

基于公众满意度的我国基层政府绩效评估探析

周恩毅,胡 罡

(西安建筑科技大学, 陕西 西安 710055)

摘 要: 基层政府是整个政府体系的基础部分, 基层政府绩效评估机制的完善与否在很大程度上对于整个政府体系评估机制的创新, 政府职能的转变, 政府绩效的提升起着关键作用。我国基层政府应树立正确的政绩观, 将基层政府绩效评估置于公众满意度导向之下。在确定“公众满意”为政府绩效评估的价值取向和中心目标的基础上, 分析我国基层政府绩效评估面临的困境和制约因素, 并结合我国国情提了优化基层政府绩效评估的诸项建议。

关键词: 绩效评估; 基层政府; 公众满意度

中图分类号: D 621 文献标志码: A 文章编号: 1008-7192(2011)01-0020-05

An Analysis of the Local Government Performance
Evaluation Based on Public Satisfaction

ZHOU En-yi, HU Gang

(Xi'an Univ. of Arch. & Tech., Xi'an 710055, China)

Abstract: The local government is the fundamental part of the government system. The performance evaluation system of local government to an extend plays a key role in the innovation of evaluation mechanism of the whole government system, the transformation of government functions, and the improvement of government performance. The local government should set up a correct concept of political achievement and place local government performance evaluation under the direct of public satisfaction. On the basis of taking the “public satisfaction” as the values and the central objective of government performance evaluation, the paper analyzes the difficulties and constraints facing the local government performance evaluation, and puts forward suggestions to optimize the local government performance evaluation in China's national conditions.

Key words: performance evaluation; local government; public satisfaction

政府绩效评估已成为世界多国政府改革的一个非常重要的话题。构建“公众满意”导向的政府绩效评估是绩效评估深入发展和我国基层政府行政改革与管理创新的必然趋势, 要使我国政府绩效评估走上公众满意的道路, 政府须积极转变观念, 确定公众满意的评估价值取向, 推动绩效评估日益规范化、科学化、制度化。

一、提高公众满意度是基层政府绩效评估的价值取向和中心目标

基层政府是指以公共管理理论为基础, 在公民本位、社会本位、市场本位理念指导下, 在民主法治秩序的框架下, 通过法定程序, 按照公民意志组建起来, 以为乡镇公民和城市社区居民服务为宗旨、承担高效率服务责任的乡镇政府和城市社区政府(本文基层政府指的是我国乡镇政府)。

基层政府绩效评估“公众满意导向”理念产生于西方发达国家开展的新公共管理运动。20世纪70年代以来, 以英美为首的西方发达国家开展了一场以深化改革政府绩效评估为主要内容的新公共管理运动, 在其影响下的政府绩效评估是一种顾客至上的管理机制, 它要求评估以结果为本, 评估主体多元化, 并设立专门的评估机构及固定的评估程序。西方国家在“公众满意导向”政府绩效评估应用方面收到了不错的效果, 积累了丰富的经验, 也取得了值得我们借鉴的成果, 如新公共管理理论学派的一些学者认为政府绩效应该针对不同的目的采用不同的方法, 但强调以服务质量和市民需求满足为第一位和最根本的评价标准。还有的学者主张将企业经营模式引入政府公共服务部门, 以市场或顾客为导向, 视公众或市民为顾客, 提高公共服务的质量和有效性^[1]。

基层政府是整个政府体系的基础部分, 其社会管理效果和公共服务质量直接关系到整个政府系统绩效的成败与否。然而, 由于理念、体制与技术方法等各种主客观原因, 我国基层政府的

社会管理绩效低下, 没有完全履行与其权利相对应的社会管理职责, 社会管理水平滞后于社会经济发展, 全面提升基层政府绩效势在必行。这就需要基层政府树立正确的绩效观, 建立科学合理的绩效评估机制。同时, 现代国家的基层政府应具有现代公共行政管理理念, 是“以人为本”的、以社会大众为对象的公共服务型政府。这就要求基层政府把社会公众引入到政府社会管理活动中来, 建立公众满意导向的基层政府绩效评估机制, 将公众满意作为基层政府行政的出发点和归宿点, 整个政府绩效评估必须以民意作为导向, 满足大众需求, 使提高“公众满意度”成为基层政府绩效评估的价值取向和中心目标, 将公众满意精神贯穿于绩效评估体系的各个环节。

二、我国基层政府绩效评估面临的困境

制定并认真贯彻基层政府绩效考核评估体系, 构建正确合理的绩效管理模式的提高基层政府绩效的有效途径。然而, 目前基层政府考核制度还面临以下困境。

1. 绩效评估法律法规不健全, 影响评估效果

近年来, 随着政府绩效考核受到越来越多的重视, 我国一些地方政府相继制定了有关绩效评估的法规、条例, 但总的来看, 我国还没有形成真正意义的、专门的、全国统一的问责法律。散见于各种政策文件中的现有绩效考核法规、条例存在着诸多不足: 在制度设定上有许多缺陷, 如评估主体、评估对象、评估结果的运用等, 以及便于公众了解政府政务的相关法律法规及配套运行的法律法规亦不完善; 政府评估所要求的行政监督体制、责任追究体制、政务公开机制和回应行政制度尚不健全。以上法规、条例的缺陷与不足使基层绩效评估在实行的过程中缺乏强有力的后盾和具体实施依据。

2. 绩效评估主体单一, 惟上是从

目前, 对行政人员的考核还停留在政府部门

的自我评价层面上,而且主要决定于上级部门的领导,因此,绩效考核主体单一,“惟上”是考核的一大要领。表现在实践中,就是行政机关充当了考核主体,而其它机关“话语缺失”,公众、社会舆论只有权利而无考核的权力,对公务员考核与评估的决定权集中在有权的“上级”机关或领导。

3. 绩效评估体系不健全,考核内容不够全面,考核过程存在重形式^[2]、轻内容的错误倾向

长期以来,由于我国现有的基层政府过分强调经济发展职能,严重忽视了政府的公共服务和社会管理等职能,基层政府绩效评估体系偏重于经济增长指标,忽视对社会、文化、环境、生态等方面的指标进行考核,这将直接导致社会的不协调和不平衡发展。另外,考核过程存在重形式轻内容的错误倾向,即考核过程中,注重“显绩”与有形政绩,轻视“潜绩”与无形政绩。由于过分强调招商引资,一些乡镇政府干部为了多出政绩及自身利益,大搞“形象工程”等有形政绩,忽视比有形政绩更重要的无形政绩,如农村制度创新、管理创新、生态保护。

4. 绩效评估结果没有得到有效运用,激励约束作用不够明显

考核只是手段,考核结果的有效运用才是目的。在实际工作中,考核结果与干部的荣辱得失、升迁降职等没有直接挂钩,与其它行政管理活动联系不大,这就大大削弱了考核机制的激励约束作用。

5. 绩效评估信息系统不完善,降低了评估质量,不能为绩效评估提供强劲的技术支持

政府绩效评估是技术含量极高的政府管理方式,是一个信息收集、筛选、输入、加工、输出和反馈的动态循环系统^[3],对政府收集、处理信息的能力有较高要求,评估质量在很大程度上取决于信息的准确性和真实性。然而,与西方发达国家相比,我国的政府绩效评估信息系统有待完善,评估未能充分利用信息网络技术和信息管理系统。因此,在我国绩效评估所涉及部门多,信息量大的情况下,评估中出现了信息不对称、信

息偏差等现象,使得评估准确性和效度大大降低。

三、我国基层政府绩效评估困境存在的原因分析

自我国基层政府采取绩效评估以来,政府绩效得到了提高,绩效管理取得了一定的成效,但也存在上述诸多问题。这与我国政府绩效评估发展处于初级阶段有关,更与评估价值导向的扭曲、评估知识体系的不足和高度集中的管理体制有关。

1. 政府绩效评估价值导向的扭曲严重阻碍了评估工作的进行

政府绩效评估价值导向作为评估工作的核心精神贯穿于绩效评估的每一个环节。政府绩效评估的价值导向深刻地揭示了评估的本质与规律,是引导政府工作的指挥棒。正确合理的评估价值导向使得政府绩效评估主体多元化,评估内容和指标体系完善,评估过程公正透明,评估结果得到有效运用。反之,则会扰乱政府管理秩序。从我国实际情况来看,由于我国政府职能转变缓慢,官本位思想严重,政府“公众本位”意识淡薄,我国政府绩效评估价值导向严重扭曲。政府绩效评估价值导向的扭曲严重影响了绩效评估结果的准确性,阻碍了评估工作的顺利进行,导致评估工作开展中出现了诸多问题。

2. 不完善的评估知识体系不能有效指导我国政府评估实践活动

政府绩效评估实践活动的开展需要完善的评估理论体系的指导,而与产生于工商企业的企业绩效评估相比,只有二十余年的政府绩效评估理论研究多数概念性,操作性偏弱,尚未形成政府绩效评估理论体系^[4]。我国对于政府绩效评估的研究开始于上世纪90年代,学者们就政府绩效评估的评估主体、评估制约因素、评估价值取向、评估方式等方面的研究取得了一定的研究

成果,但相对于政府绩效评估的实际需求,评估的知识体系亟待发展和完善。理论研究的滞后与评估知识体系的不足严重阻碍了我国政府绩效评估活动,使得政府绩效评估缺乏科学性和规范性。

3. 高度集中的管理体制制约公众满意度价值取向的政府绩效考评

民主是指个人基本的权利和自由得到体现和保护,人民对政治权力的监督,政治权力在宪法和法律规定的界限内行动,对个人隐私的保护。罗伯特·达尔在对多元民主政治的研究中,使用了两项标准来评价当代世界的一百多个政治体系的民主状况。一项标准是民众政治参与的水平,另一项标准是个体和团体为了进入和影响政治决策过程而相互间竞争的程度^[4]。政府绩效评估是推进民主行政的重要手段与途径,有利于促进传统公共行政模式向现代行政模式的转变。从目前的总体状况来看,在我国传统公共行政管理模式影响下,当代中国社会政治权利仍高度集中在党政组织手中,政府控制着社会生活。因此,我国公民参政意识淡薄,参政能力偏弱。这些制约因素在严重阻碍我国政治民主化进程的同时,也成为我国政府绩效评估的严重障碍,使得我国的政府绩效评估主要作为上级政府控制下级政府的一种手段而存在。

四、完善我国基层政府绩效评估的建议

针对基层政府考核制度的上述困境及原因,应从以下几个方面来完善其绩效评估。

1. 健全政府绩效考评相关法律法规,使绩效考评有法可依

我国基层政府绩效考评相关法律法规的健全是解决评估过程中出现的权责不明、推脱责任、随意性大、主观性强等实际问题的重要途径。为了使基层政府绩效考核规范化、法制化,我国应对

评估主体,评估内容,评估对象,评估技术方式与指标体系及应承担的相应责任等以法律或条例的方式呈现在公众面前,同时制定相应的配套规定,以实现基层政府绩效考核的法制化、规范化、民主化,解决基层政府在服务型政府建设中敷衍塞责、推诿扯皮等问题,从而保证基层政府依法行政,新农村建设顺利进行。

2. 公众满意度的提高要求绩效评估主体从单一型向多元型转变

要真正实现行政管理的高效化、民主化和公开化,实现基层政府绩效考核的准确、科学,实现绩效评估以公众满意度为价值取向,就要拓宽考核主体,实现考核主体的多元化。对基层政府的考核应同时使用两套评价体系:首先是基层政府的自我评价体系,主要有两种渠道:一是自评主体,二是直接主管领导评价;其次是社会评价体系,如公民、中介组织、社会舆论组织等的评价。尤其要重视社会评价体系,因为作为公共服务消费者的广大人民群众最有资格评价公共服务和公共产品的提供水平,只有让社会评价体系发挥作用,才能真正得出真实的考核结论,才会真正约束与规范基层政府的行动并激励他们更好地为人民群众服务,从而保证评估的客观性和公正性。

3. 调整政府绩效考核指标与内容,使公众满意价值取向贯穿评估体系之中

为了适应新时期经济、政治、社会等方面的发展,向乡镇人民提供高质量的公共服务,为了科学地、有效地、全面地评估政府绩效,政府应调整政府绩效考核指标与内容,对经济、社会、文化、环境、生态、质量效益等方面的指标进行全面地、综合地考核,使政府绩效考核指标内容与政府的职能相一致。基层政府还应将公众参与,公众满意度编入基层政府绩效指标体系,在构建科学合理的基层政府绩效评估指标体系中,应将客观绩效指标与公众评价指标相结合。同时,要改变重形式轻内容的考核模式,要用发展的观点看待政绩,既要“显绩”与有形政绩,又要看“潜

绩”与无形政绩。

4. 合理运用绩效考核结果, 将绩效考核结果与激励奖惩相结合^[5], 从而推进公众满意度取向的基层政府绩效评估体制的建立

基层绩效考核评估结果的有效运用是考核的最终目的, 所以, 建立绩效评估结果与激励奖惩相结合的机制是十分重要的。通过考核来评判政府的政绩大小和优劣, 通过发展来引导政府的行政管理行为, 使考核评估变成政府施政的压力和动力, 激励和促进其转变政府职能, 提升政府绩效。另外, 在制度安排中, 应将绩效评估结果与政府及其相关者利益相联系, 将绩效结果与基层政府的财政预算相结合, 从而使绩效评估真正纳入政府管理范畴。

5. 建立电子政府, 完善信息系统应以提高公众满意为最终目标

随着电子政务在全球范围内的广泛推行和深入发展, 我国政府应建立电子政务绩效评估体系和专门的电子政务绩效评估机构, 不断完善信息技术系统, 充分利用信息技术和通讯技术获得客观、可靠、快捷的信息, 促使基层政府根据社会公众的实际需求提供公共信息和公共

产品, 然后根据公众对政府服务的反馈来评估电子政务绩效, 从而降低行政成本提高行政效率和效益, 保障国家信息化建设和电子政务的可持续发展。

四、结 语

政府绩效评估作为持续改进、提升基层政府绩效的有效管理工具, 越来越受到我国基层政府的重视。随着我国政府绩效管理的发展和行政体制改革的深化, 构建“公众满意”导向的政府绩效评估机制, 提升基层政府效能已成为一种必然趋势。对我国基层政府来说, 构建公众满意导向的绩效评估机制既是一个严峻的挑战, 同时又是一个难得的机遇。要保证我国基层政府绩效评估的真实性和准确性, 我国基层政府要认真总结国内外政府绩效考评经验, 制定统一的政策规定, 指导全国开展政府绩效评估, 进行行政管理上的创新, 并通过完善基层政府绩效评估机制使政府绩效评估理论日臻完善, 技术方法日臻成熟, 最终走出一条符合中国国情的基层政府评估道路。

参 考 文 献

- [1] 杨永恒. 政府绩效评价中的公众参与: 述评、实践与启示[J]. 兰州大学学报, 2008(3): 23-28.
- [2] 赵明达. 政府绩效评估困境分析: 基于理论、制度、技术的视角[J]. 理论探讨, 2007(5): 19-21.
- [3] 周义程. 政府绩效评估的勃兴、制约因素及其排解措施[J]. 福州党校学报, 2004(4): 32-35.
- [4] 马宝成. 试论政府绩效评估的价值取向[J]. 中国行政管理, 2001(5): 18-20.
- [5] 吴江. 论基于能力建设的领导绩效评估制度[J]. 中国行政管理, 2007(5): 30-34.
- [6] 闫娟. 建立与完善我国政府绩效管理的社会积极参与机制: 一个“善治”的视角[J]. 天津市工会管理干部学院学报, 2009(1): 59-61.
- [7] 张锐昕, 吴江, 杨国栋. 电子政务绩效评估制度建设的目标和重点[J]. 中国行政管理, 2006(14): 27-30.
- [8] 何凤秋. 电子政务绩效评估指标体系设计[J]. 中国行政管理, 2007(9): 32-34.