

# 政府绩效评价体系完善的路径选择： 基于治理的分析思考\*

吴建南 阎波

西安交通大学公共政策与管理学院；中国人民大学中国财政金融政策研究中心

摘要：本文从地方政府绩效评价的有关现象出发，分析了地方政府绩效评价活动在评价主体、评价内容、评价方式等方面的特点，并对地方政府绩效评价体系进行了梳理。研究发现，目前的地方政府绩效评价活动在各个层次上大量存在，各类政府绩效评价活动仍存在有待改进之处，并且彼此间缺乏协调沟通，容易出现冲突。鉴于地方政府绩效评价的复杂性，本文提出应渐进地完善地方政府绩效评价体系，从局部入手加以调整。具体的建议包括：将地方治理绩效与财政预算挂钩；优化政府绩效评价体系的运行机制，建立地方政府绩效评价的临时性协调机构，实现绩效评价信息的共享；加强政务信息公开，提倡公众参与，为地方政府绩效评价体系建设提供配套制度。

## 一、引言

当代中国地方政府在管理中，从 80 年代开始主要推行的是目标管理的模式，即以目标责任制为载体的压力型和全能型管理体制<sup>1</sup>。最初这种目标管理责任制首先应用于农业生产领域，后来又应用于国有企业单位。作为一种创新被引入到政府机构中后，这种管理制度便于处在科层结构中的上级政府组织对下级政府的行为及其结果进行控制，因此得到了进一步推广。但是随着时间的推移却暴露出越来越多的问题。例如，上级政府对下级政府的目标责任制考核中，经济发展指标一般占据主要位置，一度导致了地方政府盲目追求GDP数字的现象，在某些地方造成了资源浪费和环境污染的严重问题，人民生活质量无法得到长久保障。例如，黄河水污染问题就面临着“下游忙治理，上游忙排污”<sup>2</sup>的窘境，原因在于某些地方领导一味追求GDP增长，对水污染问题视而不见。

对于类似关系到人民生活的问题，老百姓最具有发言权、知情权，近年来逐渐升温的政府绩效评价为老百姓运用手中权力问责政府官员创造了途径。政府绩效评价就是特定利益相

\* 本研究受教育部人文社会科学重点研究基地——中国人民大学中国财政金融政策研究中心资助（项目号：05JJD790098）和教育部哲学社会科学重大课题攻关项目（05JZD00019）资助。

\* 作者简介：吴建南（1970—），男，陕西西安，西安交通大学教授、博士生导师、公共政策与管理学院副院长、中国行政管理学会政府绩效管理研究会副会长；阎波（1981—），男，陕西西安，西安交通大学管理学院博士生

<sup>1</sup> 褚松燕，全球化与中国公共管理模式的重构，资料来源：制度分析与公共政策网，<http://www.wiapp.com/>，10/28/2003。

<sup>2</sup> 黄河流域水污染调查：1.6 亿人民深受其害，半月谈，2005.9.，参见 <http://www.dragonvoice.cn/article/6/2005-06/20050629-090648.htm>。

关者对政府组织的行为表现及其结果进行评价的行为。评价是对事物价值属性的判断<sup>3</sup>，通过对结果链、程序、各影响因素以及因果关系的检验，主要侧重于预期的和已经取得的结果<sup>4</sup>。在目标管理责任制最盛行的二十年中，政府绩效评价主要体现为政府内部上级对下级的考核活动，被民间称为“官考官”；近些年以来，公民和某些社会团体也开始参与到政府绩效评价活动中，逐渐形成了“民考官”的政府绩效评价模式。进入 21 世纪以来，政府绩效评价的形式日趋多样化，在目标管理责任制考核、专业第三方绩效评价乃至效能监察、政务督察、文明单位评选等与政府绩效评价有关的活动中，公民对政府绩效的看法得到了不同程度的体现，尤其是出现了行风评议与公众评议政府这样完全由公民评价政府绩效的活动。

政府绩效评价是各国普遍关注的世界性难题，美国是最早开始政府绩效评价实践和研究的国家之一，经历了百余年的发展但仍存在一些问题<sup>5</sup>。处在经济社会发展转型时期的中国政府绩效评价如何呢？经过十余年的发展，政府绩效评价在中国已经不再是新的术语，不仅频繁见诸于媒体报道，而且从事政府绩效评价的研究力量也在不断增长。以中国期刊网为例，近三年的研究文献数量呈现出跨越式的增长幅度，温家宝总理的两次讲话<sup>6</sup>和国家有关部门的重视更是进一步促进了国内政府绩效评价的研究。那么，中国的地方政府绩效评价现状如何？具体地，存在哪些地方政府绩效评价活动？其特点分别是怎样的？这些政府绩效评价活动的数量是多还是少？本文将带着这些问题对中国的地方政府绩效评价体系作一探索性的分析。

## 二、地方政府绩效评价活动的特点

在地方政府绩效评价中，除了被评价的政府组织，评价活动的其它参与者可以分为发起者、组织者和评价者等几种角色，这些角色都是由被评价政府组织的利益相关者扮演的。在中国经济社会转型的过程中，不同的群体逐渐形成了自己的利益需求，利益的冲突与矛盾也就随之而来。地方政府组织在治理区域社会的过程中，同样遇到了各种利益冲突的问题，具有相同利益的群体即政府的利益相关者因而对政府绩效存在不同的需求。地方治理活动的主体是多元化的，政府组织只是其中的一元，要和其它主体博弈。但是在现实中，政府组织掌控着社会中的公共权力，居于各种资源配置者的中心地位<sup>7</sup>，被视为主导（steering）社会的力量<sup>8</sup>。企事业单位、社区组织、群众、学术机构甚至媒体作为政府的利益相关者，都可能成为地方政府绩效的评价者。

在地方政府绩效评价活动中，扮演发起者、组织者和评价者等各种角色的利益相关者来

<sup>3</sup> 李常井，杜威的评价理论，中国台北中央研究院，1980.4。

<sup>4</sup> 联合国评价小组，联合国系统评价规范，2005年4月29日。

<sup>5</sup> 朱立言、张强，美国政府绩效评估的历史演变，湘潭大学学报（哲学社会科学版），2005（1）：1-7。

<sup>6</sup> 温家宝总理于 2004 年和 2005 年分别提出“弘扬求真务实精神，树立科学发展观和正确的政绩观”和“抓紧研究建立科学的政府绩效评估体系和经济社会发展综合评价体系”，资料来源：

<http://www.china.org.cn/chinese/2004/Mar/510881.htm>和

<http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/2005lh/810731.htm>

<sup>7</sup> 同 1。

<sup>8</sup> Pierre J. and B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan., 2000。

自于各个社会阶层。每一种角色都承担着特定的任务，例如倡导发起某项绩效评价活动，或者负责具体的组织实施，以及对地方政府的绩效进行评价。在评价政府绩效时，不同评价者根据获取绩效信息的方式，会采用不同的评价方式。例如，公众参与一般采取网上评议或街头评议的方式，上级政府领导一般采取听汇报、看材料、再进行评价的方式，有些评价活动还采用实地调查、座谈等方式检验绩效信息的真实性。相应的，绩效评价的内容随评价者的需求定位而变化，评价指标的选取根据评价定位，在政府行为及表现的效率性、效果性、经济性和公平性之间有所侧重，有些是相对主观的感知指标，有些则需要获得客观的记录数据。

不同的评价者对政府绩效的理解，既可能是从组织管理的角度出发，也可能是从社会治理的角度出发。组织管理是政府对内部事务的管理，地方治理就是政府组织对区域社会系统各项事务的管理。在各种政府绩效评价活动中所说的“绩效”，并不单纯指政府的管理绩效，更多的指政府治理的绩效。政府的治理绩效包括什么？Daniel Kaufmann将治理的内涵定义为6个方面：（1）发言权和外部可了解程度；（2）政治稳定；（3）政府效率和服务质量；（4）没有过度管制的负担；（5）法律制度；（6）腐败控制<sup>9</sup>，这些内容实际上已经反映出了治理绩效的内涵。联合国人类住区规划署用效能、公平、公众参与、问责、公共安全等5项指标来衡量某个地区的治理绩效<sup>10</sup>。在以往的研究中，有学者将地方政府的治理绩效归纳为关键议题解决状况、利益相关者满意和组织管理能力三个方面<sup>11</sup>。这些认识都反映出利益相关者的参与在地方政府绩效评价中具有关键的意义。

利益相关者的广泛参与是通过政府绩效评价改善地方治理绩效的一个必要因素。自古以来，老百姓就希望实现“善治（good governance）”，排斥“劣政（misgovernance）”，要求政府组织遵循“治道”，只保留“必要之恶<sup>12</sup>”。但是，政府追求“善治”的前提是政府组织确保自身能够生存，也就是必须自利，这与善治以利他为目的存在矛盾。在利己与利他之间，政府组织常常会做出非理性的选择，导致失去执政的民意基础。国外学者认为，政府绩效应该对选民以及其他利益相关者负责<sup>13</sup>，政府绩效评价是体现问责（Accountability）的一种方式，因此要强化公众参与。利益相关者的参与还能够提高地方政府可持续改进的能力，在这方面，一些发展中国家为中国提供了可借鉴的经验<sup>14</sup>。各种地方政府绩效评价活动为利益相关者获得发言权和评价权力增加了机会，也为促使政府组织追求善治提供了外部压力。

在访谈中我们发现，绩效评价往往成为地方政府领导工作中的一项“抓手”，是实现组

<sup>9</sup> Kaufmann D., 良好的政府治理：比反腐败更广阔，摘自世界银行研究院《2002—2003 年全球竞争力报告（节选）》，机械工业出版社，2003.8。

<sup>10</sup> UN-HABITAT, Urban Governance Index: A tool to measure progress in achieving good urban governance, 资料来源：[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)。

<sup>11</sup> 吴建南，政府组织绩效评价：指标设计与现实选择，中国（广东）政府创新国际研讨会会议论文，2005年6月。

<sup>12</sup> 洛克（英）语，参看

<http://www.chinalawedu.com/news/2005%5C4%5Cma1228204429524500212160.html>

<sup>13</sup> Jackson, Peter M., Public service performance evaluation: A strategic perspective, Public Money & Management. Oxford: Oct-Dec 1993. Vol.13.

<sup>14</sup> 项继权，国外地方“参与式财政”体制的运作与借鉴，资料来源：中国科技论文在线 <http://www.paper.edu.cn>。

织高绩效的一个关键环节。在绩效评价中,通过对组织行为的效率和效果进行量化<sup>15</sup>,收集关于实现预期结果程度的信息并进行汇总与分析,能够得出关于绩效状况的结论,并对预期及非预期成果的实现程度和原因以及这些成果对于各利益相关者的影响进行说明<sup>16</sup>。应用绩效测量和评价的结果,政府可以采取相应的对策调整管理活动,实现不同的目的。换言之,政府绩效评价是改进管理和决策的工具<sup>17</sup>,能够帮助政府组织计划和开发项目、进行决策、明确目标、跟踪进度并报告结果<sup>18</sup>。由于绩效评价具备“指挥棒”的作用,逐渐成为了现实中地方政府提高治理绩效的一项有力“抓手”。不过要实现“抓手”作用,需要确保绩效信息的真实、可靠,“如果绩效不能被测量,就不能被评价和管理<sup>19</sup>”。可以看到,地方政府绩效评价并不是一项简单的工具。

### 三、地方政府绩效评价体系的现状

在中国地市级以下的政府组织中,存在着各种名目的绩效评价活动,构成了一个多层次的地方政府绩效评价体系。在特定地方辖区内,这个体系分为三个层次:最基础的是对政府组织中的个体,就其行为表现与个人职责的符合程度进行评价,这主要体现为通俗意义上的“考核”;小到机关处室,大到某级政府,都是由多个个体组成的组织,将整个组织的绩效与其职能和目标任务进行比较来评定绩效,属于第二个层次;政府组织之外,还存在大量利益相关者,整个政府辖区的绩效不仅仅受政府作为的影响,也和这些利益相关者有关,对地方综合绩效的评价与管理是由政府和这些主体共同完成的,这是超越个人绩效考核和组织绩效管理评价的第三个层次。

这三个层次的绩效评价活动,其评价内容即其“绩效”的内涵并不相同。政府绩效是一个复合的概念,有学者认为包括经济绩效、社会绩效和政治绩效等<sup>20</sup>,目前国际学术界对绩效的构成维度尚无一致意见<sup>21</sup>。有学者提出以逻辑模型来分析政府绩效,发现绩效在整个逻辑链上呈现明显的多维特征<sup>22</sup>。地方发展中遇到的问题,实际上大多是地方治理绩效有待改进的表现。例如,经济发展滞后乏力、产业结构失衡、地区性贫困、县市争利、政府信用危

<sup>15</sup> Neely, A.D., Gregory, M.J., and Platts, K.W., Performance Measurement System Design: A Literature Review and Research Agenda, *International Journal of Operations and Production Management*, 1995, Vol. 15, No. 4, pp. 80-116.

<sup>16</sup> 联合国评价小组,联合国系统评价规范,2005年4月29日。

<sup>17</sup> Merit & Performance Evaluation Manual, The Department of Human Resources & the University of Connecticut Professional Employees Association, 资料来源: [www.hr.uconn.edu](http://www.hr.uconn.edu)。

<sup>18</sup> Project Managers' Guide to Performance Measurement and Evaluation, Department of Justice of Canada, 2004.2.

<sup>19</sup> R. Kaplan & David Norton, 1996, 参看The Balanced Scorecard Principles, Practicalities and Pitfalls, 资料来源: [club.ameam.org/upload-files/77/771318\\_97007.PPT](http://club.ameam.org/upload-files/77/771318_97007.PPT)。

<sup>20</sup> 臧乃康,政府绩效的复合概念与评估机制,南通师范学院学报(哲学社会科学版),2001(3): 25-29

<sup>21</sup> Literature Review on Performance Measurement and Management, Centre for Business Performance, The IDeA and Audit Commission Performance Management, Measurement and Information (PMMI) Project Report.

<sup>22</sup> Paul J. Longo, The Performance Blueprint, An Integrated Logic Model Developed to Enhance Performance Measurement Literacy: The Case of Performance-Based Contract Management, 2002 Annual Conference of the American Evaluation Association Theme: "Evaluation: A Systemic Process that Reforms Systems.", November 6-10, 2002.

机、社会职业道德滑坡、生态环境恶化，等等。这些问题产生的原因都来自多方面，是地区社会系统中多个主体、多类因素共同影响的结果。

对于地方政府而言，“政府绩效”不但是多维的概念，而且往往对个人绩效、组织绩效和系统绩效未加区分。政府组织中的公务员个体产出的是个人绩效，政府组织作为一个整体产出的是组织绩效，是多项个人绩效的迭加，而政府管辖的区域社会系统也存在相应的系统绩效。从逻辑上说，个人是组织中的个人，组织是系统中的组织，因此个人绩效包含于组织绩效之中，组织绩效包含于系统绩效之内。相应的，从政府组织的角度看，政府组织的日常工作同时包括对个人、组织和系统三方面的管理，每一类管理行为都有对应的绩效。政府组织对区域社会系统的管理，实际上就是政府的治理行为，因此对区域社会系统整体测度的系统绩效就是治理绩效。现有的地方政府绩效评价体系中，各类评价活动的评价内容在这些方面各有所侧重。

为了说明地方绩效评价体系的现状，以一个典型的地市级下属政府机关为例，有关的绩效评价主要来自：1) 组织层面：来自上级组织的目标责任制考核；来自公民、企业等主体的行风评议；来自同级和上级文明委/文明办的文明单位评选；来自本级和上级效能监察室的行政效能监察；等等。2) 个人层面：来自上级组织对本级领导干部的考核；来自各利益相关主体对非领导公务员的考核。这些活动中，有些属于严格意义上的正式评价，有些则属于非正式评价，例如文明单位评选、行政效能监察等，但它们都对政府绩效的某些部分进行了考量，为政府管理提供决策依据。有些绩效评价活动，如目标责任制考核，已经开展的十分成熟，在访谈中我们发现地方政府官员最看重的也是目标责任制考核，因此属于强势的绩效评价；有些绩效评价则只能对较少的官员群体施加影响，如文明单位评选，属于相对弱势的绩效评价。这个体系如下图所示。

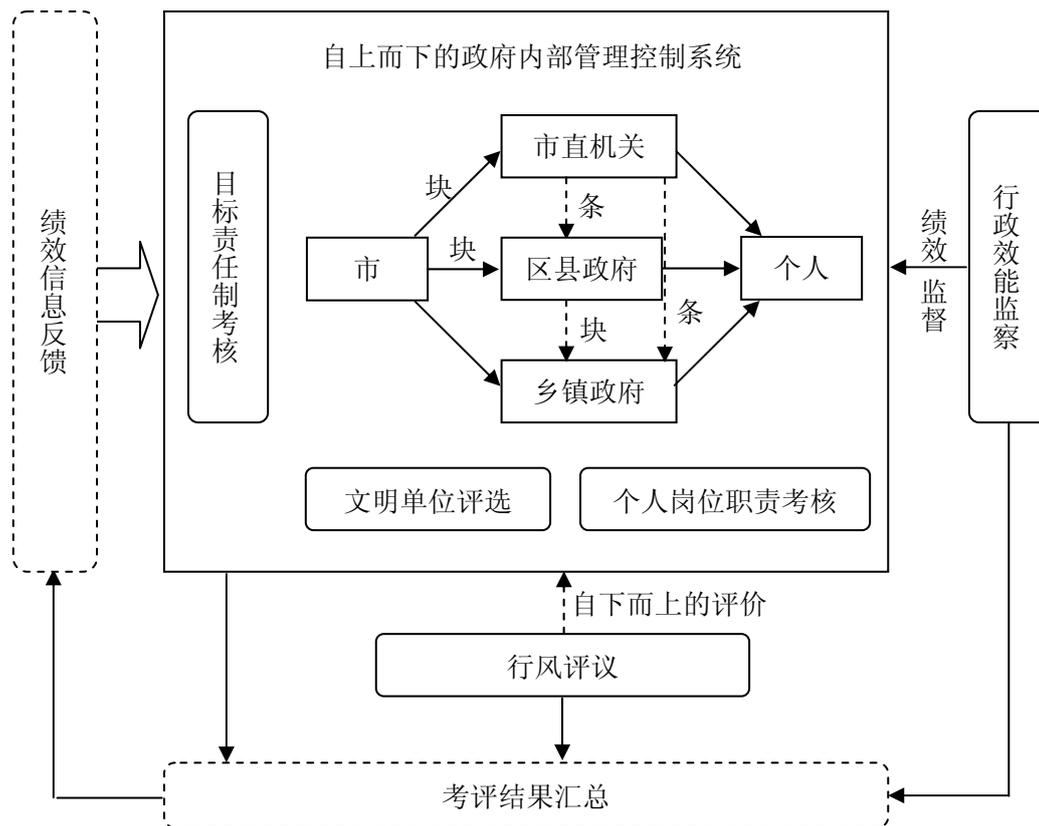


图 1 地方政府绩效评价体系

从政府绩效评价体系演变的历史看，面对社会对以目标责任制考核为代表的政府绩效评价的质疑，如认为评价过程不透明、民众参与不足等，行风评议与效能监察等活动应运而生。作为传统自上而下的政府绩效评价方式的补充，这些政府绩效评价活动突出了公众参与，给予了政府利益相关者问责政府官员的途径。图 1 中的个人岗位职责考核包括领导干部考核和普通公务员考核，其中目标责任制考核、个人岗位职责考核是日常的例行考核，是对政府及其人员行为表现的“基线”考核，文明单位评选则是为政府绩效设置了“高标”，给予政府组织一定自由发挥的空间。无论是哪种绩效评价活动都不是尽善尽美，下面对几种常见地方政府绩效评价活动的不足作了简单归纳。

1) 目标管理责任制考核

目标管理责任制考核是上级政府组织对下级实施管理控制的一种手段，通过绩效目标的层层分解，不仅将事权下放给下级政府，确保了工作任务的完成，而且以目标责任合同书的方式将责任分解给下级官员，同时也就相当于将做事的风险转移给下属。现实中的政府目标责任制考核中，各级领导对上级各种不定期的单项考核怨言颇多，这一项接待工作占据了他们大部分的时间和精力。这种政出多门的行为造成的一个直接现象就是不同部门对下级考核结果差异性较大，甚至相反。这种过度考核行为与考核结果的冲突，不仅导致了资源的浪费，同时给绩效评价行为本身带来了负面的影响。同时，以经济指标为主的评价指标体系也反映了各级政府对政府绩效涵义的认识不甚全面或有失偏颇，至少在其指标体系中尚未完全反映政府的服务和管理等职能。

## 2) 行风评议

目前的行风评议活动由行风评议办公室组织实施,由于评议对象范围广且缺乏系统的分类,评议主体的评议能力及其与评议对象的利益相关性等问题在某种程度上影响了评议结果的客观性和准确性。目前行风评议的评议范围较宽,不利于突出评议重点部门和重点问题,只能评议各类评议对象都具有的职能。其中部分职能反映在相应的指标不易被评议主体所感知,如是否把行风建设列入重要议事日程,一般的公众比较难以了解,影响了评议的客观性。各类评议内容中涉及的指标有重复的地方,如转变作风中包括服务是否到位、承诺是否兑现,而正确履行职能中也有类似的文明服务、承诺服务。

## 3) 文明单位评选

文明单位评选活动存在的问题主要体现在以下方面:首先,评选活动与政府实际工作的结合度不够,文明单位创建与评选活动无法融入到政府实际工作中来,加上其评选结果的应用力度与目标责任制考核等相比较弱,造成政府机关的应付心理,评选工作有“边缘化”的趋势。其次,评选活动本身的定位、评选标准的设置、评选机制的运作等都存在一定的问题,与理想的绩效评价方案存在很大的距离,其评价的科学性与有效性有待提高。再者,文明单位评选活动与现实中存在的其他绩效评价活动的关系有待进一步明晰,各种评价活动的绩效信息的共享、活动之间的整合工作也需要考虑。

## 4) 效能监察

效能监察这样的非正式绩效评价活动,在很大程度上解决的都是地方治理项目中的问题,只不过这些项目仅针对公共部门的行为表现。现实中,某些部门领导没有把效能监察看作是矫错纠偏、规范行为的重要手段,导致效能监察的作用和地位被淡化。我们在访谈中发现,甚至有个别领导认为效能监察是“找麻烦”、“惹是非”、“捅漏子”,担心管理上存在的问题通过监察暴露出来,会影响单位形象和个人的政绩,害怕监督,进而以消极态度对待效能监察。以目前的效能监察情况来看,专门的行政绩效评价机构尚未建立,使得监查工作的全面性和准确性方面存在问题。而且效能监察活动中出现了很多公众一有不满就投诉的情况,以至于有人认为“效能监察不是110,不能什么是都找它”<sup>23</sup>,被投诉的单位在目前效能监察机制中也没有申诉权,而监察部又无力对所有事件进行澄清,或者即使能够澄清代价也太大。

除了这些以外,还存在着第三方评价、政务督察考评等绩效评价活动。从这部分的分析中可以看出以下几个特点。首先,地方政府绩效评价活动的数量一点也不少,在每个政府层级上都存在着针对组织和个人的绩效评价,呈现出普遍化、多元化、经常化的特征。其次,这些政府绩效评价活动都各自存在着有待改进之处。再次,这些评价活动分别由不同的单位组织实施,例如目标管理责任制考核一般由目标办实施,行风评议一般由行风办或纠风办实施,文明单位评选则由文明办负责,效能监察的组织机构则是效能办,等等,既有党委的下设机构,又有政府的临时机构,不同组织机构之间未曾建立通畅的信息沟通与协调机制。由

<sup>23</sup> 李国平,效能革命并非“110”,不是“万能胶”,永嘉报,资料来源:<http://www.yjnet.cn/>。

于这几项原因，各类地方政府绩效评价活动彼此割裂，变成“头疼医头、脚痛医脚”，甚至出现彼此矛盾的情况。

例如，2005 年 5 月《人民日报》就报道了这样一则消息：在湖南省永州市市直“满意不满意单位”评议活动中，因得分倒数第一而领受唯一一块“黄牌”的交警支队，10 天后又被列为永州市“全省文明单位”之首。市直“满意不满意单位”评议活动以抽样调查方式进行，由党政机关、事业单位、人大、政协、企业、基层组织、社会各界的干部群众代表共 1.1 万人进行评议。而省级文明单位评选的基本程序为基层推荐，市文明办考核，省文明办抽查。根据湖南省的相关规定，省级文明单位必须的重要条件之一是“群众满意率高”<sup>24</sup>。这个奇怪的现象令人深思。在同一个城市里的两类政府绩效评价活动，都是由政府部门组织，都关注了利益相关者的满意情况，却得出了截然相反的评价结论。这件案例是地方政府绩效评价体系内在矛盾的一个缩影，不仅表明某些绩效评价活动已有流于形式的危险，而且说明各类绩效评价活动之间的交叉、冲突存在一定必然性。

尽管近年来地方政府绩效评价实践的发展呈现出繁荣的局面，但这样的地方政府绩效评价体系，能够实现客观、公正评价政府绩效的目的吗？如果不能，那么随着利益相关者对政府绩效评价的日渐失望，地方政府绩效评价体系最终难免淡出人们的视野。同时，在目前情况下，地方政府绩效评价未能与预算紧密挂钩<sup>25</sup>，也未与政府行政的成本挂钩，长此以往，由于绩效评价不能触及深层次的政府管理问题，流于表面也就在情理之中。这对于地方政府绩效评价体系的良性发展可能会带来难以估量的影响。

#### 四、结论与建议

政府绩效评价体系在区域治理与地方发展中扮演着举足轻重的角色。在相当一段时间内，各级政府往往把‘发展是硬道理’理解为‘经济增长是硬道理’；更进一步，‘经济增长是硬道理’又往往被理解成，为了追求经济尽快增长，其它一切都要让步，产生了“数字出官、官出数字”这样以 GDP 为尊的社会现象，导致地方治理绩效长期低靡，社会问题频仍。政府绩效评价体系的完善，尤其是除目标管理责任制考核之外的绩效评价活动的大量涌现，能够及时调整地方政府的行为和战略规划，对扭转这种情况起到了有力作用。因此，完善地方政府绩效评价体系，将绩效评价与地方发展战略相结合，是一个可能的思路。

通过本文的分析表明，各类利益相关者参与到地方政府绩效评价之中，分别扮演了不同的角色。作为评价者的利益相关者，在评价内容的理解和评价方式的运用方面具有各自的选择。由利益相关者参与的地方政府绩效评价活动可以发挥其“抓手”作用，改进政府组织的管理。在现实中，各类地方政府绩效评价活动组成了多层次的地方政府绩效评价体系，政府绩效评价的数量不是少而是多，而且每一类评价活动都存在着有待改进之处。不同的地方政

<sup>24</sup> 周之南，官意民意是否一定相左，参看<http://www.chinacourt.org/public/detail.php?id=163189>。

<sup>25</sup> 吕小艇，俞元鹤，建立绩效预算评价体系的研究，预算管理会计月刊，2004（5），资料来源：[http://www.bjcz.gov.cn/yusuanchu/yuqkjyk/200405/t20040607\\_10711.htm](http://www.bjcz.gov.cn/yusuanchu/yuqkjyk/200405/t20040607_10711.htm)。

府绩效评价活动由于缺乏沟通协调，还存在着亟待解决的冲突，影响到了整个地方政府绩效评价体系的良性发展，整个体系有待进一步梳理和改进。

如何完善已有的地方政府绩效评价体系？从现实出发，选择特定的方式（路径）建立和健全地方政府绩效评价体系，是近年来国内学者孜孜以求的目标。在现实的管理情境中，由于需要考虑行政体制、区域文化和社会经济等各方面的因素，这种路径选择难以一蹴而就。借助于局部的调整渐进地加以完善，则是可能的思路，有待进一步研究。针对我国现实情况，根据本文的研究，特提出以下政策性建议：

1) 完善政府绩效评价体系，将地方治理绩效与财政预算挂钩。政府组织绩效评价、政策绩效评价和公务员绩效考核，加上公共支出项目绩效评价，这些多元化的绩效评价活动一旦同财政预算挂钩，就能成为地方治理良好的“指挥棒”。例如，乡村治理的问题之一是财政匮乏问题，“吃饭财政”、“乡财县管”和过度依赖转移支付使乡镇政府的地方治理失去了源动力，“巧妇难为无米之炊”，反而成为“公家养人”和提供内部福利的地方，乡镇级政府绩效评价就可以在改善这个问题上发挥作用。通过绩效评价，把乡镇政府的行为表现“暴露在阳光下”，促使其进行整改，提高治理绩效。

2) 优化政府绩效评价体系的运行机制，建立地方政府绩效评价的临时性协调机构，实现绩效评价信息的共享。政府绩效评价信息的共享可以避免不同政府绩效评价活动之间的冲突，改变现有评价体系中不同绩效评价活动组织者各自为政的局面。在条件允许的情况下，可以由地方政府和党委的主要领导及骨干部门出面，牵头目标办、效能办、文明办等各个绩效评价活动的组织者，形成相对统一的地方政府绩效评价方案，减少单项绩效评价的数量，减轻下级政府应付考核评价的负担。

3) 加强政务信息公开，提倡公众参与，为地方政府绩效评价体系建设提供配套制度。绩效评价调动了地方利益相关者参与到当地的政治生活中来，强化了对政府作为的督促、公共问责和绩效导向。政务信息的公开为利益相关者了解政府绩效提供了平台，进一步建立和健全了公共问责体系，使社会参与的力度、广度和稳定性都得到一定程度的提高，使公民参与意识得到强化。