



◎ 他山之石

▶ 他山之石

▶ 国际观察

▶ 热点关注

他山之石

地方政府绩效评估改革的突破与局限（上）

——以杭州市“综合考评制”为个案的研究

2010-05-14 | 访问次数: | 编辑: enablesite | 【大 中 小】

2010-5-14

摘要: 现阶段地方政府绩效评估改革的理念和方向是变传统的“向上负责”制为“考核民主化、评估专业化”, 在各地诸多的改革探索中, 浙江省杭州市“综合考评”项目的改革思路和改革实践较为系统和深入。本文以浙江省杭州市“综合考评”项目为个案结合我国其它地区的改革经验系统梳理近年来地方政府在绩效评估领域的发展情况和改革局限。本研究主张整合了目标管理、社会评价、领导考评的综合绩效评估体制有助于提高政府行政效率、服务意识, 给公众的参与权和表达权提供了实现平台, 也在一定程度上促进民生问题的解决。

关键词: 绩效评估; 地方政府; 制度局限

政府绩效评估的传统工作模式是“组织掌控、内部实施”——上级对下级评估为主, 政府自评为辅, 公众评估缺失。这种管理模式导致政府工作仅向上负责, 对公众的回应性和责任感不足, 随着社会的发展, 公众对政府管理与服务的质量、效率和公正性等要求不断提高, 以“向上”负责制为基础的传统行政管理模式破坏了公众对政府的信任和支持。传统工作模式中考核标准不明确和考核程序、考核结果不透明等问题也严重影响政府工作人员的责任感和效能感。自上世纪90年代以来, 我国一些地方政府和部门结合实际, 引入现代绩效评估的理念、方法和技术, 开展了政府绩效评估实践。目前, 有三分之一的省(区、市)不同程度地探索开展了政府绩效评估工作, 形成了各具特色的绩效评估模式。[1]总的来说, 各级地方政府在绩效评估领域的创新主要体现为三种形式: 一是实行目标管理责任制, 实施目标考核; 二是建立党政干部政绩考核评价体系, 加强对公务员和领导干部的个人考核; 三是开展公民评议活动, 将社会评价纳入考核体系。这些新的政府考核机制中蕴涵了系列重要的转变: 由上级评估转向公众参与评估、由主观评估到量化评估、由专项评估到综合评估, 由“运动式”评估到评估常规化, 从人工操作到网络技术等新科技的运用等。但是, 政府绩效评估体制建设对于中国来说还是新事物, 如何把新的行政理念运用到实践中, 各级地方政府还处在逐步探索的过程中。为了总结地方政府已有的政府绩效评估实践经验, 找出创新过程中难点和盲点, 我们以浙江省杭州市“综合考评”项目的实践为个案结合其它地区的改革经验系统梳理近年来中国地方政府在绩效评估领域的发展状况。

一 绩效评估改革的缘起

2005年以来, “绩效评估”一词频繁出现在国家官方文件和领导人谈话中。国务院2005年政府工作报告中明确提出抓紧研究建立科学的政府绩效评估和经济社会发展综合评价体系; 2006年9月“加强政府自身建设推进政府管理创新”电视电话会议上, 温家宝总理指出绩效评估是引导政府及其工作人员树立正确导向、尽职尽责做好各项工作的重要制度安排; 2006年中央组织部下发《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》, 提出一整套全面考核评价领导班子和领导干部的制度体系; 2007年2月国务院第五次廉政工作会议上, 温家宝总理再次强调要抓紧建立政府绩效评估制度, 科学评估政府工作人员履行职责的情况; 2007年10月十七大报告提出“完善体现科学发展观和正确政绩观要求的干部考核评价体系”。虽然在国家层面上突出强调政府绩效评估机制建设是近年内的事情, 但是由地方政府推进的政府绩效评估实践始于上世纪90年代。上世纪80年代末期开始, 政府部门效率较低、机制僵化、服务缺位、衙门作风等问题引起公众普遍不满情绪, 制度软环境薄弱也制约了经济发展, 针对

这些问题，一些地方政府采取措施监管政府部门的工作绩效和工作作风，各地普遍成立了旨在提高政府部门行政效率、降低行政成本的机关效能建设办公室/局等专业机构，以社会评议最满意政府部门、公共服务满意度调查、政风行风评议等非制度化的形式推动公众参与政府绩效评估。近年来，开始出现政府绩效考核专业化、民主化趋势，一些地方政府成立专门的政府绩效评估部门整合各类政府考核评议活动，制定统一评估标准，提高社会评价的比重，标评估手段和方法也日趋专业化。例如，在提高绩效考核程序和标准的专业化程度方面，深圳市运用电子监察绩效评估系统和政府绩效评估PLS模型、厦门市思明区制定系统的“公共部门绩效评估体系”、青岛市推行平衡记分卡管理办法。在加大绩效评估的外部评测力度和公民参与程度方面，南京和珠海市试行“万人评政府”、福建安溪开展政府绩效社会评议调查，上海徐汇区进行政府绩效群众满意度测评，四川绵竹市增大社会公众参与政府绩效评估的比率，安徽淮南市面向社会招聘群众评估员并建立评估人才库，湖北省财政厅聘请相关专家成立财政支出绩效评价专家库。与这些地方相比，杭州市政府在绩效评估领域的创新有一个较为平缓的发展过程。

杭州市政府绩效考核的雏形始于1992年的目标管理责任制，由市政府办公厅的市“目标办”组织实施。当时推出目标管理责任制的主要目的是检查政府部门实施市委、市政府部署的各项工作任务的情况，政府对公众负责的意识并没有树立起来。政府机关普遍存在“门难进、脸难看、话难听、事难办”的“衙门”作风，城市投资发展环境较差，城市竞争力不足，为了扭转这一局面，2000年，杭州市开展“满意不满意单位评选”活动，由隶属市直机关党工委的市“满意办”组织实施，重在转变机关作风、改善经济发展软环境，连续两年被评为“不满意单位”的领导班子将被撤换。[2] 2003年，杭州市实施效能建设督察制度，由隶属于市纪委（市监察局）的市“机关效能建设办公室”负责。负责目标责任制考核的“目标办”、负责满意单位评选的“满意办”、负责机关效能督察的“效能办”分属三个不同部门，考核、评价、督察活动分别实施。这三个机构的职能有重叠，考核标准、奖惩措施不一致，既增加了考核成本，也影响政府考核工作的执行效果。当时，由杭州市一级设置的各种考核监察活动每年多达40多项。2005年，杭州市将目标考核、“满意不满意单位”评选（后改名为“社会评价”）整合，增设领导考评，对市直单位实行综合考核评价。2006年，三个非常设机构——市目标办、市满意办、市效能办合并调整为综合考评委员会办公室，作为市考评委员会的常设办事机构，挂靠中共杭州市直属机关工作委员会，机构级别为正局级，主要职责有三项：一是负责市直单位综合考评、效能建设等工作；二是协调、管理市直单位各类工作检查、评比、考核事项；三是指导区、县（市）综合考评和效能建设工作。

成立专门的政府绩效考核组织管理部门的做法在全国其它一些地方也存在，如深圳的绩效评估办公室、青岛的目标绩效考核办公室。杭州市成立局级常设机构——综合考评办公室，整合了本级政府所有的政府考核活动，降低行政成本的同时有助于提高政府考核活动的制度化和专业化水平。从实践层面来说，将领导考核、目标管理和社会评价由一个机构统一执行，也有助于提高政府部门对制度外的、非约束性的社会评价的重视程度，增强政府对公众意见的回应性。

二 绩效评估的流程与要素：杭州经验

新公共管理理念下的政府绩效评估有两个重要导向：绩效导向，政府官员不再仅仅对规则负责，更需要对结果负责；公民导向，绩效评估强调公共责任，提高公众对政府的信任和支持，需要体现服务和顾客至上的管理理念。杭州市的综合考评体制设计中体现了上述两个导向，综合考评由目标考核、领导考评、社会评价、创新创优目标四个部分组成，社会评价分值50分，目标考核分值45分，领导考评分值5分，创新创优考核为加分项目，占2分，总分为“100+2”。在“目标考核”和“创新创优目标考核”两个部分考核政府部门的目标完成和主动创新情况，在社会评价部分反映公众对政府部门绩效的评价和工作意见，设置“领导考评”环节以提高被考评部门对综合考评结果的重视。杭州市综合考评的总体流程见表1。[3]

具体说来，政府绩效评估包括评估主体、评估客体、评估内容、评估标准、评估方式和评估结果的反馈和运用六个主要环节，我们可以从这六个环节来分析杭州市综合考评机制的特点。



作者：陈雪莲

来源：《理论与改革》2010年第1期

[>>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