

低碳经济视角下的 地方政府政绩指标 体系研究

王 茹 著

Performance Index System of Local Governments in view of Low Carbon Economy

国家行政学院出版社

低碳经济视角下的 地方政府政绩指标 体系研究

王 茹 著

*Performance Index
System of Local Governments in
view of Low Carbon Economy*

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

低碳经济视角下的地方政府政绩指标体系研究/王茹著. —北京:国家行政学院出版社,2011.9

ISBN 978-7-5150-0148-7

I. ①低… II. ①王… III. ①地方政府—行政管理—评价—研究—中国
IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 154025 号

书 名 低碳经济视角下的地方政府政绩指标体系研究

作 者 王 茹 著

责任编辑 阴松生 吴蔚然

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

(010)68920640 68929037

<http://cbs.nsa.gov.cn>

编 辑 部 (010)68928789

经 销 新华书店

印 刷 北京盛世双龙印刷有限公司

版 次 2012 年 1 月北京第 1 版

印 次 2012 年 1 月北京第 1 次印刷

开 本 880 毫米×1230 毫米 32 开

印 张 10

字 数 278 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-0148-7/D·061

定 价 30.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

前 言

气候变化是当今世界面临的最重大环境挑战之一,稳定温室气体在大气中的浓度以及防止气候继续变暖已经成为全球共识。对处于快速发展期的中国而言,如何在经济发展和环境保护之间达成微妙的平衡已成为我们面临的最重要议题之一。发展低碳经济恰恰是转变发展方式和建设环境友好型、资源节约型社会的重要途径,是同时实现经济增长、社会发展和环境保护等多重目标的最佳选择。在中国的现实条件下,地方政府在经济社会发展中起着重要的推动作用,发展观的转变最终要落实到政府政绩观的转变上。要保证地方政府在向低碳经济转型的发展中扮演好“舵手”角色,对其绩效评估必须与发展观进行协同转变。而以 GDP 为中心的传统政绩指标忽视了经济发展对自然资源的消耗和对环境质量的影响,只反映经济发展水平而不能完全反映社会和环境发展水平,导致对短期政绩的偏重和对长期发展的忽



视,甚至造成“有增长,无发展”的局面。因此,急需重新构造能充分引导和全面评估政府在推动低碳经济发展、促进人与自然和谐、实现社会公平等方面职能的政绩指标体系,引导国民经济向低碳经济全面转型。本书在这方面做了有益的尝试。

书中对低碳经济和政府绩效评估的概念、理论、方法与实践进行了梳理和研究,并深入分析了低碳经济与政绩评估的关系,提出以 GNP+SCC 指标代替以 GDP 为中心的传统政绩指标,探讨了地方政府低碳经济发展评价的关键点,包括节能减排、产业结构调整、增加碳汇、低碳技术创新、低碳制度和政策创新等促进性因素以及环境保护、社会发展(尤其是社会保障)等适应性因素。在探讨低碳经济时代新政绩指标体系的构建原则、思路和技术方法的基础上,本文以低碳经济发展为目标导向,从自然资源资产、经济资产、社会资产、组织资产和人力资产五大维度,构建了一套低碳经济视角下的地方政府新政绩指标体系,对指标体系的具体内容进行了阐述和分析,并以省级政府的年度统计数据进行了应用和检验,证明了指标体系的合理性和应用性优势。最后以主体功能区绩效评估为切入点对新政绩指标体系进行了横向差异化研究,并以广西自治区主体功能区绩效评估为案例进行了实证检验。

本书是在本人博士论文的基础上修改撰写而成,因此,首先要衷心感谢我的博士指导老师王健教授!作为导师,除

了在学术和科研上经常对我进行指引和教导之外,王老师正直的人品、严谨的作风、敬业的态度、求实的精神,都将使我受益终生。感谢北京大学政府管理学院黄恒学教授、周至忍教授、张国庆教授、赵成根教授,国家行政学院张占斌教授、董小君教授、张孝德教授以及北京航空航天大学胡象明教授等老师在我就学过程中和本书写作过程中给予的热情指导和无私帮助。同时还要感谢曾兴亮、王红梅、马小芳、任梅、金今花、王冬欣等博士同学对本书写作的大力支持和帮助。感谢我的家人,他们从精神到生活上的支持、理解和包容是我在学术道路上不懈奋斗的重要动力来源。

由于低碳经济属于新的学术研究领域,政绩评估又是多年来学术界公认的争议较大、难度较大的研究问题,本书的部分理论和观点会有较多尚待完善的地方,衷心期待各位读者的宝贵意见和建议。

王 茹

2011年6月

于国家行政学院

目 录

第一章 导论	1
第一节 选题背景及意义	1
第二节 研究综述	9
第三节 研究问题界定	36
第四节 研究方法	37
第五节 研究结构和框架	39
第六节 创新点	41
第二章 政府绩效评估的理论与实践	43
第一节 政府绩效评估与政绩指标体系的 概念与内涵	43
第二节 政府绩效评估的理论基础	47
第三节 中国政绩指标体系的现状及问题	52
第四节 西方国家发展评价指标体系的演进	62



第五节 构建政绩指标体系的基本方法与技术	68
 第三章 低碳经济的理论与实践	77
第一节 低碳经济的概念与内涵	77
第二节 低碳经济的理论和分析方法	84
第三节 全球低碳经济发展状况	96
第四节 中国低碳经济发展的现状及问题	112
 第四章 低碳经济与政绩评估	136
第一节 低碳发展与政绩评估的关系	136
第二节 低碳经济时代以 GNP+SCC 指标代替 GDP 评价指标的必要性	141
第三节 地方政府低碳经济发展评价的关键点	148
 第五章 低碳经济时代政绩指标体系的设计原则、 思路和技术方法	162
第一节 构建低碳经济时代新政绩指标体系的原则	162
第二节 低碳经济时代政绩指标体系的设计思路 和框架	168
第三节 低碳经济时代政绩指标体系的分析和 计算方法	174

第六章 低碳经济时代政绩指标体系的内容	178
第一节 政府管理效能评价子指标体系	179
第二节 自然资源和环境评价子指标体系	188
第三节 经济发展评价子指标体系	201
第四节 社会发展评价子指标体系	209
第五节 人力资源评价子指标体系	217
 第七章 低碳经济时代政绩指标体系的应用与检验	225
第一节 低碳经济时代政绩指标体系的试运行内容	226
第二节 低碳经济时代政绩指标体系的运算程序	230
第三节 低碳经济时代政绩指标体系的试运行结果	233
第四节 低碳经济时代政绩指标体系的应用性优势	240
 第八章 低碳经济时代新政绩指标体系的差异化研究	
——主体功能区绩效评估	242
第一节 政绩评估差异化研究的必要性	243
第二节 主体功能区绩效评估的背景	247
第三节 主体功能区绩效评估的原则	250
第四节 主体功能区绩效评价指标体系的内容	254
第五节 案例研究——广西主体功能区绩效评价	264
 第九章 结论与展望	276
第一节 研究结论	276



第二节 展望及进一步研究建议	278
参考文献	281
附录 1: 低碳经济时代地方政府政绩指标体系表	293
附录 2: 2006—2009 年中国低碳政策汇总	300

第一节 选题背景及意义

一、选题背景

2009年12月19日,举世瞩目的哥本哈根会议在世人的一片唏嘘声中落幕,包括发达国家2020年前中期减排目标、发展中国家的减排承诺形式、对发展中国家不带附加条件的资金与技术支持等在内的几个最主要议题都没有达成实质性成果,与会各国在激烈的辩论后,最后以一个并不具备法律约束力的意愿声明草草结束。虽然会议结果并不振奋人心,但1.5万人、190多个国家和地区参会的规模,全球媒体和公众空前关注的舆论氛围,都表明气候变化已经是我们当今面临的最重大挑战之一,稳定温室气体在大气中的浓度以及防止全球气候继续恶化已经获得全世界的普遍认同。

在气候变化这场大博弈中,美国、欧盟等发达国家和不同的发展中国家各有打算,无论是企图借助技术转移和标准制定抢占新一轮经济制高点,还是希望尽量拖延减排时间争取更多的经济发展空间,都无可厚非。对中国而言的现实问题是,虽然哥本哈根会议继续承认《联合国气候变化框架公约》所规定的“共同但有区别的责任”,也就是



说发展中国家暂无承担减排温室气体的法律义务,但显而易见的是国际社会对发展中国家尤其是中国的减排要求更加严苛。虽然中国目前还处在自主减排的阶段,但是如果不采取主动、未雨绸缪、尽快转变发展模式,依旧以环境气候破坏为代价追求单纯的经济增长,或者置发展潮流于不顾,就可能在未来的发展中遭遇更多的发展瓶颈和绿色贸易壁垒,难以真正融入世界经济的主流。中国在这种潜在的压力下率先进行了自主减排行动,温家宝总理在 2009 年 11 月 25 日主持召开的国务院常务会议中决定了我国温室气体排放的行动目标,并将其作为约束性指标纳入国民经济和社会发展中长期规划,26 日,中国正式对外宣布控制温室气体排放的行动目标,决定到 2020 年单位国内生产总值二氧化碳排放比 2005 年下降 40%—45%。可见,减排问题已经跳出了应不应该减排的层面,进入了如何在发展经济的同时完成减排目标的阶段,如何在经济发展和节能减排之间达成微妙的平衡成为中国当前发展的最重要议题。而西方国家近 20 年的实践证明,发展低碳经济正是建设环境友好型、资源节约型社会的必经之途,是同时达成增长和减排目标的最佳选择,甚至可能演变成为规制全球经济社会发展格局的新规则。

在中国的现实条件下,政府在国民经济和地区经济社会发展中起着最主要的推动作用,因此,发展观的转变最终要落实到政府政绩观的转变上。通过对地方政府的综合政绩进行合理、科学、公平的评估,不仅可以对地方经济社会发展情况做出合理客观的评价,还可以引导发展方向,促进政府之间的良性竞争,诊断发展中的症结并提出针对性的改进措施,推动政府工作效率和服务质量的提高。要保证政府在低碳经济时代的社会发展中扮演好“舵手”角色,政府绩效评估也必须与发展观进行协同转变,急需构造能充分引导和评估政府在推动低碳经济发展、促进人与自然和谐、协调城乡发展、实现社会公平、提高人民满意度等方面职能的绩效评估指标体系。

目前,虽然政府政绩评价的重要性逐渐成为整个中国社会的共识,各地政府也对绩效评估进行了有益的探索,但我国现行的政府绩效评估仍存在诸多不足,包括评价目标设置不合理、评价主体单一、评

价流程不规范、评价机制不健全、评价制度化程度不足、缺乏科学系统的绩效测量、评价结果与奖惩措施脱节等等,尤其是缺乏切实可行、科学合理的政绩指标体系,可以说政绩评估还处在“襁褓”阶段,有巨大的发展和改善空间。尤其是近年来,随着人与自然的矛盾日益尖锐、资源环境压力逐渐增大、社会贫富差距鸿沟渐深、城乡发展严重不平衡等问题的显性化,地方政府 GDP 政绩指标体系带来的种种弊端逐渐凸显,重新构建更加科学、更符合发展规律的地方政府政绩指标体系成为急需解决的问题。另外,在绿色发展、低碳发展的大背景下,国内外绩效评估的相关理论和实践经验得到不断丰富和积累,构建低碳经济时代的新政绩指标体系具备了坚实的理论基础与现实经验。

本书从自然资源资产、经济资产、社会资产、组织资产和人力资产新视角,以 GNP+SCC 指标代替以 GDP 为中心的政绩指标,构建低碳经济时代新政绩指标体系。新的政绩指标体系以低碳经济发展为目标导向,立足我国当前的发展阶段,着眼全国及地方未来的发展规划,汲取国内外本领域的理论研究成果和实践经验,最为突出的特点在于仍然将“发展”置于首位,但更加强调“全面”发展、“协调”发展和“可持续”发展的理念。

二、选题的理论意义和实践意义

新中国成立之后,尤其是改革开放以来,中国社会发生了翻天覆地的变化,国民经济迅速发展,社会建设日益完善,人民生活显著改善,国际影响力逐步提高,中华民族伟大复兴的梦想正稳步实现。然而,近年来,一方面随着人与自然的矛盾日益尖锐、资源环境压力逐渐增大、社会贫富差距鸿沟渐深、城乡发展严重不平衡等问题的显性化,经济发展绝对优先的战略已经渐渐失去了 30 年前那样广泛的认同基础;另一方面,人类过度开发和使用地球资源带来的环境破坏、自然灾害越来越触目惊心,对环境气候变化问题的关注已经由科学界扩展到政治领域,进而成为全世界、全社会的最热门话题,中国作为能源消耗和温室气体排放大国,已经成为气候变化和节能减排领域全球关注的



焦点,受到的外部压力空前巨大。内外夹攻的双重压力使得中国转变粗放型、资源依赖型增长方式迫在眉睫,科学发展观倡导的“全面、协调、可持续”发展的理念可谓应时而生,和谐社会概念的提出也体现了国家战略层面上的转型决心。在路径选择上,发达国家近 20 年的实践证明,低碳经济道路的可行性,发展低碳经济正是建设环境友好型、资源节约型社会的必经之途,是同时达成经济增长、节能减排和社会发展多重目标的必然选择。

政府绩效评估是针对政府在某一时期内的工作表现做出评估,提供政府绩效量化的可比信息的过程。通过绩效评估,不仅可以对地方经济社会发展做出合理客观的评价,还可以引导社会发展方向,促进政府之间的竞争,有助于公众监督,进而可以诊断发展中的症结并提出针对性的改进措施,推动政府工作效率和服务质量的提高。中国的现状和低碳经济的外部性特征决定了在相当长一段时间内,政府都将作为发展低碳经济最重要的推动者和监督者。要保证政府在低碳经济时代的社会发展中扮演好“舵手”角色,政绩观必须与全新的发展观相适应,因此,政府绩效评估也必须发生相应转变,急需构造能充分引导和评估政府在推动低碳经济发展、促进人与自然和谐、协调城乡发展、实现社会公平、提高人民满意度等方面职能的绩效评估指标体系。因此,建立低碳经济时代的地方政府政绩指标体系在理论和现实层面均具有极其重要的意义。

(一)低碳经济时代新政绩指标的现实意义

构建低碳经济时代的新政绩指标体系具有以下五个方面的现实优越性:

1. 有利于引导政府推进管理创新,以正确的政绩观落实低碳时代的科学发展战略。

政绩指标是政府工作业绩的事后考核指标,但是,政绩指标一旦确定,就会成为政府公务员追逐的目标,直接影响着领导班子和广大公务员的政绩观和发展观,对政府工作、特别是地方政府施政行为具有导向作用。如果继续以 GDP 指标作为考核地方政府的最主要政绩

指标,那么,政府的管理体制、机制、政策都将围绕追求 GDP 展开,经济增长仍然是第一要务,以人与自然的共同发展为目标的科学发展观和低碳经济模式就难以落到实处。以体现低碳经济发展思路的全新综合政绩指标代替现有以 GDP 为中心的政绩指标,将以符合中国未来发展和现实选择的发展观引导正确的政绩观,以正确的政绩观体现和保证发展观的贯彻和落实,用以人为本的精神促进人与自然的全面、协调、可持续发展。

2. 有利于协调中央与地方关系,从源头上理顺中央宏观调控与地方经济管理的关系。

在以往 GDP 为主导的政府评价体系中,中央政府和地方政府都以 GDP 为第一追求目标,中央与地方政府责权利交叉,助长了地方政府与中央政府的博弈行为,“上有政策,下有对策”的现象屡禁不止,降低了宏观调控政策的效应,不利于中央与地方政府合理分权。以新的综合政绩指标考核地方政府政绩后,中央政府站在国家发展战略的高度为全国人民的利益进行全局性的宏观调控,出台国家层面的法规、政策、机制,进行区域协调;地方政府以低碳经济时代新的政绩指标为追求目标,促进本地经济社会全面发展。对中央和地方政府设定不同的考察指标有利于中央与地方政府区分职责,合理分权,减少了中央政府和地方政府的责权利交叉,使两者各司其职,在各自掌控的资源和拥有的权力范围内,使用不同的管理手段和政策工具,完成不同经济目标和管理任务,从源头上理顺中央宏观调控与地方经济管理的关系,协调中央与地方责权利和各自职能,减少地方政府与中央政府的博弈行为,增进宏观调控的效应和力度。

3. 有利于推动政府职能转变和完善,促进地方政府全面履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四大基本职能。

单纯追求 GDP 的增长导致“有增长而无发展”:有的地方 GDP 增长速度很快,而当地居民收入水平增长远远低于 GDP 增长;公共服务缺失;社会事业发展严重滞后等等。如果继续以 GDP 指标作为考核地方政府的政绩指标,那么,政府追求 GDP 的原动力没有变,政府职能转变只能在现有的框架内进行微调,政府职能创新难以有根本性的



突破。低碳经济时代的新政绩指标体系,将政府四大基本职能全部纳入考核范围,包括完善政府经济调节职能,实现居民收入水平与经济同步增长;加强市场监管,促进市场有序竞争,健全市场经济体系;强化社会管理职能,促进社会事业迅速发展;加强政府公共服务职能,健全社会保障等公共服务体系。考核范围的拓展将有利于促进政府职能的完善。

4. 通过引进社会资产存量指标(SCC 指标),妥善处理短期经济增长和经济社会长期发展的关系,实现“以增长促发展”。

以往的政绩指标主要反映经济的增量而没有反映社会财富的存量,也忽视了资源环境代价,在结构上具有致命的缺陷。事实上,GDP 增长并不必然意味着社会的进步,社会财富存量的减少可能与经济增长共存,因为环境污染、政府决策错误、政府形象工程、豆腐渣工程、突发事件处置不当等都可以增加 GDP,但是减少了社会财富存量。社会财富存量减少,表征着扩大再生产的能力下降。作为政府政绩考核指标,必须增加能反映社会财富存量的指标。社会财富存量越大,生产力提高得越快,经济增长和国民收入增加得越多,用于发展社会事业的经济基础越雄厚,社会事业发展得越快。因而,本书引入了能反映社会财富存量的指标——社会综合资产指标 SCC,综合考察包括公共产品及公共服务价值、自然资源以及由这些资源形成的生态环境、国有企业资产、个人财产等社会综合资产。增设社会综合资产指标,既考核当前经济增长又考核社会财富存量(包括生态财富)的增加,有利于彻底改变“有增长而无发展”的局面,实现“以增长促进发展”,奠定经济社会可持续发展的基础,真正落实科学发展观,促进和谐社会建设。

5. 有利于缓解节能减排的国际压力,树立有责任、有担当的大国形象,减少未来将面临的绿色贸易壁垒,融入世界经济发展潮流。

虽然国际社会已经认识到发展中国家碳排放达到峰值的时间框架可能较长,并且认为社会 and 经济发展以及消除贫困对于发展中国家来说仍然是首要的或更为重要的目标,但毋庸置疑的是,任何国家、民族、企业和家族,甚至个人的生存和发展都不能危及别的国家、别的民

族、别的企业和别的个人的发展的权利,不仅要当代负责,还要对未来,也就是对后代负责。^① 中国的未来发展需要有既符合自己当前发展权益又对世界和未来承担责任的表现,低碳式的发展战略对可持续发展而言是必不可少的。在自愿减排的前提下主动进行低碳发展规划,按照低碳经济的发展要求重新构造地方经济社会发展目标和考核体系,将有利于塑造中国负责任的大国形象,为我们在气候变化和其他经济政治领域的国际谈判中奠定良好的形象基础,同时有利于抢占低碳经济技术、标准等领域的战略高点,避免在未来的国际竞争中处处受制于人、面临重重绿色贸易壁垒,从而为中国的经济社会发展创造良好的外部环境和内部动力。

(二) 低碳经济时代新政绩指标的理论意义

除了在完善政府职能、推进管理创新、协调中央地方关系、协调短期增长与长期发展的关系、为发展创造良好的外部环境和内部动力等方面的现实意义之外,构建低碳经济时代全新的政绩指标体系还具有以下方面的理论价值:

1. 有利于探索中国从高碳排放的工业文明向低碳消耗的生态文明转变的实现路径。

工业文明的发展本身就伴随着能源消耗的逐步增加,换言之,工业化本身即意味着高碳发展。而我国正处在工业化快速发展的过程中,因此,如何发展工业文明中的低碳部分,摆脱高碳排放的路径依赖,甚至适度的去工业化,成为实现低碳发展的关键点。在新的考核指标体系中通过对不同产业、不同行业的权重系数设定,如加大现代服务业、创意产业、信息技术产业(负熵效应)等的考核权重,并在实践中不断调整和完善,可以起到引导工业文明逐渐趋向低碳消耗的作用。通过考核结果有助于探索如何在保持经济社会综合发展的基础上,以可再生能源替代化石能源,走“低消耗、低排放、低污染”的经济

^① 李俊峰、马玲娟,《低碳经济是规制世界发展格局的新规则》,《世界环境》,2008年第2期。