

地方政府绩效评估研究

——以浦东新区为例

交通运输部长江口航道管理局 徐春月 上海海事大学经济管理学院 王变娜

【摘要】我国地方政府绩效评估工作起步较晚，尽管取得了一定成就，但还存在不少问题。浦东新区成为综合配套改革试点以来，深化改革政府绩效评估工作体现出诸多特色，积累了诸多经验可以为其他地方政府所借鉴。本文试图从浦东新区的实践中探索中国地方政府绩效评估的发展方向。

【关键词】地方政府绩效评估 浦东新区 企业型政府 服务型政府

一、引言

2005年，国务院批准上海浦东新区进行综合配套改革试点，浦东新区成为行政机关改革和政府绩效评估的“综合改革”试点之一。近年来，浦东以我国地方政府国家综合配套改革试验区为契机，将市场绩效评估成功引入到政府治理过程之中，着力转变职能、理顺关系、提高效能，建立科学合理有效的政府绩效评估指标体系和相关的评估机制。本文对浦东行政改革和政府绩效评估进行了分析，并进一步探索我国政府绩效评估制度发展的方向。

二、地方政府绩效评估现状分析

1. 绩效评估缺乏系统理论指导。我国地方政府的绩效评估模式大部分运用了一部分西方的“新公共管理理论”，但是由于社会性质的差异，不能完全照搬西方理论。同时具有中国特色的绩效评估理论尚未形成，致使实践中的绩效评价缺乏全面和系统的理论指导，各地方政府需在日后的绩效评价中逐渐积累经验，不断完善绩效评价体系。

2. 绩效评估指标体系不全。在设计绩效评价指标时，地方政府没有处理好不同项目指标间的相互关系。如客观指标与主观指标之间的权衡，目前主要还是集中在客观指标的测定，主观指标相对较少；职能指标与产出指标之间的协调，在服务型政府的指导方针下，地方政府开始注重公共服务指标的设定，但产出指标仍然较大，未能有效衡量服务型政府的职能履行情况。

3. 绩效投入评估过于弱化。按照“成本——收益”的分析方式，政府绩效评估要强调效率，强调“少

花钱，多办事”的原则。在我国地方政府的绩效评价中，不论是对于具体项目的评估，还是对于政府组织工作绩效的评估，都应该对成本进行有效分析。如果一味强调产出，强调业绩，这种绩效评估方式违背了效率原则，违背了投入产出模式。同时也容易造成官员腐败现象和公款浪费现象，容易损害政府信誉和政府公信力。

4. 绩效评估忽视个人绩效。政府管理既包括对组织的管理，同时也有对人的管理。同样对于政府管理的绩效评估，也应当具有这样的层次划分。目前我国地方政府绩效评估覆盖了对组织的评估，但是忽略了对工作人员的评估。这不利于将绩效评定与绩效等级划分有效地与政府部门职员的个人利益直接联系，也对个人主观能动性和积极性的发挥产生了不利影响，降低了整个组织的绩效水平。

5. 绩效评估披露机制不完善。在公开透明方面，绩效评估工作重数量、轻质量，重形式、轻内容，以申请公开代替主动公开的现象比较普遍，事后环节的披露机制尚未建立起来。同时在已披露的绩效评估报告中，地方政府没有将问题主动进行全面的披露与深刻的分析，存在重视成绩、忽略问题的情况。这种披露机制不利于绩效评估作用的全面发挥，限制了下一个评估周期政府绩效的改进。

此外，如何制定绩效目标，如何确定绩效标准，如何划分评估项目，在绩效评估时需要收集哪些信息和资料，如何测定绩效评估的结果，如何最大限度地利用绩效评估的结果来改进政府下一评估期的绩效等方面，也都存在很大差距和不足，需要深入探讨。

三、地方政府绩效评估改革成就——浦东新区案例

1. 浦东新区政府绩效评估改革成就。2013年浦东新区以79分的成绩位于中国政府网站绩效评估结果第二位。取得这样优异的成绩，关键在于浦东是我国地方政府将行政体制改革作为重要的着力点之一，力求打造服务型政府，理顺行政管理体制、强化政府社会管理和公共服务职能。在先后实行的两个三年行动中取得了较好的成效，特别是在审批制度改革、剥离街道经济职能等方面成效显著。

绩效管理是现代政府管理的核心手段之一，作为先进行政体制管理主体的浦东，地方政府自然也需要将其发展完善。2006年中央政府批准在浦东新区开展“试点”工程以来，地方政府先后出台了一系列相关政策性文件，如《浦东新区行政效能评估暂行办法》、《浦东新区行政首长问责暂行办法》和《浦东新区行政审批电子监察暂行办法》等，有效指导绩效管理相关工作。与此同时，区政府试行建立自上而下的问责机制、社会化评估、内外体制的监察。初步形成了行政效能投诉、行政效能评估、行政过错问责、电子监察四项制度，不仅为我国地方政府的绩效评估创造了科学的环境，同时也提供了良好的制度保障。

2. 浦东新区政府绩效评估特色与经验。在行政透明度最高、行政效率最高、行政收费最少的绩效目标指导下，浦东新区对具体的绩效评价工作进行了深化改革，主要包括：

(1) 共性与个性相结合。浦东新区下设相关职能部门，下设和派出的街镇和开发区管委会。政府管理绩效评估的主体分为四大类：人民群众、部门互评、职能部门和分管领导。其中被评估的政府工作内容分解为区重点工作、综合管理工作和职能工作；相关职能部门分为党群部门、区政府部门和垂直管理部门以及街道镇；在绩效评估实践中，地方政府对各评估主体和各工作类别，在评估过程中被赋予了不同的等级和权重，相对应的绩效评估指标也有差异。同时不论哪一部门，均作为公共管理主体，同时拥有共同的绩效目标，并且都要增强公共服务能力、提高行政效率，因而存在很多共性。共性与个性相结合，抓住矛盾，突出作用，强化效果是浦东新区绩效评估体系的重要特色。

(2) 公共服务职能评估与政府管理职能评估相结合。在“两高一少”的目标下，服务型政府的理念逐渐深入浦东新区的行政体制改革。在政府绩效

评估工作中，也着重考核政府公共服务的功能，突破了传统的政府管理职能，重新界定了政府角色。公共服务绩效评估的内容包括科技创新、教育、文化、医疗卫生、就业、社会保障等方面。在每个方面，浦东新区都列出了一些可测量的目标。如“十二五”期间，在文化方面浦东新区主要有文化产业增加值，占地区生产总值比重以及百兆家庭宽带接入能力覆盖率等；在社会保障方面，则主要关注于保障性住房（动迁安置房、经济适用房、公共租赁房）开工面积、新增廉租住房受益家庭户数等指标。

(3) 群众感知与客观数据相结合。近年来浦东新区加快了建设责任政府、法制政府、服务政府和廉洁政府的进程，以人民群众赞成不赞成、满意不满意作为衡量政府工作绩效的主要标准，突破了单纯的数据指标考核，将群众感知、“问绩于民”的思路贯彻于政府绩效评估的始终。浦东新区设置的公众的“满意度”，如对社区医院的服务满意度、文化设施满意度、社区交通满意度等，是公众对政府的期望值与政府实际绩效水平的比较度。“满意度”直接反映了地方政府的绩效和威望的高低。同时还建立了“区长在线”，通过网络和电子渠道及时倾听公众呼声，深入分析影响和制约地方政府“满意度”的因素，将群众对政府工作的评价置于政府绩效评估的重要位置，运用公众对政府绩效的感知创新了政府服务，提高了政府绩效和服务质量。

(4) 实事实项目评价与绩效评估指标相结合。浦东新区的政府绩效评价结合了政府工作，对区内重点区域建设情况、重点实事实项目开展情况以及核心功能建设情况等进行了一系列的评估。2013年的政府绩效评估中，地方政府对陆家嘴、金桥和张江等国家级开发区加快转型升级的进程进行了评估；对临港地区、世博地区、国际旅游度假区基础设施和公共配套建设、重大功能性项目落地的进展进行了评估。同时对浦东新区的四个核心功能进行评价，对重大市政与基础设施工程项目推进情况进行了跟进考核；对轨道交通12号线、16号线、11号线二期以及9号线二期工程进行评估；对骨干路网建设、区区间对接道路建设、南北连通道路建设等重大道路工程以及对迪士尼、南飞、大基地等配套项目进行了调查和评价，形成了一套绩效指标体系与具体实事实项目评估的制度。

(5) 外部评估与政府自评相结合。在考评的程式和方法上，浦东新区的绩效评估具体运作是由国家统计局上海调查总队与上海社会科学院社会学研

究所共同组织,通过发放调查问卷的方式获得信息。将绩效评估的调查对象划分为“社会公众”与“政府部门”两类,按照一定的数量比例发放问卷,每年都需要完成 10 000 份的调查问卷,并将这些有效问卷进行汇总计算。整个得出绩效评估指数的过程都是由外部机构进行组织,并且调查问卷的对象以社会公众为主,将公众感知放到第一位。这样的调查结果避免了政府自评的片面性,使得绩效评估的结果有较强的可信性和全面性。

(6) 现代信息操作技术与传统手段相结合。在政府绩效评估实践过程中,浦东新区采取了调查问卷的传统方式,同时也采用了现代技术。首先,浦东新区实现了数据处理电子化。对于采集到的信息均采用电子化方式处理,这样既缩减了开支,也扩大了调查的覆盖面,提高了调查的准确性,保证了信息的质量。其次,新区实现了行政监察电子化。借助电子化的“市民中心”平台,创建行政监察的电话过程,所有的办事项目进行了逐一电子监察,对审批实效情况、居民的满意情况、相关收费合理情况以及政务公开情况等实时全程自动监控。极大促进了政府服务的现代化和高效率,进一步提高了公众对于政府绩效评估的参与度。

四、地方政府绩效评估的发展方向

1. 企业型政府绩效评估。西方国家 20 世纪 70 年代就兴起了企业家政府理论。西方学者认为,政府绩效评估与企业绩效评估具有同一性,这种同一性主要表现在:以组织目标为依据,以规范化、制度化为根本,以组织行为分析为重点,以相关评估为基础,以员工参与为条件。正是这种同一性,决定企业绩效评估可以借鉴到政府管理当中。

当前流行的政府绩效评估原本就是从企业绩效评估演变而来的,在评估过程中借鉴和发展了许多企业绩效评价的指标和方法。浦东新区在绩效评估的过程中体现了客观指标与主观指标的结合,借鉴了企业绩效评价中对于财务指标与非财务指标的结合这一思路;另外,浦东新区的绩效评价借鉴了平衡计分卡的方法,如在“十二五”期间,根据工作内容和绩效目标,划分了结构效益、服务功能、创新能力、社会民生以及生态环境五个类别的绩效评价指标,类似于平衡计分卡对于财务、内部流程、客户、学习与成长四项指标的划分。由此看来,企业型的地方政府绩效评估有深厚的理论基础,顺应市场化的发展环境,是我国地方政府绩效评价的发

展方向。

2. 服务型政府绩效评估。服务型政府绩效评估制度是 20 世纪 70 年代西方国家提出的,是在政府公共部门与社会公众关系基本定位的前提下采用的一种社会评价模式与政治治理方式。随着经济社会的不断发展和进步,我国也正在努力建设以人为本的服务型政府。我国服务型政府是一个区别于传统治理政府的新型概念,主要表现在:在目标定位上,由行政系统内部评审控制转变为社会外部系统监督问责;在价值取向上,由政府自我评判转变为社会公众评判;在评估方式上,由“被动突击式”评估转变为“主动规范式”评估;在评估内容上,由政府工作事务转变为政府职能和功能评价。

浦东新区在政府绩效评估改革过程中,强调重塑政府角色,界定其职能为公共服务供给部门。不论是绩效评价指标体系的结构设计,还是评价指标设计;不论是绩效目标的设定,还是绩效评估主体的界定;不论是包括绩效评估过程,还是绩效监控体系的确认,均体现出对于政府角色的中心界定,体现出公众在政府绩效评估工作中的重要角色。

根据学界的探索与研究,结合浦东新区在绩效评估体系中的尝试与改革,笔者认为企业型政府绩效评估和服务型政府绩效评估,将是我国地方政府绩效评估发展的必然趋势。

参考文献:

- [1] 蔡立辉. 西方国家政府绩效评估的理念及其启示 [J]. 清华大学学报(哲学社会科学版),2003,01:76-84.
- [2] 彭国甫. 对政府绩效评估几个基本问题的反思 [J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版),2004,03:6-11.
- [3] 郑晓燕,刘俊哲. 服务型政府绩效评估制度的构建——基于浦东新区行政改革情况分析 [J]. 行政论坛,2012,01:57-61.
- [4] 陈奇星. 完善地方政府绩效评估的若干思考——以上海市为例 [J]. 理论与改革,2011,06:76-80.
- [5] 严荣. 上海市“十二五”期间完善政府绩效评估体系的对策思考 [J]. 上海行政学院学报,2011,02:65-71.
- [6] 杨国庆. 纪念浦东开发开放 20 周年理论研讨会综述 [J]. 上海行政学院学报,2010,04:105-108.
- [7] Osborne D, Gaebler T. Reinventing government: how entrepreneurial spirit is transforming the Public Sector From the Schoolhouse to Statehouse [M]. Mass.: Addison-Wesley,1992.

编辑:彭秋龙

地方政府绩效评估研究—以浦东新区为例

作者: [徐春月](#), [王变娜](#)
作者单位: [徐春月\(交通运输部长江口航道管理局\)](#), [王变娜\(上海海事大学经济管理学院\)](#)
刊名: [新会计](#)
英文刊名: [Modern Accounting](#)
年, 卷(期): 2015(2)

引用本文格式: [徐春月. 王变娜 地方政府绩效评估研究—以浦东新区为例](#)[期刊论文]-[新会计](#) 2015(2)