

# 北京市国有林场绩效评价 问题研究

BeiJingShi GuoYou LinChang JiXiao PingJia  
WenTi YanJiu

◆ 蔡 炯 / 著



经济科学出版社  
Economic Science Press

# 北京市国有林场绩效评价 问题研究

BeiJingShi GuoYou LinChang JiXiao PingJia  
WenTi YanJiu

◆ 蔡 炯 / 著



经济科学出版社  
Economic Science Press

## 图书在版编目 (CIP) 数据

北京市国有林场绩效评价问题研究 / 蔡炯著.  
—北京: 经济科学出版社, 2013. 6  
ISBN 978 - 7 - 5141 - 3797 - 2

I. ①北… II. ①蔡… III. ①国营林场 - 企业绩效 - 经济评价 - 北京市 IV. ①F326. 271

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 222268 号

责任编辑: 刘明晖 李 军  
责任校对: 王苗苗  
版式设计: 齐 杰  
责任印制: 王世伟

### 北京市国有林场绩效评价问题研究

蔡炯 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销  
社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142  
总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京盛源印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 12.25 印张 200000 字

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3797 - 2 定价: 33.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

# 摘 要

---

国有林场是我国林业建设的重要组成部分。经过多年发展,北京市国有林场取得了瞩目的成就,在北京市生态保护和经济发展方面有着不可替代的作用。特别是2004年北京市委、市政府明确提出把国有林场划为生态公益型林场,按从事公益事业单位管理,所需资金由同级财政承担;2008年举办奥运会后,北京市更将生态文明放在发展首位;2011年下半年我国国有林场改革全面启动等,在这样的背景下,对北京市国有林场绩效评价展开研究具有理论和现实意义。

本书围绕北京市国有林场绩效评价这一主题,通过对绩效评价、国有林场等方面的国内外文献回顾和对西山林场等单位的问卷调查,梳理了北京市国有林场的发展现状;运用相关理论,确立了北京市国有林场绩效评价的内容与原则,设计出基于BSC(平衡计分卡)的绩效评价概念模型、评价指标及权重等,并构建了北京市国有林场绩效评价指标体系;采用实际调查数据,对北京西山等四个国有林场进行了绩效评价。在此基础上,提出了提升北京市国有林场绩效的对策建议,包括充分利用绩效评价信息、完善绩效评价活动、改善国有林场会计核算工作、改善国有林场组织管理、

改进和完善激励机制、注重产业发展规划、拓宽林场资金来源等。本书的主要结论有：

(1) 通过对北京市国有林场发展状况的梳理，明确了北京市国有林场的发展由量的积累已逐步转向质的提升，成效显著，但并不均衡；生态公益林的经营、相关林业工程的参与等构成了林场的主要经营业务。

(2) 根据北京市国有林场建设目的，确定北京市国有林场绩效评价的目标，即评价林场在生态公益服务方面的效果和效率及林场自身发展状况等。绩效评价内容主要包括生态效益和经济效益；基于此，设计了基于 BSC 的绩效评价概念模型。

(3) 在数据可获得的基础上，依据 BSC 模型，从四个维度分别进行了指标设置；考虑到主观确权的不足和数学确权的难以实现等，采用二叉树期权定价模型确定指标的序数权重，构建了北京市国有林场绩效评价指标体系。

(4) 选择西山林场、十三陵林场、八达岭林场、松山林场四个林场进行了具体的绩效评价分析——通过运用“EVA（经济增加值）”、灰色关联分析法和 DEA（数据包络分析）法等，从生态效益和经济效益维度分别进行评价。结果表明，各林场在经济效益方面的经营是有效的，在生态效益方面也取得了一定的成果；各林场的发展趋势是向好的，但发展不均衡、不稳定，相互间差异变化不大，经济投入与生态资源间的匹配性有待改善等。

蔡 炯

2013 年 9 月

# 前 言

《2013 中国会展产业年度报告》是由郭牧博士领衔的亚太会展研究评估中心团队，包括业内专家、理论学者和科研教学人员完成的关于中国会展经济问题的最新研究成果。

商务部作为全国会展业主管部门，经国家统计局批准，建立了商贸服务典型企业统计报表制度。其中，典型会展业单位年报表是由商务部主管部门委托全国会展工作委员会具体组织实施。

在统计结果综合分析的基础上，我们撰写了《2013 中国会展产业年度报告》，全面分析了我国会展业总体发展情况，客观反映了 2012 年我国会展业发展变化的特点和走势，探讨了会展业在新形势下的发展路径。本报告分为三部分，第一部分包括：2012 年国内外经济形势分析、2012 年中国会展业发展现状分析、2013 年中国会展业发展趋势及商务部于 2013 年 1 月 4 日发布并于 7 月 1 日实施的四个有关会展业的行业标准；第二部分是 中国会展业发展较快的六个地区的区域报告及统计资料；第三部分是 2012 年中国会展教育年度报告。本报告对中国会展业发展中存在的问题进行了较为深刻的分析，提出了促进中国会展业发展的政策措施。

在本报告编写过程中，我们得到了商务部服务贸易和商贸服务业司的大力帮助和悉心指导，得到了北京、上海、广州、浙江、山东、江苏等相关省市的大力支持，在此一并表示感谢。我们欢迎相关部门或人员引用本报告的资料，引用时敬请标明引文的来源。

编 者

2013 年 8 月

# 目

# 录

<b>第 1 章 导论</b> .....	<b>1</b>
1.1 问题的提出.....	1
1.2 研究目的和意义.....	5
1.3 国内外研究述评.....	7
1.4 研究方法、内容和技术路线 .....	23
<b>第 2 章 研究的理论基础和数据来源</b> .....	<b>27</b>
2.1 研究的理论基础 .....	27
2.2 数据来源 .....	37
2.3 本章小结 .....	45
<b>第 3 章 北京市国有林场发展历程与现状</b> .....	<b>47</b>
3.1 北京市国有林场概况 .....	47
3.2 北京市国有林场发展历程 .....	51
3.3 北京市国有林场发展现状 .....	55
3.4 本章小结 .....	66
<b>第 4 章 北京市国有林场绩效评价目标和内容</b> .....	<b>68</b>
4.1 北京市国有林场绩效评价目标 .....	68
4.2 北京市国有林场绩效评价主体和客体 .....	70

4.3	北京市国有林场绩效评价原则 .....	73
4.4	北京市国有林场绩效评价内容 .....	77
4.5	北京市国有林场绩效评价概念模型的构建 .....	81
4.6	本章小结 .....	83
<b>第5章</b>	<b>北京市国有林场绩效评价指标体系的构建 .....</b>	<b>85</b>
5.1	北京市国有林场绩效评价标准与指标设置依据分析 ...	85
5.2	北京市国有林场绩效评价指标设置 .....	95
5.3	北京市国有林场绩效评价指标权重设置 .....	100
5.4	本章小结 .....	104
<b>第6章</b>	<b>北京市国有林场绩效评价及结果分析 .....</b>	<b>106</b>
6.1	国有林场综合绩效评价方法的选择 .....	106
6.2	国有林场绩效的 EVA 评价 .....	120
6.3	国有林场绩效的灰色关联分析 .....	123
6.4	国有林场绩效的数据包络分析 .....	129
6.5	国有林场绩效的评价结果比较分析 .....	141
6.6	北京市国有林场绩效影响因素的 Tobit 分析 .....	144
6.7	本章小结 .....	149
<b>第7章</b>	<b>提升北京市国有林场绩效的对策 .....</b>	<b>151</b>
7.1	充分利用绩效评价信息 .....	152
7.2	完善绩效评价活动 .....	154
7.3	改进会计核算 .....	156
7.4	改善国有林场的组织管理 .....	157
7.5	改进和完善激励机制 .....	159
7.6	注重产业发展规划 .....	161
7.7	拓宽林场资金来源 .....	162
7.8	本章小结 .....	163



<b>第 8 章 结论与展望</b> .....	<b>165</b>
8.1 主要结论 .....	165
8.2 本书创新点 .....	166
8.3 研究局限与展望 .....	167
附录 1 北京市国有林场状况问卷调查表 .....	168
附录 2 灰色关联分析的 MATLAB 代码 .....	173
参考文献 .....	175

# 第 1 章

## 导 论

### 1.1 问题的提出

国有林场是我国林业系统的重要组成和特殊存在：它是新中国成立初期由国家投资建立、在我国生态区位极重要或生态状况极脆弱的地区以及大面积国有荒山荒地上建立的、专门从事营造林和森林管护的林业事业单位（田明华等，2009）。从国有林场的设立初衷可看出，国有林场的建立旨在加快森林资源培育、保护和改善生态环境，其对于我国生态安全、木材生产、生物多样性保护，及新农村建设等影响重大。2011 年下半年我国启动了国有林场改革。此次改革进一步明确把国有林场分为两种，即生态型林场和商品型林场，生态型林场主要由国家来补贴，商品型林场进入市场。作为我国首都和经济文化中心，北京市国有林场建设最早开始于 1952 年（西山林场），至<sup>①</sup>2004 年 3 月 25 日，北京市委、市政府出台了《关于加快北京市林业发展的决定》，明确全市国有林场为生态公益型林场，以保护和培育森林资源为主要任务，按从事公益事业单位管理，所需资金按行政隶属关系由同级财政承担；而自 2008 年举办奥运会以

---

<sup>①</sup> 基于这一原因，在本书中北京市国有林场与生态公益林场在内涵上是一致的，论述中不再加以说明。

来,北京市更将生态文明放在发展首位。在这样的背景下,本书基于以下两方面的原因提出问题。

一方面,就北京市国有林场本身看,建立完善的绩效评价体系是完善林场管理制度不可或缺的一部分。

现代社会中,林业相对其他产业具有基础性和重要性,而国有林场作为我国林业产业经营实体中非常重要的一部分,对实现国家林业现代化,建设生态文明,以及示范、带动乡村和区域现代林业的发展都有着极其重要的意义和作用(国家林业局,2008)。如果说我国2008年开始实施的集体林权改革需要人们关注私人部门经营林业的相关问题,那么,目前正在展开的国有林场改革则要求人们相应的关注国有部门林业经营的相关问题。国有林场的运营,特别是生态公益林场在事业体制下的运营效率问题为人们所关注。

自1958年4月中共中央、国务院发布《关于在全国大规模造林的指示》建设国有林场起,国有林场历经波折到恢复发展,于20世纪90年代开始国有林场改革进程,至2003年中共中央、国务院颁布《中共中央、国务院关于林业发展的决定》提出深化国有林场改革,2010年“中央一号文件”中再次提到国有林场改革问题等。在这一过程中,自2002年起,随着国有林场的经营实践,相关建设和管理经验逐渐积累、成熟,有关部门出台了一系列技术标准,主要相关文件列示如表1-1所示。

这些标准的出台,说明了近年来我国国有林场制度建设的进展和取得的成果,但也反映出,在共同遵循《森林法》的基础上,相关标准未形成统一的整体,在内容上存在交叉,缺乏统筹,不利于指导实践。这些标准内容多从国有林场生产技术本身出发,涉及国有林场具体经营管理内容不多。客观上国有林场需要一个系统、科学的绩效评价体系为国有林场可持续经营提供制度依据。

表 1-1 2002 年以来我国国有林场相关规范

规范名称	发布时间	主要内容
中国森林可持续经营标准与指标	2002 年 10 月	界定了相关术语, 对于生物多样性 (包括生态系统多样性指标、物种多样性指标、遗传多样性指标)、森林生态系统生产力的维持、森林生态系统的健康与活力、水土保持、森林对全球碳循环的贡献、长期社会效益的保持和加强、法律及政策保障体系、信息及技术支持体系等给出了概括性指标
森林资源规划设计调查主要技术规定	2003 年 4 月	包括总则、技术标准、森林经营区划、调查方法、统计与成图、质量管理、调查结果等
森林经营方案编制与实施纲要	2004 年与 2006 年均发布过	对森林经营方案的编制程序、内容, 对森林生态系统分析、森林经营方针与目标、森林区划与组织森林经营类型、非木质资源经营与森林游憩规划、森林健康与生物多样性保护、基础设施与经营能力建设、编案方法与公众参与等进行了规定
社会主义现代国有林场建设标准及指标体系参考提要	2008 年 5 月	强调建设现代国有林场事关我国林业改革发展生态文明建设的重要性的基础上, 对现代林场建设标准和指标体系分六个方面进行了规范: (1) 森林质量、功能指标; (2) 森林资源生态与经济综合经营指标; (3) 国有森林资源资产管理指标; (4) 林业科学技术方面指标; (5) 基础设施、装备方面指标; (6) 林场社区建设指标等
《森林生态系统服务功能评估规范》(以下简称生态服务规范)、《数字林业标准与规范》等在内的 48 项林业行业标准	2008 年 5 月	略
国有林场管理办法	2011 年 11 月	对于国有林场管理机构的主要职责、国有林场的设立与变更及撤销、森林资源经营与保护、国有林场的权利和义务、国有林场的组织机构等进行了规范

资料来源: 根据相关资料整理。

另一方面，北京作为我国首都，旨在建设生态文明城市，其需要依托质、量俱优的自然生态系统和社会经济系统。由于林业天然的需要规模经营，北京市国有林场对于北京市生态保护和经济发展都有着基础性和不可替代的作用，对于首都生态安全、生态文明和生态建设总体战略的实现有重要作用，所经营的森林质和量都有提高的空间，其经营绩效的提高就显得尤为重要，如图 1-1 所示。

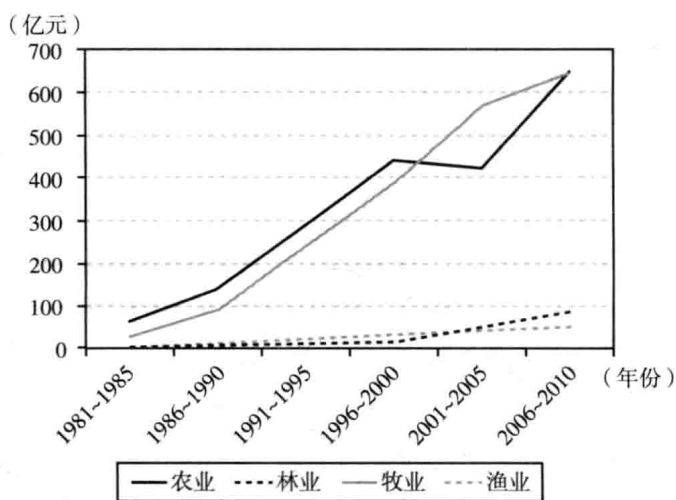


图 1-1 北京市 1978 ~ 2010 年农林牧渔业总产值对比

资料来源：根据《北京统计年鉴（2010）》整理。

由图 1-1 可看出，在北京 1978 ~ 2010 年农林牧渔业的发展中，林业总体而言较为落后。绩效评价作为组织有效管理的一环对于组织目标的实现具有重要影响。“十二五”规划纲要中明确要求，对各类地区在提供基本公共服务、增强可持续发展能力等基础上评价，按照不同区域的主体功能定位，实行差别化的评价考核；强化对结构优化、民生改善、资源节约、环境保护、基本公共服务和社会管理等目标任务完成情况的综合评价考核，考核结果作为各级政府领导班子调整和领导干部选拔任用、奖励惩戒的重要依据等。北京市国有林场，具有公益性，相关产出如生态效益不能完全通过市场交

易来完整体现，建立绩效评价体系后，其“价值”可以通过同类经营主体间相互比较体现，形成竞争关系，促进经营绩效的提升和经营目的的实现。

同时，尽管林业的重要性已为人们所广泛认知，国有林场对于林业的重要性为大多数人们所接受，但倘若国有林场的经营效率和效果不尽如人意，其发展落后或不领先于其他营林主体或其他行业，甚至不能对林业发展起到正面积极的引导或辐射作用，则其不能实现被设立的目的，所具有的环境优势不能转化为主体竞争优势。依管理学“破窗理论”，这种状况一旦出现可能影响生态公益型国有林场自身，甚至林业的发展：在完美市场环境下，各经济主体间展开竞争，实现优胜劣汰，各行业、各主体均需通过自身的竞争优势不断吸引社会要素流入，包括资金、人才、技术等，生态公益型国有林场在经营落后的情况下将很难吸引到发展所需的相关资源，自身造血能力不足，只能单纯依靠财政支持，最终影响生态公益型国有林场的发展。

显然，在上述背景下有必要展开北京市国有林场绩效评价的研究。

## 1.2 研究目的和意义

### 1.2.1 研究目的

考虑到绩效评价工作本身的系统性、复杂性和北京市国有林场的特殊属性，本书研究目的在于，在梳理相关学者就绩效评价、国有林经营等展开的研究成果基础上，结合北京市国有林场现实状况，从新制度经济学、发展经济学、委托—代理理论和波特等的战略管理思想等理论角度进行分析；在此基础上，构建出绩效评价体系的概念模型，并选择恰当的绩效评价方法，确定具体的绩效评价指标

及权重等，运用搜集整理的相关一手和二手数据等进行具体林场的绩效评价，并根据评价所发现的问题提出相应的建议，以此为北京市国有林场发展中经营效率和效果等的提高提供科学的理论指导和政策依据。

### 1.2.2 研究意义

北京市国有林场绩效评价研究具有重要的理论和实践意义，具体阐述如下。

首先，建立北京市国有林场绩效评价体系可以为北京市国有林场可持续经营、科学发展提供有效的“诊断”、管理监督机制，促进林场经营效率、效果的改善。管理的根本任务是将独立的个人组织起来实现预定的目标，制度至关重要，土地、劳动和资本这些要素，只有有了制度才得以发挥功能。绩效评价体系是一项重要的管理制度：对组织绩效的评价结果会直接影响组织和个人的行为。绩效评价已被广泛应用于企业、政府及其他非营利组织的活动及项目开展过程及结果评价中。对于北京市国有林场而言，因其不以营利为目的，缺乏营利性组织追逐利润的动机激励，尽管人们已认识到森林资源是目前人类社会最大和最重要的公共物品，但以保护和培育森林资源为主要任务的林场经营中，在制度不完善或不充分的情况下，可能导致行动失范、共识和合作困窘、机会主义行为、官僚化与浪费的消极抑制等。恰当、科学的绩效评价体系，将由于绩效评价在组织管理中的作用而有利于上述问题的解决，同时有益于森林资源管理模式的完善和改进。

其次，建立系统、科学的国有林场绩效评价体系有利于实现国有林场改革导向。发展低碳经济成为推进人类可持续发展的共识之一。林业是发展低碳经济的主要力量，建设低碳林业是我国实现科学发展、建设生态文明、应对气候变化以及解决“三农”问题的主要途径。虽然通常情况下国有林场森林质量明显高于社会

造林，侧重生态和社会效益，不以逐利为根本目标，但就国有林场总体而言也存在经营项目单一，产业化程度低，发展不平衡，改革有待深化，事业体制下运营效率有待提高等问题，其绩效的改善是业界关注的热点问题之一，亟须进一步的改革探索。建立系统、科学的国有林场绩效评价体系有利于实现促进和完善国有林场的改革。

另外，北京市国有林场地处北京，由于北京本市的区域影响力，其绩效评价体系的建立对于我国国有林场绩效评价体系，特别是生态型国有林场绩效评价体系的构建具有探索意义和示范意义。

## 1.3 国内外研究述评

### 1.3.1 国内相关文献综述

由于企业是典型微观经济主体，在生存、盈利和发展的过程中存在经济管理的需要，特别是在现代经济社会中。因而，绩效评价理论、方法等更多地被应用于企业实践中，相关理论、方法等发展相对成熟，在考虑北京市国有林场绩效评价时可提供有益的借鉴。同时，绩效评价的展开需考虑评价对象（评价客体）的相关属性，这一点，对国有林场相关问题的研究可以提供有益的帮助。因此，本书拟从以下两个方面：（1）绩效及绩效评价研究进展；（2）国有林场对相关问题的研究进行文献综述。

#### 1.3.1.1 绩效及绩效评价相关研究进展

鉴于绩效与绩效评价自产生以来，已在实践中得到了相对广泛的应用，相关绩效评价方法等较为丰富、相对较为普及。因此，本论题有关概念的文献将不再追根溯源，而侧重于有关学者对理论和应用的总结，具体从绩效与绩效评价的内涵、绩效评价方法



的演进、战略绩效评价和常用的现代综合绩效评价方法四个方面进行综述。

### （一）绩效与绩效评价的内涵

绩效，常译为 performance，也称为效绩、成效、业绩等，这些术语并无实质、明确的区别，也未有确切的含义。姚正海（2007）根据《韦伯斯特新世界词典》，将其解释为“正在执行的活动或已完成的活动或取得的重大的成就”。王爱学（2008）认为虽然人们对绩效的理解和定义并不一致，但人们对于绩效是行为或活动的有效性核心思想认识是大体相同的，理解的差异主要集中在绩效包含的范围上，对绩效包含的范围，主要有三种观点，第一种观点把绩效看做是一种行为结果，第二种观点把绩效看做行为过程，第三种观点把绩效看做结果和过程的集合。大多数学者支持第三种观点。如彭秋莲等（2009）认为绩效是指既定目标的实现程度以及取得相应结果的有效性和效率，通常有经济性、效率性和有效性等 3E 原则。罗双平（2010）认为绩效是在特定时间内岗位责任者的工作过程（行为）与工作结果：只强调过程（行为），不重视工作结果，有可能导致形式主义；而只强调工作结果不考虑过程（行为）可能导致一些非常重要的过程因素和前景因素被忽视，而这些因素却对任务的完成影响重大。安迪·尼利（2002）等认为绩效就是效率和效果。效果指的是利益相关者的需求在一定范围内得到了满足，而效率指的是为达到利益相关者一定程度上的满意而如何经济地利用公司的资源（转引自李灿，2005）。

绩效评价常被译为 performance-measures、evaluation of performance、appraisal and measures of performance 等。评价是人类社会中一项经常性的、极为重要的认识活动，评价的目的是为了决策。现实社会生活中，对一个事物的评价常常要涉及多个因素或多个指标，评价是在多因素相互作用下的一种综合判断（杜栋，2008）。许多学者都对绩效评价内容进行了阐述，如王化成、驰国华等（2004），孟