

江苏省市县地方政府行政效能评估研究*

丁宏,王振卯,郭玉燕,李荣山

(江苏省社会科学院 社会政策研究所 江苏 南京 210013)

摘要:构建科学有效的政府行政效能评估体系,是现阶段建设服务型政府、推进重点领域改革深化的关键环节。本文在梳理地方政府行政效能评估的总体背景和基本认识的基础上,借鉴国内外政府在行政效能评估中的经验做法,回顾江苏省推进行政效能评估的实践历程并进行存在问题分析,从为何评估、评估什么、谁来评估、如何评估、评估反馈、评估实施和评估保障等七个方面提出完善江苏省市县地方政府行政效能评估方法的政策建议。

关键词:行政效能;行政效能评估;评估方法;江苏省;地方政府

【中图分类号】D675.3 【文献标识码】A 【文章编号】1671-7287(2014)02-0093-07

地方政府行政效能对促进地方经济社会发展具有重要的影响作用。行政效能事关群众切身利益、事关党和政府形象、事关改革发展稳定大局。随着我国改革开放的不断深入,建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的政府管理模式,已成为各级政府的重要任务。我国正处于经济社会现代化建设的关键时期,亟须高效能的行政系统给予支撑。党的十八大报告指出,要“创新行政管理方式,提高政府公信力和执行力,推进政府绩效管理。严格控制机构编制,减少领导职数,降低行政成本”。这是对我国创新行政管理方式、着力提高政府行政效能的总体要求。

一、政府行政效能评估的基本认识

1. 政府行政效能评估必须与政府效能建设体系的其他组成部分密切配合,形成大的“闭环”

政府行政效能评估是政府效能建设体系的基础工程,是政府效能管理过程中不可或缺的重要环节^[1]。政府行政效能评估不能脱离服务型政府建设这一背景,而应该和政府效能管理中效能计划、效能沟通、效能追踪等其他方面紧密联系,密切配合,形成科学系统有效的政府效能建设整体。

2. 政府行政效能评估内部必须以效能改进为目的优化流程,形成小的“闭环”

政府行政效能评估是通过对政府行政管理信息的评估,告知管理者维持或改变既定公共服务或计划目标。因此,政府行政效能评估的根本目的是为管理者提供组织信息而帮助改进组织决策和管理^[2],从而使公共管理活动达到良性的运行状态,不能单纯地为评估而评估^[3],而应该把效能改进的理念贯穿于被评估者、评估者以及评估执行部门,优化效能评估的事前、事中和事后流程,不断完善公共政策的决策和实施,提高政府行政管理水平。

3. 政府行政效能评估需要对政府公共管理活动的效率、效果、效益以及公平程度全面衡量

行政效能主要是指政府在实现其管理目标的过程中发挥功能的程度及其产生效果、效益的综合体现^[4],是效率、效益、效果、公平四大因素(4E)的有机统一。行政效率是指单位时间里完成的管理工作量;行政效益是指组织在既定时间内的经费投入总量;行政效果是指行政管理活动的实际产出;行政公平是指政府提供的公共产品和服务能否兼顾社会各个利益群体的需要。

* 【收稿日期】2014-03-16

【作者简介】丁宏(1974-)男,江苏苏州人,江苏省社会科学院社会政策研究所副所长,副研究员,博士,研究方向:社会学。

4. 政府行政效能评估必须要提供科学的行政效能评估标准

只有构建科学的行政效能评价标准,才能保证考核的公平性和合理性,正确发挥考核的激励和约束作用。政府行政效能建设不仅是政府自身的事情,应着眼于更具包容性的治理结构,转变原先偏重经济建设的评估标准,按照科学发展观和构建和谐社会的要求,把社会效益、环境效益纳入地方政府行政效能评估体系中,构建全面、科学和群众导向的行政效能评估体系。

二、国内外政府在行政效能评估中的经验做法

1. 英美等西方国家公共部门绩效评估实践

自20世纪60年代开始,西方国家陆续启动了公共部门管理尤其是政府管理的改革,随后众多国家先后推行了政府改革。在改革过程中,逐步形成了比较完善的绩效评估机制,包括服务质量、客户满意度、效率和成本收益等内容。美国是世界上最早开展政府绩效审计的国家,早在20世纪60年代,美国即提出经济性、效率性和效果性审计,即“三E审计”。英国是对绩效评估应用最久、最广泛、技术上比较成熟的国家之一,20世纪70年代,英国政府开展了以市场为导向,强调公共利益至上的公共行政改革运动,改革的主要方向是公共服务的市场化,主要目标是提高公共服务的效率和效能,主要手段是大力推行政府公共部门绩效评估^[5]。英美等西方国家都将绩效评估作为政府改革的重要组成部分,其根本目的是为了提提高公共部门的效率和效益,提高公共部门服务质量,提升公众对政府的满意度。

2. 国内政府行政效能评估的进展及实践

自20世纪80年代以来,我国很多地方政府以转变作风、提高工作效率为突破口,积极引进和借鉴西方发达国家的实践经验,开始推进政府行政效能评估的实践探索,取得了不少经验,值得总结借鉴。

①福建省侧重综合性效能建设。福建省成立了以省长为组长的机关效能建设领导小组,全面领导政府行政效能评估的组织实施、协调指导和

综合反馈。在开展绩效评估的基础上,福建省探索建立奖惩机制,把评估结果作为评价政府、部门及其领导人工作实绩的重要依据,与干部任用、评先评优、物质奖励挂钩^[6]。

②甘肃省探索引入第三方评估机制。要保持政府行政评估效果的公平、透明必须引入外来因素。2004年,甘肃省政府开创了政府部门绩效外部评价的新形式,将全省14个市、州政府以及政府39个职能部门的效能评估工作,委托给兰州大学中国地方政府绩效评价中心具体负责组织实施。

③青岛市注重以目标责任制强化评估效果。青岛市以“科学民主的目标化决策机制、责任制衡的刚性化执行机制、督查考核的制度化监督机制、奖惩兑现的导向化激励机制”为核心目标,将目标责任制行政与效能评估有效地结合起来,以此达到提高政府效率的目标。

④杭州市坚持以公民满意度为导向构建新的评价模式。服务型政府是政府职能转变的方向,让人民和公众满意是服务型政府的终极目的。杭州市政府部门绩效评估模式以公民为导向,整合了“自上而下”和“自下而上”两种模式,体现了公民满意原则,体现了政府部门工作重心由“政府本位”向公民取向转变,使政府部门行政效能评估达到“全面质量管理”的效果^[7]。

⑤深圳市探索以网络技术为抓手提升行政效能评估水平。政府行政效能评估目标和效果的实现离不开工具的运用,可利用的工具越高效,越能迅速准确高效地达成目标。深圳市将绩效评估与网络技术紧密结合起来,投资开发数据采集、报送和评估的完全自动化电子评估系统,对市政府工作部门、各区政府(新区管委会)落实市委、市政府重大部署和履行职责等情况进行过程监控、专项评估和综合评估^[8]。

3. 国内外政府行政效能评估实践的主要启示

①行政效能评估要有完善的法律法规支持。行政效能评估是一项涉及范围广、内容复杂的系统工程,无论是评估工作的组织实施,还是评估结果的应用,都必须有相应的法律制度作为保障。

②要形成行政效能评估长效机制。建立健全

长期、稳定、可持续的多层次行政效能评估机制是未来的着力点。

③应建立分类绩效考核制度。在制定各级政府以及各个政府部门的绩效考核指标时,要尽可能考虑到相关一级政府以及政府机构在使命、战略发展方向、实际情况以及绩效基础等方面的差异,因地制宜地制定绩效考核指标和标准。

④扩大非政府力量在行政效能评估中的影响力。只有引入社会化评估机制,通过多种形式的民意调查,把社会评价、群众评议纳入考核体系中,才能切实提高政府决策对公众需求的反应性。

⑤多手段完善评估方式。严密的运作程序是保证考评规范、有效的基础。科学明确的指标体系能够保证考评的政策导向。

⑥强化落实评估结果。一是应用改进,二是奖惩。按照“谁决策、谁负责”的原则,细化行政决策责任追究机制的操作规则,探索公民团体发起行政问责的工作机制。

三、江苏省推进市县地方政府效能评估的 总体背景及重要意义

1. 进入了重点领域改革创新的深入推进期

2013年是“十二五”规划中期,江苏省深化重点领域和关键环节改革已取得阶段性成果。在行政体制改革方面,江苏省政府组织机构及人员逐步趋向统一、精简,政府行政资源配置趋向科学化、规范化、法制化。行政效能评估是抵制政府内在低效率倾向的必要手段^[9]。在政府机构“静态结构”优化的基础上,行政体制改革深化阶段的主攻方向转向“动态”行政运行机制,政府管理方式转向规范有序、公开透明、便民高效,这些对政府行政效能评估提出了新的方向和要求。

2. 扩权强县、“省管县”改革进入深水区

作为执行中央重大方针政策与治理地方公共事务的基层组织,市县地方政府行政效能反映着政府工作目标及其实施的成效^[10],其水平高低决定着国家大政方针的有效落实,也关系着地方公共物品与公共服务供给的质量水平。江苏省围绕中央部署,积极稳妥推进强县扩权改革、省直管县(市)改革试点和经济发达镇行政体

制改革试点工作。有效提高和评估市县地方政府行政效能,是增强县域经济活力、推动事权与财权对等、提高行政效率的直接保障。

3. 实施创新驱动战略、提升江苏省竞争优势的迫切需要

“十二五”以来,国内外形势复杂多变,区域竞争更趋激烈,传统发展路径受到挑战,社会矛盾和问题不断凸显,这些都对地方政府工作提出了更高要求。加强政府效能建设,开展效能评估,强化责任追究,有利于地方政府进一步树立以人为本的施政理念和工作作风,进一步促进政府职能转变,不断提高政府的执行力和公信力,促进江苏省经济社会又好又快发展。

4. 缩小区域发展差别,协调地方政府行政的重要手段

江苏省整体上是经济社会发展率先的省份,但苏南、苏中和苏北的发展差异性明显,苏南已经进入工业化中后期,成为全国现代化建设示范区,苏中和苏北与苏南相比还有较大差异,地方政府在行政能力和水平上也有明显差距。通过对行政效能的评估,可以推进全省市县地方政府行政规范化、科学化的整体进步,也可以使地方政府在工作重点、发展方向、区域功能等方面实现全面统筹。

5. 深入开展现代化示范区建设的重要内容和支撑

国务院近日正式通过《苏南现代化建设示范区规划》,这是我国第一个以现代化建设为主题的区域规划,对在我国经济社会发达地区率先基本实现现代化、建设“美好中国”具有深远意义。苏南现代化示范区的建设需要全社会强有力的推动。提高地方政府行政效能,既是推进政治文明建设、落实“五位一体”全面布局的重要内容,又是强化政府公共服务力,推进现代化建设的关键支撑。

四、江苏省政府行政效能评估的 实践及存在问题

1. 江苏省地方政府行政效能评估的进展与经验

江苏省委、省政府紧密围绕中央的部署,紧

扣服务发展主题,以提升行政效能为主线,以集中解决制约科学发展和群众反映强烈的突出问题为突破口,稳步推进行政体制改革,体制机制创新取得积极成效,市县地方政府行政效能显著提高。省委书记罗志军同志多次就政府行政效能建设问题作重要讲话和批示,李学勇省长在多次政府工作报告中强调政府行政效能建设的重要性。2005年,江苏省出台了《江苏省行政效能投诉中心投诉处理暂行办法》,规范了行政效能投诉处理工作。2011年,江苏省出台了《江苏省人民政府部门绩效管理办法》(试行),明确了开展省政府部门绩效管理的指导思想、基本原则、绩效评估、组织实施,并制定了详细的省政府部门绩效评估指标体系。

在市县地方政府中,苏州、无锡等市较早开展了行政绩效管理改革。2002年,苏州市出台了《苏州市改进行政机关作风和提高行政效能的若干规定》。无锡市以《无锡市深化行政绩效管理改革的实施意见》为核心,建立起一整套行政改革制度。2008年,南通市出台了《中共南通市委南通市人民政府关于进一步加强机关作风建设和目标责任制管理深入推进绩效考评工作的意见》,根据考评工作的总体要求,分别制定对县(市)区、市级机关、公务员实施绩效考评的具体办法,统筹兼顾,全面推进,形成比较完整的绩效考评体系。昆山市推行“效率昆山”战略,对各单位的服务水平、履行职责、创新能力、勤政廉政四个方面共35项具体项目进行行政效能评估。江苏省较早推进地方政府行政效能评估有如下特点:

①省市多层次开展行政效能评估实践。江苏省委、省政府对政府行政效能问题重视较早,这与江苏省经济社会发展速度较快、经济社会结构的发展对行政管理和社会管理要求快速提升有关。在市县政府层面上,无锡市、苏州市和南通市为开展效能评估树立了典型,南通市还设定了针对县(区)的评估办法。

②行政效能评估比较重视科学和民意互动并行。江苏省各级政府在目前开展的评估实践中尝试建立客观的评价指标体系。省政府各部门的评估指标体系包括三个层级指标34个指标;南通市

则制定了1087项“最佳办事”指标,并且向全市公布,接受全民监督。2001年,南京市发起“万人评议政府”的活动,对提高当地政府机关的服务意识和工作效率有较大的促进作用。

③注重以行政效能评估促进行政体制改革向深化发展。无锡市行政效能评估是在其推进以事业单位体制改革为重点的行政体制改革大背景下开展的;南通市开展的行政效能评估也同样以理清和优化部门职能为目标。

④在行政效能评估过程中重视应用高科技。江苏省行政效能评估体系建立之初就重视利用电视、广播、互联网等媒体平台开通监督渠道。2011年,昆山市利用网络技术“构建电子绩效评估系统”,该系统由绩效指数、实时评估、纠偏纠错三个子系统组成,通过综合行政电子监察平台、电子政务建设推动行政效能提升。

2. 江苏地方政府行政效能评估存在的问题

江苏省地方政府行政效能评估已经取得了相当成效,但与全省经济社会发展的需要、与现代化示范区相适应的服务型政府建设需求仍存在着一定差距,主要表现在:

①政府行政效能评估价值观仍有待提升。部分地方政府把行政效能评估视作一种评比的手段,评估结果的出现也就意味着评估过程的结束,违背了改进和提高政府行政效能的初衷。

②行政效能评估规范性还有待提高。除少数地区外,地方政府所开展的行政效能评估大多数处于半自发状态,缺乏统一的规划和指导,评估的随意性较大,规范性不够,评估内容、手段和方法的科学性也有待提高。

③评估主体的多元性还有待突出。虽然江苏省已对评估主体的多元性做出了一些要求,但在实际操作中,起主导作用的仍然是政府部门,专门的行政效能评估部门、专家和民众的作用并没有得到充分发挥。

④评估人才培养制度与信息系统尚未建立。政府行政效能评估人员素质不高,缺乏专门人才,网络化、电子化等效能评估信息系统还不够完善,影响了评估质量。

五、完善江苏市县地方政府行政效能 评估方法的政策建议

1. 在“为谁评估”问题上,坚持群众满意原则,重点在市县地方政府层面树立科学政府行政效能的评估理念

政府行使的公权力来源于民众的授权。市县地方政府行政效能提高的根本目的是进一步密切党与群众的联系,提高执政满意度。建设人民满意的服务型政府,是加强行政效能评估、提升政府效能的逻辑起点和最终目的。行政效能评估的价值取向是坚持社会本位^[11],必须立足于满足社会公众的合理需求,确立以科学发展观为指导的、以人为本的地方政府行政效能价值观,树立服务、责任和效能理念,重点评估、解决群众反映强烈的突出问题,逐步构建起科学规范、特色鲜明的江苏省市县地方政府行政效能评估模式,切实转变政府职能,提高基层政府提供公共服务的能力和水平。唯有在思想上清楚认识到政府行政效能评估的地位和作用,才能在实际工作中认真、谨慎对待与评估相关的各项工作。

2. 在“评估什么”问题上,坚持职责对等原则,把行政效能评估目标与江苏省地方政府行政改革、服务型政府建设的重点工作紧密结合起来

准确定位政府职能,是政府正确行使权力、发挥应有作用的前提和关键,也是行政效能评估的基础。只有找准政府职能定位,才能根据各项行政职能的确切内容,有的放矢地制定准确的评估方案。应将江苏省地方经济社会发展实情与地方政府行政效能建设的重点结合,始终强调民本政府和服务型政府的施政理念,在评估目标的设定中既要有全局性目标,又要有局部性目标;要合理区分基本与非基本公共服务的范围^[12];既要有经济指标,也要有社会发展和环境建设指标;既要考虑已经体现出来的绩效,又要考核潜力绩效;对部分事关江苏省战略发展的重大工作目标设置跟踪指标和关键评价指数,注重考核指标的可持续性。

3. 在“谁来评估”问题上,坚持客观公正原则,重点引入第三方评价机制,切实探索实行评估主体多元化

坚持内部与外部评估相结合,重点引入第三方评价机制,探索360度全方位评估方法在江苏省地方政府行政效能评估中的运用^[13],促进形成包括自我评估、上级评估、党和人大评估、专业组织评估、公众评议在内的多元化、多层次的评估主体体系。建议引进和培育专门的第三方专业评估组织,割断评估组织与政府部门的利益关系,依据科学的评估标准和严格的评估程序,充分发挥专家的多领域、专业性作用,对地方政府行政效能进行准确、客观、公正的评估。进一步加大政府信息披露力度,组织开展相对独立的公民评议活动,提高其公正性、客观性和准确度。

4. 在“如何评估”问题上,坚持全面科学原则,多手段并用提高行政效能评估科学化水平

科学的行政效能评估体系,才能保证考核的公平性和合理性,正确发挥考核的激励和约束作用。一是建立科学的行政效能评估指标体系。采用定性评价和定量评价相结合、过程评价和终结性评价相结合的方式,全面发挥行政效能评估的多重功能。既要突出评估重点,确定关键性指标的代表性,又要防止过于细致化,使评估流于形式^[14]。二是建立指标动态调节机制。根据现实情况的变化对指标体系做出适当的调整,以保证指标的科学性和有效性,同时确保行政效能评估的客观性和准确性。三是加快“数字考评”建设。设计适合江苏省情的政府行政效能评估平台,依托电子政务网络,加强数字化政府行政效能建设和动态跟踪系统管理,强化网上信息发布和交流功能。四是建立健全行政效能评估信息系统,完备评估资料和数据,确保信息来源的准确可靠。

5. 在“评估反馈”问题上,坚持结果兑现原则,强化评估结果综合运用,完善行政效能奖惩责任制度

一是行政效能评估的结果应与后续相关管理环节“挂钩”,使行政效能评估持续地发挥作用。建立健全地方政府效能评估结果的反馈机制,有针对性地制定整改措施和计划,对存在的问题及

时予以纠正。二是改革地方政府财政预算管理制度,完善效能预算和效能审计制度,将地方政府行政效能的目标制定、考评结果与财政预算相结合,确立财政预算“硬约束”,使财政预算资金优先分配到前期效能考评结果突出的组织和部门中。三是将效能评估与党政领导干部问责、公务员绩效考核更紧密地结合起来,完善评估结果的科学奖惩和责任追究机制,切实发挥效能评估的导向和约束作用。四是设立“江苏地方政府创新奖”,对取得重大成效的市县地方政府行政效能建设的创新性行为给予奖励和示范推广。

6. 在“评估实施”问题上,坚持因地制宜原则,分类推进江苏市县地方政府行政效能评估

江苏区域发展不平衡,经济社会发展水平差异较大,在开展市县地方政府行政效能评估工作时,必须一切从实际出发,不搞一刀切。在制订评估指标体系时,要把普遍性和特殊性结合起来,把国情、省情、市情、县情甚至乡情结合起来,根据评估对象的实际情况和工作重点,科学设置个性化指标,采用差别权重,体现地区和部门差异,进一步增强行政效能评估的针对性、有效性和公平性。在苏南、苏中、苏北选择具有代表性的省辖市和县级市(县)进行地方政府行政效能评估的试点工作,形成经验,逐步推广。

7. 在“评估保障”问题上,坚持有法可依原则,进一步提高地方政府行政效能评估法制化和规范化水平

要保证政府行政效能评估改革不断深入,就必须将其纳入法制化、制度化的轨道,使之不因领导个人的喜好而变动^[15]。应在深入调研、广泛听取意见的基础上,研究制定市县地方政府行政效能评估的管理办法、实施细则等制度,出台《江苏省地方政府行政效能评估办法》等文件,适时启动江苏省行政效能评估和管理的相关立法调研,进一步推动地方政府行政效能管理的法制化、科学化和规范化。应成立江苏省地方政府行政效能评估领导小组和专家委员会,强化效能监察机关的独立性,充分发挥各相关政府部门的职能作用和部门联动作用,密切配合,形成行政效能评估建设

的合力。

参考文献:

- [1]胡宁生. 公共部门绩效评估[M]. 上海:复旦大学出版社, 2005:7.
- [2]张定安, 谭功荣. 绩效评估:政府行政改革和再造的新策略[J]. 中国行政管理, 2004(9):75-79.
- [3]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.
- [4]马春庆. 为何用“行政效能”取代“行政效率”:兼论行政效能建设的内容和意义[J]. 中国行政管理, 2003(4):28-30.
- [5]周志忍. 公共组织绩效评估:英国的实践及其对我们的启示[J]. 新视野, 1995(5):38-41.
- [6]郝婕, 杨勇. 机关效能建设是推进政府职能转变的有效载体:福建省省长习近平谈机关效能建设[J]. 人民论坛, 2002(3):29-30.
- [7]干敏敏, 陈宇. 试析政府绩效评估中的公众参与:以杭州市“三位一体”综合考评机制为例[J]. 中共杭州市委党校学报, 2009(3):60-65.
- [8]李世卓. 政府绩效管理的探索实践和反思[N]. 深圳特区报, 2011-12-02(A22).
- [9]陈国权. 论公共行政的低效率倾向与监督补救[M]//彭吉龙. 效能监察理论研究与实践. 北京:中国检察出版社, 2001:43-45.
- [10]张今声. 政府行为与效能:政府改革的深层次透视[M]. 北京:中国计划出版社, 2001:131.
- [11]彭向刚. 论我国服务型政府绩效评估的发展趋势[J]. 吉林大学社会科学学报, 2008(2):22-28.
- [12]李克强. 在改革开放进程中深入实施扩大内需战略[J]. 求是, 2010(4):3-10.
- [13]朱孟才. 360度考核与政府绩效管理[J]. 行政论坛, 2008(6):68-71.
- [14]臧乃康. 地方政府绩效评估的“南通模式”:效应、瓶颈及努力方向[J]. 北京行政学院学报, 2008(6):8-12.
- [15]卢海燕. 地方政府绩效评估:经验、困境与出路[J]. 中国行政管理, 2009(6):31-33.

Study on Administrative Effectiveness Assessment of City and County Government in Jiangsu Province

DING Hong , WANG Zhenmao , GUO Yuyan , LI Rongshan

(Social Policy of Economics , Jiangsu Provincial Academy of Social Science , Nanjing 210013 , China)

Abstract: To construct a scientific and effective assessment system is pivotal for promoting service-oriented government and reforms in key areas. Based on the background and understanding of administrative effectiveness assessment of local governments , the paper reviewed the domestic and international experience , analyzed Jiangsu's practice of implementing administrative effectiveness assessment and the current problems. Finally we offer some policy suggestions to improve the administrative effectiveness assessment of city government and county government.

Key words: administrative effectiveness; administrative effectiveness evaluation; evaluation method; Jiangsu Province; city government and county government

【责任编辑:章诚】

(上接第 75 页)

On Xiong Shili's thought about Confucian Legalism in New Republic: A Review of *The Republic and Jinglun* by Liu Xiaofeng

GUO Shaomin

(School of Law , Henan University , Kaifeng 475001 , China)

Abstract: Around the founding of PRC in 1949 , by means of the so-called "Guang Yan" Theory , Xiong Shili explored the sublime words with deep meaning contained in Confucian Six Classics and sought to reveal the political tradition of Confucian legalism behind the New Republic in order to accomplish the great cause of the republican revolution at the level of political philosophy. About sixty years later , *The Republic and Jinglun* , authored by Liu Xiaofeng and published in China , made further efforts of deducting and recreating towards Xiong's thought , offered much more inspiration for our thinking about the Xin-xue and metaphysical basis of the republican regime than former writings.

Key words: republican revolution; xin-xue sage; socialism of confucianism-legalism style; sublime words; confucian six classics

【责任编辑:张爱梅】