

# 政务活动第三方评估应注意的九个问题

文\_吕艳滨 田禾

DOI:10.14117/j.cnki.cn11-3331/d.2016.08.017

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,完善发展成果考核评价体系,建立科学的法治建设指标体系和考核标准。对法治运行情况、政策执行情况等进行数量化、指数化的运动首先由美国学者开启,并逐渐扩展到世界上其他国家和地区,目的在于建立一个指标体系,用统计数字和数列定量地探测和预测社会民主、法治与人权状况的变化发展。

国内外的经验表明,开展第三方评估有助于避免相关机构自我评价的局限,客观科学地评价工作的成效、发现存在的问题;有助于针对问题找出解决方案,实现科学决策和精细化管理;有助于改变过去相关机构自说自话、自我表扬、公信力差、话语权缺失、评价结果与公众感受不一致的状况;有助于通过评估与比较,褒扬先进,引领发展方向,解决法治发展和深化改革动力不足的问题。可以说,第三方评估对重塑政府机构的公信力具有巨大的作用。因此,近年来,不少党政机关十分重视引入第三方机构,对已有的工作成效开展评估。

第三方评估是一项科学性很强的工作,做得好有助于政策制定与执行、提升政府公信力,但做得不好,则徒有第三方评估之名,误导决策、影响公信力。

影响第三方评价科学性的主要有以下几个因素。一是第三方不能真正发挥评估作用。一些第三方机构虽然是受公权力机关委托,但在指标设定、测评内容和方法上都受到委托机关的强力干预,第三方评估实质上仍然是公权力机关的自评,无论评价结果如何,都未

逃脱自说自话的窘境。二是一些第三方评估的指标主观性、随意性大。如有的指标用“便捷性”“及时性”等评价语言,但如何界定便捷性和及时性需要测评人员的自我判断,无法用统一的尺度衡量法治运行情况。三是有的第三方评估对制度运行缺乏有效观测。这些评估采取的主要方法是满意度测评,如不少量化评估以随机抽样方式,要求被调查者回答对某些地区、部门依法办事等的看法。但问题是,很多被调查者几乎接触不到被测评的部门或者事项,有的人一辈子都难以接触到检察院、难以接触到刑事诉讼程序;很多当事人即便亲身经历了相关的办事过程,也会因法律知识的欠缺难以对公权力机关是否严格依法办事作出准确判断。结果是,很多被访者只能根据主观臆想或者从媒体、他人那里得到的只言片语来判断,指望那些真正因为违法被相关机关处理的当事人不意气用事地对有关机关作出客观评价更是勉为其难。由于不是对制度运行状况进行评估,不少量化评估的结论不能直观显示制度运行中存在的问题,也不能将测评结果直接应用于制度完善之中。

结合近年来国内外的实践,建议在开展第三方评估工作中注意以下九个问题。

**坚持依法原则。**政务活动的一个基本原则是法有明文授权方可为,这也是党政机关开展活动的基础和指引,因此,对其开展评价所依据的指标体系也应当做到有法可依,所有指标均有法律法规的依据来源,避免随意设置标准、拍着脑袋进行评价。如中国社会科学院



2016年4月21日，广东自贸区挂牌一周新闻发布会上，清华大学经济管理学院副院长白重恩介绍广东自由贸易试验区第三方评估报告的情况

法学所在开展政府信息公开第三方评估时，所有评估指标的选择均有《政府信息公开条例》、相关法律法规乃至国务院办公厅文件上的明确依据。依照据此原则设计的指标开展评估，首先要对现行法律制度和相关政策的落实情况进行评价，在此基础上才能对制度本身是否科学且符合国情作出判断，也会让被评价者乃至公众心服口服。

**注意评估的科学性。**科学的评估将会为决策、执行提供正确有效的指引与参考。其关键在于找到真正有关联的数据和事件，以对制度执行、政策落实情况作出准确的判断。如实践中，有的地方在评价公安机关工作成效时将刑事案件发案率作为评价指标，但发案率高固然可以说明公安机关工作量大，但也可以说明当地治安管理水平不高、安全防控有漏洞，而发案率低则可能是因为当地治安管理水平高，也可能是因为公安机关侦查能力不高导致一些案件尚未被发现。又如，有的地方把腐败案件查处数量作为评价党风廉政建设情况

的依据，但却忽略了腐败案件查处数量很难孤立地反映廉洁程度，因为查处数量多固然可以反映纪检监察部门尽职尽责，但也说明当地惩防体系建设存在漏洞，查处数量少则也有可能是因为腐败案件越发隐蔽暂时还难以发现。因此，科学地选定可以真正反映法治发展、制度执行、政策落实情况的数据、事件是做好第三方评估的关键。

**评价主体独立于被评价的部门。**目前，有的地方和部门开展评价工作时还不能适应让部门外甚至体制外的机构对自身工作进行评价的工作方式，担心其专业性不够或者怕揭自己的短，更愿意采取部门自评、上级评下级、同级部门交叉互评或者自评为主、第三方评估为辅助等做法。其结果是，评价始终不能走出“不识庐山真面目、只缘身在此山中”的怪圈。自评对存在的问题具有“免疫力”，容易视而不见，评出来的结果往往是你好我好大家好，丧失了公信力。因此，建议第三方评估应放手让具备政治素质和能力的第三方机构独立进

行评测,让“外人”帮助公权力查找问题。

**坚持客观性原则。**开展第三方评估的目的是评价党政机关的工作成效,是对好与坏的评价,但评估过程必须将好与坏这样主观性、随意性极强的判断标准转化为客观且具备可操作性的指标。如在评价政务公开、司法公开工作时,应对相关机关是否依法、准确、按时地以方便公众获取的方式公开了相关信息进行评价,做到了即是“好”。专家应当在评价指标设计上发挥应有的专业判断,而一旦经过了“好与坏”向“有没有”的转换,评价指标就会变为一个个极为具体、裁量空间极小的选择题,任何人据此开展评估的结果都不会相差太多。

**立足于评估相关部门的日常工作。**实践中,有的地方或部门习惯于开展运动式评估,被评估对象为了取得好的评估结果,提前做好各种准备,甚至为了应付评估而做很多表面文章,其结果看上去很美,但不一定反映实际情况,更与第三方评估的初衷相悖。事实上,在依法设定评价指标的情况下,评估什么事项都是十分明确的,因此,第三方评估应坚持“四不”原则,即尽量做到不提前通知、不提前布置、不作动员、不告知测评科目,只有这样才能发现真实的问题。

**保证评价结果的直观易懂。**第三方评估可以根据评估内容选择不同的方式,如可以针对多个部门采取指数的方式,通过打分排名进行横向比较,也可以针对单一对象采取政策实施效果的评判分析。但无论何种评价方式,其结果的展示都必须做到化繁为简、直观易懂,特别是要防止评估结果单纯用于评优、发奖。评价的目的在于发现工作成效、找出工作差距与不足,因此,指数、排名、评优、发奖只能作为辅助手段,关键还在于要给评估对象开出“诊断书”,以问题清单的形式告知其存在什么问题,与其他单位相比或者与自身往年工作相比有哪些优点,有什么不足。找到问题,才能找出解决问题的路径,第三方评估的目的才能得以实现。

**防止第三方评估的娱乐化。**第三方评估尤其是对多个部门开展横向比较时,往往要通过评价找出先进、

鞭策后进,但其不是“选秀”,而是一项极为严肃的科学研究工作。目前,有些评估工作通过网络、新闻媒体征集公众对评估对象的意见、看法,其本意固然是好的,但通过网络“点赞”、公众投票等方式来作为评价的依据,甚至以此博取社会关注,很容易令一项严肃、科学的评估流于形式,使评估中本应得到重点关注的制度落实情况被一些表象所掩盖,或者被一些拉票行为所左右。

**防止第三方评估的商业化。**第三方评估是由独立于被评估对象的机构开展的,可以由被评估对象自身或者其上级机关、其他机关以购买服务的方式提供经费支持,纯商业性的第三方机构也可以据此开发一定的商业产品,但必须防止因与被评估者直接的利益冲突影响评估的客观性和公众性。实践中,有的机构利用评估直接为被评估对象开展培训、收取费用,其客观性、中立性、公正性很容易受到质疑,应予关注。

**避免第三方评估的“材料审”。**各级公权力机构的传统评审方法是上报材料,由同级或上级部门根据材料评审其优劣情况。目前,一些第三方评估也停留在“材料审”上,由各地政府报上“先进事迹和材料”,由这些机构组织专家对上报材料进行审议,评出先进,颁发各种奖项。为了获得各种创新奖,各级政府趋之若鹜,每年都会向一些机构上报材料,拉关系、走后门,争取获得奖项。目前,这些奖项已经太多太滥,除了政府用于自吹自擂,在群众中几乎没有什么公信力和影响力。

“材料审”最大的弊端是,材料写得好坏直接影响评审的结果,而其未必能反映真实的工作情况。正确的做法是依法制定科学的指标体系,对该部门是否完全落实法律或相关政策的要求进行评估、对日常工作进行评估,材料仅仅用于辅助。这种方法虽然人力、财力投入较大,但是其测评能拉出问题清单,结果真实可靠,对工作具有实际的推动作用,因此,应当是第三方评估的主要方法。□

(作者:中国社会科学院法学研究所副研究员;中国社会科学院法学研究所研究员)

(责任编辑 范丽君)