

生态文明建设目标评价考核制度的发展检视与优化

陈海嵩, 周 旭

摘 要: 生态文明建设目标评价考核是一项重要的生态文明制度措施, 经历了制度萌芽、体系构建、制度再整合等发展阶段, 形成党政机关、党政主要责任人、特殊区域生态文明建设情况三类评价考核安排。在指标设置上, 已有评价考核指标存在内容缺漏与重复问题, 影响到制度成效发挥。在考核方式上, 评价考核者未认识到得分制或扣分制、比例计分制、公式或指数计分制三种策略的局限性, 导致评价考核结果无法合理约束与引导党政主体行为。为了消除生态文明建设目标评价考核的制度弊病, 有必要在指标设置与考核中合理利用“数目字管理”模式, 并在国家治理视域下实现评价考核工作的央地联动, 形成科学的指标设置与应用方案。

关键词: 生态文明建设; 目标评价考核; 数目字管理; 央地关系; 国家治理视域

中图分类号: D922.601 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2025)06-0020-13

一、引 言

生态文明建设目标评价考核是通过对党主体保护与改善生态环境质量、促进社会绿色发展转型、实现人与自然和谐共处等治理实效与行为规范性的考察, 以指标评估与奖惩对应的方式形成外在驱动力, 促使生态文明建设提质提速的监管制度。自 2015 年起, 我国实施了《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《生态文明建设目标评价考核办法》《绿色发展指标体系》《生态文明建设考核目标体系》等规范, 发展起“一个办法、两类指标”的考核体系^[1]。2021 年后, 《美丽中国建设评估指标体系及实施方案》《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》等规范发布, 在最新发布法律规范中, 评价考核制度也得到了一定体现。例如, 《长江保护法》第 77 条要求实行长江流域生态环境保护责任制和考核评价制度, 并提出“上级人民政府应当对下级人民政府环境保护和修复目标完成情况等进行考核”。而在作为基本法的《生态环境法典(草案)》中, 除了全面关注生态文明建设所需的污染防治、生态保护、绿色低碳发展等目标外, 还明确了“实行生态环境保护目标责任制和考核评价制度”“将生态环境保护目标完成情况纳入考核评价内容”“考核结果向社会公开”等要求, 并在多处规定了监测、统计、信息共享等基础性制度, 这为评价考核提供了数据基础和方法论启示。

当下, 生态文明建设目标评价考核制度呈现污染防治攻坚战指标为主干、诸多地方试点指标为延伸、美丽中国建设类指标为期待的发展格局, 且经历多个阶段发展转型。本文将将近三年的

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“新时代生态文明建设目标评价考核制度优化研究”(22&ZD138)

作者简介: 陈海嵩, 武汉大学环境法研究所, chsongai@126.com (湖北 武汉 430072); 周旭, 武汉大学环境法研究所

污染防治攻坚战指标与监管安排为主要研究对象,兼顾总结地方试点的生态文明建设考核方案,以线下材料汇总、实地访问调查与中央和省级政府部门、党委组织、纪检监察机关的官网检索为调查手段,共收集全国31个省级行政区(香港特别行政区、澳门特别行政区、中国台湾地区除外)及中央发布的指标表格及文件193份,涵盖中央层面的《绿色发展指标体系》《生态文明建设考核目标体系》《美丽中国建设评估指标体系及实施方案》及污染防治攻坚战领域的专门指标模板、地方层面各省级行政区发布的“污染防治攻坚战成效考核体系”“污染防治攻坚战成效考核手册”“生态文明建设目标评价考核体系”“生态文明建设目标评价考核实施方案”及“长江流域生态环境考核指标评分细则”等文件,归纳得到表1所示的指标体系,并据此分析对应问题。

表1 生态文明建设目标评价考核表

考核类别	考核内容		考核方式
针对党政机关的考核	党政主体责任落实情况		不同项目分别计分,总分100分
	生态环境保护立法和监督情况		
	生态环境质量及重点工作任务完成情况		
	资金投入使用情况		
	公众满意度情况		
	生态文明建设其他情况		在总分评估完成基础上,开展加分或减分调整(结果不超过100分)
党政机关主要责任人履职情况考核	主要责任人领导与决策情况	加强生态文明建设的组织领导情况	不同项目分别计分,总分100分
		协调、督促和指导本系统落实生态环境保护各项工作任务情况	
		研究部署生态环境保护工作情况	
	主要责任人工作任务完成情况	生态环境保护重点工作任务完成情况	
		报告年度生态环境保护相关工作情况	
	主要责任人外界评价情况	因相关工作被领导批示、媒体宣传、通报表扬等情况	
因工作不力被领导批示、媒体曝光、通报批评等情况			
地理单元暨长江流域生态文明建设情况的考核	河流环境指标		三类指标均包括水生态系统健康、水生境保护、水环境保护、水资源保障四类要求,总分100分
	湖泊环境指标		
	水库环境指标		

目前,生态文明建设目标评价考核在指标设置、考核方式、相关制度的协调整合等方面,存在内容不健全、方式不科学等问题。虽然学界在数目字管理模式的应用、国家治理架构的设计与生态文明建设目标评价考核制度的协调上作出了有益探索^①,但未直接回应生态文明建设目标评价考核的优化方向,也缺乏对生态文明建设领域党政主体监管的机理总结。在此背景下,有必要结合生态文明建设目标评价考核的发展过程与各地方的评价考核实践成果,总结问题表现、原因与优化策略。

二、生态文明建设目标评价考核制度的不足

生态文明建设目标评价考核制度虽然经过了多个阶段发展,初步形成“中央指导、地方细化”

^① 可参见如下文献:唐绍均、黄东:《生态文明建设目标评价考核和责任追究的回应型法治论纲》,《重庆大学学报(社会科学版)》2024年10月15日网络首发论文;郇庆治:《我国生态文明建设的伟大变革及基本经验》,《当代世界与社会主义》2023年第6期;卢现祥:《中国为什么缺乏数目字管理?——基于制度分析的视角》,《江汉论坛》2015年第7期;吕忠梅:《习近平生态文明思想的“最严法治”论》,《法学》2024年第5期。

的评价考核格局,但在评价考核的指标设置与考核计分方式上还缺乏科学性,导致评价考核活动难以支持党政主体开展生态文明建设。

(一) 生态文明建设目标评价考核的指标科学性不足

无论是中央还是地方的指标设置,都存在指标内容缺失与指标评估重复的问题,偏离了党政主体从事生态文明建设的实际。

1. 生态文明建设目标评价考核的指标缺漏。首先,党政机关本身的评价考核未能覆盖生态文明建设需求。其一,针对党政主体生态环境保护责任落实情况的一般指标,存在研究部署工作、督促落实工作、出台相关计划、推行方案与措施、上报对应文件等指标,还缺乏与同级部门或党政主体、不同级别但异地党政主体的沟通协调指标。在地方,除江苏省规定了“跨部门联席会议召开次数及决议落实率”等指标外,在河北省、山西省、内蒙古自治区等绝大多数省级行政区的考核文件中,仅泛泛要求“加强部门协作”,缺乏可量化的协调沟通考核指标,导致跨区域、跨部门生态环境治理协作成效难以衡量。其二,针对生态环境保护立法与监督情况的指标,地方普遍只评估党政主体是否制定了对应法律、是否将对应法律报送人大常委会批准、是否与上位法抵触三类情况,并未包含相应法律修改质量情况、不同法律协调情况、相应法律清理与解释情况等指标内容,且往往是简单借用人大执法检查结论(如山东省、辽宁省),忽视生态环境保护领域的临时抽查与阶段性总结需求。其三,生态环境质量及重点工作目标任务完成情况的指标只涵盖了水、大气、土壤三类环境要素,无法对其他环境要素及体现综合性视野的环境区域、环境系统开展评估。在具体指标设置中,也存在诸多缺漏,如超过80%省级行政区的大气环境质量指标缺乏气候变化应对的评估内容、超过70%省级行政区的水环境质量指标缺少农村水污染治理与利用的评估内容等。其四,各地资金投入与公众满意度情况指标缺乏完整的指标层次,只粗略指出对相关资金投入使用绩效、国家统计局调查满意度情况的信息评估要求,忽略了资金募集与流动过程中的效率与规范性考察,片面依赖国家统计局数据的策略,也易形成公众满意度调查方法不合理、调查周期与评价考核周期不对接、缺乏生态文明建设领域的专门满意度结果等问题。其五,作为立足于生态文明建设的指标体系,现有指标严重依赖污染防治监管标准,只评估特定生态环境是否消除污染、保持洁净,忽视了资源节约与可持续利用、人与自然和谐交流、绿色产业开发与转型、生态系统保护等方面要求,这在浙江省、福建省等9个省份有所体现^[2]。

其次,对党政机关组成人员的评价考核缺少翔实的可操作指标。其一,现有指标仅评估党政机关组成人员领导、决策与任务完成情况,各省级行政区均未形成针对党政机关组成人员协调不同机构与事务、化解纠纷的考核指标,这在涉及不同部门职能协调与持续合作的生态文明建设中尤其关键。其二,针对党政机关个人的履职情况,地方只设置了7~8项三级指标,其概括性表述无法满足党政机关行为水准评估的精确性要求。例如,研究部署生态保护工作的三级指标分为“年度单位结合本部门职责,研究部署生态环境保护工作等情况”“年度出台的生态环境保护相关文件”两项,并未对研究部署行为作出分解、总结指向党政主体研究部署能力的可操作性标准,且易使评价考核者局限于评定党政主体是否做出对应行为,而不顾对应行为的成效及其作用力。其三,针对党政机关整体的评价考核指标不同,党政个人履职情况的评价考核指标在内容上更注重评估程序规范性,容易忽略治理效能方面的指标内容,导致评估偏离生态文明建设需要。此外,现有指标侧重于评估领导干部,对于非领导干部,多数省级行政区缺乏执行层面的指标设置,如在广东省、广西壮族自治区、云南省等地方的考核方案中,明确只将党政机关主要领导纳入考核范围,未将环保、水利、林业等部门的具体业务经办人员列为考核对象,这构成了评价考核制度的范围缺陷。

最后,长江流域生态文明建设评价考核不太符合地方治理的实际情况。其一,河流、湖泊与

水库指标的内容分布不均衡。河流与湖泊类别的指标都涵盖了生态健康、水生境保护、水环境保护、水资源保障四类二级指标, 而水库类指标缺少水资源保障的评估。从水库功能分析, 水资源的供给显然是重点, 缺少这一指标就难以形成长江流域水库价值提升的激励链条。其二, 生态环境保护相较于生态文明建设的内容缺失。虽然相较于常规指标而言, 长江流域生态环境指标已涵盖了生态系统健康、生境保护等指标内容, 但还局限于生物多样性保护, 并掺杂了部分污染防治类指标, 缺乏生态系统保护领域的生物群落结构、水土保持情况、水体气候调节、湿地环境保护等要求^[3]。其三, 长江流域指标相较于一般水环境指标的内容缺失^[4]。针对长江流域的水环境指标本应比普遍意义上的水环境指标更具体。然而, 现有指标不仅缺乏水环境指标中具体污染物的列举, 还难以形成城乡水环境分治、水体不同环境要素相联系的指标结构, 更无法满足生态文明建设所强调的人与自然和谐共处、绿色产业发展与资源可持续利用等需要。

2. 生态文明建设目标评价考核的指标重复。首先, 党政机关整体的评价考核重复问题尤为严重。在生态环境保护立法与监督情况的指标安排上, 对于立法类指标而言, 几乎所有省级行政区都将生态环境领域立法与提交人大机关批准区分评估, 设置了两个三级指标, 这实际都属于评估党政机关推进特定领域的立法情况, 现实中也往往是合并评估或互为评估依据, 没有必要做出权重划分。以山东省为例, 其同时设置了“年度生态环境保护立法计划完成率”和“报请人大审议的生态法规数量”两个三级指标, 但实践中, 立法计划完成与否本就以法规是否报送审议为判断标准, 两项指标重复考核, 造成分数虚增。对于监督类指标而言, 一方面人大执法检查等监督制度本就包含特定党政机关是否在相应领域制定、修改、清理、协调法律, 与立法类指标重复。另一方面人大立法监督工作完成情况的指标内容也会与审议本级人民政府立法监督情况的结论重复, 导致监督类指标的下位指标陷入评估对象交织的困境。例如, 辽宁省的考核方案要求考核“人大执法检查发现问题的整改完成率”, 同时设置了“政府督查室对生态问题的督办次数”, 两项指标均旨在衡量监督效能, 且督办事项多源自人大检查, 导致对同一监督行为的重复考核。在生态环境质量及重点工作目标任务完成情况的指标安排上, 大气、水、土壤环境污染治理类指标普遍存在重复提及、范围重叠问题。例如, 对于水环境治理而言, 地表水排放总量控制指标与城市黑臭水体治理攻坚类指标存在着不少内容重合, 尤其是两类指标都针对化学需氧量的控制, 产生赋分评估不科学的隐患。对于土壤环境治理而言, 除了常规的耕地与土质治理指标外, 有26个省级行政区还形成了固体废物治理、农村污水治理、地下水污染治理等其他领域的治理要求, 这与水环境质量评估等指标大量重合^[5]。

其次, 党政机关组成人员的评价考核指标也存在内容雷同问题。在主要责任人领导与决策情况下, 中央与地方指标划分为三类情形: 组织领导; 研究部署; 协调、督促与指导。这其中部署行为本质上也属于组织领导行为范畴, 将其区分评估缺乏科学性。而在研究部署与组织领导的过程中, 也必然要开展党政机关领导干部对下属机关及同级机关的协调、督促与指导。在多数省级行政区的评估活动中, 事实上也将三类二级指标的情况合并调查, 突出了现有指标的不合理。在主要责任人工作任务完成情况上, 其涵盖了“生态环境保护重点工作任务完成情况”“报告年度生态环境保护相关工作报告和工作信息情况”两项二级指标, 分别从实体正义与程序正义角度评估党政主体行为成效。然而, 特定生态文明建设任务的完成基本是以相应报告提交与审议通过为条件, 这就形成了两类指标内容彼此关联、互为条件与支持的情况, 地方经常一并评估。

最后, 长江流域的评价考核主要在河流、湖泊与水库的指标安排上存在重叠。其一, 长江流域的水体环境经常呈现互相连接或交织的情况, 当地河流、湖泊与水库往往互为源头或支持。因此, 将这三类水环境分别评估的策略容易出现水体污染或治理成效重复评估的问题, 这主要源于污染物自然扩散及污染物治理成效转移。其二, 河流、湖泊与水库内部的二级指标涵盖水生态健

康、水生境保护、水环境保护、水资源保障等类别,这本身也存在内容重复。其生态系统健康评估的主要是特定水体的生物保护情况,水生境保护则评定生态系统质量^[6]。显然,生物生存与发展情况同样属于生态系统质量的考虑因素,两类指标明显重合。

(二) 生态文明建设目标评价考核的方式偏离实际

在得分制与扣分制的实施问题方面。其一,简单的得分与扣分策略难以涵盖诸多情形的威慑需求。以党政主体责任落实情况为例,地方评价考核采取两种策略,一是以是否完成任务作为是否得分的前提;二是以是否存在特定问题作为是否扣分的前提,这至少遗漏了如下情形的区别评估:(1)党政主体超额完成任务的额外加分;(2)党政主体因客观条件不具备而未完成任务的扣分豁免;(3)党政主体恶意不完成对应任务的加权扣分;(4)党政主体能超额完成任务而只是合规完成任务的分值调整;(5)党政主体完成对应任务的副作用或额外价值评分;(6)多方协助完成对应任务的分值分配^[7]。前述分值评估漏洞体现出定量评估的固有缺陷,即设置固定的评分标准与明确的分值调整额度,使评价考核活动从计分到奖惩都实现自动化,形成评价考核者难以灵活调整与裁量的壁垒,加上已有评分标准缺乏情形细化,加剧了缺少定性评估与二次评估机制的负面影响。落实到具体活动中,即不同履职情况或水准的党政主体被赋以相同分值,进而对应相同奖惩举措,既降低积极作为、高水平作为者的积极性,也易导致消极回应需求、低水平合规与投机取巧者得不到惩戒或威慑^[8]。

其二,得分与扣分的简单推算模式易被受监督者操纵。得分制与扣分制的分值调整思路比较直观,无论是设定条件还是扣减额度,都呈比例式分布,即无论何种情形,通常都是采取相同或类似的分值调整策略(如统一扣0.1分),并对应相对明确的奖惩安排(如统一降职一级)。从深层次分析,这种均一化的加减分策略实际是评价考核者先行规划不同情形的党政主体问责与奖励额度,进而由果及因,反推应赋予的分值内容,形成这种直观的指标计算数据。然而,作为承受者的党政主体及其成员能轻易预测与评估这种分值加减安排及影响,进而通过与生态环境破坏者的利益交易,主动定位能获取不法利益的领域,使评价考核机制的利益调控与威慑模式失去作用^[9],包括如下方面表现:(1)特定得分情形所对应的分值与奖励幅度过低,党政主体会选择不得到相应分数,以选择实际效益更大的非法或不当利益;(2)特定扣分情形所对应的分值或威慑力度不够,党政主体事前通过利益折算,会与违法者达成协议,获取巨大利益以抵充评价考核的问责负担;(3)党政主体调整不同评价考核周期的得分情况或扣分情况,保证投入最少资源达到最大效益,长期维持低水平合规状态。得分制与扣分制的前述问题主要源于评价考核模式过于简单,未根据不同情形生态文明建设的需要,设定差异化计分安排。与此同时,也源自相应得分与扣分要求缺乏二次调控机制,导致受评价考核者能轻易得出固定奖惩结论,体现出定量评估机制僵化的问题。

在比例计分制的实施问题方面,该方式主要应用于重点工作任务完成情况指标、公众满意度情况指标,一般是在完成目标的程度上设定比例,结合党政主体从0到100%的任务完成度,分层级对应分值,在河南省、安徽省、四川省、江西省、山东省等14个省份中,该方法应用尤其普遍^{[10] (P112)}。例如,在生态监督帮扶落实情况的评估中,河南省规定移交公安且刑事立案的“两打”案件数量与重点排污单位数量的比例 $\geq 6\%$,得1分; $1\% \leq \text{比例} < 6\%$,得0.8分;比例 $< 1\%$,不得分。与之对应,山东省的公众满意度指标也呈现出比例考核的态势(如表2所示)。

表2 山东省对生态文明建设公众满意度的评价考核

考核指标	考核比例	得分情况
党政主体生态文明建设中的公众满意度情况	公众满意度 $\geq 90\%$	3分
	$85\% \leq \text{公众满意度} < 90\%$	2.5分
	$80\% \leq \text{公众满意度} < 85\%$	2分
	$75\% \leq \text{公众满意度} < 80\%$	1.5分
	$70\% \leq \text{公众满意度} < 75\%$	1分
	$60\% \leq \text{公众满意度} < 70\%$	0.5分
	公众满意度 $< 60\%$	0分

总体上,不同地区比例设定幅度并不相同,且在完成目标的比例与得分比例上幅度差距显著,而中央与各地方的评价考核文件未说明采取相应比例的理由,这可能导致相应比例幅度内部形成应区分赋值的党政主体行为状态,得不到现有赋分的差异化支持。以公众满意度为例,山东省等地方是按照公众满意度每5%对应0.5分的比例来安排得分的。而在这5%的比例内部,有可能出现应区分赋值的党政主体行为状况,尤其是当满意度降到70%以下时,更有可能出现不同的公众不满原因^[11]。

在公式或指数计分的实施问题方面,在水环境质量情况、大气环境质量情况的指标评估中,各地方形成两种方法。一是因生态环境质量状况本身直接监测获取,而要采取加减、乘积或权重计算的方式,自然形成若干组合公式,这种计算易于理解,且结果推演逻辑比较清晰。二是评价考核情形难以直接评价,需引入特定指数来计算,这虽较为简单,但其结果的推演与威慑效力比较模糊。其一,组合公式的方式无法摆脱比例计分与加减计分的缺陷,并容易放大计算问题。例如,在中央与地方,地表水环境质量的评估普遍应用了“得分=(达标断面个数÷断面总数)×12”的公式,要求按断面水质数据的年均浓度计分,年均值达到目标值的,该断面为达标。一方面,这种公式的折算因素是客观的,无论是达标断面个数还是断面总数,都要实地勘测生态环境状况^[12]。如此,虽能避免党政主体主观改动生态环境治理成效结果,却也可能忽视生态环境质量状况的意外变动、其他主体介入治理等因素的裁量需求,导致打击治理生态环境机关的积极性。在安徽省的考核中已经显示出问题:在考核当地水环境质量的过程中,考核机关未合理考虑本省考核周期内的极端天气影响,给予了过低评分,致使地方党政机关的整改积极性不高。另一方面,上述公式设置了12倍的分数乘积,这容易在乘积作用中放大达标率,导致评价考核结果不准确问题。另外,虽然地表水环境质量的得分权重被限制在12分左右,成为应用该数值的原因,但这种简单的比例设置未考虑更精细的分数差异,如一旦达标比例为86.55%,则在乘积作用下可能出现小数点以后两位甚至三位的分值差异,这就需要党政主体采取预估方法,忽略一定范围内的分值差异。而在党政主体治理水准较高的情况下,比例的细微差异实际代表了党政主体显著的水准差距,不同得分简单统归的方式忽略了区分比较需求^[13]。

其二,指数计分的方式难以评定计算过程中的结果演变逻辑与程度,且指数本身未必具有正当性与适配性。目前,PM_{2.5}浓度指标、PM₁₀浓度指标、优良天数比例完成情况、重污染天数比例指标四类指标都采取了指标计分策略。以山西省的评价考核模式为例,当PM_{2.5}实际浓度低于或等于目标值时,PM_{2.5}浓度指标完成情况得10分。当PM_{2.5}实际浓度高于目标值时,采用下列公式计算分值:PM_{2.5}浓度指标完成情况得分=A-B×(浓度实际值-浓度目标值),其中A、B根据浓度实际值赋值,当浓度实际值≤48微克/立方米时,A取值10,B取值1;当浓度实际值>48微克/立方米时,A取值9,B取值2。其中,A、B两类指数的赋值直接与PM_{2.5}浓度的实际值挂钩,采取客观环境监测与主观赋值并行的策略,这一方面缺少A、B两类指数赋值情形与赋值数量的原因说明,即评价考核者未阐释为何要选择48微克/立方米的浓度值,即使该浓度值是源自某种健康需求或生态环境治理规划,但以该固定值来计算评价考核得分还是存在动态变更与区际变更不足的问题。除此以外,在变化幅度上,也未说明为何B指数要实现从1到2的调控(A指数同)。另一方面,如前所述,在乘积作用情况下,对应指数变化幅度会在计算中出现终端影响的进一步放大或缩减,难以在事前预估,易使评价考核的分值规划无法落地。

三、生态文明建设目标评价考核制度的应然发展逻辑

生态文明建设目标评价考核的问题可追溯至考核者对“数目字管理”模式的认知偏差与运用

失当,以及央地协同机制的构建不足。一方面,考核主体未能全面把握数目字管理所强调的精确性、可计算性与效率导向背后的适用前提与局限,机械套用定量方法,忽视生态文明建设中难以量化的价值维度与复杂情境,导致指标设计与考核结果难以真实反映治理效能。另一方面,当前评价考核工作未在国家治理视域下理顺中央与地方的权责关系与联动机制,既缺乏自上而下的科学引导与规范整合,也未能充分激发地方试点与自下而上的经验反馈,加剧了指标冗余与区域间标准不一的问题。因此,必须在评价考核改革中重新审视数目字管理的本质要求与适用边界,并嵌入国家治理视域下清晰的央地协调逻辑。

(一) 在指标设置与考核中合理利用数目字管理模式

所谓数目字管理,一般指代精确、理性与可计算的管理方式,这种管理模式源于工业文明代表的理性崇拜。可结合默森的12条效率法则,在法治层面归纳其要点:(1)设定明确可细化的法治目标,并厘定对应目标所涉及的利益主体与关系范围;(2)事前明确可绝对信任的法治常识与规律,并避免在法治实践中违背;(3)明确能介入法治活动的外部力量,在法治管理者无法实现法治目标的情况下,可求助这些力量;(4)严格遵循法律发展的纪律,这种遵循不是机械与敷衍地实施对应行为,而要在结果层面也符合法律规则设定的规划,实现自觉、真诚遵守,尽量避免违反规划预期的变通;(5)应保证法律约束的平等性,并要在平等基础上提升约束效率;(6)注重法律约束时间、效果、范围等要素的迅速、充分记录;(7)在法治实践中要形成科学、从容且覆盖全面的调度方案,避免临时修改法律约束安排;(8)形成法治发展的固定标准与时间表;(9)设定的法治标准要随外部情况的变化而定期更新;(10)在既定标准下,应严格、无折扣地执行,避免出现执行差异;(11)法治约束的开展要以书面形式记录与执行,相较于口头记录而言拥有优先效力;(12)法治效率的实现必须有对应奖励措施匹配,且奖励的标准应在事前统一。显然,数目字管理的核心是推行绩效评估、成本削减与效益均衡、事前控制、标准化管理、结果至上、多元参与等理念,涵盖了定量管理、绩效管理等的核心思路,并在此基础上进一步拓展精确管理、机械化管理与统一管理方面的要义。在生态文明建设目标评价考核制度的发展中,数目字管理模式固然能发挥定量评估的精确性优势,但也忽略了某些难以量化因素的考核需求,加上该类管理固有的绝对化、标准化与难以变通风格,加剧了对评价考核活动的负面影响,需合理总结与应用其策略。

第一,要在评价考核过程中正确认识数目字管理模式的优势与局限性。一方面,数目字管理以效率与结果为价值核心,在生态文明建设目标评价考核过程中,该模式的优势在于利用“指标评估”“奖惩分级”“一体化变革”“专门管理”“以结果为导向”等手段,实现“可控制”“可预测”“可计量”“产出优质结果”等目标^[14]。另一方面,数目字管理模式存在严重局限性,要在评价考核中规避误区。首先,数目字工具只有在劳动力素质与生产水平达到理想状态下才能发挥应有优势。若管理者无法全面理解数目字管理规律及与生态文明建设目标的契合方式,将导致管理偏离正确方向,且由于数目字管理具有精确折算、评估“客观”的假象,容易导致管理不当行为长期不被觉察,形成“合法合规”的损害风险。其次,数目字管理代表高度分散的管理风格,不同工具、模型与程式缺乏统一权威的领导核心,只遵循自身规律运行。在这种情况下,人为将其结合评估容易忽略数目字工具之间的联系条件,在短期内迷惑于不同工具评价结果的精确性与可解释性,但随着时间推移,不同工具的运行方向将呈现越来越大的差异,难以保证其能共同支持评价考核工作。最后,数目字工具缺乏差异化管理与变通管理的性能。虽然数目字管理能统一评价考核标准,克服地区之间评估水准差距大、部分地区实行地方保护主义等问题,但过分平均的评估力度与流程也忽视了我国生态文明建设的复杂区际状况^[15]。

第二,要在定性与定量评估结合的基础上,明确数目字管理模式的适用情形。生态文明建设

目标评价考核的数目字管理应注意其模式局限性,充分落实“定性定量相结合”的改革目标。目前,生态文明建设目标评价考核是以特定管理行为的频次、生态环境状况的监测调查数据为依托,尝试减少主观决策带来的评价考核误差。然而,对应指标的形成与数目字管理的初始模型本就是人为选择的结果,排斥主观能动性的调控、迷信于数字模型反而会使评价考核活动被禁锢在过往规划中,无法及时变通。因此,可参考软计算的评估思路:除了纯粹的数据显示外,还需利用不同评价语言,确定党政主体生态文明建设水准,如“完全不达标、严重不达标、达标、良好、优秀”等元素,进而指明不同级别界限,以起到软性评价与计量主体状态的作用。至于定量评估指标,可侧重于评定完全明确的生态环境治理成效,并避免将对应监测情况直接作为党政主体的管理结果,并开展原因力的调查与证据收集,根据证据材料的多少,确定定量评估的可信度。当然,若原因力无法精确计算,可采取概率学原理,先行得出完全作用情况下的主体级别分值,进而根据证据材料的证明强度,实施程度的折抵或扣减,加上以语言为依托的状态评价补充,最大可能实现党政主体行为状态的科学评定,也为评价考核者调整结论留出空间^[16]。

(二) 在国家治理视域下实现评价考核工作的央地联动

国家治理视域即注意到参与国家治理的各组成部分关系,以整体与局部结合、动态与静态结合的策略实现制度应用^[17]。生态文明建设目标评价考核制度之所以无法形成科学的指标设置与应用秩序,关键在于中央缺乏对地方评价考核的指导与管理,加上不同地方评价考核的协调不足,导致制度试点无法形成合力。未来,应梳理生态文明建设目标考核的央地联动关系,以国家治理视域服务于生态文明建设。另外,国家治理目标的实现离不开具有权威性与效力普遍性的法律规范支持,故要得到《生态环境法典》在内的综合性环境法律支持。

在整体与局部相结合方面,要在明确整体建设目标的基础上,充分梳理各组成部分对整体效应的影响情况,实现科学布局^[18](P155)。对于中央层面的评价考核而言,要全面汇总地方需开展评价考核的领域,在明晰考核对象与所需程度的基础上,形成能覆盖地方不同评价考核领域的指标模板与推荐性考核方案。当然,为避免整体模板过分限制地方创新,中央层面的要求不宜过分细化,而尽量采取设定考核领域、周期与方向的策略,并在考核程度上划定足够宽泛的分值区间,以为地方提供一个大致的考核安排与力度启示。对于地方层面的评价考核而言,要遵循中央层面评价考核设定的领域要求,逐步细化不同领域的评价考核指标内容,最好发展不同领域评价考核指标设定与应用的需求系数与作用成效系数,以直观体现不同地方评价考核的模式差异。与此同时,对于中央没有设定或强调的评价考核领域或要求,地方应按照有利于生态文明建设的目的,有节制地发展指标,并与中央层面指标保持持续联络,以在下一周期的指标或模式调整中及时反馈意见。

在动态与静态相结合方面,要在特定时间点内形成规范明确的评价考核格局,同时在不同周期持续发展评价考核要求,并维持中央与地方评价考核的“归纳—演绎”关系^[19]。在静态层面,央地评价考核的指标应在特定周期内形成总体稳定的指标体系与评估标准,不可随意变动考核对象与方式,更不可在“调查—评估—奖惩—救济”流程中改动初始结论,以免给评价考核的成效评定与动态发展造成困扰。具体而言,评价考核的静态布局至少要实现区际考核的大致协调、上下级考核的要求贯彻与呼应、央地不同领域考核的作用成效衔接、央地不同主体考核的功能互补、央地不同对象的考核力度均衡五个方面的要求。在此基础上,方可评定现有考核模式的优劣,确定是否更新评价考核制度安排。而非在前述要求尚未落实、既有评价考核体系发展不充分的基础上,随意认定现有安排已不适应实际,陷入不断更替考核模式、徒耗改革精力的误区。在动态层面,生态文明建设目标本就是简单的生态环境保护发展而来的,其本身也要逐步提高建设水平。在央地评价考核的当前实践中,至少要实现如下优化。一是从生态环境治理考核转向生态文明建

设考核，这需中央积极汇总地方的生态环境治理指标与方案，先行总结生态环境治理的考核安排，在此基础上充实自然资源可持续利用、绿色产业发展转型、人与自然和谐共处、生态文明型社会秩序稳定等方面的内容，参照生态环境治理的内容体系，设计指标与监督要求。二是实现生态文明建设考核的持续优化。在央地形成初步的生态文明建设目标评价考核体系后，还需划定若干评价考核优化阶段，借助地方试点考核内容的经验与教训，由中央层面的评价考核机关判断是否达到地方普遍认同、整体更替考核机制的时机，以提高我国生态文明建设质量。另外，若国家面临经济社会发展、生态环境状况、国际政治局势等外部环境的重大变革，亦可由中央主动启动评价考核安排的适应性更新，逐级下发到不同地方机关，自上而下地开启改革。

四、生态文明建设目标评价考核制度的优化方案

遵循数目字科学管理与央地关系协调的要义，在中央与地方的专门评价考核办法、技术指南乃至综合法律规范中，生态文明建设目标评价考核既要设置科学的指标内容，又要在设定内容的基础上，开展合理评估。

（一）生态文明建设目标评价考核的指标设置策略

就党政机关整体而言，在党政机关责任落实情况的指标设置方面可优化如下。其一，在宏观指标的設置上，可形成党政主体行为规范性与治理实效性双重类别，并细化为生态环境质量保护与提升、绿色产业发展与转型、自然资源可持续开发与利用、生态文明型社会关系稳定、生态文明建设体制健全五个方面的评估要求，针对党政机关指导、履职、规划、协调与监督救济的行为，形成不同指标安排。其二，在具体指标内容的完善上，除了落实研究部署工作、督促落实工作、出台相关计划、推行方案与措施、上报对应文件等指标以外，还要补充与同级部门或党政主体、不同级别但异地党政主体的沟通协调指标，并从生态文明建设的实效角度出发，评定上述类别的行动水准，而非只评定行为规范性，这要与环境监测部门保持工作与信息联系。当然，评价考核者需注意对应行为与治理成效的原因力评估，这应从逻辑关系、自然规律、关联度证据等角度推断，保证党政履职所产生的成果能被充分评价。

在生态环境保护立法与监督情况的指标设置方面可作如下优化。其一，除了要评估党政主体是否制定了对应法律、是否将对应法律报送人大常委会批准、是否与上位法抵触以外，还要补充法律修改质量情况、不同法律协调情况、相应法律清理与解释情况等指标内容，以更全面地监督生态环境保护立法的制定、修改与协调细化工作^[20]。当然，考虑到生态文明建设条件，要逐步拓展气候变化应对、自然灾害应对、人居环境保护、资源利用与循环经济、绿色发展转型保障等方面法律规范的评估要求^[21]。其二，立法监督情况的评估不能只依靠人大机关执法检查，还要同时发展上级党政机关、司法机关与监察机关的法律实施情况监督，与人大监督的安排衔接，形成立法科学性、执法科学性、释法科学性、守法科学性四个层面的评估体系。其三，要充分精简指标内容。首先，“生态环境领域立法”与“提交人大机关批准”都是考察党政机关是否开展特定领域立法，可将两类指标合并，在调查中区分评估不同行为的水准。其次，片面依靠人大执法检查来考察党政主体立法实施情况并不妥当，相应领域制定、修改、清理、协调法律的问题也应纳入实施不足范畴。未来，要发展评价考核机关专属的法律实施监督体系，重点调查执法问题、司法诉讼与生态文明建设的公民反馈情况。最后，人大立法监督工作完成情况的指标内容也会与审议本级人民政府立法监督情况的结论重复，有必要明确：在评价考核领域，人大监督重点指向党委立法，本级人民政府监督则指向行政机关立法，这既能弥补党委立法监督不足的空白，也便于区分不同监督指标的使用情形。

在生态环境质量及重点工作目标任务完成情况的指标设置方面,要改变片面注重环境要素衡量的策略,采取“系统—区域—要素”指标逐层细化的策略,并充分清理重复或分类不规范的指标内容。在环境系统层面,可形成原始环境、自然环境、人居环境三大类系统,分别以原貌保护、最大可能维护、协调发展的态度设计指标^[22](P200-202)。在环境区域层面,则结合我国自然地理特征,分别形成流域环境所属区域、高原环境所属区域、平原环境所属区域、海洋环境所属区域、荒漠环境所属区域、山地环境所属区域、人文环境所属区域等类别,分别做好各自区域内不同环境类型的质量评估统筹。在环境要素层面,在不同环境区域内,除了被普遍关注的空气、水、植被、土壤等要素外,还要考虑到特殊生物、辐射、地下环境、沙漠等环境要素的治理评估,并全面设计生态环境要素的“挽救、保留、恢复、发展”等水准指标要求,以正确判断党政主体的行为成效^[23]。当然,在行为规范性的评定上,也要注意党政主体治理过程的程序遵守与行为可接受情况,重点以社会满意度、环境保护督察结论及其他法律监督结果为依托。

在资金投入使用与公众满意度情况的指标设置方面,对于资金投入使用指标而言,除了“中央、省级和市县生态环境保护财政资金使用绩效情况”“未完成环境质量约束性指标的省辖市相关财政支出增长情况”等治理实效性指标外,还要补充资金到位及时率、资金使用与转移的程序合规性等行为规范性指标。对于公众满意度指标而言,同样要形成公众对党政主体行为规范性与治理实效性的双重指标安排:行为规范性的评定要涵盖民意调查方式、民意评估方式、民意复检机制等方面的科学性;治理实效性的评定需摆脱公众问卷调查、抽样访问等可操作性过强的指标约束,更多调查社会纠纷数量、公民信访数量、各级公权机关收到意见数量等内容,并适当由评价考核部门开展二次抽查。

就党政机关组成人员而言,评价考核指标要同时实现内容丰富与精简,并与机关类指标衔接。其一,除了评估党政主体组成人员领导、决策与任务完成情况以外,还要评定党政主体人员协调不同机构与事务、化解纠纷的能力,这主要参考跨区域、跨部门、跨层级人员的协商活动、协商成果与纠纷自行化解的成效确定行为水准,并要考虑上级机关批示、表彰或警告及社会媒体报道情况。现有指标还要整合精简,即重新划分领导与决策的指标分支,一般划分为研究规划、督促管理、指导建议与部门协调几类指标,分别通过文件、命令、建议与协议四种形式来评定主要责任人的履职水准。其二,要进一步细化已有指标表述,便于评价考核者明确评估限度与思路。例如,其研究部署生态保护工作的指标分为“年度单位结合本部门职责,研究部署生态环境保护工作等情况”“年度出台的生态环境保护相关文件”两项,要详述其研究部署的行为样态,如协商讨论、建设智库、部署频率与成效、对相关问题分析的透彻性等要求,在试点中积累标准。另外,对于“生态环境保护重点工作任务完成情况指标”“协调、督促和指导本系统落实生态环境保护各项工作任务情况”等指标,也要以列举方式阐述具体评估方向。如“生态环境保护重点工作任务完成情况指标”可参考党和国家的重大文件战略及生态文明建设的迫切、长远要求。当然,党政机关组成人员的评价考核对象也应实现“生态环境治理”到“生态文明建设”的拓展。其三,除了评价领导干部的行为状态外,还应评估非领导干部在执行、传达、沟通生态文明建设事务的水准,与领导干部的作用力相区分,参照生态文明建设领域的已有指标,形成单独评估类别。

就跨区域生态文明建设目标评价考核而言,一方面,长江流域本身的评价考核指标要完善其内容体系^①。首先,河流、湖泊与水库的指标内容要保持大致均衡,故水库需参照河流与湖泊的指

^① 目前,缺乏长江流域十余个省级行政区的指标细化要求,需结合中央发布的指标体系,实施指标承继、落实与变通,以贯彻央地协调要求。

标安排,补充水资源保障的二级指标。其次,长江流域生态环境保护指标也要拓展为生态文明建设类指标,除了生物多样性保护等现存指标外,至少还要补充生态系统保护领域的生物群落结构、水土保持情况、水体气候调节、湿地环境保护等内容,同时设置长江流域可持续发展转型的目标,实现当地环境保护与经济社会并行发展^[24](P132-135)。再次,长江流域的指标要针对当地流域环境特征,显示出相较于水环境质量指标而言更具体的内容优势,在水资源管理、水生态保护、水污染防治等领域做好指标考察与规划。最后,要消除现有指标的重叠现象。考虑到河流、湖泊与水库之间的污染物质转移或治理成效扩散的作用关系,有必要加强不同水域生态环境物质或能量相互联系的监测调查与评估,实现治理成效或影响的原因力区分。此外,河流、湖泊与水库内部的三级指标应划分为水质提升、水生态系统保护、水量保障与水资源健康利用四个方面指标,并在不同二级指标下表现出侧重区分,如水库更注重水量保障、水质提升与水资源健康利用,河流与湖泊更注重水质提升与水生态系统循环。另一方面,长江流域生态文明建设的指标设置只是跨区域评价考核的开始。在长江流域治理指标完善之后,可逐步参考其经验架构,设定黄河流域等评价考核指标体系,进而汇总流域治理评价考核指标的普适性要求,与一般的环境系统治理指标对接^[25]。当然,对于青藏高原、黑土地、湿地、海洋、沙漠等特殊区域的治理,也存在跨区域生态文明建设指标的设置需求,要结合评价考核制度的宏观规划,逐步确立不同类别指标的定位与细化方向。

(二) 生态文明建设目标评价考核的基本方式

首先,要进一步优化不同考核方式本身的评估安排。一是进一步充实简单得分或扣分的条件,不仅考虑相应主体是否完成了目标以及是否存在对应问题,还要考虑相应主体完成目标的程度与存在对应问题的原因,并实施特定主体不同周期或不同主体同一周期履职水准的“对比性”评估,丰富得分或扣分结果,最好在评估中引入特定目标完成或问题产生的原因力分析机制,满足多方协同导致结果的评估需要。二是丰富比例计分制设定不同比例的理由,不能在不给出解释的情况下,盲目采取不规律或极端的折算比例,导致党政主体评价考核的分值丧失合理性。三是制定《生态文明建设目标评价考核技术规范》,强制要求所有公式需公示参数取值依据、权重确定方法、不确定性分析结果等要点,并充分揭示特定公式或指数应用的原理与影响,便于评价考核者判断使用情形。

其次,要实现不同考核方式的情形分工与整合。考虑到比例计分制、得分或扣分制、公式或指数计分制都存在评估深度与广度的局限性,可能在设置固定比例的情况下遗漏某些比例无法涵盖的细微情形,故需采取不同考核方式组合的策略,而非对特定领域绝对化适用某种考核方式。分析组合可能,包括“比例计分制+得分或扣分制(大致情形适用比例、特殊情况开展得分或扣分补充)”“公式或指数计分制+得分或扣分制(特定公式计算得出结果后,对于明显不合理的开展得分或扣分的二次调控)”“比例计分制+公式或指数计分制(简单比例折算的结果若不合理,且得分或扣分制无法直接与党政主体行为影响对应,则设定特殊指数或公式实现自动化评估)”等尝试,可在技术指南中明确。除此以外,即使不同计分方式要分别开展评估,也要科学规划其分工(如表3所示),满足生态文明建设需求。

最后,可拓展应用二次调整分值的考核策略。除了不同考核方式组合自然产生的二次调整效果外,还要在不同考核方式内部设定二次调整安排。如得分制或扣分制需补充“特定得分情形所对应的分值与奖励幅度过低”“特定扣分情形所对应的分值或威慑力度不够”“党政主体自动定位某些得分或扣分最高的领域,将所有精力都投入其中,而牺牲某些得分或扣分最低的领域”等情况的二次评估安排;比例计分制要对处于特定级别“临界状态”的党政主体实施额外激励或威慑,避免其消极懈怠。

表3 生态文明建设目标评价考核的基本策略

评价考核的方式	不同方式针对的情形	评估对象
普通得分与扣分制	重点评估党政主体“是否做出对应行为”	侧重评估行为规范性
	补充评估简单的生态文明建设成效	
比例计分制	重点评估包含多项分支指标的考核情形	
	可与其他考核方式结合,各自占据分值比例	
公式与指数计分制	重点评估生态环境质量恢复等复杂治理成效	侧重评估治理实效性
	事先确定若干能把控影响的标准公式或指数	
二次调整分值	评估外部因素干扰导致的意外结果	
	评估前述方式无法涵盖的表彰或谴责现象	
	对前述考核方式整合后的结果进行再修正	

五、结 语

生态文明建设目标评价考核制度是新时代我国促进生态文明体制改革、凸显生态环境法治建设成效的重要成果。在《生态环境法典》编纂、生态文明建设目标评价考核制度进一步成熟的背景下,还能带动生态文明建设领域关联制度的优化^[26],且借此深化对“数目字管理模式”的反思与改进,推动有关部门更好履行生态环境保护职责^[27],促进央地生态文明建设关系协调。目前,生态文明建设目标评价考核制度在指标设置上难以满足国家生态文明建设的科学性要求,在考核方式上存在偏离实际规律、评估组合不当等隐患,应在合理利用数目字管理工具、实现央地评价考核科学布局基础上,逐步实现生态文明建设目标评价考核的指标设置与评估得当,以满足我国法治建设与社会治理的先进性要求。

参考文献

- [1] 李昌凤.完善我国生态文明建设目标评价考核制度的路径研究[J].学习论坛,2020(3).
- [2] 张璐.美丽中国建设的环境法回应[J].南京工业大学学报(社会科学版),2024(2).
- [3] 陈健鹏,高世楫.中国环境监管体制改革:进展、问题与展望——兼论“十五五”时期改革着力点[J].改革,2025(3).
- [4] 王政.论系统论视域下的流域生态环境行政治理[J].中国环境管理,2024(2).
- [5] 李志涛,刘伟江,陈盛,等.关于“十四五”土壤、地下水与农业农村生态环境保护的思考[J].中国环境管理,2020(4).
- [6] 黄锡生,李旭东.迈向一体化:自然资源治理的模式转向探究[J].中国特色社会主义研究,2024(5).
- [7] 袁方成,姜煜威.“达标锦标赛”:冲突性目标的治理机制——以生态环境治理为讨论场域[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2023(2).
- [8] 秦书生,王曦晨.坚持和完善生态文明制度体系:逻辑起点、核心内容及重要意义[J].西南大学学报(社会科学版),2021(6).
- [9] 林智钦,林宏贍.坚持和完善生态文明制度体系研究:基于“两山”理念、生态优先、价值转化的视角[J].中国软科学,2024(S1).
- [10] 张惠远,刘煜杰.生态文明示范建设理论与实践[M].北京:中国环境出版集团,2024.
- [11] 杨朝霞.中国环境立法50年:从环境法1.0到3.0的代际进化[J].北京理工大学学报(社会科学版),2022(3).
- [12] 徐德琳,邹长新,林乃峰,等.基于成效评估的生态保护红线监管目标实现途径[J].环境保护,2023(Z1).
- [13] 刘潇潇,李占风,郭本初.中国省域生态文明建设水平:测度、时空差异及集聚特征[J].海南大学学报(人文

社会科学版),2024(2).

- [14]王杰.数目字管理与统计的正确运用[J].统计科学与实践,2023(1).
- [15]施志源,景池.数字生态文明制度化:时代意蕴、发展困局与破局策略[J].中国地质大学学报(社会科学版),2024(2).
- [16]刘东亮.法律思维中的“软计算”和贝叶斯语言方法[J].中国法学,2024(6).
- [17]陈海嵩.国家治理视域下生态环境保护督察的制度协同[J].苏州大学学报(法学版),2023(4).
- [18]徐健.国家治理视域下中国特色社会主义理论体系研究[M].济南:山东大学出版社,2018.
- [19]戴琦,闫天池,于洪鉴.国家治理视域下政府内部控制理论框架研究[J].社会科学辑刊,2023(5).
- [20]杜辉.环境法体系化的范式转向及其实现[J].中国法学,2025(2).
- [21]吕忠梅.全球生态环境治理视野下的中国生态环境法典编纂[J].当代法学,2025(2).
- [22]李宏伟.建设美丽中国的前沿探索[M].北京:中共中央党校出版社,2020.
- [23]秦莹钰.利益平衡视角下生态环境替代性修复的规范实现[J].中国矿业大学学报(社会科学版),2025(3).
- [24]路洪卫.长江经济带协调发展研究[M].武汉:湖北科学技术出版社,2020.
- [25]何俊毅.流域协同立法的规范建构与机制保障[J].现代法学,2024(3).
- [26]吕忠梅.中国生态环境法典编纂的基本命题[J].中国地质大学学报(社会科学版),2025(1).
- [27]陈海嵩,张新.环境行政公益诉讼履行判决的再审视与完善[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2025(1).

Development Review and Optimization of the Evaluation and Assessment System for Ecological Civilization Construction Goals

CHEN Hai-song, ZHOU Xu

Abstract: The evaluation and assessment of ecological progress targets is a key institutional measure for ecological conservation, having gone through development stages including the budding stage of the system, the construction of the framework, and the reintegration of the system. With three assessment frameworks now in place, it covers Party and government bodies, principal Party and government officials, and the progress of ecological conservation in specific regions. In terms of indicator setting, there are deficiencies and duplications in the existing evaluation and assessment indicators, which affect the effectiveness of the system. In terms of assessment ways, the evaluators have failed to recognize the limitations of the three calculation strategies—scoring or deduction system, proportional scoring system, formula or index scoring system, resulting in the inability to reasonably constrain and guide the behavior of Party and government entities in the evaluation and assessment results. In order to eliminate the institutional drawbacks of the evaluation and assessment of ecological civilization construction goals, it is necessary to make reasonable use of the numerical management model in indicator setting and calculation, and achieve central local linkage in evaluation and assessment work from the perspective of national governance, thus forming a scientific indicator setting and application plan.

Key words: ecological civilization construction; evaluation and assessment of goals; numerical management; central-local relations; the perspective of national governance

(责任编辑 周振新)