



## 研究人员风采

### 何凤秋

- 个人简介
- 文章总汇
- 科研项目及成果
- 图片信息
- 相关视频
- 联系信息

### 文章总汇

## 何凤秋：落实《全国主体功能区规划》，构建科学的绩效评估体系

2011-07-20 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

何凤秋

日前国务院下发了《全国主体功能区规划》(以下简称《规划》)。编制主体功能区规划、推进形成主体功能区,是党中央、国务院立足我国基本国情,从保护资源、合理配置资源,从可持续发展的高度出发作出的重大战略决策。主体功能区规划对于我国现有的地方政府绩效评估和官员的考核方式会带来非常大的变化,相应考核指标、考核方式和方法也应随之改变。《规划》的颁布对我国的政府绩效评估和干部考核提出了更高的要求。

### 一、能否实现国家主体功能区的战略布局,建立科学的绩效考核体系尤为重要

随着我国经济持续较快增长,工业化、城镇化加快推进,国土空间发生了巨大变化。这种变化有力地支撑了经济发展和社会进步,但也存在着耕地减少过多过快、资源开发强度过大、环境问题凸显、生态系统功能退化等问题,有些地区陷入越开发、越破坏、越贫困的恶性循环。如何从源头上扭转生态环境恶化趋势,解决空间结构不合理、空间效率不高等重大结构性矛盾和问题,成为了实现可持续发展中面临的不得不解决,也必须解决的问题。国家从构建高效、协调、可持续的国土空间开发格局出发,提出了国家主体功能区规划,根据资源环境的特点进行分类指导,对区域经济发展进行战略调控。区域发展总体战略和主体功能区战略这“两大战略”相辅相成,共同构成了我国国土空间开发完整的战略格局。

战略决策已经做出,如何落实极为重要,必须建立一套符合科学发展观要求,并有利于实现国家的空间战略格局,推进形成主体功能区的绩效考核评价体系尤为关键。

### 二、创新政府绩效评估和干部考核,引导实现的国家空间布局的战略意图

#### 一是创新考核和评价体系,突出分类考核、体现差异化。我国幅

员辽阔,区域发展不平衡,自然条件差异较大。以往政府绩效评估和干部考核存在着针对性不强、国家战略与区域特点不仅有效结合的问题。如何在实现全国一盘棋的同时推动推进区域协调发展,解决区域间的纵向评估与横向比较的关系,一直是政府绩效评估和干部考核中难点。《规划》提出了构建城市化地区、农业地区和生态地区“三大格局”和优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发这四类的开发模式,并据此提出要进行各有侧重的绩效考核。对优化开发区域考核,强化对经济结构、资源消耗、环境保护、自主创新以及外来人口公共服务覆盖面等指标的评价,弱化对经济增长速度、招商引资、出口等指标的评价。对重点开发区域的考核,实行工业化城镇化水平优先的绩效评价,综合评价经济增长、吸纳人口、质量效益、产业结构、

资源消耗、环境保护以及外来人口公共服务覆盖面等内容，弱化对投资增长速度等指标的评价。对限制开发区域的考核，实行农业发展优先的绩效评价，强化对农产品保障能力的评价，弱化对工业化城镇化相关经济指标的评价，主要考核农业综合生产能力、农民收入等指标，不考核地区生产总值、投资、工业、财政收入和城镇化率等指标。对禁止开发区域的考核，根据法律法规和规划要求，按照保护对象确定评价内容，强化对自然文化资源原真性和完整性保护情况的评价。主要考核依法管理的情况、污染物“零排放”情况、保护对象完好程度以及保护目标实现情况等内容，不考核旅游收入等经济指标。

这种差别化开发的区域政策和统一衔接的规划体系，使绩效考核增强了区域调控的针对性、有效性和公平性，为各有侧重的绩效评价提供了依据，有利于制定实施更有针对性的区域政策和绩效考核评价体系，找到了既符合国家战略要求，又力保符合当地经济发展大环境的结合点，是对绩效精神的一个很好的诠释。

**二是创新考核和评价体系，突出以人为本、强化对提供公共服务、加强社会管理、增强可持续发展能力等方面的考核导向。**国家主体功能区规划提出了未来国土空间开发的六个新理念：即根据自然条件适宜性开发的理念、区分主体功能的理念、根据资源环境承载力开发的理念、控制开发强度的理念、调整空间结构的理念、提供生态产品的理念。并确定了五个开发原则，即优化结构、保护自然、集约开发、协调发展、陆海统筹的原则。这些理念和原则都体现了区域协调发展，以人为本的理念。有利于注重缩小地区间基本公共服务和人民生活水平的差距；有利于从源头上扭转生态环境恶化趋势，实现可持续发展。考核强化对各地区提供公共服务、加强社会管理、增强可持续发展能力等方面的评价，增加开发强度、耕地保有量、环境质量、社会保障覆盖面等评价指标，体现了以结果为本，构建服务型政府的正确绩效考核导向。

**三是创新政府绩效评估和干部考核，强化考核结果的运用。**所有的绩效考核中，结果运用最为关键，决定着考核能否可持续，有效力。《规划》强调地方政府绩效考核加强战略导向的同时，还要将中央组织部印发的《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》有机结合，根据各地区不同的主体功能定位，把推进形成主体功能区主要目标的完成情况纳入对地方党政领导班子和领导干部的综合考核评价结果，作为地方党政领导班子调整和领导干部选拔任用、培训教育、奖励惩戒的重要依据。这对于推动地方政府绩效评估，为地方领导干部提供科学评估依据，具有划时代的意义。

### 三、实现国家主体功能区战略，创新绩效评估需处理好几个关系

**一是制定更加清晰具有效力的指标体系和标准，在评估价值导向上，避免在实际操作中过于强调技术而偏离了价值导向。**只有推动经济社会向前发展，为人民创造实实在在的福祉的政府，才是绩效良好的政府。目前所有的绩效评估都是对应着不同的管理现状和需求而进行的，因而在考虑绩效考核的技术路线同时，要时刻保持正确的价值判断，过于关注技术层面的绩效评估，对于真正推动政府管理和职能转变的作用是有限的。所有工具解决的问题都是低层次的，评估工具不能满足管理的所有需求。在重视技术层面同时，要更多关注更高层次的政府战略定位、社会需求、目前管理现状。注重技术也不能忽视考核的战略导向，这样才能保障既要全国一盘棋，也要体现区域特色国家战略的实现。

**二是在评估内容上既要注重对实现主体功能区规划的考核，也不能忽视对政府履行其他职能的考核，要将二者有效结合。**现在有一个导向，提出一个考核导向，就把所有注意力放在上面，而忽视政府其他职能正常履行的考核。在考核中，避免强调其一而忽略其他。在现阶段，政府在经济和社会发展中发挥相当重要作用，因而，在强调一种考核时，不能忽视政府其他职能的履行的考核，既要考虑我们评价的是不是政府应该做的？也要考虑把政府当前职能定位与一个地区长远发展相结合。既要体现科学发展观和正确政绩观的要求，也要兼顾一个地区发展的实际，体现一个地区未来的发展方向，体现政府改革与职能转变的要求，坚持以结果为本的行政理念，构建服务型政府要求。

**三是在评估组织实施上，注重各种考核主体之间的协调、统筹问题。**不同的绩效评估主体，由于其目标和职能范围不同，导致评估内容、绩效指标和评估方式存在一定的差异，目前很多地方存在着多头评估、评估标准不一致甚至冲突等问题，评估活动之间缺乏系统性和综合性。绩效评估是一项创新性的工作，涉及面广，情况复杂，工作难度大，需要强有力的组织领导和各方面的支持配合。

**四是创新绩效评估指标设计既要促进主体功能区实现，也要充分重视公平、公正和民生问题。**政府在社会实现“公平、正义”、保障民生、改善民生上有着不可推卸的责任。作为一级政府，关注民生、重视民生、保障民生、改善民生是政府的基本职责，应将公平、正义、保障民生和改善民生摆到突出、合理的位置，甚至成为价值追求，重视政府提供公共产品服务领域中的作用。在设计评估指标时坚持以人为本、科学发展、社会和谐指导思想，因而在推动实现主体功能区考核同时，更要注重在指标体系的设计上，体现以人为本、充分关注人的需求、促进人的全面发展的要求，体现经济的可持续发展和社会的全面进步。

来源：2011. 06. 24《中国纪检监察报》

**作者何凤秋**，现任人力资源和社会保障部中国人事科学研究院工资福利研究室主任，研究员。长期从事政府绩效评估和公共部门薪酬管理研究工作。全国政府绩效管理学会常务理事，中国劳动学会薪酬专业委员会第三届理事会常务理事。

通讯地址：北京市朝阳区育慧里5号

邮编：100101

联系电话：010-84638797

[>>返回](#)

#### 相关新闻

- [何凤秋：构建多层次、多元化事业单位高层次人才激励机制](#) 2011-07-20
- [崔光宝：职场成才十大秘诀](#) 2011-07-20
- [突发事件应急管理的国际经验与借鉴（上）](#) 2011-07-20
- [突发事件应急管理的国际经验与借鉴（下）](#) 2011-07-20
- [河北省对其他国家和省份科技创新人才开发的经验借鉴研究](#) 2011-07-20
- [怎样有效遏制人才管理怪现象](#) 2011-07-19
- [宋晓梧：调整收入分配结构转变经济发展方式](#) 2011-07-19
- [初步选出26所高校开展试点推进创新人才培养](#) 2011-07-19

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有  
地址：北京市朝阳区育慧里5号 邮编：100101 院办电话：010-84635652  
科研管理处：010-84635686、84622949  
京ICP备10211434号