

教育部人文社会科学基金项目

县域政府绩效考核评价 鹤山实践

杨健平 张学东 李文彬 著

 中国统计出版社
China Statistics Press

教育部人文社会科学基金项目（编号：08JC810006）

县域政府绩效考核评价 鹤山实践

杨健平 张学东 李文彬 著

江苏工业学院图书馆
藏书章

 中国统计出版社
China Statistics Press

(京)新登字 041 号

图书在版编目(CIP)数据

县域政府绩效考核评价 — 鹤山实践 / 杨健平, 张学东, 李文彬著.
—— 北京: 中国统计出版社, 2009. 12
ISBN 978-7-5037-5872-0/D. 257

- I. ①县…
II. ①杨… ②张… ③李…
III. ①县-地方政府-行政管理-评价-研究-中国
IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 213150 号

县域政府绩效考核评价 — 鹤山实践

作 者 / 杨健平 张学东 李文彬
责任编辑 / 王立群 陈根余
装帧设计 / 黄 晨
出版发行 / 中国统计出版社
通信地址 / 北京市西城区月坛南街 57 号 邮政编码 / 100826
地 址 / 北京市丰台区西三环南路甲 6 号
电 话 / (010) 63376907 (发行部)
印 刷 / 科伦克·三莱印务(北京)有限公司
经 销 / 新华书店
开 本 / 710×1000mm 1/16
字 数 / 330 千字
印 张 / 17.25
印 数 / 1-4000 册
版 别 / 2009 年 12 月第 1 版
版 次 / 2009 年 12 月第 1 次印刷
书 号 / ISBN 978-7-5037-5872-0/D. 257
定 价 / 38.00 元

中国统计版图书, 版权所有, 侵权必究。

中国统计版图书, 如有印装错误, 本社发行部负责调换。

以科学的考核评价制度推动科学发展

邹家军

马克思主义认为,人是生产力中最活跃、最积极的因素。毛泽东同志又曾经指出:政治路线确定之后,干部就是决定性的因素。这都鲜明地告诉我们,在我国的政治生活、经济生活以及其他社会生活中,人都是处于核心地位,广大党员干部要发挥决定性作用。实现经济社会发展、构建社会主义和谐社会,是我们当前和今后一个时期最大的政治任务。要实现这样的宏伟目标任务,需要一大批德才兼备、以德为先,富有生机和活力的领导干部,带领广大人民群众去努力奋斗。按照党的十七届四中全会的精神要求,就是需要那些忠于党、忠于人民,具有正确的世界观、权力观和事业观,能够做到真抓实干、锐意进取、作风正派的党员领导干部。

那么,怎样才能使这些干部脱颖而出,在重要岗位发挥作用,担当历史重任,科学的领导干部考核评价体系是重要的衡量标准和考核手段之一。建立和推行科学的领导干部考核评价体系,具有两方面重要的功能和作用:一方面,可以树立正确的用人导向,发挥“指挥棒”的作用。以党的十七届四中全会确立的德才兼备、以德为先用人标准,一以贯之,正确选拔和使用干部,为党和国家的宏图伟业源源不断地培养和

输送优秀的党政人才；另一方面，科学的评价考核又是科学检验领导干部的一块“试金石”。帮助我们厘清聪愚、辨别真假、分清虚实，让那些具有真才实学、能够干事创业、清正廉洁的干部脱颖而出，教育鞭挞以至淘汰惩治那些不负责任、作风飘浮，甚至弄虚作假的领导干部。

建立和完善干部考核评价体系，充分有效地发挥其两大功能作用，其中的重点和难点问题就是如何对领导干部的“政绩”（绩效）进行细化考核、量化分析，变主观测评为客观衡量，变定性评价为定量分析，更好地排除人为因素和外界干扰，从而达到客观、真实地评价一个地方的工作成效和一个干部能力、素质和政绩的目的。就目前而言，世界各国对政府或其工作人员的考核评价，都有其特殊性和局限性。究其原因，主要是在不同的国家不同的地区，同一国家的不同地区，乃至同一地区的不同发展时期和阶段，衡量和评价一个领导干部的执政能力和做出政绩的标准都不一样。因此，需要适应新的时代要求，遵循政府公共管理原理和干部管理规律，结合地方实际和发展阶段及程度，广泛而深入地进行探索、研究和实践检验。

令人感到十分欣慰的是，近几年来，鹤山市在领导干部考核评价体系，特别是对在体系内的绩效考核方面作出了很多积极的探索和尝试，无论在理论研究、政策制定，还是在实践探索、制度创新等方面都取得了新的突破。总结回顾他们的探索历程，“鹤山实践”符合政府绩效评价的科学原理、发展方向，符合我国政府公共管理和干部管理规律，同时也符合党的十七大和十七届四中全会的精神。在建国 60 周年大庆之际，鹤山市送来《县域政府绩效考核评价——鹤山实践》书稿，我真通读之后，感到十分满意和高兴。在深入学习实践科学发展观期间，他们拿出了干劲和毅力，结出了丰硕的学习研究成果。鹤山的尝试，我认为以下三点很值得肯定和赞赏：

一是实践探索有新突破。经过多年的实践探索，鹤山市树立了以政府（部门）职能为依据、以结果为导向、以群众满意为目标的评价理念，建立和完善了一套比较完整的镇政府绩效以及市直部门绩效考核

评价体系。2003年开始,江门市委组织部确定鹤山承担镇级领导实绩考核的试点,高质量地完成试点任务。2006年,中组部颁布《综合考评办法》之后,他们又消化吸收了中央对地方政府考核的新要求,结合鹤山实际,修订和完善了考核指标体系,改进了考核方式。在公共部门的绩效考核评价方面,鹤山树立“结果导向、群众满意”的评价理念,通过科学界定部门职能,精心设计绩效调查问卷,构建多元化的评议体系采集数据,切实引导机关部门围绕“群众满意度”这个“终极目标”开展工作。实践证明,鹤山市建立和实行绩效考核评价体系,对政府部门履行职能、关注民生、促进科学发展和构建和谐社会的正确引导,大大推动了鹤山市经济社会健康快速和谐发展。

二是理论研究有新成果。新时期新阶段的党的建设伟大工程,对我们来说,面临诸多挑战,提出很多课题,需要在实践中不断进行探索和研究,寻找规律,通过系统总结上升为理论,并以正确的理论指导工作实践。近年来,鹤山市包括组工干部在内广大党员干部,改变那种一味埋头苦干、忙于日常事务,而不深入思考、认真总结的机关工作习惯,逐渐养成了更加重视理论探索和善于总结经验的良好态度和精神,不断结合新形势、新任务、新情况、新要求,开展理论探索,系统总结经验,特别是认真探索政府绩效考核和干部管理规律,从鲜活的具体工作和实践经历中总结提炼,抽象归纳,自觉上升到理论研究层面。呈现在我们面前的《县域政府绩效考核评价——鹤山实践》一书,就是鹤山市组工干部近些年来理论探索的优秀结晶,同时也是鹤山市党员干部理论探索精神的集中体现之一。

三是整合资源有新尝试。鹤山市在探索、建立和推行政绩考核体系过程中,组织部门选择与致力于政府绩效课题研究的华南理工大学开展合作,虚心征求专家意见,主动寻求学术和理论指导,同时结合本地实际,认真制定出台科学规范的制度文件,积极推进绩效考核评价工作,取得了显著成效。经过多年的府校密切合作,鹤山市找到了一条社会科研机构与地方政府共同开展课题研究、推动实际工作的新路

子,形成了一套行之有效的党建理论研究模式及方法,使得在推动某项具体工作中,既有理论前瞻性,增强宏观指导,又有具体实践,利于经验总结和推广,增强了党建工作和组织工作研究的科学性、针对性和可操作性。近些年来,江门市其他县市(区)建立和实行政府部门绩效考核和领导干部考核评价工作,都不同程度地吸收和借鉴了鹤山市的成功经验和有效做法。

理论研究无止境,实践工作永向前。鹤山市的探索是一个良好开端,需要继续前行。在新的形势下,希望鹤山市以及全市其他县市(区)勇于探索,大胆实践,破解难题,对绩效考核评价机制继续进行探索和研究,进一步完善考核评价指标体系,增强考核方式的科学性和评价结果运用的合理性,切实落实好十七届四中全会提出的“健全促进科学发展的领导班子和领导干部考核评价机制,强化考核结果运用,引导各级领导干部树立正确政绩观,做出经得起实践、人民、历史检验的实绩”的指示精神,增强服从和服务于科学发展的使命感和责任感,为政府管理和干部管理工作不断改革创新作出更大的贡献。

2009年10月13日于江门

(邹家军:中共广东省江门市委常委、组织部长、党校校长)

从传统目标考核 走向现代绩效管理的坚实一步

去年4月份,我在给江门市领导讲授政府绩效管理专题时,接触并了解到鹤山市政府绩效管理和评估的一些做法。说实在的,刚开始我以为这只是我国众多地方政府的实践探索之一,并没有从根本上摆脱我国传统目标考核的思路。甚至当开始粗读这本书的清样时,我仍然固守着这份偏见。但是,当我细细展读这本书时,却发现鹤山市多年的实践探索着实显现出卓有成效的亮点。这些亮点,来自于鹤山市领导实践探索的决心和持之以恒的改进优化相结合,来自于我国经济发展总体形势和地方改革发展实际相结合,来自于当代政府绩效管理理念与我国地方政府管理实际相结合。《县域政府绩效考核评价——鹤山实践》这本书,不仅从整体上给我们展示了鹤山市政府绩效管理的做法,而且更重要的是,作者从中提炼出一些非常有价值的理念创新和技术创新,从而为当前我国党政机关破解政府绩效管理难题带来了有益的启迪,特别是对县域政府绩效管理(包括县级政府和乡镇政府)的开展提供了很好的标杆。鹤山市的实践探索无疑向现代政府绩效管理制度迈出了坚实的一步。

其一，全新的绩效理念的导入。从传统的目标考核到现代绩效管理，在我国仍然需要一个艰巨而漫长的过程。这种转变不仅仅是技术工具的更替，更主要的是政府治理理念的转变、领导者政绩观念的转变、机关行政文化的转变等等。尽管这些转变在我国已经开始，但并非一朝一夕能够解决。和其他地方政府的做法类似，鹤山实践虽然也源自于在我国地方政府长期流行的目标考核责任制，但却突破了以往过分关注“打分排名、评比评优”的“考核导向”，逐步注入了新的绩效管理理念，即通过绩效评估，关注政府自身能力的不断提升，关注政府绩效的持续改进，关注地区经济社会的全面协调可持续发展，关注群众满意的最终服务效果。虽然受制于我国传统考核文化的影响，作为县一级政府很难在此做出根本性的改变，但我们可以从鹤山市多年的实践探索中看到这种理念变化的端倪。

其二，规范化管理系统的配套跟进。传统的目标考核以上级部门和领导的意志为导向，考核指标、考核标准存在很大的主观性和随意性。而绩效管理系统不仅仅是建立一套考核指标体系和评估办法，更应该通过评估促进政府有效履行职责。从笔者这些年的实地调研看，很多地方同志都有这样的切身体会：规范化的管理系统、明确的职能定位和完善的工作计划系统是开展政府绩效评估的重要基础和前提条件。绩效管理系统的需要预先有规范的政府职责、明确的绩效计划 and 目标，唯有如此，绩效评估才会有科学的依据和标准。在鹤山实践中，乡镇政府的绩效考核，根据中央编办对我国乡镇政府职能的表述予以明确界定并加以细化，对市直部门则明确依照部门的“三定”方案，对部门职责进行细化分解，从而真正发挥出政府绩效评估工具在促进政府履行职责方面的功效。

其三，和谐的绩效文化的建设和传播。如果说规范化管理系统是开展政府绩效评估的“硬环境”建设，那么绩效文化建设就是一种“软环境”建设。所谓绩效文化，就是所有绩效管理参与者对追求组织高绩效的共同认同。传统目标考核更多地是一种上级对下级的“施压”工具，往往是主要领导愿意考核，而操作者存在畏难情绪，考核对象存在抵触情绪。这种现象的原因更多地来自全员对开展绩效考核的不认同。从鹤

山实践的经验看,自2003年鹤山市开始政府绩效考核的探索以来,在实践中不断调整和改进,充分调动政府绩效考核参与者的积极性,既有领导的高度重视和组织实施机构的精心设计、有效协调,也有相关部门和考核对象的积极参与和大力配合,更有服务对象和百姓群众的有效参与。通过动员多主体参与政府绩效考评,传播了政府绩效的理念,传递了政府绩效信息,使政府绩效考评体系深入“官心”和“民心”,从而培育了政府绩效文化,实现了“被动应考”到“主动迎考”的飞跃。

其四,针对性的技术工具开发和创新。评估技术和手段是保证绩效管理最终落到实处的根本保障。在现有体制性障碍一时难以破除的情况,技术工具创新就成为基层政府管理创新的现实选择和有效路径。鹤山市的绩效管理实践尤其在这方面做出了卓有成效的探索,在一定程度上解决了很多政府绩效评估的疑难问题。在乡镇之间、职能部门之间的绩效可比性问题上,运用科学分类、细分服务对象类群、精细化评估问卷等方式,大大提高了考核对象之间的可比性;在服务对象和政府工作之间存在的“信息不对称”问题,通过运用360度综合评价方法,坚持考评方式与考评对象、考评目的和考评内容相匹配的原则,从而确保评估的公正性和相对准确性;在约束部分考核对象存在的追求短期行为问题上,创造性地引入领导干部风险基金管理方法,引导领导干部更加注重长远和潜在的绩效。这些技术工具从细节角度,对于政府绩效管理系统的改进和优化,对于绩效评估结果的科学、客观和公正均起到有效的保障作用。

尽管鹤山市在政府绩效管理实践方面做出了卓有成效的工作,但由于政府绩效管理在我国才刚刚起步,而多年来在我国地方政府工作中,传统的工作方式和行为习惯仍具有强大的惯性,因此,在推行政府绩效管理的过程中,如何对传统做法的负面性因素进行逐步纠正,如何对绩效管理的理念和做法进行消化和吸收,我个人认为仍是一个长期而艰巨的任务。此外,西方国家现有的一些绩效管理理念是否完全适合于当下的中国,也是一个值得理论探索和实践验证的课题。这里仅举以下几个问题:(1)英美国家盛行的“结果导向”绩效评估,在目前的中国是否适用,是否会产生人为操控结果的问题?(2)如何避免绩效

评估中的政绩工程问题, 如何避免绩效评估蜕变为某些领导者实现个人政治意图的工具? (3) 如何看待绩效评估工具本身的局限性, 它在哪些方面有效, 在哪些方面失效? (4) 如何改进和优化绩效评估的应用环境, 包括理念认识、组织管理系统、组织文化等因素? 这些问题不仅仅是理论上需要回答的问题, 更需要在我们的实践中加以验证。因此, 我本人也期待着鹤山市县域政府绩效管理的实践探索能给我们带来更多的发现和启迪。

(刘旭涛: 国家行政学院领导人员考试测评研究中心副主任、教授; 全国政府绩效管理研究会常务理事)

基层政府绩效考评:关注鹤山实践

郑磊

绩效评价是现代政府管理创新的前沿课题。作为一种重塑政府发展模式的理性工具,绩效评价对于构建服务型政府及优化政府公共政策品质发挥了重要的推动作用,建设绩效政府亦成为全球政府再造的基本目标之一。

我国自本世纪初开始引入政府绩效评价的理论方法研究,并在一些地区探索本土化实践,形成了所谓“甘肃模式”、“广东试验”等典型个案。事实上,科学发展观的提出更为构建适合中国国情的政府绩效评价体系确立了价值导向。2005年,温家宝在政府工作报告提出要“研究建立中国的政府绩效评估体系”,2007年,再次强调要在全中国推行以行政首长为重点对象的行政问责制度,抓紧建立政府绩效评价制度;2008年,胡锦涛提出了建设服务型政府的要求。所谓服务型政府,即是责任政府、有限政府、透明政府、诚信政府、人本政府,或者说绩效型政府。

从中国历史看,为了约束和督促政府官员,历代统治者都重视考评制度的建设与完善,“绩效”概念可以追溯到中国古代的选官。而现代意义上的政府绩效评价制度发端和建立于20世纪60年代。为提升

效能,降低成本,美国会计总署率先建立以经济性、效率性、效果性和公平性的绩效评价体系,试图解决植根于传统机器大工业的官僚制模式的弊端和政府管理的困境。在声势浩大、旷日持久的“新公共管理”运动中,产生了如美国的“联邦政府生产力测定方案”,英国的“雷纳评审”等政府绩效评价法案。自上世纪80年代以来,评价政府绩效成为世界性潮流。

和传统的评价理念和方法有别,政府绩效评价具有鲜明的特征:首先,“服务为本”和“公众满意”是政府绩效评价的价值导向。20世纪80年代以来西方国家的“政府再造”运动将政府和公众之间的关系由管理者与被管理者之间转变为公共服务的提供者与消费者之间的关系。要求政府把追求服务质量、争取公民满意作为自身的使命,始终维护社会公平与民主价值。其次,外部评价与“结果导向”构成政府绩效评价行为模式的内在要求。我国政府体制具有高度的封闭性和单向性,经验表明,依靠自上而下的体制内监督来提升政府绩效和公众信心的作用相当有限。体制外评价及其强化结果导向不仅回答了由谁来评价、为谁评价的重大理论问题,亦为构建具有可操作性的评价技术体系提供了路径。最后,“行政问责”与评价结果一脉相承。将评价结果视为行政问责制度的核心组成部分为民主文化的典型特征,惟有此才可体现评价的价值。

在我国政府绩效评价的体系中,县、镇基层政府评价处于重要地位。郡县制作为行政区划制度,定型于战国时代的秦国商鞅变法时期,距今已有2300年历史。有人认为,中华民族能和谐融合、生生不息,与郡县制度密不可分。同时,不少人认同,我国改革开放的成功,某种程度上是基层政府之间竞争的结果,但由于缺乏明晰的导向和有效的约束,这种行政主体的竞争必然循着争取更大的权力,争取更多的项目,保护更大市场等方面伸张,重复建设和重复投资的源头在此,现代市场经济基本规则严重滞后的源头于此,而同一级政府却拥有不同的行政权责的源头亦在此,恐怕世界上没有哪个国家地方政府行政级别及

其称谓如此复杂。要改变此种状况,迫切需要重新规制地方政府的行为及其冲动,将“争取更多的权力”转移到“提升更大的绩效”提供更好的服务目标上来。从这个意义上说,六年来,鹤山绩效考评的实践具有示范价值。

和珠三角其他新兴工业城市一样,鹤山市已全面实现了农业经济向工业经济转型。进入新世纪以来,市委市政府提出了“科学规划、集约发展、科教创新、生态优先”四大方针,致力于建设“富强鹤山、文明鹤山、生态鹤山、和谐鹤山”。为此,自2003年开始即在全市逐步建立了基层政府绩效考评制度,旨在推进政府转变职能,提高行政效率,实现人民满意。应该说,鹤山的探索已初见成效,是江门、广东乃至全国基层政府绩效考评的先行者。

正因为如此,作为绩效评价的研究者,近两年来,我们一直关注鹤山的实践和经验,以及中国基层政府绩效考评的功能和方向。对照全国其他地方的同类做法,我以为“鹤山实践”逐渐形成了自身的特色,主要体现在以下几个方面:

首先,置于“绩效管理”的高度,以绩效考评推进政府职能转变。20世纪70年代以来,以政府职能定位为标杆,以公共选择理论、新制度经济学、公共行政学、管理学等作为理论支撑,政府绩效管理被视为重塑政府的另一版本,具有强烈的价值和技术取向。鹤山的绩效考评虽只涉及绩效评价环节,但实践中充分理解和把握了政府“绩效管理”的思想,实现基层政府管理方式创新。比方说,充分尊重地方多样性,区别对待不同区域发展;针对职能部门业务复杂的特性,分类有序推进公共部门绩效评价;将辖下纵向的乡镇政府绩效评价与横向的政府职能部门绩效评价有机结合起来;以绩效评价带动全局工作,推动政府职能转变,等等。

其次,突出考评的终极的标准在于人民满意,探索引入外部评价。鹤山绩效考评着眼于社会和公众的参与,引入民意调查——“群众满意度测评”;贯彻市场反应、群众接受和上级认可三位一体的原则,充

分发挥和动员人民群众的积极参与;这些做法体现了执政为民的理念以及政府绩效的“客户中心”意识。此外,鹤山还引入专家参与和组织第三方绩效评价,充分发挥专家智库作用;将本市自我评价与省、地市评价结果进行比照,以印证自我评价的准确性和真实度。

最后,在实践中不断完善评价的技术体系和培育绩效文化。鹤山绩效考评科学、全面和动态地把握绩效考核指标,强调结果导向,坚持定量与定性相结合的原则,构建立体的绩效评价体系。先后出台了一系列规定绩效评价程序方法和原则的具体地方性规范和操作性细则,为考评的规范化和程序化奠定了良好的制度基础;较好地理解并把握了责任理念和风险意识,创造性地引入领导干部风险基金管理,与任期经济责任审计和干部监督工作紧密结合起来。同时,充分考虑社会经济情势变化所带来的不定因素,动态把握考评原则和标准,坚持政策的延续性,并且从战略高度,前瞻性地培育富有鹤山特色的基层政府绩效文化。

当然,作为一种新的尝试,鹤山实践仍存在值得商榷与完善的地方,如本质上仍为体制内部的目标责任制考核,或者说标杆管理的一种新形式,主要测量的是基层政府(部门)“正在做什么”,与“应该做什么”存在一定的距离;技术体系带有较强的经验性,欠缺足够说服力;局限于组织部门内部操作,专业化程度有待提高,等等。但不管怎么说,“鹤山实践”折射基层政府管理创新的活力,对推动我国地方政府绩效评价实践,建设绩效型政府具有重要的意义。

我乐意将此部凝结鹤山政府绩效考评经验的著作推荐给广大读者。

2009年9月28日于广州

(郑方辉:华南理工大学公共管理学院教授、管理学博士,广东经济学会副会长,国家社会科学规划基金项目“地方政府整体绩效评价”课题组组长)

目录

上篇 县域政府绩效考核评价的理论方法

第一章 政府绩效评价的背景与意义 /3

- 第一节 西方国家政府绩效评价的发展历程 /3
- 第二节 我国地方政府绩效评价的发展历程 /7
- 第三节 政府绩效评价的意义 /11

第二章 政府绩效考核评价的理论基础 /15

- 第一节 传统公共行政理论 /15
- 第二节 新公共行政理论 /17
- 第三节 新公共管理理论 /20
- 第四节 新公共服务理论 /24
- 第五节 科学发展观理论 /26

第三章 政府绩效考核评价的方法 /30

- 第一节 政府绩效考评的定性方法 /30
- 第二节 政府绩效考评的定量方法 /36

第四章 政府绩效考核评价的制度机制 /45

- 第一节 政府绩效评价的主体结构 /45
- 第二节 政府绩效评价的客体 /48
- 第三节 政府绩效评价的程序 /49
- 第四节 政府绩效评价的配套环境 /51
- 第五节 政府绩效评价的问责制度 /54

目录

第五章 鹤山实践:特征、经验与展望 /56

第一节 县域科学发展与政府绩效考核评价 /56

第二节 鹤山政府绩效考核评价的实践经验 /57

第三节 鹤山实践启示下的地方政府绩效评价发展趋势 /65

中篇 镇级政府整体绩效考核评价

第一章 鹤山市镇级政府整体绩效考核评价概述 /69

第一节 发展历程 /69

第二节 思路与原则 /75

第二章 鹤山市镇级政府整体绩效考核评价组织方案 /82

第一节 考核评价的组织 /82

第二节 考核评价办法 /85

第三节 重点问题说明 /97

第三章 鹤山市镇级政府整体绩效考核评价技术方案 /106

第一节 指标体系 /106

第二节 权重系数 /110

第三节 评分标准 /111

第四节 指标解释与数据来源 /114

第五节 满意度调查 /118