

经济管理的 创新与实践

唐一军 高占江 白雪等 / 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大學出版社

经济管理的创新与实践

唐一军 高占江 白 雪 等著

浙江大學出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

经济管理的创新与实践 / 唐一军等著. — 杭州: 浙江大学出版社, 2007. 1

ISBN 978-7-308-05110-1

I. 经... II. 唐... III. 经济管理 - 文集
IV. F2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 162810 号

经济管理的创新与实践

唐一军 高占江 白雪等著

责任编辑 曾建林

封面设计 张作梅

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 杭州余杭华兴印刷厂

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 22.75

字 数 400 千

版 印 次 2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-05110-1

定 价 45.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88072522

序

在党的十六届六中全会胜利召开之际,中共中央党校函授学院浙江分院 2003 级领导干部在职研究生班的学员们顺利毕业了。这是值得庆贺的。

党校是轮训培训干部的主渠道、主阵地,是学习、研究、宣传马克思主义理论的重要阵地,也是干部增强党性锻炼的熔炉。浙江省委党校培训干部主要有两种形式:一是干部短期轮训培训,主要有领导干部进修班、中青年干部培训班、专题研讨班等班次;二是学历教育,包括函授教育、在职研究生教育等。中共中央党校函授学院浙江分院的领导干部研究生班是党校函授教育的一个重要组成部分,培养对象为党政机关、企事业单位现职县、处(团)级以上、大学本科以上的领导干部。浙江分院的在职研究生教育始于 1997 年,至今已经毕业了 7 届学员,共 789 人。在领导干部研究生的培养过程中,我们既严格遵循研究生教育的一般规律,又立足于干部和党校的实际,不断改革创新,较好地实现了“坚持国家标准和办出党校特色”的统一,形成了具有党校特色的在职研究生培养模式。大力弘扬理论联系实际学风,就是党校研究生教育的一个鲜明特色。在整个教学过程中,我们始终非常注重把学习理论和运用理论有机结合起来,引导学员加强对重大理论和现实问题的研究,不断提高运用理论分析、研究和解决问题的能力。特别是在毕业论文的写作过程中,要求学员紧密结合各处各部门改革和发展的实际,紧密结合自身的工作实际和思想实际,切实加强对重大理论和现实问题的研究,努力形成高质量的研究成果,真正把理论学习的收获转化为指导工作实践、加强党性锻炼的强大动力,做到学以致用、用以促学、学用相长。

这本论文集是 2003 级经济管理专业二班的学员 3 年刻苦学习的总结汇报,也是浙江省委党校在职研究生教育成果的生动展示。学员们紧紧围绕改革开放和现代化建设,特别是浙江省在经济社会发展过程中遇到的重大理论和现实课题,在省委党校和部分高校专家的指导下,广泛研读资料,深入调查研究,认真思考修改,形成了 31 篇质量较高的论文。这些论文涉及经济、政治、文化、社会等诸多领域,尽管角度有所不同、风格各有千秋,但都能从理论和实践相结合的角度,进行深入概括提炼,提出了一些新观点、新思路,体现了一定的理论功底,对实际工作有较强的参考价值和指导意义。

胡锦涛总书记在为第二批全国干部学习培训教材所作的序言中深刻指出：“当前，我国改革发展已经进入关键时期。全面贯彻落实科学发展观，促进经济社会又快又好发展，构建社会主义和谐社会，实现全面建设小康社会的宏伟目标，迫切需要培养造就一支政治上靠得住、工作上有本事、作风上过得硬、人民群众信得过的高素质干部队伍。”在这样的形势下，省委党校将全面贯彻联系实际创新路、加强培训求实效的要求，紧紧围绕提高办学质量这个中心，不断深化改革，勇于探索创新，努力争创全国一流省级党校，充分发挥干部轮训培训的主渠道和党的思想理论建设的重要阵地作用，更好地为浙江全面建设小康社会、提前基本实现社会主义现代化服务，更好地为加强党的执政能力建设和先进性建设服务。希望学员们以这本论文集出版为新的起点，继续加强学习，培养理论思维，勇于开拓创新，不断提高领导水平和执政能力，努力创造无愧于时代的一流业绩。也真诚地希望社会各界进一步关心、支持党校的改革发展，帮助我们总结经验、改进工作，努力开创党校事业的新局面。

中共浙江省委党校常务副校长 龚昌成
2006年10月12日

目 录

县长经济责任评价研究·····	高占江(1)
行政机关绩效审计研究·····	杨丽萍(14)
政府职能转变与政府审计变革·····	黄 靖(26)
财政支出基本建设项目绩效评价研究·····	蒋晓波(36)
以人为本:社会主义新社区建设的核心 ·····	唐一军(48)
社团组织的公共性、志愿性和自主性分析 ——以文联及所属协会为例·····	曹启文(58)
我国县乡财政困难问题研究·····	姜建成(70)
浅议农村社会保障制度·····	叶 静(81)
我国标准和技术法规体系建设研究·····	白 雪(91)
农村合作金融风险管理与防范研究·····	高建军(102)
试论建立我国城镇统一的养老保险制度·····	包中海(112)
浙江农业科技创新体系建设研究·····	吴敬华(123)
试析浙江产业结构调整升级的重点·····	李 新(134)
完善我国社会保障法律制度之研究·····	李启再(145)
立法公平理论与实践之初探·····	杨必明(156)
出版计划的管理学分析·····	杨念迅(170)
浙江广播电视媒体竞争力研究·····	金 彪(182)
试论中国音像业在全球化背景下的改革发展·····	陈伟民(194)
企业信用评价及其在我国的应用研究·····	徐海彪 金月萍(207)
当前我国税收征收管理模式探讨·····	许祖元(219)
浙江民营经济发展与政府制度创新研究·····	应士杰(230)
国企并购中企业价值评估问题研究·····	章土根(241)
论国有企业公司治理结构的构建与完善·····	章建强(252)
国有企业经营者激励机制研究·····	徐国庆(262)
短期融资券市场研究·····	赵思莲(275)

经济管理的创新与实践

现代企业档案信息资源开发利用研究..... 方 健(287)

公司治理与战略管理的互动关系及其对企业竞争优势的影响分析
..... 孙剑甫(298)

独立董事与监事会职能比较及其关系架构研究..... 陈 忆(310)

我国监狱经济发展改革的思考..... 张 栋(325)

废旧物资回收问题研究——以浙江省为例..... 劳赐铭(333)

对中国毒品问题的经济学分析..... 袁忠民(344)

后 记..... (356)

县长经济责任评价研究

高 占 江

【内容摘要】 县域经济在我国具有重要地位。县长负有科学决策、依法行政、公共经济管理、改善绩效以及廉洁从政等经济责任,县长经济责任履行情况对县域经济发展有重要影响。依法评价县长经济责任履行情况具有十分重要的现实意义,评价活动必须以科学发展观为理论指导;同时,要有一套适合区域经济发展要求的评价体系和规范化的程序。

本文主要以法学理论、行政管理理论和县域经济理论为依托,从经济与法相结合的角度,对县长经济责任制的基本理论作了探讨,在此基础上对县长经济责任的评价体系进行整体构思与框架设计。文章还以全部政府性资金审计为重点,对县长经济责任评价作了实证性研究。由于县长经济责任制工作在国内尚处在初创阶段,理论与实践的开展都不很充分,因此,本文的研究也具有一定的局限性,只是在相关的方面作一些搭桥铺路的探索研究。

【关键词】 县长责任 经济责任 评价 理论研究

1. 研究县长经济责任评价问题具有重要现实意义

郡县治,天下安。县是我国经济社会和行政管理的基本单元和基本地域,其政治、经济、文化功能相对完备,是宏观与微观、工业与农业、城市与乡村的结合部。我国现有 2868 个县级行政区,县域所辖国土面积占全国总面积的 94%,县域人口占全国总人口的 73%,县域所创造的 GDP 占全国 GDP 的 52% 以上。可以说,“县域经济的运行及其发展状况直接制约着国民经济的运行和态势,是国民经济运行发展的基础”^①。浙江省委、省政府早在十多年前就提出“强省先强县市”的口号,并采取实际措施,逐步扩大县级的经济管理权限;县域内块状经济成为浙江经济发展的鲜明特色,亿元以上的块状经济有 500 个,县域经济的综合实力占全省经济总量的 80% 左右,对全省经济的全面、协调和可持续发展起到了极为重要的推动作用。

县一级政权是我国政权体系建设的一个不可或缺的环节,县长既直接管理着乡镇(街道)最基层一级政府,又是中央、省、市党委、政府决策的直接

贯彻执行者,承上启下,是我们党和政府依法行政、管理经济社会事务的中坚力量。在现行的行政首长负责制下,县长对政府事务进行管理和决策,对一个地方的政治、经济、文化、社会发展负有首要责任。事实已经证明,一个地方的经济社会发展格局,与市县长的素质、执政能力与水平密不可分。从浙江省县长经济责任审计情况来看,多数县长在任职期间还是恪尽职守,较好地担负起责任;但也存在着不少弊病,诸如形象工程政绩工程问题、过度负债搞建设问题、财政支出结构中公共支出偏低问题、损害群众利益问题、片面追求经济发展速度问题等等。这就需要确立正确导向,实施强有力的监督,以督促市县长依法施政,落实科学的发展观,树立正确的政绩观,提升区域经济社会发展水平,促进和谐社会建设。因此,开展县长经济责任评价(审计)有着重要的现实意义。

2. 县长经济责任评价的基本问题

2.1 县长经济责任的含义

2.1.1 经济、责任和经济责任各自的含义

一、按照《辞海》的解释,经济的含义可以有多种解释,包括:经世济民,治理国家;节约;经济活动;社会生产关系的总和,是政治和思想意识等上层建筑赖以建立的基础;一个国家国民经济的总称。本文所称经济责任中的“经济”二字,主要从治理国家的经济活动来理解。

二、责任的含义:责任即职责;应尽的本分,是权利、义务的总称;责任即分内应该做的事,没有做好分内应做的事,因而应当承担的过失。^②根据罗梅泽克(Romzek)和达布里克(Dubnick)(1998)的见解,责任是一种关系,其个人或机构被要求回答涉及授权行动的业绩。责任机制会建立一些途径,这些途径决定了授权的任务是否以满意的方式履行。作者认为,经济责任中的“责任”二字的含义包括职责的构成和履行职责的结果两方面内容。

三、经济责任的法律解释。中共中央办公厅、国务院办公厅《县级以上党政领导干部任期经济责任审计暂行规定》和《国有企业及国有控股企业领导人员任期经济责任审计暂行规定》中对领导干部(人员)的经济责任的涵义进行了界定:“经济责任是指领导干部在任期内,对单位财政财务收支真实性、合法性和效益性,以及其他经济活动中负有的责任,包括直接责任和主管责任。”

2.1.2 县长经济责任的渊源——政府责任

县长作为县域行政区内的最高行政首长,他实际是政府责任的具体承担者,县长的经济责任是县长所承担的众多责任中的一部分。因此,研究县

长经济责任应从认识和理解政府责任开始。

在席卷全球的新公共行政改革浪潮中,责任政府与政府责任是出现频率最高的两个词,普遍认为政府责任是责任政府的操作层面。关于政府责任的内容,理论界的论述比较丰富:

华南师范大学张强博士认为,政府责任是责任政府制度化的实现途径和方式,有两层含义,一是政府及其公务员所负有的职责;二是政府及其公务员没有履行职责而应承担的不利后果。政府责任包括政治责任、官僚责任、公平责任和绩效责任。政治责任是指政府及其政治官员必须制定符合民意的公共政策,如果政策失误或有损国家和人民利益,虽不受法律惩罚,却必须承担政治责任。官僚责任实质包括了法律、行政和道德责任。公平责任指公平对待所有公民,对社会公平负责。绩效责任是指政府及其公务员必须关注投入和产出,进行成本收益核算,对预先设定的绩效目标负责。^③

深圳大学的谭功荣博士认为,政府责任具体体现为政治责任、管理责任、法律责任、道义责任、舆论责任等。^④

中国人民大学的张成福教授把政府责任分为五种:道德责任、政治责任、行政责任、诉讼责任和赔偿责任。^⑤

罗梅泽克(Romzek)把政府责任分为四种,即官僚责任、法律责任、政治责任和职业责任,并认为前两种责任强调严格的监督和较少的自由处置权,后两种责任允许较大的自由裁量权。^⑥

前述四种观点对政府责任的描述虽然不尽相同,但核心内容的特点基本一致,那就是都以揭示政府责任的属性为主。这暴露了现有理论研究存在的一些不足之处,因为所有的论述中都没有明确提出政府应负有经济责任。“关于政府责任,首先要把握它的属性,另外还需要从流程和构成的角度分析政府责任。”“政府责任的基本属性是宪法性,还有两个派生属性,即政治性和法律性。”“责任是职能与制裁的统一。政府责任应该分为两种性质,一种是义务或职能,另一种是不利后果和相应制裁。”^⑦可见,不能仅仅从行政管理学和政治学的角度研究政府责任属性,还应从宏观经济管理的角度研究责任的构成是什么,尤其应从政府经济职能出发,认真研究政府的经济责任到底是什么。因此,现有的一些研究中没有提出政府经济责任问题,不代表政府没有经济责任,因为这显然不符合事实。无论是为弥补市场缺欠、解决负外部性问题而大行其道的凯恩斯主义,还是我国政府主导的渐进式改革中以经济建设为中心的发展战略,以及经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的四大政府职能定位,都客观地说明当今政府负有重要的经济责任。

综上所述,政府责任可包括政治责任、经济责任、行政责任和道德责任。实现经济社会全面协调和可持续发展是政府首要的经济责任;同时还有弥补负外部性、提供公共产品、提高政府工作效能等经济责任。

2.1.3 县长经济责任的基础——政府经济职权(职责)

按照权责对等的基本原理,县长的经济责任来源于政府的经济职权(职能)。

按照我国政府“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”四项基本职能,并从我国经济社会发展实际出发,在宪法和有关法律框架内,县级政府经济职能应包括如下方面:

一、为促进经济社会发展而作的规划决策职能。“执行国家的国民经济和社会发展规划,制定县级国民经济和社会发展规划和规划。运用投资、财政、税收、价格、工资等经济杠杆,指导、控制、调整县内企业的生产经营和投资方向,促进产业结构和产品结构合理化,促进经济规划和计划目标的实现。”^⑧通过必要的决策秩序,制定区域经济发展规划,正确处理当前与长远、城市与农村、社会与环境、微观与宏观的关系,引导经济社会走科学发展之路。

二、参与宏观经济调控职能。地方政府不具备宏观经济调控的职能,宏观经济调控权集中在中央政府,但不等于无所作为,应积极“参与宏观调控,承接在行政区内的宏观调控”^⑨,贯彻宏观经济调控各项措施和上级政府的方针政策,按照政策要求,制定各种具体经济管理制度,包括“制定和颁布有关的具体政策、章程、办法,组织协调县内各行业对外经济技术合作,发展横向经济联合”^⑩等。通过科学的制度安排促进县域经济社会发展,保持国民经济的综合平衡和稳定协调,实现依照法律规定行使区域经济社会管理职权。

三、提供公共产品,实施公共管理职能。充分发挥市场配置资源的基础性作用,同时“补偿和纠正经济外在效应”,提供社会管理和基础性服务,“组织市场调查和预测,收集、分析、处理、发布经济技术信息 and 市场供求信息”,“组织与实现公共产品的供给”^⑪。切实保护环境,建立健全社会保障体系,维护公共秩序与安全,努力建设公共财政体制框架。

四、规范发展,促进公平和效率实现的职能。“实现公平和效率,制定经济活动规则并监督执行”^⑫是政府的重要职能,应采取切实措施“缓解就业压力,遏止贫富分化”^⑬。调节处理经济纠纷和经济案件,依法保护市场主体合法利益,营造良好的发展环境。

五、阶段性和特有的政府经济职能。我国社会主义初级阶段的发展与进步有一个过程,具有明显的阶段性。如从原有的计划经济向市场经济体

制更替中就会有一些政府职能是阶段性存在,一是部分地替代市场;二是培育市场;三是推进市场化改革。由国情决定的中国政府特殊性经济职能是对人口的刚性控制。^⑬

2.1.4 县长经济责任的含义

基于前面的论述,县长的经济责任具有宪法性、政治性、法律性和绩效性,县长的经济责任与其负有的政治责任、行政责任、道德责任同时存在,在评价县长经济责任时,要考虑到县长所负责任的广泛关联性和不可区分性,因此,必须兼顾各种责任内容。从责任构成角度,县长经济责任具体包括以下五方面内容:

一、制定县域经济社会发展计划、规划并组织实施以及指导县域经济发展的相关重大决策责任。

二、加强制度建设,依法推进和管理经济社会发展,贯彻落实国家宏观调控各项措施的依法行政责任。

三、建设公共财政,加强政府资金管理,转变政府职能的公共经济管理责任。

四、合理配置资源,降低行政成本,提高投入产出效率,实现经济社会可持续发展的绩效责任。

五、约束职务消费和权力运行的廉洁从政责任。

确定上述县长经济责任的内容是对中央两办关于领导干部经济责任定义的进一步细化,而且也与《中华人民共和国公务员法》的相关规定相吻合。

2.2 县长经济责任评价的主体

县长经济责任评价的主体是指由谁来实施对县长经济责任作出评价。从我国的情况看,审计机关是法定的评价机关。《中华人民共和国审计法》第二十五条规定:“审计机关依照国家有关规定,对国家机关和依法属于审计机关审计监督对象的其他单位的主要负责人,在任职期间对本地区、本部门或者本单位的财政收支、财务收支以及有关经济活动应负经济责任的履行情况,进行审计监督。”因此,本文的观点更多考虑了审计机关实施经济责任评价的现实需要。其他机关如同级人大或上级组织部门对县长经济责任的评价不是本文讨论的内容。

2.3 县长经济责任评价的需求

县长经济责任评价的需求是指评价结果为谁服务。从实践总结和今后发展两方面考虑,县长经济责任评价需求主要来自三方面,即党委管理干部的需要、政府经济管理的需要和县域经济全面、协调和可持续发展的需要。(具体内容略)

2.4 评价的基础是全部政府性资金

全部政府性资金是指县政府为履行其职能而筹集的一切资金的总和,也可以说是县政府所能掌控并动用的全部资金。具体包括三部分,一是指纳入政府预算管理的,即一般预算和基金预算;二是指未纳入政府预算管理的各项专项(用)资(基)金和政府负债;三是政府通过各种途径给予市场主体的减免,例如税收减免和土地出让金的减免。

2.5 县长经济责任评价的依据

评价的理论依据是科学发展观、评价的法律依据是有关法规和制度规定、评价的直接依据是政府经济社会发展计划。(具体内容略)

2.6 县长经济责任评价的原则

2.6.1 有限评价原则

有限评价是指评价主体根据自身的职责和能力并围绕适当的目标进行评价。有限评价要求围绕县长应履行的经济责任,责权相应地展开评价,要以全部政府性资金的审计结果为基础,以经济发展的绩效为核心,以制度建设和重大经济决策为重点进行评价。对经济责任以外的其他责任不作评价。

2.6.2 客观公正、实事求是原则

客观公正、实事求是评价是指评价结论建立在合法、相关、充分的证据基础之上。评价要以客观事实为依据,坚持以事实说话、以数据说话,不附加任何主观臆断,按照客观事物的本来面貌对县长履行经济责任情况作出符合客观实际的审计评价。对县长本人的主观努力、客观条件进行分析判断时,要历史地看待问题。既要防止虚假的数据,也不能受目前财政管理水平的限制,对财政决算报表以外、实际经济生活中正在发生的事件视而不见。

2.6.3 经济效益、社会效益和生态效益相结合原则

经济效益、社会效益和生态效益相结合,是指既要计算政府的投入产出、讲求经济效率,也要重视对群众利益的实际贡献和经济发展环境、自然环境的改善程度。对于公共产品和公共服务,在讲求经济效益和社会效益统一的同时,要更加注重社会效益和生态效益,特别是对经济社会发展和城乡协调发展相关项目的评价。

2.6.4 依法评价、政策导向原则

依法评价、政策导向原则是指认定县长的经济责任不仅要有法律依据,还要符合国家的政策规定。要坚持严格依据相关法律法规进行责任评价,对涉及政府预算、政府投资项目等重大事项,要严格按照法律规定给出结论。要充分考虑国家一个时期的政策导向,把具体贯彻落实国家政策情况

加以考评。

2.6.5 定性与定量相结合原则

定性与定量相结合是指在定量数据分析的基础上得出定性的评价结论。县长经济责任评价结论关系到定性的判断,但定性结论的科学性应当建立在大量的数据分析基础之上。按照县长经济责任评价目标,每一项定性的判断,都有相应的基础数据和具体指标与之认证,县长经济责任评价结论实际是定性判断和定量分析相结合的产物。

2.6.6 讲求成本原则

评价县长经济责任履行情况的基础是全部政府性资金的绩效,因此,评价活动本身也必须是高效率的,关键是要控制评价成本。由于评价县长的经济责任涉及面广,内容复杂,不可能面面俱到,必须抓住评价重点,重点的取舍原则之一就是成本,防止不计成本的评价活动。以全部政府性资金为评价基础有利于控制评价成本。

3. 县长经济责任评价的内容和指标体系

3.1 县长经济责任评价的内容

3.1.1 经济发展速度和持续性评价

一、以经济发展结果衡量发展速度

县长首先要承担的经济责任是促进当地经济全面、协调和可持续发展。经济发展结果中能体现经济社会发展速度的内容主要是生产总值、人均生产总值、财政总收入、地方财政收入、城市居民人均收入、农村居民人均收入、三次产业结构变动情况等。通过这些内容在县长任职期间各年份的变动情况,可以观察到县域经济增长发展的速度。

二、以付出的代价衡量经济发展的持续性

鉴于实际存在的官出数字和数字出官的现象,在评价县长经济责任时,我们不能仅仅评价经济发展的结果,简单地以速度论英雄,必须要将经济发展的结果与形成当前结果付出的社会代价与生态代价进行对比分析,以判断发展是否具有持续性。应该重视的内容包括全部政府性资金的支出规模和违规金额的比例、政府收支平衡性、土地的消耗数量、政府负债的规模、常住外来人口的数量、政府公务成本、污染物排放、综合能耗等,既要看到发展、收益,也要看到支出、成本。

3.1.2 公共财政实现程度评价

建设公共财政是县长应负的重要经济责任,不仅关系到转变政府职能、加强公共管理、强化公共服务等事关发展和群众利益的大问题,同时也是考

量县长驾驭经济发展能力和经济管理能力的指标。要通过政府收支集中度评价、支出结构改善度评价和绩效改善度评价来判断公共财政实现程度。

一、政府收支集中度评价

所谓政府收支集中度是指全部政府性资金中有多少已经纳入财政管理,有多少已经纳入预算管理以及税收收入占全部政府性资金的比重。之所以评价政府收支集中度,是因为财政公共化要求约束政府及其部门的权力,禁止利用政治权力为部门和个人谋利益。该评价也可以对县长理财能力进行判断,可以通过财政收入占全部政府收入的比重、预算管理的资金占全部政府性资金的比重、税收收入占全部政府性资金的比重、非税收入占全部政府性资金的比重、制度外收支占全部政府性资金收支的比重等指标进行分析判断。

二、支出结构改善度评价

支出结构改善程度是指政府全部支出中用于社会保障、义务教育、农业农村、卫生体育、环境保护等体现公共财政方向的支出,是否保持合理的数量并逐步提高比重,而用于一般竞争领域的财政支出是否有逐步减少的趋势。支出结构改善程度主要是将基期支出结构数据与县长任职期间的各年支出结构数据进行环比,以评价支出结构改善情况。评价的准确性与全部政府资金支出结构的总体把握和科学划分有很大关系。

三、绩效改善度评价

绩效是指组织目标的合理实现。绩效改善度是指政府支出目标的合理实现程度不断改进的状况,包括一定数量的政府支出能提供尽可能多的公共产品和公共服务,而且程序合规。可以通过预算的准确程度、单位税款的征收成本、单位生产总值的行政成本、违纪金额占全部政府资金比重等指标,将基期数据与县长任职期间的各年数据进行环比,来进行分析判断。

3.1.3 制度政策评价

制度经济学的基本原理告诉我们,科学合理的制度安排对经济增长的贡献是惊人的。我国在向社会主义市场经济体制迈进的过程中,政府制度建设的科学合理和严格执行显得更为重要,实现用制度管事、用制度管人、用制度管钱、用制度管权是我们努力追求的目标。制度政策评价就是通过县长任职期间制定发布、修订、废止的与全部政府性资金管理相关的各项制度、政策情况进行比较分析,以评价县长对制度建设的重视程度和执行的力度。对违规的政策必须予以纠正,有的要追究县长相关的经济责任。

3.1.4 县长个人经济管理能力和水平

县长经济责任评价的结果应体现在两方面,一是对县长履行经济责任的业绩和问题进行评价,二是通过评价经济责任履行情况判断县长经济管理能力和水平。审计署经济责任审计司李树廷司长认为,领导干部经济责任审计应对领导干部个人的五种能力进行评价,即决策能力、管理能力、经营能力(发展效果怎样)、执行法律和政策能力和自我约束能力。经济责任审计有限评价原则告诉我们,县长责任的复杂性和广泛性,对县长能力要求很高,经济责任评价只能在一定程度上对其经济管理能力和水平作出判断。要通过对重要经济决策、发展速度和持续性、公共财政实现程度、绩效改善程度、制度政策等方面全面地审查,来分析县长个人在其中发挥的作用;并对其经济决策能力、执行法规政策能力、驾驭经济全局能力、自我约束能力等进行综合判断,形成结论。

3.1.5 廉洁自律情况评价

廉洁自律评价是指对县政府预防和治理腐败的制度建设、执行情况,以及县长本人遵守财经纪律情况的总体判断。在制度政策评价基础上,通过选择重点经济决策项目,进行全过程的运行测试,对县政府以及县长权力运行情况进行跟踪,既可以发现个人是否存在违反规定的行为,也可以发现制度设计和执行中是否存在漏洞。这方面的评价难度相当大,但是一定要按照必要的审计程序,取得必要的审计证据,进行必要的职业判断,以防范经济责任评价中存在的评价不当风险。具体方法是:

一、从重要政府投资项目、重大建设项目及土地出让决策、特殊政策、重大政府支出中选取测试重点,分析县长权力行使情况,作出谨慎的职业判断。

二、从制度机制角度分析存在的问题,看有关问题与制度机制的关系,如果存在制度机制缺欠,应进行认真分析,谨慎地得出判断结论。

3.2 评价的指标体系

设计指标应遵循权责对等原则、可实现原则、差异性原则、定量与定性指标相结合以定量指标为主原则、纵向与横向指标相结合以纵向指标为主原则。具体指标包括一类指标、二类指标和基础数据。一类指标有经济发展速度和持续性指标、公共财政实现程度指标、制度健全有效性指标、经济管理能力和廉洁自律指标共五个,一类指标下面包括相关的二类指标和基础数据。

3.2.1 经济发展速度和持续性指标

一、经济发展速度指标:生产总值、人均生产总值、财政总收入、地方财政收入、城市居民人均收入、农村居民人均收入、三次产业结构比例(以上指

标按照国家规定的方法计算)。

二、经济发展持续性指标:全部政府性资金支出规模、违规金额比例、政府收支平衡性、土地消耗数量、政府负债规模、常住外来人口的数量、县政府年度公务成本、万元 GDP 综合能耗。

3.3.2 公共财政实现程度指标

一、财政集中度指标:地方财政收入占全部政府性收入比重、其他收入占全部政府性资金收入比重、预算管理支出占全部政府性支出比重、其他支出占全部政府性支出比重、税收收入占全部政府性收入比重、非税收入占全部政府性收入比重。

二、支出结构改善程度指标:社会保障支出占全部政府支出比重、义务教育支出占全部政府支出比重、“三农”支出占全部政府支出比重、卫生体育支出占全部政府支出比重、环境保护支出占全部政府支出比重、扶持企业支出占全部政府支出比重。

三、绩效改善度指标:预算准确程度、单位税款征收成本、单位生产总值行政成本、违纪金额比率。

3.3.3 制度评价指标

一、任期内新发布与全部政府性资金管理相关制度数。

二、任期内修订与全部政府性资金管理相关制度数。

三、任期内废止与全部政府性资金管理相关制度数。

四、任期内违规政策数。

3.3.4 县长经济管理能力指标

一、经济决策差错率。

二、违规金额比率。(同前)

三、民主测评优秀率。

3.3.5 廉洁自律指标

对县长廉洁自律情况进行评价是评价县长经济责任履行所必须的内容,县长履行经济职权过程中不允许存在权力设租和寻租行为。评价县长廉洁自律情况是典型的定性评价,很难设计量化指标,这是实际工作中存在的比较难解决的问题,只能在实践中逐步探索。可以从三方面进行把握,一是如果县长本人存在违反廉洁自律规定问题,实行一票否决,对其经济责任履行情况不再进行评价,依法移交有关部门立案查处;二是如果政府班子成员、部门主要领导存在违反廉洁自律规定问题或县长分管部门的领导干部存在违反廉洁自律规定问题,应具体分析产生问题的原因,结合廉洁自律责任制要求进行责任认定;三是虽然没有发现个人存在的问题,但如果在管理