

低碳经济发展视域下地方政府绩效评估体系重塑研究^{*}

徐庆平 唐 玲

(湘潭大学 公共管理学院 湖南 湘潭 411105)

摘 要: 低碳经济正成为世界经济的发展趋势,各国均在逐步推进经济社会发展方式的转变。在经济发展方式由传统模式向低碳模式转变过程中,客观上要求重新审视地方政府绩效评估体系。基于经济发展方式转变与政府绩效评估关系的视角,分析传统地方政府绩效评估体系不适应低碳经济发展的表现,并提出了绩效评估体系重塑的相关路径。

关键词: 低碳经济; 地方政府; 绩效评估

中图分类号: D039 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-5981(2014)01-0102-05

目前我国正处于推进新型工业化和城镇化阶段,伴随工业增长的是能源与资源消耗大幅增加,经济增长、能源消费和温室气体排放的净增长严重不协调。以经济总量增长为主要考评内容的传统地方政府绩效考评,已不能适应低碳经济发展的需要。在经济发展方式以高投入高消耗为特征的传统模式向低排放高环保的低碳模式转变的背景下,重塑地方政府绩效考评体系已成为必然。

一、经济发展方式与地方政府绩效评估的内在相关性

国际经验表明,政府在低碳经济发展中扮演着重要的角色。美国著名经济学教授丹尼尔·F·史普博曾指出,“政府应该帮助社会去选择最好的技术,而不是把事情都留给消费者和企业去处理……”这说明了即使是在美国“自由的市场经济”体系下,政府宏观调控在经济发展中也起着不可缺少的积极作用。政府一方面作为低碳经济公共政策供给者和调控主体,通过立法和政策制度创新为低碳经济发展提出目标和可能的措施,借助财政、税收、价格等经济手段为低碳经济发展提供条件和支持;同时作为低碳经济发展的促进者,政府通过促进各相关主体,包括各级地方政府、社会机构、企业组织、

普通公众等,来推动低碳经济的发展。从某种意义上说,低碳经济就是在政府主导下,由政府、公民、市场共同协作推进的发展模式。经济发展方式与政府绩效评估体系是一对相互作用力,两者的关系如下图所示1所示。

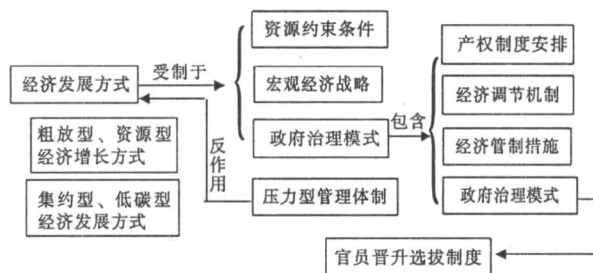


图1 政府绩效评估机制与经济发展方式相互作用机制图

从上图可以看出,经济发展方式与地方政府治理结构以及政府绩效评估机制存在着密不可分的关系。

第一,经济发展方式受制于资源条件、国家的宏观经济战略和政府治理模式,而政府绩效评估是政府治理模式的重要组成部分。在关乎经济发展方式的所有变量中,政府对经济的调控行为及其作用直接影响到经济发展方式及其绩效。而政府绩效评估体系作为测评政府行为效果的重要工具,既能够体

^{*} 收稿日期: 2013-10-18

作者简介: 徐庆平(1975-),男,湖南汨罗人,湘潭大学公共管理学院博士生,湖南省政府绩效评估研究中心研究员,主要从事政府绩效管理研究。

基金项目: 国家社科基金项目“公共服务均等化视角下省级政府统筹教育发展效果评价及推进研究”(编号: CFA110126); 湖南省社科成果评审委员会重点项目“低碳经济发展与湖南省政府经济调控行为转型研究”(编号: 10113032)阶段性成果。

现经济发展方式的转变,同时也是推动经济发展方式转型的基本路径。在传统的官员晋升选拔制度下,绩效评估结果直接关乎被评估者的奖惩升降,决定着被考核者的薪酬待遇、政治前途,为提高自身绩效,组织压力型管理体制的影响与控制作用都会有所强化,在这种体制下,地方政府及公职人员必然会选择最有利于自身政绩表现的经济发展方式。

第二,地方政府绩效评估体系引导、调控经济发展方式。新中国成立后很长一段时间内,我国的主要矛盾是人们日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力不能满足人们需要之间的矛盾,为妥善解决这一矛盾,党的十一届三中全会提出“以经济建设为中心”的发展方针,各级政府的主要任务是促进地区经济增长。随着我国社会主义市场经济体制的确立,作为市场经济基本特征的竞争行为逐步渗透至政府行为。在现行高度集权的政府体制下,各级政府为获得中央的政策支持、财政支持等优质稀缺资源展开激烈竞争。其中,经济政绩竞争最为突出。我国的政府绩效评估主要是上级考核下级,考核内容以官员任期内的经济绩效为主,尤以经济总量的增加为重,缺乏对经济环境保护的具体评估指标,也就缺少对政府和官员行为的监督和激励。由于地方政府及其官员都是“经济人”,“职位的晋升是地方政府官员目标函数的集中体现”。20世纪80年代实施的领导干部选拔晋升标准的重大改革,使地方官员的晋升和地方经济发展绩效直接挂钩,导致地方官员为了职位晋升而相互竞争的“政绩锦标赛”。20世纪90年代推行的分税制改革赋予地方相对独立的利益及主体地位,中央政府与地方政府财政上“分灶吃饭”表示地方GDP总量越大,地方财政增加越快。作为有限理性“经济人”的地方政府,为实现自己政治经济利益的最大化,获得公众对地方政府的良好评价,根据中央经济发展总方针和地方政府绩效评估指标体系,纷纷把主要精力集中在经济增长上,将经济增长速度作为执政建设的核心。在我国经济尚不发达、科技水平不高、法规制度不健全的情况下,非完全理性的地方政府会选择通过增加资源投入、扩大经济规模、大量消耗资源、污染环境、压低劳动报酬等粗放式经济发展方式来加快本地区的经济增长速度,增加地区的经济总量,赢得政府政绩竞争。

第三,经济发展方式影响地方政府绩效评估制度安排。制度变迁具有“路径依赖”性。传统的经济发展方式在既定的体制和环境生存了几十年,

有其固定的生命力和依附土壤。转变经济发展方式不仅涉及物质生产方式、经济结构、资源配置方式、利益分配方式分配格局的调整,而且涉及上层建筑、意识形态的变革。政府职能及角色定位是影响经济发展方式转变的另一关键因素。虽然现代政府对国家经济的干预作用逐渐增强,但其职能更多地体现在市场条件下的宏观调节和规则监管上。我国地方政府在经济干预中没有脱离本身的经济利益分配,主要表现为政策倾向于国企央企,忽视了最具有活力的其他经济主体,这就延缓了经济发展方式的转变进程。因此,实现经济发展方式的顺利转型是一个长期的过程,不会一蹴而就,必须协调好与方方面面的关系。政府绩效是评判政府治理水平和运作效率的重要依据,是一个由经济绩效、社会绩效、政治绩效综合而成的多维复合概念^[1]。地方政府经济绩效、生态绩效、社会绩效、政治绩效等自然就是地方政府绩效评估内容中不可或缺的部分。因为经济发展方式影响甚至决定政府绩效,所以经济发展方式也就制约了地方政府绩效评估体系的设计、评估方法和绩效评估的实行效果。一个科学合理可行的政府绩效评估体系必然是与当地客观实际环境相适应的。经济发展方式转变是一个长期的过程,也就决定了与之相适应的政府绩效评估体系必然具有一定的发展性和延后性。

二、低碳经济发展视域下地方政府绩效评估体系重塑的必要性

传统地方政府绩效评估体系在促进地区经济高速增长,改善人民的生活状况,提高人民的生活水平,提升政府竞争力,树立政府的信誉和形象等方面发挥了巨大的作用。但我们必须清醒地认识到,“以追求GDP增长速度为首要目标、以扩大投资规模为重要任务、以土地批租和上重化工项目为突出特点、以资源配置的行政控制和行政干预为主要手段”^[2]是政府主导型经济增长方式的突出特点,这种增长方式使GDP主义盛行,消耗大量资源,加大资源环境压力,因而是非低碳的、不可持续的。当前,发展低碳经济已经成为世界范围内的一种不可逆趋势,我们必须改变偏重追求经济总量扩张的绩效评估制度,强化GDP增长与资源利用效率、生态环境保护的和谐统一。

1. 传统绩效评估价值与低碳经济的发展理念相冲突

低碳经济模式作为一种新的发展方式,坚持以人为本,全面、协调、可持续的发展观,追求的是长远

的可持续发展的效益,其发展理念本质上与科学发展观完全一致。低碳经济强调经济发展方式由“高碳”转向“低碳”发展,不仅涉及生产力的发展,而且关乎生产关系的转变;既包括经济数量的增长,又包括效益的提高,并且更加注重社会效益的提高;不但强调物质文明的发展,而且强调精神文明、政治文明、生态文明的共同发展。而传统的地方政府绩效评估体系以“GDP 论英雄”,迷信“数字政绩”,把经济总量增长作为核心工作目标,这就激励地方政府将工作焦点放到促进辖区地方经济总量的增长上。为了达成 GDP 目标,不惜牺牲地方自然资源,破坏环境,甚至漠视人民群众的切身利益,盲目上一些有损资源、环境的大项目,大搞劳民伤财的“政绩秀”,所追求的是一种短期的轰动性的政绩。这与低碳经济坚持的可持续发展理念相冲突。

2. 传统绩效评估内容与低碳经济发展的内在要求相差甚远

传统的地方政府绩效评估指标体系偏重于经济指标、数量指标、显绩指标,追求经济总量、规模、速度的增长,忽视经济发展质量、成本—效益、环境保护、资源利用效率等指标,轻视过程指标、潜在指标和软性指标,造成了资源浪费、环境污染严重、生态恶化、社会不公平现象增多、社会矛盾有所激化等问题。长期以来,经济产值和增长速度成为地方政府绩效评估中首要的,甚至是唯一关注点。中国人民大学原校长纪宝成强调“GDP 是用来衡量一个国家经济发展的重要指标,但绝不是唯一指标,不能完全反映社会发展因素和国民收入的分配情况,也不能体现环境资源成本……”^[3] GDP 的增加不完全意味着社会财富和福利的等量增加,衡量 GDP 增加时,还要看为此付出的代价以及对环境的破坏性影响。在当前国家大力促进经济发展方式转型,积极倡导发展低碳经济形势,一些地方政府出于“经济人”的本质属性,同时为了吸引中央目光、获得中央某些优惠政策和财政支持,容易把低碳经济简单地认定为是一种纯粹的“低碳”的经济,换句话说,是把大气中无碳或者很低的碳含量作为经济发展的理想状态,在评估内容设计上把碳减排、节能减排作为评估的最主要内容甚至是评估的全部内容。然而,事实是,低碳经济是以低碳产业、低碳技术、低碳消费、低碳生活等为主要内容的经济发展体系,它不是简单的经济问题,而是一个涉及经济、技术问题,社会、环境系统的综合性问题。低碳经济的基本思路是在促进发展的前提下解决气候变化问题,与单

纯的碳减排、节能减排思路不同,它强调发展与减排的结合,重点在低碳,目的在发展,通过改善经济发展方式、调整产业结构、开发清洁能源、转变消费方式等来减少能源需求和排放,提高环境质量,促进经济社会环境全面协调发展,而不是以降低生活质量和经济增长为代价实现低碳目的。^[4] 因此,与之相适应的地方政府绩效评估指标体系中应该突出温室气体排放量、技术创新、环境保护、社会效益、社会公共服务指标等在评估中所占的比重。同时,还包括对居民生活碳排放量、绿色消费指数、绿色 GDP 等指标的评估。所以,由上可知,传统的地方政府绩效体系并不符合低碳经济发展的内在要求。

3. 传统绩效评估实践路径与低碳模式背道而驰

传统地方政府绩效评估的最终目标与低碳经济的发展目标都是实现社会经济持续稳定发展,国家长治久安,二者可谓殊途同归。然而,在达成路径上,二者却是南辕北辙。低碳经济作为一种新近产生的世界“共识”,强调依靠能源技术和减排技术创新、产业结构调整、体制制度创新与人类生存发展观念的根本转变等多种手段,减少二氧化碳等温室气体的排放,提高能源利用效率和清洁能源开发,实现“绿色 GDP”增长目标,通过节约发展、清洁发展、安全发展方式,最终实现经济社会与资源环境的和谐可持续发展。而受我国政府主导型经济增长方式的影响,传统绩效评估体系下的地方政府往往依靠增加资源投入量、加大劳动强度、延长工作时间等粗放型的发展方式来实现经济增长。但由于管理理念、管理技术、管理方式落后,造成资源浪费惊人、环境破坏严重、投入与产出严重失调,人民的物质生活水平虽有所提高,但人类的生活质量、人居环境等并未得到改善甚至有所倒退,致使政府形象受损,威信下降,经济社会发展的实际离理想目标渐行渐远了。传统的经济增长方式已经不适应低碳经济发展的要求。

4. 传统绩效评估方法不符合低碳经济发展的价值追求

低碳经济模式坚持的全面协调可持续发展理念包含民主、公正、公平等价值追求,重视社会发展,创新制度建设,实现政治文明,因而,要求推行 360 度的全方位绩效评估体系,评估不能局限于上级对下级的评估,而应是所有与被评估对象相关的评估人员都有权利、有义务、机会均等地参与评估,了解评估结果,发表评估建议。而我国传统的地方政府绩

效评估体系实行的主要是“自上而下”的评估路径,是一种上级对下级的压力型控制模式,同级评估、下级评估和公众评估等其他评估主体的作用难以发挥。受政府主导型经济增长模式的牵制,我国中央政府与地方政府之间又存在委托代理关系这一客观事实,使得评估多数仍停留在行政体系内部进行,且主要是上级考核下级,考核内容以官员任期内的经济绩效为主,环境保护、社会服务、民主参与、公民导向、群众满意度在指标中体现不足。由于地方政府主要接受上级政府的评估,地方政府绩效如何主要取决于上级政府是否满意,加之,当前政府治理机制和调控行为主要以“目标责任制”和“命令—控制”为导向,因而,不可避免地造成在低碳经济发展过程中的政府赶时髦的贴标签运动、急功近利、忽视制度创新、回避政府体制改革、“乌托邦”与“政绩”攀比等一系列不良效应。

此外,绩效评估的一个重要前提是将所有绩效指标量化。我国传统的地方政府绩效评估指标以定性指标为主,缺乏数据支持和科学的分析测评,以致评估结果不够准确,加大了评估的随意性和片面性,增加了评估成本,降低了评估的信度和效度。与“低碳”所提倡的经济、节约、效益等要求存在差距。最后,传统的地方政府绩效评估体系无法体现“低碳经济”这一时代亮点,评估内容、评估指标权重的设计等方面亟待完善。

三、低碳经济发展视域下地方政府绩效评估体系重塑的方向

低碳经济作为一种以低能耗、低污染、低排放为基础的经济模式,是一场涉及生产方式、生活方式和价值观念的全球性革命,是在政府主导下,由政府、公民、市场共同协作推进的发展模式。在低碳经济发展背景下,应从以下方面重塑地方政府绩效评估体系:

1. 树立绿色低碳型政府绩效评估理念

公众本位是以公众的意愿、期待和要求作为政府行政和政府绩效评估的出发点和归宿点,本质是坚持以人为本,把人民群众的根本利益作为一切工作的出发点和落脚点,不断满足人民群众的多方面需求和实现人的全面发展,是社会主义市场经济条件下地方政府绩效评估的根本价值取向。^[5]发展低碳经济,转变经济发展方式的最终目的正是保护人民的健康安全,维护人民的根本利益,实现人与社会、经济、环境的全面和谐可持续发展。因此,各级地方政府应按照中央关于节能减排工作的总体部

署,深入贯彻落实科学发展观,坚持以人为本,增强全局意识、危机意识和责任意识,树立绿色、低碳发展理念,创新发展模式,通过技术创新减少碳排放量,促进传统的重化工业产业的升级换代,提高发展质量,把建设资源节约型、环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点,坚持走科技含量高、资源消耗低、环境污染少、经济效益好、安全有保障的经济社会发展道路。

2. 优化以节能减排为核心的绩效评估指标体系

以低碳为核心目标的经济发展方式转变前提下的政府经济调控方式转型,必须将绿色GDP增长、节能减排、解决资源环境约束矛盾等作为地方政府绩效评估的基本标准,并建立与之相适应的指标体系。一方面,需要建立政府鼓励、引导产业、企业、社会家庭和居民低碳行为的评估指标。工业和信息化部公布的“十二五”期间工业节能减排四大约束性指标,明确2015年单位工业增加值能耗、二氧化碳排放量和用水量分别要比“十一五”末降低18%、18%以上和30%,工业固体废物综合利用率要提高到72%左右,这就是反映低碳经济发展成效的硬指标。地方政府绩效评估指标体系要将国家对于资源减量和环境友好的约束指标,逐渐纳入本地区的评估体系。另一方面,要将政府机构自身节能减排指标纳入评估指标体系。《“十二五”节能减排全民行动实施方案》提出,将加快推进公务用车制度改革,政府公务车按牌号尾数每周少开一天,机关工作人员每月少开一天车,倡导一公里内步行、三公里内骑自行车、五公里乘坐公共交通工具的出行方式。该部分还对政府机构节约用电、开展废旧物资回收利用等作出安排或倡导要求。^[6]这些低碳生活方式、低碳型政府运行模式等方面的指标也必须纳入绩效评估指标体系。总体上而言,低碳经济发展视域下地方政府绩效评估指标体系重塑,必须将评估重点转向低碳经济发展成果的各个方面,引导并督促地方政府真正把精力和资金资源投入经济结构和产业结构调整,实现科学发展、节约发展、低碳和谐发展。

3. 健全环评第三方参与的绩效评估机制

低碳视角的地方政府绩效评估方式要求推行360度全方位评估,将政府内部评估与社会外部评估、领导评估和公众评估结合起来,是评估发展的趋势。其中,需要特别强调,作为重要社会外部评估力量的环保第三方评估机构等的参与。一是鼓励第三方环评机构参与到政府绩效评估活动中来。政府不

能既当裁判员也当运动员,低碳经济发展需要发挥第三方环评机构的作用。目前在中华人民共和国环境保护部数据中心可以查到的符合环评资格的评价机构有1159家,其中就包含北京大学环评机构、北京师范大学环境学院、中国农业大学资源与环境学院、中山大学地环大楼环境科学研究所、重庆中冶赛迪工程技术股份有限公司等一大批第三方环评机构。二是确保第三方环评机构结果权重比重。引入第三方环评机构,必须运用其评估结果,来客观描述政府推进低碳发展所取得的效果,并进一步改善政府低碳行政行为。因此,必须确保第三方评估结果在整个评估指标体系中的权重比重,并适应低碳发展要求,逐步提升第三方环评机构结果的权重比重。三是要注重大力提升第三方环评机构的公信力。政府和公众要都能接受第三方环评机构的结果,就必须要求该环评机构具备很强的公信力。目前,这样的机构还需加强建设,它依赖于社会整体诚信程度的提高,政府下一步要出台政策鼓励和支持它们的发展。

4. 推进行政体制改革与政府职能转变

在市场经济条件下,政府职能的有效性不在于直接搞投资建设,而在于通过良好的公共服务创造经济社会发展环境。^[2]因而,政府应按照公共服务职责分工确定中央与地方的关系,强化政府的公共服务职能,培育与提供充分的教育、人力资源、环境质量、基础科学等高级生产要素和公共产品,提供有效治理在污染问题、环境问题方面产生的外部性问题的制度安排,依法规范行政行为,着力营造公平、

公正、有序的竞争环境,为现行GDP政绩观的转变、改革中央与地方财税关系、转变传统经济发展方式创造条件。要在简化和调整基层政府的事权范围的基础上,建立起多级政府间规范、科学、公平的转移支付制度,创新中央与高层级地方政府公共政策的实施机制,避免下级政府与上级政府在公共政策领域的非合作博弈倾向。^[7]同时,政府加强宏观调控和政策引导,把属于企业、市场、社会的权力真正交给企业、市场、社会,改革完善财政、税收、价格、投资和收入分配等政策,形成转变经济发展方式的调控合力;加快建立健全资源有偿使用制度、资源性产品价格形成机制、生态环境补偿机制,开征环境保护税,构建资源节约型、环境友好型社会。

参考文献:

- [1] 臧乃康. 政府绩效的复合概念与评估机制[J]. 南通师范学院学报(哲学社会科学版) 2001(3).
- [2] 迟福林. 以政府转型为重点调整中央与地方关系[J]. 行政改革内参 2011(2).
- [3] 田小满. 以综合发展指数打破唯经济指数独尊[N]. 中国社会科学报 2011-01-20.
- [4] 李士, 方虹, 刘春平. 中国低碳经济发展研究报告[M]. 北京: 科学出版社 2011.
- [5] 彭国甫. 地方政府绩效评估研究[M]. 长沙: 湖南人民出版社, 2005.
- [6] “十二五”节能减排全民行动实施方案[EB/OL], <http://politics.people.com.cn/GB/17052551.html>.
- [7] 吴昊, 闫涛. 转变经济发展方式与地方政府治理结构改革[J]. 社会科学战线 2010(5).

责任编辑: 熊先兰

Study on Rebuilding Local Government Performance Evaluation System under the Background of Low - Carbon Economy Development

XU Yan - ping , TANG Ling

(School of Public Administration , Xiangtan University , Xiangtan Hunan 411105 , China)

Abstract: With low - carbon economy becomes the trend of world economic development , countries around the world are gradually transforming the way of social and economic development. In the process of changing the economic growth way from traditional pattern to low carbon one , it's necessary to review the local government performance evaluation system objectively. On the aspect of the change about economic development and the performance evaluation , it alynasis that the traditional local government performance evaluation system is not adapt the performance of low carbon economic development , which put forward the related path of rebuilding the preformance evaluation.

Keywords: low - carbon economy; local government; performance evaluation