

高等学校公共管理类专业课程教材

# 政府绩效评估概论

王爱冬 主编

Government  
Performance Evaluation

 高等教育出版社  
HIGHER EDUCATION PRESS



## 内容简介

本书以我国地方政府绩效评估体系的构成为线索,探讨了科学发展观视野下政府绩效评估体系的基本内容。政府绩效评估是一个复杂的系统工程,它是由评估指标、评估主体、评估方法、评估结果运用、评估制度、评估价值取向等组成的综合体系。全书共十章,主要内容包括政府绩效评估理论概述、政府绩效评估指标体系的构建、政府绩效评估主体的多元化、政府绩效评估中的公民参与、政府绩效评估的类型和方法、政府绩效评估结果的管理和运用、政府绩效评估的法制化、政府绩效评估中的民生价值取向、政府网站绩效评估的发展、政府绩效评估的发展趋势。本书力图建立一个较为系统的理论框架,并为我国的实践发展提供参考。

本书可作为公共管理类专业本科生、研究生的专业课及选修课教材,同时也适用于MPA学生的专业课及选修课教材,还可以作为各级行政学院及公务员的培训教材使用。

## 图书在版编目(CIP)数据

政府绩效评估概论 / 王爱冬主编. —北京:高等教育出版社,2010.8

ISBN 978 - 7 - 04 - 030440 - 4

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

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第121740号

策划编辑 牛杰 责任编辑 牛杰 封面设计 于涛  
责任绘图 尹莉 版式设计 张岚 责任校对 王效珍  
责任印制 韩刚

---

出版发行 高等教育出版社  
社 址 北京市西城区德外大街4号  
邮政编码 100120

购书热线 010-58581118  
咨询电话 400-810-0598  
网 址 <http://www.hep.edu.cn>  
<http://www.hep.com.cn>

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司  
印 刷 高等教育出版社印刷厂

网上订购 <http://www.landaco.com>  
<http://www.landaco.com.cn>  
畅想教育 <http://www.widedu.com>

开 本 787×960 1/16  
印 张 19.25  
字 数 330 000

版 次 2010年8月第1版  
印 次 2010年8月第1次印刷  
定 价 28.00元

---

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 30440-00

# 序

政府绩效评估和管理是行政管理体制改革和机制创新的重要内容。党的十六大特别是十七大以来,“绩效”、“考绩”、“绩效评估”、“绩效管理”等术语不断出现在党中央、国务院的文件和各级党政机关领导干部的重要讲话中。同时,理论界对绩效评估的研究越来越深入,各地探索的实践越来越广泛,从单项绩效评估向全面的绩效管理拓展,从工具和管理方法层面的实践向制度设计的理论和实践发展,从介绍性研究向原理性研究推进,这从一个侧面标志着科学发展观和正确政绩观已经在我国党政机关和公共机构得到有效贯彻落实,标志着我国行政管理学研究的深化。

中国政府绩效的提升,是与行政管理体制改革相伴的。改革开放之初,政府在推进行政管理体制和机构改革的同时,从企业管理领域借鉴了目标管理、岗位责任制等方法,致力于提高政府绩效,就含有绩效管理意味。20世纪80年代后期至90年代,行政管理体制改革提出转变政府职能的要求,绩效评估为政府职能正确定位发挥了重要的作用。2003年,党的十六届三中全会提出“树立和落实科学发展观”,要求政府进一步加强社会管理和公共服务。2004年国务院把“建立健全公共产品和服务的监管和绩效评估制度”写进了《国务院工作规则》。由此,中央政府和地方各级政府都把绩效评估、绩效管理作为行政管理体制改革和机制创新的重要内容,大胆探索,大力推进,取得了积极成效,提升了政府工作效能,增强了行政执行力和公信力,成为建设服务型政府的重要抓手。认真梳理与研究理论成果,总结政府绩效评估的实践,将有助于把政府绩效评估这一利国、利民的大事情办得更好。

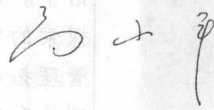
《政府绩效评估概论》一书,借鉴现代公共管理理论

## 序

和发达国家政府绩效评估和管理经验,结合我国各级政府丰富的实践,全面系统地研究了中国政府绩效评估的理论和方法,在很多方面富有创新,特别是在适应世界发展新趋势和我国发展新形势的要求下,本书坚持以人为本的原则,在构建绩效评估指标体系、优化组织结构、创建绩效文化、形成民生价值导向、改进管理技术等方面有独到的见解,读来很有逻辑感和清新感,相信会对推进我国政府绩效管理理论创新有所贡献。我祝贺作者取得的成绩,同时也向读者推荐这本书。

是为序。

中国行政管理学会执行副会长兼秘书长  
中国行政管理学会绩效管理研究会会长



2010年3月16日

# 前言

20世纪80年代以来,西方发达国家率先兴起了“新公共管理”运动,这场旨在创造服务型政府、高绩效政府,以公民参与为导向,以结果为导向,以政府绩效评估为核心的运动很快席卷全球。无论在理论上还是在实践上,发达国家的一些做法和经验都值得我们继续关注并深入研究。与此同时,我国政府高度重视行政管理体制改革,明确强调加强政府绩效管理的重要性。2005年的《政府工作报告》中明确提出要“坚持以人为本、执政为民。牢固树立科学发展观和正确政绩观”,要求“抓紧研究建立科学的政府绩效评估体系和经济社会发展综合评价体系”。2006年9月4日,在国务院召开的部署加快推进政府职能转变和管理创新工作全国电视电话会议上,温家宝总理明确地提出:“绩效评估是引导政府及其工作人员树立正确导向、尽职尽责做好各项工作的一项重要制度,也是实行行政问责制的前提和基础。有了绩效评估的结果,行政问责才有可靠的依据。要科学确定政府绩效评估的内容和指标体系,实行政府内部考核与公众评议、专家评价相结合的评估办法,促进树立与科学发展观相适应的政绩观。要按照奖优、治庸、罚劣的原则,充分发挥绩效评估的导向作用和激励约束作用,坚决反对虚报浮夸、急功近利,反对搞劳民伤财的形象工程和政绩工程。要抓紧开展政府绩效评估试点工作,并在总结经验的基础上逐步加以推广。”在有关部委的推动下,我国在第一轮试点的基础上确立了第二轮包括湖南省、辽宁省、上海市杨浦区、江苏省南通市、陕西省泾阳县在内的五个试点单位。在学术界,已有一批专门研究国外政府绩效评估理论和实践的学者,也有一批学者更专注于国内政府绩效评估实践的试点情况以及理论的系统研究。本书正属于后者。

本书编者曾参加中国人事科学院绩效评估组全国试点单位的重点调研,参加了全国政府绩效评估理论座谈会等大型研讨活动,并且承担了教育部2006年人文社会科学项目“地方政府绩效评估研究”、教育部2007年中央教育科学“十一五”规划课题“教育管理绩效外部评价机制研究”,以及2006年河北省教育厅、2008年河北省社会科学界联合会的地方政府绩效评估专项研究课题(课题编号:200804003)。上述调研的资料也丰富了本书的相关案例与数据。

全书共十章:第一章政府绩效评估理论概述,包括相关概念界定、政府绩效评估的功能、特点和发展概况;第二章重点阐述政府绩效评估指标体系的构建,解决“评什么”的问题;第三章着重阐述政府绩效评估主体的内涵、主体多元化模式及其在中国的构建,解决“谁来评”的问题;第四章专门就评估主体之一的公民参与问题进行探讨,阐述了公民参与的理论依据、限制条件、参与的形式、国际经验等人们关心的重大理论及现实问题;第五章论述政府绩效评估的类型和方法,运用比较分析法对比分析了国外的“三E”评价法、标杆管理法、平衡计分卡三种通用绩效评估方法,并分析了国内外其他不同评估方法的特点,着重解决“如何评”的问题;第六章论述政府绩效评估结果的管理与运用,分别就发达国家和我国政府绩效评估结果的运用情况进行介绍;第七章阐述政府绩效评估的法制化,在介绍发达国家评估法制化的基础上,介绍我国法制化发展的历程、客观要求、现有缺陷等,并介绍了哈尔滨市的可贵尝试;第八章政府绩效评估中的民生价值取向,是对我国政府绩效评估中评估理念转变的重点分析;第九章对政府网站绩效评估这一新的课题进行初步研究,通过实证分析的方法,指出我国政府网站绩效评估的问题和发展方向;第十章预测发达国家和我国政府绩效评估的发展趋势。

本书的特点在于:一是视野新,以科学发展观为背景展开问题分析;二是内容、资料新,将社会关注的民生价值取向、政府网站绩效评估等内容及时纳入教材分析,这是本书的一大亮点;三是方法新,它运用国内外对比方法、典型案例分析方法进行实证分析,案例丰富,数据翔实,使本书区别于国内其他教材。全书结构清晰,逻辑严谨,既有理论分析,又有实证研究,既有对国外经验的介绍,也有对我国实践情况的总结。

本书由燕山大学王爱冬教授担任主编,负责全书大纲的确定,并对全书进行统稿、定稿。参加本书各章的作者为:王一冰(第一章);岳文秀(第二章);王爱冬(第三章);王爱冬、张文进(第四章);张淑欣、邱宇(第五章);张淑欣、李泽铭(第六章);刘锋、孙鹏(第七章);张颖(第八章);刘嘉、迪莉娅(第九章);王爱冬、李刚(第十章)。

## 前 言

本书在出版过程中得到了许多朋友的支持。首先,感谢高等教育出版社经济管理分社的鼎力支持。其次,特别感谢中国行政管理学会高小平会长为本书欣然作序,感谢河北师范大学李树青教授的大力帮助,尤其感谢我的丈夫葛瑛先生在该书写作出版过程中给予的全力支持。最后,本书在编写中吸收借鉴了国内外相关专家的研究成果,选用了部分政府的典型案例,谨向有关部门和专家表示衷心的感谢和敬意。作为一种理论探索与实践总结,该书尚存在缺点和不足,恳请读者批评指正。

王爱冬

2010年3月19日于秦皇岛



# 目录

|                                |           |
|--------------------------------|-----------|
| <b>第一章 政府绩效评估概述</b>            | <b>1</b>  |
| 第一节 政府绩效评估的相关概念界定/ 2           |           |
| 第二节 政府绩效评估的功能/ 6               |           |
| 第三节 政府绩效评估的特点/ 8               |           |
| 第四节 政府绩效评估的发展概况/ 11            |           |
| 本章小结/ 18                       |           |
| 复习思考题/ 18                      |           |
| 案例讨论一/ 18                      |           |
| 案例讨论二/ 19                      |           |
| <b>第二章 政府绩效评估指标体系的构建</b>       | <b>21</b> |
| 第一节 绩效评估指标体系构建的理论基础/ 22        |           |
| 第二节 地方政府绩效评估指标体系的实证分析/ 26      |           |
| 第三节 构建科学合理的政府绩效评估指标体系/ 46      |           |
| 本章小结/ 52                       |           |
| 复习思考题/ 52                      |           |
| 案例讨论一/ 53                      |           |
| 案例讨论二/ 54                      |           |
| 案例讨论三/ 59                      |           |
| <b>第三章 政府绩效评估主体多元化及其在中国的构建</b> | <b>62</b> |
| 第一节 政府绩效评估主体多元化的背景及影响/ 63      |           |
| 第二节 政府绩效评估主体的选择/ 64            |           |
| 第三节 我国政府绩效评估主体存在的主要问题/ 70      |           |

|            |                        |            |
|------------|------------------------|------------|
| 第四节        | 我国政府绩效评估主体多元化模式的构建/ 72 |            |
| 第五节        | 公民参与政府绩效评估的主流趋势/ 77    |            |
|            | 本章小结/ 81               |            |
|            | 复习思考题/ 81              |            |
|            | 案例讨论一/ 82              |            |
|            | 案例讨论二/ 82              |            |
| <b>第四章</b> | <b>政府绩效评估中的公民参与</b>    | <b>84</b>  |
| 第一节        | 公民参与的内涵及理论/ 85         |            |
| 第二节        | 公民参与决策的限制条件/ 89        |            |
| 第三节        | 公民参与的有效形式/ 90          |            |
| 第四节        | 公民参与绩效评估的国际经验/ 94      |            |
| 第五节        | 我国公民参与的实践历程/ 98        |            |
|            | 本章小结/ 104              |            |
|            | 复习思考题/ 105             |            |
|            | 案例讨论一/ 105             |            |
|            | 案例讨论二/ 107             |            |
|            | 案例讨论三/ 109             |            |
| <b>第五章</b> | <b>政府绩效评估的类型和方法</b>    | <b>111</b> |
| 第一节        | 政府绩效评估的类型/ 112         |            |
| 第二节        | 通用的政府绩效评估方法/ 130       |            |
| 第三节        | 通用政府绩效评估方法的比较/ 135     |            |
| 第四节        | 其他几种政府绩效评估方法/ 138      |            |
|            | 本章小结/ 142              |            |
|            | 复习思考题/ 143             |            |
|            | 案例讨论一/ 143             |            |
|            | 案例讨论二/ 144             |            |
| <b>第六章</b> | <b>政府绩效评估结果的管理和运用</b>  | <b>147</b> |
| 第一节        | 政府绩效评估结果的管理/ 148       |            |
| 第二节        | 政府绩效评估结果的运用/ 153       |            |
| 第三节        | 我国政府绩效评估结果运用的情况/ 163   |            |
|            | 本章小结/ 167              |            |
|            | 复习思考题/ 168             |            |

|                             |            |
|-----------------------------|------------|
| 案例讨论一/168                   |            |
| 案例讨论二/168                   |            |
| <b>第七章 政府绩效评估的法制化</b>       | <b>170</b> |
| 第一节 绩效评估法制化是我国发展的客观要求/171   |            |
| 第二节 我国政府绩效评估法制化的发展历程/173    |            |
| 第三节 我国绩效评估工作中存在的法制化缺陷/177   |            |
| 第四节 影响法制化进程的主要因素/178        |            |
| 第五节 关于建立我国政府绩效评估法律体系的建议/179 |            |
| 本章小结/184                    |            |
| 复习思考题/184                   |            |
| 案例讨论一/185                   |            |
| 案例讨论二/190                   |            |
| <b>第八章 政府绩效评估中的民生价值取向</b>   | <b>197</b> |
| 第一节 民生价值取向的理论渊源/198         |            |
| 第二节 改善民生是政府绩效评估应有的价值取向/201  |            |
| 第三节 民生价值取向是政府绩效评估的核心理念/204  |            |
| 第四节 地方政府绩效评估中民生价值取向的偏颇/206  |            |
| 第五节 构建以民生为轴心的指标体系/208       |            |
| 本章小结/216                    |            |
| 复习思考题/216                   |            |
| 案例讨论一/216                   |            |
| 案例讨论二/218                   |            |
| 案例讨论三/220                   |            |
| <b>第九章 政府网站绩效评估指标体系的设计</b>  | <b>224</b> |
| 第一节 政府网站绩效评估概述/225          |            |
| 第二节 政府网站绩效评估的指标体系/234       |            |
| 第三节 我国政府网站绩效评估的问题及对策/237    |            |
| 第四节 省级政府网站绩效评估指标体系的实证分析/242 |            |
| 本章小结/253                    |            |
| 复习思考题/254                   |            |
| 案例讨论一/254                   |            |
| 案例讨论二/255                   |            |
| 案例讨论三/260                   |            |

第十章 政府绩效评估的发展趋势

264

第一节 政府绩效评估发展历程的回顾/265

第二节 政府绩效评估的总体发展趋势/268

第三节 我国政府绩效评估的发展趋势/269

本章小结/277

复习思考题/277

案例讨论一/277

案例讨论二/278

参考文献

283

381

附录 中国中部地区县(市)政府绩效评估报告

第八章

第一节 襄阳市襄州区县(市)政府绩效评估报告

第二节 襄阳市樊城区县(市)政府绩效评估报告

第三节 襄阳市襄阳县县(市)政府绩效评估报告

第四节 襄阳市谷城县县(市)政府绩效评估报告

第五节 襄阳市保康县县(市)政府绩效评估报告

本章小结

参考文献

案例讨论一

案例讨论二

案例讨论三

435

附录 中国西部地区县(市)政府绩效评估报告

第九章

第一节 四川省泸州市泸县县(市)政府绩效评估报告

第二节 四川省泸州市泸县县(市)政府绩效评估报告

第三节 四川省泸州市泸县县(市)政府绩效评估报告

第四节 四川省泸州市泸县县(市)政府绩效评估报告

本章小结

参考文献

案例讨论一

案例讨论二

案例讨论三

# 第一章

# 政府绩效评估概述

公共管理案例与实训

绩效

|                   |    |
|-------------------|----|
| 第一节 政府绩效评估的相关概念界定 | 2  |
| 第二节 政府绩效评估的功能     | 6  |
| 第三节 政府绩效评估的特点     | 8  |
| 第四节 政府绩效评估的发展概况   | 11 |
| 本章小结              | 18 |
| 复习思考题             | 18 |
| 案例讨论一             | 18 |
| 案例讨论二             | 19 |

政府绩效评估最早源于美国,随着西方新公共管理运动的不断深入,到20世纪80年代已形成全球性的政府改革浪潮。与此相应,政府绩效评估的研究内容也从最初的内涵研究深入到评估的价值取向、指标体系的构建、主体多元化、技术方法、结果运用、法制化、电子政府等多个层面。受国内外因素的影响,政府绩效评估已经成为我国政府公共管理的重要组成部分,科学发展观和正确的绩效观是这一理念形成的内在要求。政府绩效评估在服务型政府的建设中正发挥着越来越重要的作用。

### 第一节 政府绩效评估的相关概念界定

#### 一、绩效

绩效(performance)最早用于投资项目管理领域,后来在企业管理、人力资源管理 and 政府管理领域得到广泛应用。绩效可分为个人绩效和组织绩效两个层面。

关于绩效的定义,国内外学者有多种界定。第一种观点认为,绩效为结果。如英国学者柏拉丁等人将绩效定义为“在特定的时间内,有特定的工作职能或活动产出记录,工作绩效的总和相当于关键和必要工作职能中绩效的总和(或平均值)”。表示绩效结果的相关概念和描述有:责任、关键成果领域、职责任务和活动、目的、目标、产出、指标、成功关键要素、能力和标准。第二种观点认为,绩效为行为。如美国学者墨菲、坎贝尔等。墨菲认为,“绩效是与一个人在其工作的组织中或与组织单元的目标有关的一组行为。”坎贝尔等人在1990年提出的工作绩效理论中将工作绩效定义为:员工所控制的、与组织目标有关的行为。该理论认为,绩效概念包括八个方面:① 特定工作任务的熟练行为;② 非特定工作任务的熟练行为;③ 书面与口头沟通能力;④ 工作努力程度;⑤ 保持个人自律;⑥ 促进同事与团队的绩效表现;⑦ 监督与领导;⑧ 行政管理。这种关于绩效的描述让绩效概念不再抽象,绩效不是活动的结果,而是活动本身,是人们实际做的、与组织目标有关的,并且可以观察到的行动或行为,而且这些行为完全能由个体自身控制。第三种观点则认为,绩效包括行为和结果两个方面。如英国学者布伦·布拉赫给绩效下的定义是:“绩效指行为和结果。行为由从事工作的人表现出来,将工作任务付诸实施。(行为)不仅仅是结果的工具,行为本身也是结果,是为完成工作任务所付出的脑力和体力的结果,并且能与结果分开判断。”这一定义说明,在绩效评估时,既要考虑投入(行为),也要考虑产出(结果)。这种界定比其他两

种界定更为全面。

综上所述,绩效的特征可以归纳为:① 绩效是人们行为的结果,是目标的完成程度,是客观存在的,而不是观念中的东西;② 绩效必须具有实际的效果,无效劳动的结果不能称之为绩效;③ 绩效是一定的主体作用于一定的客体所表现出来的效用,即它是在工作中产生的;④ 绩效应当体现投入与产出的对比关系;⑤ 绩效应当有一定的可度量性。

### 二、绩效评估

如同绩效概念一样,绩效评估也有多种定义。美国学者朗格斯纳认为:“绩效评估是基于事实,有组织地、客观地评估组织内每个人的特征、资格、习惯和态度的相对价值,确定其能力、业务状态和工作适应性的过程。”

英国学者罗斯勒则认为:“绩效评估是为了明确员工的能力、工作状况、工作适应性以及其对组织的相对价值而进行有组织的、实事求是的评价,绩效评估的概念是评价的程序、规范和方法的总和。”

美国学者凯恩和劳勒认为,“绩效评估是评估者对被评估者一段时间内的表现加以综合而得出的判断。”

我国学者范柏乃认为,绩效评估是运用科学的标准、方法和程序,对个体或组织的业绩、成就和实际作为做尽可能准确的评价。

随着个体和组织活动的日益复杂化,绩效评估也呈现出多样化的特点。从不同的角度,可以将绩效评估分为不同的类型。<sup>①</sup> 依据评估对象,可以分为个体绩效评估和组织绩效评估;依据评估的组织活动形式,可分为正式评估和非正式评估;依据评估机构的地位,可以分为内部评估和外部评估;依据评估目的,可以分为总结性评估和发展性评估;依据被评估组织的性质,可以分为企业绩效评估和公共组织绩效评估,等等。

### 三、政府绩效

政府绩效又称“政绩”或“公共绩效”,在西方也称“公共生产力”、“国家生产率”、“公共管理绩效”等,是政府及其他公共权力组织在依法对社会经济活动进行管理和服务的过程中所产生的结果和效能。我国学者周凯认为:政府绩效就是政府施政得到的成绩,以及由此带来的效果和影响。<sup>②</sup> 政府绩效应该包括以下三个方面的内容:

<sup>①</sup> 范柏乃. 政府绩效评估与管理. 上海:复旦大学出版社,2007.

<sup>②</sup> 周凯. 政府绩效评估导论. 2版. 北京:中国人民大学出版社,2006.

### 1. 社会绩效

社会绩效推动社会全面发展和进步。其内涵丰富,主要包括:政府能够使人民生活水平和生活质量不断改善和提高,保证社会公共产品的供给,社会治安状况良好;社会和谐有序,社会群体、民族之间和谐协调,没有明显的对抗和冲突等。社会本身就是一个复杂的有机系统,因此要实现科学、教育、文化系统等各个要素与环节之间和谐有序。

### 2. 经济绩效

经济是衡量一个国家强弱的最根本的评价指标,政府是执行国家权力、管理社会公共事务的机关,因此发展经济是政府最核心的任务之一。经济绩效是政府在经济上作为的根本体现,主要看经济能否实现持续发展和良性运转。

### 3. 政治绩效

在市场经济条件下,政治绩效通常表现为制度安排和制度创新。政府制度安排的能力越强,政治绩效就越容易体现。

因此,政府绩效属于政府管理过程的综合性范畴,是政府在履行职责过程中,在内部管理与外部效应、经济、伦理与政治因素、数量与质量、刚性规范与柔性机制相统一的基础上获得的产出最大化。其内涵不仅包括速度、成本、质量、效率、公平,还包括政府的民主性、回应性、责任性等多元目标。

## 四、政府绩效评估

国外对政府绩效评估从不同的维度有过多种定义。1993年美国《国家绩效评论》把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度规制中解脱出来,发挥他们的积极性和主动性,以便他们对结果负责,而不再仅仅是对规则负责。美国《改革政府》的作者戴维·奥斯本和特德·盖布勒认为: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,建立以结果为导向的控制机制。英国《国家审计法》将政府绩效评估定义为:检查某一组织为履行其职能而使用其所掌握资源的经济性、效率性和效果情况。詹姆斯·Q.威尔逊认为,政府绩效评估意味着这样一种制度设计:在该制度框架下以取得的结果而不是以投入要素作为判断政府部门的标准。

我国学者也从多方面对其定义和内涵进行了探讨。中国行政管理学会联合课题组《政府机关工作效率标准研究报告》将政府绩效评估定义为:运用科



学的方法、标准和程序,对政府机关的业绩、成就和实际工作做出尽可能准确的评价,以便在此基础上对政府绩效进行改善和提高。<sup>①</sup>原人事部课题组在2004年发布的课题报告中认为,政府绩效评估就是政府或社会其他组织通过多种方式对政府的决策和管理行为所产生的政治、经济、文化、环境等短期或长远的影响和效果进行综合分析的科学测评。该报告进一步指出,政府绩效评估是一个复杂的体系,可以从三个方面来理解:在行政理念层面,强调结果导向、公民导向、绩效导向,要求政府提高服务意识,强化责任机制,提高行政效能;在制度模式层面,要求建立以绩效为导向的公共评价体系、公共预算体系和公共管理体系;在管理工具层面,要提供多种提高公共管理效能的技术工具和管理方法,进行有效的经济性、效率性和效益性测评。厦门大学卓越教授在《政府绩效管理概论》中把政府绩效评估作为政府绩效管理的一个重要环节,认为政府绩效评估是对某个部门的工作状况做比较全面的综合判断;绩效管理可在事前进行,也可在事中、事后进行,而政府绩效评估通常是对特定部门一段时间以来的工作状况进行事后测定。中山大学蔡立辉教授在《政府绩效评估的理念与方法分析》一文中提出,政府绩效评估就是根据管理的效率、能力、服务质量、公共责任和社会公众满意度等因素,对政府公共部门管理过程中的投入、产出、中期成果和最终成果所反映出的绩效进行评定和划分等级。浙江大学范柏乃教授认为,所谓政府绩效评估,就是根据统一评估指标和标准,按照一定的程序,通过定性定量对比分析,对某评估对象(政府或政府部门)一定时间的业绩做出客观、公正和准确的综合评判的过程。<sup>②</sup>

综上所述,政府绩效评估就是将政府及其各职能部门的实际工作结果与绩效目标相比较,评估政府组织实际工作的成效,从而对政府组织的绩效进行全面的评估。它通过政府部门自我评估、专家评估、公民及舆论评估等多重评估机制,运用科学的方法、标准和程序,对政府组织这一行为主体的业绩、实际作为及其所产生的影响做尽可能准确的评估,以提供组织绩效方面的信息,诊断组织中存在的问题,从而推动政府效率和服务质量的提高。因此,政府绩效评估并不是一个单一的行为过程,而是由阐明评估的要求与任务、确定评估目的和可量化的目标、建立各种评估标准、根据评估标准进行绩效评估、比较绩效结果与目标、分析与报告绩效结果、运用绩效评估结果改善政府管理等所组成的行为系统,是一个由诸多环节所组成的综合过程。

<sup>①</sup> 中国行政管理学会联合课题组. 政府机关工作效率标准研究报告. 中国行政管理, 2003(3).

<sup>②</sup> 范柏乃. 政府绩效评估与管理. 上海: 复旦大学出版社, 2007.