

林业网格化管理模式评价体系研究

彭恩强¹, 吴保国¹, 崔淑军², 耿旭³

(1. 北京林业大学 信息学院, 北京 100083; 2. 河北省围场满族蒙古族自治县林业局, 河北 围场 068450; 3. 北京理工大学 管理与经济学院, 北京 100081)

摘要:为科学地评价林业网格化管理模式的绩效,在概述林业网格化管理模式和当前评价体系的基础上,提出了林业网格化管理模式评价体系。评价体系以管理区域、专业部门和管护员为对象,以月为周期,提出了22项基本指标和16项比率指标,采用内部评价和外部评价相结合的方法,提出了管理区域评价三级6项评价指标体系、专业部门评价二级6项评价指标体系、管护员岗位评价二级10项评价指标体系。最后,分别采用统计表、专题图和统计图等方式展现评价结果,使得结果变得一目了然。

关键词: 网格化管理; 管理模式; 林业; 评价体系; 评价指标

中图分类号: S757.1

文献标识码: A

文章编号: 1002-2767(2011)11-0111-04

没有监督的管理是不科学的管理,没有监督的权力有可能被滥用。如何科学地评价林业网格化管理模式的绩效,公开、公平、公正地评价管理的各个区域和环节,对于网格化管理模式的可持续发展具有重要意义。

1 林业网格化管理模式

1.1 网格化管理模式

网格化管理最早出现于公安系统的网格巡逻,但真正提出网格化管理模式却是在2004年。当时,北京市东城区针对城市管理空间不精细、管理对象不具体、信息获取不及时、考核评价不科学、责任监督不到位的问题,首创了城市网格化管理模式^[1],并迅速被国家住房和城乡建设部向全国推广^[2]。截止到2009年10月,全国已有26个省、市、自治区的90多个城市(区)采用了网格化城市管理模式^[3]。除了城市管理方面,网格化管理还在城市突发事件应急管理、信访、社区管理、气象管理、水域管理、工商管理、教育培训和社会服务管理等方面得到了应用。

网格化管理的流程主要包括7个环节,即问题发现、案卷建立、问题派发、问题处置、处置反馈、考核评价和考核评价(见图1)。

馈、核查结案和考核评价(见图1)。

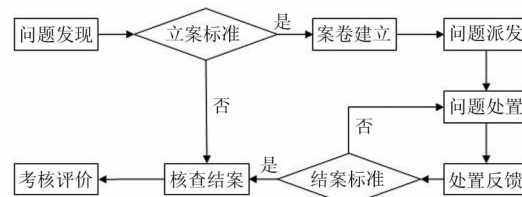


图1 网格化管理业务流程

1.2 林业网格化管理模式

运用网格化管理的思想,将管理单元精细划分为网格,梳理各项林业事项,重新构造封闭的业务流程反馈环,能够大大提高林业管理的水平和效率。林业网格化管理模式主要有两种,一种是北京园林绿化网格化管理模式,另一种是上海绿化林业专业网格化管理模式^[4]。

2 当前评价体系

当前,国际上较有代表性的绩效评估体系包括美国基于联邦企业架构FEA(Federal Enterprise Architecture)模型的PRM(Performance Reference model)评价体系^[5-6];加拿大电子政务绩效评估体系^[7];基于COBIT(Control Objectives for Information and Related Technology)体系的绩效评价体系;印度基于EAF(E-governance Assessment Frameworks)模型的评价体系^[8];Gartner公司基于公民服务水平、运行效益、政治回报等评估要素的评价体系^[9]。国内也有很多绩效评估的方法,其中退耕还林工程定量监测与评价^[10]、基于RS和GIS的城市郊区生态质量综合评价研究^[11]、县级森林资源质量评价指标体系及

收稿日期:2011-08-25

基金项目:“十一五”国家科技支撑计划资助项目(2006BDA23B0505)。

第一作者简介:彭恩强(1974-),男,四川省宜宾市人,博士,讲师,从事林业信息技术研究。E-mail: pengenqiang@sina.com。

通讯作者:吴保国(1955-),男,山东省人,教授,博士生导师,从事林业信息管理与林业信息技术研究。E-mail: wubg@bjfu.edu.cn。

评价方法^[12]和基于网格化管理的城市市政综合监管信息系统绩效评价系统(CJ/T 292-2008)更具有参考性。

3 林业网格化管理模式评价体系的建立

林业网格化管理模式针对原有管理体制缺乏日常监督评价机制、缺乏公众广泛参与的弊端,建立了将内部评价与外部评价有机结合的绩效评价体系。

3.1 评价对象

林业网格化管理模式运行主线有两条,一条是以网格为基本单位,并可通过不同的组合来扩展到更高层次的管理范围;另一条是以问题发现、立案、派遣、处理和结案为主要环节的闭环管理流程。因此,林业网格化管理的评价对象是管理区域、专业部门和管护员。

3.2 评价周期

林业工程一般每个月要给管护员发工资,而且树木、草地生长变化慢,较适宜的评价周期是自然月。

3.3 评价指标

根据不同的评价对象,可有不同的评价指标体系。但这些指标根据计算方法不同,通常可分为基本指标、比率指标和综合指标三大类。

3.3.1 基本指标 基本指标是林业网格化管理系统运行记录的案件数据汇总生成的评价指标。根据林业网格化管理的不同环节,可将基本指标分为各阶段指标。上报阶段指标有管护员上报数、公众举报数、应核实数、按时核实数和超时核实数;立案阶段指标有立案数、按时立案数;派遣阶段指标有应派遣数、派遣数、按时派遣数和准确派遣数;处置阶段指标有应处置数、按期处置数、超期处置数和返工次数;核查阶段指标有应核查数、按时核查数;结案阶段指标有应结案数、按期结案数、超期结案数、上期跨期数和本期跨期数。

3.3.2 比率指标 比率指标是由多个相关基本指标计算生成的反映比率关系的评价指标,其值常采用百分数表示,一般保留到小数点后两位。比率指标也可以根据各个环节分为各阶段指标。上报阶段指标有管护员上报率、按时核实率、核实率、公众举报率;立案阶段指标有按时立案率;派遣阶段指标有按时派遣率、准确派遣率;处置阶段指标有按期处置率、超期处置率、返工率、挂账率;

核查阶段指标有按时核查率;结案阶段指标有按期结案率、超期结案率、结案率、延误率。

3.3.3 综合指标 综合指标是从基本指标和比率指标中选取部分指标通过加权运算生成的评价指标,如评价区域的得分状态、评价管护员的工作状态等指标。它是综合反映整体情况的指标,通常以百分制形式或等级形式来表示。

综合指标的计算公式为:

$$e = \sum_{i=1}^n S_i P_i$$

式中: e 为综合指标值, $e \in [0, 100]$; S_i 为在综合指标中选取的基本指标或比率指标的得分值, $S_i \in [0, 100]$; P_i 为选取的 S_i 在综合指标中所占的权重值, $\sum_{i=1}^n P_i = 1$ 。

3.4 评价方法

3.4.1 管理区域评价 管理区域评价分为内部评价和外部评价。内部评价包括发生情况和处置情况两类考察指标。发生情况用立案数来表示,立案越多,说明区域的管理水平越低,因此采用倒扣分的形式计算。处置情况包含结案率、按期结案率和返工率 3 个指标,结案率反映的是完成任务的数量,按期结案率强调的是完成任务的及时性,返工率反映的是完成任务的质量。外部评价包括公众满意度调查、媒体曝光等得出的评价结果。公众满意度调查一般通过无记名问卷调查的形式进行,可设为非常满意、满意、一般、不满意 4 项,满意率用非常满意和满意之和来计算(见表 1)。

外部评价一般每半年进行 1 次。当没有外部评价时,区域评价将以内部评价换算为 100 分来计算。即:

$$\text{区域评价} = \begin{cases} \text{内部评价} + \text{外部评价} & \text{有外部评价时} \\ \text{内部评价} \times \frac{100}{70} & \text{无外部评价时} \end{cases}$$

3.4.2 专业部门评价 部门评价主要是对专门从事工程管理部件、事件问题实际处理的专业管理部门进行评价。对专业部门的评价涉及到工作量、及时性和处置质量三个方面(见表 2)。工作量用应处置数指标来衡量,对办理案卷量较多的部门应给予加分,具体规则是:实际接受案卷量前十名的分别给予加 1~10 分的加分,第一名加 10 分,第二名加 9 分,依此类推。及时性用结案率、

表 1 林业网格化管理区域评价评分标准

一级指标	二级指标	三级指标	分值	评分标准
内部评价(70)	发生情况(30)	每公顷立案数	30	$30 \times [1 - \text{每公顷立案数} / (\text{Max} - \text{Min})]$
		结案率	20	结案率 $\times 20$
	处置情况(40)	按期结案率	15	按期结案率 $\times 15$
		返工率	5	$(1 - \text{返工率}) \times 5$
外部评价(30)	问卷调查(10)	满意率	10	满意率 $\times 10$
	媒体曝光(20)	公众举报率	20	公众举报率 $\times 20$

注:若以网格为例,每公顷立案数是指该网格的立案数除以该网格的面积(hm^2),Max 是指所有参评网格中的最大每公顷立案数,Min 是指所有参评网格中的最小每公顷立案数。

表 2 林业网格化管理专业部门评价评分标准

一级指标	二级指标	分值	评分标准
工作量(10)	应处置数	10	应处置数在前十名的分别得 10~1 分。
及时性(70)	结案率	20	结案率 $\times 20$
	按期结案率	20	按期结案率 $\times 20$
	延误率	20	$(1 - \text{延误率}) \times 20$
	挂账率	10	$(1 - \text{挂账率}) \times 10$
处置质量(20)	返工率	20	$(1 - \text{返工率}) \times 20$

按期结案率、延误率、挂账率来进行度量。处置质量用返工率来表示,返工率高,得分就低,反之则高。

3.4.3 管护员评价 管护员的职责就是在指定的网格内巡查发现问题后上报到监控中心,或是接受监控中心的指令到现场核实公众举报问题和专业部门处理完问题后到现场进行核查。

对管护员的评价包括工作量指标、及时性指标和公众评价指标(见表 3)。

表 3 林业网格化管理管护员岗位评价评分标准

一级指标	二级指标	分值	评分标准
工作量(10)	管护员上报数	10	应处置数在前十名的分别得 10~1 分。
及时性(40)	管护员上报率	20	管护员上报率 $\times 20$
	核实率	5	核实率 $\times 5$
	按时核实率	5	按时核实率 $\times 5$
	按时核查率	10	按时核查率 $\times 10$
公众评价(50)	领导座谈	15	优秀 15 分、良好 10 分、一般 5 分、较差 0 分
	走访干部群众	10	群众对护林员比较熟悉,得 10 分;只知道有这个护林员的得 5 分;护林员只下村护林一两次的得 2.5 分;不知道有这个护林员的或在护林过程中出现优亲厚友、借工作之机出现吃、拿、卡、要等违纪现象的得 0 分
	巡山记录	5	有记录且有领导评鉴的得 5 分,记录不清或者无领导评鉴得 0 分
	携带袖章及证件	5	未佩戴袖标不带护林员证件的得 0 分
	实地勘验	15	护林员重点责任区小班出现牲畜危害严重的得 0 分,有轻微危害的得 2.5 分,有牲畜进入迹象的未造成危害的得 5 分

注:公众评价每半年进行一次,指标及分值来源于河北省围场满族蒙古族自治县林业局国家重点公益林护林员量化考核细则;无公众评价时,将工作量指标和及时性指标翻倍即可变成百分制。

3.5 评价展现

根据上述评价方式,可以得出各种评价的百分制结果。为更清晰地表明评价结果的好坏,可以将百分制的结果转换为 A、B、C、D、E 5 个等级,并用不同的颜色加以区分(见表 4)。

为了能直观地展现评价结果,一般可采用统计表、专题地图和统计图等方式。其中统计表是基础,管理区域评价、专业部门评价和管护员评价均应形成统计表,专题地图和统计图均可依据统计表来自动生成。

表 4 林业网格化管理评价结果等级

分 值	等 级	表示颜色
[90,100]	A	绿
[75,90]	B	蓝
[60,75]	C	黄
[40,60]	D	红
[0,40]	E	黑

4 结论

提出了网格化管理的业务流程,为确定评价对象提供了依据。

综述了当前的一些评价体系,为网格化管理评价体系的建立提供理论指导。

建立了林业网格化管理模式评价体系。体系以管理区域、专业部门、管护员作为评价对象,评价周期一般为自然月。将评价指标分为基本指标、比率指标和综合指标三大类,并提出了 22 项基本指标和 16 项比率指标。评价方法采用内部评价和外部评价相结合的形式,提出了管理区域评价三级 6 项评价指标体系、专业部门评价二级 6 项评价指标体系、管护员岗位评价二级 10 项评价指标体系。对于评价结果,分别采用统计表、专题图和统计图等方式加以展现,使结果变得一目了然。

评价体系的建立,对于林业网格化管理模式的有效运行有着重要的现实意义。一是通过科学设计评价指标体系和利用系统自动生成的方式得出评价结果,彻底排除了人为因素的影响,使得评价更加科学化;二是评价的结果用图表形式加以展现,并用不同的颜色加以区分,使得区域管理水平更加直观;三是评价结果定期公布,有利于公众的参与和监督,从而彻底改变了以往专业部门自我评价、缺乏监督的局面。

参考文献:

[1] 陈平. 网格化城市管理新模式[M]. 北京:北京大学出版

社,2006.

- [2] 建设部. 关于推广北京市东城区数字化城市管理模式的意见(建城[2005]121号)[Z]. 2005.
- [3] 陈红梅. 东城网格化模式被全国 90 个城市采用[N]. 北京日报,2009-10-23.
- [4] 彭恩强,杨抒. 网格化管理及其在林业上的应用[J]. 林业实用技术,2011(1):60-62.
- [5] Mark Forman. E-Government strategy[EB/OL]. 2002-02-27. http://www.firstgov.gov/topics/includes/reference/egov_strategy.pdf.
- [6] Zachman. Enterprise architecture[EB/OL]. 2006. <http://www.zifa.com/framework.html>.
- [7] 易小国. 加拿大电子政务绩效评估介绍和评析[J]. 电子政务, E-Government, 2005, 24: 60-64.
- [8] 杨洋. 电子政务系统绩效评价研究[D]. 上海:同济大学,2005.
- [9] Gartner corporation. The Gartner framework for e-government strategy assessment[R]. 2002.
- [10] 陈永富. 退耕还林工程定量监测与评价研究[D]. 北京:北京林业大学,2006.
- [11] 葛忠强. 基于 RS 和 GIS 的城市郊区生态质量综合评价研究[D]. 北京:北京林业大学,2006.
- [12] 武高洁. 县级森林资源质量评价指标体系及评价方法的研究[D]. 北京:北京林业大学,2010.
- [13] CJ/T 292-2008, 城市市政综合监管信息系统绩效评价[S].

Evaluation System of Grid-based Forestry Management Mode

PENG En-qiang¹, WU Bao-guo¹, CUI Shu-jun², GENG Xu³

(1. Information Science and Technology College of Beijing Forestry University, Beijing 100083; 2. Forestry Bureau of Weichang County, Weichang, Hebei 068450; 3. Management and Economics College of Beijing Institute of Technology, Beijing 100081)

Abstract: To evaluate scientifically the performance of grid-based forestry management mode, new evaluation system was put forward based on grid-based forestry management mode and current evaluation system. The new system evaluated monthly management region, specialized department and forest ranger using internal and external method with 22 basic and 16 ratio indicators. Three levels 6 indicators for region evaluation, two levels 6 indicators for specialized department, two levels 10 indicators for forest ranger were put forward. Finally, the results of evaluation were showed clearly with statistic table, thematic map and statistic graph.

Key words: Grid-based management; management mode; forestry; evaluation system; evaluation indicator

欢迎订阅 刊登广告