

政府绩效评估

——中俄国际学术研讨会文集（2010）

陈一之 主编

政府 绩效评估

——中俄国际学术研讨会文集（2010）

陈兴发 主编

云南大学出版社
Yunnan University Press

图书在版编目 (CIP) 数据

政府绩效评估: 中俄国际学术研讨会文集. 2010 /
陈一之主编. —昆明: 云南大学出版社, 2010
ISBN 978-7-5482-0261-5

I. ①政… II. ①陈… III. ①国家行政机关—行政管理
—中国、俄罗斯—国际学术会议—文集 IV.
①D630.1-53②D751.231-53

中国版本图书馆CIP数据核字 (2010) 第196713号

组稿编辑: 徐 曼

责任编辑: 徐 曼

封面设计: 刘 雨

政府 绩效评估

—— 中俄国际学术研讨会文集 (2010)

陈一之 主编

出版发行: 云南大学出版社

印 装: 昆明市五华区教育委员会印刷厂

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 15.5

字 数: 276千

版 次: 2010年10月第1版

印 次: 2010年10月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5482-0261-5

定 价: 35.00元

社 址: 昆明市翠湖北路2号云南大学英华园内

邮 编: 650091

电 话: (0871) 5033244 5031071

网 址: <http://www.ynup.com>

E-mail: market@ynup.com

目 录

中国政府绩效评估：现状、问题与对策	欧黎明 李鹏飞 (1)
政府绩效评估立法的深层次问题探析	付明喜 (11)
从工具理性到价值理性：中国政府绩效评估成长的基础和方向	
——基于事故灾难事件引发的思考	周力敏 (18)
基本公共服务均等化视角下的政府绩效评估原则	李朝智 (26)
中国政府信息资源开发绩效评估的实现模式与对策	朱锐勤 (33)
地方政府绩效评估的难点及动力分析	周瑞麟 (42)
我国政府绩效评估现状与路径探析	王 靖 (52)
我国地方政府绩效评估的实践困境与应对对策	田 华 (60)
中国地方政府官员考核评价要素及维度问题思考	杨庆东 (69)
全面推进昆明市城中村改造的绩效评估	钱 红 (75)
以工作目标倒逼管理机制促行政效能建设	
——对云南省实施“工作目标倒逼管理”的思考	钱素华 (81)
南通市绩效评估的样本意义分析	蒋 健 (92)
从鄂尔多斯“绿洲”变“沙漠”现象看我国政府“绿色”	
绩效评估体系的构建	邓 琳 (100)
政府应急管理绩效评估初探	朱 秦 (109)
Противодействие коррупции в сфере государственного и муниципального управления	Лачин Александр Александрович (117)

Оценка деятельности муниципальных органов по вопросам муниципального здравоохранения	Тогунов Игорь Алексеевич (125)
Значение подготовки управленческих кадров региона в свете преодоления кризисных явлений (опыт Владимирского филиала РАГС)	Наумов Андрей Михайлович (131)
Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации: практика и проблемы	Илларионов Александр Ефимович (144)
Информационное обеспечение оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления	Поляков Сергей Владимирович (156)
附录：论文摘要（以目录中论文顺序为准）	(168)

中国政府绩效评估：现状、问题与对策

欧黎明 李鹏飞*

(云南行政学院公共管理教研部 昆明 650111)

改革开放以来，在全球新公共管理运动的汹涌浪潮影响下，为适应经济社会的快速发展，建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，中国政府不断推进行政管理体制改革的，在更新政府观念、整合行政职能、调整组织结构、转变行为方式的同时，借鉴和引进国际流行的管理机制、管理技术和管理工具，对各级政府的业绩和效率进行了探索性、尝试性的评估。回顾改革开放以来的政府绩效评估实践，既有不少成功的经验，也还存在许多不足，这就需要我们直面现状，分析问题，找准原因，提出加强和改进政府绩效评估的对策建议。

一、中国政府绩效评估的实践现状

改革开放以来，在深化行政体制改革的进程中，我国中央政府和一些地方政府、部门结合自身实际，不断大胆探索，勇于改革创新，借鉴西方国家绩效评估的理念、方法和技术，开启了政府绩效评估的探索性实践。目前，约有三分之一的省（区、市）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实践模式。

——以目标管理为主要形式的绩效评估。1982年劳动人事部下发《关于建立国家行政机关工作人员岗位责任制的通知》，自此全国范围内均不同程度地建立了岗位责任制。岗位责任制是国际流行的目标管理（MBO）技术在我国变通应用。随着政府管理实践的发展，岗位责任制进一步发展为机关工作目标管理责任制。目标管理责任制的根本特征是，一级政府在一定时限内的总体目标和任务确定之后，按照行政隶属关系向下层层分解、逐级

* 作者简介：欧黎明，云南行政学院公共管理教研部主任、教授；李鹏飞，云南行政学院公共管理教研部教授。

落实，并依据业已落实的目标任务进行相应的考核，按照考核的结果实行相应的奖惩。经过近二十年的实践探索，目标管理已经成为我国应用最为广泛的绩效管理方式。

——以服务承诺为主要形式的绩效评估。1996年7月，在总结烟台市推行社会服务承诺制的经验基础上，中宣部和国务院纠风办决定把宣传和推广社会服务承诺制度，作为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，此后，社会服务承诺制在全国范围和多种行业普遍推开。社会服务承诺制度，就是承担社会服务职能的组织，按行业要求把服务内容、标准、程序、时限、责任等向社会公开作出承诺，在社会的监督下组织实施，违背承诺要承担法律和经济责任的一种具有契约性质的社会服务机制，其根本目的就是真正把政府置于社会监督之下，把监督权交给人民群众，动员全社会的力量来监督政府公共部门的工作，提高政府部门的服务水平。

——以效能监察为主要形式的绩效评估。效能监察在我国始于1989年，其目的是从效能监察入手，把监督约束的关口前移，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开放实际，更好地为经济建设这个中心服务。作为对行政机关履职和管理活动的效率、效果、质量等的考察和评价，效能监察可以说是政府绩效评估的一种特殊形式，最主要的特殊之处在于它的问题导向，通过查找问题，改进工作来提高效能。

——以效能建设为主要形式的绩效评估。效能建设是在拓展效能监察活动基础上形成的新思路和新机制，它于20世纪90年代中期发端于福建省漳州市等地，后来在福建全省乡镇以上各级机关和具有行政管理职能的单位全面展开。机关效能建设的基本思路，是指在党委、政府统一领导下，强化各级机关的效能意识，以提高工作效率、管理效益和社会效果为目标，以加强思想、作风、制度、业务和廉政建设为内容，科学配置机关管理资源，优化机关管理要素，改善机关运作方式，改进机关工作作风，按照廉洁、勤政、务实、高效的要求，构筑机关效能保障体系的综合性工作。以效能建设为内容的绩效评估的特点，表现在着眼于组织绩效的客观、准确的评价，绩效评估的覆盖面比较宽，绩效评估的主体多元化。

——以督察验收为主要形式的绩效评估。这种模式以云南、湖南等地为典型代表，通过对各地区、各部门落实全省重点工作情况进行平时督察和年终检查验收，确保各项重点工作的落实。从2004年开始，湖南省实施“为民办8件实事”的考核，通过层层分解、细化量化，8件实事各项考核指标

都落实到基层，都有明确的责任单位和责任人，实现人与事的有机结合，逐步形成了为民办实事的长效机制。

——以公民评议为主要形式的绩效评估。20世纪90年代末，北京、上海、大连、沈阳、珠海、南京等地纷纷举办了“公民评议政府”活动，即以公众为主体对政府绩效进行满意度评估，并将结果用于组织绩效的持续改善。这些“公民评议政府”活动，开创了我国地方政府“自下而上”绩效评估的先河，是对我国传统“自上而下”评估模式的有益补充。

——以全面考评为主要形式的绩效评估。以辽宁等地为典型代表，一些省市以经济社会协调发展为目标设计政府绩效评估体系。辽宁省确定了“就业与再就业”、“地区市场总值”、“地区税收收入”等30多项考核指标，并按照指标的重要性、完成的难易程度等因素，将指标划分为4档，分别确定不同的权重。通过对各市的绩效评估，推动各地真抓实干，促进经济社会协调发展。

——以实绩考核为主要形式的绩效评估。中央组织部1995年下发的《县市党政领导班子实绩考核办法》，对县市党政领导班子实绩制定了一个比较全面的绩效指标体系，即经济建设目标，精神文明建设和社会发展目标，党的建设目标。实践证明，通过对领导班子的实绩考核，效果是比较明显的，具体体现在：一是明确了领导干部和领导班子的责任，二是实现了“管人”与“治事”有机结合，三是扩大了党务和政务工作的民主公开，四是实现了对干部的动态管理。

——以支出考评为主要形式的绩效评估。财政部从2000年开始探索在我国财政管理体制中建立公共支出绩效考评制度，并首先在中央级教科文专项资金范围内开展研究和实践。政府公共支出绩效考评的基本内容应包括以下五个方面：目标方面的考评、支出（财务）方面的考评、绩效与影响（业务）方面的考评、资源配置与资源利用的效率的考评等。

——以人大评议为主要形式的绩效评估。1986年，各地人大为了加强司法监督工作，开展了对司法机关的评议活动，以后发展到对政府行政执法部门的评议。评议主体是人大代表，评议内容是司法和执法情况。1989年以后，在探索如何行使人大的监督职能，发挥人大的监督作用的过程中，有些地方又开展了组织政府组成人员和法院、检察院的领导人员向同级人大常委会述职，由人大常委会进行评议的活动。1995之后在许多省市迅速开展起来，有些地方基本上是省、市、县三级政府全面铺开。

——以第三方为评价主体的绩效评估。这种评估方式以甘肃省为代表。

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,围绕树立科学发展和提高地方政府行政能力这个主题,将全省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。甘肃省的这次实践完善了评价方式,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。

通过回顾和梳理多年来的我国政府绩效评估实践,不难发现,我国政府绩效评估走出了一条自我发展和自我完善之路,探索出了一系列特色鲜明、行之有效的应用模式,这使得绩效评估在政府管理中发挥着越来越重要的作用。与西方国家作比较,对这些实践模式进行理性分析,可以概括出若干我国政府绩效评估的主要特征。

一是中国政府绩效评估体现了政治目标与管理目标的双重结合。中国的政府绩效评估与西方不同。西方的政府绩效评估,其政治目标、管理目标通常是分离的,绩效评估在于使管理部门更好地承担管理责任,而与政治意图基本无关。而我国的政府绩效评估,其政治目标与管理目标是合二为一的,党和政府的一切工作都是围绕政治建设、经济建设、文化建设、社会建设和党的建设展开,都是为了贯彻落实科学发展观,促进和谐社会的建设和社会的可持续发展,这与西方多党执政的政府绩效评估具有本质的不同。

二是中国政府绩效评估带有较强的探索性、阶段性和动态性。中国的政府绩效评估是在经济转轨和社会转型的社会历史背景下开展的,国家和社会的方方面面都在进行着改革,这与西方国家具备相对完整、规范、成熟的政治、经济、文化和社会管理体制的背景不同。在中国改革开放的特定历史时期,国家和社会的方方面面都在发生着翻天覆地的变化,政府的治理理念、行政职能具有很大的不确定性和易变性,因而政府绩效评估的目标也带有很强的动态性、探索性和阶段性特点。

三是中国政府绩效评估主要围绕所要解决的管理问题展开。与西方全面、系统、持续的绩效评估不同,我国政府绩效评估大都是从所要解决的实际问题展开,把绩效评估作为纠错的一种重要手段,作为考核、评价干部的重要依据和推进工作的重要抓手,工作中一旦出现了较严重的问题,为了尽快纠正问题便要开始评估和纠偏。虽然尚未形成一套制度化、经常化、规范化的评估机制,但也体现了以解决问题为中心的实践导向。

四是中国政府绩效评估的主要动力来自党政主要领导的重视。在中国的

政治体制中，权力的集中与责任的集中是一致的，党政主要领导要承担监督政府工作运行的主要责任，通常成为中国政府绩效评估的主要发起者和有力推动者，明显带有自上而下的内部力量趋动的显著特征，发起是否合适，推动是否有力，取决于主要领导干部的思想认识、工作需要以及内在责任感，这一特征是中国传统行政文化和现行政治管理体制的产物。

五是中国政府绩效评估结果的运用体现为重人不重事。由于政治体制的差异，西方政府绩效评估结果主要与财政预算挂钩，体现为用预算控制管理效能的改进。而我国的政府绩效评估重人不重事，经过绩效评估的政府部门，一旦出了问题主要是追究领导干部的责任，不太注重对管理团队和部门的处理，体现了“法不责众”的治理特征。

二、中国政府绩效评估存在的问题

经过近20年的发展，中国政府绩效评估从无到有，从点到面，从仅关注公务人员的个人业绩到以组织为对象的绩效评估，从经验式的主观评判到较科学的客观评价，从领导干部自上而下的评价到自下而上的公民参与，在评估内容、评估重点、指标设计、评估程序、评估方法、结果运用等方面都取得了很大的进展。但与推动社会主义市场经济发展，建设中国特色政治文明和建构中国特色行政管理体制的根本要求相比，仍然存在诸多不容忽视的问题。

其一，评估主体过于单一。我国政府绩效评估往往通过自上而下的行政推动，重视自上而下的同体评价，忽视自下而上的社会评价，评估主体多为上级机关，社会公众还没有真正成为严格意义上的评估主体，即便是第三方评议政府，也是政府出钱资助社会团体组织，实质上仍然是政府评议政府。其根本原因，表面上看是权力过于集中，上级掌握着人事任免权、资源配置权、指挥命令权、考评奖惩权，下级只能“只对上级负责，不对下级负责”，“不怕群众不满意，只怕领导不注意”，实质上是公民社会发育不完善，公民没有足够的力量和国家博弈，难以形成民主监督。

其二，评估内容不尽合理。一是评估内容重“显”绩，轻“潜”绩。绩效评估注重短期的、可见的“显”绩，忽视打基础、利长远的“潜”绩，组织的短期业绩得到彰显，可持续发展能力却受到削弱。二是评估内容超越政府职能。政府职能定位仍旧过于宽泛，牵涉事务庞杂，许多职责业务超出了政府的实际执行能力，这种职能现状使目前不少政府部门的绩效评估内容并不属于政府的份内职责。产生这些问题的根本原因，是没有能够理清政府

与市场、政府与企业、政府与社会组织的关系，对政府职能作出真正科学合理的定位。

其三，指标设置不够科学。一是表现为权重分配不够合理。权重到底应该如何分配，很少有科学的论证，基本上是主要领导的主观估计，虽然体现出了一定的针对性，但不一定体现出规律性；没有规律性，就没有科学性。二是表现为缺乏对环境变量的思考。环境因素对绩效的影响有正负两方面：正面是指环境因素导致了好结果，负面是指环境因素导致了坏结果。但当前的绩效评估指标更多的是注重正面而非负面影响，说明设计者只注重做“加法”，忽视做“减法”。三是表现为对“年度递增”的滥用。现实当中，许多政府部门的年度绩效指标是年度递增的。绩效指标的设定确实需要有一定的挑战性，这样才会产生潜在激励作用。但是绩效目标实现难度的频繁提高，也会适得其反，挫伤评价对象工作的积极性。

其四，评估方法畸轻畸重。一方面是畸重于定性方法，只有原则而笼统的规定，没有具体明确应该做些什么，做到什么程度都缺乏具体、量化的规定。这种简单笼统、定性的方法由于未分类并细化标准，既不能区分不同层次、不同类型、不同岗位的绩效要求，也不能真正反映出政府部门及其管理人员不同的工作业绩、工作状况和工作作风等，以致评估往往脱离岗位责任和实际效果，造成绩效评估打分只能凭主观印象、感觉、人际的亲疏实施，缺乏数据支持和科学的分析，从而不可避免的带有主观性和片面性。另一方面则畸重于定量方法，出于对科学主义、理性主义的迷信，政府政绩评估也定量化了，GDP、人均纯收入、引进外资额度、破案数量及破案率、造林总数、人流次数、处罚人数、罚没款项等，都成了政绩评估的一项项指标，造成评价对象不能完成指标，就不惜掺假、造假的现象。

其五，评估技术相对落后。我国的绩效评估主要还是大量采用传统的手工方法，计算机主要用来归集数据，财会软件、审计软件、管理软件运用很少，仍属于手工化的劳动密集型劳动。从一些地方开展的公民评议政府活动的情况来看，许多都仍然采取手动操作方式，效率低下，成本很高，以致评估成了劳民伤财的工作。

其六，评估程序不够透明。许多地区组织的政府绩效评估是关起门来自己搞，人民群众的参与度不高，评估的程序不够公开透明，也缺乏媒体的有效监督。这样即便是整个过程真的做到了公正，但由于不够透明，人民群众也不信任，导致评估缺乏应有的公信力。没有公信力就没有满意度，而没有满意度，政府绩效评估就和初衷背道而驰。

造成上述问题的原因是多种多样的，但从根本上说，从公共物品和公共服务属性的角度来看，又主要是以下三个方面：

一是政府的“产出”难以量化。政府绩效评估的一个重要前提是以量化的方式呈现评估内容，这在私营部门基本不成问题，因为私营部门的服务完全可以以金钱来衡量，但政府部门的绩效远比私营部门复杂。正如威尔逊认为的那样：“要度量一个机关的输出量常常是很困难的，实际上即使是只对什么是国家部门的输出作一番设想都足以令人头晕目眩。”由于行政组织是一种特殊的公共权力组织，所生产出来的产品或服务是一些“非商品性的产出”，进入市场交易体系不可能形成一个反映其生产机会成本的价格，这就带来了对其数量进行正确测量的技术上的难度。

二是政府的目标缺乏恒常性。政府部门绝大多数存在着多重的甚至相互冲突的目标，对于这些多重目标的选择和权重排序往往受到权力因素的干扰而难以取得共识。随着领导干部的更迭，绩效评估的侧重点随之转移，原定的目标可能就要重新排序，其稳定性较差，易于影响绩效评估的效果。不仅如此，公共部门所设定的目标经常具有抽象性和笼统性，政府部门的决策者出于政治上的需要，或是不愿受明确目标的限制，或是希望获取更多的支持，往往故意把目标表述得模糊不清，这就给评估测度标准的选择带来混乱，造成衡量和评估政府目标实现程度的难度。

三是领导干部也是“经济人”。绩效评估是对政府的管理绩效、社会效果和公共管理过程中所存在的问题的评估，自然涉及对政府领导干部和管理人员的能力的鉴别。这种鉴别使决策者和管理人员感到威胁，担心自身利益受到损害，因而抵制评估。再者，评估常常意味并伴随着批评和改革，在评估日益成为一种政府公共管理监督手段的今天，这种作用更加明显。然而，现实中要做到这一点却很困难，传统观念倾向于政府总是正确的，很难接受政府也有失误的指责，这也极大地影响绩效评估工作的开展。

四是缺乏系统化的理论指导。现阶段进行的绩效评估并没有把评估作为提高行政管理水平的正面措施，而只是作为问题预防的一种手段：当某一方面问题成堆，社会反应强烈时，才采取诸如大检查、专项调查、大评比等方式谋求改进，因而总陷于被动。这也就是说，中国的政府绩效评估还不是制度化、法律化的常态机制，之所以这样，主要是因为制度化和法律化的条件还不具备，其中最重要的又是理论研究的薄弱。迄今为止，中国也还没有一套系统化的、行之有效的政府绩效评估理论，没有系统化的理论作指导，绩效评估就不可能实现法律化、制度化。

三、中国政府绩效评估的对策建议

实施政府绩效评估的根本目的不是为了处罚，而是为了提高行政绩效和管理水平，增强政府存在和发展的合法性基础，它更与人民群众的生活、工作息息相关，也与我国改革开放和中国特色社会主义现代化建设的发展大局密切相联。因此，有必要针对上述存在问题，立足当前中国政府评估实践现状，提出进一步推进中国政府绩效评估的对策建议。

第一，建立多重评估机制，健全政府绩效评估主体体系。一是逐级建立多重评价体制，构建外部评估主体体系和内部评估主体体系。外部体系包括党、人大、政协等法定主体的评估和社会评估。内部体系主要包括政府机关内部的自我评估和专门机关如监察、审计的评估两部分。各主体从不同角度根据标准对同一评估对象进行评估，得出各自评估结果，再经由评估机构综合处理后得到最终评估结论。二是必须建立专门绩效评估机构，以确保客观、公正，树立评估的权威性和严肃性。可考虑成立由中央政府垂直领导的各级政府绩效评估委员会，负责组织各级政府绩效评估工作，提高评估的客观性和公正性。也可考虑通过独立的“第三方”进行评估，如独立的民意调查机构、大学科研机构、媒体以及由不同利益群体组成的独立评估委员会等。由于组成第三方的人大都掌握专业知识，信息面较广，又与评估对象没有利益冲突，更能客观公正地作出评价。

第二，借鉴发达国家经验，逐步完善绩效评估指标体系。一要体现公共性，评估指标必须针对公共领域，是公正、公平和正义这些公共价值观的具体体现；二要体现系统性，要符合“三个文明建设”和“五个统筹”要求，全面反映经济、社会 and 人的发展状况；三要体现结合性，把全局指标与重点指标、长期指标与短期指标、综合指标与专项指标结合起来；四要体现科学性，评估指标能定量的定量，难以定量的，可进行定性分析比较，最大限度地减少主观随意性；五要体现可操作性，评估指标的设置，要突出重点，便于操作，不能过于烦琐。

第三，健全评估信息系统，确保信息来源的准确可靠。公共部门绩效评估所需要的信息来源渠道广泛，不但包括直接的原始资料和数据，而且还需要其他间接材料。为使绩效评估有准确、完整的评估材料及有效的反馈、扩散机制，建立高效的评估信息系统很有必要。一是应确保统计机构的相对独立性，减少干扰，有利于收集与查询有关材料；二是应把开展地方政府绩效评估和建立全国性的评估信息系统结合起来，建立评估信息的传递网络，把

绩效评估的结果尽快反馈、扩散给有关各方，使评估信息得到广泛使用；三是应充分利用电子计算机和现代通讯技术，设计适合我国国情的政府绩效评估软件系统，并通过网络将政府绩效评估同实时的公共信息收集、分析结合起来，建立电子化的政府效率管理网络和自动监控系统。

第四，坚持民主公开原则，合理规范评估程序。评估程序并不是越复杂越有效，关键是要严密、明确、具体，操作性强。应坚持公开、透明原则，合理规范评估程序。评估的程序一般可确定为以下几个环节：一是述职评议，召开群众大会，由被评估政府部门的领导干部进行述职，然后组织群众对述职内容进行评议；二是评估打分，评估组对照评估内容，通过查阅资料、专项调查、走访座谈等形式了解被评估对象的工作完成情况，并进行逐项打分；三是综合汇总，确定等次，评估组将评估情况汇总后交评估领导小组研究讨论，并确定评估等次；四是情况反馈，评估领导小组将评估情况反馈给有关政府部门，使政府部门及其工作人员能够及时了解不足，以便及时做出调整。同时还应将评估结果向社会公布，让评估结果接受人民群众的检验。

第五，加强培养培训工作，不断提高评估人员的素质和能力。评估人员须具备以下基本条件：一是具有较高的政治素质，熟悉国家大政方针；二是坚持原则，清正廉洁，秉公办事，公道正派；三是具有基本的公共管理、行政学、经济学、财务会计、数学统计及法律等方面的专业知识；四是熟悉公共部门绩效评估指标模型，有较强的综合分析能力和组织协调能力；五是具备基本的计算机专业知识，以符合评估的信息化发展趋势。为保证评估人员达到以上资格要求，需对评估人员进行教育培训和重点培养，合格后发给资格证书，持证上岗，以此保证政府绩效评估的专业化。

第六，制定相关法律法规，逐步实现评估的经常化和法制化。一是拟订绩效评估法规，对宗旨、原则、主体、指标等加以科学界定，建立听证制度，并构建相关模型加以模拟。二是从法律上树立评估权威性。评估机构应享有调查、评估有关公共部门活动的权力，不受其他任何组织或个人干扰；评估结论得到有效传递和反馈，评估活动能引起公众关注，有充分可信度和透明度。三是对评估程序、内容、形式等作出详细规定，使评估工作有法可依、有章可循，纳入正常发展轨道。四是将现有部门绩效评估的分散职能综合协调运用，构建地方政府绩效管理体系。建议由国务院制定颁发办法或条例，整合中编办、人社部、监察部、财政部、审计署等部门相关职能，完善中国现存的绩效评估和管理制度。

参考文献:

[1] 周志忍:《公共组织绩效评估:中国实践的回顾与反思》,载《兰州大学学报》(社会科学版)2007年第1期。

[2] 周志忍:《政府绩效管理研究:问题、责任与方向》,载《中国行政管理》2006年第12期。

[3] 卓越:《政府绩效评估指标设计的类型和方法》,载《中国行政管理》2007年第2期。

[4] 周志忍:《政府绩效评估中的公民参与:我国的实践历程与前景》,载《中国行政管理》2008年第1期。

[5] 吴建南、阎波:《地方政府绩效评估体系的路径选择——福建的分析》,载《中国行政管理》2008年第2期。

[6] 陈天祥:《政府绩效评估指标体系的构建方法——基于治理过程的考察》,载《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2008年第1期。

[7] 阿里·哈拉契米:《政府业绩与质量测评:问题与经验》,中山大学出版社2003年版。

政府绩效评估立法的深层次问题探析

付明喜*

(云南行政学院公共管理教研部 昆明 650111)

绩效管理是西方国家政府再造的重大主题。我国政府也高度重视政府绩效管理工作。近年来,许多地方政府开展了不同形式的政府绩效评估实践的探索。就学术界而言,目前对绩效管理的研究也主要集中在政府绩效评估方面。随着政府绩效评估理论与实践的不断深入,无论是理论研究者还是实务工作者皆达成了这样一个共识:政府绩效评估必须走法制化的道路。然而,目前对政府绩效评估法制化的研究还很薄弱,这在一定程度上限制了政府绩效评估实践的深入。本文拟在分析我国政府绩效评估及其立法现状的基础上,重点探讨绩效评估立法的几个主要问题。

一、立法可行性:立法先行还是实践先行?

立法是推进政府绩效评估的前提和基础,这是英美等国开展政府绩效评估较早国家成功经验给我们的重要启示。美国、英国、日本、澳大利亚等国都制定了相应的法律来保障和促进本国政府绩效评估活动的健康有序发展。1993年,美国国会率先通过了《政府绩效与结果法案》,为对政府管理进行绩效评估确立了制度性框架,使绩效评估更具权威性和持续性。1997年,澳大利亚制定了《公共服务法案》、《财务管理和责任法案》等,完善了政府绩效管理的责任机制,加强了对政府绩效评估工作的管理,促进了政府绩效评估机制的规范化和制度化。1999年,英国施行了《地方政府法》,要求地方政府必须实行最佳绩效评估制度,各部门每年也都要进行绩效评估工作,并要有专门的机构和人员以及固定的程序,有力地推动了政府绩效评估工作的开展。2002年,日本实施了《政府政策评估法》,强化了公共政策事先评估制度,确保了决策的科学性和民主性。可见,立法先行是国外推进政

* 作者简介:付明喜,云南行政学院公共管理教研部讲师,云南大学公共管理学院博士研究生。

府绩效评估的基本做法和重要趋势。

我国的政府绩效评估起步较晚，相应的立法还十分薄弱。从国家层面来看，目前还没有一部关于绩效评估的专门法律，只有一些政策性表述。从地方政府的层面来看，目前，只有哈尔滨市在2009年10月1日开始实施的《哈尔滨市政府绩效管理条例》这样一个地方性法规。就我国近三分之一开展绩效评估的地方政府而言，最主要的依据就是政府的“红头文件”。^① 地方政府绩效评估十几年来一直处于自发状态，工作的启动和开展主要取决于地方政府领导人对这项工作的认识和重视程度。由于没有相应的法律法规作为制度保障，各地开展的绩效评估工作完全处于一种放任自流的状态，其形式五花八门，结果是绩效评估工作难以在政府部门全面系统地推进，缺乏整体的战略规划；绩效评估的程序操作过程没有规范化和程序化，存在很大的随意性和盲目性；没有建立长效机制，经常是在某些方面问题成堆，社会反映强烈时，不得不采取类似于大检查、专项调查、大评比等阶段性突击的运动或方法来解决；缺乏科学有效的统一方法，难以相互比较和进行经验交流；绩效评估的过程，具有封闭性神秘性，缺乏透明度与公开性，最终政府绩效评估变成了政府内部的评估。^②

因此，加快政府绩效评估立法对于促进政府绩效评估改革实践的健康有序发展具有重要而深远的意义。它有利于提高政府绩效评估的权威性，增强政府绩效评估的规范性，提高政府绩效评估的水平，保障政府绩效评估协调持续发展，加强对政府的有效监督。虽然我国的政府绩效评估目前有许多做法还不够成熟，这会给政府绩效评估立法带来一定的难度，提出一定的挑战。但是，坚持立法先行可以通过法律权威为政府绩效评估提供一个制度性框架，减少政府绩效评估实施过程中的随意性和不稳定性，促进政府绩效管理的顺利推进。当然，由于绩效评估实践的不成熟，再加上地方政府绩效评估的多样性，目前要制定全国统一的绩效评估法律确实还存在不少的困难。但是，在绩效评估实践不断推进的同时，我们可以采取先以行政法规、地方性法规和政府规章等正式法的形式逐渐使绩效评估的实践走上法制化的轨道，待条件成熟的时候再制定全国统一的政府绩效评估法律的方式推进绩效评估制度的建设，而不能够再仅仅依靠“红头文件”的方式推进绩效评估

① 张红：《我国政府绩效评估立法构建》，载《当代法学》2009年第1期。

② 胡税根、金玲玲：《我国政府绩效管理和评估法制化问题研究》，载《公共管理学报》2007年第1期。