



iCourse·教材

国家级精品资源共享课教材

高等学校公共管理类专业主干课程教材

政府绩效评估概论

主 编 蔡立辉

副主编 于刚强 刘晓洋

高等教育出版社



iCourse·教材

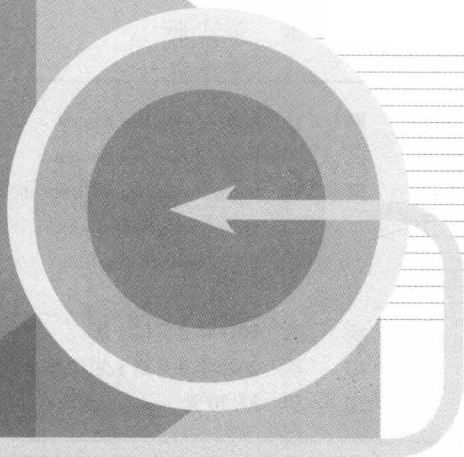
国家级精品资源共享课教材

高等学校公共管理类专业主干课程教材

政府绩效评估概论

主 编 蔡立辉

副主编 于刚强 刘晓洋



高等教育出版社·北京

内容简介

本书是国家级精品资源共享课配套教材,读者可通过书后的二维码访问相关课程资源,以便加深对相关专题的理解与领悟。

本书系统梳理了政府绩效评估的基本理论,全面阐述政府绩效评估所涉及的绩效目标订立、评估指标体系设计、评估主体的选择与确定、权重设计与分值安排、评估程序优化、评估方法选择、评估结果应用、绩效评估立法等具体实务知识,客观介绍国内外政府绩效评估的实践经验、存在问题、发展趋势和推进途径。书中的案例分析、知识链接、本章实训等均注重突出中国视角和中国特色,从而为读者了解政府绩效评估的实践提供素材。

本书既可以作为普通高等学校公共管理类专业学生的课程教材,也可为学术界开展理论研究和实践界科学推进政府绩效评估提供有益的借鉴。

图书在版编目(CIP)数据

政府绩效评估概论 / 蔡立辉主编. --北京: 高等教育出版社, 2018.3

iCourse·教材

ISBN 978-7-04-047851-8

I. ①政… II. ①蔡… III. ①国家行政机关-行政管理-高等学校-教材 IV. ①D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 121046 号

策划编辑 牛杰 责任编辑 牛杰 封面设计 赵阳 版式设计 于婕
插图绘制 邓超 责任校对 陈旭颖 责任印制 毛斯璐

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
印 刷 三河市骏杰印刷有限公司
开 本 787 mm×1092 mm 1/16
印 张 19.25
字 数 440 千字
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>
网上订购 <http://www.hepmall.com.cn>
<http://www.hepmall.com>
<http://www.hepmall.cn>
版 次 2018 年 3 月第 1 版
印 次 2018 年 3 月第 1 次印刷
定 价 37.50 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 47851-00

高等学校公共管理类专业精品开放课程系列教材

编写委员会

编委会主任：娄成武

编委会副主任：邓大松 陈振明 徐晓林 孙 萍

编委会委员（按姓氏拼音排序）：

蔡立辉 陈振明 邓大松 邓泽宏 杜宝贵
冯淑怡 教军章 李 丹 娄成武 孙 萍
孙 荣 吴春华 吴 群 徐晓林 殷 俊
张安录 张 雷 张 琪 张锐昕 赵 曼
祝小宁

公共管理学科，是一门具有较强实践性特征的社会科学。改革开放以来，公共管理学科建设取得了重大成就，培养了一大批具有现代管理理念和公共管理精神、掌握公共管理技能和方法的人才，为推进我国的行政体制改革、促进国民经济社会发展做出了重要贡献。党的十八大报告指出：“必须更加尊重市场规律、更好发挥政府作用。”党的十八届三中全会决定强调：“科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。”这既为中国公共管理实践的发展提供了巨大的空间，也对公共管理的教学与研究提出了更高的要求，中国公共管理学科的建设与发展面临前所未有的历史机遇。面对新形势、新常态，如何在公共管理教育中体现中国立场、中国观点、中国表达，反映我国公共管理学科建设的成果与水平，反映改革开放以来人才培养质量的提升，是公共管理教育工作者必须解决的重大课题。

人才培养的关键环节离不开优质的教学资源配套辅助。在“互联网+”时代，开放、互动、参与成了教学资源配新主题。2012年起，以“高等学校本科教学质量与教学改革工程”的深入贯彻和落实为契机，上千门精品资源共享课和视频公开课的上线、开放，为推动优质课程资源的广泛传播和共享、深化教学改革提供了丰富的蓝本。互联网使我们突破了原有的教学时空限制，赋予学生个性化学习的自主权，使得更多社会学习者可以免费接受优质高等教育，促进教育公平成为可能。可以预见，互联网重塑教学的内容、方法、模式的时代已经到来，新的教学管理体制正在改革。

在这一背景下，应全国广大师生要求，在高等教育出版社的组织协调下，我们联合编写了“国家精品开放课程”系列教材。所有编者希望通过移动互联的新方式，将纸质教材与网络资源联系起来，从而及时共享优质教学成果，推进教学改革与教学成果传播。

本系列教材的选题全部来自2012年以来转型升级为“国家精品开放课程”并在“爱

课程”(www.icourses.cn)上线的课程,由课程主持人负责编写,集中展现了我国公共管理类专业课程建设的风貌与水平。这批课程前期由主讲人精心准备、中间有课程专家严格把关,后期经过了严格的编辑审核以及严谨的技术剪辑,并配有案例、习题解答、延伸阅读等辅学资源,具有很好的基础。这一系列教材的建设,也将是与课程相互促进、检验的过程。经过了网络的检验、反馈、回归,我们也从学习者的反馈中提炼出了教材编写的重点,由此判断、摸索下一轮课程建设的方向。

经过充分研讨、征求相关专家的意见,本系列教材力求体现以下特点:

第一,坚持以辩证唯物主义和历史唯物主义为指导,立足国情,回应现实,体现中国立场、中国观点、中国表达,传播中国公共管理学界的声音。

第二,与精品开放课程高度一致,深度嵌套,互相促进,鼓励读者借助信息技术平台,真正共享优质课程资源。

第三,提核心、讲要义,深入浅出,图文并茂,用精炼、通俗易懂的方式实现知识的传播。

第四,注重学以致用。所有教材通过二维码关联在线案例、本章习题等项目,鼓励学习者使用互联网资源,检验学习效果。

国家精品开放课程系列教材的建设是一项复杂的系统工程,也是一次新的尝试。在这一过程中,难免有疏漏或不妥之处,敬请广大读者批评指正。

娄成武

2016年1月

政府绩效评估，作为当代政府治理的重要工具和方法，是一种新型的行政管理模式，体现了时代发展对行政改革的要求；是把工商企业的管理方法引入公共管理领域的突出体现。随着中国特色社会主义各项事业的蓬勃发展和改革开放的不断深入，绩效评估的理念和方法在政府管理工作中得到有效运用、探索建立中国特色政府绩效管理制度，已成为深化行政管理体制改革、加强政府自身建设、全面提高政府执行力和公信力的现实需要。

在这一背景下，本书系统梳理了政府绩效评估的基本理论，全面阐述政府绩效评估所涉及的绩效目标订立、评估指标体系设计、评估主体的选择与确定、权重设计与分值安排、评估程序优化、评估方法选择、评估结果应用、绩效评估立法等具体操作环节，客观介绍国内外政府绩效评估的实践经验、存在问题、发展趋势和推进路径，特别强调了大数据技术与方法对绩效信息获取与辨识的支撑，从而将作者团队多年来课程建设的经验和学术研究的成果贯穿其中，并在编写中注重体现如下三方面特色：

第一，联系实际，凸显当代中国特色。以探索建立中国特色政府绩效管理制度为导向，本书在编写中注重体现中国立场、中国观点、中国表达，在理论讲解的同时注重总结、梳理国内政府绩效评估的鲜活经验，同时适当辅之以国外政府的先进做法介绍，使得全书内容丰富、资料翔实，从而具有较强的现实指导意义。书中强调了三个联系与区别：一是当代政府绩效评估与古代考核制度的联系与区别；二是强调了政府绩效评估与企业绩效评估的联系与区别；三是强调了当代中国政府绩效评估与西方国家政府绩效评估的联系与区别，从而构建了当代中国特色的政府绩效评估理论体系、评估指标体系和评估方法体系。

第二，全书与作者主持的同名国家级精品资源共享课脉络一致，可通过书后的二维码访问相关的课程资源。这其中既有作者主讲的教学录像，也有编写团队精心遴选的相关论

文和案例资料，这扩展了纸质教材的阅读空间，从而有利于读者加深理解、更好掌握政府绩效评估的核心与要义。

第三，重视应用，增设互动板块。政府绩效评估是一门实践性、操作性、专业性极强的课程，需要讲课教师在传授基本理论知识的基础上，采用情景与角色模拟、问题研讨、案例分析、现场观摩等多种教学方式培养和提高学生政府绩效评估的实际操作能力。对此，我们设计了知识链接、案例分析、本章实训、延伸阅读等具有可供互动的内容版块，从而为课堂教学提供素材，促进“知识增长、理论价值增进和实际操作能力提升”三位一体目标的实现。

本书由蔡立辉任主编，负责制定全书大纲和编写体例，并编写第1章、第2章、第4章、第7章、第9章和第10章；于刚强、刘晓洋任副主编，分别承担第3章、第5章，以及第6章和第8章的编写工作。最后，蔡立辉审校全书。

本书在编写过程中参阅了诸多著作和论文，在此对相关专家和学者深表敬意和感谢。书中如果疏漏之处，敬请读者指正。

蔡立辉

2017年12月

- • • 001 第一章 导论
 - 002 第一节 政府绩效评估概述
 - 015 第二节 政府绩效评估的研究对象与体系
 - 018 第三节 政府绩效评估的学科特点与研究方法

- • • 023 第二章 政府绩效评估的理论问题
 - 024 第一节 政府绩效评估的兴起
 - 035 第二节 政府绩效评估的意义与发展趋势
 - 040 第三节 政府绩效评估的特征和价值取向
 - 045 第四节 三种评估制度的联系与区别

- • • 053 第三章 政府绩效评估的主体
 - 055 第一节 政府绩效评估主体概述
 - 060 第二节 360度与绩效评估主体的选择与确定
 - 064 第三节 政府绩效评估主体构成、属性和作用

- • • 077 第四章 政府绩效评估指标体系的构建
 - 079 第一节 绩效评估指标的含义与分类

- 085 第二节 政府绩效评估指标体系构建的依据
- 090 第三节 影响绩效评估指标体系构建的因素
- 093 第四节 政府绩效评估指标的质与量标准
- 096 第五节 构建政府绩效评估指标的原则与要求

- • • 107 **第五章 政府绩效评估程序**
 - 109 第一节 政府绩效评估程序概述
 - 114 第二节 政府绩效评估系统的构成要素
 - 122 第三节 政府绩效评估的过程
 - 131 第四节 政府绩效评估程序的保障措施
 - 139 第五节 西方国家的政府绩效评估程序

- • • 149 **第六章 政府绩效评估的结果应用与改进**
 - 151 第一节 政府绩效评估结果的激励与绩效改进概述
 - 155 第二节 政府绩效评估的绩效数据与表现形式
 - 159 第三节 政府绩效评估结果的运用与公共管理的改进
 - 171 第四节 中国政府绩效评估结果的运用现状与改进策略

- • • 183 **第七章 政府绩效评估方法**
 - 184 第一节 绩效评估方法概述
 - 187 第二节 岗位绩效评估方法
 - 200 第三节 整体绩效评估方法
 - 213 第四节 项目绩效评估方法

- • • 223 **第八章 政府绩效评估立法**
 - 224 第一节 政府绩效评估立法的意义
 - 227 第二节 发达国家政府绩效评估立法
 - 233 第三节 政府绩效评估立法的主要内容

- • • 239 第九章 美国政府绩效评估及其经验借鉴
 - 240 第一节 美国政府绩效评估的兴起与发展演进
 - 246 第二节 美国政府绩效评估指标体系
 - 254 第三节 美国政府绩效评估的评估与借鉴

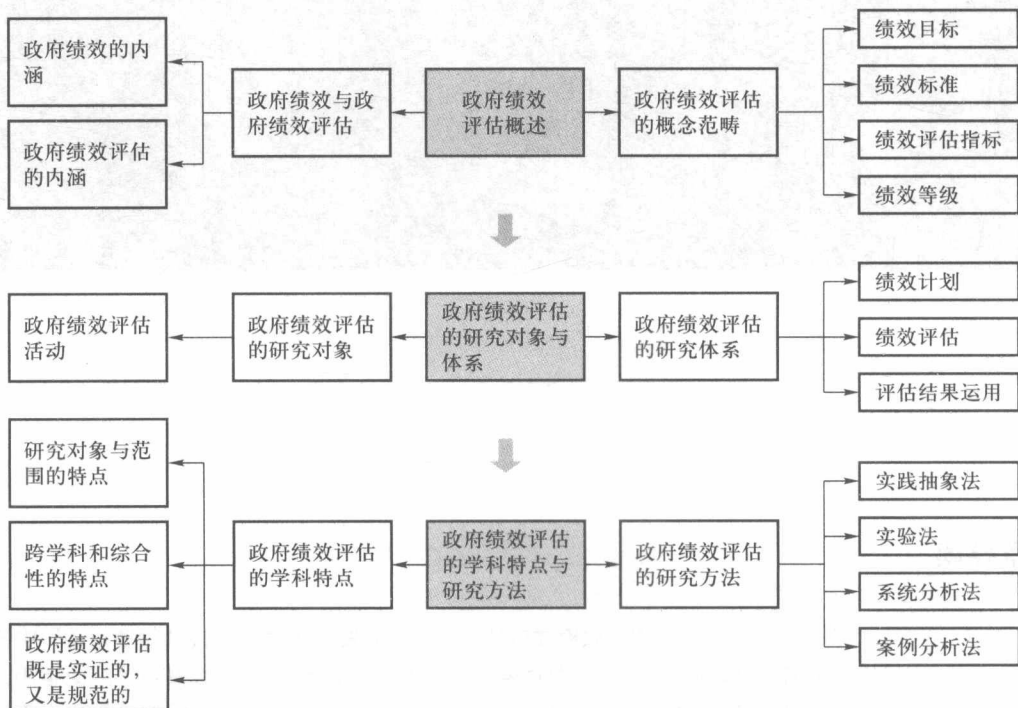
- • • 269 第十章 政府绩效评估在当代中国的推进
 - 271 第一节 当代中国政府绩效评估方式
 - 277 第二节 中国实施政府绩效评估存在的问题
 - 281 第三节 科学推进政府绩效评估的途径

第一章 导论

本章导读

20 世纪 70 年代以来,政府绩效评估作为西方发达国家“新公共管理运动”中重要改革措施在财政预算、公共人力资源管理和政府内部管理等方面得到了广泛运用,并发展为一项比较成熟的制度。对中国来说,政府绩效评估作为一项重要的政府管理创新措施虽然还不完善,但已得到普遍施行。我国地方政府从 20 世纪 80 年代就开始进行政府绩效管理的实践探索,据原国家人事部统计资料显示,截至 2007 年全国已有三分之一的省(自治区、直辖市)不同程度地探索政府绩效评估工作。2011 年,国家监察部先后印发了《关于开展政府绩效管理试点工作的意见》(监发〔2011〕6 号)和《关于印发 2011 年政府绩效管理工作要点的通知》(监办发〔2011〕14 号),决定在北京、吉林、福建、广西等 8 个地方政府和国土资源部、农业部和环境保护部等 6 个部委开展政府部门绩效管理试点,这意味着我国绩效管理走入新发展阶段,从过去“自下而上”自行探索转向从国家层面顶层设计“自上而下”地推广。那么,什么是政府绩效评估?对这个问题的回答是我们正确理解政府绩效评估、科学推进政府绩效评估的基础,国内外学者和实践家们都对这一问题进行了探讨。本章围绕政府绩效评估的内涵、概念范畴体系、研究对象与研究方法等内容进行介绍和阐述。

本章知识结构图



第一节 政府绩效评估概述



一、政府绩效与政府绩效评估

(一) 政府绩效的内涵

绩效是一个多义概念,在不同情景之下有不同的解释。从管理实践的发展历程来看,人们对于绩效的认识经历了一个不断发展的过程:从单纯地强调数量到强调质量再到强调满足顾客需要;从强调“即期绩效”发展到强调“未来绩效”。这说明,不论是对组织整体还是对个体来说,都应该以系统和发展的眼光来认识和理解绩效的概念,包括综合考虑绩效产生的过程、方式、时间以及结果等因素。这样,我们就可以从以下几个方面来理解

政府绩效的含义。

(1) 从政府绩效的本质规定性来看,政府绩效与政府职能、岗位职责有关。政府绩效反映的是行政组织整体或者公务员个体在履行其职能或岗位职责过程中、在一定时间内以某种方式实现某种结果的过程;在职能或职责履行以外所产生的结果不能视为绩效。

(2) 从行使职能或职责、产生绩效的主体来看,政府绩效包括行政组织整体绩效(一级政府的绩效、部门绩效、内设机构或业务处室绩效)、项目绩效和岗位(个人)绩效。

(3) 从绩效的质与量的规定性来看,政府绩效并不等于产出本身,也不等于任务或产品本身,它还包括了政府履职行为所产生的效果和影响;政府绩效不仅有数量的规定性,而且有质量的规定性。

(4) 从政府绩效形成的过程来看,政府绩效具有一定的周期,具有从投入—获得中期结果—再获得最终结果的周期性发展过程,由此会有眼前绩效和长远绩效、即期绩效和未来绩效。因此,时间对政府绩效形成具有影响作用。

综上所述,政府绩效就是指政府部门及其公务人员在依法履行职能或岗位职责过程中投入所获得的初期的和最终的结果及其社会影响,一般包括政府(部门)绩效、项目绩效和岗位绩效三种形式。

(二) 政府绩效评估的内涵

从历史观点看,绩效评估并不是一个新鲜概念,可以追溯到20世纪初期泰勒(Frederick W. Taylor)《科学管理原理》的时间研究、动作研究与差异工资制。后来法约尔的《工业管理与一般管理》以更宏观的视野把这种绩效评估制度从工商企业推广到各种社会组织。从此,绩效评估的理论与方法成为适用于包括经济、行政、军事和宗教组织在内的一种的管理措施与方法。但绩效评估真正运用到公共管理中来,则是始于20世纪50年代美国的绩效预算制度(performance budgets)。克莱伦斯·雷德和赫伯特·西蒙两人合著的《政府工作衡量——行政管理评估标准的调查》,是早期研究政府绩效评估的力作。

当代政府绩效评估所指的就是在20世纪70年代以来西方国家新公共管理运动中产生并发展起来的一项政府改革措施。从历史发展的观点和学术研究视野来看,政府绩效评估的实践与理论研究历经半个多世纪。随着社会环境和人们认识水平的不断发展变化,人们对政府绩效评估内涵的认识也进一步丰富起来。

1. 西方国家关于政府绩效评估内涵的代表性观点

西方国家关于政府绩效评估内涵主要有三种具有代表性的观点:

第一类:西方国家学者所提出的政府绩效评估内涵,如谢尔登·西尔弗(Sheldon Silver)和马蒂·卢斯特(Marty Luster)认为,“政府绩效评估是一个适用于为评估政府活动、增强为进展和结果负责的一切有系统的努力的术语”。保罗·D.埃普斯得恩认为,绩效评估是政府决定是否以某一合理的成本提供一定质量产品的方式。詹姆斯·Q.威尔逊

(James Q. Wilson) 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。奥斯本 (D. Osborn) 与盖布勒 (T. Gaebler) 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行政权力控制机制, 谋求以结果为导向的控制机制。

第二类: 以美国为代表颁布的一系列政府报告、法案对政府绩效评估所做的具体规定, 如 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; 其目的在于把政府部门及公务人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。同年, 美国颁布的《政府绩效与结果法案》指出, 进行政府绩效评估和颁布该法案的目的就是为了在提高政府效率和管理能力的同时, 提高公共服务的质量, 建立和发展公共责任机制, 提高社会公众的满意程度, 改善社会公众对政府部门的信任。政府绩效评估是社会公众表达意志的一种方式, 其内涵是以任务为导向、以结果为导向、以顾客为导向、以社会为导向和以市场为导向, 就是要将顾客的需求作为政府部门存在发展的前提和政府部门改革、组织设计方案应遵循的目标。1997 年出版的《美国标杆管理研究报告》将政府绩效评估定义为: “绩效评估是评估达到预定目标的过程, 包括以下信息: 资源转化为物品和服务 (输出) 的效率, 输出的质量 (提供给顾客的效果, 顾客满意程度) 和结果 (与所期望目的相比项目活动的后果), 政府在对项目目标特定贡献方面运作的有效性”。

第三类: 西方国家以绩效预算、绩效审计为内容所提出的政府绩效评估内涵。20 世纪 90 年代初, 西方国家普遍推行了包括减小政府机构规模、控制政府支出成本、强调政府运行效率等在内的一系列改革。提高政府工作效率以追求结果为导向的绩效评估制度改革在这些改革中尤为重要。为此, 在财政预算领域、绩效管理领域和劳动关系领域创建了一套全新的预算及绩效预算报告制度, 解决政府在使用积极财政政策、实行反周期经济调节的同时加强公共支出管理的问题, 并对政府各部门的工作进行彻底的绩效评估。由此提出了政府绩效评估内涵, 具有代表性的包括:

美国审计总署发布的《政府审计准则》, 将政府绩效审计 (或评估) 定义为: “客观、系统地检查证据, 以实现政府对政府组织、项目、活动和功能进行独立评估的目标, 从而增强公共责任性, 为实施监督和采取纠正措施的有关各方决策提供信息。政府绩效审计包括经济性和效率性审计以及项目评估”。英国 1983 年公布的《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所掌握资源的经济 (economic)、效率 (efficiency) 和效益 (effectiveness) 情况”。具体来说, 英国绩效评估是检查公共资金使用情况的方式与效果, 其中对经济的评估主要是关注在保证质量的前提下降低资源消耗量, 将政府支出降到最低水平; 对效率的评估主要是对比产出或服务与资源投入的关系, 以一定的投入实现最大的产出或实现一定的产出应使用最少的必要投入, 保证资金支出的合理性; 对效益状况的评估, 则主要是通过对比资金支出后所实现的实际效果和预期效果之间的关系, 保证资金支出达到理想效果。加拿大审计署将政府绩效评估定义为: 对政府活动

进行有组织、有目的、系统的检查，并对上述政府活动进行评估，将评估结果报告议会，以促进加拿大政府活动的透明度，提高公共服务的质量。政府绩效审计的内容包括政府活动的经济性、效率、效果、成本效益、对环境的影响、对公共财产的保护，以及政府活动的合法性等。澳大利亚审计署将政府绩效评估定义为：“政府绩效审计是通过检查和评估资源使用、信息系统、风险管理、提供产品和服务、遵守法规和职业道德、监督控制和报告系统以及运营考核，来衡量政府部门管理的经济性、效率性和效果性”。从澳大利亚政府投入产出（数量）、质量以及结果（实际效果）三大类评估指标，我们可以明确公共财政中的“质”和“量”，前者是通常所说的最终成果，表明这笔财政支出是用来做什么的，人们从中能得到什么好处；后者是指公共财政支出的效率如何。

知识链接 1-1

绩效评价法：从 3E 到 4E

“3E”评价法是政府绩效评估在方法探索上的开端，是美国会计总署于 20 世纪 60 年代提出的，他们率先对政府工作的审计重心从经济审计转向经济（economic）、效率（efficiency）和效益（effectiveness）并重的审计，渐渐地形成了“3E”评价法，后来为许多国家所效仿。但由于政府在社会中所追求的价值理念和“3E”评价法单纯强调经济效率之间存在矛盾与冲突，“3E”评价法在实践中暴露出一系列的不足。随着管理民主化的发展，在“3E”评价法的基础上逐渐形成了“4E”评价法，增加了第 4 个“E”，即公平（equity）。“公平”指标关注的是接受服务的团体或个人是否都受到公平的待遇，需要特别照顾的弱势群体是否能够享受到更多的服务。以此为基础，各国制定了相对比较具体的政府绩效评估指标体系。

2. 西方国家政府绩效评估内涵的阐释

当代西方国家关于政府绩效评估内涵，无论是学者们提出的政府绩效评估的内涵，还是政府工作报告、法案，以及绩效预算和绩效审计所提出的政府绩效评估内涵，都是与 20 世纪 70 年代后期所掀起的“新公共管理运动”（New Public Management Movement），即行政改革运动密切相连的，是实现放松规制、调动政府部门及公务人员积极性和主动性，强化政府责任的行政改革的重要措施，并共同构成了西方国家行政改革理论与具体措施的重要内容。因此，西方国家关于政府绩效评估的内涵，包括了两个方面的具体含义：一是作为政府内部改革措施，体现了放松规制和市场化的改革取向，是一种以结果为本的控制；二是作为改善政府部门与公众的关系、改善公众对政府部门信任的措施，体现了发展政府责任机制和顾客至上的管理理念。

（1）当代西方国家政府绩效评估是作为放松规制的政府内部改革措施。这表明了政府绩效评估首要的功能目标和作用性质。

自 1883 年《彭德尔顿法》颁布实施以来，美国政府为加强政府管理，制定了大量的行政规章、制度和条例，用以约束、规制行政机构及其公务人员的行政行为。以规则控制、过程控制为特征的政府管理又在后来的历次行政改革和公务员制度改革中得到了强化

和补充。到 20 世纪 70 年代, 美国政府规章制度之多几乎达到泛滥的地步。随着知识经济和信息时代的到来, 随着政府公务员素质的普遍提高以及独立决策和经办能力的增强, 这种规制行政权力的规则发展到过多过滥的程度, 这种规则管理越来越表现出与时代发展要求的不相适应性, 甚至压制了政府部门及公务人员的积极性和创造性。

在这种社会背景条件下, 以美国为代表的西方发达国家在放松规制 (deregulation) 理论指导下, 采取了政府绩效评估的改革措施, 以求改变政府部门自身的规制模式: 从单纯的法律规则控制转变为法律支配下的绩效控制、从过程控制转变为结果控制, 大力推行以结果为导向的政府绩效评估措施。

由此可以看出, 对政府内部改革来说, 政府绩效评估所体现的放松规制, 并不是不要规制, 而是要寻求一种新的政府责任实现机制: 既要放松具体规制, 又要谋求结果的实现; 既要提高公务人员自主性, 又要保证公务人员对公众负责、对结果负责; 既要提高政府管理效率与管理能力, 又要切实保证公共服务质量, 实现效率政府、责任政府和法治政府的内在统一。这充分体现了政府责任理念, 体现了政府绩效评估的功能目标和作用性质。放松规制的政府绩效评估措施, 适应了构建积极行政、服务行政、责任行政和绩效型政府的社会发展要求。

(2) 当代西方国家政府绩效评估是作为政府内部改革措施, 体现了市场化的改革取向和政府职能的重新定位。政府绩效评估直接指向政府部门应具有的职能。^① 这决定了政府绩效评估的内涵中必然要包含重塑政府角色和界定政府职能的内容。因为, 不科学合理地界定政府职能, 就会把本来不属于政府职能活动及其履行所产生的“绩效”当成是政府的绩效来加以评估, 而把应属于履行政府职能所产生的绩效却没有纳入政府绩效的范围加以评估, 就会导致绩效评估与职能行使之间的严重脱节。

在市场化条件下, 根据社会发展要求和公众需要提供公共服务是政府最重要、最广泛的职能和最核心的任务; 政府是公共服务的供给者 (role as a public service provider)、公共服务有效供给的保证者和监管者, 而不再是高高在上的官僚机构和与社会相脱离的“力量”。对政府职能范围内行政活动的绩效进行评定, 也就是要对政府在确定公共服务的质量和价格标准、抓好绩效管理、把好市场准入关, 以保证公共服务的供给者无法利用提供公共服务的机会谋取不正当的利益、保障社会公平、提高公共服务的效率与质量、增加顾客选择的机会、更好地满足顾客需要等活动的绩效进行评定。

这样, 政府绩效评估既有助于强化政府行使公共行政权力以实现公共利益、有效提供公共服务的责任意识, 有助于责任政府和绩效政府的建设; 同时, 也有助于根据社会发展需要对政府职能重新定位, 打破原有政府对公共事务管理与公共服务供给的垄断。通过采用合同出租和非国有化等多种形式, 把原先由政府垄断的部分职能市场化, 由市场企业主

^① Charles K. Coe., *Performance Measurement: Grading Report Cards and Single Performance Measurement*. Paper of the 2001 Annual Meeting of the American Political Science.