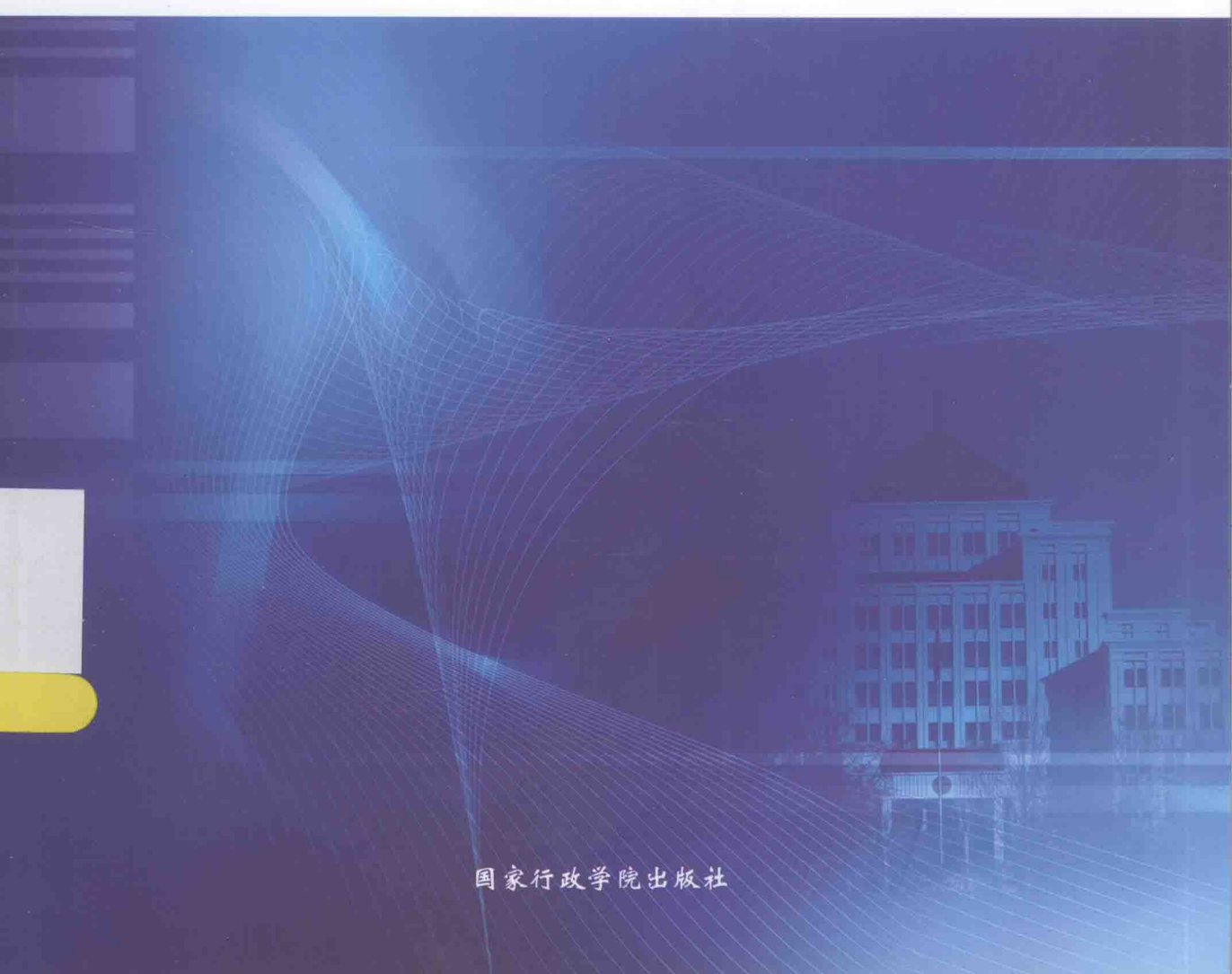




基于最佳实践的 中国政府绩效管理 案例研究

刘旭涛 主编



国家行政学院出版社

2012—2013年中国行政体制改革研究会行政改革研究
国家社会科学基金项目（11BGL075）阶段成果

基于最佳实践的 中国政府绩效管理 案例研究

刘旭涛 主编



国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基于最佳实践的中国政府绩效管理案例研究/刘旭涛主编. —北京: 国家行政学院出版社, 2015. 3

ISBN 978-7-5150-1403-6

I. ①基… II. ①刘… III. ①国家行政机关-行政管理-案例-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 029409 号

书 名 基于最佳实践的中国政府绩效管理案例研究

作 者 刘旭涛 主编

责任编辑 吴蔚然

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) 68928764

经 销 新华书店

印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司

版 次 2015 年 3 月北京第 1 版

印 次 2015 年 3 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开

印 张 23

字 数 342 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-1403-6

定 价 68.00 元

本书如有印装质量问题, 可随时调换。联系电话: (010) 68929022

课题组成员名单

课题负责人：

- 刘旭涛 国家行政学院公共管理教研部副主任、国家行政学院政府绩效评估中心主任、教授
- 李海超 中国行政体制改革研究会副秘书长

课题组成员：

- 张保军 中央纪委监察部原绩效管理监察室副主任
- 杜义国 国家行政学院领导人员考试测评研究中心考试测评处处长
- 尹艳红 国家行政学院公共管理教研部副教授、博士
- 胡晓东 中国劳动关系学院副教授、博士
- 孙庆国 辽宁行政学院公共管理教研部主任、辽宁省行政管理研究所主任、教授

加强绩效评估制度研究，推进服务型政府建设

魏礼群

建设服务型政府，是现代政府制度的重要标志，也是当今世界公共行政变革的普遍趋势。所谓服务型政府，一般是指能够以人为本，务实、公正、透明、高效地为公众和社会提供既多又好的公共产品和公共服务的政府，体现着鲜明的价值取向和行为导向。建设服务型政府对行政理念、行政能力、行政方式、行政水平提出了更高、更新的要求，其中一个重要的方面，就是实施和健全政府绩效管理和评估制度。健全绩效评估制度，是提高政府行政绩效、推进服务型政府建设的有效途径和重要措施。建立科学的绩效评估制度，有利于促进确立人民至上的行政理念，形成以服务为核心的政府行为导向；有利于推进政府体制创新，建立有效运作的行政机制，提高政府服务管理水平；有利于促使政府全面履行职能，更好满足公众和社会的服务需求；有利于明确行政责任，提高行政效能，增强政府的公信力和执行力；有利于增强公务员的法治意识和责任意识，提升公务员素质和能力。因此，我们有必要全面、深入地研究政府绩效评估制度问题，以推动现代服务型政府建设。

中国政府十分重视服务型政府建设和政府绩效评估工作。实行改革开放以来特别是近十年来，顺应世界公共行政变革和发展趋势，以建设中国特色社会主义行政体制为基本目标，坚持改革创新，从理论到实践进行了积极探索，不断加强服务型政府和绩效评估制度建设，取得了重要进展和明显成效。

一是坚持推进行政体制创新，不断探索绩效管理制度

从 20 世纪 80 年代起，围绕建设人民满意的政府，以优化政府结构、

提高行政效能、降低行政成本、扩大公共服务为重点，多次进行行政体制和政府机构改革，精简机构和工作人员，积极探索政府绩效管理的内容、方法、制度，推行多种形式的目标管理责任制，提倡实行多种类型的政府绩效评估模式，着力提高绩效管理质量和水平。2008年，国家还把建设服务型政府、完善绩效评估制度，作为深化行政体制改革的基本目标和重要任务，明确要求“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”，从而有力地推进了现代服务型政府建设。

二是普遍重视政府绩效评估，工作力度不断加大

为加强政府绩效管理工作的综合指导和组织协调，国务院建立了政府绩效管理工作部际联席会议制度，选择了一批省级政府和中央部门开展绩效管理试点工作。截至2011年年底，全国已有23个省（直辖市、自治区）设立了绩效管理领导机构和办事机构。许多地方政府和部门结合自身实际，在已实行的目标考核制度、社会评议制度、效能管理制度的基础上，研究借鉴国外绩效管理的各种有益理念和做法，不断完善绩效评估体系和具体办法，为促进政府职能转变、建设服务型政府发挥了重要作用。

三是注重绩效评估结果的运用，建立相应激励和约束机制

各级政府及部门十分重视发挥绩效评估的导向和激励约束作用，将绩效评估结果作为对领导班子、干部政绩和公务员业绩考核的重要依据，对绩效评估不达标者进行严格责任追究。绩效评估结果的实际运用，不仅促进了各级政府注重工作质量、提高行政服务管理水平，而且对领导干部和广大公务员全面提高素质和能力发挥了有效的激励和约束作用。

四是加强绩效评估制度建设，扩大和完善公共服务体系

各级政府及部门依法履行职责，不断减少和规范行政审批事项与行为，管理制度不断健全。“阳光政府”建设大为加强，政务公开范围逐步扩大。政府信息公开制度趋于完善，公民参与机制初步建立。公共服务体系建设明显加强，以就业、教育、卫生和社会保障为重点的民生事业不断发展，公共服务能力显著提升。公务员队伍为公众和社会服务的意识强化，加快了服务型政府建设的进程。

同时，我们也清醒地看到，我国政府绩效评估制度建设仍处于探索阶段，还存在一些不足。主要问题是：绩效评估制度化程度不够高，评估体系不健全，缺乏科学的绩效评估标准；绩效评估主体单一，主要是政府自行评估，社会和公众参与不够，评估活动开放度较低；绩效评估理论研究不够，基础较为薄弱，对实践指导不够有力。我们要继续推进政府绩效管理和评估制度建设，加快建设人民满意的服务型政府。

建设服务型政府是我国政府坚定不移的目标。我们要坚持从中国国情和基本经济、政治制度出发，认真总结和吸收国内外的有益理念和做法，积极探索建立中国特色的政府绩效管理和评估制度。为适应新时期政府管理创新的要求，更好地推进政府绩效评估制度建设，需要着重抓好以下几个方面。

（一）建立和完善政府绩效管理和评估法律法规体系

这是加强绩效管理和评估制度建设的基本保障。要加快研究制定有关法律法规，通过健全法制，明确绩效评估的功能、地位，确定绩效评估的范围、内容、程序、形式和具体操作流程，使评估工作有法可依、有章可循。同时，要建立和完善绩效评估制度体系，包括完善政府综合绩效评估制度、政府部门绩效评估制度、公共政策绩效评估制度，健全预算绩效评估制度、绩效审计制度，以及创新公务员绩效考核制度等，以使绩效管理和评估得以规范化、制度化、常态化。

（二）建立和完善科学的政府绩效管理和评估指标体系

这是加强绩效管理和评估制度建设的基础工作。要坚持以人为本这一施政和绩效管理的根本理念与价值取向，围绕促进经济社会全面、协调、可持续发展的科学发展，着眼于建设勤政、公正、务实、高效、清廉、节约的现代化政府，优化政府结构，提高行政效率，降低行政成本，促进社会公平，强化服务功能，统筹规划设计能够体现现代服务型政府要求的评估标准和指标体系。这一标准和体系既要科学反映政府绩效的基本内涵、主要原则，又要体现不同行政层级、部门、区域、人员的特点和要求，以全面、准确、充分反映各方面绩效和业绩状况。从总体看，我国政府绩效评估体系应有利于建立开放性和竞争性的公共资源配置模式，通过有效的绩

效信息收集和提供，引导公共资源有效配置和合理流动，特别要提高预算的约束性和公共财政利用效率，保障服务型政府目标的有效实施。

（三）建立和完善多元的政府绩效管理和评估机制

这是加强绩效管理和评估制度建设的关键所在。既要充分发挥各级政府自我绩效评估的功能，加强行政绩效管理；又要重视发挥各级人大机关对政府绩效评估的作用，扩大政府绩效管理和评估的民主化。同时，还要完善公民评议政府绩效的机制，大力推进政务公开，拓宽人民群众参与监督与评估政府绩效的形式与渠道。要鼓励和支持多元主体参与评估，提高政府绩效评估的公民参与度与社会公信度。此外，要建立相应的激励机制和约束机制，落实绩效管理责任，实行严格的问责制度。

（四）建立和完善有效的绩效管理和评估方法

这是加强绩效管理和评估制度建设的重要方面。要在绩效评估中广泛应用信息化手段，把绩效评估信息化同电子政务建设结合起来，充分利用计算机和互联网技术，建立健全政府绩效评估的信息系统，完善资料收集、储存和分析，不断提高绩效管理信息化水平。改进绩效评估方式，进一步做好政务信息公开，保障信息搜集和反馈渠道的畅通，正确引导公众和社会评议，促进“阳光政府”建设。政府绩效管理和评估涉及经济学、政治学、社会学、行政学、统计学和信息科学等多方面知识，需要加强绩效管理和评估人才的培养和引进。要提倡解放思想，勇于实践，不断探索创造中国特色的绩效评估方式和方法，提高绩效评估的科学化水平。

（作者为中国行政体制改革研究会会长、国际行政院校联合会副主席、国家行政学院原常务副院长，本文为2012年10月在广州召开的国际行政院校联合会亚太区域会议上的主旨讲话。）

目 录

contents

导言	1
案例一:福建省机关效能建设工作的实践探索	27
案例二:广西壮族自治区政府绩效管理工作的实践探索	43
案例三:辽宁省政府绩效管理实践探索	59
案例四:杭州综合考评与绩效管理的实践探索	73
案例五:深圳市政府绩效管理的实践探索	95
案例六:北京市海淀区政府绩效管理的实践探索	117
案例七:农业部绩效管理的实践探索	149
案例八:北京出入境检验检疫局绩效管理的实践探索	167
案例九:长沙市领导班子和领导干部绩效考核的实践探索	187
案例十:广东省鹤山市政府绩效管理的实践探索	209
案例十一:环境保护部污染减排政策落实情况绩效管理的实践 探索	233
案例十二:海关总署预算绩效管理的实践探索	253
案例十三:国土资源部国家土地督察制度实施五年绩效第三方 评估	279
案例十四:青岛市公众参与政府绩效评估机制的探索	301
案例十五:广东省独立第三方评价政府整体绩效的探索	327
后记	351



导 言



❖ 一、研究背景

政府绩效管理是创新政府管理方式和加强政府自身建设的重要手段。党的十八大报告提出：“创新行政管理方式，提高政府公信力和执行力，推进政府绩效管理”，十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，又进一步要求“严格绩效管理，突出责任落实，确保权责一致”，这标志着在我国行政体制改革的进程中，政府绩效管理将成为创新政府管理方式、提高政府效能、改进公共服务质量的重要方式和有效工具。

政府绩效管理，从名词概念、理论体系以及方法工具等方面，应该说是从西方国家借鉴过来的“舶来品”，在西方国家有近百年的实践历史。特别是 20 世纪 80 年代以来，以英国新公共管理运动和美国企业家政府改革为代表的行政改革运动开始兴起，主张将分权化管理、责任机制、结果导向、顾客为本等企业管理理念引入政府的内部管理中来。在这一过程中，企业普遍流行的绩效管理和评估工具也随之被引入政府管理中来，成为推动政府改革和管理创新的重要工具。而从我国行政改革的历程看，从 20 世纪 80 年代开始，类似于西方国家政府绩效管理的实践和探索活动在我国也同样存在。虽然在早期我们并没有冠以“绩效管理”“绩效评估”或“绩效考核”的名称，但从这些活动的内容、形式和做法上看，与西方国家的做法非常相似。由于这些实践活动主要是由一些地方政府和基层部门自发开展的，缺乏系统理论的指导和中央的统一部署，而且与西方国家的政治和行政体制、政府管理方式、行政文化等环境因素方面存在着诸多

差异，因此，我国政府绩效管理的实践探索在理念塑造、制度建设、绩效文化以及技术工具等方面，仍存在着许多问题，有着进一步改进的空间。

政府绩效管理是实践性非常强的工作，不同地区和部门之间相互学习借鉴经验对于促进我国政府绩效管理水平的普遍提高具有不可替代的重要作用。近年来，我国一些地方政府和部门，借鉴西方国家政府绩效管理的先进理念和经验，结合本地区、本部门的实际情况，积极探索和实践政府绩效管理，取得了非常好的成效，成为其他一些地方政府和部门学习、效仿的“标杆”^①。尤其是2011年，国务院专门建立了政府绩效管理部际联席会议制度，并在包括中央部委和地方省市的范围内开展试点工作，极大地推动了我国政府绩效管理的开展和普及。

本研究报告首先从总体上介绍了我国政府绩效管理的发展历程，然后针对课题组收集的十五个国内实践案例进行系统分析，并在此基础上梳理相关的经验和问题，最后提出相关的对策和建议。这案例的选择主要基于“最佳实践”的理念和方法^②，按照政府绩效管理的不同模式，分门别类选取了在我国政府绩效管理中有代表性的十五个实践案例，通过找出在同领域中做得相对比较好的典型案例，分析其成功经验和具体做法，供同行学习借鉴，从而产生示范带动作用。此外，通过案例分析，深入了解我国政府绩效管理最新的发展特征，发现需要进一步改进和提升的空间，对推进和完善我国政府绩效管理工作具有十分重要的意义。

❖ 二、中国政府绩效管理的总体发展

我国的政府绩效管理实践最早可以追溯到20世纪80年代，主要是由一些地方政府和基层部门自发开展的。由于缺乏系统理论的指导和中央的统一部署，这些做法在名称上不尽相同，刚开始并没有冠以“绩效管理”

① “标杆法”（benchmarking）是改进政府绩效管理工作的有效方法之一。各地各部门通过对绩效管理经验的学习、借鉴或模仿，不仅对有效实施政府绩效管理、营造良好绩效管理氛围发挥积极作用，而且也能促进各单位相互学习，在实施过程中少走弯路。

② “最佳实践”（best practices）并不意味着绝对的“最佳”“最好”，只是强调在某些方面取得较好的经验，具有一定的示范作用。

“绩效评估”或“绩效考核”的名称，而且具体形式也有所不同。但是，从具体实施的过程看，或多或少与近年来提出的绩效管理做法相类似，也可以理解为我国政府绩效管理的早期实践。从近三十年的实践历程看，我国政府绩效管理大致经历了以下四个发展阶段。

（一）20 世纪 80 年代的起步阶段

这一阶段虽然还没有形成对组织绩效进行系统评估的理念，但为督促政府部门及其工作人员有效完成各项任务，一些地方政府开始实施自上而下的、阶段性、运动式的大检查、大评比、专项调查等活动。这些检查、评估活动并没有固定的评估模式与评估指标，是一种典型的粗放式评估。虽然一些地方和部门贯彻人事部的要求，探索实施岗位责任制，并依照岗位职责对工作人员进行评估，但由于当时政府组织的岗位规范化程度低，也缺乏有效指导的规范性文件，评估实践仍具有很大的随意性。与针对岗位进行绩效评估相适应的，一些地方政府和部门又将绩效评估与干部考核工作开始结合，因此，至今国内一些地方政府和部门仍把绩效管理与评估工作放到组织人事部门或由组织人事部门牵头负责。此外，还有一些单位开始从岗位绩效延伸到组织绩效，80 年代后期开展的目标考核责任制就是这方面的探索。从绩效管理模式的角度看，这一时期产生了对我国政府管理有重要影响的目标考核责任制的雏形。

（二）20 世纪 90 年代的探索阶段

在这一阶段，政府工作的许多领域都出现了考核评估活动。这时出现了普适性的政府绩效评估模式，其特征是绩效评估作为特定管理机制的一个环节，在很多政府机关、事业单位开始普遍应用。具体包括目标考核责任制、社会服务承诺制、效能监察、行风评议、社会评议等，各类专项评估模式逐步成型。如北京市 1991 年、陕西省 1991 年、四川省 1992 年都发布了目标管理规定；烟台市建委率先提出了社会服务承诺制，掀起了政府的“承诺”浪潮；行风评议成为政府自我约束的重要手段，不同地区把不同行业作为评议重点，如铁路、电力、通信、旅游、司法等诸多行业都

曾是关注的重点对象；纪检监察部门推动效能监察，对提高政府工作效率、转变工作作风起到了很好的促进作用。

（三）21 世纪头十年的发展阶段

随着政府绩效管理实践在地方蓬勃发展，作为有效的管理工具，绩效管理在公共领域得到了更多的关注。中央高层领导和有关部门也开始日益重视政府绩效管理和评估的重要作用并下决心在全国推行政府绩效管理。在 2005 年和 2008 年的国务院政府工作报告中分别提出“抓紧研究建立科学的政府绩效评估体系”和“推行政府绩效管理制度”；2008 年 2 月，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》明确提出“推行政府绩效管理和行政问责制度”，从而把我国全面推进政府绩效管理工作列入了议事日程。这一阶段，绩效管理的理念开始被大多数政府部门所接受，一些地方政府和部门开始借鉴西方国家的经验，并结合自身地区和部门的特点，在原有目标考核、社会评议以及效能监察的基础上，积极引进现代绩效管理的先进理念和做法，对原有的做法进行调整和改进，探索绩效评估体系的构建，在评估内容、评估主体、评估程序和方法等方面更加系统和科学，其特征是采用系统的绩效评估指标体系对特定的评估对象进行定期评估。在中央国家机关中，农业部于 2010 年率先开展了绩效管理。这一阶段，政府绩效管理模式更加丰富，不断演化，效能建设、全面质量管理等模式出现并取得发展，社会评议模式在更大范围使用，综合管理绩效管理模式逐渐成型，典型代表如北京市“三效一创”绩效管理模式。

（四）自 2011 年以来的试点和高位推进阶段

如果说前一阶段政府绩效管理更多地发生于地方，中央只是在相关文件有所表述，那么，2011 年以来就成为中央开始试点、实施高位推进的阶段。2010 年 7 月，中央纪委监察部增设绩效管理监察室，其职责包括组织开展政府绩效管理情况调查研究和监督检查工作，指导协调各地各部门绩效管理监察工作等。绩效管理监察室的设立标志着中央层面终于有了主抓政府绩效管理的实施机构。2011 年 3 月 10 日，国务院批复同意建

立由监察部、中央组织部、中央编办、发展改革委、财政部、人力资源社会保障部（公务员局）、审计署、统计局、法制办等九个部门组成的政府绩效管理工作部际联席会议制度，进一步强化推进政府绩效管理制度的领导体制和实施机制的保障。同年6月，政府绩效管理工作部际联席会议印发《关于开展绩效管理试点工作的意见》并召开政府绩效管理试点工作动员会。八个试点地区是北京市、吉林省、福建省、广西壮族自治区、四川省、新疆维吾尔自治区、杭州市、深圳市等；六家中央试点部门及其试点内容分别是发展改革委（节能政策绩效管理）、财政部（预算绩效管理）、国土部（政府部门及直属事业单位绩效管理）、环保部（减排绩效管理）、农业部（政府部门及直属事业单位绩效管理）、国家质检总局（中央垂直管理部门绩效管理）。开展政府绩效管理试点工作的目的是为全面推行政府绩效管理制度探索和积累经验。试点工作也发挥了很好的示范引导作用，有力带动和推动了全国政府绩效管理工作的持续发展。截至2012年年底，已有27个省（自治区、直辖市）和新疆生产建设兵团、科技部、工业和信息化部、海关总署等一些国务院机构开展了机关或重大专项绩效管理工作。政府绩效管理实施范围逐步扩大，内容不断丰富。

❖ 三、典型案例分析

（一）案例介绍

课题组通过大量文献检索、实地调查访谈、承担咨询课题、参加国务院政府绩效管理部际联席会议办公室（监察部）组织的试点工作推进会和试点验收、有关部门推荐等方式，系统收集和整理了近年我国政府绩效管理开展效果较好的十五个典型案例（见表1）。案例选取主要遵循以下两个原则。

一是覆盖性广，尽可能包括我国政府绩效管理实践的不同模式。这些案例的实施范围不仅有一级政府的，也有部门的；不仅有地方的，也有中央的；不仅有综合性的政府绩效管理做法，也有针对专项工作的绩效管理做法；不仅有结合预算管理的，也有结合领导干部考核的；不仅有重点强调执行力和完成各项工作任务，也有突出效能建设、社会公众评价等方

面；当然也有几乎将所有方面进行综合的模式。当然，仅凭十五个案例肯定不能囊括我国政府绩效管理的所有类型，但大体涵盖了目前在我国政府绩效管理实践中存在的政府绩效管理的主要模式。

二是典型性强，一些案例在探索政府绩效管理模式中做得较好，积累了丰富的经验。这些案例，有些是国务院政府绩效管理工作部际联席会议办公室确定的试点单位，如福建、广西、杭州、深圳、农业部、环保部，有些是开展多年并取得积极成效和经验的单位。

表 1 十五个典型案例的简要梳理

案例来源	功能目的	体制机制	制度和办法	评估体系	结果运用
福建省	在全省范围内，结合机关效能建设开展政府绩效管理	纪检监察部门牵头，成立省效能办，多部门协作	建立了以绩效目标、绩效责任、绩效运行、绩效评估、绩效提升为基本框架的绩效管理制度。评估方法主要采取指标考核、公众评议、察访核验相结合的方式	设区市政府指标体系包含可持续发展、现代化进程、构建和谐社会、勤政廉政四个方面，省直部门指标体系包含业务工作实绩和行政能力建设两个方面	评估结果通报，省效能办向被评估单位反馈问题，促进整改和提升绩效
广西壮族自治区	在全自治区范围内开展综合绩效管理	设立正厅级常设的自治区绩效考评领导小组办公室，下设两个处。有专门编制、经费保障	制定五项绩效管理制度：目标量化管理制度、责任细化分解制度、内部考核评价制度、外部监督评议制度、考评结果运用制度	设区市政府设置了经济建设、社会管理、民生工作、生态建设、地方特色、党的建设和效能建设等七大类指标，区直各部门设置了职能工作、党的建设、效能建设等三大类指标	绩效考评与问题整改挂钩。绩效考评与公务员年度考核、领导干部的选拔任用挂钩。与绩效奖励挂钩。
辽宁省	针对各市政府开展综合绩效管理	设立了省政府绩效管理领导小组办公室，挂靠省人社保厅	出台相关制度，形成了包括战略分解、目标设置、过程管理、考核评价、察访核验、结果运用的闭环管理机制	“5+X”指标体系顶层设计范式：“5”指经济振兴、社会和谐、文化繁荣、生态文明、自身建设五个固定的考评维度。“X”指根据省情时情灵活设置的考评维度	反馈考评结果和分析报告以及整改意见。表彰先进。考评结果报送省委组织部