

县级政府绩效评估的发展及其典型模式

张菊梅

(惠州学院政法系, 广东惠州, 516007)

摘要: 当前, 县级政府绩效评估可划分为“目标责任制”“社会承诺制”“效能导向制”“专项评估制”和“科学发展观导向制”五种模式, 四川达县、邳州、武威市凉州区、湖州各区县、厦门思明区分别具有代表性。由于各地情况存在差异性, 不同的评估模式表现出自身的特色和独特风格, 但总体而言, 呈现出两大趋势: 一是紧密围绕县政府职能设置指标体系; 二是强调突出公共服务职能和城乡统筹职能的考核。

关键词: 县级政府绩效评估; 目标责任制; 社会承诺制; 交通导向制; 专项评估; 科学发展观导向

中图分类号: C93-05

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2013)06-0165-05

一、县级政府绩效评估的发展

改革开放初期, 我国政府及其干部的考核主要参照1979年中组部《关于实行干部考核制度的意见》中明确的德、能、勤、绩四方面。到80年代初, 我国开始推行目标责任制, 即以绩效目标的实现程度作为考核政府的方式手段。到1996年, 中组部出台《县级党政领导班子政绩考核办法及考评标准体系》, 设立了经济发展指标、社会发展指标、精神文明建设和党的建设四大类指标, 成立了干部考核委员会, 随后在全国150多个县(市)进行了试点。1998年, 中组部下发了《党政领导干部考核工作暂行规定》, 对党政领导干部的考核方式、考核内容、考核程序、考核结果的评定和运用、考核机关、考核的纪律与监督等问题作出了明确规定。同年底开始, 沈阳、珠海、南京等地纷纷开展了公民评议政府活动, 旨在提高公众在政府绩效评估中的作用与地位。此外, 为加强对党政领导干部评估工作的监督与管理, 2000年国家审计署下发了《县级以下党政领导干部任期经济责任审计暂行规定实施细则》^{[1][22]}。2009年, 中共中央办公厅印发《关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的意见》, 同年, 中组部制定了《地方党政领导班子和领导干部综合考核评价办法(试行)》。

地方政府响应中央关于“构建科学的政府绩效评价体系”的要求, 纷纷构建“和谐发展”“服务型政府”

“绿色GDP”“小康社会”等体现科学发展观的评价指标体系, 并结合地方实际, 逐步探索出各具特色的地方政府绩效评估模式, 如杭州模式、青岛模式、深圳模式等。

正是在这股构建浪潮中, 各地县级政府相继探索评估实践。作为地方政府的县级政府, 是我国基本的行政单元, 在整个政府系统中起着承上启下、连接城乡、沟通条块的重要作用。与其他层级政府的绩效评估相比, 县级政府绩效评估有以下几个特征: 一是评估内容的城乡二元性、复杂性。县、区政府立足县城或城区, 面向乡镇农村或城乡结合部, 同时从事城市和农村的服务与管理。这就决定了该层级政府绩效评估内容的复杂性, 既要对城市发展工作进行考评, 又要对农村发展工作的考核, 而且这往往涉及城乡两套标准。二是评估活动的具体性、侧重执行性。与中央、省、市级政府相比, 县、区政府更直接面对公众、社团等, 其大部分工作内容是执行和完成上级政府布置的任务和指标。因此, 县、区政府绩效评估工作更注重考核政策的具体执行, 而非决策。三是评估工作的灵活性、差异性。与前两个特征相关, 由于各地的地理环境、发展基础、资源禀赋等的不同, 县、区政府在落实上级政策, 促进社会经济发展的方法、模式有所差异。因此, 该层级政府绩效评估的工作因地制宜, 灵活度大, 差异性大。从文献看, 各县、区政府的绩效评估, 在管理机构、牵头单位、配套文件等方面各不相同(如表1)。

收稿日期: 2013-05-02; 修回日期: 2013-10-25

作者简介: 张菊梅(1982-), 女, 广东惠州, 广东惠州学院政治与法律系讲师, 主要研究方向: 公共服务供给、政府绩效评估。

表1 部分市、县、区政府绩效评估的基本情况

市、县	管理机构	牵头单位	时间	主要官文件
达州市各区县	各县、区人民政府和市政府目标绩效管理小组	市政府	2005	《达州市人民政府关于开展政府绩效管理试点工作的意见》
邳州市各县、区	市督查办	市委、市政府、市公务员局	2008	《领导干部月度工作绩效评议制度》
哈尔滨市各区、县	市委、市政府绩效评估机构	市人大、人大常委会	2008	《哈尔滨市政府绩效评估管理条例(草案)》
武威各县、区	政府绩效管理领导小组、纪委监察机构	市委、市政府	2007	《武威市人民政府工作规则》、《武威市信访工作绩效考核和责任追究办法》等
漯河市各区、县	市、县、区政府绩效评估办公室	市委、市政府	2008	《进一步完善县级领导班子工作实绩综合评价办法的意见》
林州各县、区	市人民政府、市纪委、市委组织部等	市政府办公室	2009	《林州市人民政府办公室关于减轻农民负担工作目标考核办法的知》、《环境保护目标责任书》等
厦门各区	市效能办公室	市政府办公厅、市统计局	2007	《2007年度厦门市政府部门和区政府绩效评估的工作方案》
泉州市各县、市、区	市效能办公室	市委、市政府、市公务员局	2011	《2011年度泉州市绩效评估暨“五大战役”考评工作方案》
湖州各区、县	市人民政府、市纪委、市委组织部等部门联合实施	市政府办公室	2000	《关于县区政府绩效“六杯评估”制度》、《湖州市药品安全专项整治工作检查评估实施方案》等
岳阳市12个县区	市、县、区政府绩效评估办公室	市委、市政府	2011	《2011年岳阳市政府绩效评估实施方案》

二、县级政府绩效评估的典型模式

由表1可见,中国县级政府绩效评估的实践呈现以下特点:一是开展实践的时间不一,大多县级政府评估是在2007年及以后才设立相应的机构;二是评价领导机构和牵头单位具有较强的权威性。多数区、县评估成立了领导机构,并且由市委书记或市长任首长;三是管理机构呈现多样性,包括效能办、督查办、公务员局、市纪委、党委组织部等;四是评估的官方文件各具特色,指标构建自成体系,在构建思路、数据来源,甚至指标术语使用等方面缺乏统一性。具体而言,从评估制度和地域特色来看,当前中国县级政府绩效评估模式可以归纳为五种具代表性的典型模式。

1. 目标责任制——四川达县模式

达县地处川东北,从上世纪90年代开始,其政府绩效评估机制,主要是以省政府为主导的上级政府对下级政府的目标绩效考核。该模式具有以下特点:一是设立机构,建立目标责任制。达县设立了政府目标绩效管理小组及其办公室,负责政府主要领导及

各部门工作目标与绩效的考核工作。目标责任制是该机构工作的制度规范。目标责任制通过将政府目标层层分解并落实到各个工作岗位,并对其实施情况进行年底考核,以此促使政府领导、人员的工作目标与政府目标同一化。二是设立多元指标体系,运用多种评估方法。表2为2005年达县政府目标考核指标比例一览表。从表中可见,指标呈现多元化,涵盖了经济、社会、环境、党政建设等方面,其中经济工作目标占60%,其他工作目标占40%。在评估方法上,达县政府除了对如地区生产总值、财政收入等易量化的指标采取定量评估外,还对一些不易量化的指标采取定性评估的方法。三是目标的统一性、自上而下单向性。在目标责任约束下,上级对下级下达的目标很少考虑各地的差异性,要求各地达到同一个GDP增长比例,财政收入增长比例等。但实际上,每个地区的条件存在很大差异,有些目标达县政府或其所辖乡镇根本无法完成。

2. 社会承诺制——邳州模式

邳州(县级)市的政府绩效评估制度主要是社会承诺制。2008年初,邳州市政府创新实施了“四套班子分线包挂制”,即每月初印制《月度工作落实手册》,

发到各位分管领导、责任单位、督查组，每月向市委汇报，保证各项工作的落实。该模式的特点：一以督查考评为核心。该市成立了市督查办，形成“大督察考评的格局”，一把手亲自挂帅，围绕重大决策、中心工作、重点惠民工程等进行督查考核，建立强有力的抓落实体系。二是建立绩效评议员制度，鼓励社会广泛参与。吸收社会各界人士考评市委市政府工作绩效，特别是跟踪评估市领导月度工作进程，进行打分评议，向社会公布。三是以强有力的行政问责为支撑。对于推诿扯皮、落实不力，虚报进度等现象，将对部门和主要领导进行批评、诫勉谈话、免去实职等处罚，并在政府内部曝光。

3. 效能导向制——武威凉州区模式

2007年，武威市政府发布《关于印发〈武威市人民政府工作规则〉的通知》，明确对各县、区政府绩效评估工作应以效能导向，即政府绩效评估工作旨在更好的提高政府效能。凉州区在效能导向制引导下，评估工作围绕着转变政府机关作风，提高服务质量与效率而服务。该模式的特征为：一是以效能价值为评估理念。这体现在评估指标体系中，不再单纯地强调经济增长，增加了民生工程、环境保护、生态治理、安全生产等指标。二是评估主体多元化趋势。建立了政府内部评估和社会公众评估相结合机制。参与评估的外部主体包括：人大代表、政协委员及民主党派、无党派人士代表，工商界人士和外地投资客商、群众代

表等。三是规范评估程序，全面评估。体现在增加了民意调查、实绩分析、综合评价等环节。

4. 专项评估制——湖州六杯模式

湖州市对县区政府绩效评估工作主要以90年代末发布的《关于县区政府绩效考评实施办法》为指导。该《办法》明确评估的主要形式是“六杯评估”。所谓六杯评估，就是将所有评估的内容分成六大类，分别为农业生产方面的丰收杯、工业生产方面的振兴杯、精神文明建设方面的新风杯、党的建设方面的先锋杯、社会治安方面的安定杯以及招商引资方面的创汇杯^[6]，如表3所示。该模式呈现以下特点：一是建立专项绩效评估机制。即针对政府某一专项活动或某一方面职能进行系统、全面、深入地考评。二是评估主体主要为政府内部评估。即市人民政府、市纪委、市委组织部等部门受市委市政府的委托，联合对各县区的指标完成情况进行考核。这样，广大社会公众很难参与其中。三是评估程序相对简单。评估的一般程序为：先由县、区政府自评，再由上一级部门依据所分管的工作对报告逐项核查，然后由市绩效评估领导小组复审，最后统一报送市委市政府审定。进入21世纪后，湖州市县区绩效评估模式有了些调整，如评估指标权重从重经济、轻社会转向注重经济社会协调发展；适当鼓励公众参与评估；等等。但总体而言，这种以政府不同职能为评估分工依据的专项评估特征仍然显著。

表2 四川达县政府目标考核指标比例一览表^{[2](30)}

经济工作(60%)				其他工作(40%)			
地区生产总值(%)	地方财政一般性收入(%)	城乡发展(%)	对内对外开放招商引资(%)	人口与环境(%)	重大决策落实情况(%)	党建及相关工作(%)	统一战线与社会稳定(%)
20	20	10	10	10	6	16	8

表3 2000年湖州县区政府评估的一级指标

丰收杯	振兴杯(1)	振兴杯(2)	创汇杯	先锋杯	新风杯	安定杯
农业生产	工业总产值	十项经济效益综合评估	出口商品交货值	加强领导	精神文明建设	组织领导
农业总产值	工业增加值	十大新兴产业主要指标	自营出口创汇值	思想建设	教育	严打整治
农业积累机制和基础设施建设	利税总额	完成技改工作量	引进外资额	组织建设	文化	安全防范
良田适度经营规模	扭亏减亏	亿千工程	外经项目数	作风建设	体育	治安形管
土地管理	三项资金增长率和销售收入增长率之比	企业管理			计划生育	法制宣传
国家粮食订购任务	销售总收入	转制率			卫生	信访工作
	产销率	新产品开发			城镇建设	
		控制死亡人数			新闻广播电视	

5. 科学发展观导向制——厦门思明模式

2007年《厦门市政府部门和区级政府绩效评估的工作方案》中明确,以科学发展观为统领,采取指标考核、公众评议和察访核验三种方法,对各区“可持续发展”“现代化进程”“和谐社会构建”“勤政廉政建设”等内容进行评估。该模式呈现以下特点:一是强调科学发展理念。更加突出统筹协调、全面、科学发展,改变了过去单纯追求GDP评价的传统做法。评价指标更多关注“民生”问题。二是把公众评议作为重要评估方法,突出民意分量。通过网上评议、民主测评和群众满意度调查等,收集公众意见,扩大公众参与,把群众满意作为政府绩效考核的重要内容和标准。三是机构健全,机制保障,强调结果运用。绩效评估工作在市委、市政府的领导下,由市机关效能建设领导小组负责。被评估单位行政主要领导负总责,办公室牵头,组织人事、监察、统计、效能等相关处室配合。在指标体系上,由市统计局负责拟定二级指标和三级指标,并根据部门职责分工采集数据和跟踪各项指标的落实。在评估结果上,按照有关规定向社会公布考评结果,并将结果作为领导班子调整和干部任用、奖惩、培训的重要依据。

三、分析与结论

上述五种县级政府绩效评估模式,每一种模式都

有其独特的催生动因,同时又共同都处于中国经济社会大转型的背景下。因此,这些模式呈现出一定共性与差异性,如表4所示。

(一) 五种模式的共性分析

首先,以体制内自上而下的评价为主,成立专门的组织管理机构。五种模式均成立了专门管理机构、有明确的牵头机构,自上而下形成体制内权威与压力,垂直单向对县级相关部门及领导干部考核。其次,定量和定性评价的结合。指标设置大都涵盖了经济发展、社会发展、生态保护、人民生活、行政效率等内容,包括量化的客观指标与无法量化的主观指标。因此,采用定量和定性评价相结合的方式进行。最后,绩效评估结果的探索性运用。县级政府试图将评估结果作为衡量政府部门和领导干部实绩的重要依据,并努力探索将结果与干部任用、奖惩、培训挂钩的完善机制。

(二) 五种模式的差异性比较

一是评价的理念与价值有异。目标责任制模式着眼于上级政府确定的工作目标得以落实;社会承诺制模式以督查考评为核心,围绕重大决策、中心工作、重点工程等的责任落实;效能导向制模式针对政府整体效能、党政领导班子和领导干部的综合政绩;专项评估制模式以政府部门及领导干部的职能分工为立足点,强调专业化、深入化的考评;科学发展观导向制模式则突出对统筹协调、全面、科学发展的追求。

二是指标结构有异,侧重点不同。各种评估模式的评价指标体系存在较大差异。如四川达县、湖州县

表4 五种县级政府绩效评估模式的特点比较

模式	代表地	牵头机构	评价对象	评价方式	指标体系	结果应用
目标责任制	四川达县	市政府	县政府及其所辖乡镇部门	定量评价与定性评价相结合	经济指标及为经济发展的保证工作指标	内部应用,作为政府部门及领导工作实绩、评优评先的依据
社会承诺制	邳州(县级市)	市委、市政府、市公务员局	市直机关及乡镇党政领导班子和领导干部	上级政府督查考评、社会评议员评议	经济、社会、环境、党政建设等方面	对外有限公示,领导班子调整和干部任用、奖惩、培训依据
效能导向制	武威凉州区	市委、市政府	区政府及其工作部门等	自我评估和上级、同级、下级评估,社会评估,定性定量相结合的方法	经济、民生工程、节能减排、环境保护、生态治理、安全生产等方面	对外有限公示,领导班子调整和干部任用、奖惩、培训依据
专项评估制	湖州各区、县	市政府办公室	市政府和县区政府各职能部门	内部评估,各县区政府自评,上级政府审查	农业、工业、招商引资、精神文明、党的建设、社会治安	内部应用,政府部门及领导工作实绩、评优评先的依据
科学发展观导向制	厦门思明区	市政府办公厅、市统计局	市、区政府党政领导班子和领导干部	指标考核、公众评议和察访核验相结合	可持续发展、现代化进程、和谐社会构建、勤政廉政建设等	对外有限公示,领导班子调整和干部任用、奖惩、培训依据

区强化经济指标，而武威凉州区、邳州则注重民生工程、环境生态、生产安全等非经济指标的引入，厦门思明区则把可持续发展、现代化进程、和谐社会等理念转化为具体指标。

三是公众的参与程度、方式有别。相对而言，武威凉州区、邳州和厦门思明区的评估模式中，引入的公众满意度评价的程度较强，通过网络互动、民意调查、社会评议等方式，实现与公众的实时交流和沟通。

四是对结果公示范围、应用程度有别。大多数县级政府对评估结果采取内部通报，虽然也对社会公众通报结果，但结果的详细性、全面性等却受限制。例如，达县和湖州是强调结果的内部应用，作为政府部门及领导工作实绩、评优评先的依据；其他三种模式则对外实行有限公示。

五是电子化程度不一。各县级政府电子化程度不一是个不争事实。在邳州、厦门思明区等相对发达地区，政府电子化程度较高，并逐步建立起政府绩效电子评估与管理系统，进行着评估的智能化探索；而在其他一些经济相对落后地区，基本以手工操作为县级政府绩效评价的主要做法。

总体而言，五种模式均为政府内部自上而下评估

为主导。体现在：对县级政府部门及领导干部的评估注重的是上级政策或命令的落实情况，缺少对政策的社会效应的考评；评估过程不公开，评估结果也主要是内部应用等。在这一考评体制下，县级政府绩效评估为政府内部的管理工具。评估工作的作用更多体现为加强政府内部的控制和监督，从而形成一个自上而下的严密控制体系，以保证政府内部的良性运作。然而，这样做的不利后果是：“一刀切”指标权重设置过于简单机械，既不全面，又不准确，降低了部门的主观能动性，甚至使一些县区为了政绩虚报瞒报；社会群众少有实质性参与和影响评估的机会，评估缺乏社会公众监督。

参考文献：

- [1] 秦通. 我国县级政府绩效评估研究[D]. 首都经济贸易大学硕士学位论文, 2011.
- [2] 王琳. 县级政府绩效评估指标体系研究[D]. 重庆: 重庆大学硕士学位论文, 2008.
- [3] 胡继妹. 地方政府绩效考评活动变革的研究[J]. 中共杭州市委党校学报, 2005(2): 61-65.

Anglicizing and comparing in evaluation model of county government's performance

ZHANG Jumei

(Department of Political Science and Law, Huizhou University, Huizhou 516007, China)

Abstract: The county government has a special status in the hierarchy of the Chinese government. It has a decisive impact on the government performance assessment at the county to undertake the nexus, connecting urban and rural areas, communicate the function of compartmentalization. Performance evaluation of county government can be divided into five modes: the target responsibility system, social commitment system, performance-oriented system, special assessment system and the scientific-development-oriented system. Dalian, Pizhou (county-level cities), Wuwei Liangzhou, districts and counties in Huzhou, Xiamen Siming District are representative. Due to the differences in local conditions, different assessment models show characteristics and each other's unique style, it is showing two trends: one focusing on the functions of the country government set up the index system; Second, highlighting urban an rural public service function and functions of the assessment.

Key Words: county government; performance evaluation; the target responsibility system; social commitment system; performance-oriented system; special assessment system; scientific-development-oriented system

[编辑：颜关明]