

学校编码: 10384  
学号: 13920061150697

分类号\_\_密级\_\_  
UDC\_\_

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

公共政策绩效评估信息化初探

The Elementary Discussion on Informationization  
of Public Policy Performance Evaluation

龚智敏

指导教师姓名: 卓越教授  
专业名称: 行政管理  
论文提交日期: 2009年4月  
论文答辩时间: 2009年6月  
学位授予日期:

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_  
评 阅 人: \_\_\_\_\_

2009年4月

## 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈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其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为( )课题(组)的研究成果,获得( )课题(组)经费或实验室的资助,在( )实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

## 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## 摘要

信息化是当今世界发展的大趋势，加快信息化的发展已经成为世界各国的共同选择。在信息化浪潮的冲击下，各国政府纷纷推行电子政务，利用信息技术来改进行政流程，提高行政效率和管理水平，政府信息化已经成为一种趋势。公共政策绩效评估也应当顺应这一趋势，在政策评估中应用信息技术，提高政策评估的科学性和有效性。就提升政策评估自身的过程而言，提高评估效率、降低评估成本、保证评估结论的信度与效度、挖掘评估结果的辅助决策潜力等，都离不开公共政策绩效评估的信息化实现。公共政策绩效评估需要进一步完善，信息化与绩效评估的融合势在必行。本文从全局的角度出发，试图构建出一个全国统一的、互联互通的公共政策绩效评估信息网络体系，并从技术上对公共政策绩效评估的信息化实现进行了一个详细的介绍。全文共分为三个部分：

第一部分，公共政策绩效评估信息化的概述。本部分分析了公共政策绩效评估信息化的背景、内涵、动因和作用等，阐述了公共政策绩效评估信息化所需要的环境，并分析了它与公共部门绩效评估信息化及电子政务的关系。

第二部分，公共政策绩效评估信息化的战略管理。本部分在阐述了公共政策绩效评估信息化的战略规划之后，尝试性地构建了公共政策绩效评估信息化的模式，包括了公共政策绩效评估信息系统的总体框架、分层逻辑模型和与其它电子政务系统的数据交换平台三个方面的内容，并进一步分析了影响公共政策绩效评估信息化的三大战略要素：信息安全、信息共享和信息化法律法规。

第三部分，公共政策绩效评估信息化的技术实现。本部分阐述了公共政策绩效评估的信息化实现所需要的技术条件，并根据现有的信息技术水平提出了现实可行的信息化解决方案，在此基础上进一步阐述了公共政策绩效评估信息化的实现步骤。

**关键词：**公共政策；绩效评估；信息化

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## Abstract

Informationization is the tendency of today's world. All countries in the world are committed to accelerating the development of informationization process. In the wave of the impacts of informationization, the governments have to implement e-government, using information technology to upgrade administrative processes, improve administrative efficiency and the level of administrative management, government informationization has become a trend. The performance evaluation of public policy should also conforms to this trend, using information technology in the process of evaluation, improving the scientificness and effectiveness of the performance evaluation of public policy.

As for the promotion of the process of public policy performance evaluation, such as improving the efficiency, reducing the cost, ensuring the reliability and validity of the conclusions and excavating the potential of supporting decision-making of public policy evaluation, which can not be easily accomplished without the informationization of public policy performance evaluation, informationization is an good option. The performance evaluation of public policy needs to be further improved, the informationization required to be integrated with the performance evaluation. The dissertation tries to outline a unified, nationwide and mutual-connected network of public policy evaluation information systems, and then describes how to realize the informationization of public policy performance evaluation. The whole dissertation consists of three parts:

Part one is the overview of the informationization of public policy performance evaluation, which starts with the background analysis of the informationization of public policy performance evaluation, and then analyses the connotation, causes and functions of public policy performance evaluation, at last describes the environment of the informationization of public policy performance evaluation.

Part two is about the strategic management of the informationization of public policy performance evaluation. First, This part depicts the strategic planning about the

informationization of public policy performance evaluation, and then puts forward a blue print of the model about the informationization of public policy performance evaluation, which including general framework, logical model and data exchange platform of the informationization. At last, this part analyses three strategic elements of the informationization, which consists of three parts: information security, information sharing and legislation of information.

Part three is the introduction about how to realize the informationization of public policy performance evaluation. This part analyses some issues such as technical conditions, solutions in the process of achieving informationization of public policy performance evaluation. And then describes the procedures of the informationization of public policy performance evaluation on the basis of the existing technical conditions.

**Key Words:** public policy; performance evaluation; informationization

# 目 录

一、公共政策绩效评估信息化概述 .....	1
(一) 公共政策绩效评估信息化的背景分析 .....	1
(二) 公共政策绩效评估信息化的内涵分析 .....	7
(三) 公共政策绩效评估信息化的环境分析 .....	12
二、公共政策绩效评估信息化的战略管理 .....	17
(一) 公共政策绩效评估信息化的战略规划 .....	17
(二) 公共政策绩效评估信息化的模式设计 .....	20
(三) 公共政策绩效评估信息化的战略要素 .....	24
三、公共政策绩效评估信息化的技术实现 .....	31
(一) 公共政策绩效评估信息化实现的技术基础 .....	31
(二) 公共政策绩效评估信息化的解决方案 .....	35
(三) 公共政策绩效评估信息化的实现步骤 .....	39
参考文献.....	47
后 记.....	49

厦门大学博硕士学位论文摘要库

# Contents

## I .The Overview of the Informationization of Public Policy

### **Performance Evaluation.....1**

- i.The Background Analysis of the Informationization of Public Policy  
Performance Evaluation .....1
- ii.The Connotation Analysis of the Informationization of Public Policy  
Performance Evaluation.....7
- iii.The Environment Analysis of the Informationization of Public Policy  
Performance Evaluation.....12

## II.The Strategic Management of the Informationization of Public

### **Policy Performance Evaluation .....17**

- i.The Strategic Planning of the Informationization of Public Policy  
Performance Evaluation .....17
- ii.The Model Design of the Informationization of Public Policy  
Performance Evaluation .....20
- iii.The Strategic Elements of the Informationization of Public Policy  
Performance Evaluation.....24

## III.The Technical Realization of the Informationization of Public

### **Policy Performance Evaluation .....31**

- i.The Technical Foundations of the Informationization of Public Policy  
Performance Evaluation.....31
- ii.The Solutions of the Informationization of Public Policy Performance  
Evaluation.....35
- iii.The Steps to Realize the Informationization of Public Policy Performance  
Evaluation.....39

**References.....47**

**Postscript.....49**

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## 一、公共政策绩效评估信息化概述

现代计算机技术和网络技术的飞速发展为公共政策绩效评估的信息化实现提供了良好的技术支持，为建立科学、便捷、实用的公共政策绩效评估体系奠定了技术基础，同时现代评估与传统考评相区别的内在要求也对评估方式的电子化与信息化提出了更高的要求。因此，只有充分认识到公共政策绩效评估信息化的背景，了解公共政策绩效评估信息化的内涵、动因和意义，明晰公共政策绩效评估信息化的内外部环境，实现公共政策绩效评估和信息技术的相互融合，公共政策绩效评估进程才能顺利推进。

### （一）公共政策绩效评估信息化的背景分析

#### 1. 公共政策绩效评估信息化的提出

信息技术的广泛应用已成为当今时代的一个显著特征，一场遍及全社会的信息技术革命正在蓬勃兴起。信息技术遍布政治、经济、文化等各个领域，其影响力几乎无处不在。随着信息技术渗入到社会各个层面，信息化彻底改变了人类存储、传递、获取信息和服务的方式，政府在这场变化中面临着巨大的冲击。为了应对这种改变，各国政府惟一的选择就是顺应技术进步，将信息技术运用到政府行政管理中，推行电子政务，改进行政工作流程和服务手段，提升内部管理水平。信息技术的应用已经成为加快政府职能转变、规范政府行为、降低行政成本、提高行政效能、增强政府监管能力和服务能力、促进社会监督和创新行政管理的有效手段。<sup>①</sup>

作为公共管理发展过程中的两个重要方面，绩效评估和电子政务在未来的发展中，两者的关系会更加紧密，绩效评估信息化是大势所趋。目前，我国部分地方政府十分重视信息化在绩效评估中的应用，已经开始尝试运用信息化手段来改善政府绩效评估，将绩效评估和信息技术相互融合，实现了绩效评估的信息化，开发出相应的公共部门绩效评估系统，在绩效评估中发挥了积极的作用，极大地提升了绩效评估的科学性和有效性。地方政府绩效评估信息化的成功实践为我国公共政策绩效评估信息化提供了良好的经验借鉴。

对于我国公共政策绩效评估而言，由于我国公共政策绩效评估发展的时间不

<sup>①</sup> 蔡立辉. 应用信息技术促进政府管理创新[J]. 中国人民大学学报, 2006, (4): 139.

长，公共政策绩效评估体制不健全，导致评估主体单一，以官方评估主体为主，评估透明度不高；公众未能广泛参与政策评估，缺乏有效的评估参与渠道；评估方法以定性方法为主；评估成本过高；评估信息难以收集和获取等，再加上政策评估的过程本身会带来大量的数据收集、传输、运算、对比分析等问题，在以往手工评估的条件下，几乎成为不可能完成的任务。这些问题的存在严重阻碍了政策评估工作的开展。显然，如果不能摆脱这种被动的局面，我国政策评估的整体水平就难以跨上更高一级的台阶。信息化为上述问题的有效解决提供了良好的技术手段。通过公共政策绩效评估的信息化可以促进政策评估主体的多元化，增强公民对政策评估的参与，提高政策评估的透明性，降低政策评估的成本，提高政策评估的效率，提高评估结论的信度和效度，有利于政策评估的大规模开展。

党的十七大报告已经明确提出：“完善公共服务体系，推进电子政务，强化社会管理和公共服务”，政府工作报告也极力倡导“大力推进政务公开，加快电子政务和政府网站建设”。因此，无论是在政府信息化和发展电子政务的大背景下，还是就提升公共政策绩效评估自身的过程而言，借助信息化，把信息技术和公共政策绩效评估相互融合，实现公共政策绩效评估的信息化都具有十分重要的现实意义。

## 2. 公共政策绩效评估信息化的动因分析

政治、经济和技术等各方面的现实需求和压力构成了公共政策绩效评估信息化的动因，另外，政策评估本身所具有的多维度、多层次指标以及复杂的计算方法等特性，也决定了必须依靠先进的计算机技术才能更好地完成评估。

(1) 政治动因。扩大公民的政治参与，提高政策评估的科学性和有效性是公共政策绩效评估信息化的政治动因。政策评估的目标包括提高政策的合理性和权威性，增强政府的回应性，提高公共服务的效率和质量等，“只有政策制定者与市民积极主动地参与评估——即参与让政府机构对他们的开支负责，对他们的行动负责，对他们的承诺负责，这样的评估过程才能保障上述的多重目标得以实现。”<sup>①</sup> 人民群众是政策的直接作用对象，他们对政策执行效果有着最真实、最深刻的体会。人民群众参与政策评估，可以使得政府提供的公共服务符合他们的需要，改善和提高公共服务的质量。但是传统行政管理的自上而下的金字塔型的

<sup>①</sup> [美] 马克·霍哲. 公共部门业绩评估与改善[J]. 中国行政管理, 2000, (3): 25.

等级模式限制了公民广泛参与政策评估,公民参与评估常常被当作是负担和费力不讨好的事。<sup>①</sup>政策评估信息化为公民参与政策评估提供了无时间、无地域限制的对话窗口和参与渠道,增强了公众与政府的互动与沟通,公众可以将意见、建议、评价通过信息网络直接反映给政府部门,有关部门可以及时作出回应和调整,提高公共服务的效率和质量,增强公共政策的合理性和权威性。

(2) 经济动因。降低评估成本是公共政策绩效评估信息化的经济动因。公共政策绩效评估是一项系统工程,需要耗费相当大的运行成本,评估运行成本过高已成为政策评估的一大障碍。信息技术的发展为降低评估成本提供了有效的途径,公共政策绩效评估的信息化实现了评估信息收集和传递的网络化,实现了评估过程的自动化,减少了许多不必要的中间环节,节省了大量的人力、财力和物力,大大降低了评估的成本。

(3) 技术动因。信息技术的深入发展和广泛应用也是公共政策绩效评估信息化的一个动因。随着信息网络技术在社会各个层面中的深入,信息化彻底改变了人们存储、传递、获取信息和服务的方式,政府在这场变化中面临着巨大的冲击。为了应对这种冲击,各国政府唯一的选择就是顺应信息化的发展,将信息技术融入到行政管理中来,推行电子政务,简化政府行政工作流程,提高行政效率,降低行政成本。目前我国地方政府正在积极开展绩效评估信息化的实践,利用信息技术来改进绩效评估,并取得了很好的效果。从推行电子政务和公共部门绩效评估信息化所取得的成效来看,我们完全可以借鉴信息技术在行政管理领域应用成功的经验,把政策评估和信息技术相互融合,利用信息技术来提升政策评估的过程,简化政策评估的流程,提高评估效率和降低评估成本。

(4) 公共政策绩效评估自身动因<sup>②</sup>。政策评估自身的一些特性也是信息化的动因之一。一是设计科学评估指标体系的要求。为了提高评估的科学性和有效性,公共政策绩效评估应当建立多维度、多指标相互修正的综合评估指标体系。在评估指标设计中,一般要对同一指标的多个数据进行回归运算做出相关性模型,以测算其对其它指标的影响方向和程度;为了检验指标设置的科学性、合理性以及权值配比,又需要运用大量的试评数据进行测试。因此在评估指标的设计和测试工作中,必须进行回归分析、相关性测试和评估结果的信度等大量的计算,如果

<sup>①</sup> 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 336.

<sup>②</sup> 参见卓越. 公共部门绩效评估[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 54.

用手工计算不仅耗时费力而且容易出错，因此必须利用计算机进行辅助计算。

二是复杂评估计算方法的要求。在多维度、多指标的综合指标体系下，得到评估指标值需要进行大量的数据运算，加上底层评估指标数量多、评估记分规则复杂、评估结果运用广泛，如果没有计算机辅助，评估工作的高效快捷完成将是难以想象的。另外，目前评估指标的计算主要采取功效系数法、层次分析法，数据包络分析等方法，这些方法当中包含了复杂的数学模型，手工计算相当繁琐且非常容易出错，必须依靠计算机才能完成。

三是评估结果综合应用的要求。信息化满足了政策评估结果综合运用要求，可以实现在多种条件下对评估对象的某项或某些评估结果进行排序分析。例如针对不同的听众，同样的评估结果可能会有不同的表达方式。那些组织内部的“听众”或者非常熟悉本项工作的人可能会喜欢更详细和更加细分的数据，而普通公众可能需要更简单、更容易理解的绩效数据表达形式。民选官员常常更喜欢简要和容易理解的信息，而媒体可能更喜欢容易理解的，吸引人的数据表达方式。<sup>①</sup>绩效评估信息系统包含了各种各样的评估结果表达方式，可以通过电子表格、饼状图、柱状图和折线图以及更加形象性的图形如温度计和仪表盘等来展示评估的结果，满足了评估结果不同听众的需要。

### 3. 公共政策绩效评估信息化的作用分析

(1) 有利于提高政策评估的效率，降低政策评估的成本。由于政策评估的程序比较多，指标体系比较复杂，评估过程中还运用了比较复杂的数学模型，而且在评估的各个阶段都要储存大量的数据、信息和表格等，这些都使得数据量和统计量大大增加。如果单纯依靠人工计算操作，不仅要花费大量的时间和精力，而且容易出错。绩效评估信息化后，通过计算机技术可以轻松实现评估数据的统计和计算，大大减少了评估人员的工作量，同时可以避免人工操作的错误，提高了政策评估的效率；另一方面，利用信息技术可以降低政策评估的成本。政策评估是一项系统工程，必须消耗大量的人力、物力和财力。在传统的手工考评下，评估数据收集时需往返于各个部门之间，路途上耽搁时间长，往返成本高，并且产生大量纸质文件和数据报表，耗费大量用纸，通讯费用和交通费用也居高不下。绩效评估信息化实现了评估数据的网络化收集和传递，降低了评估成本。

<sup>①</sup> [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, 2005:123.

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](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库