公共管理绩效考评体系与方法

侯宏波[1], 郭亚军[1], 刘英波[2]
(1. 东北大学 工商管理学院, 辽宁 沈阳 110004; 2: 沈阳理工大学 外国语学院, 辽宁 沈阳 110168)

摘 要: 分析了目标管理与新公共管理两个政府公共管理绩效考评的主要理论基础,设计出政府公共管理绩效考评体系的一系列基本环节:考评体系分析、目标定位、指标体系构建、分数评定.基于不同目标定位,重点分析了权重与多指标集结的不同处理方式;分别介绍了经济建设类与非经济建设类单项指标数值处理方法;研究了绝对量与相对量合成方法;给出了指标值的无量纲化处理方法;分别运用序关系分析法与改进拉开档次法确定一级与二级考评指标权重,实现多属性评价集成.示范性应用结果验证了该考评体系的有效性.

关 键 词: 目标管理;新公共管理;绩效考评;拉开档次;序关系分析
中图分类号: F 203.9 **文献标识码**: A **文章编号**: 1005-3026(2009)09-1354-04

Performance Evaluation System and Method for Governmental Public Management

HOU Hong-bo[1], *GUO Ya-jun*[1], *LIU Ying-bo*[2]
(1. School of Business Administration, Northeastern University, Shenyang 110004, China; 2. Foreign Institute, Shenyang Ligong University, Shenyang 110168, China. Correspondent: HOU Hong-bo, E-mail: syswhhb @163.com)

Abstract: Analyzing the basic theories of the performance evaluation (PE) for governmental public management (GPM) in two different ways, i.e., the management by objectives (MBO) and new public management (NPM), a series of integral links in the performance evaluation system are designed including the analysis of evaluation index system, objective orientation, index system framing and scoring. Discusses emphatically the different ways to deal with the weights and multiindex aggregation on the basis of different objective orientiation. Describes the numerical methods separately to deal with the economic and noneconomic single index with the way to integrate the absolute quantity with the relative one studied. Points out the dimensionless method for index values. Then, the integrated multiple-attribute evaluation comes to pass by determining the Grade Ⅰ and Gade Ⅱ weights for evaluation indices via rank correlation analysis and improved method of scatter degree. The demonstrating application results verified the validity of the evaluation system proposed.

Key words: management by objectives; new public management; performance evaluation; scatter degree; rank correlation analysis

政府公共管理的水平与效率直接影响到该地区的发展质量与速度.全球化城市竞争日趋激烈,各国城市政府已经开始注意到公共管理能力是构成城市核心竞争力的最为关键的要素之一.

近年来,鉴于西方发达国家先进的政府公共管理经验,国内许多城市不断通过提高政府公共服务效率与城市公共管理水平来促进城市的快速发展.目标管理、新公共管理等先进的城市公共管理理论与方法作为国内城市管理的创新与探索,日益受到广泛的重视与推广.我国地方政府绩效考评无论在理论研究还是在实际运用上,都还刚刚起步,客观要求切实加强地方政府绩效考评的研究和应用,缩短与发达国家间的差距[1].近年来,多数城市在实践中对目标管理绩效考评进行

收稿日期: 2008-10-14
基金项目: 国家自然科学基金资助项目(70472032).
作者简介: 侯宏波(1971-),男,辽宁辽阳人,东北大学博士研究生; 郭亚军(1952-),男,辽宁开原人,东北大学教授,博士生导师.

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

了不断探索与创新,不少城市将目标管理绩效考评与机构改革、干部人事制度改革结合起来,积极探索,大胆创新,在坚持中发展,在完善中提高.在目标体系设计、考核评估程序和方法、考核评估结果利用等方面取得了明显进展.但关于如何处理好公共管理绩效考评的定性与定量关系,建立科学适用的公共管理绩效考评体系的研究还很缺乏.

1　公共管理绩效考评的理论根基

目标管理被称为"管理的宗旨",已成为现代管理学理论体系的重要组成部分.德鲁克于 1954 年在其名著《管理实践》中最先提出"依据目标进行管理"的概念,其后他又提出"目标管理和自我控制"的主张.继德鲁克之后,爱德华·施莱、猿谷雅治和千田、哈罗德·孔茨以及代尔·麦康基等人对目标管理也分别进行了论述和丰富.德鲁克与前人最根本的区别在于其打破了在管理学界一贯把目标作为计划一部分的传统看法,并把目标作为管理的核心,认为所谓管理就是制定目标[2].20 世纪 70 年代,德鲁克将目标管理与西方公共管理改革联系起来,推进了目标管理作为政府公共绩效考评的理论根基[3].

20 世纪 70 年代,西方国家普遍出现了空前的财政危机、管理危机和信任危机.为此,西方国家在实践中很快兴起了被称为"新公共管理"的政府管理模式.作为西方公共管理改革的基石,新公共管理理论可以被广泛运用于公共管理部门,主张借用私营部门的管理哲学、模式、原则和技术方法来重塑政府形象,如努力精简组织机构,大幅减少行政人员,推行目标管理、绩效管理、全面质量管理等,利用社会和市场力量实现公共服务社会化,在公共服务中引入强制性竞争投标机制,签订绩效合同,推行服务承诺制,实行分权化改革,放松管理制度.强调优质服务,即在追求节约、效率的同时更关注质量,强调结果为本的"讲究效果的政府".

2　绩效考评体系构建的方法依托

综合评价是近年来在经济、管理、卫生、国防等许多领域研究和应用极为热门的学科之一,是指通过一定的数学模型(或算法)将多个评价指标值"合成"为一个整体性的综合评价值,进而对被评价对象进行的客观、公正、合理的全面评价[4].

权重的确定是多属性综合评价的核心问题之一,很多学者提出相应思想[5-8].属性权重系数确定方法大致可分为两类:一是客观赋权法,即选用特定的模型计算权重系数[9],拒绝主观信息的介入,确保了数据处理上的客观公正性;二是主观赋权法,大量引入专家或参与人的意见,对非共识性意见进行协商,体现了让众多人满意的"柔性"决策思想.针对公共管理绩效考评特点,本文将两种方法结合,即减小评价过程中的随机误差和系统偏差,又提高评价结果的稳定性、可信度.

3　公共管理绩效考评体系的基本环节

3.1　绩效考评体系分析

政府工作目标绩效考评是一项复杂系统工程,本文将政府工作目标按不同考评单位层层分解.被考评单位共分为 A,B,C,D 四类(即:A 类为区、县(市)及开发区,B 类为经济管理部门,C 类为行政审批、执法部门及司法机关,D 类为部分驻沈执法部门及公共服务单位),限于篇幅,本文以考评工作最复杂的 A 类单位为研究对象.具体来说,涉及到各指标值的获取方法、各指标值的数据处理技术;同时需要处理好定性与定量评价指标的关系,在此基础上需要研究各指标评价值的集结问题.在指标体系中,既有绝对量,又有相对量,如何得到每一项经济指标数值、如何将众多项的经济指标合并成经济建设得分,也是一个关键问题.

3.2　绩效考评目标定位

绩效考评目标定位包括:突出指标的综合整体竞争、和谐发展、"群体意见"效应、共同发展、有序发展、个别指标突出业绩、消除个别指标滞后等.绩效考评目标不仅影响到考评指标体系的建立,更关系到考评模型中权重系数的选择与多指标值的集结方式.上述目标定位决定了相应的基于"拉开档次"、序关系分析、密度中间算子、算数平均、加权算术平均、有序加权算术平均、最大值、最小值的集结方法.在城市的不同发展时期,需进行不同的绩效考评目标定位.政府工作决策者也可以根据自己的偏好与领导风格,利用上述方法对应的决策信息,达到更好的决策效果.本文根据沈阳市目前鼓励各项指标和谐发展、同时鼓励突出指标的综合整体竞争的目标,选用基于"拉开档次"、序关系分析法的权重系数的选择.

3.3　绩效考评指标体系的构建

在践行科学发展观、推动地方可持续发展战略思想指导下,绩效考评指标的选取应遵循系统性、科学性、可比性、可测取(观测)性与(尽可能)相互独立性的原则,建立绩效考评指标体系,如

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

表 1 所示 .指标体系基本上划分为两个级别 .

表 1 绩效考评指标体系

Table 1 Index system of performance evaluation

一级指标	二 级 指 标
经济建设	地区生产总值(含绝对量与相对量两部分) 地方财政收入(含绝对量与相对量两部分) 一般预算收入(含绝对量与相对量两部分) 实际利用外资额(含绝对量与相对量两部分) 固定资产投资额(含绝对量与相对量两部分) 规模以上工业增加值(工业总产值) (含绝对量与相对量两部分) 社会消费品零售总额(含绝对量与相对量两部分)
文化建设	"文明杯"竞赛活动达标 教育投入法定增长达标 群众性文体活动达标 *社区卫生服务、新型农村合作医疗达标 *环境保护达标 市容环境管理责任制达标
社会建设	就业、再就业完成率 社会保险完成率 *到省、进京访总案次 *完成上三级交办信访案件(含农民工案件)息访率 预防刑事案件达标 命案破案率 *安全生产目标管理达标
党的建设	年度领导班子民主测评情况 *党风廉政建设和反腐败工作考评 行政执法责任制达标 解决损害群众利益的突出问题 *受理企业特别是外商投资企业投诉考评

注:带 *的考评指标为局部"一票否决"指标 .

3.4 绩效考评分数的评定

为使考评结果更为科学,既考虑"总量",又兼顾"增速",体现均衡发展的思想,以此来调动各地区的积极性;加大"增速"权重,突出发展速度,体现加速发展的思想,以此来促进"两个不低于"任务的实现;既考虑主观权重,又注重客观权重,体现实事求是思想,以此体现综合评价的客观公正性;既注重现在,也考虑将来,体现科学发展的思想,以此实现可持续发展.这些主要思想体现在绩效考评体系中指标权重的确定方法上 .

3.4.1 单项指标预处理

1) 评价指标类型的一致化:考评指标中既有极大型、极小型,又有居中型和区间型指标,必须作一致化处理.对于极小型、居中型和区间型指标分别按指标允许的上下限值与最佳稳定区间值,进行一致化处理 .

2) 非经济建设指标处理:对经上述一致化处理后的指标值再根据各指标的基本数值,考评数值,最大考评数值与最小考评数值,采用功效系数法计算指标值 .

3) 经济指标处理:为使经济建设指标绝对量与相对量的合成具有严密的数理基础,体现决策者主观意图与评价对象实际差异的双重信息,采用主客观集成的决策方式 .

4) 评价指标的无量纲化:为排除由于各项指标的不同量纲以及其数值数量级间的悬殊差别带来的影响,需要对评价指标作无量纲化处理.考虑拉开档次法的适用条件,本文针对数据采用标准化处理方法 .

3.4.2 多属性评价的集成

1) 一级指标权重系数的确定:运用主观权重确定方法,即采用序关系分析法.包括确定序关系、比较判断指标间相对重要程度、权重系数的确定三个具体环节 .

2) 二级指标权重系数的确定:选取了改进拉开档次法来确定评价指标(属性)的权重.确定权系数向量的准则是最大限度地体现出"质量"不同的被评价对象之间的差异.即求指标向量的线性函数,使此函数对不同被评价对象取值的分散程度或方差尽可能地大 .

3) 多指标值的合成:采用两层线性组合.首先对二级多指标值进行合成,再将其结果进行一级多指标值合成,为了使得出的最终考评结果具有直观性,且符合实际以千分制为得分标准的习惯,又不失一般性,根据功效系数思想,对多指标合成值再进行平移、放大处理.同时考虑到实际操作中对每项指标的增减分制度.最后,根据考评值对各单位进行考评排序 .

4 应用与分析

本文以沈阳市某年公共管理绩效考评实际为应用对象,将本文提出的考评体系加以应用,限于篇幅,将被考评的 14 个单位仅列出 7 个单位,并且对于原始数据仅列出经济建设部分,如表 2 所示,总的综合考评结果如表 3 所示 .

通过对沈阳市某年公共管理绩效的实际考评应用结果的分析,该考评结果与日常掌握的情况一致(用数据说话),实现了有的放矢.考评分数集成时既考虑了绝对量又考虑了相对量,即对现有发展水平与发展速度给予客观评价,评价结果更公平合理.动态考评主要考虑到各地区在各项发展指标上的加减分,极大鼓励了各地区在某些指标上有突出业绩,并对某些指标上差的业绩给予惩罚与警示.B 区与 D 区能够取得较高排名也得益于此.A 区虽然排序为 1,但在动态考评方面也

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

得到了警示,以便日后做得更好.

从考评最终结果来看,总体上呈现集群化(板块化)发展态势,一些经济强区(如 A 区、B 区、D 区)已经形成;考评结果对发展质量(特别是经济发展质量)都能够一目了然,并且能够找到症结所在.可见,本文提出的考评体系方法具有系统性、定量化、客观性等特点,在实际应用中验证了有效性.

表 2　沈阳市某年经济建设部分原始数据表

Table 2　Primal data of economic construction in Shenyang City in a certain year

单位	地区生产总值		地方财政收入		一般预算收入		实际利用外资		固定资产投资		规模以上工业增加值		社会消费品零售总额	
	万元		万元		万元		万美元		万元		万元		万元	
	绝对值	增幅 %	绝对值	增幅 %	绝对值	增幅 %	绝对值	增幅 %	绝对值	增幅 %	绝对值	增幅 %	绝对值	增幅 %
A	4 670 485	21.0	480 448	95.8	224 013	35.3	66 354	15.7	3 250 286	39.2	3 127 492	23.6	1 900 125	17.7
B	3 016 341	16.2	363 856	130.7	182 196	39.3	64 114	88.8	1 982 464	35.9	88 204	3.5	2 532 939	20.0
C	2 955 680	16.4	193 796	44.0	164 016	21.9	55 103	42.7	1 980 153	30.2	98 937	2.7	2 476 451	17.5
D	2 520 148	21.5	150 066	44.7	140 299	38.4	41 244	82.4	1 920 591	33.0	1 554 584	29.1	851 422	21.5
E	1 423 593	17.1	100 203	33.6	85 787	30.4	29 180	40.3	1 765 952	30.5	262 738	18.5	686 934	17.7
F	2 105 442	18.4	129 616	69.3	92 837	47.8	44 009	145.7	1 562 247	30.6	966 852	37.6	520 081	18.7
G	2 060 411	19.3	128 138	56.3	113 230	48.1	27 820	72.1	1 554 717	31.4	1 211 777	37.1	401 658	17.0

表 3　沈阳市某年政府工作目标绩效考评总结果

Table 3　Comprehensive evaluation results of multiobjective performance of Shenyang municipal government in a certain year

单位	基础考评					基础考评汇总	动态考评汇总	总评价汇总	排序
	经济建设 (0.7)	文化建设 (0.07)	社会建设 (0.08)	党的建设 (0.09)	软环境建设 (0.06)				
A	781.759	81.18	88.95	90.00	61.00	1 102.89	- 3	1 100.39	1
B	727.786	81.80	93.13	90.00	61.50	1 054.22	15	1 069.22	2
C	697.162	79.81	89.94	90.00	63.00	1 019.92	13	1 032.92	4
D	714.967	80.89	91.79	90.00	62.50	1 040.15	16	1 056.15	3
E	658.373	78.23	89.56	90.00	62.00	978.16	0	978.16	7
F	689.497	79.19	90.90	90.00	61.50	1 011.08	5	1 016.08	6
G	691.647	79.23	87.90	90.00	63.00	1 011.77	5	1 016.77	5

5　结　　语

本文分析了政府公共管理绩效考评的目标定位,建立了绩效考评指标体系,进而构建了政府公共管理绩效考评体系.体系中介绍了指标值的处理技术、多指标的集结方法.与传统的考评方法相比,本文构建的考评体系具有实际可操作性与科学性.未来的公共管理绩效考评的理论研究与实践将更加注重定性与定量相结合,各种主观与客观赋权方法,特别是客观赋权方法、不同评价结果的集结的深入研究将成为绩效考评理论主要研究方向之一.

参考文献:

[1] 易平涛,郭亚军,侯宏波.一种模式导向的评价决策支持系统[J].东北大学学报:自然科学版, 2008,29(2):292 - 296.
(Yi Ping-tao, Guo Ya-jun, Hou Hong-bo. A model-oriented decision-making support system[J]. *Journal of Northeastern University: Natural Science*, 2008,29(2):292 - 296.)

[2] Gregory A J. The road to integration, reflections on the development of organizational evaluation theory and practice [J]. *International Journal of Management Science*, 1996,3(24):295 - 370.

[3] George S O. Management by objectives: a system of managerial leadership[M]. Marshfield: Pitman Press, 1965: 26.

[4] Hwang C L, Yoon K. Multiple attribute decision making [M]. Berlin: Springer-Verlag, 1981.

[5] Gregory A J, Jackson M C. Evaluation methodologies: a system of use[J]. *Journal of Operational Research*, 1992,43(1):19 - 28.

[6] Saaty T L. Fundamentals of decision making and priority theory with the analytic hierarchy process[M]. Princeton: RWS Publications, 1994:1 - 127.

[7] Park K S, Kim S H. Tools for interactive multiattribute decision-making with incompletely identified information[J]. *European Journal of Perational Research*, 1997,98(1):111 - 123.

[8] Hwang C L, Lin M J. Group decision making under multiple criteria: methods and applications [M]. Berlin: Springer-Verlag, 1987.

[9] 郭亚军,易平涛.一种基于整体差异的客观组合评价法[J].中国管理科学, 2006,14(3):60 - 64.
(Guo Ya-jun, Yi Ping-tao. Whole diversity-based reasoning for objective combined evaluation [J]. *Chinese Journal of Management Science*, 2006,14(3):60 - 64.)

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net