



西北大学学报(哲学社会科学版)

2014年1月第44卷第1期 Jan. 2014, Vol. 44, No. 1

Journal of Northwest University(Philosophy and Social Sciences Edition)

【经济研究】

国家重点生态功能区转移支付的双重目标与绩效评价

李国平,汪海洲,刘倩

(西安交通大学经济与金融学院,陕西西安 710061)

摘要:提高当地政府的基本公共服务能力和引导当地政府加强生态环境保护是中国实施国家重点生态功能区转移支付制度的双重目标。但在国家重点生态功能区转移支付政策实施中普遍存在基本公共服务对生态环境保护的挤出效应。通过分析中央和地方国家重点生态功能区转移支付办法,发现都存在保护生态环境和提高民生的双重目标与绩效考核指标体系不匹配的问题,认为这也是造成国家重点生态功能区转移支付的保护生态环境目标不能充分实现的重要原因。

关键词:双重目标;生态文明;转移支付;国家重点生态功能区;绩效评价

中图分类号:F062.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-2731(2014)01-0151-05

国家重点生态功能区是指承担水源涵养、水土保持、防风固沙和生物多样性维护等重要生态功能,关系全国或较大范围区域的生态安全,需要在国土空间开发中限制进行大规模高强度工业化城镇化开发,以保持并提高生态产品供给能力的区域。我国国家重点生态功能区总面积约386万平方公里,占全国陆地国土面积的40.2%。为了维护国家生态安全,促进生态文明建设,引导地方政府加强生态环境保护力度,提高国家重点生态功能区所在地政府基本公共服务保障能力,促进经济社会可持续发展,我国于2008年在均衡性转移支付的项目下,试点建立国家重点生态功能区转移支付制度。自此项制度试点实施以来,享受国家重点生态功能区转移支付的市、县(区)的范围和金额均在进一步扩大。财政部公布的《2012年国家重点生态功能区转移支付奖惩情况》显示,全国451个享受国家重点生态功能区转移支付的县中,大部分县的生态环境质量没有变化,仅32个县的生态环境质量与2009年相比明显改善;26个县的生态环境质量轻微改善;生态环境质量明显改善与轻微改善的县仅占享受此项转移支付全部县的12.9%,另有14个县的生态环境质量变差。

本文首先梳理中央层面的国家重点生态功能区转移支付政策的双重目标与绩效考核的相关规定。其次以甘肃省获得国家重点生态功能区转移支付的部分县为例,进行实地调研,结合实地调研所获数据

收稿日期:2013-08-09

基金项目:国家社会科学基金重大项目(12&ZD072);西安交通大学基本科研业务费专项科研项目(中央高校基本科研业务费专项资金)(skzd11016)

作者简介:李国平,女,四川宜宾人,西安交通大学教授,博士生导师,从事资源环境经济研究。

对国家重点生态功能区转移支付绩效进行分析。最后针对政策的梳理以及案例分析的结论,提出相应的政策建议。

一、国家重点生态功能区转移支付办法的双重目标与绩效考核

财政部颁布的《国家重点生态功能区转移支付(试点)办法》(2009)、《国家重点生态功能区转移支付办法》(2011)和《2012 年中央对地方国家重点生态功能区转移支付办法》(2012) 等对国家重点生态功能区转移支付的双重目标进行了规定,见表 1。

表 1 国家重点生态功能区转移支付政策的双重目标与绩效考核

	《国家重点生态功能区转移支付(试点)办法》(2009)	《国家重点生态功能区转移支付办法》(2011)	《2012 年中央对地方国家重点生态功能区转移支付办法》(2012)
基本原则与双重目标	第三条:实施生态环境保护绩效考评机制,对保护较好的地区给予适当奖励;对因非不可抗拒因素而使生态环境状况恶化的地区,采取扣减资金等措施	第四条:与 2009 年(试点)办法第三条相同	第三条:根据对县域生态环境质量监测考核的评估结果实施适当奖惩
资金分配与双重目标	某省(区、市)国家重点生态功能区转移支付应补助数 = (∑ 该省(区、市)纳入试点范围的市县标准财政支出 - ∑ 该省(区、市)纳入试点范围的市县标准财政收入) × (1 - 该省(区、市)均衡性转移支付系数) + 纳入试点范围的市县标准生态环境保护特殊支出 × 补助系数	在 2009 年(试点)办法中提出的资金分配公式的基础上加上该省(区、市)的禁止开发区补助和省级引导性补助	在 2011 年办法中提出的资金分配公式的基础上加上生态文明示范工程试点工作经费补助
资金用途与双重目标	县级政府得到的转移支付必须重点用于保护生态环境和提高民生两个方面	同 2009	同 2009
监督考评与双重目标	环境保护指标包括林地、草地、水域湿地覆盖率和水源涵养、生物丰度、植被覆盖指数以及耕地和建设用地比例、坡度大于 15 度耕地面积比、未利用地比例。治理指标包括 COD 排放强度、SO ₂ 排放强度、工业污染源排放达标率、固废排放强度、优良以上空气质量达标率、Ⅲ类或优于Ⅲ类水质达标率	考核指标体系分为两部分:环境保护和治理。具体指标与 2009 年相同	考核指标体系由财政部和环保部联合制定的《国家重点生态功能区县域生态环境质量考核办法》(2011)提供。具体指标与 2011 年的环境保护和治理指标相同

由表 1 可见,虽然《国家重点生态功能区转移支付(试点)办法》(2009)、《国家重点生态功能区转移支付办法》(2011)在基本原则、资金分配公式、资金使用用途、监督考评办法都体现了国家重点生态功能区转移支付政策的双重目标,但资金分配公式侧重于提高当地政府的基本公共服务能力目标,监督考评则侧重于生态环境保护目标。尤其《2012 年中央对地方国家重点生态功能区转移支付办法》仅在资金分配公式和资金使用用途方面体现国家重点生态功能区转移支付政策的双重目标,而基本原则、监督考评只考虑生态环境保护目标。国家重点生态功能区转移支付政策的演变暴露出双重目标与绩效考核相冲突这一事实的同时,也体现了政策对生态环境保护的重视程度有所提高。

二、国家重点生态功能区转移支付的绩效分析——以甘肃省为例

财政部根据《全国主体功能区规划》(2010)和《全国生态功能区划》(2008)等文件确定国家重点生态功能区转移支付的县域名单。2011 年《国家重点生态功能区县域生态环境质量考核办法》披露的 451 个享受国家重点生态功能区转移支付的县中有 279 个属于西部地区。经济发展欠发达的西部地区

是我国重要的生态屏障,自然生态极端脆弱,开发与保护矛盾突出。甘肃省是长江、黄河上游的重要水源补给区,在生态环境保护中的地位十分重要,关系着国家和地区的生态安全。该省有 37 个县享受国家重点生态功能区转移支付,占西部地区享受此项转移支付所有县的 13.3%。

甘肃省根据中央层面的国家重点生态功能区转移支付办法,制定了本省国家重点生态功能区的转移支付办法,见表 2。

表 2 《甘肃省生态功能区转移支付办法》(2011) 的双重目标与绩效考核

基本原则与双重目标	对保护生态环境和提高民生两个目标做得较好的地区给予奖励;对非不可抗拒因素造成生态环境恶化和公共服务水平相对下降的地区采取扣减转移支付的措施予以惩罚。
资金分配与双重目标	资金分配公式: 某县(区、市)生态功能区转移支付应补助数 = 该县(区、市)标准财政收支缺口 × 该因素权重 × 补助系数 + 总人口数 × 该因素权重 × 补助系数 + { (林地面积 × 0.9 + (国土面积 - 林地面积) × 0.1) } × 该因素权重 × 补助系数 + 移民影响生态环境保护特殊支出 × 该因素权重 × 补助系数 + 财政自给能力 × 该因素权重 × 补助系数 + 纳入转移支付范围的县(区、市)政府生态环境保护特殊支出
资金用途与双重目标	县级财政将该项转移支付资金安排用于生态环境保护项目和涉及民生的基本公共服务领域
监督考评与双重目标	1. 环境保护指标包括林地、草地、水域湿地覆盖率和水源涵养、生物丰度、植被覆盖指数以及耕地和建设用地比例、坡度大于 15 度耕地面积比例、未利用地比例。治理指标包括 COD 排放强度、SO ₂ 排放强度、工业污染源排放达标率、固废排放强度、优良以上空气质量达标率、Ⅲ类或优于Ⅲ类水质达标率 2. 基本公共服务指标主要包括县级政府的学龄儿童净入学率、每万人拥有的医院或者卫生院的床位数、农村居民参加新型农村合作医疗保险的人口比例以及城镇居民参加基本医疗保险的人口比例

表 2 的相关条款体现了与中央政策的一致。但由于国家重点生态功能区转移支付的双重目标未对“提高基本公共服务能力”和“生态环境保护”规定其支出比例,因而在实施中产生“提高基本公共服务能力”目标挤出“生态环境保护”目标的问题,不利于生态环境的保护。

作者对甘肃省部分县(区)国家重点生态功能区转移支付的实施情况进行调研,通过对所得调研数据的计算与分析,证实了甘肃省部分县(区)对国家重点生态功能区转移支付资金的使用存在双重目标难以兼顾的问题。具体见表 3、表 4 和表 5。

表 3 某市各区县获得的国家重点生态功能区转移支付资金总额与针对双重目标支出

	某县获得转移支付资金数额(万元)			基本公共服务支出与生态环境保护支出之比		
	2009 年	2010 年	2011 年	2009 年	2010 年	2011 年
C 县	2 300	6 510	4 669	6.5:1	7.6:1	19:1
B 区	0	960	960	0	52:1	3.8:1
D 县	0	5 399	3 299	0	2:1	2:1
E 县	0	2 870	2 870	0	3.7:1	22:1
全市	2 300	15 739	11 798	6.5:1	4:1	6:1

对甘肃某市的调研获得相关数据计算

表 3 显示,自 2009 年该市获得转移支付资金始,便将资金用于基本公共服务和生态环境保护两个方面,但各区县将所获得转移支付资金重点用于基本公共服务领域,以 2010 年为例,C 县用于基本公共服务的支付是用于生态环境保护支出的 7.6 倍,B 区用于基本公共服务的支付是用于生态环境保护支出的 52 倍,D 县用于基本公共服务的支付是用于生态环境保护支出的 2 倍,E 县用于基本公共服务的支付是用于生态环境保护支出的 3.7 倍。

表 4 是该市 2009 年至 2011 年基本公共服务指标变化情况。自该市获得转移支付资金起,1 区 3 县的学龄儿童净入学率均维持在 100%。该市 C 县自 2009 年开始享受国家重点生态功能区转移支付资金,2010、2011 年每万人口医院床位数分别按照 6.5% 和 6.8% 的速率增加,城镇居民基本医疗保险人

口比例、参加新型农村合作医疗保险人口比例在 2010、2011 年均有上升,但上升缓慢。B 区、D 县和 E 县自 2010 年开始享受此项转移支付。B 区 2011 年每万人口医院床位数相较于 2010 增加了 23.7%,城镇居民基本医疗保险人口比例、参加新型农村合作医疗保险人口比例相较 2010 年有所上升。D 县 2011 年每万人口医院床位数以 24% 的速度上升,并于 2011 年建立了城镇居民基本医疗保险制度,但是相较于其他基本公共服务指标,该县参加新型农村合作医疗保险人口比例在 2011 年下降了 0.01%。E 县 2011 年每万人口医院床位数、城镇居民基本医疗保险人口比例较 2010 年上升,但是该县新型农村合作医疗保险人口比例继续维持在 2010 年 95.7% 的水平。总体上调研区县的基本公共服务水平在上升。

表 4 某市各区县转移支付在提高基本公共服务目标方面的考核

	学龄儿童净入学率(%)			每万人口医院床位数(个)			城镇居民基本医疗 保险人口比例(%)			参加新型农村合作 医疗保险人口比例(%)		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
C 县	100	100	100	19.2	20.4	21.8	94	≥94	≥95	98	98.12	98.14
B 区	-	100	100	-	59	73	-	≥94	≥95	-	95.18	95.68
D 县	-	100	100	-	20.4	25.3	-	-	60	-	95.67	95.55
E 县	-	100	100	-	27.2	29.3	-	≥94	≥95	-	95.7	95.7

对甘肃某市的调研获得相关数据计算,“-”表示该项数据缺

对调研区县转移支付在提高基本公共服务目标方面的结果进行分析后,表 5 针对转移支付的生态环境保护情况进行考察。

表 5 各区县转移支付的生态环境保护的绩效考核

		C 县会宁			B 区		D 县靖远		E 县景泰	
		2009	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
自然生态 环境指 标	林地覆盖率(%)	11.18	11.17	11.17	28.84	28.84	22.72	22.72	20.67	20.67
	草地覆盖率(%)	26.45	26.45	26.45	62.35	62.35	64.74	64.71	33.28	33.24
	水域湿地覆盖率(%)	0.65	0.65	0.65	0.36	0.36	1.08	1.08	0.18	0.18
	耕地和建设 用地比例(%)	50.81	50.83	50.77	11.41	11.41	16.42	16.48	14.52	14.59
	未利用地比例(%)	10.91	10.90	10.90	3.04	3.04	1.17	1.17	31.35	31.33
环境状 态指 标	污染源排放 达标率(%)	28.57	28.57	28.57	33.3	35.5	37.5	47.1	47.8	37.5
	SO ₂ 排放强度 (kg/km ²)	157.9	62.83	64.87	13 170.5	14 918.3	2 246.5	2 322.6	2 218	1 641
	COD 排放强度 (kg/km ²)	188.4	673.54	748.55	1 426.2	1 846.8	573.32	553.77	531.8	512

对甘肃某市的调研获得相关数据计算,由于无法获得固废排放强度和优良以上空气质量达标率数据,故此表不包含这两项指标

由表 5 可见,该市一区三县获得国家重点生态功能区转移支付后,自然生态指标几乎没有变化。以 B 区为例,该区 2010 年获得转移支付以来,林地、草地和水域湿地的覆盖率、耕地和建设用地比例以及未利用地比例都没有发生变化。值得注意的是,该市一区三县环境状态指标变化较为明显。以 C 县为例,该县 2010 年 SO₂ 的排放强度相较于 2009 年下降 60%,但 2011 年又上升 3%;COD 排放强度 2010 年比 2009 年上升 257.5%,2011 年比 2010 年增长 11.1%。总体上调研区县的生态环境保护质量没有得到改善。

三、小 结

通过对中央政府和甘肃省的国家重点生态功能区转移支付办法的基本内容和双重目标的梳理,以及对甘肃省部分县(区)国家重点生态功能区转移支付实施结果的绩效分析,可以看出:国家重点生态

功能区转移支付政策的双重目标与绩效考核存在不协调的问题^[1]; 实施过程中容易产生“改善民生”目标挤出“保护生态环境”目标的问题。

针对中央政府和地方政府的国家重点生态功能区转移支付政策实施结果不能充分实现保护生态环境目标的问题, 需要进一步完善国家重点生态功能区转移支付的资金分配和绩效考核的政策体系, 并考虑相应的配套措施。

第一, 要提高国家重点生态功能区在生态环境保护方面的转移支付, 以保护生态环境作为转移支付的主要目标, 并以此来划定双重目标的主次关系。同时针对县级政府在生态修复和生态建设中的资金需求给予配套的专项补助。

第二, 改变以 GDP 为核心的政绩考核评价体系, 将国家重点生态功能区转移支付的生态环境保护目标的绩效考核结果纳入地方政府的政绩考核评价体系中, 提升国家重点生态功能区生态绩效考核的地位^[2], 以弱化当地政府提高本地经济收入、掠夺式开发的驱动力, 引导当地政府树立绿色发展的理念, 通过生态环境的保护而致富。

第三, 逐步建立生态补偿的横向转移支付制度^[3]。生态环境具有显著的跨区域性, 对于提供全国属性的生态服务应由中央政府财政给予补偿, 对于提供地域属性的生态服务应该由区域内所有受益者共同补偿。

第四, 对于不同类型的国家重点生态功能区在实施转移支付的同时, 还要考虑其他辅助措施^[4], 如实施科学的人口迁徙或退出政策, 引导国家重点生态功能区内的人口向县城和中心镇聚集, 甚至鼓励当地居民迁徙到重点开发区和优化开发区定居。

参考文献:

- [1] 李郁芳, 李项峰. 地方政府环境规制的外部性分析——基于公共选择视角[J]. 财贸经济, 2007 (3).
- [2] 宋小宁. 我国生态补偿性财政转移支付研究——基于巴西的国际经验借鉴[J]. 价格理论与实践, 2012 (7).
- [3] 杨晓萌. 中国生态补偿与横向转移支付制度的建立[J]. 财政研究, 2013 (2).
- [4] 王正双, 要雯. 构建与主体功能区建设相协调的财政转移支付制度研究[J]. 中央财经大学学报, 2007 (8).

[责任编辑 卫 玲]

The Dual Objectives and Performance Evaluation of Transfer Payment in National Key Ecological Function Areas

LI Guo-ping, WANG Hai-zhou, LIU Qian

(School of Economics and Finance, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710061, China)

Abstract: The two goals of the transfer payment system in the national key ecological function area in China are to improve the ability of providing the basic public service of local government and to guide the local government to strengthen the ecological environment protection. However, during the implementation of the transfer payment system policy, the goal of ecological environment protection may be crowded out by the goal of the basic public service ability. Through the analysis of the transfer payment system policy of both central and local government, we find the mismatch between the two goals and the performance evaluation indicator system, which is the important reason why the two goals cannot be well reached.

Key words: national key ecological function areas; transfer payment; dual goals; performance evaluation