



他山之石

▶ 他山之石

▶ 国际观察

▶ 热点关注

他山之石

和谐社会构建的政府绩效评估（中）

2010-08-26 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2010-8-26

总之，由于在绩效评估价值意义和工具意义两者之间关系的错误定位和忽视制度动态发展而引致的制度僵化，我国政府绩效评估中普遍存在过于重GDP的评估指标、强调上级组织的评估作用和绩效评估制度多重、未系统化这三大问题，从而使政府绩效评估没有有效地发挥引领社会健康快速发展，在一些地方或一些部门反而对经济社会的发展造成严重的误导作用。

1、评估指标过于强调GDP，导致经济社会发展失衡。

政府绩效评估中过于强调GDP不仅是以经济建设为中心这一历史背景的产物，也是管理简单化的结果。受这种评估指标的影响，绩效评估注重对辖区内经济增长的衡量而轻视人文、环境、社会福利等全面指标的评估。在片面的评估指标引导下，政府重视经济产出总量，忽略经济增长背后的环境污染、生态破坏，导致低效率的经济运行模式和粗放型的增长模式，从而制约经济的进一步发展；政府重视能带来GDP增长效应的产业发展，忽视产业布局的合理规划，导致产业结构不协调、分布比例失衡；政府重视财富增长，忽视经济增长背后的社会发展和人们的福利状况，教育、社会保障、环境等公共物品得不到有效供给，经济社会发展失衡进一步导致诸如犯罪、污染、社会公平、利益冲突等社会问题的产生；政府为求经济增长速度，往往热衷于介入或干预微观经济活动，以市场主体的身份盲目上项目、办企业、引投资，大搞形象工程，大肆圈地卖地，不仅破坏市场经济的客观规律，延滞现代企业制度和市场经济体制的建立，造成官商结盟凌驾于社会，而且在与民争利的过程中丧失公共性，导致上访事件恶化，官民矛盾激化，政府公信力下降。总之，政府绩效评估价值取向和评估指标的片面性引致政府管理重心的倾斜，制约经济的全面发展、影响社会的健康成长。

2、评估主体突出主管组织，导致政府管理对公民的低回应性

受传统集权体制的深刻影响，政府的绩效评估主体往往是上级主管组织，上级考核下级组织及其领导，并作为评估对象奖励和提拔的重要依据。晋升是政府官员职业生涯中永无止境的追求，他们通常在任期内会不懈努力创造显性业绩，获取上级组织的良好评价。而作为政府管理对象的社会公众缺少对政府行为强有力的制约机制，使得社会对政府行为的激励和制约力量甚微。由于政府官员升迁取决于上级组织，且一生中会面临多次升迁的机会，而在某一方面或部门的工作可能是一次性的。于是，导致政府官员对上级主管组织的重复博弈、对任职所在地公众的一次博弈关系，这是为什么普遍存在地方政府官员在任期内实施短期行为政策的制度根源。[②]

这种政府绩效评估制度产生两个消极影响，一是对当地经济社会可持续发展的影响。地方政府官员任期短暂，他必须在任期内取得显著的、看得见的业绩以实现上级主管组织对他的好评。这就是为什么在现实生活中存在如此多的政府官员追求显绩的原因，他们热衷于容易出显性成绩的形象工程、沽名钓誉的数字工程，无视这些工程属于急功近利、竭泽而渔的短期行为，还是华而不实、劳民伤财的重复工程。而那些需要投入巨大的精力、需要长期的沉淀和积累的事业由于无法彰显而被搁置，但往往这些工作才是功在当代、利在千秋的政绩。二是对政府与民众关系的影响。上级主管组织掌握政府官员去留的决定权，所以这些组织构

成对政府官员实施强激励的主体，由此，政府官员以上级主管组织的意愿和期望作为政府管理的出发点，追求上级组织的满意而忽视民众的需求，不计成本追求一时的显赫，无视获得的政绩对社会和民众的价值。导致政府公共服务能力薄弱、公共服务意识淡薄、公共服务质量低下，官民不和谐，政府面临严重的信任危机。城市化进程中土地征用及引发的大规模的群体事件，高楼道路等现代化元素的快速出现与城市弱势群体生活状况的强烈对比，都是这种绩效评估制度下的必然结果。

社会稳定是社会和谐的内在要求，利益冲突是破坏社会稳定的关键因素。有学者认为，在当代中国的社会利益关系中，真正处于零和博弈状态的情况是不多的，而更多的情况是属于心理上的对立。这种心态所产生的利益对立，主要不表现在两部分人之间的利益对立，而是表现在具有利益丧失感的人们与政府和社会之间的对立。这是当前中国社会利益对立的典型表现。4 (P6)评价主体突出主管组织的作用加剧了政府组织的非民主化，导致一些地方政府官员被强势利益集团“俘获”，致使公共组织丧失公共性，激化社会利益矛盾，对社会的和谐发展构成巨大的威胁。

3、多重、未系统化的绩效评估制度

我国政府绩效评估无论在理论上还是在实践上都还很很不成熟，存在很多问题。从实践来看，目前各地政府绩效评估主要有目标责任制、社会服务承诺制、效能监察、效能建设、满意度调查等几个方面，基本处于探索阶段，实践的力度和效果也很不平衡。5这些绩效评估制度呈现两个特点：一是各自为政，零散而未系统化。“绩效评估分散在多种管理机制中，评估内容和侧重点差别很大” 5。各种评估制度从各自的管理目的出发独立设计和实施，指标设定过程中部门主义现象突出，无论是主管部门、考核周期、奖惩规则等方面都没有合理的整合。二是运动式、缺乏可持续性和稳定性。注重采取大检查、大评比、大调查的方式，谋求一时的政治效应，而在制度建设、组织建设和持续贯彻上存在明显缺陷。

评估制度的效度是评估发挥作用的前提和基础，多重、未系统化的绩效评估制度造成了两个消极的后果。对评估制度的制定者和组织者来说，狭隘的评估视野阻碍其对评估价值的理性思考，由此产生的评估制度缺乏高屋建瓴的战略性和难以发挥整体效应。对评估对象而言，来自不同主管部门的多重的评估使其疲于应付，例行公务的数据汇报替代以评估促革新的最终目的，表面工作的总结替代对政府职能的深刻剖析和规范。这不仅使评估对象对评估产生抵触心理，而且为应付评估操作数字游戏，“当一种量化目标无法实现时，政府甚至有可能伪造出与目标一致的结果，以至于实现目标的压力越大，数字的水分就越多。” 6这样的政府绩效评估非但没有有效地发挥引导社会良性发展的作用，反而由于虚假、欺诈的政治道德形象损害政府的威信、破坏社会整体道德风气的提升。

三、构建基于和谐社会导向的政府绩效评估体系

政府绩效评估的价值导向深刻地影响了政府行为及其政策选择，为有效发挥政府在建构和谐社会中的核心作用和主导地位，政府绩效评估体系设计应该以和谐社会构建为导向，实现经济与社会、公平与效率、发展与稳定等多元价值的平衡。

1、和谐的评估指标引领和谐社会

指标反映政府管理的重点，指标内容的倾向性反映管理的导向性。所以，设计和谐的绩效评估指标是绩效评估引导政府实现社会和谐的基本手段。围绕着和谐的主题，指标设计应坚持全面性、前瞻性和动态性的原则。即政府绩效评估应该按照科学发展观和和谐政绩观的要求，克服单一的经济衡量指标的弊端，通过经济、人文、环境等全面指标的设置和考核，引导政府重视物质文明、精神文明、政治文明和社会文明的协调发展，重视政府与市场、政府与社会以及经济与社会的关系协调，重视各利益主体的利益协调，重视社会公正问题；评价指标不仅有现实性，能准确地反映政府的真实业绩，更要有一定的前瞻性，能够创设与现状有差距的目标，引领政府追求理想。没有差距就没有动力，评价指标要揭示政府应该做而没有做的问题。不和谐是绝对的，和谐是相对的，对和谐的追求永无止境，指标的设置应注意动态性的原则，允许根据实际情况适时修改。

作者：浙江大学公共管理学院 陈国权 王柳

来源：绩效管理网 2010年06月01日

[>>返回](#)

相关新闻

- 人民日报连发四文聚焦国内收入差距问题 2011-02-18
- 中科院传达尹蔚民部长“关于加强人力资源社会保障科研工作座谈会上的讲话” 2011-02-17
- 公务员“凡进必考”不动摇 正确看待“公务员热” 2011-02-17
- 世界一些发达国家统筹城乡基本公共服务的经验 2011-02-17

- 罗正恩：北京拟采取多种举措调控人口将收紧进京指标 2011-02-17
- 人社部副部长：公务员制度改革路向何方 2011-02-16
- 新加坡营造电子政务技术的良性生态环境 2011-02-15

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有
地址：北京市朝阳区育慧里5号 邮编：100101 院办电话：010-84635652
科研管理处：010-84635686、84622949
京ICP备10211434号