

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: 13920131150333

UDC_____

厦门大学

硕 士 学 位 论 文

省会城市环境绩效评估指标体系研究
——以福州市为例

A research on the environmental evaluation index system of
provincial capitals
——Based on the Fuzhou City

陈 杨 炀

指导教师姓名: 黄新华教授

专业名称: 公共管理(MPA)

论文提交日期: 2016年10月

论文答辩日期: 2016年 月

学位授予日期: 2016年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2016年10月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

摘要

2012年，党中央将生态文明提升到与政治、经济、社会、文化相同的高度，提出要建设美丽中国。环境保护由此进入一个新的战略阶段。环境绩效评估的有效实施，可以识别环境现状和环境目标之间的差距，判断环境政策在实施过程中的成效与不足，为各级行政管理部门制定环境政策提供科学依据和数据支撑。

本文以省会城市福州市为例，总结多年来福州市环境绩效评估的相关指标体系，探索构建基于城市定位及环境战略分区，符合区域环境现状、经济社会发展情况及环境功能定位的环境绩效评估指标体系，为明确区域环境保护重点领域，改善区域环境功能，提升环境公共服务水平提供指引。

本文主体共分为四个部分。首先，详细梳理了近几年涉及福州市环境绩效评估的相关考核指标体系，包括国家级、省级以及市级各类综合性的指标体系，分析这些指标体系的应用对推进福州市环境保护工作所取得的成效，并归纳了这些指标体系呈现的主要特点及存在的不足。第二部分，本文基于福州市城市定位及环境战略分区，优化调整一套符合福州市各县（市）区自然环境条件、经济社会发展状况、环境功能定位、环境保护状况的环境绩效评价指标。第三部分，分别将新指标体系与以县（市）区长环保目标责任书考核为代表的旧指标体系、“十三五”环境保护规划目标指标进行对比验证，总结对比结果和相关启示。最后，本文从法治制度建设、强化主体责任、创新环境管理、提升公众参与等四个角度提出有效保障指标体系实施的措施，促使政府更好地发挥环境保护的行政职能和作用，不断提升体现生态文明建设水平的治理体系和治理能力。

关键词：环境绩效评估；指标体系；福州市

厦门大学博硕士学位论文摘要库

ABSTRACT

At present, the environmental protection is raised to a new strategic height. To ecological civilization in the report to the party 18 with political, economic, social, cultural, listed in the "five one" the overall layout, put forward the construction of beautiful China, realize the strategic target of sustainable development of the Chinese nation. In environmental performance assessment, and can identify the environmental status and due to the gap between environmental objectives, achievements and deficiency in the process of judgment in the implementation of environmental policy, environmental policies for administrative departments at all levels to provide scientific basis and data support.

Based on provincial capital city of fuzhou city as an example, this paper summarizes the years in fuzhou environmental performance evaluating index system, explore the urban positioning is based on the partition and environmental strategy, in line with the current situation of the regional environmental, economic and social development situation and environment function orientation of performance evaluation index system of key areas to clear regional environmental protection, improve the function of regional environment, enhance the level of environmental public service guide.

This article main body is divided into four parts. First of all, the detailed combed the fuzhou environmental performance evaluation in recent years, the related evaluation index system, including the national, provincial and municipal comprehensive index system, analyzing the index system to promote fuzhou environmental protection work of the application of the results, and sums up the index system to present the main characteristics and the deficiencies. The second part, this article is based on fuzhou urban location and environment strategy partitions, to suit a tuning of each county (city) area in fuzhou natural environment conditions, the condition of economic and social development, environment function, the environmental condition of

environmental performance evaluation index. There will be a new index system and the third part, respectively by county (city) area represented by the environmental protection target responsibility appraisal index system of the old, "much starker choices-and graver consequences-in" environment protection planning target comparison verification, put forward the ideas of further improvement. Finally, this article from the rule of law system construction, strengthening the management of main body responsibility, innovation environment, strengthening propaganda and education and so on four aspects proposed measures, prompting the government from multiple levels and aspects play a role of environmental administrative functions and, to strengthen environmental management, improving of ecological civilization construction level management system and management ability.

Keywords: environmental performance evaluation ; indicator system; Fuzhou City

目 录

引 言.....	1
(一) 选题背景	1
(二) 研究述评	2
(三) 研究方法	4
(四) 研究思路	5
一、福州市环境绩效评估指标体系的现状	6
(一) 福州市环境绩效评估指标体系的构成	6
(二) 福州市环境绩效评估指标体系的应用	9
(三) 福州市环境绩效评估指标体系的问题	11
二、福州市环境绩效评估指标体系的优化	14
(一) 福州市环境绩效评估指标体系优化的思路	14
(二) 福州市环境绩效评估指标体系的指标筛选	17
(三) 福州市环境绩效评估指标体系的指标权重	20
(四) 福州市环境绩效评估指标体系的指标框架	24
三、福州市环境绩效评估指标体系的检验	29
(一) 新旧环境绩效指标体系对比检验	29
(二) “十三五”环境保护规划目标预评估检验	33
(三) 检验结果综述及其启示	34
四、福州市环境绩效评估指标体系的实施	37
(一) 加强制度建设, 保障体系运行	37
(二) 强化主体责任, 完善奖惩措施	38
(三) 创新环境管理, 增强导向作用	39
(四) 加大宣传教育, 提升公众参与	40
结 语.....	43
参考文献.....	44
致 谢.....	47

厦门大学博硕士学位论文摘要库

Contents

Foreword	1
(I) Background for the Topic	1
(II) Research Review	2
(III) Research Method	4
(IV) Research Direction.....	5
I. Present situation of environmental performance evaluation index system of Fuzhou City	6
(I) The composition of environmental performance evaluation index system in Fuzhou.....	6
(II) The application of environmental performance evaluation index system in Fuzhou City.....	9
(III) The problems of environmental performance evaluation index system of Fuzhou City.....	11
II. Optimization of environmental performance evaluation index system of Fuzhou City	14
(I) The thought of optimizing the environmental performance evaluation index system of Fuzhou City	14
(II) Index system of environmental performance evaluation index system of Fuzhou City.....	17
(III) Index weight of environmental performance evaluation index system in Fuzhou City.....	20
(IV) Index system of environmental performance evaluation index system in Fuzhou City.....	24
III. Inspection of environmental performance evaluation index system of Fuzhou City	29
(I) Contrast test of new and old environmental performance evaluation index	

system	29
(II) "the 13th Five-year"environmental protection planning target contrast	33
(III) Review of test results and improvement of index system.....	34
IV. The implementation of environmental performance evaluation	
index system in Fuzhou City	37
(I) Strengthen the system construction, guarantee the system operation.....	37
(II) Strengthen the main responsibility, and improve the measures of rewards	
and punishment	38
(III) Innovative environmental management, enhance the guiding role	39
(IV) Increase publicity and education, improve public participation.....	40
Conclusion	43
Reference.....	44
Acknowledgement.....	47

引 言

（一）选题背景

环境绩效（Environmental Performance）指特定的管理对象或区域的环境管理活动所产生的环境效果，充分反映了该区域环境目标的实现程度^①。环境绩效评估作为一种有效的系统程序，能够通过持续性地咨询收集，测量环境现状与既定环境目标之间的差距来评估区域环境管理水平^②，因此被视为环境战略与政策制定的关键环节。指标体系作为环境绩效评估的基础，其质量决定了评估结果的有效性和可信性。

在区域环境形势不断转变、环境保护重点工作不断变化、环境管理水平不断提升的大背景下，评估指标体系也需要与时俱进，以保证评估结果的有效性、准确性。此外，受限于各区域的环境禀赋、经济发展水平以及环境管理水平的差异性，因此，目前尚未有一套完善的、可以适用于所有区域的环境绩效评估指标体系。

2011年，福建省列入国家政府绩效管理试点地区。近年来，福建省在环境绩效评估指标体系、评估方法、数据采集与质量控制、评估结果应用等方面均有所进展，但目前还未有机构或学者针对环境绩效评估指标体系开展专门的研究。

福州市作为福建省省会，因广植榕树而有“榕城”之美称。全市总面积1.2万平方公里，现辖5区、7个县（市）。全市设街道办事处43个、建制镇92个、乡（含2个民族乡和马祖乡）39个、村（居）委会2689个。全市常住人口约745万（其中市区常住人口约306万）。

“十二五”期间，福州市环境质量始终保持优良状态。闽江、敖江干流水质达标率持续多年保持全达标，龙江流域水质达标率由2010年的75%提升到2015年的95.8%，市、县两级饮用水水源地实现全达标。环境空气质量多年位居全国重点城市前列，2015年环境空气PM₁₀浓度比2012年下降了8.2%。森林覆盖率居全国省会城市第二位（达55.6%）。“十二五”期间，全市COD、NH₄-N、SO₂、NO_x

^① 曹颖, 曹东. 战略实施中的中国环境绩效评估[J]. 生态经济, 2010, (2):166-168.

^② 曹颖. 环境绩效评估指标体系研究——以云南省为例[J]. 生态家园, 2006, (5): 331.

等 4 项主要污染物指标排放总量分别比“十一五”末期减排 8.2%、9.2%、12.8%、17.8%，实现“五连降”，全面并超额完成主要污染物减排目标。全市新（扩）建洋里等 16 座城镇污水处理厂，累计新增污水处理能力 75 万吨/日，污水处理能力接近 150 万吨/日，城区污水处理率已超过 86%；完成所有火电机组脱硫、脱硝工程建设，脱硫、脱硝率逐年提升。

近年来，福州市的环境绩效评估主要通过上级环保部门对市本级的环境保护工作开展情况及其成效进行考核而体现。其中，综合性的考核包括：国家环保模范城市创建、国家级生态市创建、县（市）区长环保目标责任书考核等；专项性的考核包括：主要污染物总量减排考核、大气污染防治考核、重点流域水环境综合整治以及饮用水水源保护情况考核、重金属污染防治考核等等。此外，福州市政府将环境保护纳入每年度的绩效管理考核工作中，设立相关指标，考核县（市）区政府环境保护工作开展以及成效情况。

当前，环保工作不仅考核多，工作量大，考核指标繁杂且多交叉，让一线环保工作人员疲于应对，让百姓“雾里看花”不明所以；在全面、科学、客观地反映一个地区的环境质量和环境管理状况等方面也有待改进。

（二）研究述评

1、国外研究情况

国外环境绩效评估最初主要用于企业，旨在通过实施环境绩效评估发现环境管理工作中出现的问题，明确改进方向。此后，环境绩效评估逐渐从微观走向宏观，环境绩效评估的对象逐渐从企业拓展到对区域和政府（部门）的评估。1991 年经济合作与发展组织实施环境绩效评估项目，初次开展了区域环境绩效评估。此后，越来越多的国家及地区相继在其区域内开展环境绩效评估，各个国际组织也先后开展了环境评估与水平发展研究。

2、国内研究情况

20 世纪 90 年代初期，我国开始对环境绩效评价指标体系进行了探索认识与研究。2005 年至 2006 年，环境保护部（原国家环保总局）与 OECD 合作，开展了首次环境绩效评估。2008 年，环境保护部开展“中国省级环境绩效评估”项目，试图开发一套既能与国际接轨、又符合中国国情的环境绩效评估体系。

实施环境绩效评估对政府部门而言必要且具有积极意义。林群慧认为，实施

政府环保绩效评估,可以提升政府环保效能意识并最终推动更突出的环保工作成效,进而提高政府的信誉和形象,推进我国政治体制改革^①。曹东等人认为,环境绩效评估在促进环境管理政策落实和提升政府环境管理绩效方面都具有积极作用和意义^②。蔡秀锦认为作为新公共管理的重要手段,环境绩效评估有助于政府实现战略目标,而政府部门所履行的职能和追求的政绩很大程度上由政府环境绩效评估体系所决定^③。

曹颖、曹东认为政府环境绩效评估指标体系选取必须慎重地遵循“中国特色”的原则,包括数据的可得性与公平性、数据质量、指标评估的透明性。要体现区域环境特色,也要体现不同时期的重点关注领域,还要具有较好的普适性;要有效考核预定目标实现程度,也要考核环境管理水平,还要考核生态建设效果。

与此同时,各省(市)也在努力尝试探寻符合本区域的环境绩效评估方法。根据各自的实际,许多地方政府和学者分别对环境绩效评估指标体系进行了有益的探索。省级层面环境绩效评估研究较突出的有云南省、浙江省和安徽省等。曹颖采用专家咨询法,比选出五个最为突出的环境问题,从而构建云南省环境绩效评估指标体系^④。张明明等人在环境绩效指标选取原则基础上,结合生态建设环境绩效内涵,基于试点省生态建设规划纲要中远景目标分析,得到4个二级指标,再基于环境指标分类的频度统计建立指标体系^⑤。安徽省在相关方面同样采取了一些举措,环境绩效评估研究取得一定进展。此外,蒋雯采用状态-趋势概念框架及目标-历史综合比较法构建省级环境绩效评估指标体系。王金凤等人采用PSR模型构建市级环境绩效评估指标体系,并在江苏省扬州市开展实证研究^⑥。彭靓宇等人采用“压力-状态-响应”模型测算分析了天津市“十一五”期间环境绩效^⑦。于忠华等人采用资源环境的综合绩效指数对15个副省级城市进行综合评价^⑧。

^①林群慧. 顺势而生的政府环保绩效评估[J]. 环境经济杂志, 2005, (7): 34-37.

^②曹东, 宋存义, 曹颖等. 国外开展环境绩效评估的情况及对我国的启示[J]. 价值工程, 2008, (10): 7-12.

^③蔡秀锦. 关于建立政府环境保护绩效评价制度的思考[J]. 中国环境管理, 2013, (4): 62-65.

^④曹颖. 环境绩效评估指标体系研究——以云南省为例[J]. 生态家园, 2006, (5): 331.

^⑤张明明, 李焕承, 蒋雯, 卢晓梅, 王莉红. 浙江省生态建设环境绩效评估方法初步研究[J]. 中国环境科学, 2009, (6): 594-599.

^⑥王金凤, 刘臣辉, 任晓明. 基于层次分析法的城市环境绩效评估研究[J]. 环境科学与管理, 2011, (6): 171-179.

^⑦彭靓宇, 徐鹤. 基于PSR模型的区域环境绩效评估研究——以天津市为例[J]. 生态经济, 2013 (1): 358-362.

^⑧于忠华, 刘海滨, 谢放尖. 基于生态效率的副省级城市资源环境绩效评估——以南京市为例[J]. 资源与产业, 2013, (2): 1-6.

环境保护部（原国家环保总局）在 2005-2006 年开展了国家环境绩效评估，从环境现状、环境政策实施、环境与经济政策一体化、可持续发展、国际合作等五个方面，对我国近十年来的环境政策进行了实施效果回顾，2006 年底，《中国环境绩效评估报告(2006)》发布。1997 年起，国家启动环境保护模范城市创建工作，考核体系分两大项（基本条件与考核指标）、26 小项。1999 年起，国家逐步启动生态创建考核（评估指标体系涉及经济发展、环境保护和社会进步三方面，考核对象为省、市、县三级，具体考核指标为 22-38 项不等），同步开展的还有环境优美乡镇、绿色社区、绿色学校创建，初步形成了“省、市、县、乡镇、村”的全链条生态示范创建体系。

3、结语

环境绩效评估对于环境战略与政策制定有着十分关键的作用，是环境管理的有效工具。因为较早开始相关研究，国际上对环境绩效评估已经形成了较为成熟的评估方法和程序。我国学者以国外研究实践为基础，开展了环境绩效评估体系应用研究并以省为单位进行评估试点。由于全国各地的资源禀赋、环境基础、社会经济发展、管理水平等差异性显著，要建立适用于所有地区的环境绩效指标体系难度极大且不现实。而随着环境形势的转变、社会关注热点的转移、环境保护重点的变化、政府管理水平的提升，也要求指标体系适时不断修正，从而保证评估结果始终科学、准确、有效。

2011 年，福建省列入国家政府绩效管理试点地区。近年来，福建省在环境绩效评估指标体系、评估方法、数据采集与质量控制、评估结果应用等方面均有所进展，但目前针对环境绩效管理尤其是环境绩效评估指标体系还未有专门的研究。

（三）研究方法

本文在对环境绩效评估指标体系进行研究时，主要采用如下研究方法：

1、文献分析法：针对研究目的，搜索和查询相关文献资料，梳理、分析目前国内外学者对环境绩效评估的研究动态（包括研究思路、框架、内容及其成果），重点参考、研究国内学者对各地环境绩效评估，尤其是环境绩效评估指标体系的研究状况。通过比较全面系统的把握和了解，进一步明晰本论文的研究思路、研究内容、研究定位。

Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”.

Fulltexts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.