

政府雾霾治理绩效评价指标体系的构建研究^{*}

Research on the Construction of the Government Haze Governance Performance Evaluation Index System

摘要 建立科学合理的政府雾霾治理绩效评价指标体系,能够全面、客观地考核政府治霾效果。文章针对我国雾霾污染和治理现状,构建了政府雾霾治理绩效评价指标体系的基本框架,包括4项一级指标和12项二级指标,涵盖治霾资金运用的合规性、政府预期目标的完成情况和公众在雾霾治理中的参与度等;最后提出保障政府雾霾治理绩效评价指标体系实施的有关建议。

关键词 雾霾治理;政府环境绩效;指标评价体系;3E理论

■文/刘海英 张秀秀

近年来雾霾污染问题愈发严峻,已成为各大中型城市面临的首要污染问题。各级地方政府已经采用联防联控、区域合作、治污创新技术、关闭高污染企业等手段来控制雾霾污染的持续蔓延和恶化。虽然各级政府部门治霾力度很大,但雾霾污染问题并未从根本上得到解决,部分地区的治理成果也仅仅产生短期效果,不具有长期可持续性。为了有效地控制雾霾污染,有必要对政府的雾霾治理行为进行系统评估,量化政府雾霾治理的各个环节。基于此,本文提出政府雾霾治理绩效评价指标体系,以期科学、合理地评价政府治霾行为提供参考依据。

国内外政府环境绩效评价指标体系的发展现状

目前,国内外各国政府的环境绩效评价主要是考察政府对环境整体的治理成果,没有专门针对单一环境问题的治理绩效评价体系。尽管还没有专门的政府雾霾治理绩效评价指标体系,但各国已有的政府环境绩效评

估指标的选择依据基本相同。一般而言,政府环境绩效评估指标都要遵循可比性、经济性、全面性、客观性和公平性等原则。可比性指不同时期、不同国家间的评估结果能够相互比较。经济性侧重考察环境治理行为的成本节约程度。全面性指环境指标是否涵盖了绝大部分的环境要素。客观性强调评价结果的可信度,是否真实反映政府实际的环境治理成果。公平性反映政府环境治理的社会影响,旨在观测政府环境治理行为的公共效益。

目前国际上较为权威的是耶鲁大学和哥伦比亚大学联合编制的EPI(环境绩效指数)体系。每年该联合组织都会公布超过100个国家的EPI指数,并将EPI指数进行排序,使各个国家了解自身的环境绩效水平以及所处的位置,以便各国更有针对性地调整国内环境治理政策,满足自身环境治理需求。此外,加拿大特许会计师协会发布的《政府环境绩效报告》也是较为全面的、涵盖环境污染指标的环境评价指南,该报告涉及与公众

生活息息相关的七大行业环境治理情况,并将公众的环保意识强度加入其中,突出了公众在环境治理中的作用。与加拿大的环境治理绩效评价方式不同,日本的评价体系加入了环境治理的经济效益,考察环境改善带来的经济增长,将环境治理量化为经济效益。

我国还没有成熟的环境治理绩效评价体系。1999年出台的《县、市党委、政府领导班子环境保护工作实绩考核暂行办法》是关于政府环境绩效考核的早期代表性实践,但由于该条例在实施中没有准确定位接受考核的职能部门,也未形成完善的环境绩效评价指标体系,使该条例的考核范围受限,未得到广泛应用。2009年出台的《中国政府绩效评估报告》涵盖了政府环境绩效考核指标内容,是国内较为详细的政府绩效评价方法。该报告将我国政府绩效划分为三级,共33个子指标,较全面地反映了政府行为对经济、社会、人民生活、环境等带来的影响,但该指标体系仅将资源环境作为政府绩效评价的1个子项目,

^{*}基金项目:本文系国家自然科学基金项目“绿色全要素生产率下的环境规制选择问题研究(71373101)”、国家社科基金项目“全要素生产率下的环境敏感性和中国环境规制实施效果评估研究”(12CJL057)和教育部重点研究基地重大项目“政治体制对经济发展的作用机制研究”(13JJD790010)的阶段性研究成果

并未建立环境治理绩效的单独体系，无法独立评价政府的环境治理行为。目前，我国仍然缺乏判别雾霾治理等政府单一环境治理行为的绩效评价体系，也就无法有针对性地发现雾霾治理问题所在。因此，在雾霾污染日益严重的今天，我国需要建立专项政府雾霾治理绩效评价指标体系，对政府治理雾霾的成果进行客观、全面的考核。

我国政府雾霾治理绩效评价指标体系的基本框架

政府环境绩效评价不是简单的环境指标测算，而是一个系统的、复杂的指标体系。现代政府环境绩效评价经过长期的实践发展，形成了具有代表性的“3E”理论（*Efficacy, Efficiency, Effectiveness*），“3E”理论突出了资源、投入、产出和效果的联系与相互作用。具体而言，“3E”理论分为资源作为投入要素的经济性，投入和产出的配比效率性，产出作为治理活动效果的效益表现。其中，经济指标用以反映政府部门资金利用情况，如政府部门是否注重资金成本的节约、资金的利用是否符合规定等；效率指标体现了投入与产出的转化关系，用以分析各类物力、人力投入最终转化为产出的情况；效益指标是政府环境治理结果的最终体现，反映为社会各类群体的受益情况。“3E”理论能够明确地、有针对性地观测政府的环境治理行为，为量化政府环境治理绩效提供了统计指标依据。本文将以“3E”理论为基础，结合我国雾霾污染和治理现状，构建适合我国的政府雾霾治理绩效评价指标体系。

依据“3E”理论的经济性、效率性和效益性指标分类原则，本文将

表1 政府雾霾治理绩效评价指标体系基本框架

指标含义	一级指标	二级指标	指标作用
经济性指标	雾霾治理资金运用指标	资金全额划拨比例指标	反映政府部门资金利用情况
		资金获得利息率指标	
		资金使用效率指标	
		资金利用合规性指标	
效率性指标	雾霾治理资源利用指标	自然资源利用率指标	体现投入与产出的转化关系
		实物资源利用率指标	
		人员匹配率指标	
	雾霾治理项目完成指标	雾霾治理完成指标	
		雾霾治理质量指标	
		雾霾治理成果持续性指标	
效益性指标	雾霾治理社会效益指标	公众满意度指标	体现社会各群体的受益情况
		雾霾治理隐性成本节约比率指标	

政府雾霾治理分为雾霾治理资金运用指标、雾霾治理资源利用指标、雾霾治理项目完成指标以及雾霾治理社会效益指标4个一级指标。雾霾治理资金运用指标用以衡量政府行为的经济性，雾霾治理资源利用指标和雾霾治理项目完成指标将用以量化雾霾治理投入产出的效率性，雾霾治理社会效益指标反映体现社会各群体的受益情况。为了更加详细、具体、全面地评估政府雾霾治理行为，每个一级指标细分为若干个二级指标，详见表1。

在雾霾治理绩效评价体系中，雾霾治理资金运用一级指标细分为资金全额划拨比例指标、资金获得利息率指标、资金使用效率指标和资金利用合规性指标。资金全额划拨比例指标和资金获得利息率指标反映资金的获得情况。资金全额划拨率指实际资金划拨数额占计划划拨总额的比例。资金获得利息率反映雾霾治理资金获得成本。资金使用效率指标是雾霾治理资金投入总额与经济增加值的比例，其中，治霾后带来的经济增加值指无雾霾污染下经济总量减去雾霾污染存在时的经济总量。资金利用合规性指标反映政府雾霾治理过程中政府将雾

霾治理资金完全用于雾霾治理投入的比例。

雾霾治理资源利用一级指标细分为自然资源利用率指标、实物资源利用率指标和人员匹配率指标。自然资源利用率指标指雾霾治理中实际自然资源消耗量的货币价值与因雾霾治理而带来的经济增加值之比；实物资源利用率指标反映雾霾治理过程中设备仪器、运输车辆等实体物资使用量的货币价值与因雾霾治理而带来的经济增加值之比；人员匹配率指标指政府雾霾治理实际人力资本数量与因雾霾治理而带来的经济增加值之比。

雾霾治理项目完成一级指标细分为雾霾治理完成指标、雾霾治理质量指标以及雾霾治理成果持续性指标，用以反映政府的雾霾治理项目执行情况。雾霾治理完成指标指政府雾霾治理完成量占预期治理总量的比例。雾霾治理质量指标是指雾霾污染程度达标区域占总雾霾治理区域的比例，以反映政府雾霾治理的质量达标情况。雾霾治理成果持续指标是从时间上对雾霾治理进行考核的指标，指某雾霾治理区域雾霾污染达标持续天数占观测时间的比例。

雾霾治理社会效益一级指标细分为雾霾治理区域内公众对雾霾治理成果的满意度指标和雾霾治理隐性成本节约比例指标。政府部门应通过公开渠道,向公众提供通俗易懂、操作便捷的政府雾霾治理成果公众评价表,以打分表的形式,通过网络等便捷的现代通讯手段,获得公众对雾霾治理成果的反馈结果。此外,雾霾治理隐性成本节约百分比指因实施雾霾治理措施而带来的隐性成本降低比例,其中,隐性成本是指由于雾霾污染的危害而产生的间接经济或非经济损失。例如因雾霾污染而引发一系列疾病,从而间接导致公众医疗支出上升等。

政府雾霾治理绩效评价指标的作用

雾霾治理资金运用指标

雾霾治理资金运用指标从雾霾治理中的资金使用角度约束政府雾霾治理行为,能够通过量化指标有效控制雾霾治理资金流向,发现雾霾治理中资金应用环节可能存在的问题。其中,资金全额划拨率指标体现雾霾治理项目资金筹集的时效性,资金划拨超期将会影响雾霾治理进度,造成人力和物力的浪费。资金获得利息率指标旨在控制雾霾治理筹资成本,防控雾霾治理部门与资金提供部门间违规性操作的出现。资金使用效率指标反映政府雾霾治理时将资金投入转化为治霾成果的比例。资金合规性指标是为了如实反映政府治霾过程中可能存在的贪污、挪用公款、虚假报价、虚开发票等行为,使政府行为更加公开

化、透明化。

雾霾治理资源利用指标

雾霾治理资源利用指标重在考察治霾项目对自然资源、实物物资、人力资源的使用情况,以此达到监控治霾过程中可能存在的铺张浪费、过度采购等违规行为的目的。其中,自然资源利用率指标体现政府雾霾治理中自然资源的运用效率。实物资源利用率指标真实核算雾霾治理过程中的物资使用量。人员匹配率指标反映政府人员分配的合理性和人力资本利用效率,超饱和的人员岗位设置不仅会造成人力资本浪费,也会增加雾霾项目治理的环节,降低雾霾治理效率。

雾霾治理项目完成指标

雾霾治理项目完成指标更多的是对雾霾治理成果的考察,既涉及空气质量改善成果考核,也涉及官员的政绩可持续性考核,以达到全面、客观、真实地反映雾霾治理效果的目的。其中,雾霾治理完成指标体现政府雾霾治理的实际成果,反映政府政策执行能力,防止相关部门在投标环节虚报预期治理成果,最终无法达到预期目标的情况出现。雾霾治理质量指标是从空间上测度雾霾治理成果,弥补因仅追求雾霾污染平均达标情况,而忽视地区治理效果差异的现象出现。雾霾治理成果持续性指标是一种考察治理效果连续性的手段,防止官员仅在任期内大力进行环境治理,而忽略雾霾治理的长期性,避免官员过度追求当期政绩而损害社会长远利益。该指标将提高相关负责人的责任

感和危机意识,是对政府官员进行长期政绩考察的一种手段。

雾霾治理社会效益指标

社会效益指标反映政府治霾效果的公众获益情况。政府雾霾治理的源动力来自于公众对环境质量改善的需求,在政府雾霾治理绩效评价体系中应该考虑公众参与这一要素。其中,隐性成本降低比例指标考察了公众因雾霾治理成果而获得的健康状况改善情况。公众满意度指标是公众对政府治霾成果的真实评价,将公众对政府雾霾治理的满意度纳入雾霾治理绩效体系,突出了公众作为雾霾治理受益者的地位,也能够起到真实、客观反映雾霾治理成果的作用,防止相关部门伪造治霾数据、夸大治理成果。

政府雾霾治理绩效评价指标体系不仅是一套评价政府行为的体系,也是对政府雾霾治理相关部门进行管理的工具。首先,该体系针对专门的环境治理问题,通过不同指标的分析结果,能够量化政府治霾流程,全面评价治霾效果,防止政府部门片面追求GDP,而忽视雾霾污染的现象出现。其次,政府雾霾治理绩效评价指标加入了社会公众的评价,弥补了以往政府评价开放度不够、缺乏客观性的缺陷。此外,该体系注重考察政府的雾霾治理成果,监督政府治霾行为,能够有效防止官员为追求个人利益而进行寻租。因此,政府雾霾治理绩效评价指标体系具有提高治霾效率,管理治霾相关部门行为的作用。

政府雾霾治理绩效评价指标体系实施的保障

打破雾霾治理边界是雾霾治理绩效评价体系发挥作用的重要保障

雾霾污染属于大气污染的一种,具有扩散性强、污染源难界定的特

目前,我国仍然缺乏判别雾霾治理等政府单一环境治理行为的绩效评价体系,也就无法有针对性地发现雾霾治理问题所在。因此,我国需要建立专项政府雾霾治理绩效评价指标体系,对政府治理雾霾的成果进行客观、全面的考核。



> 雾霾治理是在很长一段时期内我国政府必须承担的责任

点，这就难以明确获得本地区雾霾治理的真实效果，雾霾治理绩效评价也就失去了意义。因此，治理具有这种属性的大气污染就需要各个临近的地方政府展开联动治理机制，打破地方治理界限，统一领导，在整个联合治理区域实施统一的雾霾治理绩效评价指标体系，评估整个区域雾霾治理中的问题所在。

连续性的雾霾治理公众评价机制是获得雾霾治理效益指标的重要来源

雾霾污染不同于水土流失、草原退化等环境问题，其与社会公众的距离更近，对社会公众的影响也更直接，公众也更具有评价政府雾霾治理成果好坏的资格。因此，公众的评价是获得客观、真实的雾霾治理效益指标的重要渠道。而连续性的公众参与是指每天定时获得同一地区、同一人群对雾霾污染的评价，这样能够增加不同地区雾霾治理绩效评价的可比性和连续性，更准确地发现雾霾治理的

规律性。

统计指标的规范性是政府雾霾治理绩效指标评价体系客观、持久反映政府治霾行为的关键

雾霾治理是我国经济发展中不可避免伴随产物，也是在很长一段时期内我国政府必须承担的责任。雾霾治理的长期性要求雾霾治理绩效评价体系具有规范化的统计指标，使不同时期、不同地区的评价结果具有可比性，以准确反映政府雾霾治理的成果，精确找出雾霾治理效率低的问题根源。这就要求指标来源、处理方法、使用方式具有统一的规范流程，即使进行指标统计分析的人员不同，也能得到一致、可信的评估结果，这样才能充分发挥雾霾治理绩效评价体系考核政府治霾行为的作用。^[HB]

主要参考文献

[1] 蔡立辉. 西方国家政府绩效评估的理念及其启示[J]. 清华大学学报(哲学社会科学

版), 2003(1): 76-83.

[2] 肖巍, 钱箭星. 环境治理中的政府行为[J]. 复旦学报(社会科学版), 2003(3): 73-79.

[3] 胡嵩. 环境绩效评价概述及探讨[J]. 北方经贸, 2006(1): 45-46.

[4] 祁敦芳. 政府绩效审计[M]. 北京: 中国时代经济出版社, 2009.

[5] 桑助来. 中国政府绩效评估报告[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2009.

[6] 王如燕. 政府环境绩效审计标准及审计评价[M]. 北京: 中国时代经济出版社, 2009.

[7] 胡曲应. 环境绩效评价国内外研究动态述评[J]. 中国科技进步与对策, 2011(5): 156-160.

[8] 王依军. 中国资源环境统计指标体系框架设计[J]. 统计与决策, 2011(21): 36-38.

[9] 姬霖, 吴安平. 我国政府环境绩效审计评价指标体系构建初探[J]. 中国矿业, 2012(12): 44-47.

(刘海英系吉林大学数量经济研究中心教授、博士生导师; 张秀秀, 吉林大学商学院)