对在省级农业部门开展专项工作延伸绩效管理的实践研究

黄苏丽 (首都师范大学管理学院, 北京 100037)

摘要 对在省级农业部门开展专项工作延伸绩效管理的概况和重要意义进行全面阐述, 并就当前所面临问题, 提出了相应对策建议。

关键词 省级农业部门; 专项工作延伸绩效管理

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)14-361-02

Practice of Carrying out Specific Work Performance Management in Provincial Agriculture Department

HUANG Su-li (School of Public Management, Capital Normal University, Beijing 100037)

Abstract The general situation and significance of carrying out specific work performance management in provincial agriculture department were elaborated, aiming the existing problems, several relevant suggestions were put forward.

Key words Provincial agriculture department; Specific work performance management

1 在省级农业部门开展专项工作延伸绩效管理的概况

绩效是描述一项工作任务完成的状态(通常使用数量指标表示), 表明该项工作任务的完成是否达到预先设定的期望与目标, 产生的结果是否令人满意等。政府绩效是为实现公共利益、履行公共责任的目标, 政府在治理过程中其行为所产生的后果和影响, 既包含数量方面(效率、产出), 也包含质量方面(结果、影响)^[1]。政府绩效管理是20世纪90年代以来公共部门管理改革和创新的一项重要内容。2008年, 党的十七届二中全会明确提出要推行政府绩效管理制度, 通过建立科学合理的绩效考评指标体系和管理机制, 对政府及其机构履行职能、完成工作任务、推动经济社会发展过程、实绩效果实行动态管理和综合考评, 从而改进政府工作、提高行政效能、降低行政成本。2010年, 中央决定在监察部设立绩效管理监察室, 对政府绩效管理开展指导和监督。2011年3月, 国务院批准成立由监察部牵头的政府绩效管理工作部际联席会议, 负责指导和推动政府绩效管理工作。农业部积极落实中央决策精神, 2010年率先在中央国家机关中推行绩效管理, 2012年在省级农业部门开展专项工作延伸绩效管理工作。

农业农村工作涉及领域广、头绪多、任务重、环节多、链条长, 特别是国家对于省级农业部门政策项目实施较多, 为切实提高重大公共政策项目的绩效, 确保中央有关“三农”决策部署落实到基层、兑现到农户, 发挥最大效应。自2012年起, 农业部在认真总结开展绩效管理工作经验的基础上, 选择强农惠农富农政策落实等5项重点工作对省级农业部门开展专项工作延伸绩效管理, 2013年新增农业投资项目专项工作延伸绩效管理, 2014年新增行政审批制度改革落实情况专项工作延伸绩效管理, 以延伸绩效管理为重要抓手, 确保各项工作任务落到实处, 初步形成农业部门上下联动、条块结合、整体推进的绩效管理工作格局。其中, 强农惠农富农政策落实(农机购置补贴和基层农技推广体系改革与建设)、加强重大动物疫病防控和农业行政审批制度改革落实情况

等3项在全国范围内实施; 稳定发展粮食生产、稳定发展“菜篮子”产品生产、加强农产品质量安全监管等3项在东、中、西部各选择部分省(区、市)试点, 并逐步扩大覆盖范围; 农业投资项目(农产品质量安全检验检测体系和农业部重点实验室)选择农业重大投资项目在全国范围内开展, 适当扩大部属事业单位试点范围。通过在省级农业部门推行专项工作延伸绩效管理, 有力推动了“三农”政策措施落实, 有力推动了农业系统自身建设和作风转变, 实现了农业农村经济科学发展, 各专项工作延伸绩效管理取得明显成效。但是, 在省级农业部门开展专项工作延伸绩效管理处于起步试点阶段, 没有成熟的模式和现成的经验可供参考借鉴, 无疑会面临诸多问题和困惑, 有待在工作实践中不断思考、研究、探索和完善。

2 在省级农业部门开展专项工作延伸绩效管理的重要意义

2.1 专项工作延伸绩效管理是贯彻中央决策部署的需要 党的十八大报告明确提出, 要“创新行政管理方式, 提高政府公信力和执行力, 推进政府绩效管理”。这是首次在党的全国代表大会报告中提出“推进政府绩效管理”, 推进重点在于推动工作, 使其前进, 重点在于“进”, 说明中央对于推进政府绩效管理的高度重视。《国务院工作规则》第34条规定, “国务院及各部门要推行绩效管理制度和行政问责制度”, 再次充分体现了党中央、国务院对于推进政府绩效管理的坚定决心。这些都表明, 政府绩效管理不再是一种理念, 而是一种战略, 已被纳入到我国行政改革议程, 进入了实质性推进阶段, 对于开展绩效管理工作不再是要与不要的问题, 而是以何种态度和方式开展的问题。

从这个角度讲, 农业部作为首批政府绩效管理开展的试点部委, 开展绩效管理是落实党中央、国务院关于推行政府绩效管理的部署要求。5年多来, 农业部坚持秉承“种好试验田, 力争成为示范田”的理念, 大胆探索分类开展绩效管理, 2012年决定选择事关农业生产发展全局、与地方农业部门关联度大的重点工作, 对省级农业部门开展专项工作延伸绩效管理试点是农业部推进政府绩效管理的创新举措, 是有效结合省级农业部门工作实际的一次工作探索。

2.2 开展专项工作延伸绩效管理是推动各项工作落实的需要 国内外实践证明, 绩效管理作为各种现代管理工作的集

作者简介 黄苏丽(1981-), 女, 山东青岛人, 政工师, 从事“三农”研究。

收稿日期 2015-03-31

大成者,是当代政府最有效的管理工具,早已在美国、英国、加拿大、澳大利亚、新西兰、日本、韩国等先进发达国家普遍运用,世界银行、联合国粮农组织(FAO)、世界动物卫生组织(OIE)等国际组织也相继建立以结果为导向的监测与评价机制,20世纪80年代以来,我国探索在政府管理中引入绩效管理理念和方法,大胆探索推行绩效管理,建立相应的体制机制,大力推动工作落实。

各省级农业部门准确理解绩效管理的理念和精髓,准确运用绩效管理的方式和方法,积极探索把职责使命、战略规划融入到绩效管理之中,将专项工作延伸绩效管理细化指标与地方政府绩效管理重点工作指标有机对接,利用绩效管理工具,明确责任主体,落实措施和完成时限,形成了专项工作延伸绩效管理与地方政府绩效管理一起部署、一起推进、一起落实的工作格局,确保工作取得实效。例如,江西省农业厅以开展专项工作延伸绩效管理为契机,创新工作方法,将专项工作细化成58项指标,并积极争取纳入到省政府对地方绩效考核指标体系中,以此形成了推动工作落实的强大合力。

2.3 专项工作延伸绩效管理是形式部省联动整体合力的需要 开展专项工作延伸绩效管理,就是为了能够把握农业农村科学经济发展主题和加快转变农业发展方式主线,把中央关于“三农”工作的决策部署转化为可操作、可衡量、可检验的绩效管理指标体系,使农业农村工作在高起点上稳中有进、稳中提质、稳中增效。开展专项工作延伸绩效管理,农业部可以充分发挥绩效管理的导向作用,推动各省级农业部门履行职责,增强工作计划性、主动性和创造性,促进各省级农业部门的职能转变、管理创新和工作落实,营造协同推动工作的良好氛围。

3年多来的实践证明,各省农业部门通过专项工作延伸绩效管理有效调动了地方工作积极性,在农业系统中形成了抓业绩、讲效率、求效益和上下联动、齐抓共管的工作格局。以农业行政审批制度改革落实情况专项工作延伸绩效管理为例,农业部2014年取消和下放30项行政审批事项,比例达53%,对各省级农业部门承接的下放审批事项进行绩效管理,有力促成了部省共同监管行政审批制度改革落实情况的工作模式,确保了下放行政审批事项下放到位、接管到位、监督到位。

3 在省级农业部门开展专项工作延伸绩效管理面临的问题

3.1 专项工作延伸绩效管理指标设置有待优化 专项工作延伸绩效管理指标设置科学性不够,还存在许多不完善、不合适的问题。多个省级农业部门反映,作为需要推动全国专项工作的指标,有些指标限定过细,导致很多省级农业部门限于完成指标任务,忽略了发挥自身发展特点。有些指标难以准确衡量政策目标、资金效益的完成效果,操作性不强,低信度低效度指标还普遍存在。大部分指标未能很好地融入到各省级农业部门的重点工作规划中,还局限于促进专项工作,未全部纳入到地方政府的绩效管理指标体系中,存在“两张皮”的现象等等。

3.2 专项工作延伸绩效管理结果运用相对匮乏 目前,专项工作延伸绩效管理与其它考核评比的关系还未完全理顺,无法实现“一考多用”,存在“各自为战”的现象,与财政预算资金分配、干部选拔任用、培养教育等激励手段结合不够,仅仅针对资金增量安排作适当倾斜,力度也有待进一步加强。此外,专项工作延伸绩效管理的结果运用仅限于对省级农业部门的通报表扬,对于从事专项工作延伸绩效管理的基层部门和工作人员,缺少配套奖优罚劣制度。

3.3 专项工作延伸绩效管理考评程序不够完善 各专项工作延伸绩效管理存在多个牵头司局多重考核的现象,造成了大量的人力物力资源的浪费。目前考评周期为当年年中至次年年中,导致项目资金下达较晚,不利于工作部署。考评程序以各省级农业部门自评为主,农业部各牵头司局分别组成专家评估小组进行查访核验,最终确定评估结果,这完全无法体现服务对象的绩效评价。

4 对在省级农业部门开展专项工作延伸绩效管理的建议

4.1 探索构建科学的专项工作延伸绩效管理指标体系 在构建专项工作延伸绩效管理指标体系时,要重点突出“两个结合”:一是系统与简便相结合。评估指标既要全面系统,又要抓住关键,工作方式方法既要综合配套,又要简便易行。二是能力指标与结果导向相结合。把结果作为绩效评估目的,把决策过程和作为取得预期效果的重要保证^[2]。指标体系的构建是一个不断开发完善的过程,各省级农业部门的工作差异性较大,要充分结合自身特点,按照“少而精”的原则,以职能职责为依据,以地方政府重点工作为导向,选取易量化、易获取、具有权威性、能够衡量政策项目绩效作为绩效指标,采取KPI关键指标法,突出关键性指标,删减低效度指标,增强可比性,不断提高指标设置和权重分配的科学性。

4.2 不断强化专项工作延伸绩效管理结果运用手段 积极借鉴国内外先进经验做法,强化政策引导,充分发挥结果导向和刚性约束作用,积极探索激励措施有效途径。第一,积极与各省政府协调沟通,争取促进专项工作在地方政府的工作占比,提高政府对专项工作延伸绩效管理的重视程度,促进绩效评估结果运用方式与地方政府其他考评工作有机结合起来,建立有效的利益共享机制。第二,探索建立与绩效评估结果相配套的奖优罚劣制度,将绩效考评结果与组织机构的财政预算紧密联系起来,加大资金增量安排倾斜力度,实现公共支出效益最大化。第三,按照循序渐进、积极稳妥的原则,将绩效考评结果与基层工作人员的薪酬奖金、干部选拔任用挂钩,以正面激励为主,慎重采用惩罚性措施,充分调动和保护工作人员的工作积极性。

4.3 研究优化专项工作延伸绩效管理的工作程序 由农业部组织各专项工作延伸绩效管理牵头司局统一印发实施方案、考核评估方案等,统筹各专项工作延伸绩效管理工作安排,特别是将一省的多个考核小组联合组建成一个考评小组,避免一省多考造成的人力物力资源浪费。在年初制定工作实施方案时,适当调整工作周期,增强工作时间的合理性,

务管理的权能并不清楚,这对其参与村级财务公开的意愿产生了较负面的影响,因此,提高村民对自己在村务管理中的权利的认知十分重要。

4.1.3 如何提升村民的满意度,也是财务公开工作中需要着重把握的。村干部形象对于村民自治的满意度影响较大,对于村民期望满意影响最为明显^[14]。村民对于村干部的信任程度降低,容易让村民对村级财务公开内容真实性产生怀疑,进一步使得村民不积极主动了解村级财务公开内容,对财务公开的需求降低。同时,村民参与的热情降低,反过来也有可能让村干部对财务公开工作敷衍了事,如此恶性循环会严重制约村级财务公开制度的有效开展。因此,要加强农村干部队伍建设,密切和改善干群关系,提升村干部在群众中形象和工作满意度。

4.2 进一步讨论 上文实证分析的结果表明,年龄、受教育程度、性别等变量对村民对财务公开的需求有着一定的影响,而农村老年人群体、农村妇女群体以及外出务工群体很突出的具有以上一种或者多种变量特征。同时,农村老年人群体,农村妇女群体,以及农村外出务工群体,这几个群体在概念上虽然有一定程度的重叠,但是总的来看,他们构成了农村人口的主要部分,是村级财务公开制度实施过程中重要的参与人群,因此结合其自身特点来就其对村级财务公开需求进一步分析是十分必要的。

4.2.1 农村老年人群体。农村老年人在村庄空心化过程中,是常年留守村庄的主要群体,因此村级财务公开有必要针对这一部分人设计有效的财务公开内容和方式。

针对老年人自身的生理特点及知识水平限制等问题,可以加快老年人协会的发展间接促进老年人参与到村务公开中,也可以通过调动老年人自身的积极性鼓励其参加到村务公开等村民自治活动中去。

在受访的村庄中,有些村的民主理财小组,其组内成员有不少是已经退休的老干部、村会计等老年人。在这部分人中,有些老人过去参与过村内事务的管理,有着较高的文化水平和参政能力,有些老人在村内较有威望,这部分人参与民主理财小组的工作,在一定程度上,是有利于村级财务公开制度的发展的,他们的参与也有利于提升其他村内老年人对村级财务公开需求程度。

4.2.2 农村妇女群体。农村妇女在参与村级财务公开以及其他村务活动中有一些比较突出的特点:农村妇女参与村务

活动权力边缘化、农村妇女参与村内公共事务活动的意识比较淡薄、妇女群体缺乏有机联系等等。如果这些问题不能得到有效解决,不仅会影响到农村女性参政的质量,而且很可能会阻碍村级财务公开的进一步发展。

针对上述问题,可以通过改善在妇女参与村务方面的不利社会环境,提升妇女自身的政治素养,来提升她们对村级财务公开的需求。

4.2.3 农村外出务工群体。农村外出务工群体,由于常年在外,地理阻隔,与本村信息沟通不畅,导致其不关心村内财务事项。面对这样的情况,想要提升他们对村级财务公开的需求程度,一方面要提高外出务工人员参与村务管理权利意识、责任意识,另一方面还要加强村集体经济组织和他们的信息沟通。具体措施比如,利用手机等现代通讯工具加强村集体与外出务工人员的沟通联系;在年末外出务工人员返乡的时候,举办集中的财务公开释疑活动,来帮助他们更好的参与到村级财务公开活动中。

参考文献

- [1] 郝丽霞. 关于农村财务公开保障机制构建研究[J]. 农业经济, 2011(3): 95-96.
- [2] 潘自强. 新农村建设中深化农村财务公开的思考[J]. 农业经济, 2007(11): 70-71.
- [3] 苏爱萍. 村务财务公开与农村社会发展——胶东4村村务财务公开工作的调查[J]. 山东社会科学, 2006(6): 84-87.
- [4] 齐友发. 完善农村财务公开的几点建议[J]. 农业经济, 2008(2): 43-44.
- [5] 赵兴华. 新时期农村财务公开问题透视[J]. 农村财务会计, 2007(2): 48-50.
- [6] 邵筱君. 福州市晋安区村民自治中的女性参与研究[D]. 福州: 福建农林大学, 2013.
- [7] 顾磊. 新时期农村妇女政治参与意识培育问题研究[D]. 西安: 长安大学, 2012.
- [8] 王英, 谭琳. “非正规”老年教育与老年人社会参与[J]. 人口学刊, 2009(4): 41-46.
- [9] 王剑虎. 基层民主视角下的农民政治参与——基于湖北省村务公开和民主管理实践的观察和思考[J]. 华中师范大学研究生学报, 2008(3): 13-16.
- [10] 张红, 张朝金, 陈菊祥. 关于农村财务公开问题研究的文献综述[J]. 农村经济与科技, 2011(9): 75-77.
- [11] 郭井生, 刘红, 陈淑. 南京农村集体民主理财与财务公开调查[J]. 江苏农村经济, 2013(3): 53-55.
- [12] 余清平. 搞好农村财务公开 促进农村经济发展[J]. 农村经济与科技, 2010(4): 92-93.
- [13] 李凡. 支持妇女参与村级治理的政策演进: 国家和社会的互动[D]. 武汉: 华中师范大学, 2011.
- [14] 马成明. 村民自治绩效: 一个村民感知的视角[D]. 杭州: 浙江财经大学, 2014.

(上接第362页)

也要与地方政府的工作安排有机衔接,增强工作实施的可操作性。同时,坚持探索优化评估方法,改进完善评估方法,积极引入多元评价,注重客观评价与多元评价相结合,拓宽公众参与渠道,重视服务对象在绩效评价中的主体地位,适时将农民群众和下级农业部门纳入绩效评价体系,着力构建科

学、规范、全面、可行的评价机制和制度框架,切实提高专项工作延伸绩效管理评估的公信力。

参考文献

- [1] 何文盛. 中国政府绩效评估责任问题研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2013: 14-16.
- [2] 中国行政管理课题组. 政府公共政策绩效评估研究[J]. 中国行政管理, 2013(3): 23.