

绩效管理及其在森林补偿中的应用前景

王娇, 胡丹 (辽宁省生态公益林管理中心, 辽宁沈阳 110036)

摘要 介绍了国内外有关绩效管理的概念, 对政府绩效管理及林业财政资金绩效管理的国内外现状进行了总结和归纳。虽然森林绩效补偿研究在当前研究文献中不多见, 但基于其所具有的解决森林补偿现实难题的独特优势, 我国森林绩效补偿有着良好的应用前景。

关键词 绩效管理; 森林补偿; 前景

中图分类号 S7-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)25-0156-02

The Performance Management and Its Application Prospect in Forest Compensation

WANG Jiao, HU Dan (Non-commercial Forest Administration Center of Liaoning Province, Shenyang, Liaoning 110036)

Abstract The concept of performance management at home and abroad was introduced, the present situations of the government performance management and forestry financial performance management at home and abroad were summarized. Although the performance of forest compensation research in the current literature does not see more, but because the performance management has a unique advantage to solve the realistic problems of forest compensation, the performance of China's compensation has a good application prospect.

Key words Performance management; Forest compensation; Prospect

绩效管理源自绩效评估, 在国内有着悠久的历史。《尚书·尧典》中“纳于大麓, 暴风骤雨弗迷”, 意思是尧将帝位禅让给舜之前, 对其进行了某种绩效评估或考核^[1]; 西汉实行的“举孝廉”官员任职制度, 核心是基于一定层面的绩效考核品评; 隋唐时期, 形成了一套包括考课对象、标准、方式方法和管理等在内的颇具规模的考绩制度。在西方工业领域, 罗伯特·欧文斯最先于 19 世纪初将绩效评估引入苏格兰。美国军方于 1813 年开始采用绩效评估, 美国联邦政府则于 1842 年开始对政府公务员进行绩效评估^[2]。国外针对绩效管理方向的研究和文献较多^[3-6], 但具体应用到林业方面的则不多^[7-9], 将绩效管理应用于生态效益补偿额方面的研究则鲜见报道。笔者对近年来有关绩效管理方面的研究成果及其在森林补偿中的应用前景进行梳理综述。

1 绩效管理理论

绩效管理主要是指组织管理过程。该理论是现代西方国家在大量工业管理等实践基础上探索得出的结论。在 20 世纪 70 年代前, 绩效评估手段曾经一度被当做管理手段进行使用, 由于绩效评估手段和内容功能的单一性, 在实施过程中通常不考虑组织的背景、文化、目标战略等因素, 加之由于缺乏有效的指导性, 产生了一系列问题。在这一背景下, 各国学者开始重新审视绩效管理的运用条件和规律, 并对其实施领域进行了拓展, 并在总结绩效评估不足的基础上, 对概念进行了修正, 并于 20 世纪 70 年代后期提出了目前较为稳定的“绩效管理”科学理念。绩效管理在绩效评估理论的基础上, 通过不断拓展其管理功能, 立足现代公司组织等特点和管理需要, 形成一套以定量评估理论为核心的绩效管理科学体系。

2 国内外研究现状

2.1 国外研究 就目前西方国家所推行的政府绩效管理主要是从政府管理的投入、产出、中期与最终成果来进行的绩

效评价和等级划分, 西方国家现有政治体制内, 政府职能和公共服务采取治理方式, 也是民众实现参与政府管理意愿、利益的主要途径, 目的是维护社会秩序、提高服务质量、增强政府部门的号召力与公众的凝聚力^[10]。1978 年美国在文官改革法中制订了“功绩俸制度”, 主要内容包括员工工作的定期情况, 制定评估标准, 鼓励员工参与标准修正, 将绩效评估成果作为人事安排的依据, 以绩效来评价中高层管理者待遇及奖励制度^[11]。英国政府的绩效管理制度始于 1998 年, 主要是通过“公共服务协议 (public service agreement)”建立起来的, 目标是建立健全绩效管理总目标, 制定有效服务计划, 明确方向及责任, 强调结果, 加强监督管理, 为社会公众更好的服务。英国政府“公共服务协议”的实践措施, 提高了英国政府部门的工作效率, 完善了政府部门公共服务的改革体系, 得到各界好评^[12]。

韩国政府 1960 年开始对政府绩效管理制度进行引进, 经过系统化管理, 达到目前快速发展和整合阶段^[13]。奥斯本和盖布勒和在 1993 年出版的《重塑政府: 政府再造的五大战略》中主张把公共服务作为政府绩效管理的变革。Gore^[14]通过美国国家绩效评价委员会发布的《国家绩效评价报告》中指出: 美国政府需要打造出高效节能的政府, 目标是建立一个能够与民众建立新型服务契约, 确保高效率、高保障的新政府。King 等^[6]建立了一个新的政府绩效管理模型, 其主要功能可以对政府绩效管理的效益、实施效率和广泛影响进行分析。

2.2 国内研究 国内近 10 年关于政府绩效管理的大量研究成果取得了一定成效, 从不同角度提出了有针对性的对策和建议。2009 年我国第一本政府绩效评估报告《中国政府绩效评估研究报告》中首次提出了针对政府绩效考评的 8 个体系, 报告结合我国目前的各种政府绩效评估体系的运行中存在的 5 个方面问题 (政府绩效评估发展不平衡, 缺乏较为统一政策保障, 体系不全面, 方式开放度不高, 绩效评估理论基础薄弱) 进行了集中梳理, 提出政府评估的导向要以公民为中心, 以公民的满意度为政府绩效这个“终极标准”。蔡立

作者简介 王娇 (1984—), 女, 辽宁沈阳人, 高级工程师, 博士, 从事森林生态学研究。

收稿日期 2017-07-07

辉^[15]研究认为,政府绩效评估是政府公共部门与社会公众沟通的平台和纽带,是绩效管理组成的行为体系。李燕凌^[16]研究认为,政府绩效管理改革重点在自身,运用制度分析法对政府绩效管理存在的阻碍原因进行了分析,建议健全合理的激励机制来实现收益共享。何黎丽^[17]总结了政府改革需要面对的现实问题,如人口压力、资格、门槛等以及对政府面临的绩效考核无效性等难题,运用管理学等方法提出有针对性的建议,认为政府绩效管理应把社会需求作为首要任务,转变理念,努力建成服务型政府。何兰芳^[18]将政府公务人员作为研究主题,系统分析了该现状及成因,根据政府工作特点及目标,构建了公务员绩效考核的内容、指标体系和方法,引入了模糊数学中隶属度概念,根据岗位特点确定权重指标,秉承公平和合理性,确保绩效管理的顺利实施。葛青春^[19]借助平衡计分卡的内容和方法,设计我国政府部门的绩效管理模式,从文化背景、公共管理理论、平衡计分卡移植性、可操作性等方面深入分析了将平衡计分卡运用在我国政府部门的可操作性。康西龙^[20]借鉴国外先进经验,结合我国国情建立多元化管理体系,提出了使评价指标合理化、系统完整化、管理信息化、意识民主化等政府绩效管理思想。余锐^[21]研究认为,提高政府绩效是绩效管理追求的目标,政府绩效管理以公众满意度标准和绩效为目标,是提升政府效率的重要工具,并从提高政府绩效管理,树立完善绩效管理体系、健全管理制度等方面提出合理化建议。蔡立辉等^[4]指出了目前我国政府绩效管理方面研究的局限性,并构建了有效管理模式,为提升政府执行力和公信力提供理论依据。韦有日^[22]构建了我国地方政府绩效的指标体系,通过因子分析法构建 DEA 模型,对 2012 年国内 31 个省的数据进行分析,对地方政府绩效立法、管理、政策、评估等环节提出了提升绩效的对策和建议。孙洪敏^[23]阐述依法行政是政府绩效管理的基础目标,具体包括依法履行政府职能、健全机制、深化体制改革、公正执法、权力的制约和监督等。

3 林业财政资金绩效管理研究

刘红梅等^[24]指出了我国林业财政资金在管理上存在效率低下、约束力差、监管不到位等现象,借鉴美国林业部门通过调节财政资金绩效评价的管理经验,提出有利于提升林业资金使用率和政府林业部门服务意识的建议。在公共财政资金制度下,林业财政资金支出和政策的制定侧重于森林资源的保护和可持续发展。刘克勇^[25]根据林业财政政策特点,建立了林业财政投入基本评价体系,提出了国内林业财政政策需要的总体思路,通过将林业公共支出纳入到公共预算中,来完善林业长效保护机制。樊喜斌等^[7]按照一致性、完整性等原则,制订了林业财政支出的绩效目标,对建立的林业财政资金综合绩效评价指标体系进行了分析研究。周莉^[26]对国内林业财政资金支出的效率进行了界定,运用公共财政支出理论及评价方法,对林业财政支出的规模、结构和综合使用效率进行研究,搭建起林业财政资金支出的效率评价框架。刘静^[27]按照林业财政资金类别,确立了新疆地区林业支出绩效评价目标,建立起综合评价体系,因地制宜

地完善地方林业专项支出绩效管理方式。张行斌^[28]依据地方国有林场改革的背景,阐述公共财政体系对地方国有林业改革提供有效措施,具体包括林区政府职能转变、林地确权、资源优化、完善林场体制等。

近几年关于林业财政支出的研究,主要集中于林业资金绩效评价指标体系、模型研究等。合理地选取和布局林业财政指标是影响评价结果的根本前提,我国学者也正在通过林业公共财政绩效管理评价研究逐步完善和健全林业资金绩效管理方法,以适应社会发展的需要来提升政府部门资金使用的效率^[29]。

4 绩效管理在森林补偿中的应用前景

截至目前,绩效管理在很多行业中都得到了应用,并发挥出了显著效益。绩效管理补偿的优点可以归纳为公平性、激励性和约束性作用。对于森林补偿领域而言,公平合理的激励机制能够调动林木所有者和经营者的工作积极性,激发创造力,从而全面提升森林的综合效益,并约束各类造成森林资源破坏或效益降低的行为。公平合理的绩效补偿模式不仅能保护森林资源,激发创造更多更好的途径、方式来增加森林的综合服务效益,更能切实调动县区森林建设、保护、管理森林的积极性,提升森林综合服务效益,最大化地发挥森林动态补偿资金的导向、调节作用。

森林绩效补偿管理机制的具体应用可在系统性调查研究的基础上,综合考量森林的资源分布特点、生态环境情况、社会发展及经济发展程度及存在的矛盾等方面,结合相关绩效管理评价文献,针对不同的研究类型,多指标地选取具有典型代表性的森林绩效评价指标,客观地将不同因素科学地分类并联合在一起,形成一种合理的考评体系。从不同角度和方式揭示了事物发展的规律,有效反映森林的质量、服务效益及管理水平,并将这种考评体系结论与森林补偿资金或标准形成对应关系,进而形成森林绩效补偿管理机制。这对于改善森林结构和功能,提升林农生产、生活水平,维护林区团结和稳定,促进社会公平具有重要的现实意义。

目前我国森林绩效补偿方面的研究文献不多,实际有效实施则更少,但针对解决森林补偿现实难题的独特优势,当前森林开发与保护的矛盾,如“补偿标准偏低”、不顾效益质量“一刀切”等,都可通过构建森林绩效管理考评补偿机制科学解决,为我国森林补偿向合理完善方向发展提供了一条有效途径,有着良好的应用前景。

参考文献

- [1] 付亚和,许玉林.绩效管理[M].上海:复旦大学出版社,2003:62.
- [2] 王淑红,龙立荣.绩效管理综述[J].中外管理导报,2002(9):40-44.
- [3] 高小平,盛明科,刘杰.中国绩效管理的实践与理论[J].中国社会科学,2011(6):4-14,221.
- [4] 蔡立辉,吴旭红,包国宪.政府绩效管理理论及其实践研究[J].学术研究,2013(5):32-40,159.
- [5] 于大春,张华杰,宋万超.绩效管理理论研究综述[J].情报杂志,2010(S2):16-19.
- [6] KING J D, HAMMAN J A, COHEN J E. Prior political experience and gubernatorial popularity[C]//The fifth annual state politics and policy conference. East Lansing, Michigan: [s. n.], 2005.

(下转第 168 页)

表 5 成都市公园珍稀濒危植物种类
Table 5 The list of rare or endangered species in Chengdu City

序号 Number	植物名 Plant name	拉丁名 Scientific name	科名 Family name	属名 Genus name	国家保 护级别 State protection level	CITES 附录 CITES appendix	IUCN 红色 名录等级 the level of IUCN red list	极小种 群物种 Minimal species
1	桫欏	<i>Alsophila spinulosa</i>	桫欏科	桫欏属	Ⅱ	Ⅱ	—	—
2	攀枝花苏铁	<i>Cycas panzhihuaensis</i>	苏铁科	苏铁属	I	Ⅱ	VU	—
3	苏铁	<i>Cycas revoluta</i>	苏铁科	苏铁属	I	Ⅱ	LC	—
4	银杏	<i>Ginkgo biloba</i>	银杏科	银杏属	I	—	EN	—
5	红豆杉	<i>Taxus chinensis</i>	红豆杉科	红豆杉属	I	Ⅱ	LC	—
6	水杉	<i>Metasequoia glyptostroboides</i>	杉科	水杉属	I	—	CR	√
7	珙桐	<i>Davidia involucrata</i>	蓝果树科	珙桐属	I	—	—	—
8	喜树	<i>Camptotheca acuminata</i>	蓝果树科	喜树属	Ⅱ	—	—	√
9	福建柏	<i>Fokienia hodginsii</i>	柏科	福建柏属	Ⅱ	—	NT	—
10	莲	<i>Nelumbo nucifera</i>	睡莲科	莲属	Ⅱ	—	—	—
11	香樟(樟)	<i>Cinnamomum camphora</i>	樟科	樟属	Ⅱ	—	—	—
12	天竺桂	<i>Cinnamomum japonicum</i>	樟科	樟属	Ⅱ	—	NT	—
13	油樟	<i>Cinnamomum longepaniculatum</i>	樟科	樟属	Ⅱ	—	—	—
14	桢楠(楠木)	<i>Phoebe zhennan</i>	樟科	楠属	Ⅱ	—	VU	—
15	鹅掌楸	<i>Liriodendron chinense</i>	木兰科	鹅掌楸属	Ⅱ	—	NT	—
16	峨眉含笑	<i>Michelia wilsonii</i>	木兰科	含笑属	Ⅱ	—	EN	√
17	董棕	<i>Caryota urens</i>	棕榈科	鱼尾葵属	Ⅱ	—	—	—

注:依据“国家重点保护野生植物名录”第一批名录(1999)所列物种,I和Ⅱ分别表示国家Ⅰ级和Ⅱ级重点保护野生植物;CITES 保护级别根据最新的 CITES 附录确定,I和Ⅱ分别表示 CITES 附录I和 CITES 附录Ⅱ收录的物种;IUCN 红色名录等级根据 2012 年 10 月 31 日 IUCN 红色名录网站 www.iucnredlist.org 公布的确定信息,LC 为无危,NT 为近危,VU 为易危,EN 为濒危,CR 为极危,极小种群物种根据《全国极小种群物种野生植物拯救保护工程规划》标注,√表示该物种在全国极小种群野生植物名录中^[11]

Note:I and Ⅱ respectively means the National primary protection wild plants and the National secondary priority protection wild plants, which is according to the protection list of national key plants's first list(1999), CITES protection level on the basis of the latest CITES appendix, I and Ⅱ respectively means the plant belongs to CITES appendix I or Ⅱ, the rank in the IUCN red list of threatened species determined by the information, which released by the website www.iucnredlist.org on October 31, 2012, LC means least concerned, NT means near threatened, VU means vulnerable, EN means endangered, CR means critically endangered, the name of the minimal population species according to the National minimum species conservation program for wild plants rescue, √ is said the specie is in the list. — indicating that there is no record of the list, which does not fall within the scope of the corresponding list

(4)适当增加体现当地文化特色植被的栽培引用,对打造城市标签突出城市特色有积极意义。

参考文献

[1] 郭松,方翠莲,李在留.南宁市公园绿地园林植物调查及应用研究[J].中国园林,2012,28(2):90-94.
[2] 朱直君,曾九利.成都构建“世界生态田园城市”的规划探索[J].规划师,2013,29(S1):5-7,15.
[3] 程诗,杨建欣,罗言云.彩叶大乔木的园林景观应用:以成都地区为例[J].湖南农业大学学报(自然科学版),2010(S2):95-97.
[4] 方一平,陈国阶,李伟.成都市生态城市建设的路径设计[J].城市环境

与城市生态,2001,14(2):50-53.
[5] 陈有民.园林树木学[M].北京:中国林业出版社,1990.
[6] 中国科学院中国植物志编辑委员会.中国植物志[M].北京:科学出版社,2004.
[7] 强胜.植物学[M].北京:高等教育出版社,2006.
[8] 王莲英,秦魁杰.花卉学[M].北京:中国林业出版社,1990.
[9] 刘冰.中国常见植物野外识别手册[M].北京:高等教育出版社,2009.
[10] 邢福武.身边的植物[M].北京:中国林业出版社,2005.
[11] 中国科学院植物研究所.中国珍稀濒危植物图鉴[M].北京:中国林业出版社,2013.
[12] 陈冀胜,郑硕.中国有毒植物[M].北京:科学出版社,1987.

(上接第 157 页)

[7] 樊喜斌,刘红梅,王克强,等.林业财政支出绩效评价指标体系研究[J].林业经济,2006(9):43-46.
[8] 严志业,杨建州.数字林业绩效评价指标体系及实证研究[J].林业经济问题,2009,29(5):423-427.
[9] 张连刚,支玲,谭泽飞.林业专业合作组织绩效研究进展及趋势分析[J].林业资源管理,2013(2):23-28,148.
[10] 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),2003,18(1):76-84.
[11] 张俊彦.美国联邦政府绩效管理之研究[J].深圳大学学报(人文社会科学版),1993(3):62.
[12] 钱云杰.中英政府绩效管理制度比较研究[D].上海:复旦大学,2009.
[13] 方振邦,葛蕾蕾,李俊昊.韩国政府绩效管理的发展及对我国的启示[J].烟台大学学报(哲学社会科学版),2012,25(3):90-97.
[14] GORE A. Report of the national performance review: From red tape to results: Creating a government that works better and costs less[M]. Washington, DC: Government Printing Office, Superintendent of Documents, 1993.
[15] 蔡立辉.政府绩效评估的理念与方法分析[J].中国人民大学学报,2002,16(5):93-100.
[16] 李燕凌.政府绩效管理障碍的制度分析[J].重庆大学学报(社会科学

版),2002,8(4):58-61.
[17] 何黎丽.政府绩效考核:指标、结构与结果[D].成都:四川大学,2003.
[18] 何兰芳.中国公务员绩效管理研究[D].上海:华东师范大学,2004.
[19] 葛青春.我国政府部门绩效管理模式研究[D].南昌:南昌大学,2007.
[20] 康西龙.我国政府绩效管理体制完善的路径分析[D].北京:首都经济贸易大学,2010.
[21] 余锐.我国政府绩效管理问题研究[D].南昌:江西财经大学,2012.
[22] 韦有日.中国地方政府绩效研究[D].沈阳:辽宁大学,2014.
[23] 孙洪敏.将依法行政纳入政府绩效管理[J].南京社会科学,2015(1):13-21,36.
[24] 刘红梅,王克强,陈玲娣.美国林业部门预算绩效评价及对我国的启示[J].林业经济,2007(12):73-76.
[25] 刘克勇.中国林业财政政策研究[D].哈尔滨:东北林业大学,2005.
[26] 周莉.我国林业财政支出的效率研究[D].北京:北京林业大学,2007.
[27] 刘静.新疆地方财政林业支出绩效评价体系构建研究[D].北京:北京林业大学,2012.
[28] 张行斌.地方国有林业改革发展中的公共财政体系研究:以黑龙江省鸡西市为例[D].哈尔滨:东北林业大学,2013.
[29] 王术华.林业财政专项资金绩效管理研究[D].北京:北京林业大学,2014.