

【当代政治】

# 加强和改进地方政府绩效管理的四个着力点\*

杨 勇

**摘要:**加强和改进地方政府绩效管理,对建立廉洁高效、人民满意的服务型政府,实现国家治理体系与治理能力现代化具有重要的现实意义。应构建以监察部门为核心主体的绩效评估主体体系、科学的绩效评估指标体系、便捷的绩效评估操作程序和改革绩效管理体制机制,打造特色鲜明的地方政府绩效管理模式,提升政府治理效能。

**关键词:**地方政府;绩效管理;绩效评估主体;绩效评估体系

**中图分类号:**D630.1

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2020)11-0008-04

党的十八大以来,我国新一轮地方党政机构改革稳步推进,对全面推进地方政府绩效管理提出新要求。党的十八届三中全会提出,严格绩效管理,突出责任落实,确保权责一致。全会同时提出推进国家治理体系和治理能力现代化的战略目标。中央的重大决策部署标志着政府绩效管理进入一个重视科学化和应用性相结合的全新发展阶段。迄今为止,地方政府绩效管理改革虽然在全国范围内已经全面铺开,但整体上仍然处于过渡阶段,还存在管理理念滞后、顶层设计缺乏、评估体系不完善和社会参与不足等问题。在加快推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下,构建具有鲜明地方特色的、高效的绩效管理模式,成为亟待解决的现实问题。有效衔接新一轮地方政府机构改革,顺应我国经济由高速增长阶段向高质量发展阶段转变的现实要求,紧密结合地方经济社会发展实际,改进地方政府绩效管理,提升政府治理效能应着重把握以下四个着力点。

## 一、构建以监察部门为核心主体的政府绩效评估主体体系

合理的绩效评估主体是实现绩效评估客观公正的保证。为此,必须纠正多年来地方政府在自主探

索绩效评估实践中,主要采取以地方政府为主体的“政府本位”评估模式。这种“自我评价”模式缺失社会公众外部评价,很难对政府部门履职情况和行政行为作出客观公正的评判。<sup>①</sup>考虑到绩效评估的政治性、权威性和公正性,以及现阶段公众参与社会政治生活意识的日渐增强,地方政府必须构建以监察部门为核心评估主体,地方政府、社会公众和第三方为辅助主体的政府绩效评估主体体系。

1. 重构由监察部门作为组织主体、有独立编制的高规格专业机构

从保证政府绩效管理的权威性和稳定性以及执行绩效管理的组织和评价职责的角度来审视,国家应设立独立的管理机构。基于保证绩效评估不偏离行政体制改革的正确方向(即坚持评估的政治性)和保证评估结果具有一定的约束力(即力量性)的双重考量,将各级监察部门作为政府绩效评估的核心主体是绝佳选择。事实证明,由政府或人大做绩效评估主体,其评估结果难免有失公允,由第三方和社会公众做核心主体往往存在“政治性或力量性”不足的缺陷。将监察部门作为政府绩效评估主体可以很好地弥补上述不足。依据全国人民代表大会是国家最高权力机关的法律精神,由各级人大授权相

收稿日期:2020-05-23

\* 基金项目:国家社会科学基金青年项目“资本金融化的形成机制及其中国论域研究”(16CZX003)。

作者简介:杨勇,男,信阳师范学院当代马克思主义研究所副研究员(信阳 464000)。

应的监察部门负责实施地方政府绩效评估是可行的。一方面,监察部门设置有独立编制的高规格专业机构;另一方面,监察部门需要配备专门的编制人员,同时对专职人员进行履职前的专业培训。

2. 建立政府领导下政府机构、社会公众和第三方专业机构构成的地方政府绩效评价主体结构

政府领导包括地方党委书记和行政首长以及人大、政协等领导成员,社会公众包括人大代表、政协委员、服务对象、专家学者、城乡居民等,政府机构包括绩效办公室、多部门组成的考评组等。关键是要科学设置不同主体在评估指标中所占的权重,特别是提高社会公众的权重,以逐步改变目前以各地政府评价为主体、评价权重多在60%以上的状况。<sup>②</sup>受“官本位”意识、错误政绩观的影响,当前政府决策不重视公众参与的情况还不同程度地存在着,真正实现人民评判这一目标,我们还有很长的路要走。有效办法是通过制度设计强化社会公众参与、引入外部评价监督,赋予社会公众在综合评价中的更高权重,可考虑将其提高到30%以上,以推进政府绩效改进,这是一条符合实际又可行的绩效管理之路。<sup>③</sup>此外,还可以引入第三方专业机构评价政府绩效,增强评价的专业性和公正性,提高透明度。

## 二、构建科学的地方政府绩效评估指标体系

地方政府绩效主要体现为地方政府在社会管理中的业绩、工作效率和效能等。对地方政府进行绩效评估,主要是对政府应当行使职责和所具备功能的履职情况进行评估。因此,地方政府绩效评估指标体系的设置要建立在政府职能基础之上,通过对地方政府职能的准确界定,设置科学合理的绩效评估指标体系,既可以为绩效评估提供依据,又能借以纠正以往评估指标片面强调总量和速度等数量指标与短期指标,忽视效益和结构等质量指标与长远指标的不当做法。

基于中央提出的建设人民满意的服务型政府以及统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局等要求,我们认为,评估指标体系应该从地方政府的经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设及其自身建设等维度进行构建,这样既便于人们理解接受,又易于开展政府绩效评价。从地方政府绩效考量,地方政府的经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设及其

自身建设等,自然成为绩效评估的一级指标。<sup>④</sup>各地可在结合本地实际情况基础上,在对应的一级指标下设立若干二级指标。如经济建设下可设经济发展速度、产业结构、经济效益等二级指标,政治建设下设党的建设、民主建设、法治建设等二级指标,文化建设下设科学技术、教育事业、文化事业、体育事业等二级指标,社会建设下设社会管理、公共服务、民生状况等二级指标,生态文明建设下设环境治理、生态保护、环保产业等二级指标,政府自身建设下设队伍建设、职能转变、行政效率等二级指标。另外,各地根据管理需要,还可以在每项二级指标下设立若干项三级指标。例如,可以在经济效益二级指标下,设立工业经济效益综合指数、科技进步贡献率、万元GDP综合能耗降低率等三级指标;在公共服务二级指标下,设立社保覆盖率、农村合作医疗普及率、万人医生数、基础设施投资增长率、创新创业满意度等三级指标。

针对这套指标的具体运用,还要明确以下三点。

第一,当前我国地方政府体系的层级结构以省市县乡四级制为主,各类层级政府由于其在层级结构中的位置不同,国家赋予的职责权限有别,管理方式也存在差异。考虑不同层级地方政府的特性,不同层级政府在进行绩效评估时设置的指标体系应在基本框架一致前提下有所差异。

第二,不同层级的地方政府在进行绩效评估时,需要结合自身实际,对不同指标的权重进行设置。一是要考虑经济发展状况。一般经济发展水平越高,绩效指标体系应更侧重社会和生态环境的全面发展;反之,经济发展指标比重相对较低,经济发展指标权重就要相对高些。像经济发达的深圳市经济指标权重仅为10%,而公共服务类指标权重为50%;其他经济欠发达地区,一般都会增加经济发展指标权重,约为30%左右,降低公共服务权重,多在20%—30%之间。<sup>⑤</sup>二是要考虑自然禀赋、功能区划等,针对不同区域实行差异化考评。如生态旅游区、生态林区的GDP增长指标就要适当降低,适当增加生态功能、生态保护成效方面的考核,做到因地制宜,突出特色。

第三,为贯彻中央及地方重大决策部署的落实,可适当设置特色指标。一方面,设置加分指标,如完成重点工作情况、有效处置突发公共事件情况、职能工作有重要创新情况和超额完成工作任务情况等。

另一方面,也可以设置减分项,如未完成上级重点工作任务情况、发生重大责任事故情况、受到行政问责和通报批评情况等。

### 三、构建便捷有效的绩效评估操作程序

地方政府绩效评估操作程序主要包括制定绩效评估计划、建立绩效评估组织、构建绩效评估指标、收集绩效评估信息、选择绩效评估的计量方法、撰写绩效评估报告和绩效评估结果的反馈和应用等内容。这里重点分析三个问题。

#### 1. 定量评价和定性评价相结合的评价方法

定量评价主要是指通过对政府绩效目标的分类和分解后制定绩效指标体系,对政府重要工作事项、经济发展、社会管理和公共服务等重要目标进行量化考核。定性评价的主要方式是公众评议,属于主观评议方法,主要运用公众满意度测量和政府行政创新评价两个方面。除了传统电话访问、发放纸质调查问卷,还可以利用网络技术提供公共满意度的网络评议窗口,通过组织专业人员进行评价。为防止绩效管理中出现弄虚作假现象,绩效管理组织机构可以采用明察与暗访相结合的方式进行随机监督检查,核验绩效指标实施情况与考核数据的真实性。

#### 2. 评估结果及时公开

有关机构工作人员在公布评估结果前应当与评估对象进行充分沟通,在评估事实、成绩、存在的问题及形成原因、整改措施等方面达成共识。允许评估对象对异议作出说明,并按规定程序进行申诉。正式评估结果形成后,可以通过政府网站、新闻媒体等多种渠道公开发布,有效接受全社会监督和评议。政府部门还应建立现代化的公众投诉渠道,通过互联网、邮件或者电话等渠道接受各界投诉。

#### 3. 绩效评估结果有效使用

评估结果的使用包括进行日常管理、人事决策、行政问责和预算资源配置等,是地方政府绩效管理的关键。为此,要建立评价结果应用机制,如制定科学合理的考评结果落实制度和办法,完善奖惩制度,凭绩效论薪酬;完善行政问责程序,追究评价结果不合格、弄虚作假和渎职舞弊的部门的责任;建立领导干部选拔任用与考评结果挂钩制度,明确运用绩效评价结果进行惩戒的方式和程度,使考核结果真正与领导干部选拔任用挂钩;完善考评成果的反馈、共享制度。此外,绩效评估结果的使用不仅是为了进

行事后监督和惩戒,还为整改和反馈提供了依据,政府要建立“评估—运用—整改—评估”的立体循环模式,不断完善绩效评估体系。

### 四、稳步推进地方政府绩效管理体制改革

地方绩效管理必须在党委领导下,采用“党委领导、党委组织(监察)、政府实施”的推进方式。各级党委要强化地方绩效管理的“顶层设计”,全面领导绩效管理改革,及时解决改革中出现的问题。

#### 1. 改革和完善绩效管理制度机制

第一,改革政府管理模式,健全绩效管理制度。首先,建立授权责任制。《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出:“赋予地方更多自主权,支持地方创造性开展工作。按照权责一致原则,规范垂直管理体制和地方分级管理体制。”授权责任制是改善政府绩效的一个重要机制,能促使地方政府更加负责,更具有创新精神和更有效益观念。中央在落实授权责任制时,既要坚持适度原则,适时授权,又要建立完善和授权有机结合的责任机制,保证授权取得好的效果。其次,推行地方自治。辖区地方政府能够管理的公共事务尽量分配给地方政府管理。哪个层次的地方政府管理效果好,就把这类公共事务的管理权配置给它们。最后,完善公民参与机制。完善政务公开制度,为公民参与提供必要条件。在社区搭建公众参与地方政府绩效管理的平台,倡导志愿服务,调动公众参与绩效管理的积极性和创造性。认真对待民意,广泛收集、筛选,及时公布并及时回应,实现评估人之间信息共享和高效交流。健全政府和公民的对话机制,将公民的参与结果运用到改善政府工作中去。

第二,健全绩效管理工作机制,包括组织领导、干部考评、监督和激励机制。组织领导机制是绩效管理运行的组织力量和领导力量。人们往往把政府绩效管理作为“一把手”工程的原因也在于此。政府绩效管理及其评价涉及诸多政府内部部门以及外部社会公众、社会组织,只有构建有效的协调机制,才能保障绩效管理及其评价工作的良性运转,而激励机制无疑是刺激或鞭策相关主体调动自我积极性的重要手段。监督实施机制是必备机制和重要环节,只有进行有效的监督,才能保证相关法制得到良好的实施,才能及时发现不足、纠正错误,保证制度

实施不走样和制度设计目标的达成。应积极构建包括政府监督、社会监督和自身自律三种方式在内的综合组织监督体系,实现全程全方位监督。

### 2. 推进绩效管理法治化建设

在全面推进依法治国的时代背景下,政府绩效管理中行政权力行使、绩效信息公开和使用、公民知情权和监督权的落实等,都要受法律的约束。除了中央加快推进政府绩效管理方面的立法工作,地方政府也要有所作为。如加快推出地方绩效管理条例,以立法的形式解决地方政府可能遇到的问题;出台地方政府绩效管理办法等,对地方政府绩效管理的组织结构和职责、程序、评估方法等作出较为详细的规定,为地方实施绩效管理提供法律依据,助推绩效管理“规范化、常态化和刚性化”;推出政府绩效管理的地方规范性文件,对诸如政府绩效管理的实施重点或操作层面的具体规范进行说明,为政府绩效管理实现法治化提供法律依据。

### 3. 重视“互联网+”绩效管理信息体系建设

绩效评估以信息为基础保障。为此,要重视并建立绩效管理数据库。绩效管理必须采用量化指标,它是实施绩效管理的关键,也是统计指标的基本

属性。由于量化指标需要基础数据支撑,决定了推进绩效管理必须重视数据库建设。通过互联网将部门内部数据存入政府公共数据库,不仅可以降低信息收集成本,避免“数据造假”,还可以为有关部门进行宏观决策提供参考。因此,需要建设基于“互联网+”的绩效信息体系,这既能推进数字政府建设,也符合国家大数据战略的相关要求。大数据可以打开政府部门间、政府与市民间的边界,消减信息孤岛,使数据信息更全面,调用更便捷。要建立大数据平台整合大数据资源,便利绩效信息收集、分析和整理,为政府决策提供支持。要以大数据印证政府绩效管理结果,提升绩效管理公信力。

### 注释

① 负杰:《中国政府绩效管理 40 年:路径、模式与趋势》,《重庆社会科学》2018 年第 6 期。②③⑤ 冉敏:《中国地方政府绩效管理的五种典型模式比较研究》,《三峡大学学报》(人文社会科学版)2018 年第 4 期。④ 姜朋亮:《地方效能型政府绩效评估指标体系研究》,南昌航空大学硕士学位论文,2017 年 6 月 1 日。⑥ 吕昕阳:《政府绩效管理创新研究》,经济管理出版社,2017 年,第 214—215 页。

责任编辑:文武

## Four Points to Strengthen and Improve Local Government Performance Management

Yang Yong

**Abstract:** Strengthening and improving the performance management of local government is of great practical significance to establish a clean and efficient service-oriented government and realize the modernization of national governance system and governance ability. Through the construction of performance evaluation subject system with supervision department as the core body, scientific performance evaluation index system, convenient performance evaluation operation procedures and reform of performance management system and mechanism, we may create a distinctive local government performance management mode and improve the efficiency of government governance.

**Key words:** local government; performance management; performance evaluation subject; performance evaluation system