

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，逐步建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。中国古代就有考核制度，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、满意度评选、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。

（作者系杭州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 张家界市的十年探索 与发展路径》正式编印

本报讯（通讯员 张仁舍）近日，由市人社局组织编写的《市域政府综合绩效管理 张家界的十年探索与发展路径》正式编印。

据了解，《市域政府综合绩效管理 张家界的十年探索与发展路径》资料从起议组织编写，到正式结集编印，历时三年多时间。该资料编写主要紧扣新时代政府绩效管理工作新使命、新要求这个主题，积极运用基础理论+实践做法+具体案例相结合的形式，全面总结了我市绩效管理工作开展以来特别是党的十八大以来绩效管理的探索实践。这既是对我市市域政府综合绩效管理十年来艰辛探索实践的记载、总结和思考，也同时为推进市域政府综合绩效管理实践和研究提供了张家界标本，贡献了张家界力量。

《市域政府综合绩效管理 张家界的十年探索与发展路径》资料，有利于进一步增强社会各界对政府绩效管理工作的认识，明晰推进政府绩效管理工作思路，提升政府绩效管理业务素养，更好地贯彻落实到政府绩效管理实践中去，努力发挥其功能和作用，促进市域经济社会高质量发展。

实践的全面系统认识；第二篇十一章，主要介绍市域政府综合绩效管理张家界探索实践，特别是构建的政府综合绩效管理六大体系的发展路径以及多重价值的价值体系、主协结合的制度体系、七个关键的要素体系、三位一体的指标体系、五大环节的流程体系、六个基础的保障体系等等，为政府绩效管理未来提供张家界历史镜鉴，为政府绩效管理研究提供张家界标本；第三篇两章，主要介绍市域政府绩效管理发展现状与愿景，旨在结合市域政府绩效管理发展现状以及理论界、实践界研究成果，为推动市域政府绩效管理发展提供新的思考、视角与对策。

组织编写《市域政府综合绩效管理 张家界的十年探索与发展路径》资料，有利于进一步增强社会各界对政府绩效管理工作的认识，明晰推进政府绩效管理工作思路，提升政府绩效管理业务素养，更好地贯彻落实到政府绩效管理实践中去，努力发挥其功能和作用，促进市域经济社会高质量发展。

尽管这十余年张家界市在市域政府绩效管理实践方面作出了卓有成效的工作，为市域政府绩效管理研究提供了张家界标本，为市域政府绩效管理实践提供了张家界路径，但是由于政府绩效管理在我国起步不早，加上一些传统的管理方式和行为习惯有强大的惯性，推进政府绩效管理持续开展仍然是一个长期而艰巨的任务，张家界市也仅仅是走出了万里长征第一步。前进的道路仍然还有很多娄底关、腊子口，比如对政府绩效管理的理念认识、评估制度、评估方法、结果运用、项目规范、基础保障，等等问题，不仅需要在绩效管理理论上进一步回答，更需要在绩效管理实践中进一步检验。因此，期待像更多的张家界市在政府绩效管理实践中能够为我们带来更多的思想、路径和方法启迪，共同推进市域政府绩效管理持续开展。

（作者系湘潭大学党委委员、副校长，教授，博士生导师）

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，致力推进行政绩效管理指标设置、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以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。

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发展快速全面发展，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）

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

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、评估结果运用单项实施方案以及日常运行机制等主体责任的探索完善，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，张家界市对区县党委政府和市直及驻张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、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，又聚焦履行主体责任；既注重创新争优，又注重守住底线，确保绩效

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，努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联动的工作格局，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项体系建设，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

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。主要表现在绩效项目建设滞后、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。

（七）绩效管理评估方法问题。主要表现在评估标准统一、机制不健全、手段不科学、信息不对称等，影响绩效评估的效度和信度。

（八）绩效评估结果运用问题。主要表现在评估结果运用缺乏规范性、欠缺科学性、存在片面性以及执行力不足等，造成评估制度效应递减和评

市域政府绩效管理发展的成效、问题及对策

张家界市市域政府绩效管理课题研究组

（二）推动绩效管理制度体系化。各地都着力围绕推动中央、省、市党委政府重大决策部署和中心工作落实，不断促进各单位履尽职责和提升绩效，加强绩效管理制度顶层设计，完善综合绩效管理制度体系，促进各类绩效管理制度集成，推动绩效管理评估制度立法，形成了较为科学系统完整的绩效管理制度体系，为推动政府绩效管理开展提供了基本制度遵循。

（三）推动绩效评估机制科学化。各地在完善绩效评估制度框架体系的同时，积极在对评估对象实行分类分层评估、对评估指标实行全过程评估、对评估工作实行公开评估等方面，建立健全绩效评估相应工作机制，不断提升绩

效评估工作水平和公信度。

（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行政决策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。

（六）推动绩效管理机构实体化。各地都把绩效管理作为最高层次的综合考评项目来进行设置，除在决策层面成立高规格绩效管理评估委员会（领导小组）外，同时推进绩效管理牵头工作机构实体化建设，呈现出完全独立型、相对独立型、部门内设机构型等机构形态，强化组织保障，确保绩效管理工作实效。

（七）市域政府绩效管理发展面临的问题。市域绩效管理工作虽取得一定成效，但也应看到，与绩效管理评估制度本身内在要求，与新时代对绩效管理评估工作的新要求，仍存在不小差距和不足，需要不断改进和完善。

（八）绩效管理思想认识问题。主

要在评估标准统一、机制健全、手段科学、信息不对称等，影响绩效评估的效度和信度。

（九）绩效评估结果运用问题。主