

学校编码: 10384

分类号 _____ 密级 _____

学号: 200306036

UDC _____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

公共事业组织绩效评估研究

Research on the Performance Evaluation of public

Business Organizations

宋海燕

指导教师姓名: 朱仁显教授

专业名称: 行政管理

论文提交日期: 2006年5月

论文答辩日期: 2006年 月

学位授予日期: 2006年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2006年5月

厦门大学学位论文原创性声明

兹提交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版，有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅，有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索，有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

- 1、保密（ ），在 年解密后适用本授权书。
- 2、不保密（ ）

（请在以上相应括号内打“√”）

作者签名： 日期： 年 月 日

导师签名： 日期： 年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

内容摘要

公共事业组织在社会主义现代化建设中有着举足轻重的作用，它提供公共物品和准公共物品，以满足社会公众的需求。但长期以来，在我国传统的计划经济体制下，公共事业组织只考虑事业经费的投入，不关心事业活动的效率，不关心成本效益，人浮于事，人不干事，机构膨胀重叠，运作效率低下。随着公共事业管理体制改革的不断深入，绩效评估这一重要的治理工具从企业中被引入公共事业组织成为必然的趋势，它对于提高公共事业组织绩效具有重要的意义。因此，根据发展教育、卫生等各项社会事业的需要，探讨研究绩效评估在公共事业组织中的应用，对于推进公共事业组织绩效评估研究，对于树立和落实科学发展观，深化公共事业管理体制改革的建立高效的公共事业服务体系，提高公共事业组织管理绩效，均具有非常重要的现实意义。本文主要分为四个部分：

第一部分：阐述公共事业组织及其绩效评估的基本理论，对公共事业、公共事业组织、公共事业组织绩效评估、公共事业组织绩效评估的理论基础及加强评估的意义进行分析与说明。

第二部分：构建了公共事业组织绩效评估体系，从评估的目标、评估的主客体、评估的类型、评估的标准与指标、评估的程序这五个方面展开论述。

第三部分：分析了公共事业组织绩效的特点、绩效评估中存在的难点，以及在绩效评估中存在的主要问题。

第四部分：为改进公共事业组织绩效评估提出了若干建设性意见。

关键词：公共事业；公共事业组织；绩效评估

厦门大学博硕士学位论文摘要库

Abstract

Public business organizations play an important role in the construction of socialism modernization. They provide public goods and quasi-public goods to meet the needs of the public. But for such a long time because of the traditional planned economy system, what public business organizations have thought of is the input of expenses. They are not concerned about the efficiency, the cost and the benefit. The employees do not do what they should. The organs constantly expand. The work efficiency is especially low. With the system reform of public business administration it is an inevitable tendency that the performance evaluation — an important governing instrument — is drew into public business organizations from enterprises. It is helpful to enhance the performance of public business organizations. Therefore, according to the need of developing all kinds of business such as education and hygiene, it is of practical significance to explore and study the appliance of the performance evaluation in public business organizations. It is helpful to push on the research on the performance evaluation of public business organizations, to set up and fulfill the idea of scientific development, to deepen the system reform of public business administration, to set up the system of public business service with high efficiency and to enhance the efficiency of public business organizations. This paper mainly consists of four parts:

Part 1: Elaborate the fundamental theory on public business organizations and the performance evaluation. Analyze and explain public business, public business organizations, the performance evaluation, the theoretic basis and the significance of evaluation.

Part 2: Establish the system of the performance evaluation of public business organizations, including the target, subject and object, type, standard and index, procedure.

Part 3: Analyze the characteristic of the performance of public business organizations, difficulty in the process of evaluation and the main problems.

Part 4: Make some suggestions to improve the performance evaluation of public business organizations.

Key words: public business; public business organizations; the performance evaluation

厦门大学博硕士学位论文摘要库

目 录

引 言.....	1
一、公共事业组织及其绩效评估的基本理论.....	2
(一) 公共事业与公共事业组织.....	2
(二) 绩效与公共事业组织的绩效评估.....	4
(三) 公共事业组织绩效评估的理论基础.....	6
(四) 加强公共事业组织绩效评估的意义.....	8
二、公共事业组织绩效评估体系的构建.....	11
(一) 评估的目标.....	11
(二) 评估的主客体.....	12
(三) 评估的类型.....	15
(四) 评估的标准和指标.....	18
(五) 评估的程序.....	24
三、公共事业组织绩效评估实施中的困难和问题.....	27
(一) 公共事业组织绩效的特点.....	27
(二) 公共事业组织绩效评估的难点.....	28
(三) 公共事业组织绩效评估存在的主要问题.....	30
四、改进公共事业组织绩效评估的若干建言.....	33
(一) 加强绩效评估理论研究, 培养专业性评估人才, 以适应评估发展的 需要.....	33
(二) 组建独立于公共事业组织的专业性评估机构.....	34
(三) 加强绩效评估立法工作, 将绩效评估法律化、制度化.....	35
(四) 建立更具可操作性的绩效评估指标体系.....	36
(五) 建立公共事业组织绩效评估模型.....	37
(六) 健全公共事业组织绩效评估信息系统, 保证评估的准确和有效 ..	38
参考文献.....	40
后 记.....	42

厦门大学博硕士学位论文摘要库

Contents

Introduction.....	1
Part I The Fundamental Theory of Public Business Organizations and the Performance Evaluation	2
1. Public Business and Public Business Organizations.....	2
2. The Performance and the Performance Evaluation of Public Business Organizations.....	4
3. The Theoretic Basis of the Performance Evaluation of Public Business Organizations.....	6
4. The Significance of Strengthening the Performance Evaluation of Public Business Organizations	8
Part II The Establishment of the System of the Performance Evaluation of Public Business Organizations	11
1. The Target of Evaluation	11
2. The Subject and Object of Evaluation	12
3. The Type of Evaluation.....	15
4. The Standard and Index of Evaluation	18
5. The Procedure of Evaluation	24
Part III The Difficulty and Problems in the Process of the Performance Evaluation of Public Business Organizations	27
1. The Characteristic of the Performance of Public Business Organizations.....	27
2. The Difficulty of the Performance Evaluation of Public Business Organizations.....	28
3. The Main Problems that the Performance Evaluation of Public Business Organizations are Faced with.....	30
Part IV The Suggestions of Improving the Performance Evaluation of	

Public Business Organizations	33
1. Strengthening the research of theory of the Performance Evaluation and Training the Special Persons who Master the Performance Evaluation.....	33
2. Establishing Special Organs for Evaluation which are Separated from Public Business Organizations	34
3. Strengthening the Legislation and Make the Performance Evaluation an Institution.....	35
4. Establishing the System of Index which can be Operated	36
5. Establishing the Model of the Performance Evaluation.....	37
6. Perfecting the Information System of the Performance Evaluation	38
Preference	40
Postscript	42

引 言

公共事业面向全社会、服务于社会全体公众，以满足社会公共需要为基本目标，自从其产生以来，就在社会中发挥着重要的作用。而公共事业组织作为公共事业管理的主体也是以服务社会为目标，以促进社会生活水平和生活质量提高为宗旨。当前公共事业组织主要是我国传统的承担教育、卫生、文化、科技等功能事业单位。这些事业组织作用发挥的好坏，关系到公众的切身利益、关系到全面建设小康社会的实现。但是长期以来，在我国传统的计划经济体制下，公共事业组织只考虑事业经费的投入，而不关心事业活动的效率，不考虑成本效益，人浮于事，人不干事的现象比比皆是，机构不断膨胀，总之，运行效率低下。随着公共事业管理体制改革的不断深入，绩效评估这一重要的治理工具从企业中被引入公共事业组织，它对于提高公共事业组织绩效具有十分重要的意义。因此，根据发展教育、卫生等各项社会事业的需要，探讨研究绩效评估在公共事业组织中的应用，对于推进公共事业组织绩效评估研究，对于树立和落实科学发展观，深化公共事业管理体制改革的，建立高效的公共事业服务体系，提高公共事业组织管理绩效，均具有非常重要的现实意义。

一、公共事业组织及其绩效评估的基本理论

(一) 公共事业与公共事业组织

1. 公共事业的概念

公共事业作为一个行业其存在的历史相当久远，但对它的研究却是刚刚起步。到目前为止，公共事业在我国仍然是一个模糊的概念，不仅缺乏统一明确的界定，而且缺乏全面深入的分析。当前，在学术界对公共事业的界定，主要存在以下几种：

(1) 所谓公共事业，就是社会全体公众的事业，即关系到社会全体公众基本生活质量和共同利益的特定的社会公共事务。从公共事务的角度看，公共事业所包含的公共事务，是以公共事务中狭义的社会事务为基础和主要内容，并包括一定的经济事务所构成的一种特定的社会公共事务。从公共产品的角度看，公共事业主要有公共产品和准公共产品构成，但主体是准公共产品。公共事业的基本范围，主要是教育、科学、文化、卫生、体育、人口、资源与环境保护，以及通讯、邮电、铁路和公共交通、水、电、煤气组成的公用事业等。¹

(2) 特指那些面向全社会，以满足社会公共需要为基本目标，直接或间接为国民经济和社会生活提供服务或创造条件，并且不以营利为主要目的的社会活动。它主要包括教育、科技、文化、卫生、基础设施、公共住房、社会保障、环境保护等事业。²

(3) 社会公共事业或称公共事业，是向居民、厂商、政府等不同社会主体，提供具有社会公共需要性质的产品与服务，它不是通常从单个社会成员视角考察的人人都需要的产品与服务，也不是社会各个成员所需产品与服务的简单的数学加总，而是维持社会整体正常运行，满足社会公众利益需要的产品与服务。简言之，社会公共事业是为满足社会公共需要而产生并发展起来的领域，或曰从事社会公共事务的行业。³

¹ 崔运武编著：《公共事业管理概论》，高等教育出版社，2002年版，第15页。

² 朱仁显主编：《公共事业管理概论》，中国人民大学出版社，2003年版，第7页。

³ 魏志春著：《公共事业管理》，上海教育出版社，2004年版，第1页。

由此看出，对于公共事业没有一个统一明确的界定。本文所涉及的公共事业主要是针对传统事业单位中的教育、科技、文化、卫生等事业。

公共事业具有诸多不同的类型，但也还有一些共同的基本特征。（1）公益性。公共事业所提供的服务是整个社会发展所必需的条件，它的服务目标是实现所有社会成员的共同利益，社会成员可以无一例外地享受这种利益，所以带有公益性。（2）公众性。公共事业会涉及社会的方方面面，影响社会的整体运行目标和进程，在一定范围内与所有人有直接或间接的利益关系；它的服务与受益对象是全体社会成员，具有公众性。（3）公用性。公共事业的服务内容涉及到所有社会成员的共同需要，所有社会成员都可享受这种利益，因而带有公用性。（4）非营利性。公共事业的上述三个特征在很大程度上决定了它的基本目标是满足社会成员的共同需要而提供基本的社会服务，因此，事业产品的生产和提供不以营利为目的，在一般情况下，社会成员在享用公共事业部门所提供的服务时是无偿的。在现代社会，兴办公事业时需要投入大量的人、才、物，而且也有产出的效益问题，有时为了弥补公共事业经费的不足，或者为了平衡在享受公共事业所提供的服务方面实际存在的差异，也会采用收费的办法，但是，这种收费往往是辅助性的，而不是以营利为目的。公共事业的非营利性并不是说它的经营不能够获取利润，只是不以获取利润为目标，并且利润不能像企业那样用于组织成员的收入分配，而是要服务服从于组织的基本使命。（5）产业性。每一项事业，作为某种劳动成果，同时为社会所需要，是有其市场价值的。⁴事实上，在我国许多公共事业活动从事生产活动，并创造价值，因此，公共事业活动是一种产业，具有产业的性质。

2. 公共事业组织

公共事业组织是公共事业管理的主体，在国外有许多种具有不同指称的组织与我国公共事业组织相类似，如非营利组织（NPO）、非政府组织（NGO）、非营利性机构（NPI）、第三部门、公益组织（PSO）、志愿者组织、公民社会、公益慈善团体等等。但我国目前还没有明确的公共事业组织规范称谓，在实践中对我国公共事业组织的分类方式也多种多样，考虑到我国的具体情况，它主要包括我

⁴ 冯云廷、陈静著：《中国公共事业管理体制变革研究》，东北大学出版社，2003年版，第21页。

国所特有的事业单位、社会团体、民办非企业单位即民间组织。公共事业组织以服务社会为目标，以促进社会生活水平和生活质量提高为宗旨。具体到本文，在绩效评估研究中涉及到的公共事业组织是我国传统的承担教育、卫生、文化、科技等功能的事业单位。

公共事业组织具有以下几个特点：（1）非营利性。公共事业组织的根本宗旨就是不以营利为目的，首先它不是为了获取利润并在此基础上谋求自身的发展壮大，而是为了实现整个社会或者一定范围内的公共利益；其次，公共事业组织可以开展一定形式的经营性业务，但其经营收入都不能作为利润在成员之间进行分配，成员不得将组织的资产以任何形式转变为私人财产。一个公共事业组织管理是否成功，基本上取决于其所提供服务的数量与质量。（2）社会服务性。公共事业组织提供“教育、科技、文化、卫生”等社会领域的精神产品和公共服务，而且这种服务有利于社会的发展进步，有利于人们生活水平和生活质量的提高。（3）非政府性。公共事业组织是独立的组织，不隶属于政府或其它任何组织，而且各公共事业组织也都相互独立。但是具体分析中国的公共事业组织，其“非政府性”还不够明确，有的存在职位越权，多数还拥有“行政级别”。

（二）绩效与公共事业组织的绩效评估

1. 公共事业绩效的概念

（1）绩效的涵义

对绩效一词，《现代汉语词典》上的释义是成绩、成效，这一解释既强调了对行为结果的主观评价，又强调了行为所造成的客观后果及影响。在英文中，绩效是 performance，其意义相当宽泛，根据韦氏词典的解释，它是指完成、执行的行为，完成某种任务或者达到某个目标。

绩效本身不是一个全新的概念，它最早在工商企业中使用。在早期科学管理时代，企业采用机械效率方法来表征自身的表现、行为及成就。然而随着时代的发展，当今企业面临着新的外部环境，其组织规模和组织结构都发生着日新月异的变化，机械效率方法已无法像当时那样发挥作用了，而绩效概念，实际上可以综合代表效率、财务指标、市场占有率、内部激励结构、企业文化等各种指标，

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库