

●公共管理论丛●

主编◎彭国甫 颜佳华

地方政府绩效评估研究

彭国甫等◆著



湖南人民出版社

●公共管理论丛●

主编◎彭国甫 颜佳华

◆湖南省社会科学基金资助项目◆

地方政府绩效评估研究

彭国甫等◆著

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方政府绩效评估研究/彭国甫等著. —长沙:湖南人民出版社, 2005

(公共管理论丛/彭国甫, 颜佳华主编)

ISBN 7-5438-3991-1

I. 地... II. 彭... III. 地方政府—行政管理—研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 060125 号

责任编辑:章红立

装帧设计:魏 剑

地方政府绩效评估研究

彭国甫 等著

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市营盘东路 3 号 邮编:410005)

航天长宇印刷公司印刷

2005 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

开本:730×960 1/16 印张:27.5

字数:361,000

ISBN7-5438-3991-1

C·178 定价:49.50 元

目 录

第 1 章 绩效评估：地方政府管理创新的途径与方法	(1)
1.1 对地方政府绩效评估几个基本问题的反思	(1)
1.1.1 地方政府绩效评估的性质界定	(1)
1.1.2 地方政府绩效评估的主体确定	(8)
1.1.3 地方政府绩效评估的功能定位	(13)
1.1.4 对地方政府绩效评估发展的把握	(16)
1.2 构建中国地方政府绩效评估体系的基本思路	(21)
1.2.1 立足中国基本国情	(21)
1.2.2 以公众本位为根本导向	(26)
1.2.3 由要素评估转变为系统评估	(31)
1.2.4 从技术层面提升到制度安排和治理对策层面	(35)
1.2.5 恰当选择绩效评估的方法	(41)
1.3 以政府绩效评估推进地方政府管理创新	(46)
1.3.1 以绩效评估推进地方政府管理理念创新	(47)
1.3.2 以绩效评估推进地方政府管理体制创新	(54)

【第 1 章】

绩效评估：地方政府 管理创新的途径与方法

1.1 对地方政府绩效评估几个基本问题的反思

地方政府绩效评估是政府管理创新的新视野，已引起了国内外学者的关注，但对于地方政府绩效评估的一些基本问题，目前学术界尚未形成共识。本文就其中的四个问题谈几点想法，以受教于同仁。^①

1.1.1 地方政府绩效评估的性质界定

(1) 地方政府绩效是地方政府履行职能所产生的有效输出。

绩效究竟是什么？伯纳丁（Bernardin）等人认为，绩效是在特定时间范围，在特定工作职能、活动或行为上生产出的结果记录。^②凯恩贝尔（CamPell）、迈克罗依（McClog）、奥普勒（Oppler）和塞格

^① 彭国甫：《对政府绩效评估几个基本问题的反思》，载《湘潭大学学报》（社科版）2004年第3期，《公共行政》（人大复印资料）2004年第7期。

^② Bernardin, H·J· & Beatty, R·W, Performance Appraisal: Assessing Human Behavior at Work, Noston: Kent Publishers, 1984.

(Sager) 提出, 绩效是员工自己控制的与组织目标相关的行为, 绩效是多维的, 没有单一的绩效测量; 绩效是行为, 并不必然是行为的结果; 这种行为必须是员工能够控制的。^① 波曼 (Borman) 和摩托维德勒 (Motowidlo) 提出了任务绩效和关系绩效的概念。^② 任务绩效是组织所规定的行为, 是与特定工作中核心的技术活动有关的所有行为; 关系绩效则是自发的行为, 组织公民性、亲社会行为、组织奉献精神或与特定任务无关的绩效作为, 它不直接增加核心的技术活动, 但都为核心的技术活动保持广泛的、组织的、社会的和心理的环境。

对绩效的不同理解的分歧主要来自绩效存在着个人绩效与组织绩效, 以及学者们看待这些问题时所持的视角。^③ 我们认为, 绩效表示成绩、成效。成绩指“工作或学习的收获”^④, 强调对工作或学习结果的主观评估, 成效指“功效或效果”^⑤, 强调工作或学习所造成的客观后果及影响, 绩效则是对二者的综合。

政府绩效是政府管理的一个新的综合性的评估范畴。政府管理的经济性与时效性的评估范畴经历了一个由行政成本到行政效率、由行政效率到行政效益、由行政效益到政府绩效的演进。政府效率是传统行政管理的核心命题, 是政府如何提高内部机制的运转效率以及公共产品提供的数量, 主要通过组织、领导、人事、体制等基本主体体现

① Campbell, J·P·, McCloy, R·A·, Oppler, S·H· & Sager, C·E·, A Theory of Performance, In N·Schmitt & W·C·Borman (Eds), Personnel Selection in Organizations (PP35 - 70), San Francisco: Jossey - Bass, 1993.

② Porman, W·C· & Motowidlo, S·J·, Expanding the Criterion Domain to Include Elements of Contextual Performance, IN: N· Schmitt, & W·C· Borman, Personnel Selection in Organizations, San Francisco: Jossey - Bass Publishers, 1993: 71 - 98.

③ 彭国甫:《地方政府公共事业管理绩效评价研究》, 湖南人民出版社 2004 年版, 第 36 页。

④ 《现代汉语词典》, 商务印书馆 1992 年版, 第 136 页。

⑤ 《现代汉语词典》, 商务印书馆 1992 年版, 第 137 页。

出来。^①“最初，政府部门只记录它们的成本，并未试图将成本与结果联系起来。在20世纪90年代，公共服务生产率每年递增3个百分点——比私营部门的速度还快。但是这个时候更广泛的效益概念取代了效率，政府日益关注产出。在20世纪90年代中期，公民宪章等其他宪章的引入导致绩效内容的界定侧重于顾客服务和质量。”^②政府绩效与行政效率都强调政府组织及其人员在行政活动中所获得的各种直接的和间接的、有形的和无形的行政效果同所消耗的人力、物力、财力、时间等因素之间的比率关系，力求以最少的行政消耗获得最大的行政效果。但政府绩效又不能等同于政府效率。政府绩效更加关注政府与社会、政府与公民的关系，更加注重政府公共服务的质量和其行为的社会效益，公众的满意度成为评估政府绩效的最终标准。正如美国行政学家英格拉姆所指出的：“有许多理由说明为什么政府不同于私营部门。最重要的一条是，对许多公共组织来说，效率不是所追求的唯一目的。比如在世界上许多国家中，公共组织是最后的依靠。它们正是通过不把效率置于至高无上的地位来立足于社会。”^③

综上所述，政府绩效是一个基本涵义、影响因素、测量标准等比行政效率更为复杂的新的政府评估范畴，是指政府在积极履行公共管理职能和承担公共责任的过程中所做的有效输出。

(2) 地方政府绩效评估是一种非常重要的管理措施。

地方政府绩效评估是运用科学的标准、方法和程序，对地方政府

① 卓越：《公共部门绩效管理》，福建人民出版社2004年版，第3页。

② Lester, Tom (2001) Number crunchers search for the right yardstick: PUBLIC SECTOR MANAGEMENT: Measuring performance in increasingly seen as a way to improve services. But the assessment criteria used can be contentious, London: financial Times, Nov.30.

③ [美] 帕特里夏·英格拉姆：《公共管理体制改革的模式》，见国家行政学院国际合作交流部：《西方行政改革述评》，国家行政学院出版社1998年版，第62~63页。

绩效进行评定和划分等级。地方政府绩效评估以绩效为本，以服务质量和社会公众需求的满足为第一评估标准，蕴涵了公共责任和顾客至上的管理理念，是一种非常重要的管理措施。

首先，地方政府绩效评估是一种以结果为本的机制。奥斯本（Osborn）与盖布勒（T·Gaebler）认为，地方政府绩效评估就是改变照章办事的政府组织，谋求有使命感的政府；就是改变以过程为导向的控制机制，谋求以结果为导向的控制机制。1993年美国《国家绩效评论》把地方政府绩效评估界定为政府官员对结果负责，而不仅仅是对过程负责；其目的在于把公务员从繁文缛节和过多规则中解脱出来，发挥他们的积极性和主动性，以使他们对结果负责，而不再仅仅是对规则负责。因此，地方政府绩效评估以结果为本，就是要建立一种新的公共责任机制：既要放松具体的规则，又要谋求结果的实现；既要增强公务员的自主性，又要保证公务员对民众（顾客）负责、对结果负责；既要提高效率，又要切实保证效能。^①

其次，地方政府绩效评估是一种服务和顾客至上的机制。地方政府绩效评估作为改善公共部门与公众关系，加强公众对政府信任的措施，凸现了服务和顾客至上的管理理念，强调政府是公共服务供给者，政府管理工作必须以顾客为中心，以顾客的需要为导向，倾听顾客的声音，按照顾客的要求提供服务，真正做到想顾客之所想，急顾客之所急，办顾客之所需，做顾客的忠实、优质服务者。

（3）地方政府绩效评估是企业绩效评估在政府管理中的借鉴和发展。

地方政府绩效评估是由企业绩效评估演变而来的，抑或地方政府绩效评估是企业绩效评估在政府管理中的借鉴和发展。这种借鉴和发展，是由地方政府绩效评估与企业绩效评估具有同一性所决定的。

^① 蔡立辉：《西方国家政府绩效评估理念及其启示》，载《清华大学学报》2003年第1期。

从本质上说,组织是为实现一定目标而建立起来的开放性社会单位,它内在包括静态的组织结构、动态的组织行为、生态的组织环境和心态的组织意识^①四个方面。组织的这种本质规定,决定了地方政府绩效评估和企业绩效评估作为组织绩效评估,具有同一性。这种同一性主要表现在:以组织目标为依据,以规范化、制度化为根本,以组织行为分析为重点,以相关评估为基础,以员工参与为条件。这五个方面的同一性,决定了企业绩效评估可以被借鉴和运用到政府管理中来。然而,政府与企业毕竟是性质完全不同的组织,由于政府的政治性、公共性、复杂性等特点,政府管理不能也不可能简单地将企业绩效评估移植到政府管理中来,与企业绩效评估相比较,地方政府绩效评估具有更强的复杂性、艰难性、艰巨性,地方政府绩效评估面临重重困境,已成为世界各国公认的难题之一。

(4) 地方政府绩效评估是一个国际公认的难题。

尽管地方政府绩效评估在英美等国家得到了很快的推广和应用,取得了明显的成效,但地方政府绩效评估仍然步履艰难,令人灰心苦恼,犹如“昨夜西风凋碧树,独上高楼,望断天涯路”,但又不得不“衣带渐宽终不悔,为伊消得人憔悴”。它之所以成为国际公认的难题,是由地方政府绩效评估的特性所决定的。

①目标的多元性。尽管现代厂商理论或企业理论指出,企业的目标也不仅仅是利润最大化,还包括经理阶层的效用、销售收益最大化等,但是,利润目标仍然是适应于私人企业的主要目标。因此,私人部门所提供的产品或服务是可以以一定的价格来衡量的,是可以以一定的利润指标来测量的,这有利于对生产过程和结果进行控制和评估。而政府部门所提供的公共产品和服务是无法用一定的价格来标示的,它不能像私人部门那样将利润作为其唯一的目标。而且政府目标的选择和排序往往因受到价值观的左右和权力因素的干扰而难以形成共识。

^① 彭国甫:《行政组织学》,湖南师范大学出版社1990年版,第2页。

因此,政府目标的多元性,必然带来政府内部的管理者以及政府外部的有关组织和人员对地方政府绩效所体现价值的不同认识。简单套用企业绩效评估的方法或者拘泥于微观个人和群体层面的行为绩效评估方法,尽管在微观的技术层面上可以为绩效的具体评估提供有用的工具,但在宏观和整体方面,却难以完整体现政府的多元价值观。在目标多元化的情况下,要准确评估政府部门或政府官员的行为就比较困难。不同的价值取向导致不同的价值选择,导致不同的目标选择,导致不同的绩效评估结论。

②产出的特殊性。政府的产出具有无形性和间接性。政府的产出大多数是无形的服务,而不是有形的可量化的物质产品,其质和量缺乏确定性和可度量性。政府的产出经常滞后于最终的社会效果。如提高人们素质、实现社会公平等。它不像企业那样,以追求最大利润为目标,利润是最大的绩效指标,其投资收益率、资金周转率、总资产收益率、市场占有率等都有清晰的量化指标。同时,政府生产的公共产品具有非市场产出性质。非市场产出通常是一些中间产品,充其量是最终产品的“代理”,而间接的非市场产品对最终产品贡献的程度往往是难以捉摸和难以度量的。此外,由于公共管理具有垄断性和非盈利性,其产品和服务进入市场的交易体系,不可能形成一个反映其生产机会成本的货币价格,这就带来对其数量进行正确测量的技术的难度。正如威尔逊在其《官僚制度国家的兴起》一书里所言:“要度量一个机关的输出量常常是很困难的——实际上即使是只对什么是国家部门的输出做一番设想都足以令人头昏脑胀。”

③劳动的密集性。政府具有劳动密集型特征。政府管理主要靠管理主体的劳动过程来实现,机器代替劳动的作用十分有限,^①因而,其产出也就不像采用机器生产的企业那样形成“标准化”的产出。例

① 周志忍:《公共性与行政效率研究》,载《中国行政管理》2000年第4期。

如，一个公务员处理公文的好坏程度、一个领导者协调下属的效果等，往往都难以用统一的标准来评估。波利特（Pollitt）将这种缺乏标准化的劳动密集型产出称为“人力处理器”（People processor）。由于政府具有劳动密集型的特征，其产出的标准化程度低，其质量的好坏难以评估。^①

④环境的互动性。政府公共服务不是公共部门的单向性活动，而是在与社会和公众的互动过程中实现的。从被评估方来看，一定比例的被评估方不愿意接受评估，他们也许并不都认同这是一个改进他们自身绩效的有效途径。而且，无论用什么名称来表述绩效评估行为，它都有可能对被评估方产生不利影响，从而危及社会对行政组织的评估。此外，人的本能和组织的惰性也使人们抵制评估。人们从潜意识里对自己及自己的选择计划和运行有所偏爱，喜欢品评他人及其作为而不愿意接受他人批评。组织也总是习惯一如既往地运行，不喜欢变革，而评估往往意味并伴随着批评和变革。因此，从感情上讲，公共机构不愿接受评估，对于自己工作绩效的总结，公共行政组织宁肯用自己内部的一些统计数据单独向社会公布。从评估方来看，绩效评估都要由评估者对行政组织管理绩效做出判断性结论。对公共产品的量度及评估受价值观的影响很大，利益的差异必然会导致立场的差异。不同的阶层对公共产品会有不同的评估，在不同地区不同时期，公众和社会都会有不同的需求。因此，如何在政府绩效评估中把这些不同的价值观统一在一定的秩序之内，确实是件很困难的事。政府绩效评估是个技术问题，也是个政治问题。

⑤信息的稀缺性。从信息论的角度来分析，地方政府绩效评估的过程，也就是一个信息的搜集、筛选、加工、输出、反馈的过程。评估的有效性，在很大程度上直接取决于信息本身及传输的数量和质量。

① Pollitt, Christopher, and Stephen Harrison (1992) *Handbook of Public Services Management*. Oxford: Blackwell Publisher. P80.

然而,地方政府绩效评估往往缺乏常规的政府产出信息。政府不从事与受益者一物换一物的交换关系,因此,对提供的产品和服务通常缺少来自市场上的反馈信息。生产多少?消费者对所生产的物品和服务的评价如何?以及消费者对政府的各种服务或服务的不同组合的偏好如何?对这些问题,不仅政府难以掌握比较充足的信息,而且即使是消费者也难以判断。在政府机关,经常会遇到这样一些情况:没有管理信息系统;有管理信息系统但不能提供评估项绩效的信息,或不能提供准确、可靠的信息,以致资料丢失或不完整,可获得的资料高度综合,资料含义随时间而改变,资料无法与特定的事件或顾客相联系,资料不精确,资料属于机密文件等现象屡见不鲜。这就从客观上大大增加了地方政府绩效评估的难度。

⑥标准指标的难确定性。评估标准指标的难确定性,是导致地方政府绩效评估陷入困境的一个重要因素。首先,由于政府服务具有垄断性、管制性和唯一性,公众既难获取那些被垄断的信息,又因缺乏横向比较的标准,难以对某部门的服务确立科学的或理想的绩效评估标准。其次,由于政府工作日益复杂,具有较强的相关性、全面性,难以科学、恰当地确定哪些因素可以构成绩效评估的标准和指标,各标准和指标之间的相互关系及权重更难科学、准确地确定。再次,地方政府绩效,即使是某一行为或某一简单的服务指标,也是多维复杂的,难以科学、准确地确定,如在评估教育部门的绩效时,单纯以高校毕业生的就业率和就业质量作为指标,也不科学。因为毕业生的就业率和就业质量不理想,可能并不是教育部门的过错,譬如信息不畅、经济萧条而导致就业机会减少,公正、公平的毕业就业市场尚未形成,学生本人的就业愿望不足等都是其中的重要原因。

1.1.2 地方政府绩效评估的主体确定

究竟由谁来评估地方政府绩效呢?这直接影响到地方政府绩效评估的客观性、准确性和权威性。政府作为社会的枢纽,以及其公共部

门的性质,决定了其绩效评估的主体必然不能像企业那样仅仅是企业自身或者一些利益相关者,而必然是由政党组织、国家权力机关、上级政府机关、社会公众、专业性评估机构等组成的各种团体或个人。英国政府绩效评估有专门的评估领导机构组织实施。中央政府实行“内设管理机构”的模式,即和地方政府实行两种不同的领导模式。要切实抓好我国政府的绩效评估,增强地方政府绩效评估的客观性、准确性和权威性,就必须借鉴企业绩效评估的做法和国外相关经验,从我国的实际出发,建立健全地方政府绩效评估的主体体系。

(1) 政党组织。

我国实行的是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,我国政党对地方政府绩效的评估,包括中国共产党和民主党派对地方政府绩效的评估。中国共产党作为执政党,作为中国最广大人民根本利益的忠实代表,在政治上、思想上、组织上领导着各级政府的工作,需要对政府的工作绩效给予评估。民主党派作为参政党参与政府绩效评估,有助于发挥参政议政的作用。

(2) 国家权力机关。

国家权力机关的评估是指以各级人民代表大会及其常务委员会为主体的评估。在我国,国家一切权力属于人民,全国人大和地方各级人大掌握国家和地方的最高国家权力,政府是国家权力机关的执行机关,它由国家权力机关产生并向国家权力机关负责。因此,国家权力机关的评估是政府外部评估的主要形式之一。国家权力机关主要通过对政府工作报告的审查、对预算和结算的审查、对人事任免的审查、对重大的政府管理问题和公众关注的热点问题进行评估。权力机关通过这些活动,监督政府行为,及时给予评估,推进政府有效处理公共事务。因此,各级人民代表大会及其常务委员会是地方政府绩效评估的权威主体之一,它可以根据绩效评估结果按有关程序对有关人员实施任免、奖惩等。

(3) 政府机关。

政府机关自我评估是指政府机关按隶属关系上下级之间相互实施的评估。它主要包括一般评估、职能评估和主管评估。一般评估是指享有—般权限的各行政机关按照直接隶属关系，自上而下和自下而上所实施的评估，如湖南省人民政府对湘潭市人民政府的绩效评估等。凡有领导关系的都应进行双向绩效评估，这是地方政府绩效评估最主要、最经常、最直接和最有力的一种评估方式。职能评估是指政府各职能部门就其主管的工作，在自己的职权范围内对其他有关部门的绩效进行评估。主管评估，是指国务院各部委和直属机构对地方各级人民政府相应的工作部门、上级地方人民政府工作部门对下级地方人民政府相应的工作部门的绩效所进行的评估。政府机关内部的专门评估，是指政府设立专门机关对所有的绩效实行全面的评估。它主要包括人事部门的评估和审计机关的评估。政府内部评估是目前政府绩效评估的首选渠道和常用形式。在实践中，政府内部评估存在着自我评估容易出现主观性偏差，评估非标准化和非程序化操作，非专职化导致评估质量不高等劣势。显然，这些不足很难通过自身的完善来克服，因此需要通过政府的外部评估加以弥补。

(4) 社会公众。

随着计划经济体制向市场经济体制的转型，社会公众的主体意识正在逐渐增强，此时开展公民评议活动更显其意义和必要性。社会公众评议可以分为：公众直接在评议票上反映对被评议对象满意程度的直接形式；开设市长热线、投诉电话和投诉办公室等的间接形式。社会公众评议还以接受评议的政府部门是整体性还是专门性为标准，分为整体性形式和专门性形式。在实践中，社会公众评议也存在一些缺陷：一是范围太宽泛，万人评政府，容易造成局面失控导致评估结果失真；二是内容太庞杂，若不分事务性质、不分管理对象特点，笼统地加以评估，则有可能误导公众和政府本身，达不到提高政府绩效的真正目的。因此，社会公众评议应该做到有条不紊，开展针对性强的评议活动，避免重形式轻内容、重过程轻效果的现象。

(5) 专业性评估机构。

传统政府绩效评估只有单一的评估主体，即上级组织人事部门，评估自上而下，造成部分政府官员和领导班子只对上负责，不对下负责，大搞“政绩”工程、形象工程。从评估主体而言，这主要是因为对政府绩效进行评估的机构——党委组织部门和政府人事部门的工作经常受到上级领导意志的影响，政府绩效评估主体单一，评估相对封闭地进行，缺乏来自“体制外”的监督。所以，要组建一个独立于政府的、专业性的评估机构来解决这个问题。这种评估机构的组成人员必须具有胜任政府绩效评估的相应素质和能力。

地方政府绩效评估主体机制是指地方政府各绩效评估主体之间的权责结构、职能关系及其运行机理等制度化的表现形式。评估主体结构的多元性是地方政府绩效评估主体机制的一个首要特征，也是保证地方政府绩效评估有效的基本原则。任何一个特定的评估主体，由于受各种主客观条件的影响，必然有其难以克服的局限性。地方政府绩效评估主体的多元性客观要求建立健全科学、合理的地方政府绩效评估体制，协调各绩效评估子系统的功能和作用的发挥，减少和避免各评估主体之间的摩擦与冲突，使各绩效评估主体相互配合、相互制约，形成结构合理、功能互补、和谐统一的地方政府绩效评估主体机制。

第一，建立以社会公众为本位的地方政府绩效评估制度。通过 Google 搜索或在 Internet 引擎搜索“公民评议政府”关键词，可以搜索出很多关于地方政府绩效公众评议的案例。地方政府绩效公众评议，即以社会公众为主体对特定地方政府绩效进行评估，并将结果作为考核各部门及其领导干部政绩的重要依据的行为，如 1998 年沈阳市的“市民评议政府”；1999 年珠海市的“万人评政府”；2000 年邯郸市的“市民评议政府及政府部门问卷调查活动”、广州市的“市民评政府形象”活动；2001 年南京市的“万人评估机关”；2002 年温州市市民对“48 个市级机关部门满意度测评调查”、邵阳市的“优化经济环境综合测评”；2003 年北京市的“市民评议政府”活动等。尽管各地活动的

名称不尽相同，但本质上都可归结为“公众评议政府”。政府的服务态度、服务质量、服务水平如何，政府的绩效怎样，政府的服务对象——社会公众有着最直接、最真切的感受，社会公众最有发言权。“异体评估”更符合客观、公正、准确评估的本质要求。因此，地方政府绩效评估体制要以社会公众为本位，如美国弗吉尼亚的汉普顿市，每年10月都要向市民进行随机电话调查，了解市民对市地方政府绩效的满意程度。“在竞争的市场条件下，顾客可以自由选择商品和服务，而他们的选择就是对商品和服务提供者绩效的最好评判。”^①

第二，实现地方政府绩效评估体系的上下结合、内外平衡和平行制约。在坚持上级机关对下级机关的绩效评估领导的前提下，加强下级机关对上级机关、各党派团体以及社会公众对政府机关绩效的评估。绩效评估的指向应以自下而上的评估为主。在平行制约方面，人事、审计等专门评估机构的评估应具有一定的相对独立性。地方政府绩效评估必须实行内部评估与外部评估并举。在地方政府绩效评估体系的整合中，必须把内部评估与外部评估结合起来，将政府内部绩效评估与党组织的评估、人大的评估及社会评估结合起来，对地方政府绩效实施多角度、全方位的评估，弥补政府内部评估的不足。

第三，发挥多领域专家综合评估的作用。地方政府绩效评估过程是复杂的，仅从技术的层面讲也涉及诸多领域。国外对与政府行为有关的评估往往采取多领域、跨专业专家综合评估的办法，比如，美国在开展能源评估时，组织了五个专家组。第一个层次专家组由80名政府机关学者组成；第二个层次的专家组由160名政府、工业和科研组织的专家组成；第三个层次专家组由200名著名专家（每个领域一名）组成，负责对已经完成的工作进行评估；第四个层次专家组由31名专家组成；第五个层次专家组负责最终评估，参加人数多达500人。科

^① 于军编译：《英国地方行政改革》，国家行政学院出版社1999年版，第12页。

学技术专家作出的评估还要听取经济学家和国际关系专家的意见。^①

1.1.3 地方政府绩效评估的功能定位

(1) 提升地方政府绩效的依据和动力。

现代公共管理的核心问题是改善绩效。管理学家阿姆斯特朗指出：“要改进绩效，您必须首先了解目前的绩效水平是什么。”“测定是绩效管理的一个关键环节：如果您不能测定它，你就无法改善它。除非在绩效目标实现程度的测定方法达到一致或谅解，否则，一切确定绩效目标或标准的努力都是徒劳无益的。”^② 政府组织的行为难免有缺陷与不足，绩效评估具有计划辅助、监控支持、报告、政策评估和激励等各项功能，通过评估就可以反映政府组织运行中的缺陷与不足。这些不足与缺陷被发现后，就要革除，把绩效评估报告作为改善工作的依据。

绩效评估是改善地方政府绩效的动力。通过绩效评估，可以帮助政府及其工作人员明确组织的共同目标，激发工作动机和活力，切实增强工作的责任感、使命感和紧迫感。通过绩效评估可以使政府及其工作人员明确自己的目标责任和使命，明确自己究竟应该干什么、究竟干了什么、究竟干得怎么样、究竟应该怎么办，激励政府及其工作人员发扬蓬勃朝气、昂扬锐气、浩然正气，奋力拼搏，挑战极限，追求卓越，创造一流业绩。不进行绩效评估，绩效评估的结果不与奖惩挂钩，就不会区分工作好坏，就不会创造出业绩，就不会鉴定绩效的优劣，就会导致工作干与不干一个样、干好干坏一个样，甚至干的不如看的，看的不如算的，算的不如装蒜的，就会挫伤工作人员的积极性，工作人员就不会积极、主动、创造性地开展工作，政府就不可能

^① 徐绍刚：《建立健全政府绩效评估体系的构想》，载《政治学研究》2004年第3期。

^② 胡宁生：《中国政府形象战略》，中共中央党校出版社1998年版，第1022页。