

社會轉型期我國政府績效評估體系的研究與思考*

龔祿根**

績效評估是現代政府管理的前沿課題。20世紀80年代中期以來，西方國家為應對科技進步、全球化和國際競爭的環境條件，解決財政赤字和公眾信任問題，普遍實施了以公共責任和顧客至上為理念的政府績效評估。有的國家將這一舉措作為政府改革的突破口。

我國政府正處在由大政府向小政府，由管制型政府向服務型政府、由傳統型政府向創新型政府轉變時期，也是全面建設小康社會的關鍵時期。要完成這個轉變和任務，政府管理需要不斷改革和創新。政府績效評估作為行政管理制度創新和有效管理工具，越來越受到重視。政府績效評估體系的構建，對提高政府行政能力和績效水準以及機關工作人員整體素質具有十分重要的意義和作用。認真研究、制訂全面科學的政府績效評估體系，構建以正確政績觀為導向的績效管理模式，是在政府行政管理中貫徹落實科學發展觀的需要。

下面我將圍繞政府績效評估的基本理念和功能，闡述了我國政府部門進行績效評估工作的現實意義，梳理總結了我國各地績效評估實踐活動，力求在借鑒國內外相關理論和成功經驗的基礎上，為我國政府部門開展績效評估工作提供方向性的、可操作的思路。

一、政府績效評估的基本理念和功能

政府績效，在西方也被稱為“公共生產力”、“國家生產力”、“公共組織績效”、“政府業績”、“政府作為”等，其字面意義是指政府所

* 本文是第二屆“21世紀的公共管理：機遇與挑戰”國際學術研討會上的發言。

** 中國行政管理學會常務副會長

做的成績和所獲得的效益的意思，但其內涵非常豐富，既包括政府“產出”的績效，即政府提供公共服務和進行社會管理的績效表現，又包括政府“過程”的績效，即政府在行使職能過程中的績效表現。政府績效還可分為組織績效和個人績效，組織績效包括一級政府的整體績效、政府職能部門績效和單位團隊績效。

現代政府管理的核心問題是提高績效。要提高績效，必須首先瞭解和評估現有績效水準，要應用科學的方法、標準和程式，對政府及其部門的業績、成就和實際工作做出盡可能準確的評價，在此基礎上對政府績效進行改善和提高。

政府績效評估具有計劃輔助、預測判斷、監控支援、激勵約束和資源優化等多項功能，通過評估績效，改進激勵機制、競爭機制、監督機制、責任機制，屬於政府運行機制優化的範疇。從系統組織整合理論角度看，這種運行機制的優化可以在一定程度上彌補一些管理體制方面的缺陷。政府績效評估是以提高政府公共管理和公共服務能力而採取的以公共責任和顧客至上為理念的政府改革策略，是持續改進和提高政府部門績效的新的管理理念和方法，是當今許多國家實施政府再造、落實政府責任、改進政府管理、提高政府效能、改善政府形象的一個行之有效的工具。

有什麼樣的考核評估制度，就有什麼樣的政府行為。我國一些地方盲目攀比、大搞形象工程、搞花架子、做表面文章以及片面地追求GDP的增長等問題屢禁不止的重要原因，與傳統的績效考評導向不無關係。“科學發展觀”和“正確政績觀”的提出標誌著我國政府績效管理理念的巨大變革。如何將科學發展觀真正落實在政府的日常行動中，如何用正確政績觀引導政府管理和創新，不僅需要對政府官員進行思想教育，更需要進行制度上的設計。在社會轉型和新的歷史時期，對政府績效進行評估是整個政府管理創新的一部分，關係到政府職能和運行機制轉變，有利於提升政府管理能力，提升管理水準，提高政府效能；建立在科學發展觀念上的新的政府績效評估制度，要求從根本上規範政府行為、改進政府官員行事準則和工作方式，從而推進政府管理改革和創新，推動經濟和社會協調發展；政府績效評估是政府績

效管理的核心，對於深化幹部人事制度改革和加強黨風、政風建設，對於弘揚求真務實精神和密切“黨群”、“幹群”關係意義重大；政府績效評估有助於法治政府、責任政府、服務政府的建設，進一步提高政府的行政能力，為經濟社會發展注入新的活力和持久的動力。正是從這個意義上，政府績效評估體系被認為是“新一輪政府創新的驅動器”。

二、我國政府開展績效評估的現狀和問題

我國對政府績效評估工作，起始於幹部人事制度。帶有法規性質的文件有1949年的《關於幹部鑒定工作的規定》，1964年的《關於科學技術幹部管理工作條例試行草案》，1979年的《關於實行幹部考核制度的意見》，1984年的《關於逐步推行機關工作崗位責任制的通知》，1993年的《國家公務員暫行條例》。這些文件和法律是我國規範幹部業績考核的重要依據，為政府組織績效考核從理論和實踐上積累了一些經驗。

在社會轉型時期，隨著黨中央提出科學發展觀和正確政績觀，各地政府和部門積極探索績效評估，形成了各具特色的模式。大體可以概括為以下幾種方式：

（一）與目標管理責任制相結合的績效評估

目標管理是我國開展最廣泛的績效管理方式。績效評估在我國部分地方政府早期實踐中是與目標管理結合在一起的，特點是將組織目標的分解並落實到各個工作崗位，目標完成情況考核也相應針對各個工作崗位進行評估。山東省濰坊市在開展目標績效管理過程中，積極探索建立科學有效的領導體制和工作機制，提出了以科學發展觀為指導，依靠目標績效管理提高政府行政能力，實行全員目標、全員責任、全員考核。把目標的提報、形成、下達、分解，執行過程的督查、監控、分析，目標實施結果的考核、評估，目標績效結果的評價、回饋，實行全過程、系統化管理。在提高政府效能、改善公共管理與服務方面發揮了重要作用。山西省運城市和福建省漳州市等地方政府開展了類似的績效評估試驗。隨著行政管理體制改革的深入，績

效評估作為目標責任制的一個環節，開始應用到政府部門，便逐步取代了原來的目標管理。

(二) 以改善政府及行業服務品質，提高公民滿意度為目的的政府績效評估

如福建省廈門市實施的民主評議行業作風辦法，上海市開展的旅遊行業和通信行業行風評議，青海省、江西省進行的通信行業行風評議，河北省組織的司法和行政執法部門評議，江蘇省無錫市試行的律師行業評議等等。這些都是以提高行業服務品質和水準為目的的績效評估活動。

(三) 專業職能部門開展的政府績效評估

如審計部門進行的管理審計、效益審計，人事部門在國家公務員考核中加入的量化評估內容，組織部門對領導班子的考核中引入的績效考核等，這一類績效評估的重點是促進專業領域中組織和個人績效的提高。

(四) 以效能監察為主要內容的績效評估

效能監察主要是針對國家行政機關和公務員行政管理工作的效率、效果、工作規範情況進行監察，實際上是國家紀檢監察部門依照法律、法規和有關規章對政府部門績效進行的評估活動。福建省、吉林省、重慶市等在全省(市)行政機關開展了行政效能監察工作，北京市海淀區，江蘇省蘇州市、揚州市，山東省棗莊市，河南省安陽市等地都頒發了開展效能監察的文件和工作細則。全國最早開展效能監察的福建省，已經由省效能辦牽頭於2004年開始對福建省23個政府部門和9個設區市政府的績效進行評估。有的地方在科技、金融、商業、郵電、衛生等系統開展了效能監察。

(五) 與政務督察相結合的績效評估

山東省青島市圍繞經濟、政治、文化和社會四個方面的建設，將督查工作與政府績效管理有機結合，構建了績效導向的督查推進體

系。該模式運用督查體系及平衡計分卡，確立政府各個部門的組織使命、核心價值觀、遠景目標及戰略選擇，以績效示標的形式將城市發展戰略量化分解落實到各個區市和相關的職能部門，並從顧客服務、內部流程、效率效益和學習成長四個維度測量、監控，改善黨委和政府的績效。

（六）由“第三方”專業評估機構開展的政府績效評估

如甘肅省政府委託蘭州大學中國地方政府績效評價中心對所轄市(州)政府和所屬部門進行的績效評估，被媒體稱為“蘭州試驗”，倍受政府、學術界和社會的關注。北京市有的區(縣)政府委託國內著名諮詢機構零點研究諮詢集團開展的政務環境績效評估，也屬於這一類。

（七）引入通用模型進行的績效評估

國家行政學院在研究歐盟成員國使用的多種績效評估模型的基礎上，結合我國國情，構建了中國通用績效評估框架(CAF)。CAF模型包括了促進和結果兩大要素，共9大標準，其中領導力、人力資源管理、戰略與規劃、夥伴關係和資源、流程與變革管理屬於促進要素；員工結果、顧客/公民結果、社會結果和關鍵績效結果屬於結果要素。9大指標下又包括27個次級指標。CAF模型在哈爾濱鐵路檢察院和廈門市思明區政府進行試點，初步取得效果。人事部中國人事科學院課題組的研究成果也屬於此類。還有不少政府部門，運用企業和國外政府績效管理理論和方法，如平衡計分卡、關鍵績效指標法、全面品質管制、標竿管理，摸索出各具特色績效評估模式，比如深圳市國稅局和南京市地稅局將平衡計分卡理論引入績效評估和管理中，取得明顯成效，引起了廣泛關注。

我國政府績效評估工作特點是立足於解決問題，針對性強，發展勢頭猛，創新點多，但從總體而言，無論在理論還是在實踐上都還不成熟，處在起步探索階段。在實踐力度和效果上都存在不足，發展不平衡。主要問題：

一是績效評估工作基本上處在地方政府自發狀態，缺乏相應法律和制度作保障，缺乏激勵機制和長效機制，實踐中存在盲目性。沒有

統一規劃，不能在政府系統全面推行；沒有建立起戰略規劃、績效計畫和績效報告等制度框架，績效評估的隨意性很大；缺乏統一的領導機構和績效標準，部門各自為政，無法進行部門或地區間的比較評估。

二是沒有建立科學的評估指標體系，片面將經濟業績等同於政績，評價工作績效不是按業績和對組織目標和使命的貢獻，多是看是否嚴格遵守規則，是否迎合了上級機關的意圖，公眾和行政相對人的參與度有待提高。

三是理論引導力度不夠，對政府部門績效評估缺乏深入研究，目標界定不清，評估標準比較單一，指標設置過於籠統，評估方法不夠科學，評估手段落後，評估結果缺乏實質性應用。有的領導幹部對績效評估認識不到位，對績效評估重視不夠，甚至有抵觸情緒，致使績效評估工作停滯不前。

四是有的地方工作中存在形式主義，把評估活動當作“政績工程”、“面子活”，空頭支票多，抓落實少，虎頭蛇尾多，善始善終少，不能變壓力為動力，推動政府職能和作風轉變；績效評估也有缺位、錯位、越位的問題，許多大檢查、大評比不僅沒有取得效果，而且使這種檢查、評比成為基層單位的一種負擔，直接損害政府形象。

三、進一步推進我國績效評估工作的基本思路

當前我國正處在深化行政管理體制改革的關鍵時期，引入政府績效評估機制有助於推動體制改革和管理方式創新。政府應抓住有利時機，全面推進績效評估工作。

（一）制定績效評估的指導性文件，逐步實現制度化和法制化

績效評估在落實科學發展觀和正確政績觀以及在政府管理改革和創新中具有重要作用，考慮到各地政府和部門在績效評估過程中的出現的種種困難和問題，應由國務院制定頒發關於開展政府績效評估的

《指導意見》，整合中編辦、人事部、監察部、發改委、財政部、審計署等部門相關職能，完善中國現存的績效評估和管理制度。在現有制度框架內，研究如何使編制部門的機構設置和三定方案，財政部門的預算編制，審計部門的管理審計和效益審計，監察部門的效能監察，督查部門的督促檢查，人事部門的公務員考核以及組織部門的領導幹部考察相結合，在此基礎上擬定我國政府部門實行績效評估策略、步驟和措施，構建政府績效評估和管理體系基本框架。

目前我國績效評估立法的時機尚不成熟。但是，制定統一的績效評估方面的政策措施的條件已基本具備。一是自中央提出科學發展觀和正確政績觀以來，國務院在《國務院工作規則》等重要檔中對績效評估提出了要求，家寶總理在政府工作報告和講話中多次提到要“研究建立中國的政府績效評估體系”；二是地方政府開展績效評估活動已具有相當規模和基礎，不少省、市發佈檔推行這一制度，在實踐中積累了較豐富的經驗，比如福建省委省政府印發了《關於開展政府及其部門績效評估工作的意見》；三是有可資借鑒的國際經驗。

《指導意見》可以考慮包括以下幾個方面的內容：(1)開展政府績效評估對於改善政府管理，推動社會發展，建設民主政治，體現服務民眾，推進行政體制改革等的意義和聯動作用；(2)開展政府績效評估的指導思想和原則，包括政府公共部門績效評估的總體部署和戰略規劃；(3)開展政府管理績效評估的範圍和主要內容；(4)政府績效評估指標體系的構成和評價標準；(5)政府績效評估的方法和步驟，包括績效計畫、績效資訊獲取和績效評估報告等；(6)政府績效評估的組織、領導和工作機構，包括實施機構、運行機制、評估主體的選擇等；(7)政府績效評估配套制度，包括統計制度、財務制度、政務公開制度、績效資訊領導責任制和績效報告制度等。

(二) 建立科學的績效評估體系，實現績效評估的長效化

績效評估是一項系統工程。要使績效評估形成長效機制，必須建立科學合理、結構完整、功能配套、操作易行的評估體系。這一體系既要關注政府績效的總體部署、戰略目標和規劃，又要選擇適當的績效評估模式，體現分部門、分專案、分層次、分地區特點，還要建章

立制，建立績效評估報告制度、問責制度、獎懲制度等。績效評估體系具體應包括：評估指標體系、評估方式體系、評估程式體系、評估組織體系、評估制度體系、評估資訊系統等。政府績效評估體系的設計從長遠看應致力於建立一套開放性和競爭性的公共資源配置機制，通過有效的績效資訊的提供，引導公共資源的有效配置和合理流動，從預算的高度約束和提高公共財政資源的配置效率和利用效率，推動公共管理型和服務型政府的建設進程。

（三）發揮專業評估和研究機構的作用

績效評估是一項專業性強、技術含量和規範化程度高的工作。為了保證評估機構獨立工作，免受被評估的政府機關幹擾，保證評估結果真實可信，有必要逐步形成相關的獨立評估機構。美國為推動政府機構績效評估，在國家績效評薦小組下設了專門的績效評估研究組，定期發佈研究報告，總結各地績效評估實踐活動並提供技術上的指導。美國的錫拉丘茲大學坎貝爾研究所自1998年以來就與美國《政府管理》雜誌合作，每年對各州或市的政府績效進行評估並發佈評估報告，引起政府和公眾廣泛關注。我國也可以考慮在中國行政管理學會和地方行政管理學會、相關研究機構和高校中成立由各方面專家組成的績效評估機構。專業評估機構接受評估主體的委託，對政府績效進行準確、客觀、公正的評估。專業評估機構也可以為各級政府和部門開展績效評估提供智力支援，同時在評估人才培養方面，高校和科研部門還要發揮積極作用。

（四）立足國情，漸進推行

由於各國的政治文化背景、經濟發展水準、國內主要矛盾、政府管理能力等方面存在較大差異，因而對如何界定政府部門績效還存在著管理理念、管理制度和管理方法上的巨大差異，其關注點和研究的角度的角度也有很大不同。中國政府開展績效評估必須立足國情，深入研究，漸進推行。要根據我國政府管理的歷史傳統、實際能力和制度環境等實際情況，提出政府績效評估穩妥可行的實施方案，選擇恰當的評估範圍，在充分論證和試點的基礎上，分步驟、有重點地實施。在

制定績效指標體系時，要按照政府的職能進行分類設計，經濟發展與社會管理並重，管制職能與服務職能兼顧，近期要突出寓管理於服務之中，遠期側重服務職能；堅持定量指標與定性指標並重，側重定量指標；客觀指標和主觀指標同時並舉，客觀指標優先；既要防止設計過簡，又不要搞得過繁；要注重指標的可操作性，難易適中，先易後難，不求盡善盡美，只求可行有效。就全國範圍來看，要大體區分東、中、西部地區在實施中不同水準和進度的要求。就一個地區來說，其各個地方在實施中也要允許差別，體現差別。從行政層次上說，中央、省、市(地)、縣(市)、鄉(鎮)五級政府機構，各個層次的績效指標要有區別。要選擇比較貼近實際、貼近社會、工作比較具體的部門，先行開展政府績效評估工作。在同級政府機構中，要選擇易於進行量化評估的部門或單位(如衛生、環保部門等)，以便從中取得經驗，帶動一般。總結各地政府和部門那些科學化、公正化、操作性強的方案和舉措，形成標竿，在一些比較成熟的部門和單位進行標準化績效評估和管理試點，並逐步在面上推行。

績效評估在很多國家政府改革中已經發揮了重要的作用，但是由於績效評估是世界公認難題之一，在實踐中，遇到的困惑和問題也不少。首先，績效是一個內涵十分豐富的概念，它包括了效率、效益、產出、行為、表現、成就、責任、回應、公平、顧客滿意度等，對如此豐富的內涵進行評估是一項十分複雜和艱難的工作；其次由於政府職能在不同層次、不同地區和不同部門差異較大，而且政策目標具有多元性，或與政治相關、或與管理效率相關、或與政府責任相關，是極其複雜、模糊、甚至是相互衝突的，要把這些法定的職能和目標轉化成具體的、清晰的、量化的、廣為接受的、可考核的目標難度不小；再就是由於政府部門主要是通過公共財政資源的支援，向社會提供公共物品和公共服務的部門，而公共物品和公共服務的非競爭性、非排他性、非營利性、公共壟斷性、效益的滯後性以及資訊的非對稱性，使得獲取準確的政府績效資訊難度不小。所以各國政府績效評估的理論研究和實踐探索仍在繼續進行之中。

以上只是一孔之見，不當之處請各位專家提出批評指正。

