

# 公共服务绩效评价的指标体系 建构与应用分析

——基于厦门市的实证研究

课题组

(厦门大学 公共事务学院, 福建 厦门 361005)

**摘要:**当前我国正处于社会转型的重要时期,管理理念正在由“管理型”向“服务型”转变。服务型政府的建设不仅需要政府职能转变,而且需要构建一套公共服务绩效评价体系,对其进行应用、检验,以确保政府公共服务的有效供给。将公民满意度和公共服务供给情况相结合的“双元综合评估”模型,用以指导公共服务绩效评价指标体系的设计和优化。在实际应用过程中,应注意合理界定目标群体,努力提高评价准确性;完善评价体系,量化评价指标;加强配套制度建设,保证指标体系的评估效果;加强与其他城市的合作,推广应用指标体系。

**关键词:**公共服务;绩效评价;指标体系;实际应用

**中图分类号:**D675.72 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-8594(2009)05-0130-05

## 一、公共服务绩效评价体系的研究意义

加强政府公共服务供给能力,建设服务型政府是当前政府职能转变的要义所在,也是社会主义和谐社会建设的一个基本目标。服务型政府的建设不仅需要政府职能转变,而且需要构建一套通用的、能够经得起时间考验的公共服务绩效评价体系,对其进行应用、检验,以确保政府公共服务的有效供给。

改革开放以来,厦门市在经济发展和 社会进步等方面取得长足进步。为了进一步响应十七大报告的要求,在落实科学发展观,构建社会主义和谐社会进程中,须进一步强化公共服务职能,建设服务型政府。近年来,厦门市政府致力于增强政府社会管理和公共服务能力,取得一定的成效。同时,为了提高政府绩效,增强社会公信力,如何构建出公共服务绩效评价的指标体系,并加以实际应用,是目前国内学者研究的重点,具有重要的理论和现实意义。

首先,构建厦门市公共服务绩效评价尝试的指标体系,并加以不断地修正和推广应用,有助于探索

出一套富有中国特色的公共服务绩效评估模式。本课题运用实证分析、规范分析相结合的方法,设计出一套涵盖公共服务十个领域的评价指标体系,可以进一步完善政府绩效评价的理论基础和实际应用经验,以期将政府能力提升和职能转变更加紧密地结合起来。其次,通过公共服务指标体系的建构和实际应用,有利于将政府管理体制改革的宏观战略、规划实施与结果评价有机地结合起来,能够为改善城市公共服务绩效提供有价值的参考信息,从而推进我国政府管理体制 改革和公共服务型政府建设。同时,期望能在客观上引导政府树立以公共服务为中心的绩效观,提高公共服务质量和增进政府公信力,促进公共部门运行向更加公开、透明、节约和高效的方向转变。最终使老百姓真正获得均等化的基本公共服务。最后,通过构建公共服务绩效评价指标这一尝试,有助于深化我国政府体制改革与政府绩效评估理论的研究。当前,我国公共部门绩效评估在理论和实践方面都存在着困难。在国内绩效评估领域中,对公共服务的绩效评价体系构建尚属空白,这

收稿日期:2009-07-10

基金项目:国家自然科学基金重点项目《公共服务提供机制与方式研究》阶段性成果(70633001)

作者简介:本课题主持人:陈振明(1959-),男,广东潮州人,院长,博士生导师,教育部“长江学者”特聘教授,从事公共管理与公共政策研究;课题组成员:刘祺、蔡辉明、邓剑伟、陈昱霖。

一方面是因为政府部门具有的天然垄断性,缺乏提高服务质量、提升公众满意度的内在动力;另一方面是因为政府部门特有的公共性,决定了在绩效评估中存在着更多的技术性障碍,评估政府的行为往往需要在公平和效率之间寻找平衡,这在客观上也延缓了国内公共服务绩效评价的进程<sup>[1]</sup>。然而,加快建立科学的公共服务绩效评估体系,已经成为提高政府综合管理能力的必然选择。本课题通过批判和反思现有的相关成果,大胆地进行理论创新,具有超前性。

## 二、公共服务绩效评价的指标体系建构

### (一) 公共服务绩效评价体系的开发模式

本课题综合运用“职能管理—目标管理—绩效管理”的战略发展框架,力求评价体系充分衡量政府职能维度,检测政府目标标准度,考核政府公共服务绩效水平,建立起一套公共服务绩效评价体系的开发模式,用以指导指标体系的设计和优化,为构建一套实效公共服务绩效评价体系奠定基础。该模式主体结构包括:价值原则、评估主体、指标体系、评估方法和制度安排五个向度<sup>[2]</sup>(如图1)。

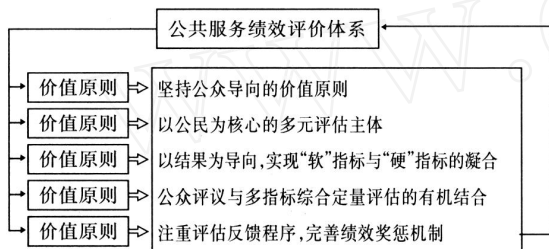


图1 公共服务绩效评价体系的开发模式

**价值原则:**在公共服务的供给过程中,公民作为公共产品和服务的接受者,对公共服务供给情况有着更加直观的感受,同时,满足公民的基本公共服务需求是政府根本职责所在,必须予以重视,因此公共服务绩效评估体系的建构必须坚持公众导向的价值原则。**评估主体:**相应评估体系在运用过程中,公民应当发挥核心主体作用。为防止由单一评估主体而引起的偏好问题,应当采用多元评估主体,如综合评估组织、相关政府责任部门等也应当成为评估责任主体成员。**指标体系:**公共服务涉及面广,单纯以其过程或内容设计评估指标会导致指标体系横向庞大、纵向无穷尽等问题,因此在公众导向原则和多元评估主体设计的前提下,以结果为导向,基于公共服务供给客体所享受到的服务结果,以一定产出要素作为其评估内容,设计公共服务维度的评估指标,但

这难免会出现一些难以量化评估的指标,如满意度、期望、服务效果等,这就要求我们尽可能地把握公共服务的结果导向,坚持“软”指标和“硬”指标相结合,提高指标体系建构的信度和效度<sup>[3]</sup>。评估方法:采取公众评议与多指标综合定量评估相结合的评估方法,具体来说就是把问卷调查和机构档案相结合,通过指标公民满意度和定量数据来综合评价相应公共服务,更准确地反映厦门市公共服务供给情况和公民对政府服务职能的评价。制度安排:公共服务绩效评价的最终结果是完善制度安排,包括关注评估反馈程序、加强部门职能建设、完善绩效奖惩机制、服务改革与创新等制度安排,从而使得公共服务绩效评估与政府部门绩效评估制度创新、服务型政府建设三者之间形成良性互动。

### (二) 公共服务绩效评价指标设计的基本原则

1. 客观全面。指标体系的设计要科学、周密、合理,既要全面地反映政府公共服务的基本态势,又要反映出政府公共服务的主要过程和关键层面的客观实际。尽管设计指标以结果为导向,关注公共服务产出,但这并不意味着忽略了过程。因为,结果的有效实现有赖于有力的过程控制及阶段性产出<sup>[4]</sup>。换句话说,即客观全面的指标体系建构与过程控制和结果产出的相互配合、相互补充。

2. 简明实用。公共服务的核心评估主体是公民,所以指标的设计应尽量简明易懂,便于操作,并且在实际运行中经济实用。用尽量少的指标反映尽量多的内容,用尽量经济的指标反映尽量丰富的内容,同时,保持测算方式标准、统计方法规范、评估操作简便,使得指标体系更具推广应用性。

3. 软硬兼联。绩效评价具有多维性,指标涉及数量、比例、满意度、有效性、便利性等。因此,建构其指标,应既有“硬”指标,又有“软”指标。所谓“硬”指标是指可直观量化的评估指标,其中以机构统计和经济审计为主要获取途径,具有直接性,如数量和比例;所谓“软”指标是指较难以具体量化的评估指标,以公众评价为主要内容,主要获取途径是社会调查,后经程度值量化,具有间接性,如满意度、有效性、便利性等。

4. 规范稳定。绩效指标体系的设计,空间上要保持指标的系统规范性,要与国内和国际上通用的、规范的名称、口径、计算方法保持一致,以便进行横向和纵向的比较,常用方法就是结合地方实际和统计年鉴。时间上,要保持指标的连续稳定性,选取可以按照时间序列排序的矢量指标,以便进行绩效能力比较和演化趋势预测,常用方法就是选取普遍执

行常设考评指标,避免纳入临时任务考评指标<sup>[3]</sup>。

### (三) 公共服务绩效评价指标体系的建构路径

依据开发模式和建构原则,设计公共服务绩效评估指标体系。为了提高指标评估的准确度,我们建立了“双元综合评估模型”(如图2),即公民满意度和公共服务供给情况相结合的双元评估方法,通过相应的数据获取方式,计算出满意度和供给数据值,最后根据两者权重的设置测评出指标的绩效水平。

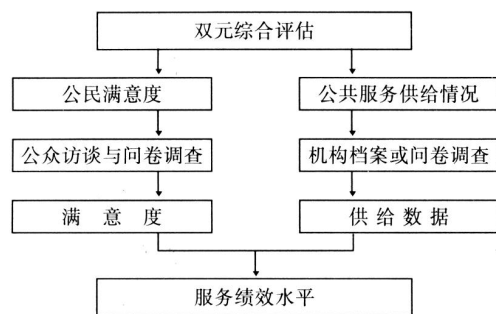


图2 双元综合评估模型

公共服务绩效评估指标体系的构建过程具体如下:

第一步:领域界定,建构框架。在此期间,根据公共服务指标设计项目工作逻辑模型(图3)界定公共服务的领域,包括公共信息、公共安全、公共教育、医疗卫生、环境保护、社会保障、基础设施、公共交通、文体休闲、科学技术十大领域,每一个领域下含若干个公共服务维度,通过工作逻辑模型清晰地表达出公共服务领域(维度)的产出,其远期成果为社会效益,结合结果导向原则,综合考虑外部因素的影响,这样就可以较为系统地确定与各个公共服务维度绩效考评最为相关的指标,建构起一套理论设计的指标体系框架。

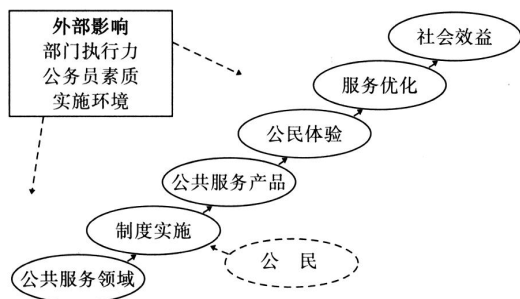


图3 公共服务指标设计项目工作逻辑模型<sup>[5]</sup>

第二步:公众访谈,提炼指标。通过对公众的访谈,了解公众的公共服务需求,特别是公众所关注的公众服务中的相关事项,并基于这些关注事项概括、

提炼出一组指标。这一访谈的面不必太大,但访谈对象却必须有充分的代表性,不同类型公众都要尽可能涉及到。另外,考虑到公众对公共服务的认知可能受到亲身经历的范围与程度的限定,访谈对象还应适当包括一部分相关服务领域的政府公务员,以便于把握公共服务在当地的提供程度或大致情况,从而对后期绩效指标的设计与筛选提供参考信息和背景材料。

第三步:整合指标,设计问卷。在前两步的基础上,结合城市公共服务供给的实际情况进行指标整合:理论设计的指标体系框架+访谈基础上提炼出的备选指标=一套初选实效指标组合。在此过程中辅以统计年鉴规范指标名称,便于实际应用中指标数据的统计和转化。进而设计指标筛选调查问卷,问卷采用五个程度值设置对各个指标进行评价,即“非常重要”、“比较重要”、“一般”、“较不重要”和“很不重要”。以期对各初选指标的重要性进行权衡,验证指标实际应用的信度和效度。

第四步:问卷调查,初选指标。将初选实效指标组合进行指标筛选问卷调查,以民众为调查主体,进行问卷发放回收,进而通过隶属度分析、相关性分析以及信度与效度的检测,从第三步整合的指标中综合权衡出一套终选实效指标,大致确定公共服务的评估指标体系。

第五步:查漏补缺,调整指标。在被删的指标中,利用SPSS统计软件进行相关性分析,通过对被调查群体的职业、身份分析,检验是否存在因问卷调查对象界定的局限表达(如职业背景),导致对某一方面的指标有较强的偏好性而误删指标。接着,根据指标数据的获取路径进行适当的指标调整,如可获得性、获取对象、获取方式、难易程度、成本大小等,使得调整后的指标具有便于评估、计算科学、实用经济的特点。

第六步:确定体系,赋予权重。立足城市公共服务实际,验证得到的指标体系,根据绩效评估设计的基本原则,进一步优化指标,以提高评估的准确度,并设立出指标相应的数据收集方法、以及评估责任单位,确定出最终的指标体系。在指标体系的权重赋予方面,采用常用权重分配方式,给不同领域平均赋权重。在将公共服务划分为十个领域的情况下,给予每一领域的权重值是一样的,只是在每一服务领域内部,各项具体指标的权重上体现出差异。对于具体指标的权重赋值,可采用德尔菲法。

### (四) 公共服务绩效评估指标体系的运用方法

建构公共服务绩效评估指标体系重在推广应

用,以期考核地区公共服务供给状况,便于加强政府公共服务供给能力,促进公共服务型政府建设。该指标体系的实际运用包括数据收集、无量纲化、实证分析、政策选择四个步骤。

首先,根据指标体系中各个指标的数据收集方法,获取相应指标信息,并进行整理统计。主要方法有机构档案法、问卷调查法、公众访谈法、实地观察法。通过“硬”指标和“软”指标的区分,专用指标和通用指标都进入量化分析实际应用阶段,该阶段将分成两步同时进行:一是对于“硬”指标应从相应的部门获取数据;二是对于“软”指标应设计成问卷,用以程度值量化分析。数据收集完成后,通过 SPSS 软件中的标准 Z 分数法,将可以量化的“硬”指标和难以量化的“软”指标转化为可以进行比较的数值,此过程称为无量纲<sup>[6]</sup>。目的是让转化后的数据相对数性质较为明显,保持一致,便于下一步的数学处理。接着,根据无量纲处理后的数据,结合各指标权重分析,得出相应维度下公共服务水平状况,进而可以结合实际需要进行城市公共服务绩效状况分析、城市各地区公共服务绩效状况对比分析、城市与聚类相关城市公共服务绩效状况对比分析、机构统计数据与公众满意度的对比分析,最后得出结论。最后,根据结论,可以得出该地区各项公共服务供给的长处与不足,从而进行政策选择上的延续、调整或变迁。对于较好的公共服务领域,选择继续保持并作为城市公共服务品牌;对于一般的公共服务领域,选择政策调整,加大改进措施和力度,提高公共服务水平;对于较不好的公共服务领域,选择政策变迁,进行相应的治理与改革。总之,要坚持以人为本理念,旨在加强政府公共服务能力,促进基本公共服务均等化,推动“政府—公民”双向互动的服务型政府建设。

### 三、评价体系存在的问题及进路选择

#### (一) 公共服务绩效评价体系存在的问题

本文设计的公共服务绩效评价体系在实际应用过程中,存在一些问题需要改进。

1. 多元评估主体下,评估意见被中和,被评估单位分数差距难以体现

为了更好、更全面地反映厦门市公共服务绩效状况,本课题采用以公民为核心评估主体,各政府责任部门参与评估的多元评估方法,集中体现 360 度评估特色,这既确保了评估的准确性,也有利于减少评估的误差。但是,指标体系实际运用过程中,公民作为公共服务最直接体验者,却缺乏一些公共服务

政策、数据的信息和相关专业知识,并且公民涉及的领域有限,不能全面了解厦门市公共服务的全部情况。因此,公民在评估过程中带有一定程度的主观性。相应的,政府部门作为公共服务政策的制定者和执行者,对于所辖服务领域有着更加丰富的信息资源,但是在自我评估过程中很难摆脱部门利益的约束。于是,公众意见和政府各部门评估意见被中和,被评估单位分数差距难以体现。

#### 2. 指标的准确性和代表性有待进一步提高

一套指标体系能否如实地对被评估对象进行评价,关键在于所设计的指标是否准确和富有代表性。公共服务绩效评价指标体系的建构本着结果导向原则,确定具体评估指标。但是,每一个维度下属的指标数量有限,这就对指标的筛选提出了相当高的要求,不仅要保证指标的准确性和代表性,还要注意“软”、“硬”指标凝和。在指标设计过程中,我们根据问卷、访谈的结果,对指标进行筛选和完善,但是由于时间、经费的限制以及随着经济、社会的不断发展,公众所关注的公共服务问题也会随之发生转变,因此,指标的准确性和代表性有待于进一步提高。

#### 3. 指标量化,评估方法的科学性有待继续加强

本课题构建的厦门市公共服务绩效评价指标体系是一套多维指标体系,包括通用指标“公民满意度”和公共服务各个领域的评价指标,具体可分为可直观量化的“硬”指标和较难量化的“软”指标。“软”指标以社会评价为主要内容,主要获取途径是社会调查,在社会调查之后必须经程度值量化,这样调查结果才具有可比性和现实意义。因此,指标的量化和“软”、“硬”指标的凝和既是本课题评估方法的亮点,又是课题应用的难点所在。本课题组对于“硬”指标,将以机构统计和经济审计数据为主要获取途径;对于“软”指标,则通过问卷调查、公众评价的方法加以赋值量化,进而将这两类指标凝合起来。但是,对厦门市公共服务整体和某一领域公共服务进行评价时,在指标量化、评估方法的科学性方面仍有待于继续加强。

#### 4. 指标体系的大范围推广应用存在一定困难

本课题所构建的公共服务绩效评价体系是以厦门市实际情况为依托,进行实证研究。“立足厦门、服务全国”既是本课题应用宗旨,也是课题人员努力奋斗的目标。由于各地区经济、社会、文化发展水平差异性,每个城市所具有的资源禀赋和历史遗留资产具有差异,而一个城市的资源禀赋对于当地的经济发展和财政收入往往具有决定作用,因此各地政府公共服务供给能力和水平也不尽相同。为了更好

反映各地政府公共服务供给水平和公民对于现有公共服务的满意情况,问卷设计、指标体系的构成也会因各地实际情况而发生改变。因此,当前设计出的指标体系在各聚类城市之间具有相应实用性,但是将这一评价体系推广到全国其他地区,尤其是中西部地区时存在着一定困难。

#### 5. 评估信息流转存在着一定的疏漏

公共服务绩效评价的过程实际上是一个信息筛选、加工、输出、反馈的过程,获取信息的准确性和流转的通畅性在很大程度上决定了本课题所构建的公共服务绩效评价体系的科学客观性和实际应用效果。在指标体系构建和应用过程中,我们始终坚持定性分析和定量分析相结合的方法,深入政府部门,走访各界群众,尽可能通过公民满意度和政府统计资料对厦门市公共服务供给的实际情况进行评估。但是我们并没有配套地构建起相应的公共服务信息评价系统。一方面,我们无法对获取信息的真实性进行检验;另一方面,我们研究的结果也很难通畅地反馈给广大群众和政府有关部门。评估信息流转存在的疏漏不仅影响了公共服务绩效指标体系的科学性,对其实际应用也产生了一定的阻碍作用。

#### (二)完善公共服务绩效评价体系的进路选择

##### 1. 合理界定目标群体,努力提高评价准确性

公共服务绩效评价指标体系,最终要通过目标群体的评估才能得以应用,其价值才能体现出来。目标群体的选择直接关系到绩效评价的结果及其可信度。因此,在实施公共服务绩效评估之前,对于目标群体进行合理界定是十分重要的。本课题在指标体系构建和实施过程中始终坚持公众评估与政府部门自身评估相结合的多元评估模式,对保证评估结果的准确率及信度起到了很好作用。在今后的研究中应继续坚持该原则方法,对目标人群的职业、收入、年龄段等进行更具体、更合理的设计,努力提高评估的准确性。

##### 2. 完善评价体系、量化评价指标,致力于实际应用

随着经济社会发展,人民生活水平不断提高,人们对于公共服务的需求水平和偏好也在改变。这就要求政府能够及时了解这些最新趋势。公共服务指标体系就起着这样一个桥梁作用,将政府和公民连接起来。为了更好地发挥公共服务绩效评价指标体系的作用,有关部门应当关注社会变化,定期对指标体系进行修正,完善现有指标体系;同时,做好相关公共服务数据统计工作,及时了解公民对于公共服务供给的满意情况,做好指标量化工作,将指标投入

实际分析应用中去,在实践中发现问题、解决问题。

##### 3. 加强配套制度建设,保证指标体系的评估效果

公共服务绩效评价体系建设是一个系统工程,在指标体系设计完成并投入实际应用过程中,还必须完善相关配套制度的建设。首先,政府要建立起完善的公共服务信息评价系统,保障评价信息收集和评价结果反馈的准确和通畅。缺乏公众及有关责任部门真实信息的绩效评估对改善城市公共服务质量不会发挥积极作用;同时,公共服务绩效评估结果只有迅速、真实地反馈给公众和政府有关部门,地方政府才能更好地改善公共服务供给状况。其次,完善绩效奖惩机制。对公共服务供给表现突出的部门和个人给予充分物质鼓励和精神嘉奖。对于评估得分较低的相关领域和服务供给部门,则需要提出整改意见,定期检查,尽快提高该领域的服务水平。最后,政府还要加强相关监察制度建设,保证公共服务绩效评价体系的有效运转,防止评估过程中“黑箱操作”现象的发生。

##### 4. 与其他城市合作,加强评价指标体系的推广应用

一项研究的价值不仅表现在理论层面上,更表现在实际推广应用中。目前,国内对于公共服务绩效评估的研究刚刚起步,不论是理论发展还是实际需要,都要求我们加强与其他城市合作,结合具体城市经济发展状况、资源禀赋、历史发展水平,对目标群体、指标体系进行重新设计,加强评估的针对性,促进评估指标体系的推广应用,最终形成一套广泛适用的公共服务绩效评估模式,推动我国政府绩效评估工作的发展。

#### 参考文献:

- [1] 陈昌盛,蔡跃洲. 中国政府公共服务:体制变迁与地区综合评估[M]. 北京:中国社会科学出版社,2007.
- [2] 盛明科. 服务型政府绩效评估体系研究的理论基础与现实依据[J]. 湘潭大学学报:哲社版,2008,(1).
- [3] 卓越. 公共部门绩效评估[M]. 北京:中国人民大学出版社,2004.
- [4] 孟华. 政府绩效评估:美国的经验与中国的实践[M]. 上海:上海人民出版社,2006.
- [5] [美]西奥多·H. 波伊斯特. 公共与非营利组织绩效考评:方法与应用[M]. 北京:中国人民大学出版社,2005.
- [6] 孙璐,吴瑞明,李韵. 公共服务绩效评价[J]. 决策参考,2007,(24).

(责任编辑:乔兴华)