



上海社会科学院创新成果丛书

主编 王 战 于信汇



长江经济带环境绩效评估报告

Environmental Performance Assessment Report of
Yangtze River Economic Zone

周冯琦 程进 陈宁 等著



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS



上海社会科学院创新成果丛书

主编 王战 于信汇

长江经济带 环境绩效评估报告

**Environmental Performance
Assessment Report of Yangtze
River Economic Zone**

周冯琦 程进 陈宁 等著



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目(CIP)数据

长江经济带环境绩效评估报告 / 周冯琦等著. —上海: 上海社会科学院出版社, 2016

ISBN 978-7-5520-1596-6

I. ①长… II. ①周… III. ①长江经济带—环境管理—评估—研究报告 IV. ①X321.250.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 252276 号

长江经济带环境绩效评估报告

著 者: 周冯琦 程 进 陈 宁 等

责任编辑: 董汉玲

封面设计: 李 廉

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021-63315900 销售热线 021-53063735

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sass.org.cn

照 版: 南京前锦排版服务有限公司

印 刷: 上海颀辉印刷厂

开 本: 710×1010 毫米 1/16 开

印 张: 22.75

插 页: 2

字 数: 290 千字

版 次: 2016 年 11 月第 1 版 2016 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5520-1596-6/X·010

定价: 80.00 元

版权所有 翻印必究

丛书编委会

主 编：王 战 于信汇

副主编：黄仁伟

编 委(以姓氏笔画为序)：

于 蕾	王玉梅	王 振	王 健	方松华
权 衡	朱平芳	刘 杰	刘 鸣	汤蕴懿
孙福庆	杨亚琴	杨 雄	何建华	何锡荣
沈开艳	张兆安	邵 建	郁鸿胜	周冯琦
荣跃明	姚勤华	晏可佳	殷啸虎	谢京辉
强 荧				

组 稿：上海社会科学院创新工程办公室

丛书总序

在中国特色社会主义伟大实践中加快构建中国特色哲学社会科学,既是开创中华民族伟大复兴的思想基础,也是应对当前深刻复杂国际形势的重要支撑。党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央把加快构建中国特色哲学社会科学作为提高治国理政能力、推进国家治理体系和治理能力现代化的战略任务,高度重视、精心部署、全力推动。这也为上海社会科学院新时期的发展提供了目标方向。

理论的生命力在于创新。古往今来,世界大国崛起路径各异,但在其崛起的过程中,无不伴随着重大的理论创新和哲学社会科学的发展。面对新挑战、新要求,中国哲学社会科学特别需要加强理论前沿、重大战略、综合领域、基层实践的诠释和指导能力。作为国家哲学社会科学的重要研究机构,2014年上海社会科学院率先在地方社会科学院实施哲学社会科学创新工程;2015年又成为国家首批高端智库试点单位。上海社会科学院从体制机制入手,以理论创新为突破口,围绕“国家战略和上海先行先试”定位,以智库建设和学科发展“双轮驱动”为创新路径,积极探索,大胆实践,对哲学社会科学的若干重大理论和现实问题开展前瞻性、针对性、储备性政策研究,完成了一批中央决策需要的、具有战略和全局意义、现实针对性强的高质量成果。

在上海社会科学院创新工程实施三年之际,通过本套丛书集中展示了我院在推进哲学社会科学理论创新中的成果,并将分批陆续出版。在编撰过程中,我们既强调对重大理论问题的深入探讨,也鼓励针对高端智库决策成果中的热点现实问题进行理论探讨。希望本丛书能体现高端智库的研究水平、社科院的研究特色,对国家战略性、前瞻性、基础性问题进行深入思考,也为繁荣新时期中国哲学社会科学理论创新添砖加瓦。

丛书主编

2016年11月15日

目 录

第一章 引言	1
第一节 环境绩效管理背景意义	1
第二节 国内外环境绩效管理研究进展	9
第二章 国内外环境绩效管理代表性研究成果	15
第一节 环境绩效评价指标体系代表性成果	15
第二节 环境绩效评估(实证研究)代表性成果	21
第三节 环境绩效管理体系代表性成果	27
第四节 环境绩效评估研究及其成果述评	35
第三章 环境绩效研究的理论框架	39
第一节 环境绩效管理相关内涵界定	39
第二节 研究对象	44
第三节 研究方法	46
第四节 本年度指标调整说明	52
第四章 长江经济带生态环境问题及其原因	55
第一节 长江经济带生态环境问题研判	55
第二节 长江经济带生态环境原因分析	81

第五章 长江经济带环境绩效管理现状	103
第一节 长江经济带环境绩效管理架构	105
第二节 长江经济带环境绩效管理的体制机制	108
第三节 长江经济带环境绩效管理存在的问题	117
第六章 长江沿岸城市环境绩效评价	121
第一节 长江沿岸城市环境绩效总体评价	122
第二节 生态系统健康指数评价	129
第三节 绿色经济活力指数评价	136
第四节 环境治理响应指数评价	148
第五节 长江沿岸城市环境绩效优化建议	157
第七章 长三角“15+1”城市环境绩效评价	165
第一节 长三角“15+1”城市环境绩效总体评价	166
第二节 生态系统健康评价	170
第三节 绿色经济活力指数评价	176
第四节 环境治理响应指数评价	186
第五节 长三角“15+1”城市环境绩效优化建议	197
第八章 长江上游支流与干流水环境治理问题与对策	200
第一节 长江经济带的支流与干流水环境现状	201
第二节 长江经济带上游支流水质对干流水质的影响	206
第三节 长江经济带上游支流水污染原因与治理难点	207
第四节 干支流协同的长江上游流域水环境治理对策	223
第九章 优化长江经济带化学工业布局建议	226
第一节 长江经济带化学工业发展格局与水环境负荷	226
第二节 长江经济带化学工业发展格局存在的环境隐患 ...	233

第三节	优化长江经济带化学工业布局的若干建议	239
第十章	生态文明背景下促进长江港口现代化建设的对策建议 ..	244
第一节	沿江港口发展现状	244
第二节	沿江港口存在的问题	247
第三节	加快推进沿江港口现代化建设的建议	252
第十一章	扶贫攻坚与保护长江	257
第一节	长江上游主要生态环境与生态安全问题	258
第二节	长江经济带生态环境问题的主要原因	261
第三节	加快扶贫攻坚,推动长江经济带生态环境改善 ..	268
第十二章	破解珍稀特有鱼类保护区与周边城市协调发展的难题	274
第一节	保护区与周边城市经济发展概况	275
第二节	保护区与周边城市发展矛盾产生的原因	280
第三节	促进保护区与周边城市协调发展的建议	284
第十三章	国外流域治理及环境绩效管理经验借鉴	288
第一节	澳大利亚奥克斯利河流域综合治理模式的经验 (1996—2008 年)	289
第二节	流域水资源管理国际案例	301
第三节	流域排污权交易案例	306
第四节	美国图拉丁河流域生态补偿项目的经验	315
第五节	流域环境绩效评估的国际案例	323
第十四章	提升长江经济带环境绩效的对策建议	331
第一节	坚持生态优先的流域绩效考核体系	331

第二节	构建高效的环境绩效管理组织体系	332
第三节	完善环境绩效管理体系	335
参考文献		339
后记		350

第一章

引言

区域可持续发展离不开良好环境的有力支撑,而环境绩效评价则是促进环境质量提升的重要环节之一。经过几十年的经济快速发展,当前区域生态环境问题愈发严峻,需要将环境管理和环境业绩有机地协调起来,实施区域层面的环境绩效评价,以促进地区经济发展、社会进步和生态环境的协调可持续发展。区域环境绩效评价在本质上就是评估区域环保目标是否如期实现,区域在环境保护方面取得了哪些显著的成就。开展环境绩效评估,能够为区域有关部门制定生态环境决策提供依据,有助于构建和完善地方政府生态文明绩效考核体系,可以定期向政府部门提供区域环境绩效信息,诊断区域环境绩效是否符合相关标准,在此基础上能够有效地建立健全科学的区域环境绩效管理体系。

第一节 环境绩效管理背景意义

环境绩效评估是对区域环境绩效发展状况进行分析、量测和评估,是一种系统性的程序,根据评估结果,可以对环境绩效进行定期考核和优化。

一、环境绩效评估已成为世界范围内有效的环境管理工具

当前,生态环境问题已严重影响到人类福祉的提升,加大环境保护力度已成为国际共识。区域可持续发展离不开良好的环境管理,而环境绩效评价则是提升环境管理水平的重要环节之一。实践证明,环境绩效评估是一种非常有效的环境管理方式,随着全球环境保护意识的不断增强,环境绩效评估在许多国家和地区都得到了广泛开展。

(一) 环境绩效评估是世界各国环境管理的新趋势

环境绩效评估有助于提高国家或地区的环境管理水平,促进环境绩效水平的持续提升。作为一种有效的环境管理工具,环境绩效评估在世界范围内受到广泛关注,已被经合组织(OECD)、亚洲开发银行(ADB)等多个国际机构采纳、应用和推广,并在多个国家和地区层面进行了多样化的环境绩效管理实践。

OECD早在1991年就启动了环境绩效评估工作,其所有成员国均不同程度地开展了环境绩效评估实践;OECD还鼓励和引导部分非成员国开展环境绩效管理工作。通过环境绩效评估,OECD可以对成员国的环境保护情况进行系统性的评测,阐述各成员国在环境治理方面所采取的措施,并基于对经济、社会、环境数据的收集、分析、评估,得出相应的评估结论,为各国下一步的环境保护决策提供借鉴和参考。

OECD环境绩效评估结果不仅能够促进各成员国完善已有的环境保护政策和措施,而且为世界上其他国家了解OECD成员国的环境绩效状况提供了一个非常好的平台,因此各个被评估国家纷纷认可环境绩效评估的意义和作用。

2007年,OECD公布《OECD中国环境绩效评估》报告,介绍了中

国 1990 年之后环境保护、环境与经济协调发展、国际环境保护合作等领域的努力和取得的成就,测评了环保目标的实现程度和环保承诺的履行情况,并指出中国环境保护中还有待进一步完善的地方。该报告对中国环境决策的优化有着重要作用,也有利于其他国家了解中国环境保护开展情况,进一步促进中国将环境绩效纳入政府考核内容,促进经济社会发展方式转型,更加凸显生态优先的发展理念。

(二) 环境绩效评估是测评联合国可持续发展目标的重要参考

环境绩效评估能够反映环境保护目标是否如期实现,为实现环境保护的过程管理、促进全社会的可持续发展提供了重要依据。联合国“千年发展目标”确立之后,为全球各国制定了一系列责任目标和发展要求,这就需要构建科学合理的评估标准,评价世界各国的节能减排和环境管理的工作水平。“千年发展目标”在可持续发展领域制定了具体的评估指标,第一次将可持续发展理念摆上了全球政策议程,然而可持续发展目标下缺乏相关的指标,缺乏充分的定义和准确测评,环境绩效指数的推出则填补了这方面的空缺。

为了定量地评估分布在世界不同地区的经济体在环境绩效管理领域所付出的努力,耶鲁大学和哥伦比亚大学于 1999 年构建了环境可持续发展指数(ESI),该指数共包括 21 个环境可持续发展指标,以此对多个国家和地区的可持续发展状况进行衡量和排序。为了更针对性地突出环境绩效,也为了使联合国可持续发展目标能够得到定量评价,在 ESI 的基础之上,耶鲁大学和哥伦比亚大学在 2006 年构建了环境绩效指数(EPI),并先后发布了 6 次全球环境绩效指数报告,其中第 6 次报告于 2016 年发布。由于全世界关注的环境问题焦点随着经济社会发展而不断变化,因此,已发布的 6 次 EPI 评估的具体指标也随之不断调整。

环境绩效指数侧重于政策目标导向和定量绩效测评,并以此评估环境绩效目标的实现程度。环境绩效指数建立的指标体系,主要

包括与政策、污染治理、资源管理等领域相关的指标,这些指标构成了一套反映当前环境保护和绩效管理问题与挑战的评价体系。环境绩效指数为的是帮助管理者发现环境管理中存在的问题,为其提供环境治理和生态保护的发展趋势,测评政策产生的成效如何,为环境绩效管理者提供优化环境决策的信息和依据,指出提升未来环境数据质量的发展方向。

二、我国生态文明体制改革要求构建环境绩效考核机制

在全面深化改革的部署之下,我国已进入生态文明体制改革的关键期。推进生态文明体制改革,首先需要构建基础性框架,形成完善的生态文明制度体系。其中重点之一就是构建生态文明绩效评价考核制度。环境绩效是生态文明绩效的重点内容之一,构建和完善生态文明绩效评价考核制度,其关键就是要形成环境绩效评价制度,建立健全绩效评估导向的环境管理模式(董战峰,2015)。

(一) 我国正深入推进生态文明体制改革

中共十八大提出了涵盖生态文明建设在内的“五位一体”总体布局。之所以将生态文明建设纳入总体布局,是因为当前生态环境问题已严重制约了我国经济社会的可持续发展,必须改变生态环境持续恶化的发展态势,努力建设美丽中国,这是我国经济社会发展到当前时期必须正视和解决的问题。根据“五位一体”的发展部署,经济、政治、文化和社会四个领域的改革都是以生态文明建设为基础的,需要把生态文明理念融入其他四个领域建设的全过程。生态文明建设是一项战略任务,涉及生产和生活方式变革,必须依靠完善制度体系才能实现根本性变革任务。也就是说,生态文明建设理念及具体举措的落实和推广,需要一个系统性的体制机制,既包括各种类型的政策制度,也包括各种具有技术性的机制。

中共十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出 6 个方面的体制改革，其中就包括深化生态文明体制改革。要求围绕着美丽中国建设，构建生态文明制度体系，完善国土开发、资源保护、生态修复和环境治理等方面的体制机制，从而形成新型的人与自然关系格局。与其他的体制改革相比，生态文明体制明显滞后，因此，生态文明体制改革更注重建设。2015 年 9 月，我国发布了《生态文明体制改革总体方案》。该方案是生态文明改革的顶层设计，从机制体制改革视角提出推进生态文明建设的部署，对我国生态文明顶层设计具有显著意义。按照总体部署，国家推出“1+6”生态文明体制改革措施，目标是到 2020 年，构建系统的生态文明制度体系。“1”指生态文明体制改革总体方案，“6”包括环境保护督察方案（试行）、生态环境监测网络建设方案、开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案、党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）、编制自然资源资产负债表试点方案、生态环境损害赔偿制度改革试点方案。

（二）环境绩效是生态文明体制改革的重要内容

改革开放以来，我国国内生产总值年均增长约 10%，经济总量已居世界第二。但经济增长过程中的资源环境成本太高，不可避免地伴随着生态破坏和环境污染，随着全社会环保意识的持续增强，全社会对政府加大环境管理力度、提升环境管理水平的呼声也越来越高。区域环境绩效在某种意义上也是区域在生态保护、污染防治、节能减排等方面取得的各种效益，包括环境效益、经济效益和社会效益。环境绩效总体上伴随着区域经济社会的发展而发展。当区域已有的生态文明制度体系、环境保护基础设施、环境保护组织方式等能够发挥作用，有效减轻经济社会活动对环境的破坏，并产生良好的预防和恢复效应，此时区域环境绩效水平表现良好。当经济社会发展环境发生变化，对生态环境的负面影响不断加大，而现有的环境管理方式没

有随之转型,就不能满足环境保护需求,区域环境绩效水平将表现较差,此时必须转变生态环境领域的政策措施,包括宏观层面和微观层面的环境战略转型,才能对区域生态环境进行有效治理,实现人与自然环境的和谐发展。因此,环境绩效评价对区域环境保护转型发展有促进作用。

此外,环境绩效评价可以强化环境决策的科学性和合理性,环境绩效评估一方面是对当前的生态环境政策、环保行为成效的评价;另一方面可以在评价的基础上提出环境绩效优化对策,有助于政府环保责任的履行,为环境保护计划的制订、制度有效性评价等提供信息和决策依据。环境绩效评估是包含评估指标、评估数据、评估方法、评估结果等多要素在内的系统工作,通过构建科学合理的评估指标体系,使环境绩效评估结果更加具有操作性,在环境保护中真正发挥测评、考核和支撑作用,成为加快生态文明体制改革的重要驱动因素,使环境绩效评估成为区域生态文明建设和可持续发展的制度性约束。

三、长江经济带建设坚持生态优先的战略定位

推动长江经济带发展是近年来我国的国家战略之一。2016年1月,习近平总书记指出,实施重大生态修复工程是长江经济带发展的优先选项,长江经济带生态文明建设对实现国家战略目标至关重要。生态环境问题具有复杂性、不确定性等特征,需要根据经济社会发展趋势不断制定新的环境管理方案,长江经济带需要探索高效的、合理的环境管理体系,不断完善环境制度体系,环境绩效评估能够促进政府主导的环境管理方法的改进和完善,是新形势下应用较为广泛的一种环境管理理念,对于促进环境管理政策的落实,提升环境管理水平有着重要的作用。

(一) 长江经济带建设上升为国家战略

长江是我国一条重要的黄金水道,航运能力强。依托长江来带动流域中上游地区的发展成为我国区域发展战略的重要内容。近年来,我国在长江沿岸部署了多个国家级发展区块,如皖江城市带、鄱阳湖生态经济区、长株潭两型社会配套改革试验区、自由贸易试验区等,这些都表明我国日益重视长江流域的开发与发展。

2014年9月12日,国务院正式提出将推动长江经济带发展,建设中国经济发展的新支撑带,这标志着长江经济带建设成为我国又一个国家层面的重大发展战略。长江经济带涵盖了上海、江苏、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、重庆、四川、云南、贵州11省市(见图1-1),长江经济带的人口和生产总值占我国的比重均超过40%,在我国



图 1-1 长江经济带地理位置

资料来源:长江经济带地理位置示意图,2014-09-25. http://www.gov.cn/zhengce/2014-09/25/content_2755974.htm