人大国发院十大核心产品系列

政策简报

2019 年 12 月 第 23 期 总第 73 期

生态环保规划指标设计特点与经验借鉴
——基于 Z 省的证据

许勤华、袁淼、王际杰

中国人民大學
国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记靳诺教授，院长兼首席专家为校长刘伟教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深度研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学崇德西楼8楼
网站：http://NADS.ruc.edu.cn

人大国发院微信

作者简介

许勤华，中国人民大学国际关系学院教授、国发院专聘研究员。研究兴趣：能源问题（能源安全、能源外交和能源国际合作）、欧亚地区安全和"一带一路"绿色发展。发表著作16部100余篇论文及专业评述100余篇。国家级、部委及国际项目共三十余项。

袁淼，中国人民大学国际关系学院博士生。参与国家级和省部级科研项目，在《现代国际关系》、《中国石油报》等期刊和报纸上发表数篇学术研究成果。

王际杰，生态环境部助理研究员、联合国气候变化谈判中国政府代表团成员。在《中国能源》、《中国经贸导刊》、《国际石油经济》等期刊发表论文若干篇，参编《2016 中国碳市场报告》等专业书籍。

欢迎媒体摘发、转载或采访。
媒体热线：张雯婷；办公电话：010-62625159

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）
主编：刘青　　编辑部主任：邹静娴　　本期责编：邹静娴 张雯婷

摘 要

“十四五”时期，生态文明建设要求更加严格。环境保护规划承担着环境治理统筹的作用，而环保规划指标是其中的关键政策工具。考虑当前我国区域发展不平衡、生态环境水平差异明显的基本情况，应充分重视地区实践经验，考量指标设计的合理性与可行性，为差异化地区环境治理提供共性经验。

本文选取生态文明治理的先进省——Z 省为研究案例，分析其走在全国前列的特点及原因，以提供有价值的经验。“十三五”时期，Z 省生态环保规划指标体系的示范效用体现在：承接上级要求，设置特色指标及环境质量目标；重视指标分解及落实，实现灵活对接；以指标引领制度创新，生态领域改革先行先试；以微观治理为基础，探索指标创新。分析其具体实践发现，该省将指标设计与各类发展战略紧密结合，全链条保障环境质量目标实现。健全完善工作推进机制以具体措施推动落实。重视和鼓励各级政府制度创新，充分发动民间力量，参与生态环境治理工作。

为适应“十四五”时代要求，实现绿色发展，地方省市可借鉴 Z 省生态环保实践经验，在综合施策推进环境治理的同时，进行关键问题整治。在指标设计上，注重上级指标和地方要求的两相结合，对下级指标提出明确的指标分解要求。强化现代化环境治理机制的构建，并以特色化基层环境治理为基础，探索指标创新。

一、生态环境治理发展对指标设计提出要求

“十八大”以来，在党中央、国务院的高度重视与大力推动下，环境治理与生态文明建设在我国经济社会发展中的重要性日益提升。“十四五”时期是我国“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，社会发展将开启基本实现现代化建设新征程。在此背景下，环境保护任务更加艰巨，也面临着新的要求，将呈现出新的特点。在精准脱贫基本完成后，绿色发展将成为重要发展任务，污染治理要求仍将持续，这也对环境保护规划指标设计提出了不同的发展方向。

“十四五”时期，制度建设将在生态文明建设方面起到关键作用。十九届四中全会从实行最严格的生态环境保护制度、全面建立资源高效利用制度、健全生态保护和修复制度、严明生态环境保护责任制度等四个方面，对建立和完善生态文明制度体系、促进人与自然和谐共生进行安排部署。从根本上转变“先开发、后污染、再治理”的发展模式，生态文明建设已经到了加快制度成熟、促进制度完善的阶段。在具体工作的推进过程中，促进各级政府机构职能协同优化，提升行政决策、行政执行、行政组织、行政监督体制建设。同时，构建基层社会治理格局，推动社会治理和服务重心向基层下移，把更多资源、服务、管理下沉到基层，完善群众参与基层社会治理的制度化渠道。

指标体系是环保规划的核心内容之一，可以为有针对性地优化生态环境、高效准确解决生态环境难题提供政策工具。配合“十四五”时期发展要求，指标体系一方面需要引导相关制度设计，在分解时提高指标的可操作性，进一步考虑地区情况及地理环境限制。鼓励地方

及基层政府对指标分解的主动探索，并提供相应保障机制。考虑设计统一“打分表”，提升考核机制的全面性和协调性，允许地方制修订环境质量标准。根据污染程度进行分类施策和分区治理，明确监管主体及责任，强化参与主体间的信息共享。另一方面也要强调保障指标落实的机制建设和创新。推进建设政府主导下的环境治理机制，完善信息公开和统一发布制度，明确公众参与环境保护的法律途径，对主管部门进行公众参与能力建设培训。引导公众进行治理参与，建立约束机制，强制企业履行环境保护的社会责任。进一步探索以市场化推进污染治理，推广政府与社会资本合作治理模式，在不同利益主体之间形成环境合作意识与监督机制。

本文选取生态文明建设的先进东部发达省份——Z 省作为案例，分析其生态环保规划指标体系建设和实施情况，总结其在“十三五”期间的生态环保规划指标设计特点与取得成效成因，有助于在省域层面提供优秀经验，把握指标体系设计合理性与可行性，识别指标落实过程中面临的主要挑战与问题，评估不同条件下具体指标的实施效果与导向作用，以满足各地多元化、差异化的生态环境发展与保护诉求，为“十四五”生态环保指标设计提供具体且有价值的参考。作为研究案例的 Z 省高度重视生态文明建设，在制度上采取了诸多创新举措，集聚了众多国家生态文明建设示范市县，承担了国家绿色金融改革创新等生态文明领域重大前沿任务，有条件为其他省市加强相关工作提供有价值的经验。同时，该省经济发展势头良好、不同地区差异性明显，在生态环保治理领域面临的挑战具有综合性、代表性。此外，该

省相对完整连续的统计资料，也能够为评估与研究提供充分的官方数据支持。

二、Z 省“十三五”生态环保规划指标体系设计具有示范效用

第一，承接上级要求，根据自身特点设置特色指标及环境质量目标。在指标制定过程中，Z 省在收集各市区县 100 余个重点问题的基础上，以问题导向、质量核心导向、民意导向、先行导向为引导，以国家《“十三五”生态环境保护规划》的指标体系为基础，制定了包括水环境质量、空气质量、土壤环境质量、污染物排放、生态建设和风险防控在内的七大范围、十三个指标的“十三五”规划指标体系。同时，考虑实际情况及数据可获得性，对国家级指标进行适当简化，并针对省内需求，增加重金属总量控制指标、地表水交接断面水质达标率、县级以上城市集中式饮用水水源地水质达标率、省级以上生态文明示范区创建比率、5 年期突发环境事件发生数下降比率等特色指标。在沿用的 4 项国家级约束性指标中，省级层面设置的 2020 年目标均高于国家目标，体现了该省对提升生态环境质量的高要求。从完成情况来看，中期考核时，该省约束性指标和预期性指标基本做到按照预期甚至是快于预期完成。特色指标中除了风险防控相关指标，其余指标都提前达到目标，体现了特色指标设置的合理性。

第二，重视指标分解及落实，实现各级指标灵活对接。指标分解情况对指标落实起到了决定性作用。Z 省在全国范围内较早地实现了对省级指标的分解，综合考虑地市间地理环境、经济发展水平、产业

结构等方面的差异，对不同地市提出不同要求，明确各地市环保工作的重点要点，各地市在指标设置上也与省级指标有较高的吻合度。在此基础上，大部分地市都提前完成了“十三五”环境保护既定目标，并按期完成特色指标。而县区级指标则呈现出一些不同，该级指标在设置中与地市级指标重合度较低，以各县区根据自身实际情况在方向目标上与各地市实现细化衔接为特点，考虑到基层工作的具体性，根据本地实际情况对上级指标进行适当分解，实现了基于各县区具体情况的差异化，在满足各地环境保护的需求上取得了良好成效。

第三，以指标引领制度创新，生态领域改革先行先试。为高效完成指标要求，Z 省取得了一批制度创新成果。率先探索流域生态补偿机制和排污权交易制度，出台《污染地块治理修复规划编制指南》。率先试点领导干部自然资源资产离任审计，全面推行“区域环评+环境标准”改革。在地市层面积极探索创新实践，如成立市委下属生态文明办公室，两周召开一次主要领导参加的污染防治例会，在协调应对问题上起到重要效果。县区级政府产生“微创新”成果，如在乡镇（街道）一级设立生态环境保护站；县级“环境质量 APP”实践探索；创新垃圾治理，实现多种形式的“变废为宝”；以“一村一特色”实现环境经济效益双丰收等，让基层单位和群众能够更好地参与到环境保护工作之中。通过结合本省发展特点及各地市、县区发展要求，分阶段完成各项目标任务，各级政府的生态环保工作得以更有效地展开，在重要领域和重点突破项目上取得重大进展。为生态环境质量进一步改善、治水治气治土进一步深化、生态环境建设进一步拓展奠定了制

度基础。

第四，以微观治理为基础，全方面探索指标创新。相较于省级和地市级指标，县区级指标在设计上出现了一系列特点更加鲜明的微观创新：如港口市区的公交车、出租车、港区集卡车清洁能源化比率指标，该区作为港口所在地，运输繁忙，车辆尤其是集卡车清洁能源化比例在该区就有着远高于其他地区的意义；又如也有一些县区设置了有机绿色无公害农产品种植面积比重、城镇新建绿色建筑比例等指标。以上做法内容具体、指向性明确、可操作性和可评估性很强，往往能够取得较好的治理效果，同时充分调动和整合各方面资源，推动其参与环境治理，实现分工协作，促进形成政府引导、企业主体、公众参与的协同格局。在已有的生态环境治理成果基础上，地市级政府更加注重以理念革新突破生态环境治理瓶颈，从而更进一步达到的治理要求，提升地市的环境治理能力和经济增长质量。而省级指标则更多体现了“统筹”的特点，最大限度排除无谓损耗影响，提升治理效率。

三、Z 省“十三五”生态环保规划指标落实实践的先进性

第一，指标设计与发展战略紧密结合，全链条保障治理目标实现。Z 省在指标设计过程中，不仅紧密结合了其环保重点工作和环境管理需求，也注重与其他社会子系统建立有机联系，从设计、落实、考核等各个角度保障了环境质量目标设定的合理性和可操作性。充分的先期调研构成了指标体系编制依据，使其避免脱离基层。在落实过程中，各级党委和政府给予高度重视，实时监控目标完成情况，以保证基层

与上级沟通顺畅。在考核监督上，各地市从党委政府到环境部门，再到企业、个人，发挥最大限度的积极性。如设立逐层问责制度，探索形成常态化机制，避免“运动式治理”；又如一些地市开展每两周举行一次的污染防治例会，指定重点任务清单进行研究汇报。此外，该省配合环境目标,规划实施了 1612 个工程项目,涉及资金 3050 亿元，全方位保障了环保重点任务的有序推进和相关目标的达成。

第二,工作推动机制逐渐成熟,以具体行动推动指标落实。首先，Z 省建立了从上到下完备的工作推动机制，确立了比《环保法》要求更高的生态环境状况报告制度，从县级报告下沉到街道一级，延伸环保责任落实的“最后一公里”。其次，指标规划设计因地制宜，强化可指导性，有利于省级规划分解到各个地市，市级规划分解到各区县，避免了上下级指标脱节的情况。在指标落实上，该省出台了一系列具体行动措施以保障治理目标的实现，包括：深入实施大气污染防治行动计划；全面推行河长制；加快构建土壤污染防治工作体系；实施生态环境保护建设工程；健全环境执法与司法联动体系；率先探索建立流域生态补偿机制和排污权交易制度等。

第三，重视和鼓励各级政府制度创新，激发基层政府创新潜力。Z 省对于制度创新有着极高的重视程度。省级的工作推动机制和生态环境状况报告制度创新、地市级的水权改革、县区级的生态环境服务站等，都体现了其在生态环境保护中对于制度创新的鼓励和推崇。通过一系列制度创新，该省各级政府的生态环保工作得以更有效展开，不仅保障了指标的有效落实，也鼓励了各地市及县区充分结合当地实

际情况进行指标设计和制定，这尤其体现在县区级政府的微观治理实践上。大多数县区面积较小，面临的问题更加集中，因此，不同的县区需要根据本地实际情况制定指标体系，杜绝了一味照搬上级体系中较为宏观指标的情况，从而实现了指标设计的有效创新和深入探索。

第四，充分注意发动民间力量，参与生态环境治理工作。民众作为环境治理的利益攸关方之一，其参与度和态度对环境治理工作的成败起到关键作用。Z 省某市在“五水共治”实践中，建立了快速发现解决问题机制和逐层问责机制，实现政企民联动合力治水，这是“河长制”取得优秀成果的必要保证。此外，该市开展的“公述民评”面对面问政互动也已经成为了一个具有较强知名度和影响力的“品牌”，促进民众积极参与到问政过程中。如针对河道污染问题，该市市民带来治理不足的污水样本和河道污染照片当场提问，虽然一时令人难堪，却带动该市生态环保工作的不断推进，经过有效治理，市区河道污染问题已经极大改善。

四、Z 省生态环保规划指标设计经验借鉴

第一，综合施策，统筹推进环境污染治理，突出重点进行关键问题整治。环境治理往往具有跨部门、跨区域的突出特点，综合治理和统筹规划是有效推进相关政策、获得可持续性环境治理绩效的关键。Z 省在环境治理的战略部署上，接连或同时打出了“三改一拆”“五水共治”“四边三化”“四换三名”“811 行动计划”“特色小镇建设”等系列组合拳，全面推进生态文明建设。与此同时，各省市环境治理基础不同，结合具体情况对本省关键问题的针对性整治不仅

有利于有效解决相关环境问题，也可以对本省其他环境问题的治理起到有效带动作用。Z 省紧紧围绕生态省建设这一主线，以“河长制”领跑全国，全面落实“五水共治”，系统实施“治污水、防洪水、排涝水、保供水、抓节水”，以治水为突破口，重点进行相关指标设计，加快推进产业转型升级、有力带动城乡环境面貌提升，为打好污染防治攻坚战奠定了坚实基础。

第二，指标设计注重上级和地方两相结合，因城施策设置特色指标。政策导向应以保障国家环保关键目标实现为根本。地方省市制定的相应规划中应确保涵盖关键性指标，除非辖区具有极特殊情况，各级政府在指标设置过程中均不应缺失该类指标。Z 省在省-市-县三级指标的分解过程中均对“约束性指标”进行了保留和分解。同时，环境治理问题具有属地特征，发展水平、区域环境基础不同导致了各地短期面临的主要环境问题或治理阶段有所差别，这就要求各地在编制辖区环保规划指标体系时充分考虑纳入特色环境指标，即对解决辖区短期关键环保问题具有重要意义的指标，并在评估过程中提高该类指标的权重，体现出地方特点。这尤其体现在 Z 省的市县级指标设计上，其各地市、县区根据主导产业、自然条件、治理基础的不同，探索出差异化特色指标设置。

第三，对下级指标提出明确的指标分解要求，以提高政策落实效率。上级指标与下级指标的对接不足，容易导致具体指标执行受到地方主义影响。对于指标的明确分解和下达，不仅有助于充分考虑不同地区的实际情况，加强与下级环境工作的对接，为制定规划指标体系

提供引导；更可以有效避免在具体实施中出现责任不清、分工不均等情况，更好地激发各级政府生态环境工作的动力，在应对环境保护工作中普遍存在的落实工作不到位、基层积极性不足等问题都有良好的效果。Z 省对下属的所有地市都提出了具体到地市的生态环境保护指标要求，其中一些地市也在充分调查研究本市不同县区的实际生态环境状况后，进一步将指标目标分解到每个县区，详细地对不同县区给出了具体的完成要求，这些措施都在环境治理中获得了良好成效。

第四，以制度建设保障指标落实，强化现代化环境治理机制的构建。实施严格的环境保护制度，扎实推进各项制度改革举措的落实，以司法体系改革保障环保治理力度，以市场化改革激励环保工作开展，以管理制度创新优化绩效考评。Z 省率先实现了省-市-县三级公检法机关驻环保联络机构全覆盖。在地市级层面，有地市先行先试水资源市场化配置；也有地市成立市委生态文明建设办公室，与生态环境局共同挂牌，解决了环境工作中的职权问题。多层次的现代化治理机制是提升治理有效性的关键，以 Z 省为鉴，应注重对企业环境责任的利益引导，建立约束机制，强制企业履行环境保护的社会责任，推广政府与社会资本合作治理模式；发挥基层村民自治作用，探索建立村-企协调制度；培育和扶持环保社会组织，在不同利益主体之间形成环境合作意识与监督机制。

第五，以特色化基层环境治理为基础，探索指标创新。虽然规划指标体系本身就带有一定的宏观色彩，但在不同层级尤其是基层政府，更应结合本地情况关注一些突出问题的指标设置。如 Z 省有县区邀

请中国环境科学研究院参与到本县的指标体系设计中，将每一个指标进一步细分到县内不同区域、不同地形；也有县区作为生态环境建设试验区，在地方绩效考核中进行单列考评，不再考核其工业经济总量等相关指标，而是将生态环保资金投入比例纳入到考核指标当中。基层环境治理因其一线性和具体性更加具备了结合具体问题进行指标创新的条件，但目前绝大多数省区的规划指标体系分解情况尚未达到Z省的水平，更多县区也相对缺乏这种微观意识，仍以向上对接为主。这就需要鼓励基层进行更加具有地方特色的指标体系探索尝试，以发挥一线生态环境治理的积极作用。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=425