

县域政府绩效管理

鹤山十年实践

甄荣毅 主编



南方日报出版社
NANFANG DAILY PRESS

县域政府绩效管理

鹤山十年实践

甄荣毅 主编



南方日报出版社

NANFANG DAILY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

县域政府绩效管理：鹤山十年实践 / 甄荣毅编. — 广州：南方日报出版社，2015. 11

ISBN 978-7-5491-1313-2

I. ①县… II. ①甄… III. ①县—地方政府—行政管理—研究—鹤山市 IV. ①D625.654

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 228601 号

XIANYU ZHENGFU JIXIAO GUANLI 县域政府绩效管理 —— 鹤山十年实践

编 者：甄荣毅

出版发行：南方日报出版社

地 址：广州市广州大道中 289 号

经 销：全国新华书店

印 刷：佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本：889mm×1194mm 1/16

印 张：14.25

字 数：175 千字

版 次：2015 年 11 月第 1 版

印 次：2015 年 11 月第 1 次印刷

定 价：36.00 元

投稿热线：(020) 87373998-8503 读者热线：(020) 87373998-8502

网址：<http://www.nanfangdaily.com.cn/press> <http://www.southcn.com/ebook>

发现印装质量问题，影响阅读，请与承印厂联系调换。

广东·鹤山

全国政府绩效管理创新示范点

（中国行政学会、全国政府绩效管理研究会授予，2010年10月）

首届中国治理创新100佳经验·政府创新10佳

（人民日报社、人民论坛杂志社评选，2014年6月）

《中国政府绩效管理试点案例》(2)

《县域政府绩效管理——鹤山十年实践》

基金项目

国家社科基金重大项目(项目编号: 11&ZD057)

联合编辑

全国政府绩效管理研究会

广东省政府绩效管理研究会

中共广东省鹤山市委、市人民政府

华南理工大学政府绩效评价中心

编委会

主 编: 甄荣毅

执行主编: 张学东

副主编: 李旭辉 李文彬

编 委(以姓氏笔画为序):

马 驿 冯 耀 邓炎强 叶德贤 吕达权 任 文 李活文
李志球 李炎君 李晓森 劳伟杰 余丽霞 陈佃慧 麦和灿
周立文 罗永利 胡焯荣 施劲彤 郭 芬 龚文进 梁启森
黄建辉 黄泽中 戚伯良 储涂应 喻 锋 赖晓华 蔡后贵

推行政府绩效管理 促进社会科学发展

/ 陈伟东

伴随着郡县制的产生，我国历代王朝就开始探索建立完善的官吏考核制度，如秦汉时期的考课制度、唐代的考课法、宋代的“磨勘”、明代的“考满”和“军政”、清代的“四格八法”制度等等。尽管考核制度形式多样，但最终目的还是通过严格的考核来优化和更新官员队伍，推动勤政廉政建设，提高政府工作效能。

新中国成立后，特别是改革开放以来，人民群众对政府依法行政、高效行政的期待和要求越来越高。如何运用有限的行政资源，正确履行宪法和法律赋予的职责，不断提高行政效能，是各级政府都要认真对待并切实解决的重要课题。实践证明，推行政府绩效管理制度，有利于进一步改善行政管理，提高政府正确履职的能力和水平，完成向“服务型”政府的转变；有利于进一步推进机关作风建设，为人民群众提供更加优质高效的服务；有利于进一步加强对行政权力的制约和监督，从源头上防治腐败。

近年来，我国一些地区和部门先行先试，结合实际积极创新政府管理理念和方法，探索开展政府绩效管理工作，为改善行政管理、提高政府效能、加强勤政廉政建设积累了有益经验。鹤山市是国内较早进行政府绩效管理实践探索的县级市之一。从2003年起，鹤山市通过学习借鉴当前国内外学术界关于政府绩效管理的新观点与新方法，结合鹤山的实际，采取循序渐进的方式，建立起与基层治理、机关作风、公共财政、服务效率相关联的考核评价

制度，引导公共部门与镇政府转变职能，注重绩效，关注民生，重视民意，形成一整套符合基层实际、有地方特点的政府绩效管理体系，走上了以科学的考核评价推动科学发展的路子。

2012年，广东省人民政府下发文件，决定在全省开展政府绩效管理试点工作。作为广东省唯一一个县级政府绩效管理试点单位，鹤山市总结以往经验，更加深入地开展理论研究和实践探索，取得了长足进步，并于2014年在中国首届“政府创新十佳经验”评选中榜上有名。

一是考核指标体系更加完善。考核评价指标体系是政府绩效考核的核心，指标怎样考核，权重向哪个方向倾斜，地方政府就会朝那个方向努力。所以在考核指标体系的设计上，鹤山市采用德尔菲法、KPI法与360度考评法，根据职能的异同，将镇政府之间和机关部门之间进行合理分类，并通过优化指标内容，增加与社会民生息息相关的项目，如农村“三资”管理、食品安全、城乡生活垃圾无害化处理等，采用加减法调整指标权重，大大提高了指标体系的科学性和合理性。

二是考核方式方法独具创新。基于信息化角度进行政府绩效管理，是近年来国内学者和一些地方政府关注的热点。鹤山市在借鉴其他地方先进经验的基础上，结合本地实际，与科研公司共同研发建设了绩效信息管理系统和信息资源共享平台，进一步提高了政府工作的效率，更重要的是能够最大限度地减少人为因素的影响，做到绩效考核程序透明和动作规范，实现了政府绩效的有效管理。

三是考核过程监管不断加强。运用电子监察系统强化政府工作监管，是纪委监察部门的一张“王牌”。鹤山市把电子监察纳入绩效考核，一方面完善已建立的8个电子监察系统，另一方面增建政府采购、产权交易和财政性资金运行3个电子监察系统，拓宽了监察领域，推进了“阳光政府”建设。同时，鹤山市建立了“市委督查+市府督办+电子监察”的三维工作新模式，对已纳入政府预算并具备施工条件的重点工程项目实施电子监察。这是一项创举，能够大力推动重点工程项目按时按质完成，提高群众对政府执行力的满意度。

《县域政府绩效管理——鹤山十年实践》一书，是在原来政府绩效评价不断完善的基础上，加入绩效管理信息化平台建设等试点工作新经验。该书对“鹤山特色”政府绩效管理进行了更深入更全面的描述，是鹤山市在探索开展政府绩效管理道路上新的理论结晶和实践成果，必将发挥很好的示范引导作用。希望鹤山市在政府绩效管理道路上继续开拓创新，围绕贯彻落实党的十八大提出的“创新行政管理方式，提高政府公信力和执行力”的要求，为政府职能转变和管理创新做出更大的贡献。

（作者系中共广东省纪委副书记）

从传统目标考核走向 现代绩效管理的坚实一步

/ 刘旭涛

2008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。《县域政府绩效管理——鹤山十年实践》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，特别是为县域政府（包括县级政府和乡镇政府）绩效管理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。传统目标考核更多的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下，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”问题上，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。

（作者系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。此文为2009年《县域政府绩效考核评价——鹤山实践》序）

基层政府绩效考评：关注鹤山实践

/ 郑方辉

政府绩效评价是现代政府管理创新的前沿课题。作为民主导向的技术工具，政府绩效评价体现结果导向及满意度导向，成为重塑政府的范本。事实上，源自西方政治制度基本框架内的政府绩效评价有着深刻的社会背景及内置的价值导向，作为政府管理方式创新的一种手段，它贯穿了公共责任与顾客至上的管理理念，强化公共服务的结果导向，在追求经济、效率、效果的基础上，全面回应公民祈求，即凸现所谓“公平性”。或者说，政府绩效评价一开始就存在清晰的目标导向，包括价值目标及技术目标。从组织管理的角度，政府绩效评价的价值目标即民主目标，可视为政府的公信力，技术目标追求政府管治的效率效果，体现政府的执行力。

我国自21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，形成了一些典型个案。2011年，国务院已批复由监察部牵头建立政府绩效管理工作部际联席会议制度，并选择北京等地进行工作试点，为全国全面推行政府绩效管理制度探索积累经验。如果说，始于2000年的福建省推行机关效能建设为中国特色的“政府绩效管理与评价”的始端，那么，之后十余年，从目标考核到科学发展观考评，再到政府绩效管理试点，折射了我国政府管理创新的历程，触及到行政体制改革的中枢。尽管2014年试点工作的牵头单位由监察部转移到中央编办，但各地的试点经验值得总结。

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、效果性和公平性为考量的绩效评价体系，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20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，唯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多年历史。有人认为，中华民族能和谐融合、生生相息，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在此，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，十年来，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，近几年来，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。鹤山的绩效考评一开始即置于政府“绩效管理”的视域，具有全局性和前瞻性，旨在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，探索引入外部评议。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。

几年前，鹤山市委组织部杨健平、张学东部长和华南理工大学李文彬博士牵头编著出版了《县域政府绩效考核评价——鹤山实践》。如今，经过补充、提炼、完善，融入了近几年鹤山市的一些新做法与经验后，再由南方日报出版社出版，这是一项有成就感的工作，也是一种担当。我乐意将新著作再推荐给广大读者。

（作者系华南理工大学公共管理学院/法学院教授、博士生导师，政府绩效评价中心主任，全国政府绩效管理研究会副会长，广东经济学会副会长）

第一章	鹤山政府绩效管理历程 /1
第一节	县域社会经济转型与政府管理创新 /2
第二节	鹤山政府管理创新探索 /9
第三节	鹤山体制内考核与管理阶段 /16
第四节	鹤山政府绩效管理试点 /20
第二章	鹤山政府绩效管理理念 /29
第一节	鹤山政府绩效管理战略规划 /30
第二节	鹤山政府绩效管理目标理念 /32
第三节	鹤山政府绩效管理总体定位 /37
第四节	鹤山政府绩效管理经验借鉴 /40
第三章	鹤山政府绩效管理体系 /51
第一节	鹤山政府绩效管理理论体系 /52
第二节	鹤山政府绩效管理方法体系 /62
第三节	鹤山政府绩效管理内容体系 /74
第四节	鹤山政府绩效管理对象范畴 /77
第四章	鹤山政府绩效管理组织 /89
第一节	鹤山政府绩效管理主体 /90
第二节	鹤山政府绩效管理流程 /99
第三节	鹤山政府绩效管理制度 /106
第四节	鹤山政府绩效管理公众参与 /114