



以制度创新推动绿色发展

——生态文明建设考核 深圳模式的创新与实践

车秀珍 钟琴道 王越 等著



科学出版社

(X-1655.01)

以制度创新推动绿色发展

——生态文明建设考核
深圳模式的创新与实践

www.sciencep.com



科学出版社互联网入口

部门: (021) 64042678 销售: (010) 64031535

部门 E-mail: yyjs@mail.sciencep.com

销售分类建议: 环境规划

ISBN 978-7-03-063534-1



9 787030 635341 >

定价: 100.00 元

以制度创新推动绿色发展

——生态文明建设考核深圳模式的创新与实践

车秀珍 钟琴道 王越等 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

2007年,深圳确立“生态立市”战略,率先实施“党政领导干部环保实绩考核”。2013年环保实绩考核全面升级为生态文明建设考核,在国内率先启动了生态文明建设考核。本书以深圳生态文明考核制度为研究对象,按照“理论和实践基础”“制度建立与演化”“体系构成与特征”“实施状况评价”“未来趋势分析”等层层递进的体系,将基于生态文明理念的干部考核评价制度从理论到实践进行了深入剖析,呈现该制度初创至今的整个发展历程、制度内容、实施情况和政策建议。深圳市实践经验和本书研究成果对于我国其他地区特别是快速和高度城市化地区,落实生态文明理念,加快绿色发展,建立和完善生态文明建设考核制度,具有典型的示范意义和借鉴作用。

本书兼具理论和实务的特征,可为城市决策者、管理者以及对生态文明绩效考核感兴趣的政府公务人员、科研人员、大中专院校师生提供必要参考。

图书在版编目(CIP)数据

以制度创新推动绿色发展:生态文明建设考核深圳模式的创新与实践 / 车秀珍等著. —北京: 科学出版社, 2019. 12

ISBN 978-7-03-063534-1

I. ①以… II. ①车… III. ①生态环境建设—研究—深圳 IV. ①X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 265417 号

责任编辑: 谭宏宇 / 责任校对: 郑金红

责任印制: 黄晓鸣 / 封面设计: 殷 靓

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

南京展望文化发展有限公司排版

北京虎彩文化传播有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2019 年 12 月第 一 版 开本: B5(720×1000)

2019 年 12 月第一次印刷 印张: 9 3/4

字数: 191 000

定价: 100.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

编委会名单

领导小组

组长：刘初汉

成员(以姓氏笔画为序)：

王伟雄	尹杰	卢旭阳	许化
邢诒	刘杰	孙立明	李军红
李俞瑾	吴亚平	吴学龙	张亚立
张志宇	张琳	林卫强	罗华铭
周岸标	赵建林	姜文清	戴知广

项目负责人：车秀珍

技术负责人：钟琴道

项目组成员：钟琴道 王越 马丽 陈晓丹

袁博 杨娜 郝明途 董嘉仪

王石 黄爱兵 潘晓峰

前言

深圳,作为我国第一个经济特区,是中国改革开放的先行地。过去40年,深圳开拓进取,勇于创新,创造了世界工业化、城市化和现代化发展史上的奇迹。在经济社会高速发展的同时,深圳市委市政府高度重视生态文明建设工作,不断推进生态文明制度建设和体制机制创新,践行“生态立市”“环境优先”理念,初步形成绿色、循环、低碳发展的制度体系,生态文明建设和转型跨越发展走在国内前列,形成了深圳模式。深圳空间狭小、资源禀赋不足、环境容量小,在经济总量、产业规模、人口数量持续上升的条件下,市委市政府认真贯彻落实科学发展观,按照“有质量的稳定增长、可持续的全面发展”的总体要求,牢固树立环境就是生产力和竞争力、生态就是绿色福利的理念,把生态文明建设作为深圳更长远、更持续、更高质量发展的重要抓手,以生态文明的理念和标准指引城市建设,将生态文明建设放在与经济发展同等重要的位置。2007年,深圳市委市政府出台了《关于加强环境保护建设生态市的决定》(深发[2007]1号),提出“生态立市”发展战略。2008年,在全国率先出台了《深圳生态文明建设行动纲领》及相关配套文件,领衔生态文明建设。2014年,深圳市委市政府发布了《中共深圳市委深圳市人民政府关于推进生态文明、建设美丽深圳的决定》及实施方案,提出把深圳打造成为国家生态文明示范市和美丽中国典范城市。建设生态城市、生态文明需要一个崭新的、全面的考核制度,通过考核制度发挥鲜明指引和强力保障作用。鉴于此,深圳在改革中探索生态文明考核制度创新。2007年12月,深圳印发了《深圳市环境保护实绩考核试行办法》(深办[2007]46号),并出台了《2007年度深圳市环境保护实绩考核实施方案》,在国内率先实施“党政领导干部环保实绩考核”。

2013年8月,为贯彻落实党的十八大关于生态文明建设的新精神、新任务、新要求,深圳市委市政府更加重视顶层设计和整体部署,印发了《深圳市生态文明建设考核制度(试行)》(深办发[2013]8号),环保实绩考核全面升级为生态文明建设考核,在国内率先启动了生态文明建设考核。深圳生态文明建设考核推进中,坚持刚性实施考核制度、创新探索考核方式、动态优化考核方案。如通过创新引入第三方评审团机制,要求各被考核单位的主要负责人向50位评审团成员做现场陈述,由党代表、人大代表、政协委员、特邀监察员、环保专家、环保监督员、居民代表等来



自社会各界的评审员对各单位上年度生态文明建设实绩进行现场打分,避免政府既当“运动员”又当“裁判员”,确保考核更加公平、公正;从制度创建之初就将与生态文明建设工作密切相关的市直部门和重点企业纳入考核,并逐年扩大考核对象,努力做到生态文明建设领域全覆盖。针对考核对象基础条件不同、职能要求不同,实施差异化考核,结合各年度生态文明建设重点任务、关键问题、民生热点等,对生态文明考核内容和考核指标体系进行优化调整,不断完善生态文明考核机制;考核指标增加对公众关心的 $PM_{2.5}$ 污染改善、黑臭水体治理、生态控制线内查违、饮用水源保护等重点热点问题考量;不断强化考核结果运用,2009 年为发挥考核震慑作用实行末位诫勉谈话,2011 年又增加“黄牌”警告,2017 年为鼓励攻坚克难开展双排名制度。生态文明建设考核的持续推进,有效提升了深圳生态环境治理能力和生态环境质量水平,提高了全社会对生态文明重要性的认识,为加快建立生态文明制度,树立正确政绩观,发动全社会参与生态文明建设起到了积极的作用。生态文明考核这一制度引领着全市的绿色发展,也为全国生态文明建设目标评价考核提供了宝贵的改革经验。2015 年 9 月,新华社在中共中央内参上对深圳市生态文明建设考核工作发表了题为《深圳“第一考”坚持 8 年给党政干部戴上绿色“紧箍咒”》的报道。同年 12 月,考核制度获评《环境保护》杂志年度“绿坐标”制度创新奖。2016 年 3 月,国务院发展研究中心为研究编制国家《生态文明建设目标评价考核办法》,特别邀请深圳市相关同志赴北京座谈。深圳市的生态文明建设考核探索为国家生态文明体制改革提供了宝贵的“第一手”实践经验。

近年来,国家、广东省、深圳市对生态文明建设作了全面部署,对生态文明建设考核工作提出了更高要求。国家先后印发了《关于加快推进生态文明建设的意见》(中发[2015]12 号)、《生态文明建设目标评价考核办法》(厅字[2016]45 号)、《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》(中发[2018]17 号)等政策文件。在生态文明引领强化、环保督察常态化的新形势下,我国生态文明建设考核制度的不断优化和全面实施面临更加紧迫的现实需求。如何在当前生态文明建设顶层设计框架下,结合本地发展特征和基础条件,在生态文明建设考核上大胆探索、积累经验、示范带动,全面推进生态文明建设,成为包括深圳在内的全国各地迫切需要思考和解答的关键问题之一。

在此背景下,深圳市环境科学研究院承担了深圳市生态文明考核制度创新与方案设计的相关研究,在以深圳市生态环境局(原深圳市人居环境委)局领导为组长的领导小组指导下,课题组承担了深圳生态文明考核从理论基础、制度创建、制度框架、实施优化、阶段提升到未来发展的全过程探索创新与设计,形成了系统的



考核制度体系和运行机制。课题组先后完成了《深圳市生态文明建设考核与评估机制研究》《深圳市绿色发展指数测评分析及绿皮书研究》《生态文明建设考核专家评分总体设计及实施细则研究》等多项研究成果,为科学、准确地指导全市生态文明建设工作发挥了重要作用。生态文明考核实施 12 年来,在考核理念、考核内容、考核制度、考核机制方面不断创新优化,制度逐步完善,考核机制运行良好。本书在多年生态文明建设评价考核相关研究成果的基础上提炼整理完成,基本实现了深圳市生态文明建设考核工作在时间、空间和具体领域的全覆盖,系统地总结了生态文明建设评价考核各项研究结论,全面反映了深圳市生态文明建设工作的前瞻性探索和实践,旨在为全国以及国内其他地区提供可借鉴、可复制的样板和经验。

本书内容共分为五部分:第一部分,对国家宏观形势进行了解析,并对生态环保相关绿色考核的研究与实践进行了总结,明确总体工作背景;第二部分,对深圳市生态文明考核制度的建立背景、顶层设计、发展历程、制度特征等进行了深入分析和系统呈现;第三部分,对深圳市生态文明考核制度的具体内容、对其“1+N”的制度机制体系和年度考核方案进行了详细解读,进一步明确制度细节;第四部分,对深圳市生态文明考核制度实施以来的情况,进行了定性、定量的系统回顾和跟踪评价,全面总结其工作成效并深入剖析了主要问题;第五部分,系统解析和展望了深圳面临的内外部形势,研判下一阶段生态文明考核制度的主要挑战和工作重点,并提出优化对策建议。

全书由车秀珍统筹协调,车秀珍负责整体策划、大纲编写和组织协调工作。其中前言主要由车秀珍、钟琴道、王越负责编写;第一章时代背景主要由陈晓丹、钟琴道负责编写;第二章国内外相关做法和经验借鉴主要由杨娜、钟琴道负责编写;第三章考核制度的建立和演化主要由钟琴道、马丽负责编写;第四章考核制度体系主要由王越负责编写;第五章考核指标体系主要由钟琴道、马丽负责编写;第六章综合评估主要由袁博、钟琴道负责编写;第七章优化建议主要由王越、钟琴道负责编写。全书由钟琴道负责统稿,车秀珍、钟琴道负责定稿。本书在成稿过程中,深圳市生态环境局局领导、生态文明建设考核领导小组办公室成员单位提供了大力支持和无私奉献,在此表示深深的感谢。



目 录

前言

1	生态文明建设考核制度的时代背景	1
1.1	生态文明及生态文明考核制度	1
1.1.1	生态文明思想引领新形势	1
1.1.2	生态文明制度明确新要求	2
1.2	生态文明考核制度的必要性	4
1.3	生态文明考核的内涵与框架体系	6
1.3.1	概念内涵	6
1.3.2	构成要素	6
1.3.3	技术方法	7
1.3.4	框架体系	7
2	国内外生态文明建设考核制度相关做法与经验借鉴	11
2.1	国外相关做法	11
2.1.1	单项指标评价法	11
2.1.2	综合指标评价法	11
2.2	国内相关做法	14
2.2.1	政策体系	14
2.2.2	研究进展	17
2.2.3	典型地区实践	18
2.3	主要经验借鉴	27
2.3.1	注重与上级评价考核指标体系相融合	27
2.3.2	体现地区差异化	27
2.3.3	加强过程管理和能力建设	28
2.3.4	加强考核结果应用	29
2.3.5	建立健全动态调整机制	29
2.3.6	完善各方参与机制	30
3	深圳生态文明建设考核制度的建立与演化	31
3.1	考核制度的建立	31



3.2	考核制度顶层设计	32
3.2.1	制度框架	32
3.2.2	考核方案	33
3.2.3	工作流程	33
3.3	发展历程	34
3.3.1	环境保护实绩考核	34
3.3.2	生态文明建设考核	36
3.4	主要特征	42
3.4.1	主要创新	42
3.4.2	主要经验	46
4	深圳生态文明建设考核制度体系	50
4.1	框架体系	50
4.1.1	总体思路	50
4.1.2	总体要求	50
4.1.3	指导思想	51
4.1.4	建设原则	51
4.2	生态文明建设考核制度	53
4.2.1	考核对象	53
4.2.2	考核机构	54
4.2.3	考核内容	54
4.2.4	考核方式	55
4.2.5	考核结果与应用	57
4.3	配套制度和方案	59
4.3.1	现场陈述工作方案	59
4.3.2	资料审查和专家评分制度	60
4.3.3	现场检查操作细则	60
4.3.4	年度生态文明建设工作实绩报告评审操作细则	61
5	深圳生态文明建设考核指标体系	62
5.1	框架体系	62
5.1.1	各区考核指标框架	62
5.1.2	市直部门考核指标框架	65
5.1.3	重点企业考核指标框架	68
5.2	各区考核指标	69
5.2.1	环境质量	69
5.2.2	生态保护	73

5.2.3	资源利用	74
5.2.4	公众参与	77
5.2.5	污染防治攻坚	78
5.2.6	生态保护修复	81
5.2.7	绿色生产生活	84
5.2.8	工作实绩	87
5.3	市直部门考核指标	88
5.3.1	主要变化情况	88
5.3.2	考核指标	89
5.4	重点企业考核指标	92
5.4.1	主要变化情况	92
5.4.2	考核指标	92
6	深圳生态文明建设考核综合评估	95
6.1	政策机制评价	95
6.1.1	评价方法	95
6.1.2	问卷调查、调查对象	95
6.1.3	知晓度评价	97
6.1.4	认同度评价	98
6.1.5	满意度评价	100
6.1.6	总体评价	102
6.2	实施成效评价	104
6.2.1	评价方法	104
6.2.2	综合评价	108
6.2.3	资源利用	110
6.2.4	环境治理	113
6.2.5	环境质量	114
6.2.6	生态保护	116
6.2.7	增长质量	118
6.2.8	绿色生活	119
6.3	主要成效总结	121
6.3.1	成为引导、强化各级干部树立生态政绩观的绿色指挥棒	121
6.3.2	促进生态文明建设大格局机制建立和有效运行	122
6.3.3	稳步提升生态环境质量	122
6.3.4	不断提高环境治理水平	123
6.3.5	助推经济发展转型升级	124



6.3.6	有效促进生态空间格局优化	124
6.3.7	搭建公众参与干部评价平台	125
6.3.8	具有典型示范意义和较大影响力	125
6.4	主要问题分析	126
6.4.1	指标设置有待优化	126
6.4.2	数据统计核算方法体系不完善	128
6.4.3	缺少数字化平台	128
6.4.4	考核主体、对象覆盖不全面	129
6.4.5	考核结果约束激励作用不足	130
6.4.6	考核信息公开和透明度不高	130
7	新形势下生态文明建设考核制度优化建议	131
7.1	形势解析	131
7.1.1	国家生态文明建设发展形势	131
7.1.2	国家生态文明建设考核形势	133
7.1.3	深圳生态文明建设形势	133
7.1.4	深圳生态文明建设考核工作形势	134
7.2	面临的挑战	136
7.2.1	生态文明建设工作面临挑战	136
7.2.2	生态文明建设考核面临挑战	136
7.3	优化建议	137
7.3.1	考核制度优化	137
7.3.2	考核指标优化	139
7.3.3	考核方式优化	140
7.3.4	实施保障建议	140
	参考文献	142



1 生态文明建设考核制度的时代背景

1.1 生态文明及生态文明考核制度

1.1.1 生态文明思想引领新形势

党的十八大将生态文明建设上升为党的执政方针,把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业五位一体总体布局,明确提出大力推进生态文明建设,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。党的十九大对生态文明建设和生态环境保护进行了系统总结和重点部署,梳理了五年来取得的新成就,提出了一系列新理念、新要求、新目标、新部署,为推进生态文明、建设美丽中国指明了前进方向和根本遵循。习近平总书记的生态文明思想也在不断发展,他站在中华民族永续发展、人类文明发展的高度,明确地把生态文明作为继农业、工业文明之后的一个新阶段,指出生态文明建设是政治,关乎人民主体地位的体现,共产党执政基础的巩固和中华民族伟大复兴的中国梦的实现。

习近平总书记着眼于世界文明形态的演进、中华民族的永续发展、我们党的宗旨责任、人民群众的民生福祉以及构建人类命运共同体的宏大视野,以宽广的历史纵深感、厚重的民族责任感、高度的现实紧迫感和强烈的世界意识,推动形成了具有中国特色的生态文明理论。2018年5月18日至19日,我国规格最高、规模最大、意义最深远的一次生态文明建设会议——全国生态环境保护大会在北京召开。会议最大亮点和取得的最重要理论成果,是确立了“习近平生态文明思想”。习近平总书记基于对马克思主义理论的深刻把握、基于长期以来中国特色社会主义生态文明建设的伟大实践、基于中华优秀传统文化的深厚底蕴、基于世界生态文明建设的经验教训,提出了具有中国特色、世界价值的习近平生态文明思想。习近平总书记在全国生态环境保护大会上提出“要通过加快构建生态文明体系,确保到2035年,生态环境质量实现根本好转,美丽中国目标基本实现。到20世纪中叶,生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化全面实现,建成美丽中国”,明确了建成“美丽中国”的宏伟目标,并为生态文明建设指引前进方向。

习近平生态文明思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,是对党的十八大以来习近平总书记围绕生态文明建设提出的一系列新理念、新思想、新战略的高度概括和科学总结,是新时代生态文明建设的根本遵循和行动指



南。生态文明制度体系是新时代开展生态环境保护和生态文明建设的保障。

1.1.2 生态文明制度明确新要求

十八届三中全会从顶层设计层面落实十八大关于生态文明建设的相关要求,进一步深化“五位一体”的战略布局,把“紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革,加快建立生态文明制度”作为6个“紧紧围绕”之一进行统一部署,明确提出“必须建立系统完整的生态文明制度体系”,并多次强调“制度”的重要性,以实行最严格的制度来保护生态环境。“改革生态环境保护管理体制”是生态文明制度体系建设的重要内容之一,领导干部自然资源资产离任审计制度、生态环境损害责任终身追究制度等具体制度的建立和完善,将有助于完善科学决策和责任制度,提高生态文明建设的政治领导力。党的十八大以来,党中央、国务院印发了《关于加快推进生态文明建设的意见》(中发〔2015〕12号)、《生态文明体制改革总体方案》(中发〔2015〕25号)等一系列指导性文件,进一步完善了生态文明体制改革的“四梁八柱”,并指出要“制定生态文明建设目标评价考核办法”。2016年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《生态文明建设目标评价考核办法》(厅字〔2016〕45号),规范了生态文明建设目标评价考核工作。随后,我国生态文明建设考核制度逐步完善、广泛开展。相关文件名称、颁发机构和关于生态文明考核规定如表1.1所示。

表 1.1 中央文件对生态文明建设考核的规定和要求

文 件 名 称	颁发机构和文号	关于生态文明建设考核的相关规定
坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗	中国共产党第十八次全国代表大会上的报告(2012年11月8日)	要把资源消耗、环境损害、生态效益纳入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
中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定	2013年11月12日中共十八届三中全会全体会议通过	完善发展成果考核评价体系,纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向,加大资源消耗、环境损害、生态效益、产能过剩、科技创新、安全生产、新增债务等指标的权重;对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县取消地区生产总值考核。 建设生态文明,必须建立系统完整的生态文明制度体系,实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度,完善环境治理和生态修复制度,用制度保护生态环境
《国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》	2016年3月17日	根据不同主体功能区定位要求,健全差别化的财政、产业、投资、人口流动、土地、资源开发、环境保护等政策,实行分类考核的绩效评价办法。 实施重点用能单位“百千万”行动和节能自愿活动,推动能源管理体系、计量体系和能耗在线监测系统建设,开展能源评审和绩效评价



(续表)

文件名称	颁发机构和文号	关于生态文明建设考核的相关规定
《国民经济和社会 发展第十三个五年规 划纲要》	2016 年 3 月 17 日	实施能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动,强化目标责任,完善市场调节、标准控制和考核监管。建立健全中央对地方节能环保考核和奖励机制,进一步扩大节能减排财政政策综合示范
《中共中央国务院关 于加快推进生态文 明建设的意见》	2015 年 4 月 25 日、 中发〔2015〕12 号、 国务院印发	健全政绩考核制度。建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。把资源消耗、环境损害、生态效益等指标纳入经济社会发展综合评价体系,大幅增加考核权重,强化指标约束,不唯经济增长论英雄。完善政绩考核办法,根据区域主体功能定位,实行差别化的考核制度。对限制开发区域、禁止开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县,取消地区生产总值考核;对农产品主产区和重点生态功能区,分别实行农业优先和生态保护优先的绩效评价;对禁止开发的重点生态功能区,重点评价其自然文化资源的原真性、完整性。根据考核评价结果,对生态文明建设成绩突出的地区、单位和个人给予表彰奖励。探索编制自然资源资产负债表,对领导干部实行自然资源资产和环境责任离任审计。 完善责任追究制度。建立领导干部任期生态文明建设责任制,完善节能减排目标责任考核及问责制度。严格责任追究,对违背科学发展要求、造成资源环境生态严重破坏的要记录在案,实行终身追责,不得转任重要职务或提拔使用,已经调离的也要问责。对推动生态文明建设工作不力的,要及时诫勉谈话;对不顾资源和生态环境盲目决策、造成严重后果的,要严肃追究有关人员的领导责任;对履职不力、监管不严、失职渎职的,要依纪依法追究有关人员的监管责任
《生态文明体制改革 总体方案》	2015 年 9 月 18 日、 中发〔2015〕25 号、 中共中央 国务院	构建充分反映资源消耗、环境损害和生态效益的生态文明绩效评价考核和责任追究制度,着力解决发展绩效评价不全面、责任落实不到位、损害责任追究缺失等问题。研究制定可操作、可视化的绿色发展指标体系。制定生态文明建设目标评价考核办法,把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系。根据不同区域主体功能定位,实行差异化绩效评价考核
《关于省以下环保机 构监测监察执法垂 直管理制度改革试 点工作的指导意见》	2016 年 9 月 14 日、 中办发〔2016〕63 号、中共中央办公厅 国务院办公厅	试点省份要进一步强化地方各级党委和政府环境保护主体责任、党委和政府主要领导成员主要责任,完善领导干部目标责任考核制度,把生态环境质量状况作为党政领导班子考核评价的重要内容。 地方各级党委和政府将相关部门环境保护履职尽责情况纳入年度部门绩效考核
《生态文明建设目标 评价考核办法》	2016 年 12 月 22 日、 厅字〔2016〕45 号、 中共中央办公厅、国 务院办公厅	生态文明建设目标评价考核实行党政同责,地方党委和政府领导成员生态文明建设一岗双责。 生态文明建设目标评价考核在资源环境生态领域有关专项考核的基础上综合开展,采取评价和考核相结合的方式,实行年度评价、五年考核



(续表)

文 件 名 称	颁发机构和文号	关于生态文明建设考核的相关规定
《生态文明建设目标评价考核办法》	2016 年 12 月 22 日、 厅字〔2016〕45 号、 中共中央办公厅、国 务院办公厅	考核结果作为各省、自治区、直辖市党政领导班子和领导干部综合考核评价、干部奖惩任免的重要依据。 对考核等级为优秀、生态文明建设工作成效突出的地区，给予通报表扬；对考核等级为不合格的地区，进行通报批评，并约谈其党政主要负责人，提出限期整改要求；对生态环境损害明显、责任事件多发地区的党政主要负责人和相关负责人（含已经调离、提拔、退休的），按照《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》等规定，进行责任追究
《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》	中国共产党第十九次全国代表大会上的报告（2017 年 10 月 18 日）	实行最严格的生态环境保护制度，形成绿色发展方式和生活方式

1.2 生态文明考核制度的必要性

1. 落实党和国家关于转变政府绩效考核的最新要求

党和国家在严峻的生态环境形势倒逼下，逐渐开始转变政府绩效考核的“唯 GDP”导向。习近平总书记 2013 年 5 月 24 日在中央政治局第六次集体学习时强调指出，要正确处理好经济发展同生态环境保护的关系，牢固树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念，更加自觉地推动绿色发展、循环发展、低碳发展，决不以牺牲环境为代价去换取一时的经济增长。中央组织部于 2013 年 12 月印发的《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》，明确要求完善政绩考核评价指标，不搞地区生产总值及增长率排名，从制度层面纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，把不简单以 GDP 论英雄的导向真正树立起来，引导（各级）领导干部树立正确的政绩观。

2. 推动政府履行生态环境责任的核心工具

建设生态文明，更大力度地保护生态环境，意味着发展方式必须转型，转型过程中更需要层层压实各级政府生态环境保护责任。生态文明建设考核是对政府生态环境质量、生态环境综合整治、资源能源利用等工作情况的考查，组织实施生态文明建设考核对于政府承担生态环境保护责任有着推动作用。第一，能够促进各级政府及相关部门生态环境保护责任意识的增强，用考核方式促使政府真正认识到生态文明建设工作的重要性和必要性，推动生态文明建设责任的有效履行。第二，能够促进生态文明建设工作主动性与前瞻性的提升。生态文明建设考核是生



态文明工作的重要指引,要求被考核单位积极主动、担当全方位推进生态文明建设各项工作。

3. 促进经济发展方式转型的重要途径

当前,如何加快发展方式转变,不断优化产业结构,是我国当前和未来一段时间发展中最重要难题之一。经济发展方式转变是一个复杂的综合性大工程,它不仅包括传统的经济增长方式,还涉及了资源综合利用、生态环境保护等各个方面的内容,是科学的发展、可持续的发展。生态文明建设考核强调绿水青山就是金山银山,注重经济与生态环境效益的协调,侧重绿色发展和循环经济。建立适应当前经济发展形势和生态文明建设要求的生态文明建设考核制度,树立生态红线观念,严格实施生态红线管控制度,保障城市生态安全和自然生态系统服务功能持续稳定发挥。以资源承载力和环境容量为约束,优化生产生活生态空间格局,充分发挥生态文明建设考核对推动低碳绿色发展的重要作用,坚持突出生态优先原则,在保护中求发展,坚决摒弃以牺牲环境换取经济增长的发展模式。利用“绿色指挥棒”作用,推动产业发展向绿色低碳循环、清洁生产模式转变。

4. 落实生态文明建设工作任务的重要保障

生态文明建设工作成效,需要有完善的考核机制来保障。通过考核内容设置和考核方式的设计,做到任务量化、数据硬化、绩效生态化,生态文明建设考核为被考核单位生态文明建设提供指引和决策依据。被考核单位依据考核方案,以考核目标、要求和任务为着力点,倒排工期,一项接着一项干,着力解决突出生态环境问题。生态文明建设考核为评价生态文明建设的工作成效提供了量化、科学标准,从各项指标考核结果客观真实体现出被考核单位相关工作进度、工作成果、优势和不足之处。被考核单位根据考核结果,进一步改善工作方式,加强对薄弱环节工作力度。

5. 实现社会经济发展、改善民生需求的有效途径

良好的生态环境是生活和发展的前提和基础。进入新时代,人民群众对优美环境、绿色产品、绿色服务的要求越来越高,生态文明建设考核引导政府更加注重生态文明建设,以解决问题为导向,以群众利益为依归,加强对民生关注的环境保护热点、重点和难点问题考核,着力改善人民群众的生存环境、生活质量、发展空间,让生态文明建设成果更多惠及民生,提升民生发展质量。倡导绿色低碳生活方式,使广大市民成为生态文明倡导者和践行者。科学的生态文明建设考核结果显示政府在源头预防、过程管控、后果严惩等方面的能力,让群众对政府更加认可和信任,从而提升政府权威及在群众心中的形象,切实提高人民群众的获得感和满足感。同时也构建了政府主导、企业主体、社会公众参与的生态文明建设大格局。

