

董大胜：

# 政府绩效评价体系

政府绩效评价的基本概念  
政府绩效评价的程序、方法和标准  
政府总体绩效评价的内容和指标体系  
政府部门（单位）绩效评价的内容和指标体系  
政府项目绩效评价的内容和指标体系  
政府绩效评价报告  
政策建议

财政部会计准则委员会课题研究报告  
(项目批准号:2003CASC01211)

课题主持人：

董大胜(主持人) 审计署副审计长  
崔振龙(副主持人) 审计署科研所

课题组成员：

刘力云 审计署科研所  
刘绍统 审计署行政事业审计司  
郭 彤 审计署科研所  
刘光忠 财政部会计司

# 概 要

政府绩效评价作为一项有效的管理工具，近年来在公共管理领域受到了广泛的关注和重视。中外政府绩效评价的实践证明，开展政府绩效评价可以促进政府改进管理、提高绩效以及改善政府的信誉和形象，强化政府的责任。随着全球化进程的加快，我国的社会政治经济生活都发生了显著的变化，建立廉洁、勤政、务实、高效的政府运作模式是当前政治体制改革的主要任务。无疑，开展政府绩效评价，推动政府改进管理，提高政府绩效，建立高效、廉洁、负责的政府，是我国政治体制改革的重要举措，对于推动全面的政治体制改革具有积极的促进作用。当前，随着我国民主化进程的加快，公民参与政府绩效评价的积极性逐步提高，这为开展政府绩效评价创造了政治环境和社会环境。尽管政府绩效评价问题也开始受到了人们的重视，但是由于起步较晚，我国政府绩效评价的发展还处于初级阶段。所以，借鉴国际先进经验，结合我国国情和政治环境，探讨和建立适合我国国情的组织绩效评价理论框架、方法体系及操作程序，从而使组织绩效评价规范化、系统化、制度化、科学化，就成为我国行政管理现代化的迫切要求。本课题的研究正是在上述考虑的基础上开展的，目的在于对政府绩效评价体系进行全面系统的研究，从而推动我国政府绩效评价的开展。

本课题研究报告由七个部分构成。在第一部分，首先对政府绩效评价基本概念进行了分析，提出政府绩效评价体系的内容，包括政府绩效评价的主体、客体、内容、标准、程序与方法、报告等环节或内容。第二部分就政府绩效评价的程序、方法与标准等问题进行了深入的论述。课题报告的第三、四、五部分是针对政府绩效评价的三个对象——政府总体、政府部门和政府项目分别论述了具体评价内容、指标体系及其建立。第六部分全面探讨了政府绩效评价报告问题。第七部分，也是本课题报告的最后部分，针对当前我国政府绩效评价的现状，提出了我国开展政府绩效评价的政策建议。



## 第一章

# 政府绩效评价的基本概念

## 第一节 政府绩效评价的内涵及其在政府管理中的作用

### 一、政府绩效评价的内涵及其发展

政府绩效评价就是指运用科学的标准、程序和方法对政府行为主体的工作及其成果作出的评价。政府绩效评价是提高政府绩效的有效机制。

在西方国家，大规模的政府绩效评价始于 20 世纪 70 年代。1973 年尼克松政府颁布了“联邦政府生产率测定方案”，力图使公共组织绩效评价系统化、规范化、经常化。有关部门根据这一方案，拟订了 3 000 多个绩效指标，由劳工统计局对各个政府部门的工作绩效进行了统计分析。1976 年，美国科罗拉多州通过了第一个“日落法”，按照该法律的要求，政府的计划和规章都要规定一个日期，到了这一个日期，该计划或规章除非再次得到批准，否则就从此失效，从而迫使政府部门定期对它们的活动和规章的结果进行评价。

20 世纪 80 年代开始，在政府行政改革热潮中，公共组织绩效评价受到极大的重视。绩效评价应用最持久、最广泛、技术上最成熟的当属英国，政府绩效评价成为撒切尔夫人政府克服官僚主义、提高行政效率和效能的一个重要组成部分。1979 年开始的“雷纳评审”就是对政府机关和公共部门经济和效率水平的全面评估和测定，它为撒切尔夫人政府行政改革蓝图的设计和有效实施提供了基础。英国财政部在推行绩效评价过程中不仅发挥了催促、检查和督导的作用，而且于 1989 年颁布了《中央政府产出与绩效评价技术指南》，对绩效评价机制的建立和完善提供了业务和技术指导。此后，在有关部门的努力下，英国公共组织绩效评价逐步走向普遍化、规范化、系统化和科学化的发展道路

20 世纪末，政府绩效评价走上了法制化的轨道。90 年代以后，政府绩效评价的重点从经济和效率转向了效益和顾客满意程度方面，政府的服务质量被提到了重要地位。1993 年美国政府颁布了《政府绩效与结果法案》，要求联邦各政府机构

制定包括使命陈述和长期目标的五年战略规划，制定实现战略目标的绩效管理年度计划，定期测定部门工作绩效并向国会和公众提供绩效报告。

目前，除美国和英国以外，政府绩效评价在其他西方国家也得到了广泛的应用，对于政府绩效评价的过程、标准和指标的确立与分析方法的选择、定性与定量相结合进行评价的方式等方面都更加规范化、系统化。如荷兰的新市政管理法要求对地方当局的工作进行评估，以提高效率和服务质量；澳大利亚把公共组织绩效评价与具体的改革计划和措施融为一体，制定了财务管理改进计划、项目管理和预算改革等。在丹麦、芬兰、挪威、新西兰等国，政府绩效评价也都得到广泛的应用，设立绩效指标和制定绩效评价方案已成为每个政府机构工作计划的一个部分。

在我国，随着社会主义市场经济体制的建立和完善，政治体制改革也不断深入，公共管理领域也发生着深刻的变革。温家宝同志曾指出，落实科学发展观，必须加快政府职能转变，全面、正确地履行政府职能。其中重要的一点就是要推进和深化改革，抓紧建立和完善政绩评价标准、考核制度和奖惩制度，以形成正确的政绩导向。可见，开展政府绩效评价已经成为我国政治体制改革的一项重要要求和重要内容。

事实上，近年来，随着政治体制改革进程的加快，政府绩效评价在我国已经初见端倪，渐成发展之势。一些地方政府“请市民为政府部门的行政行为打分”、“测评公民对政府的满意程度”等为提高政府行为绩效而采取的评价措施已经非常普遍。有的政府甚至出台一些规章制度，利用这些纯粹来自公民的对政府进行绩效评价的结果作为考核政府部门绩效的重要依据。随着岗位责任制的推行和公务员制度的实施，在我国的行政管理中，对于公务员个人的绩效评价也已经非常普遍和规范。与此同时，我们也看到，政府绩效评价还有许多问题有待解决：以组织为对象的绩效评价还没有形成制度，处于自发、半自发状态；绩效评价中缺乏社会对政府及其部门的评价；从评价的内容到评价的程序都没有规范化等等。

## 二、开展政府绩效评价的作用

开展政府绩效评价对于改进政府管理，提高政府工作效率，促进依法行政和国家政治文明的发展具有重要的作用。具体来说主要体现在以下几个方面：

1. 促进依法行政，建设法治政府。依法行政是对政府部门执法行为的基本要求，而政府绩效评价是从政府活动的成果的角度判断政府部门是否依法行政，是否尽职。因此，政府绩效评价能够引导政府部门认识自身职能，树立“权由法授”的观念，改变某些政府部门滥用权力的现象

2. 促进政府加强管理。政府部门效率低下，成本高昂，很大程度上是由于政府部门管理水平低下造成的。开展政府绩效评价，可以对政府行为进行持续的监控和促进，可以利用评价结果辅助政府制定计划，利用评价结果完善激励机制。因此开展政府绩效评价必将有利于政府管理的规范化、制度化、系统化、科学化。

3. 推进行政管理体制变革，强化政府责任。开展政府绩效评价是推进我国政治体制改革的重要环节。行政管理体制改革的一个重要方面就是由行政政府向责任政府转变，推行行政问责制。问责制使行政部门及其负责人对自己职责范围负责。当出现不能履行职责的情况就要接受问责，有可能受到诫勉、通报批评、责令检查、通过新闻媒体向社会公开道歉直到引咎辞职的处罚。而建立了政府绩效评价体系就为问责制提供了一个可供选择的标准，使问责制能够落在实处。

4. 推动建立社会主义民主政治制度。对政府的投入产出、政府行为的效率、效果进行评价，确定问题所在，并接受人民群众的监督，这也是民主政治的基本要求。开展政府绩效评价，以更加客观、科学和透明的方式来考核政府活动的绩效，考核政府责任的履行情况，对于促进民主制度的建设具有重大意义。

## 第二节 政府绩效评价的主体和客体

### 一、政府绩效评价的主体

政府绩效评价的主体是评价活动的实施者，是执行评价并报告评价结果的组织。政府绩效评价不仅包括政府组织的自我评价、上级评价、权力机关（人大）的评价，还应当包括相关专业的专家评价，中介机构进行的评价等。

上级政府或政府部门开展的评价，是我国政府绩效评价的主要形式，除了这种方式外，还可有以下几种由不同评价主体实施的评价：

一是政府组织的自我评价。政府组织的自我评价是指行政机构按照有关法律制度的要求，在履行职责，执行业务同时，还要规定其管理活动产生的预期成果，制定自身绩效评价的指标和系统，定期评价自身活动的绩效，并向公众报告。

二是由专门的政府机构进行的评价。政府绩效评价是专业性很强、技术含量很高的研究活动，为了保证评价的独立进行和客观公正，有必要由专门机构来开展绩效评价。如由审计机关或政府的专门评价机构来开展。

三是社会中介机构开展的评价。由于社会中介机构具有更多社会调查等专业技能，而且由于其不属于政府，所作出的评价比较客观。所以由中介机构开展的评

价也是一种有效的评价形式。

政府绩效评价的主体是多元并存的，但是具体实施一项评价活动的评价主体应按法定程序产生。立法机关和政府可设立专门的机构或委员会，领导政府绩效评价工作。实施评价的主体应具有相应的资格，具备专业胜任能力，这样才能确保评价工作的有效开展。

不论哪种评价主体实施的评价，在评价过程中都应注意使公众参与评价。因为政府是为公众服务的，公众对政府行为及其效果是否满意，是评价政府绩效的重要方面。在评价中，评价主体可以通过运用民意调查、社会调查问卷等形式取得公众对评价对象的评价意见，将收集的社会公众的意见作为评价的重要依据，从而实现公众充分参与政府绩效评价过程。

## 二、政府绩效评价的客体

政府绩效评价的客体即评价的对象。从总体上来讲，政府绩效评价的客体是政府的公共管理活动。但在评价时必须确定能够体现政府绩效的载体，也就是评价的组织单元。政府绩效评价的组织单元既可以是一级政府，也可以是一个部门、一项活动、一项职能，或者是一项政策。按评价客体的不同，政府绩效评价可以分为对一级政府总体的绩效评价、对政府部门的绩效评价和对政府项目的绩效评价三种主要类型。

## 第三节 政府绩效评价的内容

从本课题报告所界定的政府绩效评价的概念可以看出，政府绩效评价的内容是政府行为主体的工作及其成果。这里的政府行为主体包括政府总体、政府部门或者单位、负责实施政府项目的其他单位和组织。它们的“工作及其成果”主要指的是政府、部门、单位或组织在履行政府职责方面的情况，具体包括政府行为的合法性、公开性和有效性。其中：

合法性主要是指政府行为本身是否符合国家法律法规的规定，是否存在法律规定的职责没有履行或者超越法律规定的范围实施政府行为的情况，即我们平常说的政府行为的“缺位”和“越位”情况。

公开性主要是指政府行为的透明度，政府是否及时报告了自身责任履行情况，公开的信息是否全面、完整，是否覆盖了政府职责的全部范畴，在政府决策和政策执行情况反馈的过程中是否建立了公众参与的机制等等。

有效性主要指的是政府履行职责过程中公共资源使用和管理的经济性、效率性和效果性。经济性、效率性和效果性涉及的政府活动的四个环节，即成本、投入、产出和成果。经济性指的是获得特定水平的投入时，使成本降到最低水平，也就是充分运用已有的资金取得最大量和最大比例的投入。效率性指的是政府的产出与所消耗的人力、物力等要素的比例。高效率意味着用最小的投入获得了既定的产出，或者投入既定的情况下取得最大的产出。效果性包括产出的质量、产出是否导致了所期望的目标或社会效果、公民的满意程度等。

从总体上来看，政府绩效评价是围绕政府的职责进行的。从世界上其他国家的政府绩效评价实践情况来看，评价内容重点是政府行为本身的经济性、效率性和效果性。不同层次的政府绩效评价对象，评价的具体内容和重点可能会有所不同。即使针对同一个被评价单位由于评价时间、评价目的不同，评价的具体内容、重点也可能有很大不同。本课题报告拟从一般意义上，分别针对政府总体、政府部门（单位）政府项目三个层面来探讨绩效评价内容和绩效评价指标体系的建立问题。

## 第四节 政府绩效评价的模式

政府绩效评价一般模式有：

一是经济学的效率假设模式，即考察一项活动是否充分利用了各种资源和条件，达到最佳的结果。

二是成本——收益分析模式，即将一个特定项目的收益与成本进行对比，看收益是否高出成本，以此来评价绩效。

三是投入产出模式，即按投入产出模式确定绩效标准，重点评价产出。

四是客户满意度评价模式，即以客户满意度为基础，定义责任机制，通过实际测量客户的满意度水平来确定评价对象的绩效。

五是责任——效果模式 即将有关法律、法规、政策中规定的政府及其部门（单位）的职责作为评价的主要标准，重点考察职责履行情况及其效果如何。

六是“目标——成果模式”。西方发达国家普遍采用“目标——成果模式”并建立相关的绩效评价指标体系。如美国《政府绩效与成果法》规定，各政府机构在编制预算、提出支出要求的同时，必须制定能综合反映部门业绩，便于考核的绩效计划和指标，由国家绩效评估委员会和相关机构进行评估和监督。澳大利亚颁布的《目标与成果管理框架》是其预算编制、执行和评价的基本指南，主要采用“目标——成果”模式作为评价政府绩效的基本模式。英国、瑞典也主要采取目标与执行结果的对比，来考核政府部门的绩效。“目标——成果”模式是一种将产出结果与

既定目标进行对照考核的方法，它综合了上述四种模式的主要特征，且在实际工作中也便于使用，是一种相对可行的模式。因此，我国政府绩效评价中多采用“目标——成果”模式。本课题报告也采用“目标——成果”模式作为政府绩效评价的基本模式展开论述。

## 第二章

# 政府绩效评价的程序、方法和标准

政府绩效评价的程序和方法是实现绩效评价目的的手段和途径。只有采用适当的评价程序和方法，才能对被评价单位的绩效做出科学、准确、客观的评价。政府绩效评价的标准是评价的依据，是政府绩效评价结论的基础。采用什么标准、怎样的程序和方法对于保证评价结论的可靠性至关重要。

应该说，由于绩效评价的复杂性，决定了绩效评价程序、方法和标准选择的多样性。在进行绩效评价时，不同评价主体由于其评价的目的和具体要求不同，即使对同一评价客体进行评价时所选择的程序、方法和标准也不会相同。比如由审计机关进行绩效评价时采用的程序接近审计程序，而预算管理部门结合预算管理进行的绩效评价在程序上就有可能简化。对不同评价客体，也需要采用不同的评价方法。政府绩效评价的标准受到很多因素的影响。确定政府绩效评价标准也是非常复杂的，需要考虑政府行政管理目标的多元性和富有弹性，以及政府行为无法量度，政府行为的产出难以量化，投入和产出之间缺乏直接的关系，成本信息不够透明等等因素。

## 第一节 绩效评价的程序

统一的固定的政府绩效评价程序是不存在的。但总体来讲，无论是对机构绩效的评价还是对项目绩效的评价，基本上有以下几个步骤：

### 一、绩效评价准备阶段

绩效评价准备阶段工作的主要目的是制定切实可行的评价实施方案，以保证绩效评价工作能够按照预先确定的工作计划进行。为此，在准备阶段主要有以下几方面的工作：

——选择恰当的评价项目。评价项目选择的好坏直接关系到绩效评价的成本和效果。确定合适的绩效评价项目需获得正确的信息，以判断所选择的绩效评价项目是否是一个能实现增值且能获得预期经济影响的项目。我们需要确定能否通

过绩效评价得出明确结论和提供管理建议，并促进被评价的政府部门改进工作。如果相关利益主体参与确定绩效评价项目，那么，促进政府部门改进工作的可能性会更大。因此，了解人大、政府、被评价单位和公众所关注的重点是确定评价项目的一个重要因素。具体来讲，在确认合适的绩效评价项目时需考虑如下方面：

1. 分析被评价单位情况，确认其影响成本的主要因素、本部门的重点问题、既定目的和目标。

2. 定期与被评价单位的管理人员和财务人员沟通，以便明确评价范围和评估固有风险。

3. 确认与被评价单位相关的管理单位、学术及其他专家机构，并在研究绩效评价项目选题建议的过程中向其咨询，必要时也可以邀请有关专家，来帮助分析评价领域，提供选择绩效评价项目建议。

——确定评价标准。由于各个机构的工作内容不同，实施项目的目的不同，因此，在每次进行评价时首先要确定适用的评价标准。绩效标准应尽可能量化，同时应该注意，无论是一个机构或是一个项目，其目标大多是多元的，因此标准也应该是多指标的。

——选择适当的评价方法体系。评价方法体系是指收集或分析绩效数据信息的技术方法。一般可以将评价方法划分为定量分析法（涉及绩效数量多少的信息）和定性分析法（涉及绩效质量好坏的信息）。一个好的绩效评价项目往往能将定量信息和定性信息结合起来，提供一套完整的评价证据，以支持其评价结论和评价建议。完成一个绩效评价项目往往需要采用至少 3 种或 4 种评价方法，以保证能够从不同渠道搜集多种数据和相互佐证资料，夯实绩效评价的结论，保证绩效评价的质量。要依据评价目标和正在研究的问题选取最适用的评价方法。

## 二、绩效评价实施阶段

绩效评价实施阶段的主要工作有以下几项内容：

1. 取得充分、相关和可靠的评价证据，也就是收集关于绩效的信息。绩效信息的全面完整是进行绩效评价的前提。绩效评价的证据应该具有以下特点：

——收集的有关绩效的信息应该是充分的。也就是说，所收集的信息能够使评价人员做出对绩效的准确评价，并保证相关人员能够根据这些信息做出基本相同的结论。

——有关绩效的信息应该与评价目的和被评价单位的活动具有相关性。也就是说，数据所反映的绩效应该是被评价单位活动的一个成果，而且这个成果与绩效

评价的目的相关联。

——所收集的有关绩效的信息应该是可靠的。在确定信息的可靠性时，信息来源的客观性，不同信息之间能够相互佐证（即在来源于多个渠道的多种评价证据的基础上可以形成基本相同的评价结论），以及信息的说服力是重要的评判标准。

2.绩效鉴别。事实上，并不是所有成果都直接来源于被评价单位的活动。因此需要对成果的形成进行鉴别，运用因素分析、多元回归等方法确定已有成果与被评价单位活动的联系。

3.对比分析。主要是将被评价单位的绩效信息与事先确定的评价标准进行对比分析，找出其间的异同，分析产生异同的原因，并据此判断被评价单位绩效情况。

4.与被评价单位沟通。在做出初步的评价结论后，应与被评价单位主要管理人员进行沟通，让他们了解评价发现的新问题。在沟通时，应维持重要的且有证据支持的评价意见。但是，被评价单位的观点通常应在评价报告中有所反映。

### 三、公布评价报告

#### 1.评价报告应当符合下列要求：

——内容综述应简洁地表达主要信息，如评价的目标、范围和方法，评价结论和建议，以及被评价单位的意见等；

——根据评价发现的情况，合乎逻辑地得出评价结论及评价建议；

——报告结构逻辑性强，读者容易把握报告内容；

——报告通俗易懂，尽量避免使用专业词汇、专门术语；

——报告应该以引用吸引读者、易于解释和直观生动的数据、表格和分析图表等为主，以增强评价报告的视觉效果。

#### 2.选择适当方式公布

应该考虑评价报告公布的策略，以扩大评价报告的效果：

——评价报告发布之前，可以先发布新闻公告，吸引新闻媒体的关注，争取媒体在显著位置报道评价报告；

——参与评价工作的负责人参加一些媒体的现场访谈节目，使评价报告更加“人性化”；

——通过各种不同媒介发布，如在评级机构网站上发布绩效评价报告。此外，还可以采取其他方式发布评价成果，如关于评价报告更详细内容的电子出版物、向在绩效评价过程中接触过的其他机构寄送评价报告附录或专项报告等。

## 第二节 绩效评价方法

政府绩效评价是对政府活动的经济性、效率性和效果性进行测定和评价，因此，绩效评价的方法可以分为定性评价和定量评价两类，一般以定量的比较分析方法为主。因为定量评价得到的信息与定性评价相比更客观，因而更具有说服力。绩效评价的方法在实践中有许多，结合我国的实际情况，在绩效评价过程中可以选用的方法主要有以下几种：

### 一、目标评价法

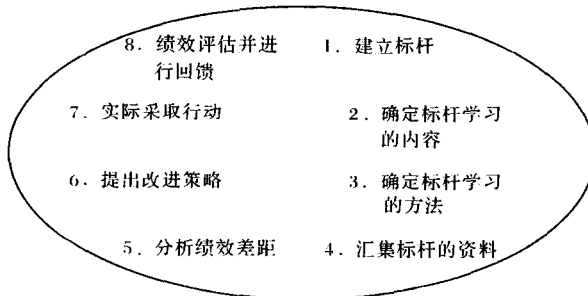
主要采用比较分析方法，通过对绩效与标准的对比，来确定机构或项目是否实现预期的要求或目标，这是在客观条件和投入变动不大的情况下，对绩效进行比较粗略的评价方法，也是一种比较广泛采用的方法。

### 二、因素分析法

这是在目标评价法评价结果的基础上，对目标实现的情况进行全面评价，以分析对目标实现产生影响的各种因素的影响程度。比如目标没有实现的主要原因是由于行政组织或行政人员的主观因素，还是由于客观条件没有具备。通过这种分析，可以发现影响目标实现的问题所在，以有针对性地提出解决办法。

### 三、比较评价法

这要求首先确定与被评价单位活动相关的活动领域比较好的做法 把它作为进行评价的标准，并将被评价单位的活动或目标实现情况与之相比较，看其在多大程度上符合这个参照标准。比较评价法包括因素比较和结果比较，反映的是政府活动的效益和效率。也称为“标杆管理法”或“标杆学习法”。其主要流程如下图所示：



## 四、工作标准评价法

这是以工作为中心、以被评价单位的工作活动为评估点，分析评价被评估单位工作活动与工作标准之间的差异。在政府部门运用工作标准评价法是建立在工作分析和职位分类基础上的。在具体评价过程中，要以工作性质和职务岗位说明为依据，按照其标准和要求程度对工作人员的工作进行评价。

## 五、调查评价法

调查方法既是收集绩效信息的方法，也是进行绩效评价的方法。通过对与机构或项目有关的人员（计划审批、规划设计、接受机构或项目提供的产品或服务消费者）的调查，可以了解到被评价者编报的绩效报告无法提供的信息，也可以了解到被评价单位行政活动的实际效果。采用这种方法，需要事先编制比较全面的调查问卷，并将问卷发放给相关人员，以了解其对被评价单位绩效的看法。调查评价法既可以采用普查的方法也可以采用抽查的方法。在实际评价工作中，限于时间和人力，更多地采用抽查的方法。从调查对象的选择来看，可以采用公众调查和专家调查两种方法。

公众调查是以被评价单位服务对象作为总体，从中抽取一定量的成员作为样本进行调查，以收集他们关于被评价单位工作绩效的意见。比如对学生进行调查，了解对学校教学工作质量的意见。这种调查比较适用于被评价单位提供的服务比较直观、易于评价的情况。

专家调查是以了解被评价单位提供的服务的专家为对象，了解他们对被评价单位的工作绩效的意见。如对医学专家进行调查，了解某一医疗机构的医疗水平。这种调查适用于被评价单位的服务比较复杂、非专业人员难以评价其成效的情况。

## 第三节 政府绩效评价标准

政府绩效评价标准是指人们对被评价政府或组织的活动的理想预期或认识，或者说是一种规范化的模式。它说明的是组织或活动“应该怎样”。

政府绩效评价的标准很难确定，主要原因包括下列两个方面：

一方面，政府绩效评价标准很难确定是由政府或者公共部门的特点决定的。对绩效进行评价是私营部门最常用的管理工具。随着西方公共管理运动的兴起，

政府和公共部门中开始借用私营部门的绩效评价的做法，把绩效评价作为政府部门管理的重要工具。但政府或者公共部门本身有着与私营部门不同的特点，比如，政府行政管理目标的多元性和富有弹性；政府行为很难确定，甚至无法量度，政府行为的效果往往比较隐蔽，许多产出难以量化，投入和产出之间缺乏直接的关系，成本信息不够透明，政府绩效不存在某个盈亏平衡点。另外，政府行为的量度及评价受到价值观的影响很大，利益差异必然会导致立场的差异。不同阶层对政府行为会有不同的评价。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，确实是件困难的事情。政府绩效评价是一个技术问题，也是一个政治问题。

另一方面，政府绩效评价的标准受到很多因素的影响，使得客观通用的标准根本就不存在。什么是好政府，好政府的标准是什么，尽管理论上存在好与坏的价值判断，在不同国家、不同地区、不同历史时期、不同的公民文化素质背景和不同的经济发展水平的条件下，好政府的标准肯定会有很大不同。例如，不同的社会发展时期，社会公众的政治要求差别极大。当生产力水平落后，社会的温饱尚未解决时，人们会更多地关注收入之类的经济问题，自然不会把注意力放到环境保护事业上。而当人们生活得到普遍改善之后，人们对洁净的空气、安全的饮水和可持续发展问题就会提出更高的要求。所以，全世界不存在通用的好政府的评价标准，政府绩效评价的标准只能根据各国不同的需求而确定。

## 一、政府绩效评价标准的作用

尽管确定政府绩效评价标准是一件很难的事情，但是，确定标准是进行政府绩效评价的首要问题。没有标准，就无法进行评价。

首先，评价标准是进行评价、判断被评价事项是非、优劣的准绳。没有评价标准，就没有评价意见或结论。

其次，评价标准是连接评价目标和评价方法的纽带。根据目标，我们在绩效评价中确定了评价标准；根据目标和标准，我们确定了收集数据和进行评价的具体方法。没有评价的标准，就无从设计和选择评价的方法。

第三 评价标准是评价方与读者（人大和公众）被评价政府或组织之间沟通的桥梁和基础。评价标准的确定为评价报告的使用者理解绩效评价的性质，增强了评价报告的价值和可信性。同时，评价标准为评价者和被评价者之间建立起沟通的基础，因为只有双方对评价标准达成一致，才能够接受依据标准进行评价之后得出的结论。

## 二、适当的评价标准应该具备的特征

适当的评价标准应该具备下列特征：

**可靠性**，是指在相同的环境和条件下，不同的评价人应用同样标准能够得出同样的结论。

**客观性**，是指评价标准本身应该是客观的、现实的，而不是凭空想象的、假设的，评价标准的确定不受任何单位和个人的偏见或分歧的影响。

**相关性**，是指评价标准应该能够反映信息使用者的需求，评价结论与使用者的需求密切相关。

**代表性**，是指评价标准能够涵盖被评价组织或项目的整体特征、目的和宗旨，尤其是在特定的环境和条件下绩效的所有重要事项和方面。

**明确性**，是指评价标准应该是具体明确的、可以衡量的。绩效评价标准的表述必须明确，不能引起歧义，不能模棱两可和抽象。评价标准本身也必须可以衡量，能够形成数量指标或行为强度指标，而不是笼统的、主观的指标。

**可比性** 是指类似的被评价事项之间和不同的年度之间应用的标准应该是一致的。

**可接受性**，是指评价标准应该具有权威性，能够被评价组织及其他有关各方广为接受。

**可获得性**，是指评价标准是可接受的成本获得。

## 三、政府绩效评价标准的主要内容

政府绩效评价标准主要有两类：

一类是强制性的标准。主要包括：

1. 有关法律法规和方针政策 例如法律、法规规定的政府、部门、单位的职责，人大、政府批准或出台的各种政策、方针等等；
2. 经过批准的预算绩效指标；
3. 国家、行业或地区性的正式标准等。

另一类是一些非强制性的标准。主要包括：

1. 专业机构研究或制定的专业标准；
2. 公认的或良好的实务标准，如行业或地区平均水平和先进水平；
3. 其他国家的标准和经验；
4. 被评价组织或单位自行制定的标准 如可行性报告、预算、目标、计划、定额、