

KEXUE PINGJIA

科学评价 理论与务实 操作指南

◎ 张志宏 著

LILUN YU WUSHI
CAOZUO ZHINAN

12

中国社会科学出版社

科学评价 理论与务实 操作指南

◎ 张志宏 著

KEXUE PINGJIA
LILUN YU WUSHI
CAOZUO ZHINAN

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

科学评价理论与务实操作指南/张志宏著. —北京: 中国社会科学出版社, 2006. 12

ISBN 7-5004-5881-9

I. 科… II. 张… III. 经济评价—方法—中国 IV. F12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 129323 号

责任编辑 李寿荣

责任校对 尹 力

封面设计 格子工作室

版式设计 戴 宽

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 华审印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2006 年 12 月第 1 版

印 次 2006 年 12 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 1/32

印 张 9

插 页 2

字 数 240 千字

定 价 22.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

作者简介

张志宏，男，1959年9月生，广东省兴宁市，高级经济师。现在深圳市龙岗区工业信息研究所任职，主要从事产业经济动态分析与政策研究、专题调研和政策起草工作。对外向型经济、产业经济、投资项目评价、投资环境评价、政绩评价考核、区域经济竞争力、城市运营、粤港经济衔接、科技成果产业化及科技创新体系、知识经济、全球经济一体化、中国加入WTO、农村城市化、国有企业改革等社会普遍关心的问题进行了大量的较为深入的研究，共在国家、省部级经济理论刊物上发表论文20篇，多次获得国家、省市有关部门奖励。多年来结合工作需要主持约30项经济专项调研课题并撰写调查研究报告，提交20多篇决策建议，多项研究课题为全国性首创课题。参加过市区两级政府10多项专项调研课题，承担课题报告核心部分撰写工作。

内容简介

近年来，党中央、国务院大力号召全国贯彻落实科学发展观，用科学发展观统揽经济社会全局。本书认为，贯彻落实科学发展观必须转变经济增长方式，走资源节约型、环境友好型、社会和谐型新型工业化道路。促进经济增长方式转变首先必须建立符合科学发展观的经济管理新机制，建立一套可操作的经济管理评价机制，让各市场主体、各政府部门和全社会的思想、行动和各种资源都集中到科学发展、资源节约、环境保护、社会进步的轨道上来。

本书深刻阐述了建立科学发展观评价考核评价机制对于解决当前我国社会经济突出问题的必要性、紧迫性及其对于贯彻落实中央科学发展观精神，探索新的经济社会发展模式的重大意义；提出了构建行政政绩考核体系、区域投资环境评价体系、产业竞争力与产业区域效益评价体系、企业区域效益评价、工业园区评价体系等为主要内容的科学发展观评价体系基本框架设想；详细研究分析了国内外关于行政政绩评价考核、投资环境评价、产业竞争力评价与产业区域效益评价、企业区域效益评价、工业园区评价体系的现状，深刻总结了各种评价指标体系的特点、基本要求，指出了其中存在的问题，并在此基础上，提出了一套既有理论基础，又有很强的操作性的评价指标体系、评价标准和评价方法。

目 录

内容提要	(1)
第一章 建立科学评价新机制的意义	(6)
第一节 这是解决当前我国经济社会突出问题的 紧迫需要	(7)
第二节 这是贯彻落实科学发展观,探索新型 发展模式的需要	(8)
第二章 建立科学评价体系的框架构想	(9)
第一节 建立政府对经济项目的评价选择与 资源分配的微观管理机制	(9)
第二节 建立政府对产业管理评价与区域园区 评价的中观管理机制	(10)
第三节 建立政绩考核与投资环境评价的宏观 经济管理机制	(12)
第三章 建立科学的行政政绩评价指标体系及其 评价方法之探讨	(14)
第一节 问题的提出	(14)

第二节	行政政绩和政绩考核的特点, 及其对考核指标体系的基本要求	(15)
第三节	国外政府绩效考核指标体系概况及其与我国政绩考评体系的比较	(23)
第四节	国内政绩考评的几种主要形式与运作方式	(34)
第五节	国内目前普遍采用的区域政绩考核指标体系及评价方法典型案例详细分析	(43)
第六节	国内现有行政政绩考核指标体系及考核办法中普遍存在的主要问题	(47)
第七节	建立科学的政绩考核指标体系及考核办法的一些基本原则	(54)
第八节	新型行政政绩考核体系的基本框架构想	(56)
附录一	关于创新我区经济管理机制的几点建议	(58)
附录二	* * 市 * * 区各街道办事处经贸 2005 工作年度考核指标与办法	(62)
第四章	城市投资环境评价科学方法之研究	(67)
第一节	投资环境的概念	(67)
第二节	国内外投资环境评价的研究现状与述评	(70)
第三节	国内外投资环境评价研究主要存在问题	(82)
第四节	城市投资环境科学评价的基本思路与基本要求	(84)
第五节	城市投资环境系统特征分析	(96)
第六节	城市投资环境评价的基本要求综合	(98)
第七节	城市投资环境评价的基本框架构想	(101)
第八节	投资环境评价实例: 深圳与浦东投资环境比较研究	(111)

第五章 产业竞争力与产业区域效益评价的理论	
与方法探讨	(175)
第一节 产业竞争力与产业区域效益的基本概念、 相互联系与相互区别.....	(176)
第二节 产业竞争力评价理论、决定因素与评价 指标体系探讨.....	(181)
第三节 产业区域效益评价的评价思路与评价 指标体系探讨.....	(192)
第六章 开展企业区域效益评价的重大意义及评价	
方法探讨	(197)
第一节 开展企业区域效益评价工作的重要意义.....	(197)
第二节 企业区域效益评价的主要特点.....	(200)
第三节 企业区域效益评价的基本理念及基本原则.....	(204)
第四节 企业区域效益评价方法.....	(206)
第五节 评价结果应用.....	(220)
第六节 对各级政府推广应用的若干建议.....	(220)
附录一 财政部企业经济效益评价指标 体系(试行).....	(221)
附录二 企业社会绩效评价的利益相关者模式.....	(225)
第七章 工业园区评价指标体系探讨	(236)
第一节 开展工业园区评价工作的意义.....	(236)
第二节 国内外工业园区评价指标体系典型方 案述评.....	(237)
第三节 科学的工业园区评价的基本思路.....	(248)

第四节	评价指标体系探讨·····	(249)
第五节	评价计算方法·····	(252)
附录一	上海市郊区市级工业园区综合评价 结果简析·····	(253)
附录二	苏州工业园区大力推进土地集约利用, 促进社会经济可持续发展·····	(258)
附录三	温州市人民政府关于加强工业园区 建设管理的若干意见·····	(263)
附录四	中国环境科学研究院副院长段宁谈 生态工业园·····	(268)
 第八章 关于建立深圳市可持续发展测评系统的 思考·····		
第一节	问题提出的背景·····	(272)
第二节	建立深圳市可持续发展考评系统的 重大意义·····	(273)
第三节	深圳市可持续发展战略测评应用系统 总体构思·····	(277)
第四节	构想中的深圳可持续发展考评系统的 主要特点·····	(278)

内 容 提 要

近年来，党中央、国务院大力号召全国贯彻落实科学发展观，用科学发展观统揽经济社会全局。本人认为，贯彻落实科学发展观必须转变经济增长方式，走资源节约型、环境友好型、社会和谐型新型工业化道路。促进经济增长方式转变首先必须建立符合科学发展观的经济管理新机制，关键是建立一套可操作的经济管理评价机制，让各市场主体、各政府部门和全社会的思想、行动及各种资源都集中到科学发展、资源节约、环境保护、社会进步的轨道上来。这也是我国新一轮改革创新的重点主攻方向。各地都应按照科学发展观要求，以经济、社会、环境可持续发展为总体目标，建立一整套既有科学性、又有针对性、可操作性的管理评价机制和办法，才能使科学发展观的各种战略目标切实贯彻实施，并切实取得显著成效。

近两年来，我国许多大城市都纷纷开始了科学评价机制的探索。不少城市高新技术开发区纷纷推出了招商引资项目的门槛评价标准，上海市更在此基础上提出了《上海产业指南》，详细计算了各行业的万元 GDP 的水电消耗参考数值，作为政府对存量企业的管理参考依据。还有不少地区正在积极探索建立循环经济管理模式。但这些探索无论在理论上还是在实践中都仍处在起步探索阶段，都还很不成熟，更未系统化，亟待总结提高，因此，

在理论上理清各种评价思路,并建立一套正确有效的方法,是当前促进各种经济评价工作创新的迫切要求。本书深刻阐述了建立科学发展观评价考核评价机制对于解决当前我国社会经济突出问题的必要性、紧迫性及其对于贯彻落实中央科学发展观精神,探索新的经济社会发展模式的重大意义;提出了构建行政政绩考核体系、区域投资环境评价体系、产业竞争力与产业区域效益评价体系、企业区域效益评价、工业园区评价体系等为主要内容的科学发展观评价体系基本框架设想;详细研究分析了国内外关于行政政绩评价考核、投资环境评价、产业竞争力评价与产业区域效益评价、企业区域效益评价、工业园区评价体系的现状,深刻总结了各种评价指标体系的特点、基本要求,指出了其中存在的问题,并在此基础上,提出了一套既有理论基础,又有很强的操作性的评价指标体系、评价标准和评价方法。

实行科学的行政政绩考核体系是贯彻落实科学发展观的最重要举措之一。目前全国各级政府都在积极探索科学的行政政绩考核体系,但仍存在不少理论与实践问题,本书拟从分析政绩及政绩考核的基本特征入手,剖析它们对政绩考核指标体系及评价办法的基本要求,并在此基础上对国内外政府政绩考评体系进行了典型案例分析与比较,揭示了我国现行考核指标体系及评价办法中存在的普遍问题,同时提出了新型行政政绩考核体系的基本框架构想,为从事行政政绩考核体系研究和设计的实际工作者提供具体的参考。

随着我国对外经济开放程度的不断加大,各地对招商引资的重视程度不断提高,因而对投资环境评价的关注程度也不断提高。但目前国内外城市投资环境评价还处在初级探索阶段,对投资环境评价的认识还有待深入,理论还很不完善,评价方法离科学要求还有较大距离,特别是离科学发展观的要求还很远。本书

系统考察了国内外投资环境评价方法及其优缺点，分析了它们对于直接用于我国现阶段城市投资环境评价工作的局限性；根据城市投资环境的评价工作的实际需要，提出了城市投资环境评价的基本思路和基本流程，首次把城市战略定位与招商定位引入投资环境评价体系，强调产业适应性评价与对策研究的重要性；并在研究了有代表性的国际直接投资理论对于投资环境的要求和城市投资环境的系统特征对投资环境的要求后，总结出有关城市投资环境评价的基本要求；根据这些基本要求，本书提出了全新的城市投资环境评价7个模块组成的“伞状叠加评价模型”，并提出了加权叠加与相乘叠加相结合的新式指标合成方法，同时还提供了可供参考的城市投资环境评价指标体系框架。

近年来我国关于城市产业竞争力、产业竞争力的评价研究已经成为社会的热门话题。在地方政府领导人高度关注和媒体的大力推波助澜下，城市竞争力和产业竞争力的排名日益引人注目。但是在这一表面的喧闹之余，却很少有人认真地分析和追究一下现行的竞争力排名理论与方法的科学性、合理性、针对性，以致可能使一些不适当的排名产生盲目性、误导性。城市竞争力的核心是产业竞争力，弄清产业竞争力的概念、理论与评价方法对于正确分析和看待城市竞争力实质，帮助区域政府评价自身的产业竞争力真实状况，寻找提升产业竞争力水平的方法和途径都有重要的现实意义。本书拟就产业竞争力相关的理论、评价指标体系与评价办法等问题作一深入的讨论，以便澄清一些模糊认识，让城市竞争力、产业竞争力评价工作能沿着科学发展观的正确方向前进。

产业区域效益评价是目前为止被所有的竞争力评价研究工作者忽视的一项重要工作，这是一项重大的评价缺陷，缺少这一项评价内容，产业竞争力评价是不能适应科学发展观要求的。因此

开展产业区域效益评价工作是填补国内外产业竞争力评价方面一项空白的开拓性工作，应引起足够的重视。本书第一次提出了建立产业区域效益概念、评价思路，并对相关指标内容与计算方法进行了分析探讨。首先分析探讨了产业区域效益的概念、评价对象与主要内容，说明了产业效益评价工作对于贯彻落实科学发展观的重要意义，然后分析比较了产业区域效益评价与产业竞争力评价的联系与区别。本书还分析构建了产业区域效益的构成要素，建立了产业区域效益评价指标体系，最后确定了产业区域效益评价的指标计分合成方法。

本书概括性地论述了开展企业区域效益评价对于贯彻落实科学发展观、促进区域产业结构升级、促进区域经济社会可持续发展及和谐社会建设的重大意义，同时详细分析了开展此项工作对于弥补现有投资项目评价缺陷和工业园区投资项目准入评价不足的作用，还阐明了其为政府提供资源分配依据，为社会提供企业资信依据的实用价值。本书具体地对比分析了企业区域效益评价与一般企业效益评价、投资项目国民经济评价、投资项目社会影响评价的联系与区别。本书在探讨了企业区域效益评价的基本理念和基本评价原则后，提出了两种企业区域效益评价的方法，即投入产出计算法和加权平均叠加法，并对各自的指标体系框架、指标采集与计算、指标合成方法、评价结果分级方法等方面进行了详细分析探讨，还对两种方法的异同点进行了比较，同时对两者的使用提出了建议。最后，书中指明了企业区域效益评价的三个主要应用领域，即：投资项目评价的应用、政府各种资源的分配和企业资信宣传的应用。

多年来，我国工业园区迅猛发展，为各地的经济发展和工业化、城市化作出了重要贡献，但也存在盲目开发、资源浪费、环境污染和管理失控的现象。这些现象的存在与建立节约型社会、

环境友好型经济及和谐社会的要求格格不入,因此,整顿、改造和提升工业园区,特别是乡镇工业园区就成为我国走新型工业化道路的一项重要战略任务。建立科学的工业园区评价指标体系和评价办法,并对现有工业园区进行评价,分类管理,是对工业园区实施整顿、改造和提升措施的必要前提和重要的科学手段。本书在研究分析了国内外相关评价指标体系和乡镇工业园区特点的基础上,提出了一套符合科学发展观要求的、并具有很强实际操作性的、新型的工业园区评价指标体系和评价计分办法。

建立区域性可持续发展考评指标体系是促进区域经济、自然、社会协调发展的需要,本书最后一章对深圳市建立可持续发展考评体系进行了探讨。首先讨论了建立可持续发展评价体系对深圳增创体制新优势,建设国际化城市,明确城市发展目标,制定先进的发展战略,确定正确的发展道路,凝聚全市人民的力量,朝共同的方向努力,使全社会形成合力的重要意义。然后提出了建立深圳市可持续发展战略测评应用系统总体构思。提出建立覆盖全社会的考评系统必须包括宏观整体测评、区域测评和微观测评三大子系统。宏观测评是指全市整体经济社会测评子系统;区域测评包括区、街道、居委会各级测评子体系;微观测评包括对企业、机构、项目、重大活动等的测评。在测评内容上,既要有经济、环境、资源、人口和社会协调方面的内容,也要有社会公平,社会福利方面的内容;既要有横向比较指标(与其他城市比较),更要有自身变化的纵向对比指标;既要有现状存量绿色 GDP 核算,又要有增量 GDP 和流量核算,还要有投入生产绿色环境和相关效益核算;既要有存量、增量、流量效益核算,更要有对资源短缺预测、资源分配的计算,污染治理成本核算,以及城市绿色运营的战略、策略分析。

第 一 章

建立科学评价新机制目的意义

随着我国加入 WTO 过渡期的结束，我国的改革开放进入了一个新阶段，在大多数领域原先的朝着建立完善的市场经济体制方向，以“开放引进——改革创新——再开放引进——再加大改革创新”为主要特征的改革创新发展模式，已经接近尽头。可以说，这种改革创新模式已经快到了“改革的终结”阶段。当然，这并不意味着改革真的到了尽头了，社会经济体制改革创新是无止境的，在改革创新方面仍然大有可为。只是说，我国要想在改革创新方面有新的大作为，就必须寻找新的改革发展目标，另辟蹊径。只有寻到新的正确的方向和路径，改革创新才能事半功倍，才能再创佳绩。

为此，本人认为，建立符合科学发展观的经济管理新机制是我国新一轮改革创新的关键环节，各地的改革创新应按照科学发展观要求，以经济、社会、环境可持续发展为总体目标，一整套具有根本性、全局性、可操作性的管理机制和办法，使之在各种工作中切实贯彻实施，并切实取得显著成效。

第一节 这是解决当前我国经济社会 突出问题的迫切需要

我国人口、资源、环境问题比以往任何时候都更加突出，经济快速发展带来的瓶颈问题，如水电交通紧张、社会治安严峻、劳资矛盾案件多，土地供应日益紧缺，环境问题日益加剧，严重影响我国正常的工作生活秩序和可持续发展。要解决这些错综复杂、千头万绪的问题，必须追根溯源，抓到根本，才能起到治本的作用。造成这些问题存在的根本性原因是什么？本人认为，造成人口、资源、环境问题的第一层的直接原因是：城市人口增加过快和低素质企业增长及其所带来的车流、物流、业务流增长过快，不规范、甚至明显的违法乱纪行为增长过快，与区域资源和管理资源供给严重短缺，造成的巨大供求差距。究其深一层的原因是：政府对企业和经济项目的引导和管理不能适应科学发展观的要求，没能把好市场要素进入的总闸门，过量的生产要素和活动鱼龙混杂，无节制地蜂拥而至，导致大量低素质、低技术、资源消耗型、环境破坏型的企业到处堆积，流动人口暴涨，物流、车流剧增、资源供应紧张、环境卫生问题突出、社会秩序混乱。

由于在高度市场化的社会，企业和项目是一切人、财、物的直接组织者、调度者，对城市经济的社会质量和社会和谐起着基础性、决定性作用。因此，解决这些错综复杂问题的根本办法，就是要创新政府对企业和项目的管理和调控方式。必须指出的是，过去我们的政府过多的相信市场的自发调节作用，忽视了对企业和项目选择和总量管理的重要性，实际上放松了对经济活动的微观、中观和宏观的调控管理。事实上，解决城市经济单项高

速突进带来的资源分配紧张、基础设施供应与规划管理滞后、市场秩序混乱以及社会问题严重等问题，强势政府呼之欲出。政府只有以前所未有魄力，采取强有力的非常手段，才能使问题得到根本解决。

第二节 这是贯彻落实科学发展观， 探索新型发展模式的需要

在党中央的大力号召下，全国各地都把可持续发展作为自己的发展理念和工作目标，但是这一新的发展模式，在国内刚刚提出不久，具体工作中如何实施，应该建立什么样新的管理机制，大家都没有经验，都处于探索之中，十分需要有新榜样和新的经验给予借鉴。建立节约型社会、循环经济及和谐社会，需要建立一套新型的经济项目和区域经济评价调控机制，才能使中央的战略决策落到实处。国内许多大城市的高新技术开发区纷纷探索推出了招商引资项目的门槛评价标准，上海市更在此基础上提出了《上海产业指南》，详细计算了各行业的万元 GDP 的水电消耗参考数值，作为政府对存量企业的管理参考依据。不少地区已经积极探索建立循环经济管理模式。行政政绩考核体系、区域投资环境评价体系、工业园区评价体系的探索也开始出现。但各项经济评价管理机制无论在理论上还是在实践中都仍处在起步探索阶段，都还很很不成熟，因此，首先在理论上理清各种评价思路并建立一套正确有效的方法，是当前促进各种经济评价工作的迫切要求。