



# 政府绩效评估

ZHENGFU JIXIAO PINGGU

姜国兵 编著



暨南大学出版社  
JINAN UNIVERSITY PRESS

广东省省级科技计划项目(2015A080802012)资助

广东高校省级重点平台和重大科研项目(2014WTSCX013)资助

广州市社科联“羊城青年学人”研究项目(SKQN15-03)资助

# 政府绩效评估

ZHENGFU JIXIAO PINGGU

姜国兵 编著



暨南大学出版社  
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

政府绩效评估/姜国兵编著. —广州:暨南大学出版社, 2016. 3

ISBN 978 - 7 - 5668 - 1751 - 8

I. ①政… II. ①姜… III. ①国家行政机关—行政管理—研究—中国 IV. ①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 033971 号

出版发行:暨南大学出版社

---

地 址:中国广州暨南大学

电 话:总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)

传 真:(8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编:510630

网 址:<http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

---

排 版:广州联图广告有限公司

印 刷:佛山市浩文彩色印刷有限公司

---

开 本:787mm × 1092mm 1/16

印 张:13

字 数:305 千

版 次:2016 年 3 月第 1 版

印 次:2016 年 3 月第 1 次

---

定 价:32.00 元

---

(暨大版图书如有印装质量问题,请与出版社总编室联系调换)

# 目 录

第一章 政府绩效评估导论 .....	(1)
第一节 政府绩效评估的背景与意义 .....	(1)
第二节 政府绩效评估的理论基础 .....	(5)
第三节 政府绩效评估的制度机制 .....	(11)
第二章 政府绩效评估研究方法论 .....	(19)
第一节 公共管理学科的合法性危机 .....	(19)
第二节 由实践构建理论：解释性研究 .....	(22)
第三节 由实践检验理论：批判性研究 .....	(26)
第四节 由实践提出对策：描述性研究 .....	(30)
第三章 政府绩效评估方案的形成 .....	(34)
第一节 政府绩效评估方案概述 .....	(34)
第二节 方案制定阶段：中层决策者的关键定位 .....	(39)
第三节 方案形成阶段：中层决策者的调试 .....	(42)
第四节 方案通过阶段：中、高层决策者的互动 .....	(44)
第四章 政府绩效评估工作的演进 .....	(48)
第一节 政府绩效评估工作概述 .....	(48)
第二节 政府绩效评估工作演进研究的理论建构 .....	(53)
第三节 启动阶段：自上而下的宣讲 .....	(57)
第四节 组织实施阶段：内部的民主集中 .....	(60)
第五节 改进完善阶段：部门的利益整合 .....	(62)
第五章 政府整体绩效评估 .....	(64)
第一节 政府整体绩效评估概述 .....	(64)
第二节 政府整体绩效评估的思路与技术体系构建 .....	(68)
第三节 政府整体绩效评估的比较 .....	(73)
第六章 政府整体绩效评估实践案例 .....	(79)
第一节 政府绩效管理试点工作概况 .....	(79)
第二节 深圳市政府整体绩效评估案例 .....	(88)

第七章 公共政策绩效评估 .....	(95)
第一节 公共政策绩效评估概述 .....	(95)
第二节 国外公共政策评估的经验 .....	(98)
第三节 公共政策绩效评估的组织体系 .....	(102)
第四节 公共政策绩效评估的技术体系 .....	(104)
第五节 公共政策绩效评估的成功保障 .....	(106)
第八章 政府扶贫政策绩效评估案例 .....	(110)
第一节 政府扶贫政策概况 .....	(110)
第二节 S 市政府扶贫政策绩效评估 .....	(113)
第三节 兰州市扶贫政策绩效评估 .....	(117)
第九章 公共项目绩效评估 .....	(125)
第一节 公共项目绩效评估概述 .....	(125)
第二节 公共项目绩效评估内容 .....	(129)
第三节 公共项目绩效评估方法 .....	(133)
第十章 政府公共项目绩效评估案例 .....	(140)
第一节 中国旱作可持续农业项目绩效评估概述 .....	(140)
第二节 项目绩效分析 .....	(143)
第三节 经验、问题与建议 .....	(153)
第十一章 部门整体支出绩效评估 .....	(156)
第一节 财政支出绩效评价概述 .....	(156)
第二节 全国财政支出绩效评价个案介绍 .....	(161)
第三节 部门整体支出绩效评估难点与解决思路 .....	(166)
第十二章 部门整体支出绩效评估案例 .....	(171)
第一节 湖南省司法厅 2014 年度部门整体支出绩效评价报告 .....	(171)
第二节 Y 省旅发委整体支出绩效自评情况 .....	(178)
第三节 Y 省旅发委整体支出绩效再评价情况 .....	(180)
第十三章 政府绩效评估公众参与 .....	(187)
第一节 政府绩效评估与公众参与 .....	(187)
第二节 公众满意度调查内涵与模型 .....	(192)
参考文献 .....	(200)
后 记 .....	(202)

# 第一章 政府绩效评估导论

政府绩效评估不仅是一个研究领域、一门课程，更是一项实践性的工作。我国政府绩效评估虽然研究起步较晚，但起点高、发展势头良好，本土化研究、特色化成果初见端倪。对政府绩效评估发展脉络、理论基础、制度机制做详细梳理，对于把握其一般规律与特殊规律，开展政府绩效评估理论研究和实践工作均有必要。

## 第一节 政府绩效评估的背景与意义

2011年，国务院批准由监察部牵头建立政府绩效管理工作中部际联席会议制度，同意选择发展改革委员会、财政部、国土资源部、环境保护部、农业部、质检总局与北京、吉林、福建、广西、四川、新疆、杭州、深圳等14个部门和地区开展绩效管理试点工作。自此，政府绩效评估作为政府绩效管理的核心环节，既是政府试点工作迫切需要解决的一个方面，也成为研究的重要领域。

政府绩效评估的实践发端于20世纪初美国纽约市政研究院的绩效评估实践，距今已有百年的历史。<sup>①</sup>20世纪60年代以来，西方各国政府普遍开展了以经济学和私营部门管理理论为基础，引入市场机制、竞争机制，强调公共服务中顾客导向和结果导向的绩效评估，并成为西方各国改革议程中的一个核心部分。在这一时期，政府绩效评估的价值取向由单纯追求效率发展为对节约、效率和效益即“3E”的追求，从过分关注过程和规则转为对行政产出及影响的关注。从20世纪70年代初开始，政府绩效评估实践在西方大规模兴起。1973年，美国尼克松政府颁布了“联邦政府生产率测定方案”，力图使政府绩效评估走向系统化、规范化、经常化。1976年，美国科罗拉多州通过了“日落法”，规定各项政策到期都必须重新得到批准，否则就此失效，这迫使政府部门定期对其政策的后果进行评估。在20世纪70—80年代，政府绩效评估开展得最为典型的西方国家当属英国。从1979年开始，撒切尔夫人政府先后开展了著名的“雷纳评审”“部长管理信息系统”“财务管理新方案”“下一步行动（Next Steps）”等活动，提倡采用更多的企业管理手段来改善政府机构的工作，提高公共服务质量。

20世纪80年代中期以来，西方国家为应对科技进步、全球化和国际竞争的环境条件，解决财政赤字和公众信任下降问题，普遍实施了以公共责任和顾客至上为理念的政府绩效评估。在英国，梅杰政府于1991年推行“公民宪章”运动，布莱尔政府于2001年建立了地方政府“最佳价值绩效指标”，并在此基础上构建了“全面绩效评估模式（CPA）”。在美国，1993年克林顿上台执政后，开始了大规模的政府改革——“重塑政府运动”，其目标是创造一个少花钱多办事的政府，并坚持顾客导向、结果控制、简化

<sup>①</sup> 桑助来. 中国政府绩效评估报告. 北京: 中共中央党校出版社, 2009. 7.

程序和一削到底的原则；改革的基本内容是精简政府机构、裁减政府雇员、放松管制、引入竞争机制以及推行绩效管理。这场改革的纲领性文献是《从过程到结果：创造一个少花钱多办事的政府》。1993年，美国国会通过了《政府绩效与结果法》，由副总统戈尔挂帅的全国绩效评审委员会提出了384项改革建议，这些建议可以归结为指导政府再造的四大原则：简化规制、顾客优先、授权与结果导向、节俭效益。2001年，小布什就任美国总统后明确指出：“政府应该是结果导向的，它不由过程而由绩效引导。”他所确定的联邦政府改革三原则为：以公民为中心，以结果为本，以市场为基础。2004年，美国联邦政府在此基础上颁布了《顾客至上：服务美国民众标准》，推动建立顾客至上的政府。另外，西方国家的地方政府也十分重视绩效评估。如美国俄勒冈州（Oregon）政府利用标杆管理法，将158个具体的指标置入经济、教育、环境、市民参与、社会支持、公共安全、社区发展七大政府职能领域中；英国地方自治绩效委员会以公民宪章的精神和对强制竞争投标制度的反省为背景，构建了包括居民应对、住宅供给、垃圾处理、地方环境、教育服务等17个领域280多个指标的地方自治绩效评估体系；日本东京市政府建立了包括社会福利、安全、环境能源、劳动消费生活等11个领域99个指标的政策评估体系。

总的来说，英国、美国、加拿大、丹麦、芬兰、荷兰、瑞典、澳大利亚等国相继开展的政府绩效评估取得了较好成效，成为政府改革与发展的强有力工具。其中，较为著名的是英国的“雷纳评审”（1979）、美国的《政府绩效与结果法》（1993）等。西方国家进行政府绩效评估的工具主要包括“3E”评估法、标杆管理法、平衡记分卡法等。尽管西方国家在绩效评估与管理实施背景、具体内容、操作流程等方面都存在着差异，但无一例外地体现了以顾客及结果为导向的基本理念，强调政府的公共责任与公共服务质量。同时，西方各国政府重视绩效评估的制度化、法制化与科学化，以政府的职能为基础，以系统科学的指标体系为依据，以中立的第三方机构作为评估主体，体现评估的客观性与规范性。

绩效导向的政府管理思路不仅在西方遍地开花，同时也影响着东南亚地区。效率、效益、效能一直是新加坡政府追求的目标，重时效和行动快是新加坡政府的特色所在。新世纪新加坡更是以信息技术为依托，提升政府工作绩效。新加坡政府在2000年推出15亿新元的三年电子政府发展计划后，又在2003年提出未来三年拨出13亿新元提升和扩大现有的电子公共服务系统，使跨部门的电子服务在2006年能在2003年13种的基础上增加12种，使更广大的民众及商界以更省时、省钱和省力的方法与政府打交道。这一名为“电子政府计划二”的投资被李显龙总理评价为“具体利益就是节省公共服务的时间和成本，公众因此也能受益”。基于成功企业家的背景，泰国前总理他信所领导的政府改革深刻地打上了企业模式的烙印。企业注重的是效率，与经常遭受“臃肿、办事拖拉”等诟病的官僚机构有天壤之别。以企业的方式管理政府无疑为泰国政府注入了新鲜血液，无论是在各部门普遍执行“CEO”制度，还是大张旗鼓地进行公务体制改革，都大大提高了政府的效率。他信本人也说：“如果将泰国比作一个大公司，必须找钱来养活大批的员工，就需要生产商品和其他公司竞争。如果我们不奋发向上，在跟外国谈判中提高我们的地位和能力，建立同盟伙伴关系，我们从哪里找钱来发给员工？就像我

们从哪里找钱来养活国民一样。”<sup>①</sup> 他信政府执政5年里推行的各项具有创新性和影响性的改革，虽反对声不断却能够贯彻到底并得到绝大多数人的认可。而菲律宾政府效率低下是有目共睹的，现行政治体制及低效率的政府机构等都成为经济发展的障碍。菲律宾几任总统都倡议修宪，试图将国家体制自现行的总统制改为议会制，以提高政府绩效。

在我国，对政府机关工作人员的个人绩效考核由来已久。然而，大规模的地方政府绩效评估实践和理论研究却是发端于20世纪90年代中后期。随着我国民主政治的推进以及政务公开程度和公众参政意识的提高，自20世纪90年代起，我国部分地方政府部门开始学习和借鉴西方发达国家新公共管理的经验，进行政府绩效评估的探索和尝试，通过目标责任制、社会承诺制、效能监察、效能建设等方式开始试行绩效评估。

蓝志勇、胡税根<sup>②</sup>提出，我国政府绩效评估的理论大致经历了三个发展阶段。第一阶段是初步探索阶段（1994—1999年），这一时期，通过国内学者对西方国家政府绩效评估的理念和方法体系的介绍，政府绩效评估的思想开始进入中国，但并没有引起理论界和行政官员足够的重视。第二阶段是研究的拓展阶段（2000—2003年），学术界开始关注作为提升政府绩效的有效工具——绩效评估问题的研究。这一时期的理论研究主要集中在对西方国家政府绩效评估的理念与方法体系的引进和介绍，对我国政府实施绩效评估的现状及其可行性等问题进行探讨，以及对中国政府绩效评估的制度设计进行探索等三方面。第三阶段是研究的细化和创新阶段（2004年至今），政府绩效评估问题已引起广大学者的极大关注，并且各级政府各部门纷纷进行了政府绩效评估工作的探索和尝试。相应的，实践上也经历了三个阶段：第一阶段是80年代中期到90年代初期，作为绩效评估的前身，考评办法主要从目标责任制和效能监察两个方面展开。第二阶段是90年代初期到90年代末期，这一阶段是绩效评估在中国发展的鼎盛阶段，各级地方政府不断探索绩效评估的新形式，政府改革和创新的努力再加上国际经验的影响，各种类型和方式的组织绩效评估相继出现，呈现出百花齐放的态势，而绩效评估作为政府行政体制改革工具的作用也得到了充分的发挥。如1993年河北省委组织部建立和实行干部实绩考核制度，1994年山东烟台市建委试行“社会服务承诺制”，1998年辽宁沈阳市的“市民评议政府”，1999年山东青岛市委、市政府确立了督察工作与目标绩效评估相结合、考绩与评人相结合的新的督察模式，1999年广东珠海市正式启动“万人评议政府”活动等。第三阶段是21世纪以来，新施政理念和治理模式的转变不仅明确了组织绩效评估的地位，而且带来评估模式、实施机制、关注重点和覆盖范围的重大变化。我国的组织绩效评估由此进入一个新的发展阶段，并形成了各具特色的中国地方政府绩效评估模式，如青岛模式、杭州模式、福建模式、甘肃模式等。

2011年6月，监察部印发了《关于开展政府绩效管理试点工作的意见》，并在北京召开了第一次政府绩效管理试点工作动员会，对试点工作进行了研究和部署，标志着全国性政府绩效管理改革序幕的渐次拉开。2012年3月，政府绩效管理工作部际联席会议

<sup>①</sup> [泰] 派落·尤玛那铁. 他信·秦那越——第23届泰国总理. 曼谷: 曼谷雨水出版社, 佛历2544年(2001年). 172.

<sup>②</sup> 蓝志勇, 胡税根. 中国政府绩效评估: 理论与实践. 政治学研究, 2008(3): 106~115.



在北京召开第二次会议，由中央纪委副书记、监察部部长、政府绩效管理工作部际联席会议召集人马骥主持会议。会议审议通过了《关于政府绩效管理试点工作中期评估情况的报告》《2012年政府绩效管理工作要点》《政府绩效管理工作部际联席会议议事规则》。

2013年11月，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）首次提出“推进国家治理能力和治理体系的现代化”，文中与绩效管理有关的关键词频繁出现：3处“绩效”、6处“考核”、10处“评价”、3处“政绩”、3处“评估”（需要指出的是，评价与评估都是指对公共事务活动过程和成效的判断，在本书中可以互用）。《决定》要求“完善发展成果考核评价体系，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向”，“改革政绩考核机制，着力解决‘形象工程’、‘政绩工程’以及不作为、乱作为等问题”。还特别提出，要“改革和完善干部考核评价制度”。《决定》对改革中的重要领域提出了绩效管理和考评的要求：对法制建设提出要“建立科学的法治建设指标体系和考核标准”；对文化建设提出要“明确不同文化事业单位功能定位，建立法人治理结构，完善绩效考核机制”；对医疗体制改革提出要“加快公立医院改革，落实政府责任，建立科学的医疗绩效评价机制”。这些都成为政府绩效评估机制的重要组成内容。“到2020年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，完成本决定提出的改革任务，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型。”从全面深化改革的高度提出要加强政府绩效评估，在理念、政策、制度、权重等方面提出新的要求，赋予了绩效评估全新的历史使命。

政府绩效评估，就是根据一定的目标、方法和尺度，对政府及其公共政策、公共项目、部门及工作人员的绩效进行测量、考核，反映其工作的实际效果，从而奖优罚劣，促进政府改进工作，提升管理效率和服务质量。因此，认真研究、制定全面科学的政府绩效评估体系，构建以正确政绩观为导向的绩效管理新模式，是在政府行政管理中贯彻落实科学发展观的需要，也是我国公共管理学科领域创新的必然要求，具有重要的意义。

首先，政府绩效评估可以有效提高政府的行政效率、效果与效益，改变机关作风，有助于建设高效政府。绩效评估通过设立效率、效果和效益的标杆，强化“3E”的标准化要求，可以促使政府改善工作流程，改进工作方法，创新工作模式，不断提高行政效率、效果和效益，建设高效政府。

其次，政府绩效评估可以密切政府与群众的良好关系，提升公众对政府的信任度，有助于建设信任型政府。政府绩效评估是建立和发展政府的公共责任机制，缓解社会利益冲突和社会危机，扩大社会公众表达利益和参与政府管理的重要途径与方法。作为建设“更有回应性、更有责任心和更富有效率”的政府改革目标的手段之一，政府绩效评估要求重塑政府流程和重新界定政府职能，引导政府提高公共服务质量，强调公共利益至上和以顾客需求为导向，扩大公众参与和社会公平，落实公众的参与权、知情权和监督权，有助于密切政府部门与社会公众之间的关系，增强公众对政府的了解和信任。

再次，政府绩效评估可以强化政府的社会管理与公共服务职能，建设公共服务型政府。由于各种原因，政府公共服务职能不到位的问题仍然比较突出，主要表现在：公共

服务水平的地区失衡、城乡失衡，经济发展落后地区的公共服务水平滞后；政府在教育、医疗、环保、住房等方面的公共服务职能履行尚不适应人民群众日益增长的社会公共需求，政府公共服务体系和机制还不十分健全等。要进一步转变政府职能，强化政府的社会管理和公共服务职能，促使各级财政加大对民生的投入力度，关键在于改变传统的经济优先的政府考评导向，建立体现公共服务型政府要求的政府绩效评估指标体系，将社会管理、人民生活、环境保护等领域置于与经济发展同等重要的位置，将政绩考评从单纯的经济绩效考核转为复合的经济社会民生绩效考核，推动行政管理体制从经济发展型政府向公共服务型政府转变。

最后，政府绩效评估可以有效提高政府的科学发展能力，建设科学发展型政府。科学发展能力包括决策力、学习力、执行力、创新力、驾驭力、应变力等，是各级领导干部领导科学发展的综合素质的体现。要强化领导干部的科学发展能力，需要围绕当地科学发展的目标与战略，建立体现科学发展的政府绩效评估体系，量化指标，定期考评，形成科学发展的动力与压力，提高科学发展的执行力，把各级政府、各部门贯彻科学发展的工作情况纳入干部考核内容，作为组织、人事部门考核干部的重要依据。在绩效评估指标的引导下，各级领导干部按照科学发展观的要求，深化体制改革与机制创新，构建科学合理的经济社会管理体系，做到职责清晰、分工明确、管理规范、运转高效；建立健全规划引导、科技创新、行政管理、政策激励、软环境建设、城市管理、维护社会稳定、社区管理、扶贫助困、人才培养选拔使用等机制，以体制机制创新保障科学发展。这样，就可以不断提高政府领导科学发展的能力，建设科学发展型政府。

## 第二节 政府绩效评估的理论基础

公共管理学科的兴起与发展，为政府绩效评估奠定了深厚的理论基础，也为绩效评估的指标体系设计提供了指引。传统公共行政理论关注行政过程的效率，新公共行政理论强调社会责任，新公共管理理论则提出政府绩效评估的结果导向与顾客满意取向，而新公共服务理论则强化了公民在政府绩效评估中的地位与角色。科学发展观理论是中国特色社会主义理论体系的最新成果，是我国经济社会发展的重要指导方针，是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想，是新时期我国政府绩效评估的战略指导思想。

### 一、传统公共行政理论

传统公共行政理论中，科学管理理论占据了主导地位，着重于研究如何提高组织过程的效率。从19世纪末到20世纪60年代，传统公共行政学理论着重研究的是行政组织的内部取向、机构组成、活动程序、行政原则等行政组织和官僚体制。在传统公共行政理论看来，公共管理是一种以各种管理技术为基础，追求组织效率与效益的活动与过程。从这个意义上说，公共部门的管理与私人部门的管理没有实质的差别。

传统公共行政理论的效率取向可以说是直接源于科学管理理论。泰勒的科学管理理论认为，效率是管理的最高目标，科学管理的中心问题是提高效率。围绕着提高效率，

泰勒对工作的工时和动作进行了详细的分析，在此基础上确定了工作定额原理，实行计件工资制以提高工作效率。此后，源于企业界的科学管理理论对行政管理产生重要影响，也成为诸多行政学家的理论源头。1887年，美国学者威尔逊发表《行政学研究》一文，标志着公共行政学的诞生。威尔逊在该文中认为，“行政研究首先要发现政府能恰当而成功地做什么事情，以及如何以最高的效率和最低的成本来做好这些恰当的事情”，并指出，“行政应该处于政治领域之外，行政问题不是政治问题。尽管政治为行政确定目标，但是不应该去操纵行政活动”。行政科学不仅要研究人事问题，而且要研究一般的组织与管理问题，关心组织的有效性和效率，即生产性。在行政组织中，效率与工作效果是第一位的。之后，另一位公共行政学家古德诺将效率取向的公共行政思想又推进了一步。古德诺在其名著《政治与行政》中旗帜鲜明地指出：“在所有政府体制中，都存在着两种主要的或基本的政府功能，即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。”“这两种功能，分别就是‘政治’与‘行政’。”政治侧重于政策的制定，而行政管理应该专注于政策执行，着力于提高执行与管理的效果和效率。这样一来，经典行政学家们就把行政领域设计为纯技术性的管理过程，追求“效率最大化”成为行政管理领域的最高目标。德国学者马克斯·韦伯提出著名的科层制组织理论，认为科层制是行政管理组织中最能实现效率与可控性的组织形式，“纯粹的官僚体制的行政管理，即官僚体制集权主义的、采用档案制度的行政管理，精确、稳定、有纪律、严肃紧张和可靠，也就是说，对于统治者和有关人员来说，言而有信，劳动效益强度大和范围广，形式上可以应用于一切任务，纯粹从技术上看可以达到最高的完善程度，在所有这些意义上是实施统治形式上最合理的形式”<sup>①</sup>。科层制组织是具有分部与分层、集权与统一、指挥与服从等鲜明特征的组织形态。科层制组织在传统公共行政理论中被认为是一种建立在权威和理性基础上的最有效率的组织形式，其最大的魅力就在于能够用最有效的方式来控制众人追求特定的目标而共同工作。

在传统公共行政理论主导的整个时期，以效率和效益为导向的技术视野是公共行政的标志，行政效率是公共行政理论与实践追求的最高目标。公共行政的一切研究以及实践活动（包括组织模型设计、决策导向，公务员行为规范）都始终围绕着一个中心，即高效率。各种理论流派都试图更好地回答两个问题：第一，在一定可利用的资源条件下，如何提供更多的服务，即效率；第二，在维持现有水平服务的条件下，怎样花更少的钱，即经济。只有提供效率或经济的行政行为，才是好的行政行为。“效率至上”的行政范式在很大程度上迎合了西方国家步入工业化、城市化发展阶段的客观需要，是西方社会政治、经济和文化进化的产物。传统公共行政理论对效率与经济的要求，为政府绩效评估确立了效率（Efficiency）和经济（Economic）即“2E”的评估标准，增强了政府的成本意识。

## 二、新公共行政理论

在缺少民主、公平、正义等公共行政精神内核的传统行政理论的影响下，西方社会

<sup>①</sup> [德] 马克斯·韦伯. 经济与社会（上卷）. 北京：商务印书馆，1997. 248.

在经济获得前所未有的发展的同时，还普遍存在着社会不公的现象，并由此导致各种社会危机，构成了对现有政治制度的根本威胁。在这样的社会背景下，激烈的社会冲突呼唤新的公共行政理论来指导公共管理，改善社会治理效果。

20世纪60年代后期，以弗雷德里克森为代表的“新公共行政学”发展了社会公平理论，认为公共行政的核心价值是社会公平，主张将“效率至上”转为“公平至上”；强调公共行政变革的终极目标是建立民主行政之模型；强调公共行政的顾客导向，将顾客的需求作为政府公共部门存在、发展的前提和政府公共部门组织设计方案应遵循的目标；建构公共服务型政府的组织形态，即建立“以服务对象为重心”的服务型政府；强调服务对象与政府机关互动的重要性，主张由传统科层组织转向公众参与式治理；强调行政组织与社会公众的互动，扩大公众参与的基础，重视顾客导向等价值观。总的来说，新公共行政理论认为，政府不仅应当以经济、有效的方式为社会提供高质量的公共服务，而且更应该把维护社会公平作为公共行政所追求的终极目标。新公共行政学扩大了公共行政学研究的视野，对西方国家政府的改革实践产生了广泛的影响，特别是顾客导向的理论观点奠定了当代公共管理基本理念的雏形和绩效评估理论的基础。

新公共行政理论主张民主行政，并以此作为新公共行政学的学术识别标志。它从社会正义和社会公平的理论基点出发，认为民主行政是实现其社会公平价值观的有效形式。为此，新公共行政学特别主张突出政府管理的“公共”性质，认为“公共性”是政府管理与企业管理的根本区别。由于公共的实质意义在于代表公共利益，与此相一致，政府应实行民主行政。民主的一个关键特征是政府对公民偏好快速有效的反应，政府能否有效“回应”民众的需求，是衡量一个政府是否民主的标准之一。新公共行政理论试图扭转效率、经济至上的传统公共行政理论，重新为公共行政寻找新的价值，重塑公平、正义、顾客导向在公共行政领域的中心地位。新公共行政运动扭转了传统西方公共行政学研究的理论格局，是公共行政发展史上具有重要意义的里程碑，甚至可以说是西方公共行政学发展历程中的一次“范式转换”。新公共行政理论最核心的价值在于它所倡导的社会公平、公众参与、顾客导向、民主行政等行政管理理念，为政府绩效评估树立了公平性、公共性和民主性等评估内容，以及确立了公众在绩效评估中的主体地位。

### 三、新公共管理理论

从20世纪70年代开始，由于僵化、刻板的科层体制越来越不能适应迅速变化的社会和经济生活，主导西方公共行政领域近一个世纪之久的科层制行政组织模式受到越来越严峻的挑战。面对政府财政危机、机构日趋庞大臃肿、效率低下、公众对政府能力失去信心的不利局面，政府自身已无法解决日益严重的问题和困难。在这样的历史背景下，从20世纪80年代开始，一种新的管理方法引起了公共部门巨大的变革，掀起了公共管理创新的浪潮。这种方法采用工商管理的理论、方法和技术，引入竞争机制，以强调顾客导向和提高服务质量为特征，其目标往往被人们描述为“3E”（Economic, Efficiency and Effectiveness，即经济、效率和效能），这场声势浩大的政府改革运动被称为新公共管理（New Public Management）。这种新的管理方法又被称为“管理主义”“以市场为导向的公共行政”“后官僚制范式”“企业化政府”等。新公共管理起源于英国、美

国、澳大利亚和新西兰，然后逐步扩展到其他西方国家乃至全世界。

奥斯本和盖布勒在《改革政府》一书中提出的“企业化政府”模式则将新公共管理范式更加通俗化了。这一模式包含如下十大基本原则或基本内容：①起催化作用的政府：掌舵而不是划桨；②社区拥有的政府：授权而不是服务；③竞争性政府：把竞争机制注入到提供服务中去；④有使命的政府：改变照章办事的组织；⑤讲究效果的政府：按效果而不是按投入拨款；⑥受顾客驱使的政府：满足顾客的需要，而不是官僚政治需要；⑦有事业心的政府：有收益而不浪费；⑧有预见的政府：预防而不是治疗；⑨分权的政府：从等级制到参与和协作；⑩以市场为导向的政府：通过市场力量进行变革。奥斯本和盖布勒在书中对这十个原则进行了详细的论证，使得该书成为1993年开始的美国政府改革的理论基础。克林顿总统给予该书很高的评价：“美国每一位民选官员都应该诵读这本书，此书给我们提供了改革的蓝图。”<sup>①</sup>

“新公共管理”作为一种实践和理论，是一组政府针对现实问题的关于政府行为和政府管理的新理念、新方法和新模式，旨在克服政府面临的危机，提高政府的效能和合法性。对新公共管理的内涵和主张，西方公共管理学者及实践者们作了不同的概括和描述，总的来说，新公共管理理论主要包含以下三方面内容。

一是顾客导向的公共服务理念。对于政府绩效评估来说，新公共管理理论中的顾客导向理念影响较大。随着政府角色和职能的重新界定，政府公共部门与公众之间的关系由治理者与被治理者之间的关系变为公共服务的提供者与消费者、顾客之间的关系，公众成为政府管理活动服务的对象，是公共服务的消费者和顾客，即政府不再是高高在上、“自我服务”的官僚机构，政府公务人员应该成为负责任的公共“企业经理和管理人员”，社会公众则是提供政府税收的“纳税人”和享受政府服务作为回报的“顾客”或“客户”。因此，政府服务应以顾客为导向，增强对社会公众需要的回应力。显然，提供满足公众需要的优质公共服务成了政府管理的应有之义。在这种关系定位的前提下，新公共管理理论为政府绩效评估树立了服务和顾客至上的管理理念，强调政府管理活动必须以顾客为中心、以顾客的需要为导向，重视管理活动的产出、效率与质量。

二是结果导向的政府绩效理念。以政府提供公共产品或服务的过程为标准，可以将政府运作划分为“资源→投入→政府管理→产出→结果”五个环节。过程导向的管理就是以投入、管理和过程为重心的管理模式，它忽视了政府提供公共产品或公共服务的结果；而结果管理就是以政府活动或项目的结果为核心的管理。这里的“结果”是指政府产出的结果，包括效果、质量、顾客满意和公平等要素。管理理念和重心的不同是过程管理和结果管理的根本区别。新公共管理主要关注的不是过程、程序和机械执行上级指示办事以及内部取向，而是取得的结果和对结果取得的个人责任。新公共管理反对传统公共行政重遵守既定法律法规轻绩效测定和评估、重程序形式轻实质结果的做法，主张放松严格的过程规制（即主要通过法规、制度控制），而实现严明的绩效目标控制，即确定组织、个人的具体目标，并根据绩效指标对目标完成情况进行测量和评估，由此产生了所谓的“3E”。新公共管理由传统公共行政重视机构、过程和程序转向重视项目、

<sup>①</sup> [美] 戴维·奥斯本，特德·盖布勒. 改革政府. 上海：上海译文出版社，1996. 序言.

结果和绩效,使得公共管理的战略管理、绩效评估、公共责任制等成为公共管理学的核心主题,更加重视政府活动的产出和结果,即重视提供公共服务的效率和质量。

三是强调公平与效率的统一。效率标准要求政府关注投入与产出的比率,尽可能减少投入,增加产出。具体来说,效率取向将会使政府过分重视经济增长,而忽视社会民生领域。这将不可避免地损害社会公平。新公共管理强调,政府应该实现公平与效率的统一。一方面,政府应该引进企业管理领域提升管理效率的工具,如标杆管理、全面质量管理、绩效评估、目标管理、信息技术、流程再造、引进竞争、服务外包、绩效工资、绩效预算等,降低政府内部管理所消耗的成本,提高行政管理效率。另一方面,政府应该致力于促进与维护社会公平。这就要求:政府应该一视同仁,公平地提供各种公共产品或服务,公众可以平等地从政府公共产品或服务中受益;政府应该增加民生财政支出,不断提高教育、医疗、住房保障水平;政府应该保证弱势群体的基本生活水平。因此,对政府绩效进行评估,不仅要评估其在促进经济发展与节省政府成本以及办事效率方面的绩效,还要评估其在不断提高人民的教育、医疗、基本养老、社会救济、住房保障以及弱势群体基本生活方面的绩效。

总的来说,新公共管理理论主张以私营部门的理念与组织方式改造公共部门,为公共部门引进竞争机制、顾客至上理念、结果导向的评估机制。对于政府绩效评估来说,随着新公共管理运动的深入,政府绩效评估强调对结果和质量、效能的评估,评估的重心从单一的经济性转向经济性、效率性、效果性、公平性、责任性并重。“经济、效率、效果、公平、责任”成为分析政府绩效的基本维度,它们构成了绩效评估的基本模式和绩效评估指标体系的基本主题,全面体现了政府的公共责任和使命。

#### 四、新公共服务理论

美国亚利桑那州立大学登哈特(又译“丹哈特”)夫妇提出的新公共服务理论(见表1-1),将公民置于整个治理体系的中心,强调政府最重要的职能是提供公共服务而非“掌舵”,推崇公共服务精神,旨在提升公共服务的尊严与价值,重视公民社会与公民身份,重视政府与社区、公民之间的对话沟通与合作共治。新公共服务理论的核心和实质有两个主题:一是促进公共服务的尊严和价值;二是将民主、公民权和公共利益等价值观重新肯定为公共行政的卓越价值观。作为一种新理论,新公共服务理论是建立在民主、责任和服务的基础上的,其核心价值理念在于:政府的主要职能不是制定政策,而是提供公共产品与公共服务,奉行服务理念;强调在民主对话、沟通协商的基础上加强政府与社区、民众的合作互动,建立有效的公民利益表达机制。

新公共管理援引经济学中的经济人假设,忽视了文化因素对人性的规制,从而引发公共利益和公共伦理的危机;对效率和工具理性的过分追求,使公共管理有意无意地忽视了自身的根本价值和目的;对市场过分崇拜,用放大镜观察政府失灵时又重蹈覆辙,忽视了市场的缺陷,公共部门在市场化的同时,诸如寻租、创租、贪污腐化等也找到了温床,开始大行其道。新公共管理的理论家和实践者们没有想到,在他们无情地抨击传统官僚制浪费、无效率的同时,自身却走向了另外一个极端。

表 1-1 传统公共行政、新公共管理与新公共服务的比较

比较内容	传统公共行政	新公共管理	新公共服务
主要的理论基础和认识论基础	政治理论, 早期社会科学提出的社会和政治评论	经济理论, 基于实证社会科学的更完善的对话	民主理论, 包括实证的、诠释的和后现代的等诸种不同的知识途径
主导理性和相关人类行为模式	抽象理性, “行政人”	技术和经济理性, “经济人”或自利的决策人	战略理性, 对理性的多种检验 (政治的、经济的、组织的)
公共利益的概念	在政治上加以界定, 由法律来表述	表示个人利益的集合	是共同价值观的结果
公务员回应的对象	委托人和选民	顾客	公民
政府的作用	划桨 (设计和执行政策, 关注政治上界定的单一目标)	掌舵 (充当催化剂、释放市场力量)	服务 (协商和协调公民与社区团体的利益, 营造共同的价值观)
实现政策目标的机制	通过现存政府机构来实施项目	创造机制和激励机构, 通过私人和非营利机构来实现政策目标	建设公共、私人和非营利机构的联盟, 满足相互一致的需求
责任的途径	等级制——行政官员对经由民主程序选举产生的政治领袖负责	市场驱动的——自我利益的汇集会产生令诸多公民 (顾客) 团体满意的结果	多样化的——公务员必须关注法律、社会价值观、政治规范、职业标准和公民利益
行政自由裁量权	允许行政官员掌握有限的自由裁量权	有更大的余地去实现企业家似的目标	自由裁量权是必要但又受限制和负责任的
假定的组织结构	官僚组织以机构内自上而下的权威和对委托人的控制或管制为特征	分权的公共组织, 机构内仍保持基本的控制	合作型结构, 由内部和外部共同领导
假定的公务员和行政官员的激励基础	工资和收益, 公职保障	企业家精神, 理念上压缩政府规模的愿望	公共服务, 期望对社会有所贡献

资料来源: 罗伯特·B. 丹哈特, 珍妮特·V. 丹哈特, 刘俊生, 张庆. 新公共服务: 服务而非掌舵. 中国行政管理, 2002 (10).

登哈特夫妇开出的药方是: ①服务于公民, 而不是服务于顾客; ②追求公共利益; ③重视公民权胜过重视企业家精神; ④思考要具有战略性, 行动要具有民主性; ⑤承认

责任并不简单；⑥服务，而不是掌舵；⑦重视人，而不只是重视生产率。新公共服务理论强调政府的角色由领航转变为服务，以公民为导向，以公共利益为依归，进行战略思考，注重政府与社区和公民之间的沟通；强调建设公共服务型政府，提高公共服务的水平与价值，进而确保政府管理的民主、公民与公共利益等核心目标得以实现。通过表 1-1，我们可以对传统公共行政、新公共管理、新公共服务有较清晰的认识。新公共服务理论为政府职能确定了新的内涵，也为政府绩效评估指明了新的方向，要求政府绩效评估应该加强公共服务型指标的评估，强化公民在考评体系中的主体地位，提高政府的服务意识与对公民需求的回应性，提升政府的战略思考、规划与行动能力。

## 五、科学发展观理论

改革开放三十多年，我国现代化建设取得了举世瞩目的巨大成就，人民生活水平不断提高。但随着市场经济的发展和改革开放的深入，一些问题逐渐暴露。要解决发展中的问题，就必须转变发展思路和发展观念。正是立足于我国社会主义初级阶段的基本国情，在总结国内外发展经验的基础上，我们党在十六届三中全会上提出了科学发展观，在十七大报告中概括了科学发展观的内涵，指出科学发展观的第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。科学发展观是一个强调以人为本、和谐共生、全面发展的现代化发展模式，其内涵是要把人民的利益作为我党一切工作的出发点和落脚点，发展要注重公平和可持续性，始终以人为本，不断满足人们的各种需求和促进人的全面发展。实施政府绩效评估，是落实科学发展观的主要举措，正确的绩效观来自正确的政绩观，正确的政绩观又来自科学的发展观。

## 第三节 政府绩效评估的制度机制

政府绩效评估具有预测判断、监控支持、激励约束和资源优化等多项功能，通过评估绩效，达到改进激励机制、竞争机制、监督机制、责任机制的目的，是当今许多国家实施政府再造、落实政府责任、改进政府管理、提高政府效能、改善政府形象的一个行之有效的工具。建立科学的政府绩效评估制度机制，是政府绩效评估的核心和关键，关系到政府绩效评估的真实准确和公平公正。科学的政府绩效评估制度机制主要包括评估主体、客体、技术方法、流程等方面。为了保证政府绩效评估的客观公正，必须明确绩效评估体系的主体和客体，规范技术体系，把握连续紧凑的评估流程。

### 一、政府绩效评估的主体结构

进行政府绩效评估，必须首先确定评估主体，完善评估的主体结构。通过协调各评估主体的功能和作用，使它们相互配合、相互制约，以保证评估结果的客观公正。评估主体是指从事评估的组织或个人。在政府绩效评估系统中，评估主体是主导因素，处于中心地位，发挥着核心作用。不同的评估主体与考评的利益相关度、考评时的理性程度、对自己的角色定位不同，审视的角度不同，政府绩效评估会出现差异较大的结果。



因此，评估主体的评估理念、评估态度、评估经验、职业伦理、能力水平等都会对整个政府绩效评估活动产生举足轻重的作用，直接影响着政府绩效评估的最终效果。

### 1. 政府

政府作为评估主体，是“政府本位”价值取向的体现，即政治权力的统治性和管理性作用的体现，凸显出的是政府的权威性和主导地位。评估的基本形式是上级机关及其领导对下级部门及人员的考核。以政府为主体的评估的优势表现为考核资料、数据容易获取，考核过程容易组织和控制。同时，“政府本位”的价值取向有利于强调政府政治功能作用的发挥及政府政治权力的统一性。评估结果凭借政府内部的行政权力能够直接有效地得到运用，有利于政府统一配置社会公共资源和保持社会平衡发展，便于提高下一轮的工作绩效。但是政府在考核时往往带有主观性偏差，容易出现“报喜不报忧”的状况，加上评估范围的有限性和评估标准体系的片面性，导致考核质量不高。

### 2. 公民

公民是政府所进行的公共管理的最终接受者，又是纳税人，最能感受到政府的服务质量对自己的影响，对政府绩效评估最有发言权，能够公正地评估政府绩效，有利于政府责任的落实和政府形象的改善。公民作为评估主体，是“民众本位”“主权在民”价值取向的体现，是由公民与政府的关系决定的。在政府绩效评估中应当让人民群众充分参与政府绩效评估，改变过去单纯的政府自上而下、封闭式的评估模式，引入“使用者介入”机制，形成多层次的政府绩效评估主体结构。尽管公民作为外部评估主体能够以其特有的“顾客”价值取向较客观公正地评估政府行为及其结果，但是也要注意公众有时会受到自我“偏见”的影响，有可能对政府的公共管理作出不太理性的判断，需要正确引导。

### 3. 第三方评估组织

所谓第三方评估是指由与政府无隶属关系和利益关系的第三部门及民间组织（如学术研究组织）所组织实施的评估政府及其部门绩效的活动。政府绩效评估是一个具备复杂性和多样性特点的专业性工作，评估过程和结果的科学性、客观性关系到评估目标的实现程度，这就决定了评估主体必须具备较高的专业基础。因此，学术研究组织作为第三方独立机构，依靠其自身人才、理论和技术方面的优势，以其严谨的学术态度、扎实的专业知识和独特的超脱地位，完全应该成为政府绩效评估的一个主体，弥补其他评估主体的缺陷，可以更加客观公正、独立自主地评估政府的绩效。目前，我国第三方组织承担的政府绩效评估项目越来越多。学术研究组织评估政府绩效以“顾客导向”为原则，对于确保评估结果的科学公正，促进政府及其部门更新行政理念、转变政府职能有重要的现实价值。一方面，第三方评估组织可以有效地向政府表达公众的意愿，促使政府接受科学的管理理念，转变政府职能，切实提高绩效质量，使其管理活动以社会公众的需求为依归。另一方面，第三方组织评估使政府绩效评估由内部走向外部，从操作层面体现了公民的意识，为公民参政议政找到了一个切入点，有利于促进公民与政府的互动，增强政府的政治民主性。但同时也要注意第三方评估的不足：评估结果难以得到充分利用，学术机构所需的数据和信息难以获取，学术机构自身素质的局限及评估的科学性和客观性还有待提高等。为更好地发挥第三方组织评估政府绩效的作用，除了政府