

地方环保专项财政支出绩效评价体系构建

负晓哲(博士) 王 罡

(北京信息科技大学经济管理学院 北京 100192 北京市财政局绩效评价处 北京 100037)

【摘要】 本文基于“批判模式”及“二八法则”原理,确定了以气、水、废、毒、噪音等五大类污染防治项目为评价重点,以业绩类指标、效果类指标为主的绩效评价体系,以期为国内城市环保专项财政支出绩效评价提供参考。

【关键词】 环境保护 绩效评价 财政支出

经济发展会耗用大量资源,会对环境造成损害。污染的环境会直接造成健康、生命财产、生产、公共设施、建筑等的严重损失,为了减少损失,顺应民意,各地政府近年来在国务院及中央环保部门的引导下,纷纷设立环保专项财政资金。然而,政府为了这些环境损失所投入的预防、防治、救助、补偿等支出都有其机会成本,也会间接影响经济发展。对环境保护的投入与产出关系进行正确评价,探寻改善及减缓因经济发展所带来的环境伤害,已是刻不容缓的议题。地方环保部门对于环境质量的监控及维护占了极重的份量。本文希望通过地方环保专项财政支出绩效评价核心指标的整合与修订,使建立的关键指标不仅有利于绩效评价工作的开展,而且能通过引导使得环保资金的投入效果更突出。

一、地方环保专项财政资金绩效评价关键指标体系的构建

为筛选环保专项支出绩效考核指标,并建立都市环保专项绩效关键指标,步骤如下:①组成“环保绩效关键指标”研究小组;②设计“环保专项支出绩效关键指标”问卷调查;③咨询环保部污染防治相关主管单位意见;④实地访谈部分地方区县环保局业务主管;⑤召开专家学者、环保志愿者咨询会议;⑥深度访谈市环保局业务主管。经上述的分析探讨及执行步骤,本研究经不断规划与执行,并参考一些国际环保绩效指标,最后根据“批判模式”及“二八法则”原理,获得以下都市环保专项财政支出绩效评价的关键指标。

1. 空气污染防治类。

空气污染业绩类指标	空气污染效果类指标
1. 固定污染源投诉率及改善的有效性: (投诉件数/列管公私场所数)×100% (投诉改善完成件数/投诉件数)×100% 2. 使用机动车已管制比率及被投诉车辆改善完成率: (已管制机车数/辖区内使用中机车数)×100% (投诉车辆改善完成数/全年总投诉数)×100% 3. 柴油车排烟检测率: [(目测通知车辆×0.3+检测车辆数×0.4+投诉车辆数×0.3)/(辖区内柴油车车辆数)]×100% 4. 建筑工地法规符合度查核项目与固定污染源法规符合度: (投诉件数/应申缴建筑工程空污费件数)×100% (1)空气污染行为现场查核次数 (2)工地周边粒状污染物排放标准现场查核(抽测3处工地) (3)防制设施符合法规规范情形现场查核情况 (4)替代防制设施审核的合理性及完整性查核情况 (5)建筑工程信息系统资料及巡查排放量记录的正确性 5. 遗洒污染源投诉率及改善完成率: (投诉件数/应申缴建筑工程空污费件数)×100% 6. PSI不良率及改善率: [(考评前一年不良站日数比例-考评年不良站日数比例)/考评前一年不良站日数比例]×100% 7. 民众对污染投诉案件处理的满意度:	a. PSI值大于100的站日数 b. 二氧化碳人均排放量 c. PSI平均值 d. PM ₁₀ 、PM _{2.5} (μg/m ³) 悬浮微粒 PM ₁₀ 日平均值改善率: [(考评前一年PM ₁₀ 平均值-考评年PM ₁₀ 平均值)/考评前一年PM ₁₀ 平均值]×100% PM _{2.5} 年平均值改善率: [(PM _{2.5} 考评前一年年平均值-PM _{2.5} 考评年年平均值)/PM _{2.5} 考评前一年年平均值]×100% e. SO ₂ (ppm) 二氧化硫 二氧化硫小时平均值改善率: [(SO ₂ 考评前一年小时平均值-SO ₂ 考评年小时平均值)/SO ₂ 考评前一年小时平均值]×100% f. NO ₂ (ppm) 二氧化氮 氮氧化物(NO _x)小时平均值改善率: [(NO _x 考评前一年小时平均值-NO _x 考评年小时平均值)/NO _x 考评前一年小时平均值]×100% g. O ₃ (ppm) 臭氧 臭氧(O ₃)小时平均改善率: [(O ₃ 考评前一年小时平均值-O ₃ 考评年小时平均值)/O ₃ 考评前一年小时平均值]×100% h. CO(ppm) 一氧化碳 i. Pb(μg/m ³) 铅浓度 j. 落尘量 k. 空气质量不良日数比例

注:PSI(Pollutants Standards Index)就是所谓的“空气污染指标”。它的计算方式是测量当日空气中的PM₁₀(10微米微粒)、二氧化硫、二氧化氮、一氧化碳及臭氧等含量,再换算成副指标值,以当日各副指标值的最大值为该地方当日的空气污染指标值。一般来说,若指数小于100,则表示空气质量尚可,但指数若超过100,对人体健康就会有不良的影响。

2. 水污染防治类。

业绩类指标	效果类指标
1. 河川未受污染河段长度比率 2. 河川 WQI 值的改善率 3. 应管事业及生活污水污染源的污染削减率 4. 水污染防治计划补助款执行量 5. 河川水体指标测站水质改善率(RPI) 6. 河面、河岸垃圾清理全年度清理成果	a. 受轻度以下污染河川比例 b. 优质河段百分比 c. 水库质量 d. 污水改善

注:WQI(综合水质标识指数)是在全面分析各类型水质指标污染状况的基础上,选取有代表性的重点污染因子,结合各水体的功能区标准,通过计算,用一个综合系数即水质标识指数来反映河流水质状况。

RPI(河川污染指标)是环保单位最常使用的河川水质指标。此指标乃早期引自日本的河川污染分类法,它是以溶氧量、生化需氧量、悬浮固体及氨氮等四项水质参数加以评定,RPI值介于1至10之间。

3. 废弃物管理类。

业绩类指标	效果类指标
1. 垃圾减量率 2. 弃置垃圾投诉后完成改善数(比率) 3. 垃圾妥善处理率 4. 厨余及固体废物回收再利用率 5. 事业稽查比率及限期改善完成比率 6. 主动查获或办理民众投诉重大清除处理违规案件数	a. 垃圾总量 b. 每人每日垃圾量 c. 废弃物资源回收率 d. 垃圾资源回收率 e. 工业减废率 f. 事业废弃物未妥善处理量

4. 环境卫生与毒性化学物质管理类。

业绩类指标	效果类指标
1. 办理辖内乡镇市区环境清洁考核情况 2. 应管公厕检查情况 3. 办理空地列管及列管清除脏乱点 4. 环境用药业者及伪药查核情况 5. 毒性化学物质运作稽查及管理 6. 饮用水水质抽验(含简易自来水、小区自设公共给水) 7. 饮用水水源水质抽验(含简易自来水、自来水)	a. 自来水水质 b. 饮用水合格率

5. 噪音污染管理类。

业绩类指标	效果类指标
1. 噪音污染稽查率 2. 噪音污染投诉、处分率及改善完成率 3. 环境及交通音量监测不合格查报数及改善率 4. 环境及交通噪音监测次数比例	a. 一般地区环境噪音量监测不合格时段百分比

二、地方环保专项财政资金绩效评价实务建议

1. 重视“成本效益”观念,将成本效益指标纳入环保专项财政支出绩效评价的指标体系中。政府的施政,常忽略所投入的成本,包括环保经费及环保人力的投入。从几年来相关评价工作的实际情况看,“每人环保经费”、“每万人环保人力”的投入与“环保绩效”、“民众环保满意度”的产出结果(名次排序),没有显著相关性。也就是说,各区县如果增加环保人力及环保经费的投资,并不能保证可以提高环保绩效的名

次排序,也不一定可以提升民众环保满意度。究其原因就在于环保专项财政支出中可能存在着问题,没有把环保资源(经费、人力)用在“刀刃”上,没有体现“一分耕耘、一分收获”的功能、效益。因此,建议在实际评价工作中,一定要将“环保成本效益”考核指标如环境负荷(人口密度、机动车辆密度、工厂密度)、人均环保经费(含补助款)、每万人环保人力等指标纳入环保专项财政支出绩效评价的指标体系之中,以加强各区县环保主管部门的成本效益观念。

2. 每半年做一次环保民意调查,作为环保财政专项支出绩效评价的重要依据。财政支出绩效评价与传统财务审计的根本区别就在于其强调“顾客导向”,调查民众对自己生活居住区县“气”、“水”、“废”、“毒”、“噪音”等五大类环境污染感受及其和过去一年相比的满意度,以了解并掌握各区县最新的民众环保满意度,并比对各区县各类环保绩效,作为政绩评价的指标之一。

近年来环保部每年大致进行1至2次“环保工作社会调查”,通过问卷调查“民众对政府环保工作的满意程度”,可以粗略了解全国范围内民众对该年度推动的环保政策的满意度,但没有持续性调查,也无法知悉民众对“气”、“水”、“废”、“毒”、“噪音”分项的满意度,导致无法厘清个别责任归属,因此建议以半年为一个周期开展的持续性环保专项支出绩效评价,调查内容包含民众对生活居住区县“气”、“水”、“废”、“毒”、“噪音”等五大类环境污染感受及和过去一年相比的满意度,也可再细分为数个具体叙述“气”、“水”、“废”、“毒”、“噪音”的访题,在统计上以适当权重计算出该污染类别的民众环保满意度,作为地方环保专项财政支出绩效评价的依据。

3. 设置“环保专项绩效关键指标”考核成绩计算机核算系统,每季度在网络上公布辖区考核结果排名。环保专项财政支出绩效评价的目的在于提高财政资金使用效率和效益,督促相关部门和机构加大工作力度,引起民意监督和自觉行动。因此,建议将地方所辖个行政区“气”、“水”、“废”、“毒”、“噪音”五类环境要素分类别截取前1/3执行绩效表现优良者,公布该区县政府的名称,以实时反映其环保工作的执行成果,同时增加该区县人民的环保荣誉感及配合推动环保工作的使命感,激发季末名列前茅的区县政府奋起直追,希望藉此机制提升各区县政府的环保专项财政支出效益及地方环保竞争力。

【注】本文受北京市人才强教计划项目“全球生产网络与我国产业技术标准建构研究”(编号:PHR201208260)资助。

主要参考文献

1. Koner, S. and M.A. Cohen. Does the Market Value Environmental Performance? The Review of Economics and Statistics, 2001; 2
2. 胡曲应. 环境绩效评价国内外研究动态述评. 科技进步与对策, 2011; 5