



在线资源

- 研究参考
 - 公共管理
 - 人力资源开发
 - 人事管理
- 学术跟踪
- 国际观察
- 客座研究人员文章

公共管理

服务型政府绩效评估结果运用研究:现状、问题与对策

2013-05-13 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2013-05-13

开展服务型政府绩效管理,目的是为了促进政府转变职能、优化政府结构、创新行政运行机制、提高基本公共服务效能。[1]而国外经验与国内试点实践表明,政府绩效评估能否持续并取得实效,评估结果运用是关键。因此,必须以服务型政府的各项要求为指南,高度重视并不断推动政府绩效评估结果的有效运用。

一、我国政府绩效评估结果运用的主要做法

当前,我国政府绩效评估结果主要运用在以下五个方面。①

1. 内部通报。如北京将年度绩效管理综合得分报市政府党组会审定后,进行内部通报。广西将年度绩效考评结果以适当形式在一定范围进行通报,并抄送组织、人事、纪检、财政等部门。湖南岳阳市将年度政府绩效评估结果向全市通报,中央、省属驻岳单位的评估结果向其上级主管部门通报。

2. 提高评优比例。如吉林对绩效考评被确定为优秀、良好、未达标、较差档次的部门,其公务员年度考核为优秀的比例分别按20%、18%、17%、15%确定。国防科工局在机关绩效考核工作中规定,部门绩效考核为优秀,则该部门当年增加1名年度考核优秀名额。南宁对年度绩效考评被评为“优秀”档次的单位,当年公务员考核优秀等次由15%提高到20%。

3. 与奖励挂钩。主要有3种形式。(1)表扬。如四川规定,部门绩效管理结果经省政府常务会议批准后,绩效管理先进单位由省政府通报表扬。(2)发放奖金。如湖南对政府绩效评估中评为先进单位的,省委省政府颁发奖牌和奖金;评为合格单位的,省委省政府颁发奖金;奖金由各单位根据工作人员年度考核等次,按照奖优罚劣的原则制定分配方案,分别报省绩效办、省委组织部等审定后发放到个人。(3)嘉奖。四川对连续3年以上(含3年)绩效管理为先进单位的,除按其它规定予以奖励外,还对单位予以嘉奖并给予一次性奖金。深圳对连续两年绩效评估与管理结果为“优秀”的,嘉奖被评估单位,对连续三年以上绩效评估与管理结果为“优秀”的,记集体三等功,嘉奖领导班子成员。

4. 作为领导干部考核与选拔任用的依据。如国土资源部将绩效管理年度评估结果与领导班子和领导干部考核直接挂钩,将绩效管理年度评估结果作为被评估单位领导班子年度考核结果,并与领导干部年度考核结果适当挂钩,单位主要负责同志为70%,其他领导班子成员为60%,其他局级干部为50%,并将考评结果作为领导干部选拔任用的重要依据。辽宁将年度绩效考评结果作为领导班子和领导干部考核、干部选拔任用的依据,并努力实现考评结果在组织、人事等部门的运用。

5. 作为行政问责的依据。如福建在政府绩效评估结果运用中注重绩效问责,对绩效管理和评估中发现的一些机关工作人员不认真履行职责、推诿扯皮、效率低下、贻误工作,甚至“吃拿卡要”等问题,严格进行责任追究。新疆把政府绩效考评结果作为问责的依据,对分类考评排名靠后的单位部门的主要负责人进行约谈,对绩效考评结果被确定为较差等次的单位部门的主要负责人按有关规定进行诫勉谈话,对连续两年被评为较差的部门的主要负责人予以组织处理。

二、我国政府绩效评估结果运用中存在的主要问题

伯恩斯（John P. Burns）教授等人认为，过去十年以来，中国政府绩效评估越来越重视公共服务。

[2] 诚然如此。但与党的十八大提出的建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府和推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变的要求相比，我国政府绩效评估结果运用中存在着不少突出的问题。

1. 重物质奖励，轻精神奖励。基于绩效的奖励能够为雇员努力工作提供关键动机。但在实践中，政府绩效评估结果与奖励挂钩，实际主要是与物质奖励挂钩，而精神奖励比较薄弱。不少地方强调，要通过政府绩效评估实现“奖金以考核论高低”，将评估结果直接与奖金挂钩，形成了强烈的误导。如有的地方设立党政管理绩效评估专项奖励基金，对被评为优秀的评估对象给予现金奖励到人，其中20%奖主职领导，30%奖班子成员（含主职领导），50%奖单位在岗在编工作人员（含班子成员）。物质奖励是重要的激励手段。但公共组织与私人组织不同，公共组织的目标要更复杂。[3] 政府是公共权力的代表，给社会提供的不仅有物质服务，还有公共精神的感召与塑造。而将政府绩效评估结果直接与物质奖励、特别是与奖金挂钩，容易诱导公务员追求个人利益并弱化公共责任意识，这与我国服务型政府建设中亟待树立公共精神和强化服务意识，是极不协调的。

2. 奖重罚轻或问而不责现象比较普遍。很多地方明确规定，将政府绩效评估结果作为行政问责的依据。但在实践中，普遍存在着奖重罚轻或问而不责的现象。比如，有的地方将政府绩效评估结果分为一、二、三等奖和不达标单位四个类别；年度得分达总分的80%的为达标单位，所有达标单位全部获奖；对获一等奖的单位颁发奖金5万元，对获二等奖的发4万元，对获三等奖的发3万元；而对不合格单位，只是要求书面说明原因，并且要视情况决定，是否对其主要负责人进行诫勉谈话。再比如，有的地方规定，连续两年绩效评估结果为“较差”的，通报批评，单位公务员年度考核“优秀”等次人数比例调低4%，对领导班子成员进行诫勉谈话，取消评先评优资格，责令领导班子向市政府写出整改报告，限期予以整改。比尔·仇（Bill K. P. Chou）研究指出，在绩效评估中，超过99%的公务员被评为了“优秀”或者“称职”等次，几乎所有的公务员都被给予了某种绩效工资和奖励，由此导致追求更高绩效的动机降低了。[4] 而与奖励相比，对绩效结果较差者的处罚明显过轻。甚至对连续两年绩效结果“较差”的，也只是通报批评、对领导班子成员进行诫勉谈话和责令限期整改等。百姓将这种“问责”形容为“板子高高举起，实际轻轻落下”或举而不落，使被处罚者不痛不痒。任何政府都需要建立一套责任体系，这样才能在公众广泛的认可之下有效发挥作用。[5] 服务型政府是承担公共责任的政府。当前这种奖重罚轻或问而不责的状况，势必无法形成有效的公共服务责任与约束机制，导致制度空悬，政纪松弛，精神懈怠。

3. 政府绩效评估结果及其运用不够公开透明。保罗·哈伯德（Paul Hubbard）在2008年4月发表的一篇文章专门分析我国政府信息公开条例执行情况的文章中指出，“中国政府信息公开还有一段很长的路要走”

[6]。五年过去了，当前，将政府绩效评估结果及其运用情况公之于众仍不够普遍，公众对政府绩效评估结果及其运用情况的知情权实现仍不够充分，透明度不高已成为不可忽视的问题。尽管公众从网络等媒介也能零星地了解到一部分政府绩效评估的结果，但在信息的完整性、准确性、连续性等方面存在严重不足。地方政府对将绩效评估结果向公众公开的制度化规定很少。大多数省市关于开展政府绩效评估的实施意见、工作方案、试行办法等中，都写到政府绩效评估要坚持“公开”的原则，但大多没有关于绩效评估结果及其运用向公众或社会公开的具体规定。正如前面所提到的，往往只是在党政系统或扩及至人大、政协内部一定范围内进行通报或公布，而并不向公众和社会公开。即使有的地方政府在这方面做得相对较好一些，提到了向公众和社会公开的问题，但往往又在公开范围、公开形式、公开前报批程序等方面加以限制。比如，湖南规定，政府绩效评估结果经党委、政府审定后，可视情况在适当范围内公布；四川规定，政府绩效管理结果及运用情况应以适当方式公开，畅通公众投诉、评议渠道，接受社会监督。对政府绩效评估结果向公众和社会公开得少，对评估结果运用情况的公开就更少了。以上反映出，政府绩效评估结果及其运用还是在封闭、半封闭的系统中运行，政府及其领导人对公民对绩效评估结果及其运用的态度与反应并不够关心。由此导致尽管各级政府都花费了很多时间、精力和经费，但政府绩效评估的实效性、公信力以及公众对此的满意度都非常有限。这种相对封闭的政府绩效评估结果及其运用状况，与服务型政府所内在包含的公共权力运行公开化、政务公开和各领域办事公开的要求是不一致的。

4. 政府绩效评估结果与预算安排联系还比较少。在美国、英国、澳大利亚、新西兰等发达国家，将政府绩效评估结果与预算挂钩是最主要的结果运用方式，但这种有效形式现阶段在我国并没有得到广泛重视和普遍运用。哈佛大学肯尼迪政府学院“推动政府绩效”项目的教师主席罗伯特·本恩（Robert D. Behn）指出：政府绩效评估能够帮助公共官员进行预算分配；对提高政府绩效来说，预算是天然的工具。[7] 上级政府可以根据下级政府或部门的绩效评估结果及在评估中出现的问题，对公共服务资源进行更好的分配和优先排序，以利于绩效较好的下级政府或部门获得更多的预算经费、财政转移支付、公共

项目等去提供更多更好的公共产品和服务，以实现公共支出效益最大化。而当前，政府绩效评估结果作为公共服务资源配置的重要依据的作用发挥非常有限，这与花费更少、服务更好、效率更高的服务型政府要求是相悖离的。

三、推进政府绩效评估结果有效运用的对策

为了回应政府绩效评估活动“流于形式”、“为评估而评估”、“为政绩而评估”的质疑，更加科学合理地发挥政府绩效评估结果在服务型政府建设中的作用，必须大力推动政府绩效评估结果的有效运用。

1. 设立公共服务质量奖，充分发挥精神激励作用。服务型政府的激励应以精神激励为主。为使公务员树立公共精神，强化服务意识，形成公共人格，更好地履行政府公共服务职责，迫切需要设立公共服务质量奖。1994年，欧盟在欧洲质量奖中增设了公共事业部门质量奖。到2000年，绝大多数欧洲国家都设立了国家质量奖。在我国，深圳市龙岗区于2008年开始设立公共服务质量奖，杭州市在2011年设立了政府服务质量奖，这对于公务员树立公共服务精神，强化公共服务意识，起到了积极作用。应总结这方面的经验，扩大试点范围，逐步提高公共服务质量奖的层级，力争在“十二五”末期，设立国家公共服务质量奖，以便树立公共服务质量标杆，形成强大的示范效应，激励和推动各级政府优质高效地履行公共服务职责。

2. 健全以公共服务为主要内容的行政问责制度。服务型政府绩效评估结果运用，迫切需要健全以公共服务为主要内容的行政问责制度，落实公共服务责任，切实解决重奖轻罚和问而不责、问而轻责现象。应依法明确规定各级政府公共服务职责权限，对于没有认真履行公共服务职责、在政府绩效评估中被评为较差等次的，要追查其是否存在违规决策、执行不力、疏于管理和行政不作为、乱作为等问题；对于出现重大工作失误、发生重大责任事故、造成严重社会影响的，要严格追究责任人和主要领导的责任。同时，还应依法明确规定行政问责范围、行政问责责任划分、行政问责的种类和使用、行政问责程序和问责时限等，推进行政问责的制度化 and 规范化，有效防止大事化小、小事化了以及久拖不决等现象。

3. 将政府绩效评估结果及其运用情况向公众公开。较为完备的信息公开制度是西方发达国家政府绩效评估结果得以有效利用不可或缺的制度基础。服务型政府是以人为本、公开透明的政府。必须认真贯彻落实《政府信息公开条例》和《关于深化政务公开加强政务服务的意见》，将政府绩效评估的评估结论、评估等级、发现问题、整改建议等内容以及整改情况和评估结果运用情况及时通过政府门户网站、报纸、刊物、电台电视台、新闻发布会等多种途径和形式连续地、系统地、无障碍地向公众和社会公开，并通过互联网、电话、邮件等方式建立切实可行的公众参与渠道，切实尊重和保证公民的知情权，回应公民关切，接受群众的评议、质询和监督，欢迎群众参与和鼓励新闻媒体监督，以结果公开促整改和政府公共服务绩效持续提升。吉林在评估结果向公民公开方面已具有了较好的工作基础，在州市县市区政府绩效评估工作中明确规定，绩效评估结果确定后，要及时向被评估政府或政府工作部门进行反馈，提出改进工作的意见要求，并向社会公布；在省政府工作部门绩效评估中也明确规定，经省政府绩效评估委员会审定的年终绩效评估结果向社会公布。广东鹤山市在市直机关绩效考核评价中也明确规定，市委发文通报考评结果，并在政府网站上公开。

4. 将政府绩效评估结果与预算安排挂钩。在美国、英国、新西兰、瑞士等国家，绩效评估是改善公共部门公共服务提供的关键工具。[8] 应学习借鉴发达国家政府绩效评估结果运用的成功经验，将政府绩效评估结果与公共预算决策相结合，作为下一年度安排预算拨款、财政转移支付、公共项目等的重要依据。对绩效评估结果较好的政府或部门，上级政府、主管部门和财政部门在安排财政资金、公共项目等时应优先考虑；对绩效评估结果较差且没有合理原因以及对绩效评估意见未实施有效整改的政府或部门，上级政府、主管部门和财政部门在安排财政资金、公共项目等时应从紧考虑或不予安排。

[参考文献]

- [1] 薄贵利. 构建服务型政府绩效管理体制 [J]. 中国行政管理, 2012 (10): 11-16.
- [2] John P. Burns & Zhou Zhiren. Performance Management in the Government of the People's Republic of China: Accountability and Control in the Implementation of Public Policy. OECD Journal on Budgeting, 2010 (2): 7-34.
- [3] Hal G. Rainey & Barry Bozeman. Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the APriori. Journal of Public Administration Research & Theory, 2000, 10 (2): 447-469.
- [4] Bill K. P. Chou. Civil Service Reform in China, 1993-2001: A Case of Implementation Failure. China: an International Journal, 2004, 2 (2): 210-234.
- [5] Owen E. Hughes. Public Management and Administration: An Introduction (Third Edition). New York: Palgrave Macmillan, 2003: 240.