

政府绩效评估指标体系

研究报告

马怀德
主编

中国政法大学出版社

政府绩效评估指标体系 研究报告

主 编 马怀德

◆ 中国政法大学出版社

2010·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

政府绩效评估指标体系研究报告 / 马怀德主编. — 北京: 中国政法大学出版社, 2010. 8

ISBN 978-7-5620-3685-2

I. 政... II. 马... III. 国家行政机关-行政管理-研究报告 IV. D035
中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第131658号

- 书 名 政府绩效评估指标体系研究报告
ZHENGFU JIXIAO PINGGU ZHIBIAO TIXI YANJIU BAOGAO
- 出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)
北京100088信箱8034分箱 邮编100088 zf5620@263.net
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010) 58908285(总编室) 58908325(发行部) 58908334(邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 880×1230 32开本 9.875印张 250千字
- 版 本 2010年10月第1版 2010年10月第1次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-3685-2/D·3645
- 定 价 28.00元

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换。

【 前 言 】

随着我国行政管理体制改革的不断深化，政府绩效评估作为行政管理的一项制度创新，越来越受到各方的重视。党的十七大提出要推行政府绩效管理和行政问责制，建立科学合理的政府绩效评估的主要体系和机制。温家宝总理在政府工作报告中多次要求“推行政府绩效管理制度”。中央《关于深化行政管理体制改革的意见》对推行政府绩效管理制度也作出了部署。目前，全国已经有超过1/3的省市进行了政府绩效评估和管理方面的探索。政府绩效的法制化已经成为目前行政管理领域和法律界高度关注的话题。

本书系我主持的“政府绩效评估指标体系”项目的最终研究成果。项目研究获得了亚洲基金会的资助。我们从法学角度对政府绩效评估指标体系进行了深入研究，以期能够推动我国政府绩效评估的法制化进程。本项研究始于2007年10月，项目对建立政府绩效评估指标体系的基本原则、政府绩效评估指标体系的内容、政府绩效评估的具体评估指标、政府绩效评估的方法等问题进行了多角度、跨学科的理论研究，在充分调研的基础上设计出两套具备科学性和实用性的政府绩效评估指标体系。

全书包括以下三个部分：

第一部分，研究报告。本部分分为三章。第一章为“政府绩效评估指标体系概论”，主要探讨政府绩效评估的概念、模式及基本原则等问题。第二章和第三章分别为“对下级政府绩效评估的指标体系”和“对政府部门绩效评估的指标体系”，选取我国部分已经开展对下级政府绩效评估工作和对政府部门绩效评估工作的典型省市作为研究范本，逐一分析各地绩效评估指标体系所具有的特点及存在的问题，从中归纳出指标体系设计中所应当遵循的普适性原则和应当注意的共性问题，并最终设计出符合中国国情的、科学实用的具体评估指标和各指标的相应权重。

第二部分，调研报告。2008年，课题组成员分赴山东省济南市、

淄博市、烟台市、威海市，湖南省长沙市、岳阳市、湘潭市，福建省效能办、福州市、长乐市（县级）、泉州市，北京市政府相关部门及东城区、门头沟区，展开了卓有成效的调研。并形成了山东省、湖南省、福建省和北京市四地市的绩效评估现状调研报告以及对各地政府绩效评估现状进行归纳总结的总调查报告。调研报告对各地市所确立的绩效评估体系和各项具体评估指标进行了细致的介绍，并考查了评估结果的运用和评估所产生的实效。

第三部分，中央与各地规定选编。本部分收录了目前中央以及部分地方，包括山东省青岛市、吉林省、深圳市、北京市、黑龙江省哈尔滨市、湖南省、山东省、福建省厦门市、湖南省长沙市、湖南省岳阳市等地，有关政府绩效评估的法规文件。从上述各地的规定基本可以了解到我国各地方开展政府绩效评估的基本现状。

研究过程中，项目组先后召开了多次课题组全体会议、与有关部门的小型座谈会，以及一次较大规模的研讨会。2009年12月21日，项目组举办“政府绩效评估研讨会”。来自理论与实务界的四十多名领导、学者参加了本次会议，并对本课题研究成果提出了诸多颇有见地的建议，在此表示衷心的感谢。

项目组在赴山东省、湖南省、福建省、北京市及有关地市调研的过程中，得到了当地政府及有关部门的大力支持与配合，在此一并表示感谢。

项目的研究得到亚洲基金会驻中国首席代表周思哲（Jonathan R. Stromseth）先生、高级项目官员计洪波女士的热情帮助和支持，助理项目官员张文琦进行了大量的协调工作，使得本项目得以顺利执行，在此谨致谢意。

全书由马怀德、张红最终修改定稿。

马怀德
2010年3月

【 目 录 】

前 言	(1)
-----------	-----

第一部分 研究报告

第一章 政府绩效评估指标体系概论	(3)
一、政府绩效评估指标体系概述	(4)
(一) 政府绩效评估	(4)
(二) 本课题研究对象	(6)
二、政府绩效评估指标体系的基本原则	(7)
(一) 全面客观原则	(8)
(二) 科学可行原则	(10)
(三) 公众参与原则	(12)
第二章 对下级政府绩效评估的指标体系	(15)
一、现行对下级政府绩效评估指标体系的考察	(15)
(一) 福建省的政府绩效评估制度	(16)
(二) 湖南省的政府绩效评估制度	(19)
(三) 山东省的政府绩效评估制度	(22)
(四) 辽宁省的政府绩效评估制度	(28)
(五) 深圳市的政府绩效评估制度	(30)

2 | 政府绩效评估指标体系研究报告

(六) 安徽省淮南市的政府绩效评估制度	(31)
二、现行对下级政府绩效评估指标体系的特点及存在的 问题	(31)
(一) 现行评估指标体系的特点	(31)
(二) 现行评估指标体系存在的问题	(34)
三、设计下级政府绩效评估指标体系的基本考虑	(42)
(一) 对下级政府绩效评估指标体系的功能定位	(42)
(二) 设计地方政府评估指标体系应当遵循的原则	(43)
(三) 绩效评估方法与指标体系的设计应当注意的问题	(47)
四、地方政府绩效评估指标体系设计方案	(49)
(一) 对政府工作效率的评估	(50)
(二) 对政府行政能力(执行力)的评估	(53)
(三) 行政工作的社会效益(社会发展)	(56)
(四) 公民满意度(回应力)	(61)
第三章 对政府部门绩效评估的指标体系	(62)
一、对现行政府部门绩效评估指标体系的考察	(62)
(一) 福建省的政府部门绩效评估制度	(63)
(二) 湖南省的政府部门绩效评估制度	(65)
(三) 山东省的政府部门绩效评估制度	(68)
(四) 其他地区的政府部门绩效评估制度	(75)
二、现行政府部门绩效评估指标体系的特点及存在的 问题	(79)
(一) 现行评估指标体系的特点	(79)
(二) 现行评估指标体系存在的问题	(81)
三、政府部门绩效评估指标设计方案	(83)

（一）对政府部门行政业绩的评估	（83）
（二）对政府部门阳光行政（信息公开义务履行情况）的 评估	（85）
（三）对政府部门依法行政情况的评估	（86）
（四）对政府部门效能建设和廉政建设情况的评估	（88）
（五）对民主监督和社会监督情况的评估	（90）
（六）创新情况	（91）
附件一 地方政府绩效评估指标体系（对下级政府）	（93）
附件二 政府部门绩效评估指标体系（对政府工作部门）	（111）

第二部分 调研报告

山东省政府绩效评估现状调查报告	（129）
湖南省政府绩效评估现状调查报告	（141）
福建省政府绩效评估现状调查报告	（159）
北京市政府绩效评估现状调查报告	（173）
政府绩效评估现状总调查报告 ——对京鲁湘闽四省（市）的考察	（187）

第三部分 中央与各地规定选编

中共中央关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部 考核评价机制的意见	（205）
青岛市政府部门负责人与市民“网络在线问政”活动工作 方案	（216）

青岛市人民政府部门“向市民报告、听市民意见、请市民评议”

活动方案	(221)
2009 年吉林省政府工作部门绩效评估实施办法	(229)
深圳市政府绩效评估与管理暂行办法	(238)
深圳市政府绩效评估与管理指标确定及数据采集规则	(246)
深圳市政府绩效评估与管理方法和程序操作规则	(249)
深圳市政府绩效评估与管理结果运用规则	(253)
北京市人民政府关于印发北京市市级国家行政机关绩效管理 暂行办法的通知	(256)
北京市市级国家行政机关绩效管理暂行办法	(258)
哈尔滨市政府绩效管理条例	(263)
中共湖南省委、湖南省人民政府关于开展政府绩效评估工作的 意见	(272)
山东省委办公厅 省政府办公厅关于做好 2008 年度科学发展 综合考核工作的通知	(279)
厦门市政府及其部门绩效评估制度 (试行)	(286)
长沙市党政领导班子和领导干部绩效考核与管理办法 (试行)	(297)
岳阳市人民政府行政绩效考核方案	(304)

第一部分

研究报告

第一章 政府绩效评估指标体系概论

第二章 对下级政府绩效评估的指标体系

第三章 对政府部门绩效评估的指标体系

附件一 地方政府绩效评估指标体系（对下级政府）

附件二 政府部门绩效评估指标体系（对政府工作部门）

第一章

政府绩效评估指标体系概论

自 20 世纪 80 年代以来，我国学术界开始研究政府绩效评估问题。近年来，政府绩效评估已经成为中国公共管理学术界密切关注的热点问题之一。国内学者从政治学、管理学、经济学、系统理论与计算机信息科学等学科视角，对政府绩效评估进行研究，初步构建了政府绩效评估的体系。目前，中国政府正在推进新一轮的行政管理体制改革，强调要加快政府职能转变，继续完善行政管理体制，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。“要提高政府效能，完善政府绩效管理体系；建立以公共服务为取向的政府业绩评价体系，建立政府绩效评估机制。”近年来发达国家均重视借助法律的力量推动行政管理改革。从建立责任政府、服务政府、高效政府与透明政府的要求出发，必然要求将政府绩效评估制度法治化。这一问题目前尚未引起国内法学界的关注^[1]，但这并不

[1] 有学者指出，目前从政治学途径来研究的占 19.30%，从管理学途径来研究的占 53.26%，从经济学途径来研究的占 25.01%，从法学来研究的占 2.43%。参见彭国甫：“中国政府绩效评估研究的现状及展望”，载《中国行政管理》2006 年第 11 期。

意味着不需要从法学的角度对此问题进行思考。本研究拟从法学角度研究政府绩效评估，重点探讨政府绩效评估的指标体系这一核心问题。

一、政府绩效评估指标体系概述

(一) 政府绩效评估

一般意义上的政府绩效评估是指在政府试图实现某种行政目标的过程中，依据可量化的指标对工作过程、结果、效率等各方面进行评估，以改善工作绩效的一套体系。20世纪80年代以来，英美等西方国家为应对科技进步、全球化和国际竞争的环境条件，解决财政赤字和公众信任危机等问题，普遍建立了政府绩效评估制度。

在我国，政府绩效评估作为行政管理体制改革的一项内容，逐渐引起关注。我国已有1/3的省（区、市）不同程度地探索开展了政府绩效评估工作。尤其是近几年来，许多地方政府开展了各种形式的绩效评估。这些绩效评估活动大致可以分为五种模式：^{〔1〕}

第一种模式是与目标责任制相结合的绩效评估。这种模式的特点是将组织目标分解并落实到各个工作岗位，目标完成情况考核也相应针对各个工作岗位进行评估。这一点从各地评估制度的名称即可看出：山东省淄博市和烟台市称为“目标管理考核”、威海市称为“目标绩效管理考核”。吉林省、山东省潍坊市、山西省运城市 and 福建省漳州市等地方政府也开展了类似的绩效评估试验。与目标责任制相结合的绩效评估是最为常见的模式，它立足于对工作目标完成情况的考查而不是政府运行的绩效。在这种评估目的指导下，评估制度基本上是一种对工作目标实现情况的评估。有关指标设计也以工作目标的实现为导向，而不在于客观地评价

〔1〕 主要参考中国行政管理学会课题组：“政府部门绩效评估研究报告”，载《中国行政管理》2006年第5期；包国宪、曹西安：“我国地方政府绩效评价的回顾与模式分析”，载《兰州大学学报》2007年第1期；“政府绩效评估试点各有侧重 国家指导性文件待出”，载《21世纪经济报道》2007年11月15日。

公共管理和服务的状况。

第二种模式是以改善政府及行业服务质量，提高公民满意度为目的的政府绩效评估。如福建省厦门市实施的民主评议行业作风办法，上海市开展的旅游行业和通信行业行风评议，青海省、江西省进行的通信行业行风评议，河北省组织的司法和行政执法部门评议，江苏省无锡市试行的律师行业评议等等。这些都是以提高行业服务质量和水平为目的的绩效评估活动。山东省烟台市率先试行的社会服务承诺制，广东省珠海市、江苏省南京市、辽宁省沈阳市、湖南省湘潭市、河北省邯郸市等地开展的“万人评政府”活动，由社会对政府部门进行评估，结果向社会公布，也属于这一类。

第三种模式以督查验收重点工作为主。这种模式的典型代表是湖南省。该省的政府绩效评估最初是以“为民落实八件实事”为契机展开的。从2004年起，中共湖南省委、湖南省政府每年都公开承诺为老百姓办好八件实事。省委、省政府确定由人事厅牵头组成省考核办负责落实八件实事的考核工作。省人事厅把八件实事考核作为人事工作服从和服务于经济社会发展大局，探索和建立政府绩效评估新机制的重要措施来抓。为了将任务落到实处，该省人事厅每年年初将八件实事的内容细化分解为若干项考核指标，2004年为45项，2005年为25项，2006年、2007年都为23项，2008年为29项。

第四种模式是以效能监察为主要内容的绩效评估。效能监察主要是针对国家行政机关和公务员行政管理工作的效率、效果、工作规范情况进行监察，实际上是国家纪检监察部门依照法律、法规和有关规章对政府部门绩效进行的评估活动。福建省、吉林省、重庆市等在全省（市）行政机关开展了行政效能监察工作。北京市海淀区，江苏省苏州市、扬州市，山东省枣庄市，河南省安阳市等地都颁发了开展效能监察的文件和工作细则。全国最早开展效能监察的福建省，已经由省效能办牵头于2004年开始对福建省23个政府部门和9个设区市政府的绩效进行评估。

第五种模式是由“第三方”专业评估机构开展的政府绩效评估，又被称为“甘肃模式”。2004年10月，针对甘肃省非公有制经济发展缓慢、落后的情况，甘肃省政府决定让非公有制企业评价政府绩效，并委托兰州大学中国地方政府绩效评价中心对所辖市（州）政府和所属部门进行的绩效评估，被媒体称为“兰州试验”。北京市有的区（县）政府委托国内著名咨询机构“零点研究咨询集团”开展的政务环境绩效评估，也属于这一类。

综观上述几种政府绩效评估的模式，可以看出我国现有的政府绩效评估尚处于政府的主导之下。考虑到中国的客观情况，本课题主要关注政府主导下的行政机关系统内部的绩效评估，但在政府主导之下尽量引入公众参与的因素。

（二）本课题研究对象

我国的行政机关系统庞大，既包括中央行政机关，也包括地方行政机关。一级行政机关既包括人民政府，也包括政府的工作部门。因此，有必要首先确定本课题的研究对象。

首先，本课题的研究不涉及对中央行政机关的绩效评估。我国中央行政机关由国务院和国务院工作部门组成。其中，国务院是最高国家行政机关，根据宪法的规定统一领导和管理全国范围内的重要事项。国务院组成部门是国务院的工作部门，主要领导和管理全国范围内本领域的事项。由于中央行政机关并不经常针对行政相对人作出具体的行政行为，所以对其进行绩效考核较为困难，因此本课题研究不涉及对中央行政机关的绩效评估，着重研究对地方行政机关的绩效评估。

其次，我国地方行政机关包括地方各级人民政府及其工作部门。地方人民政府一般包括四级：省、直辖市人民政府；市级（下设区、县的市）人民政府；区、县及不设区的市级人民政府；乡、镇人民政府。与此相适应，我国地方政府绩效评估存在着多种形式，包括上级政府对下级政府的评估、政府对所属工作部门的评估、政府工

作部门对本系统内部下级工作部门的评估。目前，前两类制度在一些地方已经较为成熟，而政府工作部门的系统内部上级对下级的评估整体上还不成熟，已经建立有关制度的部门，其内容也基本流于普通的工作检查，与绩效评估的要求还相去甚远。并且，由于各部门分管事项之间存在很大的差异性，很难为各部门设计出对其下级部门的评估指标体系。因此，本课题的研究对象限定为地方人民政府及其下级人民政府的绩效评估，以及地方人民政府及其工作部门的绩效评估。

政府绩效评估指标是“一个量化过程——或给一个程序、项目或其他活动的运作指定的一个数目，以此作为标准来测定政府机关为公众提供产品或服务的状况”。^[1] 我们认为通过立法确定一套普适性的指标体系，是不现实的。一方面，政府的组织类型和职能非常复杂，不同层级的政府以及同一级政府的不同工作部门之间的职能显然不同，全国各地的经济社会发展重点也不尽相同；另一方面，政府的管理工作经常发生变化。因此用一套指标体系覆盖所有的地方政府和部门显然带有“一刀切”的做法，也是不科学的。因此，本课题将针对地方人民政府及其下级人民政府的绩效评估，以及地方人民政府及其工作部门的绩效评估分别设计出两套基本的指标体系。

此外，还有某些地方审计机关开展的绩效审计、监察机关开展的效能监察等活动，也不属于本课题研究范围。

二、政府绩效评估指标体系的基本原则

政府绩效评估的目的在于提高政府绩效，并最终提升人民对政府的满意度。政府绩效评估有助于改进政府的决策，把政府决策的基础从个人经验推向对可测量绩效的证明或证伪，进而提高政府决

[1] [美] 帕特里夏·基利等著，张定淮等译：《公共部门标杆管理：突破政府绩效的瓶颈》，中国人民大学出版社2002年版，第27页。

策的科学性和决策执行的有效性。绩效评估指标是对政府绩效信息的科学建构，绩效评估指标体系是政府绩效评估系统的核心构成要素。所谓地方政府绩效评估指标，就是根据评估主体和评估定位的要求，搜集地方政府行为和公众需求的有关信息，综合反映地方政府提供服务的能力和效率，对特定地方政府的绩效做出全面、综合判断的标准。作为绩效评估的核心，评估指标直接关系到绩效评估活动的实质性开展，也关系到地方政府下一周期绩效的改进和提高，而且其所具有的强烈的价值取向引导着地方政府未来的发展方向。

政府绩效评估指标体系的基本原则一方面体现政府绩效评估的价值取向，一方面又对政府绩效评估发挥指导作用。政府绩效评估指标体系的基本原则贯穿指标体系的设计、运用全过程。早在1985年，英国学者大卫·米斯顿就提出了确立指标的9大原则：有助于阐明组织目标；对政府活动的最终结果做出评估；作为管理激励方案的一种投入；使消费者做出合理的选择；为承包或私人服务提供绩效标准；显示不同服务活动的成效；致力于方针及进一步调查研究的激发物；协助决定服务水准的最大消耗，以获取预定目标；显示可能节省的领域。目前英美等国家普遍遵循的基本设计原则可以概括为“SMART原则”。“SMART原则”主要偏重于技术上的说明，体现的是指标设计的技术原则。我们认为，地方政府绩效评估指标体系除了具有指标体系的普遍特性外，由于其是评估地方政府绩效，特定的评估对象给评估指标体系构建带来特殊的技术要求。因此，政府绩效指标体系的设计不仅要遵循指标体系设计的一般原则，还要遵循一些特殊原则。

（一）全面客观原则

一项考核制度本身首先应当具有全面性和客观性，否则不仅很难保证考核结果的公正性，还可能会产生错误的导向，影响被考核者的工作积极性。政府绩效评估指标体系应当尽量全面客观，要能够全面、系统地反映地方政府管理绩效的数量和质量要求。