

无法找到该页

您正在搜索的页面可能已经删除、更名或暂时不可用

请尝试以下操作:

欢迎访问中国人事科学研究院网站



中国人事科学资源网
Chinese Academy of Personnel Science

- » 首页
- » 机构概况
- » 专家信息
- » 研究课题
- » 获奖总汇
- » 院内管理
- » 学术跟踪
- » 院刊投稿
- » 公告栏
- » 信息平台
- » 科研动态
- » 交流合作
- » 问卷调查
- » 资料下载
- » 学术刊物
- » 中国人才研究会
- » 联系我们



全文检索

» 搜索

论文库

邮箱登录

前瞻与思考 (2005)

- » 前瞻与思考 (2008)
- » 前瞻与思考 (2007)
- » 前瞻与思考 (2006)
- » 前瞻与思考 (2005)
- » 前瞻与思考 (2004)
- » 《第一资源》第2辑
- » 《第一资源》第1辑

» 您现在的位置: 首页 > 学术刊物 > 前瞻与思考 (2005)

第67期 我国政府绩效评估的主要问题及政策建议

2007-12-30 中国人事科学研究院 访问次数: 作者: fan

张曙霞 祁嘉正

2005年7月11日

一、当前政府绩效评估的发展趋势与特点

伴随着市场经济体制的发展完善以及“入世”带来的冲击,我国政府行政管理体制和管理方式的变革逐渐被提到了更加凸显的地位,提高政府绩效成为各级政府面临的当务之急。在此背景下,政府绩效评估作为一种优化政府管理、提升政府绩效的现代化方法和公民、社会对政府实施监督的有效手段,逐渐成为理论和实践关注的焦点。这一领域自身的发展也出现了一些新的趋势和特点,具体来看,主要有以下几个方面:

1、政府行政改革不断深化,绩效评估理念得到认同

改革开放以来,淡化政府治理、强调规则和契约意识;淡化政府的领导和干预,强化政府的指导和服务,已成为中国政府政治体制改革的基本方向。随着我国行政民主化进程的推进,公民作为一个独立的主体,一方面接受着政府的管理;另一方面其主体意识正在逐渐形成。了解政府、监督政府、影响政府行为成为社会公众新的诉求。基于当前社会各界对于政府绩效评估的广泛关注和认同,可以说,我国开展政府绩效评估的良好的评估环境正在逐渐形成。

2、政府绩效评估试点工作广泛开展,模式趋于多元化

目前,各级政府部门绩效评估试点工作正在广泛开展,不同的评估类型和评估模式层出不穷,大致可以划分为三种类型:一是政府机关内部开展的绩效评估。这种绩效评估主要是从传统的干部考核的基础上发展而来,可以被看作是政府部门管理机制中的一个环节,比较典型的有青岛市开展的目标绩效管理,厦门市开展的效能监察、效能建设等。二是具体行业组织开展的绩效评估。即由政府主管部门设立评价指标体系,组织对所属企事业单位进行组织绩效的定期评估。比如卫生部为医院设立的绩效评估体系,教育部门为各级各类学校设立的绩效评估体系,财政部等四部委联合推出的企业效绩评价系统等。三是专项绩效评估。这类评估活动主要针对某一专项活动或政府工作的某一方面展开。如辽宁省2002年开展的“全省公民评税官”活动等。以上多种类型的评估活动,既体现了各地区、各部门管理体制的创新,同时也为我国政府绩效评估的良性发展积累了各种经验。

3、绩效评估方式渐趋科学化,评估手段多样化

从当前开展的政府绩效评估实践来看,评估组织者对量化评估的重视程度大大增加,在设定绩效指标时,多采用定量指标,或尽可能地将定性指标量化;在设定指标权重、赋值及计分等过程中也多采用一些管理学和数理统计学的方法,采取大坐标排序测位、按等级考核等新办法。

另外,现代信息技术、分析技术、预测技术的发展,使政府绩效评估所需的大量数据资料的存储、分析、快速查询得以实现,这就为当前的政府绩效评估活动提供了有利的技术支持。有些地方政府在开展政府绩效评估试点过程中,专门设计开发了一套实用性较强的公共部门绩效评估软件,运用该软件,可以根据原始数据自动生成

评估结果，还可以实现不同的公共部门之间的横向比较，更重要的是，该软件系统同时具有动态管理和在线管理的功能。这些科学的评估手段的运用，将会切实地提升我国政府绩效评估的评估效率和效果。

4、多元主体参与政府绩效评估，公民评议获得初步发展

当前，各地相继开展了一些诸如“政务公开”、“万人评政府”、“听证会”、“公民满意度调查”等开放式政府管理及其评估的有益尝试。一些大众传媒、企业组织以及从事评估的专门机构都通过不同方式和不同渠道参与了对政府的评估。青岛、厦门等先行试点城市在评估探索过程中，明确提出要将评估主体多元化作为追求的目标和改革的方向。这些探索和尝试对于推动我们国家政府绩效评估的科学化、规范化、制度化和民主化进程都具有非常重要的意义。

二、政府绩效评估存在的主要问题

1、政府职能定位不够清晰，评估内容科学化程度有待进一步提高

绩效评估首先要解决的是评什么的问题。一般来讲，政府绩效评估是对政府部门履行职能情况的科学考察和评价，政府职能定位是确定评估内容的依据。因此，对政府职能的合理定位是进行科学绩效评估的前提和基础，也就是说，政府绩效评估首先要保证评价政府该做的事情。从我国情况来看，随着目前改革进程的加快，政府角色正在由全面具体的“管理者”、“控制者”逐步转变为公共服务的提供者，但由于受计划经济体制影响较深，这种角色转换还没有完成，因此，在政府“越位”、“缺位”、“错位”的基础上对政府活动进行评价、评估是我国实践中存在的普遍问题。

2、评估立法滞后，评估活动尚未制度化

政府绩效评估是一项难度很大的系统工程，涉及到方方面面的利益，没有相应的法律和制度保障是很难进行下去的。制度化、规范化是当前国际上开展政府绩效评估的趋势之一，而我国到目前为止还没有在全国范围内出台任何关于政府绩效评估的法律、法规及制度文件。这就导致了以下几方面的问题：一是政府绩效评估的长效机制难以建立。从本质上讲，政府绩效评估的主要价值在于克服运动式管理的弊端，追求政府绩效的持续改进。二是评估范围、内容、指标体系、评估方法、评估程序和组织管理等方面的不统一、不平衡、不规范。使得不同地区、不同部门在评估中随意性很大，评估结果也缺乏横向的可比性。三是助长了评估中的不正之风和腐败行为。

3、评估过程缺乏规范性，评估结果的使用不到位

政府绩效评估是由收集资料、确定评估目标、划分评估项目、绩效测定及其评估结果使用等组成的行为体系。政府绩效评估过程中的任何一个方面出了问题，都可能导致评估工作的扭曲和无效。因此，对政府绩效评估的过程进行严格的监督和控制，就成了各国普遍的做法。从我国来看，对评估活动的过程缺乏控制和规范是一个相当严重的问题。另外，对于评估结果不合理利用也是我国评估实践中普遍存在的现象，具体表现为两种极端倾向：一是重评估而轻评估结果的采用，将评估结果束之高阁，与干部的任用、奖惩以及资源配置完全脱节；二是在绩效评估结果的利用上急功近利，不分场合地推行一票否决、末位淘汰等制度，打击了相关人员的积极性。

4、评估仍以官方为主，多元评估主体结构尚待建立和完善

政府绩效评估应用于不同领域、不同层次、不同性质的政府组织，评估的内容和侧重点就会各不相同，即使评估活动本身也服务于不同的目的，这些都相应要求评估主体的多元化。在发达国家的实践中，政府绩效评估是包括政府、广大民众以及一些专门的评估机构等多方参与的过程。这一过程不仅有利于保障政府绩效的良性提高，同时也符合民主化的时代趋势，有利于加强民众对政府的监督。我国目前的政府绩效评估主要还是由政府主导，具有评估主体单一、评估方式单向、评估过程封闭等特征，只重视政府机关、部门对下级和所属企事业单位的评估与控制，而忽略了社会对政府部门的评估与控制，这种评估主体的单一性不仅损害了政府工作评价的客观性和公正性，评估结果也难以得到公众的信服。虽然部分省市对建立多元化的评估主体结构日趋重视，但总体来看，外部评估主体参与评估的情况仍然十分被动。媒体、专家、以及一些专门的中介组织的评估活动才刚刚起步，科学的多元评估主体结构还有待建立和完善。

5、评估理论基础薄弱，评估实践中缺乏正确引导

西方国家政府绩效评估制度的建立是与整个行政体制改革和政府再造运动紧密结合在一起的。行政改革过程中所蕴涵的分权化管理、责任机制、结果为本、顾客导向等理念及其方法，不仅为公共部门绩效管理 and 评估提供了有效应用的制度基础，而且绩效管理也反过来为这些新的管理理念的落实提供了有效的技术支持。我国关于政府绩效评估的理论和实践起步较晚，目前对政府绩效评估从基本概念、作用机理、操作原则、实施步骤等都没有形成共识，很多地方把绩效评估与公务员考绩混为一谈。政府绩效的不同层次没有明确区分，对国外公共组织的绩效评估也缺乏系统的介绍和研究。在政府绩效评估实践过程中盲目跟风、过度炒作、一阵风等现象非常普遍，影响了评估工作的健康发展。

三、建立政府绩效评估体系的指导思想和原则

1、立足现实

所谓立足现实，就是立足我国正在推行的目标管理责任制及其考核制度的现实状况与可能的发展前景。

目标管理责任制及其考核制度与政府绩效评估之间既有区别又有联系。目标管理中的许多要求和做法，如重业绩、重效率、重监督，重科学的指标体系、方法和程序等，均有广阔的发展空间和前景。政府绩效评估体系应当而且可能在政府推行目标管理的基础上建立起来，而不必脱离这个基础另辟蹊径、另起炉灶。

2、效果为本

效果为本就是成效为本、业绩为本。而效果、成效、业绩都是客观的东西，都是能够被服务对象和人民群众可感知、可度量的东西。按照政府所履行的经济、政治、社会三大职能建立的相应的政府机构，其绩效应当而且必须在社会实践中表现出来。

3、侧重服务

市场经济条件下的政府管理应由过去官僚式的金字塔式管理结构和方式，变为扁平式的结构和方式，即更为贴近服务对象，更为贴近民众利益。顺应这一规律，我们在设计新的政府绩效评估体系的时候应当注意考虑如何加大其服务功能的份量。

4、强化客观评价

现代政府绩效评估强调服务的质量，服务对象就成为评价政府行为、政府绩效的主体。政府决策是否正确，不能由决策者自身判定，而要由是否符合实际需要和社会效果判定；政府管理的最终绩效如何，好与坏、大与小，也不能由政府自身判定，而是要由服务对象和人民群众判定。因此，在设计、建立、推行政府评估体系的时候，客观上要求强化外部评价，即加强社会评价的比重和作用。

5、操作性强

所谓操作性强，就是按照政府绩效评估体系运作，能达到比较好的业绩效果。设计和建立新的政府绩效评估体系的唯一目的，是为了在政府实际管理中加以运用，并通过运用进行验证，不断改进和完善。

6、先易后难

先易后难是指绩效评估指标体系的设置不求尽善尽美，只求可行有效。

四、对我国开展政府绩效评估的政策建议

1、统一政策

推动政府绩效评估体系建立的措施之一是统一政策。

当前统一政策的有利条件很多：一是目标管理及其考核制度已经具有相当规模和基础；二是不少省、市已经通过发布文件在推行这一制度，并且在实践中积累了许多可行的经验和做法；三是政府与民众对推行这一制度有着共同的需要、看法和信心；四是有可资借鉴的国际经验。

统一政策的指导思想是起点要高一些，以便缩小与先行国家的差距；内容要实一些，以便切实可行。“高”是现实基础上的高，“实”是有高起点要求的实。为了既积极、又稳妥地推进这一工作，建议由中央政府先制定关于开展政府绩效评估的指导意见，或者由中央党政职能部门（如中组部、人事部）制定这种指导意见。《指导意见》可以考虑包括以下几个方面的内容：①开展政府绩效评估对于改善政府管理、推动社会发展、建设民主政治、体现人民利益等的意义和作用；②开展政府绩效评估的指导思想 and 原则；③开展政府绩效评估的范围和主要内容；④政府绩效评估指标体系的构成和评价标准；⑤政府绩效评估的方法和程序；⑥政府绩效评估的组织领导和工作机构；⑦开展政府绩效评估的实施步骤。

2、分步实施

在分步实施过程中，应当区分几种不同情况：一是就全国范围来看，要大体区分东、中、西部地区在实施中不同水平和进度的要求。但是，先进地区有落后的地方，落后地区也有先进的地方，因此要实事求是地对待。二是就一个地区来说，其各个地方在实施中也要允许差别，体现差别。三是从全国行政层次上来说，中央、省、市（地）、县、乡五级政府机构，要选择比较贴近实际、贴近社会、工作比较具体的地方，如地级市、县或县级市，先行开展政府绩效评估工作。四是地方一级政府机构（如地级市、县或县级市）在其经济、政治、社会的各个相应职能部门全面开展绩效评估工作的时候，要选择易于进行量化评估的部门或单位（如卫生、环保部门等单位等），以便从中取得经验，带动全面。五是在全国范围大力倡导和鼓励先进地区由目标管理走向绩效管理评估的进程，创造缩小与发达国家政府绩效评估差距的经验。

3、培训人才

开展政府绩效评估工作，必须首先培训人才、培训干部。培训的目的地和要求，是使受培训者通过培训掌握政府绩效评估的理论知识、设计和操作本领。为此，各级党校和行政学院要率先承担起培训任务；同时，有条件的大学在其政治与行政管理专业中，也应增添有关政府绩效评估方面的内容。

4、加大宣传力度

所谓加大宣传力度，不是一般意义上的说教。鉴于政府绩效评估理论知识和实际操作既新又实的特点，对其的宣传就应力求做到既普及又实用。在这个前提下，作更深层次的研究和探讨。

相关新闻

- ∴ 第89期 对编制区域人才发展规划的几点思考 [2007-12-30]
- ∴ 第88期 人才派遣（租赁）业研究 [2007-12-30]
- ∴ 第87期 我国人才流动状况问卷调查结果分析 [2007-12-30]
- ∴ 第86期 我国干部人事制度改革成效、问题及发展趋势探析 [2007-12-30]
- ∴ 第85期 非公有制经济组织人才状况与对策建议 [2007-12-30]
- ∴ 第84期 消除激励替代效应关键在于政府公共行政改革 [2007-12-30]

