

主体功能区生态预算 DSR 评价体系的构建

石意如(副教授)

【摘要】提升居民幸福感是主体功能区生态预算的驱动力,生态预算的状态可用预算结果状态主体功能区发展协调度描述,生态预算响应政策可以从生态预算能力视角提出,驱动力—状态—响应(DSR)框架下的主体功能区生态预算绩效评价包括驱动力评价、状态评价与响应评价三个维度。驱动力评价从居民经济品满意度、社会品满意度与生态品满意度三个角度评价居民幸福感;预算状态评价从主体功能区发展横向协调与纵向协调两个角度评价主体功能区协调发展度;预算响应评价从资金汲取能力、资源配置能力与预算执行能力来评价生态预算能力。

【关键词】DSR; 主体功能区; 生态预算; 居民幸福感

【中图分类号】F205

【文献标识码】A

【文章编号】1004-0994(2016)33-0058-5

一、文献回顾

主体功能区是我国于“十一五”规划中第一次提出的。2010年颁布的《全国主体功能区规划》根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力,统筹谋划人口分布、经济布局、国土利用和城市化格局,确定不同区域的主体功能,根据开发方式不同,将主体功能区划分为优先开发区、重点开发区、限制开发区与禁止开发区。主体功能区发展是以经济与生态的相互作用规律为基础,以人与自然和谐为原则,以人类可持续发展为目标,实现各区域协调、可持续发展和社会福利最大化的系统工程。

Konrad Otto-Zimmermann 在1987年首次提出生态预算概念,其基本思想是政府要像对待人造资源一样重视自然资源的使用效率。2010年Rio de Janeiro全面系统地梳理了生态预算的特点:生态预算是源于财政预算的蓝本,采用实物量单位,兼顾事前、事中与事后管理相结合的一种自然资源环境综合管理模式。主体功能区、生态预算都是顺应可持续发展理论而产生的,主体功能区是可持续协调发展新的基本单元,生态预算是实现可持续协调发展的一种新型管理工具。两者有机结合的主体功能区生态预算是指政府立足于各区域主体功能,对自然资源环境采取绩效预算,通过配置自然环境资源,实现主体功能区经济—社会—生态可持续发展的综合管理模式。

《全国主体功能区规划》提出采取差异化绩效评价标准

对主体功能区绩效进行评价。以此为纲,有学者构建了四类主体功能区绩效评价指标,分别评价四类主体功能区的绩效。如王茹(2012)的四类主体功能区绩效评价指标体系、王志国(2012)的中部地区四类绩效分类考核体系。也有学者针对主体功能区绩效与政府绩效的协调,从耦合视角设计主体功能区整体绩效评价矩阵(赵景华和李宇环,2012)。

在主体功能区市场机制这只无形的手还没有完全成熟之前,政府这只有形的手在主体功能区发展中起主导作用。而政府主要通过预算来引导,因此,主体功能区绩效评价的核心内容是对主体功能区预算绩效的评价。近年来,国家极力倡导的人本理念、协调发展理念以及正在稳步推进的绩效预算与生态文明建设,对生态预算提出了新要求,促进政府必须打破行政区域界线,立足于主体功能区、基于居民幸福感,通过配置各类资源,协调供给经济品、社会品与生态品,满足居民文明的需求。为了使供需动态均衡,在自然资源环境市场自我调节机制缺失的条件下,通过提升生态预算能力保障供需均衡。生态预算为构建生态预算绩效评价体系提供了新的因子,客观要求预算绩效评价必须兼顾居民幸福感、主体功能区协调发展与政府生态预算能力,全面识别生态预算管理各环节存在的问题,倒逼政府采取综合的自然资源环境管理模式,促进经济—社会—生态可持续发展。因此,立足于主体功能区,构建生态预算绩效评价体系具有一定的现实意义。

【基金项目】国家社科基金一般项目“主体功能区生态预算绩效评价体系研究”(项目编号:14BJY150);广西高校科学技术研究项目“广西高校资产预算绩效评价体系研究”(项目编号:KY2015LX451);梧州学院科研项目“城市生态预算绩效评价研究”(项目编号:2014B001)

二、主体功能区生态预算 DSR 评价模型构建

加拿大统计学家安史尼弗雷德于 1970 年提出压力—状态—响应 (PSR) 框架。后来考虑到人类对可持续发展的影响,驱动力指标取代了压力指标。OECD(经合组织)的环境政策与报告中最初提出驱动力—状态—响应(DSR)框架,1995 年被可持续发展委员会采纳,从此 DSR 成为评价可持续发展的基本框架。在这一基本框架中,驱动力(D)是指人类对可持续发展产生的各种影响,状态(S)是指可持续发展的状态,响应(R)是指可持续发展的政策选择等。主体功能区生态预算中蕴含丰富的可持续发展理念,具备应用 DSR 框架的条件,可以在 DSR 框架下设计主体功能区生态预算绩效评价体系。

随着人类绿色消费的观念越来越强,人类在确定自己的需求时将会自发考虑自然资源环境的承载能力,使需求建立在不破坏生态平衡、不损害自然环境的基础之上。人类的需求将是一种文明需求,而不是一种破坏性需求,满足了人类文明需求即可提升居民的幸福指数。每一个居民幸福指数对应一个包括经济品、社会品与生态品在内的稳定的文明需求结构,经济系统、社会系统与生态系统协调、高效、可持续发展能有效为居民供给经济品、社会品与生态品。为了使居民的文明需求结构与三大系统的产品供给有效对接,形成稳定可持续的供给需求机制,主体功能区必须具有很强的生态预算能力,高效配置自然资源。居民幸福指数、区域协调发展与生态预算能力以协调功能为主线,将三者有机联系在一起。主体功能区生态预算的驱动力源于居民的幸福指数,生态预算状态用主体功能区协调发展状态描述,生态预算政策响应体现在生态预算能力方面,对主体功能区生态预算绩效评价也就可以从生态预算驱动力、生态预算状态与生态预算响应三方面开展。主体功能区生态预算绩效评价模型见图 1:

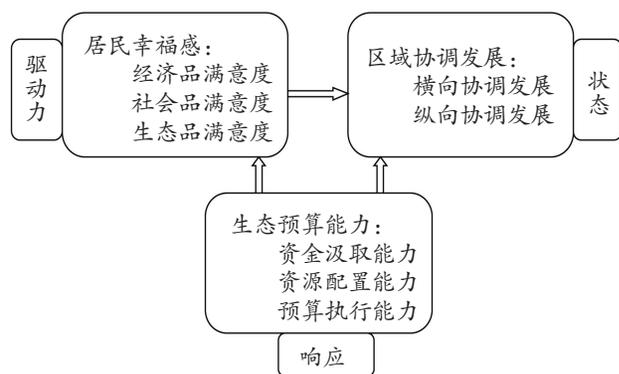


图 1 主体功能区生态预算 DSR 评价模型

三、主体功能区生态预算驱动力(D)评价

主体功能区是经济、社会、生态的复合生态系统,从宏观层面看,主体功能区建立的目标是优化国土空间结构,促进经济、社会与生态(包括资源、环境)之间协调发展。从微观层面看,主体功能区建立的目标是更好地满足居民的各类需

求,提升居民的幸福指数。主体功能区宏观协调发展与微观居民幸福感提升两者存在一定的逻辑对应关系:①主体功能区协调发展的经济产出、社会产出与生态产出都会直接或间接影响居民的各类需求,进一步影响居民幸福感。②居民幸福感是居民对某一区域经济、社会与生态综合反映的最终结果,居民幸福指数受经济、社会与生态三要素综合影响,可以相互替代,不同区域经济、社会与生态产出结构不同,但是居民幸福指数可能相同。③通过评价居民总体幸福指数可以间接评价主体功能区经济系统、社会系统与生态系统之间发展的协调度。

幸福指数由幸福感和满意度两个维度组成,国外学者倾向于研究主观幸福感,系统梳理了影响主观幸福感的因素,具体包括:收入、个人特征、教育、健康、工作、家庭生活、年龄、就业、通货膨胀、社会福利、公共安全、公平、气候与自然环境、贫困、城市化等因素。

关于幸福指数评价指标的设计,从广义幸福指数的角度来看,涵盖经济、健康、家庭、职业、社会状况与环境条件六个方面;从狭义幸福指数角度来看,涉及生理、安全、社交、尊重与自我实现五个需求层次。人的需求是多方面的,包括对经济产品、社会产品与生态产品的综合需求,不同主体功能区的居民对经济品、社会品与生态品的需求偏好不同。优先开发区、重点开发区居民的经济品与社会品比较充足,在环境日益恶化的环境下,更加偏好于生态品;限制开发区、禁止开发区居民所处的生态环境比较好,限制开发或禁止开发使得居民的经济品与社会品不充裕,因此,更加偏好于经济品与社会品。可见,生态品对优先开发区、重点开发区居民幸福感影响较大,经济品与社会品对限制开发区、禁止开发区居民幸福感影响较大。因此,本文从经济品满意度、社会品满意度与生态品满意度三个角度构建主体功能区居民幸福感评价指标,如表 1 所示:

表 1 主体功能区居民幸福感评价指标体系

维度	一级指标	二级指标	优先、重点 开发区权重	限制、禁止 开发区权重
居民幸福指数	经济品满意度	收入满意度 工作满意度	30%	40%
	社会品满意度	教育满意度 医疗满意度 就业满意度 社会福利满意度 公共安全满意度	30%	40%
	生态品满意度	气候满意度 自然环境满意度	40%	20%

根据不同主体功能区居民的需求偏好,确定评价指标的权重,优先开发区、重点开发区经济品满意度与社会品满意度所占比重小一些,生态品满意度所占比重大一些;限制开发区、禁止开发区经济品满意度与社会品满意度所占比重大一些,生态品满意度所占比重小一些。

四、主体功能区生态预算状态(S)评价

通过分析预算结果,可以识别预算状态。基于居民幸福感的生态预算,除了满足居民经济品、社会品与生态品的数量需求,更加强调产品结构的协调与可持续发展。因此,主体功能区生态预算状态评价,通过评价生态预算的横向协调与纵向协调发展(可持续发展)来识别生态预算状态。

1. 横向协调发展绩效评价。主体功能区协调主要表现为三个层面:①主体功能区层面,即主体功能区之间的协调,其协调的主体是主体功能区,分为同类主体功能区之间的协调与异类主体功能区之间的协调。②政府层面,一般一个主体功能区涵盖多个地方政府,地方政府之间的协调既包括同一主体功能区内部多个地方政府之间的协调,也包括不同主体功能区内部地方政府之间的协调。③要素层面,主体功能区主要由经济、社会与生态环境等要素组成,要素层面之间的协调既包括同一主体功能区三大要素之间的协调,也包括不同主体功能区三大要素之间的协调。具体见图2:

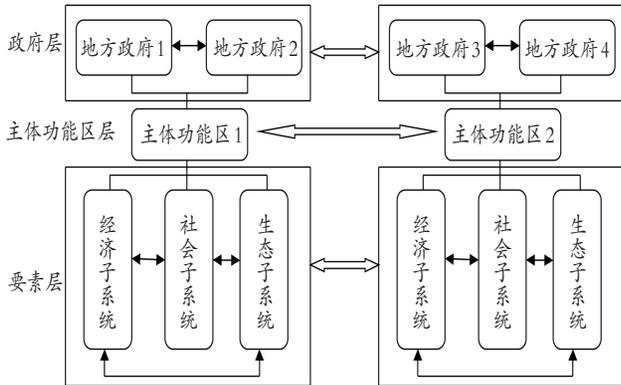


图2 主体功能区协调关系图

对四类不同的主体功能区的协调绩效评价,都会涉及三个层面,政府层、主体功能区层的协调机理比较相似,差异化体现在要素层协调绩效评价。优先开发区、重点开发区主要评价经济要素、社会要素与生态环境要素三者之间的协调,限制开发区主要评价社会要素与生态环境要素之间的协调,禁止开发区主要评价生态环境要素内部各指标之间的协调。

主体功能区协调、政府之间协调分别要突出主体功能区、政府的主体地位,防止以要素协调来替代主体协调。现行研究区域协调的思路主要是先设计描述各区域的指标,然后在此基础上计算各区域之间的协调值,进而评价各区域之间的协调度。这是假设描述各区域的指标之间存在协调关系,能反映区域之间的协调度,但是与事实不一定相符。笔者认为,通过计算评价指标值的差或比值描述主体功能区层、政府层的协调度比较合适。对于主体功能区各要素之间的协调度,可以分别设计不同的指标描述各类要素的特征,在此基础上计算生态环境、经济与社会之间的协调度。三个层面的协调绩效评价设计见表2。

表2 主体功能区协调绩效评价指标

评价层面	优先、重点开发区	限制开发区	禁止开发区
主体功能区之间协调	GDP的差、人均GDP的差、基本公共服务指数差、GDP的比、人均GDP的比、基本公共服务指数之比	第一产业产值的差、基本公共服务指数差、第一产业产值的比、基本公共服务指数的比	单位面积生态价值的差、单位面积生态价值的比
政府之间协调	生态环境:工业废水排放总量、工业废气排放总量、工业固定废弃物综合利用率、环境污染治理资金投入、空气质量优良率、人均绿化面积、森林覆盖率、人均水资源量、人均耕地面积、单位产值能耗 经济:人均GDP、社会消费品零售总额、固定资产投资总额、第三产业比重、农村居民家庭人均纯收入、城镇居民人均可支配收入、科技进步对经济增长贡献率 社会:人均医疗机构床位数、每十万人人口高等学校在校学生数、地区教育经费投入、城市化水平、恩格尔系数、人均住房面积、登记失业率、社会保障覆盖率	生态环境:工业废水排放总量、工业废气排放总量、工业固定废弃物综合利用率、环境污染治理资金投入、空气质量优良率、人均绿化面积、森林覆盖率、人均水资源量、人均耕地面积、单位产值能耗 社会:人均医疗机构床位数、每十万人人口高等学校在校学生数、地区教育经费投入、城市化水平、恩格尔系数、人均住房面积、登记失业率、社会保障覆盖率	资源:森林覆盖率、人均水资源量、人均耕地面积
主体功能区要素协调			

2. 纵向协调发展绩效评价。根据资源属性,将资源划分为自然资源与社会资源,社会资源又分为经济资源与人力资源,经济资源又划分为资本资源、信息资源与智力资源。在此基础上,将社会资源包含的各类资源重新分类,划分为狭义的社会资源与经济资源,经济资源主要是资本资源,社会资源包括人力资源、信息资源与智力资源。因此,资源可划分为经济资源、社会资源与生态自然资源三类。从经济资源可持续、社会资源可持续与生态自然资源可持续三个方面,结合优先开发区、重点开发区、限制开发区、禁止开发区各自的特点,综合考虑经济发展、社会治理与生态管理三个维度,分别设计四类主体功能区可持续发展绩效评价。先分别计算区域自然资源承载力、区域经济资源承载力与区域社会资源承载力,然后计算区域可持续发展指数、区域可持续发展指数,最后计算区域可持续发展资源承载力指数。其指标数据获取比较容易,指标计算过程比较简单,并且覆盖经济、社会与生态环境三个维度。由于三类资源对主体功能区可持续发展的影响存在短板效应,即某一最短缺的资源对主体功能区可持续发展起决定性影响,可见分析单一资源可持续发展能力比分析资源综合可持续发展能力更有价值。

在此,本文在借鉴现有研究成果的基础上,从两个方面进行修正:①突出三个单一资源承载力指数在评价中的地

位。在整个评价过程中,主要借助三个单一资源承载力指标,因为三个单一资源承载力指标在四类主体功能区的重要性不同,如果用区域可持续发展的资源承载力指数这一综合指标评价,容易忽视各类资源在不同主体功能区的差异化影响。②强调用三个单一资源承载力指数的增量评价资源承载力。因为在测量各类资源承载力时,可能会忽略一些影响因素,使三类指标被低估,为了减少指标低估导致误判的情形,在分析单一资源承载力指标的基础上,进一步分析指标的增量。

区域发展主要有社会资源驱动、经济资源驱动与生态自然资源驱动三种发展模式。四类主体功能区处于区域发展的不同阶段,由于优先开发区、重点开发区的自然资源承载力非常有限,生态安全非常薄弱,农业主产区不得不依靠自然资源,因此,优先开发区发展以社会资源为主、经济资源为辅的驱动模式,杜绝采取自然资源驱动模式;重点开发区发展主要采取以经济资源为主、社会资源为辅的驱动模式,也杜绝采取自然资源驱动模式;限制开发区主要采取以经济资源为主、生态自然资源为辅的驱动模式;禁止开发区采取生态自然资源驱动模式。各主体功能区对单一资源的依赖程度较高,优先开发区主要依赖社会资源、重点开发区发展主要依赖经济资源、限制开发区主要依赖生态自然资源与经济资源、禁止开发区主要依赖生态自然资源。主体功能区可持续发展详细评价指标见表3:

表 3 主体功能区可持续发展评价指标

优先、重点开发区	限制开发区	禁止开发区
社会资源承载力、社会资源承载力增量、经济资源承载力、经济资源承载力增量	经济资源承载力、经济资源承载力增量、生态自然资源承载力、生态自然资源承载力增量	自然资源承载力、自然资源承载力增量

五、主体功能区生态预算响应(R)评价

各项政策与制度是预算能力的产物,预算能力的水准与预算政策制度的质量密切相关,预算能力是政策响应的根本性保障,从主体功能区生态预算能力视角提出的响应是深层次的、根本性的响应。希克最先提出“预算能力”,认为没有预算的约束与规范,巨大、积极的政府是不可想象的,在前预算阶段,政府不具备预算能力;在预算阶段,政府具备基本的预算能力;在新绩效预算阶段,政府具有较高的预算能力,部门与管理者拥有较高的自主权,预算正式的,但焦点是战略与效率。对预算能力的评价,凯顿从公共预算的制度化与民主化两方面衡量“预算能力”强弱。在此基础上,希克认为预算能力包括三种理财能力:在财政可持续下将开支控制在可获得的收入限度之内;高效分配稀缺的财政资源来满足公民需要;高效筹集资金、运作资金,生产和供给公共产品和服务。

国内学者主要关注政府治理能力,研究政府预算能力的学者比较少。马骏(2011)认为预算能力是政府治理的核心,绩效预算最大的挑战不是绩效评价指标的选取,而是如何整

合计划、政策和预算,将资源战略性地配置到关键政策领域,解决最迫切的经济和社会问题。从预算由收入与支出组成角度看,预算能力能够实现“财政汲取能力”与“再分配能力”之间的有效转化,站在公共治理的角度,马骏(2011)认为一个良好的公共预算治理,不仅要透明、可信、可问责,还要公众广泛、深入、实质参与预算全过程,政府就公众对预算的关注主动、及时、全面给予回应。为了避免预算陷入困境,有学者认为应在预算控制制度化基础上,引入中期基础预算,将“结果链”评价体系融入预算过程。

国内外学者一致认为,政府治理其实就是预算治理,而预算治理的成效取决于政府预算能力。在生态文明社会,政府不能片面关注经济资源的配置能力,应该更加重视自然资源的配置,以便服务于生态文明社会建设,改善生态环境。站在主体功能区角度研究政府生态预算能力,能为主体功能区协调发展提供能力保障。生态预算能力除了要具有资源配置能力与预算执行能力,还必须具有很强的资金汲取能力。

1. 资金汲取能力。生态预算不同于政府预算,由于生态投资市场不成熟、不规范,生态投资主体参与的积极性不高,环境持续恶化,修复与保护成本很高,导致生态市场资金需求量巨大。但是生态筹资渠道比较单一,筹资方式比较传统,筹集的资金非常有限,造成资金缺口很大。因此,在生态预算中筹集资金是生态预算管理不得不面对的一个难题,资金汲取能力在预算能力中的地位凸显。生态资金的汲取基础是“谁享受、谁付费,谁破坏、谁付费”,费用专款专用。与此同时,可以通过发行环保专用彩票,构建生态自然资源环境管理基金,以拓宽资金筹集渠道。

2. 资源配置能力。在生态治理资源十分有限的条件下,将有限的资源合理运用于重大生态问题缓解,高效管理自然资源环境服务于主体功能的建设,而不是纠结于区域年度工作要点与短期目标,这需要政府预算具有较强的资源配置能力。主体功能区形成强大的资源配置能力需要解决三个问题:①耦合生态预算政策、计划与预算。财政部门不是唯一的预算核心机构,发展改革委员会、国家政策制定机构都是准预算机构,因此经常出现政策、计划与预算不协调的情况。为了确保财政部门在生态预算中的权威地位,在生态政策与生态计划制定过程中,要广泛征求生态预算编制者的意见,以保证生态政策、生态计划与生态预算是一个协调的整体。②化解财政部门与职能部门的预算分歧。生态预算既包括财政部门的财政预算也包括职能部门的实物预算,且以实物预算为主,在资金的配置权与实物配置权分离的情况下,财政预算与实物预算容易产生矛盾。为了使财政预算更好地引导实物预算,编制自然资源环境方面的资金预算时要广泛听取实物预算部门的意见。③提升生态预算论证能力。对生态预算表的结构、表中项目及其分类、预算项目的数量或金额的确定,都必须由区域经济学、空间地理、预算、生态环境等领域的专

□ 财政与税务

家反复论证,尤其是对经济、社会与生态发展之间的协调性前期论证要充分。

3. 预算执行能力。科学配置资源后,如何构建一套高效的资源运行机制,规范执行生态预算,减少预算执行中的随意性,合理运用预算弹性,也是高质量预算能力的体现。在生态预算的执行过程中要做到:完整的生态预算制度是预算执行中的唯一标准,预算调整必须经过科学论证与审核,生态预算过程与结果透明化,自动接受外界、社会的全方位监督,广泛激发宏观与微观主体参与生态预算,使各个预算环节与预算行为都有明确的责任主体。另外,预算参与主体的技术能力也是影响预算执行的重要因素。

综合以上分析,本文设计的主体功能区生态预算能力评价指标如表4所示:

表4 主体功能区生态预算能力评价指标

评价维度	评价指标	指标描述与说明	
资金汲取能力	专用生态投资收入、筹资渠道、专用生态投资收入/GDP	专用生态投资收入描述收入稳定性,筹资渠道、专用生态投资的收入/GDP描述收入的结构合理性,两个指标值越大,说明预算的生态资金汲取能力越强	
	政策、计划与预算耦合能力	政策制定部门、计划制定部门与预算制定部门之间的协调次数	描述财政部门的预算与其他具有准预算功能的机构制定的政策、计划的耦合程度,预算越有利于重大问题、战略问题的实施,说明预算的耦合能力越强
		财政预算与实物预算的衔接	描述财政部门与自然资源环境管理部门的预算偏离程度
资源配置能力	生态预算前期论证充分性	描述专家是否能胜任论证工作,并对生态预算设计是否充分进行论证	
	预算制度化	预算过程变更预算内容越少、变更次数越少、调整金额越小,说明预算制度化程度越高	
	预算透明化	预算信息披露内容越多、披露次数越多,说明预算透明度越高	
预算参与度	预算参与层次、预算参与主体数量	预算参与面越广泛、参与主体越多,说明预算参与度越高	

六、结论与建议

1. 结论。居民幸福感、主体功能区协调发展与生态预算能力的本质是协调理念在经济品、社会品与生态品的需求、供给与均衡调节三方面的表现,以协调为主线,有机构成供需均衡机制中的三大基本要素。主体功能区生态预算DSR评价,以主体功能区的经济—社会—生态协调可持续发展为目标,评价主体功能区生态预算的驱动力、状态与政策响应。

生态预算的驱动力评价主要从居民对经济品、社会品与生态品的满意度来评价居民幸福感。生态预算状态的评价主要从主体功能区横向协调、纵向协调发展绩效来评价,其中横向协调发展绩效从主体功能区层面、政府层面与要素层面三个层面开展,纵向协调发展绩效从社会资源、经济资源与生态资源的承载力角度开展。主体功能区生态预算政策响应评价主要从资金汲取能力、资源配置能力与预算执行能力三个方面进行评价。

2. 建议。

(1)对主体功能区生态预算进行DSR评价的前提是:居民绿色消费观念下所形成的文明需求结构。由于绩效评价是以居民幸福感为逻辑起点,只有居民对经济品、社会品与生态品的需求存在文明需求结构,才能应用主体功能区生态预算DSR评价体系,否则不适合进行主体功能区生态预算DSR评价。

(2)同一主体功能区的各级政府必须采取同一套绩效评价体系。应明确评价对象是属于优先开发区、重点开发区、限制开发区与禁止开发区中的哪一类,不同主体功能区采用差异化的绩效评价指标,同一主体功能区的各级政府应采取相同的预算绩效评价指标以及绩效评价标准,尽量避免同一主体功能区采取不同的绩效评价指标与评价标准。

(3)由多领域的专家团队独立开展绩效评价。主体功能区生态预算绩效评价涉及生态、预算、区域经济等多个学科领域,只有由多领域的专家组成的团队才能胜任评价工作。专家团队必须站在主体功能区层面,不受各级政府干预,独立于主体功能区内各级政府,开展预算绩效评价,以保证绩效评价过程与结果的客观、公正。本文旨在提出一个主体功能区生态预算绩效评价指标体系,至于绩效评价指标权重的确定、评价指标体系的实证检验以及评价指标体系在各主体功能区如何具体应用,将是后续研究的重要内容。

主要参考文献:

- 王茹,孟雪.主体功能区绩效的评价原则和指标体系[J].福建论坛(人文社会科学版),2012(9).
- 王志国.关于构建中部地区国家主体功能区绩效分类考核体系的设想[J].江西社会科学,2012(7).
- 赵景华,李宇环.国家主体功能区整体绩效评价模型研究[J].中国行政管理,2012(12).
- 中国21世纪议程管理中心编译.可持续发展指标体系的理论与实践[M].北京:社会科学文献出版社,2004.
- 邹安全,杨威.基于民生视角的城市居民幸福指数提升策略——以长沙市为例[J].中国行政管理,2012(11).
- 马骏.治国与理财——公共预算与国家建设[M].北京:生活·读书·新知三联出版社,2011.
- 作者单位:梧州学院经济管理学院,广西梧州543002