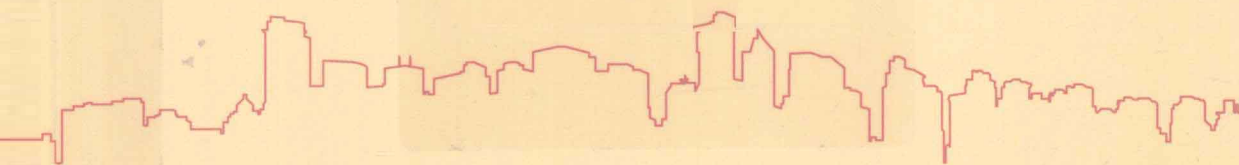


综合考评与绩效管理

| 伍 彬 主编 |

——杭州的实践和探索



人 民 出 版 社



综合考评与绩效管理

——杭州的实践和探索

| 伍 彬 主编 |



人 民 出 版 社



组稿编辑:吴继平

责任编辑:李椒元

装帧设计:施盛荣

责任校对:余 倩

图书在版编目(CIP)数据

综合考评与绩效管理:杭州的实践和探索/伍彬主编.

—北京:人民出版社,2012.7

ISBN 978-7-01-010960-2

I. ①综… II. ①伍… III. ①地方政府—行政管理—研究—杭州市
IV. ①675.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 124872 号

综合考评与绩效管理

ZONGHE KAOPING YU JIXIAO GUANLI

——杭州的实践和探索

伍 彬 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2012 年 7 月第 1 版 2012 年 7 月北京第 1 次印刷

开本:700 毫米×1000 毫米 1/16 印张:31

字数:480 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 978-7-01-010960-2 定价:70.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

序 一

理财

2011年,杭州市被国务院政府绩效管理部际联席会议列为全国政府绩效管理试点城市,杭州综合考评再一次站在了一个继往开来的创新平台上。我作为市委分管考评工作的副书记兼市考评委主任,深切地感受到做好这项工作的重大意义。杭州是国内较早开展党政机关绩效考评的城市之一。作为长三角南翼中心城市,杭州处于改革开放的前沿,肩负着率先发展的历史使命,如何深化行政管理体制改革,提高机关工作效能,增强政府的执行力和公信力,践行科学发展观、牢固群众观、正确政绩观,始终是摆在市委、市政府面前的一项重大课题。从上世纪90年代初实行机关目标管理考核责任制开始,杭州市探索政府绩效管理的步伐从来没有中断过。2000年,市委、市政府为切实解决“门难进、脸难看、话难听、事难办”的机关“四难”综合症,开展了“满意单位不满意单位”评选活动,由此迈出了让群众评议党政机关绩效的步伐;2005年,经过充分论证,市委决定将目标考核和“满意评选”活动(社会评价)进行结合,同时增设领导考评,对市直单位实行“三位一体”的综合考核评价;2006年下半

年,杭州成立了国内第一家负责党政机关综合考评和绩效管理的职能部门;2008年,市委、市政府又对所属13个区、县(市)实施了综合考评。在这一系列的制度变革和组织创新推动下,杭州的党政机关绩效考评工作逐步走上了制度化、规范化、专业化的轨道。

杭州综合考评始终坚持以“创一流业绩、让人民满意”为宗旨,不断探索具有杭州特色的政府绩效管理之路。“创一流业绩”就是“绩”,“让人民满意”就是“效”。杭州综合考评的宗旨,不仅凸显了杭州综合考评坚持**公民导向**的鲜明特色,也涵盖了杭州综合考评**注重绩效**的实践做法,从而建构起民主、科学、规范的政府绩效考评体系。一是突出“四个导向”。即在指标设定上,把市委、市政府提出的战略目标和重大决策部署作为区、县(市)和市直单位年度工作任务的重点,并着力加以推进,体现了“战略导向”;在评价标准上,坚持把群众满意不满意、是否有效解决群众关注的热点难点问题,作为党政机关一切工作的出发点和落脚点,并贯穿于综合考评的各个方面,体现了“公民导向”;在日常管理上,既重视各地各单位完成工作目标任务的结果,也强调工作过程中必须依法行政、依法管理、切实履行好职责,体现了“职责导向”;在结果运用上,注重考评的发现、协调、改进功能,促使被考评单位着力分析问题、查找不足,改进工作、提升绩效,体现了“绩效导向”。二是建立全覆盖体系。在参与层面上,既有“两代表一委员”、市民代表、企业、社会组织、专家学者等9大社会层面,也包括外来务工人员 and 农村居民代表等不同社会群体,逐步建立了一个政府主导、覆盖全市的公民参与网络;在考评对象上,除了政府部门和承担公共服务职能的国有企事业单位,还包

括了市直党群机关及各所属区、县(市)党委、政府,形成了“条块结合、覆盖全市”的考评体系。三是实行多维度考评。通过社会评价、目标考核、领导考评及创新创优(特色创新)四个考评维度,把内部的组织考核(目标考核、领导考评)与外部的社会评价(满意评选)、专家评估(第三方评估)有机地结合起来,较好地解决了“自上而下”考评的信度缺失和“自下而上”评价的效度缺失问题;实行“先评后考”,把年度社会评价中征集到的各类意见作为单位目标考核时的重要参考依据,以提高目标考核的针对性和有效性。这种“内外结合”、“先评后考”、“考评结合”的方法实现了对单一制考核的互补,保证了考评结果的客观公正。四是健全绩效持续改进机制。围绕“让人民评判、让人民满意”核心价值观,不仅将考评结果向社会公开,而且向社会公开发布年度“社会评价意见报告”和“社会评价意见重点整改目标”,形成“评价-整改-反馈”群众诉求回应机制;围绕“创一流业绩”目标,通过运用“数字考评”系统,建立绩效信息动态发布制度,强化过程控制,及时将问题反馈给相关部门予以改进,形成工作目标绩效改进机制;邀请专家对创新创优工作目标开展绩效评估,并给以加分激励,形成创新创优推进机制,促使杭州市各级党政机关不断创新服务、提升质量,推进杭州经济社会又好又快发展。

综合考评,是杭州市委、市政府加强机关作风和效能建设的一项常态化机制。这项工作的开展,激发了各地各单位的内在动力和创业激情,形成你追我赶、创先争优的良好局面。它对推动各地各单位认真总结经验、深刻查找问题、扎实改进工作,促使机关干部“眼睛向下”,切实解决好群众最关心、最直接、最现实的问题,发挥了积极

的导向助推作用,实现了“综合考评得高分、人民群众得实惠、科学发展上水平”。实施综合考评以来,杭州机关作风得到明显改善,行政效率大大提高,干部服务意识和创新能力越来越强,发展环境不断得到优化,党群政群干群关系也进一步密切,人民群众对政府机关的满意度持续提高。杭州连续7年摘得《瞭望东方周刊》评选的“最具幸福感城市”桂冠,连续6年被《福布斯》杂志评为“中国大陆最佳商业城市”,连续4年被世界银行评为“中国城市总体投资环境最佳城市”第一名。实践证明,杭州综合考评已成为转变机关作风的“撒手铜”,破解民生问题的“指挥棒”,引领创新创优的“方向标”,促进科学发展的“助推器”,在杭州公共治理由传统向现代的转变过程中,扮演着日益重要的角色。

从民主政治建设的角度来看,杭州综合考评坚持“让人民评判、让人民满意”,把落实群众意见整改作为党政机关的一项常态化工作,有效增进了与人民群众之间经常性的、制度化的、平等的互动,引导群众合法理性地表达自身利益诉求,在探索以民主促民生、以民主促和谐等方面,做了有益的实践。有媒体评价“杭州通过公众来评议政府,体现了政府工作重心由政府本位向公民本位转变,这是对老百姓权利的充分尊重”。2007年,在由国际经合组织(OECD)亚洲公共治理中心、浙江大学、杭州市人民政府三方共同主办的“绩效评估与政府创新国际研讨会”上,杭州综合考评被专家誉为“公民导向的政府绩效评估模式”。此次杭州市被列为全国政府绩效管理试点城市,也从一个侧面说明,杭州综合考评的实践和探索得到了国家级层面的关注和认可。

综合考评作为杭州市委、市政府践行科学发展观,加强党政机关自身建设的一项制度创新,已持续12年。究其原因,首先在于方向正确。杭州综合考评坚持“创一流业绩、让人民满意”的宗旨,较好地体现了“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享、发展成效让人民检验”党的执政理念。其次是组织保障。在组织架构上坚持党委、政府领导下的专职机构运作模式,为全方位开展考评工作提供了有力的组织保障。第三是贵在坚持。杭州综合考评自开展以来,也遇到过不少矛盾和问题,面临各种困难和压力,但市委对做好这项工作的态度是坚定的,要求是一以贯之的。多年来,杭州综合考评没有因领导人变化或注意力转移而放松,没有因存有争议或矛盾而放弃,更没有因取得明显成效而懈怠,而是持之以恒、坚持不懈地把这项工作开展下去。第四是重在创新。多年来,杭州综合考评始终坚持积极探索、勇于创新、敢于超越的精神,在实践中不断总结,不断完善,不断提升。从目标责任制考核,到“满意不满意单位”评选,再到综合考核评价;从市直党政机关、直属企事业单位,到区、县(市)综合考评;从引入绩效的理念和方法,把考评的激励效应有效地渗透到组织绩效管理之中,到绩效管理的全面展开,杭州综合考评正是在这样逐步的完善过程中,变得更全面、更科学、更公正,更加有生机和活力。

党的十七届二中全会通过了《关于深化行政管理体制改革的意见》,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”,为积极推行绩效管理提供了强大的动力。面对新形势、新任务,杭州综合考评要继续解放思想、

实事求是,围绕中央提出的加快转型升级、推进服务型政府建设的要求,以杭州被列为全国政府绩效管理试点城市为契机,进一步探索创新,努力实现新的突破。一是要把握服务型政府的本质要求。坚持把“人民群众需要不需要、答不答应、满意不满意”作为衡量和考评党政机关工作业绩的根本标准,不断完善社会评价办法,强化第三方监督评价,探索引入服务对象满意度测评,在各级部门中进一步强化服务意识、法治意识和绩效意识,促进政府部门切实转变职能、不断提升行政效能。二是要突出转型升级的现实需要。围绕“十二五”规划和杭州市第十一次党代会提出的“打造东方品质之城、建设幸福和谐杭州”的奋斗目标,优化完善绩效考核指标体系,进一步发挥好综合考评的导向助推作用。三是着力营造务实高效的政务环境。将机关作风和效能建设等系列主题活动与综合考评和政府绩效管理的制度性安排紧密结合起来,科学设置行政效能绩效考核指标,加大目标的过程管理和考核力度,健全优化政务环境的长效机制,推动杭州经济社会的持续稳定发展。四是要探索提升公共服务的有效途径。加快构建公共服务绩效评价体系,将绩效评估与激励问责机制、问题发现机制、整改反馈机制更好地衔接起来,引导各级部门进一步探索创新,不断提升公共服务质量和水平。五是扩大绩效考评成果应用。把组织绩效考评与个人绩效考核和干部选拔任用更加紧密地结合起来,将目标制定、考评结果与财政预算安排、机构编制管理等有机地结合起来,发挥综合考评在资源配置方面的作用。

杭州综合考评经过12年的探索实践,取得了明显的成效。它的发展,离不开历任市委、市政府领导的高度重视,离不开社会各界的

积极参与,离不开专家学者的指导帮助;同时,也离不开各参评单位的理解支持,离不开考评工作者的辛勤努力。在此,请允许我表示由衷的感谢!

本书是由杭州市综合考评委员会办公室专门组织力量,历时两年编撰而成。它所反映的内容,主要来源于杭州综合考评 12 年的实践,它所介绍的一些基本做法和体会,是对这项工作的一个比较系统全面的总结,可以为从事政府绩效管理研究的专家学者提供一个具有中国特色的公共治理案例。同时,杭州作为全国政府绩效管理的一个先行者,通过此书的编撰出版,也可以为国内的同行们提供一点可资借鉴的经验和教训,起到抛砖引玉的作用,从而引发绩效管理方面更加深入的思考和实践,为推动政府管理创新、促进科学发展,作出更大的贡献。

2012 年 5 月 1 日

序 二

余逊达

最近 10 多年来,我一直关注着杭州市的党委和政府开展的综合考评与绩效管理。最初,我是按照浙江大学和杭州市的战略合作协议,作为浙大的一名所谓“专家”,被派到杭州市来参加机关考评研究的。之所以要在专家两字上打上引号,不是出于谦虚,其实真的是半懂不懂。这不仅是因为我对地方政府的工作并不很熟悉,即便是在我相对比较熟悉的学术圈中,如何测量和评价政府工作、控制政府施政过程、实行绩效管理,也都是一个没有达成共识的难题。杭州市开展的政府考评在当时的中国确实称得上是一件有开创性的事业,杭州市也确实把它作为一项创新性的工作来做的。每年的考评工作结束后,都要开会总结经验,查找问题,并在下一轮考评中加以改进。同时邀请多所高校的教师开展专题研究,广泛征求社会各界以及国内外专家同行的意见,在官、学、民三方之间开展对话,探寻进一步优化的思路和方法。我的“专家”工作结束后,出于个人兴趣,我仍然参与了许多杭州市改进考评和绩效管理的活动。通过边干边学边思考,我对考评知识的积累慢慢在增加,对考评和绩效管理作为一

项创新事业在地方工作全局中所具有的功能的认识也慢慢在深化。

杭州市综合考评制度的形成和绩效管理工作的开展都经历了一个发展过程。上世纪 90 年代,杭州市在市直机关管理上实行的是目标管理。进入新世纪,杭州市在继续实行目标管理的同时,在市直机关中开展了满意单位不满意单位评选活动。2005 年起,杭州市把这两种考评结合起来,又增加了领导评价和创新创优评价,形成了现在所讲的综合考评,并把这种考评制度从市直机关推广到杭州市所属的区、县(市)。从开展人民评价政府活动起,杭州市的考评工作从一开始就不是单纯的考核评比,而是一直伴随着对在考评中发现的问题的整改和对各部门工作绩效的提升,并逐渐形成了一套以综合考评为中轴的绩效管理方式。特别是在 2002 年,杭州市把开展人民评价政府活动三年来收集到的人民对政府意见最多的问题,经过整理后集中概括为行路难、看病难等“七难”问题,并把解决这“七难”问题确定为全市工作的“重中之重”,决定举全市之力开展攻坚战。从那以来,开展综合考评和解决在社会评价中发现的以“七难”为主要内容的人民向政府提出的各类问题,就几乎成为一件事的两个方面。2008 年以来,杭州市综合考评委员会办公室每年都要向社会公布社会评价意见报告和重点整改目标,向人民告知政府和社会各界在解决“七难”等问题上采取的举措和取得的进展,同时也告知下一步的打算,接受人民新的评价。经过 10 多年的实践和持续不断地改进,杭州市的综合考评与绩效管理都取得显著成就,得到广大市民、政府官员和学术界普遍的认同,也推动了杭州市各项工作的步步深入。

总起来看,在现在全国开展的各种样式的考评中,杭州市开展的综合考评在制度安排、机制设计和实际操作上都有其特点,可以说形成了有杭州特色的考评模式。比较而言,我认为这种模式的特点和优点主要有以下八点:

第一,公民导向。综合考评工作所体现的价值观是政府工作好坏最终要由人民说了算。因此,参加综合考评的不仅有政府成员和领导,而且有来自社会各界具有广泛代表性的人民群众。在综合考评中,社会评价所占的权重在一半以上,人民群众发表的批评和建议在数量上占到考评活动所征集到的各类批评和建议的绝大多数,解决人民群众向政府提出的问题也成为政府实施绩效管理最主要的内容,摸索出一条政府工作做什么、做得好不好,主要依据人民提出的意见来判定的新路。

第二,科学性。综合考评的质量取决于方法是否科学。经过不断的试行和调整,在如何收集和表达人民的意见,如何把社会各界的意见梳理统计清楚并加以整合,如何改进考评者与考评对象之间的信息不对称,如何在信息、知识不对称条件下设定考评的内容,如何减少和防范考评过程中的机会主义行为,如何在考评完成后运用评价结果等基本点上,综合考评的方法还是比较实事求是和科学的。

第三,专业化。考评结果对政府部门的工作积极性和今后的工作方向具有较大影响,同时它本身又具有较高的技术含量。因此考评要做得好,它必须规范和专业。杭州市在全国第一个成立了一个专门从事考评和绩效管理工作的正局级机构及正处级绩效评估中心,培养造就了一支专职从事考评工作的队伍,通过聘请离退休和在

职领导干部、专家学者及热心公益事业的社会工作者作为绩效评估专家、顾问,把一些具有专门技术要求的统计工作委托给相关高等院校等做法,形成了能较好集聚各界力量服务于考评工作的稳定的社会网络,从而较好地保障了考评工作的规范性和专业品质。

第四,体系化。杭州市的考评不仅在市本级开展,而且对区、县(市)也实施,同时区、县(市)各部门、各乡镇也搞,三个层面的考评在内容上既有联系,又有区别,相互对接,调节着政府的工作。

第五,注重过程监管。考评在每年年底进行,但整改却贯穿于全年的始终,有些整改需要数年才能完成,因此考评办经常开展明察暗访,并聘请一批绩效信息员协助查看,对整改过程加以监督。政府各部门的工作是个整体,它是由若干个具体的部分或任务组成的。对整体工作的考评在年底,对一些具体任务或工作的考评则根据需要随时可以进行,发现问题,及时指出,及时整改和反馈。

第六,能推动政府工作不断创新。在中国,政府是推动现代化进程的主导力量。但是,在现实中也常常发生执政党的指导思想调整了,社会发展了,技术进步了,但政府的职能设定、组织体制、工作方式却由于种种原因未能同步前进的情形。杭州市把政府创新作为综合考评中的一个加分项目,单独予以考核评价,并在全国率先摸索出了一套对政府创新工作在内容、过程和成效认定上都加以管理的方法,从而有力地推动了政府创新的开展,使相当一部分政府部门的工作走在了全国同行的前列。

第七,结果比较客观公正,具有权威性。由于准备充分,程序严谨,方法得当,操作细致,统筹考虑到了政府活动的各种情况和评价

政府工作成就的各种类型与维度,从而在总体上保证了结果具有客观性、公正性和权威性。杭州市从2007年度起每年在报纸上公开评价结果,把人民对政府部门的主要意见和政府提出或承诺的整改计划及完成情况也在报纸上公开,接受人民监督。在实际工作中,考评成了政府部门工作的“风向标”和“指挥棒”。

第八,与绩效管理紧密结合,能解决问题,有可持续性。与有些地方出现的考评与政府工作绩效提升互不关联的情形不同,杭州将综合考评与绩效管理紧密结合在一起,既为政府工作提供了目标,又为实现这些目标提供了动力;既保证了年度计划的完成,又能实行滚动推进。杭州市在解决人民群众最关心的“七难”等问题上能不断取得进展,考评工作的开展是不可或缺的一个条件。由于能不断解决人民群众关心的问题,考评工作也就具有稳定性和可持续性。

2011年,杭州市被国务院确定为在全国开展绩效管理两个试点城市中的一个(另一个是深圳);杭州综合考评已入围由北京大学和中央编译局专家学者联合举办的地方政府创新奖。这两件事说明,杭州开展的综合考评和绩效管理,不仅得到了杭州本地人的认可,同时得到了我国中央政府和民间社会的认可。毋庸讳言,作为一项探索中的事业,杭州市开展的综合考评还存在着需要进一步改进的地方,在绩效管理方面,无论是在框架的整体设计上,还是在具体操作的精雕细琢上,需要做的事情还很多。但是,杭州市已经取得的成就使我们有充分的理由期待,在政府考评和绩效管理上,杭州市未来一定会比过去做得更好。

本书的主编伍彬先生,是中共杭州市委副秘书长、杭州市综合考

评委员会办公室主任,工作十分繁忙,但还是挤出时间,组织有关专家学者和工作人员,在人民出版社的指导下,主持编写了《综合考评与绩效管理——杭州的实践和探索》这本书。本书系统地回顾了杭州市开展政府绩效考评的历史,阐述了综合考评的原理和做法,论证了综合考评的科学性,指出了综合考评的主要功能,分析了综合考评现有做法中存在的问题,提出了今后进一步努力的方向。同时,书中对杭州市绩效管理的现有做法、成效及其与考评的关系也进行了科学的分析与评价。在书的附录部分,收集了与杭州市开展综合考评和绩效管理相关的主要文献。因此这是一本集考评实务、学术探讨和资料大成的书,具有显而易见的实践价值和学术价值。

我和伍彬先生及本书的执笔者在如何深化综合考评和开展政府绩效管理的会议与交往中相互认识,并成为好朋友。伍彬先生请我给他主编的这本书写一篇序言,我愉快地答应了。我想利用这个机会,对杭州市考评办领导及工作人员所做的工作表示由衷的敬意,对他们多年来对我在学习、研究上提供的帮助表示深切的感谢。同时也希望本书的出版能吸引更多的人去关心、思考、研究、参与、支持中国政府行政管理方式的改革。

2012年1月2日

目 录

序 一	王金财 1
序 二	余逊达 8
第一章 迎接政府绩效管理的新时代	1
第一节 政府绩效管理概述	1
一、政府绩效管理的内涵	1
二、政府绩效管理与政府绩效评估	3
三、政府绩效管理的理论基础	4
第二节 当代美英政府绩效管理的实践	6
一、美国的政府绩效管理实践	6
二、英国的政府绩效管理实践	9
三、美英政府绩效管理的发展趋势	14
第三节 中国地方政府绩效管理的实践与发展	15
一、中国地方政府绩效管理的发展历程	15
二、中国地方政府绩效管理的典型	21
三、中国地方政府绩效管理的类型与特点	24
第二章 政府绩效管理的杭州发展路径:综合考评的	
源起与演变	29