

21世纪行政发展的新亮点

——福建省厦门市思明区开展公共部门绩效评估的探索

郑云峰 卓越

为进一步加强机关效能建设,深化行政管理体制改革,改进机关作风,提高办事效率,提高为人民服务的质量,适应加入WTO后对政府部门提出的挑战,福建省厦门市思明区政府和厦门大学法学院卓越教授率领的课题组合作,共同推出公共部门绩效评估研究项目,项目研究的最终成果是建构一套公共部门绩效评估的指标体系,开发一套公共部门绩效评估的系统软件。目前,经中国行政管理学会、国家人事部行政管理研究所、省效能办、市效能办等有关专家、领导评审、鉴定通过,项目顺利结题。评审专家、领导对项目成果给予高度评价,认为项目研究在国内具有创新意义,为解决公共部门管理的瓶颈问题探索了新的路径,项目成果对推进政府职能转变,促进管理机制更新,提升政府服务质量有实质性的应用价值。

一、公共部门绩效评估动力机制

绩效评估对于提高公共部门的管理绩效有直接的促进功能,在整个绩效管理体系中,起

承上启下的作用。我们认为,在新时期,开展这个项目的研究是一个迫切的任务。

首先,绩效评估是绩效管理的基础工程。公共部门绩效管理不仅要了解管理内部机构比例、人员匹配、领导职数等静态结构,更要了解管理的动态过程,了解管理制度执行状况,了解管理目标实现程度,了解公民对政府行为的真实感受等等。如果没有这样一个了解机制,我们既不知道相关的管理部门、管理人员有没有工作,也不知道工作的好坏,自然也就不可能有什么绩效。评估就是这样这样一个了解机制,通过真实有效的评估,可以帮助我们比较全面客观的把握一段时间以来管理过程的相关信息,为落实其他绩效环节,总体提高绩效水平提供依据。

其次,在公共部门进行绩效评估顺应了国际公共行政改革的发展潮流。风起云涌的新公共管理历久不衰,一般认为,进入20世纪90年代,绩效评估已成为各国行政发展的最新主题。美国在1973年出台的“联邦政府生产力测定方案”可以

看成是公共部门绩效评估的早期试验。20世纪90年代初,重塑政府成为美国公共绩效管理发展的最新里程,与改革纵深阶段相适应,1993年,政府专门成立了由副总统戈尔领导的国家绩效审查委员会(NPR),同年通过的GPR要求所有的联邦机构使用和发展绩效评估技术并向公民报告绩效状况。1997年2月,NPR召开首次政府间基准比较研讨会,成立了跨国绩效评估研究小组,成员包括美国14个联邦机构和两个地方政府、加拿大6个政府机构以及英国相关的政府机构,会议颁布了“顾客需求战略规划最佳实践的基准比较研究报告”,希望籍此引发一场绩效评估新的高潮。

再次,公共部门绩效评估是机关效能建设发展深度的标识。1997年,福建省漳州市率先启动机关效能建设试点工程,在社会上引起强烈反响。2000年,福建全省全面铺开机关效能建设。机关效能建设从建构行政投诉中心发端,历经政务公开、政府审批制度改革、全面清理法规文件,政务超市

等发展阶段。机关效能建设从理顺政府与社会、与公民的关系中寻求行政发展,以提高服务质量为核心,以公民满意为标准,以建构服务性政府作为基本导向。机关效能建设实际上就是公共绩效管理,或者说,就是富有中国特色的新公共管理运动。机关效能建设是一个系统工程,改革本身要向纵深发展。经过五年的改革实践,成效究竟如何,需要有一个客观的反映机制,需要有一个承上启下的推动机制。为此,我们认为,选择这个时机进行公共部门绩效评估是非常必要的。2002年,厦门特区实施新的城市发展战略。从海岛型城市转变为海湾型城市,不仅仅是地理空间范围的拓展,更是管理理念的更新。构建海湾型城市,凸现服务性政府的需求,也为公共部门进行绩效评估提供了新的契机。

最后,进行公共部门绩效评估富有挑战性的刺激。公共部门具有管理目标复杂、产品形态特殊、产品标准多维、价格机制缺乏和生产要素独特等特点,绩效评估既是绩效管理十分重要的环节,也是难度较大的项目。传统的考核、测评费时费力,效果不尽人意。开展公共部门绩效评估的探索,肯定困难重重,但这是一种开创性的工作,创新的刺激会形成一种激励机制。

二、公共部门绩效评估组织保证

正因为公共部门绩效评估是一项开创性的工作,探索过程中,排除阻力、克服困难,有赖于一套完整的组织保障机制。以下几个环节,是我们在实践中总结出来的经验体会。

第一,区政府领导高度重视,具有超前意识和开创精神。为了启动、推行这个项目,思明区政府于2001年11月成立《公共部门绩效评估》项目领导小组,由区长黄强担任项目顾问,区委副书记、常务副区长郑云峰任组长,纪委书记、组织部长、监察局长、人事劳动局长为成员。领导小组组长实质性介入项目全过程,多次主持召开项目协调会、项目鉴定会和项目推进会。黄强区长亲自参加了项目可行性论证会、绩效评估动员等会议,在国家人事行政科学研究所和中国行政管理学会等部门有关专家领导主持的项目鉴定会上,黄强区长均直接到场,介绍情况。

第二,项目开发组搭建一个融合多学科人才的平台,体现公共管理综合性的发展趋势。受项目领导小组委托,厦门大学法学院卓越教授组建《公共部门绩效评估》课题开发组,课题组汇集了管理学、经济学、数学、统计学和计算机等多学科人才。课题组负责《公共部门绩效评估》项目的可行性论证,实地开展项目调研,绘制项目所需图表,撰写项目研究报告,建构评估指标体系,制作项目课件。最终,课题组负责

设计开发项目系统软件。在可行性论证阶段,课题组与项目领导小组进行多次的意向洽谈,认真分析已有的文献资料,对项目进行较为充分的可行性论证,拟定了调研提纲。在撰写项目研究报告阶段,课题组发挥自身的科研优势,借鉴国外先进的评估技术,运用数学方法、统计方法,对调研材料进行认真的分析提炼,按照三个维度、四种主体的研究思路,绘制了公共部门绩效评估执行表格和转成表格。项目研究报告阐述了公共部门绩效评估的意义作用,重点揭示公共部门绩效评估与其他部门的不同特征,以5个试点单位作为研究对象,构建了公共部门绩效评估的模式,并对影响公共部门绩效评估的环境因素进行了分析。在课件制作阶段,课题组对前阶段累积的调研材料和研究材料进行梳理整合,在整体评估模式下形成了具体评估维度特别是顾客满意评估和业绩评估的具体评估方法和计分方法,完成了绩效评估体系个案。在此基础上,以课件演示的形式,对项目研究的阶段性成果进行总结汇报。在系统软件开发阶段,课题组对绩效评估理论模式转化为评估系统软件进行了探索性研究,通过对评估模式的分析,完成软件开发需求分析报告,数据库设计和源程序写作,并通过反复调试与验证最终完成评估系统软件的研制开发。同时把绩效评估体

系和绩效评估系统软件的相关内容制成演示动画,制作演示光盘和宣传材料。

第三,职能部门积极配合,开展实地调研工作。经项目领导小组研究确定,课题组第一轮选择思明区的计生局、民政局、建设局、司法局和厦港街道办作为试点评估对象。课题组在为期2个月的实地调研过程中,通过召开座谈会、调查问卷、个别访谈等多种形式,掌握了大量的第一手材料,初步对五个单位的主要业绩指标、影响要素进行分类分析。此后,课题组与试点单位有关领导、有关人员进行了多次沟通反馈、深入采样,顺利完成实地调研任务。在整个调研过程中,各个试点单位的部门首长积极配合,亲自介绍情况,尽可能提供详细的资料,一些试点单位在课题组实地调研之前,主动做好准备,预先进行资料分类。绩效评估指标出台之后,一些单位为尽快进入实施阶段,在很短的时间内制定出较为完整的相对人构成和产生办法。区政府人事劳动局是项目的具体协调单位,也是项目领导小组下设的考评办的承接运作单位,负责项目各方的沟通协调、资源匹配和实施运作。可以说,这个部门在整个项目开展过程中,起一种中枢融通的作用。

第四,建立一套较为完善的工作规程。对于项目研究来说,工作规程起着促进和督导的作用,可以落实在项目研究

的具体环节中。在会议制度方面,思明区政府召开了全机关的绩效评估动员大会、领导小组和开发小组联席会、课题组和试点单位协调会、阶段性成果演示会、项目成果鉴定会和项目成果推进座谈会等;在文件规范方面,我们撰写编制了《公共部门绩效评估研究大纲》、《公共部门绩效评估项目研究报告》、《公共部门绩效评估试行办法》、《公共部门绩效评估项目实施细则(试行)》、《试点单位绩效评估相对人构成及产生办法》等。

三、公共部门绩效评估模式建构

建构评估的模式是评估工作的核心问题,评估工作的顺畅程度、有效程度关键在于评估模式。评估建模要体现公平平等 系统全面 连续稳定 可靠客观 制度规范 操作简便 适用宽广等原则。评估模式主要包括主题、维度和指标三方面内容。

确立评估的主题和对绩效内涵的理解是一致的,既然绩效是一个比效率更宽广、更复杂的概念,评估也就不只效率这样一个单纯的主题要素。国内外许多学者专家对评估的主题要素作了种种归纳,结论不尽一致,但有一点却是共识的,主题要素是一个结构。“三E”即经济、效率和效果曾被西方学者认为是绩效评估的“新正统学说”,随着新公共管理运动的深入,质量也日渐成为评估

的主流范畴,围绕质量形成的指标数量不断增加。尽管说,经济、效率特别是效果的提法都蕴含有质量的内容,但明确把质量的概念单列出来、凸显出来,这是改革的成果,是新时期绩效的重要标志。从评估模式的结构来看,评估主题是评估模式的理论前提和指导思想,评估主题要渗透在每一个评估维度、每一项评估指标里面,每一个评估维度、每一项评估指标都要体现相应的主题精神。

维度位居评估模式的中间层次,是对评估范围的类型划分,通过维度区分,可以使评估层面更加条理,评估视角更加集中,可以使评估标准更具有可比性。维度划分与评估主体的多元结构是密切联系的,满意度是两者统一的基础,某种意义上说,划分维度是服务于评估主体的结构需要,便于各个评估主体从不同的评估视角对同一个组织行为进行评估。维度划分还可以适应不同评估主体的特点,使特定的评估主体有针对性地采用某个维度,尽可能减少交叉而带来的主观因素影响。划分维度主要从大的结构方面考虑,使之具有普遍和典型意义。我国干部考核中的德能勤绩标准实际上就是一种个人行为评估的维度划分。当然,在一个评估模式中,究竟要分成几个维度,应依据何种标准区分维度,并没有一定之规。思明区公共部门绩效

评估的模式建构,在评估维度序列,参照评估主题,设有基本建设、运作机制和主要业绩三个方面。在评估主体序列,突破传统思维方式,突出多元主体特征,设有综合评估组织、公民、直管领导、投诉中心和被评估对象等评估主体。

维度与指标相比,维度是评估对象、评估行为的类型区分,规定了评估的基本向面,指标则是评估的具体手段,指标可以看成是维度的直接载体和外在表现。公共部门可以参照同样一个评估维度,但不同的部门,评估指标却可以有很大的不同。客观地说,评估指标的选择确立是整个评估过程最为重要也是最为困难的工作,在前所述的评估的难点主要讲的也就是评估指标问题。总体而言,有效选择评估指标,必须把握好以下对子的结合关系:

内部指标与外部指标相结合
数量指标与质量指标相结合
肯定性指标与否定性指标相结合
技术性指标与民主性指标相结合
支出指标与回报指标相结合
客观指标与主观指标相结合
工作指标与业绩指标相结合
行政成本指标与业务成本指标相结合
个体指标与团体指标相结合。

四、公共部门绩效评估系统软件开发特点

《公共部门绩效评估》软件设计属国内首创。在程序设计方面,本软件在开发需求分析报告,数据库设计和源程序写

作、调试与验评、界面整理与维护以及演示动画等环节上全面创新,特别是在源程序的写作内容方面更具有最新的创意。具体来说,有以下几方面特征:

分级管理。本软件分为演示盘和操作盘。演示盘设有公共部门绩效评估;公共部门绩效评估系统;总结和联系我们等四个栏目,配以动画画面,直观显示系统设计的基本界面,形象推出系统的主体功能,生动鲜明,充满创意。操作盘分为用户管理、部门管理、指标管理、录入统计、输出结果、统计查询和在线帮助等七个功能模块。

自动管理。本系统界面显示直观鲜明,执行人员操作过程简便易行,各种相关数据自动生成,评估录入和评估结果栏目集中显现这种管理功能。录入人员只要按照规定程序,将评估表中的原始评估等级录入,软件会按照各种分值制度,帮助自动转化成相应分值。录入人员将评估表中的所有数据录入完毕,软件会帮助自动生成统一的分值结果,并提供在线打印服务。

工具管理。本系统不仅为各个公共部门全面、客观地了解工作状况提供一个平台,而且,也为各个部门在具体的横向比较中,审视差距,寻求原因,提供一个分析管理工具,以求进一步提高工作绩效。本系统在统计查询栏目设有部门列表和指标列表两种分析方式:

可以通过部门列表,将若干个公共部门在同一时期的工作绩效,用长方形的图形依次排列显示,帮助进行横向比较。也可以通过指标列表,对几十个评估指标任选一个,通过图形显示,在若干个公共部门进行横向比较。几十种指标可以演变成几十种图形,变换不同的视角,可以更为全面地把握工作绩效。

动态管理。本系统对特定的公共部门的绩效评估设计了完整的程序格式,一次基本程序的完整履行,标志着一个评估过程的结束。同时,这个评估过程的节点,也可看成是一个新的评估过程的起点。本系统的一个重要创意就是适应评部门不断增加的需要,为评估模式的进一步完善、修正预留了广大的空间。本系统的动态管理特征主要通过部门管理和指标管理两个栏目表现出来。特定的公共部门要成为评估对象,可以在部门管理栏目,按照一定的格式要求,登记入户。无论是新加入评估队伍的公共部门,还是原先的评估对象,都可以随着时间、条件的变化,对评估维度、评估指标、评估要素进行增删修改。当然,只有超级用户凭密码才能拥有这种权力。

在线管理。本系统的在线管理栏目介绍了系统的模块功能,架构清楚,提示了执行过程的基本界面,条理清晰。初次接触本系统者只要按照格式程

序要求,亦步亦趋,即可顺利完成在线培训,掌握系统操作的基本技巧。

五、公共部门绩效评估实施步骤

公共部门绩效评估实施步骤在绩效评估指标体系和系统软件建构开发之后,是绩效评估得以真正展开的一项工作。我们认为,公共部门实施绩效评估,必须要把握好以下几个步骤。

1. 建构实施评估组织。为确保客观、公正地开展绩效评估工作,树立评估的权威性和严肃性,区政府决定在区机关效能建设领导小组下设绩效评估工作小组,由区人劳局局长任组长,区统计局局长、区监察局局长、区组织部副部长任副组长,计生、建设、民政、司法、厦港街道等有关试点评估部门领导担任成员,在区效能领导小组统一领导下开展工作。工作小组成立办事机构,有人事、监察、统计等部门人员组成工作班子,具体负责绩效评估的日常工作。

2. 确定评估对象和主体。根据分类分级的管理原则,思明区将各个评估对象大体分为五种类型,确定民政局、计划生育局、建设局、司法局和厦港街道为试点评估部门。为保证绩效评估的客观、平等、公正,根据评估内容的性质和特点,对评估对象的不同评估指标实行多元评估主体原则。评估主体分为六类。A类评估主体:对“基本建设”有关内容进行评

估。B类评估主体:对“评优否决”有关内容进行评估。C类评估主体:对“群众满意”有关内容进行评估。D类评估主体:对“分管领导”有关内容进行评估。E类评估主体:对“行政投诉”有关内容进行评估。F类评估主体:对“业务实绩”有关内容进行评估。

3. 划分评估开展阶段。公共部门绩效评估是一项系统性、复杂性的工作,涉及面广,要稳步推进,分步实施,先行试点,逐步铺开。区机关部门绩效评估工作分为宣传发动、制定方案实施、绩效评估、评估整改总结评比等几个阶段进行。在具体实施评估阶段,依据《暂行办法》规定的统一指标体系、工作方法、工作标准和工作程序,认真做好各项准备。已经确定的评价对象,要认真制定评估工作方案,准备评估基础资料和基础数据,发放和回收群众满意度指标调查表,进行评价计分,形成评估结论,撰写评估报告。

4. 确立评估计分标准。分值匹配:考评内容各项正数指标合计100分,其中,综合评估组织主体的基本指标24分,相对人评估主体的基本指标20分,直管领导评估主体的基本指标16分,业务实绩评估主体的基本指标40分。评优否决和行政投诉两项评估主体的基本指标作为负数分值,以倒扣方式体现。不占百分制指标权数,如否决指标成立,则直接在其单位评估总分中扣除。评优否决的每项基本指标-20分,

行政投诉的每项基本指标-5分。

考评等级:考评内容的每项正数指标均分成优、良、中、合格、不合格五个等级,由计算机自动转换生成相应分值。评优否决和行政投诉两项指标分为有和无两个等级,亦由计算机自动转换生成相应分值。绩效考评结果以百分制表示。

考评标准:考评标准的客观准确性和可操作性是考评工作顺利进行的一个关键环节,与通常的倒扣分方法相区别,除却事先确定的两项负数指标,评估体系各项指标较为严格、较为规范的按照定性和定量相结合的方法,按照评估等级进行。基本建设和运作机制纬度主要依据定性的评估标准,针对不同的评估主体的特点,通过特定的评估方法设计,来保证评分的客观准确性和可操作性。

5. 促进评估结果运用。建立有效的奖惩机制是顺利开展公共部门绩效评估工作的重要措施。绩效评估工作小组将根据评估得分值,对评估对象进行排序,分别对居前和居后的若干单位进行奖惩。

(作者单位:郑云峰,厦门市思明区委副书记、常务副区长,《公共部门绩效评估》项目领导小组组长;卓越,厦门大学法学院教授,《公共部门绩效评估》项目开发小组组长,厦门336100)

(责任编辑 张家人)