

| 环境绩效评估与审计系列丛书 |

城市环境绩效评估

方法与实证研究

CHENGSHI HUANJING
JIXIAO PINGGU

FANGFA YU SHIZHENG YANJIU

董战峰 袁增伟 郝春旭 陈 颖 编著

环境绩效评估与审计系列丛书

中国环境出版集团

环境绩效评估与审计系列丛书

城市环境绩效评估方法 与实证研究

董战峰 袁增伟 郝春旭 陈颖 编著

中国环境出版集团·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

城市环境绩效评估方法与实证研究/董战峰等编著.

—北京: 中国环境出版集团, 2018.12

(环境绩效评估与审计系列丛书)

ISBN 978-7-5111-3822-4

I. ①城… II. ①董… III. ①城市环境—环境
质量评价—研究—中国 IV. ①X821.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 205829 号

出 版 人 武德凯
责任编辑 黄晓燕
责任校对 任 丽
封面设计 岳 帅



更多信息, 请关注
中国环境出版集团
第一分社

出版发行 中国环境出版集团
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
010-67112735 (第一分社)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京建宏印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2018 年 12 月第 1 版
印 次 2018 年 12 月第 1 次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 12
字 数 264 千字
定 价 63.00 元

【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载、违者必究。】
如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

《环境绩效评估与审计系列丛书》

编委会

主任 王金南

副主任 曹东 蒋洪强 葛察忠

委员 (按姓氏拼音排序)

曹国志 曹颖 常杪 董战峰 郝春旭

贾倩 李超 李红祥 刘佳 卢亚灵

马国霞 彭菲 璩爱玉 任莹 王慧杰

王婷 翁俊豪 吴琼 徐鹤 徐袁

严晓东 杨威杉 袁增伟 张伟 张欣

张战胜 赵学涛 朱文英

丛书序

我国的环境管理正面临日趋严峻的挑战,进入“十二五”以来,雾霾天气、地下水污染、饮用水水源污染、土壤污染等环境问题频繁发生,群众反映强烈,社会极其关注,因环境问题引发的群体性事件呈明显上升趋势,环境保护已经成为我国经济社会发展过程中面临的一个突出矛盾。应该说,党和政府高度重视环境保护,把环境保护定位为基本国策。在执政理念方面,将环境保护摆在十分重要的位置上,先后提出了可持续发展、科学发展的要求,十八大又上升为生态文明;在管理依据方面,建立了较为完备的环境保护政策、法规和标准体系;在管理部门方面,中央政府将环境保护主管部门升格为环境保护部,加大了对环境保护的统筹协调力度。但是,为什么中央的决策和法规依然不能得到很好地落实?目前的环境形势依然严峻?为什么现实中仍会出现环境保护各项政策措施集体“失灵”呢?这里有几个方面的驱动力:一是当前地方政府绩效考核体系仍然以GDP为主;二是地方政府本就有增加本级财政收入的内在需求;三是环境影响本就具有外部性与滞后性的特征。所以,没有自上而下的强有力的调控纠偏措施,难以有效遏制地方政府基于本地利益需求的盲目发展冲动。因此,扭转经济社会发展中“唯GDP”的错误发展理念,强化各项环境保护政策和措施的实施效果,关键是要建立一套科学的绩效管理制度,全面鉴证和落实各类主体的环境保护责任。“只有实行最严格的制度、最严密的

法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。要建立责任追究制度，对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，必须追究其责任，而且应该终身追究。”

鉴于此，解决环境问题，关键是要通过制度创新，将资源消耗、环境损害和生态效益等纳入目前的经济社会发展评价体系，建立一种自上而下的强有力的调控纠偏措施，有效遏制地方政府基于本地利益需求的盲目发展冲动。从国际实践来看，普遍是通过建立环境绩效评估和绩效审计制度来确保各类责任主体生态环境保护责任的落实。党的十八大提出要将资源消耗、环境损害、生态效益等纳入现行的经济社会发展评价体系，建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。党的十八届三中全会又进一步提出了建立系统完整的生态文明制度体系，对领导干部实行自然资源资产离任审计，建立生态环境损害责任终身追究制的最新要求。这些要求的根本目的就是通过制度创新，建立一整套反映资源消耗、环境损害和生态效益的绩效考核评价体系，以推动各级政府和党政领导干部发展观念转型，进而推动中国的经济社会发展转型，实现中华民族的永续发展。

国际社会早在 20 世纪七八十年代就开始了环境绩效评估和环境审计探索，迄今为止，两者已经发展成为一种成熟有效的绩效管理工具并在各个国家得到应用。前者如经济合作与发展组织（OECD）成员定期开展的环境绩效评估，从 1993 年开始，截至目前已经开展了 3 轮。美国、荷兰、加拿大等发达国家均已建立了环境审计制度，并将其作为监督政府履责成效的重要工具，由具备高度独立性的机构实施，充分发挥了审计监督作用，有力推动了相关国家的可持续发展。我国尽管开展上述两项工作的研究较早，但截至目前，这两项制度建设仍处于探索和试点阶段，尚未形成一整套操作规范、技术指南和管理规定。从实施层面看，在上述领域我国仍面临下述挑战：

一是立法层面缺乏上位法规范，目前实施的《环境保护法》《审计法》等法律均没有对开展绩效评估和环境审计做出明确要求，两项制度的实施缺乏法律依据。

二是在体制机制层面，环境绩效评估和环境审计两项制度实施均涉及不同的部门，发展改革委、国土、农业、水利、林业等部门均负有环境保护责任，绩效评估和审计首先面临的问题是如何明确各部门责任，目前无论是在立法还是操作上，均没有对各部门责任进行明确划分，造成评估和审计结果无法追责，两项制度的权威性自然无法体现。从环境审计实施来看，审计部门的经济责任审计和环境履责审计没有完全区分，环境责任审计工作目前尚属空白。在实施主体、运行机制尚未明确的情况下开展两项工作显然是“纸上画饼”。

三是在理论和技术层面，目前尚未形成一套能够支撑上述两项制度实施的技术指南和操作规程。目前已经开展的工作大部分局限于某一具体的领域、行业或者区域，缺乏统合，无法对在全国建立这样一套绩效管理制度形成有效支撑。同时，由于绩效评估和环境审计的操作性强，具体实施中涉及的知识结构复杂，需要跨学科、跨行业和跨部门的专家参与。

四是实践层面，尽管我国在绩效评估方面已经开展了一些试点，如2007年中国参加了OECD绩效评估工作，对中国“十一五”期间的环境绩效进行了评估，但该项评估完成后，环境保护部门停止了进一步的试点工作。此后相关的绩效评估均由高校或研究机构开展，试点工作比较分散，难以形成全国经验，无法对管理制度的形成提供强力支撑。

环境保护部环境规划院从2006年以来一直开展与环境绩效评估有关的工作，先后参加了OECD环境绩效评估、亚洲开发银行大湄公河流域绩效评估、美国耶鲁大学和哥伦比亚大学环境绩效指数研究、亚洲开发银行宜居城市指标体系研究、上市公司环境绩效评估等项目，建立了绩效评估

方法体系并将之用于国家、省级、城市和行业的环境绩效评估工作，在绩效评估理论方法探索及试点实践方面有一定积累。从环境审计的角度而言，环境规划院依托环境经济核算工作开展，先后开展了环境会计核算指南编制及试点、环境审计评价指标体系的建立与应用、政府环境审计制度框架研究等。本套丛书是以探索建立我国环境绩效管理制度为目标，选取环境绩效评估和环境审计两大领域的研究成果汇集而成。丛书从理论、方法、实践三个方面对绩效评估和环境审计相关的知识进行了梳理，希望能够为开展相关研究的同仁提供参考。

本丛书的主要结论是研究单位根据相关分析得出，不代表管理部门的意见。编委会持续开展环境绩效管理 and 环境审计相关研究，相关成果也会以出版物或研究报告方式向社会公布，由于成书仓促，疏漏之处敬请批评指正。

丛书编委会

2015 年 10 月

前言

环境绩效是指环境管理主体基于环境目标，调控其环境行为所取得的可测量的环境管理系统成效。环境绩效评估则是对环境管理政策实施后所取得的环境绩效进行测量与评价的一种方法或工作机制，是实施环境绩效管理、开展环境绩效研究的核心内容和难点问题。根据环境绩效评估或管理对象的不同，环境绩效有不同的类型，包括（战略）政策环境绩效、地区（区域）环境绩效、部门环境绩效、行业环境绩效、组织环境绩效、项目环境绩效等，它们共同构成了环境绩效评估体系。我国环境绩效评估与管理探索还处于起步阶段，需要尽快加强关键技术研究，建立方法学体系，积极推进试点，建立评估和管理的数据质量控制体系等，推进我国环境公共管理模式转型。

一、实施环境绩效评估与管理是我国环境治理现代化的根本要求

实施环境绩效评估与管理是我国环境管理转型的重要内容。从公共环境管理模式来看，政府的环保工作需要进行转型，过去主要关注管理政策是否有效果，但对其效率和效能关注远远不够，现代社会治理体系建设要求政府的环境管理思维要进行根本转变，由以前的“问效果”向“问效率”转变。从社会公众环保诉求来看，随着环保意识的不断提高，公众对政府环境管理水平提高的诉求也在不断提高，要求政府公开其环境管理的绩效表现，满足日益高涨的环境权益，促进对环保工作的深度参与。而且，通过这一过程，社会公众以及利益相关方也可以对政府环境管理起到监督、警示作用，督促政府部门尽快解决暴露出的环境问题。

实施环境绩效评估与管理是环境管理转型的重要手段。长期以来，我国环境管理方式粗放，更多地集中在针对环境问题导向的管理效果层次，对环境管理的效率、效能重视不够，导致环境管理成本过高，环境管理决策科学性支撑不足，也造成环保工作被动局面。此外，由于环境管理手段不足，环境管理难以应对复

杂的环保工作形势，难以对其他经济、资源管理等相关部门的环保相关行为起到引导和规制，通过环境绩效评估制度建设可以推动营造“大环保”格局；此外，推进环境绩效评估与管理也是我国环境管理工作精细化的内在要求。

实施环境绩效评估与管理是环境管理系统成效的“诊断”工具。就我国目前阶段的环境管理水平而言，过去一直过于重视管理的出台和实施，而对成效如何往往缺乏足够的关注，这反映在环境管理链条上，就是环境绩效评估环节的缺失。环境管理的方向不明、思路不清、举措不得力、决策不科学、责任难落实，从而使得环境管理工作的科学水平难以有效提升。从某种意义上说，环境绩效评估环节的缺失已成为环境管理科学水平难以提升的短板。环境绩效评估可以作为环境管理系统的一项重要“体检”工具，用以诊断环境管理工作存在的问题与原因。通过环境绩效评估的开展，可为国家或地方政府环境政策的制定和环境管理工作的开展提供针对性建议，避免环境政策的失误。

实施环境绩效评估与管理有助于增强环保管理决策的科学性。评估针对地区、政府管理部门以及行业等不同环境管理主体的环境保护工作成效情况，以往多以定性分析较多，而环境问题具有复杂性、非线性、不确定性和不可逆性，因此，亟须定量评估不同管理主体的环境绩效水平，通过建立多元化、多层次的环境绩效评估体系，可为今后环境发展趋势预测、政策有效性评估及环保经费分配等提供管理支撑。特别是通过实施环境绩效评估可以建立评估对象的环境管理效能清单，可以推进环境绩效评估与管理对象对其环境管理决策进行调整和控制，以做出最优决策，有利于环境保护工作的开展和可持续发展。

实施环境绩效评估与管理有助于强化环保督政。环境绩效评估是环保绩效考核的基础，也是建立新型政府绩效考核体系的重要内容。环境绩效评估强调对地方政府或者政府主管部门宏观环境管理绩效的评价，环保绩效考核强调对各级干部环保政绩的评判，环境绩效评估可以为环保实绩考核提供基础，可以将一些管理上成熟的环境绩效评估指标纳入环保实绩考核体系中。如将环境质量不退化或环境质量改善作为党政干部政绩考核的内容之一，使环保绩效与干部任用挂钩，这样，就能够自上而下形成一套有效的激励和约束机制，督促地方政府和有关部门的环保工作，将环保工作变为党政领导干部的主观行动，从根本上改变目前环境保护工作的被动局面。也可以构建第三方评估与地方环保实绩考核双体系，更好地监督政府加强环境保护工作，更好地促进领导干部重视环境保护绩效。

二、推进环境绩效评估与管理是国际发展趋势

环境绩效评估在多领域广泛应用。从国际发展趋势来看,环境绩效评估最初主要是企业层面,企业通过实施环境绩效评估以发现环境管理工作中出现的问题,识别需要改进的方向。最为典型的是世界可持续发展工商理事会(WBCSD)提出的全球首套用于评估企业环境绩效的生态效益评估标准,以及欧盟委员会资助的“工业环境绩效测量项目”(Measuring Environmental Performance of Industry, MEPI)开发的企业环境绩效指标体系;经过20多年的发展,环境绩效评估的对象逐渐扩大,已经从企业拓展到了对园区、区域和政府(部门)的评估,环境绩效评估从微观走向了中观、走向了宏观。

环境绩效评估与管理是环境战略与政策制定的关键环节。从国际上的实践进展来看,环境绩效评估作为一种有效的环境管理工具,被认为是环境战略与政策制定的关键环节。在国际上环境绩效评估已经形成了较为完善的评估方法和程序,环境绩效评估的内容越加丰富,并获得了广泛的接受与应用。环境绩效评估已经被认为同其他方面的绩效评估(如经济绩效等)同等重要。国际上的环境绩效评估研究与实践主要集中在区域和国别层面。如亚洲开发银行推进大湄公河次区域环境绩效评估,用以提高区域内国家(省)实施环境绩效评估的能力,增进大湄公河次区域可持续发展能力。最为典型的是OECD针对其成员国开展的环境绩效评估,已经成为一种完善的、制度化的评估机制。OECD自从1993年启动对其成员国的第一轮环境绩效评估,目前已经开展了三轮评估工作,以第三方为评估主体,对其31个成员国都开展了系统的、独立的环境绩效评估工作。评估包括准备、评估、报告编撰、互动评估以及评估报告散发和宣传五个阶段。评估的内容包括环境状况、环境政策实施、可持续发展的关键问题、环境与其他部门政策的一体化以及国际合作等方面。区域环境绩效评估旨在为各国和各地区环境政策和环保目标的制定和改善提供依据,有利于受评国相互间的学习和提高各地区的环境管理水平。OECD也对一些非成员国进行了评估,如保加利亚、俄罗斯和巴西等。我国在OECD支持下,2007年启动了国家环境绩效评估工作,于2006年完成,我国环境保护部环境规划院作为技术支持单位承担了该评估工作。

许多国家把环境绩效评估作为管理水平测量的监测工具。从国别来看,美国、日本等一些国家均在国家层面开展了一些环境绩效评估工作。美国自2000年6月开始实施国家环境绩效跟踪计划,制定了《绩效跟踪计划指南》,迄今进行了

6 次评估。但主要集中在产业部门, 绩效追踪成员代表几乎涵盖了每个制造业, 以及联邦、州和地方各级的公共机构, 该计划于 2004 年添设领袖企业称号以表彰对环境管理和持续改进做出卓越承诺的企业。美国国家环境保护局认为该计划成效是显著的, 自实施该计划以来, 绩效跟踪成员汇报减少了 3.5 亿加仑^①的总用水量, 保护了超过 14 000 亩^②的土地, 增加了 135 000 t 循环再生物料的使用, 并降低了超过 97 000 t 的温室气体排放量。

东亚地区一些现代化进程较快的国家也先后开展了政府环境绩效评估的尝试, 其中韩国政府的改革最具借鉴意义。为适应全球化、信息化和知识经济给政府管理带来的挑战, 韩国政府于 20 世纪 90 年代启动了新一轮的行政改革, 目标是创建一个廉洁、高效和服务型的政府。为了推动行政改革, 达到行政改革的最终目标, 韩国完善和强化了政府绩效评估和管理机制, 环境绩效也被考虑在内。

环境绩效评估受到国际机构和组织的高度关注。从国际上环境绩效评估研究来看, 耶鲁大学环境法律与政策中心、哥伦比亚大学国际地球科学信息网络中心联合世界经济论坛、欧盟委员会联合研究中心共同开发的环境可持续指数 (Environmental Sustainability Index, ESI) 和环境绩效指数 (Environmental Performance Index, EPI) 引起国际社会高度关注。从 1999 年开始, 耶鲁大学和哥伦比亚大学联合开展了 ESI 的研究, 并于 2000 年发布了第一份全球 ESI 评估报告。该项研究的初衷在于定量地衡量各个经济体 (国家、地区) 在实现环境可持续发展方面所做的努力。之后, 该联合研究小组在 2001 年、2002 年和 2005 年先后发布了三次 ESI 指数。在 ESI 的基础上, 联合小组在 2006 年、2008 年、2010 年、2012 年和 2014 年又连续发布了五次全球 EPI 报告。该研究每一期都在达沃斯世界经济论坛上发布, 在全球反响很大。但是, 该研究还存在很多问题, 如目前的指标体系过于关注发达国家的特征, 对发展中国家的情况考虑不足, 从而在评估结果中对发展中国家以及欠发达国家的环境绩效成效缺乏客观的描述, 对各国环境绩效改进的努力缺少充分的评估等。无论如何, 该研究为在不同发展水平上比较国别和地区之间的环境绩效表现提供了一个统一的框架, 其工作正在逐步尝试改进。

① 1 加仑=3.78 L。

② 1 亩=666.7 m²。

三、我国的环境绩效评估研究与实践正处于探索阶段

我国环境绩效评估实践起步较晚。近几年在推进政府绩效管理试点，但是环境绩效尚未进入绩效管理的试点工作中。2010年7月，中央纪委、监察部正式组建绩效管理监察室，组织开展政府绩效管理情况调查研究和监督检查工作。2011年6月，国务院批复建立由监察部牵头的政府绩效管理工作部际联席会议，选择北京市、吉林省、新疆维吾尔自治区等8个地区和6个部委开展绩效管理试点工作，试点工作启动后，各试点地区迅速研究制定了工作方案。福建省开展政府绩效评估与管理试点较早，已经形成了富有当地特色的政府绩效管理模式，也初步建立了评估省级政府职能部门以及地方（主要是地级市）政府的绩效管理评估模式，形成了体现评估地区差异性的环境绩效评估体系；北京、深圳等城市也在探索构建以环境质量改善为核心的环保目标责任考核体系；四川、广西以及新疆试点的政府绩效管理工作进展缓慢，环境绩效还未得到重视。而一些非试点地区，如河北、辽宁、黑龙江、江苏、湖北、山西、广东等，在相继推进政府绩效管理工作，并不同程度地将环境相关指标纳入政府绩效管理中。福建省、深圳市等一些地方在推进生态文明建设考核，考核对环境绩效给予了重点关注，这也是环境绩效评估管理深入探索的具体表现。

我国开展的一些生态创建、环境考核等工作皆具有环境绩效评估的内涵。生态省、生态市、生态县、生态文明示范区、国家优美乡镇、环保模范城市、绿色城市创建或示范工作，也带有环境绩效评估的含义，虽然本质上是通过自上而下、评优创先、发挥示范带头作用，促进不同层面的生态环境建设由点到面铺开，但在一定程度上，也是促进实施创建的地区改善其环境绩效，达到规定的创建目标的一种做法。国家环保总局自2000年开始启动生态建设示范区（具体分为生态市、生态县、生态乡镇、生态村）以来，目前全国已有海南、吉林、黑龙江、福建、浙江、山东、安徽、江苏、河北、广西、四川、辽宁、天津、山西、河南15个省、直辖市及自治区开展了生态省建设，超过1000个县（市、区）开展了生态县的建设，并有38个县（市、区）建成了国家级生态县，1559个乡镇建成国家级生态乡镇。自2008年和2009年环境保护部批准了两批18个生态文明建设试点，截至2012年底，环境保护部批准了四批共53个全国生态文明建设试点。此外，城市环境综合整治考核、重点流域水质目标考核均体现了环境绩效评估、考核的理念。我国已有江苏、辽宁、江西、福建等十来个省份开展了省内流域跨界断面水

质目标考核工作，很多是结合流域水污染防治规划开展的。

环境绩效评估与管理探索正处于历史机遇期。盲目追求 GDP 的快速增长、单一地以经济发展作为考核政府工作能力和工作状况与生态文明建设和实现可持续发展目标无法适应。因此，针对环境保护的绩效评估就更加显现出其独特的地位。以大气污染防治为例，国家和各省、直辖市、自治区及特别行政区纷纷出台相应评估机制，明确环境目标责任制，确立了以空气质量改善为核心的评估考核思路，我国最严格的大气环境管理责任与考核制度由此确立。此外，针对水体污染、固废、土壤污染以及噪声等环境问题的追责制、评价体系也在不断地完善发展过程中。当前针对环境保护的绩效考评机制在政府绩效管理中已初具雏形并在快速发展，环境目标责任的考评与政府领导的政绩挂钩，在党政领导的政绩评定中有着巨大的影响。

环境绩效评估与管理还面临多方面的挑战。一是目前环保因素在政府绩效管理中地位和比重相对较低。虽然目前政府部门的绩效管理工作中已经逐步体现环境绩效管理理念，但是总体来看，全国各地的生态环境保护在政府绩效管理中的地位和比重还相对较低，尚不能充分发挥以环保考核促进地方政府强化环保工作的作用，也没有很好地体现生态文明建设的基本导向。二是环保目标考核的压力过于集中在环保部门。由于目前实践的环境绩效评估主要还是地方政府环保目标责任考核，实质上还是针对环保系统的环境管理行为的评估考核，无法对其他相关政府部门的环保相关工作发挥引导、约束和激励作用。而环保系统内部开展的、形式多样的环保考核工作的责任主体也主要是落实到环保部门，在当前环保部门权责不匹配、责大于权的管理体制现状下，这些考核工作给环保部门带来很大压力。面向行政地区的环境绩效评估与管理制度建设还比较缓慢。三是多元化的环境绩效评估机制尚未完全形成。地方环保责任考核以环保系统内部考核为主，政府绩效评估（或考核）体系中针对环保职能部门的评估（或考核）主要体现在对部门绩效管理工作的评估（或考核），采取的是由上级部门对下级政府的评估（或考核）方式。这种模式有助于提高考核效率，节省考核成本，但是这种评估考核结果容易与公众的感受不一致，影响考核评估结果的客观性和透明度。社会公众对环境质量的满意度尚未体现在考核体系中。社会第三方力量还基本没有介入评估工作中，这在一定程度上使地方政府评估结果的合理性和可接受性受到影响。四是环境绩效评估的关键技术问题尚需突破。虽然各地区除了开展环保系统内部环保考核，也在政府绩效考核背景下陆续开展了政府环境绩效考核工作，但是起

步较晚,工作缺乏理论指导和技术方法,而且对该领域在基本概念、绩效目标、评估指标、评估方法、工作程序、实施原则以及推进实施思路等方面都缺乏清晰的认识。环境绩效评估数据的获得及数据可靠性目前还不能完全保证,评估指标体系的科学性不够,这影响了评估结果的可信度。

我国环境绩效评估与管理制度尚未建立。总体来看,我国的环境绩效评估与管理制度还在探索,完善的制度远未建立。目前地方开展的主要是以环境目标责任考核为主的环境绩效评估与管理,绩效考核是主要模式,绩效评估则较少,绩效评估则往往也是政府主导的、带有考核性质,社会第三方为评估主体的环境绩效评估还基本上未开展起来。我国的地方环境绩效评估与管理试点探索正在逐步深化,对实施基于绩效方式的环境管理越来越重视,特别是随着环境保护工作形势的发展以及生态文明建设的深入推进,地方环境绩效评估与管理试点探索正在加速前进。

四、加快推进我国环境绩效评估与管理研究与创新

(1) 推进环境绩效评估与管理的制度化和法制化建设

在全面推行政府环境绩效管理的初级阶段,可由中央政府制定法律、法规、政策,自上而下为各级政府提供指导意见、技术指南或者管理办法等,逐步建立并完善环境绩效评估的法律法规体系。首先,在制定政府绩效管理相应的法律法规时,应涵盖环境绩效评估和管理的内容;其次,根据特定情形,在政府绩效评估与管理工作中,需提高环境相关指标的比重,突出环境绩效的分量;再次,为政府环境绩效管理制定专门的法规标准、技术导则或指南、办法、意见等,为在地方上顺利推进政府环境绩效评估与管理提供引导和支撑;最后,要推进将政府环境绩效评估、管理与现有的“问责”制度、目标管理和绩效考核体系结合起来,使政策导向明晰,解除政府环境绩效评估结果在干部任用等方面运用的限制,减小涉及多部门结果在运用时的实施难度,使政府绩效评估结果在运用时有法可依、运用充分、公开透明。

(2) 探索建立国家—省—市三级环境绩效评估与管理动态评价系统

探索建立行政区层次环境绩效评估与管理动态评价体系,实现对不同空间层次的环境绩效表现与环境质量水平和演变进行动态监控与跟踪。这个系统应包括三个部分:首先是综合评估指标体系,将环境质量、节能减排、环保投入等系列指标纳入其中,实现对区域性的环境状况进行综合性的科学评价;其次是数据收

集和分析系统,能动态输入和展示有关指标信息,形成综合评价结果,并及时展示不同区域的环境状态与排序;第三是动态监控系统,对重要指标的演化过程进行追踪,并当情况持续恶化或进入警戒线时进行实时预警。

(3) 尽快建立统一协调的环境绩效评估与管理体系

目前我国环保部门运行许多具有环境绩效评估或者考核性质的考评工作,如城市环境综合整治定量考核、年度污染减排评估考核、环境保护目标责任制考核,同时还有一些如环保模范城市、生态市等创建型的评价考核体系。头绪多、工作分散、缺乏沟通与协调,导致效能不高,管理内耗大,建议尽快整合现有分散在各部门、各系统的考核办法,在生态环境部内明确一个综合管理部门统一协调负责环境绩效评估,建立一个统一、规范的环境目标责任考核体系。

(4) 加快研究构建多层次的环境绩效评估体系

从总体上看,研究层面对环境绩效评估工具的重视程度正在不断加强,从开展层面看,涉及不同空间尺度的地域(全球、国家、省级、城市、县区、乡镇)、行业(火电、化工、造纸)、部门(工业、农业、交通、能源)、不同环节和领域(生产、消费和流通领域)、项目、企业、工业园区,以及规划和政策等各个方面。其中,针对企业微观主体的环境绩效评估研究是目前主要关注点,对政府环境公共服务领域的绩效评估研究与实践还未得到重视,对区域的环境绩效评估以及对环境政策的后评估才刚刚起步。由于我国多样的地理环境及地方政府广泛的环境政策制定范围,在区域层面,特别是省、市、县层面开展环境绩效评估研究将更有意义,利于时机成熟时将环境绩效纳入政府绩效管理范围。也要重视开展政策的影响评估工作,为政策的科学合理制定和有效实施提供量化信息支撑,改进政策效率。这是以往的环境政策制定过程中还没有予以足够关注的问题。对其他类型的环境绩效评估研究,也应逐步予以重视。

(5) 加快推进环境绩效评估的研究与试点

环境绩效评估与管理在我国环境管理领域的研究和应用均处于起步阶段,还没有相应的法律、法规作为制度保障,也缺乏较具体的、可操作的政策性指导,试点工作还未动起来。为了充分发挥绩效管理工具在环境管理中的作用,有必要系统构建我国环境绩效的理论技术方法体系,推进试点研究,探索我国环境绩效管理体系。在环境绩效评估的理论、方法、评估框架、评估指标等关键问题上进行深入探索,并逐步由点到面、多领域推开试点研究将具有重要意义。

(6) 不断完善环境绩效评估内容及配套支撑能力

我国目前环境绩效过于关注污染物总量控制和污染减排,对生态保护、环境风险和环境质量关注还不够。随着“十三五”及以后环境管理工作逐步由总量控制向环境质量以及环境风险防控转变,环境绩效评估的内容和重点也将发生变化,需要调整评价指标,丰富评价内容。目前对环境质量和环境风险(健康风险、生态风险)的评价考核很少。环境质量评价体系存在污染物指标选择、环境质量标准、质量评价方法、环境质量监测布点等方面的科学合理性问题;现有的监测和评价体系不支持环境风险评价,基于公众健康的环境风险管理以及相应的支撑能力几乎空白。要加快完善环境质量、环境风险监测点位布局,实现完成重点流域和重点城市区域的监测点位调整。环境绩效评估需要有公信力的数据、监测能力等作为支撑,这要求政府部门的环境监管能力必须跟上,数据质量控制才可以实现。从目前来看,我国推行环境绩效评估制度建设的最大难点在于数据控制,在与耶鲁大学和香港城市大学合作开展我国省级环境绩效评估研究的工作过程中,中外专家最大的争议就是数据质量控制问题。

(7) 推进体现民生目标导向的第三方评估机制

环境绩效评估可以是环境保护部门为主组织开展,也可以是部门联合、第三方评估,评价范围对象、评价方法标准、评价报告发布等可以采取更加开放的形式。建议推进形成多元化的环境绩效评估主体,建立内外结合的环境绩效评估体系,适时、有序引入专业性第三方机构进行评估,努力探索公众参与环境评估的渠道和方式,适度吸纳公众代表进入评估团队,及时向全社会公布评估过程和结果。从国内外开展环境绩效评估的经验来看,第三方评估占据主导地位。对于我国现实国情来讲,在开展环境绩效评估时,建议采取内部评估为主、外部评估与内部评估相结合的方式。

(8) 加强环境绩效评估的理论与关键技术方法研究

我国的环境绩效评估与管理尚处于起步阶段,为了充分发挥环境绩效评估的积极作用,我国政府应构建具有中国特色的环境绩效评估指标体系与评估方法,明确评估目标、评估对象、评估主体以及评估结果的运用。由于数据采集具有时效性,当前不少地方的环境绩效评估试点实践工作存在一定的时间滞后性,对管理支撑的作用不够,需要加强数据采集机制建设,严格控制数据质量,实现当年度实时评估,评估结果应用的时令性,实现即时为环境管理工作提供支撑,更好地发挥环境绩效评估作用。