

第 1 篇

基本概念

为什么要开展政府绩效评价

如何理解政府绩效评价

政府绩效评价与绩效管理

政府绩效评价与绩效审计

第1章 为什么要开展政府绩效评价

1.1 政府改革与绩效评价

每个政府不仅需要建立完善的人力资源体系、财政体系和问责体系，还需要建立完善的绩效反馈体系。以结果为导向的监测与评价体系（M&E）是一种非常重要的公共管理工具，政府可以借此衡量和评价发展的成效，然后再将这些信息反馈给正在实施的管理和决策过程。

—— [美] 乔迪·库赛克、雷·瑞斯特，2011

自 20 世纪七八十年代以来，推行政府体制改革和行政革新成为时代风潮。随着政府管理体制创新的推进，许多国家特别是 OECD（即经济合作与发展组织）国家纷纷建立了政府绩效管理体系。这种新的政府管理体系包括了政府预算、人力资源管理和组织文化方面的变革。为了评估政府工作及产生的结果，这些国家还普遍建立和实施了政府绩效评价制度（即结果导向的监测与评价体系，**results-based monitoring and evaluation system, M&E**）。受西方发达国家的影响，许多中等收入国家（如智利、哥伦比亚等）和某些低收入国家（如乌干达和坦桑尼亚）也纷纷建立了政府绩效评价制度。其之所以这样做，是因为绩效评价在政府管理中有着重要的作用。正如托马斯和骆许蓓（2012）所说：“对公共计划、项目和政策进行评价，不仅可以使我们了解什么措施有成效，什么措施无成效，以及在什么情况下无成效，而且被认为是促使公共管理者对资源使用负责的一个有效的途径。”^① 换言之，政府绩效评价是一个对政府行为和结果有效的绩效信息反馈体系。它不仅有助于完善政府决策和管理，提高政府工作的有效性，还有助于促进政府问责和改进政府激励。正因为如此，政府绩效评价成为当今许多 OECD 国家及发展中国家实施政府再造、落实政府责任、改进政府管理、提高政府效能、改善政府形象的一个行之有效的公共管理工具。^②

① Vinod Thomas & Xubei Luo. *Multilateral Banks and the Development Process: Vital Links in the Results Chain* [M]. New Brunswick (U.S.A): Transaction Publishers, 2012: p.2.

② 中国行政管理学会课题组. 政府部门绩效评估研究报告 [J]. 中国行政管理, 2006 (05).

1.1.1 国外政府改革与绩效评价

西方国家的政府绩效评价缘起于 20 世纪初美国的纽约市市政改革，兴起于 20 世纪 80 年代的新公共管理运动。1907 年，为了探索提高市政工作效率的途径，纽约市政研究院率先开始了对纽约市政府的绩效评价实践。1912 年，美国联邦政府成立了经济与效率委员会，随之也开启了对联邦政府的绩效评价实践。1938 年，克拉伦斯·里德利与赫伯特·西蒙出版了《市政活动测量》一书，给政府绩效测量运动注入了巨大动力。1947 年，胡佛委员会提出了绩效预算和标准的改革方案。在该预算改革方案的推动下，美国政府部门对绩效评价的关注进一步提升，“政府的行政机构，特别是预算署，开始制定工作绩效测量办法和工作绩效标准”。在这些改革的基础上，20 世纪 60 年代初至 80 年代初，美国联邦政府又相继实行了“计划—项目—预算系统”（PPBS）、“联邦政府生产率测定方案”“目标管理”和“零基预算”（ZBB）等一系列的改革措施，使绩效测量和评价在联邦政府得到了进一步的发展和运用。

进入 20 世纪八九十年代，为了应对经济的全球化发展和政府的财政危机，西方国家掀起了一场“重塑政府”的浪潮，政府绩效评价在西方各国得到迅速发展和推行。在英国，1979 年撒切尔夫人执政后，在“效率战略”的指导下，相继推行了雷纳评审、部长信息管理系统、财务管理新方案等改革措施，极大地推动了绩效测量与评价在英国政府部门的发展和运用。特别是 1982 年的“财务管理新方案”明确提出了绩效评价，即要求把经济性、效率性、效果性分解成大量绩效指标，围绕绩效指标收集信息，运用评价技术进行评价，并得出特定机构的总体绩效。撒切尔夫人执政时期，英国绩效测量与评价的重点是经济和效率。1990 年，保守党领袖梅杰上台后又推行了“公民宪章”运动和“竞争求质量”运动，由此使英国政府绩效评价从之前“效率优先”转到了“质量优先”。在保守党之后，1997 年新工党（布莱尔）当选。新工党政府继续强调公共服务的效率、资金价值和顾客导向，并承诺对公共支出的决策方式和实施方式进行改革。布莱尔政府建立了一个新的资源分配体系，这一体系使资源的分配更具战略性，同时也更为关注资金的使用结果。1998 年，新工党政府用“绩效服务协议”（performance service agreements, PSAs）取代了原有的“产出和绩效分析框架”（output and performance analysis, OPA）。^①“绩效服务协议”（PSAs）更加关注公共支出的绩效，也更加注重项目的整体协调性和结合力。PSAs 是一个具有双重意义的合同：合同由英国财政部和资金使用部门签署，但也可以视

^① 1994 年，英国保守党发布了资源使用和资源预算的“绿色报告”，该报告首先提出了“产出和绩效分析框架”（OPA）。OPA 要求每一个政府部门在其年度报告中陈述其所花费资金的目标及其目标实现情况（产出与绩效）。

为是政府与“人民和议会”之间就政府提供公共服务以交换所需公共资源（即“以资源交换改革”）的一个协议。PSAs 虽然并非严格法律意义上的合同（因为它并未被议会批准），但它在政治上和行政管理上有着很大的影响力，是新的资源分配体系的核心部分。PSAs 实施以来在英国取得了显著的成效，已被认为是国际上设立绩效目标并将之广泛运用于预算过程的一个优秀的标杆。PSAs 的主要内容见专栏 1-1。

专栏 1-1 绩效服务协议（PSAs）的结构

- 目的（aims）：部门职能的简要陈述。
- 目标（objectives）：部门工作的总目标。
- 绩效目标（performance targets）：依据部门工作的总目标制定，主要是政府活动所要达到的成效或成果（outcomes）。
- 货币价值（value for money）：每个部门要有一个改进资金使用效率的目标。
- 责任部门（who is responsible for the delivery of these targets）：明确对绩效目标负责责任的部门或个人。

资料来源：Colin Talbot. *Performance in Government: The Evolving System of Performance and Evaluation Measurement, Monitoring, and Management in the United Kingdom* [J/OL]. World Bank IEG Working Paper, 2010, 24. <http://ieg.worldbankgroup.org>.

可以看出，PSAs 的核心内容是绩效目标（performance targets）。绩效目标明确阐明了政府工作所要达到的产出与效果，这些产出与效果决定了政府活动所能使用的资源。政府部门可以借此制订工作计划，还可以向各个员工分配工作任务。此外，绩效目标还为政府绩效监测和政策评价提供了依据。人们可以通过跟踪绩效目标的实现情况监测政府工作成效，也可以依据绩效目标对政府政策的实施结果进行评价。在英国，绩效监测（performance monitoring）对象主要是政府组织与部门，并且是经常性的（每年进行）；而评价（evaluation）对象主要是政府政策与项目，它并非经常性的。1997 年之前，英国的评价活动开展较少。1997 年之后，新工党政府大规模地开展了评价活动。为了指导评价的开展，新工党政府还制定了政策评价指南。这些评价指南大多数收录在政府红皮书（*the Magenta Book*）中。新工党政府之所以如此积极地开展政策评价，是为了推进政策制定的现代化，也就是推行“基于证据的政策制定”（evidence-based policy）改革——这一改革是新工党政府推行的“现代政府议程”的一个重要组成部分。在英国财政部 2003 年发布的政府绿皮书《中央政府预评估与评价指南》和红皮书（*The Magenta Book of HM Treasury: Guidance for Evaluation*）中，政府的政策制定过程被概括为一个 ROAMEF 模型（图 1-1）。该模型由六个核心的要素构成：缘由（rationale）、目标（objectives）、评

估 (appraisal)、监测 (monitoring)、评价 (evaluation) 和反馈 (feedback)。可以看出, 在 ROAMEF 模型中监测与评价起着重要的作用。

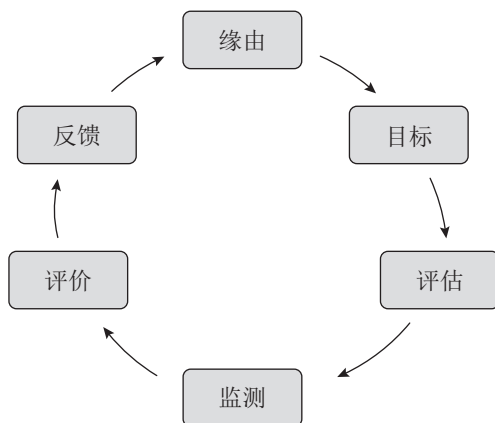


图 1-1 英国财政部 ROAMEF 模型

2010 年 5 月, 卡梅伦领导保守党击败了工党, 保守党与自由民主党组成了联合政府。在政策上, 他继承了撒切尔夫人的古典自由主义思想。2010 年 10 月, 英国内阁办公室及效率与改革小组发表了政策文件《公共机构改革报告》, 宣称改革的目的是创造一个特别的公民服务系统——更少官僚主义及更为专业化、更数字化和更具统一性。这次公共机构改革的基本思路是清理公共机构及其职能, 给政府减去痼疾, 减少政府对社会的干预程度, 给社会自治留下更多的空间, 以塑造大社会的愿景。显然, 卡梅伦政府进行这样大规模的政府改革, 同样离不开绩效评价这一重要的工具。

2015 年, 英国新一届政府继续推进绩效管理改革, 他们引入一个新的绩效管理工具——单部门计划 (single departmental plans, SDP), 其内容包括部门承诺、跨部门目标、日常服务提供、业务转型计划、提高效率的措施, 以及完成上述工作的支出计划等。2017 年 12 月, 英国政府发布了一份《建设一个为所有人服务的国家: 政府的计划》, 要求将部门的 SDP 作为政府计划的构成部分, 以实现政府层面计划与部门 SDP 的衔接。

在美国, 克林顿总统 1993 年执政后, 美国政府对绩效评价与管理的重视程度得到了前所未有的提高。1993 年, 克林顿政府成立了以戈尔副总统领导的“国家绩效评价委员会”(NPR), 美国国会通过了《政府绩效和结果法案》(GPRA), 将“做得更好、花费更少、以得到全美人民关心结果的政府”作为美国政府的发展方向。该《法案》要求每个联邦机构都必须制定五年的战略规划和目标, 以及年度绩效计划和与五年战略目标相匹配的近期目标, 并要求每年向总统、国会和公众报告绩效目标的实现情况。对于未实现的目标, 需要说明原因, 并提出解决问题的措施。为

了报告绩效目标的实现情况，就需要开展绩效测量与评价。小布什政府时期，推出了《总统管理议程》（PMA），要求将更多绩效资料整合进国会预算审批过程，同时利用政府项目评级工具（PART）对联邦项目绩效进行全面评议。实施 PART 的主要目的在于，改善 GPRA 要求的机构计划和报告，并在 GPRA 与预算程序之间建立一个有意义的体制联系。自 2002 年下半年开始，小布什政府先后对主要联邦项目进行了评级。到 2008 年末，已经完成一个评估周期，实现了对 1016 个联邦项目（98%）的评级。显然，PART 将目标和绩效测量的重点从机构层面（agency level）转移到了项目层面（program level）上。奥巴马政府执政后，提出要在既有的、改善联邦政府绩效和有效性的各种努力的基础上，将高度优先性目标（high priority goals, HPG）与 GPRA 绩效报告和 PART 开发的项目层次的绩效指标统一起来，并借鉴州和地方以及其他国家绩效管理改革的成功经验，构建新的联邦政府绩效管理系统。作为改革的第一步，奥巴马政府首先要求主要机构和部门确定一组有限的高度优先性目标（一般为 3~8 个），并辅以绩效测量指标和量化目标。在这一过程中，要求有一般公众、利益相关者和国会的广泛参与。此外，奥巴马政府还推出了以下几项重要的改革举措：^①

- 将重点更多地放在项目评价（program evaluation）上。
- 改革项目评估与绩效测量过程，把绩效趋势作为报告的重点，并说明趋势变化的原因，注重化解实施风险，制订计划加强领导责任。
- 简化 GPRA 和 PART 要求的报告内容，减轻机构与预算管理办公室（OMB）的工作负担。
- 改进沟通机制，通过机构报告和互联网向国会、公众和其他利益相关者提供更为有用的数据。
- 制订全面的研究计划，研究和比较各种不同项目战略效果，以确保实现项目的预期最终成果。

上述五项举措中，第一项最为重要。过去几十年来，绩效测量（performance measurement）在美国各政府部门得到了广泛的应用，但是却很少有部门和机构开展严谨的独立评价。奥巴马政府执政后即倡议推行项目评价（program evaluation）。他们认为，“绩效测量对于改进项目绩效虽然很重要，但是它不能说明如果没有实施该项目，或者改变项目实施方式，项目绩效与结果会有何不同”。^② 因此，奥巴马政府承诺建立一个评价系统作为补充，并将它与绩效测量和绩效管理结合起来。2011 年，

^① Katharine Mark & John R. Pfeiffer, *Monitoring and Evaluation in the United States Government: An Overview [J/OL]*. World Bank IEG Working Paper, 2011, 26. <http://ieg.worldbankgroup.org>.

^② Colin Talbot. *Performance in Government: The Evolving System of Performance and Evaluation Measurement, Monitoring, and Management in the United Kingdom*.

奥巴马政府专门拨款 1 亿美元支持政府机构开展**严谨评价**（rigorous evaluation）^①。由此可见奥巴马政府对于严谨评价的重视。

特朗普政府维持了奥巴马政府时创建的联邦政府绩效管理框架，但是在预算管理和绩效管理各环节更为重视绩效信息。2019 年 1 月，特朗普签署了《基于证据的政策制定基础法案》（*Foundations for Evidence-Based Policymaking Act of 2018*），强调联邦各机构在决策中对绩效信息和证据的使用，并为使用各项证据建立了更为全面系统的方法。换言之，相对于奥巴马政府的绩效管理，特朗普政府更为重视绩效评价结果的应用。到了拜登政府时期，则继续向更加包容的绩效治理模式稳步转变，在绩效框架内使用更多的管理工具。

除了英美以外，澳大利亚、新西兰、德国、加拿大、日本等国在这一时期也开展了公共管理改革。其中，澳大利亚的改革成效和影响最大。1983 年工党总理霍克上台后，为提高政府绩效推行了一系列的公共管理改革。这些改革中，一个重要的方面就是赋予了其政府部门和机构更多的自主权。这一改革遵循“让管理者进行管理”的哲学，将大量的权力与责任下放，以鼓励管理者提高工作绩效。下放的权力中包括了工资支出和其他行政管理费用。改革后，澳大利亚预算体制发生了极大变化。1987 年，澳大利亚在世界上率先引入了一个中期支出框架（medium-term expenditure framework），对未来几年的支出提出估算，将支出审查的重点从详细的排列项审查，转到了审查政府政策和支出优先顺序的变化。这样便大大简化了预算的过程，使得可以采用更具战略性的方法进行预算决策，同时提出未来的支出估算也为部门未来可用资源提供了较好的保证。工党政府还提出，通过完善的管理、搜集绩效信息和进行定期的项目评价，把政府项目和预算管理的重点放在项目的效率和效果上。在这一改革中，财政部（Department of Finance, DoF）的地位与作用至关重要。DoF 既是改革的主要设计者，又是部门预算的协调者和监督者，并且拥有其他中央部门的强力支持。由于一线部门的管理绩效不甚理想，DoF 提出，仅仅“让管理者进行管理”是不够的，还必须要“使管理者进行管理”。据此，DoF 要求各部门制订绩效评价计划并实施评价。1988 年，DoF 获得政府内阁的同意，要求各部门制定**评价战略**（evaluation strategy）。其主要目的有三：一是提供项目绩效的基本信息，帮助政府的内阁进行政策制定和预算决策；二是促使部门内的项目管理者利用评价改进项目绩效；三是提高预算使用的透明性，强化政府问责。最后一点是国会和公众最为感兴趣的，因为绩效评价结果有助于国会审查和批准预算。评价战略的基本内容参见专栏 1-2。

^① 这里的“严谨评价”（rigorous evaluation）实际就是“影响评价”（impact evaluation），关于影响评价，我们将在第 11 章进行详细讨论。

专栏 1-2 澳大利亚的评价战略

- 所有项目（program）每 3~5 年进行一次评价。
- 每个一线部门及其附属机构（a line department plus outrider agencies）每年要制订一份 3 年期的评价计划（PEP）并上交财政部。
- 部长提出的所有新的政策建议均须包含一份对未来评价计划的陈述。
- 通常情况下，完成的评价报告均应对外发布，除非存在重要的政策敏感性问题（policy sensitivity）、国家安全问题或商业机密问题，部门每年提交给国会的预算文件应报告主要的评价发现（evaluation findings）。

资料来源：Keith Mackay, *The Australian Government's Performance Framework*, No.25/April 2011, the World Bank IEG Working Paper, <http://ieg.worldbankgroup.org>.

澳大利亚的评价战略包含四个部分内容：评价计划、评价实施、评价质量和评价应用。评价计划是评价战略的中心部分，主要通过正式的组合评价计划（portfolio evaluation plans, PEPs）来完成。PEPs 要列出该部委打算评价的政府项目以及在每一项评价中要涉及的问题。这些组合评价计划以一个可滚动的三年计划为基础按年度编制。它们只包括重要的评价，也就是说，它们只评价那些具有重要战略意义或政策意义的、预算金额大的、有问题的以及试验性的项目。这些评价往往由一线部门自己进行，通常 DoF 也会有少量的参与。评价完成后，评价结果都必须公布，特别是要向内阁和 DoF 报送。澳大利亚绩效评价制度最重要的特征在于，有效地利用评价研究结果来支持内阁的预算决策。正如基姆与其他学者的评论所说，“（澳大利亚的）项目评价已经比其他的任何国家得到了更加广泛和系统的应用”。

由于实施了上述的评价战略，澳大利亚建立了一个整体性的绩效监测与评价体系，该体系有力地支持政府建立了基于证据的决策和基于绩效的预算。1987—1996 年，澳大利亚绩效监测与评价体系的一个显著特征即在预算过程中对评价研究结果的高度利用。1996 年保守党政府的当选，导致了公务员系统大幅度削减，以及政策咨询过程和财政部作用——尤其是在预算周期中——的实质性弱化，并且导致了上届政府遗留的中央控制和要求被废除，与此同时，一线部门的领导获得了更高的自主权，出现了一种向“让管理者进行管理”哲学的回归。作为这些变革的组成部分，实行十年之久的评价战略被废除，进而政府的监测与评价系统被废除。^①1996—2007 年，澳大利亚政府建立与实施了一个新的政府绩效管理框架——成果与产出框架（the outcomes and outputs framework）。该绩效框架主要基于绩效指标而建

^① Keith Mackay, *How to Build M&E Systems to Support Better Government*, The World Bank, <http://www.worldbank.org/ieg>, 2007.

立，其最为显著的一个特点是简单和费用低廉。它虽然可衡量政府绩效的好坏，但不能阐明绩效产生的原因。鉴于此，2007年澳大利亚政府修复和完善了绩效监测框架，将重点重新放到绩效评价上，并且重新实施了绩效预算，但取得的成效比较有限。

由上可以看出，从1987年开始，澳大利亚的政府改革大致经过了三个阶段：第一阶段为1987—1996年，第二阶段为1996—2007年，第三阶段为2007年至今。1987—1996年，澳大利亚政府建立了一个整体性的绩效监测与评价体系，该体系使得澳大利亚在公共管理改革方面位于经济合作与发展组织（OECD）成员国的前列。1996—2007年，由于放弃了这一体系，澳大利亚近年在OECD成员国中落伍了。^①

另外，在国外的政府改革中，很多国家都使用过**职能审议**。世界银行认为，职能审议提供了一个灵活、由问题主导、基于证据的框架，可帮助各级公共部门机构找出影响其绩效的关键的制约因素，分析各个机构所发挥的职能，评价它们的价值，同时听取对机构改革和程序变革的建议。职能审议通常从两个方面来评估现在的支出项目：效率（efficiency）和效果（effectiveness）。某些时候审议的重点是政策和项目层面的有效性，而另外一些时候审议重点是组织层面的效率，也有可能对两个方面同时加以考察。例如，1994年加拿大进行的项目审议建立了以总理为首的专门委员会。该委员会通过职能审议实现了支出的大幅削减（联邦政府各部门预算平均削减了21.5%）。新西兰成立了专家小组对政府部门进行了自上而下的审议，政府职能部门并不参加。审议结果是对很多部门进行重组，从而将公共部门的规模缩小了50%。在拉脱维亚，1999年对农业部进行的职能审议发现该部承担了161项不同的职能，确定其中9项应当民营化，40项需要改革理顺，12项需要转到其他部门。审议之后，这些建议很快得到了落实。当然，这些国家审议之所以取得成功取决于很多因素。研究表明，这些因素主要包括：（1）职能审议要确立总体目标，但不应在事前就指明如何实现这些目标；（2）要将职能审议与预算程序相结合，这样才能保证在预算周期的恰当时机提出合理建议；（3）各机构和项目享有较为灵活的法律授权，有关部委可以自主地调整自身的结构和服务；（4）须有强有力的政治领导或者相关部门的配合支持。^②

① Keith Mackay, *The Australian Government's Performance Framework*.

② 世界银行、国务院发展研究中心的联合课题组. 2030年的中国：建设现代、和谐、有创造力的社会 [M]. 北京：中国财政经济出版社，2013：103.

1.1.2 我国政府改革与绩效评价

改革开放以来，随着经济市场化的发展，我国的政府管理改革也不断推进。改革的基本主线是重新界定政府和市场关系，改革的内容主要围绕政府功能重新定位、公共服务提供方式以及政府内部管理体制改革等三个方面来开展。为了建立与市场经济相适应的政府管理体制，1982年以来，我国进行了七次大的机构改革。政府机构的改革带动了政府管理方式的变革，推行政府绩效管理和绩效评价已经成为政府运作的基本要求。党的十六届三中全会明确提出“建立预算绩效评价体系”，党的十七届二中、五中全会提出了“推行政府绩效管理和行政问责制度”“完善政府绩效评估制度”，党的十八大进一步提出“创新行政管理方式，提高政府公信力和执行力，推进政府绩效管理”。党的十九大之后，政府绩效管理的重点转向了预算绩效管理。十九大报告明确提出，“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理”。2018年9月，中共中央据此制定了《关于全面实施预算绩效管理的意见》，提出“力争用3~5年的时间基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系”。并提出，“对预算执行情况开展绩效评价……支出方面，要重点关注预算资金配置效率、使用效益，特别是重大政策和项目实施效果”。党的二十大报告提出了“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”的宏伟目标。为了实现这一目标，加强政府绩效管理与评价也成为题中之义。

在我国政府绩效管理改革的发展过程中，呈现出如下两个重要的发展阶段：一是政府绩效管理改革阶段，二是全面实施预算绩效管理改革阶段。在每一个阶段，绩效评价都发挥着重要的作用。

（1）政府绩效管理改革阶段（2011—2017年）

2011年3月，为了指导和推动政府绩效管理工作，国务院成立了政府绩效管理工作部际联席会议。联席会议由监察部、中央组织部、中央编办、国家发展和改革委员会（发改委）、财政部、人力资源和社会保障部（含公务员局）、审计署、统计局、法制办等9个部门组成，监察部为牵头部门，监察部部长为召集人。联席会议办公室设在监察部，日常工作由绩效管理监察室承担。以此为标志，推进政府绩效管理工作的领导体制和工作机制正式建立起来。经国务院同意，北京、吉林、福建、广西、四川、新疆、杭州、深圳以及国家发展改革委、财政部、国土资源部、环境保护部、农业部、质检总局等开展政府绩效管理试点。试点工作分为四类：国务院机构绩效管理试点、地方政府及其部门绩效管理试点、节能减排专项工作绩效管理试点、财政预算资金绩效管理试点。

2011年9月，北京市政府发布了《北京市人民政府关于做好政府绩效管理试点

工作的意见》(以下简称《意见》),拉开了地方政府绩效管理试点的序幕。《意见》规定,2011年7月至2012年底开展政府绩效管理试点工作。试点内容由四部分构成:第一,丰富管理内涵,健全完善绩效指标体系。按照“履职效率、管理效能、服务效果、创新创优”(“三效一创”)指标体系,探索对市级国家行政机关分类考评,根据不同的工作性质、工作内容,分类设置评价指标及计分权重。强化行政成本理念。研究将预算绩效评估、绩效审计纳入绩效考评体系,提高绩效管理指标体系的科学性、针对性。第二,深入调研论证,不断优化管理考评模式。明确绩效任务制定的原则、标准和程序,将本市“十二五”规划纲要约束性指标分解细化为各区县政府年度绩效任务,提升绩效管理的前瞻性和战略性。第三,积极探索实践,扩大绩效管理覆盖范围。设立专项课题,建立符合科学发展及区县功能定位的区县政府绩效管理评估体系和办法。研究探索公共服务效果评价。将与国计民生密切相关的企事业单位纳入政府绩效管理体系,提升公共服务水平,确保城市运行稳定有序、重要民生保障有力。第四,强化结果运用,充分发挥导向激励作用。进一步深化闭环管理模式,建立绩效管理“反馈—整改—再反馈—提升”工作机制,促进工作改进。更加有效地运用绩效考评结果,加大奖优罚劣、治庸治懒力度,做好绩效考评与行政问责的有机衔接,健全纠错改正机制。

2011年10月,作为“国务院机构机关工作绩效管理”试点部门之一,也是试点单位中唯一实行垂直管理的部门,国家质检总局制定出台了《国家质检总局绩效管理试点工作方案》及其6个配套细则,全面启动了绩效管理试点工作。时任质检总局局长支树平指出,绩效管理试点工作要立足质检职责,结合自身特点,把党中央、国务院和总局党组的部署要求,以及各部门、各单位的工作任务细化、实化、量化为考核重点指标,并根据“三定”规定层层分解到具体部门和岗位。他还指出,绩效管理的核心是绩效考核,绩效管理的成效如何,主要通过绩效考核来体现。

2011年12月,国土资源部制定并颁布了《国土资源部绩效管理试点办法》(以下简称《试点办法》)和《国土资源部绩效管理试点实施细则》(以下简称《实施细则》)。《试点办法》规定,国土资源部绩效管理的内容主要包括职责履行、依法行政(依法办事)、领导班子建设等三个方面主体内容,创优与创新、违规与违纪为附加内容。年度评估主要由过程管理和年终评估组成,评估结果按百分制计。创新与创优、违规与违纪评估按照规定标准直接进行加分、减分,并计入年度绩效评估结果。年度评估结果按得分划分为优秀、良好、达标、不达标四个档次。年度评估结果作为加强和改进领导班子建设,以及领导干部选拔任用、培训教育、管理监督、激励约束和单位评先评优等的重要依据。《实施细则》则规定,绩效指标体系由重点工作任务、其他法定职责、提高制度建设质量、规范行政(办事)行为、提升监督水平、

思想政治建设、能力建设、科学民主决策、干部队伍建设、作风建设、党风廉政建设等 11 项一级指标及相应的二级指标构成。在《试点办法》和《实施细则》的指导下，国土资源部也全面启动了绩效管理试点工作。

2011 年 7 月，财政部印发了《关于推进预算绩效管理的指导意见》（以下简称《指导意见》）的通知，明确提出：预算绩效管理是一种以支出结果为导向的预算管理新模式，它强化政府预算为民服务的理念，强调预算支出的责任和效率，要求各部门在预算编制、执行、监督的全过程中更加关注预算资金的产出和结果，并不断改进公共服务水平和质量，花尽量少的资金、办尽量多的实事，向社会公众提供更多、更好的公共产品和公共服务，使政府行为更加务实、高效。推进预算绩效管理，就是要将绩效理念融入预算管理全过程，使之与预算编制、预算执行、预算监督一起成为预算管理的有机组成部分，逐步建立“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的新预算绩效管理机制。《指导意见》还特别指出，预算执行结束之后，要及时对预算资金的产出和结果进行绩效评价，重点评价产出和结果的经济性、效率性和效益性。为此，财政部专门制定了一系列的财政支出绩效评价管理办法，如《财政支出绩效评价管理暂行办法》（2011）、《项目支出绩效评价共性指标体系框架》（2013）、《部门整体支出绩效评价共性指标体系框架》（2013）、《财政预算绩效评价共性指标体系框架》（2013）等。

2014 年 6 月，为了推动已出台政策措施落实，国务院启动了全面大督查，并在自查和实地督查基础上引入第三方评估，成为此次国务院督查最大的创新和亮点。根据国务院的部署，第三方评估主要邀请全国工商联和部分研究咨询机构，围绕简政放权、棚户区改造、精准扶贫、重大水利工程等部分重点政策措施落实情况展开评估，以便与自查和督查情况进行对表分析。在督查中引入第三方评估，是政府管理方式的重大创新，体现了政府更加开放、乐于接受监督的胸怀。让专业部门评估政府工作，用群众的眼睛监督政府，有助于避免政府在自我评价体系中既当“运动员”又当“裁判员”；同时体现了政府抓铁有痕、勤政务实的新风。有了第三方评估情况与自查、督查情况进行“对表分析”，反映最真实的底层声音，借助外部力量帮助政府找准症结，对症下药，增强督查实效。

2015 年 7 月，国务院办公厅再次开展了第三方评估。此次评估旨在全面了解党中央、国务院“稳增长、促改革、调结构、惠民生”一系列重大政策措施的贯彻落实情况。为确保第三方评估取得更好效果，国务院办公厅在总结去年评估工作的基础上，进一步吸纳更加广泛的专业力量参与，通过竞争性遴选，确定委托中国科学院、国务院发展研究中心、国家行政学院、中国科协、全国工商联、中国国际经济交流中心、北京大学、中国（海南）改革发展研究院等独立第三方开展评估。其中，

全国工商联负责“全面支持小微企业发展”评价，中国国际经济交流中心负责“区域协同发展”评价，国家行政学院和中国（海南）改革发展研究院负责“推进简政放权、放管结合、优化服务”评价，北京大学负责“金融支持实体经济”评价。中国科协负责“推进大众创业、万众创新”政策评价，国务院发展研究中心负责“增加公共产品和公共服务供给”评价，中国科学院负责“实施精准扶贫、精准脱贫”政策评价。由此，我国政府已逐步形成了一个对现行政策常态化的评价机制。

（2）全面实施预算绩效管理改革阶段（2018年至今）

党的十九大之后，我国政府绩效管理改革的重点转向了预算绩效管理改革。2018年9月，中共中央、国务院制定并发布了《关于全面实施预算绩效管理的意见》（以下简称《意见》），拉开了我国全面实施预算绩效管理改革的序幕。

财政是国家治理的基础和重要支柱，预算是政府活动和宏观政策的集中反映。在预算领域全面实施绩效管理，形成“注重结果导向、强调成本效益、硬化责任约束”的预算管理新机制，是适应我国社会主要矛盾变化，落实以人民为中心的发展思想的必然要求。《意见》明确提出，要“力争用3~5年时间基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，实现预算和绩效管理一体化，着力提高财政资源配置效率和使用效益，改变预算资金分配的固化格局，提高预算管理水平 and 政策实施效果，为经济社会发展提供有力保障。”在此，所谓“全方位”是指，预算绩效管理的对象从项目为主向政策、部门整体支出拓展，从转移支付为主向政府财政运行拓展，形成政府预算、部门预算、政策和项目预算等全方位的预算绩效管理格局。“全过程”是指，建立重大政策、项目事前绩效评估机制，强化预算绩效目标管理，做好绩效运行监控；全面开展绩效评价。“全覆盖”是指，预算绩效管理覆盖所有财政资金，也就是覆盖一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保障基金预算等四本预算。

《意见》特别提出，“对预算执行情况开展绩效评价”，并指出，“支出方面，要重点关注预算资金配置效率、使用效益，特别是重大政策和项目实施效果”。另外，《意见》还提出，“要建立重大政策和项目的事前绩效评估机制”。并指出，“对新增重大政策、项目及转移支付开展事前绩效评估，要重点论证立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性和筹资合规性等”。这表明，政策事前绩效评估已正式步入我国最高决策层的政策决策舞台。不仅如此，党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》也提出“健全重大政策事前评估和事后评价制度”。这就进一步提高了绩效评价在政府绩效管理中的地位和重要性。

为了配合《意见》的实施，财政部迅速印发贯彻落实通知，同时发布了《项

目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号），对全国的预算绩效评价工作进行规范。在财政部的引导和推动下，各地、各部门相继出台了各自的预算绩效管理或绩效评价管理办法。例如，科技部、国家知识产权局等中央部门制定或修订了绩效评价管理办法或规程；地方政府出台了政府投资基金、政府和社会资本合作项目（PPP）、政府债务等领域的绩效管理办法（表 1-1）。

表 1-1 2018 年以来地方出台的部分预算绩效管理办法

类别	省 份	制 度 办 法
全方位	上海	《上海市市级预算部门（单位）整体支出绩效管理办法（试行）》 《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》 《上海市市级财政政策预算绩效管理办法（试行）》
全过程	北京、浙江、青岛	事前绩效评估办法
	天津、江苏	绩效目标管理办法
	广东、河南、天津、江苏、浙江	绩效运行监控管理办法
	北京、天津、山西、江苏、浙江	绩效评价管理办法
	广西、宁夏、重庆、湖南、山东	绩效结果应用办法
全覆盖	山东	省政府办公厅印发《省级部门单位预算绩效管理办法》和《省对下转移支付资金预算绩效管理办法》
	北京	《市级政府投资基金绩效评价管理暂行办法》
	山西	《关于开展政府和社会资本合作（PPP）项目全生命周期绩效管理的通知》
	四川	《四川省政府和社会资本合作（PPP）投资引导基金绩效评价办法》
	上海	《上海市政府性基金预算绩效管理办法（试行）》
	陕西	《陕西省政府债务等绩效评价暂行办法》 《政府投资基金绩效评价办法》
	广西、上海、黑龙江	委托第三方机构参与预算绩效管理办法

资料来源：郑涌、郭灵康. 全面实施预算绩效管理 [M]. 北京：中国财政经济出版社，2021：47.

另外，有的地方还大胆探索和创新，涌现出一批绩效管理新举措。如北京市以公共产品和服务为对象，运用成本效益分析方法实施全成本核算，推动建立“预算安排核成本、资金使用有规范、综合考评讲绩效”的新型预算资金分配与管理模式；浙江省通过系统重构政府层面的集中财力办大事财政政策体系，从宏观战略层面统筹优化财政资源的配置，实现做实中期财政规划，硬化政府预算绩效管理的实质性突破；广东省建立完善的绩效指标体系，按照可比可测、动态调整、共建共享的思路，构建了一个相对比较完善的共性和分行业、分领域绩效指标和标准体系。

在评价结果应用方面，各地也积极探索创新。四川省将政府预算绩效结果与省对下转移支付资金分配挂钩，部门绩效结果与年度部门预算、专项资金安排挂钩，政策和项目的绩效结果与政策调整、预算安排挂钩。湖北省将绩效评价结果与资金

分配，政策调整、退出挂钩。北京市对绩效评价结果为“一般”和“较差”的部门分别扣减部门项目预算控制数的5%和10%。浙江、云南等地按照一定比例对部门绩效自评结果进行随机抽查或实地抽样，浙江对自评结果为“差”、抽评结果为“一般”和“差”的项目，不再安排下一年度预算。此外，还有的地方对重点项目绩效评价结果不佳、有财政资金浪费的，提请当地省政府对项目主管部门进行问责，增强了绩效评价结果的约束力和权威性（专栏1-3）。^①

专栏 1-3 部分地方绩效评估评价成效显著

北京市积极开展事前绩效评估，坚决砍掉不必要的支出，自2010年起累计对491个项目开展评估，涉及资金791.44亿元，不予支持项目61个，核减资金77.43亿元，核减率9.8%。四川省统筹实施项目绩效评估、政策绩效评价等，调整低效无效财政资金63.7亿元。广东省立足民生实事创新重点绩效评价，对评价结果为“中”“低”“差”的项目，原则上压减下一年度预算规模或不予安排，削减低效无效财政资金127.9亿元。湖南省根据省级专项资金三年整体绩效评价结果，省级专项资金数量从2018年的75个压减到47个，压减率达37%；三年全省共调整预算安排26亿元，其中省级财政共压减部门预算资金近5亿元。湖北省对近三年预算执行管理绩效较差的省直部门压缩2019年预算支出规模5亿多元。云南省根据绩效评价结果，在编制2019年预算时，扣减相关部门预算安排14.8亿元。福建省经过重点评价，2019年共取消20个专项资金，将高校生均经费由8000元提高至12000元，全省各设区市通过评价，共提出改进建议591条。

资料来源：郑涌、郭灵康. 全面实施预算绩效管理 [M]. 北京：中国财政经济出版社，2021：52.

世界银行评价专家乔迪·库赛克和雷·瑞斯特在《十步法：以结果为导向的监测与评价体系》一书中说：“作为一种非常有效的公共管理工具，政府绩效评价能够帮助各国政府和组织更好地达成其目标。正如政府需要财政、人力资源和问责制一样，它还需要一个完备的绩效反馈体系。”^② 结果为导向的政府绩效评价体系就是这样一个绩效反馈体系，它与财政体系、人力资源体系和问责体系构成政府治理的四个基础和支柱（图1-2）。纵观各国的政府管理与改革实践，政府绩效评价的目的（或作用）主要有三：促进政府问责、完善政府决策与管理 and 改进政府激励。^③ 接下来，我们分析和讨论政府绩效评价的这三个重要的作用。

① 郑涌等. 全面实施预算绩效管理 [M]. 北京：中国财政经济出版社，2021：52.

② 乔迪·扎尔·库赛克、雷·C. 瑞斯特. 十步法：以结果为导向的监测与评价体系 [M]. 梁素萍，等，译. 北京：中国财政经济出版社，2011：序言.

③ 参见本书第2章2.1节中关于“评价目的”的阐述。

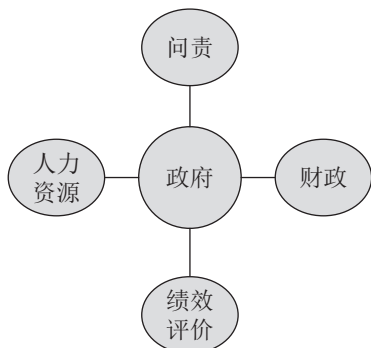


图 1-2 政府治理的四个支柱

1.2 促进政府问责

绩效评价是有效提高政府绩效的动力工具，首先，有助于实现和落实政府的责任，其次，有助于提高公共服务供给的质量和效率。

——陈振明，2003

世界银行在 1997 年的世界发展报告中提出：“好的政府不是一种奢侈品，它是实现发展极为关键的一个必需品。”^① 各国的实践也表明，一个好的和有效的政府，对于一个国家或地区社会经济发展的作用是至关重要的，特别是在创造和提升国家或地区竞争优势方面具有不可替代的作用。因此，为了实现国家的发展和进步，各国都需要建设一个好的、有效的政府。那么，什么才是好的、有效的政府？或者说，怎样建设更好的、更有效的政府呢？

美国城市研究所的威廉·格哈姆（1999）说：“公平、质量与责任在公共服务的提供中是一个好政府的重要标志。”^② 我国著名经济学家吴敬琏（2013）也认为，“一个好政府，就是一个既能谨守自己的职责，又能为民众提供优质公共服务的政府”。这就是说，好政府就应当是一个廉洁、透明、高效和负责任的政府，它能有效地履行对人民、对社会的应尽义务和责任。建立一个好政府，不仅需要完善的人力资源体系和财政体系，还需要完善的问责体系和绩效反馈体系。这说明，政府问责与政府绩效评价是建设良好政府的两个重要内容。这两个内容并不是相互独立的，两者之间互有影响。实施政府问责制，客观上需要一个政府信息的提供机制；而政府绩效评价则可以向议会和公众提供客观、可靠的政府绩效信息，促进政府问责。

① 世界银行. 变革世界中的政府（1997 年世界发展报告）[M]. 北京：中国财政经济出版社，1997.

② Harry Hatry. *Performance Measurement: Getting Results*, Washington, D.C.: The Urban Institute Press, 1999, Forward, p. 1.

1.2.1 支持和加强绩效问责

如上所述，要建立一个好的、负责任的政府，需要实施政府问责制。世界银行专家（2005）认为，**政府问责**是一个具有前瞻性的过程，通过它，政府官员要就其行政决策、行政行为和行政结果进行解释和正确性的辩护，并据此接受失责的惩罚。^①政府问责的内容主要有二：一是制度问责，专注于强调制度规则，以防止政府官员腐败和违法；二是绩效问责，专注于强调工作结果，旨在提高政府行为效率和效果。政府绩效评价是对政府行为和结果的一个有效的绩效反馈系统，因此，通过向议会或人大报送绩效评价结果，它可以支持和加强政府的绩效问责（专栏 1-4）。尤其是问责主体（社会公众）与问责对象（政府）之间存在着委托—代理关系的情况下，政府绩效评价的这一作用就显得更为重要。根据委托—代理理论，问责是代理人（政府）向委托人（社会公众）说明职责履行情况的一种义务，而问责的具体落实则有赖于政府绩效评价。也就是说，没有政府绩效评价，政府问责将难以有效实施。

专栏 1-4 政府问责的内容

- 行政官员及当政者的行为——他们必须遵守法律，不能滥用其职权。
- 行政官员及当政者的绩效——他们必须服务于公共利益，并且表现出良好的效率、效果和公正的结果。
- 所有的政府都应该以某种机制促进和确保政府问责的良好运行。

资料来源：世界银行专家组．公共部门的社会问责：理念探讨及模式分析 [M]．北京：中国人民大学出版社，2007．

经合组织发展援助委员会（OECD/ DAC）在《OECD DAC 发展评价网络评价发展合作关键规范和标准概述》中提出，绩效评价目的主要有二：一是通过对经验教训的反馈来改进未来的援助政策、计划和项目；二是提供“问责”的基础，包括向援助者、利益相关者和公众提供政府绩效信息。这就是说，提供绩效问责不仅是实施政府问责的一个主要内容，也是开展绩效评价的一个主要任务。事实上，“绩效评估的一个作用是在于形成一种强化责任的机制，促进公共部门目标得以满意地实现”^②。就是说，促进政府问责是政府绩效评价的一个基本职能。由于在履行问责职能时，绩效评价的服务对象主要是外部的利益相关者（如人大或议会），因

① 世界银行专家组．公共部门的社会问责：理念探讨及模式分析 [M]．宋涛，译．北京：中国人民大学出版社，2008：13．

② 卓越．公共部门绩效评估 [M]．北京：中国人民大学出版社，2004：15．

此可将之称为“对外职能”。

1.2.2 提供有效的外部监督

“问责”(accountability)是指一种向政治领导人或公众报告某项政策或计划的执行情况及结果达成状况的义务。换句话说,就是权力拥有者必须就其政策或计划行为向政治领导人或公众进行绩效解释,并且承担相应责任。为了实施有效的问责,不但要进行政府信息公开,而且要有外部的监督。有效的问责仅仅依靠政府内部成员相互之间的交流是不够的,必须依靠来自外部的时刻关注的诸多“眼睛”。(专栏1-5)政府绩效评价正是这样一双来自政府外部的时刻关注的“眼睛”。如上所述,政府绩效评价包括了前瞻性评价、形成性评价和总结性评价。前瞻性评价可以对政府的计划过程进行评估;形成性评价可以对政府正在进行的行政行为进行评估;总结性评价则可以对已完成的政府项目或工作的结果进行评估。所以,政府绩效评价可以为政府问责提供一个有效的、全过程的外部监督。有了这样全过程的监督,才可能实施有效的政府问责。

专栏 1-5 问责的外部关系要素

理查德·莫尔干(2000)对问责关系的外部状态进行了精确分析,他认为问责包含了三个主要要素:

- 外在性(external),表现为问责主体是来自问责对象以外的行为体。
- 社会交互性(social interaction and exchange),表现为一方处于质询状态,另一方处于回应和接受制裁状态。
- 权威性(rights of authority),表现为问责主体对问责对象拥有监督的支配权。

资料来源:世界银行专家组.公共部门的社会问责:理念探讨及模式分析[M].北京:中国人民大学出版社,2007.

1.3 完善政府决策与管理

数据治国就是要凭借对数据的有效收集、处理和分析来治理国家,决定国家的大政方针和具体政策。

——涂子沛,2015

作为一个有效的信息反馈系统,政府绩效评价不但可以向议会(人大)和公众提供客观、可靠的政府绩效信息,促进政府的问责;而且可以向政策制定者和一线的管理者提供经验与教训的反馈,改进政府的决策与管理。就是说,政府绩效评价

提供关于政策（或服务）绩效的客观信息，这些信息可用来强化政府管理和为决策提供依据，促进政策目标的实现。与对外的政府问责职能相对应，这一职能可以称为评价的“对内职能”。

1.3.1 促进政府决策的科学化

提高政府决策水平，使政府决策科学化，是当今世界的发展趋势。政府绩效评价正是实现传统的经验型决策向现代科学化决策转变的重要一环。政府绩效评价可以适时提供信息，它能告诉决策者，什么是有效的措施，这些措施在什么条件或背景下有效，以及为什么有效。这些信息能够帮助决策者判明每项政策的价值，决定投入政策资源的优先顺序和比例；能够帮助决策者确认各项政策的实际效益和效率，为政策的延续、调整或中止提供重要的依据。

大多数 OECD 的成员国以及越来越多的发展中国家都非常重视绩效评价的这一作用。如澳大利亚的评价结果即被大量用于预算分析，政策咨询，并且被内阁大量用于其预算决策。^① 英国新工党政府推行的“现代政府议程”中的“基于证据的政策制定”（evidence-based policy）改革，也突出了绩效评价的这一作用。进入大数据时代，决策最重要的依据将是系统的、成片的、动态的数据流，而不是个人经验或长官意志。过去深入群众、实地考察的工作方法虽仍然有效，但对政府和国家的治理而言，系统采集的数据、科学分析的结果更重要。我国著名大数据专家涂子沛提出，数据治国就是要凭借对数据的有效收集、处理和分析来治理国家，决定国家的大政方针和具体政策。他还说，数据治国可以理解为“用定量分析、实证研究的方法来治理国家”^②。

此外，绩效评价还可以帮助决策者了解政策问题，启发和改变其政策思维，提高政策制定的科学性。在政策制定中，有一些重要因素常常被人们忽视或者被简单地想当然。通过绩效评价指出这些重要的但被忽视的因素，并及时提供可以改变思维和指导政策决定的信息，能够推动决策者从公认的，但也许是无效（甚至是有害）的政策转向更加有益的政策。比如，自然灾害中人们往往非常重视救援行动，而不太重视灾害预防（专栏 1-6）。将灾害看成一次性和偶然性的事件是人们的惯性思维。绩效评价表明，我们不仅需要投资于灾后重建，还需要投资于减缓气候变化、灾害防备，以及早期灾害应对。显然，绩效评价的这一建议对灾害应对更具有价值。我国是一个自然灾害频发的国家，因此，我们也迫切地需要借鉴上述经验，处理好短期目标（灾后重建）与长期目标（灾害的预防）之间的不平衡，将注意力转移到灾

① Keith Mackay, *How to Build M&E Systems to Support Better Government*, p. 41.

② 涂子沛. 大数据 (3.0 升级版) [M]. 南宁: 广西师范大学出版社, 2015: 新版自序。

害的预防上。事实上，这一建议适用于灾害的应对领域，也适用于健康、教育、交通和财政等多个领域。

专栏 1-6 灾害应对的案例

长期以来，人们对自然灾害的应对一直集中于灾害管理的 R's——救济 (relief)、恢复 (recovery) 和重建 (reconstruction)，而对 P's——预防 (prevention) 和准备 (preparedness) 明显关注不够。

2002 年，面对即将到来的洪水，莫桑比克向援助国要求 300 万~400 万美元的援助以帮助其做好防灾准备，结果，他们要求的援助只获得了一半。当洪水袭击过后，同样是这些援助国却给予了莫桑比克超过了 1 亿美元的救援，并承诺再提供不少于 4.5 亿美元的恢复和重建援助。

资料来源：托马斯和骆许蓓. 公共项目与绩效评估：国际经验 [M]. 北京：中国劳动社会保障出版社，2015.

1.3.2 改进和加强政府管理

绩效评价除了有助于政府决策，还有助于改进和加强政府管理。绩效评价报告总结了政策实施中的经验与教训，提出了改进政策管理的意见和建议。将评价过程中总结的经验、发现的问题等运用于政府管理中，可以改进和加强政府管理。美国著名评价专家西奥多·波伊斯特 (2016) 在《公共部门绩效评估》(*Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*) 一书中，就用大量的篇幅系统地阐述了如何让绩效评价系统适应并支持公共和非营利组织的管理过程，包括战略计划与管理、预算、绩效管理、程序改进、标杆比较等。^①此外，在公共项目管理中，绩效评价也有着重要的作用。比如，在政府项目管理中，通过绩效评价，可以及时了解项目是否达到了预期的目标，获得了意外的收获或产生意外的损失等，尤其是及时发现项目执行中存在的突出问题，指导项目管理者及时采取措施，推动项目顺利实施。另外，通过绩效评价还可以总结项目建设中的经验教训，提出相应的政策建议，为将来开展相关的项目管理提供有益的借鉴和参考。在这一过程中，利用绩效评价可以促进政府内部的学习与交流，推进和建立“学习型的政府”。通过对项目和机构进行不断的评价，获得政府管理的经验与知识，而这些知识经过识别之后，创建相应的知识库，通过与不同部门的分享，能够促进政府内部的学习与交流，不断提高政府各部门的管理水平。亚洲开发银行（以下简称“亚行”）在这一方面的经验就值得我们学习和借鉴。

① 西奥多·波伊斯特. 公共部门绩效评估 [M]. 肖鸣政, 等译. 北京：中国人民大学出版社，2016：9.

亚行的项目绩效评价结果不仅在机构内部公开，还可以为外部人所共享，包括董事会、管理层、高层员工、各代表处、援助国的利益相关者、非政府组织以及其他发展机构等。亚行的业务部门是评价的直接受益人之一，他们会开展监测与评价活动，同时也会积极利用评价结果来改善项目管理，开展评价结果与知识的学习和应用活动。对组织内部的管理层而言，可利用评价结果来帮助或改善相关决策的制定，特别是在分配资源、确定活动优先次序时更是会不断参考评价结果。另外，亚行的董事会也常常使用评价结果来加强对重大国别援助决策的管理与制定，并对管理层实施更好的督促。这些组织内部一般都设有特别设立的独立评价局，该机构的主要职能就是实施独立的监测与评价，积累相关知识，是亚行内绩效评价开展的主导者、创造者和使用者。另外，亚行的绩效评价结果还会向其他各类相关的国际金融组织及国际评价组织扩散，便于开展联合评价，相互之间还有强大的学习和沟通网络，可能共享知识，共同提高发展援助活动的效率（图 1-3）。

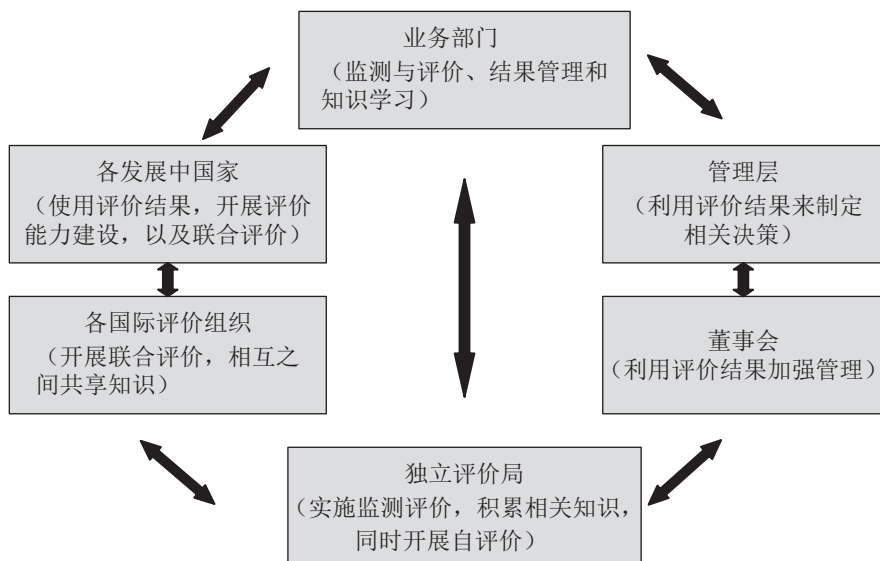


图 1-3 亚行的评价知识学习

在我国，绩效评价工作通常强调的是总结报告的形成，并随着评价报告的归档而宣告结束，从评价中进行学习的过程在现实中常常被忽视。另外，评价学习没有制度化、规范化、科学化，没有形成规范的学习程序，也没有积极利用手段和机制来促进项目评价学习的开展。因此，评价学习过程带有较大的随意性，一些必要的程序和内容甚至可有可无，这在很大程度上降低了评价学习的效果。同时缺乏相应的评价成果管理机构，对绩效评价过程中总结出来的经验教训进行管理，并以各种形式反馈给决策部门和领导机构作为规划制定、项目审批、投资决策、项目管理的重要参考依据。为此，我们迫切需要借鉴亚行的经验，创建评价知识库，促进各部

门的评价学习与交流，塑造学习型（而不是责备型）的文化，以推动建立“学习型政府”。

专栏 1-7 监测与评价（M&E）的学习功能

监测与评价（M&E）有助于政府各部委和机构在部门、计划和项目层面上对活动进行管理。这包括对政府提供服务以及工作人员的管理。监测和评价能够用来识别对可得资源的最有效利用；例如，它可以用来识别执行中的困难。绩效指标可以用来在不同行政单位、区域以及地区之间进行成本和绩效的比较。人们还可用监测与评价来进行一些成功实践、失败实践以及有前途的实践的比较，并探求其绩效实现的原因。评价或审查（evaluations or reviews）常被用来分析和识别这些原因（参见 Whoey, Hatry and Newcomer, 2004）。这就是监测与评价的学习功能（learning function），它常被称为基于结果的管理或结果导向的管理（results-based or results-oriented management）。

资料来源：Keith Mackay, How to Build M&E Systems to Support Better Government, The World Bank, <http://www.worldbank.org/ieg>, 2007.

1.4 改进政府激励

绩效激励必须和绩效评价结合起来：“你提供什么样的结果，就会得到什么样的奖励。”

—— [美] 戴维·奥斯本，2004

传统的公共管理强调在韦伯的理性行为和科层指挥链条的基础上构建管理框架。在传统的管理体制下，政府管理强调的是依靠制度与规则进行管理，与此相适应，政府激励强调的是诚实和遵纪守法，并以此对政府工作及人员进行奖罚。这种管理机制，使政府工作人员只关注于制度规则而不注重结果。在这种范式下，即使对绩效优者进行奖励，得到奖励的雇员也很少；即使对绩效差者施加惩罚，受到处罚的雇员也很少。在政府里，几乎无人因为绩效而得到奖金或提升，几乎无人被降职或解雇。在大多数组织里，资历比绩效更能成为避免被解职的“保护伞”。这种激励导致了平庸和浪费，使得公共服务的供给迟缓并滋生低效率的行政。

绩效管理正是对以上激励问题的回应。它颠覆了传统的官僚制范式，认为公务员应该获得积极的成效，并以成效为标准对政府工作及人员进行奖罚。戴维·奥斯本（2004）认为，将可测量的绩效结果与奖励挂钩，这是绩效管理的核心所在。^①也

^① 戴维·奥斯本、彼德·普拉斯特里克. 政府改革手册：战略与工具 [M]. 谭功荣, 等, 译. 北京：中国人民大学出版社，2004：201.

就是说，要进行政府激励，首先要进行绩效测量和评价。政府绩效评价提供关于政策（服务）绩效的客观信息。如果不进行绩效测量和评价，就无法获得政府绩效的可靠信息，从而就无法对绩效进行奖励或惩罚。

运用绩效评价，可以对政府组织和人员所提供的工作结果做出评估，然后据此奖励绩效优者（包括财政上和心理上，或是兼而有之）并惩罚绩效差者。在政府管理中，可以将激励与以下五种结果联系起来^①，借此鼓励公共组织更加关注改进政府活动（干预）的结果，从而改进政府的激励方式与效果。

- 所提供服务或产品数量的增加。
- 效率的提高，即所提供的服务成本的减少。
- 所提供服务质量的改进，如时效性、回应性和方便性。
- 组织工作影响力的提高。
- 提供该水平服务成本的减少，或成本—效果改善。

根据激励的性质，激励可以分为正激励（奖励）和负激励（惩罚）。正激励起正强化的作用，是对行为的肯定；负激励起负强化的作用，是对行为的否定。因此，完整的政府激励也包括两个方面：正激励和负激励。正激励主要运用奖励的方式，负激励主要采用惩罚的方式。奖励可以采用绩效工资、奖金、增益分享和绩效合同与协议等多种方式（专栏 1-8）。所谓**增益分享**（或共享结余），即允许组织保留在财政年度（或两个年度）所节约的部分资金，以备将来使用。这些做法激发了组织节约资金的动机。在人事方面，上级机关可以根据部门的绩效情况决定部门官员的升迁和降职，即所谓“有为才有位”，对绩效良好或优秀的部门官员予以留任或提拔，而对绩效较差的官员予以降职甚至开除。惩罚也可以采用其他方式，比如负面公开（将负面结果公开披露）、失去自主权、失去特权、失去收入、失业等。激励的目的在于激发员工的正确行为动机，调动人的积极性和创造性，以取得更好的绩效。美国经济学家斯蒂格利茨说：“激励问题的核心是个人不承担其行动的全部后果。”^②因此，正确的激励必须使责任人承担其行动的全部后果（包括正面和负面的），当奖则奖，当罚则罚。当然，我们也应该注意，不能为了取得狭隘的目标而惩罚过甚，造成人们的普遍焦虑和恐惧。这样，大家就会不计代价地追逐目标，而不管目标对组织是否有意义。这与理想的激励目标背道而驰。解决这一问题的方式是多用奖励，少用惩罚，对创新和试验进行奖励。最重要的是，要塑造学习型文化，而不是责备型文化。

除上述方式外，绩效预算（performance budgeting）也是一种有效的改进政府激

① 戴维·奥斯本、彼得·普拉斯特里克. 政府改革手册：战略与工具 [M]. 谭功荣，等，译. 北京：中国人民大学出版社，2004：203.

② 约瑟夫·斯蒂格利茨. 经济学 [M]. 上册. 高鸿业，等，译. 北京：中国人民大学出版社，1997：425.

励的方式。**绩效预算**是一个以预算实施结果为向来分配资金的预算方式，它通常依据绩效评价结果分配资金预算，对绩效表现好的组织或项目保留或增加预算，对绩效表现不好的组织或项目则削减或取消预算，以此促进各单位不断提高财政资金的使用效率和效果。换言之，绩效预算就是要把资源分配的增加与绩效的提高紧密结合起来，其目标是运用绩效信息做出关于资源分配的更客观的决策。如美国联邦预算管理局就对绩效良好的联邦部门增加预算，削减绩效较差的部门预算。在我国，广东省于2008年实施的绩效优先的财政专项资金竞争性分配机制也是这种预算分配方式。2008年4月，《广东省财政厅关于省级财政专项资金试行竞争性分配改革的意见》明确规定，在“管理权、分配权不变”的原则下，对财政专项资金实行竞争性分配改革，以对申报项目的预期绩效目标及其指标为主要因素，通过公开招标或专家评审的形式进行择优扶持。同时，按照《广东省产业转移竞争性扶持资金绩效管理暂行办法》以及《省级财政专项资金竞争性分配绩效管理暂行办法》，对项目支出进行事前绩效目标备案、事中实施绩效督查和跟踪问效、事后综合绩效评价和绩效问责的全过程绩效管理。其中，绩效问责包括了对绩效差劣的地区和项目单位给予提醒注意或黄牌警告；对问题严重的，给予红牌处罚，并暂停资金拨付或收回未使用的资金等内容。实践表明，广东省财政厅的这一做法是成功的。

综上所述，政府绩效评价是一个非常重要的公共管理工具。运用这一管理工具，不仅可以完善政府决策与管理，还可以促进政府问责和改进政府激励，从而可以帮助我们建设一个好的、有效的政府——也就是廉洁、高效和负责任的政府。

专栏 1-8 绩效激励工具箱

- **绩效奖励**：对雇员的成就提供非财政的认可，让雇员知道自己的绩效已得到欣赏、尊敬和重视。
- **精神补偿**：为雇员、团队或组织提供具有实际价值的准财政性福利，如休假或换新设备，以奖励其优秀绩效。
- **绩效奖金**：工资外的一次性现金奖励。奖励那些达到具体规定的绩效目标的个人或团体，但这并不构成雇员薪酬基数的一部分。
- **增益分享**：为雇员提供组织所获财政结余的保证部分，条件是持续达到所规定的服务水准和质量。这为个人提供了提高生产力的明确的经济奖励。
- **共享结余**：组织的增益分享。允许组织保留在财政年度（或两年度）所节约的部分资金，以备将来使用。它激发了组织节约资金的动机。
- **绩效合同和协议**：要求管理者和组织承担绩效风险。建立奖励和惩罚，并且授予公共领导者解雇没有达到预期结果的高层领导者（或整个组织）的自主权。

资料来源：[美]戴维·奥斯本、彼得·普拉斯特里克. 政府改革手册：战略与工具[M]. 北京：中国人民大学出版社，2004.

复习思考题

1. 为什么说政府绩效评价是一个重要的公共管理工具？
2. 什么是政府治理的四个支柱？它们之间有何关系？
3. 在“基于证据的政策制定”中，政府绩效评价起着什么作用？
4. 什么是严谨评价（rigorous evaluation）？项目评价（program evaluation）是不是严谨评价？为什么？
5. 政府绩效评价的主要作用可以概括为“问责、学习和激励”，请你阐述“问责、学习和激励”的具体内涵。