

日本政府绩效评估模式研究

日本政府 绩效评估模式研究

RESEARCH ON THE PERFORMANCE EVALUATION MODEL
OF JAPANESE GOVERNMENT

袁娟 著



知识产权出版社
INTELLECTUAL PROPERTY PUBLISHING HOUSE

袁 娟 著

日本政府 绩效评估模式研究

RIBEN ZHENGFU JIXIAOPINGGU MOSHI YANJIU



知识产权出版社
INTELLECTUAL PROPERTY PUBLISHING HOUSE

内容提要

受西方新公共管理运动兴起的影响,为解决行政僵化、财政危机、政府信用危机等方面的问题,为适应公民社会走向成熟化及公民对行政服务需求多样化等社会环境的变化,20世纪末,日本自下而上开始了政府绩效评估。

本书全面系统地研究了日本政府绩效评估的基本状况、发展沿革和主要特点。在中央政府的绩效评估方面,介绍了日本总务省的跨部门政策评价和各府省所进行的政策评价;在地方政府的绩效评估方面,介绍了日本地方政府的行政评价做法,还用专门的章节比较详细地介绍了地方政府的事务事业评价及公共设施评价;本书还研究了独立行政法人评价,以期为中国行政事业单位的绩效管理提供一定的参照。另外,本书还就日本政府绩效评估指标体系、日本政府绩效评估中的公民评议与第三方评估等进行了深入研究。

对日本政府绩效评估进行深入系统的研究,可以为我国研究、开展政府绩效评估提供参考和借鉴。

责任编辑:石红华

图书在版编目(CIP)数据

日本政府绩效评估模式研究/袁娟著. —北京:
知识产权出版社, 2010.9

ISBN 978-7-5130-0123-6

I. ①日… II. ①袁… III. ①国家行政机关—行政管理—评价—研究—日本 IV. ①D731.311

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第152335号

日本政府绩效评估模式研究

Riben Zhengfu Jixiaopinggu Moshi Yanjiu

袁娟著

出版发行: 知识产权出版社

社址: 北京市海淀区马甸南村1号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

责编电话: 010-82000860 转 8130

印 刷: 北京富生印刷厂

开 本: 787mm×1092mm 1/16

版 次: 2010年10月第1版

字 数: 244千字

ISBN 978-7-5130-0123-6/D·1056 (3067)

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82005070/82000893

责编邮箱: shihonghua@cnipr.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 15.5

印 次: 2010年10月第1次印刷

定 价: 38.00元

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

日本已经全面开展政府绩效评估,取得了一定的成效,也遇到过一些障碍,日本的成功经验和失败教训,可以为我国研究、开展政府绩效评估提供参考。对日本政府绩效评估进行比较深入系统的研究,具有一定的借鉴意义。

日本 20 世纪 70 年代经历了两次石油危机,20 世纪 80 年代末期经历了泡沫经济的崩溃,之后,受到西方新公共管理运动兴起的影响,为解决行政僵化、财政危机、政府信用危机等方面的问题,为适应公民社会走向成熟化及公民对行政服务需求多样化等社会环境的变化,日本一些地方政府如三重县等地区率先开展政府绩效评估,这些地方政府绩效评估的实践取得了一定的成效,在日本社会产生了较大的影响。相比之下,中央政府的绩效评估要滞后于地方政府。2001 年日本颁布《关于行政机关进行的政策评价的法律》,并在 2002 年施行。自此,日本政府绩效评估进入制度化与全面实施时期。日本政府绩效评估与其他国家相比,存在一定的区别,具有一定的特点。

日本政府绩效评估的立法体制是中央和地方分别立法实施。由于日本具有根深蒂固的中央集权思维方式,尽管实施地方自治体制,且政府绩效评估由地方政府始发,然而,一旦中央政府制定并实施了政府绩效评估相关政策,各个地方政府都不约而同地以国家政策为模板进行设计。起始阶段百花齐放的地方政府绩效评估在 2002 年以后,基本统一为大同小异的政策评价模式,即将政策体系划分成金字塔形,自上而下分为政策、措施、事务或事业这三层,然后分别对政策、措施以及事务或事业进行评估。所遵循的原理基本为 PDCA 循环周期,所采用的手法大多为目标管理法。

日本政府绩效评估的评估对象以行政机构为主,包括进行公共管理的行政部门、提供公共服务的公共机构及公共设施,还对独立行政法人等公

共事业机构进行评估。日本也有对政党的评估，例如，由“日本经济团体联合会”这样的第三方机构或由“日本全国知事会”这样的地方政府首脑团体，对自民党和民主党进行评价比较等。本书所研究的日本政府绩效评估，不包含对政党的评价，仅仅聚焦于日本的“行政评价”和“政策评价”领域。

总务省行政评价局是日本政府绩效评估的综合管理及监督检查机构。中央政府的绩效评估，主要是由各府省对本部门绩效进行自我评估，由总务省评估委员会进行跨部门业务的绩效评估。日本政府绩效评估的评估主体，在中央政府部门是各部门的评估委员会或主管机构评估委员会进行评估，评估委员基本由部外人员组成，但这些人员基本由各部门选定，由第三方机构独立进行评估的情况比较少见。地方政府分别组成评估委员会，同样大多由行政机构外部的人员组成。

本书研究了日本政府绩效评估的基本状况、发展沿革和主要特点，在中央政府的绩效评估方面，介绍了日本总务省的跨部门政策评价和各府省所进行的政策评价；在地方政府的绩效评估方面，介绍了日本地方政府的行政评价做法，还用专门的章节比较详细地介绍了地方政府的事务事业评价及公共设施评价；日本的独立行政法人类似中国的行政事业单位，本书研究了独立行政法人的评价，以期为中国行政事业单位的绩效管理提供一定的参照。另外，本书还就日本政府绩效评估指标体系、日本政府绩效评估中的公民评议与第三方评估等进行了研究。

日本政府绩效评估的主要启示如下：

第一，法制化是政府绩效评估规范化和标准化的前提。日本开展政府绩效评估之前，首先通过立法，奠定政府绩效评估的法律地位，这对日本政府绩效评估的顺利实施起到了保障作用。

第二，政府绩效评估要注重实效。日本政府绩效评估不是为了评估而评估，评估结果应用在预算管理、政策管理和人事管理等方面：在预算管理中应用，与预算挂钩，目的是解决财政问题；在政策管理中应用，清理政策，目的是提高行政效率；在人事管理中的应用，目的是提高政府的公信力。

第三，政府绩效评估要关注公共服务领域的评价。日本无论是中央还是地方，都对独立行政法人进行评价，同时对公共设施进行评价，这类评价对于提升公共服务水平具有一定的作用。

第四，政府绩效评估要促使公民成为评估主体。日本对直接参与评估的公民有“有识之士”这样的界定，同时，为了避免信息不对称，促使普通公民参与评议，日本采取了公开透明的做法，将政府绩效评估的详细信息予以公布，随时接受公众监督并听取改进建议。

第五，政府绩效评估要调动地方政府的积极性。放开就是搞活，日本地方分权制度促进了地方政府绩效评估的发展，政府绩效评估始发于地方，在初期发挥了较大的影响。然而，对中央政府长期依赖的习惯，导致日本各地“盲目跟风”，追随中央政府的政策评价，个性逐渐消失，实效难以显现。

第六，政府绩效评估不是万能的。从日本的实践来看，政府绩效评估有一定的效果，促进了政务公开，让公民了解并监督行政；评估过程中关于成本收益的效果测算，为日本政治和行政决策提供了比较客观的资料；在一定程度上改善了公共服务，提高了行政效能等。但是，日本希望解决财政危机的政府绩效评估的初衷还难以实现，这毕竟涉及经济社会综合发展的问題，不是单纯通过绩效评估就能解决的。从这一点来看，也有必要对新公共管理进行一些反思。

本书是作者自2006年至2010年的研究成果，可谓四年磨一剑。自2006年以来，作者对日本政府绩效评估进行研究，其间利用多次访日的机会，购买了大量的日文资料，研究了日本政府绩效评估领域研究者的学术著作，分析、梳理并提炼了一些学术观点。同时，在日本政府网站进行相关资料查询，访问日本总务省行政评价局的网站，以及日本各府省和各地方政府的网站，进行研究分析和跟踪考察。在日本，政府绩效评估的学术机构有日本评价学会和政策评价研究会等，这些机构网罗了大批学者对政府绩效评估进行研究，积累了比较丰富的研究资料。经过四年的研究，作者试图对日本政府绩效评估模式进行一些研究探索，尽管这些研究探索还是比较粗浅的，但还是期望为我国政府绩效评估相关研究和实践提供一些

参考和借鉴。

在本书撰写准备过程中，北京师范大学政府管理研究所所长朱光明教授提供了大量资料，并提出宝贵的写作意见，值此谨表铭谢之忱；在本书写作过程中，常瑜、沙磊、许龙华、冯义纲等协助进行资料收集和文字整理，在此表示诚挚的谢意；在本书出版过程中，知识产权出版社石红华编辑认真审稿和编辑，在本书出版之际，表示衷心的感谢。

关于日本政府绩效评估，作者认为还有很多值得深入研究的课题，比如，日本政府绩效评估的价值取向、评估主体的选择和组织、评估对象范围的确定、评估内容和指标的设计、评估手段和方式的应用、评估结果的运用等，作者期望今后进行进一步的更为深入的专题研究。由于研究尚不充分，本书可能存在一些不足之处，恳请读者指正。

袁娟

2010年8月16日

目 录

第一章 日本政府绩效评估的基本状况	(1)
第一节 日本政府绩效评估的相关概念及内涵	(1)
一、中央政府与地方政府的机构职能区分	(1)
二、政策评价与行政评价	(4)
第二节 日本政府绩效评估的动因及发展沿革	(7)
一、日本开展行政评价的动因	(7)
二、日本地方政府绩效评估的发展沿革	(9)
三、日本中央政府政策评价的开展过程	(11)
第三节 日本政府绩效评估的主要特点	(17)
一、理论特点	(17)
二、实践特点	(20)
三、各府省政策评价的发展趋势	(23)
第二章 日本总务省的跨部门政策评价	(25)
第一节 总务省行政评价局的职能概述	(25)
一、总务省行政评价局的法定职能	(25)
二、总务省在行政评价方面的组织机构	(27)
三、政策的制定和改进	(29)
第二节 总务省行政评价局的跨部门政策评价	(37)
一、统一性政策和综合性政策	(37)
二、跨部门政策评价的方式	(40)
第三节 总务省行政评价局的行政评价监督检查	(42)
一、确保客观性的检查	(43)
二、评价方式检查	(44)
三、评价内容检查	(45)

四、行政评价局为行政评价所做的基础工作	(46)
第三章 日本各府省所进行的政策评价	(50)
第一节 日本各府省的政策评价概述	(50)
一、各府省开展政策评价的法律依据	(50)
二、各府省政策评价的组织领导机制	(51)
三、各府省政策评价的对象	(53)
四、各府省的政策评价方式	(59)
第二节 各府省政策评价的基本计划与实施状况	(65)
一、各府省政策评价的基本计划	(65)
二、日本各府省的政策评价的实施状况	(73)
第三节 各府省政策评价的评价报告与结果公开	(76)
一、政策评价报告	(76)
二、评价结果的运用	(77)
三、评价结果的公开	(77)
第四章 日本独立行政法人的绩效评估	(80)
第一节 日本独立行政法人制度概述	(80)
一、日本的独立行政法人制度	(80)
二、独立行政法人的运行	(86)
第二节 独立行政法人的绩效评估制度	(89)
一、基本理念与法律依据	(89)
二、评估主体	(90)
第三节 独立行政法人绩效评估的实施	(93)
一、独立行政法人绩效评估的类别	(93)
二、独立行政法人绩效评估的实施	(95)
三、独立行政法人绩效评估的再评估	(98)
第五章 日本地方政府的行政评价	(107)
第一节 日本地方行政评价的目的和意义	(107)
一、行政评价的目的	(107)
二、行政评价的意义	(109)
第二节 日本地方行政评价的实践状况	(110)

一、日本地方行政评价的实践	(110)
二、政策评价、措施评价及事业评价	(113)
第三节 地方政府行政评价的问题与改进	(116)
一、地方政府行政评价的主要问题	(116)
二、地方政府行政评价的改进与完善	(118)
第六章 日本地方政府的事务事业评价	(122)
第一节 事务事业与事务事业评价	(122)
一、事务事业概述	(122)
二、事务事业评价概述	(126)
第二节 事务事业评价的实施与操作	(130)
一、事务事业评价的准备工作	(130)
二、事务事业评价的评价方式	(132)
三、事务事业评价表	(135)
第三节 事务事业评价的结果、作用与局限	(137)
一、事务事业评价的结果	(137)
二、事务事业评价的作用	(138)
三、事务事业评价的局限	(139)
第七章 日本地方政府的公共设施评价	(145)
第一节 日本公共设施及其管理制度概述	(145)
一、日本公共设施的种类	(145)
二、公共设施的管理	(148)
第二节 公共设施评价的基本状况	(150)
一、实施评价的背景	(150)
二、评价主体	(150)
三、评价方式	(151)
四、评价结果的使用	(151)
第三节 公共设施评价的评价内容和指标	(153)
一、评价内容	(153)
二、评价指标	(154)
第四节 公共设施评价的使用者问卷调查	(160)

一、问卷调查的项目	(160)
二、问卷调查结果的使用	(161)
第八章 日本行政评价中的评估指标	(173)
第一节 评价指标的设定	(173)
一、评价指标设定的原则	(173)
二、评价指标的设定方法	(174)
第二节 关于政策体系的评价指标	(175)
一、措施指标	(176)
二、事业指标	(177)
第三节 评价指标的分类	(178)
一、评价指标的分类	(178)
二、成果指标、成本指标和活动指标	(179)
三、标杆管理指标	(179)
第九章 公民评议和第三方评估	(202)
第一节 行政评价与公民和议会	(202)
一、行政评价与公民	(202)
二、行政评价与议会	(206)
第二节 公民评议的调查方法	(209)
一、公民意识调查的方法	(210)
二、措施评价中的公民意识调查	(211)
三、公民意识调查的典型案列	(214)
四、层次分析法 (AHP)	(219)
第三节 外部评价和第三方评估	(221)
一、内部评价和外部评价	(221)
二、第三方评估的注意事项	(224)
附录 日本《关于行政机关进行政策评价的法律》	(226)
参考文献	(236)

第一章 日本政府绩效评估的基本状况

第一节 日本政府绩效评估的相关概念及内涵

在日本，政府绩效评估通常被称为“行政评价”。比如，在机构名称上，日本政府绩效评估的责任部门设在总务省，名叫行政评价局。在日本政府绩效评估实践中，频繁使用的两个概念是“行政评价”和“政策评价”，这与日本的政府管理体制密切相关。由总务省出台政策并监督检查、在中央政府层级开展的政府绩效评估被称为“政策评价”，由各个地方政府自主进行的政府绩效评估在自发兴起阶段一般被称为“行政评价”，在国家层面实施政策评价法之后，绝大多数地方政府的政府绩效评估都以政策体系分析为核心，进行政策评价。在评价实践中，在由政策、措施、事业构成的政策体系中，国家层面较多自上而下进行政策评价，地方政府较多自下而上进行事业评价和措施评价。

一、中央政府与地方政府的机构职能区分

日本自 1945 年战败之后，接受美国的民主化改造，改变了之前的中央集权体制，严格区分中央政府与地方政府的管理机构和职能，形成了地方自治的政府管理体制。与此相对应，日本政府绩效评估在中央政府层级和地方政府层级分别适用不同的法律，采用不同的操作方式，具有不同的特点。然而，由于日本的政府管理运行在本质上存在中央集权的传统思维，尽管在政府绩效评估的导入阶段，各地政府出现了百花齐放的局面，但在中央政府出台相关法律法规之后，各地方政府都相继按照中央政府的标准指导、规范本地区的政府绩效评估。

（一）日本中央政府的机构和职能

日本中央政府于2001年实施了“大省厅”（大部制）改革，由改革前的1府22省厅缩减为1府12省厅。目前，中央政府的机构设置是1府12省厅、3个内阁直属机关、30多个外局（名称为委员会或厅，如特许厅等）。中央政府机构的构成为：内阁府、总务省、法务省、外务省、财务省、经济产业省、国土交通省、农林水产省、环境省、厚生劳动省、文部科学省、防卫省（2007年1月9日由防卫厅升格为防卫省）、国家公安委员会（警察厅）；3个内阁直属机关是：内阁官房、内阁法制局、安全保障会议；此外还有相对独立的两个机构：人事院和会计检查院。日本中央政府绩效评估的主要评估对象是上述机构。从机构层级来看，各府省一般只设省、局、课三级，少数部门在局与课中间加设部一级。

在中央政府的各省厅之下，还设有垂直派出机构，如总务省等在各地区都设有垂直管理的分支机构：管区行政评价局和行政评价事务所，形成了延伸到日本全国的行政评价网络。

在中央政府各省厅之下，另外还有一种独立行政法人机构，如研究所、国立医院等，类似中国的部属事业单位，如厚生劳动省下设有国立健康与营养研究所、劳动安全卫生综合研究所、勤劳者退職金共济机构、老龄与残疾人就业支援机构、福利医疗机构、国立重度智障综合设施期望之园、劳动者政策研究与研修机构、就业与能力开发机构、劳动者健康福利机构、国立医院机构、医药品医疗器械综合机构、医药基础研究所、养老金与健康保险福利设施整理机构、养老金公积金管理运用独立行政法人等14个独立行政法人（参照本书第四章）。日本中央政府的政府绩效评估已经将这些独立行政法人纳入评估对象范围。

日本的国立大学被称为国立大学法人（参照本书第四章），依据《国立行政法人法》等相关法律进行管理，由文部省的大学评价及学位授予机构出台国立大学法人的评价政策，进行绩效评价。

在中央政府之外，还设有各种审议会、调查会等，如总务省的政策评价及独立行政法人评价委员会，作为省厅某一方面工作的咨询和议事机构，提出各种建议以及评议方面的意见，类似中国的非常设机构，但都有

设置年限的规定，由社会各界专家、学者、企业家和政府官员等组成，其日常具体事务一般由省厅内的局级机构承担。

日本中央政府的“政策评价”工作由总务省行政评价局主管。总务省的组织机构由大臣官房、人事与恩给局、行政管理局、行政评价局、自治行政局、自治财政局、自治税务局、信息通信国际战略局、信息流通行政局、综合通信基础局、统计局、政策综合官等组成，在日本的行政组织、行政管理、行政监察、中央政府机构的绩效评估、国家公务员人事管理、地方公务员管理指导、地方自治政府的财税管理指导、地方政府绩效评估指导、国家信息战略、统计等方面行使职能。由于总务省下设自治行政局、自治财政局、自治税务局对地方自治政府的行财税进行宏观指导，具有很强的发言权，因此，总务省行政评价局的政府绩效评估工作对日本地方自治体也有很强的影响力。

（二）日本地方政府的机构和职能

日本地方政府分为两级，即都道府县和市町村，都是相互独立的自治政府，无上下级关系，日本对地方政府的官方称呼为“地方公共团体”。地方政府行政首长即都道府县的知事，市町村的市长、町长、村长以及议事机关（议会）的议员，均由居民直接选举产生；日本全国共有 47 个都道府县，3 238 个市町村。还有 10 个“政令指定都市”，在职权上相当于都道府县，类似于中国的计划单列市。地方政府的机构，在法律规定的限额内，由地方自行决定，一般不超过 10 个，少则为 4 个。日本地方政府的绩效评估一般以都道府县的政策、对策措施、行政事务和公共事业为对象，在公共事业评价中，日本各地的图书馆、体育馆、博物馆等公共设施都已经成为绩效评估的对象。日本的市町村也基本上开展了绩效评估，以行政事务和公共事业为主要评估对象。

日本的都道府县下设地方独立行政法人，地方独立行政法人的数量比较少，一般一个县仅有一个，最多也不超过 3 个，如东京都立产业技术研究中心、大阪府立医院机构、大阪市立工业研究所等。各都道府县都已经将地方独立行政法人纳入政府绩效评估的对象范围。

二、政策评价与行政评价

在日本,“政策评价”与“行政评价”这两个概念经常被混用,容易导致理解错误。“行政评价”通常指一般意义上的政府绩效评估,具有对行政部门进行综合评价的含义。“政策评价”通常指一般意义上的政策评价,包含对中央及地方出台的所有政策评价。而在政府绩效评估实践中,在某些情况下,“政策评价”具有“行政评价”的含义。日本 2001 年颁布的《关于行政机关进行政策评价的法律》(以下称《政策评价法》)是一部仅适用于中央政府的关于政府绩效评估的法律。

(一)“政策评价”的基本概念

1. “政策”的基本概念

在界定政策评价的基本概念之前,首先有必要理清日本关于“政策”的基本概念。日本《政策评价法》对政策的界定是:指行政机关在其职责或所管辖事务的范围内,为实现一定的行政目的,在行政方面策划并拟定的一系列行为方针、策略和其他类似事项。这是对“政策”进行的定义。

在政策评价中,日本强调构建政策体系,将政策体系区分为“政策”、“措施”和“事务事业”,三者互为目的和手段关系,又可以作为一个整体形成体系。日本《关于政策评价的标准指导意见》(以下称《指导意见》)将“政策”定义为:着眼于实现特定行政课题的基本方针,以及实现这些基本方针的行政工作的总称。在这里,政策是与“措施”和“事务事业”相对应的概念。《指导意见》对“措施”的定义为:实现上述“基本方针”的具体方针,以及实现具体方针的行政工作,也就是实现“政策”的具体的方法和对策。《指导意见》对“事务事业”的定义为:将上述“具体的方法与对策”具体化的单个行政手段,即行政事务和行政事业,是行政工作的基础单位。当然,实际上,这种层次区分是很困难的,有的政策会有多种措施,有的政策可能没有事务事业,这种政策分析和政策体系构建是日本政策评价的一种理念要求,日本要求各行政机关明确构建政策体系并公布出来,形成一种标准化的政策理念和评价模式。

2. “政策评价”的基本概念

“政策评价”的概念，就是对政府出台的政策实施情况进行评价，以期调整、改进和完善政策，取得更好的政策效果。这是适用于对任何政府的政策实施评估的概念。

日本《政策评价法》的政策评价，界定在中央政府层级，该法对政策评价的界定是：行政机关对其所管辖的政策，适时把握政策效果（指根据有关政策实施或将要实施的行政方面的一系列行为对国民生活和社会经济产生或可能产生的影响），以此为基础，从必要性、效率性或有效性的角度，或其他适合政策特点的角度，进行自我评价，并将评价结果准确反映到有关政策中。换言之，日本法定的政策评价是以中央政府各府省的政策为对象开展的，通过了解、掌握并分析政策的实施效果，考察相关政策对国民生活和社会经济的影响，进而对政策进行调整、改进和完善。

相对狭义的“政策评价”的概念，就是适用于前述与“措施”和“事务事业”相对应的狭义“政策”概念的“政策评价”。在日本中央政府的政策评价中，以“政策”、“措施”和“事务事业”为对象的评价分别采用“综合评价”、“业绩评价”和“事业评价”方式，而在地方自治政府的行政评价中，以“政策”、“措施”和“事务事业”为对象的评价分别采用“政策评价”、“对策措施评价”和“事务事业评价”的方式。

3. 政策评价的日本模式

日本中央政府的政策评价主要有由各府省自评和由总务省评价的两种方式，各府省自评本部门的政策，总务省评价跨部门的政策。政策评价职能放在总务省行政评价局，行政评价局从事跨部门政策评价的同时，承担政策评价的方针制定、计划调整、过程监督、咨询指导、宣传培训等工作；各府省开展的政策评价包含事前评价和事后评价，评价主体有必要制定评价计划，了解、掌握并分析、评价这些政策的落实情况以及取得的成效；从不同角度进行评价，将评价结果运用在政策以及政策预算编制之中，政策评价报告要提交给总务省，并将相关信息公之于众。

日本的政策评估非常注重政策分析、政策整合和政策体系的构建。《政策评价法》要求，为了确保政策评估的客观性和严肃性，要用适合政

策特点的、合理的方法，尽可能定量把握政策效果，还要按照政策的特点，吸收有识之士的真知灼见。具体做法就是构建包含“政策”、“措施”和“事务事业”的政策体系，分别采用“综合评价”、“业绩评价”和“事业评价”，在政策分析的基础上，确定“综合评价”、“业绩评价”和“事业评价”是实行事前评价还是事后评价。

（二）“行政评价”的基本概念

广义“行政评价”的概念，就是通常意义上的政府绩效评估。日本翻译欧美的政府绩效评估时，一般使用“行政评价”这一表述。日本学者将“行政评价”定义为“以某种统一的视角和手法对行政机关的活动进行客观评价，并将评价结果反映在行政管理运行中的做法”^①。在这一概念中，政策评价也包含在行政评价的大的范畴之中。

狭义的“行政评价”的概念，是日本地方自治政府所开展的政府绩效评估，是对地方自治政府的政策、措施、事务、事业等进行评价，以促使地方政府的行政管理获得进一步改进的做法。“行政评价”是地方行政机构的经营管理手法之一，是地方自治政府经营改革的工具，是实现目的或目标的不可或缺的工具，是明确政策、政策措施和事务事业的优先顺序或劣位顺序的重要工具。“行政评价”重视设定目标、分析成果，着眼于实现注重成果的行政。这是基于地区发展的远景目标和综合计划，以提高公众对公共服务的满意度为出发点，以当地政府的总体政策体系为对象开展的绩效评估。地方政府的总体政策体系中，既包含政策、政策措施、具体事务和事业等单项政策体系自上而下的纵向不同层面，也包含不同领域、不同部门、不同项目的横向行政事业类别。

（三）日本政府绩效评估与政府管理体制

基于上述关于日本中央政府以及地方政府的机构职能等政府管理体制的状况，以及关于日本政府绩效评估中对“政策评价”与“行政评价”概念使用的区分，可以看出，日本政府绩效评估的实际运行状况与政府管理体制存在很大的相关性，自下而上来看日本的政府绩效评估与政府管理体

① [日] 小野达也，田渊雪子. 行政评价手册 [M]. 日本东洋经济新报出版社，2004.