



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（下）

——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

在上述五种运用绩效评估结果的方式中，杭州市综合考评项目采用的工作方式有两种：一是将评估结果与被考核部门工作人员的部分奖金挂钩，以激励为主，尚没有制度性的惩罚规章。二是社会评价与目标考核相整合，建立“评价一整改”机制，即要求被考核单位根据社会评价意见提出部门整改目标，实现以绩效评估促进政府流程再造和职能转变。2006年度社会评价意见集中在9个民生问题上，2002年提出的“七难”问题上增加了“食品安全”和“环境保护”两个问题。根据社会评价意见，杭州市政府提出破解“7+2”的工作目标，要求各相关政府部门2007年的工作任务包括依据社会评价进行整改和创新工作，取得了明显的效果。如，在破解“困难群众生活就业难”问题上，制定出台了《杭州市基本医疗保障办法》和《杭州市基本养老保险办法》，并于2008年1月1日起正式实施；重点帮扶“零就业家庭”的失业人员和“4050”失业人员就业，目前杭州已基本消除“零就业家庭”；启动物价补贴，提高困难群众、弱势群体、低收入阶层生活水平。在破解“上学难”问题上，实施了全城市义务教育免杂费及市区农村学校义务教育阶段免课本费和作业本费，推行名校集团化办学等举措，2007年全市义务教育段学生免杂费1.49亿元，免课本费、作业本费4465.7万元，资助困难家庭学生数达10.3万余人次，金额达4434万元，新增进城务工人员子女学校9所，中小学名校集团化覆盖率达到54%。在破解“办事难”问题上，启动新一轮行政审批制度改革，推广市国土局“当场办证”、市国税局“同城通办”经验，认真组织“示范行政服务中心（办事大厅）”的检查、评选工作。目前杭州市行政服务中心已设置对外服务窗口62个，13个区、县（市）都已建立行政服务中心，206个街道乡镇建立了便民服务窗口，4132个行政村（社区）建立了便民服务室。

总的来说，从杭州市综合考评项目的实践来看，整合了目标管理、社会评价、领导考评的绩效评估创新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了民生问题的解决。但是，在综合考评的执行过程中以及综合考评结果的运用上，都还存在一些问题：多评估主体之间的信息互通问题，由一级政府组织的综合考评是在监督本级政府运行的人民代表大会及其常务委员会、考核公务员个人绩效的人事部门、考核部门绩效的监察审计部门等已有的绩效活动之外设置的政府绩效考核活动，这种做法便于提高绩效考核的综合性 and 规范性，但为了避免重复劳动和增加运行成本，专业的绩效考核部门可以考虑如何充分整合现有制度资源，提高考核指标设计的专业性，条件具备的领域委托非政府机构评估，办事不养人，有些问题可以只公开数据，由外部评估。考评内容和考评指标设计的局限性问题，目前的考评内容以是否完成工作任务和机关工作作风为主，对政府工作绩效的量化考核不足。考评过多关注政府活动投入，结果导向欠缺，绩效指标必须含有外部性，例如选择“办事时间”、“犯罪率”、“事故率”、“车辆通行率”、“水清洁度”、“空气质量”等带有明显的外部性特征作为目标考核环节的指标以测度政府绩效比考核出台了多少项政策、投入了多少经费更具客观性，也便于操作。考评结果对被考核部门没有硬约束功能，被考核部门的考评意识、竞争性不足等问题。这些问题的存在有考核指标设计等技术上的原因、减少改革阻力等现实的考虑，但更主要原因在于绩效考核工作的大环境，即，由地方政府推动的绩效考核在深入推进过程中会遭遇很多非本级政府所能克服的制度性障碍。

四 讨论：绩效评估发展的制度性局限

美国政府1993年颁布《政府绩效与结果法》，英国政府1997年颁布的《地方政府法》中明确规定地方政府绩效评估的机制和规章，日本政府2002年出台《政府政策评价法》。相较于这些国家来说，中国政府绩效评估工作在国家层面上的法规建设还是空白，政府绩效评估的依据仅限于中央政府的报告要求和党内的规范性文件，没有权威、稳定的法制化与制度化准则，绩效评估实践也基本上停留在地方政府层级，没有统一的考核规则。政府绩效评估改革是涉及多部门多机制的系统工程，只有国家层面上的立法才可能实现“条块”互动，真正使政府绩效评估走上科学化、制度化、和常规化的道路。除了填补法规上的空白之外，推动政府绩效管理还需要一系列配套机制的完善，正式是这些配套机制的不完善局限了政府绩效评估改革的深入。

现有条块分割体制给政府绩效考核工作的深入造成了很大障碍。职能部门在由地方政府组织的绩效考核中竞争意识和压力意识不足，而由行业主管部门组织的绩效评估属于自上而下“控制型”评估，评估信息的利用往往以“内部消费”为主要形式，对公众的回应性和责任性不足。从专业性和回应性相统一的角度出发，对政府工作进行综合考评需要整合主管评估、职能评估、领导评估、公众评估等多项内容。职能评估指由财政、审计、监察、司法等具有监督职能的机构在自己职责范围内对各政府部门进行的考核、评估。主管评估是指国务院各部门和直属机构对地方各级人民政府相应工作部门的绩效所进行的评估。由于政府不同部门的业务领域差异较大，由平行部门制定的考核内容和考核标准的科学性不足，为了提高科学性和降低评估成本，在综合考评过程中需要吸收、利用职能评估和主观评估中的专业信息。

科学的绩效评估非常重要的前提是信息对流机制，因为只有在信息对称的情况下，政府绩效才是可以测量的。内部评估中需要政府内部信息通畅，特别是部门专业性指标信息的沟通。外部评估中，公众对政府职能和流程的了解是做出判断的前提，2008年5月1日《政府信息公开条例》开始实施，为公众了解和参与政府绩效评估提供了制度基础。但是绩效评估的信息公开机制不应仅仅只落实为在媒体、网站或内部刊物上予以公示，建立机制确保考核过程中和考核结果公示后的民意表达渠道的畅通，才有可能真正通过绩效考核提高政府的回应性。

绩效考核结果的运用与行政问责、部门奖罚、官员选拔任用等机制密切相关。2008年3月中国共产党第十七届中央委员会第二次全体会议通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》中正式提出绩效评估结果与行政问责制相结合，为绩效评估结果运用于行政问责制中奠定了的制度基础。但是，如何将绩效评估结果与行政问责制相结合的具体政策设计还属空白。此外，政府考核不是为了考核而考核，最根本的目的为了促进政府绩效的提高。创造性运用绩效考核的结果，把绩效考评结果与政府雇员和组织的能力开发相结合也是一种思路。如，英国在公务员绩效评价后，根据公务员被评定的档次，有目的地选送公务员参加学院培训，以此通过绩效评价促进公务员能力的长远发展。

总的来说，推行政府绩效评估涉及相关行政理念、制度模式和管理工具三个层面的转变，行政理念上需要由传统的“管理行政”转向“服务行政”，制度设计上需要由单一行政考核、向上负责制转为多元考核、向公众负责制，积极引入企业、社会组织的科学管理手段和管理工具。以这三个转变为标准，当前阶段的政府绩效考核体制仍面临着进一步发展和完善的任务。

#### 参考文献：

1. 浙江省杭州市综合考评办公室：《杭州市综合考评资料汇编》，2007。
2. Tjerk Budding. Decentralization, Performance Evaluation and Government Performance. AAA 2009 Management Accounting Section (MAS) Meeting Paper, July 2008.
3. Al Gore. Report of the National Performance Review: From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less. Washington, D. C. 1993.
4. Charles K. Coe. Performance Measurement: Grading Report Cards and Single Performance Measurement. Paper of the 2001 Annual Meeting of the American Political Science.
5. Donald F. Ketti, Putting Performance Measurement to Work in the Federal Government. Paper of the 2001 Annual Meeting of the American Political Science.
6. Joseph S. Wholey, Kathryn E. Newcomer. Improving Government Performance: Evaluation Strategies for Strengthening Public Agencies and Programs. Jossey-Bass Inc Pub; 1 edition (January 1989)
7. 马克·G·波波维奇：《创建高绩效政府组织》，北京：中国人民大学出版社，2002。

[1]张安定：“关于全面推进政府绩效评估工作的思考”，深圳市行政电子监察评价中心网，<http://www.sz-jc.gov.cn/application/html/7/2007122910510974.html>。

[2]据当地工作人员介绍，“满意不满意单位评选”活动的推出有一个“故事化”的契机。2000年左右，浙江省某厅级干部去杭州市政府部门办事，该部门的处长态度冷淡，“见到厅长没有起身问好”，省级机关对杭州市机关的行政作风颇有微辞：“上级部门来办事的态度如此，老百姓来办事岂不是更难”。同年，杭州市因为举办活动欲借用省展览馆的场地，被拒绝，市级领导对省级机关也心起抵触情绪。随后，杭州市领导班子调整，新任市委书记到任后

要求市级机关转变作风，让群众来评议机关服务态度。此后成立的杭州市综合考评办公室的工作任务中包括定期组织市级机关的“为省直单位服务月”活动。

[3]资料来源：《杭州综合考评资料汇编》。

[4]资料来源：《杭州市综合考评资料汇编》。

[5]“七难问题”指杭州市2002年在对社会各界提出的意见建议梳理、归纳中发现“困难群众生产就业难、看病难、上学难、住房难、行路难、停车难、清洁保洁难、办事难”等七个民生问题是群众最关心的问题，因而提出破解“七难”的政府工作目标。

[6]2004年国家人事部《中国政府绩效评估研究》课题组提出的地方政府绩效评估指标体系共分3层，由职能指标、影响指标和潜力指标构成一级指标，3个一级指标由11个二级指标构成（影响指标下设经济、社会、人口与环境发展3个二级指标，职能指标下设经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、国有资产管理5个二级指标，潜力指标下设人力资源状况、廉洁状况、行政效率3个二级指标），11个二级指标由33个三级指标构成。

[7]《2007年度杭州市市直单位综合考评社会评价意见报告》。

[8]美国1993年颁布的《政府绩效与成果法令》（The Government Performance and Results Act, GPRA）要求美国所有的联邦机构都要制定一个至少包括未来5年工作目标的战略规划，并将战略规划分解成年度执行计划，同时每年都要对年度计划执行的结果进行评价，形成年度计划执行情况报告。战略规划、年度执行计划、年度执行计划情况报告提交给国会中相应的专门委员会、美国审计总局以及行政管理和预算局。各机构的规划制定情况及工作绩效的评估情况与第二年的财政预算分配挂钩。美国的绩效管理思路是运用财政预算杠杆调节政府部门的工作绩效。

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