

# 中国政府绩效评估 责任问题研究

A STUDY ON THE ACCOUNTABILITY ISSUES IN  
CHINESE GOVERNMENT PERFORMANCE EVALUATION

何文盛◎主编

中国社会科学出版社

# 中国政府绩效评估 责任问题研究

何文盛◎主编

中国社会科学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中国政府绩效评估责任问题研究/何文盛主编. —北京:  
中国社会科学出版社, 2013. 4  
ISBN 978-7-5161-2553-3

I. ①中… II. ①何… III. ①国家行政机关—行政管理  
—评估—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 084827 号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 郭晓鸿  
责任校对 孙洪波  
责任印制 戴 宽

---

出版 中国社会科学出版社  
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)  
网 址 <http://www.csspw.cn>  
中文域名: 中国社科网 010-64070619  
发行部 010-84083685  
门市部 010-84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

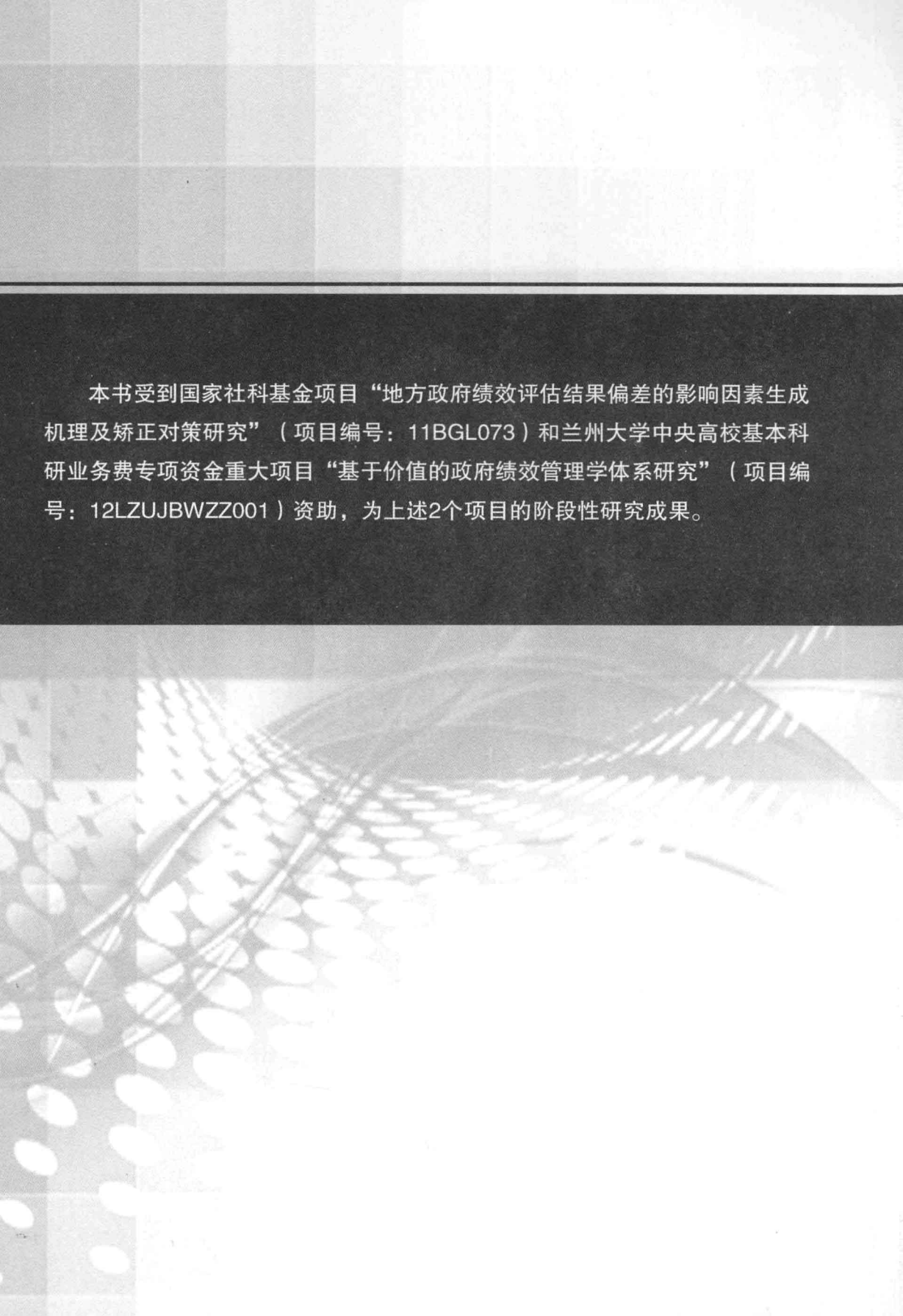
印 刷 北京君升印刷有限公司  
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版 次 2013 年 4 月第 1 版  
印 次 2013 年 4 月第 1 次印刷

---

开 本 710×1000 1/16  
印 张 15.25  
插 页 2  
字 数 258 千字  
定 价 48.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换  
电话:010-64009791  
版权所有 侵权必究



本书受到国家社科基金项目“地方政府绩效评估结果偏差的影响因素生成机理及矫正对策研究”（项目编号：11BGL073）和兰州大学中央高校基本科研业务费专项资金重大项目“基于价值的政府绩效管理学体系研究”（项目编号：12LZUJBWZZ001）资助，为上述2个项目的阶段性研究成果。

# 前 言

20 世纪 80 年代起，随着新公共管理（New Public Management）理念的兴起，西方公共管理实践受到了巨大的冲击。新公共管理主张政府必须摒弃传统的以管制为目标、以效率为中心、以科层制为基础的组织结构，全面向企业管理学习先进的管理理念与工具，以“顾客为中心”，不断改进公共产品和服务的供给水平与品质，通过引入市场化的思维改革传统政府，以提升政府的能力、效率、责任心以及对公民的响应性，实现公共管理的基本目标，这为西方的政府改革提供了新的思路与方法。其中，西方政府借鉴企业管理的一项十分重要的改革措施就是明确以“绩效为中心”，以绩效评估和管理来推动政府的“重塑”和“再造”，绩效评估与管理遂成为西方政府实践中的一个改革亮点。

我国学术界从 20 世纪 90 年代开始注意到政府绩效管理理论在指导西方国家“治道变革”中的重要作用，并开始逐步引入西方关于政府绩效管理和评估领域的论文、专著等研究成果。从 90 年代中期开始，国内一些具有超前改革意识和思维的地方政府开始探索以绩效评估方法对政府部门的管理进行评价考核，逐步走出了一条适应各自实际情况的政府绩效评估之路，形成了各具特色的中国地方政府绩效评估模式。随着对政府绩效管理认识的不断深化，把绩效评估和管理作为推动行政管理体制改革的重要突破口已经成为中国各级政府的共识。党的十八大报告中明确提出了深化行政体制改革，加快政府改革步伐的要求，推进政府绩效管理，以促进政府行政管理方式的创新。可以预见，在今后一段时期内，我国的政府绩效评估和管理作为学术界与实践管理者共同关注的焦点话题，将会成为研究的一个热点，相关研究报告、论文与专著将不断涌现，丰富和补充中国公共管理学术界在这一领域的成果。

近年来我国的政府绩效评估的研究已取得了大量的成果，从政府绩效管理与评估的各个方面进行了多视角的审视与探索，包括绩效的基本制度

建构、绩效立法、绩效评估指标体系、评估方法、数据挖掘等，但专门研究政府绩效评估责任的成果却凤毛麟角。基于此，作者在攻读博士学位期间，选择了以政府绩效评估责任问题为研究主题，进行了一系列的纵深研究。在攻读博士期间所取得成果的基础上，作者充分借鉴了国内外相关研究，提出了政府绩效评估责任的整体分析框架，力图通过系统的科学研究，构建起政府绩效评估责任问题的基本分析思路和理论体系。从这个意义而言，本书是国内专题研究政府绩效评估责任的第一本原创性著作，凝聚了包括作者在内和其他学术界同仁的大量智慧与心血。

本书内容共分八章，包括：绪论、相关文献综述及研究框架、政府组织在绩效评估中的责任、公民在绩效评估中的责任、社会组织在绩效评估中的责任、企业在绩效评估中的责任、政府绩效评估责任管理机制构建及评估环境优化以及结论与研究展望。本书由兰州大学管理学院何文盛副教授担任主编，提出全书的写作思路并负责编排全书的写作大纲，组织写作团队，分工指导各章的写作，并对全书进行统稿和定稿。兰州商学院的曹一敏助理研究员也参与了本书相关章节的撰稿工作，并在写作资料收集上做了大量卓有成效的工作。本书各章的撰稿人分别为：何文盛（第一、八章）、曹一敏（第二、七章）、廖玲玲（第三章）、王焱（第四章）、蔡明君（第五章）、李明合（第六章），全书文稿的编辑校对由王焱和姜雅婷共同完成。

本书是我主持的国家社科基金项目“地方政府绩效评估结果偏差的影响因素生成机理及矫正对策研究”（项目编号：11BGL073）和兰州大学中央高校基本科研业务费专项资金重大项目“基于价值的政府绩效管理学体系研究”（项目编号：12LZUJBWZZ001）的阶段性成果。在本书写作和出版过程中，得到了很多良师益友的热情关心与积极鼓励，本人的博士生导师、兰州大学管理学院包国宪教授还在百忙之中抽出时间亲自为本书作序，为本书增色不少。本书能够得以尽快付梓出版，还得到了中国社会科学出版社郭晓鸿编辑的帮助与支持，在此对所有关心本书出版的良师益友一并表示衷心的感谢。

当然，由于作者本人的学识和视角所限，书中的错误和不足在所难免，也希望学界同仁和各位热心读者予以谅解，敬请批评指正！

何文盛

2012年12月28日

# 序

20 世纪 80 年代以来，源自西方“新公共管理”改革运动的重要组成——政府绩效评估理念与技术开始引起我国学术界和实践管理者的重视，并逐步引入到我国政府管理实践中。在过去的 30 多年间，我国的学术界对政府绩效评估与管理领域的诸多学术问题进行了大量的研究，取得了较为丰硕的成果。我国政府绩效评估的理论研究先后经历了“介绍与引进西方理论、应用于中国实践、理论的反思与创新”三个阶段，实践探索上则经历了从效能监察、效能建设、公民评议、社会评价、第三方评估政府等不同阶段的多种实践模式。但是，中国的政府绩效评估与已经广泛采用成熟评估技术的西方各国相比，却还存在着很大的差距。

我国在政府绩效评估方面尚处于起步阶段，研究进展中存在着很多的难题与挑战，一系列影响我国政府绩效评估可持续发展的“瓶颈”问题正逐步浮现，例如：政府绩效评估所需遵循的基本公共价值、评估制度的顶层设计、评估中各种主体间关系，评估的监督与反馈、评估的法制环境建设与绩效文化等。这都需要学术界对我国政府绩效评估的理论和实践模式进行系统反思、深入研究。这其中，政府绩效评估责任问题已经成为学术界和实践管理者不容忽视的一个重要问题。之所以论其重要、刻不容缓，是其不但关系到政府绩效评估的信度、效度，关乎评估结果的公正性与公信力问题，而且是政府绩效评估制度顶层设计中的几个关键问题之一。当然，从责任视角下看，如果参与政府绩效评估的各类主体能够明确定位、各司其职、相互配合、形成良好的协作共治的格局，那么整个政府绩效评估的过程就会更为顺畅，评估的结论也会更具公信力；反之，社会与公众就会形成对政府绩效评估的深度质疑。

如果可以从解读责任内涵、保障责任履行、形成责任管理的角度对政府绩效评估中的各类主体间的复杂关系进行系统性梳理，我们就能够更好

地理解政府绩效评估的真正价值内涵与效用。只有搞清楚政府绩效评估责任问题的范围、特点、主体，才可以明确不同参与主体在绩效评估中的定位与功能，切实提升政府绩效评估与管理的水平。因此，政府绩效评估责任问题的理论研究成果必将对深化政府绩效管理领域的学术研究、加速实践应用、推动政府改革起到积极促进的作用。正是基于这一认识，对政府绩效评估责任这一重大问题进行了系统研究，兰州大学管理学院何文盛博士倾六年之心血，其成果《中国政府绩效评估责任问题研究》一书，今天终于与读者见面了，我在此表示衷心祝贺。

《中国政府绩效评估责任问题研究》一书特色突出、学术价值明显：

一、本书从绩效评估责任切入，对我国政府绩效评估中涌现出的突出问题做出理论反思和回应，对参与我国政府绩效评估的各类评价主体的具体责任问题及内容进行了系统的分项研究，填补了这一领域的空白。

二、本书在厘清政府绩效、绩效评估和责任的内涵与内在的逻辑基础上，提出只有各类主体在评估过程中明晰参与定位和角色，强化责任意识，提升履行责任的能力，才能保证政府绩效评估的科学性与有效性，从而促进政府绩效的持续改进与提升的观点，论证了各类主体责任履行的现实路径。

三、探讨了基于不同参与主体责任而构建的政府绩效评估多元参与体制。书中率先提出了以政府绩效评估带动政府责任管理机制建设的学术观点，对于进一步巩固政府绩效评估成果，改进和优化绩效评估环境，提升政府绩效管理整体水平具有重要意义。

政府绩效评估是当前中国公共管理学界面临的研究热点和重点，目前，我国在这一领域的研究正呈现出以下的趋势，即从宏观转向微观、从制度转向方法，从技术和工具层面转向公共价值层面，从单纯的政府工作评估走向综合的公共治理绩效评估。上述政府绩效评估研究的转变趋势呼唤我国公共管理学界的各位学术同仁，要格外关注政府绩效评估中不断涌现的重要问题，学界同仁应充分利用自身的知识与智力优势，把运用科学方法解决这些理论和实践问题作为自己神圣的学术使命。何文盛博士的《中国政府绩效评估责任问题研究》一书正是在我国政府绩效评估面临重要转折的时代背景下进行的一种可贵尝试。诚然，本书选择以政府绩效评估责任问题为研究主题，作为一部新领域的新探索之作，尚有许多值得商榷的地方，对新出现的问题还需深入研究。因此，我由衷希望何文盛博士

及其研究团队以及国内外同行对包括政府绩效评估责任问题在内的政府绩效管理问题进行系统深入的研究，不断推出新成果，为我国政府绩效管理的制度建设和学科建设做出应有努力。

包国宪

2013年1月于兰州大学齐云楼

# 目 录

|                                    |        |
|------------------------------------|--------|
| 前言 .....                           | ( 1 )  |
| 序 .....                            | ( 1 )  |
| 第一章 绪论 .....                       | ( 1 )  |
| 第一节 选题缘由与研究意义 .....                | ( 1 )  |
| 第二节 研究范围和研究主题 .....                | ( 6 )  |
| 第三节 研究方法、基本思路与分析框架 .....           | ( 10 ) |
| 第二章 政府绩效评估责任的文献综述及相关理论 .....       | ( 14 ) |
| 第一节 相关概念 .....                     | ( 14 ) |
| 第二节 相关研究文献综述 .....                 | ( 25 ) |
| 第三节 本研究运用的相关理论评述 .....             | ( 38 ) |
| 第四节 论文的理论分析框架 .....                | ( 49 ) |
| 第五节 本章结语 .....                     | ( 51 ) |
| 第三章 政府组织在绩效评估中的责任 .....            | ( 52 ) |
| 第一节 西方国家政府绩效评估的发展及责任管理经验 .....     | ( 53 ) |
| 第二节 中国政府绩效评估中政府面临的“责任困境” .....     | ( 54 ) |
| 第三节 基于绩效评估的政府组织的界定与分类 .....        | ( 57 ) |
| 第四节 政府组织在绩效评估中的角色定位与基本作用 .....     | ( 65 ) |
| 第五节 关于政府组织在绩效评估中责任的理论分析 .....      | ( 67 ) |
| 第六节 构建政府绩效评估“责任管理流程”的基本思路及对策 ..... | ( 76 ) |
| 第七节 本章结语 .....                     | ( 85 ) |

|                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| <b>第四章 公民在绩效评估中的责任</b>           | (87)  |
| 第一节 公民参与政府绩效评估的历史回顾：中国的经验        | (88)  |
| 第二节 公民参与政府绩效评估的价值、内涵与形式          | (90)  |
| 第三节 公民参与政府绩效评估面临的“责任困境”          | (93)  |
| 第四节 公民参与政府绩效评估的动因分析与局限性          | (96)  |
| 第五节 公民在政府绩效评估中的角色定位与具体责任         | (102) |
| 第六节 政府绩效评估中实现公民责任的现实路径与对策        | (111) |
| 第七节 本章结语                         | (118) |
| <b>第五章 社会组织在政府绩效评估中的责任</b>       | (120) |
| 第一节 社会组织参与政府绩效评估概述               | (121) |
| 第二节 社会组织在绩效评估中面临的“责任困境”          | (129) |
| 第三节 社会组织参与绩效评估的基本程序与步骤           | (134) |
| 第四节 社会组织在绩效评估中的责任及实现途径           | (137) |
| 第五节 典型案例：零点研究咨询集团                | (142) |
| 第六节 本章结语                         | (147) |
| <b>第六章 企业在政府绩效评估中的责任</b>         | (150) |
| 第一节 企业参与中国地方政府绩效评估的简要回顾          | (151) |
| 第二节 企业参与政府绩效评估面临的“责任困境”          | (154) |
| 第三节 企业在政府绩效评估中的角色定位与责任界定         | (160) |
| 第四节 企业在政府绩效评估中实现责任的路径选择          | (165) |
| 第五节 典型案例：甘肃省非公有制企业评议政府绩效         | (167) |
| 第六节 本章结语                         | (173) |
| <b>第七章 政府绩效评估责任管理机制构建及评估环境优化</b> | (175) |
| 第一节 政府绩效评估责任管理机制的组成内容            | (176) |
| 第二节 政府绩效评估责任管理机制的主要特征及构建途径       | (189) |
| 第三节 地方政府绩效评估环境的构成与主要特征           | (194) |
| 第四节 基于责任视角的政府绩效评估外部环境优化的思考       | (197) |

|                   |       |
|-------------------|-------|
| 第五节 本章结语 .....    | (211) |
| 第八章 结论及研究展望 ..... | (213) |
| 参考文献 .....        | (218) |
| 后记 .....          | (229) |

# 第一章 绪论

政府绩效评估是现代公共管理领域研究的重要课题。政府绩效评估的意旨在于通过有效的评估方法和科学工具，激励政府组织及其工作人员改进行为，持续提升政府的绩效。然则，政府绩效评估是一个系统工程，需要多元参与主体各尽其责，协力合作，才能实现其目标，因此，多元主体在政府绩效评估中不同的角色定位及相关的责任问题，一直引发学术界的关注。本研究正是基于在政府绩效评估实践中产生的责任问题，试图通过分析政府绩效评估中多元主体的不同责任内涵，构建有效的政府绩效评估责任管理机制，为持续推进政府绩效评估、改进政府绩效提供有力的保障。本章主要阐述与介绍研究的选题缘由及研究意义，研究范围与研究主题，研究方法、基本思路与分析框架等。

## 第一节 选题缘由与研究意义

### 一 选题缘由

20 世纪 70 年代，西方工业化国家先后进入了经济发展的“滞涨”阶段，出现了诸多社会问题：政府规模不断膨胀、政府成本和社会福利支出居高不下、财政赤字日益扩大、失业人口不断增加、公民与政府间关系不断恶化等。面对由此带来的政府信任危机，英国率先在公共管理领域进行了大刀阔斧的改革，随后美国、新西兰、澳大利亚、荷兰、丹麦等工业化国家相继掀起了政府管理改革与创新的浪潮。这一深刻变革被学术界称为公共行政历史上一次里程碑式的政府革新运动——新公共管理运动。新公共管理运动的显著特征是政府尝试在公共部门引入市场竞争机制，运用私营部门和工商企业管理的理论、方法和技术，逐步改善公共产品和服务的

质量与绩效,提高公共部门的整体管理水平。其中,源于企业绩效管理并为西方政府广为应用的政府绩效评估作为一种创新性的政府治理手段,日益成为西方公共部门“治道变革”的重要手段和有力工具。

从目前实践的情况看,政府绩效评估在西方国家公共部门中得到了广泛的应用、取得了明显的成效,但仍然面临着诸多困难和挑战。“新公共管理”的改革促进了西方国家建立突出责任意识和顾客理念的绩效评估制度,使得绩效管理理念、顾客至上意识、责任观念、竞争引入与市场机制等在公共治理实践中得到了运用。西方国家政府管理的目标也由原来的片面追求政府效率转向追求社会公平、提高效率和服务质量、改善责任机制和提高公民的满意度。<sup>①</sup> 绩效评估使得政府更加强调和强化责任意识,通过建立责任管理机制,激励各种政府机构及其工作人员提高绩效,已成为西方国家政府改革实践中的一种普遍共识。目前西方国家所进行的政府绩效评估,与其说是在评估政府工作的产出与结果,不如说是通过绩效评估,促进多元主体参与治理结构的不断完善,最终促成绩效评估责任管理机制的形成,以更好地助力于政府的改革行为。

政府绩效评估有力地推进了西方公共管理领域的变革,引起了我国学术界和政府的关注。然则,政府绩效评估传入我国的时间较为短暂,我国的政治体制、文化语境等也明显异于西方,因而目前政府绩效评估尚处探索阶段,主要表现为地方政府的探索性实践:深圳市于1991年、北京市和山东省于1995年、吉林省于1997年、重庆市于1998年分别实施的行政效能监察;烟台市于1994年6月率先在市建委推行“社会服务承诺制”;1999年10月珠海市启动“万人评政府”活动;从1999年起,青岛市委、市政府实施督察工作与目标绩效管理相结合、考绩与评人相结合的新的督察模式;2001年,厦门市思明区开始探索构建公共部门绩效评估模式;2004年兰州大学中国地方政府绩效评估中心组织省内的非公有制企业对甘肃省政府所辖的14个市(州)政府和39个部门的绩效进行评估等活动。<sup>②</sup>

① 蔡立辉:《西方国家政府绩效评估的理念及其启示》,《清华大学学报》(哲学社会科学版)2003年第1期。

② 张愈升:《珠海万人评政府》,《人民日报·海外版》2002年1月11日;张冉然、张曙霞、刘刚:《青岛模式和福建的探索》,《瞭望新闻周刊》2004年第7期;郑云峰、卓越:《21世纪发展的新亮点——福建省厦门市思明区开展公共部门绩效评估的新探索》,《中国行政管理》2003年第2期;包国宪、曹西安:《我国地方政府绩效评估的回顾与模式分析》,《兰州大学学报》(社会科学版)2007年第1期。

总体来看,我国的政府绩效评估虽起步较晚,但发展较快,取得了一系列进展,这对于转变政府作风,改进政府行为起到了一定的作用。但由于诸多原因,我国的政府绩效评估在制度化、规范化和科学化等方面与西方发达国家相比尚存在较大差距,政府绩效评估的持续性推进面临着一系列难题。周志忍教授认为,中国地方政府绩效评估具有“自发性”、“盲目性”、“随意性”、“单向性”、“消极被动性”和“封闭神秘性”等消极特征。<sup>①</sup>尤其是近年来各地方政府对待绩效评估的态度出现了微妙的变化,政府绩效评估已开始出现“一哄而起、一哄而散”的“形式主义”趋向,“为评估而评估”、偏离绩效评估价值取向的苗头逐步显现,使得政府绩效评估有再次陷入“政绩工程”的危险。中国地方政府绩效评估之所以面临上述的问题和挑战,一个重要原因是政府机构、公民、社会组织和工商企业等公共行动主体还未能就政府绩效评估达成普遍共识,因此也就无法建立基于相互信任基础之上的包括政府、企业、公民和社会组织在内稳定有效的绩效评估体系,其结果是政府绩效评估变成了政府自己的工作,而与其他公共行动主体关联不大。政府在绩效评估中“唱独角戏”,而其他公共治理主体(同时也是政府绩效评估的主体)却只充当了观众,游移于政府绩效评估活动之外,或者完全自行组织对政府绩效的评估。这种不合理的评估机制使得中国地方政府绩效评估正逐渐陷入两难的困境:由上级政府主导对下级政府的评估,会使社会组织和公民对绩效评估结果产生质疑;由社会组织或公民团体出面组织实施对政府的绩效评估,造成评估的结果亦受到被评估政府机构的种种质疑。显然,政府与其他主体的割裂是造成这种互不信任局面的重要原因,而从根本上讲,这种困境的出现是由于政府绩效评估的体系设计存在问题,对各个参与主体的责任没有明确的界定,责任管理机制一定程度上缺失,以致各主体间互不信任,各行其是。因此我国地方政府绩效评估面临的困境在一定意义上是一种“责任困境”:政府、公民、社会组织、企业的角色定位不清,在政府绩效评估中责任不明,缺乏有效的责任管理机制约束各自责任的有效履行,这使得政府绩效评估的作用严重衰减,绩效评估的良性影响虽然十分显著但却没有持续推进的动力。

然则当前我国学术界对于政府绩效评估的研究,更多地集中于政府绩

<sup>①</sup> 周志忍:《公共组织绩效评估——英国的实践及对我们的启示》,《新视野》1995年第8期。

效评估的价值导向、评估主体、评估方法、评估程序及相关个案研究,对于政府绩效评估的责任问题尚没有足够重视,更没有形成系统的研究成果。在研究政府绩效评估责任问题时,学者们一般倾向于从政府绩效评估主体建构的视角出发,结合政府绩效评估的流程设计,对不同环节的责任主体、形式、特征等进行具体分析,在此基础上探索绩效评估中责任机制的构建。从政治学角度分析,现代民主国家与公民之间形成的一种双向互控机制(委托—代理关系)决定了政府的职能、作用以及政府对于社会和公民的责任。萨托利指出:“只有当受治者同治者的关系遵循国家服务于公民而不是公民服务于国家、政府为人民而存在而不是相反这样的原则时,才有民主制度的存在”,而“如果公民控制着他们的领导人,就可以假定后者对前者负责”。<sup>①</sup> 因此,从这个角度理解,政府绩效评估的过程就是对于政府作为受托人实现公共受托责任的一种测度过程,本质上是反映现代民主政府与人民之间委托—代理关系的一种制度化表现形式。在政府绩效评估的过程中,不同主体参与其中并形成了复杂的责任关系。卓越认为,评估主体多元结构是保证公共部门绩效评估有效性的一条基本原则,其中评估主体的科学配比又是确保综合评估有效性的一个关键点。<sup>②</sup> 而政府绩效评估责任的有效履行,前提是在设计政府绩效评估框架和体系时,对不同的绩效评估主体进行科学选择和配比,只有各评估主体都能在绩效评估中充分发挥作用,各自职责能有效履行时,政府绩效评估才会实现预期的目标。当前对于绩效评估中责任的研究一般局限于政府自身的责任,而忽视了其他参与主体的责任,或仅提出了绩效责任的机制,在评估实践中可操作性较低。当前政府绩效评估不断深化,评估主体多元化趋势明显,除政府组织外,公民、企业、社会组织等都在政府绩效评估中发挥着重要作用。政府绩效评估需要这些参与主体的通力合作,这就要求在构建政府绩效评估的责任机制时必须对各个主体的责任做出明确划分,在此基础上形成互动有效的政府绩效评估体系与结构。

基于此,本研究试图从各类评估主体在政府绩效评估中的责任入手,系统梳理政府绩效评估中各类主体面临的“责任困境”,分析政府绩效评估中的责任内涵及具体内容,进行责任主体认定,探究“责任困境”产生

① 萨托利:《民主新论》,冯克利等译,东方出版社2002年版,第8、38页。

② 卓越:《公共部门绩效评估的主体建构》,《中国行政管理》2004年第5期。

的主要根源,总结归纳出政府绩效评估中各类主体的责任内容、主要特征、表现形式及责任履行的基本要求。具体而言,本书研究的主要问题是:政府绩效评估中各类评估主体的责任内涵是什么?包含哪些具体内容?具有什么样的表现形式和基本特征?各类主体的履责程度对政府绩效评估的整个过程、不同环节和最终结果会产生什么样的影响?为了保障政府绩效评估的顺利推进,应该如何构建政府绩效评估的责任管理机制等。系统分析上述问题,对于进一步认识绩效评估中的责任问题,合理界定评估主体的责任,进而在各类主体中树立责任意识,最终通过评估过程中责任管理流程的科学设计来推动政府绩效的提升具有重要的价值和意义。

## 二 研究意义

随着西方国家由传统公共行政模式向新公共管理模式的转变,政府的角色定位也从实施统治和对社会进行控制转向实行管理、提供公共服务,由此也带来了对政府绩效的重新认识,使得政府绩效评估的内容和重点随之做出相应的调整。在政府绩效评估的价值取向上,正逐步从传统视角下强调效率、技术和工具理性转向强调追求人民主权、公民权利、人性尊严、社会公正、公共利益、社会责任等多元价值。尽管政府绩效评估研究中蕴含着对价值取向和价值追求的探索,但由于绩效评估本身所具有的实践性和应用性,西方学术界倾向于采用实证和经验方法进行研究。与西方的研究相比,中国地方政府绩效评估的研究尚处于起步阶段,大多停留在规范研究的层面,着重于政府绩效评估的可能性及实施意义、绩效评估中的价值取向等问题,而较少关注基于我国现实的实证研究。<sup>①</sup>纵观国内外已有的政府绩效评估研究成果,学术研究视角较多地集中于实施政府绩效评估的价值与意义、评估的主客体选择与配比、绩效评估的性质、主要功能、基本模式、特点、指标选择与体系设计等方面,而直接以政府绩效评估责任为主题的研究尚不多见。因此,将政府绩效评估中的责任问题作为研究主题,在理论和实践层面都具有重要意义。

(一) 理论意义:通过从理论上辨析政府绩效评估责任等基本概念,界定责任内涵及其主要特征,以探讨绩效评估中的责任管理机制构建问题,拓展了政府绩效评估的研究领域。本研究重点围绕不同责任主体在政

<sup>①</sup> 王焕祥、沈海霞:《西方政府绩效评估研究的最新进展》,《公共管理学报》2008年第3期。