

市域政府综合绩效管理的积极探索实践

伍 彬

因长期主持杭州市的综合考评和绩效管理工作，我与学界和全国很多地方从事政府绩效管理研究和实践的同行们有较多交流、探讨、了解的机会。张家界市自2009年正式建立政府绩效评估制度以来，在实践探索中不断完善，在学习借鉴中不断深化，逐步确立起政府绩效管理的价值理念和工作体系，形成了具有张家界特色的政府综合绩效管理模式。市人社局（市绩效办）组织编写的这本《市域政府综合绩效管理——张家界市的十年探索与发展路径》综合性资料，不仅从整体上给我们展示了张家界市多年来政府绩效管理的经验做法，而且从方法上运用 基础理论+实践做法+具体案例 三者相结合的形式进行阐释，从而增强人们对政府绩效管理工作的全面认识，为同行和学界提供了一份市域政府绩效管理的 张家界标本 。从这本资料可以看出，张家界市政府综合绩效管理的实践具有以下几个特点：

一是价值引领。绩效管理无疑是政府推动工作、促进发展、实现治理现代化的一个有力的 指挥棒 ，但它又不仅仅是一个简单的工具，还具有很强的价值导向作用。绩效管理的范畴及所具有的工具和理念的双重价

值，决定了它对政府的运作和公务人员的观念行为会起到很强的引导、规范和约束作用。只有以正确的理念和方法运用好这个 指挥棒 ，政府绩效管理才能取得积极的、正向的效果。令人欣慰的是，这些年张家界市的政府绩效管理坚持以人民为中心，以强一流管理、创一流业绩、让人民满意为宗旨，秉持开放、民主、责任、绩效的价值理念，注重绩效管理的导向功能、评价功能、激励功能，在促进张家界市经济、社会全面协调可持续发展方面发挥了积极的导向助推作用。

二是坚持不懈。中国古代就有考绩制度，但现代意义上的政府绩效管理始于上世纪90年代，大致经历了目标责任制考核、效能建设、满意评选、综合考评、绩效评估和绩效管理几个阶段，后者没有现成模式，更没有顶层设计，只有各地结合本地实际进行探索实践。多年来，张家界市能始终保持对政府绩效管理基本规则的自觉遵循和践行，驰而不息、久久为功，不因领导人变化或注意力转移而放松，不因存有争议或矛盾而放弃，不因取得成效而懈怠，推动了政府绩效管理持续开展，并不断深化完善，殊为不易。

三是制度保障。推进政府绩效管理，制度化是关键。张家界市注重绩效管理的整体设计和制度供给，在实践中形成了一套比较科学、切实可行的制度体系，包括指标体系、评估体系、组织体系、配套制度、协同制度、保障制度等，为实施绩效管理提供了良好的制度保障。

四是全程管理。政府绩效管理不同于传统的目标管理，是一个基于政府使命、核心价值观和目标愿景的全方位、多维度的全过程管理。张家界市在这方面进行了有益的探索，通过指标设置、日常监测、年终考核、绩效反馈、结果运用五大环节，初步架构了政府绩效管理的工作流程和基本框架，既推动了政府绩效的全过程管理，又引导了各项业务工作的规范实施。

五是精准评估。政府绩效管理的质量离不开绩效评估的精细化。张家界市在政府绩效管理实践中，着力改变以往的粗放式管理，努力克服目标考核中主观随意、毛估估 差不多的弊端，实现了评估指标细化、考核目标量化、操作流程标准化、评估结果精准化，大大提升了绩效评估的信度和效度，增强了政府绩效管理的生命力和认同度。

六是有效运用。绩效评估结果运

用是绩效管理的重要环节，也体现了绩效管理本身的绩效。如何科学、有效地运用好评估结果，使之充分发挥激励调动各方工作积极性、提升政府整体绩效的正向作用，同时又避免过度应用考核结果可能产生的负面效应，张家界市在政府绩效管理实践中也做了有益的探索，比如注重综合运用与重点运用相结合、直接运用与适度运用相结合、当前运用与长远运用相结合等 三个相结合 ，既树立了政府绩效管理的权威，也赢得了大多数评估对象的认同和支持。

路虽远行则将至，事虽难做则必成 。正如中国的政府绩效管理起步不久，任重道远，张家界市的政府绩效管理在新的历史发展时期，也会遇到许多新情况、新问题、新挑战。期待张家界市能够通过不断的探索和创新，与其他兄弟城市一同，为走出一条中国特色的地方政府绩效管理之路，努力贡献自己的力量，提供更多的新鲜经验。

（作者系张家界市委市政府咨询委员会常务副主任、市委办公厅一级巡视员，中共杭州市委原副秘书长、原市考评办（绩效办）主任，浙江大学中国地方政府创新研究中心研究员）

市域政府综合绩效管理的 张家界标本

盛明科

第二，注重顶层设计与微观操作相结合。政府绩效管理既要注重顶层设计，确保方向不偏，又要注重微观操作，强化落地落实。张家界市在政府绩效管理实践中，围绕发挥指挥棒、助推器、风向标、测量仪、晴雨表 五大作用，提出构建价值体系、制度体系、要素体系、指标体系、流程体系、保障体系等 六大体系 框架。同时，致力推进政府绩效管理指标设置、日常监测、年终评估、社会评估、数据公开、绩效反馈、结果运用等节点任务具体化、规范化、实例化，不断增强实操性，推动政府绩效管理工作落地生根。

第三，注重过程管理与结果管理

相结合。政府绩效管理是一项注重过程管理与结果管理相统一的政府自我管理，不注重过程管理，任务很难落地，结果很难理想；不注重结果管理，过程会落入形式主义，结果也难以实现。张家界市在政府绩效管理实践中，一方面在绩效指标设置环节，加强指标标准化设置，尽可能减少甚至不予对过程措施及任务考核，凸显终端目标结果导向，引领各级各部门围绕关键核心目标结果抓执行、抓落实；另一方面在绩效日常监控与反馈环节，进一步做实指标实施日常指导、管理、反馈、改进，注重日常精心 浇灌，推动各级各部门把心思扑在工作上，把功夫抓在平时上，把任务落在实

处上，确保取得很好的实效。

第四，注重制度稳定与制度创新相结合。政府绩效管理是一项制度性、开放性很强的工作，没有有效制度的支撑，很难保证工作有序推进；没有主动适应外界的自我调整机制，也很难保持工作持久生机。张家界市在政府绩效管理实践中，既注重对政府绩效管理基本规则、指标框架、运行流程、结果运用等基础性制度进行固化和稳定，保证绩效管理按规推进，同时又根据党的指导思想调整、发展新形势变化、评估技术进步、机构职能变更等，对评估指标设置、评估标准、评估方式、评估组织等进行动态创新优化，以使之适应发展需要，

不断增强政府绩效管理制度的适应性和活力。

第五，注重绩效推进与基础夯实相结合。推进政府绩效管理必须始终关注政府绩效管理体系、制度、指标、方法、标准等核心要件建设，同时也必须加强政府绩效管理组织、队伍、文化、信息化、规范化和日常保障等基础保障建设。张家界市在政府绩效管理实践中，坚持 两手抓、两手都硬，既着力推进政府绩效管理制度全面构建和完善，又着力推进政府绩效管理组织、队伍、文化、信息化、规范和日常保障等系列基础建设，为全面做实做好政府绩效管理工作、提升政府绩效管理水平夯实基础。

作为一名长期研究并致力于教学的教育者，我非常关注各地特别是省内各市州政府绩效管理的实践。从《市域政府综合绩效管理——张家界市的十年探索与发展路径》这本综合性资料中，我们可以看到，张家界市在政府综合绩效管理探索实践上有以下方面尤为值得总结完善和学习推介：

第一，注重绩效理论与绩效实践相结合。政府绩效管理理论需要实践的印证，政府绩效管理实践也需要理论的支撑，不能唯理论而理论、唯实践而实践。张家界市在政府绩效管理实践中，坚持运用习近平新时代中国特色社会主义思想、公共管理理论等中西方理论指导实践，积极寻找理论根源和支撑，用理论的清醒和坚定，廓清绩效实践中的误区和迷雾，同时，积极将实践中之有效的做法不断加以总结完善，固化为符合实际的绩效管理制度，形成为指导实践的绩效管理样本，进一步推动政府绩效管理制度化、流程化、规范化开展。

实施绩效管理评估，是党中央、国务院在新的历史条件下提出的一项重大制度创新和重要工作任务。张家界市自2009年与全省同步启动实施绩效管理评估以来，始终坚持围绕中心、服务大局，积极探索推进党政机关绩效管理评估发展路径，努力构建具有张家界特色的绩效管理评估体系，促进了绩效管理评估走深走实，提升了全市党政机关管理水平，为加快全市高质量发展、推进现代化建设张家界新篇章、早日建成世界一流旅游目的地提供了强有力的动力支持和制度保障。

一、探索实践做法

张家界市在探索推进绩效管理评估工作过程中，逐步形成了具有张家界特色的 六大 绩效管理评估体系。

（一）构建导向鲜明的绩效管理评估价值体系。绩效管理评估不仅仅是一项简单的 指挥棒 ，而且还具有很强的价值引导作用。只有以正确的理念和方法运用好这个工具，绩效管理评估才能取得积极的、正向的效果。多年来，张家界市坚持以人民为中心的发展思想，以 强一流管理，创一流业绩，让人民满意 为绩效管理评

政府绩效管理是当今公共管理领域的重要研究与实践课题，它对加强政府规范管理、推动目标任务落实、提升工作绩效有着重要意义。作为政府绩效管理的重要组成部分，市域政府绩效管理扮演着重要角色，承担着重要作用。

一、市域政府绩效管理发展取得的成效。进入新世纪以来，我国国内市州根据各地实际，围绕发挥政府绩效管理功能作用，推动市域经济社会高质量发展，积极探索创新政府绩效管理工作，取得了一定成效，值得总结完善。

（一）推动绩效管理理念大众化。近年来，各地坚持 党委政府高位推动、绩效牵头部 门全力推进、绩效评估对象积极落实 的工作思路，积极把加强绩效文化建设、传播正确绩效管理理念作为推动绩效管理评估开展的重要前提和基础工程来推进，进一步让绩效管理理念在社会各界深入人心，不断浓厚齐抓共管绩效管理工作的氛围。

估主要核心价值，以综合导向、战略导向、职责导向、公民导向、创新导向、目标导向、问题导向、结果导向为指引，秉持民主、开放、责任、绩效的价值理念，注重发挥绩效管理评估的导向、评价、激励功能，在促进全市各项工作高质量发展上发挥了积极的导向助推作用。

（二）构建务实管用的绩效管理评估制度体系。推进绩效管理评估，制度化是关键。多年来，张家界市注重加强绩效管理评估的制度供给，既推进绩效管理评估总体实施方案和指标评估、社会评价、加减分与否决项目、评估结果运用单项实施方案以及日常运行机制等主体制度的探索完善，同时又加强权责清单、数据统计、信息化建设、督促检查、奖励问责等协作制度的匹配性建设，努力提供良好的制度体系保障。

（三）构建系统协调的绩效管理评估要素体系。绩效管理评估的质量离

不开绩效管理评估各要素的系统协调和合力聚成。张家界市在探索实践中，积极将评估对象确定、评估内容构成、评估主体设置、评估流程设计、评估周期选择、评估等次设定、评估结果运用 七项 绩效管理评估关键要素的宏观理念要求，转化为微观实操性条款，并推动各要素的融合匹配和协调联动，有效提升了绩效管理评估机制的生命力和认同度。

（四）构建多维立体的绩效管理评估指标体系。绩效管理评估指标体系是绩效管理评估的核心和基础，不可或缺。通过多年探索实践，张家界市市对区县党委政府和市直驻张各单位基本形成了指标评估、社会满意度评价、加减分与否决项目 三位一体 综合评估指标体系，引导各地各单位既 眼睛向上 对上负责，又 眼睛向下 对下负责；既聚焦全市中心工作，又聚焦履行主责主业；既注重创先争优，又注重守住底线，确保绩效

效评估工作水平和公信力。

（四）推动评估结果运用有效化。各地将评估结果运用作为党委政府开展行政奖励与行政问责的直接依据、作为党委政府及有关部门开展工作的参考依据、作为绩效管理评估对象改进工作的主要依据，切实增强绩效管理的权威性和实效性，发挥绩效管理功能作用，努力形成围绕高质量发展干事创业、担当作为、创先争优的良好氛围。

（五）推动绩效评估工作规范化。各地都积极采取明确化要求、制度化管理、节点化管控等有效措施，加大对综合绩效管理项目在内的各类绩效管理项目规范开展力度，确保政府绩效管理工作健康持续有序开展。

促绩效管理评估走深走实 为高质量发展凝心聚力

原张家界市绩效办

是实实在在的绩效、是高质量的绩效、是人民群众欢迎的绩效。

（五）构建闭环有效的绩效管理评估流程体系。坚持全流程推进绩效管理评估工作，确保落地见效。张家界市通过实践探索，将绩效管理评估流程分为指标设置、日常监测、年终考核、绩效反馈、结果运用 五大 环节进行推进，实现工作任务指标化、考核目标量化、指标监测全程化、操作流程标准化、评估结果精准化、数据反馈常态化、绩效结果运用硬化，并融入到各级各项业务工作中去，改变过去对绩效管理评估 重结果轻过程、重落实轻改进、重奖励轻惩罚 等问题，既推动了绩效管理评估工作规范开展，又引导了各项业务工作规范实施。

（六）构建坚强有力的绩效管评估理评估保障体系。制度的保障力决定制度的生命力。张家界市在绩效管理评估实践中，坚持不懈推进绩效管理

评估机构保障、队伍保障、文化保障、信息化保障、规范化保障、日常保障 六项 保障体系建设，有力形成党委政府高位推动、责任单位上下联动和绩效管理评估部门统筹牵动的工作格局，积极培育 讲绩效、比绩效、晒绩效、用绩效 的良好氛围，切实夯实绩效基层基础，保证了绩效管理评估的质量。

二、探索实践成效

通过持续推进绩效管理评估 六大 体系建设，有效发挥绩效管理评估的功能作用，为全市上下干事创业带来了新气象、新作为，为加快全市各项工作高质量发展注入了新动能、新活力。湖南日报头版头条曾以 评出新作为，转出新形象 为题对我市绩效管理评估工作进行了典型经验报道。

一是推动重大决策部署落实的 指挥棒 。自2009年以来，全市实施

省市重点建设项目981个、重点民生实事项目463个；完成358个贫困村出列、249163名贫困人口脱贫任务。全市城乡面貌发生历史性巨变，160万人民群众实现全面建成小康社会目标，正以新的姿态、新的面貌阔步走上现代化建设新征程。

二是加快高质量发展的 助推器 。从2009-2021年，全市地区生产总值、地方财政收入、农村居民人均纯收入、城镇居民人均可支配收入分别增长1.86倍、2.00倍、2.87倍、1.59倍。以旅游业为主导的三次产业协调快速全面发展，2021年，全市一、二、三次产业增加值分别是2009年的3.08倍、1.74倍、3.22倍。

三是引领创先争优的 风向标 。自2009年以来，市本级和4个区县受到省级及以上通报表彰表扬累计分别达110余批次、180余批次，我市先后荣获中国最具生态竞争力城市、中国绿色发展优秀城市、践行生态文明发展优秀城市，成功创建国家环境空气质量达标城市、国家森林城市、国家卫生城市。综合绩效评估已成为推动全市各级各部门创先争优的最重要工作机制。

▶▶（下转8版①）

估价值发挥不足。

（五）绩效管理项目规范问题。主要表现在对绩效项目规范管理制度建设不够、统筹推进不够、业务指导不够、过程监管不够等，难以保证项目开展的规范性、客观性。

（六）绩效管理基础保障问题。主要表现在绩效管理建设滞后、绩效队伍建设不够、绩效信息化建设不足、绩效配套建设缺乏等，影响绩效管理工作的合力形成和持续推进。

三、推进市域政府绩效管理持续发展的对策。政府绩效管理作为国家治理体系的重要组成部分，同时又是推进国家治理体系和治理现代化的重要保障措施，当前既面临着发展新机遇，也面临着发展新挑战。要进一步增强政府绩效管理工作的规范性、稳定性、持续性和可预期性，为不断推进我国国家治理体系和治理现代化、服务经济社会高质量发展赋能聚力。

▶▶（下转8版②）