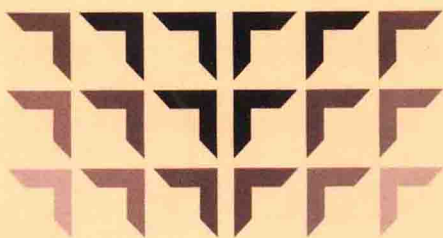


政府 绩效管理创新

ZHENGFU JIXIAO GUANLI CHUANGXIN

主 编 洪 毅
副主编 薄贵利 顾平安

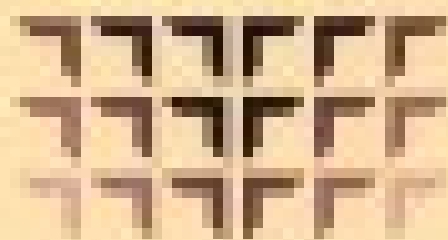


国家行政学院出版社

政府 绩效管理创新

ZHENGFU JIAOXI GUANLI CHUANGXIN

主编 刘军
副主编 李永刚 李永刚

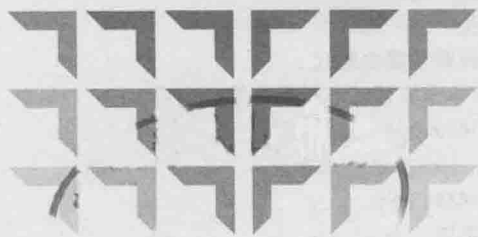


中国财政经济出版社

政府 绩效管理创新

ZHENGFU JIXIAO GUANLI CHUANGXIN

主 编 洪 毅
副主编 薄贵利 顾平安



国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府绩效管理创新/洪毅主编. —北京: 国家行政学院出版社, 2010. 5
ISBN 978-7-80140-870-9

I. ①政… II. ①洪… III. ①国家行政机关—行政管理—研究
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 071590 号

书 名 政府绩效管理创新
作 者 洪 毅 主编
责任编辑 阴松生 张 婉
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68929095
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2010 年 6 月北京第 1 版
印 次 2010 年 6 月北京第 1 次印刷
开 本 650 毫米×980 毫米 16 开
印 张 23.75
字 数 363 千字
书 号 ISBN 978-7-80140-870-9/D·463
定 价 48.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

编委会(以姓氏拼音为序)

曹佃杭 顾 杰 李俊清 马 俊

马力宏 彭福清 陶学荣 王满船

伍 彬 杨俊一 竹立家

积极推进政府绩效管理创新(代序)

洪毅*

政府绩效管理是政府管理创新的一项基础性工作,也是实现政府战略目标、提高政府效能的重要手段和工具。正因为如此,以胡锦涛同志为总书记的新一届中央领导集体高度重视政府绩效管理。2005年3月,温家宝总理在十届人大三次会议上所作的《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体系”。2008年2月23日,胡锦涛总书记在中共中央政治局第四次集体学习的讲话中明确要求:“推进以公共服务为主要内容的政府绩效评估和行政问责制度”。中共十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》进一步提出“推行政府绩效管理和行政问责制度。建立科学合理的政府绩效评估指标体系和评估机制”。中央领导的有关讲话和中央《关于深化行政管理体制改革的意见》,为积极推行政府绩效管理指明了方向。

发达国家对政府绩效管理进行了长期的探索,积累了丰富的经验。对此,我们需要进行深入的研究,也可以参考和借鉴发达国家的某些经验和做法,但不可能照抄照搬。近10年来,我国学术界对政府绩效管理进行了比较深入和系统研究,出版了一大批研究成果。这些研究成果,对树立正确的政绩观、更新政府管理理念、推动政府管理创新发挥了重要的作用。

近些年,我国一些地方积极探索和开展政府绩效评估,

* 洪毅,国家行政学院副院长。

在政府绩效管理方面积累了有益的经验。概括起来,有以下几方面:

一是主要领导高度重视,有关部门精心组织。在我国政府绩效管理制度尚未建立的情况下,地方政府绩效评估能否开展起来,关键取决于主要领导是否重视。主要领导重视,就能够组织力量,集中资源,把这项工作有效地开展起来。相反,如果主要领导认识不到位,没有把绩效管理摆到政府工作的重要位置,那么,这项工作就难以提到政府工作的议事日程。这也是我国体制转型时期政府工作的特殊表现。

二是成立专门机构,明确管理主体。为有效推进政府绩效管理,许多地方都成立了专门机构,明确了管理主体。例如,杭州市成立了综合考评委员会办公室,深圳市成立了政府绩效评估委员会,将办公室设在市监察局;吉林省成立了政府绩效评估委员会,办公室设在省公务员局。专门机构的成立,对于推动政府绩效管理走向科学化、规范化,发挥了重要作用。

三是研究机构与政府部门密切合作,共同开发政府绩效评估体系。如:国家行政学院政府绩效评估中心与深圳市委、市政府合作,厦门大学公共管理学院与厦门市思明区合作,上海交通大学国际与公共事务学院与上海市徐汇区合作,等等。2010年,国家行政学院政府绩效评估中心又与浙江省富阳市合作,开展服务型政府绩效评估试点。学术机构与实际部门的合作,有利于理论联系实际,能够扬长避短,优势互补,对推动地方政府绩效管理创新起到了不可忽视的作用。

四是注意借鉴和吸取发达国家政府绩效管理的有益经验和做法。发达国家的政府绩效管理已经进行多年,积累了比较丰富的经验。这些经验,对我国开展政府绩效管理具有重要的启发和借鉴意义。深圳市、上海市徐汇区、厦门市思明区等地方政府在开展政府绩效管理中,聘请专家学者,对

发达国家的政府绩效管理进行系统的比较研究,为我国开展地方政府绩效管理提供了有益的参考。还有一些地方直接试用了发达国家政府绩效评估的一些模式或方法,也收到了比较好的效果。例如,国家行政学院政府绩效评估中心将欧盟的“公共部门绩效评估通用框架(CAF)”引入我国,经过改进以后,在哈尔滨铁路检察院、辽宁省林业厅等单位进行了试点,取得了良好的效果。还有一些地方,如青岛市在政府绩效评估中,应用了平衡计分卡方法,有效地推动了政府绩效管理创新。

五是注重理论探讨和经验交流。在我国,开展政府绩效管理的时间比较短,理论研究和经验积累都显不够。为克服这一缺陷,有关研究机构注意从理论与实践结合上,加强理论研究,为政府绩效评估工作的开展提供理论支持。一些实际部门的同志也非常注意交流经验,相互学习,取长补短。例如,2004年和2009年,国家行政学院政府绩效评估中心与一些地方政府绩效管理部门合作,分别在厦门、无锡、深圳、杭州召开了两次政府绩效评估国际研讨会和两次政府绩效管理全国研讨会,邀请国内外专家和实际部门的同志进行理论探讨和经验交流。这些探讨和交流,对推动政府绩效管理创新发挥了积极的作用。

六是先试点,取得经验后,再逐步推广。这是许多地方的成功经验,也是一种务实和有效的推进策略。例如,厦门市在思明区开展了政府绩效评估试点,深圳市在福田区开展了政府绩效评估试点,吉林省在松原市、舒兰市开展了政府绩效评估试点,等等。在我国,政府绩效评估与管理是一项全新的工作,只有经过试点,积累经验后,才可能更有效地加以推进。

我国政府绩效管理虽然取得了积极的进展和成效,但有许多问题迫切需要进一步深入的研究和探讨。比如,政府绩效管理制度包括哪些主要内容,如何推行和不断完善政府绩

效管理制度?如何进一步完善政府绩效评估指标体系,使这一体系更为科学合理、更具有可操作性?如何开展公共服务绩效评估?在推行大部门体制的情况下,政府部门绩效评估与管理应如何推进?如何进一步改进政府绩效评估的程序和方法,使政府绩效评估更为科学合理、客观公正?如何正确使用政府绩效评估结果,充分发挥政府绩效评估在政府管理创新中的作用?等等。这些问题,既是理论研究的前沿问题,也是政府绩效管理实践中迫切需要解决的重点和难点问题。

正是为了探讨、研究和不断破解这些重点、难点问题,国家行政学院政府绩效评估中心、杭州市综合考评委员会办公室、中国行政管理学会教学研究会于2009年11月5日至7日,在杭州市共同主办了全国性的“政府绩效管理创新研讨会”。参加这次研讨会的代表,既有学术界的专家学者,又有地方政府从事政府绩效管理工作的同志。收入这本论文集的文章和研究报告,是许多参会代表的研究成果。希望这本论文集的出版,能够进一步促进政府绩效管理创新的研究和实践探索。

目 录

理 论 探 讨

绩效评估:当代政府管理创新的

实践工具 肖文涛 林辉 3

论政府绩效评估的本质、准则与体系革新 周美雷 15

论政府绩效责任机制创新 李军鹏 22

我国地方政府绩效评估中的价值取向

定位研究 廖晓明 孙莉 28

科学发展观视野下的地方政府绩效管理 吴兴军 37

完善地方政府绩效评估机制

——以上海市为个案的研究 陈奇星 陈阳 44

大部门体制下地方政府绩效评估理念分析 许杨 55

大部制视域中的政府绩效管理 陶学荣 陈霞 61

服务型政府视域中的政府绩效评估制度的构建

——兼论上海市浦东新区行政

效能考核制度 毛力熊 郑晓燕 71

公民参与地方政府绩效评估的外部限制	田晓伟 芦刚	80
公民参与地方政府绩效评估动因解析	徐彦山	87
论善治视野中完善地方政府绩效管理 的政策建议	陶毅	93
新时期政府绩效评估的维度转向	邱群生	99
培育与科学发展观相一致的政府绩效文化	董立人	104
绩效管理对治理群体性事件的意义探究	康志亮	112
建立责任机制是高绩效政府的前提	张旭霞	121

对 策 研 究

我国政府绩效评估主体研究评析	唐晓阳 陈家刚	131
我国政府绩效评估的现状及对策研究	戚翠莲	143
当前地方政府开展绩效评估的难点与对策分析	蒋健	149
走出地方政府绩效评估的新误区	顾杰 丁宇	158
领导干部政绩评价存在的问题与对策探微	唐琦玉	168
浅谈信访工作绩效评估中的几个问题 ——以《深圳市信访工作绩效考评 办法(暂行)》为例	傅小随	177
传统行政文化对政府绩效管理的影响	周瑞麟	183
政府绩效评估对象心理认同问题初探	李辉	190
我国地方政府绩效评估中的公民参与研究	关云芝	200
政府绩效评估中公众参与问题的思考	陈静 张国桐	209

电子政务对政府绩效的影响研究	周慧	214
地方政府绩效指标体系设计的基本特点		
及存在问题	杜娟 于凤荣	222
我国基层政府绩效评估指标体系		
构建研究	王辉 葛萍	231
政府绩效评估指标体系研究的困难		
及前提	王淑华 文宏	240
作为科学发展战略执行工具的干部考核		
评价体系	周奋进	252
我国地方政府绩效评估指标的检视与反思	容志	262
关于中国地方政府绩效评估体系		
的思考	焦述英 张春艳	275
地方政府绩效评估体系:构成、问题与对策	韩艺	282
论政府社区公共服务绩效评估的价值体系	田华	292
民族区域自治地方政府绩效评估体系的		
构建趋向	张建新	298

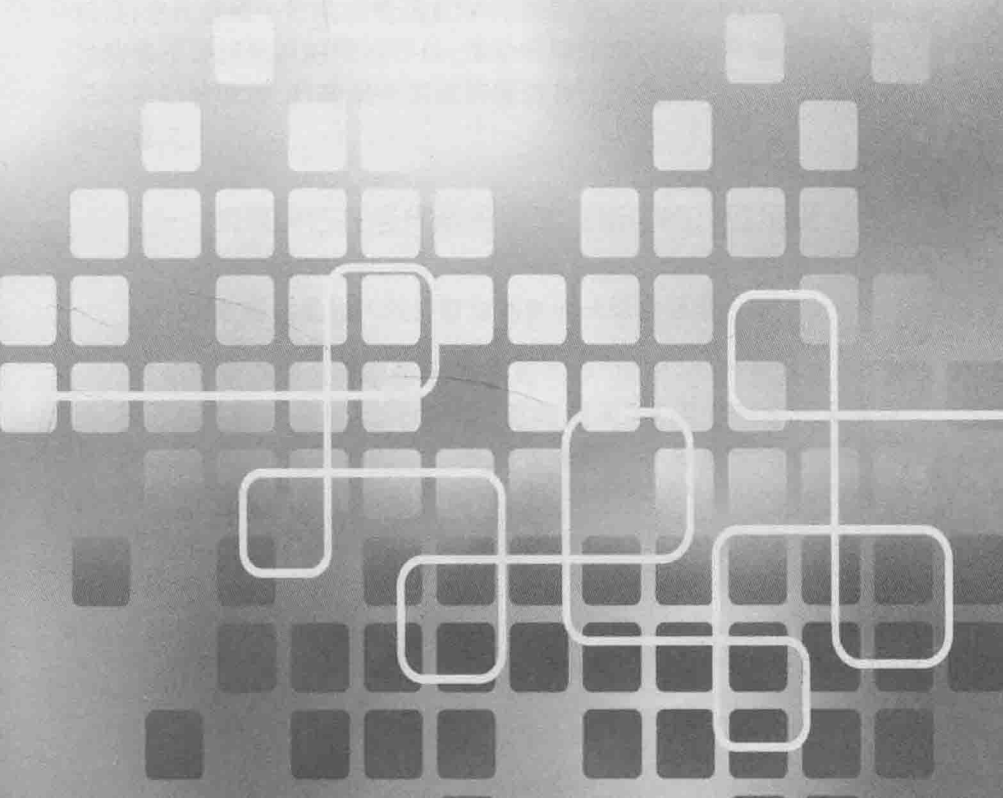
实 践 报 告

不断发展创新的杭州市综合考评	伍彬	307
探索建立“三位一体”的机关绩效考评“南通模式”		
..... 中共江苏省南通市委市级机关工作委员会		316
长春市政府绩效评估的实践与探索		
..... 长春市政府绩效评估工作小组办公室		322

地方政府绩效管理法律制度在哈尔滨市的 探索与创新	单国俊	329
吉林省政府工作部门绩效评估体系的 实证分析	郑吉萍 攸笛	338
天津市公务员绩效考核机制的几点思考	谭融	349
德州市建立健全综合考评体系的实践与探索 中共德州市委组织部 德州市考评委员会办公室		360

理论探讨

理论探讨



绩效评估：当代政府管理创新的实践工具

肖文涛 林 辉

政府绩效评估曾被誉为政府管理领域“最有效的管理工具”^①，近20年来在国内外愈来愈受到广泛的研究和运用。从世界范围看，西方各国都致力于建立以绩效为导向的公共管理体系，将绩效评估作为政府改革的一个重要组成部分，以此提高政府的行政效率和服务品质。在我国，伴随着行政管理体制改革的扩展和深化，绩效评估正不断加强，呈现出形式多样的政府绩效评估模式，成为各地加快政府改革与管理创新、建设服务型政府的主要内容之一。如果说政府管理创新是经济社会发展的内核的话，那么绩效评估则是这一内核的重要驱动器，它代表着一种政府管理哲学的新思维。因此，结合世情、国情、民情来探寻深化政府绩效评估、推动政府管理创新的有效路径，为提升政府行政效能、打造服务型政府提供建设性选择，无疑具有重要的现实意义。

一、绩效评估在当代政府管理创新中的价值涵摄

（一）绩效评估是当代政府管理创新的全球性课题

当美国管理学大师彼得·德鲁克在20世纪50年代首次将“创新”理念引入管理领域，就预示着“管理创新”将成为学术界及实务界历久而弥新的高频词汇。而将绩效评估引入政府管理创新研究的视角，则更加丰富了其理论蕴意。实践证明，绩效评估作为改进政府管理的有效工具，业已受到许多国家公共部门的普遍关注和广

^① Executive Session on Public Sector Performance Management, John F. Kennedy School of Government, Harvard University (2001), Get Results Through Performance Management: An Open Memorandum to Government Executives (State and Local Version).

泛应用,成为当代政府管理创新的全球性课题。据经合组织统计,20世纪90年代以来,公共部门绩效评估在英国、美国、加拿大、德国、法国、荷兰、澳大利亚、日本、韩国等国都得到了广泛应用,尽管它们的具体做法不一,改革的广度、深度不尽相同,但都体现了以绩效为取向的行政改革,深刻影响着这些国家政府改革的发展方向。与此相适应,我国从20世纪90年代中期开始兴起绩效评估,到近期国内首部政府绩效管理方面的地方性法规——《哈尔滨市政府绩效管理条例》的出台,我国政府绩效评估正经历着理论和实践的不断深化过程。迄今为止,全国大约有1/3的省(市、区)不同程度地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可以预见,随着政府成本意识和公民监督意识的不断强化,全球化背景下的我国政府绩效评估工作将继续与世界公共行政变革的浪潮共振合拍,一同前进。

(二)绩效评估是深化行政管理体制改革的客观需要

党的十七大报告明确提出了“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”的总体要求,这是摆在各级党委、政府面前的一项重大而紧迫的任务。行政管理体制改革是牵动全局的关键性改革,同时也是贯彻落实科学发展观的重要体制保障。但从现状来看,我国传统计划经济沉积下来的无限权力并缺乏权力制约的行政管理体制仍然活跃,机构臃肿、职能膨胀、人浮于事、效率低下、行为失范、寻租腐败等问题还比较严重。特别是处在当前社会急剧转型的高风险时期,各种社会矛盾有可能通过行政管理体制的积弊而折射并加倍放大出来。所以,要有效化解社会矛盾、促进社会和谐,必须加快行政管理体制的改革与创新。由于政府绩效评估的实施,涉及社会和民众的公共需求,关乎政府管理活动的结果、效益以及管理工作的效率和效能,事关党风与政风建设,它所面对和解决的正是政府管理中的热点、难点问题,所以,通过绩效评估与反馈,可以明确下一步政府改革与管理创新的方向所在,从而为全面深化行政管理体制改革开拓新的视野。

^① 杜娟:《我国地方政府绩效评估实践回顾与展望》,《黑龙江社会科学》2009年第2期,第32~35页。