

中国政府绩效评估:理论与实践^{*}

蓝志勇 胡税根

内容提要:进入 20 世纪 90 年代以来,随着政府管理体制创新的推进,大量政府绩效评估理论逐渐兴起,从中央政府到地方政府的绩效评估实践呈现出多样化的特征,并创造了许多具有特色的绩效评估模式。本文着重介绍中国政府绩效评估理论和实践的发展历程,分析政府绩效评估的主要特色与经验,并提出了未来发展的方向。

关键词:政府绩效评估;理论;实践;中国

一、政府绩效评估的发展演进

政府绩效评估是西方发达国家行政体制改革过程中逐渐形成和发展起来的,涉及政府管理的各个方面,并经历了一个较长的发展时期。以效率政府、顾客至上、追求公共责任为核心,政府绩效评估正在以多样的功能影响着世界各国的政府体制改革进程。最早的政府绩效评估实践可以追溯到一百年前,其发展过程大致可以分为四个阶段。

第一阶段:萌芽阶段,从 20 世纪初至 20 世纪 40 年代。早期的绩效评估实践发源于美国,美国行政学家吉特·波科特在《公共生产力的历史演变》中将这一时期的公共行政称为“效率政府”时期。早在 19 世纪末,美国当时许多城市政府腐化无能的事件陆续被媒体曝光,公众对城市政府的信任度逐渐下降,通过财政预算控制地方政府绩效的呼声便开始出现。1906 年,美国的布鲁尔(Bruere)等人发起成立了纽约市政研究院(The New York Bureau of Municipal Research)。1907 年,纽约市政研究院率先开始了对纽约市政府绩效评估实践,并运用社会调查、市政统计和成本核算等方法和技术,建立了三种类型的绩效评估:一是评估政府活动的成本与投入;二是评估政府活动的产出;三是评估社会条件。纽约市政绩效评估的实践是政府绩效评估的先导,对政府绩效评估的发展起到了关键作用。在早期萌芽阶段,政府绩效评估的背景整体上是传统行政模式。受到科学管理运动和一般管理理论的影响,西方国家对政府绩效评估的研究大多采用基于技术效率(机械效率)的研究方法,而当时的政府绩效评估事实上主要是指财政效率等测算性指标研究。早期的政府绩效评估发展比较缓慢,以美国为主,但以萌芽形式出现的政府绩效评估至少在传统行政模式中创造了一种评估政府的观念,并出现了一些专门研究政府绩效的组织和学术团体,为后来政府绩效评估的发展奠定了坚实有力的基础。

第二阶段:起步阶段,从 20 世纪 40 年代至 70 年代。不同于萌芽时期,早期的绩效评估研究事实上是传统行政模式的延续,又被称为“效率研究”。40 年代,在美国胡佛委员会的推动下,理论界与政府部门对绩效评估与绩效预算的关注都进一步提升,“政府的行政机构,特别是预算

* 本文在写作和讨论过程中,得到了翁列恩、吴乐珍、叶敏、张爱妮、傅璇、叶托和陈笑等同志的帮助。

署,开始制订工作绩效考核办法和工作绩效标准”。40年代中期,雷得累和西蒙在《市政工作衡量:行政管理评估标准的调查》中提出了评估的需求、结果、成本、努力、业绩五个方面的内容。1949年,胡佛委员会将自己的报告称为绩效预算,从而开创了政府绩效预算的新时代。所谓绩效预算,尼古拉斯·亨利将其定义为“按照运作和方案来组织,并把运作和方案的绩效水平和具体的预算数额联系起来的预算。这里主要有两层含义,一是方案预算,强调要制订方案,并按照具体的方案制订预算;二是注重机构实际的绩效和考核,要将最后的考核结果与预算额进行比较。这两者在绩效预算中缺一不可。在此基础上,60年代末至80年代初,美国政府又相继实行了计划——规划——预算(PPB)、目标管理(MBO)和零基预算(ZBB)。这对加强提供服务的质量、控制成本、提高生产率和解决特殊问题都有着重要作用。

第三阶段:发展阶段,从20世纪70年代至80年代。这一时期是政府绩效评估大规模发展的阶段,尽管经历的时间不长,但该时期确是政府绩效管理最具里程碑意义的发展阶段。70年代,在民选官员的积极推动下,美国联邦政府的生产率改进工作得到大力支持。1970年,参议员威廉·普罗克斯迈尔要求对联邦政府的效率进行评估,总审计署着手这项工作。随后,国会通过了一系列法案以适应生产率改进的发展要求。1973年,尼克松政府出台了“联邦政府生产率测定方案”,试图将政府绩效评估系统化、规范化、制度化。在这个方案的指导下,有关部门制定了3000多个绩效评估指标,由劳工统计局负责收集绩效信息和统计工作。同时,各联邦行政机构也积极增设项目评价部门,注重对绩效结果的评价。70年代末至80年代,由于经济滞胀等各种原因,美国的政府绩效评估发展处于较长时间的缓慢期,甚至是停滞不前。当然,在缓慢发展阶段,美国政府绩效评估在全面质量管理、后果为导向的评估等研究和实践的基础上还是取得了显著的成就,如评估重心的转移、评估方式的转变等。70年代末,英国在各种危机和压力的情况下实施了较为彻底的行政变革,1979年撒切尔夫人的上台开始了英国“新公共管理”的改革,其私有化、竞争机制、分权化、服务质量、绩效评估的改革理念使英国当仁不让地被称为当代行政体制改革的先驱。在“效率战略”的指导下,撒切尔政府相继推行了雷纳评审、部长管理信息系统、财务管理新方案等改革措施,极大地推动了绩效评估在政府部门中的应用。

第四阶段:深化阶段,从20世纪90年代至今。80年代英国政府绩效评估的成功实践以及后期的“下一步行动方案”、“公民宪章运动”、为质量而竞争等改革措施,都促进了英国政府绩效评估活动的展开。进入90年代以后,政府绩效评估的发展出现了新的趋势。一是绩效评估逐步走向制度化、规范化和法制化。英国1983年即颁布了《国家审计法》,规定成立国家审计署以确保主计审计长履行其职责,首次从法律的角度表述了绩效审计。1997年英国颁布了《地方政府法》,规定地方政府必须实行最佳绩效评价制度,各部门每年都要进行绩效评估工作,要有专门的机构和人员及固定的程序。1993年,面对公众要求强化对政府进行监督和提高政府工作效率的压力,美国第103届国会通过了一项重要的法案,即政府绩效与结果法(The Government Performance and Results Act, GPRA)。1999年4月,日本内阁会议根据《中央省厅等改革关联法案》的相关措施为内容,制定了《关于推进中央省厅等改革的基本方针》,将总务省的行政监察局改为行政评价局,行政评价局可超越各府、省的界限,行使包含政策评价职能在内的行政评价和检查职能;2002年他们又出台了《政府政策评价法》,在整个政府范围内实施。二是绩效评估技术不断发展。以信息技术的应用最为典

尼古拉斯·亨利:《公共行政与公共事务》,第209页,华夏出版社,2002年版。

桑助来等:《政府绩效评估研究》,第4~5页,中国人事出版社,2005年版。

《加强政府绩效管理,深化行政管理体制改革》,http://www.eceh.com.cn/articleview/2006-05-26

型,也因此有人甚至认为绩效评估的信息化比绩效指标的设计更为重要。现代化的信息技术、量化技术的广泛应用,不仅为绩效指标的筛选、绩效信息输入提供了方便,同时也包含了绩效考核过程的公平性。信息技术正在成为现代政府绩效评估的主要手段。三是对评估主体多元化和公民参与评议逐渐形成共识。随着公民社会的兴起和公民参政议政意识的加强,政府也在不断考虑公民参政议政的形式。公民参与绩效评价作为现阶段较为合理、公正的一种参政形式而获得了广泛认可。四是绩效评估的理念、方法和技术不仅在发达国家之间盛行,同时也推广到一些发展中国家。除了英美等国家以外,日本、澳大利亚、加拿大、德国等国家都纷纷实行政府绩效评估。从80年代中期开始,新西兰政府逐渐提倡要放松对经济的管制,结束政府对大部分经济的直接控制与干预,并建议精简、打碎、激进地改革公共部门官僚体制。澳大利亚于1997年公布公务员条例,削减高级公务员的特权,出台财政管理和会计法案,推行权责会计计划,其战略目标是,到2000年基本实现现金制政府会计制向权责会计制转变。日本于1997年开始行政评价改革,涉及政策评价、行政活动评价等。此间,韩国、新加坡、马来西亚、印度尼西亚等国相继开展了政府绩效评估活动。

二、中国政府绩效评估理论研究的发展

我国政府绩效评估的理论研究始于20世纪90年代中期,到目前为止大致经历了三个发展阶段。

(一)第一阶段——初步探索阶段(1994年—1999年)

1994年,有的学者翻译了大卫·伯宁翰的《英国地方政府中运用绩效评估尺度的观察》一文。1995年,有的学者对英国组织绩效评估的历史、主要内容和技术方法进行了一定的介绍。这一时期,对于政府绩效评估的理论研究尚处在初步的探索时期,通过国内学者对西方国家政府绩效评估的理念和方法体系的介绍,政府绩效评估的思想开始进入中国,但并没有引起理论界和行政官员足够的重视。

(二)第二阶段——研究的拓展阶段(2000年—2003年)

从2000年开始,政府绩效评估的问题在国内引起一定的关注,相关的理论研究也有一定拓展。在这一阶段,新公共管理理论在中国逐渐兴起,新公共管理运动本质上是一场在绩效评估理论指导下的行政改革运动。学术界开始关注作为提升政府绩效的有效工具——绩效评估问题的研究。这一时期的理论研究主要集中在三方面:

第一,对西方国家政府绩效评估的理念与方法体系的引进和介绍。有的学者对西方国家政府绩效评估的内涵与理念进行了深入的研究,指出绩效评估是西方国家在现存政治制度的基本框架内、在政府部分职能和公共服务输出市场化以后所采取政府治理方式,也是公众表达利益和参与政府管理的重要途径与方法,它反映了政府管理寻求社会公平与民主价值的发展取向,贯穿了公共责任与顾客至上的管理理念。有的学者中对英国、美国、澳大利亚、新西兰等国的绩效评估实践进行了比较详细的介绍。

第二,对我国政府实施绩效评估的现状及其可行性等问题进行探讨。如中国行政管理学会联

大卫·伯宁翰:《英国地方政府中运用绩效评估尺度的观察》,《行政人事管理》,1994年第1期。

周志忍:《公共组织绩效评估——英国的实践及其对我们的启示》,《新视野》,1995年第5期。

蔡立辉:《西方国家政府绩效评估的理念及其启示》,《清华大学学报》(哲学社会科学版),2003年第1期。

陈振明主编:《政府再造——西方“新公共管理运动”述评》,中国人民大学出版社,2003年版。

合课题组在其报告中指出我国政绩效评估的实践大致划分为三种类型,并提出我国建立机关工作效率标准体系的基本原则及设想。有的学者从我国政府实行绩效评估的可行性为切入点,指出我国实行政府绩效评估的主要障碍在于政府与企业两种组织的性质差异、政府作为行政组织所特有的弊端、观念的障碍。

第三,对中国政府绩效评估的制度设计进行探索。如有的学者对政府绩效评估的元设计进行研究,指出:政府绩效评估的元设计,就是对政府绩效评估设计的设计。有的学者对行政管理现代化评价指标体系的构建作出尝试性的理论探讨,从行政环境、行政职能、行政体制、行政执行、行政人员、行政效率等六个方面提出了一套评价指标体系。

(三)第三阶段——研究的细化和创新阶段(2004年至今)

这一时期,政府绩效评估问题已引起广大学者的极大关注,并且各级政府各部门纷纷在进行政府绩效评估工作的探索和尝试。这一阶段的理论研究主要体现出三个特点。

第一,研究逐渐细化与深入。在这些研究中,比较有代表性的有:有的学者对公共部门绩效评估的主体构建及对象选择等问题的研究。有的学者对地方政府绩效评估的基本程序、信息保真制度、结果运用制度等问题进行研究。有的学者侧重从财政支出绩效的视角来研究政府绩效评估问题。有的学者从绩效评估的视角对行政审批制度改革进行实证研究。有的学者引入利益相关者的理论对政府绩效进行了全面的界定,同时构造出完整的绩效评估主体范围、为绩效评估的理论化探讨提供了新的视角。有的学者对地方政府绩效评价中“三权”(评价管理权、评价组织权、具体评级权)的来源、归属和具体内容进行研究,明确政府绩效评估各参与者的权责界限^⑩。

第二,政府创新理论的不断发展为政府绩效评估提供了理论支撑。政府创新理论是近几年借鉴组织管理理论,将组织管理理论运用到政府管理中,构建学习型、服务型、责任型的政府。有的学者指出,一个创新型的政府,不仅应当是民主的、法治的和文明的政府,而且应当是变革的、进取的和高效的政府^⑪。可以说,政府创新理论的发展为政府绩效评估提供了良好的理论支撑,也为政府绩效评估构建了理论框架与操作工具。

第三,研究逐步走向系统性。主要体现在一系列编著的出版上,如卓越主编的《公共部门绩效评估》(中国人民大学出版社,2004年)、胡税根著的《公共部门绩效评估——迎接效能革命的挑战》(浙江大学出版社,2005年)、彭国甫等著的《地方政府绩效评估研究》(湖南人民出版社,2005年)、范柏乃著的《地方政府绩效评估理论与实践》(人民出版社,2005年)、孟华著的《政府绩效评估:美国的经验与中国的实践》(上海人民出版社,2006年)、周凯主编的《政府绩效评估导论》(中国人民大学出版社,2006年)等相继出版,不少科研院校纷纷开设了政府绩效评估或公共部门绩效评估课程,表明国内关于政府绩效评估的研究逐步系统化。

中国行政管理学会联合课题组:《关于政府机关工作效率标准的研究报告》,《中国行政管理》,2003年第3期。

徐双敏:《我国实行政府绩效评估的可行性研究》,《中南财经政法大学学报》,2003年第5期。

张璋:《政府绩效评估的元设计理论:两种模式及其批判》,《中国行政管理》,2000年第6期。

谭功荣:《行政管理现代化评价系统初探》,《深圳大学学报》(人文社会科学版),2001年第1期。

卓越:《公共部门绩效评估的主体建构》,《中国行政管理》,2004年第5期。

彭国甫:《地方政府绩效评估程序的制度安排》,《求索》,2004年第10期。

马国贤:《政府绩效评估原理研究》,《扬州大学税务学院学报》,2005年第2期。

胡税根:《绩效评估视野中的行政审批制度改革》,《政治学研究》,2006年第1期。

陈国权:《从利益相关者的视角看政府绩效内涵与评估主体选择》,《改革与发展》,2005年第3期。

⑩ 包国宪、曹西安:《对地方政府绩效评价中“三权”问题探析》,《中州学刊》,2006年第6期。

⑪ 俞可平:《建设一个创新型政府》,《人民论坛》,2006年第9期。

三、中国地方政府绩效评估实践发展历程

改革开放以来,为建立“办事高效,运转协调,行为规范的行政管理体系”,我国进行了行政管理体制的持续改革。在变革观念,转变职能,调整组织结构,改革行为方式的同时,借鉴和引进国际流行的新的管理机制,管理技术和工具,努力提高政府的效能。而在西方国家政府绩效评估理论于实践的影响下,自 20 世纪 90 年代以来,中国对绩效评估日益关注,并以多种多样的方式来推行这一实践,中国各级地方政府更是对这一领域进行了探索实践,走出了一条具有中国地方特色的政府绩效评估道路。

(一)第一阶段:80年代中期到 90年代初期

这一阶段绩效评估并没有真正在中国的行政部门开展,作为绩效评估的前身,考评办法主要从两个方面展开。一是在“目标责任制”的旗帜下实施,这一时期目标责任制的实施具有自愿性质,中央没有提出统一要求,也没有相应的规范和实践指南。二是 1989 年开始的效能检查。

目标责任制在我国始于 80 年代中期,是国际流行的“目标管理”(MBO)技术在我国的应用。从技术的角度看,目标管理中的绩效评估与现代意义上组织绩效评估有着明显的不同:组织目标分解具体到各个岗位,目标完成情况的考核是岗位任职者对组织目标的贡献,而不是组织绩效状况的系统评估。不过在我国,目标责任制更多采取“首长目标责任制”的形式,而首长的目标责任与所在政府层级或部门的目标责任基本一致,因此,首长目标完成情况的考核与组织绩效评估又有很大的相似之处。1988 年的中国城市目标管理研究会成立时,共有 13 个大中型城市参加,表明此时的目标责任制已经运用的比较普遍,作为一个必要的环节,绩效评估随着目标责任制的实施而运用到政府的各个部门和层级,然而这段时间缺少详实的记录与整理,难以对其进行系统的分析评价与借鉴。

效能监察在我国始于 1989 年。效能监察就是对效能的监督检查活动,其主体是党和政府的纪检和监察部门,对象是党政机关和国有企事业单位,内容是管理和经营中的效率、效果、效益、质量等。1989 年 12 月举行的第二次全国监察工作会议提出:行政监察机关的基本职能“既包括效能监察,又包括廉政监察”。从效能监察入手,目的在于把监督的关口前移,加强事前、事中监督,做到防范在先,使纪检监察工作紧贴改革和经济建设中心,更好地为经济建设服务。

(二)第二阶段,90年代初到 90年代末期

这一阶段是中国行政管理体制改革的纵深阶段,各级政府重视行政效率的提高,服务质量的完善。而这一阶段也是绩效评估在中国发展的鼎盛阶段,各级地方政府不断探索绩效评估的新形式,政府改革和创新的努力再加上国际经验的影响,各种类型和方式的组织绩效评估相继出现,呈现出了百花齐放的态势,而绩效评估作为政府行政体制改革工具的作用也得到了充分的发挥。

在 90 年代,主要的绩效评估方式包括,第一,社会服务承诺制与组织绩效评估。社会服务承诺制度源于 1991 年英国的“公民宪章运动”。1994 年 6 月,山东省烟台市针对广大市民反应强烈的城市社会服务质量差的问题,借鉴英国和香港地区社会管理部门的做法,率先在烟台市建委试行“社会服务承诺制”。1996 年 7 月,在总结烟台市社会服务承诺制度经验的基础上,中宣部和国务

周志忍:《公共组织绩效评估:中国实践的回顾与反思》,《兰州大学学报》,2007 年第 1 期。

周志忍:《当代国外行政改革比较研究》,北京国家行政学院出版社,1999 年版。

刘旭涛:《政府绩效评估:制度、战略与方法》,第 186 页,机械工业出版社,2003 年版。

院纠风办决定“把宣传和推广社会服务承诺制度,作为今年下半年加强行业作风和职业道德建设,推进社会主义精神文明建设的一项重点工作”。随后,社会服务承诺制度在全国范围和多种行业普遍推开。第二,目标责任制的应用。与80年代相比,90年代的目标责任制具有两个明显特征:自上而下的系统推进;关注焦点是经济增长。中央和上级机关制定各项数字化的经济增长目标,以指标和任务的形式分派给下级单位,形成一个目标的金字塔结构;这些指标、任务的完成情况是评价考核政绩的主要依据,下级单位与官员的升迁、荣辱都和上级单位下达指标的完成情况挂钩。层层经济目标责任制推动了我国经济的快速增长。1993年,根据中央关于深化干部人事制度改革的精神,河北省委组织部开始探索在河北建立和实行干部实绩考核制度。1994年4月,在总结政府系统实行有限目标管理责任制的基础上,省委下发了《关于建立县(市、区)党政主要领导干部激励和约束机制的试行办法》。1999年开始,青岛市委、市政府借鉴发达国家的有益经验和现代企业管理的先进模式确立了督察工作与目标绩效评估相结合、考绩与评人相结合的新的督察模式。第三,以市民为评价主体的绩效评估制度。过去政府的绩效评估都是政府自身的评价,虽然在信息的获取上有一定优势,但是自己评价自己容易导致评估的形式化,达不到绩效评估的真正目的。1999年10月,珠海市正式启动“万人评议政府”活动,一个由人大代表、政协委员、新闻记者、企业代表组成的200人测评团,明察暗访,并用无记名方式对被测评单位作出“满意”或“不满意”的评价。之后珠海市又连续大规模地开展这种评价政府活动。类似的活动也在我国其他地方广泛开展,1998年沈阳市的“市民评议政府”、2000年起每年一次的杭州市“满意不满意评选活动”和2001年起每年一次的南京市“万人评议政府”等。

(三)第三阶段:21世纪以来

进入21世纪,我国政府的施政理念发生了新的变化。新施政理念要求政府治理模式的转型,组织绩效评估由此进入了发展的第三阶段。响应高层领导“构建科学的政府绩效评价体系”的要求,学术界和实践界付出巨大努力,构建能体现科学发展观的评价体系:“绿色GDP”、“小康社会”评价指标等学术研究,走出象牙塔并逐步在实践中得以体现。如桑助来的课题组提出了由3个一级指标、33个二级指标构成的比较系统的“地方政府绩效评价指标体系”。可以说,新施政理念和治理模式转变不仅明确了组织绩效评估的地位,而且带来评估模式、实施机制、关注重点和覆盖范围的重大变化。我国的组织绩效评估由此进入了一个新的发展阶段,并形成了各具特色的中国地方政府绩效评估模式,如青岛模式、杭州模式、福建模式、甘肃模式等。但是,由于现有的基础薄弱和实施的时间很短,这些模式还处在试验和完善阶段。

四、中国政府绩效评估实践的基本模式

随着我国政府绩效评估理论研究的深入及西方发达国家政府绩效评估改革实践产生的借鉴与影响,20世纪90年代以来,我国广泛开展了地方政府绩效评估活动,如目标责任制考核、公民评议政府、行政效能评估、第三方评价和欧盟的通用评估框架(CAF)等,并形成了各具特色的政

宗新、刘林:《承诺制遍地开花》,《北京青年报》,1996年8月21日。

周志忍:《公共组织绩效评估:中国实践的回顾与反思》,《兰州大学学报》,2007年第1期。

刘旭涛:《政府绩效评估:制度、战略与方法》,第190页,机械工业出版社,2003年版。

张冉然、张曙霞、刘刚:《青岛模式和福建的探索》,《瞭望新闻周刊》,2004年第7期。

张愈升:《珠海万人评政府》,《人民日报:海外版》,2002年1月11日。

周志忍:《公共组织绩效评估:中国实践的回顾与反思》,《兰州大学学报》,2007年第1期。

府绩效评估模式,对我们深入探讨政府绩效评估的理论与实践具有重要的借鉴价值。

(一)目标责任制的典范——青岛模式

青岛市以“科学民主的目标化决策机制、责任制衡的刚性化执行机制、督查考核的制度化监督机制、奖惩兑现的导向化激励机制”为核心目标的绩效评估体系作为政府目标管理的典范而受到广泛关注。

根据美国学者简·埃里克·莱恩的理论,政府改革的组织与实施目标要么是公共资源配置,要么是公共部门资源再分配。政府部门改革的主要目标有三个:(1)效率;(2)平等;(3)节约。在改革政府配置与管制部门时,效率往往是主要目标;而在改革政府再分配角色时,平等是其目标。不同国家的政府部门组织形式不同,就目前公共部门改革的动力而言,主要包含四个基本目标:(1)责任;(2)合法性;(3)效率;(4)公正。政府部门改革的关键问题找到能以尽可能最好的方式促进这四个目标的一整套制度。政府绩效评估与目标管理(MBO)的不同之处在于,政府绩效评估是通过制度设计来构建包括责任、合法性、效率和公正在内的综合目标体系,以提升公共服务质量和政府工作效率。

青岛模式是目标责任制的典范,其理论基础结合目标管理理论,构建政府绩效评估体系,使政府绩效评估一方面具有实践的可行性,另一方面符合政府管理的基本目标。其基本特点是:

首先,绩效评估目标设定和内容得到扩展。青岛市按照科学发展观的要求,确定全市创建高绩效机关的使命、价值观、愿景、战略,其中战略主题由经济绩效、政治绩效、文化绩效、社会绩效和党的建设五方面构成,突出了社会职能和公共服务,体现了我国建设格局的变化,使新一代领导集体提出的新施政理念通过目标责任制得以贯彻落实。

其次,绩效目标制定过程的科学化和民主化。青岛市在绩效目标制定过程中,引入了服务对象、专家、人大代表等的审议程序,使绩效目标制定真正建立在科学、民主的基础之上。

再次,建立起了严密的目标层次体系和目标网络。青岛市目标管理绩效考核委员会通过目标的层层分解,把各项重要决策、工作目标和部署转化为具体的、可量化的考核指标,通过政府各部门相互协调将责任、权力和利益也进行层层分解,明确责任领导,责任部门和责任人,自上而下地构筑起“一级抓一级,一级对一级负责”的责任体系。

最后,重视评估结果的利用。使绩效考核与干部考核紧密挂钩,实行单位主要领导政绩评定与本单位考核结果直接挂钩的办法,将考核结果量化到每一位市管领导干部。

青岛做法的本质就是将目标责任制和绩效评估有效的结合起来,以此来达到提高政府效率的目标。青岛实行目标责任制管理确实取得了较好的效果,但也存在一些问题。如目标管理的最大缺陷是目标管理需要列举非常详细的目标集合,并以完成这些目标项的程度来衡量绩效,但是目标集合以外的东西却通常被忽视。

(二)综合性的效能建设——福建模式

福建省成立了以省长为组长的机关效能建设领导小组,并在纪检监察机关设立办公室,具体负责绩效评估的组织实施、协调指导和综合反馈;省直各部门和各设区市都成立了工作小组,形成了绩效评估工作的组织体系。福建省的绩效评估在开展绩效评估的基础上,福建探索建立奖惩机制,把绩效评估结果作为评价政府、部门及其领导人工作实绩的重要依据,与干部使用、评先评优、物质奖励挂钩。

杜世成:《提高执政能力的一条有效途径——青岛市实施目标绩效评估的实践与思考》,《求是》,2005年第24期。

简·埃里克·莱恩:《公共部门:概念、模型与途径》,第132页,北京经济科学出版社,2004年版。

福建模式的主要特点是:第一,绩效评估领导小组职责明确。绩效评估领导小组召集了省级各部门的相关领导,各部门能够及时收集和反馈绩效评估信息和绩效评估结果。第二,确定较为系统的政府绩效评估指标体系,包括评估目标、评估维度、评估指标设计以及评估主体确定等。从通用指标到具体部门的指标,在指标设计上综合考虑了所有情况,适合政府管理的具体操作。第三,在具体指标设计上,采取定性考核与定量测评相结合的指标模式。第四,实现评估主体多元化。第五,综合运用多种评估方法。福建省通过上述三种办法采集数据和信息,然后进行综合评价,形成评估结果,反馈给被评估单位并在一定范围内进行通报。第六,采取了试点评估、逐步开展的办法。采用试点的做法能较好地协调矛盾。福建省坚持试点评估,以几个效能建设先进单位为第一轮试点,为绩效评估在全区的推广积累了经验。

福建省在实施政府绩效评估时侧重于三个方面,一是绩效方案的设计,二是试点工作的展开,三是评估结果的运用。其绩效评估的做法完整地体现了政府绩效评估理念,无论在流程操作还是绩效评估体系设计方面都为下一步政府绩效评估的实践创造了条件,并以服务型政府为导向构建了新型效率型政府,为我国政府管理体制变革提供了经验借鉴。

(三)公民导向的实践——杭州模式

2000年初,杭州市委、市政府通过调查研究,发现制约杭州发展主要有两个因素。一是发展空间问题,二是机关作风问题。为了解决机关作风问题,2000年杭州市54个市级单位全面展开满意不满意单位评选,评选的主要内容是各单位的全局观念、服务宗旨、服务质量、办事效率、勤政廉洁、工作业绩等六个方面。杭州市专门成立了满意不满意评选活动领导小组办公室负责全面工作。活动的评价主体包括四大层面,一是市党代会代表、市人大代表和市政协委员层面;二是企业层面;三是市民层面;四是市直机关互评。据统计,共发出选票5969张,回收5787张,回收率达到96.96%。2005年,杭州对考核评价体系进行了改革,成立了杭州市综合考评委员会,对各单位的工作情况通过目标考核、领导考评和社会评价等三个方面进行综合考核评价。2006年8月,杭州市委在整合市级机关目标管理、市直单位满意单位不满意单位评选和机关效能建设等职能的基础上,组建成立了杭州市综合考评委员会办公室,作为杭州市综合考评委员会的常设办事机构,主要负责市直单位综合绩效考评、效能建设等工作。

杭州政府绩效评估模式以公民为主要导向,其特点有:

第一,整合了“自上而下”和“自下而上”两种评估模式,体现了公民满意原则。满意评选活动即“公众评议政府”活动,属于近年来方兴未艾的“自下而上”的评估模式,是对“自上而下”评估模式的有效补充。杭州市直单位综合考评模式建立在原有的目标管理、满意评选和效能监察的基础上,在机构建设、指标设置、监督管理等方面进行了有效的资源优化重组,充分显现出“1+1>2”的效果。两种评估模式的整合,既保证了组织考核的有效度,提高了公众的民主观念和参与意识,对政府工作起到监督作用,又通过民情民意表达渠道的制度化建设,进一步提升了综合绩效评估的公信度。和以前的地方政府绩效评估相比,杭州模式实现了向“公民满意原则”转变,体现了政府工作重心由“政府本位”向“公民取向”转变;与其他地方的“公众评议政府”活动相比,杭州市的满意评比体现了持续性、发展性。

第二,推进了绩效评估从“重结果”向“过程与结果并重”转化。杭州模式加强目标任务完成情况的过程督查,加大机关和公务员行政作为的效能监督以及重视社会评价公众意见的整改和反馈等各种过程管理措施和手段的不断完善,必将使考评对象的注意力从结果向过程转移,从而有效促进各部门在行政行为中提高成本意识、优化资源配置,最终使综合考评达到“全面质量管理”的效果。

第三,考评维度体现创新创优,绩效导向进一步明确。在综合考评指标体系中,引入了绩效评估的理念和方法,对创新目标实行绩效考核,进一步激励市直单位创新创优,提高整体工作水平和绩效。创新目标绩效考核程序包括申报、立项、申请验收、检查核实和公示,最终由市考评办组织专家组,对各单位创新目标完成情况进行绩效评估,写出绩效评估报告,根据“创新工作目标得分 \div 1.5分 \times 难度系数 \times 评估系数”计算最终得分。

总的来看,杭州模式(含目标考核和满意评比)是对公民导向政府绩效评估的肯定,创新了政府绩效评估模式实践,具有一定的积极意义。

(四)第三方评价政府绩效的开端——甘肃模式

2004年,甘肃省为进一步转变政府工作作风,为企业创业和发展营造一个规范严明的法制环境、诚实守信的信用环境、优质高效的服务环境和宽松和谐的创业环境,围绕树立科学发展观和提高地方政府行政能力这个主题,将全14个市、州政府及省政府39个职能部门的绩效评价工作,委托给兰州大学中国地方政府绩效评价中心具体负责组织实施。甘肃省的这次时间完善了评价方式,拓宽了评价主体范围,而且针对省级、市级职能部门的不同分别建立了科学的指标体系。甘肃省政府开创了政府绩效外部评价的新形式,并成为我国政府绩效评估领域的新探索。其主要做法有:(1)围绕树立科学发展观和提高地方政府行政能力的主题,为企业创业和发展营造一个规范严明的法制环境、诚实守信的信用环境、优质高效的服务环境和宽松和谐的创业环境,对全省14个市、州政府及政府39个职能部门的工作绩效进行评价。(2)评价主体以各地有代表性的非公有制企业为主,并结合兰州大学中国地方政府绩效评价中心的专家意见得出评价意见。(3)评价指标体系按市、州政府和省政府所属职能部门两类评价对象分别设置。每套评价指标体系分别按企业、上级政府、专家三类评议主体分别设计。根据两类评价对象和三类评价主体,共设计了四套指标体系和两套调查问卷。(4)市州政府和省政府职能部门绩效用综合绩效指数来衡量。

甘肃用第三方来独立评价政府绩效的举措具有开创性的意义,一方面,政府能将评价自身的工作委托给学术机构,表明政府相信公众能够为政府绩效作出科学公正的评价,政府与民间的相互关系走向成熟。另一方面,民间第三部门机构形成一种新的评估力量,以制度化、组织化的形式参与政府绩效评价,作为公民参政议政的切入点,有利于和谐社会的建设。甘肃政府绩效评估模式主要在于评估主体的变化,政府仅仅是被评估的对象,适当派出部分工作人员参与评价过程。甘肃实施绩效评估的主要推行者从政府转向了第三方机构,第三方机构不再是简单的评估主体,而成为绩效评估实施者和组织者,其角色发生了根本转变。根据有效治理理论,公民参与主持政府业绩评价对于公民社会的形成和政府责任心增强都有一定作用。

五、结语

我国政府绩效评估无论在理论研究还是实践方面相较于西方发达国家而言都比较晚,但从现阶段我国地方政府评估的实践来看,多样的地方政府绩效评估模式综合了政府绩效评估的理念,将政府绩效评估的多种管理手段付诸实施,对我国政府管理体制变革和政府管理模式创新都具有积极意义。

第一,重新界定政府职能,推动政府职能转变。中国政府存在行政权力至上的传统,而在建

兰州大学中国地方政府绩效评价中心课题组:《兰州实验:第三方政府绩效评价新探索》,《城市管理》,2005年第3期。

设社会主义市场经济体制的今天,作为公共权力化身的政府不能肆意干预企业的自主权,更不能作为市场行为的主体,它只能承担市场规则的制定人和执行者。绩效评估因其使命、目标、程序的相对规定性,能在一定程度上理清政府正当行为和僭越行为的界限,加快政府职能的转变。

第二,通过绩效考估提升政府信用,改善政府形象。信用既是市场经济的基本法则,也是现代社会体制赖以维系的“生命线”。政府信用问题对整个社会信用具有引导作用,全面提高政府机关和广大公务员的信用意识,既有利于树立良好的政府形象,也有利于政府行政的发展。从某种意义上说,绩效评估就是借助绩效指标帮助雇员以更客观、更具体的方式来加强社会管理和提供公共服务。实际上,作为一种责任机制的绩效评估系统也正是通过评估活动,将政府的各方面的表现情况进行科学描述并公布于众,有利于公众了解、监督和参与政府工作,不断地改善着政府部门与公民之间的关系,改进市民话语,使政府能更好、更有效地对顾客的要求做出回应。

第三,通过将个人与组织绩效相结合创造激励和责任机制,提高政府组织绩效。绩效评估既是考察政府实现公共目标程度及所履行职责程度的一种方法,也是在衡量政府服务对公众需求与愿望的回应程度,更是对政府公务人员工作的一种考评。作为一种动力机制,绩效评估制度使公务人员绩效与政府组织目标达成、责任、奖惩、培训等结合起来,既有利于开发人力资源,又能创造一种充满竞争、激励向上、追求卓越的组织文化。绩效评估系统将权力与责任直接挂钩、绩效与奖惩相联系,强化了政府部门的激励约束机制,使得政府行为以一种科学、公正、合理的形式进行,以做到合理行政、高效行政、廉洁行政,从而极大地提高公共服务的质量和效率,改进政府部门绩效。

第四,绩效评估可以激励政府降低行政成本,提高行政效能。政府的任何行为都必然伴随着相应资源(经费、设备、人员等)的支出,同时,政府的绝大多数公共行为都是以特定社会主体的参与、协助和相应自然资源的消耗为前提的,这些都构成了政府的行政成本,而这些成本最终要由纳税人来承担。政府绩效评价的重要任务就是成本控制,即对政府投入和产出的比较和计量。绩效评价,特别是在评价结果与相应的激励和问责机制挂钩之后,可以有效地制止政府行为中的亏损现象和浪费现象,促使政府在行政管理的各个环节进行审慎的抉择和衡量,合理地配置和使用行政资源,从而达到降低行政成本,提高行政效能的目的。

第五,绩效评估通过为管理者提供组织信息而帮助改进政府决策和管理。绩效评估制度提供了更多的、可测量的绩效信息,为政府科学决策提供了重要依据;绩效评估是组织管理的必要手段,绩效指标是维持对政策执行的控制,并对日常责任进行监督的一种必不可少的工具,通过对公共项目及公共政策的实际状况进行了解、考察和评估,总结公共政策、项目实施的经验教训,并将信息反馈给公共管理部门,以便对公共管理项目进行调整、修正,弥补缺陷,不断完善公共决策的决策和实施,提高管理水平。

相对于西方发达国家,我国政府绩效评估无论在观念转变、制度构建还是具体操作方面都还需要不断完善。作为政府的重要管理工具,政府绩效评估既是改进政府绩效、提升服务质量的手段,也是政府管理体制创新的途径,对现代法治型政府、责任型政府、透明型政府建设都具有重要意义。

作者:蓝志勇,浙江大学行政管理研究所(杭州市,310027)

胡税根,浙江大学公共管理学院政府绩效评估研究中心(杭州市,310027)

(责任编辑:刘杰)