



中国绿色发展  
理论创新与实践探索丛书  
总编 / 权衡 王德忠

# 中国环境绩效管理 理论与实践

周冯琦 程进 陈宁 刘新宇 等 / 著

*China's Environmental  
Performance Management:  
Theory and Practice*



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

中国环境绩效管理理论与实践 / 周冯琦等著. — 上海 :  
上海社会科学院出版社, 2022  
ISBN 978 - 7 - 5520 - 3235 - 2

I. ①中… II. ①周… III. ①环境管理—研究—中国  
IV. ①X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2021)第 267279 号

## 中国环境绩效管理理论与实践

---

著 者: 周冯琦等

责任编辑: 熊 艳

封面设计: 周清华

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 - 63315947 销售热线 021 - 53063735

<http://www.sassp.cn> E-mail: [sassp@sassp.cn](mailto:sassp@sassp.cn)

排 版: 南京展望文化发展有限公司

印 刷: 上海天地海设计印刷有限公司

开 本: 710 毫米×1010 毫米 1/16

印 张: 32.25

字 数: 472 千

版 次: 2022 年 2 月第 1 版 2022 年 2 月第 1 次印刷

---

ISBN 978 - 7 - 5520 - 3235 - 2/X · 024

定价: 148.00 元

---

版权所有 翻印必究

中国绿色发展  
理论创新与实践探索丛书  
编审委员会

—— 编 委 会 ——

**总 编**

权 衡 王德忠

**副总编**

王玉梅 朱国宏 王 振 干春晖

**委 员**(按姓氏拼音排序)

程福财 杜文俊 李 伟 邵 建 汤蕴懿 于 蕾 周冯琦

—— 编著人员 ——

**主 编**

周冯琦

**副主编**

程 进 陈 宁 刘新宇

**编写组人员**(按姓氏拼音排序)

曹莉萍 陈 宁 程 进 李海棠 李立峰 刘新宇 刘召峰  
彭伟斌 尚勇敏 吴 蒙 张文博 张希栋 周冯琦 周伟铎

# 总 序

绿色发展是新发展理念的重要组成部分,党的十八大以来,中国深入贯彻绿色发展理念,绿色发展的理论创新和实践探索不断取得新的重大进展。党的十九届五中全会明确了“十四五”时期推动绿色发展、促进人与自然和谐共生的战略目标,对未来五年乃至更长时期的生态文明建设作出战略谋划:生活方式绿色转型成效显著,广泛形成绿色生产生活方式,碳排放达峰后稳中有降,生态环境根本好转,美丽中国建设目标基本实现。站在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点上,中国绿色发展表现出新的理论内涵和实践要求。

碳达峰、碳中和目标彰显了中国绿色发展的新使命。中国从“碳达峰”到“碳中和”的时间只有 30 年左右,与发达国家相比时间大大缩短,全球尚无成熟的碳达峰、碳中和经验可供借鉴,有必要探索速度快、成本低、效益高的中国碳达峰、碳中和道路。

生态环境治理体系和治理能力现代化彰显了中国绿色发展的新作为。生态环境治理体系和治理能力现代化是生态文明体制改革的具体体现,新时代中国迫切需要建立制度化、法治化、现代化的生态环境治理体系,以适应当今日益复杂的生态环境问题和公众对美好生态环境的新期待。

城市绿色转型彰显了中国绿色发展的新载体。城市是绿色发展的主战场,随着中国经济进入转型换挡的新常态,以要素投入、盲目扩张为特点的粗放发展模式已经难以为继,城市的发展方式、运行模式和空间布局都面临着转型升级的新任务,需要探讨人民城市、零碳城市背景下城市绿色转型的实现

路径。

区域生态绿色一体化发展彰显了中国绿色发展的新空间。绿色发展不是一时一地的事情,新时代绿色发展必须发挥区域协同作用,构建完善有利于区域生态绿色一体化发展的体制机制和政策环境。

新时代提出新课题,新课题催生新理论,新理论引领新实践,在迈向全面建成社会主义现代化强国新征程中,深入研究新时代中国绿色发展的理论与实践逻辑,对于抓住百年未有之大变局下的绿色发展机遇,促进经济社会发展全面绿色转型,实现人与自然和谐共生的现代化,具有重要的理论和现实意义。在这样的大背景下,《中国绿色发展:理论创新与实践探索丛书》第二辑应运而生。恰如丛书名所言,这套丛书在第一辑的基础上,进一步将理论探讨和实践解析深度结合,从不同角度解读中国绿色发展的理论内涵与实践特征,为探索中国特色生态经济学学科理论体系建设、推动绿色发展、促进人与自然和谐共生贡献力量。

是为序。

编者

2021年12月10日

# 目 录

总序 .....	1
前言 .....	1

## 第一篇 总 论

第一章 环境绩效管理体系研究概论 .....	9
第一节 研究背景与意义 .....	9
第二节 研究主要内容和框架 .....	15
第三节 研究思路和研究方法 .....	20
第二章 环境绩效管理理论研究进展 .....	27
第一节 国内外环境绩效管理研究进展 .....	27
第二节 生态系统可持续性绩效评估研究进展 .....	36
第三节 污染防治绩效评估与管理研究进展 .....	42
第四节 水资源绩效评估与管理研究进展 .....	54
第五节 国内外环境绩效管理流程研究进展 .....	62
第三章 我国环境绩效管理的理论基础 .....	74
第一节 概念界定及相关理论基础 .....	74

第二节 我国环境绩效管理体系理论框架 .....	83
<b>第四章 我国环境绩效管理发展评价与提升 .....</b>	<b>87</b>
第一节 改革开放以来我国环境绩效管理体系的演进 .....	87
第二节 我国环境绩效评估 .....	94
第三节 我国环境绩效管理体系存在的问题 .....	103
第四节 我国环境绩效管理体系优化提升策略 .....	112

## 第二篇 生态系统可持续性 绩效评估管理体系

<b>第五章 生态系统可持续性绩效评估管理理论框架 .....</b>	<b>121</b>
第一节 生态系统可持续性绩效评估理论内涵 .....	122
第二节 生态系统可持续性绩效管理的空间转向 .....	128
第三节 我国生态系统可持续性绩效管理存在的问题 .....	133
第四节 “三位一体”的生态系统可持续性绩效评估管理框架 .....	135
<b>第六章 我国生态系统可持续性绩效管理的产权制度 .....</b>	<b>141</b>
第一节 生态系统可持续性绩效管理的产权制度现状 .....	142
第二节 生态系统可持续性绩效管理的产权制度问题 .....	144
第三节 生态系统可持续性绩效管理的权责体系重构 .....	148
<b>第七章 我国生态系统可持续性绩效管理的空间规划支撑 .....</b>	<b>152</b>
第一节 我国生态系统可持续性绩效管理的空间规划概况 .....	153
第二节 国外空间规划体系建设的启示 .....	159
第三节 我国生态系统可持续性绩效管理面临的空間规划困境 .....	164
第四节 强化我国生态系统可持续性绩效管理的空間规划支撑 .....	167

第八章 生态系统可持续性绩效差异化考核管理 .....	172
第一节 生态系统可持续性绩效考核框架 .....	172
第二节 生态系统可持续性绩效评估指标体系 .....	175
第三节 生态系统可持续性绩效考核管理流程 .....	177
第四节 崇明生态系统可持续性绩效评估实证分析 .....	180
第五节 提升生态系统可持续性绩效管理水平的对策建议 .....	182

### 第三篇 污染防治绩效评估与 管理体系

第九章 污染防治绩效评估的理论渊源 .....	189
第一节 污染防治绩效评估的时代意义 .....	189
第二节 污染防治绩效评估的概念内涵 .....	193
第三节 污染防治绩效评估的研究思路 .....	198
第十章 污染防治绩效评估指标体系 .....	201
第一节 区域资源环境问题的差异分析 .....	202
第二节 污染防治绩效评估差异化指标体系构建 .....	206
第十一章 污染防治绩效的空间关联性分析 ——以城市群大气污染治理为例 .....	226
第一节 污染防治绩效空间关联性研究方法 .....	227
第二节 城市间大气环境治理绩效空间联系特征分析 .....	231
第三节 我国省会城市大气环境治理绩效社会网络分析 .....	238
第四节 大气环境治理绩效空间联系对管理绩效提升的启示 .....	242
第十二章 污染防治绩效管理的现状及问题 .....	246
第一节 我国污染防治绩效评估的现状 .....	246

第二节	我国污染防治及绩效管理的现状 .....	253
第三节	我国污染防治绩效管理存在的问题 .....	264
<b>第十三章</b>	<b>污染防治绩效管理体系研究 .....</b>	<b>269</b>
第一节	基于系统分解和重构的构建思路 .....	269
第二节	构建依据和基础——政府绩效管理体系构成 .....	272
第三节	构建重点和方向——污染防治系统的特殊性 .....	276
第四节	污染防治绩效管理体系的构成 .....	278
第五节	重构污染防治绩效管理体系的对策建议 .....	282
 <b>第四篇 资源绩效评估与结果导向的 资源绩效管理体系</b>  		
<b>第十四章</b>	<b>资源绩效评估与资源绩效管理体系理论内涵 .....</b>	<b>291</b>
第一节	水资源绩效评估与资源绩效管理体系的研究背景 .....	292
第二节	水资源绩效与资源绩效管理相关内涵界定 .....	295
第三节	水资源绩效评估与水资源绩效管理体系主要研究内容 .....	300
第四节	基于“IAD-SES”框架的理论研究框架 .....	302
<b>第十五章</b>	<b>我国水资源开发利用与管理制度演进 .....</b>	<b>305</b>
第一节	我国水资源开发利用格局 .....	305
第二节	我国水资源管理体制与管理制度沿革 .....	325
<b>第十六章</b>	<b>水资源管理环境绩效评估 .....</b>	<b>334</b>
第一节	构建水资源管理环境绩效评估指标体系的依据 .....	334
第二节	结果导向的水资源管理环境绩效评估 .....	337

第三节	基于 DEA 和 Malmquist 指数的水资源利用效率分析 .....	348
<b>第十七章</b>	<b>影响水资源管理环境绩效提升的制度因素分析 .....</b>	<b>355</b>
第一节	水资源边界不清晰 .....	355
第二节	水资源分配与当地条件不一致 .....	358
第三节	水资源的真正价值未能发现 .....	361
第四节	水资源监测及统计能力尚待提升 .....	364
第五节	水资源管理环境绩效分级监督和问责机制不完善 .....	366
第六节	多层次的水资源管理体系未能清晰界定 .....	368
<b>第十八章</b>	<b>水资源环境绩效管理体系研究 .....</b>	<b>370</b>
第一节	水资源环境绩效管理体系国际经验借鉴 .....	370
第二节	水资源环境绩效管理体系重构 .....	374
第三节	重构水资源环境绩效管理体系的配套政策 .....	383

## 第五篇 环境绩效管理的 标准化流程研究

<b>第十九章</b>	<b>环境绩效管理流程的结构与特征 .....</b>	<b>403</b>
第一节	环境绩效管理流程的内涵特征 .....	404
第二节	多板块构成的闭环流程特征 .....	410
第三节	环境绩效管理流程的特征 .....	414
<b>第二十章</b>	<b>我国环境绩效管理流程的现状与问题 .....</b>	<b>418</b>
第一节	我国环境绩效管理流程现状 .....	418
第二节	我国环境绩效管理流程的特征 .....	429
第三节	我国环境绩效存在的主要短板 .....	431

第四节	环境绩效管理流程存在的问题 .....	440
第二十一章	中国环境绩效管理的标准化流程研究 .....	451
第一节	环境绩效管理标准化流程构建 .....	451
第二节	我国环境绩效管理流程的再造 .....	459
第三节	环境绩效管理流程的组织体系与制度保障 .....	462
附件：	杭州环境绩效管理的经验与启示 .....	466
参考文献	.....	475
后记	.....	498

# 前 言

长期以来我国实行政府主导的环境绩效管理模式,这种单维环境绩效管理模式难以保证环境质量持续改善,尽管我国环境治理各项投入不断增长,但我国环境质量并未呈现出持续稳定的提升;且这种自上而下的环境绩效管理模式存在缺乏自我调适、自我约束机制,缺乏有效的法律约束,尤其是环境公众参与成为环境绩效管理的短板,进而容易出现绩效管理不稳固、重眼前问题轻长远目标等问题。环境绩效管理作为生态文明体制机制改革的重要内容,也是打赢环境污染防治攻坚战的重要手段。党的十九大提出“加快生态文明体制改革”“完善生态环境管理制度”,全国生态环境保护大会提出坚决打好污染防治攻坚战,推动着我国生态文明建设迈上新台阶。新时代下环境绩效管理迎来变革之时机,我国亟待建立制度化、法治化、现代化的环境绩效管理体系。

本书综合运用环境绩效管理理论研究方法、环境绩效评估研究方法以及文献调研与数据收集方法等构建环境绩效管理理论框架,从生态系统可持续性管理、污染防治、资源可持续利用等方面构建环境绩效指数评估体系,对我国30个省份2007—2016年环境绩效管理综合指数和分领域指数进行评估,分析中国环境管理与环境绩效管理进展与存在问题,并探究我国环境绩效管理的发展现状、问题瓶颈及优化策略,通过理论研究与实践总结提出适应新时代要求的环境绩效管理的标准化流程设计。本书的主要理论观点有以下六个方面:

## 一、环境绩效具有生态系统可持续性,环境污染防治、资源可持续利用等多维度、综合性特征

本书认为环境绩效是政府为实现环境目标所采取的生态系统建设、环境污染防治、资源可持续利用的环境管理行为的效果;环境绩效从内涵上包括生态系统可持续性绩效、环境污染防治绩效和资源可持续利用绩效,而环境管理流程是三项绩效的方法基础。环境绩效管理是指以改善环境质量为目标,在实施环境政策后,对实现环境效果的评估和再提升的过程。中国特色社会主义生态文明新时代下环境绩效管理具有制度化、法治化、现代化特征,更加强调整统一部门管理、山水林田湖草整体保护和综合治理以及发挥政府主导和企业主体作用及多主体共同治理。

## 二、我国环境绩效水平存在空间异质性、动态波动性和发展不平衡性

从环境绩效总体水平来看,我国上海、广东、福建、浙江、江西、海南等东南沿海省份,以及内蒙古、北京、吉林等北方省份自然生态环境良好、环境质量优良、经济发展水平较高,其环境绩效水平也高于全国其他地区,但部分省份也存在环境问题突出、生态退化、海洋开发保护不合理等问题。而西北地区(新疆、甘肃、青海)、华北地区(河南、河北),以及安徽、广西、重庆等环境绩效水平相对较低,是环境绩效水平的“洼地”。从环境绩效水平排名来看,2007—2016年我国环境绩效水平排名呈现出较大的波动性,上海、广东、福建、浙江等东南沿海省份、北京、内蒙古长期位居前列,而西藏、广西、青海、重庆排名快速上升,陕西、辽宁、山西、宁夏等出现明显退步。从环境绩效指数及其排名来看,资源可持续利用绩效和环境污染防治绩效指数相对较高,这也是环境管理容易产生实际效果的领域,而生态系统可持续性绩效相对较差,这反映出各省市

长期以来环境绩效管理主要关注能源资源可持续利用和环境污染防治,而忽视生态系统修复与保护。以前环境管理部门也主要强调环境治理(如各地区环境部门挂牌为环境保护部/局/厅),而忽视生态建设。随着生态环境部成立,这将推动各地方政府增强对生态系统保护的重视。

### 三、我国环境绩效管理取得较大进步但环境绩效管理体系依然有待优化

改革开放以来,中央和地方政府在环境绩效管理方面进行了积极探索实践,我国环境绩效管理体系不断完善,环境绩效管理走向法治化和制度化,环境绩效管理更加注重多元共治,环境保护问责等体制机制不断健全。但我国环境绩效管理体系依然存在诸多问题,表现为:一是各级政府重环境治理、轻生态系统保护;二是中央要求与地方推进不力存在显著矛盾;三是科学规范的政府环境绩效评估体系依然缺乏;四是环境绩效评估过程缺乏自下而上的群众需求响应;五是环境绩效评估激励与约束机制不足;六是环境绩效重结果轻过程现象明显;七是环境绩效评估信息管理机制不健全等。

### 四、生态系统可持续性绩效管理需要构建差异化的绩效考核管理机制

生态系统可持续性绩效考核是提高生态系统质量的有效手段,生态系统类型多样,保护要求和标准差异较大,需要构建差异化的绩效考核管理机制。在考核管理框架方面,生态系统可持续性绩效考核框架由考核主体、考核客体、考核内容、考核周期等构成。其中,考核主体包括政府主管部门、生态环保专家、社会公众等多元化主体,考核客体即接受生态系统可持续性绩效考核的部门,考核内容包括生态系统的功能、面积、性质三个方面,考核周期可采取固定周期和非固定周期两种不同方式。在考核评估体系方面,生态系统可持续

性绩效评估体系总体上可以从生态空间面积、生态环境质量、生态保障能力三个方面加以考虑,根据评估结果将生态系统可持续性绩效管理水平分为“好”“较好”“一般”“差”“较差”等级,以便于生态系统相关管理部门和社会公众对评估结果的理解和使用。在考核管理流程方面,生态系统可持续性绩效考核管理是一个包含多个环节的管理行为,总体上可以分为设定管理目标、厘清管理职责、选择考核模式、确定考核标准、反馈考核结果等环节。

## 五、水资源环境绩效管理体系重构需要多措并举和系统推进

本书提出应以水资源与经济社会协同发展为基础,以新型水市场政策为依托,重构我国水资源环境绩效管理体系,多措并举和系统推进水资源环境绩效管理体系重构。一是水资源环境绩效管理体系的构建必须重视、完善水资源规划的层级和流程;二是建立法定的水资源使用权制度,形成与市场经济体制和水资源供需关系相适应的水资源权属管理模式;三是建立智能化的水资源及用户端监测计量系统;四是强化水资源环境绩效责任机制,使各级政府切实为水资源管理环境绩效负责;五是实现水资源和经济社会增长的一体化,提升水资源管理地位,推动水资源环境绩效管理;六是建立明晰的多层级水资源行政管理体系;七是探索多样化经济政策,促使水市场成为全面提升水资源系统绩效的有效机制。

## 六、环境绩效管理标准化流程设计的关键在于构造良性反馈机制

我国环境绩效管理的标准化流程设计,包括保障其运行的组织体系和制度体系,关键在于构造良性反馈机制。首先,要增强多元监督和公众参与的流程再造。在计划环节,需要注重公众意愿和公众参与,对计划制定部门产生监督效力;在绩效监测环节,引入大区环保督察局作为相对独立的监督者;在督察环节,引入大区环保督察局负责中央环保督察后问题整改反馈的常态化监

督；在考核环节，由省级人大常委会等负责公众听证程序，核实省级政府年度环境工作报告等的真实性。其次，要增强制度刚性的流程再造，由大区环保督察局和省级乃至国家监察委联动，重点加强对环境绩效信息弄虚作假、考核不严、责任追究不严等违法违纪行为的惩处。再次，增强能力建设的流程再造，在问题诊断环节，增强对省级政府推进生态文明建设与绿色发展的能力评估功能；在跟踪辅导环节，就短期内提高环境管理能力的举措提出政策建议；在辅助决策环节，增强促进环境管理能力建设的“政策工具包”设计功能；在计划环节，依靠智库支持，制订并实施支持省级政府增强环境监管能力和绿色发展新动能培育能力的计划；在资源配置环节，为省级政府的此类能力建设提供更多资金或资源支持；在组织学习和能力建设环节，由中央层面的培训类、研究类等机构，支持省级政府的此类能力建设。

