

新時期推進政府督查第三方評估的思路和路徑

作者：元利興、程偉彬 2021年3月22日



自2013年國務院在政府督查中對政策落實情況引入第三方評估以來，第三方評估作為政府督查的重要舉措在各級政府、各個領域被普遍採用，對創新政府管理方式，提升國家治理能力現代化水準發揮了重要作用。當前，我國社會進入新發展階段，面臨新環境和新形勢，經濟社會具有新目標、新任務和新要求，第三方評估要適應這些新特點實現創新發展，明確新思路、構建新模式、採取新路徑，為進一步促進我國全面依法治國、推進國家治理體系和治理能力現代化水準提升提供重要支撐。

一、開展政府督查第三方評估的重要意義

從國內外政府長期開展第三方評估實踐可以看出，第三方評估在政府督查中發揮了不可替代的重要作用，對於提升政府治理水準和能力具有重要意義。

（一）有利於進一步提高了政府督查公正性、客觀性和科學性。一方面，第三方評估機構獨立性、客觀性的特點，有助於避免政府在督查工作中既當「運動員」又當「裁判員」「王婆賣瓜、自賣自誇」，保障評估督查不會受到利益、從屬關係等因素約束而影響評估督查結果的客觀性公正性。另一方面，第三方評估通常由專業性較強的大學、科研院所、智庫、社會團體等實施，其採用的評估標準、評估方法、評估流程等也比較科學，有效避免了由於政府專業人才、知識積累、設備和手段方法不足造成評估結果專業性、客觀性和科學性不高，容易導致政府督查及下一步改革決策發生重大偏差的問題。

（二）有利於進一步提高政府督查的權威性、公信力和社會認可度。一是第三方評估作為「第三方」，借用「第三只眼睛」能夠做到冷靜分析、客觀評價。二是評估機構組成的調查評估範圍廣、社會各界參與度高、評估結果和過程透明性高，其評估結果通常容易為社會公眾所認可和接受。三是通過第三方評估提高了民眾對政府事務的參與度，推動政府行為法治化、科學化、民主化，提高政府督查決策的科學性的同時也提升了政府權威性和公信力。

（三）有利於進一步推動政府督查的制度化、規範化、程序化。第三方評估強調公平、公正、客觀，是政府督查工作規範化、法治化的重要工具，極大降低了政府督查工作主觀隨意化的程度，為政府督查工作提供了規範化的依據和法治化的手段，提高了政府督查效率，推動了政府督查工作改革。因此，第三方評估工作的規範化、法治化和程序化有效促進了政府督查工作的規範化、法治化、科學化和民主化進程，有利於加快推進法治政府建設，提升政府決策科學化水準，有效防止「拍腦袋工程」、「形象工程」、「獻禮工程」等缺乏科學論證決策的違法違規行為。

（四）有利於進一步推動國家治理體系和治理水準現代化。十九屆四中全會通過的《中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》明確指出：「健全決策機制，加強重大決策的調查研究、科學論證、風險評估，強化決策執行、評估、監督」，強調了評估體系和評估能力建設是國家治理體系現代化建設的重要组成部分，創新發展第三方評估將會有利於進一步提升我國國家治理體系和治理能力現代化水準。

二、政府督查第三方評估在我國的實踐及新趨勢

我國政府督查第三方評估經歷了從無到有，從緩慢發展到快速發展，再到規範發展幾個階段，當前我國已經進入新的歷史階段，新一輪科技革命深入發展，發展環境深刻複雜變化，第三方評估面臨新形勢新任務新目標新要求，必須在目前實踐基礎上進行創新發展。

（一）我國第三方評估經歷了緩慢發展、快速發展、規範發展三個階段。

緩慢發展階段：1986年之前，我國社會組織管理比較嚴格，沒有獨立、尤其是私立的評估機構和組織，政府績效考核督查主要依靠內部考核和自檢進行評估。1986年之後，我國一些政府部門開始通過隸屬政府及一些新出現的民間調查機構進行第三方性質的評估。此後隨著半官方、民間調查諮詢評估機構和組織逐步發展，政府績效和督查評估工作隨之得以發展。2004年甘肅省政府委託蘭州大學中國地方政府績效評價中心對省內各級政府這方面工作的績效進行評價，2006年杭州市委託浙江大學對舉辦首屆世界休閒博覽會的工作進行了整體評估、武漢市政府委託麥肯錫諮詢公司參與市政府績效評估、廈門市委託福州博智市場研究公司對群眾滿意度進行調差評估，2007年華南理工大學獨立以課題研究形式委託對廣東省市、縣兩級政府績效進行評估，2008年之後，深圳、杭州、合肥、大連等地方政府引入第三方評估對政府績效進行調查評估。2012年4月，山東省人大將《山東省專利保護條例（修訂）》和《山東省輻

射污染防治條例》兩項立法專案委託山東省社科院和山東大學進行第三方評估。同時，我國對第三方社會組織參與評估規範開始進行探索，民政部於2007年8月印發了《關於推進民間組織評估工作的指導意見》和《全國性民間組織評估實施辦法》，2010年12月印發了《社會組織評估管理辦法》提出了對社會組織評估的基本要求，對評估主體、內容、對象、形勢、過程等方面進行規範。2012年11月，民政部財政部印發的《關於政府購買社會工作服務的指導意見》提出「建立由購買方、服務對象及第三方組成的綜合性評審機制」、「積極推進第三方評估，發揮專業評估機構、行業管理組織、專家等方面作用」。這一時期，第三方評估方式得以發展，評估的範圍和領域逐步拓展，出現「甘肅模式」、「浙大模式」、「武漢模式」、「華南理工大學模式」等，範圍從政府績效、重大專案和工程拓展到立法領域，相關配套政策逐步出臺。

快速發展階段：在各地政府利用各種專業評估、社會評估、群眾參與評估取得一定經驗之後，2013年國務院督查工作對政策落實情況引入「第三方評估」，中科院、國務院發展研究中心、國家行政學院、全國工商聯承擔了評估工作，圍繞簡政放權、棚戶區改造、精準扶貧、重大水利工程、民間投資等部分重點政策措施落實情況展開評估，取得了明顯的效果。第三方評估也成為政府督查工作中的重要舉措，推動政府管理方式改革創新。2014年5月，國務院要求全面開展督查國務院已出臺政策執行情況工作，李克強總理要求要引進外部獨立的第三方機構對情況進行考核評估。8月李克強總理在國務院常務會議聽取了中國科學院、國家行政學院、國務院發展研究中心對國務院重點推動幾項工作的第三方成果彙報，認為第三方評估成果能夠提供相對更加客觀真實的情況，以此為依據國務院制定出臺了相關政策。2015年第二次大督查中，國務院再次委託7家機構對重點政策的落實情況進行了績效評估。2015年8月，國務院常委會專門對「推進大眾創業、萬眾創新」、「增加公共產品和公共服務供給」、「實施精準扶貧、精準脫貧」3項政策的第三方績效評估的結果進行了驗收。在此之後，我國國家多個部委、省市自治區、地方市縣政府在多個領域開展第三方評估工作，出臺了一些關於第三方評估的指導性、制度性檔，如2014年11月湖南省深化改革領導小組出臺的《湖南省全面深化改革第三方評估辦法》、2015年4月國土資源部辦公廳發出的《關於商請推薦績效管理第三方評估專家庫成員的函》、2015年5月民政部出臺的《關於探索建立社會組織第三方評估機制的指導意見》、2015年11月江蘇省政府辦公廳印發的《關於開展重大政策舉措第三方評估的實施意見》等政策檔。同時，包括智庫、諮詢公司、市場調查公司、調查研究所等官方、半官方、民間性質的第三方評估機構開始蓬勃發展，在政府績效和督查評估中發揮了重要作用，如全國工商聯、國務院研究中心、中國科學院、中國社科院、國家行政學院、清華大學、中國人民大學、中國國際經濟交流中心等機構在政府重大政策、專案工程及專項工作的第三方評估中發展了重要作用。

規範發展階段：近年來，黨中央國務院及各省市自治區政府高度重視政府督查第三方評估工作，出臺了一批關於第三方評估的規範性檔。2016年3月，習近平主席在十二屆全國人大四次會議青海代表團審議會上強調政府績效「第三方評估」的積極作用。在此之後，國務院副總理劉延東提出要積極支持、積極引導第三方機構發展為具有獨立性、專業性、科學性、公正客觀性的評估機構。2016年6月國務院出臺的《關於在市場體系建設中建立公平競爭審查制度的意見》明確提出公平競爭審查制度要「鼓勵委託第三方開展評估」；2016年8月中央辦公廳、國務院辦公廳印發了《關於改革社會組織管理制度促進社會組織健康有序發展的意見》提出「探索建立專業化、社會化的第三方監督機制，建立健全社會組織第三方評估機制，確保評估資訊公開、程序公平、結果公正」；2017年12月，全國人大常委會辦公廳印發了《關於爭議較大的重要立法事項引入第三方評估的工作規範》提出在重要立法事項引入第三方評估；2018年7月中共中央辦公廳、國務院辦公廳印發了《關於深化專案評審、人才評價、機構評估改革的意見》提出在加強國家科技計畫績效評估，要「充分發揮第三方評估機構作用，根據需要引入國際評估。加強對第三方評估機構的規範和監督，逐步建立第三方評估機構評估結果負責制和信用評價機制」；2018年7月，習近平總書記主持召開了中央全面深化改革委員會第三次會議，會上通過了《關於推進政府購買服務第三方績效評價工作的指導意見》強調推進政府購買服務第三方績效評估工作；財政部2018年8月

出臺了《關於推進政府購買服務第三方績效評價工作的指導意見》提出了推進政府購買服務第三方績效評價的主體責任、評價範圍、機構、指標體系、過程、結果和經費管理等方面的要求；2019年2月國家市場監管總局制定出臺《關於發佈公平競爭審查第三方評估實施指南的公告》提出「建立健全公平競爭審查第三方評估機制，鼓勵支持政策制定機關在公平競爭審查工作中引入第三方評估」，明確了第三方評估的使用範圍、內容、機構、程序、成果運用及保障舉措等；2020年12月國務院印發的《政府督查工作條例》提出政府督查可以採取「組織座談、聽證、統計、評估」。隨後2021年2月，國務院辦公廳印發的《關於貫徹實施〈政府督查工作條例〉進一步加強和規範政府督查工作的通知》指出「進一步用好『互聯網+督查』平臺、基層聯繫點、第三方評估等，延伸觸角、拓寬管道，開展政策落實效果評價。」近年來，廣東、江蘇、吉林、山西、四川、江西、浙江、湖北等多個省市區各級政府也出臺了第三方評估的指導意見實施指南等檔，用以規範政府督促第三方評估工作。這些政策檔在規範第三方評估工作的同時，也能促進了我國第三方評估的快速發展，國務院及各部委、地方省（市、自治區）市縣各級政府等就一些經濟、社會、環境等領域的重大決策、重大專案、發展規劃等督查事項中引入第三方評估。2017年9月，國務院常務會議聽取了國務院第四次大督查情況和重點政策措施落實第三方評估彙報；2018年11月，國務院常務會議提出委託多家機構開展中國營商環境評估。2019年11月，財政部辦公廳、科技部辦公廳、教育部辦公廳、中科院辦公廳聯合發佈了《關於開展減輕科研人員負擔7項行動落實情況第三方評估工作的通知》，明確了未來對由公共財政資金支持的科研專案在遴選、中期績效評價、終期績效評價中均採用第三方評價的模式，並委託科技部科技評估中心、教育部科技發展中心、中國科學院管理創新與評估研究中心開展第三方評估。2017年11月，國務院辦公廳電子政務辦公室委託國家行政學院電子政務研究中心開展省級政府網上政務服務第三方評估工作。廣東就公共資源交易平臺、江蘇就重大政策舉措、吉林和陝西就政務公開、湖北就公平競爭審查、四川就依法治省、江西就營商環境、湖南就重點改革事項、山西就政府績效等領域進行第三方評估。

（二）政府督查第三方評估新趨勢新要求。

新科技新手段新模式：隨著互聯網、大數據、雲計算、5G等新一代資訊技術快速發展，第三方評估評估方法和流程將會得到進一步優化，評估的領域範圍將進一步擴展，評估的精度將進一步提升，評估的結果將會更加客觀，這些就需要高效利用當前新的科技手段，創新第三方評估的方式方法，提升第三方評估效率。2020年12月，國務院已公佈的《政府督查工作條例》中提到運用「互聯網+督查」的方式優化督查工作，也為政府督查第三方評估工作提出了新要求。

新階段新目標新要求：當前，面對百年未有之大變局，新一輪科技革命和產業變革深入發展，我國已經進入新發展階段，發展環境深刻複雜變化，面臨新的機遇和挑戰，剛剛出臺《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和2035年遠景目標綱要》提出了我國全面建設社會主義現代化國家新征程的宏偉藍圖，為實現這個宏偉藍圖，要求全國上下一心協力，充分發揮各類社會團體和機構的政策參與積極性，創新發展第三方評估制度，加快建立健全第三方評估體系，提升政府督查科學化水準，完善政府監督管理職能，推進國家治理體系和治理能力現代化，推動「十四五」及2035年遠景目標提出的各項任務高效落實，為實現全面建設社會主義現代化國家提供支撐。

三、新時期強化政府督查第三方評估的思路和實施路徑

（一）新時期政府督查第三方評估的思路。立足新發展階段，貫徹新發展理念，強化黨對政府督查第三方評估的組織領導，加強完善第三方評估立法工作，建立健全相關法律法規。推進政府督查第三方評估體系和制度化建設，創新政府督查第三方評估模式，建立健全政策評估制度，完善評估體制機制，加強評估信用體系建設。進一步拓展第三方評估範圍和領域，在國民經濟社會發展的重點領域進行第三方評估制度性安排，提升第三方評估對政府監督能力和水準。強化第三方評估結果的溝通回饋與應用機制，進一步增強第三方評估對政府督查協同支撐能力，提升政府督查科學化水準，促進政府監督管理職能不斷完善，推進監管能力現代化，推動建設職責明確、依法行政的政府治理體系，加快提升治理體系和治理能力現代化水準，以高質量評估督查工作推進新階段我國經濟社會發展的重大戰略目標和任務全面落實。

（二）新時期開展第三方評估重點領域。

《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標綱要》已經明確了我國未來一個時期內的重點任務，應緊緊圍繞這些重點任務，配合各級政府開展督查第三方評估工作，確保高效率、高質量完成《綱要》提出各項工作。為此，政府督查第三方評估工作應圍繞科技創新、經濟產業、社會民生、生態環境、政府治理等幾個重點領域開展：

一是總體性發展規劃。包括國家及地方政府五年發展規劃實施情況、重大改革事項、重大區域規劃、重大決策部署、重大政策落實、政府績效等方面。

二是科技創新。包括重大科技規劃、重大科技創新工程專案、科技創新財政投入、國家科技創新中心建設、科技創新體制機制、企業創新能力建設、國際科技合作、知識產權等方面。

三是經濟產業發展。包括重大產業發展規劃、重大產業專案、重大產業佈局、產業基地和園區建設、國企發展、重點產業基礎設施建設、區域經濟發展戰略、經濟體制機制、營商環境等方面。

四是社會民生建設。包括教育體系、醫療體系、公共服務、住房、收入分配、社會保障、基層治理、就業、收入分配等方面的政策、執行情況及體制機制改革等方面。

五是生態環保。包括生態環保規劃、生態環境建設、環境監測、重大專案工程環境評估、碳排放、污染治理、區域生態保護、環境風險評估、環保治理政策及體制機制等方面。

六是政府治理。政府職能轉變、政府經濟社會管理、社會治理、監管服務能力、重大安全事件等方面。

（三）新時期政府督查第三方評估實施路徑。

政府督查第三方評估必須做到周密部署、統籌安排、履職盡責、嚴格把關，確保評估結果可信、可靠、可用。為此，要設計科學合理的實施路徑。

一是制定政府督查第三方評估實施方案。圍繞被評估主體確定政府督查第三方評估主要目標，明確重點領域確定評估專案。選定和委託符合專案評估的、專業性和實力強的第三方評估機構開展評估工作。評估機構組成評估團隊，開發評估分析框架和模型，設計科學合理的評價方法和標準、工作流程，建設評估工具箱。建立基於互聯網、大數據、雲計算、5G的先進專業資料庫和資訊平臺；組建評估專業化人才隊伍。強化黨委和政府對第三方評估領導和監督，確保評估過程安全可控，評估工作有序、精準、有效；強化第三方評估與人大、政協、新聞輿論等部門和機構政策監督方式良性互動和銜接，形成監督合力。

二是開展政府督查第三方評估試點工作。首先，選取合適評估試點。根據國務院及相關部委開展第三方評估相關檔精神，可選取天津市、山西省、吉林省、上海市、江蘇省、浙江省、河南省、四川省、貴州省、深圳市等省市開展政府督查第三方試點。其次，確定評估方案。根據具體省市和督查評估內容採用合理的評估方案，開展評估工作。三是組織協調開展評估工作。根據督查內容，第三方機構應加強與統計、財政、審計、工商稅務、紀檢監察、公安執法、金融等部門和機構加強協作，或開展聯合評估；評估模式可採用公司評估、專家評估、公眾評估等具體模式。四是結果回饋應用。評估形成科學、客觀的結果，提交相關政府督查部門，促進責任落實，督促問題整改；設置評估結果申辯機制，糾正評估中的偏差。五是根據評估內容及目標，從時間上可採取一次性評估、週期性評估、日常性評估和突擊性評估等方式，從範圍上可採取項目的性、區域性、總體性評估方式，方法可採用實地調查、問卷調查、查閱文獻和網絡資訊採集等。

三是總結經驗全面推廣。在試點基礎上，對第三方評估工作進行經驗總結，不斷完善第三方評估制度、框架、流程等，構建較為成熟的第三方評估制度體系，不斷提高評估專業化、科學化能力，提升評估工作精度，逐步在全國各省市、各領域推廣應用。