

社会资本参与秦岭生态治理的 机制构建及绩效影响研究

——基于秦岭北麓的实证分析

庞仙君 吴若瑾

安康学院 经济与管理学院, 中国·陕西 安康 725000

【摘要】引导社会资本参与生态治理是提升治理效能的关键。以秦岭北麓为案例, 研究社会资本参与生态治理的机制与绩效。构建“动力引导、过程规范、利益协调”分析框架及绩效评价指标体系, 并用AHP-TOPSIS法实证分析。结果表明: 明确法律权责、社区利益共享和动态付费机制是关键。建议优化全过程参与机制, 实现双赢。

【关键词】社会资本; 生态治理; 机制构建; 绩效评价; PSR模型; 秦岭

【基金课题】2023年度陕西省教育厅科学研究计划重点项目(23JZ007); 陕西省“十四五”教育科学规划2024年度课题(SGH24Y2099); 教育部产学研合作协同育人项目(2410143843); 安康市人大制度研究会2025年课题; 安康学院2025年横向项目(民营纺织企业绿色供应链优化与 ESG 绩效提升方案)

引言

秦岭作为我国至关重要的中央生态安全屏障以及素有“生物基因库”美誉的自然宝库, 其生态治理成效不仅直接关乎国家生态安全, 而且影响区域可持续发展^[1]。秦岭不仅是我国南北气候的分界线, 还是众多珍稀动植物的栖息之所, 其生态系统的稳定性直接影响着国家的生态平衡与生物多样性保护。因此, 秦岭生态治理不仅是一项地方性环境保护工作, 更是国家层面的战略任务, 其成效优劣直接关系到国家生态安全与社会经济的长远发展。

长期以来, 秦岭生态治理依赖以财政投入为主的政府单一治理模式。该模式在初期确实取得了一定成效, 但在实际操作中逐渐暴露出资金缺口巨大、技术更新迟缓、运营效率不高等一系列现实问题。由于财政资金的有限性与分配的不均衡性, 诸多生态治理项目难以持续推进; 技术手段的落后也使治理效果大打折扣; 运营效率低下更是直接影响了治理成效的显现。这些问题严重制约了秦岭生态治理的整体效果, 使治理工作难以达成预期目标。

中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见》, 明确将社会资本视为生态治理体系中的重要力量^[2], 期望通过引入社会资本提升治理效率与效果。该意见的出台标志着国家层面高度重视社会资本参与生态治理, 希望借助多元化的资金

来源与技术支持, 突破传统治理模式的局限, 推动秦岭生态治理工作迈向新高度。

然而, 在实际操作中, 社会资本参与秦岭生态治理并非一帆风顺, 仍面临“不敢投、不愿投、投不好”的多重困境。这些困境的深层次原因主要在于参与机制不完善以及绩效导向不清晰, 导致社会资本在参与过程中缺乏明确指引与有效激励。具体而言, 参与机制的不完善使社会资本进入生态治理领域时面临诸多不确定性与风险, 而绩效导向的不清晰则使社会资本难以预估投资回报, 进而影响其参与积极性。

学术界已关注到这一问题, 并开展了一系列研究。现有研究主要集中在两个方面: 一方面是对社会资本参与环境治理的宏观模式进行探讨, 如公私合作(PPP)模式、生态产业化等, 这些研究试图从理论层面构建社会资本参与生态治理的框架与路径^{[3][4]}; 另一方面是对项目绩效评价方法进行研究, 如平衡计分卡、物元分析等, 这些研究旨在通过科学方法对治理项目绩效进行评估, 为政策制定提供依据^[5]。

尽管如此, 现有研究大多将“机制”与“绩效”分开探讨, 缺乏将二者有机结合的系统性分析框架, 尤其缺乏针对秦岭这一特殊地理单元的微观实证证据。基于此研究现状, 本研究旨在深入探讨并回答以下核心问题: 社会资本要实现有效参与秦岭生态治理, 需要构建何种系统化的参

与机制？这些机制如何具体影响并提升最终的治理绩效？为回答这些问题，本文选取生态本底与社会经济压力更为复杂的秦岭北麓作为研究区域，通过构建“机制—绩效”整合分析框架，并结合实证检验，力求为优化秦岭生态治理政策提供坚实的理论依据与切实可行的实践参考。通过这一研究，期望为秦岭生态治理提供新思路与新方法，推动社会资本在生态治理中发挥更大作用，最终实现秦岭生态环境的持续改善与区域社会经济的可持续发展。

1 研究设计与方法

1.1 案例选择与数据来源

本研究选取秦岭北麓地区三个极具代表性的项目作为深入剖析的案例样本：案例A为宁陕县污水处理PPP项目，该项目由政府主导并推进实施，是典型的公共基础设施建设项

目，主要聚焦于污水处理与环境保护领域；案例B为宁陕县生态旅游特许经营项目，该项目属于市场驱动型的生态产业化发展项目，着重借助市场机制推动生态旅游资源的开发与利用；案例C为周至保护区流域生态补偿与社区共管项目，该项目尤为强调社区参与的关键作用，旨在通过公益性与补偿性举措，实现生态保护与社区发展的有机融合。

研究所需的数据资料主要源自各项目的正式合同文本、年度工作报告、政府公报发布的相关文件，以及通过对项目管理人员和当地居民进行的半结构化访谈所获取的重要信息。这些多元化的数据来源为研究的全面性与准确性提供了坚实保障。

1.2 绩效评价指标体系构建

基于压力—状态—响应（PSR）模型，本研究从生态修复、经济可持续性、社会响应性三个维度构建绩效评价指标体系。在生态修复维度，设置水质改善率、植被覆盖率增长率、土壤侵蚀模数降低率等指标，以量化评估生态治理对自然环境的修复效果；经济可持续性维度涵盖项目投资回报率、带动相关产业产值增长率、就业岗位创造数量等指标，旨在衡量项目在经济层面的可持续运行能力；社会响应性维度包含社区满意度、公众生态保护意识提升率、媒体正面报道数量等指标，用于反映项目在社会层面的影响力和认可度。通过这些多维度的指标构建，能够全面、系统地评估社会资本参与秦岭生态治理的绩效，为后

续的实证分析提供科学依据。

基于PSR模型的评价指标体系

状态层（生态恢复绩效）	森林覆盖率增长率	水质综合达标率	水土流失治理面积。
压力层（经济可持续绩效）	项目投资回报率	运营成本降低率	带动地方产业产值。
响应层（社会响应绩效）	居民环境满意度	新增本地就业岗位	利益相关方参与度。

1.3 评价方法：AHP-TOPSIS法

首先，运用层次分析法（AHP）确定各层级指标的权重。随后，采用TOPSIS法（逼近理想解排序法）计算三个案例与理想解的相对贴近度，进而开展绩效排序与优劣分析。

2 实证结果与分析

通过对三个案例进行详尽的测算与剖析，最终得出的综合绩效排序结果显示：案例 C 显著优于案例 A，案例 A 则优于案例 B。具体而言，案例 C（即社区共管模式）在社会响应与生态恢复这两个关键维度的得分均位列榜首。其之所以能取得如此卓越的成效，关键在于构建了一套完备的利益协调机制，特别是其中的社区共建共享子机制。

相较之下，案例 A（即 PPP 项目模式）在经济可持续性维度的表现较为突出，但在社会响应方面存在明显不足。该案例之所以能在经济层面保持稳定，主要得益于其强大的动力引导机制（如政策激励举措）和规范化的过程监管机制。然而，由于在与社区沟通方面存在显著缺陷，致使其社会绩效未达到预期水平。

至于案例 B（即特许经营模式），其综合绩效在三个案例中相对靠后。深入分析表明，该案例在过程规范机制的监督环节存在明显漏洞，进而引发了轻微的生态过度开发问题。更为严峻的是，由于缺乏有效的利益协调机制，导致部分社区内部出现了矛盾与冲突，这些负面因素最终对其整体绩效产生了不利影响。

综合上述分析，可得出明确结论：利益协调机制，尤其是社区共享机制，在提升项目综合绩效方面具有至关重要的决定性作用。单纯依靠动力引导机制或过程规范机制，虽能在一定程度上保障项目的顺利启动与运行，但要实现高水平的可持续治理，仍显乏力。因此，未来在推进类似项目时，应更加注重利益协调机制的建设与完善，以确保

项目能在生态、经济和社会等多个维度取得均衡且长远的成效。

3 结论与政策启示

3.1 研究结论

本研究通过构建一个“动力 - 过程 - 利益”三位一体的综合性机制分析框架,并对秦岭北麓地区进行了深入的实证检验,最终得出了以下几项重要结论:首先,社会资本介入生态治理的过程实际上是一个复杂的系统工程,要想取得显著的治理成效,必须依赖于动力机制、过程机制和利益机制这三大机制维度的相互协同和共同作用,单靠任何一个单一机制是无法实现预期目标的。其次,在当前机制构建的过程中,社区利益共享这一环节往往容易被忽视,然而它却是确保治理长效性的一个极为关键的因素,可以说是实现治理可持续发展的“稳定器”。最后,基于绩效结果的动态付费与调整机制,在衔接“机制运行”与“绩效产出”之间起到了至关重要的纽带作用,只有通过这种动态的调整和反馈,才能确保机制的有效运行和绩效的持续提升。

3.2 政策启示

基于以上深入分析和综合考量得出的结论,我们针对性地提出以下一系列政策建议,以期全面提升项目实施的社会效益和经济效益:

首先,在项目启动的事前阶段,必须采取有力措施,确保社区利益得到充分保障。具体而言,应在项目设计的初始阶段,强制性地纳入社区利益分享方案,并将其作为项目审批流程中不可或缺的核心要件之一。同时,在筛选社会资本合作伙伴时,也应将这一方案作为重要的评估标准,确保社区利益在项目伊始便得到高度重视和有效落实。

其次,在项目推进的事中阶段,应大力推广按效付费的合同模式。通过将政府的支付款项与第三方独立机构进行的绩效评估结果紧密挂钩,确保资金使用的透明度和效率。此外,还需建立开放且透明的信息发布平台,及时向社会公众公开项目进展和绩效情况。

最后,在项目完成的事后阶段,应建立健全社会资本的生态信用档案体系。将社会资本在本项目中的实际绩效表现,与其后续参与类似项目的资格、获取融资支持等各项权益直接关联起来。通过这种正向激励和反向约束相结合的方式,引导社会资本持续提升自身信用水平,为构建健康、可持续的项目生态奠定坚实基础。

参考文献:

- [1] 王雪霞,李卓. 秦岭生态系统服务价值评估及其时空分异[J]. 地理研究, 2021, 40 (5): 1320-1334.
- [2] 中共中央办公厅、国务院办公厅. 关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见[Z]. 中华人民共和国国务院公报, 2021 (32): 12-16.
- [3] 范莉莉,董战峰. 社会资本参与生态保护修复的模式选择与实现路径[J]. 中国人口·资源与环境, 2022, 32 (1): 78-87.
- [4] Liu W, Wang C, Mol A P J. Participation of private enterprises in China's environmental governance: Dynamics, patterns, and pathways[J]. Journal of Cleaner Production, 2020, 264: 121666.
- [5] 陈军飞,王慧敏. 基于物元分析法的城市水环境治理PPP项目绩效评价[J]. 资源科学, 2019, 41 (8): 1407-1418.
- [6] Salzman J, Bennett G, Carroll N, et al. The global status and trends of Payments for Ecosystem Services[J]. Nature Sustainability, 2018, 1(3): 136-144.

更正声明: 发表于《财经与市场》2023年26期,作者:徐鲁波,题目:《产学研合作科技成果转化的过程和模式研究》一文,单位更正为:泰山科学技术研究院(泰安市创新发展研究院)。