

服务型政府绩效评估的问题及其对策

杨 军

(中共广西区委党校 教务处, 南宁 530021)

摘 要:绩效评估是推进政府工作的重要综合管理工具,是推进政府工作的内在要求,是提高政府工作的现实需要。政府工作评价好坏,不但需要民众的监督和自我改革与调整,更需要科学、合理的绩效评估,唯有此,才能推动服务型政府建设不断取得新进展。当前,部分地方政府开展绩效评估过程中,不能正确处理当前与长远,分不清轻重缓急,不能很好处理干好当前事与不唯 GDP 的关系。服务型政府绩效评估中存在主体单一、评估指标不科学、形式化严重、动力不足、轻视评估结果等问题,需要针对问题找对策。要建立服务型政府绩效评估多元化机制,完善服务型政府绩效评估指标体系构建,强化服务型政府绩效评估实施过程,构建服务型政府绩效评估的动力机制,加强服务型政府绩效评估结果运用的制度建设。要跳出惯性思维,用第三方的视角,从国家和未来长远发展的角度看问题,只有这样才能做到科学、理性的评估。

关键词:服务型政府;绩效评估;行政决策;行政效率;公共行政

中图分类号: D035;C93 **文献标志码:** A **文章编号:** 1672-8580(2015)01-0075-12

党的十八大报告指出:要深化行政体制改革,建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府^[1]。习近平指出:“只要有利于维护人民利益,都要坚定不移向前推进,决不能避重就轻、拣易怕难、互相推诿、久拖不决。”^[2]服务型政府就要通过建立科学有效的社会治理体系^[3],围绕人民群众日益增长的物质文化需求,不断提高治理水平,保障社会和谐公平、提高公众生活质量。加强服务型政府建设,目的就是为全社会供应高质量的公共服务,从而适应公众不断变化发展的实际需要^[4]。服务型政府绩效评估是政府自身或社会其他组织通过多种方式对政府、政府行政机关、行政首长、普通政府公务员的决策和管理行为所产生的政治、经济、文化、环境等短期和长远的影响和效果进行分析、比较、评价和测量^[5]。当前,各级政府积极学习和借鉴国内外政府绩效评估的优秀经验,努力探索及构建与本地发展相适应的绩效评估体系。当前有关研究及实际运用仍存不少挑战,唯 GDP 虽有改观,但在解决地方经济社会发展中的眼

基金项目:广西壮族自治区哲学社会科学规划课题(13EGL001);中共广西区委党校校级课题

作者简介:杨军,硕士,副研究员(E-mail: yangjun2153@163.com)

前事与长远发展上仍处理不当。必须重民生、重长远、胸怀“公众本位”，建立一套科学的具有服务型理念的政府绩效评估体系。通过服务型政府绩效评估问题及其对策研究，突破过去主要借鉴西方政府绩效评估经验的做法，要立足我国地方政府实际，创新理论，为推进政府工作提供理论参考；在实践中，有助于推进政府行政效率、行政决策科学性和政府能力提升，使政府由传统的管制型政府向以人为本的服务型政府转变，为公众提供更多优质高效的公共服务。

一、服务型政府绩效评估中的主要问题

服务型政府绩效评估工作受很多因素的影响，尤其是主体多元参与是否得到有效落实、评估指标是否科学、评估是否只是形式主义、评估的动力如何以及评估后结果运用情况如何等，都对评估结果有直接影响。服务型政府绩效评估要始终做到优化机制，及时解决存在的问题，使评估更加科学、有效。

（一）主体单一是服务型政府绩效评估中存在的首要问题

服务型政府绩效评估由谁参与，关乎到服务型政府绩效评估的客观性、准确性、权威性。评估主体是否多元对政府绩效评估结果的科学性与有效性具有关键性影响。由于我国特有的社会经济结构，绩效评估工作的主体通常由政府工作人员担任，采取上级对下级的评估方式，具有一定的封闭性，缺乏民主性与公开性，专业人士、社团组织参与到政府绩效评估工作中的机会少之又少，第三方评估仅是形式化存在，难以真正发挥其应有的作用。以政府部门为评估主体难以在第一时间处理评估工作中出现的问题，对广大人民群众的实际需求没有整体上的掌握，而专业人士与社会团体构成的评估组织能够促使政府加强对外部环境的重视，努力提升民众对政府的认可度。当前，开展服务型政府绩效评估的主体多为政府部门，公众无法参与到评估工作中去，加上评估主体往往受上级、同级管理关系的影响，评估结果缺乏一定的客观性。这种决策体制，与公共政策主体即官方决策者（立法机关、行政机关、司法机关等）、非官方参与者（利益集团、大众传媒、思想库、公民个人等）^⑥这种多元决策主体要求不相符，参与主体不完整，必然会影响评估工作的科学性与合理性。

（二）评估指标不科学是服务型政府绩效评估中存在的基本问题

1. 指标体系混乱，评估的主观性较强

服务型政府绩效评估要求政府要深入了解群众需要，切实解决民众的现实难题，改善群众生活水平。但就现实情况而言，部分政府及工作人员仅是将“全心全意为人民服务”作为口头标语，没有真正践行到实际工作中去，仅是照搬上级命令办事，下级在政策制定、方案落实规划上缺乏实际性参与。加上政府信息公开程度过低，信息缺乏真实性，部门人员办事缺乏严谨性，与民众利益相关的问题被隐藏，政府公信力受到很大程度的损害。政府不能根据实际情况来对绩效评估指标进行相应的调整，缺乏有力的制度保障，难以充分体现绩效管理的优点与特别之处，也就很难调动政府部门人员参与的热情。由于指标制定大都由领导者个人决定，没有征求社会各界和专家学者的建议，导致评估指标缺乏一定的科学性与有效性，难以从根本上解决内部人员失职、偷懒的情况。为提高评价指标的可操作性，在设置指标过程中，各地

区政府应在遵循统一标准的基础上,按照部门、机构的职能、实际情况来分类制定,将特殊性 with 普遍性相结合,同时还要对政府绩效评估方式进行进一步的调整,做到定量与定性分析、主客观相结合,注重长远发展。

2. 指标设置与公共服务价值相背离

政府是社会公共服务最重要的提供主体和组织主体,但是,就当前我国政府的绩效评估指标来看,主观色彩过重、不以实际情况为标准、官僚主义作风等等弊病的存在,使得权威以及领导的个人评价成为了绩效评估的主要指标,执政成效以一种令人哭笑不得的方式实现了“数字化”。事实上,一个科学有效的绩效评估,需要以科学客观的绩效指标作为基础,而我国服务型政府的建设成效,也应以公共服务的区域供给比例以及区域覆盖程度作为指标,这也是为何服务型政府的绩效评估体系需要以更开放的结构实时接收来自客观现实的数据。然而,观察目前我国政府的绩效评估实际,可以发现政府在开放性、公正性上不如人意。因为在先行的政府绩效评估标准中,区域国民生产总值等经济指标的比重过大,区域经济发展成果不能够简单等同于政绩,更与政府的服务能力没有直接关联。事实上,在许多情况下,政府还会因为对短期政绩的追求,牺牲了部分服务供给职能,不仅使得微观经济受到较大冲击,也导致了公共资源被无端浪费,更在理念层面将公共利益、社会利益与政府利益分化,有严重的“脱离群众”风险。从整体性来看,政府绩效评估与医疗结构对人体的检查在本质上没有太大区别,都需要科学客观的评价指标和标准,使得主体能够在健全、健康的条件下运行,并对其功能与完成的任务进行科学评价。在该评价体系下,对政府部门的问责与激励将更为高效,有效改善当前各个部门权责分配不科学、责任边界不清晰、实践能力较低等现状,唯有如此,才能够实现构建服务型政府的绩效评估体系。在上级高压下进行的绩效评估,不但有失客观公正,也和服务型政府建设、提高我国政府公共服务能力的目标背道而驰,评估缺乏可量化考察的科学指标,且受主观看法影响过分严重,部分地方甚至形成了“轮座”的权力分配形式,这显然有悖于推进服务型建设的大方向,造就了大批缺乏可持续性的“政绩工程”。

3. 指标体系不科学

就评估方式而言,现有的政府评价指标多为定性,可量化的指标较少,而不可量化的评价指标又因为操作性不强而导致指标在该体系下没有任何现实意义。绩效评估主体的单一甚至是唯一,使得评价者常常通过自己的主观印象和情感认同来判断政府的服务能力,而不是一目了然、科学客观的量化指标,这也让服务型政府的绩效评估往往和其服务职能、实际工作情况相距甚远。即便我国政府在绩效评估的方式方法上也在不断改进,现行的部分量化评估指标以及方式仍然有所欠缺,仅仅是将绩效评估的结果诉诸于数字信息,而非在绩效评价的过程中采用能够更直观了解实践情况的量化指标,这也让政府在量化评价的过程中缺乏科学依据。在评价政绩的过程中,我国一些地方政府在评估体系中过分重视经济发展,所以在指标上更着重于经济发展指标设定。直接将短期的区域经济发展目标与政府绩效挂钩,仅仅着眼于当前的短期发展,而不在乎数年或十数年之后该区域的核心竞争力是否有所增长,更没有相应的公共服务考核评价标准。这样缺乏兼具整体性、权威性、现实意义与可操作性的评估理

念,使得政府在绩效评估的过程中存在严重的形式主义问题,而完全依靠突击检查以及先进评比来提高政府绩效进而改善其服务能力,显然是不现实的。因此,我国服务型政府绩效评估无论是评价方式、评价指标以及评价体系都亟待完善——具体来说,必须要建立起一个直观、量化的指标体系。

(三)形式化严重是服务型政府绩效评估中存在的重要问题

不少地方政府都将服务型政府绩效评估当作政绩或形象工程,法治化、规范化程度不高。评估的最主要目的就是要发现工作中存在的问题,而形式主义弊病在部分地方服务型政府绩效评估中存在,有些形式主义评估不但没有发现问题和推进工作,还直接影响了政府公信力提升,使公众对政府工作产生质疑。如果要提高服务型政府的绩效评估实效性,就必须要全面分析问题,具体措施与方式方法不但要合乎政府有关部门出台的政策,也要合乎解决现实问题的需要,而现实问题是多变而复杂的,需要更灵活的应对方式。然而,我国一些地方政府现行的绩效评估无论是从体制机制层面还是从实践层面,都仍然停留在计划经济时代,仅仅是为了完成主管部门下派的任务以及争取自身利益进行实践,但对于任务实现的质量没有一个科学的评价标准,更没有一个客观的态度去判断完成的质量,催生了大量“政绩工程”。缺乏客观科学的评价标准和判断态度则直接导致评价存在短视,而对于耗时较长的系统工程则难以判断其利好所在,这也造成了许多地方政府的短视,使得其对短期政绩过分重视,轻视甚至无视关乎国家及人民长久利益的内容。由于对短期成绩的过分追求,所以政府在设置绩效评估指标时也往往突出经济指标,对人文、公共服务以及公益性等方面的问题考虑有欠周全,未能充分领会服务型政府本身以人为本、服务优先的理念,对经济发展的病态追求反而让政府的公共服务效率降到了历史低点,而在此背景下进行的绩效评估因为侧重点并非公共服务,所以政府的工作对人民群众的现实问题并无实际帮助,人民群众的生活质量也并未得到有效改善。

(四)动力不足是服务型政府绩效评估中存在的关键问题

1. 动力不足

所有在人力推动下才能够完成的工作,都应该引入激励机制,以充分刺激人力的主观能动性。而政府任务作为需要大量工作人员才能够实现的工作,往往也会通过物质激励来提高政府工作人员的主观能动性。具体来说,就是通过薪金、职位、激励行动三种方式来激励政府工作人员,而这三种方式往往就是政府所有的激励方式,这显然过分单一,并且政府工作人员的工作质量和回报并没有十分明显的直接联系。然而,从当前情况来看,我国政府在绩效评估后并没有将结果充分应用到政府工作人员待遇调整上,这也让绩效评估成为了一种既耗费人力又没有实际帮助的工作,所以也不难理解为何政府工作人员在面对绩效评估时表现出如此多的排斥情绪,甚至使用消极手段来对抗绩效评估。

2. 风险保障与利益补偿机制匮乏

在开展政府绩效评估过程中,都会或多或少产生一些利益问题,稍微处理不当则会演变为利益矛盾,加上政府内部没有相应的利益补偿措施,最后必然会阻碍绩效评估工作的顺利进行。在没有相关利益机制政策保障的情况下,部分人员都会因为担心个人利益受到损害而

小心翼翼,不能正常发挥自己的才能,更无所谓的工作积极性与归属感,对此,政府应建立健全员工风险保障机制,消除他们的顾虑和担忧,增强工作人员工作的主动性。

3. 结果管理导向的动力机制不完善

服务型政府生产与供应的公共服务要切合公众的需要,在开展绩效评估工作时,要求以服务人民为导向,强化工作人员的责任理念,建立健全问责机制,使评估工作有利于服务型政府的建设与执政工作的顺利进行。而就现实情况而言,没有将评估结果有效运用在实际工作当中,激励体系与制约体系的作用未能充分发挥出来,评估结果缺乏客观性与科学性,加上参与人员的积极性不高,负责人员不够重视,评估工作的开展缺乏相应的物质保障,严重背离服务型政府的绩效评估要求。

4. 缺乏法律制度保障

服务型政府绩效评估工作中缺乏完善的管理机制与科学合理的绩效标准,导致评估工作成效不高,评估结果不显著。政府绩效评估缺乏良好的法律运行环境,没有为其评估工作的开展制定相应的法律政策,有关事项的落实与问题的处理缺乏有力的法律支持。

(五)轻视评估结果是服务型政府绩效评估中最易忽视的问题

1. 轻视对绩效评估结果的反馈

有些绩效评估对政府工作人员的工作表现过分包容,连评语都表露出过多的肯定和赞许,对政府工作人员在工作中表现出来的问题并没有深入研究,甚至有些绩效评估的结果通篇都是赞许之言,有些绩效评估结果甚至不足 300 字,对评估单位来说没有任何参考价值,而负责进行绩效评估的单位也不会去详细调查研究被评估者究竟需要在什么方面作出改进,使得绩效评估成为了形式主义活动,绩效评估的初衷与目的都得不到实现,而被评估单位需要的并不是官话、套话,而是自身工作的真实表现。

2. 未能正确运用评估结果

许多政府部门在参与绩效评估的过程中,仅仅是将这项活动视为与“创先争优”相同的突击式工作,仅仅是在绩效评估后将结果粘贴在布告板上,作为一种提醒公示而已。同时也有一些单位过分重视绩效评估,将绩效评估的结果直接用于单位工作人员年度考核,并直接决定工作人员奖金甚至下一个年度的薪金标准。这类措施并不值得提倡,因为即便此类绩效评估竭尽全力试图将最真实的工作实效以数据的方式还原在人们眼前,数据存在一定程度的失真,依绩效评估开展激励奖惩,有违公平、公正。根据部门的实际情况,绩效评估的实效性仍有待观察,并不能够保证结果的真实性。所以,直接使用绩效评估结果不但难以激励政府工作人员,甚至还会导致政府工作人员出现工作积极性下降的问题。

3. 评估的不专业

当前专门进行绩效评估的专业人员流失严重,而现有的评估从业者很难则在专业知识水平上难以满足政府要求,而其评估的不专业,更给政府部门带来了许多衍生问题。

为了构建合乎服务型政府标准的绩效评估,更客观、公正、公开的政府信息是绝对必要的,唯有如此,政府方能避免组织利己性给自己带来的影响,使得社会各界都能参与监督绩效评估工作并能推动政府工作不断优化。作为公共服务的受众,公众的需求是否得到满足,应作

为服务型政府绩效评估中的首要指标,并以政府事实为公众提供的服务作为考察基础,即“结果导向型绩效管理”。同时,正确运用绩效评估结果,使其能够提升自身工作水平。

除以上问题外,当前经济进入新常态,经济处于换档期的现实情况、以及国家形势、政府工作人员自身发展等多重因素的影响也对政府绩效评估有重要的影响。当前,“好不好”、“省不省”、“环保不环保”等标准逼迫经济发展向质量效益型增长,而绩效评估也要跟上,要通过评估解决我国长期积累的发展不均衡、不协调、不可持续的深层次矛盾。

二、完善服务型政府绩效评估的对策

服务型政府绩效评估在摸索前进中取得一定成绩,但要想使其具有长效性,政府公信力得到提升,必须解决主体单一问题,让更广泛的人参与到评估过程中来;必须完善评估指标,使评估更加科学、全面、客观;要把评估工作做实,抛弃华而不实的形式主义,让评估切实在推进工作中发挥作用;设置评估的动力源,使大家有激情参与;还要加大对评估结果的运用,切实通过评估推进工作、激发干劲。

(一)建立服务型政府绩效评估多元化机制

对地方政府而言,绩效评估机制是它们维系各个工作环节并相互作用的方式,是地方政府对绩效进行管理的重要工具。

1. 评估理念要多元化

多样性的评估理念能够推动绩效评估工作的正常、有序开展。应针对政府的观念信仰、职能定位、工作指标、服务模式等内容进行进一步地调整与优化。当前,我国政府绩效评估体系中的理念包括:通过更丰富的绩效评估指标类型(或围绕某一类绩效评估指标做文章的多元体系)来提高绩效评估的客观程度、通过更具结果导向的指标提高绩效评估的实效性、通过问责到人的结果而改善绩效评估的落实效果等等,而人民群众的意愿以及关注侧重点更应作为设置绩效评估指标的重要参考。要促进核心目标多元化,就要优化政府职能,完善机制,提升服务水平,提高工作效益。服务理念的大范围推广与践行,使政府将多元化理念融入绩效评估工作当中。如此多样的评估理念不可能都要运用于具体工作当中,这就要求各地区政府应根据实际情况来选择适合自身发展的评估理念,建立相应的绩效评估机制,并随着社会的发展变化对评估理念进行不断的创新调整,保障评估结果的实效性。

2. 评估标准要多元化

评估的指标类型逐渐增多,在不同思路的影响下,不同的政府部门也将在不同思路指导下建立起更多不同的绩效评估体系,绩效评估指标类型的侧重点也有所不同,例如文化管理部门应该就文化产品质量、知识产权管理、文化产品内容分级制度研究等关乎人民群众文娱生活质量的工作进行绩效评估。招商引资局(或是企业建设局)应就招商引资过程中各个项目的社会效益与经济效益考察、项目长期影响、项目是否具备可持续性等有关当地民众生活质量与未来发展的重大决策进行绩效评估。多元化的绩效评估指标带来的是更多元化的绩效评估指标类型,所以各个政府部门在开展绩效评估的过程中更应该重点考量各个绩效评估指标之间是否兼容并蓄,并根据现实需要进行调整。鉴于服务型政府是以服务为导向的公共部门,

所以在开展绩效评估时也要注意采纳社会各界的意见建议——尤其是来自专业精英与学术界的意见建议。通过上述手段,将有效改善绩效评估在类型上、思路、针对性上的客观性、可行性。

3. 是评估主体要多元化

多源反馈评价能从多方面、多角度对政府人员的能力、态度,以及部门绩效进行考核与评价,采取公民评价政府、目标责任评估、第三方评价的方式,能够有效避免以权谋私、评估结果客观性缺失、利益关系网形成等问题发生,充分体现服务型政府的公正性、民主化与公平性。在开展绩效评估工作中,要给予公民地位与权力上的足够尊重,倾听与重视民众的意见,增强公众对政府的归属感,同时也能提升政府部门人员的服务意识,使其在进行政府绩效评估中,注重将政府、社会、公众这三者结合起来。针对难以达成统一意见的重要立法问题,应引入第三方评估参与到决策会议当中,认真倾听各群体的意见,及时妥善的解决^[7]。“只有政策制定者和市民积极主动地参与业绩评估——即参与让政府机构对他们的开支负责,对他们的行动负责,对他们的承诺负责这样的评估过程,上述的多重目标才能实现”^[8]。增强政府绩效评估过程中咨询机构的作用,并充分尊重专业人士的意见和建议。要提高政府绩效评估的客观性、实效性,就应该改善政府绩效评估的开放性,让更多的社会主体进入绩效评估体系,而不是让一个有上级管理部门或工作关系关联度强的政府部门去评估另一个政府部门,这种存在直接利益关联的评估显然欠缺客观公正性。换言之,更多的评价主体代表着更强的公正性,因为任何评估主体都是从独特的角度观察问题,具有不可取代性,具有不可磨灭的优势,这也是为何政府需要建立多元主体绩效评估体系的原因。具体来说,政府部门首先需要畅通公民参与政府绩效评估的渠道。2014年,广东清远、上海杨浦区、河南驻马店等地的多个政府部门都先后进行了评议政府活动,其中驻马店的80多个政府部门更是开通了网上评议渠道,使得民众可以作为主体对政府的绩效进行评估,同时督促政府不断改善自身工作水平。上述活动的开展体现了我国地方政府开始尝试从下而上开展绩效评估;其次,应该建立科学的咨询评估机制。咨询评估的特点是“专业,中立,第三方”,也就是:拥有优秀的专业知识,同时没有任何预设立场,独立于所有的评估与被评估主体之外的评估主体,通常是某一领域的专家,拥有社会公众所没有的深厚专业知识和专业评估能力^[9]。

4. 评估方法避免单一

随着信息技术的发展,绩效评估工作方法也要根据形势发展逐步多元化,以帮助政府绩效评估结果更加准确、更具实效性。信息化是提高绩效评估实效的重要手段,因为在信息社会语境下,互联网是最重要的绩效管理工具之一,在互联网中的问卷调查、专家咨询都远比给予传统技术的管理更为便捷高效。正确的绩效信息有利于准确地开展绩效评估工作,而绩效信息同时也影响着绩效评估工作质量,信息的失真与否、数量是否足够则决定了绩效评估是否具有时效性。为了确保政府绩效评估工作是真实有效的,相关部门应该着手于下列几个工作:首先,构建专职负责绩效信息收集、筛选、分类、处理的机构,并建设政府信息数据库,便于今后纵向对比工作的开展;其次,增强地方政府的门户网站、官方微博、微信公众平台等新媒体建设,改善绩效评估的公正、公开性,防止绩效评估出现暗箱操作现象,并有效回应公众诉求。在

政府事务类型不断增多的情况下,针对其的绩效评估类型也应多元化发展,唯有多元化的绩效评估,方可保证地方政府的服务能力、公共产品供给能力不断提高。

(二)完善服务型政府绩效评估指标体系构建

服务型政府绩效评估指标体系构建要考虑三点:政府绩效、层级特征、职能属性^[10],该三维立体逻辑框架恰恰是完善服务型政府绩效评估指标体系构建的关键。

1. 政府绩效维度

服务型政府绩效评估指标体系包括业绩、成本、内部管理这三个主要指标。平衡计分卡是用于政府绩效评估的重要工具,是在制定与分析短期计划与长远计划的基础上形成的,政府绩效维度指标由成本、内部管理、业绩这四个方面构成。其中,业绩是核心内容,是判断政府管理水平的重要标准;成本是为高绩效的投入;内部管理则是确保政府各项工作得以顺利、稳步进行的重要保障,也是制定政府绩效目标、开展绩效评估工作的主体。

2. 政府层级维度

各个层级政府针对绩效评估工作制定的指标都不同,由于职能属性的差异,中央政府与地方政府中的评估指标体系也有所不同,中央政府主要管理整个国家内部或外部的事宜。省级政府主要侧重于省内事宜,注重民生经济,重点发展本省经济、创建良好的社会环境、提高民众生活水平,促进省内经济、政治、文化、教育的稳步发展。而城市规划的完善与地区的整体发展程度则是市级政府绩效的集中表现。以此看来,各地情况各异,指标体系也不同。

3. 服务职能维度

自党的十六大会议召开后,地方政府职能就逐步得到了进一步的优化与调整,针对职能的分配与实施进行了整体性的总结与分析。政府要全面履行好自己的职能,加强对市场的监督管理,维持市场的良好秩序,以此才能为公众提供优质的公共服务与产品。党的十七大又重点提出要加强政府对职能的转变,加大对行政管理体的调整力度,全面致力于构建服务型政府。政府在履行各项职能过程中,要不断强化为民服务的重要理念,坚持以科学发展观为主要指导思想,加强对社会的管理,维持社会的和谐稳定,保障公共服务的质量与数量。党的十八大又对服务型政府提出明确要求。因此,一定要围绕民生和社会发展,充分发挥好政府的服务职能。

(三)强化服务型政府绩效评估实施过程

作为服务型政府,在进行绩效评估时必须设置科学的判断标准,建立起正确的工作理念,综合考虑各项工作的经济效益与社会效益,坚持走可持续发展道路,把战略眼光放长远,把服务眼光放仔细。

1. 确保信息收集真实可靠

绩效评估结果是否真实可信,取决于其收集信息、分类信息以及利用信息制定绩效评估指标与标准的能力。对服务型政府而言,其在信息层面的绩效主要有:政府本身的内部信息传递、面向公众的信息传递、公共部门与公众之间的信息沟通等等。对于信息收集而言,政府部门本身的信息固然重要,但来自群众的意愿更值得重视,走门串户的实地考察和互联网问卷、

计算机数据库充分融合在一起,是现代政府信息收集的大趋势。在我国信息技术大环境不断优化背景下,政府绩效信息收集的能力也在不断提高。首先,服务型政府的绩效评估与绩效管理都需要远超从前数个数量级的信息量进行支持,与之关联的公共部门也远比以往更多,这也是为何政府应该不断丰富信息收集途径的重要原因。同时也应该重视对已收集信息的处理和利用,通过整合现有信息得出这些信息的重点所在,以此为基础制定一整套完善的绩效评估指标与标准,并在评估结果中后选取个别区域进行实验性应用,根据应用反馈的结果做出调整后,方能大规模普及;其次,应该构建完善的绩效评估信息传递系统^[1]。鉴于信息属于时效性极强的特殊资源,所以其传递渠道是否足够通畅,也就决定了公共部门和公众的沟通是否理想,政府是否能够将绩效评估及管理的结果传递给公众,让公众能够真正了解当前政府工作的实际情况,让政府能够及时接收来自公众的诉求,及时调整自身工作方式与内容,以便为公众提供更好的公共服务;最后,要灵活运用现代信息技术,打造电子化绩效评估体系。电子化、网络化促使评估工作更标准、更规范、更开放,有效提高了政府绩效评估的公正性和开放性,为服务型政府建设打下良好的基础。

2. 加强政府绩效审计

就绩效审计而言,该活动是专门机构通过对公共部门配置公共资源、提供公共服务进行评价,对绩效目标的完成情况进行监督。以服务为导向的政府绩效审计,应该定期向公众发布绩效审计结果。在财务上的严谨,是政府及其工作人员工作公开、公正、规范、标准的重要基础。要以服务理念为导向健全政府绩效审计,首先,审核标准要科学合理。要依照目前国家对服务型政府建设相关要求,针对性制定政府绩效标准,在我国有关法律法规框架下作出审计规划;其次,要强化审计工作者的工作水平。没有接受过专业培训,不具备审计必需专业知识储备的政府工作人员,绝对不可列为审计工作者,而兼具专业知识、审计工作经验以及行政精神的政府工作者则优先考虑,这也是为了充分调动相关人才工作积极性的重要手段;再次,要确保绩效审计机构的“第三方”立场。没有绝对独立立场的审计机构,得出来的审计结果是否公正难以保障,更难以服众,因此审计机构必须要作为绝对独立、中立的“第三方”开展工作,并以法律条文对这一点进行明确规定;最后,财政审计的独立操作。为了在财政审计工作中客观评价公共部门配置及使用公共资源的效率、实效以及公正,财政审计必须要独立于其他审计之外进行操作,避免其他审计结果对财政审计造成影响,降低财政审计的客观性。

(四)构建服务型政府绩效评估的动力机制

1. 改进利益补偿机制

当某个政府部门在公共服务供给上表现优异时,就应该通过奖励机制激励该部门,调动该部门各级政府工作人员的工作积极性;而在某个政府部门未能提供绩效目标中的公共服务或是未能完成上级主管部门下派任务时,同样应该通过惩罚机制与问责机制将责任落实到相关人身上;在政府工作人员不满意部门领导的情况下,政府工作人员也可以就领导引起其不满的行为进行上诉,其诉求也应该得到重视和尊重,其意见也应通过诉求机制上传到该领导的直属领导。在各项机制共同作用的情况下,政府工作人员的工作积极性也将得到充分提高,

有效地避免了政府工作人员在工作过程中出现消极情绪,改善政府部门的组织领导性。从这个角度来看,利益补偿机制不可或缺,是以服务为导向的政府行政理念的体现,更是现代政府部门的科学管理手段,将有效改善政府的公信力。

2. 建立科学的预算机制

首先,在预算分配上,应该根据制定好的相关规章制度分配预算资金,这一资金分配方式将有效避免预算资金被挥霍滥用。不仅如此,对已分配的预算资金,应该将绩效目标的实现程度与资金的下拨直接联系在一起,而不是根据彼此之间的利益关系决定预算资金下拨数额;其次,在年度预算审计时,也应该计划好预算资金的安排,将各个部门的余下的预算资金作为当年优秀政府工作人员的年度奖金,充分激励各个政府部门及其政府工作人员改善部门绩效的积极性,有效减少公共部门在利己主义心态影响下为了提高其预算额度而故意消极表现的情况;再次,建设科学的预算体系,对外公示预算资金数额及其使用情况,实现预算透明收支,阳光行政;最后,提倡各个政府各部门间充满正能量的竞争,在竞争中提升工作水平,同时缩减不必要的支出。

3. 引入竞争机制

政府应构建一个绝对独立于各个行政部门之外、没有直接利益关系的监督机构,将公共舆论引入行政监督机制当中,上级部门不断加强监督工作等等。不仅如此,政府也应针对政府工作人员人才流动引入竞争机制,以激发政府工作人员的积极性,并在工作中相互监督和鼓劲,确保不断提高行政效率。虽然欧美国家在政府部门中引入了竞争机制,但这并不意味着我国政府应该全盘照搬西方发达国家的政府竞争机制,而需要根据我国的国情而合理地借鉴。

4. 创建政府间的分权制度

对于地方政府而言,更自由的资金运用和资源分配带来的是更充分的决策权,提高了政策的可行性和实效性,避免了如从前般上级政府过分集权、下级政府沦为上级附庸的局面。分权制度的出现,有效避免了基层政府通过政绩工程获得上级政府认可、从而获得更多资源的现象^[2]。而政府间通过分权实现的民主,也给公众参与政治、社会自治创造了更广阔的空间,有效提高了行政效率,降低了行政成本。在绩效评估语境下,政府工作人员成为科学分权、解放创造力的第一受益者,由此产生的改善绩效主观能动性将有效促进服务型政府的绩效评估体系建设。

(五)加强服务型政府绩效评估结果运用的制度建设

要提高绩效评估结果使用的科学性,必须重视和加强服务型政府绩效评估结果的运用。事实上,绩效评估如何使用,对其重视到什么程度,对地方政府的绩效和评估的公信力有直接影响。从目前情况来看,各级政府在使用绩效评估时,往往会在政治压力下直接将评估结果运用到激励机制当中,似乎非如此不能体现结果的重要性和科学性。值得重视的是,就使用绩效评估结果而言,以下两种极端情况是绝对需要避免的,一个极端是形式化绩效评估结果,使得绩效评估结果成为了“走过场”的产物,未能真正运用于绩效管理当中;另一个极端是过度使用绩效评估结果,类似末位淘汰一类过分极端的处理方式让被评估者不得不不择手段而提供

好看的数据来应对绩效评估,无论是哪一种极端,都有悖于开展绩效评估的初衷,绝非科学使用评估结果的方式,更将带来更多的新问题^[13]。虽然政府应注重将评估结果应用于实践,但同时还应通过配套手段确保其得到科学运用^[14]。这些配套手段的设计虽然内容并不一定一致,但都需要遵循下列原则:要将绩效评估融入绩效管理,这是绩效评估的初衷即改善政府公共产品供给质量决定的;要将评估结果作为科学决策的依据;要将绩效评估和政府财政预算结合,发挥其最优配置公共财政资源的作用^[15]。

三、结 语

服务型政府绩效评估是在经济社会转型背景下,落实依法治国之举,可依法化原则健全健全相关制度和法规,确保绩效评估的有效性。服务型政府绩效评估的出发点和归宿都是公众的意愿和利益,保证公众参与是导向^[16]。评估目的就是通过评估工作而规范工作、通过评估结果反馈而激发正能量、通过评估而优化政府工作。这就需要政府及政府工作人员解放思想、开拓思路,胸怀为人民服务理念,将政府绩效评估工作当作推进工作的重要方法和内容,认真抓好、落实好,因地制宜,选择适合本地区、本部门发展的绩效评估标准、方法以及成功经验。

参考文献:

- [1] 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗——胡锦涛同志代表第十七届中央委员会向大会作的报告摘登[A/OL].(2012-11-09)[2014-10-28].<http://cpc.people.com.cn/18/n/2012/1109/c350821-19529916-5.html>,2012-11-9.
- [2] 习近平.加快建设社会主义法治国家[J].求是,2015,(1):3-8.
- [3] 赵豪.国家治理体系下的地方政府权力重构[J].四川理工学院学报(社会科学版),2014,(6):10-19.
- [4] 郭金云,李翔宇.整体政府:服务型政府建设的治理方向[J].上海行政学院学报,2014,(1):70-76.
- [5] 郑德涛,欧真志.科学管理与政府行政能力的提升[M].广州:中山大学出版社,2012:138.
- [6] 陈庆云.公共政策分析[M].北京:北京大学出版社,2011:68-74.
- [7] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[N].人民日报,2014-10-29.
- [8] 马克·霍哲.公共部门业绩评估与改善[J].张梦中,译.中国行政管理,2000,(3):36-40.
- [9] 王海峰.政府绩效评估与地方服务型政府之构建[J].学习论坛,2014,(6):46-50.
- [10] 盛明科.服务型政府绩效评估体系构建与制度安排研究[M].湘潭:湘潭大学出版社,2009:29-124.
- [11] 张永桃,凌宁.政府部门管理[M].北京:人民出版社,2010:158.
- [12] 刘云中,何健武.建立符合科学发展观要求的政绩考核制度[J].重庆理工大学学报(社会科学),2013,(8):1-5.
- [13] 彭国甫.绩效评估:地方政府管理创新的新途径[J].西安交通大学学报(社会科学版),2007,(4):66-70.
- [14] 官永彬.公众参与对民生类公共服务满意度影响的理论分析[J].重庆师范大学学报(哲学社会科学版),2014,(6):63-69.
- [15] 郑宁波.社会管理创新视域下提升政府公信力研究[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2014,(3):149-153.
- [16] 张永桃,凌宁.政府部门管理[M].北京:人民出版社,2010:158.

责任编辑:梁 雁

Problems and Countermeasures of Service Oriented Government Performance Evaluation

YANG Jun

(Party School of Guangxi Zhuang Autonomous Region Committee of CPC, Nanning 530021, China)

Abstract: The performance evaluation is the important tool to promote comprehensive management of the work of the government, the inherent requirement to promote the work of the government and the reality need to improve the work of the government. The quality evaluation on the work of the government needs not only the public supervision and self reform and adjustment, but also more scientific, reasonable performance evaluation. Only in this way can people promote the construction of service-oriented government and continuously make new progress. Currently, in the performance assessment process of the local government, people cannot correctly handle the current and long-term relationship, distinguish the order of priority, and deal with correctly the relationship between GDP and good job. In the process of service oriented government assessment, there are the problems of single main body, unscientific evaluation index, serious formalization, lack of power and so on. Therefore, it is necessary to find countermeasures to solve the problem, establish complete service-oriented government performance evaluation mechanism, perfect the service oriented government performance evaluation index system construction, strengthen the service oriented government performance evaluation implementation process, construct the dynamic mechanism evaluation of service type government performance, and strengthen the use of service oriented government performance evaluation results. Relevant people should get out of the inertial thinking, consider the problem from the State's long-term development perspective and the third party's perspective, and achieve a scientific and rational assessment.

Key words: service type government; performance evaluation; administrative decision; administrative efficiency; public administration

四川理工学院学报(社会科学版)入选 RCCSE 中国核心学术期刊

2015年1月,武汉大学中国科学评价研究中心公布第4版《RCCSE中国学术期刊评价研究报告——权威、核心学术期刊排行榜》(2015—2016),四川理工学院学报(社会科学版)入选RCCSE中国核心学术期刊。这是我刊在2011年入选RCCSE中国核心学术期刊扩展版后,首次进入其核心版行列。

进入本次评价的学术期刊共有6201种。在65个一级学科产生权威期刊(A+)316种,核心期刊(A和A-)1572种,准核心的学术期刊(B+)1848种,一般期刊(B)1828种,较差期刊(C)637种。本次评价指标主要有:总被引频次、2年影响因子、即年指标、基金论文比、Web即年下载率、二次文献转载量(或国外重要数据库收录情况)和专家定性评价。四川理工学院学报(社会科学版)在686种综合性人文社会科学期刊中位列41名(A级)。RCCSE为国内知名的四大学术期刊评价体系之一。