

学校编码: 10384 分类号 _____ 密级: _____

学号: 13920121150262 → UDC: _____

厦门大学

硕 士 学 位 论 文

限制开发区县级政府绩效评估研究

——以长泰县为例

The study on the Performance Evaluation of Restricted
Zone of County Government

---Given The Example of Changtai County

陈 亮

指导教师姓名: 卓越教授

专业名称: 公共管理(MPA)

论文提交日期: 2016年10月

论文答辩日期: 2016年 月

学位授予日期: 2016年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2016年10月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆

论文指导小组:

卓 越 教 授
吴毅飏 部 长
朱林彬 助理教授

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

摘要

县级政府是中国行政管理架构的基本单位，起着承上启下的作用，改革任务繁重，问题突出。县级政府的问题就是中国地方政府最基本的问题，解决了县级政府绩效管理问题，就为地方政府提高绩效管理水平、为领导干部确定正确的执政价值导向奠定了基础。

针对我国经济社会发展中存在的区域差距、行业不平衡、环境污染严重、资源利用低效等问题，国家根据不同区域对资源环境承载能力、现有开发强度及发展潜力，研究出台了《全国主体功能区规划》，将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区。2013年11月，十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，决定中明确指出，要纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县取消地区生产总值考核。在这以后，中央屡次强调不简单以GDP论英雄，响应中央号召，我国多个省份已对市、县（区）的考核进行了调整，“唯GDP”时代即将过去，“淡化GDP，重视民生”成为政绩考核新的风向标。需要注意的是，取消限制开发区GDP考核指标并不意味着政府不需要注重经济发展，更不意味着GDP无用。因此，完善优化限制开发区县级政府绩效评估成为当前政府绩效评估的重要课题。

本文以限制开发区县级政府为主要研究对象，在分析限制开发区县级政府绩效评估的理论与实践的基础上，以农产品主产区长泰县为例，对该县政府绩效评估现状和存在问题进行分析，采用问卷调查法设计遴选了一套相对合理的长泰县政府绩效评估指标体系，并提出相应的改进对策。

关键词：限制开发区；绩效；县级政府

厦门大学博硕士学位论文摘要库

Abstract

County-level government is the basic unit of China's public administration structure, acting as a connecting link between the superior and the inferior, thus it bears heavily in the reform and has outstanding problems to be solved.

The problems faced by county-level governments are also the basic problems awaiting solution by China's local governments. With those problems solved properly, the basis for the local governments to improve their performance management level and for the leading cadres to build correct ruling value orientation has been established.

In view of such problems as regional disparity, unbalanced development between industries, severe environmental pollution, inefficient resource utilization, etc. rising in the process of our economic and social development, the national government has issued the Main Functional Area Planning after meticulous research on the resource and environment carrying capacity, current resource exploitation level and development potential of different regions, dividing the national land space into four main functional areas: namely areas for optimized exploitation, for priority exploitation, for exploitation with limits, and the restrict development zone.

In November 2013, the Decision of the Central Committee of the Communist Party of China on Some Major Issues Concerning Comprehensively Deepening the Reform has been adopted at the Third Plenary Session of the 18th Central Committee of the Communist Party of China. As stated in the Decision, bold measures shall be taken to correct the bias that evaluates the work performance of the government only based on local economic growth, and to cancel the assessment of gross regional production of the key counties included in the national plan for poverty alleviation through development. Since then, the central government emphasizes that GDP is not the only standard to evaluate the government performance for many times. In response to the call of central government, many provincial governments have adjusted the means they adopted to evaluate the cities

and counties (districts). The era that "GDP-is-everything" comes to an end in China, while the saying "focus on people's livelihood instead of GDP" becomes the new guideline for the evaluation of government's work performance. However, the cancellation of GDP assessment index in the restrict development zone means that the government will pay less much attention to the economic development any longer, not implies that GDP is useless. Therefore, how to improve and optimize the performance assessment of county-level governments in the Restrict development zone becomes a key issue faced by the central government now.

In this paper, county-level governments in the Restrict development zone are the main research objects. Based on the theory and practice adopted to analysis the assessment of the above governments' performance, the author took Changtai County, a main producing area of agricultural products as an example, and has designed an improved index system for assessment of the government performance. after applying the trial index system to the government performance assessment, and based on the analysis of the index application status and result, a relatively reasonable index system for performance assessment of Changtai county's government has been confirmed. In the end, put forward proper improvement policies based on the current situation of the government performance assessment.

Key words: Restrict development zone; performance; county-level government

目录

| | |
|---------------------------------|----|
| 一、引言..... | 1 |
| (一) 研究背景及研究意义 | 1 |
| (二) 相关概念界定 | 2 |
| (三) 理论基础 | 4 |
| (四) 国内外相关研究综述 | 6 |
| (五) 研究内容和方法 | 8 |
| 二、限制开发区县级政府绩效评估的理论与实践 | 10 |
| (一) 限制开发区县级政府绩效评估的理论 | 10 |
| (二) 限制开发区县级政府绩效评估的实践做法 | 15 |
| 三、限制开发区县级政府绩效评估研究——以长泰县为例 | 17 |
| (一) 长泰县概况 | 17 |
| (二) 长泰县政府绩效评估现状 | 17 |
| (三) 长泰县政府绩效评估体系存在的主要问题 | 20 |
| 四、构建长泰县政府绩效评估指标体系 | 24 |
| (一) 初步设计长泰县政府绩效评估指标体系 | 24 |
| (二) 对长泰县政府绩效评估指标开展实证遴选 | 26 |
| 五、其他绩效评估优化探索 | 37 |
| (一) 坚持科学发展的绩效评估理念 | 37 |
| (二) 建立限制开发区的利益补偿机制 | 38 |
| (三) 创新限制开发区绩效评估程序 | 40 |
| (四) 强化绩效评估结果的运用 | 40 |
| 参考文献..... | 43 |
| 后 记 | 45 |

厦门大学博硕士学位论文摘要库

Contents

| | |
|---|-----------|
| 1. Introduction | 1 |
| 1.1 Research background and Significance of topic..... | 1 |
| 1.2 Relevant concepts defined..... | 2 |
| 1.3 Theoretical basis | 4 |
| 1.4 Related domestic research | 6 |
| 1.5 Research contents and Methods | 8 |
| 2. Restrict development zone of county government performance evaluaion theory and practice..... | 10 |
| 2.1 related theory | 10 |
| 2.2 related practice | 15 |
| 3. The study on the performance evaluation of Restricted zone of County Government | 17 |
| 3.1 profile of Changtai County | 17 |
| 3.2 status quo of Changtai county government performance evaluation..... | 17 |
| 3.3 the main problems | 20 |
| 4. Build changtai county government performance evaluation index system | 24 |
| 4.1 the preliminary design | 24 |
| 4.2 the empirical selection | 26 |
| 5. Other optimization of the performance evaluation of exploration | 37 |
| 5.1 Insist on scientific development concept of performance evaluation .. | 37 |
| 5.2 Establish a limit development zone benefit compensation mechanism | 38 |
| 5.3 Performance evaluation process innovation limit development zone .. | 40 |
| 5.4 Strengthen the use of performance evaluation results | 40 |
| Reference..... | 43 |
| Acknowledgements | 45 |

厦门大学博硕士学位论文摘要库

一、引言

（一）研究背景及研究意义

改革开放以来，我们党和国家实施“以经济建设为中心”的改革思路，但一些地方政府和领导干部错误地理解为“以 GDP 为重心”。于是 GDP 增长速度成为各级地方党委政府及领导干部政绩考核中的最重要指标之一，成为衡量领导干部能力高低和政绩好坏的重要尺度，直接关系到干部仕途升降，结果导致部分地区单纯强调经济发展速度，忽视了对当地资源环境保护，以致出现了资源枯竭、环境污染、持续发展受限的情况。十八届五中全会指出提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念提出了要坚持绿色发展，坚持节约资源和保护环境的基本国策，加快建设资源节约型、环境友好型社会，充分发挥主体功能区作为国土空间开发保护基础制度的作用，充分显示了中央政府坚持绿色发展的决心和信心。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中已经明确指出，要纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县取消地区生产总值考核。中央的这一指示得到了全国各地的积极响应，自 2013 年以来，包括福建、山西、宁夏、河北、浙江、陕西等多个省份对市、县（区）的考核进行了调整，降低或取消了 GDP 考核。

然而，取消限制开发区 GDP 考核指标并不意味着政府不需要注重经济发展，更不意味着 GDP 无用。社会民生发展最终是建立在经济发展、物质增长基础之上的，以及诸如教育、医疗卫生、住房保障、基础设施的投入等方面的民生改善上以及城市建设的规划和发展。因此，限制开发区的经济社会发展形势更为严峻，如何合理运用“政府绩效评估”这一指挥棒，建立一套符合限制开发区特点的政府绩效评估机制来引导地方政府的科学发展，达到充分发挥限制开发区主体功能，实现各区域间协调发展显得尤为重要。

（二）相关概念界定

1、限制开发区

根据全国主体功能区规划，限制开发区是指资源环境承载能力较弱、大规模集聚经济和人口条件不够好并关系到全国或较大区域范围生态安全的区域，要坚持保护优先、适度开发、点状发展，因地制宜地发展资源环境可承载的特色产业，加强生态修复和环境保护，引导超载人口逐步有序转移，逐步成为全国或区域性的重要生态功能区。

在国家层面上，根据开发定义和开发理念，我国限制开发区域被分为两种类型：第一种类型是农产品主产区，这些地区耕地较多、农业发展条件较好，从保障国家农产品安全和中华民族永续发展的角度出发，增强农业综合生产能力是这些地区发展的首要任务，应该对这些地区大规模高强度工业化城镇化开发实施限制，这类地区主要包括东北平原主产区、黄淮海平原主产区、长江流域主产区等 7 大优势农产品主产区及其 23 个产业带；第二种类型是重点生态功能区，这些区域生态系统脆弱或生态功能重要，资源环境承载能力较低，不具备高强度大规模工业化城镇化开发的条件，增强生态产品生产能力是这些区域发展的首要任务，应该对这些地区大规模高强度工业化城镇化开发实施限制，这种类型区域主要包括大小兴安岭森林生态功能区、三江源草原草甸湿地生态功能区、黄土高原丘陵沟壑水土保持生态功能区、桂黔滇喀什特石漠化防治生态功能区等。在省级层面上，全国各省份根据各自省情特点，在国土开发综合评价的基础上，通常以县为基本单元，编制修订各省的主体功能区规划，其中对各省的限制开发区域进一步细分。

2、政府绩效

关于绩效，国内外许多专家学者已经做了各种各样的归纳，结论不尽相同，但有一点也却是共识的，那就是绩效要素是一个结构。经过实践的检验，3E 指标即经济（economy）、效率（efficiency）和效果（effectiveness）已成为分析绩效最好的出发点。将这个概念运用到公共行政领域，就被称为“政府绩效”。政府绩效不同于效率，它是一个多维度的概念，是公共领域的“责任度量工具”。表面上看，政府绩效是指行政官员在行使人民赋予的权力、履行岗位职责以推

动社会发展时所取得的成绩和所获得效果^①。

从本质及内涵上看，政府绩效主要表现为政府组织目标的多元化，涵盖了行政效率、行政成本、社会公平公正稳定进步等多重因素，它较为关注的是政府在整个社会发展过程中担当的角色是否恰当、政府在进行宏观调控和提供物品时是否足够强大和有渐进性，以及促进社会稳定进步提升。

政府绩效是从政人员工作的主要目标，也是评价政府及其官员工作成效的重要标准。它在一定程度上是对政府的工作态度、整体素质、服务水平、业务能力和职业精神的综合反映。

综合专家学者们对政府绩效的定义，笔者认为，政府绩效是为实现组织的可持续发展，各级政府在职务全县内，通过履行职责，向群众提供公共产品、服务，推动社会发展所产生的各种成本及产生的效率、效益和公正度，主要包括政治绩效、经济绩效、社会绩效、人文绩效和环境绩效等五个方面。

3、政府绩效评估

绩效评估，又被成为“绩效测评”、“绩效评价”、“绩效考核”等，它包括识别、观察、测量和评估绩效几个方面，属于一项绩效管理活动，如果按评估对象分，绩效评估可分为个人绩效评估、组织绩效评估和社会绩效评估。严格地说，本文提及的政府绩效评估应属于组织绩效评估的范畴。尽管绩效评估从其诞生以来，经历了多个发展历程，迄今为止，学者对政府绩效评估的认识和理解尚未形成共识，但他们对绩效评估内涵的界定主要围绕“政府职能”、“公共服务”、“制度”、“标准”、“目标”、“经济”、“效率”、“效果”等关键词展开。结合学者们对政府绩效评估的理解，笔者将它定义为：为实现某种公共目标，评估主体依据一定的标准对各级政府或部门的绩效进行测量和评定。科学的开展绩效评估可以及时发现政府管理中存在的绩效缺失、绩效低劣和绩效优势，进而查缺补漏，精益求精，达到提升政府内部管理能力、降低行政成本、提高行政效率、优化政府公共服务和增强政府的责任意识的目的，同时增强政府自身和经济社会的协调发展和可持续发展的能力。

县级政府作为基层地方政府，它的绩效评估是指以县级政府为主体，包括县人大、政协、NGO（非政府组织）、企业、公众在内的评估主体对县级行政

^① 胡税根：《公共部门绩效管理—迎接效能革命的挑战》，浙江大学出版社 2005 年版，第 2 页。

组织的管理效率、效益、公共服务能力、服务质量、公共责任和民众满意度等方面的评价，对县级行政组织在管理过程中的投入、产出、政策或规定执行，中长期目标完成情况的效能绩效进行评定和划分等级。

（三）理论基础

1、新公共管理理论

早在上个世纪 70 年代末 80 年代初，西方世界的公共行政改革运动就开始了，新公共管理理论在这场运动中应运而生，一直到 90 年代，新公共管理理论已成为指导西方乃至全球的行政改革、政府管理的主导理论。该理论认为传统的官僚制垄断了公共服务的供给，这种供给方式是不合理的，应当将市场机制引入到该领域中，并将私营部门的管理技术及激励手段也运用起来，从而达到以顾客为导向的目的，将重心转向对结果的重视而非规则，从而能够通过低成本的方式来构建回应度高效的政府。该理论的本质内核具有很强的政府市场化的鼓动性，通过鼓励竞争、以顾客为导向、结果重于过程、强盗效率等将绩效管理提到了政府的重要议程上，强调政府的市场化。新公共管理理论认为，政府应该改变原本严格的行政规章制度，通过对绩效目标控制的严格实施，对其结果的精确评估，以获得 3E 的结果：效果（effect）、效率（efficiency）以及经济（economy）。新公共管理反对传统公共行政注重遵守既定行政法规、轻视绩效测定和评估的理念。

2、科学发展观理论

科学发展观的首次提出是在中国共产党召开的十六届三中全会上，它的核心内容在“全面、协调、可持续”、“以人为本”。这一观点充分体现了我国经济发展过程中的重大思想转变。之后我党召开的十七大又明确指出：科学发展观，第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。其中，以人为本，就是把人民的利益作为一切工作的出发点和落脚点，不断满足人民日益增长的文化艺术等方面需求并促进人的全面发展；全面，就是要不断完善社会主义市场经济体制，保持经济持续快速协调健康发展，加快政治文明、精神文明的建设，促进物质文明、政治文明、精神文明共

Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”.

Fulltexts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.