



# 基于科学发展观的政府绩效评估体系构建

吴江,张雪峰,张焕英

(西南大学政治与公共管理学院、新农村建设与政府管理研究中心,重庆市400715)

**摘要:** 科学发展观与政府绩效密切相关。科学发展观作为以人为本的、全面、协调和可持续发展的科学发展观,是推进和实现政府绩效评估科学化、规范化、制度化的理论前提。在当前,针对我国政府绩效评估中存在的目标设定、政府职能和考核主体的“错位”问题,我们在更新行政管理理念和建立可行指标体系的同时,加强绩效评估的立法工作。

**关键词:** 科学发展观;政府绩效;评估

**中图分类号:** D630 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-2677(2007)01-0094-05

科学发展观是关于发展的理性认识,政府绩效是对政府在促进发展中的功能的实际测量,因此,科学发展观和政府绩效是两个密切联系、相互作用的概念。中共十六届三中全会提出要“树立正确的政绩观”,“用全面的、实践的、群众的观点对待政绩”,“抓紧建立和完善政绩评价标准、考核制度和奖惩制度,以形成正确的政绩导向”。因此,只有正确地认识和把握科学发展观对构建我国政府绩效评估体系的价值导向作用,将科学发展观所包含的理性精神、伦理价值和社会意义运用到政府绩效评估的实践中,才能实现政府管理创新,提高政府管理水平,确保全面建设小康社会目标的实现。

## 一、科学发展观的理性精神与伦理价值

发展作为世界各国面临的共同主题,一直是人们关注的焦点。以美国的经济学家威廉·刘易斯和沃尔特·罗斯托为代表的早期科学发展观把发展等同于经济增长;以联合国第三任秘书长吴丹为代表的第二代科学发展观认为,发展不仅是实现经济增长的过程,同时也是社会结构变革的过程;以挪威前首相布伦特兰为代表的第三代科学发展观认为,沿袭过去的发展道路必将造成不可持续的发展,因而是不可取的,走可持续发展之路是人类面临的必然选择;

而由法国经济学家弗朗索瓦·佩鲁在受联合国教科文组织的委托而写的《新发展观》一书中所提出来的第四代发展观则强调,发展是付出代价并扬弃代价以寻求再生之路的过程,是以人为中心的综合发展过程。毋庸置疑,发展观的历史演进是人类对现代化实践在认识上不断深化的结果,也推动了各国的发展进程,然而由于缺少科学的世界观、方法论指导,国外发展观也存在不少缺陷。20世纪80年代以来发展中国家的实践表明,现代化除在少数发展中国家和地区取得重要进展外,在多数发展中国家则陷入停滞和衰退。与此形成鲜明对比的是,中国20多年来在现代化的进程中取得了举世瞩目的成就,中国共产党人逐步形成了具有中国特色的科学发展观。

党的十六届三中全会第一次明确提出了“科学发展观”的概念,并对这一发展观做出了精辟表述:“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展”,坚持“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与社会和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求”。科学发展观站在新的历史高度,既理性吸收传统发展观的科学思想,又抛弃了它的错误观念;既大胆引进西方科学的发展理念,又积极总结我国的发展

\* 收稿日期:2006-10-12

作者简介:吴江(1965-),男,重庆武隆人,西南大学政治与公共管理学院、新农村建设与政府管理研究中心,教授,博士研究生,主要研究公共管理、区域发展与管理。

基金项目:重庆市科委软科学项目“重庆市基层政府绩效评估体系研究”(CSTC,2005CE9031),项目负责人:吴江。

实践,表现出高度的理性精神与伦理价值。

(一)科学发展观吸收了经济增长发展观的合理因素

马克思主义认为,生产力是社会发展的最终起决定作用的因素。离开发展,就无所谓发展观,更谈不上科学的发展观。发展是解决当今中国一切问题的关键。发展无论在过去、现在和将来都是“硬道理”,都是我们党执政兴国的第一要务,但是科学发展观的提出,是为了更好地发展,使“硬道理”更硬,使第一要务的地位更加巩固。

(二)科学发展观是全面协调的发展观

首先,科学发展观认识到经济增长并不简单等同于社会发展,必须正确处理发展与增长的关系。传统发展理论的核心思想是把发展等同于增长,把社会的发展简单地归结为经济增长。事实上,虽然经济发展在整个社会发展中起着根本性的作用,但在追求经济增长的同时,如果不注意社会结构的适度转换,不注意社会成员收入的适度均衡,不注意自然资源的保护,就可能带来经济、社会、文化、自然等方面的许多问题,如农民极度贫困、失业和不平等、自然资源破坏等社会问题,造成“有增长无发展”,“畸形的增长”甚至是“恶的增长”。

其次,科学发展观坚持协调发展的思想,以“五个统筹”的思想完善了协调发展的内容,指明了实现协调发展的可行选择。以联合国第三任秘书长吴丹为代表的第二代发展观虽然主张社会结构要素的和谐平衡发展,但未能坚持彻底的协调发展观。党的十六届三中全会提出了“五个统筹”的思想,把发展经济与追求社会公正和促进自然、社会和人的全面发展联系成为有机统一的整体,从而有助于建立以人为本和经济社会协调发展的新机制。

(三)科学发展观是人本主义的发展观

传统发展观把经济增长本身视为目的和唯一的价值尺度,把人看作发展的手段或工具,从而颠倒了目的和手段的关系。这种发展观不考虑有关发展是什么样的发展,是为什么的发展,是为谁的发展,发展的终极价值是什么等关系人的意义、生活的意义和社会的意义等等重大问题,从而使发展等同于经济的增长、等同于工业化的进程、等同于善。这就难免导致发展的手段和发展的目的的双重迷失,是典型的物本主义的发展观。科学发展观严厉批判了“见物不见人”、“重物不重人”的传统发展观,在发展目标的选择上,把人的发展置于发展的中心地位,努力促进人的身体、能力、性格、道德、精神、社会性等方面的全面发展,把发展的成果用

来满足当代人和后代的根本需要,是人本主义的发展观。

(四)科学发展观是可持续的发展观

在传统发展观中,既然人的物质满足是人类发展的根本目的,那么一切自然资源都只有为人类服务才具有存在的必要性。因此,开发自然,征服自然,把人的利益凌驾于自然之上就是人类本质力量的最终表征。传统发展观的GDP情结驱使人们在自然资源的开发和利用上采取贪得无厌、竭泽而渔的方式掠夺眼前的资源。科学发展观要求实现当代人之间在开发自然与保护自然上的权利与义务对等,要求实现代际之间的持续发展,它坚持“生产发展,生活富裕,生态良好”的文明发展的道路,坚持实现人的自由、全面发展和可持续发展的统一。

## 二、科学发展观与政府绩效评估的内在联系

科学发展观以全面、协调发展为基础,以促进人的全面发展为目的。科学的政府绩效评估,就是依据经济和社会发展的客观规律,按照全面推进物质文明、政治文明和精神文明建设的发展要求,对政府管理过程中投入与产出、中期成果与最终效果所反映的绩效进行评价和划分等级的活动。科学发展观与政府绩效评估相辅相成。一方面,科学发展观引导着科学的政府绩效评估,错误的发展观引导着片面的政府绩效评估,在发展观上出现误区,必然会在政府绩效的测量与评估方面陷入误区;另一方面,科学的政府绩效评估又实践着科学发展观,并为树立和落实科学发展观提供制度保障。

(一)科学发展观是推进和实现政府绩效评估科学化、规范化、制度化的理论前提

科学发展观是用科学的世界观和方法论来对待和解决为什么发展、为谁发展和怎样发展的问题,是关于发展的本质、目的、内涵和要求的总体看法和根本观点。一个政府有什么样的发展观必然会有什么样的发展方式和发展战略,也就会有什么样的管理理念和管理方式,并进而对政府的评估产生根本性、全局性的影响。树立和落实科学发展观是解决当前经济社会发展中诸多矛盾和问题的基本原则,也是推进和实现政府绩效评估科学化、规范化、制度化的前提条件。概括地说,科学发展观对于政府绩效评估的影响主要表现为以下几个方面的内容:一是科学发展观为科学地评估政府绩效提供了价值导向,并为最终科学地确定政府绩效评估体系中各部分指标的权重提供了理论依据;二是

科学发展观指明了政府绩效评估的内容。它要求政府绩效评估由单一的经济增长指标评价模式向社会发展指标模式转变；三是科学发展观影响了政府绩效评估的体制。科学发展观要求“用群众的观点对待政绩”，就必然要求改变过去那种以官方评估为主，以内部评估为主，以上级评估为主的单一评估体制，向包括社会公众和专业评估机构等参与的多元绩效评估体制的转变。

(二)政府绩效评估体现并实践着科学发展观的理论思想，是树立和落实科学发展观的制度保障

政府政绩评估是科学发展观在政府管理领域的实践，主要体现在如下几个方面：一是监督政府行为。政府绩效评估为政府和公众监督地方政府行为提供了基准线，它有利于实现政府在实践中科学发展观过程中的自律与他律的结合；二是提高政府绩效。科学发展观认为政绩是施政成效剔除施政成本后的成绩。而只有运用科学的政府绩效评估体系来评判政绩，才能引导各级、各类行政人员在经济建设和社会发展中讲成本、重质量、求效益，尽可能降低行政成本提高施政绩效；三是改善政府形象。政府绩效评估既是政府向公众展示其工作成效的机会，同时也是悉心听取公众对政府批评和建议的良机。只有通过吸纳公众参与到政府绩效评估中来，才能树立政府“情为民所系、权为民所用、利为民所谋”的良好形象。

### 三、我国政府绩效评估的主要问题及其负面影响

改革开放以来，我国坚持以经济建设为中心，经济持续快速增长，发展速度世界瞩目。但是另一方面我国也为经济的发展付出了沉重的代价，特别是面临着两个突出矛盾和问题：一是人与自然的矛盾加剧。据世界银行公布的数据，我国自然资源损失，包括能源耗竭损失、一氧化碳污染损失、矿产资源耗竭损失、森林资源耗竭损失占GDP的比重非常惊人。有关统计数据显示，目前，我国的GDP占世界GDP总量的1/30，但消耗的钢铁占世界总量的1/4，煤炭占1/3、水泥占1/2，资源和生态环境破坏相当严重，我国的发展在某种程度上可以说是以环境牺牲作为代价换取的；二是人与人的矛盾加剧。据世界银行统计，中国是世界上城乡差距最大的国家之一，目前城乡收入差距已达3.11倍，而且这个数字仍在扩大。这些矛盾和问题，从源头上追究是发展观和政绩观出了问题，是政府绩效评估体系这个“风向标”出了问题。

我国现行的政府绩效评估模式脱胎于计划经济时期，并随着市场经济的发展和政府职能的转变进行了一些调整，具有三个方面的特点：一是考核内容繁杂，涉及政府工作的所有部门；二是考核体系采用目标管理和量化评估的方法，由几十个乃至上百个量化指标组成，但其中仅有GDP增长率等几个经济指标是关键指标，构成对政府行为的“刚性约束”，其他指标相对而言是“软约束”；三是考核主体以上级为主，考核结果与政府主要官员的升迁去留密切相关，其他方面对政府绩效评估的参与度较低。

现行的政府绩效评估模式在促进经济增长方面曾发挥了一定的积极作用，但其在评估的内容、方式、主体等方面存在着较多问题，导致政府官员政绩观的偏差和行为的扭曲。

#### (一)目标设定的错位：单一GDP崇拜

当前的政府绩效评估体系在目标设定上存在着误区，将GDP增长率、固定资产投资、财政收入等少数几个经济指标作为关键指标，指标设置过于偏重经济发展的内容，导致有些地方和部门把“发展是硬道理”简单地理解为“GDP增长是硬道理”，唯数量论英雄，以速度论成败；有些地方甚至形成了一种GDP崇拜，即为了追求GDP的增长不择手段，最终陷入增长的异化。这主要表现在：一是只追求短期目标，忽视长远发展；二是只顾总量扩张，导致结构失衡。有些地区不顾国家产业政策，在原材料、一般加工业等行业进行低水平重复建设。很多地区的支柱产业趋同，导致这些行业的生产能力全面过剩，造成恶性竞争；三是只顾产出增加，不计成本代价。粗放型的增长造成了原材料和能源以及水资源的极大浪费，使我国付出了巨大的生态代价；四是只顾经济增长，偏离社会公正。由于只注重整体经济的增长，忽视经济利益的再分配，基尼系数已经超过了4.3，相当多的人没有从发展中获得应有的利益。

(二)政府职能的错位：政府绩效指标体系内容构成的不合理，影响了政府职能转变和能力提升

当前的政府绩效评估体系基本上由带有计划经济色彩的量化指标构成，增强公共服务、提高人民生活质量、推进行政体制改革等涉及政府职能转变的内容未得到充分体现，对政府职能的转变和能力的提升带来了负面影响：一是以经济增长速度为中心的绩效评估体系导致政府直接插手和干预微观经济活动，出现大量的低水平重复建设和周期性经济过热；二是绩效评估体系中对经济指标的偏

重,不利于政府公共服务职能的强化。经济增长并不能自动解决社会中的所有问题。确立公正、合理的市场规范,为市场自然高效的运转提供服务和保障,解决社会中存在的贫困、道德、教育、文化、治安、社会公平、社会保障等问题是政府需要着力强化的公共服务职能。当前政府绩效评估中将行政职能泛经济化,会导致上述公共职能的欠缺,形成经济与社会发展的不平衡;三是绩效指标之间没有建立横向的联动关系,缺乏有机的整合。政府绩效评估体系由相互独立的指标所组成,指标缺乏系统性和关联性,评估体系中的能力建设指标比较欠缺,而且没有建立能力建设指标与工作业绩指标之间的有机联系。因而,评估结果在促进政府抓住关键环节、提高管理水平等方面的作用非常有限。

(三)考核主体的错位:政府的绩效考核主要由上级完成,绩效考核不能直接有效地反馈群众的需求,不利于政府实现服务群众的根本目的

政绩观之所以发生偏离,除了政绩评估内容有所偏差之外,也有考核主体和政绩确认方式的原因。现代政府以向公民和社会提供优质高效的服务为宗旨,对政绩最有发言权的是政府服务范围内的人民群众,而目前我国政府政绩评估还带有计划经济的色彩,主要是由上级进行,对政府的评价机制是自上而下的,由此导致一级压一级,层层布置指标,形成一种压力型体制。这种政绩评估体制相对封闭,公开性、透明度不够,缺乏外界监督,往往带有上级政府的主观性、随意性,难免受到考核者私人利益的左右和歪曲,不能充分反映政府的服务对象和利益相关群体的愿望和要求,其客观性、可靠性和科学性也就难以保证。

#### 四、构建基于科学发展观的政府绩效评估体系

当前各国政府正在借助绩效评估来推动政府公共管理水平的提高。面对中国传统的、失灵的、被扭曲的绩效评估,我们必须坚决以科学发展观为指导来重构政府绩效评估体系。为此就要着眼于测评政府的行为是否有效促进了“以人为本的全面、协调、可持续的发展”。其中,“以人为本的发展”要关注于政府行为是否有助于促进公民权利的实现、公民素质的提高以及人民群众的积极性、创造性的发挥,关注于政府活动的成果是否有助于实现人民的利益等;“全面发展”要关注于政府对社会发展全局的影响,不仅指经济发展,还包括政治发展和文化发展,也就是包括物质文明建设、政治文

明建设和精神文明建设等多个方面;“协调发展”要关注于政府在促进经济社会发展中是否有助于保持发展的不同领域、不同方面、不同要素、不同要求的相互适应、有机配合、优势互补与彼此促进,是否能够遵循“五个统筹”的要求,是否有助于社会的稳定与公平的实现等;“可持续发展”要关注于政府能否有效保持经济社会发展同人口、生态、环境与资源的相互适应,政府活动是否有助于生态环境保护和建设等。总之,科学发展观赋予了政府更艰巨的使命和更大的责任,也向政府提出了更高的要求。政府绩效评估应充分体现科学发展观的要求,努力实践科学发展观的思想。

(一)更新行政管理理念,建立以绩效为导向的政府

政府绩效评估不是一种简单工具,它是在新的行政管理理念支配下发展起来的一套科学的管理系统,从本质上看它是一种新的管理模式。开展政府绩效评估工作,首先在行政理念上要强化绩效意识,以结果为本,强调公共服务,建立责任政府,要让人民满意落到实处。

(二)以科学发展观为指导,建立符合中国各级政府实际的绩效评估指标体系

政府绩效评估的核心是有一套科学的指标体系,以便科学地确定政府绩效考评的内容和范围,从而形成正确的绩效导向和对官员的有效激励。新的政府绩效评估指标体系难以建立和实施,与政府绩效评估本身难以客观测量关系极大。新的评估体系必须优化评估框架与评估指标,建立客观公正的评估程序和科学合理的评估方法。现阶段我国各级政府的绩效指标设计要做到四个体现:

首先,新的绩效评估体系要体现科学发展观的要求,以人为本。既要有经济指标,也要有社会发展和环境建设的指标;既要考核已经表现出来的显绩,也要考核潜力绩效;既要考虑当前,也要考虑未来。与此同时,这些指标应该既包括“硬指标”,又包括“软指标”。所谓“硬指标”就是指可量化的指标,应以经济审计为主要内容和评估的主要途径;“软指标”是指难以具体量化的公众的满意度,其中应以社会评价为主要内容。

其次,新的绩效评估体系要体现政府职能转变的要求。绩效评估要评政府该做的事,评政府履行法定职责的程度,政府越位、错位的工作不能纳入绩效范畴。

再次,新的绩效评估体系要体现不断改进评估方法和技术的要求。绩效管理 and 绩效评估在西方

发达国家已经运行了几十年,有一套比较成熟的经验和技木。比如,在绩效指标的设计上,要围绕“三E”[经济(Economy)、效率(Efficiency)、效益(Effectiveness)]展开。这些原则和方法值得我们很好地借鉴。

最后,新的绩效评估体系要体现我国的国情。我国正处于从计划经济向市场经济转型阶段,政府的职能定位问题尚未完全解决,大政府的模式难以在短时间内根本改变。比如目前还不可能像有些西方国家那样,评价地方一级政府的绩效可以不设经济发展指标。另外我国地区差别很大,不同层级、不同地区的政府绩效指标的设计也应该体现各自的特点。

(三)引入360度全方位评估技术,培养多元化的评估主体

企业管理领域中的360度全方位评估技术,是指由顾客、主管领导、员工和外部专业机构从不同的视角对组织管理绩效进行评估的技术和方法的统称。要改变政府在自身的绩效评估过程中既当运动员又当裁判员的现状,就必须在政府绩效管理领域引入这一评估技术。实际上,政府绩效评估主体体系也可以纳入顾客(公众或行政相对人)、组织领导(行政首长)、员工(下级)、外部机构(综合评估机构和非营利组织)这类主体,而构成一个复合的、多元的公共部门绩效评估主体才是科学的、健全的绩效评估体系,才能使评估成为政府与社会公众之间沟通的桥梁和纽带,以保障评估的客观公正。

(四)加强绩效评估立法,推进政府绩效评估的制度和法制化

立法保障是开展政府绩效评估的前提和基础,

评估制度化也是当前国际上评估活动的趋势之一。对于我国,当务之急是借鉴先进国家的经验和做法,通过完善政策和立法使我国政府绩效评估走上制度化、规范化和经常化的道路。一是要从立法上确立绩效评估的地位,保证绩效评估成为公共部门公共管理的基本环节,促使公共管理部门开展评估工作,以提高公共管理水平。二是从法律上树立绩效评估的权威性,绩效评估机构在公共部门中应具有相应的地位,享有调查、评估有关公共部门活动的权力,不受任何行政、公共组织或个人的干扰;评估结论能够得到有效传递和反馈,切实用于改进公共部门公共管理;评估活动能引起公众的关注,有充分的可信度和透明度。三是通过立法确定绩效评估制度和规范,对公共管理过程哪些项目应该进行评估、开展什么形式的评估、评估应注意的事项等问题做出详细规定,使评估工作有法可依、有章可循,把政府绩效评估纳入正常发展的轨道。

参考文献:

- [1] 唐铁汉. 加强政府绩效管理,深化行政管理体制改革[J]. 中国行政管理,2006(3).
- [2] 苏曦凌. 科学发展观对构建我国政府绩效评估体系的启示[J]. 云南行政学院学报,2006(1):109-110.
- [3] 杨忠,何军. 按照科学发展观的要求 创新政府绩效考评模式[J]. 江苏社会科学,2004(6):84-87.
- [4] 桑助来. 建立科学的政府绩效评估制度[J]. 中国人才,2004(7):62-64.
- [5] 楚德江,黄昕. 科学发展观:政府绩效研究的新视角[J]. 长白学刊,2005(2):17-20.
- [6] 彭国甫. 对政府绩效评估几个基本问题的反思[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版),2004(3):6-11.

责任编辑 刘荣军

## Construction of System of Government Performance Assessment Based on the Scientific Concept of Development

WU Jiang, ZHANG Xue-feng, ZHANG Huan-ying

(School of Politics and Public Administration;

Research Center of New Countryside Building and Government Administration, Southwest University, Chongqing 400715, China)

**Abstract:** The government performance has a very close relationship with the development concept. Starting with the rational spirits and ethic values of the Scientific Concept of Development, this article attempts to reveal the immanent relations between scientific development concept and the construction of government performance assessment. After a comprehensive analysis of the existing problems and negative influences of our government performance assessment, the author puts forward solutions to the problems in the construction of system of government performance assessment based on the Scientific Concept of Development.

**Key words:** the Scientific Concept of Development; government performance; assessment