

地方政府绩效指标体系构建研究 ——基于 BSC、KPI 与绩效棱柱模型的综合运用

倪 星 余 琴

[摘 要] 在地方政府绩效评估实践中,价值取向可被视为评估体系之魂,指标体系则堪称评估体系之躯干,二者各自的重要性和相互之间的紧密互动关系,日益受到学界的关注和重视。为了解决当前我国地方政府绩效评估体系中价值取向与指标体系相脱节的问题,从国内外的现有研究出发,可以综合运用 BSC、KPI 与绩效棱柱模型,通过分析多个指标设计模型的特点而得到一个整合模型,将现阶段我国地方政府绩效评估的价值取向——科学发展观融入到指标设计过程中,从而提炼出一套价值取向与指标体系紧密结合的地方政府绩效评估指标体系模版,切实改善我国地方政府绩效评估的实践。

[关键词] 绩效评估;地方政府;价值取向;指标体系

[中图分类号] D01 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)05-0702-09

一、问题的提出

自 20 世纪 70 年代以引入市场竞争机制、提高公共管理水平和公共服务质量为特征的“新公共管理运动”兴起以来,政府绩效评估就成为了公共管理关注的焦点。随着中国政府治理变革的发展,绩效评估理论与应用的研究渐入正轨。目前,在国内政府绩效评估的研究领域中,存在着多种研究维度,包括评估体系本身、价值取向、评估模型、指标体系、评估主体、评估对象等方面^[1](第 19 页)。而在诸多维度中,价值取向与指标体系由于其天然的重要性而受到了更多的关注。

作为绩效评估中的关键要素,价值取向与指标体系自身的科学合理与否都对整个评估体系有着举足轻重的作用。更重要的是,两者之间还存在着紧密互动的关系。彭国甫认为,评估价值取向是评估指标体系的灵魂,评估指标体系是评估价值取向的载体和保证,二者的统一是一个不断发展的矛盾运动过程^[2](第 77-78 页),臧乃康^[3](第 43-46 页)等学者也提出过类似的观点。因此,作为评估之魂的价值取向体现在整个绩效评估体系中,指引着评估的方向;指标体系则支撑着整个评估体系,其重要性使其堪称地方政府绩效评估之躯干。二者的依存性与契合度是一个评估体系建构成功与否的主要判断标准之一,一套科学合理的绩效评估体系应体现出“价值取向决定指标体系,指标体系反映价值取向”的规律。然而,目前我国相关研究中存在的问题之一即是或就价值取向论价值取向,或就指标体系论指标体系,研究者往往没有意识到其中的紧密关联性,设计出的地方政府绩效评估体系经常存在着二者相脱节的现象。本研究的目的在于解决地方政府绩效评估体系中存在的上述问题,从国内外的研究现状出发,通过

收稿日期: 2009-01-26

作者简介: 倪 星,中山大学行政管理研究中心、政治与公共事务管理学院教授,政治学博士,博士生导师;广东 广州 510275。

余 琴,中山大学政治与公共事务管理学院硕士生。

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(06JJD630021);中山大学三期“211 工程”行政改革与政府治理研究项目;中山大学二期“985 工程”公共管理与社会发展研究创新基地专项基金

对BSC(平衡计分卡)、KPI(关键绩效指标法)与绩效棱柱模型的综合分析,建构一个整合模型,将现阶段地方政府绩效评估的价值取向——科学发展观融入到指标设计过程中,从而提炼出一套价值取向与指标体系紧密结合的地方政府绩效评估指标体系模版。

二、文献评估

价值取向和指标体系作为政府绩效评估的两个关键要素,在过去的几十年间受到了学界的重视,国内外研究者均从实证和理论的角度对二者进行了研究。

(一)国外研究现状

20世纪60年代,美国会计总署率先建立了以经济(Economy)、效率(Efficiency)和效益(Effectiveness)为主的3E评价法^[4](第25页)。这也是学者芬维克于1995年概括指出绩效测量指标所应该包括的三个层面^[5](第53页)。到了60年代末70年代初,新公共行政学派提出社会公平价值观,偏向经济性等硬指标而忽视了公平、民主等软指标的3E评价法因此受到了质疑。在随后的政府绩效评估体系中便纳入了公平(Equality)指标,逐渐发展为福林于1997年所概括的4E评价法^[5](第53页)。在英国,70年代末的“雷纳评审”强调以经济与效率为取向,到了1988年的“下一步行动”和1991年的“公民宪章运动”则转向以效益、顾客满意和质量为本^[6](第46-47页)。随着1991年的《重塑政府——企业精神如何改革着公营部门》催生了1993年美国联邦政府的全国绩效评估委员会(NPR)^[7](第57页),该书提倡的“顾客意识”也被引入政府绩效评估的价值中^[8](第5-7页)。自新公共管理运动以来,西方政府绩效评估的价值一般主要体现为公共责任、顾客至上与投入产出的价值^[9](第130页)。这相比之前的唯“效率至上”的价值取向显得更加完整和均衡。

随着价值取向的变化,国外政府评估指标体系的建构也更加多样化,各种在企业取得成功的经典模型逐渐被移植到政府中。美国得州政府以运输部为样板,将卡普兰和诺顿于1992年创立的平衡计分卡运用于政府绩效评估^[10](第84-87页);美国国际开发署于1970年为私营部门绩效评估开发的逻辑模型,近年来也被Poister^[11](第35-57页)等人运用于公营部门中。其他经典模型如关键绩效指标法和一些新兴的模型如绩效棱柱模型等,均被不同程度应用于政府绩效指标设计中。

总体而言,国外政府绩效评估的价值取向体现了由只注重经济与效率、追求投入产出比最大化的单一价值向兼顾效率与公平、注重顾客满意度以及服务质量等多元价值的发展轨迹;而指标体系则随着价值取向的发展,由3E指标体系发展到了4E指标体系,再到基于各种先进模型建构的多元、均衡的指标体系。两者的发展轨迹体现了一种“价值取向决定指标体系,指标体系反映价值取向”的规律。

(二)国内研究现状

随着绩效评估的重要性日益凸显,国内相关研究逐渐增多。在国内文献中,对政府绩效评估价值取向的探讨包括有:马宝成将其定义为增长与公平、民主与秩序这两对变量^[12](第20页)。笔者则认为价值取向应由重效率轻公平与民主,重经济增长轻社会增长,重建为效率与公平、效率与民主、经济发展与社会发展并重^[13](第85页)。彭国甫指出政府绩效评估应由单纯注重经济增长、政府本位转变为经济社会协调发展、民众本位等价值取向^[1](第78页)。综上所述,目前我国政府绩效评估体系实然的价值取向仍处于偏重效率、经济增长与政府本位的阶段。而众学者从应然的角度指出了其中包含的内容应为公平、民主、民众本位、社会协调发展,而这些内容与当前政府所倡导的科学发展观的内涵是相当契合的。

除了价值取向,指标体系的设计在国内也逐渐受到重视。其中官方比较有代表性的研究成果包括:国家人事部《中国政府绩效评估研究》课题组于2004年提出的一套中国地方政府绩效评估指标体系;中央文明办、国家统计局城市调查司制定的《全国文明城市测评体系(试行)》^[14](第31-32页)。除此之外,国内不少学者也对地方政府的绩效指标进行了构建,据不完全统计,近十年在国内学术期刊上公开发表的论文中与指标体系设计相关的就有42篇之多^[15](第49页)。比较有代表性的包括范柏乃以“科学发展观”和“执政为民”为指导原则经实证筛选得出的地方政府绩效评估指标体系^[10](第84-95页);彭国甫

基于平衡计分卡模型提出的衡量地方政府公共事业管理的绩效指标体系^[16] (第 17-22 页);唐任伍通过统计分析国内各类统计年鉴中的硬指标得出中国省级地方政府效率测度指标^[17] (第 64-68 页);吴建南应用逻辑模型框架分析并设计的地方政府绩效指标^[18] (第 36-45 页)。

从构建政府绩效指标体系的文献中可以归纳出目前研究成果中的几种基本类型:一是根据基本的价值原则或指导思想分解得到指标,这一类型能较好地与政府价值取向相关联,但指标细化不够;二是通过对相关人员的调查得出指标,这一类型可较好地反映利益相关者的诉求,但主观随意性高,易导致指标的内容效度低;三是基于对现有文件或年鉴中的硬指标进一步的筛选与重构,这种方法较有操作性,但可能会产生路径依赖,指标体系也可能与发展中的价值取向相脱节;四是将在企业中取得成功的绩效指标设计模型运用于政府部门,这一类型由于科学性与逻辑性较强而在近几年受到欢迎。不少学者还提倡利用多种模型相结合的综合模型进行指标设计;由于每一种模型都有其缺陷,若各自单独使用总有其软肋,因此可根据它们之间的相似性与互补性而互通有无地设计出一套综合模型。

综上所述,我国现有文献中针对“价值取向”与“指标体系”这两个关键要素已作了很多讨论,其中不乏一些较好的研究成果,但相比于国外仍存在着以下问题:一是研究存在着相似性,缺乏创新思维;二是指标体系的设计缺乏科学的模型基础,或是误用、滥用模型。指标体系不是若干指标的随意堆砌或简单罗列,而是必须具备使各具体指标赖以附着的逻辑框架,该逻辑框架就是对应于特定对象而建立的理论解释系统^[19] (第 40 页)。三是存在价值取向与指标体系脱节的现象,没有意识到二者之间的紧密关联性。而且问题二又影响着问题三的严重程度:因为缺少作为建构基础的科学模型,设计过程往往会偏向于感性和随意;没有一定的建构规范,就很难恰到好处地将价值取向完整地体现于体系建构的始终。即使应用了模型,若不适用于具体机构或项目的话,建构出的指标体系同样是失败的。

三、研究设计

本文将先简单界定几个主要概念,然后通过综合分析 BSC、KPI 和绩效棱柱模型的优缺点,设计出综合模型,并在此基础上引入科学发展观和地方政府管理特点以修正模型,最后在参考众多已有指标体系和“十一五”规划的同时,利用修正后的综合模型设计出科学发展观框架下的我国地方政府绩效评估指标体系。

(一)概念界定

1. 科学发展观。党的十六大以来,新一届的政府就提出了建设社会主义和谐社会的战略任务。科学发展观正是建设和谐社会的施政理念或指导思想,规定了政府绩效评估的价值取向^[20] (第 21 页)。科学发展观的内涵十分丰富,其精髓就是以人为本,全面、协调、可持续的发展观。科学发展观不仅为解决我国当前发展过程中的矛盾和问题提供了指导原则,也为地方政府绩效评估指标体系提供了新的价值取向。

2. 平衡计分卡(BSC, Balanced Score Card)。平衡计分卡包括四个维度的内容:财务、顾客、内部业务流程、学习与成长^[21] (第 19-23 页)。它是一个较为全面的体系,因果关系链贯穿于平衡计分卡的各个方面^[22] (第 24 页),其最大的特点是“平衡”,其核心理念在于谋求组织发展的平衡性和可持续性,而地方政府绩效评估的当前价值取向——科学发展观体现的也是同样的理念。然而,由于平衡计分卡只考虑了顾客层面,忽视了对绩效产生重要影响的其他利益相关者,存在着一定的片面性。

3. 关键绩效指标(KPI, Key Performance Indicator)法。KPI 是指组织的宏观战略目标经过层层分解后所产生的可操作性的战术目标,是监测宏观战略决策执行效果的指针^[23] (第 40 页)。KPI 指标设计方法适用于政府组织,它所体现的衡量内容最终取决于组织的战略目标,是对组织战略目标的进一步细化和发展,并随着战略目标的发展演变而调整^[24] (第 79 页)。

4. 绩效棱柱模型(Performance Prism)。英国克兰菲尔德学院的安迪·尼利等人在改进平衡记分卡和总结前人理论的基础上,提出了绩效棱柱模型,它是一个以利益相关者为中心的三维框架模型,包

括了相互关联的五个方面：利益相关者的满意、利益相关者的贡献、战略、流程、能力^[25]（第 26-27 页）。绩效棱柱模型最大的特点和优势就在于坚持了利益相关者价值取向的观点^①。这与科学发展观的精髓“以人为本”有着异曲同工之妙，“以人为本”中的“人”就涵盖了包括社会公众与政府内部成员在内的所有利益相关者。

(二)模型构建与修正

在概念界定的基础上,为了能更直观地对比三个模型的可取之处与互补之处,下面将模仿层次分析法(AHP)的分析步骤中的两两比较判断矩阵,对三个模型的相对优点进行分析与补充(见表 1):

表 1 BSC、KPI 与绩效棱柱模型的优势两两比较

被比较方法 比较方法	BSC	KPI	绩效棱柱模型
BSC	——	1、逻辑关系: BSC 将实现组织总目标的绩效划分为具有明确的因果支撑关系的不同维度, 形成一个循环体, 不同维度下的分解指标间具有明显的逻辑关系。 KPI 要求分析和寻找影响组织目标实现的主控绩效因素, 各主控绩效因素之间不存在明显的逻辑关系。 2、指标与战略的一致性: BSC 通过分析划分出组织的总体战略中四个维度来分解指标, 指标与战略的一致性高。KPI 的设定和选择有时并不全面, 使考核指标及标准无法与战略目标一致, 一些战略性评估指标无法量化。	1、指标的系统性与简练性: 由 BSC 衍生的指标体系具有系统性和简练性。绩效棱柱法涉及大量绩效指标的取得和分析, 过于繁多复杂。 2、操作可行性: BSC 的制定思路与评价体系目前已发展得比较完善。绩效棱柱法是新近的研究成果, 目前在实际应用中并不多, 还需要继续探讨。
KPI	个人层面的绩效评估: KPI 通过层层分解, 容易得到个人层面的关键绩效指标, 形成自下而上的战略保障。BSC 主要针对组织整体价值, 较难适用于个人层面。	——	指标的“关键”性: KPI 的核心要素就是“关键”, 从繁多的绩效指标中提炼出少数与组织总战略体戚相关的指标。绩效棱柱模型的指标体系过于繁多复杂, 没有重点。
绩效棱柱模型	对利益相关者的考虑: 绩效棱柱全面考虑了利益相关者的满意和贡献。BSC 仅考虑到顾客层面, 存在片面性。	评估指标的涉及面: 绩效棱柱的三维框架的涉及面广, 对过程与结果、流程与战略均有考虑到。KPI 的指标设计的横向性和动态性则相对差, 仅注重纵向的个体层面指标与组织层面指标的战略一致性。	——

(说明: BSC; KPI 表示 BSC 相对于 KPI 的优势, KPI; BSC 则表示 KPI 相对于 BSC 的优势)

从以上分析可知, BSC、KPI 以及绩效棱柱模型的优势存在互补性。20 世纪 90 年代出现的 BSC, 以及更晚一些出现的绩效棱柱模型都没有替代 KPI, 而是各有侧重地完善了 KPI 的不足之处^[26]（第 25-27 页）。本文通过结合三者各自的优点, 进而构建出一个绩效指标设计的综合框架(见图 1)。如表 1 所示, 相对于 KPI 和绩效棱柱模型, BSC 的优点更加突出, 其指标设计的框架体系更加成熟和全面。因此, 综合模型将结合绩效棱柱中利益相关者的理念与绩效评估的价值取向来确定组织的整体战略与总目标, 同时按照 KPI 的思路找出实现总目标的关键因素(CSF), 利用平衡计分卡的框架体系将关键因素分为四个方面, 再分别找出各自的关键指标, 最后根据指标的类型确定其衡量标准。

基于上面概念界定部分对科学发展观的讨论可以得知, 我国当前影响上述模型中整体战略的价值取向是科学发展观。按照科学发展观的要求, 挑选各级政府实现战略的关键因素, 必须由原来单一的经济增长模式向社会综合发展模式转变。同时, 在政府绩效评估指标体系构建的整个过程中必须始终贯

穿以人为本的价值取向,切实关注人民群众的利益,这也是模型中利益相关者理论所要求的。

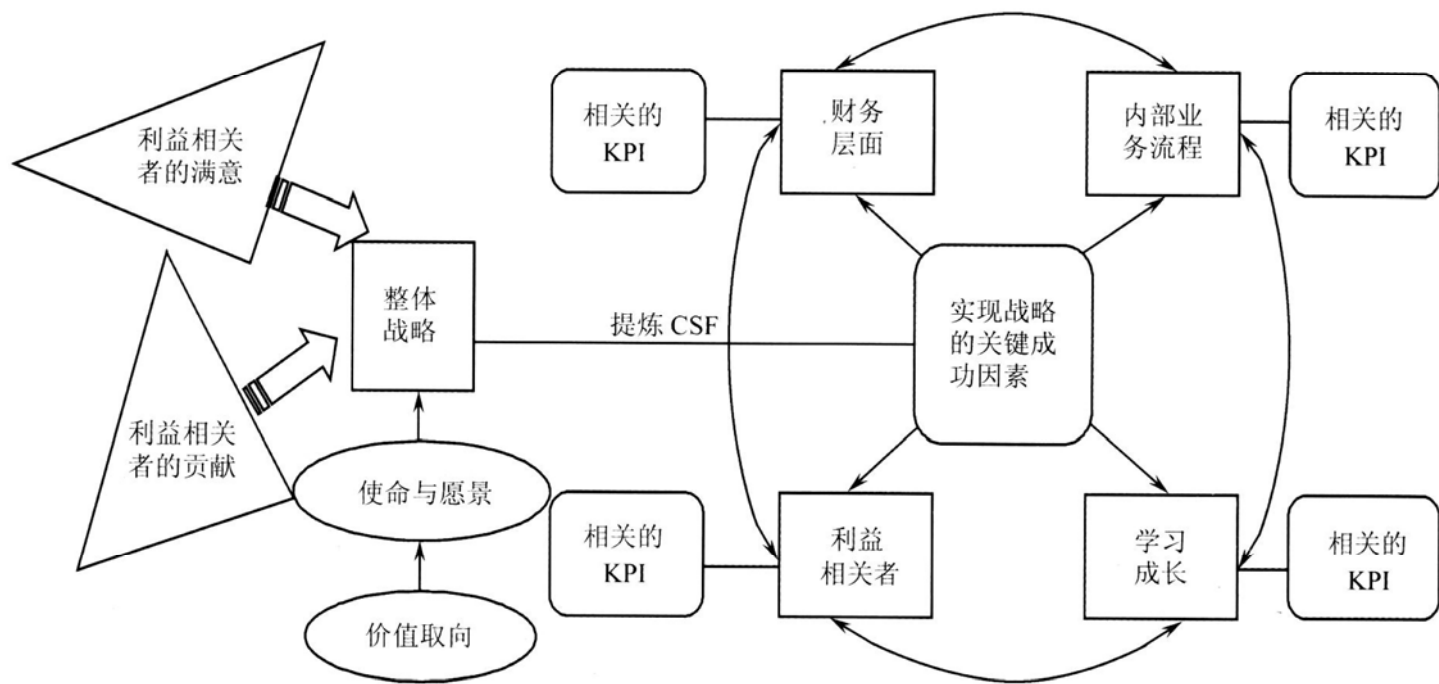


图1 基于BSC、KPI与绩效棱柱模型的综合模型

在将科学发展观引入综合模型的同时,还需要对模型中部分细节进行调整。尽管政府绩效评估对企业绩效评估的方法可以加以借鉴与利用,但政府与企业有着本质上的区别,模型中平衡计分卡包含的四个维度并不完全适用于政府公共管理,因此还应按照政府本身的战略重点与价值取向来适当修正模型。在已有的研究文献中,有学者提出将四个维度分别改为政府成本、政府业绩、政府管理内部流程、政府学习与成长^[22](第24页)。这种划分方法有其合理性,但仅限于政府自身,仍过于狭隘。基于绩效棱柱中的利益相关者理论,还应将与政府相关的各方利益相关者都纳入考虑。此外,原平衡计分卡中的财务指标按照科学发展观的思想则应该扩充为经济发展、社会发展等方面的综合体——地方发展。有学者借鉴彼得·圣吉的学习型组织理论中,将平衡计分卡的四个维度修改为地方建设、公民服务、内部管理、学习与创新^[27](第45页)。综上所述,本文认为当前政府绩效评估中四个维度应包括地方发展、各方利益相关主体、政府内部管理、学习与成长。此外,平衡计分卡中四个维度的逻辑关系不够清晰明了,要素之间都是两两互动,比较零乱。在卡普兰和诺顿后来重新表述的逻辑驱动关系的基础上(如图2)^[28](第91页),本文结合政府管理的现实进一步明晰其逻辑关系:政府自身的学习成长有助于改善内部管理,内部管理的改善有利于地方发展,地方各方面的均衡发展促进各方利益相关主体的利益的实现,从而最终促成政府战略的实现。

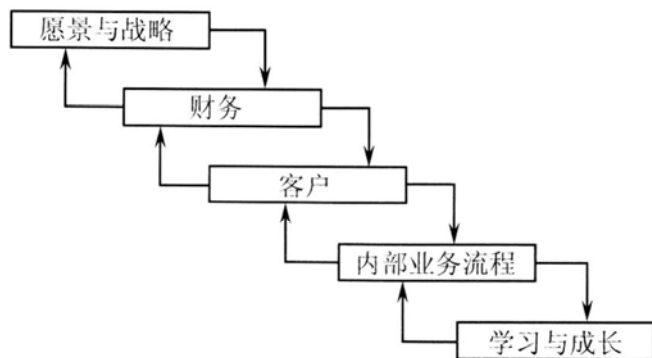


图2 平衡计分卡的战略因果链

根据上述思维,修正后的地方政府绩效评估综合模型如图3所示:

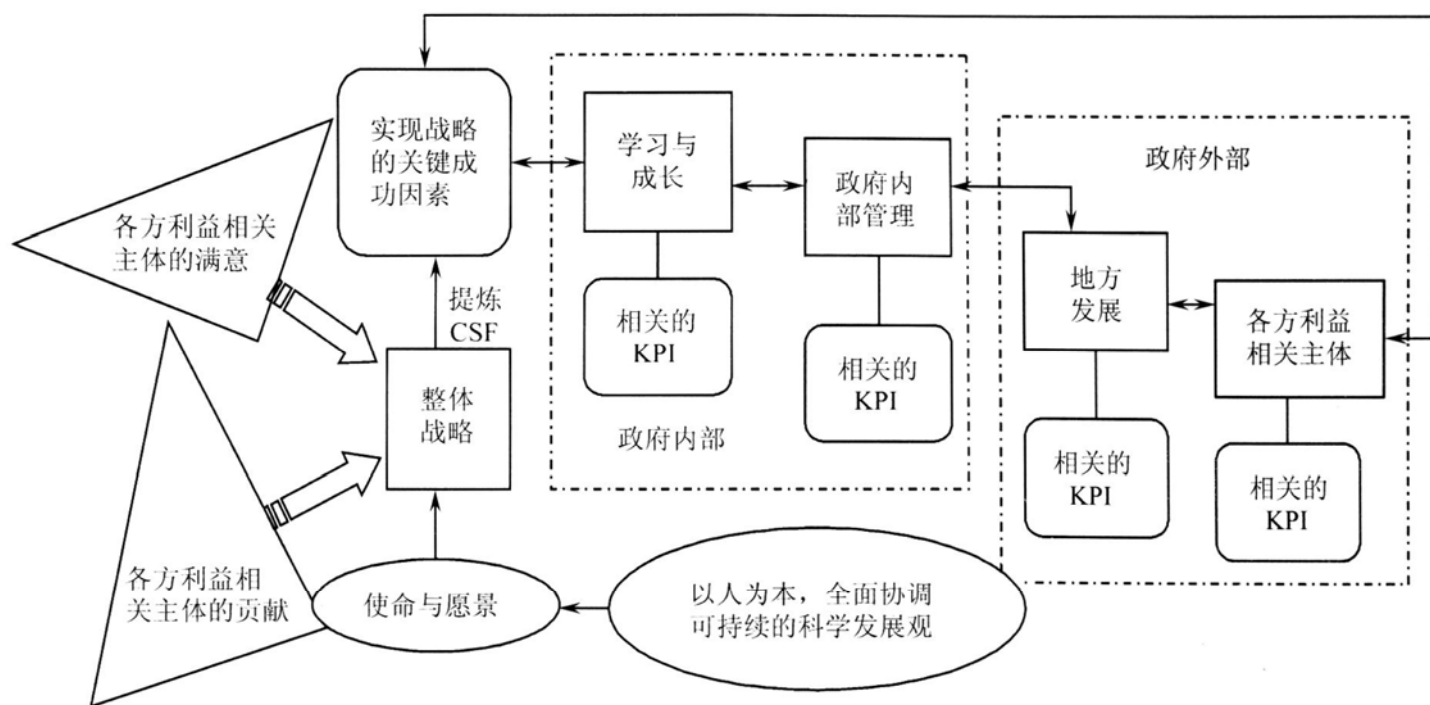


图3 修正后的地方政府绩效评估模型

四、结论与讨论

（一）中国地方政府绩效评估指标体系模版的构建

我国“十一五”规划要求实现国民经济持续快速、协调健康发展和全面进步，取得全面建设小康社会的重要阶段性进展，这一目标明确了各级地方政府的使命和愿景。按照科学发展观的要求，地方政府的发展战略必须具有可持续发展性、全面性、人本性、平衡性、公正性、公开性。另外一个影响地方政府战略的要素是利益相关者，包括公众、社区、公务员、企业、媒体、投资商，等等。通过整合价值取向和界定利益相关者，可以由地方政府的使命与愿景推导出其整体战略，并由此进一步修正得出地方政府平衡计分卡的四个维度，提炼出存在紧密因果链条的关键成功因素(CSF)。具体如图4所示：

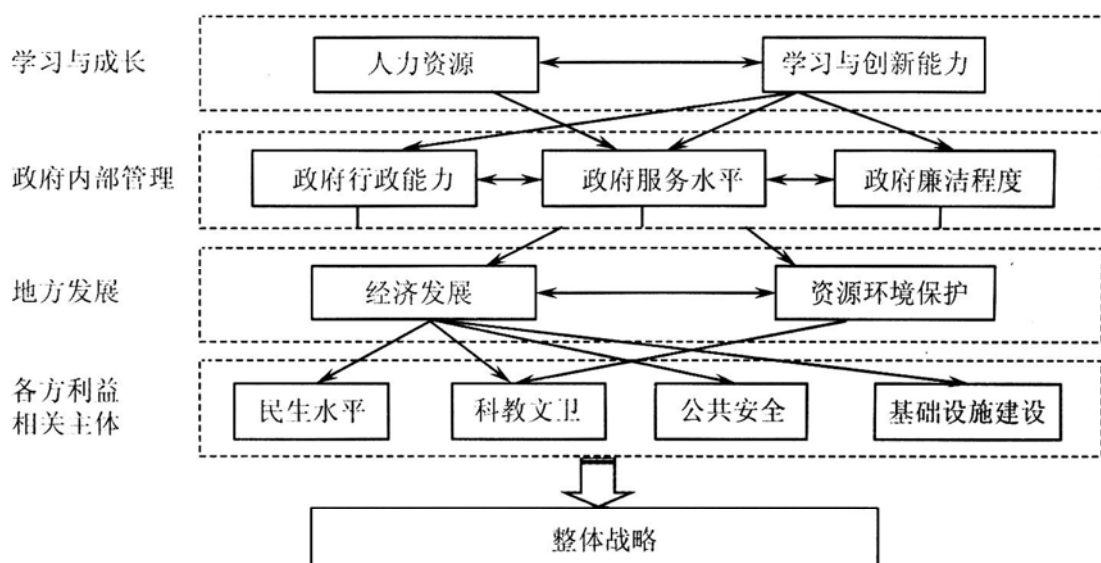


图4 地方政府整体战略与各关键成功因素的逻辑链条

根据上述各个维度中的关键成功因素，在参考国内一些已有的指标体系和学者们研究成果的基础上，遵循 SMART 原则可以设计出 53 项地方政府关键绩效指标(KPI)，如表2所示：

表 2 基于综合模型的地方政府绩效指标体系模版

整体战略	在提高政府自身素质与管理能力的基础上,协调地方经济与环境之间的平衡发展,坚持以人为本,突出解决各方利益主体最关心、最直接、最现实的利益问题,促进社会和谐稳定。				
BSC 维度	关键成功因素	地方政府关键绩效指标		KPI 数据获得的基本途径	
学习与成长	人力资源	公务员中各个层次学历的人员比重		公务员个人档案	
		35 岁以下的年轻公务员所占比例		公务员个人档案	
		人力资源开发规划		相关资料分析	
	学习与创新能力	公务员人均受培训时间		培训部门数据	
		公务员对自身培训与提升的满意度		问卷调查	
		公众对政府改革的满意度		问卷调查	
政府内部管理	政府行政能力	政府机关办事效率		抽样测评与问卷调查	
		突发事件应急处理能力		问卷调查	
		行政成本占财政支出的比重		相关数据分析	
	政府服务水平	办事章程的完备性		资料分析与问卷调查	
		政务公开透明程度		问卷调查	
		政府政策的连贯性、稳定性与有效性		资料分析与问卷调查	
		公众对政府人员服务水平的满意度		问卷调查	
	政府廉洁程度	政府腐败涉案人员占全体公务员比重		相关数据分析	
机关工作作风评议		问卷调查			
地方发展	经济发展	数量	GNP+SCC ^②		相关数据分析
			(GNP+SCC)的增长率		相关数据分析
			政府一般财政预算收入		相关数据分析
			就业率		相关数据分析
		质量	辖区内产业结构布局		相关数据分析
			辖区税收中第二、三产业所占比重		相关数据分析
			规模以上工业万元产值能耗		相关数据分析
			规模以上工业万元产值水耗		相关数据分析
	资源环境保护	环保投资占(GNP+SCC)的比重		相关数据分析	
		水土流失面积		相关数据分析	
		人均耕地面积		相关数据分析	
		森林覆盖率		相关数据分析	
		人均绿地面积		相关数据分析	
		工业废水、废气和固体废弃物排放与处理情况		专业测评	
		环境空气指数		专业测评	
		垃圾回收利用率		专业测评	
	各方利益相关主体	民生水平	城镇居民家庭恩格尔系数		相关数据分析
			居民消费价格指数		相关数据分析
基尼系数			相关数据分析		
人均居住面积			相关数据分析		
城镇登记失业率			相关数据分析		
社会保险覆盖率			相关数据分析		
科教文卫		R &D 占(GNP+SCC)的比重		相关数据分析	
		人均受教育年限		相关数据分析	
		九年义务教育普及率		相关数据分析	
		广播电视覆盖率		相关数据分析	
		公共卫生事业支出占(GNP+SCC)的比重		相关数据分析	
		医院诊所覆盖率		相关数据分析	
		万人拥有医生数		相关数据分析	
公共安全		万人刑事案件发案率与破案率		相关数据分析	
		交通与生产事故死亡人数		相关数据分析	
		贫困人口比例		相关数据分析	
		公众安全感		问卷调查	
基础设施建设		人均道路面积		相关数据分析	
	万人拥有公共汽车数		相关数据分析		
	公众对出行便利程度的评议		问卷调查		
	人均地下排水管道长度		相关数据分析		

(二)讨论与说明

在上述研究完成之后,对于这套指标体系模版,还要进行几点讨论与说明:

第一,指标体系模版中的各指标之间存在着紧密关联,或互为因果或互相促进。如“学习与创新能力”对“政府内部管理”维度中三个方面的指标均有促进作用,公务员的素质提高对政府的行政能力和服务水平有着直接的关联作用。“地方发展”维度中的“经济发展”与“资源环境保护”之间则相互影响、相互促进。这些指标之间的关系,体现了平衡计分卡的逻辑关联性和平衡原则,也体现了科学发展观所强调的协调、可持续精神。

第二,上述指标体系模版只是设计了政府级的 KPI,若要细化到部门级别的 KPI,则应该在这一基础上融合该部门职责来进一步推导;同样,公务员级别的 KPI 则应该在部门级 KPI 的基础上融合个人岗位的职责,通过细化上一级的 KPI 来设计推导。政府、部门与公务员三级 KPI 的设计均是以地方政府整体战略为基准,从而形成自上而下对战略的逐层分解和自下而上对战略实施的有效保障。

第三,本文所设计的只是一个抽象的模版,不同的地方政府有着不同的社会经济环境和不同的历史背景,应该视其特点来因地制宜地去设定具体指标。同时,由于不同层级地方政府的职权与使命不同,其具体指标体系也会有很大的不同。省级政府指标相对于要更加宏观一点,而由市级到县级再到乡镇级政府的指标就要逐渐细化,相对微观而具体。因此,在将这一指标体系模板应用于实际时,应该根据政府所处的环境条件和具体的政府层级来相应地进行修正。

第四,本研究从地方政府绩效评估中价值取向与指标体系的关系出发,通过分析 BSC、KPI 与绩效棱柱模型等指标设计模型的特点而得到一个综合模型,将科学发展观融入到指标设计过程中,从而得到一套价值取向与指标体系紧密结合的地方政府绩效评估指标体系模版。但本研究尚有待进一步深入,在未来的研究中我们将开展实地调研,获取相关数据,进行相应的隶属度分析、相关分析以及信度和效度检验,以此来确定指标权重,检验该指标体系的可行性。

注 释:

- ① 利益相关者理论(Stakeholder theory)是 20 世纪 60 年代在西方国家逐步发展起来的。弗里曼(R. E. Freeman)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”。
- ② GNP+SCC 是新的经济衡量指标,其中 GNP 是国民生产总值,它是一年内本国常住居民所生产的最终产品价值总和。SCC 则是社会综合资产(Social Comprehensive Capital)的简称,指的是一个国家或一个地区来积累的所有国民财产和自然资源的总和。

[参 考 文 献]

- [1] 彭国甫:《中国绩效评估研究的现状及展望》,载《中国行政管理》2006 年第 11 期。
- [2] 彭国甫:《价值取向是地方政府绩效评估的深层结构》,载《中国行政管理》2004 年第 7 期。
- [3] 臧乃康:《科学发展观视阈下政府绩效评估价值选择》,载《长白学刊(公共行政研究)》2007 年第 3 期。
- [4] 财政部财政科学研究所《绩效预算》课题组:《美国政府绩效评价体系》,北京:经济管理出版社 2004 年版。
- [5] 杨 丹:《我国政府公共支出绩效评估》,载《时代经贸(理论版)》2006 年第 3 期。
- [6] 倪 星、王 敏:《绩效评估:西方国家政府改革的重要措施》,载《学习月刊》2005 年第 2 期。
- [7] 范柏乃:《政府绩效评估理论与实务》,北京:人民出版社 2005 年版。
- [8] The Performance Review. 1993. *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less*. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, September.
- [9] 臧乃康:《政府绩效评估价值缺失与指标体系重构》,载《福建论坛(人文社会科学版)》2007 年第 9 期。
- [10] 范柏乃、朱 华:《我国地方政府绩效评价体系的构建和实际测度》,载《政治学研究》2005 年第 1 期。
- [11] Poister, Theodore H. 2003. *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- [12] 马宝成:《试论政府绩效评估的价值取向》,载《中国行政管理》2001 年第 5 期。

- [13] 倪 星、余 凯:《试论中国政府绩效评估制度的创新》,载《政治学研究》2004 年第 3 期。
- [14] 陈 琦:《政府组织绩效指标多维集成开发模型的构建》,载《中山大学研究生学刊(社会科学版)》2007 年第 2 期。
- [15] 曾 明、张 光:《政府绩效评估指标体系中文文献评述——基于“3Es”的逻辑框架》,载《统计与决策》2007 年第 9 期。
- [16] 彭国甫:《地方政府公共事业管理绩效评价指标体系研究》,载《湘潭大学学报》2005 年第 5 期。
- [17] 唐任伍、唐天伟:《2002 年中国省级地方政府效率测度》,载《中国行政管理》2004 年第 6 期。
- [18] 吴建南、常 伟:《基于逻辑模型的地方政府绩效评价设计》,载《绩效政府理论与实践创新》,北京:清华大学出版社 2005 年版。
- [19] 彭国甫、盛明科:《政府绩效评估指标体系三维立体逻辑框架的结构与运用研究》,载《兰州大学学报(社会科学版)》2007 年第 1 期。
- [20] 邓金堂、秦 颖、李 蓉:《以科学发展观为基础的政府绩效评估研究》,载《软科学》2006 年第 2 期。
- [21] [美] 罗伯特·S.卡普兰、大卫·P.诺顿:《平衡计分卡——化战略为行动》,刘俊勇、孙微译,广州:广东省出版集团 2004 年版。
- [22] 彭国甫、盛明科、刘期达:《基于平衡计分卡的地方政府绩效评估》,载《湖南社会科学》2004 年第 5 期。
- [23] 饶 征、孙 波:《以 KPI 为核心的绩效管理》,北京:中国人民大学出版社 2003 年版。
- [24] 顾英伟、李 娟:《关键绩效指标(KPI)体系研究》,载《现代管理科学》2007 年第 6 期。
- [25] 曾晓燕:《绩效棱柱在公共部门绩效评估中的应用研究》,西南交通大学硕士学位论文,2006 年。
- [26] 李 海、张 德、魏 东:《基于 BSC 改进的 KPI 设定方法及案例》,载《管理现代化》2007 年第 1 期。
- [27] 王鲁捷、陈 龙、崔 蕾:《市级政府绩效评价研究》,载《中国行政管理》2005 年第 8 期。
- [28] Kaplan, R. S. & D. P. Norton. 2001. "Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management," *Accounting Horizon* 15(1).

(责任编辑 叶娟丽)

Research on Establishing of Local Government Performance Assessment's Indicator System under the Frame of the Scientific Development View

Ni Xing, Yu Qin

(Center for Public Administration Research, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Abstract: Because of their importance and the interactive and close relationship between them, value orientation which is the soul of performance assessment and indicator system which can be titled as the body of performance assessment have been paid a lot attention to by scholars during the recent years. From the present research of the value orientation part and indicator system part of local government performance assessment both home and abroad, this thesis will discuss how to combine both of them better during the design process, and by introducing value orientation into the indicator design model to establish a set of local government performance assessment indicator system prototype in which the value orientation and the indicator system combine with each other closely.

Key words: performance assessment; local government; value orientation; indicator system