

Institution Logic of Legalization for Government Performance Evaluation

Based on the Research of US Experience and Integration of Local Resources

Qun Zhang¹, Zhongjiang Niu²

¹The School of Public Administration in Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu, China

²Law School of Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu, China

Email: zhangq@swufe.edu.cn, yimengshan6936@yahoo.com.cn

Abstract: Legalization is the foreseeable developing trend of Government Performance Evaluation, which is the core argument of this article. The historical experience and logic guidance have also testified the Government Performance Evaluation system. However, legalization is not an easily achievable goal right now. According to the current stage of legalization development, the ways to achieve this goal are as followed: firstly, government could make use of the successful experience abroad as well as search for local resources; secondly, the formal legal institutions should be improved and the informal legal institutions should be also utilized. All in all, the government Performance Evaluation system could be developed scientifically and sustainably in this way in the long run.

Keywords: Government Performance Evaluation; Legalization; System demands; Local resources; Implementation path

政府绩效评估法治化的制度逻辑

——基于美国经验与本土资源整合的考察

章群¹, 牛忠江²

¹西南财经大学公共管理学院, 四川成都, 中国, 611130

²西南财经大学法学院, 四川成都, 中国, 611130

Email: zhangq@swufe.edu.cn, yimengshan6936@yahoo.com.cn

摘要: 基于政府绩效评估制度安排的历史经验考察和制度本身的逻辑导向, 法治化是政府绩效评估的必然发展趋势, 也是本文的核心论点。但是, 法治化的实现并非是一蹴而就的, 而是要根据当下我国法治发展的阶段进行制度安排, 既要借鉴域外成功经验, 又要寻求本土资源; 既要完善正式法律制度, 又要借力非正式法律制度, 唯其如此, 方能促进政府绩效评估既科学又可持续地发展。

关键词: 政府绩效评估; 法制化; 制度诉求; 本土资源; 实现路径

1 引言

2009年9月2日, 国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议, 决定2010年起事业单位将全面实施绩效工资。根据安排部署, 作为这项改革的第一步, 我国的义务教育学校已从2009年1月1日起开始实行绩效工资制度, 从2009年10月1日起, 在专业公共卫生机构和基层医疗卫生事业单位实施绩效工资制度, 从2010年1月1日起, 绩效工资将推行到全国其他事业单位。市场经济时代, 既然制度改革与“绩效挂钩”, 那么, 如何判定绩效考核的尺度呢? 是像企业一样以

效率和效益为导向? 还是以服务对象的满意度为导向? 还是以其他指标为测度标准呢? 对于此项绩效考核的制度变迁, 是以政策为支撑还是以法律制度为保障形式? 基于事业单位的内在规定性和其特殊的价值取向、职能定位、性质以及效益目标, 服务对象的满意度, 是事业单位绩效考核的根本尺度、最后标准; 在对政府绩效进行测量和判定中对绩效评估规律的遵循, 科学、理性方法的运用, 需要以法的形式予以固定; 改善公民参与绩效评估的客观条件、保障公民参与绩效评估的途径需要法治提供正式的制度供给; 现有评估制度的连续性、稳定性和规范性不强, 亟待从立法的

层级与效力上予以推进。找寻以上种种问题的破解的路径，绩效评估的法治化是其最优的制度选择。2009年11月3日在四川成都举行的全国行政机关公务员考核奖励工作经验交流会更再次印证了绩效评估的法治化趋势的论断。人力资源和社会保障部副部长兼国家公务员局党组书记、副局长杨士秋在经验交流会上强调，公务员考核在依法全面考核“德、能、勤、绩、廉”的基础上，重点考核“德”和“绩”。某种意义上说，“德、能、勤、绩、廉”是政府绩效考评的参照系抑或指标，而“依法全面考核”则是政府绩效考评的逻辑前提抑或运行规则。

2 政府绩效评估法治化的历史考察

政府绩效评估是以政府的战略和目标为引导，选择政府的项目、服务和行为并在投入、产出、结果和经济、效率、质量、公平等方面设置指标与标准，以此量化评价政府活动绩效的制度安排。事实上，“绩效”这一概念古今中外早已存在，它既非新生词汇也非舶来之品，更与政（官）府行为渊源已久。早在我国古代，选官、用官制度就已经涉及到“绩效”，只是其适用的界域仅局限于官员个人的绩效考核而已。如《后汉书·荀彧传》“原其绩效，足享高官”，又如《旧唐书·夏侯孜传》“录其绩效，擢处钧衡”诸如此等表述不一而足。但是，现代语境中的“政府绩效”(Government Performance)则传源于近代国外，假若从上个世纪70年代西方政府机构推行的“3E”评估法算起，西方国家的政府绩效评估理论研究和实践已经历了30多年的演进和发展，逐步建立起以法制规范、全民参与、机构健全、考评科学的绩效评估体系。

从理论上讲，每一个国家的政府绩效评估实践都会有其独特性，这种特质植根于各国特有的国民性格、价值观以及制度结构等因素所构建的实践根基之上。美国的政府绩效评估实践同样也因其基础的独特性而表现为美国特色，以美国的政府绩效评估实践推动力量为例，人们经常提及的推动力量是民选官员、行政机构、经营集团和公众，这些推动力量在特定条件下以特定的方式作用于政府的实践，直接或者间接地影响到绩效评估的发生，进而勾勒出美国政府绩效评估的发生机制，并表现出美国政府绩效评估制度的明显特征。^[1]正是立足于美国政府绩效的特定生发环境与机制，反观我国政府行为的资源禀赋，我们对美国的经验只能借鉴模仿，不可全盘照搬，法律移植必须考量、整合本土传统制度、文化和习俗，否则制度移植

的成本不仅巨大，甚至效益为零更甚者为负数。通过梳理西方政府绩效评估的实践轨迹，可以发现上世纪政府绩效评估的制度实践大致经历了萌生（40-70年代）、大规模发展（70-90年代）、规范深化（90代至今）三个阶段。进入20世纪90年代，政府绩效评估的发展出现了新的趋势，其中之一就是绩效评估逐步走向制度化、法制化。1993年7月，美国政府颁布了《政府绩效与结果法案》（The Government Performance and Results Act.简称GPRA），该法案的颁布标志着政府绩效评估法制化的开端，此后许多国家对其进行借鉴。^[2]当用整体性视野来审视美国政府绩效评估的实践可以发现，美国政府绩效评估法治化亦是经历了强调费用——效益分析的效率导向阶段（20世纪初至50年代）、全面管理导向的法治化与组织化阶段（20世纪80年代至90年代）、绩效预算的实践结果导向阶段（21世纪初至今的）三个阶段；美国政府绩效评估法治化过程具有高度的制度化、法治的多样化和实施的互动化等表征；结合我国当前法治化环境和政府绩效评估的现状，可以从美国政府绩效评估法治化过程中得到有益启示，对于其中值得借鉴的精华，我们应当积极汲取其制度营养，以回应我国政府绩效评估的制度化、法治化、规范化之实践需求。

3 政府绩效评估法治化的制度诉求

3.1 政府绩效评估法治化的内在逻辑需求

政府绩效评估要实现制度化、规范化和法制化的“三化联动”。政府绩效评估作为衡量政府工作绩效的运转机制，关系到被评价对象的工作效能之优劣，所以要尽量克服绩效评估的主观性、随意性和不确定性，凸显强调其规范化运作；政府绩效评估作为一种制度安排要进行常态化、制度化建设，即政府绩效评估的制度化；而制度安排需要法律的强力保障，具有公众认可并遵守的合法性，即政府绩效评估的法治化；政府绩效评估的规范化、制度化和法治化三者之间的关系不可割裂、相互促进：规范化要以制度化为载体，而制度化的实践要法治化进行“保驾护航”，反过来法治化的进程又促进、提升了政府绩效评估的规范化运作，由此视之，“规范化→制度化→法治化→规范化”的结构形成了一个良性互动的生态循环系统。但是这个“规范化→制度化→法治化→规范化”的循环结构中，其关键节点在于法治化，这是由制度的内在规定性所天然决定的。因为没有法治化的保障，规范化很难维持长效、有序和规范的运作，制度化也因缺少国

家强制力的支撑而会显得苍白无力，“无需法律的秩序”在这种条件约束下很难形成。是故，政府绩效评估的制度安排应上升到法治化的高度，纳入国家以及地方立法，通过法律来促进政府绩效评估的规范化、制度化。

3.2 政府绩效评估法治化的外在逻辑需求

3.2.1 和谐社会建设、服务型政府构建需要政府绩效评估法治化

对于我国的政府绩效评估，一方面中共“十七大”报告指出，“要提高政府效能，完善政府绩效管理体系；建立以公共服务为取向的政府业绩评价体系，建立政府绩效评估机制，”中共中央《关于深化行政管理体制改革的意见》对推行政府绩效管理制度也作出了重要部署。另一方面，近几年来我国已有三分之一的省、区、直辖市不同程度地探索开展了各种模式的政府绩效评估实践，^[3]取得了一定效果。如果从类型化研究的角度研究，这些绩效评估实践大致可概括为五种类型，一是与目标责任制相结合的绩效评估；二是以改善政府及行业服务质量，提高公民满意度为目的的政府绩效评估；三是以督查验收重点工作为主的绩效评估；四是以效能监察为主要内容的绩效评估；五是由“第三方”专业评估机构开展的政府绩效评估。但公允地说，我国中央政府和地方政府绩效评估十几年来一直属于自发状态，尽管处于不断探索和逐步崛起的态势，为未来政府绩效评估的成熟、完善作出了积极贡献，但与当下我国和谐社会、服务型政府、责任政府、法治政府的奋斗目标还有一定距离，与和谐社会构建、服务型政府转型的执政理念与实践不相吻合，迫切需要从实体上和程序上进行完善，而其进路之一就是制度价值取向上不再以经济和效率为唯一依归，而应侧重于结果为导向，并将这一制度设计的法治化进程与和谐社会建设、服务型政府、法治型政府的构建在逻辑上建立内在联系。

3.2.2 绩效评估实践和国际发展趋势需要政府绩效评估法治化

通过检视我国实施绩效评估的地方政府现状，发现绩效评估最主要的依据就是政府的“红头文件”，缺乏上位基本法的权威规则控制，如此重要的一项制度安排，更多的地方政府却未出台成文的指导意见，更没有形成一个统一、稳定的制度或者地方性法规。在这种现实情境下，引致政府绩效评估的直接后果表现为短期性、不稳定性、间歇性、主观性和无序性，更有的地方主体将绩效评估视为形象工程，流于形式、急

功近利，没有将评估结果反馈到政府此后的公共服务中，背离了绩效评估的制度设计初衷……而这些情况的出现，对其“病灶”的基本判断是没有将政府绩效评估上升到法律层面，以使政府绩效评估法制化和常规化，形成一种良性互动的定期评价机制。政府绩效评估法治化除了实践的例证外，另一个重要佐证是对国外政府绩效经验和发展趋势的考察借鉴，这一论证在上文中已有阐述，在此不再赘叙。

3.2.3 依法治国、法治型政府要求实现政府绩效评估法治化

“法律帝国主义”试图对社会各方面进行解释和规制的做法有失妥当，一是将对象纳入法律规制须待一定条件和时机的具备，二是法律毕竟有其作用的边界，不能过分干预和扩张。尽管反对政府绩效评估立法者的理由具有一定的说服力，但从当下以及可持续发展视角观之，反对者的理由缺乏理论与实践的解释力，相反，政府绩效评估立法是有极大必要性的。正如马克斯·韦伯认为的那样，每一个权威系统都必须取得和建立一种合法性的信任，没有这种合法性，任何组织都不可能达到自己的目标。政府绩效评估不仅要遵循科学性、规范性和系统性，更要因遵循合法性，即使所构建的政府绩效评估制度框架回应依法治国基本方略的要求，彰显法治精神，形成尊重法律、信仰法律的氛围。政府作为公共权力代理人，是人民向政府进行公共权力委托时以“政治契约”的方式赋予了政府公共服务的职责和权力，这一让渡的权力通过“契约”由法律加以保障，政府的一切行政内容和行政程序必须合法，政府行为要在法制的轨道上运行，政府绩效评估法治化是依法治国方略的制度追求。

近年来地方政府围绕建设责任政府、法治政府的目标，积极推进政府职能转变和管理创新，努力回应社会服务需求，加强社会管理职能，不断完善社会管理体系，政府社会管理取得明显成效。与此同时，旧体制内的问题仍没有得到根本改变，新形势下社会管理发展要求又倒逼政府需要有所作为，特别是面对全球金融危机背景下社会矛盾频发的严峻局面以及“5·12”汶川大地震等突发事件，如何进行地方政府社会管理方式创新，如何对政府绩效进行考评，如何规范化、细化干部选拔任用的监管等问题，都需要在法治政府的语境下进行制度设计。如据《瞭望》新闻周刊2010年4月12日透露，中共中央办公厅近日发布《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法(试行)》《党政领导干部选拔任用工作有关事项报告办法(试行)》《地方党委常委会向全委会报告干部选拔任用工

作并接受民主评议办法(试行)》《市县党委书记履行干部选拔任用工作职责离任检查办法(试行)》。接连四个“办法”，共同构成了事前报告、事后评议、离任检查、违规失责追究的党政领导干部选拔任用监督体系。这四个“办法”的出台为弥补原有干部选任监管操作性不强、过于模糊原则这一缺漏，为匡正选人用人风气，提高组织部门选人用人的公信力，提供了更严密的制度保障。^[4]正是通过法律制度的设计，才能建立起科学的干部选拔任用长效机制，才能动态延伸干部选任、管理、问责链条，让干部选拔任用的隐性权力显性化，显性权力规范化，以民主促进公正，以公开提高公信。

4 政府绩效评估法治化的美国经验

美国政府的绩效管理实践肇始于 20 世纪 70 年代初期。1973 年，尼克松政府颁布了《联邦政府生产率测定方案》，力图使政府机构绩效评估系统化，规范化，经常化。但由于受水门事件的影响，绩效评估未能真正施行。1978 年，美国通过《文官制度改革法》，试图解决因过度规制而导致的政府运行之低效，开始了超越以规则为本的旧体制的第一次尝试。该法实行分权制、绩效工资制等制度并鼓励人力资源管理方面的创新。1993 年，美国绩效管理取得了根本性的突破。政府面对公众要求精简政府机构、强化对政府的监督以及提高政府工作效率的呼声，克林顿总统成立了“国家绩效评审委员会”，致力于促使政府良性运作并降低成本。同年 9 月，该委员会发表《戈尔报告》，该报告的建议内涵归纳起来主要贯穿于四大改革原则：简化规制、顾客优先、授权与结果导向、节俭效益。1993 年 7 月美国国会通过了《政府绩效与结果法案》，标志着美国政府再造运动正式拉开序幕，法案立法宗旨一是要求政府机构对工作结果负责，以增强人民对政府的信心。二是推动一系列以结果为导向的政府绩效实验计划，以改进项目的绩效。三是将新的关注焦点集中于结果、服务质量以及顾客满意度，以改进项目的公共责任效果。四是要求联邦管理人员制定实现工作目标的规则，以改进公共服务等等。^[5]法案的颁布使美国政府绩效评估和管理走上了制度化的轨道。

小布什接任总统后，联邦政府绩效改革仍在进行。小布什明确指出，政府应以结果为导向，由过程来引导。除了确立新的政府改革三大指导原则：以公民为中心，以结果为导向和以市场为基础外，布什政府还制定和实施了诸多改革策略，如改革公务员制度，建

立和完善结果导向的绩效评估体系，实施人力资源管理战略；发展电子政府，提高办事效率，增强政府的回应性以及使绩效与预算紧密挂钩，从资源配置方面推动部门绩效的提高。

“它山之石，可以攻玉。”尽管中美两国经济、历史文化、行政管理体制等方面存有较大差异，但是纵观美国政府绩效评估法治化的历史进程，归纳美国政府绩效评估法治化的基本特点，结合我国当前的法治化环境和政府绩效评估的发展现状，我们可以得到诸多有益启示和经验借鉴。

5 政府绩效评估法治化的本土资源

自清末以来，中国法律制度的变迁，大都是“变法”——一种强制性的制度变迁。这样的法律制定颁布后，由于与中国人的习惯背离较大或没有系统的习惯惯例的辅助，不易甚至根本不为人们所接受，不能成为他们的行动规范（因此这也许可以部分地说明为什么中国近代以来法律现代化的努力为什么不很成功）。^[6]因此，法制建设要想取得成功不能无视本土资源的威力，而是要充分尊重和借助本国资源、传统和非正式制度。法治建设借助本土资源的重要性还在于，这是法律制度在变迁的同时获得人们接受和认可、进而能有效运作的一条便利的途径，是获得合法性——即人们下意识的认同——的一条有效途径，此种制度变革不仅能减少法律运转成本，也极利于制度和社会的稳定。^[7]外国法治经验能给我们提供诸多有益经验借鉴，能让我们的法治建设减少试错成本，少走弯路，但是，这些启示和模仿是有限度的，不能全盘复制。一是法治作为一种规则集合包含和需要大量吉尔兹意义上的具体的、地方性的知识，不具有“放之四海皆准”的普适性。二是外国经验的形成有其生成的特殊内外外部环境，移植到中国可能因“水土不服”而夭折。三是由于文字和文化的原因，外国法治经验在传述过程中可能失真，进而影响到法治经验的效用性、真实性和权威性。

因此，绩效评估虽然需要借鉴国外的成功经验，但也要理性分析中国政府的实践在基础因素方面与美国有何异同，找出中国政府绩效评估实践的特色、约束条件才能进行改革完善。在协调、整合借鉴域外经验与本土资源的张力时，应贯彻以下几个原则，一是从本国国情出发的生态观原则，既要避免“水土不服”又要防止“生态入侵”；二是借鉴与本土化相结合的原则，注意美国经验普适性的局限和本土资源的制度排

斥。三是理性与辩证相结合,既要“取其精华”又要“去其糟粕”。

6 政府绩效评估法治化的路径选择

制度是由一系列相互关联的对人类行为和社会关系加以约束和控制的社会规范系统,它是由正式制度和非正式制度构成的。政府绩效评估的制度安排,既需要正式制度的规定,也离不开非正式制度的介入,政府绩效评估法治化的实现,离不开正式制度和非正式制度的双重参与和良性互动。

6.1 政府绩效评估法治化的正式制度安排

6.1.1 《政府绩效评估法》的立法安排

首先,我国应在适当时机,出台具有国家层级效力的《政府绩效评估法》,以全面推进政府绩效的制度化和法制化进程。法律的主要功能也许不在于变革,而在于建立和保持一种大致可以确定的预期,以便人们预测和安排相互交往和行为,由此观之,法律作为一种能确定预期的正式制度,能有效担纲政府绩效评估的制度基础。纵观美国政府绩效评估法治化的进程与现状,不难发现制度化是其明显的特征。在绩效评估历史上,每一次绩效评估的发起都有制度化的立法或行政命令等手段提供正式的支持。在运行过程中,也会设计相应的评估程序、绩效信息使用制度等,以便规范政府绩效评估的实践过程。^[8]制度化特别是重大法规的出台对于保证政府绩效评估的延续性和预期性发挥着重要作用,绩效评估纳入立法,具有了实施的权威性、强制性、稳定性和可预期性。

“无规矩不成方圆。”借鉴美国和其他国家推行政府绩效评估的成功经验,从可持续发展维度视之,进行政府绩效评估立法,将绩效评估的目的、原则、方法、标准、程序和实施步骤等以法律形式固定下来,是推进我国政府绩效评估的根本出路。政府绩效立法在我国当下绩效评估中的首要作用有二:一是增加制度供给,回应实践政府绩效评估诉求,并以强制性的制度安排从立法上确立绩效评估的地位;二是从法律上树立绩效评估的权威,为政府绩效的实施、反馈和改善进行制度变迁做好铺垫。

其次,通过多元化立法保障绩效评估。在统一立法与分散立法的问题上,鉴于我国地方政府绩效评估存在着多种形式,应根据不同领域进行统一立法。在中央立法和地方立法的问题上,我们应当遵循地方立法先行、以地方立法推动中央立法的路径。我国应该

加强地方性立法,构造纵横完善、有机结合的立法体系,积极发挥现有《公务员法》、《法官法》、《行政监察法》、《公务员考核规定》等法律法规的最大效用,将政府绩效评估与之相联系,实现多层次立法联动,共同推进政府绩效评估法治化。

再次,构建法治指数体系,服务政府绩效评估。2004年3月,国务院发布了《全面推进依法行政实施纲要》,系统规划了未来十年我国全面推进依法行政、建设法治政府的目标、任务和措施。建设社会主义法治国家,尽快实现法治政府这一目标,应当尽快建立起包括政府绩效评估法治指数在内的完整的政绩考核体系。而政府绩效评估法治指数需具有系统性、整体性和独立性特征,指标设计要具备可操作性、民主性和量化的要求,以此来评价和推动政府绩效,进而促进我国经济社会的全面发展。但是需要注意的是,政府绩效评估的法治指数与“法治政府”不能等同视之,法治指数亦不能只注重反映经济发展、社会稳定的指标,而忽略反映民生、影响可持续发展等重要因素的指标。

最后,建立以治理为导向的评估结果运用机制。政府绩效评估的终极目的不是为了评估而评估,而是为了改善政府绩效而进行的制度设计,评估结果的反馈、回应和运用因而成为绩效评估工具理性实现的重要环节。是故,应将绩效评估结果与政府的治理实践结合起来,使评估结果运用到实际工作中,使其对政府行动具有指导、修正意义。

6.1.2 《政府绩效评估法》的配套法律制度安排

美国《政府绩效与结果法案》虽然为联邦政府的绩效评估确立了稳固的制度性框架,为联邦绩效评估的成功推行提供了法律保障,但其如果没有其他配套法律制度的支持,美国联邦政府的绩效评估也不可能获得成功。在GPR A颁布之后,美国国会又先后通过了《政府管理改革法案1994》、《削减文书工作法案1995》和《信息技术管理改革法案1996》等法案,这些法案有力地推动了联邦政府的预算、管理和人事等配套制度改革,从而为联邦政府绩效评估的成功实施提供了良好的配套制度环境。加之美国联邦政府长期以来实施的分权管理、结果管理和顾客导向理念等,正式制度的支撑和非正式制度的环境为美国政府绩效评估实践的推进奠定了良好的基础。^[9]例如,应当建立政府绩效考评的申诉异议制度,作为配套制度为正式制度的实施提供支撑。绩效评估由于程序、规则或者人员操作等存在问题,可能导致绩效评估实施过程中与真实情况产生冲突,必须建立一个消除张力的申

诉、救济机制。一方面可以通过评估申诉程序来纠错，表达自己的疑问或利益诉求，促进评估双方的良性互动，保障评估的平稳进行和结果的自愿认可；另一方面，评估申诉本身也是对评估主体的一种约束机制，有助于进一步促进绩效评估的公平和公正，提高绩效评估能力和效率。

6.2 政府绩效评估法治化的非正式制度安排

6.2.1 传统文化的吸纳和支持

“徒法不足以自行。”政府绩效评估是一项系统工程，不仅需要各部门的支持、配合和互动，也需要制度安排之外的文化传统的支持。依据道格拉斯·诺思的“路径依赖”理论，当一种社会制度演进到一定的阶段，都要受既有的文化、观念、传统、制度等因素的影响，“既得利益集团”会对新生力量进行排斥。“专制主义”、“官本位”等不良思想，“形象工程”、“短视行为”等做法是现代化中国实施政府绩效考评法制化的重大障碍。为了达致政府绩效评估法制化之目标，对传统文化要辩证对待，一则积极汲取传统文化中的有益因子，在进行绩效评估制度设计时予以综合考虑，以利于绩效评估制度以最小“摩擦力”安全“着陆”；二则对于一些落后的思想和做法，坚决予以制止，遵循政府绩效制度安排的初衷、价值、目的和规律，对部分传统文化进行适当扬弃。

6.2.2 公众参与机制的精心构想

公众的参与和监督是实现现代政府治理的必要条件和保证。西方政府绩效评估的经验表明，参与式政府绩效评估利于扩大评估信息的来源，提高评估的质量和信度，增进评估对象对政府工作的理解和认可，更为重要的是，开放的政府绩效评估创造了公民参政的正式渠道。公民对政府公共管理活动拥有知情权，参与和影响绩效评估的进程、充分表达对政府公共服务的需求和建议，会提高政府公共事务治理过程的合理性和正当性。参与式绩效评估反映了社会发展对民主政治的客观要求，并实质上推动了社会的民主化进程。^[10]当前我国各级政府绩效评估的民主化程度还比较低，绩效评估主体单一、公众在绩效评估中的作用不足、专家在绩效评估中的角色缺位是其主要表征，针对存在的问题，此后应着重加强民众在政府绩效评估中的作用，建立多重主体有序参与的绩效评估制度，提高绩效专家在绩效评估中的地位以及增强高绩效评估过程和结果的透明度。

6.2.3 绩效评估真实信息获取和评估约束机制的完善

在信息化时代，政府作为承担国家行政管理职能的机构组织，既是信息的传播者也是受众，应该在信源、信道和信宿这三个环节中发挥积极作用。绩效评估的有效性在很大程度上取决于基础绩效信息的准确可靠。客观地说，当前政府在工作实绩统计中数字虚假现象屡见不鲜，致使绩效信息失真、失威、失效，影响了绩效评估的公平与公正。针对这一缺陷，首先要严格依循《统计法》，确保统计机构之相对独立性，减少地方政府对数据统计的不当干预，开展经常性的统计执法检查，对违法失范现象给以相应处理。其次，结合《政府信息公开条例》，建立健全有效的绩效评估信息系统，收集地方有关政治、经济等方面的信息，进行必要的统计、归纳、整理和加工，为评估工作提供方便。^[11]最后，要坚持公开原则，建立多元评价主体，及时公开评估的每个环节，邀请新闻媒体、人大政协、教授学者、民主党派和民间机构等全程参与监督；也可以借助网络力量，开办电子评议系统，让公众对政府绩效评估参与议论、发表看法，积极发挥民众的监督约束作用。

6.2.4 专业化、制度化评估机构的培育

民间机构的引入是美国政府绩效评估的重要特征，名扬欧美的“坎贝尔研究所”就是一个适例。坎贝尔研究所的绩效评估主要侧重于政府组织，以其公平、公正、科学和民主评估而广受政府和市民赞誉。国外政府绩效评估的理论和成功实践表明，有效的政府绩效评估首先仰赖于政府的支持和专业评估机构的建立、培育。一是要单独设置政府绩效机构，配备工作人员，并不断进行专业化培训；二是赋予评估机构相应的权力以利于开展工作；三是引进专业中介机构作为第三方评价，非利益相关者的引入既能减少内部阻力、降低评估成本，又可以提高参与的民主性和结果的公正度。除此之外，依据治理理论，专业化、制度化评估机构与其它非正式制度安排的协同治理在我国政府绩效评估实践中显得尤为必要和迫切，需要加以侧重和关注。

References (参考文献)

- [1] Changmu Liu, the characteristic analysis for American government performance[EB], cited by <http://xzglxh.jl.gov.cn/>. 刘长木, 美国政府绩效评估制度的特征分析[EB], 吉林省行政管理学会网站.
- [2] Lin.Lin, innovation countries and legalization of government performance[J], Administration and Law, 2006,(10),p25. 林琳, 创新型国家与政府绩效立法[J], 行政与法, 2006(10),

- P25.
- [3] Guoxian Bao, Xian Cao, The review of performance evaluation and pattern analysis for local government in China[J], Journal of Lanzhou University, 2007, 36(1), P35-P38.
包国宪、曹西安,我国地方政府绩效评价的回顾与模式分析[J], 兰州大学学报, 2007, 36(1), P35-P38.
- [4] Ruifeng Dong, China reversedly force election and supervision of the Civil servants define 39 kinds of Responsibilities[J], Oriental Outlook, 12th april, 2010.
董瑞丰,中国“倒逼”干部选任监管界定 39 种责任追究情形[J], 《瞭望》新闻周刊, 2010 年 4 月 12 日.
- [5] Anonymity, the research of the main problems and solutions for performance revolution of local government in China[EB], Cited by <http://bbs.5460.net/ss-xs/?11741103/viewspace-966753>.
佚名,我国地方政府绩效改革中的主要问题和对策研究[EB], <http://bbs.5460.net/ss-xs/?11741103/viewspace-966753>.
- [6] Suli Zhu, legalization and its local resources[M], China university of political and law press 1996, p13.
朱苏力,法治及其本土资源[M], 中国政法大学出版社,1996 年版, 第 13 页.
- [7] Suli Zhu, legalization and its local resources[M], China university of political and law press 1996, p15.
朱苏力,法治及其本土资源[M], 中国政法大学出版社,1996 年版, P15.
- [8] Liangjin Huang & Song Xiao, legalization of government performance evaluation in The US [J], Academy, 2009, 136(3), P285.
黄良进、肖松,美国政府绩效评估法治化: 历程、特点与启示 [J], 学术界, 2009, 136(3), P285.
- [9] Mingke, Sheng, Institutional arrangement and construction of performance evaluation system in service oriented government [D], Thesis of Xiangtan university, P209.
盛明科,服务型政府绩效评估体系构建与制度安排研究[D], 湘潭大学 2008 年博士学位论文, 第 209 页.
- [10] Zhilong Zheng, The government performance evaluation in the vision of governance[J], Chinese Public Administration, 2007, 270(12), pp18.
郑志龙,治理视野中的政府绩效评估[J], 中国行政管理, 2007, 270(12), P18.
- [11] Liangjin Huang & Song Xiao, legalization of government performance evaluation in The US [J], Academy, 2009, 136(3), P287.
黄良进,肖松,美国政府绩效评估法治化: 历程、特点与启示 [J], 学术界, 2009, 136(3), P287.