

公共数据资源在政府绩效评估中的开发利用研究

刘典文*

(厦门大学公共事务学院 福建厦门 361005)

[摘要] 政府绩效评估作为政府管理的有效工具,已越来越受到重视。我国各地的政府绩效评估实践正如火如荼地开展,并取得了显著的成效。公共数据资源为政府绩效评估中的指标设计、标准设立、目标确定等环节提供重要信息来源,它也是政府绩效评估信息化实现的重要保证。通过不断改进公共数据资源的收集方式、完善政府信息资源共享机制、建立公共数据资源质量的监控系统等措施,可以使公共数据资源在政府绩效评估过程中的作用得到更好的发挥。

[关键词] 绩效评估; 公共数据; 开发利用; 问题与对策

[中图分类号] D63 [文献标识码] A [文章编号] 1009-8267 [2010] 13-0166-04

政府绩效评估是政府管理的核心内容,它对于提高行政效率、节约行政成本、提高政府的管理能力和公共服务水平,发挥着极其重要的作用。我国各地的政府绩效评估工作正如火如荼地开展,并取得了显著的成效,但也存在一些需要不断改进的地方,如政府绩效评估的科学性、合理性、有效性等问题就需要我们进一步加以研究和探索。随着我国信息化进程不断深化,社会积累的公共数据资源持续增加,公共数据资源为政府绩效评估中的指标设计、标准设立、目标确定等环节提供重要信息来源,它也是政府绩效评估信息化实现的基本保证。对海量的公共数据资源进行充分利用,已成为具有信息时代特征下我国政府绩效评估领域的重要研究课题。

一、公共数据资源在政府绩效评估开发利用的前提和价值

公共数据资源指以政府为主体的一切负有公共事务管理职能的组织(包括政府部门、行政事业单位、社会团体和社会组织、由政策法规授权或委托提供公共产品或公共服务的企业)在处理公共事务过程中产生、收集、整理、传输、发布、使用、储存和清理的所有数据信息^[1]。在信息时代,它作为一种生产要素、无形资产和社会财富,与能源、材料等资源同等重要,在经济社会资源结构中具有不可替代的地位。重视对公共数据资源的管理、共享和开发利用与政府绩效评估的结合在服务型政府建设中日益凸现其重要

性。

(一) 公共数据资源在政府绩效评估开发利用的前提

1. 政府拥有丰富的公共数据资源是基础

数据一般是指从事统计或其它某种业务活动而产生的对事实的一种以量化形式的记录可以被汇总和相应计算出各种形式的公共数据,并形一种资源。这些资料和数据通过各种原始记录、原始台账和网络数据库、统计年鉴、新闻媒体等展现在社会和公众面前。

在我国,建立了以三网(政府内网、政务外网、互联网),五库(人口、法人单位、空间地理、自然资源和宏观经济数据库),十二个业务系统(办公业务资源系统、宏观经济管理、金关、金税、金财、金卡、金盾、金审、社会保障、金农、金水和金质)为核心内容的中国电子政务战略框架。现在无论是查找文件,还是汇总、调阅数据资料,都可以通过上网实现。中国电子政务战略框架的建立为政府绩效评估提供了丰富的数据资源,可以为政府成功实施绩效评估,包括绩效评估的前期工作、绩效评估进行以及绩效评估结果的运用等提供数据基础和信息支持。

2. 统计分析技术及其发展进步使之成为可能

公共数据资源(特别是原始数据)只是对事物或事件的一种量化记载,况且这种记录还有正确和错误之分,量化记录值和“实际真值”之间或多或少存在

* 本文系国家自然科学基金资助项目(项目编号:70873100)《基于数据挖掘的地方政府绩效评估指标设计研究》的阶段性成果。

[作者简介] 刘典文(1984-),江西大余人,厦门大学公共事务学院行政管理专业2008级博士研究生,研究方向:政府绩效评估。

误差。再假设这种记录恰当地反映了客观现象，其误差在允许范围之内，这些数据对政府绩效评估能否发挥信息的作用还取决于对数据的甄别筛选、分类和整理的方法是否正确，角度是否恰当。各类统计分析技术的使用为使公共数据资源更好地服务于政府绩效评估提供了重要的技术支持。如在广泛的分析和收集资料的基础上，可以采用因素分析和聚类分析等方法，从较多数量的初选指标中，找出关键性的指标以及各种岗位人员绩效情况的基本结构，以此作为绩效评估的指标，这是一种定量的统计分析方法，其优点在于可将绩效评估信息进行量化处理，并提炼出其中的主要指标。由于绩效评估的目标的很多，所采用的具体评估方法也很多，常用的评估有实绩记录法、工作标准法、相互比较法、因素评定法、目标管理评价法、自由叙述或报告法、行为基础法等。^[2]

此外，正在兴起的数据挖掘技术为我们提供了一个利用数学方法及统计工具，在数据库或其他电脑存储数据中发现有价值的模式或关系的过程。利用数学方法，根据大量历史公共数据资源或有关数据，建立数学模型并予以计算处理，从而对事物未来的数量方面的变化进行定量的分析预测，这是一个十分严谨的过程。被预测的事物各个变量的变化有相当的规律性。时间数列的外推预测方法和截面数据分析中的类推方法都是建立在对历史数据分析的基础之上和同类事物的可比性基础之上的。数据挖掘为政府绩效评估尤其是评估指标的选择提供了一种有效、全新的方法和技术，可以进一步确保政府绩效评估的客观性和科学性。

（二）公共数据资源开发对政府绩效评估的价值分析

1. 公共数据资源为政府绩效评估提供直接或间接的数据来源

政府绩效评估中的绩效目标包括质和量两个方面。“质”表明的是政府公共部门进行公共行政活动、提供公共服务的态度、所使用的方法与手段、管理能力，以及社会公众满意程度。公共数据资源是政府管理行为的量化重要前提，“量”表明的是政府管理效率的大小，可以表示为：（1）效率比例，包括政府投入与产出的比例、单位时间内提供公共服务的数量比例、单位物质投入内提供公共服务的数量比例、无形损耗与一定公共服务之间的数量比例，以及这种比例发展的趋向；（2）频率大小和行政活动节奏的快慢，包括公共服务提供之间的时间间隔、社会公众提出要求与政府公共部门做出反映之间的时间间隔，以及这种频率变化的情况和趋向；（3）环节多少，包括政府部门从开始进行某项活动到这项活动全部结束之间的

距离远近、步骤多少和所经过部门的多少。同时，政府绩效目标、绩效标准的设立及最后得出的绩效评估结果等都是以一定的量化形式来体现，这都需要有公共数据资源为其提供直接或间接的数据来源。

2. 公共数据资源为政府绩效评估指标设计提供依据

首先，政府绩效评估指标是“一个量化过程——或给一个程序、项目或其他活动的运作指定的一个数目，以此作为标准来测定政府机关为公众提供产品或服务的状况”。^[3]政府绩效的评估本质上是一种定性认识，但定量认识要以定性认识为前提和基础，定性指标要尽量量化。定量指标较为具体、直观，评估时可以计算实际数值，而且可以制定明确的评价标准，通过量化的表述，使评价结果给人以直接、清晰的印象，这有利于绩效评估的科学化，用数字说话在实践中使人容易接受，不产生分歧误解，有很强的说服力。政府绩效是一个多维的复合系统，不是所有因素都能量化，这就要设计一些定性指标来反映，有些定性指标所含信息量的宽度和光度，要远大于定量指标。设计定性指标关键是通过相应的途径和形式给其确定分值，通过公民评议，可以对“满意度”这一定性指标给予量化。总之，评估指标概念要清晰、表达方式简单易懂，数据来源易于采取，操作途径切实可行。同时，借助于先进的科技手段，充分考虑在日常操作中的方便程度。无论是定性指标还是定量指标的设计，都应充分利用公共数据资源，进而为政府绩效评估指标的合理化、科学学设计提供数据资源保障。

其次，绩效评估指标的选择具有普遍的统计意义，使评估结果能够实现各同级和同类政府间的横向和时间上的纵向比较。在不同地区间的比较，在指标的口径、范围一致的基础上，一般用相对数、比例数、指数和平均数等进行比较；在不同时间上的比较，对以货币为单位的指标，如在消除价格影响因素的前提下对国内生产总值、人均收入进行比较等。以上绩效指标的设立都是以政府广泛存在的公共数据资源作为前提和依据的，否则，政府绩效评估指标的设计的可操作性和科学性就难以实现。

3. 公共数据资源是政府绩效评估信息化的关键

政府绩效评估信息化，简单地说就是对政府的绩效评估领域的信息化。政府绩效评估的信息化实现，可以有狭义和广义的两种理解。从狭义上说，政府绩效评估的信息化就是评估方式的软件化实现，即通过电子计算机语言将既定的评估指标、标准和评估规则编写成软件，使之成为一个能实现从输入（录入或导入）评估信息到生成评估结果的软件系统；广义上的绩效评估信息化实现除了拥有评估软件系统的功能之外还应当能够与其它业务系统及政府门户网站相联，

对政府绩效信息进行自动、实时的获取和分析,对评估结果进行更深入的总结描述,并能使不同层级政府,不同部门的绩效信息系统相互联结,实现绩效信息共享,成为公共决策支持系统的一个重要组成部分。^[4]在信息化进程中,公共数据资源的管理将是未来开展现代公共服务和处理公共事务的基础。如果不能很好的利用、开发公共数据资源,政府绩效评估的信息化建设将难以达成,即便实现了一定程度的信息化,那也将是低水平的、不完善的。

二、公共数据资源在政府绩效评估中开发利用的现状及其原因分析

我们政府部门多年积累的丰富的海量“数据资产”,却仍然深藏于个人的笔记本中,或沉睡于部门的资料柜里,利用频度、效率甚低,距离决策、预测甚远,没有充分发挥其应有的利用。

1. 公共数据收集方式、统计技术科学化程度受限,政府绩效评估过程中收集的公共数据资源质量不高。

首先,公共数据资源的有效性、科学性要求做到统计指标设计、调查、整理和分析的标准化、系统化和现代化。由于我国的统计标准管理条例尚未建立,一些国际通用的重要的统计分类标准也尚未建立和完善,降低了公共数据资源的质量。同时,由于现行的统计报表涉及面广、指标过细,耗费的人力、物力和经费较多,造成统计投入大、产出小,降低了统计资料的使用价值。

其次,统计技术的落后制约了公共数据资源质量的提高,具体表现在:统计技术还有待进一步改革,从统计调查技术来说,统计调查方法改革未取得突破性进展,一项调查内容多种调查方法长期同时运用,加大了运行成本和工作量,造成同地区同时期、同部门的同一指标多个数据。传统的全面统计报表虽已大大缩小了统计范围,但在现有的统计单位中由于受社会统计意识、义务服务观念等因素的影响上报汇总数据的可信度日趋下降。对统计学的应用基本上还停留在社会经济统计学的内容上,现代统计方法基本上还未涉及。而对于改革开放以来出现的各种经济成份的生产经营单位日益增多,经营方式和分配方式日趋复杂的现状,增加了统计调查的难度,是影响公共数据资源质量的又一主要因素。缺乏科学的评判公共数据资源真伪的手段,各部门各专业的统计汇总数据,经常性地以经验来判断其真伪,没有引入现代数据统计方法和其他科学方法,一旦出现问题,往往造成措手不及而束手无策。

2. 政府绩效评估过程中,缺乏集成的公共数据,资源较为分散,没有完全实现公共数据资源的共享。

第一,政府众多数据库中大多缺乏可用的、历史的、集成的数据。现有的数据大多是操作型数据,反映的是当前事务的状态。而很多情况下政府绩效评估中的政府数据分析利用需要大量历史的、存档的、归纳的、计算的数据。而历史数据的管理则较为混乱,由于各级政府及政府各部门软件升级、系统维护等种种原因,导致历史数据分散、不完整、杂乱、格式上的不统一等现象,给现有的政府数据应用于政府绩效评估造成了很多的麻烦。

第二,一个机构内部的某个部门所获得的有关数据仅限于在该部门的有限使用,而不能做到数据资料在部门间的横向共享是当前比较普遍存在的一种现象。很多部门对数据在其内部有效传递和扩散所进行的努力远远大于使数据资源在部门间共享所做的努力。这对数据和信息资源是一种极大的浪费,是一种组织结构和制度上的缺陷。各级政府及政府各部门的信息系统相互独立,存在数据资源浪费的现象。大量的数据存在于不同地点的数据库中,每进行一次政府数据分析和预测都需要收集一次数据,并需要完成大量的数据转化工作,以使数据成为真正有用的信息。面对大量分散的数据资源,政府绩效评估者却难以得到及时、准确、综合而适用的信息,这对于提高工作效率、提高公共服务绩效是不利的,对于政府绩效评估的合理性、科学性、有效性也带来极大的挑战。

3. 公共数据统计过程中受外部因素的干扰,影响和制约了政府绩效评估的准确性和权威性。

当前,随着量化考核在实际工作中的广泛运用和经济利益多元化发展,干预公共数据资源、以数谋私现象日益突出,经常发生公共数据资源弄虚作假、虚报、瞒报的现象。究其原因,主要表现为:(1)政治上“以数骗绩”。经济目标考核,作为一种激励机制,是上级政府对下级的一种政绩衡量和经济考核手段。当前,由于部分地区和部门盲目地制定一些脱离实际的计划指标,且层层加码,并作为考核、奖惩、提拔干部的主要依据,使下属干部背上沉重包袱;(2)经济上“以数谋利”。由于当前的经济利益多元化的趋势,使许多地区和部门的局部利益和全局利益的矛盾日益尖锐化和明朗化。一些单位和领导人站在局部利益之上,弄虚作假,把公共数据资源作为谋取局部利益或个人荣誉、地位的“捷径”。由于体制原因,当行政干预统计时一些统计机构或统计人员往往无力抵制,这严重影响了统计工作的独立性和科学性。

三、进一步发挥公共数据资源在政府绩效评估中作用的路径选择

第一,建立关于政府绩效评估公共数据收集的有效渠道。政府绩效评估的有效性在很大程度上取决于

绩效数据信息本身的质量。但是,数据信息成为一种资源的必要条件就是对其进行科学有效的管理。目前,我国地方政府部门尚未建立起健全的评估数据信息系统,对政府组织中的数据信息缺乏系统有效的管理。随着政府绩效管理的逐渐展开,政府部门开始利用电子信息技术进行广泛的数据信息收集,合理、有效利用这些收集到的信息,从而提高政府部门的整体效益和服务水平。但同时,我们应该看到,政府部门本身具有一定的特殊性,其数据信息的收集也存在某种困境。因此,必须要探索一些科学有效而又简便的方法,以便于绩效评估在阻力较小的情况下顺利进行信息收集工作。具体表现在以下几个方面:(1)组织专门力量,收集地方有关政治、经济、社会等方面的信息,进行必要的统计、归纳、整理和加工,为评估工作对有关材料的收集与查询提供方便;(2)建立评估信息的传递网络,把绩效评估的结果尽快反馈和扩散给有关各方,使评估信息得到广泛使用;(3)充分利用电子计算机和现代通讯技术,实现评估数据信息系统的现代化、评估信息传递的网络化;(4)针对当前在政府工作统计中的虚假数字导致绩效信息失真,严重影响了绩效评估的公平、公正的现象,应确保统计机构的相对独立性,减少地方政府领导对统计工作的干扰,切实阻断公共行政权力与统计职能之间的联系,并迅速在各级政府统计机构建立专门的执法检查机构,专司检查职责,开展经常性的统计执法检查。要坚决制止评估对象的夸大成绩、虚报数字等现象,对产生这些情况的对象,应给予纪律、行政处理,触犯法律的要给予法律上的严惩;(5)对于数据信息的收集还可以采用问卷调查法、信息比较法、专家咨询等方法。只有这样,才能更好确保政府绩效评估过程中数据信息的收集、提高数据信息的准确性和客观性。

第二,建立和完善基于公共数据中心的政府信息资源共享机制。基于公共数据中心的政府信息资源共享模式就是把具有全局性的共享数据抽取出来,建立公共数据中心来统一管理和维护这些公共数据,从而实现公共数据的全面共享。“资源共享”最确切的含义是互惠,意即使一种每个成员都拥有一些可以贡献给其他成员的有用事物,并且每个成员都愿意和能够在其他成员需要时提供这些事物的伙伴关系。^[5]大部分的职能部门希望通过信息共享平台或公共数据中心共享自己所需要的数据。公共数据中心可按照“政务基础数据库+业务数据库”的模式进行建设。将分散在各个政府职能部门的政务基础性数据集中到政府公共数据中心,建立公共基础数据库;然后在公共基础数据库的基础上再建立专题数据库。建立公共数据中心有下面几个关键点:认真研究和分析政府各职能

部门的数据,抽取政务基础数据,进行统一采集、统一维护;各政府职能部门可以建立和维护自己的业务数据库,但必须在公共数据中心建立数据仓库,通过元数据库统一管理,且可为政府各职能部门提供历史数据、综合数据。

第三,借鉴于数理统计学的有关方法建立起一套评判公共数据资源质量的监控系统。根据我国有关规定,统计调查对象的公共数据资源由同级统计机构进行评估和监督,但统计机构产生的公共数据资源的评估和监督,则基本上由自身与上一级统计机构(纵向)进行评估监督的方式,没有横向评估监督机构。评估也没有切实可行的方法,主要采用主观经验判断的方法,所以建立一套可行的公共数据资源质量评估监控系统是提高数据质量的保证。公共数据资源质量监控系统是以公共数据资源产生过程,公共数据资源产生过程中各环节内影响因素和数据本身为对象,通过现代统计分析方法,对数据的客观性、一致性、有用性等方面进行有效的诊断和控制,以保证公共数据资源质量达到规定要求。统计数据质量的分类控制与评估技术的常见类型包括:^[6](1)以调查变量或调查项目为依据的分类控制与评估技术;(2)以调查误差类型为依据的分类控制与评估技术;(3)以统计工作过程实施的各阶段为依据的分类控制与评估技术;(4)多种分类控制与评估技术的结合运用。这些科学、直观和操作性较强的数据质量诊断方法和技术,排除了人为因素的影响,对取得高质量的公共数据资源有了可靠保证。

[参考文献]

- [1] 莫力科,王沛民.公共信息转变为国家战略资产的途径[J].科学学研究,2004(6).
- [2] 张泰峰,[美]Eric Reader.公共部门绩效管理[M].郑州大学出版社,2004:5-8.
- [3] [美]帕特里夏·比利,史蒂文·梅德林等.公共部门标杆管理——突破政府绩效的瓶颈[M].北京:中国人民大学出版社,2002:27.
- [4] 卓越.政府绩效管理导论[M].北京:清华大学出版社,2006:54.
- [5] Allen Kent.1977.“The Goals of Resource Sharing in Libraries”, See Allen Kent Thomas J.Galvin Library Resource Sharing Proceeding of the 1976 Conference on Resource Sharing in Libraries Pittsburgh Pennsylvania New York Marcel Dekker Inc pp.17-18.
- [6] 傅德印.浅论政府统计数据质量控制技术体系[J].统计与信息论坛,2000(2).

(责任编辑:方洲)