

郑方辉 李文彬 喻 锋 著

2010
中国地方政府
整体绩效评价
红皮书

2010

全国社会科学规划基金项目
高等学校科学研究优秀成果
广东省哲学社会科学优秀成果
教育部新世纪优秀人才支持计划
广东省文科重点研究基地重大项目
全国首份第三方评价地方政府整体绩效报告

新华出版社

2010 年

中国地方政府整体绩效评价

红皮书

郑方辉 李文彬 喻 锋 著

——始于 2007 的年度报告

全国社会科学规划基金项目
高等学校科学研究优秀成果
广东省哲学社会科学优秀成果
教育部新世纪优秀人才支持计划
广东省文科重点研究基地重大项目
全国首份第三方评价地方政府整体绩效报告

新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

2010 年中国地方政府整体绩效评价红皮书/郑方辉, 李文彬, 喻锋著. —北京: 新华出版社, 2010. 12

ISBN 978 - 7 - 5011 - 9509 - 1

I. ①2… II. ①郑… ②李… ③喻… III. ①地方政府—行政管理—评价—广东省—2010 IV. D676. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 246336 号

2010 年中国地方政府整体绩效评价红皮书

责任编辑: 张 程

装帧设计: 北京博克思文化

出版发行: 新华出版社

网 址: <http://www.xinhupub.com>

<http://press.xinhuanet.com>

地 址: 北京石景山区京原路 8 号

邮 编: 100040

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市南召印刷厂

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 16

字 数: 360 千字

版 次: 2010 年 12 月第 1 版

印 次: 2010 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5011 - 9509 - 1

定 价: 48.00 元

本社购书热线: (010) 63077122

中国新闻书店电话: (010) 63072012

图书如有印装问题, 请与印刷厂联系调换 电 话 010 - 80396620

广东省普通高校人文社会科学重点研究基地



华南理工大学

SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

政府绩效评价中心

华南理工大学政府绩效评价中心为政府决策与绩效评价研究所的重要研究机构（广东省普通高校人文社会科学重点研究基地），主要从事地方政府绩效评价的理论方法及实证研究。中心立足于华南理工大学的理工学科的综合优势，依托管理科学与工程、法学等一级学科博士点，以及公共管理一级学科等硕士点，逐渐形成了自身的品牌特色与研究优势。同时，广东省审计厅作为共建单位为研究提供了战略性支持，原点市场研究公司作为国内第二代专业市场研究机构为中心提供方法体系及调查执行平台。

地方政府整体绩效评价和政府公共项目绩效评价为中心目前的特色方向，在全国处于领先地位，有着广泛的影响。其中，自2007年开始每年公布的“广东省地方政府整体绩效评价报告”，被中央主流媒体称之为“破冰之举”，被学界誉为“广东试验”，相关成果获教育部及广东省人民政府科研奖励，并成为地方政府绩效改善的“第三方标准”。



华南理工大学

SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

政府绩效评价中心

主导方向

DIRECTION

主导研究方向

- 政府绩效评价（政府整体、部门、项目、政策绩效评价的理论、方法、实证研究及智能化开发）
- 政府决策的理论、方法研究与社会经济状态评价
- 消费者、行业、民意市场调查与营销策划
- 区域发展战略与土地规划

连续性研究年度报告（皮书）

- 广东省地方政府整体绩效评价红皮书
- 广东省省级财政支出项目绩效评价黄皮书
- 广东省基本公共服务均等化绩效考评蓝皮书
- 广东省出口商品质量安全评价白皮书



广东省地方政府整体绩效评价红皮书
(国家社科、教育部、省社科规划项目)



广东省省级财政支出项目绩效评价黄皮书
(广东省财政厅委托)



广东省基本公共服务均等化绩效考评蓝皮书
(广东省财政厅委托)



广东省出口商品质量安全评价白皮书
(广东检验检疫局委托)

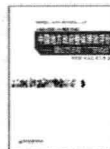
系列丛书

SERIES

近三年来，基地承担国家社会（自然）科学基金7项，国家杰出青年科学基金项目1项，教育部及省、市规划项目22项，横向课题28项；出版著作12部，在CSSCI刊物发表论文40篇，获省部级政府奖8项，包括：第二届及第三届广东省哲学社会科学优秀成果一等奖（1项）、二等奖（2项）和三等奖（2项）；第五届高等学校科学研究优秀成果三等奖（2项）；国家级学会奖13项。完成一系列重大的横向课题，委托方包括广东省政府、广东省财政厅、广东省国资委、中国电信、KFC、建设银行、立信集团、香港新世界、重庆渝海实业、中国石化、羊城晚报、云南省烟草、招商局等。

将民意调查的理念与方法论导入政府绩效评价之中，体现结果导向与公众满意度导向，可视为中国现代化过程中的民主试验。

民意调查与公共政策（政府绩效评价）丛书



研究组织



政府绩效评价中心

课题主持 郑方辉

- ☐ 管理学博士
- ☐ 华南理工大学公共管理学院教授
- ☐ 政府绩效评价中心主任
- ☐ 行政绩效管理学术团队负责人
- ☐ 教育部新世纪优秀人才
- ☐ 广东省社科界决策咨询委员会委员
- ☐ 广东经济学会副会长

研究团队

张文方 李文彬 李少抒 喻 锋 李旭辉 刘 江 朱一中
陈佃慧 张 乐 陈 登 原 柯 卢扬帆 冯 淇 郑 飞

法律顾问

徐松林 华南理工大学法学院副院长、教授
吴国权 北京德恒律师事务所广州分所副主任

基础数据来源

- ☐ 广东统计年鉴 (2009 - 2010)
- ☐ 广东财政年鉴 (2009 - 2010)
- ☐ 广东省辖地级以上市统计年鉴 (2009 - 2010)
- ☐ 全省县级以上行政区域的抽样调查 (有效样本 25765)
- ☐ 全国地方政府门户网站及政府绩效评价网站等

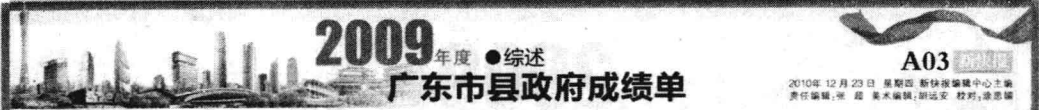
基金项目

- 教育部新世纪优秀人才支持计划 (NCET-10-0374)
- 广东省人文社会科学重点研究基地重大项目 (2009)
- 国家社会科学规划基金项目 (09BZZ027)
- 教育部人文社会科学规划基金项目 (07JA810004)
- 广东省哲学社会科学规划项目 (08F-02)

成果荣誉

- 第五届 (全国) 高校科学研究优秀成果三等奖
- 第三届广东省哲学社会科学优秀成果二等奖
- 全国首份独立第三方评政府绩效报告 (“广东试验”)

2010 报告首发



2010年12月23日 星期四 新快报编读中心主编
责任编辑: 李超 美术编辑: 谢运安 校对: 潘爱娟

《2009年度广东省市、县两级政府整体绩效评价红皮书》昨出炉

深圳重夺冠军 广州屈居第二

【总体评价】

绩效指数提高 各地差距缩小

课题组追溯了2009年的指标体系,采用包括“对当地政府的总体满意度”在内的57项指标,更加体现公民满意度导向。

此次评价的结果特点是,总体绩效指数有所提高。各地差距相对缩小。前两年排序超后的市或县有较大改进。地方政府更加注重经济发展和社会公正、环境保护的平衡关系。但经济发展与环境保护平衡关系更加突出;各地更加重视公众关心的热点问题,提高公众满意度。

与前三次一样,全省四大区域的排序仍差异明显。排名前11位的(肇庆和潮州外)均处珠三角地区,依次是深圳、广州、东莞、佛山、中山、惠州、珠海、江门和肇庆;山区及东翼的市排序集中于中段,即第12至第16位;而后五位大多位于西翼(汕头和汕尾除外)。从这个角度看,市政府绩效排序与经济发展程度明显呈正比。

【地市排名】

湛江茂名排序逐年降 汕尾包尾但生态第一

课题组透露,2009年度,全省21个地级以上市的政府整体绩效指数中,前三甲分别为深圳、广州、东莞。其中,深圳市政府绩效在2009年度表现良好,并与其他市形成较大距离,绩效得分的优势较为明显。

但在五个副省级(促进经济又好又快、维护社会公正、保护生态环境、节约政府成本、实现公众满意)中,深圳市的绩效指数不太平衡。其促进经济发展、维护社会公正排序皆为全省第二,保护生态环境排名全省倒数第二,节约政府成本排序第十,实现公众满意度排序第一。与去年公布的连续排名相比,深圳在节约政府成本 and 实现公众满意四个领域呈现较大提升。

值得关注的是,汕尾市总体绩效连续四年包尾,但2009年度政府保护生态环境的绩效排名全省第一。这一现象值得反思。

新快报记者对比各地市四年的“政府成绩单”发现,四年来,各市排序结果的变化没有明显趋向。广州、深圳、佛山、汕尾、东莞、中山六市排序变化基本稳定,排名变化在两个名次以内;清远市排序呈逐年增长态势,2009年度排名较2006年度提升了13位;湛江、茂名两市排序呈逐年降低态势,其中湛江2009年度排序较2006年度下降了8位,茂名下降了10位,其两市排序变化上升、回落均有交替。

【公众满意度】

公众满意度 评价仍偏低

一个持续四年未变的现象是,调查结果主观指数与客观指数相对背离。四年来,公众满意度评价至今仍然普遍偏低。

据介绍,客观指数源自官方公布的统计数据(统计年鉴等),由四个领域的43个指标进行合成;主观指数为公众对政府绩效的满意度评价指数。通过对全省百万多名公众的民意调查(电话访问或纸质访问)获取,两组数据相对独立,从不同的角度体现绩效。

从2006-2008年度的结果来看,都存在主观指数与客观指数相互背离的情况。2009年度公众满意度指数绩效指数的全省均值,明显低于促进经济发展、维护社会公正、保护生态环境、节约政府成本等四个客观指数。

而从各市来看,主观指数也普遍低于客观指数。除深圳、河源、清远三个市以外,其他18个市的实现公众满意度绩效指数,在全部五个指数中均为最低。

2010年12月23日新快报等媒体公布2009年度报告

2007

广东此举属于“吃螃蟹”，为全国提供了“试验田”，是“地方落实十七大精神的做法”。

中央电视台 朝闻天下

政府绩效评价是不错的主意：一是可以给政府官员一定的压力；二是可以给公民一个评价官员的载体；三是可以给决策以新动力。

工人日报 评论



2008

报告为政府的理想职能、政府竞争的方向、政府变革等抽象议题增添了具体的民间标准。这是比排行榜更核心的价值，显示了社会力量对好政府的期待。

南方都市报 社论



2009

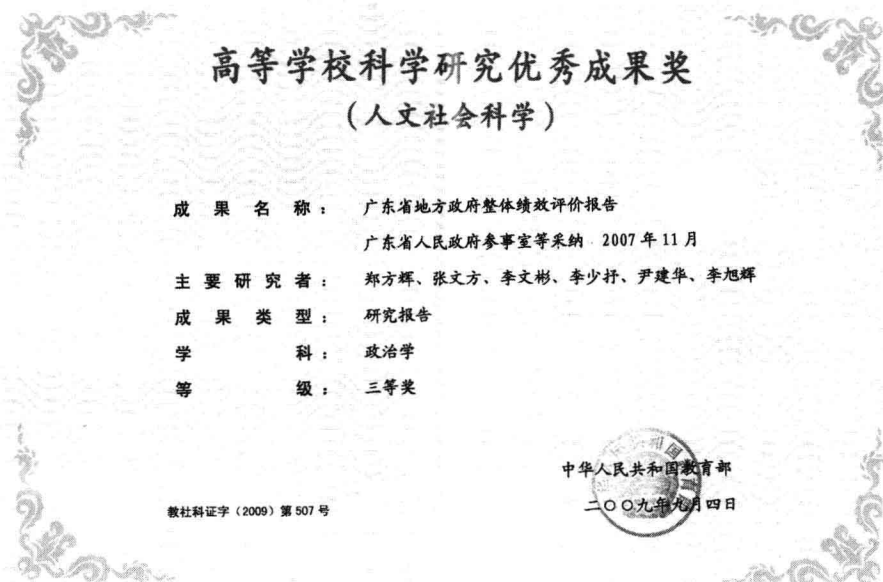
民间对政府的看法能否带来实际变化，其希望并不在于民间的评估体系能否进入体制内部，或代替主流评价标准，而在于坐实民间机构的本分，坚守民间的价值立场。

南方都市报 社论





第三届广东省哲学社会科学优秀成果二等奖



第五届全国高校科学研究优秀成果三等奖

序 言

中国地方政府整体绩效评价与“广东试验”

高小平

由郑方辉教授主持完成的《地方政府整体绩效评价报告》每年由媒体公布，受到社会各界的肯定。这项研究已历经四年，产生了广泛影响。有媒体评论，“由官员政绩而至于政府绩效，报告所量化的指标显露出行政的动机、行动及成果的社会评价。报告执着于此，自然能产生恒久的推动力。这绝非是对体制内评价的简单补充，它及其凭依的力量是独立奏效的”；还有的学者指出，“连年评价政府绩效已对地方政府造成压力，评价能否成为众望所归，取决于其能否固守民间立场”，等等。这些评论意味深长，反映了社会对第三方评价的期许和希望。

以广东省市、县两级政府为评价对象的此项实证研究特点鲜明。简单来说，一是贯穿公众满意度导向，体现党和政府执政为公、政为民所授、权为民所用的终极目标。我国与西方国家的政体迥然不同，西方国家的选举市场很大程度将公共政策置于选票的平台和导向上，在我国，将公共满意度指标导入地方政府绩效评价是建立社会主义民主政治的客观要求。二是全新的指标体系和评分理念。不仅将政府绩效建立在现代政府的职能实现上，而且将这种职能定于促进经济发展、维护社会公正、保护生态环境、节约运作成本、实现公众满意等五个导向层，全面体现科学发展观和政绩观。三是评价方案有良好的操作性和说服力，注重政府管治与服务结果，事实上，站在顾客取向（customer orientation）的立场，消费者没有必要、亦无可能去监控和评价提供产品和服务的企业内部生产管理制度与流程，公众于政府亦如此，从这个角度来看，研究思路和评价指标体系颇有创新。同时，覆盖广东全省的抽样调查，样本量之大，并由学术机构独立完成，十分难得。

从背景上来看，政府绩效评价在西方国家已经形成较完善的理论方法体系与操作制度。20世纪90年代以来，西方国家全面推行政府绩效评价，并将此种制度上升至法律层面。21世纪初，面对科技进步、经济全球化和国际竞争

环境，我国开始导入政府绩效评价的理论研究，并在一些地方进行探索性实践，收到了初步的效果。但总体来看，基于理念、技术、体制等方面的制约因素，实践工作仍处于起步阶段，并出现将政府绩效评价作为上级政府控制下级政府的“理性工具”的趋向。事实上，体制内自上而下的评价必然如此，它指向“政府正在做什么”，与政府绩效的内置要求——“政府应该做什么”存在质的差异。因此，严格来说，目前我国地方政府绩效评价实践大都可视为政府绩效导向下的目标考核。这也从整体上形成了绩效评价的“中国特色”。

同时，第三方政府绩效评价在国内面对的困难显而易见，从技术层面来审视，首先，我国各地区经济社会发展极度悬殊，地方政府职能定位和工作重心差异明显，用同一套标准来评价政府绩效有失公平，而用不同的标准来评价则失去意义。其次，尽管我国拥有垂直的统计部门和建立了完整的统计体系，但基于各种复杂原因，地方统计数据的完整性、真实性仍旧是个大问题，这些因素直接决定评价的可行性。最后，在现有体制下，评价政府十分敏感，体制外的绩效评价更加如此，如何使评价结果超然、公正、科学、客观，不是一件简单的事情。我以为，本书所提供给大家分享的研究成果较好的解决了理念与技术方面的问题，包括地方政府职能界定、指标领域层选择、具体指标数量及内容的确定、数据源的安排等，尤其是对指标优选法及层次分析法移植改良富有创新，使成果具有较强的说服力和震撼力。正因如此，此项研究成果可视为中国地方政府整体绩效评价中的“广东试验”。

广东区域特点决定其制高点和代表性。值得关注的是：经过几年的积累，自今年开始，作者将研究对象延伸至全国层面，将在广东省的田野（定量）研究与全国各地的案头研究结合起来，展现全国地方政府整体绩效评价的总体特征与年度成果。但作为一项复杂的系统工程，我希望作者在已有的基础上，广泛听取意见，尤其是深入探讨社会经济发展不同阶段特征和地方政府职能差异，修正方案、将研究进一步深化和完善，为中国现代化建设及政府管理创新做出贡献。

受作者之约，以此为序。

（作者系中国行政管理学会执行副会长，全国政府绩效管理研究会会长）

目 录

序 言 中国地方政府整体绩效评价与“广东试验”	1
-------------------------------	---

上篇：广东试验

第一章 研究概述	2
一、政府绩效评价的发展及意义	2
二、政府整体绩效评价的概念模型	6
三、本项研究的路径与技术体系	12
四、本年度技术方案说明	16
第二章 总体评价结果	21
一、全省总体评价结果	21
二、按 21 个地级以上市的分类评价结果	24
三、按领域层的分类评价结果	29
四、地级以上市全部指标得分情况	30
五、县级政府分类评价结果	33
第三章 地级以上市政府评价结果	39
一、总体评价结果及特点	39
二、领域层绩效指数特点	44
三、全部 57 项指标得分特点	48
四、历年评价结果比较	52
五、21 个地级以上市的评价结果	53
第四章 县级政府评价结果	64
一、全省县域的基本情况	64
二、全省县级政府总体评价结果	65
三、促进经济发展领域层评价结果	72
四、维护社会公正领域层评价结果	77
五、保护生态环境领域层评价结果	83
六、节约政府成本领域层评价结果	88
七、实现公众满意领域层评价结果	94
八、政府总体表现满意度评价结果	99

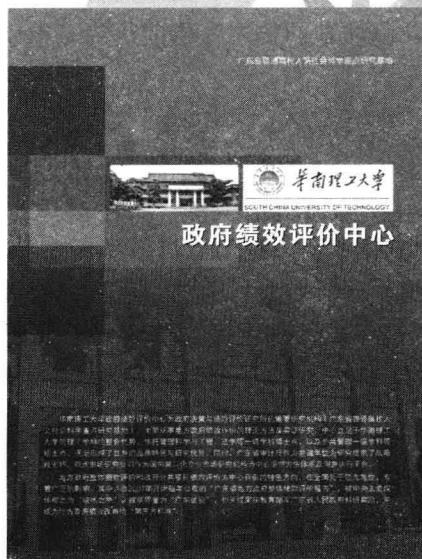
第五章 公众满意度调查报告	105
一、调研说明	105
二、总体评价结果	112
三、分项评价结果	116
四、21 个地级以上市评价结果	123
五、121 个县级政府评价结果	132
六、重要问题的交互分析	143
第六章 结论与建议	148
一、主要结论	148
二、重要发现	150
三、建议与对策	151
第七章 全部指标得分计算过程	165
一、促进经济发展领域层	167
二、维护社会公正领域层	172
三、保护生态环境领域层	177
四、节约政府成本领域层	181
五、实现公众满意领域层	183
第八章 政府整体绩效评价的社会效应	188
一、地方政府的反应	188
二、媒体的反应	192
三、学术界的反应	194
四、公众的反应	197
五、总结与展望	199

下篇：各地实践

第九章 全国地方政府整体绩效评价概述	202
一、我国地方政府概况	202
二、各级地方政府绩效评价的基本情况	204
三、全国政府绩效评价研究状况	218
第十章 全国地方政府整体绩效评价个案	222
一、省级政府	222
二、市级政府	226
三、县级政府	231
四、福建、甘肃省地级市政府整体绩效评价实证	238
后 记	244

上篇：广东试验

——2009 年度广东省市、县两级政府整体绩效评价报告



本篇为我们第四次（2009 年度）对外公布的广东省市、县两级政府整体绩效评价的年度报告。

技术层面上，我们维持了经过检验的上年度指标结构（领域内涵层）和指标体系，采用了包括“公众对当地政府总体表现满意度”在内的 57 个指标。评价结果：一是整体绩效指数全省平均值明显增加。由上年的 0.597 增至 0.621，主要领域层亦如此，尤其是经济发展、社会公正和政府成本三个领域层，但生态环境绩效指数基本持平。二是指数结构发生了变化。总体指数中，最大值

和最小值在上年度基础上再有缩窄，即各市或县的绩效差距缩小了。三是从排序的角度，21 个地级以上市和 121 个县级政府有较大变化，但上年度排序居前或居后者基本不变，居中的变化却比较明显。同一市或县，各领域层排序反差仍旧较大。值得关注的是：汕尾市总体绩效指数连续四年包尾，但 2009 年度政府保护生态环境的绩效指数全省第 1，这一现象值得反思。

第一章 研究概述

政府绩效评价是公共管理及政府管理创新的前沿课题。一般认为,政府公共项目、公共部门、公共政策与政府整体绩效评价构成现代政府绩效评价的框架体系。本篇针对政府整体绩效,以广东省地方政府(市、县两级)为对象,作为华南理工大学政府绩效评价中心“中国地方政府整体绩效评价”课题组发布的2010年度报告(红皮书)的组成部分。所谓绩效评价,源自美国(Performance Evaluation,大都译为绩效评估),简单而言,一定时期内政府的成绩与效益的评价。从语义来说,评估包含测评和预估,为事前行为,本项研究则侧重于事后的“测量与分析”,选择“评价”一词。

一、政府绩效评价的发展及意义

1. 绩效、绩效评价与地方政府整体绩效评价

所谓“绩效”,字面上可理解为“成绩和效果”,源自企业。可视为通过效率、财务、市场占有率、内部激励结构、企业文化等各种指标来衡量或评价企业行为的过程。绩效的概念早先应用于投资项目管理,之后再延伸至人力资源管理、组织管理等领域。20世纪30年代,西方国家开始在公共行政管理领域使用“绩效”概念,形成“政府绩效”的概念范畴。

政府绩效针对狭义政府(行政机关)在管理和服务过程中所取得的业绩(成就)和影响等。按照中国行政管理学会的定义,所谓政府绩效,在西方称之为“国家生产力”、“公共生产力”、“政府业绩”、“政府作为”等,是指政府在社会经济管理活动中的效率、效果、效益和效能,亦是政府在行使其职能、实施其意志过程中所体现出的管理和服务能力。评价是指依据质量、效率、能力等指标,对政府在行政管理过程中的投入、产出、中期和最终成果进行综合评定和划分等级的活动。一般而言,评价的对象侧重于组织行为,评价范围既可是全局的也可是局部的,评价时点可分为事先、事中和事后评价。政府绩效评价具有周期性,通常指特定政府一段时间内的结果测定。评价只能针对被评价政府可以作为或主导作为的行为、过程及结果。

和传统评价有别,绩效评价(管理)取代效率评价(管理)为20世纪政府管理理念创新的重要表现。由于政府的公共属性、目标的多元性、运作的非交易性,带来绩效测量的复杂性,但从导向上看,现代政府绩效评价的核心问题指向“公民满意”和“实现政府责任”。

整体绩效评价是一个全新的概念范畴。所谓整体绩效,相对于公共部门绩效、公共项目绩效、公共政策绩效而言,指一定时期内(如一年)作为一级特定政府的总体“成绩与效益”,包括政府行使职能的各个方面,如经济、社会、教育、文化,甚至司法等。整体绩效本质上类似于“概念绩效”或“印象绩效”,具有典型的“中国特色”。因为从评

价,尤其是公众评价的角度,基于作为评价者的公众未必是政府的直接“消费者”,他们的评价只能是“概念”或“印象”评价,正因如此,西方国家较少进行所谓整体绩效评价,这种功能由选票及选举市场来完成。某种意义上说,我国与西方迥然不同的社会制度加大了整体绩效评价的难度,但也更加凸现了整体绩效评价在我国实践的意义和迫切性。同时,本书所涉及评价对象为地方政府,主要针对市、县两级广义上的政府,内涵较为宽泛,和一级政权不做严格区分。

2. 政府绩效评价的兴起与发展

在西方公共管理运动兴起的过程中,政府绩效评价作为一项有效管理及监督工具得到广泛的研究和应用,它的产生和发展有着特殊的历史背景和深刻的社会原因,历经了若干阶段,表现出不同的特征,呈现不同的作用和功能。

第一阶段始于20世纪70年代,或称为导入期。尽管学术界对现代意义上的政府绩效评价研究实践的起始时间仍有争议,但普遍以20世纪70年代克莱伦斯·雷德和赫伯特·西蒙出版的《市政工作衡量——行政管理评估标准的调查》一书为奠基的标志。美国先行一步,1973年,尼克松政府颁布了《联邦政府生产率测定方案》,使政府绩效评价正规化、系统化和规范化。1976年,科罗拉多州通过第一部《日落法》,此后再有36个州先后通过类似的法案。政府绩效评价在美国进入了法制化阶段^①。

经过二战之后20年的高速发展,至20世纪70年代,西方社会发展到新的转折点。一方面,政府管理集权化导致政府垄断加剧,效率低落,官僚主义盛行;另一方面,全面推行“福利国家”、“混合经济国家”的公共政策取向加剧了政府管理失控、机构臃肿的趋向。不断扩大的财政赤字导致政府面临严重的财政、管理和信任危机。戴维·奥斯本指出:“它们(政府)在公共教育上花的钱越来越多,但是学生考试分数差和退学率几乎没有改变。它们在警察和监狱上花的钱越来越多,但是犯罪率继续上升^②”。加之正处于越南战争,美国政府危机此落彼起。联邦政府于1973年颁布了生产率测定方案,设计出3000多个绩效指标,力图从制度上保证政府机构评价的有效性和全面性。在当时,推行政府绩效评价的直接动因及目的是减少财政支出,提高办事效率,摆脱财政危机和公众信誉危机。这段时间内,美国政府绩效评价大都以内部评价方式进行,同时开始通过立法尝试让公众参与评价活动。

第二阶段始于20世纪80年代,或称为发展时期。这一时期,一方面,企业管理活动中,尤其是企业人力资源管理领域普遍推广以“绩效评估”为核心的理念和方法,从而大大提高了企业的效率和效益。受此启发和诱导,以企业化和市场化为主要诉求,西方各国进一步对政府传统的官僚体制,尤其是组织机构臃肿、效率低下、思想僵化封闭、规制繁杂、公权异化等已难以适应复杂公共管理领域的运作模式和运行机制进行彻底改造,政府绩效评价由此全面展开;另一方面,理论界出现了新公共管理思想,即力主减少政府干预,应用企业界先进的管理思想、方法和哲学,对公共部门的投入产出进行科学的测定,

① 周凯:《政府绩效评估导论》[M],北京:中国人民大学出版社,2006年版,P6。

② [美]戴维·奥斯本等:《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》,上海:上海译文出版社,P121。

将企业人力资源管理中的绩效评价手段应用于政府部门,实现公共效益的最大化。英国具有代表性,从60年代开始对公共生产力进行评定,到80年代在中央和地方各个部门进行持续的大规模的“雷纳评审”,随后又建立了“部长管理信息系统”,它集目标管理、绩效评价为一体,旨在及时提供全面的、规范化的信息,重点是行政活动的直接产出信息。这一方案包括140个绩效指标,首先应用于卫生服务系统,之后,从中央到地方的各级政府部门都建立起了比较完善的绩效评价体系。^①

政府绩效评价“全面而迅速推广”有着较深刻的社会背景,历经凯恩斯主义及二战之后20多年的繁荣,至20世纪80年代,全球资本主义面临新的危机。在20世纪80年代即将结束之时,美国《时代》周刊封面以“政府死亡了吗”为题,提出了“对政府信任一再降到创纪录的最低点”的严峻问题^②,在美国的“里根主义”和英国的“撒切尔主义”主导西方世界的背景下,来自于政府内部(如低效引起政府公信力下降,面临被指责的舆论压力)和外部的压力,推动政府绩效评价向纵深发展,评价的目的则是顺应变革潮流,强化行政能力,树立政府威望,用企业家精神重塑政府。这一时期,除了国家权力机关介入绩效评价的立法外,公众通过不同方式直接参与评价活动。

阶段	导入期	成长期	成熟期
时间	20世纪70年代	20世纪80年代	20世纪90年代后
内部评估	● 缓解财政危机 ● 提高政府产出 ● 提升政府信誉	● 顺应变革潮流 ● 强化行政能力 ● 提高政府绩效	● 重塑政府形象 ● 重构管理模式 ● 实现绩效管理导向
	政府内部绩效管理的重要手段		
外部评估	● 国家权力机关介入,通过立法或直接参与评估活动 ● 社会公众或民间对政府绩效评估(第三方评价) ● 监督政府,体现民主,驱动政府绩效提升有效途径		

图1-1 政府绩效评价的阶段划分及作用

第三阶段开始于20世纪90年代,视为相对成熟期。20世纪90年代以来,政府绩效评价体系 and 评估方法更加科学化。1993年,美国第103届国会颁布了《政府绩效及结果法案》(GDRA),以立法的形式确定了政府绩效评价的地位,同年成立了全国绩效审查委员会(NPR)。该委员会要求政府管理必须对本身的绩效评价从法律和制度上予以确认,要求所有的公共机构都要把自己的相关绩效评价,如实地向美国人民报告并接受人民的监督^③。20世纪90年代以来,除美国和英国外,政府绩效评估在丹麦、挪威、芬兰、加拿大、德国、法国、新加坡、新西兰、荷兰、瑞士、澳大利亚等众多国家都得到了广泛的应用,以至于有西方学者宣称“评估国”已屹立于世界之林。背后的动因,主要是“一场全球性的革命已经开始,以知识为基础的经济全球化时代已经到来,并正在世界各地破坏种种陈旧的现实存在”^④。受经济全球化和知识经济对政府管理提出挑战的推动,

① 周凯:《政府绩效评估导论》[M],中国人民大学出版社,2006年版,P7。

② 参见迈克尔·巴龙:美国世纪,2000年1月5日《参考消息》。

③ 周凯:《政府绩效评估导论》[M],中国人民大学出版社,2006年版,P7。

④ 张国庆:《行政管理学概论》,北京大学出版社,2000年8月第二版,P649