

# 主体功能区生态预算绩效报告模式构建

石意如(副教授)

(梧州学院经济管理学院, 广西梧州 543002)

**【摘要】**生态预算绩效信息供需存在三对矛盾,究其原因是在预算绩效供给与绩效管理目标不一致、预算信息报告制度缺位,因此亟须一套站在主体功能区高度、与绩效管理目标一致、在透明原则下平衡预算绩效信息的相关性与真实性、全面反映生态预算过程与结果的主体功能区生态预算绩效报告制度。

**【关键词】**主体功能区;生态预算;绩效报告;预算过程;预算结果

现有研究文献对政府预算绩效报告更多关注财务绩效,而很少有学者站在主体功能区高度,从政府预算信息公开维度将生态预算绩效纳入政府预算信息报告范畴,站在主体功能区高度研究政府预算绩效报告体系。本文尝试从主体功能区角度研究生态预算绩效报告体系,为政府站在主体功能区报告生态预算绩效提供一条新思路。

## 一、生态预算绩效信息供需矛盾分析

生态预算绩效信息分割式供给、缺失成本信息,且预算信息不透明,不能满足生态预算绩效管理需要,在生态预算信息供需中长期存在以下三对矛盾:

### (一)分割式供给预算信息不能满足预算决策需要

第一,各行政区孤立供给生态预算信息。以各行政区为生态预算信息供给单元,沿着行政区的行政隶属关系进行简单汇总生态预算信息,最后形成国家层面汇总信息。虽然最后的汇总信息似乎涵盖了全部生态预算领域,但是由于以行政区为信息汇总单元,人为地改变了生态预算信息的真实结构,汇总后的生态预算信息结构不真实。生态预算决策要使用生态预算信息,首先必须还原生态预算信息为真实结构。

第二,以生态自然资源环境的某个环节为载体孤立反映预算信息。如对土地、水、矿产资源、大气等资源的预算信息,一般以某一种资源为信息反映单位,有的甚至以某种资源的某个环节为信息反映单位,如对水资源的保护、开发、利用、污水治理等各环节孤立反映信息,使得局部信息真实,而整体信息失真。

第三,各主管部门或单位报告生态预算信息的口径不统一。如各地环保局的环境公报所反映的环境信息采用的格式各不相同。

生态预算决策主要依据往年的生态预算信息,只有生态预算信息能客观地反映生态自然资源环境运行规律,生态预算信息才有助于生态预算的科学决策。反映生

态自然资源内在规律的生态预算信息应满足:①生态预算总量信息准确、完整。②生态预算信息结构客观、真实。③生态预算信息既能反映各类生态自然资源之间的内在联系,又能反映某类资源各环节之间的内在联系。④各生态预算信息报告主体披露的信息具有可比性。分割式供给生态预算信息很难满足这些条件。

### (二)缺失成本的预算信息很难反映预算执行效率

自然资源环境的整体性、环境的流动性与生态系统动态平衡的复杂性,使生态成本、资源成本与环境成本的计量难度加大,以致目前有关生态资源预算的成本信息很少反映到报表中。生态预算成本信息对考核和评价生态预算执行效果非常重要,而缺失生态预算成本信息将对生态预算执行过程“黑箱子”化,导致预算执行各环节的责权利不匹配,无法准确地评价生态预算执行效果。预算执行由筹资、投资、营运管理与红利分配等环节组成,各个管理环节边界比较清晰,可以明确分工、责权利也能明确。预算执行成本可以分解为筹资管理成本、投资管理成本、营运管理成本与红利分配管理成本,分解后的各项成本能认定明确的责任主体,由专门的责任主体负责。如果笼统地只计算预算执行总成本,不对成本进行分解明确责任主体,整个成本控制将处于失控状态,整个预算程序的各个环节的执行效率也不得而知。

### (三)不透明的预算信息导致预算参与程度低

目前,市场主体对待生态资源信息披露有以下几种情况:①不披露生态预算信息;②有选择地披露生态预算信息;③披露的生态预算信息价值不高。这增加了生态预算相关主体获取预算信息的成本。在生态收益不确定的情况下,许多预算相关主体一般会选择放弃参与生态预算。而生态预算管理需要所有预算相关主体广泛参与,这样才能有效地保护、管理、利用生态自然资源环境。生态预算决策参与越广泛,预算决策越科学,预算决策方案越

能得到广泛认可。在生态预算执行过程中,预算相关主体参与的积极性越高,生态预算执行的障碍越小,预算执行效率越高。现行生态预算绩效信息欠透明,很难激发公众广泛参与生态预算,可见,生态预算信息欠透明,已成为推进参与式生态预算的一个主要障碍。

## 二、生态预算信息供需存在矛盾的深层次原因

### (一)预算信息供给与绩效管理目标不一致

生态预算信息供需产生上述三对矛盾,其实质是生态预算信息供给目标与生态预算绩效管理目标在以下两方面存在不一致:第一,目标层次不一致。预算信息供给目标是单层次目标,即只有行政区层次生态预算目标;而预算绩效管理目标是由主体功能区层次目标与行政区层次目标组成的双层次目标,因而主体功能区层次目标是优先层目标。第二,目标结构不一致。预算信息供给目标是一元结构,即结果导向的一元结构,而绩效管理目标是二元结构,是过程导向兼结果导向。

### (二)预算信息报告制度缺位

现行生态预算信息报告制度零散地分布在政府预算相关法律制度之中,缺乏系统的、专门的生态预算信息报告制度,对主体功能区生态预算报告主体、内容、方式与信息质量特征进行全面的规范。忽视生态预算报告在整个生态预算管理中的地位与作用,必然会导致预算报告主体少披露甚至放弃披露生态资源预算信息的随意性。因此,规范生态预算报告环节,其实质是规范生态预算信息的供给内容,对预算信息供给的质与量建立标准。从生态预算管理活动看,预算信息报告是预算绩效评价、预算绩效审计与预算问责的基础,预算信息报告的质量,直接影响到生态预算管理后期的其他活动。

## 三、主体功能区生态预算绩效报告制度

主体功能区生态预算报告体系以主体功能区经济社会与生态协调发展为终极目标。其绩效报告制度主要包括:明确生态预算绩效报告主体、报告内容、预算绩效信息的质量特征和生态预算报告的实现路径。

### (一)生态预算报告目标

生态预算绩效报告是为了服务于生态预算绩效管理,尤其是生态预算绩效评价、生态预算绩效审计与绩效问责。毫无疑问,主体功能区生态预算绩效报告与主体功能区生态预算目标一致,即为促进主体功能区的经济、社会与生态协调发展。生态预算绩效报告具体目标是将经济、社会与生态协调发展的预算决策、执行过程与结果客观核算出来,同时发布主体功能区经济、社会与生态协调发展的预测信息。主体功能区的生态预算报告目标是层次目标与结构目标:①层次目标。既反映站在主体功能区高度反映经济、社会与生态协调发展相关的预算信息,也反映各行政区相关的预算信息。②结构目标。既反映预算过程与结构信息,也预测预算过程与结果信息。

### (二)预算绩效报告主体

政府预算绩效报告主体是各级政府,主体功能区绩效报告主体无疑是主体功能区,但主体功能区是一个宽泛的笼统概念,属于虚拟主体,而由一个虚拟主体承担报告主体的职责显然不可行。主体功能区生态预算绩效信息报告主体应由最能代表主体功能区的实体来完成,这样方能增强生态预算绩效报告信息的可行性,也有利于形成生态预算绩效报告制度。其实现途径包括:

1. 各级政府联席会议确定报告主体。主体功能区内所有行政单位通过联席会议联名承担报告主体,对外报告生态预算信息,这不失为一种好办法。当然,为了全面准确地反映绩效信息,需要平衡主体功能区各行政区利益,做好协调工作,不断提高报告效率。

2. 大部制下各级政府的共同上级环境主管部门。大部制是环境主管部门能对所有生态自然资源环境各个环节进行统一管理,比传统环境部门的管理范畴广、职能多,能系统、全面地管理本主体功能区生态自然资源环境,可以避免各级政府局限于自我从而影响生态预算信息的真实性,可以提高报告效率。

3. 中心城市。以中心城市为报告主体,报告效率较高,但是要求中心城市必须客观公正,从主体功能区全局角度担当报告主体,否则只会从中心城市利益出发,严重地影响到预算绩效报告质量。

### (三)生态预算绩效报告内容

生态预算绩效报告的信息,从价值计量看,包括价值信息与非价值信息;从生态预算逻辑关系看,包括预算过程绩效信息、预算结果绩效信息;从主体功能区子系统看,包括经济发展预算信息、社会治理预算信息与生态管理预算信息。根据信息产生的先后顺序、信息的重要程度,我们将主体功能区生态预算绩效信息又可划分为:基础信息、主体信息与辅助信息三大块。

1. 基础信息:预算报表+成本报表。由于主体功能区生态预算决策信息、预算过程信息与预算结果信息是分析主体功能区生态预算绩效的基础数据,而这些数据的主要载体是生态预算报表与预算成本报表。因此,必须确保生态预算报表与预算成本报表的质量。

2. 主体信息:预算绩效报表。预算绩效主体信息是在预算绩效基础信息的基础上形成的,主要采取财务效益分析、经济效益分析与生态效益分析的方法,借助系列的绩效评价指数,分析主体功能区生态预算决策绩效、过程绩效、结果绩效与合作绩效,形成生态预算绩效报表。生态预算绩效报表是预算绩效主体信息的载体,因此,预算绩效主体信息主要由预算绩效报表组成。

3. 辅助信息。辅助信息是对主体信息的辅助说明,具体对主体功能区生态预算绩效中具体的子系统绩效、主体功能区生态预算绩效的结构以及一些不确定绩效等进

行说明,使生态预算相关主体能掌握充分的预算信息,对生态预算绩效有一个全面的了解。

#### (四)生态信息质量特征:透明度的相关性与真实性

1. 透明度。由于生态预算绩效信息影响到社会公众,因而生态自然资源环境保护、管理与利用需要社会公众的广泛参与,且社会公众也有义务参与生态自然资源环境的保护、管理与利用。从这个角度看,主体功能区生态预算绩效信息是公共产品,或是准公共产品。而公共产品的显著特征是非排他性,信息使用者可以免费使用之。因此,生态预算绩效信息的第一质量特征是透明度。生态预算信息透明要求生态预算决策、执行过程透明,预算信息披露及时,在不违反涉密的前提下全部对外披露。

信息透明既有利于调动社会公众参与预算的全过程,也有利于社会公众广泛地监督生态预算全过程。真实性是针对生态预算历史信息而言,对外披露的历史信息能客观、全面地反映生态预算的历史状态,其信息可验证。相关性是针对将来的生态预算信息而言,未来的预算信息是预测性信息,有助于预算绩效管理。生态预算信息由历史信息与将来信息构成,是历史信息多一些还是预测性信息多一些,这是生态预算信息的相关性与真实性的平衡过程。在生态预算信息报告发展的不同阶段,预算信息将凸显不同的预算信息质量特征。

2. 真实性。在生态预算绩效报告制度不健全,信息报告大环境不成熟阶段,生态预算绩效报告首先强调真实性,然后再积极满足生态预算绩效管理的需求。强调并保证预算信息的真实性,有助于预算信息报告的各项行为、各项规范制度逐步完善,也有助于预算报告主体逐步形成信息真实是信息报告目标的理念。

3. 相关性。当生态预算绩效报告制度逐步完善,各项信息报告行为逐步规范,信息报告大环境比较成熟时,意味着生态预算绩效信息的真实性已达到一定水平,可以长期免检,此时信息供给者应考虑如何提升预算信息的使用价值,对外报出的信息不再是多余的信息,而是有助于生态预算绩效管理的相关信息,如在如实反映历史信息的基础上,尽可能增加分析性信息与预测信息。

#### 四、生态预算绩效报告的实现路径

##### (一)规范生态预算信息需求市场

完善信息报告制度,既要从预算信息报告环节入手,提升预算信息供给能力,又要从预算信息需求出发,提升市场需求愿望,形成需求倒逼压力。为此,本文提出生态预算绩效报告采用“两头并进、无缝对接”思路。“两头并进”中的一头是指积极培育生态预算绩效需求市场,激活市场对生态预算绩效信息的强烈需求,对预算信息报告制度产生一股拉力。具体做好以下几方面工作:

1. 加大生态预算信息的普及力度,增强社会公众对生态预算的了解,使社会公众理解生态预算信息。

2. 积极培育生态投资市场,培育理性生态投资者,生态投资者是生态预算信息需求的中坚力量。

3. 培育生态预算绩效考核评价的中介行业,加强独立审计机构对生态预算信息供给的监督。

同时,积极构建生态预算信息供给市场,明确预算主体职责,完善预算信息报告体系和披露制度,给预算信息报告主体施加一股推动力。

##### (二)强化生态预算信息供给市场

1. 组织行业专家团队攻克生态预算中尚未攻克的计量难点,如资源价值、生态污染损失、生态治理成本等计量问题,规范生态资源会计核算。

2. 完善生态预算信息报告法律制度,做到奖罚分明。要从政策上鼓励经济主体自愿披露生态资源信息,做得好的给予一定奖励;对于不披露、少披露的要依法处罚。

“无缝对接”是指生态预算信息供需市场实现无缝对接,形成完备的生态预算信息市场。对接后的生态预算信息供需市场能产生两个方面的效果:一是随着生态预算信息需求市场的形成,必然要求建立生态预算信息供给平衡机制。二是市场可以纠正生态预算报告制度拉力与推力的方向,使两股力量的作用方向一致,形成一股合力,促进生态预算信息市场良性发展。

#### 五、结语

生态预算信息供需存在矛盾,归咎于预算信息供给与预算绩效管理目标不一致与预算绩效报告制度缺位,主体功能区生态预算绩效报告制度对预算信息报告目标、报告主体、报告内容、预算信息质量特征与实现路径进行规范,以备优化生态预算信息报告环节。本文只是提出一个理论报告体系,主体功能区生态预算报告体系的实证研究将是后续研究的内容。

##### 主要参考文献

李建发,张增莲.基于财务视角的政府绩效报告的构建[J].会计研究,2009(6).

常丽.公共绩效管理框架下的政府财务绩效报告体系构建研究[J].会计研究,2013(8).

卢洪友,单新萍.公民权利、民主预算与预算信息公开[J].财政研究,2012(4).

李建国.政府预算信息公开的维度[J].南开学报(哲学社会科学版),2010(2).

常丽.公共绩效管理与政府财务信息披露全景图的构建[J].财政研究,2012(11).

桂萍,王怡.基于生态效益理念的企业环境绩效评价体系研究[J].财会通讯,2011(23).

【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);广西社科基金项目“广西中心城市生态预算体系构建研究”(项目编号:13FJY021)