

生态建设项目的公共价值绩效及其内部结构 ——以河北省赤城县为例

□樊胜岳 陈玉玲 杨建东

[中央民族大学 北京 100081]

[摘要] 从公共价值角度,构建了生态建设过程与生态效果相结合的生态建设项目绩效评价指标体系,定量评价已经实施的生态建设项目公共价值绩效:退耕还林和首水工程的评价值分别为0.9013、0.8754,实施效果很好;小流域治理工程的评价值为0.7161,实施效果较好;全面禁牧工程的评价值为0.1538,效果很差。从这4种生态建设项目绩效的内部结构来看,过程绩效都小于终端绩效。其中,全面禁牧工程的过程绩效只是终端绩效的12.90%。过程绩效和终端绩效的显著差异,反映了生态项目集中关注生态效果,而忽视实施过程的普遍问题。生态建设项目的公共价值绩效评价,将为生态建设项目评价提供一种新的方法,为政府绩效治理提供一个新的案例。

[关键词] 生态建设项目;公共价值;绩效评价;赤城县

[中图分类号] X171.4

[文献标识码] A

[DOI] 10.14071/j.1008-8105(2014)06-0001-07

20世纪末以来,我国相继实施了京津风沙源治理、21世纪首水工程、退耕还林、“三北”防护林、全面禁止放牧等重大生态工程。这些生态建设项目实施后的结果和绩效如何,是值得深入研究和回答的重要课题^[1~7]。

当前生态建设项目的绩效评价,大都从生态效益、经济效益和社会效益三个方面去度量^[8~20]。这种工程项目通用的评价体系,虽然能够对项目执行是否完成最终目标有一个简明的结果判断,但是它的缺点也非常明显:不仅对生态建设过程中政府和农户等行为主体的行动较少涉及,而且无法对生态治理过程是否公平、政府效率如何、生态结果是否可持续等关键问题给予说明^[21~23]。另外,在我国当前大力推进政府绩效管理的时候,生态建设项目作为政府公共政策的一个重要内容,其绩效评价如何与政府绩效评价接轨,从而纳入政府绩效管理体系,则是一个更为重要的问题。本文拟从公共价值角度,构建生态建设行为过程与生态效果相结合的生态建设项目绩效评价指标体系,以赤城县为例,对该县实施的4种生态建设项目的绩效及其内部结构进行分析,为生态建设工程的公共价值绩效评价提供案

例,也为政府绩效从项目层面进行评价提供一种新尝试。

一、基于公共价值的生态建设项目绩效评价指标体系构建

(一) 生态建设项目公共价值的核心内涵

公共价值的概念是哈佛大学Mark Moore教授1995年在他的《创造公共价值:公共部门的战略管理》一书中提出的^[24]。他认为公共管理者的主要任务就是要致力于寻求、确定和创造公共价值。在新公共管理之后,新的公共行政学范式即公共价值管理范式正在兴起^[25~27]。然而,当前公共价值的内涵仍然没有准确界定,其定义在不同领域有不同的侧重点^[28~31]。这既说明公共价值管理范式的丰富内涵,同时也为政府公共价值管理和绩效评定带来了严重的困难。

对于生态建设项目的公共价值的核心内核,我们应该从公共管理范式的变迁路径和生态建设的特点中寻找。公共行政经历了“传统的公共行政学——新公共行政学——新公共管理学”三次“范式”

[收稿日期] 2014-08-29

[基金项目] 国家自然科学基金项目“以公共价值为基础的沙漠化治理政策绩效评价与校验”(41371529);“制度因素对沙漠化影响的定量分析”(41071353)。

[作者简介] 樊胜岳(1962-)男,博士,中央民族大学经济学院教授、博士生导师。

转换^[32~35]。传统的行政管理学以“效率”原则为最高标准,新公共行政学以“公平”为核心,在保证效率的基础上要做到公平;新公共管理学以“绩效”为重点,在保证效率、公平的基础上尽量做到绩效最好。从公共管理范式演化过程可以看出,每一个新产生的行政学范式,都是在包含前一范式核心内涵的基础上进行扩展和创新。作为新兴的公共价值管理范式也应如此。公共价值开始普遍被视为比公共物品更为广泛的价值体,涵盖公共过程的产出及结果,从而全面体现公共管理的“效率性”、政策的“公共性”、对“合作生产”主体的尊重性以及政策效果的“可持续性”^[26]。这些方面都应该成为公共价值管理范式的核心内容。

生态建设就是恢复或重建一个生态系统,使其提供生态服务这种公共物品。生态建设项目的执行过程,不仅是生态服务这种公共物品的生产和提供的过程,更是各级政府利用其行政动员能力,与生态建设者——农户合作,让农户在参加具体生态建设过程中逐步提高生态保护意识,使生态建设工程取得生态、经济和社会价值的过程,更广义地讲,是政府创造公共价值的具体体现。生态建设项目本身具有的特点,使得以公共价值为基础评价其绩效成为必然的选择。

(二) 基于公共价值的生态建设项目绩效评价指标体系的构建

生态环境建设的主要目的就是生态恢复与重建,建立一个稳定的生态系统,为区域提供更高的生态效益。生态建设项目公共价值的评价需要从政策执行过程+生态建设终端结果来度量。生态建设项目的公共价值绩效,则在体现公共管理公共价值核心内涵的基础上,充分反映着生态建设政策的特点,从公平性、自愿参与性、可持续性、效率性、生态建设项目的终端结果等5个方面来评价。

这里主要从公平性而不是公共性去评价生态建设项目,是由生态项目的特殊性决定的。生态建设工程中的农田、草地、森林,一般来说都已经进行了产权分配,并长期保持不变。生态建设获取的生态系统服务是一种公共物品,所以生态建设项目的公平性首先应该体现在对农户(牧户)生态补偿的足额和足量的发放上。然而我国现行的某些生态建设政策存在生态补偿程度低、甚至完全不补偿的情况^[11~13,35~36]。这不仅没有充分体现对生态建设参加者利益的尊重,也为已经建设和恢复的生态系统的维护和持续带来很大隐患。可见,公平性指标更能

反映生态建设过程的状况。

根据上述分析,构建了生态建设政策绩效评价的评价指标体系,见表1。需要说明的是,表1中公平性、自愿参与性、可持续性和效率性4个指标都分解为政府和农户两个维度,并设置了几近相同的指标,这是因为我国的生态建设是由政府主导、广大农户参加的生态工程,政府和农户在生态建设中的目标、利益及其取得方式都是不同的,因此,生态建设政策从政府角度和从农户角度来评价就可能不同。表1指标的设置方式,正是基于这个假定。

表1 生态建设政策的公共价值绩效评价指标体系

第一层		第二层		第三层		第四层	
指标	权重	指标	权重	指标	权重	指标	权重
X ₁ 生态政策过程	0.9100	Y ₁ 公平性	0.2500	政府	0.5000	Z ₁ 收益与损失的比率	0.2500
						Z ₂ 直接受益资金足额率	0.2500
				农户	0.5000	Z ₃ 收益与损失的比率	0.2500
						Z ₄ 直接受益资金足额率	0.2500
		Y ₂ 效率性	0.2500	政府	0.5000	Z ₅ 按计划完成率	0.3167
						Z ₆ 直接受益资金按时到位率	0.1833
				农户	0.5000	Z ₇ 按计划完成率	0.1585
						Z ₈ 直接受益资金按时到位率	0.3415
		Y ₃ 参与性	0.2500	政府	0.5000	Z ₉ 规划参与	0.1667
						Z ₁₀ 生产参与	0.1667
				农户	0.5000	Z ₁₁ 管理和维护参与	0.1666
						Z ₁₂ 规划参与	0.1667
		Y ₄ 可持续性	0.2500	政府	0.5000	Z ₁₃ 生产参与	0.1667
						Z ₁₄ 管理和维护参与	0.1666
						Z ₁₅ 遵纪守法率	0.0441
				农户	0.5000	Z ₁₆ 管护组织有效性	0.0973
						Z ₁₇ 政府投入率	0.3596
						Z ₁₈ 对直接受益资金的满意度	0.2238
X ₂ 生态效果	0.0900	Y ₅ 项目达标率	0.3354			Z ₁₉ 遵纪守法率	0.0761
		Y ₆ 项目保存率	0.2041			Z ₂₀ 管护组织有效性	0.0864
		Y ₇ 植被生长状态	0.1511			Z ₂₁ 对自身是否有好处	0.1138
		Y ₈ 水土保持变化率	0.1882				
		Y ₉ 空间均一性	0.1213				

注:表1中各指标的权重具体获得步骤见下文第二部分第(四)。

二、赤城县生态建设项目及其数据获得

(一) 赤城县概况

赤城县位于北京北部,潮白河水系白河流域,东与承德丰宁、北京怀柔县接壤,南与怀来、北京延庆县毗邻,西与崇礼、宣化交界,北靠坝上沽源县,是北京饮用水源地和生态保护屏障。赤城县土地面积5287km²,下辖9镇、9乡,440个行政村,1318个自然村。截至2011年底,全县人口29.6万,其中农业人口24.3万人,占全县总人口数的81.8%。地区生产总值561215万元,人均地区生产总值1.89万元。

(二) 生态建设项目的实施

赤城县自21世纪以来,主要开展了京津风沙源治理工程、首都水资源可持续利用工程(以下简称首水项目)和全面禁牧政策。其中,京津风沙源治理工程包含水利项目、林业项目、草地项目、塞北林场工程以及退耕还林5个子项目。本文限于篇幅所限,根据生态项目实施区域的完整性和代表性,选择退耕还林、小流域治理、首水工程、全面禁止放牧4种生态建设项目,对其进行公共价值绩效评价。

1. 首水工程

2001年开始实施的《21世纪初期首都水资源可持续利用规划》项目,截至2012年底,完成5个项目区13条小流域,治理面积4.71万hm²,涉及70个行政村,总投资13649万元。建设内容包括:新修梯田1545hm²,水土保持林30768 hm²,经济林1651 hm²,种草267hm²,封禁治理19233 hm²,谷坊坝3907道,拦沙坝25道,旱水窖467个,护坝20.33Km,沟头防护48.23万m²,道路179Km。在管理上,县政府批准成立了“密云水库上游水土保持工程建设管理处”,具体负责工程建设与管理。

2. 退耕还林

2002年开始启动退耕还林工程,2006年完成,总计1.66万hm²。退耕还林配套荒山造林实施10年,总计2.5万hm²。退耕还林政策涉及18个乡镇和3个林场,种植林种为生态林和经济林,其中,生态林面积16354.5 hm²,占总面积的98.5%,经济林面积245.5 hm²,占总面积的1.5%。主要树种有黄芩、山杏、油松等。

退耕还林从实施开始就对农户进行补偿,生态林补偿期16年,分两期:第一个补助期8年,补助标准为2100元.hm⁻².a⁻¹,苗木费一次性补偿750元.hm⁻²;第二个补助期8年,补助标准为1050元.hm⁻².a⁻¹。农民承包的耕地和荒山植树造林后,承包经营权期限

延长至70年。

3. 小流域治理

2001年开始实施,投资标准为2000元.hm⁻²。到2012年底,实施面积2.24万hm²。建设内容和实施方法与首水工程项目基本相同,并配套水源工程352处,节水灌溉613处。

4. 全面禁止放牧

赤城县政府根据《河北省关于家畜禁止放牧实行圈养的暂行规定》,印发《赤城县禁牧实施办法》。2003年开始,在全县范围内实施全面封禁政策。禁牧区范围涉及18个乡镇,440个行政村,近24万人。

禁牧政策由于没有补偿,实施难度大。为顺利开展禁牧工作,禁牧初期,县政府各部门抽调工作人员与乡级干部组成工作组,到各村全面开展宣传、教育工作。林业局、畜牧局和公安局成立联合执法大队参与监管,2005年,禁牧大队划分到林业分局,负责林业、畜牧工程区禁牧,水务局单独成立水利禁牧派出所,负责水利工程区禁牧。2009年,禁牧大队改名为森林公安局,水务局撤销禁牧派出所,职能划归森林公安局,禁牧工作由森林公安局直接负责。为加大监管力度,县政府将全县440个行政村按大、中、小三种类型及管护工程任务,以片或村为单位配置584个护林员。护林员受乡镇和禁牧大队双重管理,每人月平均工资600元,按月发放。为了使禁牧处罚制度化,赤城县政府制定了违规放羊的处罚标准,发现偷牧行为,一只羊罚款10元。

(三) 调查方法和数据获得

2013年7月,由作者参加的研究小组对赤城县进行了实地调查^①。主要对全县不同生态类型区进行田野调查,了解生态建设项目实施和农户参与生态建设的基本情况;在赤城县政府办公室、水务局、林业局、畜牧水产办、发改局、财政局等政府部门随机选取了45位政府相关人员填写了调查问卷。各个指标的赋值标准,见表1。获得有效调查问卷43份,依次输入EXCEL软件,求出各指标的平均值,见表2。在水务局、林业局、禁牧大队、畜牧水产办等项目实施相关部门,调查4种生态项目实施的具体效果,见表3。

表2 生态建设政策绩效评价政府调查结果

指标	首水工程	退耕还林	小流域治理	全面禁牧
Z ₁	1.0000	0.7342	1.0000	0.0000
Z ₂	1.0000	1.0000	1.0000	0.0000
Z ₅	1.0000	1.0000	1.0000	0.7511
Z ₆	1.0000	1.0000	1.0000	0.0000
Z ₉	1.0000	0.9365	0.0000	0.0000

(续表)

指标	首水工程	退耕还林	小流域治理	全面禁牧
Z ₁₀	0.8520	1.0000	0.7213	0.1503
Z ₁₁	0.8131	0.8967	0.6110	0.0000
Z ₁₅	0.8522	0.9533	0.7808	0.3512
Z ₁₆	0.8432	0.8667	0.7333	0.6000
Z ₁₇	1.0000	0.6777	0.7100	0.0000

注: 本表中各指标含义与表1 完全相同

表3 4种生态建设政策的实施效果

指标	首水工程	退耕还林	小流域治理	全面禁牧
Y ₅	0.9534	1.0000	1.8558	1.0000
Y ₆	0.8500	0.9250	0.8750	0.8100
Y ₇	0.8654	0.8700	0.7567	0.6200
Y ₈	0.8760	0.9810	0.7324	0.5500
Y ₉	0.7500	0.9700	0.6056	0.3600

注: 本表中各指标含义与表1 完全相同

农户调研选择云州乡沙古墩村、赤城镇黄土岭村。沙古墩村103个农户, 约500人, 畜牧养殖在农户收入中的比例较高, 是首水工程、京津风沙源小流域治理项目、全面禁牧的重点实施区域。赤城镇黄土岭村156个农户, 470人左右, 以种植为主业, 是退耕还林、首水工程项目的重点实施区域。在这两个村随机选取了72个农户进行访谈式的问卷调查, 其中云州沙古墩村41份, 赤城镇黄土岭村31份, 各个指标的赋值标准, 见表1。最终获得69份有效问卷, 依次输入EXCEL软件, 求出各指标的平均值, 见表4。

表4 生态建设政策绩效评价农户调查结果

指标	首水工程	退耕还林	小流域治理	全面禁牧
Z ₃	1.0000	0.7159	0.6040	0.0000
Z ₄	0.9210	1.0000	1.0000	0.0000
Z ₇	1.0000	0.9100	0.8520	0.2500
Z ₈	0.8610	0.9333	0.4830	0.0000
Z ₁₂	0.0000	0.9324	0.0000	0.0000
Z ₁₃	0.7545	0.9541	0.6671	0.0000
Z ₁₄	0.6532	0.9432	0.6550	0.0000
Z ₁₈	0.8512	0.8533	0.5311	0.0000
Z ₁₉	0.7811	0.9433	0.7200	0.0812
Z ₂₀	0.8620	0.8667	0.6522	0.0000
Z ₂₁	0.7311	0.9332	0.7110	0.0000

注: 本表中各指标含义与表1 完全相同

(四) 指标权重的确定

表1中各指标权重值的确定, 是定量评价生态建设政策的关键一环。采用AHP (analytic hierarchy process) 决策分析法, 确定评价指标的权重^[37]。各

层次指标权重的计算步骤大致如下:

第一, 第一层指标权重值的确定。按照近5年来在学术研究发表相关研究论著作为选择的标准, 邀请公共管理和生态环境方面的15位专家组成专家系统, 按照标度说明 (表5) 对于表1中第一层次指标填写判断矩阵表。

第二, 政府维度中有关指标权重值的确定。我们在赤城县水务局、林业局、农牧局邀请15位公务员, 由课题组人员召开生态建设政策绩效评价的培训会议, 介绍从公共价值角度评价生态建设政策的必要性, 并在课题组的指导下, 根据标度 (表5) 去填相关指标的判断矩阵。

第三, 农户维度中有关指标权重的确定。请求水务局、林业局在项目实施区抽取15位农民, 参加与公务员相似的培训, 但要让当地人把课题组的语言翻译为当地方言, 让他们逐步明白每个指标的含义。这15个农户是随机抽取, 并且为了消除指标数据和指标权重调查相同农户可能产生的系统误差, 这些农户不包括在调查农户样本中。在课题组的指导下, 根据标度 (表5) 去填相关指标的判断矩阵。

表5 标度说明表

标度值	说 明
1	两个指标同等重要
3	一个指标比另一个指标重要
5	一个指标比另一个指标更加重要
7	一个指标比另一个指标强烈重要
9	一个指标比另一个指标绝对重要
2、4、6、8	判断中值

把上述过程中得到的判断矩阵表, 依次输入yaahp 层次分析法软件 (V.7.5)中^②, 得出各个指标的判断矩阵和权重值, 见表1。

三、结果分析与讨论

(一) 4种生态建设项目的公共价值绩效及其内部结构

生态建设项目绩效评价最大为1, 最小为0。为了直观反映效果, 把生态建设项目绩效评价指数0.0000~1.0000的评价值划分为5个等级, 对应的绩效级别分别为: 很差, 较差, 一般, 较好, 很好。

计算结果显示, 退耕还林和首水工程的公共价值绩效评价分别为0.9013、0.8754, 实施效果很好; 小流域治理的公共价值绩效评价为0.7161, 实施效果较好; 全面禁牧项目的公共价值绩效评价为0.1538, 效果很差。

小流域治理与首水工程的建设内容类似,造成其绩效差异的主要原因在于资金投入方式的不同。首水工程投资标准为30万元/km²,全部由国家投入。小流域治理属于京津风沙源治理项目中的子项目,国家与地方投资比例为2:1,国家投资20万元/km²,地方配套10万元/km²,地方政府将配套投资这部分转嫁给了农户。在小流域治理施工过程中,水务局要求农户以投入劳动折算投资的形式参与工程建设。据统计,项目建设的11年间,农户投入劳动折合投资总计1421万元,占总投资额20.70%。农户较高的劳动投入,挫伤了他们参与工程建设的积极性,造成小流域治理的绩效低于首水工程绩效。

从这4种生态建设项目绩效的内部结构来看(表6),除去终端绩效(X_1)和过程绩效(X_2)的权重系数,首水工程、退耕还林、小流域治理项目终端绩效值分别为0.8799、0.9579、0.8396,实施效果很好,全面禁牧政策的终端绩效值为0.7416,效果较好。这说明4种生态治理项目都取得了良好的生态效果;从过程绩效来看,4种生态建设项目的过程绩效都小于终端绩效。但首水工程、退耕还林和小流域治理项目的过程绩效和终端绩效差别不大,全面禁牧项目的过程绩效只是终端绩效的12.90%,两者相差悬殊。

表6 4种生态建设政策公共价值绩效的内部结构

	首水工程		退耕还林		小流域治理		全面禁牧	
	数值	比值(%)	数值	比值(%)	数值	比值(%)	数值	比值(%)
过程绩效	0.8746	99.40	0.8977	93.72	0.7038	94.90	0.0957	12.90
终端绩效	0.8799	100	0.9579	100	0.7536	100	0.7416	100

过程绩效和终端绩效的显著差异,反映了当前生态政策实行过程中存在的重大问题:一,没有补偿或者补偿较低的生态项目,政府机构都是采取由上往下强制性推行的方法实行,未充分征求农户等相关主体的意见,为农户和政府之间产生矛盾和不协调埋下隐患;二,当前生态项目过度关注生态效果,而不关注政策实施过程。项目的验收也主要针对生态效果,导致生态项目推行的效率很高,能按时完成,基本达到项目预期目标要求。但这是以牺牲农户的利益、耗费巨大的成本为前提的。全面禁牧项目就是这样的一个例子:赤城县全面禁牧项目于2003年1月开始实施,由公安局、林业局、畜牧水产办、水务局派专人联合成立禁牧大队,实行联合

执法。禁牧大队10多人天天下乡,抓到偷牧的农户按每只羊罚款10元计算罚金。对不配合的农户按罚金的金额,抓价值相当的若干只羊带回派出所,由农户交完罚金后赎回。

赤城县位于农牧交错带,草食畜牧业是农民的重要收入来源。禁牧前,农户都是以草畜牧,靠天养畜。实行全面封禁以后,农户不得不自己购买饲料和饲草,养殖成本大大提高,还加大了劳动投入,而政府并没有提供任何生态补偿,农户参与性很低,偷牧现象一直存在,并随着禁牧政策执行力度的大小而变化。2009年以后,由于羊肉价格的上涨,农民养羊积极性高涨,而且农户的维权意识也不断加强,甚至有部分农户上访,反映禁牧罚款没有法律依据。禁牧工作难以进行,农户养羊数量大幅度回升,禁牧政策流于形式。

(二) 不同的行为主体对于同一个生态建设项目绩效评价的差别

在生态建设过程中,政府和农户所处的地位不同,在生态治理过程中的目标是不同的,因此同一个生态政策,政府和农户对其评价可能差别会很大。赤城县4种生态建设政策过程绩效的政府角度和农户角度评价的差别,就说明了这一点,见图1。从图1可以看出,除了政府和农户对退耕还林政策过程绩效的评价大致相同外,其他3项生态建设项目政府的评价值都高于农户的评价值,首水工程、小流域治理、全面禁牧政策两者的比值分别为1.2212、1.2846、7.3217,显示出对同一个生态建设项目绩效,政府的评价高于农户的评价,并且生态建设项目整体绩效评价越差,这两者的差别就越大。

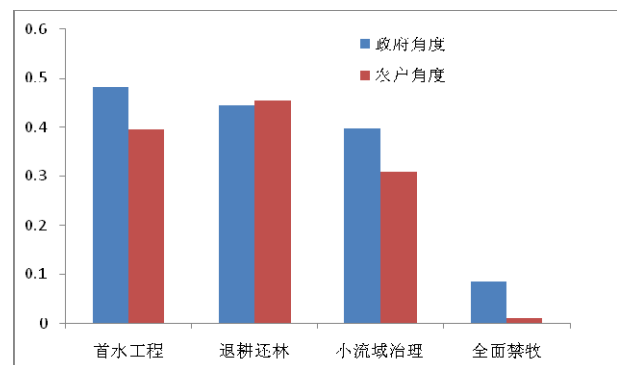


图1 不同行为主体对生态建设项目过程绩效评价的差别

从生态政策执行过程的公平性、效率性、参与性和可持续性4个方面来看,从政府角度和农户角度对生态建设政策过程绩效评价的内部结构来看也是不相同的,见图2、图3。从图2、图3可以看出,退耕还林的过程绩效很高,其内部4个方面的评价对

于过程绩效的贡献比较均一,从政府角度和农户角度进行评价的差别不大;首水工程的过程绩效很高,从政府角度对其内部4个方面的评价对于过程绩效的贡献比较均一。从农户角度评价与政府角度评价的最大差别来自于参与性的贡献率,农户对这个指标的评价只是政府的0.528倍;小流域治理的过程绩效是较高的,它与首水工程类似,政府角度与农户角度对参与性贡献率差别较大。全面禁牧的过程绩效很差,其内部4个方面的评价对于过程绩效的贡献差别更加显著。从政府角度和农户角度评价都认为效率性对该项目过程绩效贡献最大,但其比重差别较大,农户对这个指标的评价是政府的1.21倍。对于参与性这个指标,政府和农户的评价差别最大,政府评价价值占过程绩效的7.48%,农户评价价值为0。

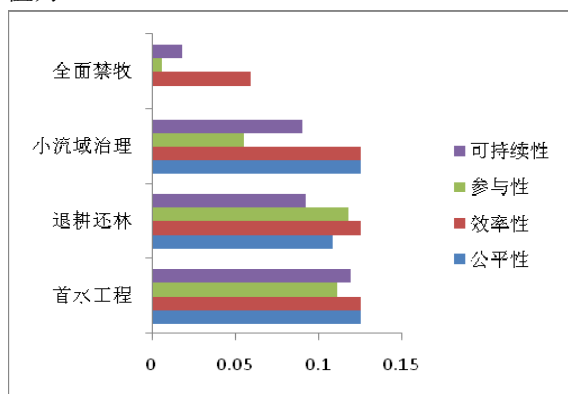


图2 政府角度的生态政策过程绩效

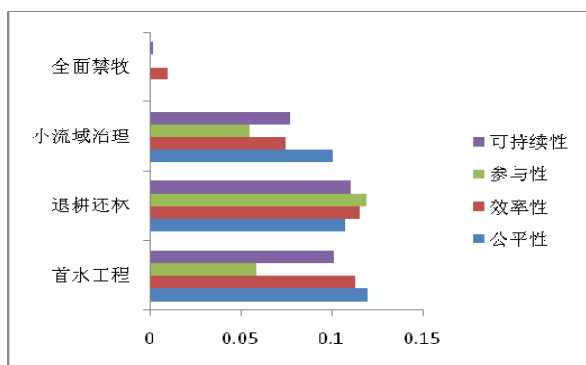


图3 农户角度的生态政策过程绩效

(三) 结论和讨论

生态政策公共价值绩效评价与比较是发现不同的生态项目是否顺利实施和存在问题的一种好方法。从赤城县4种生态建设项目公共价值绩效评价结果可以看出,其实施效果差异明显,首水工程、退耕还林政策绩效为很好,小流域治理绩效较好,全面禁牧政策绩效为很差。导致生态建设项目公共价值绩效显著差别的原因,取决于生态补偿资金是否

与生态损失大致相当。在没有生态补偿或者补偿资金不足时,地方政府机构为了生态项目的完成,往往采取动用大量行政资源,强行推动以取得生态结果的方式。但是这种忽视农户利益的做法,其公共价值绩效肯定不好,生态政策取得的生态效益也将难以长期维持。

生态建设项目的公共价值绩效评价,是检验生态建设项目根本目的性是否实现的具体体现。我国生态环境项目绩效评价应该从终端结果导向,转向为对政策过程与终端结果相加的综合评价,并且更加注重政策过程的公平性和参与性。只有在公共价值限定的轨道上运行,并对生态改善起到显著作用的生态建设政策,才是一个好政策。

本文用层次分析法评价生态建设项目公共绩效的优点是思路简单明了,可以把研究者对于生态建设项目公共价值的思维过程条理化和数量化,容易被政府决策者所接受;缺点是不同的研究者对于相同项目构建的层次分析模型和权重判断矩阵以及所得出的结论都可能存在差别。克服这个缺点的可能方法是把生态项目交易成本绩效计算,作为对公共价值绩效的校验,提高它的准确性。这将在另文中单独论述。

注释

①研究小组成员除笔者外,还有博士研究生赵丹华,硕士研究生兰健、徐均等人。

②yaahp(Yet Another AHP)是一个层次分析法(AHP)软件,提供方便的层次模型构造、判断矩阵数据录入、排序权重计算,以及计算数据导出等功能。见: <http://www.yaahp.com/>, 2014-5-21。

参考文献

- [1]王立群,乔娜,康瑞斌. 京津风沙源治理工程生态影响及评估研究进展和展望[J]. 林业经济, 2013(6): 13-17.
- [2]高新中,姚继广,董宽虎,等. 山西省京津风沙源治理工程草地生态系统服务价值评估[J]. 草原与草坪, 2010(5): 30-35,40.
- [3]国家环境保护总局. 环境影响评价技术导则——生态影响(HJ19-2011)[M]. 北京: 国环境科学出版社, 2011.
- [4]国家林业局. 京津风沙源治理工程社会经济效益监测与评价指标[S]. 中华人民共和国林业行业标准LY/T 1758-2008.
- [5]王丹丹,吴普特,赵西宁. 黄土高原退耕还林(草)效

益评价研究进展[J]. 西北林学院学报, 2010, 25(3): 223-228.

[6] 赖亚飞, 朱清科, 张宇清, 等. 吴旗县退耕还林生态效益价值评估[J]. 水土保持学报, 2006, 20(3): 83-87.

[7] 孙新章, 谢高地, 甄霖. 泾河流域退耕还林(草)综合效益与生态补偿趋向——以宁夏回族自治区固原市原州区为例[J]. 资源科学, 2007, 29(2): 194-200.

[8] 郭磊, 陈建成, 王顺彦. 正蓝旗京津风沙源治理工程综合效益评价[J]. 经济研究参考, 2006(30): 39-44.

[9] 胡俊, 叶海英, 王冬梅, 等. 北京市京津风沙源治理工程生态与经济效益研究与评价[J]. 北京农学院学报, 2012, 27(4): 38-42.

[10] 钱贵霞, 郭建军. 京津风沙源治理工程及生态经济影响解析[J]. 农业经济问题, 2007(10): 54-57.

[11] 李波, 赵海霞, 郭卫华, 等. 退耕还林(草)、封山禁牧对传统农牧业的冲击与对策[J]. 地域研究与开发, 2004(5): 97-101.

[12] 柴浩放, 李青夏, 傅荣, 等. 禁牧政策僵局的演化及政策暗示: 基于宁夏盐池农村观察[J]. 农业经济问题, 2009(1): 93-98.

[13] 齐顾波, 胡新萍. 草场禁牧政策下的农民放牧行为研究[J]. 中国农业大学学报: 社会科学版, 2006(2): 12-16.

[14] 王亚明. 京津风沙源治理工程效益分析[J]. 北京林业大学学报: 社会科学版, 2010(3): 81-85.

[15] 王玉忠, 王金凤, 马静娜. 河北省京津风沙源区生态经济社会发展水平评价研究[J]. 林业经济问题, 2011, 31(4): 314-318, 360.

[16] 李淑艳. 赤城县白河治理实践研究[J]. 河北水利, 2011(5): 26.

[17] 满明俊, 罗剑朝. 陕西省退耕还林工程生态效益评价[J]. 安徽农业科学, 2006, 34(18): 4735-4737.

[18] 王珠娜, 潘磊, 余雪标, 等. 退耕还林生态效益评价研究进展[J]. 西南林学院学报, 2007, 27(1): 91-96.

[19] 宋富强, 杨改河, 冯永忠. 黄土高原不同生态类型区退耕还林(草)综合效益评价指标体系构建研究[J]. 干旱地区农业研究, 2007, 25(3): 169-173.

[20] 王晓东, 袁定昌, 李金海, 等. 北京市京津风沙源治理工程营造林水土保持效益分析[J]. 林业调查规划, 2010(2): 126-129, 135.

[21] 樊胜岳, 陈玉玲, 徐均. 基于公共价值的生态建设政策绩效评价及比较[J]. 公共管理学报, 2013, 10(2): 110-116, 142-143.

[22] 樊胜岳. 基于公共价值的生态建设政策绩效评价研究[J]. 行政论坛, 2013(4): 34-39.

[23] 樊胜岳, 徐均, 陈玉玲, 等. 基于公共价值的沙漠化治理政策绩效评价研究[J]. 干旱区地理, 2013, 36(5): 897-905.

[24] MOOR M H. Creating Public Value: Strategic Management in Government[M]. Cambridge M A: Harvard University Press, 1995.

[25] 何艳玲. 公共价值管理: 一个新的公共行政学范式[J]. 政治学研究, 2009(6): 62-68.

[26] 包国宪, 王学军. 以公共价值为基础的政府绩效管理[J]. 公共管理学报, 2012, 9(2): 89-127.

[27] 包国宪, 文宏, 王学军. 基于公共价值的政府绩效管理学科体系构建[J]. 中国行政管理, 2012, (5): 98-104.

[28] O'FLYNN J. From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications[J]. The Australian Journal of Public Administration. 2007, 66 (3): 353-366.

[29] 汪辉勇. 公共价值凸出的现代背景[J]. 北京行政学院学报, 2010(1): 94-98.

[30] OSBORNE S P. The New Public Governance ? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance[M]. London: Rout ledge, 2010.

[31] 包国宪, 周云飞. 政府绩效评价的价值载体模型构建研究[J]. 公共管理学报, 2013, 10(2): 101-199, 142.

[32] 陈振明. 从公共行政学、新公共行政学到公共管理学西方政府管理研究领域的“范式”变化[J]. 政治学研究, 1999(1): 79-88.

[33] 丁煌. 西方行政学说史[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2013: 304-416.

[34] 王学军, 张弘. 公共价值的研究路径与前沿问题[J]. 公共管理学报, 2013, 10(2): 126-136, 144.

[35] 王晓毅. 政策下的管理缺失[J]. 华中师范大学学报, 2005(11): 19-28.

[36] 樊胜岳, 周立华, 马永欢. 宁夏盐池县生态保护政策对农户的影响[J]. 中国人口资源与环境, 2005(3): 124-128.

[37] 徐建华. 计量地理学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2006: 226-253.

(下转第21页)