

我国生态文明建设分类考核的指标体系和流程设计

王雪松, 任胜钢, 袁宝龙

(中南大学商学院, 湖南长沙, 410083)

摘要: 构建和实施生态文明建设考核机制是转变政府执政理念, 推进经济、政治、社会、文化、生态“五位一体”发展, 落实生态文明建设任务的重要保证。现行以 GDP 为核心的政绩考核体系忽视了不同地区的发展基础、发展条件, 难以反映经济发展的资源环境成本和区域特征。针对这一现实问题, 构建以主体功能区为依据的生态文明建设分类考核指标体系和流程, 从生态环境、生态经济、生态社会、生态政治和生态文化五个方面建立了三级考核指标体系, 并设计了生态文明建设考核流程, 最后, 提出了保障生态文明建设分类考核办法健康运行的政策建议。

关键词: 生态文明建设; 主体功能区; 分类考核

中图分类号: C935

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2016)01-0089-09

党的十八大明确提出, “加强生态文明制度建设, 要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进一步强调, “要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、生态效益等指标的权重”, 把领导干部从 GDP 单项考核的指挥棒下解脱出来, 并将考核结果作为奖优罚劣的重要依据, 才能有效推动生态文明建设, 这是新常态背景下我国对经济社会发展方式转变提出的新要求。经济社会与生态环境协调发展是我国生态文明建设的重要方向, 然而, 现有对政绩考核大多以 GDP 作为主要指标, 忽视了不同地区的发展基础、发展条件, 难以反映经济发展的资源环境成本和区域特征。由此可见, 构建我国生态文明建设考核机制是生态文明制度建设的首要任务。2010年, 国务院发布了《全国主体功能区规划》, 在国家层面确定了优化开发区域、重点开发区域、农产品主产区、重点生态功能区及禁止开发区域五大主体功能区, 明确了各主体功能区的发展重点和方式。实行生态文明建设分类考核有助于引领不同区域实行差异化的发展, 引导领导干部树立正确的政绩观, 有助于综合考察经济、政治、社会、文化、生态绩效, 形成全面、科学的领导干部考核体系。

一、文献综述

近年来, 国内学术界围绕生态文明建设考核展开了系列研究。在实施生态文明建设考核的必要性方面, 包国宪、王学军^[1]认为以公共价值为政府绩效建构基础的科学管理, 才能保证政府产出与社会需求的高度一致。而生态文明建设正是公共价值的体现之一, 构建科学的生态文明建设考核机制也是彰显政府合法性的要求。进一步有研究^[2]认为, 当前我国生态文明建设中存在的种种问题, 表面上是粗放的生产、生活方式, 深层原因在于生态文明制度建设的不健全和执行不到位。而生态文明制度执行不到位的原因却在于生态文明建设考核并未成为政府绩效考核的刚性约束工具, 导致政府的选择性执行。这一问题的探讨也体现在诸多的研究中。例如, 马亮^[3]认为官员晋升激励与政府绩效目标设置水平呈 U 型曲线关系, 这表明如果生态文明建设绩效能够作为官员晋升的主要依据, 那么官员就会在政府绩效目标的设置中提高对生态文明建设方面的考核比例。吕凯波^[4]以国家重点生态功能区的数据为基础, 检验了生态文明建设对县级官员晋

收稿日期: 2015-11-18; 修回日期: 2016-01-16

基金项目: 国家社科重大项目“长江经济带产业绿色发展战略与政策体系研究”(15ZDA020); 教育部哲学重大项目“生态文明制度建设研究”(13JZD016)

作者简介: 王雪松(1973-), 女, 吉林省吉林市人, 中南大学商学院博士研究生, 主要研究方向: 区域与产业发展管理; 任胜钢(1975-), 男, 湖南津市人, 中南大学商学院教授, 博导, 主要研究方向: 产业发展战略与管理; 袁宝龙(1986-), 男, 甘肃西峰人, 中南大学商学院博士研究生, 主要研究方向: 环境规制与产业生态化发展

升的影响,结果发现,生态环境绩效对县委书记的晋升有显著的促进作用。潘峰^[5]基于演化博弈理论探讨了地方政府环境规制决策的演化过程,研究结果表明政绩考核体系中环境质量指标的权重系数是影响地方政府环境规制决策的重要因素之一。任丙强^[6]认为地方政府及官员的行为具有“理性人”特征,行为模式受到中央对地方政府绩效考核的激励与约束,因此,在地方政府考核机制中应增加对生态建设的指标。

在生态文明建设考核指标及考核方式研究方面,目前主要集中在讨论考核指标体系的构建。例如,杨皓然^[7]针对青海省原有生态政绩考核弱化现象,在一级指标“考核类别”中增设“生态发展”大项,在二级指标中将“环境保护”“生态建设”“绿色发展”等方面纳入进来。Wang^[8]将环境绩效的18个子指标分为能源和产业结构类、能源技术和效率类、环境影响类及社会经济效益类,应用模糊层次分析法和隶属度分析法评估北京能源使用规划的环境绩效,最后提出了平衡北京经济发展与环境保护的路径。但上述研究并未考虑区域之间及区域内部发展的差异,“一刀切”的生态政绩考核方式容易导致“好的更好,差的更差”的制度陷阱。基于此,有学者进一步提出应根据区域发展特征制定差异化的考核指标体系。例如,Ai^[9]应用松弛变量模型和熵模型研究了中国区域环境绩效,结果表明,由于区域发展的异质性及绿色技术创新水平的差异,区域之间的环境绩效具有较大的差异。张欢^[10]运用主成分分析法对我国30个样本省份2012年生态文明建设状态及生态文明协调度进行了实证评价,结果显示我国东中西部地区的生态文明建设存在明显的区域差异。上述研究认为这种差异应在考核指标设计和权重分配上充分体现。基于此,杨春平等^[11]研究提出结合主体功能区划和地区发展实际实行分类考核。白杨等^[12]研究提出生态文明分层建设与跟踪评估指标体系,在开展评估时应结合当地实际情况。但上述研究只提出了实施分类考核的思路,考核指标还未形成体系,并未提出具体如何进行考核的操作性建议。

综上所述,现有关于生态文明建设考核机制的研究还存在以下不足:其一,现有设计的分类考核指标还停留在《全国主体功能区规划》的层次上,未结合生态文明建设的内涵和任务作进一步丰富和完善;其二,关于以主体功能区为依据的生态文明分类考核流程缺少研究,这也是导致现有研究成果难以有效指导生态文明考核实践的主要原因。基于以上研究不足,本文建立体现主体功能区特征的生态文明建设分类考

核指标体系,并设计以县为基本单位、自下而上的分类考核流程。本研究有助于为生态文明建设考核机制的顶层设计与实施提供决策依据。

二、生态文明建设分类考核指标体系设计

(一) 指标体系设计的原则

在我国生态文明建设的考核指标体系设计中,本文遵循以下原则:

一是数据的可获得性原则。为了保证考核结果的客观性,本文所选取的指标应是国家及区域各类统计年鉴、统计公报、相关部门公布的有关数据以及通过间接计算可获得的数据,从而避免考核主体的主观性对考核结果的干预。

二是系统性原则。为了紧密结合生态文明建设与经济、政治、文化、社会“五位一体”发展的战略需求,本文从环境、经济、社会、政治、文化五个方面系统设计生态文明建设的考核指标体系,力求全面反映生态文明建设的内涵和主要任务。

三是差异化原则。为了体现全国主体功能区定位的差异,本文应根据优化开发区、重点开发区、农产品主产区、重点生态功能区及禁止开发区的发展重点不同而选取差异化的考核指标,避免所有区域“一刀切”的考核办法。

四是导向性原则。建立科学的生态文明建设考核指标体系,其目的在于引导党政干部转变发展理念,注重经济与环境的协调发展。通过重点考核经济、社会发展对生态环境的影响,引导各级政府落实绿色发展任务。

(二) 指标选取的办法

本文按照以下步骤选取生态文明建设考核指标:

第一,理论预选,明确生态文明建设的具体内涵和主要任务,构建包括环境、经济、社会、政治、文化建设“五位一体”的生态文明评价指标体系的总体框架。围绕总体框架进一步收集和分析生态文明建设考核指标体系的资料,建立关于生态文明建设考核的指标库。第二,专家咨询,将理论预选的指标集发放给两型社会与生态文明协同创新中心的专家及湖南省发改委、湖南省环保厅、湖南省国土厅、湖南省统计局、湖南汨罗循环经济产业园等相关部门的管理人员进行筛选和修正。虽然专家选择具有其主观性,但是,综合各位专家的意见,在一定程度上可以反映生态文明建设考核的重点。第三,确定指标,结合专家意见和各主

体功能区的特征, 确定最终考核指标体系。

(三) 具体指标的选择

根据上述总体考核思路和指标选取办法, 本文建立了关于生态文明建设分类考核的三级指标体系。一级指标包括生态环境、生态经济、生态社会、生态政治和生态文化共 5 项; 二级指标包括生态保护、污染控制、资源储量、经济发展、循环经济、节能减排、人口健康、公共服务、居民生活、环境规制、政府绩效、生态宣传和生态教育共 13 项; 三级指标将根据主体功能区的定位和生态文明建设的重点不同, 分别制定差异化的考核指标。同时根据指标的重要性程度, 将其分为约束性指标和参考性指标。约束性指标指各

级地方政府必须完成的指标, 是对各级党政干部生态文明建设绩效考核的硬约束。约束性指标不达标, 该项指标值为 0, 对党政干部提拔任用可实行“一票否决制”。参考性指标是对各级党政干部生态文明建设绩效考核的软约束, 属于预期性指标, 作用在于引导各级政府全面落实生态文明建设任务。

1. 优化开发区域的考核指标

优化开发区域的生态文明建设应注重环境、经济、社会、政治和文化的均衡发展, 考核重点应在经济社会发展的质量。因此, 重点考核现代服务业、高新技术产业等生态经济类指标及生态环境类指标, 具体如表 1 所示。

表 1 优化开发区域生态文明建设考核指标

| 一级指标 | 二级指标 | 三级指标 | 单位 | 属性 | |
|------|--------------------|--------------------|------------------------|----------------|------------|
| 生态环境 | 生态保护 | 绿化率(建成区绿化覆盖率) | % | 参考性 | |
| | | 全年API 指数<100的天数 | 天 | 参考性 | |
| | | 城市水环境功能区水质达标率 | % | 约束性 | |
| | | 森林覆盖率 | % | 参考性 | |
| | 污染控制 | 城镇污水处理达标率 | % | 约束性 | |
| | | 生活垃圾处理达标率 | % | 约束性 | |
| | | 噪声达标区覆盖率 | % | 约束性 | |
| | | 工业固体废物处理达标率 | % | 约束性 | |
| | 资源储量 | 人均水资源量 | m ³ /人 | 参考性 | |
| | | 人均耕地面积 | 亩/人 | 参考性 | |
| 生态经济 | 经济发展 | 人均 GDP | 万元/人 | 参考性 | |
| | | 现代服务业增加值占 GDP 比重 | % | 参考性 | |
| | | 高新技术产业增加值占 GDP 比重 | % | 参考性 | |
| | | 战略性新兴产业增加值占 GDP 比重 | % | 参考性 | |
| | 循环经济 | 工业固废重复利用率 | % | 参考性 | |
| 节能减排 | 工业废水重复利用率 | % | 参考性 | | |
| | “三废”综合利用产值占 GDP 比重 | % | 参考性 | | |
| | 万元 GDP 煤能耗 | 标吨/万元 | 约束性 | | |
| | 万元 GDP 水耗 | 吨/万元 | 约束性 | | |
| 生态社会 | 人口健康 | 主要工业污染物排放强度 | COD SO ₂ | 千克/万元 千克/万元 | 约束性 约束性 |
| | | 人口平均寿命 | 岁 | 参考性 | |
| | | 基本养老保险覆盖率 | % | 参考性 | |
| | 公共服务 | 食品卫生抽检合格率 | % | 参考性 | |
| | | 每万人拥有卫生技术人员 | % | 参考性 | |
| | | 每万人拥有在校大学生人数 | % | 参考性 | |
| | | 每万人拥有公共交通工具 | 辆/万人 | 参考性 | |
| | 居民生活 | 城镇登记失业人员就业率 | % | 参考性 | |
| | | 城镇人均住房面积 | m ² /人 | 参考性 | |
| | | 重点行业清洁生产审核执行率 | % | 约束性 | |
| 生态政治 | 环境规制 | 重点企业 ISO 14000 认证率 | % | 约束性 | |
| | 环境管理能力标准化建设达标率 | % | 约束性 | | |
| | 规划环境影响评价执行率 | % | 约束性 | | |
| | 政府绩效 | 环境污染治理投资总额占 GDP 比重 | % | 约束性 | |
| 生态文化 | 生态宣传 | 环境指标纳入党政领导干部政绩考核 | - | 约束性 | |
| | 生态文化宣传经费占 GDP 比例 | % | 参考性 | | |
| | 每万人拥有生态教育基地数量 | 个/万人 | 参考性 | | |
| | 生态知识宣传教育普及率 | % | 参考性 | | |
| 生态教育 | 中小学环境教育普及率 | % | 参考性 | | |
| | 生态文化产业占 GDP 比重 | % | 参考性 | | |

2. 重点开发区域的考核指标

重点开发区域的生态文明建设应注重生态经济和生态社会的发展,同时要兼顾在经济发展过程中对环

境的保护。因此,重点应考核城镇化率、高新技术产值、工业发展能耗和污染物控制等方面的指标,具体如下如表2所示。

表2 重点开发区域生态文明建设考核指标

| 一级指标 | 二级指标 | 三级指标 | 单位 | 属性 |
|-------------|---------------|------------------------|-------------------|------------|
| 生态环境 | 生态保护 | 城市绿地提高值 | 百分点 | 参考性 |
| | | 全年API 指数<100的天数 | 天 | 参考性 |
| | | 城市水环境功能区水质达标率 | % | 约束性 |
| | | 森林覆盖率 | % | 参考性 |
| | 污染控制 | 城镇污水处理达标率 | % | 约束性 |
| | | 生活垃圾处理达标率 | % | 约束性 |
| | | 噪声达标区覆盖率 | % | 约束性 |
| | | 工业固体废物处理达标率 | % | 约束性 |
| | 资源储量 | 人均水资源量 | m ³ /人 | 参考性 |
| | | 人均耕地面积 | 亩/人 | 参考性 |
| 生态经济 | 经济发展 | 人均 GDP | 万元/人 | 参考性 |
| | | 第三产业占 GDP 比重 | % | 参考性 |
| | | 高新技术产业总产值占 GDP 比重 | % | 参考性 |
| | | 固定资产投资额完成增长率 | % | 参考性 |
| | | 外商投资额增长率 | % | 参考性 |
| | 循环经济 | 工业固废重复利用率 | % | 参考性 |
| | | 工业废水重复利用率 | % | 参考性 |
| | | “三废”综合利用产值占 GDP 比重 | % | 参考性 |
| | 节能减排 | 万元 GDP 煤能耗 | 标吨/万元 | 约束性 |
| | | 万元 GDP 水耗 | 吨/万元 | 约束性 |
| 主要工业污染物排放强度 | | COD SO ₂ | 千克/万元 千克/万元 | 约束性 约束性 |
| 生态社会 | 人口健康 | 人口平均寿命 | 岁 | 参考性 |
| | | 基本养老保险覆盖率 | % | 参考性 |
| | | 食品卫生抽检合格率 | % | 参考性 |
| | 公共服务 | 每万人拥有卫生技术人员 | % | 参考性 |
| | | 平均受教育年限 | 年/人 | 参考性 |
| | | 每万人拥有公共交通工具 | 辆/万人 | 参考性 |
| | | 城镇化率 | % | 参考性 |
| 居民生活 | 城镇登记失业人员就业率 | % | 参考性 | |
| | 城镇保障性住房覆盖率 | % | 参考性 | |
| | 重点行业清洁生产审核执行率 | % | 约束性 | |
| 生态政治 | 环境规制 | 重点企业 ISO 14000 认证率 | % | 约束性 |
| | | 规划环境影响评价执行率 | % | 约束性 |
| | | 环境污染治理投资总额占 GDP 比重 | % | 约束性 |
| | 政府绩效 | 环境指标纳入党政领导干部政绩考核 | - | 约束性 |
| 生态文化 | 生态宣传 | 生态文化宣传经费占 GDP 比例 | % | 参考性 |
| | | 每万人拥有生态教育基地数量 | 个/万人 | 参考性 |
| | 生态教育 | 生态知识宣传教育普及率 | % | 参考性 |
| | | 中小学环境教育普及率 | % | 参考性 |
| | | 生态文化产业占 GDP 比重 | % | 参考性 |

3. 农产品主产区域的考核指标

农产品主产区域生态文明建设应注重生态农业发展和农村生态环境保护, 同时, 应注重农村社会发展。

因此, 重点考核农产品加工业产值、农业机械化水平等生态经济类指标, 兼顾生态环境等其他方面的指标, 具体如表 3 所示。

表 3 农产品主产区域生态文明建设考核指标

| 一级指标 | 二级指标 | 三级指标 | 单位 | 属性 |
|----------------|-----------|--------------------|-------------------|------|
| 生态环境 | 生态保护 | 绿化率(建成区绿化覆盖率) | % | 参考性 |
| | | 农业灌溉用水有效利用率 | % | 参考性 |
| | | 农村水环境功能区水质达标率 | % | 参考性 |
| | | 森林覆盖率 | % | 参考性 |
| | 污染控制 | 城镇污水处理达标率 | % | 约束性 |
| | | 农村生活垃圾处理达标率 | % | 约束性 |
| | | 工业固体废物处理达标率 | % | 约束性 |
| | 资源储量 | 人均水资源量 | m ³ /人 | 参考性 |
| | | 人均耕地面积 | 亩/人 | 约束性 |
| | 生态经济 | 经济发展 | 农民人均纯收入 | 元/人 |
| 农林牧渔业总产值 | | | 万元 | 参考性 |
| 粮食总产量 | | | 吨 | 参考性 |
| 农产品加工业总产值 | | | 万元 | 参考性 |
| “三品一标”农产品市场占有率 | | | % | 参考性 |
| 循环经济 | | 农业机械化水平 | 瓦特/公顷 | 参考性 |
| | | 农村沼气用户普及率 | % | 参考性 |
| 节能减排 | | 农作物秸秆综合利用率 | % | 参考性 |
| | | 万元 GDP 煤能耗 | 标吨/万元 | 约束性 |
| 生态社会 | | 人口健康 | 万元 GDP 水耗 | 吨/万元 |
| | 人口平均寿命 | | 岁 | 参考性 |
| | 基本养老保险覆盖率 | | % | 参考性 |
| | 公共服务 | 食品卫生抽检合格率 | % | 参考性 |
| | | 每万人拥有卫生技术人员 | % | 参考性 |
| | | 平均受教育年限 | 年/人 | 参考性 |
| | | 农业科技贡献率 | % | 参考性 |
| | 居民生活 | 恩格尔系数 | - | 参考性 |
| | | 农村劳动力转移就业 | % | 参考性 |
| | | 农村新农合参保率 | % | 参考性 |
| 生态政治 | 环境规制 | 重点行业清洁生产审核执行率 | % | 约束性 |
| | | 重点企业 ISO 14000 认证率 | % | 约束性 |
| | | 规划环境影响评价执行率 | % | 约束性 |
| | 政府绩效 | 环境污染治理投资总额占 GDP 比重 | % | 约束性 |
| | | 环境指标纳入党政领导干部政绩考核 | - | 约束性 |
| 生态文化 | 生态宣传 | 生态文化宣传经费占 GDP 比例 | % | 参考性 |
| | | 每万人拥有生态教育基地数量 | 个/万人 | 参考性 |
| | | 生态知识宣传教育普及率 | % | 参考性 |
| | 生态教育 | 中小学环境教育普及率 | % | 参考性 |
| | | 生态文化产业占 GDP 比重 | % | 参考性 |

4. 重点生态功能区域的考核指标

重点生态功能区域的生态文明建设应注重生态环境保护与经济、社会平衡发展, 增强生态产品生产能

力。因此, 重点应考核森林蓄积增长率、生物物种多样性指数等生态保护类指标, 同时, 兼顾生态社会和生态文化类指标, 具体如表4所示。

表4 重点生态功能区域生态文明建设考核指标

| 一级指标 | 二级指标 | 三级指标 | 单位 | 属性 |
|-----------|-----------|---|--------|------------|
| 生态环境 | 生态保护 | 绿化率(建成区绿化覆盖率) | % | 参考性 |
| | | 全年API 指数<100的天数 | 天 | 参考性 |
| | | 城市水环境功能区水质达标率 | % | 参考性 |
| | | 森林覆盖率 | % | 参考性 |
| | | 森林蓄积增长率 | % | 参考性 |
| | | 水土流失和荒漠化治理率 | % | 约束性 |
| | | 生物物种多样性指数 | - | 约束性 |
| | 污染控制 | 主要河流断面优质水率 | % | 约束性 |
| | | 城镇污水处理达标率 | % | 约束性 |
| | | 农村生活垃圾处理达标率 | % | 约束性 |
| 资源储量 | 人均水资源量 | m ³ /人 | 参考性 | |
| | 人均耕地面积 | 亩/人 | 约束性 | |
| 生态经济 | 经济发展 | 人均 GDP | 万元/人 | 参考性 |
| | | 第三产业占 GDP 比重 | % | 参考性 |
| | | 农林牧渔业总产值 | 万元 | 参考性 |
| | 循环经济 | “三废”综合利用产值占 GDP 比重 | % | 参考性 |
| | 节能减排 | 万元 GDP 煤能耗 | 标吨/万元 | 约束性 |
| 万元 GDP 水耗 | | 吨/万元 | 约束性 | |
| 生态社会 | 人口健康 | 人口平均寿命 | 岁 | 参考性 |
| | | 基本养老保险覆盖率 | % | 参考性 |
| | | 食品卫生抽检合格率 | % | 参考性 |
| | 公共服务 | 每万人拥有卫生技术人员 | % | 参考性 |
| | | 平均受教育年限 | 年/人 | 参考性 |
| | | 农业科技贡献率 | % | 参考性 |
| | | 恩格尔系数 | - | 参考性 |
| 居民生活 | 农村劳动力转移就业 | % | 参考性 | |
| | 农村新农合参保率 | % | 参考性 | |
| 生态政治 | 环境规制 | 重点行业清洁生产审核执行率 | % | 约束性 |
| | | 环境管理能力标准化建设达标率 | % | 约束性 |
| | | 规划环境影响评价执行率 | % | 约束性 |
| | 政府绩效 | 环境污染治理投资总额占 GDP 比重 | % | 约束性 |
| | | 环境指标纳入党政领导干部政绩考核 人大、政协生态环境议案、提案、建议所占比例 | - % | 约束性 约束性 |
| 生态文化 | 生态宣传 | 生态文化宣传经费占 GDP 比例 | % | 参考性 |
| | | 每万人拥有生态教育基地数量 | 个/人 | 参考性 |
| | 生态教育 | 生态知识宣传教育普及率 | % | 参考性 |
| | | 中小学环境教育普及率 生态文化产业占 GDP 比重 | % % | 参考性 参考性 |

5. 禁止开发区域的考核指标

由于禁止开发区域均是各级各类自然文化资源保护区域, 禁止工业化和城镇开发, 点状分布于其他 4 类主体功能区之中。该区域不设置经济类考核指标, 重点考核生态环境保护、生态制度建设及生态文化建设方面的指标, 具体如表 5 所示。

三、生态文明建设分类考核流程

本文将现行的政府绩效考核模式与基于主体功能区定位的生态文明建设分类考核相结合, 这种以县为单位的生态文明建设考核机制也体现了“省管县”体制改革的思路, 能够充分发挥县级政府生态文明建设的能动性。^[13]因此, 省域级可按如下流程实施生态文明建设考核, 第一, 利用各主体功能区的考核指标体系单独考核县市区生态文明建设绩效, 综合计算得出各省域的县市区生态文明建设绩效得分; 第二, 按照我国主体功能区分类, 对属于同一主体功能区的县

市区生态文明建设绩效得分求平均值, 得出各省不同主体功能区的生态文明建设绩效得分; 第三, 结合专家打分法和各省所包括的不同主体功能类型的县市区比例, 对各省所包括的不同主体功能区的重要性程度进行打分排序, 确定各类主体功能区的权重; 第四, 利用各省不同主体功能区的生态文明建设绩效得分乘以相应主体功能区的权重, 然后相加得出其生态文明建设综合绩效。

以湖南省为例(如图 1 所示)。由于湖南省《主体功能区规划》将 122 个县市区划分为 43 个重点开发区域、35 个农产品主产区域、44 个重点生态功能区域及 370 个点状禁止开发区域。首先, 按照各主体功能区的指标体系分别考核 122 个县市区; 其次, 将 43 个重点开发区域的绩效进行综合, 得到湖南省重点开发区域的生态文明建设绩效, 同理, 得出其他主体功能区的绩效得分; 再次, 根据湖南省各类主体功能区的比例分配权重; 最后, 根据各主体功能区的得分和权重综合考核得出湖南省的生态文明建设绩效。

表 5 禁止开发区域生态文明建设考核指标

| 一级指标 | 二级指标 | 三级指标 | 单位 | 属性 | |
|------|------|-----------------------|-----------|-----|-----|
| 生态环境 | 生态保护 | 保护目标实现程度 | % | 约束性 | |
| | | 保护对象完好程度 | % | 约束性 | |
| | | 全年API 指数<100的天数 | 天 | 参考性 | |
| | | 水环境功能区水质达标率 | % | 约束性 | |
| | 污染控制 | 绿色植被覆盖率 | 绿色植被覆盖率 | % | 参考性 |
| | | | 污染物“零排放”率 | % | 约束性 |
| | | | 城镇污水处理达标率 | % | 约束性 |
| | | | 生活垃圾处理达标率 | % | 约束性 |
| | | 环境规制 | 噪声达标区覆盖率 | % | 约束性 |
| | | | 环境法律法规执行率 | % | 约束性 |
| 生态政治 | 环境管理 | 环境管理能力标准化建设达标率 | % | 约束性 | |
| | | 环境污染治理投资总额占 GDP 比重 | % | 约束性 | |
| | 政府绩效 | 环境指标纳入党政领导干部政绩考核 | - | 约束性 | |
| | | 人大、政协生态环境议案、提案、建议所占比例 | % | 约束性 | |
| 生态文化 | 生态宣传 | 生态文化宣传经费占 GDP 比例 | % | 参考性 | |
| | | 每万人拥有生态教育基地数量 | 个/万人 | 参考性 | |
| | 生态教育 | 生态知识宣传教育普及率 | % | 参考性 | |
| | | 中小学环境教育普及率 | % | 参考性 | |
| | | 生态文化产业占 GDP 比重 | % | 参考性 | |



图1 湖南省生态文明建设分类考核流程

四、实施生态文明建设分类考核的建议

为了保障生态文明建设分类考核办法健康运行，本文提出如下建议：

第一，要加快编制自然资源资产负债表，建立主要领导者对自然资源资产损益情况的离任审计制度。地方行政领导在任期结束时须进行自然资源资产损益情况的审计，评估其任期内自然资源资产的增(减)值情况。针对考核和审计结果，将其分为优秀、良好、合格、不合格四个等级，明确规定各等级对应的责任，形成严厉的倒逼机制，推动生态环境保护与经济社会协调发展。

第二，建立健全责任追究制度。明确各地主要领导及政府部门生态文明建设的“责任清单”和“权力清单”，健全和执行严格的责任追究制度。依据我国生态文明建设的总体部署，明确各政府部门的建设目标和主要责任，形成任务分工明确、权责清晰的生态文明建设目标责任体系。对忽视民生、损害环境、贻误生态文明建设的领导干部要严肃处理，并对其实施终身责任追究制，尤其是对约束性指标不达标的党政干部实施“一票否决制”。

第三，建立健全激励约束制度。政绩考核不再进行统一排名，只对同一主体功能区的县市区进行排名，引导各县市按照主体功能定位来推动经济社会发展。生态文明建设绩效考核结果的运用，要体现我国任人唯贤的用人导向。要把生态文明建设绩效的分类考核结果作为用人的主要依据，真正使优秀干部充分涌现，各尽其能，才尽其用。

参考文献：

- [1] 包国宪, 王学军. 以公共价值为基础的政府绩效治理——源起、架构与研究问题[J]. 公共管理学报, 2012, 9(2): 89-97.
- [2] 严耕, 林震, 吴明红. 中国省域生态文明建设的进展与评价[J]. 中国行政管理, 2013(10): 7-12.
- [3] 马亮. 官员晋升激励与政府绩效目标设置——中国省级面板数据的实证研究[J]. 公共管理学报, 2013, 10(2): 28-40.
- [4] 吕凯波. 生态文明建设能够带来官员晋升吗? ——来自国家重点生态功能区的证据[J]. 上海财经大学学报, 2014, 16(2): 67-75.
- [5] 潘峰, 西宝, 王琳. 地方政府间环境规制策略的演化博弈分析[J]. 中国人口·资源与环境, 2014, 24(6): 97-102.
- [6] 任丙强. 生态文明建设视角下的环境治理: 问题、挑战与对策[J]. 政治学研究, 2013(5): 64-70.
- [7] 杨皓然, 王跃荣. 生态立省战略下青海生态政绩考核体系初探[J]. 青海社会科学, 2009(6): 70-73.
- [8] Wang Lei, Xu Linyu, Song Huimin. Environmental performance evaluation of Beijing's energy use planning [J]. Energy Policy, 2011(39): 3483-3495.
- [9] Ai Hongshan, Deng Zhige, Yang Xuejun. The effect estimation and channel testing of the technological progress on China's regional environmental performance [J]. Ecological Indicators, 2015(51): 67-78.
- [10] 张欢, 成金华, 陈军, 倪琳. 中国省域生态文明建设差异分析[J]. 中国人口·资源与环境, 2014, 24(6): 22-29.
- [11] 杨春平, 谢海燕, 贾彦鹏. 完善领导干部政绩考核机制促进生态文明建设[J]. 宏观经济管理, 2014(10): 15-17.
- [12] 白杨, 黄宇驰, 王敏, 黄沈发, 沙晨燕, 阮俊杰. 我国生态文

明建设及其评估体系研究进展[J]. 生态学报, 2011, 31(20): 6295-6304. [13] 袁建军, 金太军. “省管县”体制改革研究——以经济管理体制改革为研究视角[J]. 政治学研究, 2010(5): 73-81.

Index system and process design of classification assessment of ecological civilization construction in China

WANG Xuesong, REN Shenggang, YUAN Baolong

(School of Business, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: Building and implementing the assessment system of ecological civilization construction is the important guarantee to transform the ruling idea of the government, to promote the integration of the economic, political, social, cultural, and ecological development and to implement the task of ecological civilization construction. The current assessment system ignored the development conditions and foundations in different areas, hence rendering it difficult to reflect the economic development of the resources and environment cost and regional characteristics. In view of this problem, the present essay attempts to construct the evaluation system of ecological civilization, to establish a three-level indicator mechanism in such five aspects as ecological environment, ecological economy, ecological society, ecological political and ecological culture, to design the assessment process, and finally to put forward the policy recommendations about implementation of assessment measures.

Key Words: ecological civilization construction; development priority function zones; classification assessment

[编辑: 苏慧]