

DRC

国务院发展研究中心
Development Research Center of the State Council

国务院发展研究中心研究丛书 2014

丛书主编 ■ 李 伟

生态文明建设科学评价 与政府考核体系研究

The Evaluation and
Examination Systems for
Ecological
Civilization Construction

国务院发展研究中心课题组 著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

国务院发展研究中心研究丛书 2014

丛书主编 ■ 李 伟

生态文明建设科学评价 与政府考核体系研究

The Evaluation and
Examination Systems for
Ecological
Civilization Construction

国务院发展研究中心课题组 著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

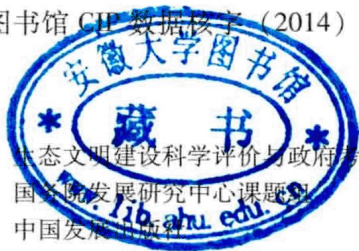
生态文明建设科学评价与政府考核体系研究/国务院发展研究中心课题组著. —北京: 中国发展出版社, 2014. 8

(国务院发展研究中心研究丛书/李伟主编. 2014)

ISBN 978-7-5177-0197-2

I. ①生… II. ①国… III. ①生态环境建设—系统评价—研究—中国—2006~2012 IV. ①X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 147933 号



书 名: 生态文明建设科学评价与政府考核体系研究

著作责任者: 国务院发展研究中心课题组

出版发行: 中国发展出版社
(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-5177-0197-2

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 700mm × 1000mm 1/16

印 张: 17.5

字 数: 180 千字

版 次: 2014 年 8 月第 1 版

印 次: 2014 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 45.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 88333349 68990639

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: bianjibul6@vip.sohu.com

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

DRC

2014

国务院发展研究中心研究丛书

编 委 会

主 编：李 伟

副主编：刘世锦 韩 俊 张军扩 张来明 隆国强

编 委：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 马 骏 卢 迈 叶兴庆 包月阳

吕 薇 任兴洲 米建国 刘世锦 李 伟

李善同 余 斌 迟福林 张小济 张军扩

张来明 张承惠 陈小洪 侯永志 赵晋平

赵昌文 高世楫 夏 斌 郭励弘 隆国强

程国强 程秀生 韩 俊 葛延风

“生态文明建设科学评价与政府考核体系研究” 课题组



课题组顾问

- 刘世锦 国务院发展研究中心副主任，研究员
曹小奇 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所原所长，研究员
高世楫 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所所长，研究员

课题负责人

- 谷树忠 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长，研究员

课题协调人

- 郭焦锋 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所所长助理，研究员
李维明 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所助理研究员

专题负责人（按专题顺序排列）

- 李佐军 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长，研究员
王海芹 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副研究员
陈健鹏 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副研究员
武旭 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所助理研究员
李维明 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所助理研究员
洪涛 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所高级经济师
张亮 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副研究员
吴平 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所助理研究员
牛雄 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副研究员

课题参加人

- 程会强 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所所长助理，研究员
王宇飞 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所经济师

总 序

积极发挥智库作用 全力为改革服好务

国务院发展研究中心主任、研究员

李伟

去年11月召开的党的十八届三中全会，掀开了中国改革开放新的篇章，标志着中国进入全面深化改革的历史新阶段，对于全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦具有重大而深远的指导意义。

改革的成功，需要正确的方向和可行的方法。过去三十多年的实践表明，中国特色的改革道路，以“三个有利于”为标准，既坚持了正确的方向，又找到了可行的方法。进入新时期的改革，涉及面更为广泛，调整利益格局更加艰难。我们必须以全球视野、战略思维，深化改革理论研究，密切结合世情国情，积极关注社情民意，科学认识全球结构调整和体制变革的方向、趋势，正确认识和把握民众诉求，遵循经济社会发展的规律，提升驾驭改革的综合能力，确保三中全会提出的各项改革任务圆满完成。为此，需要特别

处理好理论指导与实践探索、加强党的统一领导与发挥各方创造性、积极果敢与稳妥推进、效率与公平、经济体制改革与社会体制改革等方面关系。

经济体制改革是全面深化改革的重点，其核心是处理好使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的关系，而使市场发挥决定性作用是当前改革的主要矛盾方面。当前，我国经济正处在向中高速增长阶段转换的关键期。增长阶段转换表面上看是速度的换挡与调整，但在本质上是增长动力的转换与接续。我国经济能否在一个新的增长平台上良好运行，规模与质量、速度与效益的关系达到一种新的平衡，关键在于切实转变发展方式和着力培育经济增长新动力。

今年以来，我国在经济下行压力加大、局部风险开始显露的同时，结构调整取得积极进展，表现为服务业发展势头良好，消费对经济增长的贡献提高，就业状况不断改善等。这些积极变化也反映了我国经济正在向新常态平稳过渡。在此情况下，我们要充分地认识到改革举措有供给侧和需求侧之分，有见效慢和见效快之别。在抓好相对慢变量重大改革的同时，适当加大需求侧的改革措施，进一步发挥扩需求、稳增长的作用，与促进需求政策形成合力效应，通过换机制、调结构，着力培育增长新动力。

具体而言，近期，应以调整投资结构、稳定投资增速、化解金融风险为重点，积极推进相关重点领域改革和政策调整。如清理规范地方融资平台，推进地方政府合规融资；发挥政策性金融机构对住房和基础设施建设的支持作用；推动资产证券化，盘活存量；做好舆论引导、风险隔离、社会保障等配套工作，积极化解局部风

险；与结构性减税政策相结合，积极推进加速折旧；治理产能过剩，推动产业结构调整等等。

中长期，则应把有利于稳增长、调结构、促转型的重大改革放在优先位置。推动以破除行政性垄断、促进竞争为重点的基础产业领域改革，提高非贸易部门的效率；围绕降低企业综合成本，推动土地、金融、流通、知识产权保护等领域改革，增强企业盈利能力，促进企业转型升级；加快服务业的对内、对外开放，破除各种隐性壁垒，形成平等进入、公平竞争的市场环境；适当提高中央政府债务占 GDP 的比重和当年财政赤字率，利用中央政府的负债潜力，加大社会公共服务设施建设，缓解地方政府和企业现实的债务压力。

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出：加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度。去年 4 月和今年 1 月，习近平总书记两次对智库建设和国务院发展研究中心的工作作出重要批示，明确指出智库是国家软实力的重要组成部分，要高度重视、积极探索中国特色新型智库的组织形式和管理方式；要求我们要紧紧围绕推进全面深化改革等重大任务，不断增强综合研判和战略谋划能力，提高决策咨询服务质量和水平。

国务院发展研究中心作为直接为党中央、国务院重大决策提供研究咨询服务的智库机构，在过去一年中，紧紧围绕中央的工作中心，牢牢把握为中央决策服务的根本方向，立足全局、突出重点、发挥优势、创新体制，以深入开展党的群众路线教育实践活动为契机，以全面推进“一流智库”建设为抓手，以提高政策咨询研究的

质量和水平为重点，坚持中长期重大课题研究是当前经济社会发展热点难点问题研究相结合，完成了一批具有较高政策价值和较大社会影响力的研究成果，推动形成了一系列经济社会发展新政策新举措，为中央决策服务取得了新成绩。

“国务院发展研究中心研究丛书”迄今已是连续第五年出版。五年来，我们获得了各级领导同志和社会各界读者的热情关注与支持。特别是去年的丛书出版后，受到国务院领导同志的高度肯定。这是对我们继续做好工作的重要鼓励与鞭策。

今年的“国务院发展研究中心研究丛书”共 16 部著作。其中：《追赶接力：从数量扩张到质量提升》是国务院发展研究中心 2013 ~ 2014 年度的重大研究课题报告，深入分析了中国经济增长方式的转变路径与方法；《中国新型城镇化：道路、模式和政策》、《从城乡二元到城乡一体：我国城乡二元体制的突出矛盾与未来走向》等 10 部，是国务院发展研究中心各研究部（所）的重点课题研究报告；此外，还有《中国电子商务的发展趋势与政策创新》等 5 部优秀招标课题研究报告。

这套丛书是国务院发展研究中心过去一年研究成果的优秀代表，但其中可能还存在着种种不足。衷心期望社会各界提出宝贵意见和建议，帮助我们在建设中国特色新型智库、开创政策研究咨询工作新局面、努力为全面深化改革服好务的道路上不断前进，为实现中华民族伟大复兴的中国梦做出新的更大贡献。

2014 年 8 月 18 日

摘 要

生态文明制度建设是生态文明建设的基石。科学评价和政府考核，是近期生态文明制度建设的关键所在。开展生态文明建设科学评价体系与政府考核体系研究，具有重要理论和现实意义。

课题组系统梳理了国内外相关理论与实践经验，发现生态文明建设理念为我国首创，并可望对世界可持续发展作出重要贡献；同时发现，国内外相关理论和方法，值得在生态文明建设制度设计时参考和借鉴；另外还发现，国内相关部委和众多地区的生态文明建设试验、试点和探索等，已成为我国国家层面生态文明制度设计的重要营养源。

课题组在深入理解和准确把握中共十八大和十八届三中全会关于生态文明建设科学阐释和总体部署的基础上，结合国内外理论研究和实践探索，构建了由生态承载、生态环境、生态经济、生态社会和生态制度等 5 方面目标、36 个指标构成的生态文明建设科学评价指标体系，包括反映生态承载力（生态空间）的生态用地、水资源量、森林覆盖率、生物多样性等指标；反映生态环境状况的空气环境质量、水体环境质量、土壤环境质量、水土流失等指标；反映生态经济发展的单位 GDP 建设用地面积、单位 GDP 能耗、单位 GDP 水耗等指标；反映生态社会发育水平的环境群体性事件、突发环境事件、节水器具普及、绿色出行等指标；反映生态制度建设的

生态文明建设机构建设、生态“红线”管控、生态文明建设财政投入、环境影响评价、资源环境信息公开、生态文明宣传教育及公众环境满意度等指标。

课题组运用所构建评价指标体系,对2006~2012年国家层面的生态文明建设,以及2012年全国31个省域的生态文明建设,尝试进行了系统评价。评价发现,国家生态文明建设总体呈进步态势,2006年综合评价值为47.61,2012年增至65.46,增幅达37.49%;其中,生态制度、生态经济和生态社会建设进展较快,而生态承载和生态环境进展较缓。另外,各省域之间生态文明建设水平差异显著,其中总体水平较高省份有北京、浙江、上海、天津、广东、辽宁和福建等,主要源于其生态经济、生态社会、生态制度建设水平较高;总体水平较低省份有宁夏、甘肃、新疆、河南、安徽及河北等,主要源于其正经受传统工业化或较粗放资源开发所引致的经济增长质量、资源环境生态等负面影响和现实困扰。

课题组就生态文明建设政府考核体系,依次设计出了包括60个指标、40个指标、30个指标和20个指标的四种方案。其中,20个指标的方案包括反映主要污染物排放量及其变化类指标,如化学需氧量、二氧化碳、二氧化硫、氨氮的排放总量;反映资源、环境、生态工作进展的指标,主要有森林覆盖率、耕地保有量、用水总量、城市建成区绿化覆盖率、水功能区水质达标率、水土流失治理率、PM₁₀(三大区域PM_{2.5})浓度下降率、集中式饮用水源地安全保障达标率、城镇生活垃圾分类及无害化处理率、生态红线执行率、农田灌溉水效率、再生资源回收利用率,以及危废、重金属、持久性有机污染物安全处置率等;反映经济转型发展和发展质

量的指标,单位国内生产总值能耗、万元工业增加值用水量或其降低率;反映生态环境安全及其社会认知状况的指标,包括突发环境污染或生态破坏事件发生情况、环境群体性事件发生量。

课题组认为,为保证生态文明建设科学评价和政府考核的科学、有效、顺利推进,加强资源、环境、生态等方面的统计监测势在必行。为此,迫切需要改进资源环境生态统计,重点增加资源环境生态类统计指标,提高资源环境生态统计的频率,重视资源环境生态统计的独立性和专业性。同时,还需要加强资源环境生态监测,重点研发引进和推广应用先进适用的资源环境生态监测技术,加强资源环境生态监测设施、台站和网络的建设与运行,充分发挥社会在资源、环境、生态监测监督的重要作用。另外,还要推进资源环境生态信息公开和共享,重点实行资源环境生态信息不宜公开清单管理,严惩恶意隐瞒资源环境生态负面信息的行为,建立健全资源环境生态信息的共享机制。

课题组认为需要积极建立健全生态文明建设社会监督体系,重点推进监督主体的多元化,正视非政府组织的积极作用,重视生态文明建设专家咨询,发挥各级各类媒体监督作用,大力推进监督手段和方式的不断创新。

目 录

Contents

引 言	1
一、研究目的和意义	1
二、研究框架	3
三、研究过程	4
 第一章 生态文明建设与评价的理论基础和政策背景	6
一、正确理解生态文明建设的含义和特征	6
二、生态文明建设的理论溯源	8
三、准确理解中共十八大和十八届三中全会关于生态 文明建设的相关论述	10
四、全面把握生态文明建设的基本内容	13
五、明晰生态文明建设评价和考核的基本思路	18
 第二章 与生态文明建设评价相关的国际实践及其对我国 的启示	23
一、国际社会与生态文明相关的评价指标体系	23
二、国际生态文明建设评价指标体系研究的主要经验	39
三、国际生态文明建设评价指标体系存在的不足	44

第三章 国内生态文明建设评价与考核实践述评	46
一、国内生态文明建设试点考评实践述评	47
二、“生态文明”为核心内涵的相关约束性指标 考核实践	55
三、生态文明建设评价和考核改进的方向	58
第四章 生态文明建设科学评价指标体系的系统构建	63
一、国内相关评价指标体系的综述	63
二、决定生态文明建设综合水平的主要因素	73
三、生态文明建设评价指标体系的构建	75
四、评价方法的选择和评价流程	88
第五章 生态文明建设科学评价指标体系的应用分析	100
一、生态文明建设评价及结果	100
二、评价结果分析	104
三、进一步完善生态文明建设评价指标体系的设想	123
第六章 生态文明建设政府考核体系的系统构建	130
一、生态文明建设政府考核的重要意义	131
二、构建生态文明建设政府考核体系的基本思路	134
三、生态文明建设政府考核体系的要素构成	137
四、生态文明建设政府考核的主体内容与指标体系	141
五、生态文明建设政府考核的方式与程序	165
六、生态文明建设政府考核的保障与推进	170

第七章 生态文明建设的统计与监测体系	183
一、构建生态文明建设的统计与监测体系的必要性 分析	183
二、生态文明建设的统计与监测体系的现状分析	184
三、我国生态文明建设的统计与监测体系存在的 主要问题	186
四、构建我国生态文明建设统计与监测体系的重点 任务	189
五、加强我国生态文明建设的统计与监测体系建设的 配套措施	192
第八章 生态文明建设政府考核的案例分析	194
一、山东省的实践及其分析	194
二、江西省的实践及其分析	206
三、生态化城镇发展及其评析	214
第九章 关于建立健全生态文明建设科学评价与政府 考核体系的建议	237
一、关于建立健全生态文明建设科学评价体系的建议 ...	237
二、关于建立健全生态文明建设政府考核体系的建议 ...	242
三、关于改革完善资源环境生态统计监测体系的建议 ...	247
四、关于建立健全生态文明建设社会监督体系的建议 ...	251
结束语	255
参考文献	256

引言

一、研究目的和意义

（一）研究目的

旨在通过研究，建立健全以政府考核体系为核心的生态文明建设科学评价与政府考核体系，提升生态文明建设在政府绩效考核中的地位，增强各级政府对生态文明建设重要性的认识，充分调动各方尤其是地方政府对生态文明建设的积极性与自觉性，确保生态文明建设全面、科学、有序地推进。

（二）研究意义

其一，有助于提升生态文明建设在政府绩效考核中的地位，突出生态文明建设在“五位一体”总体布局中的重要地位。在中国特色社会主义建设全过程中始终存在着生态矛盾，即人和自然关系紧张的矛盾。必须看到这一矛盾的客观性、长期性，以及解决它的困难性和艰巨性。如果生态环境持续恶化，导致人们不能呼吸上新鲜的空气，不能喝上干净的水，不能吃上放心的食品，生态矛盾就会

以空前的严重性突显出来，成为重大的民生问题、重大的矛盾问题、重大的政治问题和重大的社会问题。所以，加强生态文明建设就是正视和应对生态矛盾，防止生态矛盾激化而影响民生以及社会稳定和发展的重大举措。因此，构建生态文明建设科学评价与政府考核体系是非常迫切、十分必要的，是切实提升生态文明建设在“五位一体”总体布局中重要地位而采取的重要举措。

其二，有助于增强各级政府对生态文明建设重要性的认识。生态环境问题，并不是自然环境本身的问题，说到底是由于对生态文明建设重要性的认识不到位以及不科学的发展理念所引起的问题，是人们生产方式和生活方式来充分考虑资源和环境承载力，不能正确地协调人口、资源、环境之间关系，导致人与自然关系紧张的必然结果，是片面地高扬经济建设的大旗，过度地向自然界索取，反过来又遭到自然界无情报复的必然结果，是生态文明建设乏力的必然结果。因此，只有建立健全生态文明建设科学评价与政府考核体系，才能从制度层面和操作层面促使各方尤其是地方政府自觉地遵循可持续发展的原则，促进生态文明建设科学、有序推进。

最后，有助于建立和完善生态文明建设的制度体系。生态文明建设科学评价与政府考核体系的建立，对培育良性的生态文明建设软环境、强化生态文明建设的监管以及推进生态文明建设政策体系的建立和完善具有重要的意义，进而促进以生态文明建设政府考核体系为核心的政府考核体系的调整 and 改革，建立健全科学合理、法制完备的政府考核体系。