

国民幸福指数纳入政府绩效评估探析

邢振江¹, 王佳丽²

(1. 忻州师范学院 政治系, 山西 忻州 034000;

2. 黑龙江大学 研究生院, 黑龙江 哈尔滨 150000)

摘要: 通过对国民幸福指数的理论研究, 分析了将国民幸福指数纳入政府绩效评估的意义, 总结了江阴市的经验和做法, 并结合我国的实际情况, 设计了将国民幸福指数纳入政府绩效评估的具体途径, 这些途径主要考虑到评估法律、评估主体以及评估的指标体系等方面。最后提出要以法律的形式将国民幸福指数纳入政府绩效评估体系、政府绩效评估主体应该多元化、构建科学的政府绩效评估指标体系、将国民幸福指数具体化等建议。

关键词: 政府; 绩效评估; 国民幸福; 指数

中图分类号: D632.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2011) 06-0073-05

Analysis of Gross National Happiness to Be Included in Government Performance Evaluation

XING Zhen-jiang¹, WANG Jia-li²

(1. Department of Political Science, Xinzhou Teachers University, Xinzhou 034000, China;

2. Graduate School, Heilongjiang University, Haerbin 150000, China)

Abstract: Studying the theory of gross national happiness index, the paper proposed that the gross national happiness index should be included in the government performance evaluation. It designed the specific way to include the index into the government performance evaluation based on the experiences and practices of Jiangyin city and actual situation in China. These approaches are mainly taking the law of assessment, the participants of assessments etc. into account. We proposed to legislate the progress of gross national happiness index being included into the government performance evaluation system, diversify the participants of assessments, build a scientific government performance evaluation system and make the happiness index specific.

Keywords: government; performance evaluation; gross national happiness; index

当前中国正处在转型期, 经济社会等各个领域发生着广泛而深刻的变革与挑战。在这样的形势下, 政府绩效评估研究成为规范行政行为、提高行政效率, 构建服务型、责任型政府的重要措施与手

收稿日期: 2011-06-20 修订日期: 2011-09-19

作者简介: 邢振江 (1977-), 山西忻州人, 忻州师范学院政治系讲师, 管理学硕士, 研究方向: 人力资源管理、公共管理。

段。与此同时,在国际社会,国民幸福指数作为衡量一国发展的重要指标,开始受到许多国家的重视,政府的行政效率高、行政管理的效果也在以人民幸福与否作为一个重要的衡量指标。为贯彻“以人为本”的理念,将国民幸福指数纳入政府绩效评估将逐步被全社会认识并接受。

一、国民幸福指数的概念

“幸福指数”是衡量民众幸福感受具体程度的主观指标,它最早由不丹国王提出,他认为政策应该关注幸福,并应以实现幸福为目标^[1]。不丹创造性地提出了“国民幸福总值”指标体系,这一指标体系由政府善治、环境保护、文化发展和经济增长四部分组成,以此来协调人民物质生活和精神生活的平衡,并将“国民幸福总值”作为政府工作的终极目标。这一举措使这个人均 GDP 不高的小国的国民幸福感大大提高。此后,世界上许多著名的经济学家把目光投向了这个国家,纷纷开始研究“不丹模式”,在这方面,美国、日本、英国等国走在了前面。

随着国际社会更多的开始关注国民幸福指数这一指标,我国政府也开始研究国民幸福指数,因为提高国民幸福感的公共政策是中国建设和谐社会的基础。“幸福指数”概念的提出,正在把原来普遍追求的“GDP 至上论”转向更多元化的评价标准。

二、将国民幸福指数纳入政府绩效评估的意义

2010 年 11 月,《中国青年报》通过民意中国网和搜狐新闻中心,对 2633 人进行了调查,调查结果显示,89.3% 的人期待将“幸福指数”纳入地方政府考核体系,其中 56.6% 的人表示“高度期待”,而 95.7% 的人认为民众幸福指数与政府作为有关^[2]。从这项调查中我们可以明显地看到将国民幸福指数纳入政府绩效评估是众望所归。将国民幸福指数纳入政府绩效评估有以下几方面的意义。

1. 既有利于完善政府绩效评估体系,又有利于提高中国的国民幸福指数

目前,我国还没有完善的政府绩效评估体系。评价一个政府政策执行的情况、行政效率的高低过于偏重经济指标。这种对政府绩效的片面理解可能会在短时间内提高经济发展的速度,但是长此以往,会导致政府职能的错位甚至扭曲、政府行为与社会发展的失调和经济发展与社会发展的不平衡。

2010 年我国的经济总量超过了日本,跻身世界第二大经济体。与此同时根据《福布斯》杂志的报道,盖洛普世界民调的研究员们在 2005~2009 年对 155 个国家的数千名受访者进行了调查,结果显示,中国的国民幸福指数和加纳、肯尼亚并列排在第 125 位^[3]。由此说明,国民幸福感未必和经济的发展速度成正比。影响国民幸福感的因素除了经济状况外,还有很多因素值得重视,如政府的治理、环境的保护、社会关系、社会体制、国民的价值观、健康状况等。将国民幸福指数纳入政府绩效评估,是一个互利双赢的举措,它既能够提升国民幸福感,又能够完善政府绩效评估指标体系,促使政府向服务型政府的转型,也能够改善整个社会发展的环境,促进和谐社会的建立。

2. 有利于科学发展观的贯彻实施

长期以来,我国政府绩效评估体系中经济发展指标所占比重过大。过度强调经济增长,忽视社会其他方面的发展,有些地区甚至不顾当地生态环境的破坏,贫富差距不断拉大,这不符合以人为本的科学发展观。将国民幸福指数纳入政府绩效评估中,以行政管理是否有利于人民生活幸福作为衡量指标,能够很好地践行科学发展观中“以人为本”的核心思想,有利于对政府的行政效率做出评价。

3. 有利于政府从多种途径关注民生问题,保障公民权利,提升公民参与热情

将幸福指数纳入政府绩效评估当中,有利于政府通过多种途径关注民生问题,也体现出政府执政理念的转变。政府从自身本位主义转向民众本位主义,有利于社会公平的实现和政治民主的发展,也使政府绩效评估的价值取向发生转变,更加关注公平、民主、秩序以及社会和谐。

将国民幸福指数纳入政府绩效评估中,提高了公民参与政治生活的热情,强化了公民参与意识,有助于解决长期以来形成的政府自己评估自己的弊病,可以重塑政府形象,营造良好的政治文化

氛围。

4. 有利于改善基层治理方式，促进基层政府职能转变

政府治理方式是影响国民幸福感的重要因素。将国民幸福指数纳入政府绩效评估中，能够使政府在行政管理的过程中保障和实现公民的各项权益，能够确保基层政府坚持以人为本的核心理念，能够加速基层政府的转型，尽快建立服务型政府、责任型政府，促使各级政府尽快放弃传统的唯 GDP 论，更加关注经济发展的质量和效益，更加关注公众的幸福感。

三、国民幸福指数纳入政府绩效评估的具体办法

首先，应将国民幸福指数纳入政府绩效评估以法律的形式固定下来。我国的政府绩效评估起步比较晚，迄今为止，没有将政府绩效评估纳入法律，在将国民幸福指数纳入政府绩效评估方面更是没有法律的保障。虽然目前我国社会已经对国民幸福感的重要性有了共识，但是这仅仅是停留在认识的层面。这样就有可能造成各级政府对这项工作的轻视，甚至以本地的实际情况为由加以搪塞，或者走过场、搞形式，以至于国民幸福指数的指标测量最终落空。所以法律的保障是这一政策顺利推行的根本，也是最强硬的手段。

其次，政府绩效评估主体应该多元化。我国现行政府绩效评估主体单一，一般是政府内部自上而下进行评估，缺乏公众的参与。公众因为很难通过评估直接反映政府自身存在的社会和生活问题，导致很多矛盾长期解决不了，严重影响了国民幸福感，也损害了政府形象。因此，可以建立一个专门的政府绩效评估机构，从中央到地方进行垂直管理，以保证评估机构独立工作，确保评估工作的公平性。同时应鼓励专家、学者组成非官方的民间评估机构，独立于政府系统之外，使评估工作不受政府的干预，开展第三方测评。

在具体的绩效考核过程中，也应当根据居住地区和单位性质按一定比例吸纳公众代表，广泛而深入地评估国民幸福感，打破以政府为中心的单一的绩效评估体制，实现绩效评估主体的多元化。

最后，构建科学的政府绩效评估指标体系，将国民幸福指数具体化。构建一个科学的政府绩效评估体系，必须综合考虑人民生活的各个方面，将国民幸福指数具体化，提高政府绩效评估的科学性与可操作性。

2006 年 10 月 11 日，测量江阴人幸福生活的“幸福江阴综合评价指标体系”正式出炉。它由客观评价指标和主观评价指标两大部分组成，总体上有机统一，操作上相对独立。客观评价指标主要通过年终的统计数据，重点反映各级政府部门在改善民生工作中的主要成绩；主观评价指标主要通过第三方测评机构的民意调查，重点反映市民的幸福感受^[4]。

表 1 是“幸福江阴”综合指标评价体系的客观评价指标体系内容。

主观评价指标是一份民意调查问卷，问卷中包括的内容主要有建设幸福江阴的关键，以及工作满意度、收入满意度、环境满意度、文化满意度与身体状况指数这五大主观幸福测评指数。

这套体系共设有 50 余个指标，客观指标占 60% 的权重，主观评价指标占 40% 的权重，两个不同的评价指标体系有机统一，操作上相对独立。它突破了传统的考核框架，突出了民生指标在整个评估体系中的地位，有利于协调国民幸福指数与 GDP 增长之间的矛盾，实现两者的同步提高。

“幸福江阴”综合评价指标体系无疑为我国政府制定幸福指数评价指标体系提供了很好的借鉴，笔者对此进行了以下挖掘和思考。

一是国民幸福指数应当包含事关人们现实生活状况和人口发展的内容，如人们的收入、就业、医疗、教育等。生活质量关系着人们的切身需要，是可以直接反映出人们幸福感的。人口发展包括人口数量、人口结构和人口素质。我国人口数量位居世界首位，人口压力很大，为我国各个方面的发展带来了很多的困难，比如说粮食危机、水资源危机等。如果人口数量得不到控制，增长过快，人口密度

表1 “幸福江阴”综合指标评价体系(客观评价指标体系)

项目	指标名称	单位	目标值	2005年实际值	2006年目标值
工作指标	劳动力市场每年提供的就业岗位数	万	>5	4.2	4.5
	劳动力市场每年解决的本地劳动力就业数	万	>2	1.6	1.7
	城镇登记失业率	%	<3.2	2.9	2.9
	农村调查失业率	%	<4	8	7.5
	农村青壮年(18~40岁)劳动力技能培训率	%	>80	73.2	75
收入指标	城镇居民户均可支配收入	元	>75000	45116	50550
	工资性收入	元	>60000	34882	39000
	家庭经营性净收入	元	>4000	-	1000
	财产性收入	元	>1500	956	1050
	农村居民户均可支配收入	元	>54000	30616	34120
	工资性收入	元	>43000	25974	28450
	家庭经营性净收入	元	>6000	2963	3180
	财产性收入	元	>2500	1221	1450
	社会保险综合覆盖率	%	>99	72	76
	城乡居民养老保险覆盖率	%	≥99	70	75
	城乡居民医疗保险覆盖率	%	100	98	98.5
	职工工伤保险覆盖率	%	≥99	48	55
	城乡居民人均储蓄存款余额	万元	>3.5	2.48	2.78
环境指标	每万人拥有公共交通工具标台数	标台	>10	4.6	6
	城镇人均公共绿地面积	平方米	>10	13.2	13.8
	空气二级和好于二级的天数占全年的比重	%	≥92	90.2	90.2
	文明社区达标率	%	>90	40	50
	安全社区达标率	%	>90	80	83
	新农村建设示范村累计数	个	80	2	20
文化指标	初中毕业生升学率	%	>95	93.4	93.8
	居民文教娱乐服务支出占家庭消费支出的比重	%	>23	18.4	18.6
	全社会人均慈善捐款数	元	>20	13.2	18
	城乡居民人均文化公共场馆面积	平方米	>0.35	0.25	0.26
	农村文化场所普及率	%	100	60	70
	每万人拥有福利床位	张	>25	22.8	23
健康指标	每万人拥有医生数	人	>20	17.8	17.9
	人均预期寿命	岁	>78	76.46	76.5
	城乡居民健康档案建档率	%	100	12.7	30
	体育人口占总人口的比重	%	>50	45	46
	城乡居民人均公共体育设施面积	平方米	>3	2.17	2.5

资料来源:江阴档案局。

过大,超出环境的承受能力,就会出现严重的生态环境危机和资源危机。这些危机反过来对人们的健康水平形成威胁,会严重影响社会的发展,降低国民的幸福感。人口素质包括人的身体素质、思想科学文化技术素质和道德素质等,人口素质的提高有利于经济发展、社会进步,也有利于良好社会关系的构建,营造良好的社会氛围。因此,将医疗水平、教育水平的提高放到国民幸福指数体系中就显得特别重要。

二是国民幸福指数体系还应当包含人民生活的外在环境,如空间资源、生态环境、社会安全和社会发展等指标。在空间资源中,水资源是其中的一个硬性指标。中国是一个干旱缺水严重的国家,而且全国多数城市地下水受到一定程度的污染,这不仅严重影响我国经济和社会的发展,而且还严重威胁到居民的饮水安全和公众的健康。因此,加强水资源的利用,尽可能满足人民日常的生产生活用水,可有效提高国民的幸福感。

同时,我国在重视经济发展的过程中忽视了环境保护,使得当前我国生态环境恶化,环境污染严重,空气质量大大下降,给我国人民的生活带来很多困扰。因此,政府绩效评估指标应当将生态环境的保护纳入其中,加强环境污染的监管和治理,促进人与自然的和谐相处,提高国民幸福感。

社会安全毋庸置疑也要成为国民幸福指数体系中的一个重要指标。同时,食品安全也成了人们关注的问题,如近年来的“三聚氰胺”事件,“大头娃娃”事件,“塑化剂”事件,等等。政府应当通过绩效评估加强对相关监管部门的控制和考核,减少甚至杜绝此类事件的发生。

三是测量幸福指数应将客观评价指标和主观评价指标结合起来。从江阴市的评价指标体系中我们可以看到它很好地将客观评价指标和主观评价指标结合起来,这样既避免了客观评价指标简单用数字衡量幸福的缺点,又避免了主观评价指标结果客观性差、波动性大的弱点。既从共性角度设计了体现全体人民追求幸福的客观评价指标,又从个性角度设计了体现个体幸福感的主观评价指标;既注重体现幸福感受的客观物质基础,又注重更多地体现百姓对幸福的主观感受。

在将国民幸福指数纳入政府绩效评估方面,我国很多的地方政府已经开始着手研究其纳入方法,并已取得了很大的成就。就拿江阴市来说,近几年来,江阴市坚持“以人民幸福评估发展”,各级政府逐步树立了“经济增长不等于百姓增收、平均数不代表大多数、客观指标不能取代主观感受”、“民生改善是最好的发展”、“生态环境是现实的生产力、未来的竞争力”、“发展惠民,关键要问计于民”等发展理念,实现了执政理念和发展路径的根本转变。同时经济社会发展保持了全面协调可持续的良好态势,在全国县域经济基本竞争力排名中实现“八连冠”。江阴市还推进了政绩考核体系的创新,特别是将居民幸福指数量化考核,真正把全市各级政府的思想统一到以人为本、执政为民的宗旨上来。这样江阴市的居民幸福指数大大提升,95.87%的被调查者对作为江阴人感到自豪和幸福,97.13%的被调查者对建设幸福江阴充满信心,江阴百姓的主观幸福指数达到87.44分,连续五年稳步提升^[5]。

国民幸福指数的出现使我们看到,我国政府绩效评估的指标体系还不完善,评估体制还存在缺陷,我们必须改变当前政府绩效评估中的“唯GDP论”,改变对于经济增长的过分关注。同时,无论是从调研数字还是从直观感受出发,都能清晰地发现,民众的幸福需要政府的善治。政府的治理,应该体现“以人为本”的理念,朝着改善民生,提高国民幸福感的方向去努力。将国民幸福指数纳入政府绩效评估,有利于我国政府绩效评估机制的完善,也有利于转变政府职能,最终有利于我国社会的和谐稳固发展。

参考文献:

- [1] 袁凌新. 幸福与国民幸福指数[J]. 中共福建省委党校学报, 2007, (6).
- [2] 杨康, 王聪聪. 调查: 95.7%的人认定民众幸福指数与政府作为有关[N]. 中国青年报. 2010-11-23 (B1).
- [3] Francesca Levy. The World's Happiest Countries [EB/OL]. <http://www.forbes.com/2010/07/14/world-happiest-countries-lifestyle-realestate-gallup-table.html>, 2010-07-14.
- [4] 朱民阳. 以人民幸福评估发展——幸福江阴综合评价指标体系构建的实践与思考[J]. 行政管理改革. 2011, (3).
- [5] 同[4].

[责任编辑 冯 乐]