管理视角

改革试点绩效评估亟待改进

□ 贺海峰

管理学有个经典定律：“不能评估就无法管理。”绩效评估，犹如“指挥棒”和“导向仪”，它指向哪里，受其制约的组织和个人便会奔向哪里。当前，全面深化改革已进入攻坚期和深水区，达标时间更加紧迫、利益格局更加复杂、改革对象更加多样、改革风险更具不确定性。通过动态化的绩效评估进行实时信息反馈，可及时纠正改革试点中出现的各种偏差，使各项改革试点始终沿着正确方向前行。

进展与不足

处于改革前沿的地方和基层，不间断进行各种探索与尝试，同时出台了各自的改革考核评价办法。但是，不少地方和部门仍然集运动员、裁判员于一身，降低了改革公信力和公众满意度。具体表现在以下几个方面。

规范化程度不高。价值取向是改革试点绩效评估的灵魂，也是绩效管理的深层次软件要素，无时无刻不在影响并制约着评估主体、指标设置和评估行为。从最近两年的情况看，由于缺乏相应的法律法规作为保障，地方和部门对改革试点的绩效评价活动较为零散。有的地方和部门随意性比较大，往往基于自身需要进行“运动式”评估，其结果必然是流于形式、难以持续。少数重要改革举措未经事前评估便仓促推出，导致改革试点要么一入深水区就没了声响，要么稍有突破就撞进了雷区。更有甚者，仅仅出台一份文件，就宣告改革已大功告成。

评估主体单一。菲利克斯·尼格罗认为：“评估活动应该由一个符合评估内容的组织来进行，应该由那些不受项目发展结果影响的人们来进行。”一般来说，改革试点的绩效由外部组织进行评估往往更客观、更真实。然而遗憾的是，有些地方和部门仍一味强调“组织掌控、内部实施”，以上级对下级评估为主，单位自我评估为辅，公众、学界、媒体缺失，导致相关改革“数字很好听、成效不明显”。此外，各地零星探索的第三方评估，或因信息不对称难以有效勘察，或因经费不独立容易手下留情。

指标设置片面。绩效评估指标的设置极其复杂，是整个绩效管理中最为关键、最具争议的环节。如果过于强调结果，疏于过程控制，则绩效评估在实际运作中容易异化为数字游戏，层层分解、层层加码；如果过于强调过程，过分突出领导关注、财政支持、组织保障等指标，则容易导致改革结果与公众需求不一致，造成人财物的巨大浪费。有的地方仍然过度强调经济绩效，认为只要经济改革涉及了、经济指标好看了，社会公平、民生改善、生态环保等其他改革任务都可以缓一缓，由此在设置绩效评估指标时往往对后者赋予较低的权重。

结果运用失当。绩效评估结果的运用程度和运用方式，直接影响到评估本身的功能和权威性。在实践中弹性空间过大，往往呈现两个极端：一是形式化。存在着“为评而评”的现象，评估启动时宣传造势、轰轰烈烈，而是否产生了结果、如何运用评估结果，到最后没有了下文。二是高压化。奖惩机制原本是绩效评估的保障，评估结果一旦与奖惩机制、资源配置相脱节，绩效评估也就失去了意义与价值。但个别地方采用“一票否决”等激进举措，导致被考核对象穷于应付甚至弄虚作假，这就背离了初衷、走向了反面。

深层次原因

绩效评估兼有计划辅助、预测判断、监控支持、激励约束和资源优化等多项功能，理当成为改革试点绩效改进的助推器。但在具体操作环节往往会引发诸多问题和争议，能被各界共同认可的改革评估案例并不多见。究其深层次原因，可以从两个层面进行讨论。

主观因素。我国绩效评估实践的发起大多属于内力驱动型，也就是由主要领导根据工作需要及内在责任感主动推行。当前不少地方和部门对改革试点绩效评估重视不够，没有真正理解绩效管理的正面作用。即使在沿海发达地区，对改革试点的评价监测都是新生事物，不仅是公众缺乏这方面的观念和意识，就连很多官员也缺乏相应的知识和技术。已有评估结果的应用方法更是匮乏，相当一部分改革评估报告被束之高阁，没有充分发挥评估的效力。更有甚者，个别地方和部门根据自身利益的需要，任意选取数据进行绩效评价，最终有选择地向社会公开评估结果，尽可能地渲染成绩而回避问题。有的改革试点早已进行多年，由于缺乏刚性的绩效评估和外在约束机制，时至今日仍然在原地打转，这就很难说是真改革。

客观因素。改革试点的价值取向和目标设置通常是多重的，相互间甚至还会存在着冲突，而改革的主导者通常也将目标模糊化处理。从绩效评估视角看，最大的难题是搜集改革信息，而判断改革成败的数据也很难量化。评估者的立场差异，往往会得出不同的评估结论。我国的公共政策绩效评估尚处于起步和探索阶段，2004年国务院颁布《全面推进依法行政实施纲要》，“绩效评估”才首次出现在中央的官方文件中。此后，中央部委和甘肃、杭州、厦门等地纷纷开展各种公共政策绩效评估探索，虽积累不少新鲜经验，但总体上亟待规范与提升。

如何改进

较之其他领域的公共政策绩效评估，改革试点绩效评估影响范围更广泛、启动时间更紧迫、受重视程度更高。故此，可将改革试点绩效评估作为突破口，来提升全社会公共政策绩效评估的整体水平。

制定改革评价条例。国际经验表明，成熟、完备的法律框架是绩效评估成功的前提和保障。从法治角度看，改革试点绩效评估就是以强制性法律规范评价、约束、规范、引导改革试点行为的“应然”模式和规则体系。它既包含对改革试点投入与产出的量化测量，又包含对改革试点行为正当性、合法性的价值判断；既包括对改革试点行为的评价规范，又包括对评价结果的公布和运用以及对改革试点行为的反向指引。我国绩效评估总体仍停留在抽象层次上，缺少具体的、可操作性的政策指导，更缺少相对成熟、完备的法律框架。“于法有据”是新时期推进改革的一项要求，因此建议拟定并出台统一的改革试点评价条例（或办法）。这样有利于摆脱传统模式下的自发性和随意性，突破条块分割体制和“信息孤岛”现象，保障改革试点绩效评估有效、持续、健康推进。

形成多元评估机制。彼得·德鲁克认为：“绩效存在于组织外部。”因此，改革试点绩效评估除了党政机关的自我评估、上级评估外，还应当涵盖公众评估、专家评估和媒体评估等。官方评估方面，可进一步强化改革领导机构的顶层设计和总体协调作用，加强人大、政协对改革试点的绩效评估与监督检查作用。公众评估方面，可通过社会调查、民意测验等多种方式，定期征询公众、企业等受益主体对改革试点的满意度。例如对公立医院改革的绩效评估，就必须格外重视患者的意见和建议。第三方评估方面，可采用改革专项财政资金方式购买服务，以增强第三方的公正性和独立性，避免地方和部门“花钱评自己”。

优化评价指标体系。拿什么作为绩效的评估标准，人们往往各执己见。从这个意义上来讲，所有改革者都会选择合适的时机宣布改革取得成功。面对这个难题，波里特提出“拿目前的状况与如果它不改革的状况和改革之前的状况进行对比”，这一观点为各方所认同。从指标设置看，除了经济投入、短期产出外，还应将社会公平、民生改善、政治清明、生态环保等纳入其中。从测量方式看，单纯的定量指标容易导致短期性，而定性指标则更多依赖于评估人员的主观判断。因此，建议将调研素材、案例分析、社会舆情和公众满意度、上级满意度等主观意见转化为客观指标，实现定量指标与定性指标的深度融合和优势互补。

强化评估结果运用。改革试点的评估结果，既可以对外公开也可以内部把握，但最终的落脚点必须是推动改革试点的绩效改进。应当将评估结果与部门的奖励及下一年的预算相挂钩，与领导和公务员的职位晋升及评优、薪酬、末位淘汰等挂钩，让改革促进派受益、让改革不力者受损。形成绩效评估报告后，还应将评估结果反馈给部门和个人，以取得及时的回应；比较个人、组织、地区以及不同项目之间的绩效水平，以扩大改革试点的竞争性；更加关注评估中发现的问题，有针对性地加以整改；以适当的方式反馈给公众，使改革试点置于公众的监督、评判之下。

需治理六种隐性损耗

□ 秦德君

公共政策是国家治理的重要工具，是“社会价值的权威分配”。公共政策效能反映了国家治理现代化的实际境况。公共政策失灵是政策领域的普遍现象。在推进国家治理体系与治理能力现代化过程中，要切实治理好六种政策隐性损耗。

质量性损耗。即政策规制本身存在的质量问题导致政策效能锐减。政策规制设计上存在的质量缺陷，如政策供给与政策需求不对称、政策过分超前或严重滞后、政策适用的行政边界不清或适用尺度模糊、政策的原则性大于针对性等，都会导致政策投放实际效果不佳。进一步的问题是，质量不高或“劣质”的公共政策不仅导致社会产出低下，还因折腾社会、耗费大量公共资源而使政策规制的制定机构和执行机构产生正义、伦理问题，导致社会信任衰减，甚至危及公共权威的合法性基础。

治理政策质量性损耗，首先要规范政策质量，严禁缺乏严密论证的“拍脑袋产品”出台。同时政策制定必须恰到好处，宁缺毋滥。《左传·昭公六年》上说“国将亡，必多制”，对于一个社会，政策规制并非越多越好。政策供给应“供－需”对称，有现实客观需求。如一时把握不准，宁可“无为而治”，让社会自发秩序发挥作用。治理政策质量性损耗还要遵循“胆怯”原则，一个胆大甚至胆大妄为的政策，对公共生活造成的危害是巨大的。胆大易于妄为，胆怯才会谨慎。

体制性损耗。由于体制设置或层级、环节、结构方面的不合理，政策效能也会产生极大损耗，这已为长期的政策实践所证明。十八届三中全会在反腐败上有个重要贡献，是改革完善了纪检监察体制，把原来属地方的纪检监察体制改为由中央与地方双重管理，规定查办腐败案件以上级纪委领导为主，线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时必须向上级纪委报告。各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主。这是一个减少反腐败体制性损耗的成功举措，大大提升了反腐败效率。如能在此基础上进一步推进到直线制建构，体制性损耗还会大幅度减少。合理简约的领导体制（包括政策体制）有利于实现政策效能产出的最大化，提升政策绩效很大程度上取决于如何优化体制结构，特别是减少政策层级、环节以及政策执行的组织结构。

观念性损耗。改革开放30多年来，我们展开过一次次耗费时日的“观念突围”，可谓“重重叠叠上瑶台，几度呼童扫不开”。直至今日，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调要“以更大决心冲破思想观念的束缚”。近年我国推进改革创新的各种政策规制之所以摩擦系数大、执行成本高，一个重要原因，是客观上存在反向的精神力量亦即观念形态的束缚和狙击，各种旧观念“刚被太阳收拾去，却教明月送将来”。唯有进一步突破观念束缚，进一步解放思想，优化政策精神空间，才可能提升政策效益。

地区性损耗。我国幅员辽阔，地区差异大，同一政策投放到不同地区，会产生明显的结果差异。由于客观上各地区社会经济发展相当不平衡，在同一政策环境下，政策收益是不确定的，这是区域性损耗所致。我国是单一制国家，公共政策具有统一性。无论是政策的宏观层面（国家），还是政策的中观层面（地方），政策过程都存在区域性损耗。从政策运行整体情况看，治理区域性损耗是单一制条件下提升政策效益的突出问题。其中很重要的一点，是要在政策问题上把握好合治与分治的比率，在政策统一性下凸显不同地区的针对性和政策标的的务实性。这是减少政策失灵、提升政策效能的必然选择。

偏好性损耗。公共政策领域也存在偏好并产生偏好性损耗，它具有传递性、非饱和性等特性。如：集权偏好是对分权政策的损耗；管制偏好是对民主治理政策、基层自主管理政策的损耗。在政策的创制、投放和实施中，部门偏好、行业偏好、利益偏好、热点偏好、倾向偏好、情感偏好等等都是政策效益的客观变量。此外，由于对政策集或一个政策系统中某些具体政策条款理解的差异，或对政策重点把握不同，也会遭遇偏好性损耗。偏好是政策过程的常态行为，各种偏好性损耗都由行政传统和行政习惯养成，它们是主观、相对的行为，是非直观的。治理偏好性损耗最重要的准则是：凡制定和出台的公共政策必须以反映绝大多数人利益为最高取向，并有深厚的社会认同基础和良好效益预期。这是一条重要检验标准。

技术性损耗。政策规制本身比较复杂或相互抵牾冲突，不同部门出台的政策规制在同个焦点上相互“打架”，是我国政策领域频发的问题。另外，“一个制度安排的效率，极大地依赖于其他有关制度安排的存在”（科斯语），一项政策举措的出台可能打破整个社会的平衡，政策设计和政策配置缺乏平衡性，也导致政策失灵。还有，政策规制本身的“衡定性”与领导行为“应时性”所构成的矛盾，如简报治政、会议治政、讲话治政这些随机因素，也构成政策运行的效能陷阱。

《贞观政要》记载：“贞观十年，太宗谓侍臣曰：‘国家法令，惟须简约……数变法者，实不益道理，宜令细审，毋使互文。’”唐太宗对大臣强调，国家政策法令必须简约。政策法令如果经常改变，不是好的治国之道，应当仔细审定政策法令，不要有重复、含义矛盾的条文。《尚书·毕命》说：“政贵有恒，辞尚体要，不惟好异”，强调政策言辞应以理实为要，无论政事还是言辞都不能追求新奇怪异而违背常规常理。好的政策，首先表现为好的技术特征，正如赫伯特·斯宾塞指出的：“一条规则、原理或公理，假定在其他方面都令人满意的话，也只有在表达它的词句明确时，才有价值。”因此，政策设计和推行，要有一个“顶层设计”的系统思维。

重大风险治理既要“瞻前”更要“顾后”

□ 曹海峰

从青岛“11·22”中石化东黄输油管道泄漏爆炸到天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库火灾爆炸，近年来接二连三发生的重特大事故，都反映出前期我们在城市功能布局规划、重大危险源企业选址评估、城市管网管线排布等诸多方面存在着历史欠账。可以想见，这样的遗留问题绝非个案，全国很多城市均存在类似情况。随着城镇化发展和城市扩张进程的加快，诸如此类危化品企业与居民区、学校等人员密集场所毗邻甚至交错，化工管道与市政、交通管网交织等问题所带来的安全隐患将集中凸显。如何在今后的城市重大风险治理及事故预防工作中如何处理这些“历史遗留因素”，是各地政府面临的一大考题。

归纳而言，这些遗留下来的问题主要集中在以下几个方面。

城市建设规划和重大项目选址等缺乏统筹协调和顶层设计。规划混乱导致很多地方“后建与先建”矛盾突出，安全隐患不但未能规避甚至出现叠加。长期以来，一些地方一味追求城市建设和发展速度，有关部门对重大项目建设、地下管网施工等控制性规划缺乏“一盘棋”的系统性认识，存在多头规划、多头审批，盲目施工、盲目建设；加之有关部门把关不严、不同建设单位间缺乏沟通和协作，客观上造成了部分城市重大安全隐患长期存在。追根溯源，这与当地政府在以往经济社会发展过程中顶层设计的缺位不无关系，例如，在前期住房、道路、学校等重要基础设施设计阶段缺乏系统性的科学规划，城乡规划、住建、安监、环保等部门之间缺乏关键信息共享和有效沟通，安全监管、安评及环评流于形式等。

以往法律法规存在模糊地带，部门间的审批和监管等职责界限不够明晰。长期以来，由于我国的公共安全治理体系是以行业和部门管理作为基础，不同领域的法律法规在横向上衔接不够，不同管理主体间的职责边界不清，规划审批只重一家之言，安全监管存在死角和盲区。以危化品企业选址及其周边建设项目规划为例，在《安全生产法》修订之前，各级法律条文中并无要求地方政府制定安全生产规划并与城乡规划衔接的条文。一方面，对于危化品生产、仓储及转运企业的选址和土地利用规划，相关法律法规并未明确规定住建及规划部门参与决策和项目审批的权限；另一方面，对于危化品企业外围的住房、学校、道路等建设项目的规划，往往只局限于住建、教育、交通等主责部门内部，安监部门一般很少参与审批。

长期以来，对城市重大安全隐患的管理未能打破行业主导、多头分割的惯性管理模式，风险治理缺乏系统性。市政基础设施建设存在各自为政、重复建设的问题，不同项目由不同行业单位独立维护与管理；各部门往往更重视前期建设环节，而忽视后续项目维护和业务持续管理；再加上缺乏统一管理的配套机制，不同主体间缺乏主动沟通与协作，从而导致对城市重大危险源的管理能力欠缺，管理基础薄弱。风险治理的体系化建设严重滞后，城市公共风险管理存在“九龙治水”的混乱情形。如城市地下管网维护和管理，即涉及城建、交通、供水、排水、电力、热力、燃气等众多部门，“谁都在管，谁都只管一部分，结果谁都没管好”，导致很多城市甚至拿不出一张完整的地下管网分布图，对危险源的分布和管控根本无法做到全面掌握。在日常安全执法和运行监管过程中，各部门多关注自身业务范围以内的事项，对不涉及自身业务的危险源往往“见怪不怪”。出事以后各方急于撇清责任，推诿扯皮，导致应急无措、救援不力。

为解决城市风险治理中历史遗留问题所带来的弊端，需从体制、机制、法制等方面多管齐下，多措并举。

加快完善城市建设规划与公共安全规划的统筹衔接机制建设。进一步明确城市发展统筹规划的牵头部门、各主体职责以及审批程序等相关内容。制定城市土地利用、城乡建设、地下管网、地下轨道交通等各类城市基本设施建设规划，及其与安全生产、防灾减灾、风险防范等方面规划相衔接的操作程序和实施细则。推动城市整体规划与专项规划、上位规划与下位规划之间的衔接机制建设。在城市新建或改扩建规划出台过程中，充分考虑历史遗留因素，加强对现有存量风险的规避、防范和化解，从源头上避免人为制造增量风险。规划统筹衔接机制建设还应借鉴发达国家的成功做法，例如德国在城市规划方面严谨而且审慎，设有专门的空间规划局，从联邦、州到地方三级政府规划职责分工明确，同时以联邦《空间规划法》为统领，以《建筑法典》《建设利用条例》《空间规划条例》以及各州法律法规为配套，形成了一套相对完备的法律法规体系。一项规划从立意到实施需要经过政府、社会公众等各方长时间的磨合与博弈，规划注重系统性和前瞻性，对整个区域未来的工业生产、居民生活、市政基础设施建设布局及其潜在风险都会在规划中通盘考虑，规划一经通过即严格执行，甚少出现反复。



进一步完善相关法律法规和配套制度，从制度层面规避城市建设发展与公共安全保障之间可能出现的矛盾。当前我国《城乡规划法》中笼统规定了城乡规划要符合防灾减灾、公共卫生、公共安全的需要，但缺乏相对应的法规或细则对条文规定予以落实。《安全生产法》《防灾减灾法》《环境保护法》等相关法律中，安全生产规划、防灾减灾规划、环境保护规划等与城乡总体规划相衔接的原则性规定缺乏配套细则，导致实施起来的可操作性不强。很多地方在开展规划时往往要靠决策者的认知水平和个体经验，难免造成顾此失彼，漏洞频出。应尽快在法律制度层面将公共安全因素纳入城市总体布局规划，通过出台相关的法规、规章和技术标准，进一步规范城乡建设和基础设施建设中涉及公共安全的重大项目的立项、审批和管理流程，将牵涉部门的职责予以细化明确。同时，加快配套制度建设，明晰对城市重大危险源项目进行安评、环评及日常监管的规范化程序，理顺各部门权力边界，形成权责分明的城市重大危险源统一管理机制。

构建多方整合、协同参与、规范有序的城市风险治理体系。城市风险治理是一项系统性工程，需要整合各方面资源，吸纳多方共同参与。在治理的主体方面，可考虑由各地应急管理部门牵头，整合其他相关部门力量协同参与，对市域范围内的重大风险实施统一管理。同时，还要积极调动企业和社会力量在政府主导下共同参与城市风险治理。在治理的技术层面，以城市重大风险信息系统建设为切入点，结合智慧城市建设，多渠道、全方位梳理并掌握存量风险，建立城市风险数据库，各部门掌握的风险信息数据统一入库、统一管理。在治理的流程方面，完善风险定期识别、风险评估、脆弱性分析和风险缓解的各项管理制度，加强对风险的动态跟踪、监控与反馈，建立动态风险清单制度，采取统一领导与分类管理相结合的风险管控模式，强化对城市风险的快速高效缓解和控制。