

# 公私合作模式下公共就业服务机构绩效评估研究

## ——以合肥市公共就业培训为例<sup>\*1</sup>

丁兆罡 徐枏巍

（合肥工业大学管理学院，安徽合肥 230009）

**【摘要】：**公共就业服务是提高劳动力市场搜寻匹配效率的重要公共制度，单纯的政府供给和市场供给均难以满足多样化和高质量的就业服务需求，存在多重“失灵”问题，公私合作模式下公共就业服务的多元化供给是大势所趋，而科学合理的绩效管理体系是提升公私合作模式下公共就业服务的效率和效果的关键手段。文章在系统阐述公私合作模式下公共就业服务多元化供给运行机理的基础上，构建了公私合作模式下公共就业服务供给机构绩效评估指标体系，建立了融合层次分析法与证据理论的综合评价模型，并选择合肥市公共就业服务培训机构为研究对象进行案例研究。研究表明，公私合作下的公共就业服务供给模式在扩大就业服务供给覆盖面、提高公共就业服务供给质量、保障公共就业服务供给公平性以及提升公共就业服务供给效率等方面，都发挥了积极的作用。

**【关键词】：**公共服务供给；公私合作；就业培训；绩效评估

**【中图分类号】：**F062.6；F272.5 文献标识码：A 文章编号：1007-5097（2017）11-0177-08

**【收稿日期】：**2017-03-13

### 一、引言

近年来，各国政府持续扩大公共服务、公共政策与社会福利的投资，导致财政收支失衡，使政府陷入财政困境<sup>[1-2]</sup>。同时由于公共部门受制于法律与行政法规的约束，其执行力、行政效率和行政效能常常低于私人组织。因此，如何推动公私部门合作（public-private partnerships, PPP），共同参与公共事务，提升公共部门的行政效能，是一个重要的研究议题<sup>[3]</sup>。现代公共管理研究强调政府的治理不再是单独行动，而是跨越政府与社会之间、公共部门与私人部门之间的界限，形成所谓的“共管”（co-management）、“合产”（co-production）、“竞合”（competitive cooperation）等关系的治理模式。公、私部门跨组织合作关系中，政府所扮演的角色从早期的“公共行政”（public administration, PA）到“新公共管理”（new public management, NPM），再到“新公共治理”（new public governance, NPG），演变的逻辑更多强调公、私部门应以伙伴关系参与公共事务<sup>[4-5]</sup>。实践过程中采用公办民营、外包、建设—运营—转让（build-operate-transfer, BOT）、运营—移让（operate-transfer, OT）等合作方式，在基础设施建设、重大工程建设、医疗和教育等方面，出现了众多公私部门合作的案例。我国自2014年推动新一轮政府和社会资本合作（PPP）改革以来，PPP模式在全国得到了迅速发展，截止到2016年底，全国PPP综合信息平台已收录

<sup>1</sup> **基金项目：**合肥工业大学大学生思想政治教育创新实践专项重点项目（JS2017HGJ0101）；合肥工业大学研究生教改重点项目（YJG2015Z05）

**作者简介：**丁兆罡（1974-），男，河南固始人，副研究员，博士，研究方向：公共政策，公共管理；徐枏巍（1956-），男，辽宁大连人，教授，博士生导师，研究方向：公共政策，公共管理。

PPP 项目 10 685 项，总投资额已达 12.7 万亿元。随着公私合作模式的大范围推广，这种模式也同时衍生出各式各样的问题，特别是公私合作模式下的运营绩效问题尤其值得深入研究<sup>[6-7]</sup>。

公共就业服务（Public Employment Service, PES）是公共部门为提高劳动力市场搜寻匹配效率而建立的公益性服务<sup>[8]</sup>。它是以政府为主导，社会各方参与，通过就业服务机构，帮助各类劳动者获得就业岗位和提升就业能力，帮助用人单位招聘用工等一系列就业服务制度和系统的总称<sup>[9]</sup>。公共就业服务具有收益的非竞争性和一定程度的消费非排他性，具有公共产品的特征，而公共经济学和公共管理理论的研究表明，政府、私营部门和非营利组织单方面提供公共就业服务都会出现各种“失灵”，公共就业服务的多元化供给是必然的发展趋势，由此形成了公私合作联合供给的新模式<sup>[10]</sup>，这种新的模式也正成为当前解决我国劳动力就业问题的有效手段之一，在全国各地尤其是省会城市得到了大力的推广和应用。

公共就业服务作为政府调节市场和促进就业的核心手段，提高公共就业服务的效率和效果的关键手段和方法则是绩效管理，而科学合理的公共就业服务绩效评估指标和评估模型更是重中之重<sup>[11-12]</sup>。而我国目前公共就业服务绩效评估体系的缺陷主要表现为缺乏对服务全过程有效监控的绩效管理体系。发达国家普遍建立了以服务成果为导向的绩效管理体系，绩效测量包括资源配置（投入）、过程控制、直接结果（产出）和最终影响（成果）四个环节<sup>[13]</sup>。如美国劳工部公共就业服务项目绩效考核指标中普遍设立了“就业率”、“就业保持率”和“平均收入”三个重要指标。公私合作模式下公共就业服务社会化供给涉及多个参与主体的协同，且易于受到外部经济、社会环境的影响与制约，使得评估过程中存在诸多不确定性因素。绩效评估是复杂决策问题，其不确定性大，决策主体的有限理性以及在知识、经验和能力等方面存在差异，如何表述、融合、利用这些证据进行决策，系统刻画绩效评估过程中的不确定性，并有效融合不同绩效指标信息是亟须解决的问题。系统工程观下，求解复杂决策问题基本思路是分解分层，这样复杂决策问题会转换为多层阶简单决策问题的融合，而层次分析法正是基于对复杂的决策问题的本质、影响因素及其交互关系深入分析的基础上，利用较少的定量信息使决策的思维过程数学化，为复杂决策问题求解提供分层结构化的解决思路，而证据理论能够对不确定信息的描述采用“区间估计”，而不是“点估计”的方法，在区分“不知道”与“不确定”方面以及多个证据信息的融合方面具有优势<sup>[14]</sup>。因此本研究将层次分析法与证据理论有机融合，建立综合绩效评价模型来评价公共就业服务社会化供给的综合绩效。

为了科学合理的评估公私合作（PPP）模式下公共就业服务机构的运营绩效，从而为提高公共服务供给水平、提升公共服务供给质量、保障公共服务供给公平和增加公共服务供给效率提供有益的决策咨询建议。本文在剖析公私合作模式下公共就业服务多元化供给运行机理的基础上，构建了公私合作公共就业服务机构运营绩效的评价指标体系，针对评价过程中存在诸多不确定因素，构建了层次分析法与证据理论有机融合的综合评价模型，并以合肥市公共就业培训机构为案例，从招生规模、教育效果、教育公平和成本收益 4 个维度进行了具体评价，并根据评价结果提出了相应的绩效提升建议，以期为公私合作模式在公共就业服务领域的推广应用提供理论支撑。

## 二、公私合作模式下公共就业服务多元化供给的运行机理

### （一）公共就业服务公私合作供给的理论基础

从社会政策学的角度而言，公共就业服务是政府以促进社会公平就业和人力资源的充分利用为目的，面向全体劳动者提供的、满足人们基本就业需要的公共服务。在存在“市场失灵”和“政府失灵”等多重失灵的情形下，为了实现促进就业的目标，政府必须按照有限政府和有效政府的要求，充分利用市场和社会的力量，运用特许经营、购买服务、合同外包、鼓励性优惠政策等形式，创新公共就业服务的供给方式和管理手段。公共服务多元供给与多中心治理是现代就业服务的重要理念和发展趋势。政府通过向企业组织等社会组织直接购买就业服务，实现公共财政效用的最大化，从而提高和改善公共就业服务的水平和质量，促进政府、市场和社会三方形成“合作伙伴关系”，使它们通过功能互补和资源整合发挥更大的积极效果，以满足就业需要数量不断增长与就业服务要求多样化的需要。因此，从组织经济学的角度来看，公私合作模式作为一种特殊的混合组织（hybrid-organize），是公共部门应对公共就业服务困境的重要举措<sup>[15]</sup>。而多主体合作的前提是利益共享，互惠利他和合作

---

剩余便是公私合作模式的理论基础。学者们认为组织之间也存在类似于人类的“为己利他”的互惠行为<sup>[16]</sup>，公私合作模式中政府和私营部门之间就存在这种“为己利他”的互惠组织间行为。

在公私合作模式下，政府通过在就业服务领域引入市场机制，采用购买服务、合同外包、项目委托等多种形式，鼓励私营部门和各种社会组织参与公共就业服务，政府由服务的供给者转为服务的需求者和监督者。使得政府可以在更大范围内选择服务质量高、费用成本低的机构作为公共就业服务的提供者，并建立相应的绩效评估、激励约束机制，促进相关服务机构更好地履行职能。这样既能发挥私营部门和各种社会组织在就业服务供给方面的优势，又能减少政府在公共就业领域的成本支出，提高公共就业服务的效率和效果，形成政府主导、多方参与、优势互补的公共就业服务体系。

## （二）公私合作模式下公共就业服务多元供给主体间的交互关系

基于公私合作模式供给就业服务过程中共存在以下几种主要关系：

（1）公私伙伴关系。公私伙伴关系的观念起源于 20 世纪 70 年代的美国，当时许多州政府面临政府财政日趋收紧以及公众对于公共服务质量需求日益提高，为解决此两难困境，政府开始倡导公私伙伴关系，期望通过公共部门与私人部门共同合作，来提高公共产品供给、减轻政府财政压力、提升政府治理内涵、满足民众的需求。支撑公私伙伴关系的理论基础大致上有市场失灵理论、政府失灵理论、公共选择理论及公民参与理论。

（2）政府与私人资本关系。在公私合作供给就业服务模式中，政府与私人资本之间是一种博弈关系。在政府与私人资本的博弈中，政府的战略决策是根据本地区的特点和经济发展情况确定政府补贴额度的高低；私人资本的战略决策是根据政府补贴的额度的高低选择接受或拒绝与政府合作建立新机构供给项目，如果接受则进一步确定项目建设成本和运营成本的大小。

（3）政府与公私合作联合体（机构）的关系。政府与公私合作联合体（机构）之间存在三种关系，一种是市场关系（向联合体购买公共服务）；第二种是治理关系（政府是联合体组织的构成主体之一，参与联合体的建设和运营）；此外政府还负责联合体运行的外部监督责任，存在一种监督与被监督关系。

（4）公私合作公共就业服务供给模式中各参与主体关系。公私合作公共就业服务供给模式中有三种主体参与其中，即政府、公私合作联合体（机构）和就业服务的需求者。如果用市场关系来衡量这三者地位，那么，政府就是公共就业服务的购买者，公私合作联合体（机构）就是就业服务的提供者，求职者和招聘企业就是就业服务的需求者。公私合作公共就业服务供给模式的有效运作，需要在服务购买者（政府各级公共部门）、服务提供者（公私合作联合体）和服务需求者（求职者、招聘企业）三者之间建立稳固的三角关系。其中，服务购买者与服务生产者<sup>[17]</sup>是市场关系，服务生产者与服务需求者是市场供求关系，服务购买者与服务接受者之间则是公共契约关系<sup>[17]</sup>。具体关系如图 1 所示。

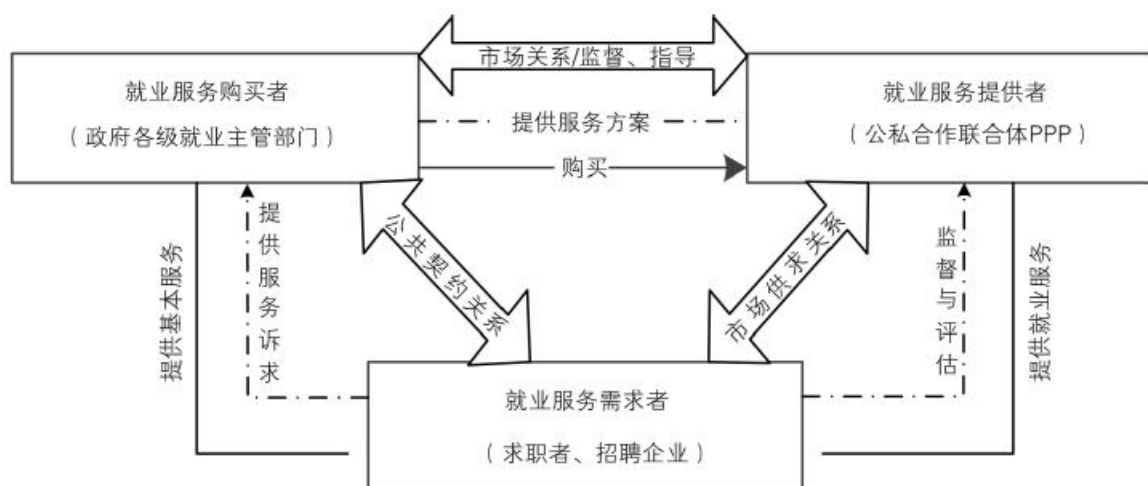


图1 公私合作模式下公共就业服务多元化供给中各参与主体间的交互关系

### 三、公私合作模式下公共就业服务机构绩效评价体系构建

#### （一）绩效评价指标体系构建

公共就业服务绩效管理，是以就业服务结果为导向，以提高工作效率、管理水平和服务质量的手段，从而实现公共就业服务的可持续、均等化、公平性等目标的管理过程。关于公私合作模式下公共就业培训机构的绩效评价，学者们进行了积极的探索。从社会政策学的视角看，公共就业服务提供的是一种社会服务。评估公共就业服务的绩效，除了考虑投入产出效率之外，还应考虑其对社会和公众就业服务需求的满足程度（刘剑和蒋红军，2013）<sup>[12]</sup>。此外，促进基本公共就业服务均等化是公共就业服务的基本目标，只有通过基本公共就业服务均衡化、均等化和就业扶持政策普惠化，才能实现公共就业服务的可持续、公平性等目标，达到社会就业更加充分的目标。Patrinos（2009）<sup>[18]</sup>研究认为，对于公私合作的公共培训机构，其运营绩效应重点关注以下四种能力：扩大招生数量（提供更多的教育机会）、优化教育结果（较高的教学质量和就业相关度）、缩小教育差别（解决公共服务公平获得）和降低教育成本（政府资助和机构成本效率）。

绩效管理是提高公共就业服务的效率和效果的重要手段，而科学合理的绩效评估指标体系是提升绩效的关键所在。从各国的管理实践来看，合理设立公共就业服务绩效指标对于实现就业服务的目标、取得较好的服务效果至关重要。在绩效评估指标体系构建过程中，应遵循下列基本原则和思路：首先，注重考核关键指标。如美国劳工部公共就业服务项目绩效考核指标中普遍设立了“就业率”、“就业保持率”和“平均收入”三个重要指标。其次，绩效指标应具有较强的可操作性。如瑞典绩效管理强调考核的目标和指标应是：现实具体的、可测度的、可达到的、有时限的和便于监督的。而且，在各项指标设定过程中，强调自上而下、自下而上的双向交流互动。再次，绩效指标应具有较强的针对性。如美国劳工部针对刑满释放人员再就业的特点，在设定的就业服务项目绩效考核指标时，设计了“重返社会后第一季度内就业的百分比”、“就业保持率”、“平均收入”、“在出监狱后一年内重新犯罪再次被捕的百分比”等指标。最后，绩效指标应便于比较。考核指标应能够进行横向和纵向的比较分析，例如与目标比较、与历史数据和与其他服务机构的绩效比较，这样既有利于提升就业服务的质量和效率，也有助于查找差距和不足。

本文构建的公共就业培训机构指标体系见表1所列。

表 1 公私合作模式下公共就业培训机构绩效评价指标体系

一级指标（目标层 A）	二级指标（准则层 B）	三级指标（指标层 C）
公私合作 就业培训 机构绩效 (A1)	招生规模 (B1)	年招生人数递增情况 (C11) /%
		培训学校数量递增情况 (C12) /%
		政府提供资助名额递增情况 (C13) /%
	教育效果 (B2)	年培养技师人数比率 (C21) /%
		获得职业资格证书人数比率 (C22) /%
		被培训人员就业上岗情况 (C23) /%
	教育公平 (B3)	被培训人员性别比例 (C31) /%
		被培训人员文化程度分布 (C32) /%
		被培训人员城乡地理位置分布 (C33) /%
	成本收益 (B4)	资金投入产出比率 (C41) /%
		管理成本比率 (C42) /%

该指标体系遵循上述基本原则，根据公私合作模式下公共就业服务供给的运行机理和绩效目标以及公共就业服务所提供产品的特性，在借鉴学者们相关研究成果基础上，结合其他公私合作组织绩效评价指标体系，并充分征询有关专家、公私合作培训机构负责人及被培训学员的意见后，主要从招生规模、教育培训效果、教育供给公平性和成本收益四个维度，构建了公私合作模式下公共就业服务机构的绩效评价指标体系，涵盖 4 个二级指标和 11 个三级指标。

## （二）基于 AHP-DS 的绩效评价模型构建

公私合作模式下公共就业服务涉及多个参与主体，考虑到主体间的复杂交互作用以及易于受到经济、社会等外部环境因素的影响，因此公私合作模式下公共就业服务机构的绩效评价过程中存在诸多不确定的因素，其部分评价指标的结果有赖于专家的主观判断，容易受到评价专家的知识结构和偏好程度的影响，可能导致评价结果与现实情况存在差异。因此，为了系统解决绩效评估过程中的不确定性以及主客观指标的有效融合，文章建立了层次分析法和证据理论相结合的综合评价模型。

### 1. 基于 GAHP 的绩效评价指标权重确定

合肥市公私合作公共就业培训机构绩效评价中，存在多个评价指标，不同评价指标的重要性存在差异，而权重是多属性评价中反映多个评价指标相对于评价目标重要性的量化表征。层次分析法（Analytic Hierarchy Process, AHP）[19-20] 利用结构分层、两两比较的思想，给出了一种确定目标权重的科学可行的方法。层次分析法在构建层次结构和判断矩阵时，依赖于评价专家的知识经验。然而由于专家在价值偏好、知识背景、熟悉领域等方面的差异，可能会影响决策结果的准确性、可靠性和稳健性。如何消除专家的主观性差异，增加评价结果质量将是利用 AHP 必须考虑的问题。为此，可以选择评价问题相关的多个专家，利用多专家在知识背景、领域知识的互补性，来提升评价结果的准确性，即采用群体专家来确定评价指标的权重，这就是群体层次分析法（Group Analytic Hierarchy Process, GAHP）。

群体层次分析法的实施步骤如下：首先，假设选择  $N$  个专家构成专家群体（组），决策目标的属性评价指标个数为  $S$ ；其次，专家  $i$  基于自身的知识和经验，结合对评价问题的理解给出相应的指标，利用结果构建两两比较的判断矩阵，利用 AHP 方法可以算出专家  $i$  对各评价指标的权重；最后，选择集结方法对  $N$  个专家的结果进行集结，从而得到各属性评价指标的最终权重。由于影响公私合作就业培训服务绩效的因素众多，且多因素间存在复杂的交互关系，使得专家在对各个关键绩效指标之间的相

对重要性进行分析时，可能会出现违反一致性判断，所以在求出权重判断矩阵的最大特征值  $\lambda_{\max}$  后，为保证结果的可靠性和有效性，还需要进行一致性检验。

## 2. 基于 Murphy 合成规则的绩效评价模型

(1) D-S 证据理论的基本概念如下：

第一，识别框架。假设对于一个决策问题，目前所能认识到的所有可能答案的完备集合用  $\Theta$  来表示，称  $\Theta$  为识别框架 (Frame of Discernment)，可表示为：

$$\Theta = \{q_1, q_2, \dots, q_j, \dots, q_N\} \quad (1)$$

其中， $q_j$  称为识别框架  $\Theta$  的一个事件或元素； $N$  是元素个数， $j=1, 2, \dots, N$ 。

第二，基本可信度分配函数。在识别框架  $\Theta$  下，基本可信度分配函数是一个从集合到  $[0-1]$  的映射， $A$  表示识别框架  $\Theta$  的任一子集，记作  $A \subseteq \Theta$ ，且满足：

$$\begin{cases} m(\emptyset), & 0; \\ \sum_{A \subseteq \Theta} m(A), & 1 \end{cases} \quad (2)$$

称  $m$  为识别框架  $\Theta$  上的基本可信度分配； $\square A \subseteq \Theta$ ， $m(A)$  称为  $A$  的基本可信数，它表示证据对  $A$  的信任程度。

第三，证据合成规则。假定  $E_1$  和  $E_2$  是识别框架  $\Theta$  下的两个证据，其相应的基本可信度分配函数为  $m_1$  和  $m_2$ ，焦点分别为  $A_i$  和  $B_j$ ，设

$\sum_{A_i \cap B_j} m_1(A_i)m_2(B_j) < 1$ ，那么，Dempster 合成法则为：

$$m(A) = \begin{cases} \frac{\sum_{A_i \cap B_j} m_1(A_i)m_2(B_j)}{1 - k}, & A \neq \emptyset; \\ 0, & A = \emptyset \end{cases} \quad (3)$$

其中， $k = \sum_{A_i \cap B_j = \emptyset} m_1(A_i)m_2(B_j)$ 。

$k$  反映了各个证据之间的冲突程度。 $k$  值越大，说明这两批证据间的冲突也越大；反之， $k$  值越小，说明这两批证据间的冲突也越小。Dempster 合成法则具有交换律、结合律。

(3) Murphy 合成规则。针对经典证据合成规则中，当合成证据具有较强冲突时，D-S 规则合成的结果会发生不合常理，其中 Zadeh 在 1984 年提出的 Zadeh 悖论引起了各国学者广泛关注。修正与完善证据规则成为 D-S 证据理论研究的热点之一，有些学者认为 D-S 合成规则本身没有错误，证据源提供的证据不稳定造成了证据具有强冲突，因此需要对冲突证据进行预处理。其中，Murphy 提出的合成规则受到了广泛关注，它的主要思路是对  $n$  组待合成证据的基本信度进行平均处理，这样可以完全消

除证据间的冲突，在利用 D-S 合成规则合成 n-1 次。改合成规则的证据信度修正公式为如下所示：

$$m(A) = \frac{\sum_{i=1}^n m_i(A)}{n} \quad (4)$$

其中， $m_i(A)$  表示各证据给出的基本信度分配；n 为整数； $m(A)$  表示修正后的基本信度分配。将  $m(A)$  复制 n-1 次，将得到的 n 个相同的证据分配，按 Dempster 合成规则得到最终融合结果：

$$m(A) = \begin{cases} \frac{\sum_{A_i \cap B_j = A} m_1(A_i)m_2(B_j)}{1-k}, & A \neq \emptyset; \\ 0, & A = \emptyset \end{cases} \quad (5)$$

$$k = \sum_{A_i \cap B_j = \emptyset} m_1(A_i)m_2(B_j)$$

在分层次评价指标体系中，将下层次各个指标看成各个独立信息源（证据），这样不同层次的指标就可以看作是一批具有不同权重的证据。基于 Murphy 合成规则合成各低层指标，得出上一层级指标，将合成后的指标看成新的证据源，再次应用 Murphy 合成规则，得到再上一层级各指标在相应识别框架中的信度函数与其他合成方法相比，Murphy 合成规则可以处理冲突数据，而且收敛速度较快。

#### 四、公私合作模式下合肥市公共就业培训机构运营绩效评价

为了验证前文所构建的评价指标体系及综合评价模型的有效性，本节选取合肥市公私合作公共就业培训服务机构为案例进行研究，将评价指标体系的各指标视为评价综合服务绩效的各类证据，在获取各证据基本可信度分配的基础上，利用 Murphy 合成规则对分层评价指标体系进行系统融合，最终形成公私合作模式下公共就业服务供给机构的综合绩效。

##### （一）评价数据获取

根据第 3 节所构建的公私合作模式下公共就业服务机构绩效评价指标体系，获取 2016 年合肥市公共就业培训服务机构的相关绩效数据。在 11 个三级评价指标中，除 C6 指标采用电话调查的方式获得数据外，其他数据均来自合肥市人力资源与社会保障局官网统计数据。

##### （1）建立识别框架。本研究构建综合评价结果的识别框架 $\Theta$ ：

$$\Theta = \{\theta_1: \text{优}; \theta_2: \text{良}; \theta_3: \text{中}; \theta_4: \text{及格}; \theta_5: \text{不及格}\}$$

（2）基本可信度获取。指标值按照一定的标准划分为 N 个评价等级，则 N 个评价等级可以构成语言评价集  $H = \{H_1, H_2, \dots, H_N\}$ ，对于定量指标，可以将每一个评价等级看成一个灰类，则有 N 个评价灰类。再将指标值  $C_{ji}$ （ $j=1, 2, \dots, d$ ）看成灰数，由决策者  $D_i$  给出方案  $a_i$  的属性  $C_{ji}$ 。然后利用公式（6）得出各评价指标的基本可信度分配：

基于上述方法，可以获取各评价指标的基本可信数分配，见表 2 所列。

表 2 私合作模式下公共就业服务供给机构绩效评价指标的基本可信度分配

目标层	准则层	指标层	评价				
			$\Theta_1$	$\Theta_2$	$\Theta_3$	$\Theta_4$	$\Theta_5$
公私合作就业 培训机构绩效 (A)	招生规模 (B1)	年招生人数递增情况 ( $C_{11}$ )	0.2	0.3	0.2	0.1	0.1
		培训学校数量递增情况 ( $C_{12}$ )	0.3	0.4	0.1	0.1	0.1
		政府提供资助名额递增情况 ( $C_{13}$ )	0.5	0.2	0.2	0.1	0
	教育效果 (B2)	年培养技师人数比率 ( $C_{21}$ ) /%	0.5	0.3	0.1	0.1	0
		获得职业资格证书人数比率 ( $C_{22}$ ) / %	0.4	0.3	0.2	0.1	0
		被培训人员就业上岗情况 ( $C_{23}$ ) /%	0.5	0.2	0.1	0.2	0
	教育公平 (B3)	被培训人员性别比例 ( $C_{31}$ ) /%	0.4	0.3	0.2	0.1	0
		被培训人员文化程度分布 ( $C_{32}$ ) /%	0.2	0.5	0.2	0.1	0
		被培训人员城乡地理位置分布 ( $C_{33}$ ) /%	0.4	0.2	0.3	0.1	0
	成本收益 (B4)	资金投入产出比率 ( $C_{41}$ ) /%	0.5	0.3	0.1	0.1	0
		管理成本比率 ( $C_{42}$ ) /%	0.4	0.2	0.2	0.2	0

## (二) 基于 GAHP 的绩效评价指标权重确定

本文采用 9 标度法构建判断矩阵, 根据公私合作公共就业培训机构绩效评价指标的层次结构模型, 并根据决策问题的需要, 考虑到知识背景和领域知识的互补性, 研究过程中邀请了 5 名专家构成专家组, 其中 2 名来自合肥市政府就业培训主管领导, 1 名来自公私合作就业培训机构负责人, 1 名来自就业培训领域的专家, 1 名来自成功就业的就业培训学员, 通过发放《公私合作公共就业培训机构绩效评价指标判断矩阵表》, 让 5 位专家基于自身的知识、经验, 根据各指标因子间的相对重要性, 采取 9 标度法进行打分, 利用 yaahp 软件 (10.5 版本), 综合 5 位专家评价指标判断矩阵, 计算求得各一级指标和二级指标的权重。

由于影响公私合作就业培训服务绩效的因素众多, 且多因素间存在复杂的交互关系, 使得专家在对各个关键绩效指标之间的相对重要性进行分析时, 可能会出现违反一致性判断, 所以在求出权重判断矩阵的最大特征值  $\lambda_{\max}$  后, 为保证结果的可靠性和有效性, 还需要进行一致性检验。各评价指标的权重计算及一致性检验见表 3 所列, 结果具有较好的一致性。

表 3 各指标权重及一致性检验结果

权重判断矩阵	权重向量	最大特征值 $\lambda_{\max}$	一致性指标 C. I.	一致性比值 C. R.
A-B	[0.534 9, 0.241 9, 0.156 2, 0.067]	4.182 361	0.060 787	0.068 3
B1-C	[0.528 6, 0.248 0, 0.223 4]	3.044 928	0.022 464	0.043 2



B2-C	[0.449 4, 0.284 2, 0.266 4]	3.073 008	0.036 504	0.070 2
B3-C	[0.431 3, 0.376 0, 0.192 7]	3.077 48	0.038 741	0.074 5
B4-C	[0.538 2, 0.461 8]	3.052 3	0.033 044	0.074 1

### （三）公私合作模式下合肥市就业培训服务机构综合评价

考虑到合肥市公共就业培训服务项目绩效评价指标体系的层次关系以及评价指标的不同权重，根据前文所构建的基于 Murphy 证据合成规则，采用加权的证据合成方法分层对评价结果进行合成。具体证据合成过程如下：

假定  $E_1, E_2, \dots, E_N$  是识别框架  $\Theta$  下的  $N$  个证据，其相应的基本可信度分配函数为  $m_1, m_2, \dots, m_N$ ，其权重分别为  $w_1, w_2, \dots, w_N$ ，且  $\sum_{i=1}^N w_i = 1$ 。在获得各个证据的权重之后，利用 Murphy 合成法则合成加权平均证据。

在证据合成时，首先对每一个准则层对应的子准则层的基本可信度分配函数，进行加权合成，得到每一个准则层的基本可信度分配；然后，再利用加权合成法则对准则层的基本可信度分配函数进行合成，以此类推、层层递进，直至获取目标层的综合评价结果。当有  $N$  组证据时，将加权平均证据合成  $N-1$  次。

以“准则层”招生规模（B1）-“指标层”（ $C_{11}, C_{12}, C_{13}$ ）为例，考虑  $C_{11}$  到  $C_{13}$  的权重差异，对这 3 个证据的基本可信度分配进行加权平均，按照公式  $m(A) = \sum_{i=1}^N w_i m_i(A)$  进行基本可信度加权平均，则加权平均后的证据为：

$$m(\{\theta_1\})=0.2918, m(\{\theta_2\})=0.3025, m(\{\theta_3\})=0.1752, m(\{\theta_4\})=0.1000, m(\{\theta_5\})=0.0777。$$

将加权平均后的证据用 Dempster 合成法则合成 2 次后（ $N-1=3-1=2$ ），最后的结果为：

$$m(\{\theta_1\})=0.4186, m(\{\theta_2\})=0.4661, m(\{\theta_3\})=0.0906, m(\{\theta_4\})=0.0168, m(\{\theta_5\})=0.0168。$$

以此类推，完成各指标层至准则层以及准则层至目标层的结果合成，最终结果见表 4 所列。

表 4 各子准则层的合成结果以及准则层的权重

证据	$m(\{q_1\})$	$m(\{q_2\})$	$m(\{q_3\})$	$m(\{q_4\})$	$m(\{q_5\})$	权重
E1: W1	0.418 6	0.466 1	0.090 6	0.016 8	0.007 9	0.534 9
E2: W2	0.810 2	0.157 8	0.016 4	0.015 7	0.000 0	0.241 9
E3: W3	0.377 0	0.496 1	0.1160	0.011 0	0.000 0	0.156 2

E4: W4	0.657 8	0.205 8	0.068 3	0.068 2	0.000 0	0.067 0
--------	---------	---------	---------	---------	---------	---------

然后，再利用加权合成法则对准则层的基本可信度分配函数进行合成，得到识别框架 $\Theta$ 中各类绩效评价结果的基本可信度分配，见表5所列。

表5 公共就业服务供给绩效评估结果

$m(\{q1\})$	$m(\{q2\})$	$m(\{q3\})$	$m(\{q4\})$	$m(\{q5\})$
0.522 9	0.378 8	0.075 1	0.019 1	0.004 1

#### （四）绩效评估结果分析

（1）总体结果分析。合肥市自2004年以来开展了公私合作就业培训服务，取得了明显的效果，从机构运行绩效结果来看，2012-2016年期间，绩效呈现稳步上升趋势，2016年绩效属于“优秀”的信度为0.522 9，属于“良好”的信度为0.378 8，如果分别赋予 $\theta_1$ ：优，95分； $\theta_2$ ：良，85分； $\theta_3$ ：中，75分； $\theta_4$ ：及格，60分； $\theta_5$ ：不及格，50分，则2016年合肥市公私合作培训服务机构的综合绩效得分为88分，整体运行绩效良好。

（2）分指标结果分析。为了系统剖析合肥市公共就业培训服务机构的运营绩效。首先，从合肥市培训机构的招生规模指标来看，多年间公私合作就业培训机构年招生人数递增情况非常明显，产生了显著的规模效益和社会影响。该指标属于“优秀”的信度为0.418 6，属于“良好”的信度为0.466 1，总体效果不错，未来还可以进步拓展招生规模，进一步增加“优秀”档次的信度。其次，从就业服务培训机构的教学效果来看，显著提高了受训人员的技能，该指标属于“优秀”的信度为0.810 2，属于“良好”的信度为0.157 8。再次，从就业服务公平性指标来看，该指标属于“优秀”的信度为0.377 0，属于“良好”的信度为0.496 1，公私合作的公共产品供给模式显著增加了女性、低学历以及农村及市郊人员的比例，缓解了弱势群体的就业压力，彰显了公平就业，较好地解决了就业歧视问题，未来尚需进一步优化配置资源，使得该指标更多地由“良好”向“优秀”转变。最后，从资源配置效率和管理成本视角而言，该指标属于“优秀”的信度为0.657 8，属于“良好”的信度为0.205 8，表明此种模式能够显著提升管理效率，降低管理成本。

#### （五）管理启示

公共就业服务供给领域引入公私合作模式是一个重大政策创新，本文实证结果表明，公私合作下的公共就业服务供给模式能够提升就业服务供给质量和效率，降低公共就业服务的供给成本。为了进一步推动公私合作模式下公共就业服务供给，在更广范围内整合政府和社会资源，首先，需要系统比较公私合作模式与服务外包模式、公私合作建设运营模式、特许经营模式等的异同点，从而进一步建立健全合作管理的规章制度和管理规范。其次，建立长期动态的激励机制。由于公私合作模式下公共就业服务供给项目的时间跨度长、投资数量大，因此长期动态的机理机制至关重要，而且在激励手段选择上应该更加多元化，综合考虑财政补贴政策、税收优惠政策、专项资金资助政策等。最后，强化绩效评价和基于绩效结果的奖惩机制。考虑到公共就业服务供给的准公共产品特性，绩效考核目标中需要兼顾经济性、效率性、效果性、公平性、满意度等，因此构建科学合理的绩效管理体系是尤为重要的。

## 五、结论

---

公共就业服务是为提高劳动力市场搜寻匹配效率而建立的公益性服务，在公共就业服务供给的实践中，单纯依靠正式组织难以完全满足多样化和高质量的就业服务需求，政府机制和市场机制都可能存在有效供给不足问题，导致“政府失灵”与“市场失灵”现象。公私合作模式下，通过引入市场机制，在政府的主导、指导和监督下，能够激发多元化市场主体的参与积极性，在更大范围内整合资源，有效增加公共就业服务供给水平，更好地满足公共就业服务需求。文章在系统阐述公私合作模式下公共就业服务多元化供给运行机理的基础上，构建了公私合作模式下公共就业服务供给机构绩效评估指标体系，综合考虑评估过程中的不确定性与专家主观判断问题，构建了融合层次分析法与证据理论的绩效综合评估模型，并选择公私合作模式较为成熟的合肥市公共就业服务培训机构为对象进行案例研究。绩效综合评价结果表明，公私合作下的公共就业服务供给模式在扩大就业服务供给覆盖面、提高公共就业服务供给质量、保障公共就业服务供给公平性以及提升公共就业服务供给效率等方面，都发挥了积极的作用。

公私部门组织间存在高度“相互依存”的关系，而且随着内外部环境的变化，公私部门伙伴关系是不断演化的。因此，在未来研究中，针对公私伙伴关系中可能存在的困境，如何构建有效的治理结构，增加公私部门参与价值共创与价值共享的动机和意愿，进而提升公、私部门的绩效，值得进一步深入探讨。

#### 参考文献：

- [1] Bridoux F, Stoelhorst J. Microfoundations for stakeholder theory: Managing stakeholders with heterogeneous motives [J]. Strategic Management Journal, 2014, 35 (1) : 107-125.
- [2] Mahoney J T, McGahan A M, Pitelis C N. Perspective: The interdependence of private and public interests [J]. Organization Science, 2009, 20 (6) : 1034-1052.
- [3] Brinkerhoff D W, Brinkerhoff J M. Public-private partnerships: Perspectives on purposes, publicness, and good governance [J]. Public Administration and Development, 2011, 31 (1) : 2-14.
- [4] Arellano-Gault D, Demortain D, Rouillard C, et al. Bringing public organization and organizing back in [J]. Organization Studies, 2013, 34 (2) : 145-167.
- [5] Bridoux F, Coeurderoy R, Durand R. Heterogeneous motives and the collective creation of value [J]. Academy of Management Review, 2011, 36 (4) : 711-730.
- [6] Klein P G, Mahoney J T, McGahan A M, et al. Capabilities and strategic entrepreneurship in public organizations [J]. Strategic Entrepreneurship Journal, 2013, 7 (1) : 70-91.
- [7] 方世杰, 李庆芳. 公私部门伙伴关系之特质、整合型研究架构与研究方向 [J]. 组织与管理, 2016, 9 (2) : 1-9.
- [8] 刘海莺, 林木西. 公共就业服务述评: 由 2010 年诺贝尔经济学奖生发 [J]. 改革, 2010 (12) : 94-99.
- [9] 李天舒. 公共就业服务体系的基本特征和建设思路 [J]. 经济研究导刊, 2014 (10) : 244-246.
- [10] 张宏军. 公共就业服务均等化及其实现路径 [J]. 商业经济研究, 2015 (10) : 104-105.
- [11] 吴贵明, 钟洪亮. 公共就业服务行政组织战略性绩效指标设计的探索 [J]. 中国就业, 2010 (2) : 12-16.

- 
- [12] 刘剑, 蒋红军. 我国公共就业服务中的问题与对策——基于社会管理创新的视角 [J]. 党政干部学刊, 2013 (8): 64-67.
- [13] 王阳. 中国公共就业服务的供给机制——以国外就业服务供给经验为参照 [J]. 经济与管理研究, 2015 (9): 53-59.
- [14] 李宁, 王李管, 贾明滔, 等. 基于层次分析法和证据理论的矿山井下六大系统安全评价 [J]. 中南大学学报: 自然科学版, 2014 (1): 287-292.
- [15] 赖丹馨, 费方域. 公私合作制 (PPP) 的效率: 一个综述 [J]. 经济学家, 2010 (7): 92-102.
- [16] Ernst Fehr1, Bettina Rockenbach. Human altruism: economic, neural, and evolutionary perspectives [J]. Current opinion in neurobiology, 2004 (6): 784 -790.
- [17] 段光良, 王莉娜, 张宋刚, 等. 多元化公共就业服务提供制度安排研究——陕西省公共就业服务体系的创新 [C]. 陕西省社科界 2012-2013 年重大理论与现实问题优秀成果选编. 西安: 西安交通大学出版社, 2014.
- [18] Patrinos H, Barrera-Osorio F, Guaqueta J. The Role and Impact of Public- Private Partnerships in Education [M]. Washington, DC: World Bank Press, 2009.
- [19] Saaty T L. How to make a decision: The Analytic Hierarchy Process [J]. European Journal of Operational Research, 1990, 48 (1): 9-26.
- [20] Saaty T L. The Analytic Hierarchy Process [M]. Pittsburgh, PA: Univ. Pittsburgh Press, 1988.