

基于层次分析法的政府政绩评价指标体系构建—以辽宁省为例

唐毅^{1*} 李明² 张新威¹ 邢世刚¹

(1. 辽宁大学生命科学院 辽宁 沈阳 110036; 2. 本钢集团有限公司 辽宁 本溪 117000)

摘要: 政绩评价是评判政府运作效率, 官员任用的重要依据. 以 GDP 为核心的评价方式逐渐发生变化. 辽宁作为东北老工业基地, 近年来生态环境恶化和资源迅速枯竭. 如何在政府政绩评价中协调经济、社会、文化和生态等方面的发展, 推进生态文明建设与可持续发展, 是亟待解决的问题. 本研究从经济建设、文化建设、社会建设和生态文明建设方面选取 17 个指标对辽宁省内各地级市政府政绩进行评价. 大连、本溪和沈阳分列政府政绩评价前三位. 本指标体系评价结果与以经济建设为核心的评价结果不同, 位次变动最大的葫芦岛市. 本研究采用主观与客观相结合的方法进行政府政绩评价. 与传统 GDP 主导的政绩评价相比, 本研究的指标体系包括指标范围更广. 本研究可在指标多样性和进步性方面加以改善. 最后, 本研究提出政府政绩评价应考虑区域特色和发展定位.

关键词: 层次分析法; 生态文明; 幸福指数; 可持续发展

中图分类号: X24 文献标志码: A 文章编号: 1000-5846(2014)02-0187-06

Contribution of Indicators System to Evaluate Government Performance—A Case Study on Liaoning Province

TANG Yi^{1*} LI Ming² ZHANG Xin-wei¹ XING Shi-gang¹

(1. School of Life Science Liaoning University Shenyang 110036, China;
2. Benxi Steel Group Corporation Benxi 117000, China)

Abstract: Government performance evaluation is vital for assessing government performance efficiency. The evaluation method, which took GDP as core, changed recently. Liaoning Province, the old industrial bases in Northeast region, faced the deterioration in ecological environment and the exhaustion in resources. How to apply developments of economy, society, culture and ecological civilization in government performance evaluation and promote ecological civilization construction and sustainable development has not been solved until now. Government performance of prefectures in Liaoning Province was evaluated with 17 indicators, which belonged to economy, society, culture and ecological civilization respectively. The top 3 prefectures were Dalian, Benxi and Shenyang. Our indicators system was different from evaluation taking GDP as core and the

收稿日期: 2014-02-27

基金项目: 辽宁经济社会发展立项课题(2014slsktzixxjx-02)

* 作者简介: 唐毅(1982-), 男, 山东枣庄人, 理学博士, 辽宁大学生命科学院讲师, 从事恢复生态学研究.

largest change in these two evaluations was Huludao. Methods with subjective and objective measures were used here. Furthermore, different from evaluation taking GDP as core, more indicators were considered here. Our indicators could be improved in aspects of diversity and progressiveness. At last regional characteristics and development orientation should be considered in government performance evaluation.

Key words: Analytic Hierarchy Process; ecological civilization; happiness index; sustainable development.

0 引言

政绩评价是评判政府运作效率,官员任用的重要依据^[1]。政绩评价中表现优异的官员得到升迁的机会大于政绩评价中表现平平的官员。地方政府往往根据政绩评价内容调整政策和选择施政行为。由于政绩评价对政府行为具有一定程度地的调控作用,可通过构建与当时经济、社会发展水平相适应的政绩评价机制,评估地方政府的工作绩效,对政绩突出的领导干部进行激励,对政绩评价不合格的领导干部予以惩罚,推动经济发展、改善民生、维护社会和谐稳定与优化生态环境。

政绩评价在我国已有悠久历史,评价内容随时代变迁。我国政绩评价始于西周时期,封建社会及以前将官吏德行作为考察重点,新中国成立后德、能、勤、绩均纳入官员评价,改革开放后主要采取以GDP为核心的数量指标对官员进行评价^[2]。以GDP为核心的评价方式推动了中国经济增长,在改革开放后的1978~2012年间,我国年均经济增长速度达10%^[3],但经济增长的同时,也出现环境污染、资源过度消耗等现象。如近年我国多地出现大范围、长时间雾霾。这些现象表明中国经济发展是建立在资源大量消耗,环境严重污染的经济粗放增长基础上。经济增长呈现粗放型很重要的原因就是,政绩评价中只重视经济增长,忽视了环境保护、资源利用等生态效益和教育、医疗、社保等社会效益。

以GDP为核心的评价方式逐渐发生变化。以GDP为核心的评价方式导致部分地方政府热衷于基础设施建设,忽视环境保护、公共服务等方面。其弊端逐渐显现并引起重视,新的评价方式如“绿色GDP”和“综合发展指数”等逐渐由理论层面的设计进入到政府评价的实践。重庆、广东、北京等省级政府,青岛、宁波、江阴、平顶山等地级市分别开展相关实践。

辽宁作为东北老工业基地,近年来生态环境恶化和资源迅速枯竭,表现为植被破坏严重、土壤流失、土地沙化^[4]。如何在政府政绩评价中协调经济、社会、文化和生态等方面的发展,推进生态文明建设与可持续发展,是亟待解决的问题。

1 政绩评价体系的建立

1.1 评价体系建立的原则

现代化建设中的经济建设、文化建设、社会建设、生态文明建设应在政府政绩评价中体现。政府政绩评价体系应具有全面性,即包括经济、文化、社会、生态等几个方面的指标。政绩评价体系应尽量公开、透明,因此评价体系应遵循量化原则,即采用可量化的指标评价。这些指标应遵循易得性、简洁性和层次性^[5]。政绩评价针对任期内政府,即通过任期内相应指标变化反映政府政绩。

1.2 数据的收集与处理

1.2.1 指标体系建立

按照指标体系构建原则,从经济建设、文化建设、社会建设、生态文明建设四方面选取具有代表性的指标建立指标体系,如表 1。

表 1 政府政绩评价指标体系

政府评价(A _i)	子目标	指标(B _i)	计算公式
经济建设	经济发展水平	人均 GDP	
	产业结构优化	第三产业占 GDP 比重	
文化建设	教育投入	教育业固定资产投资	
	教育水平	每 10 万人口高等学校在校生人数	
社会建设	市政建设	城市道路长度、人均公园绿地面积、集中供热面积	
	城镇化水平	城镇人口比重	城镇人口/总人口
		城镇登记失业率	
	社会保障	基本养老保险参保人数	基本养老保险参保人数
		低保人数	城镇居民最低生活保障人数 + 农村低保人数
生态建设	环境保护	生活垃圾无害化处理率	空气质量
		城市污水处理率	API < 100 天数
	资源利用	单位产值化肥量	化肥使用量/第一产业 GDP
		单位 GDP 废水排放量	工业废水排放量/第二产业 GDP
	单位 GDP 废气排放量	工业废气排放量/第二产业 GDP	

1.2.2 确定评价指标权重

在多指标综合评价中,指标权重反映了各指标在评价体系中的重要程度。本文采用层次分析法确定各指标的权重。通过对各判断矩阵进行计算,分别得出各指标的权重,见表 2~表 7。

表 2 经济、文化、社会、生态文明相对重要性判断矩阵及权重

A _i	A1	A2	A3	A4	W _i
A1	1	5	3	1	0.398 9
A2	0.2	1	0.333 3	0.333 3	0.083 2
A3	0.333 3	3	1	0.333 3	0.160 7
A4	1	3	3	1	0.357 2

表 3 经济建设指标相对重要性判断矩阵及权重

A1	C1	C2	W _i
C1	1	4	0.8
C2	0.25	1	0.2

表 4 文化建设指标相对重要性判断矩阵及权重

A2	C3	C4	W _i
C3	1	3	0.75
C4	0.333 3	1	0.25

表 5 社会建设指标相对重要性判断矩阵及权重

A3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	W _i
C4	1	1	0.25	0.166 7	0.25	0.333 3	0.333 3	0.044 9
C5	1	1	0.25	0.25	0.25	0.25	0.333 3	0.045
C6	4	4	1	0.25	0.25	0.5	0.25	0.098 9
C7	6	4	4	1	1	1	3	0.252 7
C8	4	4	4	1	1	0.5	0.5	0.174 1
C9	3	4	2	1	2	1	2	0.216 7
C10	3	3	4	0.333 3	2	0.5	1	0.167 7

表 6 生态文明建设指标相对重要性判断矩阵及权重

A4	C11	C12	C13	C14	C15	C16	C17	Wi
C11	1	0.25	1	3	3	4	4	0.19
C12	4	1	5	5	4	3	4	0.379 4
C13	1	0.2	1	4	2	3	3	0.165 3
C14	0.333 3	0.2	0.25	1	1	1	1	0.062
C15	0.333 3	0.25	0.5	1	1	1	1	0.069 2
C16	0.25	0.333 3	0.333 3	1	1	1	1	0.069 5
C17	0.25	0.25	0.333 3	1	1	1	1	0.064 7

1.2.3 分数计算

政府政绩评价反映政府任期内的执政能力,需要通过任期前后相应指标变化来说明.因此本研究采用指标相对增长率作为评价政府政绩的基础.具体计算公式如下:

$$X_0 = \frac{X_2 - X_1}{X_1} \times 100\% \quad (1)$$

X_0 表示指标相对增长率; X_1 、 X_2 分别代表任期开始和结束时相应指标的数值.

城镇登记失业率、低保人数、和表示资源利用效率的指标,其数值降低代表良性发展,因此采用其相对增长率取(1)式结果的相反数.另外教育业固定资产投资和空气质量缺少任期开始前的数据,故采用任期结束时的数据进行评价.

每项指标相对增长率最高的评价单元记为 100 分,其他评价单元的相应分数 X_i 通过公式(2)得到:

$$X_i = \frac{X_0}{X_{\max}} \times 100 \quad (2)$$

评价单元最终得分通过公式(3)计算:

$$X = \sum_{i=1}^n X_i \times W_i \quad (3)$$

X 表示评价单元最终得分, n 为评价单元数目, W_i 表示指标权重.

2 政府政绩评价结果

2.1 政府政绩评价排序

根据经济、文化、社会和生态文明建设四方面指标,对 2008 ~ 2012 年间辽宁省各地级市政府政绩进行评价,结果见表 8.结果表明,14 个地级市政绩最高分 50.58,最低分 9.26,平均分 36.75.有 7 个地级市得分超过平均分.排名前 4 位地区的分数相差不大.

2.2 与经济建设为评价标准的评价比较

采用反映经济建设的指标,人均 GDP 和第三产业占 GDP 比重,对辽宁省各地级市政府政绩进行评价,结果见表 9.结果表明,14 个地级市政府政绩得分最高分 83.25,最低分 1.24,平均分 38.47.与综合评价结果相比,多个地区位次发生变化.其中葫芦岛市排名变化最大.

表 7 政绩评价指标权重

指标	权重	指标	权重
C1	0.319 1	C10	0.027
C2	0.079 8	C11	0.067 9
C3	0.062 4	C12	0.135 5
C4	0.020 8	C13	0.059
C5	0.007 2	C14	0.022 2
C6	0.015 9	C15	0.024 7
C7	0.040 6	C16	0.024 8
C8	0.028	C17	0.023 1
C9	0.034 8		

表 8 地级市政府政绩得分及排序

地区	总分	排序	地区	总分	排序
大连市	50.58	1	丹东市	36.40	8
本溪市	48.77	2	辽阳市	34.44	9
沈阳市	47.49	3	朝阳市	27.67	10
盘锦市	46.31	4	阜新市	25.26	11
鞍山市	44.09	5	铁岭市	21.34	12
营口市	38.77	6	锦州市	18.46	13
抚顺市	38.24	7	葫芦岛市	9.26	14

表 9 地级市政府经济建设得分及排序

地区	得分	排序	地区	得分	排序
盘锦市	83.25	1	抚顺市	38.02	8
大连市	72.65	2	葫芦岛市	23.27	9
营口市	59.15	3	丹东市	19.80	10
鞍山市	54.20	4	锦州市	18.82	11
本溪市	53.48	5	铁岭市	15.84	12
沈阳市	42.41	6	朝阳市	14.33	13
辽阳市	42.13	7	阜新市	1.24	14

3 讨论与结论

根据政绩评价排名结果,沈阳市落后于大连市和本溪市,其主要原因在于产业结构优化排名落后。通常情况下,随产业结构逐步向高级化发展,第三产业比重会逐步提高^[6],第三产业占 GDP 比重可作为衡量产业结构优化的指标。本指标体系设计中采用这个指标也正是基于此种考虑。但沈阳作为第二产业的贡献一直较高,这与老工业基地产业的整体规划相符合^[7]。第二产业的高贡献率在一定程度上影响了第三产业对 GDP 的贡献。尽管沈阳市第三产业投资额在 2008 年就达到 1 820.4 万元,但其资金产值率低于第二产业。

根据政绩评价排名结果,葫芦岛市位于第 14 位。这主要由于低保人数增加迅速。本届政府考核期,城镇低保人数和农村低保人数增加 1.34 倍。低保人数增加反映出更多人口的生活处于较低水平。值得注意的是,享受低保人数与低保标准密切相关,而低保标准又随人民平均生活水平改善而提高,因此低保人数增加可能是由于低保标准提高所致。

本研究采用主观与客观相结合的方法进行政府政绩评价。主观体现在采用层次分析法确定各指标的权重,客观体现在采用经济、社会、文化和生态建设方面的数据作为评价依据。值得指出的是,本研究中采用的指标均可公开获取,这意味着采用相同权重进行评价时,评价结果是一致的。如果政府政绩评价中采用公众可公开获取的指标,并公布相应权重,政绩评价结果更易被广大人民群众监督和接受,这有助于政府信息公开,有利于高效、廉洁、公开、透明的服务型政府的建设。

与传统 GDP 主导的政绩评价相比,本研究提出的指标体系包括指标范围更广。不仅包括经济指标,还包括文化、社会、生态文明建设等方面的指标。国内同类指标体系有平顶山市采用的人民群众幸福指数和江阴市采用的幸福指数。本研究与之相比具有空间尺度更大的特点。以上两种幸福指数评价对象是在地级市一级,而本研究的评价对象是省内各地级市。从技术上讲,本研究建立的指标体系适用于更大尺度。

本研究存在一定局限性。首先,政府工作具有复杂性和多样性。尽管本研究采用了 17 个具体指标进行政府政绩评价,但政府工作的多样性和复杂程度远非这 17 个指标可概括。因此在后续研究中可采用更多的指标以反映经济、社会、文化和生态文明建设的更多方面。部分政府部门已经注意到评价指标的多样性和复杂性问题,如北京市将中小学生体质情况纳入区县政府政绩评价。其次,评价指标具有可进步性。评价指标的进步具有内在推动力。第一,随着科技水平的提高,可监测或者提供数据的指标将更加丰富和科学。第二,新问题的出现也将推动评价指标的更新。因此评价指标并非一成不变。如本研究采用空气质量达标天数评价空气质量,而当下雾霾情况日趋严重的现实下,PM_{2.5} 作为评价指标进入政府政绩评价极为必要。

在采用本评价指标体系或者类似指标评价指标体系进行政府政绩评价时应注意两个问题. 第一, 考虑区域特色. 地区经济发展存在不平衡性和特殊性, 采用统一的指标体系可能有失公平. 如辽宁省作为东北老工业基地的重要组成部分, 其产业结构不同于以旅游等公共服务业为主导的地区. 因此采用产业结构优化来进行评价时, 评价结果可能与实际有所出入. 第二, 针对区域发展规划设置相应评价标准. 《全国主体功能区规划》中划分出优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发区域, 对人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局进行调控. 不同区域具有不同的定位和目标, 因此应根据规划目标和定位开展政府绩效评价.

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, 17(3): 25-29.
- [2] 中共四川省委组织部课题组. 领导干部政绩考核指标体系及评价办法[J]. 中共四川省委党校学报 2004(3): 54-56.
- [3] 沈满洪. 生态文明视角下的政绩考核制度改革[J]. 环境经济 2013(9): 30-31.
- [4] 董厚德, 张绵, 谷朝君, 等. 辽宁生态环境问题及其治理策略[J]. 辽宁大学学报, 自然科学版 2013, 40(3): 193-206.
- [5] 鹿晨昱, 张琳, 薛冰, 等. 省级区域可持续发展指标体系构建及空间测度研究[J]. 辽宁大学学报, 自然科学版, 2013, 40(1): 86-91.
- [6] 唐晓华. 产业经济学教程[M]. 北京: 经济管理出版社 2007, 50.
- [7] 董凤丽, 吕杰. 沈阳市产业机构综合效益指数分析[J]. 沈阳农业大学学报, 社会科学版 2010, 12(3): 288-291.

(责任编辑 李 超)