

# 基于行政层级构建“橄榄型”生态文明建设指标框架

周芳<sup>1</sup>, 包存宽<sup>2</sup>, 牛冬杰<sup>1</sup>, 王娟<sup>1</sup>

(1. 同济大学环境科学与工程学院, 上海 200092; 2. 复旦大学环境科学与工程系, 上海 200433)

**摘要** 当前生态文明指标体系研究和实践中, 一方面生态文明指标体系和生态文明指数构建方法不尽相同, 另一方面刻意追求统一的指标体系而忽视了不同行政层级间的差异性, 对层级间指标衔接等问题缺乏考虑。依照生态文明内涵以及十八大尤其是十八届三中全会关于生态文明建设尤其是生态文明考核指标要求, 提出各行政层级构建“橄榄型”生态文明建设指标框架体系。该指标体系强调国家的顶层宏观引导作用, 并以市县级生态文明建设指标体系为基础, 向上构建省级生态文明建设指标体系, 向下构建乡镇级生态文明建设指标体系, 体现“国家—省—市—县—乡镇”之间的整体性、衔接性、协调性, 真正反映生态文明建设是“自上而下引导力”和“自下而上推动力”的合力作用的结果, 服务于我国生态文明建设的持续开展和长效管理。

**关键词** 生态文明建设; 指标体系框架; 行政层级; 橄榄型

中图分类号: F205

文献标识码: A

文章编号: 1674-6252(2015)04-0028-06

## “Olive Shape” Indicators System Framework of Ecological Civilization Construction Based on Administrative Levels

Zhou Fang<sup>1</sup>, Bao Cunkuan<sup>2</sup>, Niu Dongjie<sup>1</sup>, Wang Juan<sup>1</sup>

(1. School of Environmental Science and Engineering, Tongji University, Shanghai 200092; 2. Department of Environmental Science and Engineering, Fudan University, Shanghai 200433)

**Abstract:** In order to overcome the current problems in the study and practice of indicator system of ecological civilization, starting from its connotation, according to the administrative organization and management principles, this paper build the "olive shape" indicators system framework of ecological civilization construction. The indicator system emphasizes the country's top-level macro-guiding role, and bases on the city and county level indicator system of ecological civilization construction, up to refine the provincial level indicator system and down to filter the township-level indicator system. The indicator system reflects integrity, compliance coordination of indicators among the national level, the provincial level, the city and county level and the township level, and truly reflects ecological civilization construction is the result of top-down guiding force and bottom-up impetus to work together. The indicator system is purposed to serve the ongoing sustainable development and long effective management of ecological civilization construction.

**Keywords:** ecological civilization; indicator system framework; administrative levels; olive shape

## 引言

生态文明指标体系是对生态文明建设进行科学评价、合理规划、准确考核和有效实施的依据。已有相关研究试图构建省级生态文明指标体系, 对全国各省

份进行生态文明建设水平评估<sup>[1-3]</sup>, 从而给出各省份生态文明建设先进、落后的排序, 以反映我国整体生态文明建设总体情况和建设进度, 或直接针对某一省份构建生态文明评价指标体系<sup>[4-6]</sup>。近年来基于城市层面

资助项目: 环保公益性行业科研专项经费资助(项目编号: 201209038)。  
作者简介: 周芳(1979—), 女, 江苏昆山人, 博士研究生, 研究方向为战略环境评价, 环境规划与管理。责任作者: 包存

宽(1971—), 男, 山东嘉祥人, 博士生导师, 教授, 研究方向为战略环境评价、环境规划与管理。

的生态文明建设指标体系方面的研究大量涌现,用于指导城市生态文明建设实践<sup>[8-9]</sup>或用于对城市生态文明建设水平或绩效进行评估<sup>[10-11]</sup>,其中包括对特大型城市<sup>[12]</sup>、经济发达城市<sup>[13]</sup>、资源型城市<sup>[14]</sup>的生态文明建设特色指标研究,并考虑到了环境问题区域差异性<sup>[15]</sup>。同时,还有一些生态文明建设指标体系的理论成果,也通常会选择城市这一尺度或层次进行应用示范与实践检验<sup>[16-19]</sup>。2007—2012年,环境保护部推行生态文明建设试点53个,部分试点由原生态市、县、区升级而来<sup>[7]</sup>,2013年全国新增72个生态文件建设试点(环函〔2013〕11号、242号),同时《国家生态文明建设试点示范区指标(试行)》(环发〔2013〕58号)颁布,并从生态经济、生态环境、生态人居、生态制度和生态文化等几个方面分类构建指标,以加强对试点工作的监督和管理。纵观生态文明指标体系理论研究成果和实践经验,不难发现尚存在如下问题:

首先,缺乏从不同行政层级的整体开展生态文明建设指标体系框架的顶层设计和规范引导,生态文明建设试点等实践活动是由若干行政部门(如环保部、林业局、发改委等)推动或由高校等学术机构来发起的,所提出的生态文明指标体系、生态文明指数等的构建方法,甚至对生态文明内涵的理解也通常各不相同。

其次,研究大多针对具体的某一行政区域或某一行政层级,对于各行政层级的整体性、针对性缺乏考虑,尤其是不同层级生态文明建设指标体系之间的关系(如衔接性、协调性等)缺乏统筹性研究。

本文认为系统地构建基于各级行政层级职责、权限及其在生态文明建设总体部署中的任务和分工的不同来构建生态文明建设指标体系将是解决问题的关键,生态文明指标体系的构建应强调国家顶层宏观引导作用(自上而下),突出市县级生态文明建设的基础性作用(自下而上),体现“国家—省—市—县—乡镇”之间的整体性、衔接性和协调性,尤其是“自上而下”和“自下而上”相结合和各级政府形成良性互动,以共同推动生态文明建设。

## 1 构建“橄榄型”生态文明指标体系的必要性

### 1.1 县级是生态文明建设最基本的行政单元

从历代行政层级的演变来看,县级建制相对最为稳定。县级政府,作为一个基层政府,由于其相对于中央政府、省级政府而言,拥有关于本地经济、资源、

环境等各方面的信息优势;而相对于乡镇政府而言,县级政府又拥有相对完善的职能机构,是国家方针政策的执行主体。国家政策的最终落实者,国家方针政策执行的好坏直接从其县级政府的执行程度中体现出来。县级政府在我国各级政府中占有非常重要的地位,它的基层政府管理作用也从未动摇。同时县级政府在生态文明建设中拥有较大的自主权,为了不偏离国家生态文明建设总目标和要求,其建设必须在国家生态文明建设指导下开展。市县级政府是生态文明建设的最适宜行政层级,也是生态文明建设最基本的行政单元,在生态文明建设中发挥十分关键的作用,可作为基于行政层级构建生态文明建设指标体系的出发点。

### 1.2 不同行政层级在生态文明建设中具有不同的定位和分工

构建基于行政层级的生态文明建设指标体系的基础是明确生态文明建设过程中各级行政层级的职能定位与分工差异。目前我国执行的是中央政府和“三级”地方政府的行政层级制度。根据宪法,我国的政府管理具有行政层级分层特性,但对具体层级的职能界定非常模糊,可操作性差。国际上绝大多数国家都建立了多级政府管理体制,在多级政府体制下,为实现国家管理目标,各级政府被赋予了不同的职能<sup>[20]</sup>,我国不同行政层级政府职能的划分可从中获得一些借鉴。综合国际经验和我国的具体国情,不同行政层级的政府职能划分见表1,作为生态文明建设中各级政府职能定位的基础。

省级政府作为最高层级地方政府,与中央政府距离最近,中央政府的政策、意图也更多地通过省级政府来执行,它承担着上传下达及自身建设三项任务。市县级政府,除完成本地行政管理与建设任务以外,对上连接中央政府与省级政府,要充分表达地方民意;对下连接乡镇政府,保证中央政府和省级政府的政令在乡镇畅通。乡镇政府直接面对社会基层,接受市县级政府的指导,完成本层级经济、社会、文化等各项基础建设工作。因此,要求生态文明建设指标体系应考虑行政层级上的差异性,“橄榄型”生态文明建设指标体系着眼于县级政府是生态文明建设的最适宜行政层级,将其作为生态文明建设最基本的行政单元,通过体现不同行政层级在生态文明建设中具有不同的定位和分工,实现各级政府职能应在生态文明建设中起到引导、规范的功能与作用。

表1 不同行政层级政府职能的层级性

政府职能	决策者	执行者	备注
国防、外交；社会保障；重大科研、国家级文化设施保护、国家级公路、航空、铁路、能源电力；邮政、全国公共广播和电视等	中央	中央	国家层面
初级医疗保健、地方性的道路、公共交通和公共设施；供水、供电、供气、排污、垃圾处理等公用事业；消防、地方治安等	省、市县、乡镇	省、市县、乡镇	地方层面
公共教育和医疗；区域公路和公共交通、土地使用管理、自然资源管理、区域安全、灾害救助、环境保护；公共卫生、基础科研、社会福利、扶贫救济	中央、省、市县、乡镇	中央、省、市县、乡镇	国家-地方层面

## 2 构建橄榄型生态文明建设指标体系的思路

### 2.1 “橄榄型”释义

橄榄型的两端分别指代国家和乡镇，中间指代省和市县。国家层面从宏观和全局指明生态文明建设的内涵和方向，作为整个生态文明建设的引导者，构建生态文明建设总体框架；省级和市县级层面是生态文明建设的主体，同时接受国家层面的规范，并指导乡镇层级生态文明建设的开展，是生态文明建设的关键环节；乡镇层级不具备独立的行政职能，主要贯彻市县级的指令，并将其落到实处，从职能和重要性而言相对弱于市县级以上行政层级。将所构建的生态文明建设指标体系形象地描述成橄榄型，基于两个目的：一是指标体系应更好地反映“国家—省—市县—乡镇”之间的整体性、衔接性、协调性；二是指标体系应突显省级和市县级在生态文明建设中的重要性。

### 2.2 生态文明建设指标体系总体框架

确定中央政府与地方政府及地方各级政府间的关系，明确哪些事情应该中央管，哪些事情应该地方管，哪些事情应当共同管理，有利于生态文明建设的有效开展。生态文明建设适合的各级政府关系，不应该是集权形式的，这种关系导致中央政府职能垄断，地方政府处于从属被动执行的地位，限制了地方政府发挥职能的积极性；也不应该是分权形式，这种关系下地方政府的积极性是有了，但中央政府的决策难以得到有效执行<sup>[21]</sup>，生态文明建设采用的形式应是综合以上两种形式优点的集成方式。中央政府和各级地方政府之间在生

态文明建设中存在决策与执行的关系：一方面各级政府接受中央政府统一指导，中央政府宏观决策和顶层设计能在各级政府层面有效执行和落实；另一方面中央政府接受各级政府来源于实践的反馈，兼顾地方的利益诉求，以保证决策的全面性和正确性，两者的最佳关系模式应是自上而下、自下而上的互动合作关系。

首先以国家层级生态文明建设的总体目标为导向，按照科学性、可操作性、动态性、层次性、综合性和行为导向性原则，设置指标筛选的技术标准，构建市县级行政区生态文明建设指标体系框架；然后在市县级行政区生态文明建设指标体系的基础框架上，依据国家生态文明建设总体目标及重点任务，向上构建省级行政区生态文明建设指标；再考虑乡镇级行政区的功能与特征，向下构建乡镇级生态文明建设指标。最终，形成“自上而下、上下互动”式的“橄榄型”各级行政区生态文明指标体系框架结构图（图1）。

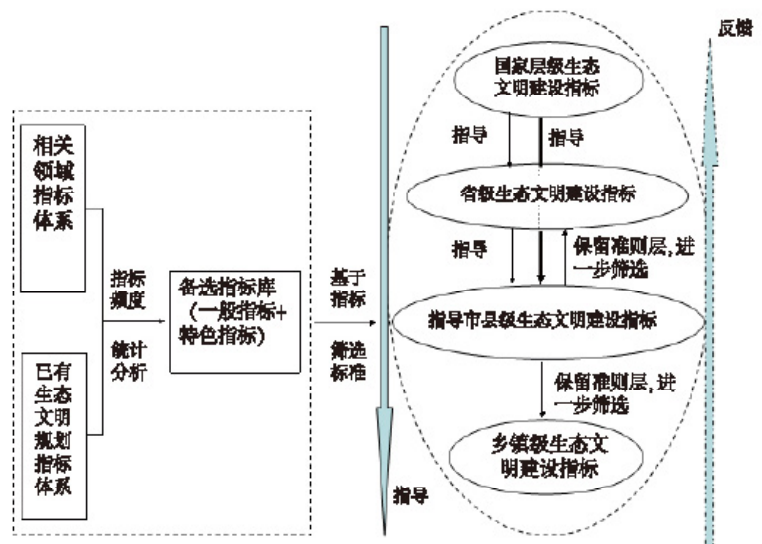


图1 “橄榄型”各行政层级生态文明建设指标体系总体架构

### 3 生态文明建设指标体系构建过程

#### 3.1 确定生态文明建设中各级政府的职能定位

##### 3.1.1 职能定位的原则

###### (1) 效率原则

生态文明建设任务具体由哪级政府执行, 关键取决于效率。这里的效率是指以最低成本完成生态文明建设任务, 并能最有效地满足社会公众的需要和生态文明建设目标的达成。

###### (2) 公平原则

生态文明建设中对于同一行政层级政府的职能分配应遵循公平原则, 即同一行政层级在生态文明建设中的职能应是相同的, 以有利于生态文明全面且均衡地开展。

##### 3.1.2 各级政府在生态文明建设中的职能

十八大提出要树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念, 把生态文明建设放在突出地位, 融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程, 切实将国土空间开放格局优化、资源节约、自然生态系统和环境保护及生态文明制度建设纳入生态文明建设政府职能范畴。十八届三中全会提出加速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。完善自然资源监管体制, 建立生态环境损害责任终身追究制。中共中央政治局 2015 年 3 月 24 日审议通过了《关于加快推进生态文明建设指导意见》, 提出要加强顶层设计与推动地方实践相结合, 生态文明建设协同推进新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化和绿色化, 坚持把节约优先、保护优先、自然恢复作为基本方针, 把绿色发展、循环发展、低碳发展作为基本途径, 把深化改革和创新驱动作为基本动力, 把培育生态文化作为重要支撑。

十八大、十八届三中全会通过的《决议》和《关于加快推进生态文明建设指导意见》明确了生态文明的内涵、建设任务和要求, 各级政府在生态文明建设中应理顺关系, 行使好各自的行政职权, 切实履行行政职责, 发挥行政功能。国家层面, 中央政府从宏观上引导、规范生态文明建设的开展, 形成正确的生态文明观, 制定政策(战略、计划、规划)作为生态文明建设全面推行的保障。地方政府应层层往下, 按其自身的职能特征以及生态文明建设的具体要求履行相

应的职能。具体来讲, 每个行政层级可能都涉及了生态文明建设的同一项内容, 但其具体分工仍有差别, 这就很好地体现了生态文明建设在行政层级间既有紧密联系又有分层差异, 并详细地反映在指标体系构建中, 有利于更好地推进生态文明建设, 最终实现社会公平进步、经济优质高效、生态和谐安全。

#### 3.2 国家—省级—市县级—乡镇级生态文明建设指标框架

依据我国生态文明建设的总体目标和重点任务, 确定生态文明建设指标体系总体框架, 国家层级突出其宏观决策和顶层设计的职责, 从整体和全局上确定生态文明建设的目标层和准则层。目标层即生态文明建设, 准则层包括社会公平进步、经济优质高效、生态和谐安全三个方面, 以此作为以下各层级指标构建的目标导向。在用于国家层面生态文明进展和评估时, 一般涉及指标数量较少, 重点选取关键性、宏观性指标。

参考国家发布的《关于推进生态文明建设的指导意见》, 国家和地方颁布的生态市、环保模范城市、城市环境综合定量考核、卫生城市、园林城市等指标体系, 低碳经济、循环经济、可持续发展研究的相关指标, 以及国内目前已经开展的生态文明建设规划中提出的指标体系, 根据指标出现的频度分析进行初步筛选, 形成备选指标库, 基于指标库构建各行政层级生态文明建设指标体系。

基于国家层级构建的指标体系框架, 按指标构建流程, 最先构建市县级生态文明建设指标体系, 省—市—县—乡镇生态文明指标体系的目标层、准则层与国家层面的完全相同, 区别体现在具体指标层。不同行政层级生态文明建设指标体系框架见图 2。

在该指标体系框架中, 突出在市县层面将生态文明建设真正落实到具体的细致的指标上, 体现市县作为生态文明建设落实者的职能; 突出省级从城乡社会保障、区域经济发展、区域生态保护等综合、区域层面生态文明建设的落实; 突出乡镇在最基层实践的角度强调通过经济的不断增长来提高农民的生活福利水平, 强调经济发展过程中资源的可持续利用水平及环境友好水平。

### 4 结论与展望

“橄榄型”生态文明建设指标体系的主要特色是克服当前生态文明指标体系存在的缺乏顶层设计和规范

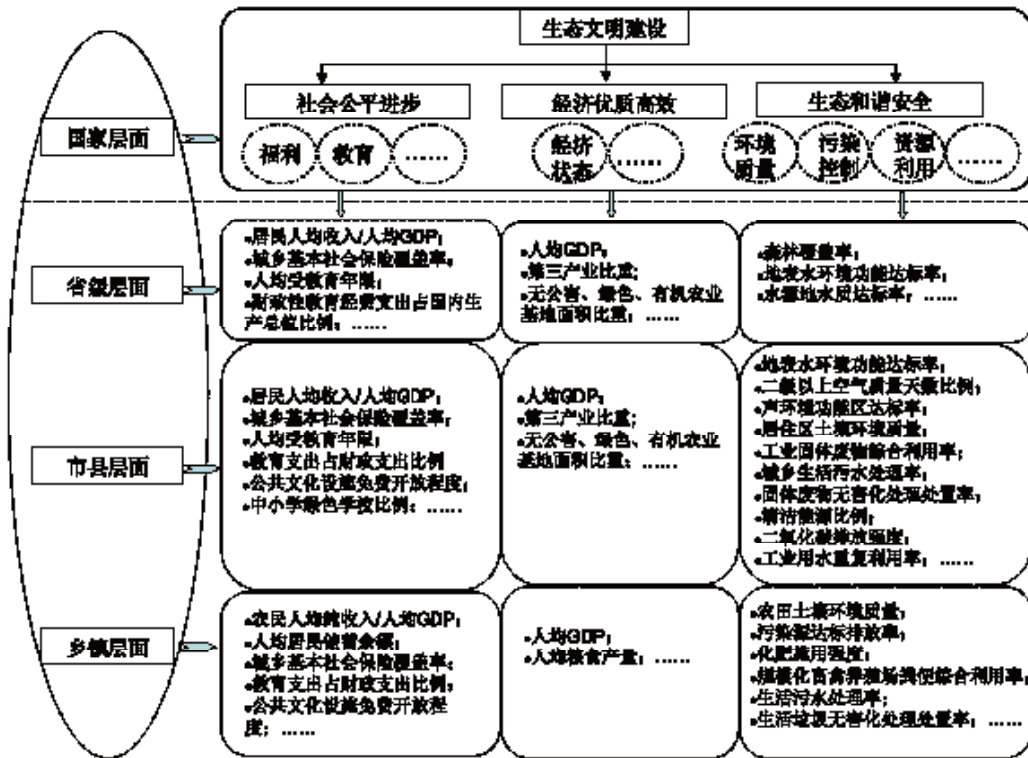


图2 基于不同行政层级生态文明建设的指标体系框架

引导，缺乏统筹性研究不同层级指标之间的衔接、协调等关系的问题，从生态文明内涵出发，依据政府在生态文明建设中具有引导和规范作用、各级行政层级在生态文明建设中存在分工差异和县级行政区应为生态文明建设最适宜单元等提出“橄榄型”行政层级生态文明建设指标体系框架。

该指标体系强调国家的顶层宏观引导作用，在国家层面构建生态文明建设指标体系总体构架，并以市县级生态文明建设指标体系为基础，向上构建省级生态文明建设指标体系，向下构建乡镇级生态文明建设指标体系，省级—市县级—乡镇级构建的指标体系与国家生态建设指标体系总体框架具有高度的一致性，拥有相同的目标层，并在具体指标层体现不同行政层级在生态文明建设中的不同分工和作用。因此，“橄榄型”生态文明建设指标体系是一套体现从国家到省级到市县级到乡镇级之间的整体性、衔接性和协调性的指标体系，真正反映生态文明建设是自上而下引导力和自下而上推动力合力作用的结果。然而，生态文明建设是一项宏伟的事业，生态文明建设指标体系也远非基于若干孤立因素的考量就能构建而成，而是应作为一项错综复杂的系统工程来对待。除了考虑行政层级的差别，还有地域（经济、文化、信仰、需求等）的差别也不能忽略，这些都需要在宏观层面上进行统

筹，兼顾指标设置的合理性、特色性、实践性以及指标间的整体性、衔接性、协调性或可比性等问题。“橄榄型”行政层级生态文明建设指标体系在构建时还应广泛听取省、市县、乡镇对于指标的意见和建议，初步形成指标后提供省、市县、乡镇间充分沟通交流的机会，明确各自的职责和任务，可提高生态文明建设指标实践应用的可操作性，同时避免指标正式出台后各级政府间责任不清、相互推诿的局面。总而言之，国家—省级—市县级—乡镇级“橄榄型”行政层级生态文明建设指标体系框架的构建，强调各级政府的职责与分工应有不同，国家更多体现在顶层设计、制度供给，而地方政府尤其是县这一级基层政府则把重点落在实施、操作和决策具体问题上，希望这一视角可以更好地为实现国家生态文明建设总体目标服务，为地方各级决策者制定有效的地方发展战略提供依据，以推进全国生态文明建设的持续开展和长效管理。

### 参考文献

- [1] 杨开忠. 谁的生态最文明—中国各省区市生态文明大排名[J]. 中国经济周刊, 2009, (32): 8-12.
- [2] 杨开忠. 哪个省的生态更文明?—中国各省区市生态文明水平大排名[J]. 中国经济周刊, 2011, (12): 34-39.
- [3] 严耕, 林震, 杨志华, 等. 中国省域生态文明建设评价报告 (ECI 2010)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.

- [4] 蒋小平. 河南省生态文明评价指标体系的构建研究[J]. 河南农业大学学报, 2008, 42(1): 61-64.
- [5] 高玉慧, 罗春雨, 张宏强, 等. 黑龙江省生态文明建设指标体系研究[J]. 国土与自然资源研究, 2004, (5): 21-22.
- [6] 李平星, 陈雯, 高金龙. 江苏省生态文明建设水平指标体系构建与评估[J]. 生态学杂志, 2015, 34(1): 295-302.
- [7] 毛惠萍, 何璇, 何佳, 等. 生态示范创建回顾及生态文明建设模式初探[J]. 生态应用学报, 2013, 24(4): 1177-1182.
- [8] 王晓欢, 王晓峰, 秦慧杰. 西安市生态文明建设评价及预测[J]. 城市环境与城市生态, 2010, 23(2): 5-8.
- [9] 徐倩, 齐蕾. “五位一体”视角下生态文明城市评价指标体系研究—基于青岛市的实证分析[J]. 青岛科技大学学报(社会科学版), 2015, 31(1): 19-22, 30-30.
- [10] 秦伟山, 张义丰, 袁境. 生态文明城市评价指标体系与水平测度[J]. 资源科学, 2013, 35(8): 1677-1684.
- [11] 王会, 王奇, 詹贤达. 基于文明生态化的生态文明评价指标体系研究[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2012, 12(3): 27-31.
- [12] 张欢, 成金华, 冯银, 等. 特大型城市生态文明建设评价指标体系及应用—以武汉市为例[J]. 生态学报, 2015, 35(2): 547-556.
- [13] 陈晓丹, 车秀珍, 杨顺顺, 等. 经济发达城市生态文明建设评价方法研究[J]. 生态经济, 2012, (7): 52-56.
- [14] 杜勇. 我国资源型城市生态文明建设评价指标体系研究[J]. 理论月刊, 2014, (4): 138-142.
- [15] 成金华, 冯银. 我国环境问题区域差异的生态文明评价指标体系设计[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2014, 35(1): 30-37.
- [16] 关琰珠, 郑建华, 庄世坚. 生态文明指标体系研究[J]. 中国发展, 2007, 7(2): 21-27.
- [17] 马道明. 生态文明城市构建路径与评价体系研究[J]. 城市可持续发展, 2009, 16(10): 80-85.
- [18] 张静, 夏海勇. 生态文明指标体系的构建与评价方法[J]. 统计与决策, 2009, (21): 60-63.
- [19] 齐心. 生态文明建设评价指标体系研究[J]. 生态经济, 2013, (12): 182-186.
- [20] 齐志宏. 多级政府间事权划分与财政支出职能结构的国际比较分析[J]. 中央财经大学学报, 2001, (11): 6-10.
- [21] 闫帅. 公共决策机制中的“央地共治”——兼论当代中国央地关系发展的三个阶段[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2012, 26(4): 68-74.