

重构政府绩效评估体系

——基于科学发展观的分析

胡东

(楚雄师范学院 政治与公共管理系, 云南楚雄, 675000)

摘要: 建立在传统发展观基础上的政府绩效评估体系存在诸多弊端, 不能适应新时期社会公众对政府公共服务能力的诉求。因此, 构建科学发展观引领下的政府绩效评估体系, 对于促进经济社会和人的全面协调可持续发展具有重大意义。

关键词: 传统发展观/科学发展观/政府绩效/评估体系

发展观是人类在特定时期经济社会发展需求在思想观念层面的聚焦和反映。综观人类社会发展史, 在不同的历史时期和发展阶段, 在不同的国家及地区, 发展观都不尽相同。新中国建立以来, 尤其是改革开放以后, 经历了从传统发展观到科学发展观的转变。科学发展观的落实贯彻, 需要在对原有的政府绩效评估体系进行改革的基础上, 构建新的政府绩效评估体系, 体现科学发展观的理念和要求。

一、传统发展观视域下政府绩效评估体系存在的问题

中国的传统发展观具有以下特征: 一是 GDP 崇拜, 片面追求经济增长。改革开放后, 实现经济的快速发展成为中国的当务之急、重中之重。在这一背景下, 各级政府不同程度存在着将“以经济建设为中心”片面理解为“以 GDP 为中心”, 导致政府的“GDP 崇拜”, 片面简单地认为发展就是指经济发展, 经济发展就是指经济增长, 而经济增长则等同于 GDP 增长。于是, 在经济建设过程中, 片面强调经济规模的扩张, 追求经济增长的高速度, 忽略了经济发展质量和效益。二是重经济发展, 轻社会发展和人的全面发展。传统发展观把经济发展等同于发展的全部内容, 重经济发展, 轻社会发展和人的全面发展; 重物质财富获取, 轻生态环境保护。其结果导致了一系列社会、资源、生态环境问题, 忽视了民主法制建设、精神文明建设, 阻碍了社会事业发展, 破坏了生态环境, 导致经济、社会发展失衡。三是忽略生态环境保护, 阻碍可持续发展。“我们每走一步都要记住: 我们统治自然界, 决不像征服者统治异族人那样, 绝不是像站在自然界之外的人

似的，相反的，我们连同我们的血、肉和头脑都是属于自然界和存在于自然之中的；我们对自然界的全部统治力量，就在于我们比其他一切生物强，能够认识和正确运用自然规律。”^[4] 传统发展观所带来的沉痛教训就是违背上述理念，导致了物质资源高度消耗和生态环境高度污染，其遵循的信念是：发展就是对自然界的掠夺，人对自然的利用和改造没有限度、天然合理、不受任何约束。

传统发展观存在的上述盲区，必然导致其引领下的政府绩效评估体系陷入误区。一是绩效指标设置的单一性，片面强调经济增长指标，忽略社会发展指标和环境生态指标，导致了地方政府好大喜功、急功近利，不按客观规律办事，不顾现实条件，提一些不切实际的经济增长的高指标，甚至通过搞“形象工程”、“政绩工程”，追求轰动效应或对经济发展指标“注水”造假，搞攀比浮夸，搞“数字政绩”。而与社会公众利益密切相关的教育、卫生、科技、社保、扶贫等社会事业则被忽略，社会事业的发展严重滞后于经济发展，出现了“经济工作政府化，政府工作经济化”的问题。二是绩效评估主体单一化，强调同体评估，公众参与评估缺失。由于政府片面强调经济增长指标，忽略公共服务和公共管理指标，对所提供服务的数量和质量、公众满意程度等指标缺乏关注，导致评估主体以官方同体评估为主，多是上评下，官评官，缺乏社会组织和社会公众的参与，作为最重要评估主体的社会公众基本被排斥在评估体系之外。三是评估意识上，缺乏可持续发展思路，表现为轻政绩成本，轻政绩道德，轻可持续发展，重“显绩”，轻“潜绩”，重近期效果，轻长远利益，急于在短期出政绩，甚至弄虚作假、欺上瞒下。自然生态环境的平衡及代际长远利益成为获取经济快速发展所付出的高昂成本。四是评估程序规范性程度低，缺乏法制保障。发达国家已将绩效评估纳入了法制化轨道，并建立了专业的评估机构。由于中国政府绩效评估的法规制度处在草创阶段，对政府绩效评估，既没有专门的立法和明确的制度要求，也没有建立健全专门的评估机构，部分地方政府绩效评估尚处于自发、半自发状态，没有相应的制度和法律作保障。

二、科学发展观为重构现行政府绩效评估体系提供了新思路

党的十六届三中全会提出“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”。与传统发展观相比较，科学发展观从物本主义发展转向人本主义发展，从唯经济主义发展转向全面发展，从不平衡自发发

展转向统筹协调发展，从不可持续发展转向可持续发展。上述科学发展观的丰富科学内涵抛弃了传统发展观的一些错误观念，摆脱了以往发展观的片面性，为重构现行政府绩效评估体系提供了新思路。

首先，政府绩效评估指标必须体现全面性。传统发展观指导下的政府绩效评估指标体系中，片面强调经济指标，对于生态危机、社会危机、政治危机视而不见，导致经济价值泛化，用经济绩效替代其他绩效，严重制约了社会的均衡、全面发展。科学发展观并不排斥功利尺度，但其引领下的政府绩效评估体系所设立的指标必须是多元的，全面的，囊括了从经济发展指标到社会发展、人的全面发展、生态环境等一系列综合指标，从而避免了传统发展观指导下的绩效评估体系中各指标之间的“失衡”现象，为推动政治体制改革和区域结构、社会结构、分配结构改革指明了方向。

其次，政府绩效评估体系必须包含对人的发展要求的绩效指标。发展的本质是指以经济发展为基础的和作为目的本身的人类能力的发展。因为人的发展是最有效的发展，与经济、社会发展之间存在因果关系，是发展目标中最本质的目标。科学发展观的核心就是追求人的全面发展，在其引领下的绩效目标必须把人的全面发展作为重要内容，以此取代和弥补政府的经济效率目标。因此，在考核政府绩效的指标中，要更多地兼顾人的主观需要，以促进人的发展，为人的发展提供最好的条件和环境。具体来说应包括：公众的素质标准、文化发展状况的指标、为人的发展所付出的成本指标、公众的满意度的指标、民众的收入、生活水平、就业情况指标等等。

第三，政府绩效评估体系必须包括可持续发展指标。实现可持续发展，是科学发展观的基本要求。政府基于公共政策最后获得的政府绩效，是由该政策在社会环境中的影响所形成的各种直接的、间接的、具体的、象征性的综合效益与该政策的各种成本包括直接成本、间接成本，甚至社会成本、机会成本等综合因素形成的物质与非物质的总和成本之间的比率。因此，必须在政府绩效指标中引入可持续发展指标，具体包括：环境保护的指标、后代发展指标、资源利用情况指标等等。

最后，政府绩效评估必须遵循公开、公平、公正的理念。遵循这一理念，方能防止政府绩效扭曲，避免出现绩效泡沫或绩效透支。其中，公开性反映了政府

的透明度，与建立阳光型政府的要求是一致的。公平则是评估政府计划可行性的核心准则。以科学发展观为指导，必须把公平理念融入政府绩效指标体系之中。而公正性理念表现政府在为社会公众提供公共服务的过程中要坚持“一视同仁”、“不偏不倚”，尤其是在政府采购的过程中，要坚持公开、公正。

三、科学发展观引领下的政府绩效评估体系的基本框架

在科学发展观引领下，我们可以在一个新的理论制高点上重新审视现有的绩效评估体系弊端，进而选择与科学发展观相适应的绩效评估体系。

（一）建立健全以公众、专家学者和中介机构为核心的多维化绩效评估主体体系

基于不同的评估主体，可将绩效评估模式分为七种类型，即上级评估、下级评估、同级评估、自我评估、公众评估和专家学者评估、中介机构评估。由于评估主体的利益需求各异，评估角度和出发点也不尽相同，导致任何一种评估类型都有自身不可替代的比较优势和难以克服的评估局限。就我国绩效评估而言，现有的评估主体片面强调上级评估、下级评估、同级评估、自我评估，忽略了公众评估和专家学者评估、中介机构评估，绩效评估呈现出集权倾向、相对封闭性的特点，导致了评估主体单一、权利失衡与各评估主体关系失序等问题，削弱了评估科学性、合法性，公开公平性。构建科学发展观引领下的多维评估主体体系，必须从“以人为本”理念出发，充分重视公众评估和专家学者评估、中介机构评估，构建多元立体评估主体体系。首先，要高度重视公众评估，切实改变绩效评估中无公众参与或无效参与、限制参与的状况，实现公众的高度参与，有效参与和全程参与，发挥公众在绩效评估中的主导作用，使政府组织的利益相关者中数量最庞大、地位最高贵的社会公众有更多发言权，以保障政府行为最大限度增进公共利益。其次，要充分发挥专家学者和中介机构的评估作用。通过扶持和培育独立于行政首长的包括各方面专家学者的具有权威性、专业性和独立性的中介评估机构，打破以政府内部评估为主导，以自我评估、上级评估、下级评估、同级评估为基础的传统评估格局，确保评估免受行政因素干扰，提升评估结果的信度和真实性。

（二）依托全面协调可持续发展要求，设置科学合理的评估指标体系

科学的绩效评估必须坚持以科学发展观为指导，通过绩效评估来反映政府绩

效，进而改进政府绩效，为实现科学发展服务。^[2]在绩效评估指标体系的设计上，要把坚持以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观要求量化在具体指标上。首先，要设立若干一级指标，包括经济发展指标、社会发展指标、生态环境保护指标，行政机关自身建设指标和社会公众满意度指标。其次，每项一级指标下，设立若干二级指标。经济发展指标包括经济增长速度、经济增长质量、经济结构、公众收入和生活质量（包括城镇居民可支配收入、农民人均纯收入）、市场竞争环境、经济发展潜力、市场监管状况、财政收入等二级指标；社会发展指标包括收入分化程度、各级各类教育发展状况、就业、社会保障、社会治安、公共安全、公共卫生与健康、公共基础设施、民主法制建设、文体建设、思想道德建设、突发性公共事件的处理能力等二级指标；生态环境指标包括人口增长及计划生育率、重大环境事故、环保意识与投入、大气保护、森林和植被保护、水资源保护、土地资源保护、能源消耗、原材料消耗等二级指标；行政机关自身建设指标包括政府形象和开放程度、行政成本节约（包括有形成本、无形成本、机会成本或失误成本、成本效益与控制）、行政投诉办结率、依法行政情况、信访工作等二级指标；社会公众满意度指标包括对个人及家庭生活的满意度、对社会及自然环境的满意度、对政府服务和政府形象的满意度、对公共政策制定和执行的满意度等二级指标。各一级指标和二级指标所占权重则可根据不同地方的实际情况灵活加以调整。但评估指标必须基于科学发展观指导下的政府职能定位和职能体系，侧重于衡量政府为公众提供公共服务能力及维护市场正常运行能力等方面，着重反映人民生活水平的变化及政府服务能力的高低，实现科学发展观以人为本、全面协调可持续发展的理念。

（三）重视评估结果的导向作用，强化绩效评估问责制

当前，各级政府的绩效问责存在简单化倾向，绩效结果主要用于“内部消费”，与干部任用、晋级、激励和约束相脱节，对相关责任不予深究，甚至将绩效评估变为地方政府的又一“政绩”工程，绩效评估的激励约束奖惩作用没能得到充分发挥。“从绩效评估的目的性来看，绩效评估的本质在于发现问题以及在发现问题基础上的改进，也就是说，其本质应该是一种“纠错”机制。”^[3]因此，建立以绩效评估结果为基准的奖惩制度，将绩效评估与奖惩制度有机结合，正是绩效评估的价值所在和根本宗旨。“绩效问责是在考察政府绩效水平的基础上启

动问责程序的一种行政问责形式，体现了社会对政府绩效水平的一种基本期待以及政府对其行为效果所承担的责任。”^[4]一般的行政问责主要基于官员的过错和过失问责，容易导致“不求有功，但求无过”的消极绩效观，而绩效问责由于关注的是官员的政绩和贡献，把“无过但也无为”也纳入到问责范围，能够有效消除逃避责任的消极想法和“无为而治”的工作作风，从工作成效的角度赋予政府新的压力，对政府的工作能力提出了更高要求。将绩效评估结果与奖惩制度有机结合，一是要将评估结果与政府自身建设结合，以评估结果为基准，查找政府工作的薄弱环节，并对其加以改进，不断提升公众对政府的满意度；二是要将评估结果与行政首长责任制结合，突出行政首长在绩效评估中的主体责任，评估结果好的予以表彰，评估结果差的则实施惩戒；三是要将评估结果与领导干部的考核、选拔任用、职务升降结合，以此为依据，进一步加强干部队伍建设。

（四）加大评估工作机制建设力度，实现绩效评估的法制化、规范化

一是要尽快启动政府绩效评估立法，通过法律形式明确绩效评估机构的地位权限、绩效评估的基本程序和方法、绩效评估的基本原则、绩效评估的基本维度、绩效评估主体的构成、绩效评估的经费保障，为政府绩效评估提供坚实的制度保证，促进评估的法制化、规范化。二是要设置专业的评估机构。评估机构要独立于行政系统，从性质上属于非行政性的社会中介机构，唯有此，才能避免评估机构不会变成一个新的行政职能部门，最大限度保证评估信度。评估机构提供的评估，是一种有偿服务，评估对象即政府要向评估机构交纳评估费用，评估机构以此作为活动经费，避免了评估机构的经费源自政府财政，受制于行政力量，有利于评估机构保持自身的中立地位。评估机构的成员应当由政治素质较高、工作能力较强的专业评估统计从业人员、经济学、管理学、社会学、政治学、预测学等相关专业研究人员以及熟悉政府工作的社会各界人士组成，具体包括各领域的专家学者、公众代表、企业代表，应尽可能把政府体系内人员排除在外，避免评估机构及其评估工作受到各种行政因素的干扰。

参考文献:

- [1] 马克思恩格斯选集: 第4卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995: 383—384.
- [2] 彭国甫. 中国政府绩效评估研究的现状及展望[J]. 中国行政管理, 2006(11).
- [3] 刘旭涛. 我国政府绩效评估中存在的问题及解决思路[J]. 公共行政教学参考, 2005(2).
- [4] 徐元善. 绩效问责: 行政问责制的新发展[J]. 中国行政管理, 2007(11).

作者简介:

胡东(1976—), 男, 现年32岁, 楚雄师范学院政治与公共管理系讲师。
联系方式: 电话(胡东): 13508784039; 邮箱: hudong97@sina.com
地址: 楚雄师范学院政治与公共管理系 胡东(收) 邮编: 675000