

深圳市大鹏新区生态文明评价考核体系研究

课题组

摘要：现行的生态文明建设考核由生态文明建设目标评价指标和绿色发展评价指标组成，存在着指标重叠度高、评价结果不够精准、生态效益评价不足等问题，难以满足加快推进绿色发展，实现经济效益和生态效益“双体升”的生态文明建设需要。深圳市大鹏新区在生态文明建设评估考核和绿色发展量化评估等方面上具备丰富的理论储备和实践经验。文章通过对大鹏新区生态文明建设评价考核体系的创新探索，将生态系统服务价值核算纳入生态文明评价考核，构建基于绿色发展为导向的生态文明评价考核体系，为深圳探索构建以绿色发展为导向的生态文明评价考核体系提供理论基础和实践经验，为全市的“双区”驱动战略先行探路，勇做生态文明建设制度创新的第一艘冲锋舟。

关键词：生态文明评价考核；绿色发展评估；生态系统服务价值；大鹏新区

中图分类号：X321 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706(2021)04-0076-06

生态文明建设是中华民族永续发展的千年大计，^[1]生态文明评价考核体制是生态文明建设体系的“四梁八柱”之一，^[2]是生态文明建设的“指挥棒”和“度量衡”。党的十八大明确了生态文明建设是中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局的重要组成，党的十九大强调指出推进绿色发展是生态文明建设，建设美丽中国的重要内容。如何用一把“尺子”来衡量评价绿色发展成效，是落实习近平生态文明思想，推进生态文明建设所面临的重要基础性问题，中办国办印发的《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》和《生态文明建设目标评价考核办法》也都明确提出应建立健全政绩考核制度，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。^{[3][4][5]}因此建立一套可量化评估的绿色发展成就的生态文明建设考核评价体系，既是有效推进绿色发展的重要保障，更是落实习近平生态文明思想的重要实践探索。

党的十九大报告指出我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，^[6]面对新矛盾、新问题，我们既要创造更多物质财富和精神财富，更要提供优质生态产品，进一步加快推进生态文明建设。构建基于绿色发展为导向的生态文明评价体系，有助于激发各级政府部门、广大干部群众开展生态文明建设的积极性、主动性和创造性，从而形成推进生态文明建设的强大动力。^[7]为探索解决经济社会发展新矛盾、新问题提供制度保障。现行的经济社会发展政绩考核体系中资源消耗、环

境损害、生态效益等指标考核权重较低,很难实现对经济社会发展的绿色评估,需要建立一套可衡量绿色发展的生态文明建设考核评价体系,有效保障经济社会的绿色发展。

一、生态文明评价考核体系与绿色发展评估方法现状

(一) 国家和省市层面的生态文明评价考核体系

2016年中办和国办联合印发了我国首部国家层面的生态文明建设目标评价考核制度。^[8]考核制度由《生态文明建设目标评价考核办法》《绿色发展指标体系》和《生态文明建设考核目标体系》等三部分组成,依据生态环境资源领域有关专项考核的基础,实行党政同责、一岗双责的综合考核方式。

《绿色发展指标体系》和《生态文明建设考核目标体系》共同构成生态文明建设目标评价考核指标体系。绿色发展指数由7个一级指标、56个二级指标构成,生态文明建设考核目标考核由5个一级指标、23个二级指标组成,其中21个指标与绿色发展指数指标相同。^{[9][10]}生态文明建设目标评价考核以五年为一个考核周期,绿色发展指数实行年度评价,并按照20%的权重将结果纳入生态文明建设考核目标体系。

各省、自治区、直辖市均根据《生态文明建设目标评价考核办法》制定了省级层面的考核制度、考核办法,明确了考核方式、主体、对象、评估指标和结果运用。

从国内生态文明建设考核实施情况看,国家和省级层面的生态文明建设考核由考核制度、考核办法和考核指标体系构成,其中考核指标体系以目标为导向,评价考核各项指标目标完成情况。地级市层面的生态文明建设考核在省级层面的考核体系下进一步细化、分解考核内容,形成目标与任务相结合的考核体系。如广州市、深圳市、厦门市等市级层面的考核指标体系^{[11][12][13]}包含了目标考核和具体任务考核,其中深圳市在经过多年实践探索后,形成了“以目标为导向、以任务为抓手”的目标评价考核和工作考核的“双体系”,有效落实各项任务 and 完成各项目标,全面推进生态文明建设。

(二) 深圳市生态文明评价考核体系的历史沿革
2007年,深圳市印发《关于加强环境保护建设生态市的决定》,^[14]提出建立党政领导班子和领导干部环保实绩考核制度。同年12月,深圳市委市政府印发《深圳市环境保护实绩考核试行办法》,^[15]正式拉开深圳市环保实绩考核工作的序幕。2013年,印发《深圳市生态文明建设考核制度(试行)》,^[16]将环境保护实绩考核升级为生态文明建设考核,建立了由计划、统筹、协调、监督、评价、考核等组成的生态文明建设考核体系,开启了全国生态文明第一考。^[17]

深圳市生态文明建设考核工作结合国家、省等生态文明建设要求,考核内容保持与时俱进,考核方式注重过程与成效并重,现已形成了生态文明建设评价指标达标的“目标评价考核”和生态文明建设工作落实情况的“工作考核”的“双体系”的考核体系。考核内容涵盖了环境、经济、生活、文化等方面,有效推进深圳市生态环境高水平保护和经济高质量发展相协同。

(三) 现行生态文明评价考核体系存在的问题与对策分析

国家对省、自治区、直辖市党委政府、以及省对下辖各市党委政府的生态文明建设考核,采用国家颁布的生态文明建设目标考核体系和绿色发展指标体系,虽涵盖了生态、环境、经济、社会等方面,但存在指标重叠、核心指标缺乏、结论性评价指标缺乏和评价结果未纳入经济社会发展综合评价体系等问题,^[18]同时体系仅对目标完成情况进行评价,缺乏对生态效益的评价。首先是生态文明建设目标考核体系和绿色发展指标体系的指标高度重叠,^[19]生态文明建设目标考核体系中78%指标与绿色发展指标体系的指标相同,即78%的指标重复评价和考核;其次考核评价体系中指标太多且缺乏核心的评论性指标,^[20]评价结果不够明确;第三现行考核体系未将生态效益的量化评估结果纳入考核评价,在推进绿色发展方面的“指挥棒”作用不够显著。

为解决上述生态文明建设考核评价考核体系存在的问题,处理好发展与保护的关系,实现经济效益、生态效益、社会效益等多重目标的最大化,必须持续开展生态文明建设考核评价的理论研究,

特别是如何将生态效益的量化评估结果有效纳入生态文明评价考核体系,构建基于绿色发展为导向的生态文明评估考核体系,成为完善现行生态文明考核评估体制的重要举措。

(四) 绿色发展评估方法研究

构建绿色发展指标体系和绿色发展指数是最基本的绿色发展评估方法,具有综合性强、评价简便的特点,在绿色发展评估初期得到了较为广泛的应用。从1997年开始欧盟将可持续发展指标(EU SDI)作为经济社会发展的基本目标之一写入了欧盟条约之中,^[21]2008年中央编译局在北京发布中国首个“生态文明建设(城镇)指标体系”,包括资源节约、生态安全、环境友好和制度保障四个子系统,下设30项具体评价指标。^[22]2014年中国生态文明发展指数亦称“贵阳指数”,由北京国际城市发展研究院和贵州大学贵阳创新驱动发展战略研究院研究编制。^[23]其指标体系包括“五位一体”的生态经济、生态环境、生态文化、生态社会、生态制度等5个二级指标、22个三级指标。深圳大鹏新区也在2015年编制并发布了湾区生态文明建设大鹏指数,一系列绿色发展指标体系和绿色发展指数的颁布对生态文明建设起到了有力的推进作用。但这种方法是基于统计数据的半定量评价方法,存在覆盖不够全面,精准量化评估不足,不能有效反映与经济社会的效益关系等问题。近年来随着人们对生态文明建设认识的不断深入,绿色发展评估方法也在不断创新完善,2003年联合国推出《综合环境经济核算》(SEEA-2000)以来,在日益完善的生态系统服务价值核算技术完善的基础上,大鹏新区率先完成了生态文明建设量化评估机制研究工作,为量化精准开展绿色发展评估,奠定了扎实的工作基础。

二、大鹏新区生态文明建设及评价考核体系

(一) 大鹏新区生态文明建设发展历程

大鹏新区成立于2011年12月30日,位于深圳市东南部大鹏半岛,辖区陆域面积295平方公里,海域面积305平方公里,总面积共600平方公里。大鹏新区三面环海,三山横亘,东临大亚湾与惠州接壤,西抱大鹏湾,遥望香港,七娘山、排牙山和笔架山东西横穿大鹏,辖区内山海资源极为丰富,

是深圳市重要的“生态基石”,也是深圳市唯一不考核GDP(国内生产总值)的“生态特区”。

在深圳市全面推进生态文明建设过程中,大鹏新区作为全市生态文明体制改革试点地区,始终保持着勇于担当,敢为人先,勇做“第一艘冲锋舟”的先行示范创新精神,始终坚持生态立区,秉承保护优先的科学发展理念,从建立科学统一的自然资源资产管理体制、建立最严格的生态环境法治监管体制、建立市场化的生态补偿与资源有偿使用体制、建立绿色产业发展引导体制、建立资源节约集约利用的城区开发体制和建立生态文明建设社会治理体制等六个方面,通过对50多项重点任务的全力推进,率先开展生态文明建设机制改革,为深圳市生态文明建设破冰探索。砥砺前行,大鹏新区在生态文明体制改革方面硕果累累,在全国率先完成生态系统服务价值核算体系构建,并创新建立了生态文明建设量化评估体系,生态文明建设交出了一份亮丽的答卷,先后被确定为全国生态文明建设试点、国家生态文明先行示范区和国家级海洋生态文明建设示范区,还获评国家生态文明建设示范区、中国天然氧吧和中国最美县域等荣誉称号。

2013年,以落实深圳市生态文明建设考核为契机,大鹏新区建立生态文明建设考核制度,开启了区级生态文明建设考核工作。2014年又率先开展生态文明机制体制改革工作,创新开展自然资源资产管理体制、生态环境法治监管体制、生态补偿与资源有偿使用体制、绿色产业引导发展体制、资源节约集约利用的城区开发体制和生态文明建设社会治理体制等研究,逐步构建生态文明建设体制改革总体架构,为探索生态文明建设考核体系研究奠定理论基础。2016年,大鹏新区在全国首创生态文明综合指数体系研究,完成生态系统服务价值核算体系(GEP)研究,201—2016年连续三年开展了大鹏生态文明综合指数和生态系统服务价值核算体系(GEP)值核算,为生态文明建设和绿色发展提供科学的量化评价技术支撑。2020年,大鹏新区持续发挥先试先行的先行示范作用,积极探索构建以绿色发展为导向的生态文明评价考核体系,为深圳进一步完善生态文明建设考核体系提供经验借鉴和模式参考。

（二）大鹏新区生态文明评价考核评估体系

2013年印发的《大鹏新区生态文明考核制度（试行）》，初步构建了大鹏新区生态文明评估考核体系，体系从考核的基本原则、适用范围、考核主体与对象、考核内容的制定与调整、考核形式与程序、考核结果复合、考核结果与评定及考核结果运用等七个方面明确了生态文明评估考核工作规范要求，并通过不断完善逐步形成了以“双组长”“双评价”“双内容”和“双督查”为特色的工作机制。

为强化生态文明建设考核领导，大鹏新区成立了由新区党工委书记和管委会主任同时出任领导小组的“双组长”新区生态文明建设考核领导小组，负责领导、组织、协调生态文明建设和考核工作；下设领导小组办公室统筹生态文明建设考核工作。党政主要负责人作为生态文明建设的第一负责人，从决策层面引导促进经济发展与环境保护的良性互动，实现经济社会高质量发展和生态环境高水平保护双提升。

大鹏新区生态文明建设考核采用领导小组和考核专家组分别打分的“双评价”机制。领导小组依据考核对象的生态文明建设工作开展情况进行评分；人大代表、政协委员、特邀监察员和生态文明建设领域专家等组成考核组进行年终集中评审评价。从领导评价、专家评议两方面开展科学、全面的生态文明建设“双评价”考核。

大鹏生态文明建设评价采用目标评价考核和工作考核并举的“双内容”机制。目标评价考核涵盖了环境质量、生态保护、资源利用、公众参与等15项目标评价考核指标，生态环境方面指标数量占比60%，绿色发展指标数量27%；工作考核体系涵盖了污染防治攻坚战、生态保护修复、绿色生产生活和工作实绩等20项指标，生态环境治理方面的指标数量占79%，绿色发展指标数量占11%。

大鹏新区对生态文明建设重点任务、重点工程和滞后任务实行专项督查督办，创建管委会督查室和生态文明建设考核领导小组办公室“双督查”的监管模式，确保生态文明建设各项任务按时保质完成。

（三）大鹏新区生态文明建设成果回顾

得益于新区生态文明建设考核“指挥棒”的引领作用，新区在生态文明建设领域取得了丰硕

的成果。在全国率先成立生态文明体制改革办公室，编制和实施生态文明体制改革总体方案，在全国率先完成大鹏半岛自然资源资产负债表、生态系统服务价值核算（GEP）体系、生态文明综合指数（DPI）、资源环境承载力评价与监测预警机制、海洋碳汇核算指南、沙滩产品价值实现机制等生态文明量化评价研究，在全国率先实施生态补偿政策、试点实施区管领导干部生态审计和生态环境损害责任终身追究制、自然资源开发使用成本评估机制和海岸线智慧管理“湾长制”等生态文明建设制度。上线运行全国首个“自然资源资产数据库管理系统”，出版全国首部湾区生态文明建设成果量化评估专著《大鹏半岛生态文明建设量化评估机制理论与实践》，《大鹏新区生态文明社会行动体系建设案例》入选国家生态文明先行示范区案例选编和《绿色发展改变中国》。2020年，大鹏新区生态文明体制改革入选国发中心习近平生态文明思想实践固定调研点，入选深圳经济特区建立40周年献礼案例，在全国创造可复制、可推广的经验。

生态文明建设**共建共治共享**新格局。率先实践“政府支持+社会参与+专业运作”的生态文明建设模式，全国首个“政府委托+慈善组织受托”的慈善信托机构——大鹏半岛生态文明建设公益基金正式运作，充分整合社会公益资金。创新环保社会组织发展机制，制定社会组织参与生态文明建设引导机制。率先试点开展“生态环境管家”建设，探索构建政府管理、企业自治、社会参与的全链条生态文明建设创新模式。

系统化环境治理成效显著。在全国率先建立“水气声土林”全方位实时动态监测系统，成立全国首批环境损害司法鉴定所，在全国率先探索“山水林田湖”统一的执法新机制，率先建立实施海岸线管理“湾长制”，构建全国首例海洋生态环境“五联共治”模式，形成“信息共享、联合会商、联动执法、联合督查”四大机制。常态化开展“陆岸巡查、海上巡航、无人机巡检”，实现入海排口巡查全覆盖。

污染防治攻坚战全面打赢。在2017年稳定实现四条黑臭水体不黑不臭，比市里要求提前两年半。2020年实现辖区河流平均水质类别均达

到IV类以上,其中90%达到Ⅲ类以上。2020年度空气质量优良率97.8%,同比提升7.4个百分点,PM2.5年均值17.3微克/立方米,同比下降15.4%,临近世卫组织第三阶段标准。严守土壤安全底线,受污染耕地安全利用率达100%。实现自然岸线保有率达65.61%、河湖岸线保护率达100%。完成全市首个区级森林城市建设详细规划,森林覆盖率达77.58%。

三、大鹏新区基于绿色发展为导向的生态文明评估考核体系探索

为解决现行考核指标体系未能量化评估绿色发展成效的问题,将优质生态产品的生态价值准确体现在经济社会发展的层面,反映在政府绩效考核之中,大鹏新区通过在生态文明建设量化评估机制理论与实践探索的基础上,结合国内外生态经济学的最新研究成果,对新区原有生态文明建设评价考核体系进行了充分的梳理,结合新区六年来生态系统服务价值核算体系(GEP)核算的实践经验和工作成果,将生态系统服务价值核算(GEP)指标纳入生态文明评价考核体系,构建以绿色发展为导向的大鹏生态文明建设评价考核体系。

(一) 生态文明建设目标评价考核体系构建

大鹏新区生态文明建设目标评价考核体系是对新区当年度生态文明建设成效的评估。原有的评价考核指标主要来源于深圳市对各区生态文明建设目标评价考核体系,包含环境质量、生态保护、资源利用、公众参与和生态系统服务价值等五方面共计16项指标。为构建大鹏新区绿色发展为导向的生态文明建设目标评价考核体系,根据研究成果,新区生态文明建设目标评价考核体系新增生态系统服务价值(GEP)作为考核指标,通过量化评估绿色发展的最终结果,实现生态文明建设目标评价考核对绿色发展的导向性指引。

生态系统服务价值(GEP)通过设置“年度GEP值”指标实现。年度GEP值考核内容为大鹏新区当年度GEP值与上年度GEP值的变化,GEP值必须实现增长方可获得满分,否则将按照相应的规则进行扣分。年度GEP值指标的设立弥补了现行生态文明建设目标评价考核指标中缺乏对生态效益的评价考核,同时也从生态系统服务价值

的层面实现了对生态文明建设成效的评估。

表1 大鹏新区生态文明建设目标评价考核体系

序号	类别	指标
1	环境质量	空气质量优良率
2		PM2.5浓度
3		臭氧浓度
4		河流水环境质量
5		地下水环境质量
6		饮用水源水质
7		功能区声环境质量
8	生态保护	森林资源保护、湿地保护
9		生态资源指数
10	资源利用	耕地保有量
11		水资源管理
12		节能目标责任考核
13		主要污染物总量减排考核
14	公众参与	公众对城市生态环境提升满意度
15		公众生态文明意识
16	生态系统服务价值	年度GEP值

(二) 生态文明工作考核体系构建

大鹏新区生态文明工作考核体系用于评价新区当年度生态文明建设工作完成情况,考核的工作任务包括深圳市下达的生态文明建设工作、新区生态文明建设的重点工作和新区生态文明体制改革的创新工作。原有的工作考核体系包括污染防治攻坚战、生态保护修复、绿色生产生活、文化服务和实绩等五方面23项指标,为对新区绿色发展各项工作的全面推进,在基于绿色发展为导向的生态文明工作考核体系中,围绕生态系统提供物质生产、调节服务和文化服务等三大类别的生态系统服务,新增了文化服务方面的两项指标,弥补了现行生态文明建设工作考核中缺乏生态系统提供文化服务功能评价的缺陷,构建了基于绿色发展为导向的生态文明建设工作考核体系。(见表2)

四、结语

目前,国内生态文明建设评价考核的主要依据是国家的生态文明建设评价考核体系,缺乏对生态效益的评价,一些已经开始探索符合自身的生态文明建设评价考核体系的地区,多数是在生态环境保护目标责任考核的基础上改进,生态文明建设评价考核仍是侧重于生态环境保护目标和工作完成率

的考核,对绿色发展的评价停留在定性评价层面,难以从更深层次发挥生态文明建设考核推进绿色发展的“指挥棒”作用。大鹏基于对生态系统服务价值(GEP)和生态文明评价考核多年的实践,探索以生态系统服务价值(GEP)为生态效益评估指标,构建以绿色发展为导向的生态文明评价考核体系,可为未来进一步完善生态文明评价考核体系,推进生态文明评价考核结果纳入社会经济发展综合评价考核体系提供实践经验和理论探索基础。

表2 大鹏新区生态文明建设考核体系

序号	类别	工作指标
1	污染防治攻坚	扬尘污染管控
2		黑臭水体整治成效巩固
3		海绵城市建设
4		雨污分流成效
5		涉水面源污染整治
6		近岸海域环境管理
7		土壤环境保护
8		无废城市建设
9		温室气体管控
10		环境质量改善指数
11		治污保洁工程
12	生态保护修复	生态控制线管控
13		裸土地覆绿
14		森林资源发展
15		矿山地质环境修复
16		水土保持目标责任考核
17	海岸带防护	
18	绿色生产生活	生活垃圾分类与减量
19		绿色建筑与建筑废弃物综合利用
20		宜居社区建设
21	文化服务	旅游休闲服务
22		自然景观溢价
23	工作实绩	生态文明建设工作实绩

参考文献:

[1][6] 习近平. 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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告 [M]. 北京: 人民出版社, 2017.

[2][3] 中共中央 国务院印发《生态文明体制改革总体方案》[EB/OL]. 中国政府网, <http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-09/21/>

[content_2936327.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-05/05/content_2857363.htm).

[4] 中共中央 国务院. 关于加快推进生态文明建设的意见 [EB/OL]. 中国政府网, http://www.gov.cn/xinwen/2015-05/05/content_2857363.htm.

[5][9] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《生态文明建设目标评价考核办法》[EB/OL]. 中国政府网, http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/22/content_5151555.htm.

[7][18][19][20] 周宏春, 宋智慧, 刘云飞, 等. 生态文明建设评价指标体系评析、比较与改进 [J]. 生态经济, 2019, 35 (8): 213-222.

[8][10] 刘红霞. 我国首次建立生态文明建设目标评价考核制度 [EB/OL]. 新华网, 2016. http://www.xinhuanet.com/politics/2016-12/22/c_1120170400.htm.

[11] 许烽燧. 厦门市区级领导干部生态环保政绩考核研究 [D]. 福建农林大学, 2018.

[12][14] 深圳市人民政府. 关于加强环境保护建设生态市的决定 [Z].

[13][15] 中共深圳市委办公厅, 深圳市人民政府办公厅. 深圳环境保护实绩考核试行办法 [Z].

[16] 中共深圳市委办公厅, 深圳市人民政府办公厅. 深圳市生态文明建设考核制度(试行)[Z].

[17] 刘初汉. 新形势下生态文明建设考核如何发挥新作用 [J]. 环境保护, 2018, 46 (20): 75-78.

[21] EUROPEAN UNION. Treaty of Amsterdam[Z/OL]. <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-amsterdam>.

[22] 田延辉. 首个生态文明建设(城镇)指标体系亮相 [EB/OL]. 光明日报, https://www.gmw.cn/01gmr/2008-07/10/content_802802.htm.

[23] 连玉明. 中国生态文明发展报告 [M]. 北京: 当代中国出版社, 2014.

深圳市大鹏新区生态文明评价考核体系研究课题组成员: 洪晓群、陈声藩、张原、赖梅东、韩振超

责任编辑: 熊哲文