

部沿海地区迅速发展，推动了整个国民经济的快速发展，这一战略选择具有划时代意义。但进入21世纪后，区域间经济差距过大，严重威胁着先进地区与后进地区的协调发展或者说是后进地区的赶超发展和跨越发展成为新时期国家区域发展战略重点。是时代交给社会科学研究工作者的重要课题。

多视角下的民族区域自治 地方政府绩效评价研究

谢冰 等著

当前，区域协调发展与西部地区的协调、民族地区与后进地区、市（县）中有八个少数民族、二百二十一个自治市、西藏等省区、甘肃中部地区、宁夏西海固地区、秦岭大巴山地区、武陵山地区、乌蒙山地区、横断山地区、滇东南地区、桂西北地区、西藏地区是我国最主要的连片贫困分佈区。从这个角度看，我国新时期区域协调发展这一重大课题的核心和难点就是民族地区农村发展。

中国民族地区农村发展研究系列丛书



科学出版社

中国民族地区农村发展研究系列丛书

多视角下的民族区域自治地方 政府绩效评价研究

谢 冰 等 著

国家民族事务委员会 2007 年科研项目成果（项目号：07ZN08）

中南民族大学学术著作出版基金资助

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

本书依据政府绩效评价相关理论,结合民族区域自治地方政府开展绩效评估的实践,分别从政治、经济、科技、人力资源等多个视角,审视了民族区域自治政府的职能及其对民族地区社会经济发展的作用。并就民族区域自治政府绩效评价指标体系框架的构建;民族区域自治政府多元目标体系的协调;民族区域自治政府的财政政策、科技政策、人力资源政策的绩效评估内容与方法等问题,进行了理论分析和实证检验。分析中注重理论的创新性、方法的实用性和可操作性。

本书的阅读对象为从事政府绩效评价研究的理论工作者、高等学校公共管理专业的硕士及博士研究生、民族地区各级党政机关工作人员等。

图书在版编目(CIP)数据

多视角下的民族区域自治地方政府绩效评价研究/谢冰等著. —北京:科学出版社,2010

(中国民族地区农村发展研究系列丛书)

ISBN 978-7-03-029407-4

I. ①多… II. ①谢… III. ①民族自治地方-地方政府-行政管理-研究-中国 IV. ①D633.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第213543号

责任编辑:王京苏/责任校对:朱光兰

责任印制:张克忠/封面设计:耕者设计工作室

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

双青印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2010年12月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2010年12月第一次印刷 印张:10

印数:1—1 800 字数:183 000

定价:29.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

丛 书 序

“大国崛起”必须选择合理的区域发展战略。改革开放以来，我国采用“先富带后富”、“先沿海后内陆”、“三步走”的非均衡发展方式，极大促进了东部沿海地区迅速发展，推动了整个国民经济的快速发展，这一战略选择具有划时代意义。但进入 21 世纪后，区域间经济差距过大严重影响国家经济良性运行，先进地区与后进地区的协调发展或者说后进地区的赶超发展和跨越发展成为新时期国家区域发展战略重点，是时代交给社会科学工作者的重要课题。当前，区域协调发展至少包括三个方面内容：一是东部地区、中部地区与西部地区的协调发展；二是城市地区与农村地区的协调发展；三是民族地区与非民族地区的协调发展。从某种意义上说，中国西部地区、农村地区、民族地区与后进地区具有地理学意义上的同一性：西部地区是全国少数民族集中分布地区，12 个省（市）中有 8 个少数民族集中聚居区、5 个少数民族自治区、27 个自治州、221 个自治县，少数民族人口占全国少数民族人口 64%；西部地区是全国农村人口分布最高的地区，有 60% 以上的人口居住在农村，贵州、云南、西藏等省区农村人口超过 70%；西部地区是全国贫困人口集中分布的地区，其中内蒙古努鲁尔虎山地区、陕北地区、甘肃中部地区、宁夏西海固地区、秦岭大巴山地区、武陵山地区、乌蒙山地区、横断山地区、滇东南地区、桂西北地区 and 西藏地区是我国最主要的连片贫困分布区。从这个角度看，我国新时期区域协调发展这一重大课题的核心和难点就是民族地区农村发展。

民族地区农村发展意义重大。西部地区、民族地区、边疆地区、农村地区和落后地区相互交织，使我国民族地区发展问题十分突出，集中体现在少数民族迫切要求加快发展与发展能力不足的矛盾方面，解决这一矛盾的根本在于不断加快民族地区农村发展，并在发展中更加注重以人为本，更加注重全面协调可持续发展，更加注重统筹兼顾，更加注重保障和改善民生。可以说，在当代中国只有加快民族地区农村发展，才能正确处理民族问题，民族地区农村发展关系到少数民族和民族地区的繁荣进步，关系到少数民族的经济发展和文化存续，关系到边疆地区的民族团结和社会稳定。

我党历来十分重视民族地区农村发展，一直不断探索民族地区农村发展道路。建国初期，毛泽东同志针对我国工业基础薄弱和生产力布局不合理的现状，提出各民族“均衡发展、共同富裕”的经济建设思想，先后对民族地区进行两次

大规模的开发建设，为民族地区农村经济社会发展奠定了基础。改革开放以后，邓小平同志针对我国生产力落后、区域发展不平衡的事实，在东部沿海地区跨越发展的同时，提出了许多解决地区差距的具体办法和政策措施，带动民族地区经济社会快速发展。以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体为保持我国经济持续快速健康发展，提出“努力缩小地区差距，实现区域协调发展”的思想，并作出“西部大开发重大战略”决策，加快了民族地区农村经济社会发展进程。党的十六大以来，以胡锦涛为总书记的党中央坚持以人为本的发展理念，从全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会出发，提出民族地区科学发展道路，为民族地区农村发展带来千载难逢的历史机遇。

民族地区农村科学发展必须重视其特殊规律。一是发展起点具有特殊性，民族地区农村发展水平，尤其是基础设施、人力资本和金融资本的占有量和增长率落后于其他地区，已形成“发展落后惯性”；二是自然资源环境具有特殊性，蒙、宁、藏、新和青等省（区）多为荒漠区，滇、黔、湘、桂、川等省多位于喀斯特区，这些地区可开发的自然资源较少，自然灾害发生率较高，生态承载能力较低，是我国环境特别恶劣、资源特别匮乏和生态特别脆弱的地区；三是社会文化发展具有特殊性，如部分地区分布有“直过”民族，生产生活方式原始；部分地区分布有人口较少民族，处于整体贫困状态；部分地区为单一民族县，经济社会发展封闭。四是地理分布区位具有特殊性，如部分地区连片分布于“三西地区”，部分地区连片分布于“武陵山区”，这些地区缺乏区域增长极，不易形成区域经济带，是我国区位分布最不理想的地带。因此，必须在科学发展观的指导下探索民族地区农村发展特殊道路。

作为我党在建国初设立的“为培养民族地区干部，促进民族地区发展”的高等院校，中南民族大学办学历程与我党民族地区建设进程一脉相承。建校六十年来，她始终坚持“面向少数民族和少数民族地区，为少数民族和民族地区的经济与社会发展服务”的办学宗旨，为少数民族和民族地区培养约7万名各民族干部和专业技术人才，还通过学术研究、学术咨询、社会实践等方式，为少数民族和民族地区提供大量智力支持。新的时期，为进一步发挥民族院校的优势，更好地为民族地区科学发展服务，中南民族大学凝练教师队伍，依托公共管理学院成立了民族地区农村发展研究所。该所以“民族地区三农建设”为己任，以加快实现民族地区农业与农村现代化为宗旨，重点研究解决民族地区农村科学发展进程中所面临的重大理论和实际问题，为政府制定民族地区农业和农村发展战略、相关政策提供决策参考。

研究所成立以来，本着广泛整合资源，吸纳有生力量，搭建学科平台，培养民族地区“三农”研究专门人才，创新思维，服务社会的原则，从“广视角、高事端、大领域、深层次”的角度，对民族地区农村发展问题进行了深入的研究和

探讨。今天呈现在读者面前的“中国民族地区农村发展研究系列丛书”，是中南民族大学民族地区农村发展研究所科研人员对民族地区农村发展问题调查研究的阶段成果，本丛书包括民族地区农村经济发展、社会保障、反贫困、公共服务、基层民主和财政税收等多方面内容，大多为国家社会科学基金和省部级社会科学基金项目研究成果，是研究所成员“情系民族地区，情系农村发展”的真情表露。

总的来说，本系列丛书有较高的学术水平和应用价值，对于丰富民族学、经济学、社会学、政治学和管理学等学科理论体系，推动民族地区的发展与改革实践具有十分重要的意义。

“中国民族地区农村发展研究系列丛书”编委会

2010年11月18日

序 言

政府绩效管理是当代公共行政领域研究的前沿课题，也是指导我国行政体制改革的理论基础。党中央提出了加强党的执政能力建设，推动我国行政管理水平向“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的目标前进的要求。民族区域自治地方政府担负着发展民族地区各项社会事业、提高人民生活质量、实现社会公平与公正、增进民族团结、促进社会和谐、保护生态环境等多项重任，因此其执政能力的强弱，事关全局。提高政府绩效管理水平和质量，是提高我党和我国政府执政能力的重要方面，也是在我国民族工作中贯彻落实科学发展观、建设和谐社会的重要体现。民族自治地方政府绩效管理改革，亟须理论指导，该书所进行的研究工作无疑具有重大的理论价值与实践意义。从这个意义上讲，“中国民族区域自治地方政府绩效体系研究”成果的面世，为我国民族地区政府绩效管理研究又添了新的一笔，标志着民族地区政府绩效管理研究在内容上更加充实，在视野上有所拓展，在体系上更加完善。

“中国民族区域自治地方政府绩效体系研究”是谢冰教授主持的国家民委2007年度的科研项目，经过三年的不懈努力，项目组顺利完成了该课题的研究工作并结集出书，这是可喜可贺的。

统观全书，我认为该书在如下三个方面有其鲜明的特色。

一是选题角度独特新颖。回顾政府绩效管理研究的历程，可以说，我们过去的许多研究成果，都以全国或地方层面作为切入点，缺乏对民族地区的相关研究，民族地区政府管理与其他地区政府管理具有显著的差异性和鲜明的特殊性，如果不能结合民族地区的特点，这样的研究可能流于泛泛而谈。该书选取了民族地区自治政府管理中的政治管理、经济管理、科技管理、人力资源管理和科学发展观等视角作为切入点进行分析研究，抓住了民族地区自治政府管理最本质的特点，这对准确地了解民族地区自治政府管理状况，深入透彻地剖析民族地区经济社会发展困难的原因，提出切实有效的对策措施，都是十分关键的。该书的选题角度，对政府管理科研工作者，应当是一个有益的启示。

二是研究思路科学严谨。该书在研究上遵循理论研究、现状分析、实证评价和对策建议的逻辑思路。从理论到实践,从宏观到微观,全面系统地阐述了民族地区自治政府管理现状,评价了政府管理绩效情况,并对评价结果、成因、影响、对策作了系统分析,既为有关部门决策提供了有益的参考,也为广大科研工作者进一步深入研究这一课题奠定了坚实基础,提供了一个成功范例。

三是研究方法有所突破。绩效指标体系和绩效评价方法是衡量政府管理绩效的工具,也是该书研究的重点和难点。关于这部分的研究,我认为,该书在研究方法上从如下三个方面取得了突破。首先,针对不同的政府管理职能,构建了一个比较科学、比较完善的民族地区自治政府绩效评价的理论框架,反映了多元目标政府的管理共性。其次,针对不同的政府管理职能,分别构建了政府绩效评价指标体系和评价模型,反映了多元目标政府的管理差异。最后,将绩效评价研究从技术、方法研究层面提升到制度安排和理念创新研究层面,给出了完善政府职能,提高政府管理效率的政策建议。该书的研究方法,无论对于民族地区自治政府决策,还是对于广大科研工作者,都提供了一个全新的借鉴模式。

当前,国家提出了促进民族地区繁荣发展和社会稳定的战略方针,建立高效率的政府管理机制是实现这一要求的前提条件,如何更加有效地贯彻党和国家的各项方针政策,并根据民族地区的特点,积极稳妥地发展民族地区各项社会事业,这些都对民族地区各级政府的管理效能提出了新的、更高的要求。该书的出版,将会成为研究解决这项重大任务的良好开端。同时,衷心希望有关人员在阅读该书时,能够全面、准确地理解和把握民族地区自治政府绩效管理的理论和方法,并以此书为开端,希望有更多的学者关注民族地区自治政府管理的相关问题,为民族事业的发展添砖加瓦。

中南民族大学校长 教授

雷召海

2010年3月12日

前 言

经过课题组全体成员两年多的不懈努力,《多视角下的民族区域自治地方政府绩效评价研究》书稿终于完成了。本书是本人主持的 2007 年国家民委科研课题:“中国民族区域自治地方政府绩效体系研究”(项目号:07ZN08)的最终成果,自承接这一课题以来,课题组成员深感责任重大,自始至终未敢懈怠,付出了大量的心血。老师们笔耕之外不辞辛劳,先后奔赴贵州省黔东南苗族侗族自治州的黄平县、青海省海北藏族自治州的海晏县以及海西蒙古族藏族自治州的天峻县等少数民族地区,与当地县领导和相关部门同志进行了座谈,聆听他们对改革与创新政府绩效评估制度的意见和建议,并就一些相关问题进行了广泛深入的研讨。调研工作极大地开拓了我们的研究视野,丰富了研究的内容,使我们对该项研究工作的思路更加清晰。

政府绩效评估理论发端于第二次世界大战期间,其标志是克莱伦斯·伦德和赫波特·西蒙的《市政工作衡量:行政管理评估标准的调查》一书的出版。该理论实践于 20 世纪 70 年代,到 20 世纪 80 年代,政府绩效评估在西方国家全面推行,在 20 世纪 90 年代进入鼎盛时期,目前,西方发达国家的政府绩效评估已建立了比较成熟的理论与方法,并且步入了法制化的轨道,评估活动在降低政府行政成本、提高行政效能、改善政府与社会公众之间的关系等方面取得了明显的效果。在我国,如果从 20 世纪 80 年代初开始试行国家机关工作人员岗位责任制算起,我国政府绩效评估活动已有 20 多年的历程。近年来,政府绩效评估工作受到了党中央、国务院的高度重视,胡锦涛总书记在 2006 年七一讲话中提出:“要建立健全保障科学发展观贯彻落实的体制机制,完善经济社会发展评价体系,建立体现科学发展观和正确政绩观的干部考核、评价、激励机制。”温家宝总理于 2005 年政府工作报告中也指出:“抓紧研究建立科学的政府绩效评估和经济社会发展综合评价体系。”20 世纪 90 年代初,在党中央和国务院的推进下,越来越多的地方政府和部门以邓小平理论、“三个代表”和科学发展观为指导,引入现代绩效评估的理念、方法和技术,开展了政府绩效评估的实践,积累了一些经验,取得了一定的成绩,但总的来看,

问题也比较突出,尤其表现在如何创新与发展源于西方的政府绩效评估理论与方法,使之具有中国特色,以服务于中国政府的行政体制改革。我国政府绩效评估著名专家桑助来对此指出,当前我们政府绩效评估工作的理论基础薄弱,理论对实践的引导力度不够,我国政府绩效评估起步晚,一些研究主要停留于对国外理论的介绍和评鉴,对中国政府绩效评估的实践总结还不够,中国特色的政府绩效评估理论体系尚未建成。国内许多专家学者共同认为,在实施政府绩效评估整个过程中,需要时刻牢记的准则就是“密切结合我国的实际”。

受社会经济发展不平衡的影响,我国各省(区)政府的行政环境也有差异,就民族区域自治政府而言,在政治上,国家赋予了少数民族当家做主的权利,让其管理本自治地方内部的事务。根据《民族区域自治法》,民族自治地方的自治机关根据本地方的情况,在不违背宪法和法律的原则下,有权采取特殊政策和灵活措施,加速民族自治地方经济、文化建设事业的发展。经济上,在中央政府的领导下,团结带领各族人民进行现代化建设是各级民族区域自治政府肩负的主要任务,少数民族地区要尽快地改变贫困落后的面貌,实现民族地区社会经济的跨越式发展,关键是要找到一种适应民族地区实际的发展模式。各级民族区域自治地方政府肩负着推进民族地区社会主义现代化建设各项事业发展,实现各民族共同繁荣进步的重任。当前民族区域自治政府无论是在发展观还是行政效能方面,与党和国家的要求和广大群众的期待都还存在一定的距离,开展政府绩效评估是民族区域自治政府加强自身建设、推行行政体制改革的一项重大创新。开展民族地区政府绩效评估理论研究,对于加快民族地区政府行政体制改革的步伐,促其牢固树立科学的发展观和服务意识,改进机关工作作风,提高政策水平等,无疑具有重要意义。我们将以此为开端,将该项研究持续下去,并热切期盼更多的专家学者加入,使具有中国特色的政府绩效评估的理论体系不断丰富和完善。

本书分工如下:全书的结构设计由谢冰、李红玲、李海鹏共同完成,第一章由谢冰撰写,第三章和第四章由叶慧撰写;第五章和第六章由李红玲撰写;第七章由李海鹏撰写,另外,行政管理专业硕士研究生姜雅峰在谢冰教授的指导下完成第二章的撰写。谢冰负责项目课题的组织管理,谢冰、李红玲负责全书的统稿工作。

感谢中南民族大学校长雷召海教授为本书作序,我们将把雷校长的鼓励作为今后工作的动力,推动此项研究的持续深入进行。

尽管课题组全体成员两年来为本书付出了大量的心血,终因水平有限,书中难免存在不少的瑕疵,欢迎各位专家学者指正。借此机会,特向为我们完成此项研究提供帮助和支持的民族地区政府与个人表示衷心的感谢!

谢 冰

2010年10月11日

目 录

丛书序

序言

前言

第一章

民族区域自治政府政治绩效评价的理论框架 1

第一节 政府绩效评价的政治学基础 1

第二节 政治绩效的基本内涵及类型特征分析 4

第三节 我国民族自治政府的特征及其对绩效评价的影响 6

第四节 民族自治地方政府职能履行与绩效评价 11

第二章

民族地区经济社会和谐发展 with 民族自治政府多元目标体系的协调 ... 13

第一节 世界各国政府绩效评价方式变革及经验借鉴 13

第二节 多元目标下的民族自治政府绩效体系的构建 19

第三章

民族自治政府职能对区域经济发展质量的作用分析 28

第一节 少数民族自治地区经济发展现状 28

第二节 少数民族自治地区经济发展过程中的问题 39

第三节 民族自治地区政府职能对区域经济发展质量的作用 44

第四章

民族自治政府财政职能对区域经济发展质量的绩效评价 56

第一节 民族自治地区政府财政政策的实施现状及问题 56

第二节	政府财政职能对少数民族经济发展的总量效应	63
第三节	政府财政职能对少数民族经济发展的结构效应	69
第四节	提高民族自治政府财政职能绩效的政策建议	76
第五章		
	基于科技视角的民族自治政府绩效评价	81
第一节	民族自治政府科技政策绩效评价的战略意义	81
第二节	民族自治政府科技政策绩效的整体概况	87
第三节	民族自治政府科技政策绩效评价的基本原理	92
第四节	民族自治政府科技政策绩效评价实证解析	97
第六章		
	民族自治地区人力资源政策绩效评价	106
第一节	民族地区人力资源政策的战略作用	106
第二节	基于现状特点的民族地区人力资源政策概况	108
第三节	民族自治政府人力资源政策绩效评价	115
第七章		
	科学发展观与民族地区政府绩效评价	125
第一节	科学发展观的经典内涵	125
第二节	民族地区传统发展战略与科学发展问题	128
第三节	民族地区科学发展评价	132
第四节	民族地区科学发展战略	136
参考文献		142

第一章 民族区域自治政府政治绩效评价的理论框架

第一节 政府绩效评价的政治学基础

一、政府绩效的政治学解读

公共部门绩效评估的理论与实践始于第二次世界大战前后，盛行于 20 世纪 70、80 年代的西方行政改革国家，尤其是在英国美国等国家，在 20 世纪 90 年代得到全面的发展。从 20 世纪 90 年代开始，我国一些地方政府和部门借鉴西方国家政府绩效评估的成功经验，引入现代绩效评估的理念、方法和技术，开展了政府绩效评估实践。目前，全国有三分之一的省（区、市）不同程度地探索并开展了政府绩效评估工作。

公共部门绩效评估的兴起与相关科学理论的发展紧密相关。第二次世界大战后，政治学、经济学、社会学、管理学等相关科学理论研究以及相关方法和技术研究取得了显著进展，推动了公共部门绩效评估理论与方法的产生和发展。其中，政治学理论的新发展对于政府绩效评估起了重要的作用。

提高政府绩效，是公共管理始终追求的目标之一。但是在实践中，政府（包括其他公共组织）的“管理无效”现象却经常成为公众抱怨的主要话题，政府的能力和效率经常被当做人们怀疑甚至攻击的对象。导致这一现象的原因很多，如进入工业化时代后，社会事务渐趋复杂，且处于不断变化之中，而传统政府机构对现代社会多样性、迅速变化的环境不适应，政府组织内部因缺乏竞争而导致其漠视公众的批评，多样化的组织目标体系的取舍等。但最为西方学者所诟病的是传统政府公众服务意识的弱化，在他们看来，政府的权力来源于公民的委托，政府与公民之间应是一种服务关系，一旦政府丧失了服务能力，那么也就没有存在的必要，由此产生了“身份危机”。诚如奥斯本和普拉特立克（Osborne and Plastrik）在其《摒弃官僚制：政府再造的五项战略》中所指出的，大多数公共部门与私营部门相比存在着“去功能性”（dysfunctional），即许多组织有多重的（有时相互冲突）使命，很少直接面对竞争，很少直接承担政府绩效所导致的直接后果，根本不清楚绩效的底线（甚至也不进行绩效评估），而且很少对顾客负责。

在对传统政府组织进行批判和反思的基础上，20 世纪 70 年代以来，西方国

家掀起了一场大规模的政府改革浪潮，称之为“新公共管理（new public management）”。新公共管理理论强调建立一种新的政府治理理念，休斯认为：“新公共管理的目标在于取代传统模式，因此，它不像以前的公共管理那样，只是在公共行政内部实行技术性的专业化。新公共管理不只是对公共部门进行改革，它表现为要求公共部门转换机制并改变其与政府和社会的关系。”（欧文·休斯，2001）国内学者郑方辉等则指出：“新公共行政学派强调打破传统公共行政的效率观，将公共行政建立在民主、公正的价值取向上”。（郑方辉等，2008）

新公共管理理论的一大贡献，就是突破了传统政府组织评价的“行政效率”概念，代之以更加宽泛与综合的评价标准——绩效，系统表征政府管理领域中的成就和效果。

二、我国政府绩效评价的政治学内涵

需进一步指出的是，尽管当前我国已有三分之一的省（区、市）开始实施对政府的绩效评估，但这项工作仍处于探索阶段，而且政府绩效评估活动远未令人满意，在评估工作中常常遭致人们的非议和抵制，如评估活动的形式主义、评估过程的烦琐、评估结果的武断性，以及评估过程中评估方式与被评估者之间的对立和冲突等，从而经常导致“政府绩效评估设计无能”。（张璋，2000）究其原因，一是政府绩效评估工作基本上处于地方政府自发开展阶段，没有统一的制度和法律保障，致使绩效评估的长效机制难以建立；二是有的地方评估指标过度关注GDP增长、招商引资等单项经济指标，忽视政府在市场监督、社会管理、公共服务等方面的职能，忽视环境保护和基础性社会事业发展，与全面贯彻落实科学发展观的要求存在偏离；三是存在多头评估，评估标准各不相同甚至冲突、缺乏系统性和综合性等问题。（桑助来，2009）由此看来，绩效评估只是试图解决政府绩效问题的一种方法或技术，而绩效评估本身并不能带来政府绩效的提高。

实践证明，政府绩效评价要想取得理想的效果，必须面对三个问题：一是什么是政府绩效，它与企业或其他类型组织的绩效有什么区别？二是为什么要对政府进行绩效评价，评价的内容有哪些？三是开展政府绩效评价需要哪些条件，运用什么方法？对以上三个问题的回答需依托多学科的理论支撑，包括政治学、经济学、管理学、系统论、控制论等。而对第一、第二个问题的回答则涉及政治学理论。

从政治学的角度看，要让绩效评估结果对政府行为矫正产生影响力，则“绩效评价的成功有赖于强有力的政治支持”（Pollitt C.，1990），这种支持既包括评价活动须得到政府高层领导者的重视与支持，也包括将政治学理论用于绩效评价实践的指导。“就我国地方政府整体绩效评价对政治学的理论需求而言，主要表现在两个方面：一是为什么要评价政府及其评价主体，也就是谁来评价的问题；

二是对我国来说，为什么要提出整体绩效评价的概念范畴，依据是什么”。（郑方辉等，2008）

关于政府绩效的评价主体，在西方政治学说中，一项重要的原则是人民主权原则，即国家的主权应属于人民，而政府只是代表人民来治理国家，无论拥有多大的权力也不能代替主权者，如卢梭认为，“行政权力的受任者绝不是人民的主人，而只是人民的官吏；只要人民愿意就可以委任他们，也可以撤换他们”。（卢梭，2003）从这一观点出发，人民应该成为政府部门绩效评估的最高主体。在这方面，一些西方发达国家进行了有益的尝试，如20世纪90年代初英国开展的公民宪章运动，就是用宪章的形式把政府公共部门服务的内容、标准、责任等公之于众，接受公众的监督，以此推进责任政府建设，实现提高政府部门服务水平和质量的目的。

马克思主义政治观认为，政治是一种特殊的社会关系，是经济的集中表现，在阶级社会中政治是以经济为基础的上层建筑，是以政治权力为核心展开的各种社会活动和社会关系的总和。马克思、恩格斯在对以卢梭为代表的资产阶级人民主权学说进行批判的基础上，提出了基于历史唯物主义的人民主权观，该理论在社会主义革命与建设的实践中不断发展和丰富。根据马克思主义的观点，社会主义国家的一切权力属于人民，人民是国家的主人，依法享有管理国家事务、管理经济、文化、社会等方面事务的权利；政府的权力来自人民，政府对人民负责，受人民监督。

中国在迈向现代化的进程中，建立和不断完善具有本国特色的社会主义民主政治理论，该理论的基本内涵就是：在坚持党的领导、人民当家做主和依法治国的前提条件下，保障人民参与国家政治事务的权利。党的十七大指出：“要从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与，最广泛地动员和组织人们依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业。”在这一方针指导下，稳步推进政治体制改革，完善人民代表大会制度、中国共产党领导下的多党政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，以增强民主的活力。十七大报告强调，要扩大人民民主，保证人民当家做主，“人民当家做主是社会主义民主政治的本质和核心。要健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”。

随着中国社会主义政治民主进程的深化，人们越来越清醒地认识到，即使在社会主义条件下，政府代表人民行使权力，并接受人民的监督并不是一个自然的过程，必须通过的党纪律、法律法规、制度，以及社会主义思想道德建设等一系列手段予以保障，绩效评价制度就是手段之一。政府绩效的评价导向要以人民为中心，以人民满意为政府绩效评价的终极标准。根据这一政治理念，人民作为政

府绩效评估的主体,可通过两种形式体现,第一种形式是指体制内的评价与监督,由三个层次组成:一是各级党的代表大会的党员代表行使对党的工作及政府工作评价与监督的权利;二是人民代表大会代表行使对政府各项工作评价与监督的权利,包括审议“一府两院”报告和人大常委会的工作报告,审议国民经济计划与社会发展规划,提交议案或建议,对各级政府及其职能部门的决策及其实施情况提出质询等;三是政协委员会中的各党派、各团体、各民族代表行使对党和政府的评价与监督权利。当前各民族自治区域政治民主制度的运行中存在一个普遍的问题是,公民参与程度和水平都比较低,据国内学者的调查,发达地区农村经常参与政治活动的居民比例一般为90%以上,而有的民族地区农村居民参与的比例仅为22%。(柳建文,2005)从公民主体的角度分析,形成上述问题的原因在于公民的政治绩效感与义务感不够强烈,不少人缺乏政治参与的冲动;从政府的角度分析,则是因为政府没有建立一种能够吸引公民参与的有效机制。第二种形式是指体制外的评价与监督,主要是通过各种媒体,如广播电视、报纸、网络等,表达公众对政府工作绩效的看法和意见。对于这种形式,各级民族区域自治政府应该予以重视,尤其是在当前行政权、执法权处于强势、监督权处于弱势的情形下,如何在遵守国家法律的前提下,保证公民的言论自由权和批评监督权不会因为某种因素受到侵犯,应成为社会主义民主政治建设和改进政府绩效评价体制的一大任务。

在西方发达国家的政府绩效评估体系中,独立的第三方评价是实现公众参与评价政府绩效的又一途径,美国一些独立的政策研究机构,如布鲁斯金公共政策研究中心、卡图规制研究中心、美国企业研究中心等对政府规制成本与收益的研究已有几十年的历史,所研究的范围涵盖了政府规制的各个方面,并形成了对政府规制成本和收益研究方法、范围、指标等较为完整的研究体系。(席涛,2001)它们的研究成果在美国联邦政府规制政策绩效评价体系中的地位日显重要。在我国,第三方评价政府绩效的机制尚未真正建立,原因在于我国非政府组织不发达,政府绩效相关信息的发布制度也不够完善,因此,我国实现第三方的政府绩效评价还有很长的路要走。

第二节 政治绩效的基本内涵及类型特征分析

如果公民政治参与主要是为政府绩效评价营造所必需的民主政治环境,那么政治绩效概念的提出则反映了政府主导下的制度安排在多大程度上实现了社会和谐、公平与正义。政治绩效反映了政府在社会事务管理过程中为谋求有效的政治治理,营造理想的政治环境所消耗的政治资源与所获得的政治收益之间的关系。政治绩效既是我国地方政府绩效评价体系的重要组成部分,也是评判政府治理水平和运作效率的重要依据之一,因此,它是政府绩效的集中体现。在市场经济条

件下,政治绩效最经常的表现是制度安排和制度创新。市场经济游戏规则的制定或社会秩序的维护是一种政府制度安排,这是政府的核心能力之一。政府制度安排的能力越强,政治绩效就越容易凸显。在政党政治的条件下,执政党的思想一般通过国家意志来表达和体现。

政治绩效与经济绩效、社会绩效的关系是:经济绩效是政府绩效的主要内涵和外在表现,在整个绩效评价体系中发挥着基础作用。没有经济绩效,社会绩效和政治绩效就会缺乏物质基础和物质支撑,社会绩效和政治绩效也不会长久持续。社会绩效是政府绩效体系中的价值目标,没有社会绩效,经济绩效就没有实现的意义和价值,政治绩效会失去社会基础。政治绩效是整个政府绩效的中枢和核心,实现经济绩效和社会绩效需要政治绩效作为法律和制度的保证和保障。由此可见,政府政治绩效并不体现在政治本身,而是体现在政府社会事务管理的每一个层面和领域。这种绩效既不是政府短期投入的回报,也不是政府终端产品的累积,而应该是较长时期经济发展、社会进步、政治文明的总成果。(叶爱萍,2007)

政府政治绩效评价的内容最直接的表现是政治体制对于维护和促进国家和人民长远利益和根本利益方面的活力,而政治体制的活力一般是通过政府重大政策与法规的制定与实施体现的。以公共政策为例,根据有关学者的解释,所谓“公共政策”是指特定主体对社会公共资源进行权威性分配的过程,它由政策制定、政策执行和政策评估三部分组成。而公共政策评估,则主要是评估一项公共政策的绩效水平,是评估主体依据一定的评估标准,通过相应的评估程序和方法,考察公共政策的各个环节,对政策的效益、效率和价值等政策效果进行判断的政治行为。(桑助来等,2009)公共政策的评估,除坚持事实标准外,还必须坚持价值标准,包括生产力标准、社会发展标准、公正标准、回应性标准等。

在民主政治条件下,政治绩效最经常地表现为人民的满意度,这是涉及一个政权的合法性的根本性指标,民主政治凸显权力民有。我国是一个社会主义国家,社会主义制度本质要求中国共产党及其领导下的政府必须以“为人民服务”为宗旨,一切行为必须以代表最广大人民群众的根本利益为出发点,“权为民所用,利为民所谋,情为民所系”,最大限度地赢得人民的支持,这是我国政府最核心的工作任务与政治基础。对此,邓小平曾经指出,人民满意不满意,人民高兴不高兴,人民赞成不赞成,应当成为衡量党和政府一切工作和言行的标准,也是建设服务型政府的根本依据。人民满意、廉洁高效是政府政治绩效的基础,依法行政是政治绩效对政府的要求。衡量政府政治绩效应以人民满意度与民意支持率为基本标准。政府的民意支持率越高,其政治绩效就越高。要提高政治绩效,政府就必须贯彻落实以人为本的执政理念,依法行政、民主执政、建设责任型、服务型、法制型政府,构建和谐社会。(郑方辉等,2008)