



政府管理与改革研究系列丛书

中国行政管理学会 编

Government  
Performance  
Management:  
Theory  
and Practice

# 政府绩效管理 理论与实践

主编 鲍静 副主编 解亚红



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



政府管理与改革研究系列丛书

中国行政管理学会 编

Government  
Performance  
Management  
Theory  
Practice

# 政府绩效管理 理论与实践

主编 鲍静 副主编 解亚红



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目(CIP)数据

政府绩效管理理论与实践 / 鲍静主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2012. 11  
(政府管理与改革研究系列丛书)  
ISBN 978 - 7 - 5097 - 3843 - 6

I. ①政… II. ①鲍… III. ①国家行政机关 - 行政管理 - 研究 - 中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 234437 号

### · 政府管理与改革研究系列丛书 · 政府绩效管理理论与实践


主 编 / 鲍 静  
副 主 编 / 解亚红

出 版 人 / 谢寿光  
出 版 者 / 社会科学文献出版社  
地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦  
邮 政 编 码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156      责任编辑 / 谢蕊芬  
电子信箱 / shekebu@ssap.cn                      责任校对 / 李向荣  
项目统筹 / 童根兴 谢蕊芬                      责任印制 / 岳 阳  
经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089  
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司  
开 本 / 787mm × 1092mm 1/20                      印 张 / 11.4  
版 次 / 2012 年 11 月第 1 版                      字 数 / 211 千字  
印 次 / 2012 年 11 月第 1 次印刷  
书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 3843 - 6  
定 价 / 39.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

## 政府管理与改革研究系列丛书编委会名单

---

主任、总主编：王澜明

委员（按姓氏笔画为序）：

王义华 王浦劬 石亚军 朱维究 李 琪 李兴山

李宝荣 吴 江 吴知论 辛铁樑 沈荣华 张学栋

贾凌民 唐铁汉 董克用 靳江好 鲍 静 薛 澜

# 政府管理与改革研究 系列丛书总序

王澜明

2011年初，温家宝总理为中国行政管理学会题词：“加强行政管理研究，推动政府体制改革。”在温总理题词精神的指引下，政府管理与改革研究系列丛书出版了。这套系列丛书，收集了近这些年来中国行政管理学会研究行政管理和政府体制改革的部分成果，为进一步落实温总理题词的精神，研究政府体制改革与管理创新提供了参考和借鉴。

政府体制改革与管理创新是政府适应经济社会发展需要进行的自我调整和完善，它贯穿于我国改革开放和社会主义现代化建设的全过程。主要包括职能转变、机构调整、法制建设、政务公开、绩效评估、行政问责、危机应对等内容。改革开放以来，伴随着我国政治体制、经济体制、文化体制、社会体制及其他各方面体制改革的不断深化，政府体制改革与管理创新协调一致地同步推进，从而使政府体制及时适应了经济社会发展的客观需要，逐步形成了符合当代中国国情、充满生机活力的政府体制。改革开放以来我国政府进行的六次集中的政府体制改革，就是政府适应新形势新任务的与时俱进。改革把转变政府职能作为核心，在职能配置、机构设置和人员编制方面按照“精简、统一、效能”的原则进行了符合实际、卓有成效的创新；每一次集中改革既是上一次改革的延续和发展，又都紧紧抓住影响当时经济社会发展的主要矛盾和问题，在体制机制方面进行重点突破。与六次集中的政府体制改革相衔接，还适时对影响经济社会发展的新矛盾、

新问题背后的体制机制进行随机调整，把集中改革和经常性调整相结合，推动经济社会不断取得新的成就。既抓总体改革，又抓某一行业或某一系统的改革，并且把这些改革有机地衔接在一起，使之成为一个集中改革与专项改革、整体改革与局部改革、综合改革与行业改革有机衔接的链条，这就是我国政府改革和创新的历史轨迹。而在这些改革中，始终配套进行政府体制改革与管理创新，每一项改革都有政府体制改革相伴随，并贯穿于整个改革和各方面改革的全过程，既将其作为各项改革的重要内容，又使它为各项改革提供有力的组织保障。通过不断深化政府体制改革和管理创新，有效地改善了政府管理，推动了政治建设、经济建设、文化建设、社会建设和生态文明建设的科学协调发展。政府职能不断转变，机构设置日趋合理，工作责任更加明确，工作作风日益改进，工作效率不断提高，政府的各项工作更加适应经济社会发展需要和人民群众的要求。

政府体制改革与管理创新的根本原则是坚持以人为本、执政为民，把实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益作为出发点和落脚点，以实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的方向转变，使政府的各项行为体现人民意志，符合人民要求，维护人民利益，让广大人民群众都能在改革中享受发展成果。在价值取向上，政府体制改革与管理创新紧紧围绕实现人民群众的根本利益去考虑改革方向、改革目标、改革内容、改革方式和改革具体步骤以及与其配套的各项措施。在方案设计上，把实现人民群众的根本利益作为基本内容和工作重点，改革创新思路向群众问计，改革创新内容听群众意见，改革创新措施向群众请教，改革创新难题由群众破解，改革创新任务靠群众落实，最大限度地集中群众智慧，群策群力，上下一致，共同推动从而实现改革的目标。在节奏把握上，把发展速度、改革力度和人民群众的承受程度统一起来，群众能够承受的积极推动，部分能够承受的部分推动，一时承受不了的等待时机。在成果评判上，把人民群众满意不满意、高兴不高兴作为衡量的唯一标准，群众评判的结果对于已经完成的改革是一个结论，对于准备延伸和深化的改革是一个要求。因为每一项改革创

新总是在以前改革的基础上进行的，每一项改革创新所解决的问题和重点虽然不同，但都是对前一次改革创新的深化、补充和在此基础上发展。经过群众评判，政府才能知道下一步的改革创新有哪些问题要解决，重点往哪里放。另外，群众对改革创新的满意和高兴，还使我们对深化改革创新增添了信心、受到了鼓舞。

政府体制改革与机制优化相结合，通过创新政府管理方式、优化行政运行机制巩固改革成果，促进新体制优势的最大限度发挥。机制包括政府的运行机制、协调机制、动力机制、考评机制、约束机制、监督机制等。不断优化政府的运行机制，是政府正确履行职能、提高工作效率的内在要求。在改革开放和社会主义现代化建设的进程中，老的机制需要不断赋予新的内涵和形式，新的机制需要伴随着政府体制改革的深化不断建立和完善，并且在发展中继续探索创新适应新形势、新任务要求的最佳机制。实现行政运行机制和政府管理方式规范有序、公开透明、便民高效，不断对政府运行机制进行优化和完善，其中包括明确和细化部门所承担的责任，加快建立以行政首长为重点的行政问责制；坚持决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调，明确政府之间及政府部门之间的职责权限，权责统一，责随权走，从根本上克服多头管理、政出多门的弊端，促进政府机构高效、协调、规范运转。合理界定政府及其部门的决策权限，完善科学民主决策机制，健全重大事项调查研究与集体决策、专家咨询、社会公示与听证、决策评估等制度，不断提高政府决策水平。按照权责统一、依法有序、民主公开、客观公正的原则，规定行政问责的主体、客体、方式和内容，规范行政问责程序；完善行政监督和政务公开制度，确保权力在阳光下运行，切实增强政府执行力和公信力；健全社会信息反馈机制，切实保障公民的参与权和知情权，实现政府管理的公开、公正和透明；规范政府工作程序，科学的程序设置加上层次少、环节少、手续少和衔接紧密、快速高效的流程，使政府始终保持快节奏、高效率；降低政府行政成本，用较少的人力成本、较低的财政成本和高效的工作方法，实现政府确定的工作目标；科学合理地确定绩效管理的内容

#### 4 ◆ 政府绩效管理理论与实践

和评估的指标体系，完善绩效管理的机制和方法，重视绩效评估结果的运用，建立健全政府绩效管理的配套制度；推进直接面向企业、基层和社会公众的“窗口机构”的管理创新，规范“窗口”机构的办事制度，公开有关政策、办事内容、依据、程序及办事人员的责任，规定办事时限，优化工作和业务流程，创新管理方式。进一步规范政府立法行为，坚持科学立法、民主立法，提高立法质量。规范行政执法，严格按照法定权限和程序履行职责，建立健全权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的执法体制，规范行政自由裁量权，全面落实行政执法责任制。进一步完善健全行政复议制度，加强行政应诉，完善行政补偿和行政赔偿机制。以强化责任为核心，建立健全政府运行和管理的各项制度，坚持用制度管权、管事、管人。加强公务员队伍建设，强化对公务员的教育、管理和监督，努力建设一支善于治国理政的高素质公务员队伍。

（作者系中国行政管理学会会长）

2012年9月16日



# 目 录

<b>第一章 理论篇</b> .....	1
政府机关工作效率标准研究 .....	1
政府部门绩效评估研究 .....	19
政府效能建设研究 .....	31
各国政府开展绩效评估的情况 .....	43
美国政府绩效管理及其对我国的启示 .....	50
<b>第二章 实践篇</b> .....	57
环保部：运用绩效管理，推动地方政府进行 生态环境建设 .....	57
国家公务员局：公务员绩效考核研究报告 .....	68
北京市政府：开展绩效管理、促进督查考核 .....	119
成都市政府：推进公共服务评价体系的均衡发展 .....	138
<b>第三章 古代篇</b> .....	197
中国历代绩效考评思想、制度和实践 .....	197
<b>后 记</b> .....	221

# 第一章 理论篇

## 政府机关工作效率标准研究

政府机关工作效率标准的拟订和检查，即绩效管理，是一项极为复杂的系统工程。1999年初，国务委员兼国务院秘书长在中国行政管理学会呈送的一份报告上批示：“建议行政学会与人事部、中编办研究，在适当时候对机关工作效率拟订标准，进行检查，是一件很有意义的事情，也是为机构改革提供根据。”中国行政管理学会即与有关部门成立了联合课题组，课题组由学会和人事部、中编办、北京大学、中国社会科学院、国家信息中心、中国国际工程咨询中心等单位的同志组成。

本文试图提出适用于建立我国政府机关的绩效评估标准的基本原则、指标设置方法、指标体系要素要求等。目前此项研究还是初步的和阶段性的。建立全面科学有效的绩效管理是一项渐进工作。

### 一 “政府机关效率标准”的涵义与实践意义

政府机关工作效率标准，是政府管理过程中监测、考察、衡量、评价机关绩效的一种“指示标的”“前进方向”。现代政府管理的核心问题是提高绩效。要提高绩效，必须首先了解现有绩效水平，要评估绩效高低就需要建立评估的标准。没有标准就不能

测定，不能测定，就无法改善。抓住了标准就是抓住了改善行政管理的“牛鼻子”。

效率标准体系不是孤立的，它是行政管理大系统中的一个组成部分，与绩效评估体系有机联系，是绩效管理制度的核心。效率标准体系是动态的，是随着社会经济政治文化的变化而变化的，特别是随着行政管理体制改革的深化而不断变化，研究机关效率标准必须与时俱进、不断创新。因此，本课题组把“政府机关效率标准”放在行政管理现代化的大视野中进行分析，放在绩效管理的范畴来研究，且把侧重点放在总结国内外有关经验，提出进一步研究的思路上，而不是也不可能给出一堆没有操作价值的所谓具体评判“指标”。

政府机关效率，是行政管理学 100 多年来研究的老问题。但是，随着人类社会现代化的推进，近 30 年来，这方面的研究取得了突破性进展。理论创新的重要成果之一就是确立了“政府绩效”这个范畴。西方国家又称“公共生产力”“国家生产力”“公共组织绩效”“政府业绩”“政府作为”等。它是运用科学的方法、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，在此基础上对政府绩效进行改善和提高。政府机关工作效率分为宏观、中观和微观三个层次，其绩效要求是不同的，但有一点在当代国际行政管理实践中是形成共识的，即“三 E”标准：经济、效率和效益（这三个词在英语中都是以 E 开头）。“三 E”涉及政府管理活动的四个方面：成本、投入、产出、效果。政府部门从事管理活动耗费的人力、物力、办公设施和设备等是投入；获得和维持这些人力、物力、设备所花的资金就是成本；产出既可以是决策活动的产出，如出台的法规实施细则和计划，又包括执行活动的产出，如建设项目的审批、违规企业的处罚、新技术的推广等；效益则主要体现为社会经济等方面环境的改善，企业和公民满意程度，人民生活的舒适程度等。

制定政府工作效率标准并以绩效评估为重点进行绩效管理，对提高政府绩效具有重要的作用和意义。

### （一）绩效管理为行政管理体制改革提供了技术支持

传统行政模式以政府垄断为基础，权力高度集中、严格的规章制度、重“过程”而轻“结果”取向的管理机制等，是其主要特征。行政管理体制改革的新理念是主张公共服务市场化、社会化，强调权力非集中化，“结果为本”和“服务为本”等。任何新理念都必须有相应的技术支撑才能付诸实践，而绩效管理为许多公共管理的新理念提供了有力的技术支持。

首先，绩效管理以“结果为本”的理念作为基础。传统政府管理的特征之一是忽视结果：（1）关注的焦点是投入要素，预算与工作结果没有很好地联系起来；以组织活动的数量和规模为判断工作成绩的标准，忽视这些活动所产生的实际效果。（2）过程取向的控制机制，即上级对下级的控制着眼于过程而不是结果，导致按命令行事的心态。（3）规则为本的服从意识，即评价工作人员的主要标准不是看他们的业绩和对组织目标的贡献，而是看他们能否严格遵守规则。公共管理新理念之一是结果为本的管理。结果为本的管理要求“按效果而不是按投入拨款”，而按效果拨款的前提是对结果（绩效）的科学测定。传统行政管理模式“由于不衡量效果，也就很少取得效果”。反过来说，现代管理要取得效果，就必须对结果进行科学的量度。

其次，绩效管理以市场机制作为依据。传统政府管理模式的基础是对公共服务的垄断，而政府服务中的市场机制则是公共管理主要的新理念之一，是国际盛行的新公共管理模式的核心内容。市场机制主要是竞争机制，即公私组织之间、公共组织之间的充分竞争。绩效管理对政府部门竞争机制的意义主要体现在两个方面：在政府服务机构与公众的关系上，绩效管理通过提供各个公共服务机构绩效方面的信息，引导公众做出正确的选择，从而对政府机构形成压力，迫使它们提高服务质量和效率；在政府部门内部，绩效管理和在此基础上的横向、纵向比较有助于形成一种竞争氛围，同样会起到提高服务质量和效率的效果。

再次，绩效管理以下放权力为取向。传统行政模式权力过分集中和死板的规章制度压抑人的积极性与首创精神，最终导致效率低下。公共管理的新模式要求分权，“从等级制到参与和协

作”。是否敢于放权并不完全取决于领导的“开明”，它取决于许多要素，其中之一是绩效可以得到测定和展现的程度。如果放权意味着对下级的绩效失去监测和控制，再开明的领导也不敢掉以轻心。作为组织绩效的系统测定和展示，绩效评估为上级提供了充分的信息和控制绩效的手段，从而为分权化改革提供了基础。

## （二）绩效管理在行政管理实践中具有重要功能

从国际经验来看，政府机关绩效管理在实践中具有五个重要的作用和功能：（1）绩效管理的计划辅助功能——管理计划和具体目标的确定要参照多方面的信息，其中之一是有关部门前一阶段的绩效状况。绩效管理满足了这方面的信息需求，某一阶段的评估结果为下一阶段计划的科学制定提供了基础。（2）绩效管理的监控支持功能——行政管理工作走出计划而进入实施阶段后，必须时时对执行情况进行严密的监测，如发现背离计划的情况，就要预测它的可能后果并采取相应的控制措施。绩效管理在这里的作用主要表现在，为评估而拟定的绩效标准及据此收集的系統资料，为监控提供了一个重要的、现成的信息来源。（3）绩效管理的促进功能——测量自己工作效果的组织，即使未把拨款或报酬同效果联系起来，也会发觉测量得到的信息会促使自己发生变化。（4）绩效管理的激励功能——美国学者曾引用许多实践案例，对绩效管理的激励功能做了这样的说明：若不测定效果，就不能辨别成功还是失败；看不到成功，就不能给予奖励；不奖励成功，就可能是在鼓励失败，鼓励失败的结果是产生荒谬的刺激，导致组织绩效每况愈下。（5）绩效管理的资源优化功能。在缺乏关于效果的客观资料的情况下，当政治领导人在决定加强某个领域的工作时，往往不知道把新增加的资金投向何处；当他们在削减预算时，又不知道削减的是“肌肉”还是“脂肪”。绩效管理有助于科学设定目标并根据效果来配置资源。

## （三）绩效管理有助于改善政府形象

绩效管理有助于提高政府依法行政的自觉性，形成政府与公民、国家与社会之间的良性互动关系。首先，展示成果能赢得公众的支持和理解。绩效评估是向公众展示工作效果的机会，展示成果能赢得公众对政府的支持。实践表明，如果把绩效与政策紧

密挂钩，某些不受欢迎的措施（如增税）也可以得到公众的理解。其次，展示绩效状况能推动公众对政府的监督。许多政府部门的服务处于垄断地位，无法同其他地方或部门比较——公民不能体验其他部门的服务，甚至不能直接体验本地区的服务（如消防、警察等纯公共物品）。绩效评估的实质是一种信息活动，其特点是评估过程的透明和信息的公开。因此，评估和公布绩效状况是公众“体验服务”的一种方式，有助于广大群众了解、监督和参与政府的工作。再次，通过绩效评估能帮助提高政府的信誉。绩效评估并不只是展示成功，它也暴露不足。暴露不足并不一定损害政府部门的信誉。相反，它有助于提高政府的信誉，因为它让公众看到了政府为提高绩效而做出的不懈努力。

## 二 政府绩效管理的国际实践

政府绩效评估的大规模实践始于20世纪70年代初期。1973年，尼克松政府颁布了“联邦政府生产率测定方案”，力图使政府机构绩效评估系统化、规范化、经常化。有关部门据此设计了3000多个绩效示标，由劳工统计局收集雇员在200人以上的联邦政府机构的产出、劳工投入、劳工成本等方面的信息。1974年，福特总统要求成立一个专门机构，对所有政府部门的主要工作进行成本收益分析。当时遇到的主要问题有：管理者使用绩效评估改进工作的积极性不足；示标体系和评估方法的设计缺乏经验基础和有力的技术支持，科学性不足；对结果方面的测定没有得到充分的重视；特别是由于“水门事件”的影响，绩效评估无法得到持续性的政治支持。直到1993年初，由副总统戈尔挂帅的研究组提出了《国家绩效评鉴报告》，才成为克林顿政府行政改革的总蓝图。戈尔报告强调对公共服务结果和效果的衡量，提出了相应的行动计划：（1）所有联邦政府机构应着手发展与运用可测量的目标，并且报告施政成果；（2）所有联邦政府机构必须澄清联邦计划的目标；（3）总统应与各部会首长签署绩效协议书；（4）对服务质量优秀的政府机构，应颁发国家质量奖。1993年7月，美国国会通过了《政府绩效和结果法》，该法的立法要旨为：（1）全面要求联邦机构对项目的结果负责，以改进美国民众对政

府的信心；(2) 推动一系列从目标设定、绩效测量到结果公开的试验计划，以改进项目的绩效；(3) 推动重视成果、服务质量与顾客满意度的新焦点，改善项目效果和公共责任。为贯彻落实以上要旨，该法要求所有联邦机构制定五年战略规划，明确各自的使命和长期工作目标；制定年度绩效计划，明确为实现长期目标采取的重大措施和绩效测量标准；提出年度绩效报告，评估各自的绩效状况并向国会和公众公开。为推动政府机构绩效评估，国家绩效评鉴小组下设了专门的绩效评估研究组，定期发布研究报告，总结绩效评估的情况并提供技术上的指导。布什接任总统后，联邦政府管理改革的标牌不断翻新，但绩效为本的管理原则没有改变。布什明确指出：“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”。针对克林顿改革的进展和局限性，布什政府提出 2003 年预算新格式，强调绩效与预算紧密挂钩，力图从资源配置方面推动部门绩效的提高。美国州和地方政府也是公共组织绩效评估的积极实践者。除仿照联邦政府的绩效与结果法制定长期规划、年度计划和绩效报告外，许多州和地方政府在绩效评估方面有所创新。佛罗里达州成立“政府对民众负责委员会”，于 1994 年颁布《政府绩效和责任法》，用三年时间研讨，制定出《佛州绩效标杆报告》。为了让市民了解市政绩效，宾州费城市政府将内部 22 个机构的政策绩效，以精确的量化指标显现出来，形成“政策绩效指标体系”。

20 世纪 80 年代以来，在当代政府改革的浪潮中，特别是在“新公共管理”改革模式的影响下，政府绩效评估受到极大的重视和青睐。英国在这方面起了带头作用。政府绩效评估始于 1979 年的“雷纳评审”。雷纳是撒切尔上台后任命的效率顾问，雷纳评审是对政府部门工作特定方面的调查、研究、审视和评价活动，评审的重点是政府机构的经济和效率水平。后来，政府机关内部的评审又发展到由社会进行评估。评估内容侧重于顾客服务和质量，评估主体突出公民和服务对象，评估结果公开化并直接向公民和服务对象负责。改革的核心是公共服务的非垄断化，通过合同外包、特许经营、市场检验等方式推动公共组织和私营部

门之间的竞争，通过客户竞争、内部市场、标杆管理等方式推动公共机构之间的竞争。在所有的竞争安排中，管理和提供服务机构的绩效评估都是不可或缺的构成部分。1986年，英国政府各部门为评估拟出的绩效示标总数为1220个，1987年这一数字上升到1810，1989年，绩效示标总数达到2327，三年翻了一倍。

除英、美之外，政府绩效评估在其他国家也得到广泛的应用。比如，荷兰新市政管理法要求对地方当局的工作绩效进行评估，以提高效率和服务质量。澳大利亚的公共组织绩效评估成为政府行政改革的一个重要组成部分，并且与具体的改革计划和措施融为一体，如财务管理改进计划、项目管理和预算改革、国有企业的民营化改革等。设立绩效示标和制定绩效评估方案成为每个政府机构工作计划的一部分，这些将正式列入各部门的年度预算文件并公开发布，绩效评估的结果对各部在与财政部预算谈判中的地位将发生重要的影响。据经济合作与发展组织统计，公共组织绩效评估在丹麦、芬兰、挪威、新西兰、加拿大等国家都得到广泛应用。鉴于各国政府对绩效评估的迷恋，西方学者惊呼“绩效评估国”正在取代“行政国家”。一位英国专栏作家对此感叹道：“我们已经生活在这样一个时代：一个东西若不能测量，那它就不存在。”

从发达国家的实践情况来看，当代政府绩效管理体现出以下主要特点和发展趋势。

### （一）绩效评估的制度化、法制化

首先，绩效评估成为对政府机构的法定要求。美国的《政府绩效和结果法》《以绩效为基础的组织典范法》，荷兰的《市政管理法》等，都以法律的形式要求政府部门进行绩效评估。英国和澳大利亚等国家则主要以管理规范的形式，使组织绩效评估成为重大改革方案的组成部分，凭借最高行政首长的政治支持和主管部门的预算配置权来推进组织绩效评估。其次，制度化还表现为绩效评估机构的建立与完善。除各政府部门根据预先确定的标准和程序进行自我评估外，多数国家还确定了独立机构，一方面对各部门的绩效评估结果进行整合汇总，以便公众比较评价，另一方面有选择地独立对一些部门的绩效进行评估，避免部门自我评



估可能产生的“报喜不报忧”和评价失准现象。比如，英国的审计办公室负责中央政府机构的绩效评估，审计委员会负责地方政府的绩效评估。在美国，联邦政府的管理与预算局审批各部的年度绩效计划，总审计署自主选择项目或活动，独立对政府机构进行绩效评估，并向国会和公众公布评估结果。

## （二）绩效管理的规范化

首先，规范化表现为绩效评估内容规范化。公共组织绩效评估主要围绕上面提到的经济、效率、效益三大“E”展开。鉴于政府部门的公共性质，近年来公正（Equity）问题得到越来越多的关注，它侧重政府部门的工作过程而非结果，评价的是工作程序的合法性和公正性。虽然政府部门的职责和工作性质千差万别，但其经济、效率、效益和公正性都具体化为绩效示标，形成了系统的适合部门工作特点的绩效示标，为公共组织绩效评估确立了规范的内容和标准体系。其次，规范化表现为评估程序规范化。最后，组织绩效评估的规范化还表现在绩效评估结果利用方面。

## （三）绩效管理中强调公民导向

政府绩效评估是一种管理工具，更是一种推动公共部门负责任的有效机制，因此，坚持公民导向，就成为发达国家政府绩效管理实践中的重要发展趋势——以公民为中心，以公民满意为政府绩效的终极标准，评估过程有公民广泛参与。

## 三 我国政府机关绩效管理发展现状

改革开放以来，为建立“办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体制”，我国进行了行政管理体制的持续改革，在变革观念、转变职能、调整组织结构、改革行为方式的同时，借鉴和引进国际流行的新的管理机制、管理技术和工具，努力提高政府的效能。政府绩效管理由此走上了实践舞台。

从实践来看，我国的政府绩效管理可以大致划分为三种类型。第一种类型是普适性的政府机关绩效评估。其特征是，绩效评估作为特定管理机制中的一个环节，随着这种管理机制的普及而普遍应用于多种公共组织。实践中的例证包括目标责任制、社会服务承诺制、效能监察、效能建设、行风评议等等。第二种类