

构建基于科学发展观的 政府绩效评估指标体系研究^{*}

□ 罗忠恒

摘要: 基于科学发展观的政府绩效评估体系的构建应贯彻全面、系统、实事求是、量度原则,采用平衡记分卡的方法,从政府能力、投入与努力过程、产出结果、公众满意度四个方面设计出一套具有合法性、实用性、有效性的指标体系,共包括18项二级指标、108项代表性三级指标。

关键词: 科学发展观 政府绩效 评价 指标体系

中图分类号: D63 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-5675(2008)01-085-03

以人为本、全面、协调、可持续发展的科学发展观,其“要义是发展,其核心是以人为本,其基本要求是全面、协调、可持续,其方法是统筹和平衡”^[1]。这要求政府绩效评估必须全面评估其发展的目的性、全面性、协调性、可持续性、创新性等方面的内容,也就是要评估政府在推进以人为本、全面、协调、可持续发展的框架下取得的各项工作绩效,评估其在统筹城乡发展、区域发展、社会经济发展、国内发展与对外开放、人与自然和谐发展方面的能力,评估投入成本、努力过程和结果效用。全面反映和评估政府绩效需要有一套评估指标,指标是反映政府绩效水平的概念和具体示标,它是绩效评价的载体。由一系列绩效评估指标构成的绩效评估指标体系是政府绩效评估的基础工程,也是政府绩效评估的一个焦点和难点。全面、客观、公正地反映和评估政府在推进和落实科学发展观方面取得的工作绩效和成果,需要构建一套全面、系统、科学、独立地反映政府工作绩效水平的评估指标体系。

一、基于科学发展观视域政府绩效评估指标体系构建的基本思路

1. 确定评估体系建构的原则。构建基于科学发展观视域政府绩效评估体系需要遵循如下几条原则:一是全面的原则,即把经济增长与社会发展放在同等重要的地位,用全

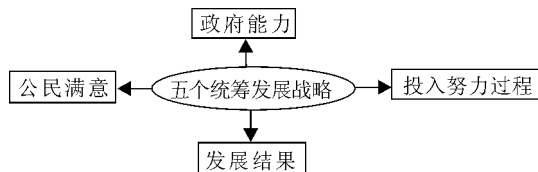
面综合指标来评价政府绩效,全面反映以人为本、全面、协调、可持续发展的要求和“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹国内发展和对外开放、统筹人口的和谐发展”方面的内容。二是实事求是、量力而行的原则,即指标的设计应根据科学发展的要求做到实事求是,量力而行。三是系统原则,只有各种评价指标结成一定的体系、系统,才能相互补充,克服单一的社会评价指标的局限。四是量度原则,即指标的可测性、可比性。

2. 选定评估体系建构的方法。基于科学发展观的政府绩效评估是评估政府以人为本、全面、协调、可持续发展的能力、投入及努力过程、结果、公众满意度,评估政府统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、国内发展与对外开放、人与自然和谐发展的水平。为此,需要采用科学的现代评估方法。统筹、平衡是基于科学发展观政府绩效评估的价值标准,在众多的评估方法中,能有效实现评估价值,当推平衡记分卡方法。“平衡记分卡原本是评估企业绩效的一种绩效评估方法,它包括四个方面的指标:顾客满意度、财务状况、内部经营过程、学习与创新。它的特点不是追求“最大化”绩效原则来评估,片面突出其中某一要素,而是追求一个让这四个方面都满意的平衡点,也就是说追求平衡是这个体系的最大特征,尤其主张长期战略与短期目标之间的平衡,既注重

* 基金项目:湖南省哲学社会科学规划基金课题(06YB156)的阶段研究成果。

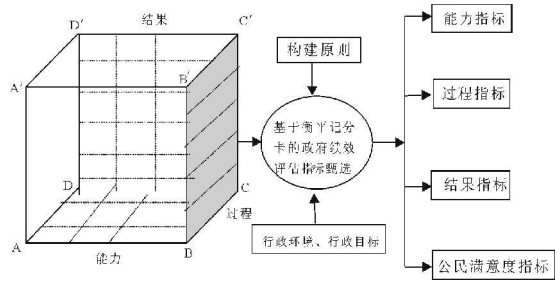
作者简介:罗忠恒,怀化行政学院行政管理学副教授,湖南怀化,418000。

现实结果又兼顾长远发展。^[2] 平衡记分卡应用于政府绩效评估方法是借鉴企业评估的经验, 在政府短期化行为较为严重, 导致资源的严重浪费的历史背景下提出的。由于政府绩效评估办法选择上必须立足于本国的发展现实并考虑国家发展的目标需要, 在不同的历史指引下需选取恰当的评估方法, 在我国当前, 由于严重的重经济指标尤其是 GDP 指标, 资源大量消耗, 经济呈粗放型增长, 社会发展又严重滞后于经济发展的历史背景下选择平衡记分卡方法来评估政府绩效是合适而有效的选择。平衡记分卡应用政府绩效评估的关键是政府自身的战略定位, 政府对服务对象即对公民的正确认识, 及内部的不断学习、变革创新氛围的形成, 建立学习型政府三个方面。基于平衡记分卡的政府绩效指标较规范, 在规定的四个领域内细化。它一般包括三个层次: 第一个层次包括四个领域; 即财务状况、顾客满意度、内部流程、学习与创新; 第二个层次即上述四个方面所包括的内容; 第三层次是指每一领域内每一内容上可细化的具体指标。借鉴平衡记分卡方法的分析框架, 基于科学发展观视域政府绩效评估指标体系的设计可分为如下四个方面: 能力指标、过程指标、结果指标、公民满意度指标。见下图:



比照平衡记分卡包括的四个方面和从上述四个综合指标的划分来看, 其中能力指标包含政府的学习与成长, 包括政府的能力, 能干什么, 这种能力当然源于政府的职能; 过程指标是表明政府“怎么干, 干什么”即如何履行职能, 是政府职能履行的过程, 财务成本应纳入过程指标体系; 结果指标表述的是政府履行职能的程度, 有效性, 这是政府履行职能的目的; “顾客满意度”表述为公民满意度, 它来源于公众的公共需求与政府公共供给矛盾的平衡, 是对政府公共供给状况的认可和自身需求满足状况的认可, 从政府方面看, 公民满意度, 来源于政府能力、运行和服务过程以及所取得的结果, 这四者的关系可用一个关系式来描述, 即公民满意度 = f(能力 · 过程 · 结果)。

3. 建立评估体系的框架计量模型, 确定指标体系的具体内容。借鉴彭国甫教授构建的地方政府公共事业管理绩效评估体系甄选模型^[3]的方法, 我们可以建立如下基于科学发展观的政府绩效评估体系甄选模型。见下图:



在这个模型结构中, 面 ABCD 代表政府的能力模块, BCCB 面代表过程模块, DCCD 面代表结果模块, 每个面由横线、竖线交叉形成一个网络结构, 代表模块内容的分类和交错, 整个立方体代表公民满意度。这个模型说明, 政府绩效指标体系, 是根据建构的原则、行政环境及行政目标、利用平衡记分卡对模块内的内容进行分类、选择, 确定能力指标、过程指标、结果指标、公民满意度指标, 并在此基础上将各综合指标层层细化分解成专项指标和单项指标。

二、基于科学发展观视域政府绩效评估体系的具体内容

基于科学发展观视域政府绩效评估体系的具体内容在能力模块、过程模块、结果模块、公民满意模块四个方面展开, 包括如下的具体指标体系。

1. 能力指标体系, 是基于政府职能的政府各项能力绩效与发展, 是政府“能做什么”的问题。主要有: 一是维护政治稳定与发展的能力, 包括民主决策、管理、监督能力; 基层政权建设能力; 与危害政治稳定的势力斗争的能力 3 项代表性指标。二是宏观调控、维护经济稳定发展的能力, 包括城乡经济协调发展能力; 区域经济发展能力; 产业结构调整能力; 推进科技创新能力; 市场监管、维护市场经济健康运行的能力; 招商引资能力; 推进社会就业能力; 利用 WTO 规则维护民族企业发展的能力; 境外投资发展能力, 共 10 项代表性指标。三是维护社会稳定、促进社会和谐发展能力。包括如何缩小两极分化的能力、社会道德文化建设能力、弱势群体保护能力、社会保障能力、公共卫生建设能力、教育发展能力、社会人口控制与计划发展能力、社会治安维护能力、重大社会突发事件处置能力、公共基础设施建设能力、公共服务能力等共 11 项代表性的指标。四是学习与成长, 建设学习型、创新型政府的能力。包括行政改革能力、政府工作人员的培训学习能力、信息网络系统运行能力、人才吸引能力 4 项指标。共有 25 项三级代表性指标。

2. 过程指标体系, 是政府的内部管理过程、实现发展目标的努力过程。主要有: 一是政治发展进程, 包括政治制度

建设、政治民主化改革、基层民主选举、打击非法政治组织以及资金、时间、人员投入共 7 项代表性的指标。二是经济发展过程,包括经济发展政策的制定、产业结构调整、市场监管、城乡经济发展、区域经济发展、招商引资、科技创新投入资本、资源投入利用,利用 WTO 规则解决贸易争端等 9 项指标。三是社会发展过程包括社会各项公共事业发展、社会道德建设、弱势群体保护、社会保障、公共卫生建设、文化教育、计划生育、社会治安保护、处置社会突发事件、公共服务共 10 项指标。四是学习与成长过程,包括行政改革、政府工作人员培训和学习、信息化建设、招聘人才等 4 项指标。五是环境保护包括节能减排、环境综合治理、资源的保护、环保投入共 4 项指标。共有 34 项代表性三级指标。

3. 结果指标体系,即不但看政府能干什么,干了什么,还要看取得什么结果和效果。主要有:一是政治发展效果指标体系,包括党内民主和谐程度、公民参政议政程度、公民民主政治权利的实现率、非法政治组织对社会危害的预防效率、公民参政议政所提建议的实现率、人民代表、政协委员所提建议、议案落实率、非党干部担任各级领导干部正职所占同级干部的比率、用于政治民主建设所投入资金所占同级财政总支出的比率、民主选举的普及率、决策、管理、监督的民主化程度、政治稳定性程度共 10 项指标。二是经济发展效果指标体系。主要包括:外资实际利用额;GDP 总量、人均增值及增长率;产业结构的合理性(三大产业的比率);职工均薪酬水平、人均收入及其增长率;城乡 GDP 比率;区域 GDP 比率;科研经费投入与 GDP 的比重;专利申请注册总量;科技专业人才总量及结构;科研成果转化率;人均财富占有率;对外投资收益共 13 项指标。三是社会发展效果指标体系,包括人口计划生育率;平均预期寿命;社会保障投入占 GDP 比率及覆盖率;每万人口中大学生的比率;人均受教育年限;广播影视、互联网覆盖率;公共图书馆数量及藏书量;报刊的日发行量;公共卫生投入与 GDP 的比率;每万人拥有病床数和医生数;乡村卫生院和卫生所覆盖率;各种传染病的控制率;食品药品安全指数;公共突发卫生事件的处置效率,社会治安案件控制率、重大型及案件控制率;体育发展投入及精英体育、大众体育水平;社会诚信度、社会道德水平;恩格尔系数;基尼系数共 21 类项指标。四是生态发展效果指标体系。包括:污水废水排放达标率;单位 GDP 生产所耗资源的比率;固体废物排放达效率;循环经济发展所占 GDP 比率;城市人均园林绿化率;森林草原覆盖率;空气质量;环境治理投资与 GDP 的比率;环境事故损失所占 GDP 比率共 9 项指标。五是学习与成长效果指标体系,包括公务员本科人数比

率;MPA 人数占公务员总人数的比率;公务员总人数占总人口的比率;公务员工资及行政管理费用占财政总收入与总支出及 GDP 的比率;内部管理信息化水平,工作作风;行政违法案件、腐败案件发生率及危害度共 6 大指标。共有 59 项代表性指标。

4. 公众满意度指标体系:包括政治发展认同感;经济发展认同感;社会发展认同感(如公共安全感);生态环境发展认同感;行政发展认同感 5 项代表性指标,具体内容包括上述 108 项具体指标。

在具体评价过程中,应区分为定性指标和定量指标,根据科学发展观的要求和本地的实际、工作目标、确立不同的权重,进行综合计算,确立出 A、B、C、D 等不同的绩效等次及优、良、一般、差;满意、一般、不满意、非常不满意等评估结果。

三、结语

政府绩效评估指标体系是一个多层次、多目标的复杂体系,建立具体的评估指标体系需要围绕政府的战略的定位和价值目标来展开。基于科学发展观的政府绩效评估体系,表现其战略定位和价值标准是以人为本、全面、协调、可持续发展。为此,本文试图从科学发展观出发,从以人为本、全面、系统、可量度原则出发,综合运用平衡记分卡,从能力指标、过程指标、结果指标和公民满意度指标四个方面构建政府绩效评估体系的计量模型,并以此展开,全面构建政府绩效评估指标体系框架。从能力、过程、结果、公民满意度出发综合设计各项具体指标,走出传统的政府本位、过程本位或结果本位、经济本位的政府绩效评估指标的设计缺陷,既看政府能干什么、即看财力、人员素质、制度机制,而且要看政府干了什么、即人力、财力、物力的投入和整个努力的进程,更要看政府公共产出所达到的效果,即结果的有用性,从权重来看,结果和公民满意度指标所占权重更大,通过四个方面的指标的统一,有利真正消除发展过程中政府工作的官僚主义、形式主义和功利主义,实现评估体系的合法性、全面性、合理性、科学性,实现政府绩效的优化、以人为本、全面、协调、可持续发展的优化。

注释:

[1]胡锦涛:2007年6月25日在中央党校的讲话。

[2]张小玲:《国外政府绩效评估方法比较研究》,软科学(成都),2004年5月1~4日。

[3]彭国甫:《地方政府公共事业管理绩效评价指标体系研究》,湘潭大学学报(哲学社会科学版),2005年第3期。

责任编辑:刘峰