



第三方评估的 实证理论与实证探索



DISANFANG
PINGGU DE
SHIZHENG LILUN YU SHIZHENG TANSUO

马旭红 唐正繁





第三方评估的 实证理论与实证探索

DISANFANG
PINGGU DE
SHIZHENG LILUN YU SHIZHENG TANSUO

马旭红 唐正繁 

西南交通大学出版社

· 成 都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

第三方评估的实证理论与实证探索 / 马旭红, 唐正繁著. — 成都: 西南交通大学出版社, 2017.10
ISBN 978-7-5643-5787-0

I. ①第… II. ①马… ②唐… III. ①政策分析—研究—中国 IV. ①D63-31

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 232968 号

第三方评估的实证理论与实证探索

马旭红
唐正繁 著

责任编辑 左凌涛
特邀编辑 顾 飞
封面设计 墨创文化

印张 20.5 字数 366千

出版发行 西南交通大学出版社

成品尺寸 170 mm × 230 mm

网址 <http://www.xnjdcbs.com>

版次 2017年10月第1版

地址 四川省成都市二环路北一段111号
西南交通大学创新大厦21楼

印次 2017年10月第1次

邮政编码 610031

印刷 四川煤田地质制图印刷厂

发行部电话 028-87600564 028-87600533

书号 ISBN 978-7-5643-5787-0

定价 68.00元

图书如有印装质量问题 本社负责退换

版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

序

第三方评估是政府管理方式的重大创新。作为一种外部制衡机制，它能在一定程度上弥补政府自我评估的缺陷。用第三方评估问诊政策落实难，是向决策民主化、科学化迈出的重要一步，也是打造现代化政府、推进治理方式变革的一项重大举措。

为何评：充分认知第三方评估的功能

新一届中央政府高度重视第三方评估。习近平总书记强调，要在深入调研的基础上搞好方案设计，改革方案都要奔着问题去，积极主动了解问题，做实做细调查研究、征求意见、评估把关等关键环节，做到精准把脉、精确制导。可见，调查研究、征求意见、评估把关是推进我国全面深化改革的关键环节。如何科学地调查研究？怎样真正地征求意见？何以正确地评估把关？正确运用第三方评估，无疑是对扎实推动全面深化改革沿着正确的方向迈进，实现全面深化改革的目标，使全面深化改革成为群众拥护的、支持的、受益的改革，对打牢中国特色社会主义制度的社会基础和群众基础有着重要的意义和功能。

治理现代化的一条核心标准就是政府有较强的执行力。政策制定了执行不了，措施形成了形同虚设，改革方案设计了束之高阁，这样的政府总体上是无效的政府。如何有效地执行政策、落实措施、推进改革，必须探索行政管理方式改革和推进治理现代化。独立、专业、客观的第三方评估以其独特优势，被政府部门所重视，成为督导和推进改革举措、重大政策落实的利器。因此，引入第三方评估是提高行政效率，有效执行政策措施的重要方式。

评什么：科学设计第三方评估的领域

科学发现问题和有效解决问题是第三方评估的基本要求。任何第三方评估都不是为了评估而评估，而是“以评促建”。据此，设计确定第三方评估的内容就必须贯彻通盘原则。习近平总书记在2015年5月5日中央全面深化改革领导小组第十二次会议上指出：高度重视全面深化改革引起的利益关系调整，通盘评估改革实施前、实施中、实施后的利益变化，统筹各方面各层次利益，分类指导，分类处理。

通盘评估，不是单方面的评估，不是一个环节的评估，不是某一个领域的评估，而是系统性的全方位的评估，是改革实施前、实施中、实施后全过程的评估。因此，纳入第三方评估的领域十分广泛。从政府提供公共服务的范围来说，任何重大政策、重大改革措施、重大建设项目、重大人事调整，任何公共服务、工作效能、改革试点、公共需求等都可以引入第三方评估；从社会领域来说，社会发育程度、社会组织建设、政府购买服务项目、社区治理与社区服务、社会工作水平等更需第三方评估的全面介入；从企业发展来说，企业社会责任、社会企业服务、企业文化建设、企业重大项目社会风险等等也是第三方评估的重要领域和内容。除此之外，像科技领域、教育领域、文化领域、健康领域等都是第三方评估的领域。第三方评估可以大有作为。

怎样评：建立第三方评估的长效机制

完善的法律和制度保障是开展第三方评估的前提和基础，是保障第三方评估能有效、持续、健康发展的长效机制。要从法律上确定第三方评估的地位，保证第三方评估机构的权力，赋予评估机构超然、独立的地位，保证其能够独立开展评估工作，不受任何行政机构、公共组织和个人的干扰。独立、专业的评估机构既是保证评估结果客观、公正的前提，也是第三方评估体系成熟的重要标志之一。独立才有公信。要建立第三方评估的长效机制，就必须要有有一套完整的制度体系，建立第三方评估机构的甄选机制，加强对第三方评估机构的监督和管理；建立监管分离的行业发展机制，只有行业规制不断完善，第三方才能真正独立起来；第三方评估机构自身也要从评估的各个环节保持独立性，保证评估的公正性和科学性。同时，还必须对评估的原则、程序、评估结果的运用等作出明确规定，完善第三方评估的评估规则及基本评估程序，使评估工作有法可依、有章可循，推动第三方评估走上制度化、规范化、程序化的道路。

目录

实证理论篇

第一章 第三方评估的厘清	2
第一节 第三方评估概述	2
第二节 第三方评估的国外经验	7
第三节 第三方评估在中国	12
第二章 第三方评估的意义	17
第一节 第三方评估是政府管理创新的必然选择	17
第二节 第三方评估能增强政府的公信力	19
第三节 第三方评估能弥补体制内评估的缺陷漏洞	21
第四节 第三方评估能有序拓展民主参与的途径	22
第三章 第三方评估的原则	24
第一节 专业性原则	24
第二节 独立性原则	24
第三节 公开性原则	26
第四节 实效性原则	27
第四章 第三方评估的理论基础	29
第一节 治理理论	29
第二节 委托代理理论	34
第三节 利益相关者理论	36
第五章 政府绩效第三方评估的实证理论	38
第一节 政府绩效第三方评估的模式	38
第二节 政府绩效第三方评估的基本流程	41
第三节 政府绩效第三方评估的困境分析	44
第四节 走出政府绩效第三方评估困境的路径选择	47
第六章 政府购买公共服务第三方评估的实证理论	52
第一节 政府购买公共服务第三方评估中政府、社会组织、第三方评估机构三者关系的厘清	52

第二节	政府购买公共服务第三方评估的动因	54
第三节	政府购买公共服务第三方评估的成效与意义	57
第四节	政府购买公共服务第三方评估的流程	61
第五节	政府购买公共服务第三方评估的困境	62
第六节	破解政府购买公共服务第三方评估困境的路径选择	66
第七章	精准扶贫工作成效第三方评估的实证理论	70
第一节	精准扶贫工作成效第三方评估的背景和价值	70
第二节	精准扶贫工作成效第三方评估的理论基础	75
第三节	精准扶贫工作成效第三方评估的框架	78
第四节	精准扶贫工作成效第三方评估需要解决的问题	81

实证探索篇

贵州省政府透明度第三方评估报告 (2015)	84
主报告: 2015 年贵州省政府透明度第三方评估报告	84
副报告: 2015 年贵州省政府透明度第三方评估发现问题清单	100
贵州省政务服务第三方评估报告 (2015)	168
一、评估依据、对象、指标及方法	168
二、评估结果	173
三、分项评估分析	180
四、有待解决的问题与发展建议	213
贵州省六盘水市钟山区政府透明度第三方评估主报告 (2016)	220
一、评估依据、对象、指标及方法	220
二、评估结果	228
三、分项评估分析	233
四、有待解决的问题与发展建议	312
参考文献	317
后 记	321

实证理论篇

第一章 第三方评估的厘清

第二章 第三方评估的意义

第三章 第三方评估的原则

第四章 第三方评估的理论基础

第五章 政府绩效第三方评估的实证理论

第六章 政府购买公共服务第三方评估的实证理论

第七章 精准扶贫工作成效第三方评估的实证理论

第一章 第三方评估的厘清

第一节 第三方评估概述

一、第三方评估的概念

第三方的概念是由美国莱维恩教授最早提出的，他认为以往将社会组织划分为政府公共组织和私营组织太粗陋，忽略了很大一批处于政府公共组织与私营组织之间的其他社会组织。^① 这些社会组织所从事的活动有别于政府和私人企业的活动，或者从事政府和私人企业都不喜欢做或者做不好的事。这些组织就是第三部门也叫第三方。美国约翰·霍普金斯大学第三部门比较研究中心认为凡符合组织性、民间性、非营利性、自治性和志愿性等五个特性的组织都可被视为第三方。^② 由于“第三方”与“第一方（委托方）”、“第二方（承担方）”都既不具有行政隶属关系，也不具有经济利益关系，所以一般也会被称为“独立第三方”。多数情况下是由独立于政府的，包括社会组织、专家团队、专业的评估机构或研究机构、公民个体等作为第三方的主体组成。其独立性、专业性、权威性比较可信。

关于评估的概念，彼得·罗西在其著作《项目评估——方法与技术》一书中提出，“从广义来看，评估的定义涵盖所有探讨事件、过程或人的价值的努力活动。”^③ 艾尔·巴比在《社会研究方法》中认为，作为一种应用型研究，评估研究的是它进行社会干预的结果和效果问题。^④ 总的来说，他们都认为评估的核心、内容是对评估客体的价值进行判断和评价，或是对社会干预的效果进行考察和研究。因此，评估是指由特定的组织或个人（评估主体）对指定的对象（评估客体）依

① 余梦. 我国第三方政府绩效评估的独立性研究[D]. 成都: 西南财经大学, 2009.

② 邓彩霞. 第三方政府绩效评估主体再认识[J]. 社科纵横, 2015, 30 (2): 49.

③ 彼得·罗西等. 项目评估巧法与技术[M]. 北京: 华夏出版社, 2002: 241-253.

④ 艾尔·巴比. 社会研究方法[M]. 北京: 华夏出版社, 2005: 65-78.

据某种目标、标准、技术或手段（评估度量尺度），按照一定的程序和方法（评估方法）进行分析、研究、比较、判断、评估和预测其效果、价值、趋势或发展的一种活动（评估活动），是人们认识、把握事物或活动的价值或规律的行为。^① 评估的类型可以依据不同的标准，划分为以下几种类型。根据评估的时段不同，分为前期评估、中期评估和后期评估；根据被评估对象的特征和评估目标不同，分为政府绩效评估、企业绩效评估和非营利组织公益评估；另外还有学者提出形成性评估、累计性评估、独立性评估、参与性评估等评估类型。作为一种管理工具和监督手段，评估的作用和影响力日益凸显，客观科学的评估能够使管理层在政策制定和执行过程中充分考虑到社会、政治、技术和金融等各方面因素，让不同的利益相关者参与其中，推动制定出更好的政策，更有效地实施这些政策，帮助管理者诚实地向社会呈现和报告这些政策的执行效果和影响。

根据评估结果的应用，可将评估理论的发展划分为三个阶段：首先是强调评估结果使用阶段（1970—1986年）：此阶段对评估结果的使用主要关注其对被评估者决策的直接影响，在部分研究中仅意味着评估建议是否被采纳。Leviton（2004）对这种评估的批判在于其有时会依赖有缺陷的证据标准，尤其是不加批判地使用自报告测量而缺乏三角验证或其他能够确认行为变革的方式。Alkin, Daillak 和 White（1979）认为，一个项目的影响效应可能需要几个月甚至几年才能表现出来，因此评估不应选择短期参照点。Cousins 和 Leithwood（1986）将评估结果定义为与评估产出相关联的任何信息，并将评估结果的使用划分为4种类型：用于支持独立决策、用于教育决策者、构成心理过程的一部分以及其他潜在应用。其次是强调评估结果效用阶段（1987—2000年）：此阶段的显著特点在于对评估结果不再仅仅关注其直接效应，而更关注情境，即评估结果如何与其他影响决策的要素相互作用，评估者又如何介入这一作用的过程中。这种观点一定程度上推进了参与式与协作式评估的进展。Patton（1988）主张评估者应通过提供满足评估专员需求的信息与流程，积极介入对评估结果的使用。这一阶段的另一重要影响来自于“过程应用”概念的提出，即评估中进行参与获得的经验与最终的评估建议和报告会影 响人们的行为。这一概念促使评估中平等权力关系、组织学习和利益相关者赋权等观念的产生。最后是强调评估结果影响阶段（2001年至今）：2000年以来，评估研究者开始讨论评估影响的框架。评估影响的概念包含以往的主要观点，但提供了一个更为广

^① 李志军. 第三方评估理论与方法[M]. 北京: 中国发展出版社, 2016: 3.

泛的视角，即不仅强调评估中有意识活动的效应，而且考虑超出目标之外的非预期效应，非直接目标（如组织学习与赋权）以及评估者通过其工作对社会产生更多的贡献。这里的影响包括“所有的可能引致或偏离更佳社会效应的评估结果”，它可能是预期的、直接的、正向的、短期的、显在的，也可能是非预期的、间接的、负向的、长期的、隐含的。

第三方评估起源于西方国家。1906年，Bruere等人发起成立了纽约市政研究院，1907年，该研究院率先开始了对纽约市政府进行初步的绩效（效率）评估。这是能够检索到的最早的绩效评估、绩效测量、绩效核算的实践，它本质上是由一个外在于政府、以探究政府管理为旨的研究机构发起的“第三方评估”。^①因此，第三方评估的概念是与政府绩效管理、政府绩效评估联系在一起的。对于第三方评估，我国目前没有统一的定论，学者们的看法不一。彭国甫认为：第三方评估又称社会评估，主要包括公民个人、社会团体、社会舆论机构、中介评估机构等通过一定程序和途径，采取各种方式，直接或间接，正式或非正式地评估政府绩效。^②程样国、李志认为：第三方评估是指由政策制定者与执行者以外的人员进行的正式评估。包括受行政机构委托的研究机构、专业评估组织（包括大专院校和研究机构）、中介组织、舆论界、社会组织和公众，特别是利益相关者等多种评估主体。^③包国宪教授将第三方评估的概念解释为：第一方评价是指政府部门组织的自我评价；第二方评价是指政府系统内，上级对下级做出的评价，这都属于内部评价。而第三方评价是指由独立于政府及其部门之外的第三方组织实施的评价，也称外部评价，通常包括独立第三方评价和委托第三方评价。^④石富覃认为：所谓第三方评估就是指由与政府无隶属关系和利益关系的第三部门和民间机构所组织实施的评估政府及其部门绩效的活动。^⑤

由此可见，学者们更多地认为，第三方评估是一种区别于政府内部自评的外部评估方式。是由具有专业性的机构，按照一定的评估标准，采取科学的评估方法，对政府、社会组织或者社会服务项目进行评估，得出具有说服力的评估结果与报

① 尚虎平，王春婷. 政府绩效评估中“第三方评估”的适用范围与限度——以先行国家为标杆的探索[J]. 理论探讨, 2016 (3): 12-18.

② 彭国甫. 对政府绩效评估几个基本问题的反思[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2004 (3).

③ 程样国, 李志. 当议第三方政策评估对我国的启示[J]. 行政与法, 2006 (3).

④ 包国宪. 我国第三方政府绩效评估组织的自律实现问题探析[J]. 中国行政管理, 2008 (1): 49-50.

⑤ 石富覃. 政府绩效评价组织的自律与监管研究[D]. 兰州: 兰州大学, 2006.

告,提供给决策者作为主观价值判断的一系列工作活动。第三方评估实质是一种更客观的社会监督,是要在政府管理运行机制中引入多元参与,更多更好地发挥社会组织参与政府决策、政策执行、效果评价、公开监督等方面的作用。评估活动完全由第三方负责主持和实施,独立决定评估的标准、内容、测量、数据处理、结果发布等各个环节。第三方评估通常包括独立第三方评估和委托第三方评估。从设立方面看,独立第三方的设立是组织依法或者自发设立的,而且评估过程都是组织自发进行,跟政府没有隶属关系,主要包括中介组织、受行政机关委托的考核机构、社会组织和公众、专业考核组织(包括大专院校和研究机构)、特别是利益相关者等多种考核主体;委托第三方评估是政府委托第三方成立绩效评估组织,组织与政府只存在委托与被委托的关系,没有政治和经济利益上的直接关系。在经费来源上,独立第三方的经费则来源于与政府无任何直接利益关系的组织,如基金会、营利性组织或个人的捐赠,还可来源于组织内部成员的收费等;委托第三方评估收取的费用是政府部门提供的。

美国著名学者尼古拉斯·亨利对第三方评估给予了高度评价,认为“大多数评估专家赞同评估由组织中负责项目的最高层委托和支持,为了制衡起见,由外部机构或是第三方来进行评估也是可取的。”^①从美国第三方评估的实践来看,第三方不仅在利益关系上与作为政策制定者的政府以及相关政策制定者保持了距离,更主要的是他们在评估中的专业性受到人们的推崇。^②

二、 第三方评估的内涵

可以从以下几个方面理解第三方评估的内涵:^③

从评估主体上看,第三方评估是指由独立于政府及其部门之外的第三方组织实施的评价。^④也就是说,第三方评估主体相对于政府是独立存在的,这些主体可以是社会组织、高等院校、民间智库、民意评价机构等。

① [美] 尼古拉斯·亨利. 公共行政与公共事务[M]. 张昕,等,译. 北京:中国人民大学出版社, 2002: 320.

② 尚虎平. 非政府评估的政府管理效果:美国高校基于利益相关主体参与的第三方评估对我国的启示[J]. 内蒙古社会科学, 2007 (5).

③ 吴佳惠、王佳鑫、林誉. 论作为政府治理工具的第三方评估[J]. 中共福建省委党校学报, 2015 (6).

④ 包国宪. 绩效评价:推动地方政府职能转变的科学工具——甘肃省绩效评价活动的实践与理论思考[J]. 中国行政管理, 2005 (7).

从评估对象上看,第三方评估包括政府绩效评估和公共服务评估,也包括政策制定、执行、效果评估,评估的目的是改善和优化政府行为。

从评估结果上看,第三方评估通过问卷调查法、随机抽样、统计技术等方法,对于结果分析采用目标图形转化法、价值澄清、价值评论、交互影响分析、折扣等技术手段,有利于将利益相关者潜在的目标明确化。^①

从评估方式上看,第三方评估倡导公民参与的多样化途径,如通过问卷或访谈、电话调查、现场测评等,评议政府机构及其工作人员。随着大数据时代的来临,还可以是网上评议,通过在线系统填写调查问卷或以其他方式参与评估。

三、 第三方评估的特点

(1) 客观性。独立于政府之外的第三方评估,要求评估者在评估的过程中必须克服感情因素的影响,避免评估活动主观上的随意性。当然,评估本质上就是一种价值判断,涉及价值判断就有很强的主观性。不可否认的是,基于评估者所采用的评估标准和评估的指导思想不同,再加上评估主体在评估过程中不可避免地会受到某些主观因素的影响,特别是涉及评估者与被评者之间的感情因素,这些原因综合起来都很容易导致评估偏离客观性。因此,只有第三方评估主体的立场客观、公正,评估的结果才具有可信度。

(2) 公正性。作为独立于政府和社会特定利益相关者群体的第三方评估,其权力运行往往是为了实现公众的问责和利益保障。公正性是第三方评估运行的根本价值要求,即第三方评估主体要公正地对待所有的对象,保障所有利益相关者的利益,正确看待评估的价值,理解评估的重要性,对评估结果有强烈的责任感,做出客观真实的判断,而不能“变公为私”,狭隘地重点照顾某些群体的利益或忽视其他群体的利益。

(3) 权威性。第三方评估是独立于政府而存在的,它与政府没有直接的利益关系,能够客观、公正地开展评估。它使评估主体更加多元化,评估更加科学全面,评估结果更加有效,有利于政府管理理念的转变,引导政府向服务型政府转变。同时,第三方评估拥有专业的人才队伍,在评估的知识、方法、技能的掌握,

^① [美] 威廉·N·邓恩. 公共政策分析导论[M]. 谢明,等,译. 北京:中国人民大学出版社,2002: 342-343.

评估工具的使用方面都具有相对的优势，能够科学设计指标体系，分配权重位序，选择科学的评估工具和方法，提高评估结果的精确度和有效度，并能够从较为专业的视角提出具有针对性、科学性的整改方案和措施，帮助政府在实践中不断提高治理绩效。受到政府、社会组织、社会大众的认可，由此建立起了自身的权威。权威性是第三方评估机构自身良好的社会信誉，权威性是建立在独立性与专业性的基础之上的，独立性、专业性、权威性三者是相辅相成的。

第二节 第三方评估的国外经验

起源于西方国家的第三方评估，由于起步较早，发展比较成熟。特别是美国、英国这两个国家在第三方评估方面的发展和完善程度尤为值得我们去研究和学习。

一、美国第三方评估的发展

美国第三方评估的发展是随着政府绩效评估的发展而发展的，是政策评估、绩效管理的重要形式。

19世纪末20世纪初，美国的第二次工业革命进入尾声，经济高速发展，就工业生产而言，已经超越英、德成为世界头号强国。与此同时，美国政府效率低下，甚至腐化无能，政府的权力达到了最大化，政府规模日益庞大，政府支出大幅增长，导致了国家垄断和对社会回应性的下降。在这样的背景下，公众呼吁美国政府采用企业的一些有益做法来提高政府效率，政府也开始重视效率问题。纽约市政研究院1907年对纽约市政府进行的绩效（效率）评估，这是最早的绩效评估实践，它本质上就是由一个外在于政府、以探究政府管理为宗旨的研究机构发起的第三方评估，开创了第三方评估政府绩效的先河，在第三方评估历史上具有划时代的意义。1911年，费城新当选的改革派市长决定聘请科学管理创始人之一莫里斯·库克（M. Cooke）采用成本会计思想对费城的公共事业进行预算规划、管理效果测量。在这种绩效规划、绩效测量与评估的作用下，库克4年内为费城节省了100多万美元的垃圾收集成本，降低了125万美元的公共事业费用，解雇了1000名低效率工作人员，建立了养老基金和社会福利基金，把“市政府管理从烟雾缭绕的房间变成

了阳光明媚的场所”。这就是由政府引入外部第三方智慧的“体制内绩效评价模式”。^① 20世纪50年代，美国在国内推行政策与政府绩效评估，随着评估规模与范围的扩大，委托第三方开展评估逐步成形，出现了一批较为知名的第三方评估机构。

随着社会的进步，民主、公平理念越来越引起人们的关注，受此影响，政策评估与政府绩效评估开始以民主、公平为价值取向，更加重视结果、质量和公众满意度。20世纪六七十年代，美国政府普遍存在着财政危机和信任危机，公民对政府的不满情绪日益高涨，为了消除危机和安抚民众的不满情绪，美国政府实施了一系列重塑政府形象的改革运动。其中最著名、影响最大的是被称为“美国行政改革重要里程碑”的两届“胡佛委员会”的改革方案。该方案改变了以前只重视投入的弊端，强调要注重产出及成本问题，要更加注重政府的管理能力和水平的改善。并且强调在集权控制的同时要适当放权给下属部门，以实现资源的合理配置。胡佛委员会通过绩效预算的方式实现改革的目标，用数字量化的形式评估政府的政策和绩效，使政府的绩效在公众面前清晰的展现出来，让民众对政府有直观的认识。两届胡佛委员会的绩效评估探索，也属于政府之外的第三方评估。1973年，在尼克松总统执政期间，美国政府出台了“联邦政府生产率测定方案”，开始探讨政府绩效评估的规范化。此时的美国政府绩效第三方评估整合了政府预算、政府责任、政府目标，更加重视结果。

20世纪八九十年代，美国面临着巨大的财政赤字，通货膨胀严重，失业率居高不下，公众对政府失去了信心。为了应付危机，改善政府管理，美国进行了一系列的政府改革运动。将私营企业的管理理念、管理方法和管理技术渗透到公共部门，引入市场机制，强调结果导向和顾客导向，关注公民满意度。还颁布了绩效评估的专门法律——《政府绩效与结果法案》。这是美国政府第一次为政府绩效评估设立法律，对政府绩效评估的推动起到了不可替代的作用。在美国，第三方评估机构参与政策和政府绩效评估是美国政府绩效评估的一个显著特点。第三方评估机构提出有关政策和政府绩效评估的理论、方法、指标体系和步骤等，并以这些理论指导评估政府的政策和绩效，有力地推动了政府绩效评估活动的开展。哈佛大学的肯尼迪学院是较早介入政策和政府绩效评估的第三方评估高校。自1984年，肯尼迪学院由福特基金会支持，开始创办“美国政府创新奖”，用于识别和培育政府创新性工作。美国坎贝尔研究所是独立第三方评估的典型代表。坎贝尔研究所经过广泛的调查和深入的研究，建立了一套完善的绩效评估体系。1998年起开始对美国的

^① COOKE, M. L. Our Cities Awake[M]. New York: Doubleday, 1918: 98.

州和城市政府进行绩效评估，在1998年与美国《政府管理》杂志合作，对全美国50个州政府展开了大规模的绩效测评活动，评估内容涉及政府人事、财政等方面，在美国社会上引起了巨大反响；在1999年，对美国财政收入最好的35个城市政府展开绩效评估；在2000年，坎贝尔研究所进行了第二次对50个州的政府绩效评估，并将评估结果与排名一五一十地向社会公开，在美国政府、美国民众心中得到了很高的认可率；2001年对美国40个最大县进行了政府绩效评估。坎贝尔研究所是美国第三方评估政策和政府绩效的中坚力量。美国第三方评估机构发展较充分，除以上两个典型代表外，还有许多著名的机构，如美国的兰德公司、布鲁金斯研究所、现代问题研究所、政策研究所、总会计局等，它们都在某种程度上参与了政府战略、政策的制定以及政府绩效评估活动，它们的参与和介入奠定了政策和政府绩效评估的群众基础，体现了政府重视民意、体恤民情的管理理念，规范了政府人员的行政行为，提高了政府公共部门的管理绩效，对美国政府改革做出了重大贡献。

二、英国第三方评估的发展

在20世纪七八十年代经济发展“滞胀”的社会背景下，英国为了提高政府行政效率，改善政府服务水平，采取委托第三方评估的方法来进行政府绩效评估。英国第三方评估的发展，大致分为两个阶段：

一是通过绩效评估提高政府工作效率阶段。这一时期，英国政府信奉“效率至上”理念，政府的一切工作都是以经济和效率优先，追求小投入，大产出。在政府绩效评估中，最著名、影响最大的是雷纳评审，这是第三方评估的典型案列。雷纳评审是以“解决问题为导向”的“经验式调查”。它关注的重点是经济和效率，采用问题诊断的方式，从政府的日常工作中寻找出导致效率不佳的各种因素，包括工作任务、工作方法和工作程序，其目的在于通过提高效率来降低政府公共部门的运营成本。雷纳聘请人员担任评审员来完成评审任务，鉴于各个部门之间的差异性，评审员拥有较大的自主权限来决定评估工作的展开，但基本的评审内容和程序由雷纳确定。首先，评审对象的选取全由评审员自己决定，可以大到一个政府或政府的某个工作部门，也可以小到一个工作程序或某个工作环节，对象选定后由部门公务员承担大量的工作。其次，对正在进行的工作提出质疑，要清楚地了解为什么要开展这项工作；为什么要以现在这种方式开展工作；如何更有效率地完成工作。它强调评审员要深入到最基层、最前线调查，从实践调查中总结出方案，撰写出评估报告。最后在深入调查的基础上，评审员与被评审单位的负责人就有关报告

中的意见和建议进行沟通、协商，使改革方案得到有效的贯彻落实。雷纳评审通过对经济和效率的测评，有效地降低了政府的工作成本，提高了政府的工作效率。但雷纳评审仍然存在着不少问题，不少政府人员对评审采用的管理理念产生了质疑，毕竟企业与政府是有所区别的，如果将企业的管理方法、管理模式不偏不倚地应用到政府管理中，必定会产生一些问题；再者，评审对效率的持续改进效果不大，片面追求效率而忽视了对质量的关注。雷纳评审历时十多年时间，共支出了500万英镑，给英国带来了高达9.5亿英镑的经济效益。

二是通过绩效评估提高政府服务质量阶段。撒切尔政府的改革使英国社会经济有了一定的发展，但经济和效率提高的同时，公共服务的质量却跟不上经济发展的步伐。为了改变这一现状，梅杰政府发起了以质量和顾客满意度为价值导向的政府绩效评估，其中，公民宪章运动在英国乃至世界都产生了重要影响。公民宪章就是以宪章的形式将公共服务的内容、服务标准向社会公众公开，对社会出具承诺，让社会公众约束、监督政府的行为，改善服务质量和服务水平。长久以来，政府作为公共服务的供给者占据着主导地位，公民宪章运动为公众审视、评价公共服务提供了一个契机，也为公众监督政府行为提供了一个良好的渠道。英国政府要求所有的公共服务部门都制定宪章，内容的设定可以自行安排，但必须遵循必要的原则：服务的标准必须明确；服务的过程必须是透明的；必须让顾客有选择的机会；要有完善的监督机制；必须礼貌待人、礼貌服务；公共服务的质量必须与公民支付的价值相匹配。政府将公共服务的内容向社会公众公开，实际上是将政府工作明确化、具体化，帮助公众更好地了解政府职能，监督和约束政府的行为，防止政府部门相互推诿现象的发生。服务标准的公开，也是服务标准具体化的过程，公开服务标准能让政府合理设定工作目标，为公众评估政府服务提供了一个参考和依据。服务责任的公开，表明政府将以认真、谨慎的态度对待自己的行为，努力完成既定的服务标准，对未完成服务标准的行为将承担责任，这意味着政府将以一种自我加压的形式保证对结果负责，对公众负责，对社会负责。英国公民宪章运动在社会上产生了强烈反响，在政府的大力支持下，公民宪章在政府各部门得到广泛应用，英国几乎所有的公共服务部门、政府机构都颁布了自己的宪章，使其服务质量和服务水平都得到了极大地提升。公民宪章运动在第三方评估模式上成为第一个“吃螃蟹”的人，这一创新之举取得了巨大的成功，不仅改善服务制度，而且推动着政府评估工作达到了一个顶峰，为政府绩效评估的持续、稳定发展打下了坚实的基础。

英国的雷纳评审、“下一步”行动方案、“公民宪章”运动、为质量而竞争等绩效评估活动都大量吸纳各类专家参与，使处于政府之外的各类知识以“第三方”