

# 县区级生态文明建设评价考核方法研究 ——以深圳市光明区为例

刘松<sup>1</sup>,陈龙<sup>\*1</sup>,孙芳芳<sup>1</sup>,张杰妮<sup>2</sup>

(1.深圳市环境科学研究院,深圳 518001;2.深圳市生态环境局光明管理局,深圳 518001)

**【摘要】**县区级生态文明建设是全国生态文明建设的基础细胞工程和关键环节。当前国内尚未形成统一的县区级生态文明建设评价考核指标体系,且缺乏应对上级评价考核的方法。基于此,本研究系统梳理了县区生态文明建设评价主要进展及存在问题,分析了县区级生态文明建设评价考核的特点、原则和思路框架,构建了一套包括制度建设、前期布局、意识提升、过程跟进和结果应用等系统完整的评价考核闭环体系;以深圳市光明区为例,建立了包括环境质量、生态保护、资源利用、污染攻坚、绿色低碳、群众满意度和工作机制7个准则层,48项具体指标的县区级生态文明建设评价考核指标体系,该指标体系既包括应对上级考核的指标,又包括本级的特色指标,以期科学推进县区级生态文明建设评价考核工作提供借鉴。

**【关键词】**生态文明;评价考核;指标体系;光明区

中图分类号:X821 文献标识码:A 文章编号:1673-288X(2025)05-0064-07 DOI:10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202505064

衡量生态文明建设成效是当前我国生态文明建设迫切需要解决的现实问题。虽然国家制定了生态文明建设评价考核办法,但其设置的指标对县区级生态文明建设评价考核来说显得相对较粗<sup>[1-3]</sup>。国内尚未形成统一、成熟的县区级生态文明建设评价考核方法,尤其在县区应对上级生态文明建设评价考核的方法体系研究方面仍是空白。

基于此,本研究系统梳理了县区生态文明建设评价主要进展及存在问题,分析了县区级生态文明建设评价考核的特点、原则和思路框架,构建了包括制度建设、前期布局、意识提升、过程跟进和结果应用的一套系统完整的生态文明建设评价考核体系,并以深圳市光明区为例,研究制定了生态文明建设评价考核体系,既包含应对上级生态文明建设评价考核的应考体系,又包含县区级自身开展生态文明建设评价考核的方法体系,以期科学推进县区级生态

文明建设评价考核工作提供借鉴。

## 1 主要进展和存在问题

与生态文明建设评价相关的实践活动,最早可追溯到2003年原国家环境保护总局发布的生态省(市、县)建设指标,指标主要分为经济发展、社会进步和环境保护三个方面,其中生态县有22个指标,生态市有19个指标,生态省有16个指标。全国共有528个地区开展了生态省(市、县)创建工作,其中166个建设试点分3批次先后通过考核验收<sup>[4]</sup>。2004年,原建设部发布的《关于创建“生态园林城市”的实施意见》提到,各地在创建园林城市的基础上,参照《国家生态园林城市标准(暂行)》,研究制定本地的创建“生态园林城市”的方案。其中《国家生态园林城市标准(暂行)》涉及城市生态环境、城市生活环境、城市基础设施三个方面共19项指标。截至2016年,全国近310个城市成

作者简介:刘松(1990—),男,硕士,工程师,主要研究方向为城市生态与可持续发展研究,E-mail:1169570370@qq.com。

通讯作者:陈龙(1988—),男,硕士,高级工程师,主要研究方向为城市生态与可持续发展研究,E-mail:long808ynu@163.com。

功创建国家园林城市<sup>[5]</sup>。2006年,原环境保护部出台了环保模范城市创建指南,考核指标体系由30项必考指标和2项参考指标组成,并在2008年对部分关键性指标进行了调整修订。全国约有91个地区成功创建环保模范城市。2016年,原环境保护部印发了《国家生态文明建设示范区管理规程(试行)》《国家生态文明建设示范县、市指标(试行)》,并在2019年对其进行了修订。国家生态文明建设示范县、市指标主要分为生态空间、生态环境、生态生活等六个方面,其中示范县有38个指标,示范市有35个指标。2025年,生态环境部印发了《生态文明建设示范区管理规程》,既划定“申报禁区”“监管红线”,又明确差异化建设标准,形成“全链条管控+分层级落实”的制度体系,同时构建了涵盖目标责任、生态环境安全、生态经济、生态文化、生态文明制度、参考性指标等六个方面内容的指标体系,其中示范县有25个指标、示范市有35个指标。截至2024年底,全国共有572个国家生态文明建设示范区。

我国县区级生态文明建设评价考核工作虽然取得了一定成果,相关专家学者也开展了一系列研究<sup>[6-8]</sup>,但存在4方面的问题。一是评价尺度失衡。现有生态文明建设评价考核指标体系集中于省、市层级,对县区级研究较少,导致对基层生态资源禀赋差异响应不足。二是评价内容缺陷。内容冗余固化:考核指标过度追求“全覆盖”,且未进行动态调整,忽视县区生态功能定位差异。生态导向不足:考核指标重“污染治理”轻“生态保护”,现有考核指标更多倾向于对水、大气、噪声等的污染治理,而推动提高生态产品价值实现率、加强生物多样性保护成效和国土空间生态修复等的指标较少。三是评价方法缺失。缺乏针对县区的差异化考核技术指南,普遍简单套用省、市级考核指标体系,且未建立“一类一策”的应对考核方法体系。四是评价数据不足。县区层级生态监测网络密度不足(如县域空气质量监测站点平均密

度仅为市辖区的1/3),导致评价指标(如PM<sub>2.5</sub>下降率、空气优良率、臭氧浓度等)数据可靠性低,考核结果易受统计口径差异干扰。

## 2 评价考核的特点、原则和思路

### 2.1 评价考核特点

县区级的生态文明建设是基础细胞工程,是全国生态文明建设的微观主体和关键环节<sup>[21]</sup>。县区级生态文明建设评价考核具有几个特点。一是承担双重任务:既刚性承接市考核指标,又可自主嵌入地方特色指标,形成“规定动作+自选动作”考核指标体系。二是空间精细:由于县区面积小,考核可直接落到具体河流、地块、社区,指标更易量化。三是关注排名:开展考核工作就不可避免地涉及排名,要注意其他被考核对象的工作进展情况,不断提升自身短板指标,力争排在前列。四是面向公众:生态文明建设水平的高低,主要由辖区内居民说了算,因此要突出公众对优美生态环境的获得感、幸福感、安全感,着力提升群众生态文明意识和对辖区生态环境的满意度。

### 2.2 评价考核原则

一是科学性原则。考核过程中所选取的指标应当科学合理,且需要保证指标的相关数据获取途径的科学性,这样才能有效保障数据的真实性、重现性和准确度。二是可操作性原则。生态文明建设评价考核涉及的部门多、事项多,在时间安排、任务流程、结果应用等考核程序设计过程中,要充分考虑可操作性原则,确保整个考核工作顺畅进行。三是区域性原则。由于每个地区的自然禀赋、经济结构以及政府工作模式不同,每个地区生态文明建设的侧重点也会不同。四是前瞻性原则。评价考核工作应对当地的生态文明建设工作具有重要的引导意义,即考核指标应具备一定的超前性。五是动态性原则。生态文明建设是一项需要长期坚持的循序渐进的系统工程,应根据上级政府要求和辖区实际情况对评价考核指标进行动态调整。

### 2.3 评价考核工作开展思路

建立县区级生态文明建设评价考核体系,通过制度建设、前期布局、意识提升、过程跟进和结果应用,为县区级生态文明建设评价考核工作提供全过程闭环指导,以考核促落实,以

考核促提升,既形成了系统完整的应对上级生态文明建设评价考核的应考体系,又对推动县区级生态文明建设、提升县区级生态文明建设水平提供有力支持。其技术路线如图1所示。

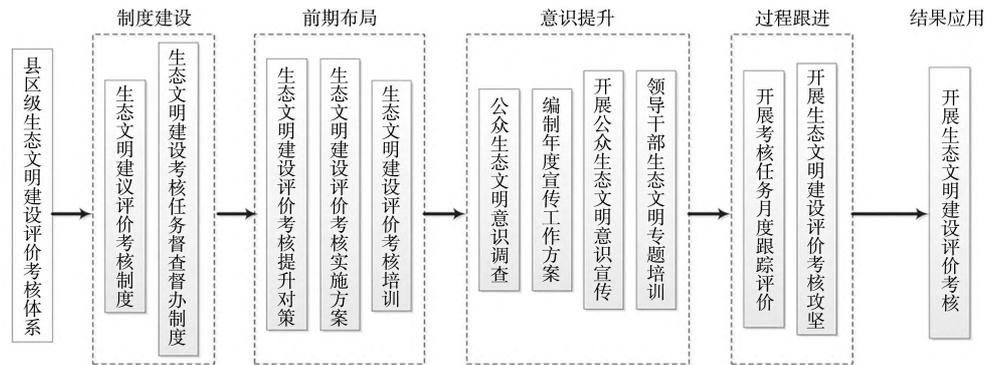


图1 县区级生态文明建设评价考核技术路线

#### 2.3.1 制度建设

制度建设主要包括生态文明建设评价考核制度和督查督办制度。考核制度是整个考核工作体系的基础,明确“谁来考”“考什么”“如何考”以及“怎么用”等核心问题,为考核工作提供指引和规范。督查督办制度则聚焦考核任务的落实,规定季度、月度以及不定期督查督办的主体、内容、程序以及结果的运用形式,督促相关部门和单位按时、高质量地完成各项考核任务。

#### 2.3.2 前期布局

前期布局通过“对策研究—方案印发—考核培训”三步法,为年度考核奠定坚实基础。对策研究是在分析上年度考核失分原因的基础上,研析本年度上级考核指标,预判对辖区产生的影响,针对问题和短板提出提升对策建议。方案编制是根据上级考核实施方案,结合辖区实际情况,明确考核主客体、指标体系、内容等,形成具有可操作性的年度实施方案。考核培训是在考核实施方案印发后,召开考核工作培训会,组织各单位负责考核事宜的工作人员参加会议,明确任务要求,确保考核任务落实。

#### 2.3.3 意识提升

公众生态文明意识提升采用“年初摸底—

年中宣教—年末评估及考核”的闭环路径,全力提升辖区居民生态文明意识水平,更好地参与生态文明建设。(1)摸底调研。年初开展辖区公众生态文明意识和满意度摸底调查,编制年度摸底调查报告,为全年宣教工作提供支撑。(2)开展宣教。基于摸底调查结果,出台年度宣传工作方案,构建区—街道—社区—物业四级联动宣传组织形式,明确责任主体与实施路径。(3)成效评估。年末开展宣教工作成效调查,标准与年初摸底一致,发布年度宣教工作成效评估报告,分析成效与不足,为下一年工作提供建议。(4)考核应用。宣教考核结果直接影响各单位在全区生态文明建设考核中的成绩,进而关联领导干部年终考核评定。

#### 2.3.4 过程跟进

构建“月核查—季攻坚—周通报”的全过程动态管理机制。(1)月度核查。每月现场核查各项考核任务,跟踪分析、客观评价实施进度,发现问题并及时高效协调解决问题。(2)季度攻坚。编制第四季度生态文明建设评价考核攻坚方案,对各项指标任务进展情况进行摸底和研判,明确工作目标和攻坚任务。(3)周度通报。进入攻坚期后,建立每周一次的进度信息通报机制,及时反馈任务推进情况,进一步强化

责任落实,确保各项任务按时、高质量完成。

### 2.3.5 结果应用

根据辖区年度生态文明建设评价考核实施方案,对被考核对象开展辖区内生态文明建设评价考核,并及时公布考核结果信息。

## 3 案例研究

光明区位于深圳市西北部,国土面积156.1平方公里,下辖光明、公明、新湖、凤凰、玉塘、马田6个街道,共37个社区,常住人口约117.41万人,其中户籍人口约27.05万人。截至2024年,地区生产总值为1721.30亿元,三大产业比重为0.1:66.9:33.0。本文以2024年光明区的实际情况,开展生态文明建设评价考核研究。

### 3.1 考核机构

成立由区长任组长,组织部部长和分管生态环境副区长任副组长,相关单位一把手为成员的区生态文明建设评价考核领导小组,领导小组负责组织和协调全区考核对象。领导小组下设生态文明建设评价考核办公室(以下简称“区考核办”),负责考核的具体实施工作。

### 3.2 考核对象

通过开展现场调研,摸清相关单位职责,将涉及生态文明建设工作的各个单位全部适时纳入生态文明建设评价考核对象范畴,包括6个街道办、15个职能部门和5个重点企业共3类26个考核对象。

### 3.3 考核内容

考核内容具有导向性作用,是推进生态文明建设的指挥棒。生态文明建设评价考核指标要以绿色发展为目标导向,同时还应重视生态环境领域突出问题和民生需求。根据国内相关学者研究成果<sup>[9-13]</sup>以及深圳市生态文明建设考核指标体系,2024年光明区生态文明建设评价考核共48项指标(详见表1),其中环境质量有9项指标,生态保护有7项指标,资源利用有9项指标,污染攻坚有8项指标,绿色低碳有7项

指标,群众满意度有4项指标,工作机制有4项指标。根据指标来源,有20项指标为光明区根据自身实际设置的地方特色指标。

本研究的评价考核指标体系,在市级考核指标体系基础上,新增四类指标:(1)引入投资项目节能审查、节能目标完成率、近零碳试点建设及“绿岛园区”建设4项约束性指标,强化低碳发展导向;(2)增设农业废物综合利用率、塑料污染管理、再生资源回收与废旧物资循环利用4项指标,填补了当前考核体系中资源利用评价的空白,为全面推动循环发展提供了更精准的抓手;(3)补充生物多样性保护率、农用地安全利用率与生态环境损害赔偿3项指标,构建光明区生态安全屏障;(4)面向基层生态文明建设需求,新增信息报送、生态文明宣传、督办问题整改与特色亮点工作4项指标,提升公众生态环境满意度与知晓率,督促基层相关单位及时完成生态环境问题整改。综上所述,本研究构建起了一套“低碳引领-循环赋能-生态保护-公众参与”的生态文明建设考核评价指标体系。

表1 深圳市光明区2024年生态文明建设评价考核内容

目标层	准则层	指标层	指标来源
深圳市光明区	环境质量	空气质量优良率	上级下达
2024年生态文明建设评价		臭氧浓度	上级下达
考核内容		PM <sub>2.5</sub> 浓度	上级下达
		PM <sub>10</sub> 浓度	上级下达
		河流水环境质量	上级下达
		地下水环境质量	上级下达
		饮用水源水质	上级下达
		功能区声环境质量	上级下达
		基本农田土壤环境质量	地方特色
	生态保护	湿地保护	上级下达
		薇甘菊防治	上级下达
		农用地安全利用率	地方特色
		生物多样性保护率	地方特色
		生态环境损害赔偿	地方特色
		裸土地复绿	上级下达
		生态系统生产总值变化	上级下达

续表

目标层	准则层	指标层	指标来源		
资源利用		耕地保有量	上级下达		
		河长制湖长制考核	地方特色		
		海绵城市建设	上级下达		
		绿色建筑	上级下达		
		农业废物综合利用率	地方特色		
		塑料污染管理	地方特色		
		再生资源回收	地方特色		
		废旧物资循环利用	地方特色		
		污染物总量减排	上级下达		
		污染攻坚		扬尘污染管控	上级下达
VOCs、NO <sub>x</sub> 协同减排	上级下达				
涉水面源污染整治	上级下达				
入河排放口排查整治	上级下达				
治污保洁工程	上级下达				
投资项目节能审查	地方特色				
“散乱污”综合整治	地方特色				
餐饮企业红黄绿分区	地方特色				
绿色低碳				碳达峰碳中和工作	上级下达
				生活垃圾分类与减量	上级下达
		绿色出行	地方特色		
		“绿美园区”建设	地方特色		
		近零碳试点建设	地方特色		
		节能目标完成率	地方特色		
		碳排放强度下降率	上级下达		
		群众满意度		公众对城市生态环境提升满意率	上级下达
公众生态文明意识	上级下达				
噪声和臭气投诉下降率	上级下达				
光污染投诉下降率	上级下达				
工作机制				信息报送	地方特色
		生态文明建设宣传	地方特色		
		督办问题整改	地方特色		
		特色亮点工作	地方特色		

### 3.4 考核方式

生态文明建设评价考核每年开展一次,年初制定本年度生态文明建设评价考核实施方案,明确考核指标,在下一年初完成评价考核工

作。考核采用百分制打分,指标具体分值由区考核办确定。考核方法以定量为主,定性为辅,考核主体对指标数据来源及考核结果的客观性、准确性负责。

### 3.5 考核应用

一是对生态文明建设评价考核结果为优秀的单位进行通报表扬,开展先进典型宣传。二是考核得分低于80分的单位,其主要负责人及分管负责人一年内不得评先评奖。三是考核结果为不及格的,其主要负责人须在下一年度工作部署会上作整改报告,并由考核领导小组组长、副组长会后对其约谈;连续两年不合格的,主要负责人和分管负责人不得晋升,并视情况调整其工作岗位。四是区考核办将成绩报送组织部,由组织部将各单位在生态文明建设中的工作表现作为对领导班子实绩评价的重要因素来考量。

### 3.6 考核结果

光明区自2019年正式实施区级生态文明建设评价考核以来,考核工作逐年优化完善,建立了光明区生态文明建设评价考核制度和督查督办制度,形成了“对策研究-方案印发-考核培训”工作机制,构建了“年初摸底-年中宣教-年末评估及考核”的公众生态文明意识提升机制,推行了“月核查-季攻坚-周通报”的全过程动态管理机制,明确了“正向激励-反向约束-组织运用”的多元结果运用机制,先后荣获“国家生态文明建设示范区”称号和“中国生态文明奖”,在全市考核成绩排名中,从连续多年倒数第一上升到近五年稳定排在全市前列,公众生态文明意识和满意度排名从连续多年位列全市末位上升到近四年位列全市前二。

## 4 结论

本文系统梳理县区级生态文明建设评价主要进展及存在问题,提出“制度建设-前期布局-意识提升-过程跟进-结果应用”的县区级评价考核体系,并以深圳光明区为例,构建了考

核主体、对象、内容、方式、应用全链条考核体系,创建了包含环境质量、生态保护、资源利用、污染攻坚、绿色低碳、群众满意度、工作机制 7 个维度 48 项指标的考核体系,形成了光明区生态文明建设统一大平台,打通了国家到地方生态文明建设评价考核的“最后一公里”,为统筹推进区县生态文明建设提供可复制、可推广范式。

(1)打造考核统一平台。除完成上级规定的生态文明建设考核任务外,还应鼓励辖区内各单位将相关重点任务纳入本级生态文明建设评价考核体系,利用考核平台统筹推进全区生态文明建设工作,既扩大考核影响力,又可推进多考合一,减少重复考核,为基层减负。

(2)提升领导重视程度。生态文明建设需要多单位协同,关键在于领导重视,尤其在关键的考核节点,需要领导亲自抓。可通过领导干部生态文明培训,提高生态文明意识水平;加强考核结果应用,强化考核与问责,引起领导干部的重视。

(3)突出考核排名导向。将区考核优秀的评定与全区在上级的考核成绩直接挂钩,在制定考核指标评分标准时,要突出排名导向,让各参与单位不仅要关注本职工作,还要关注其他考核对象的工作进展。

(4)做好考核技术培训。每年的生态文明建设评价考核指标及其评分规则都有调整,且具体工作人员岗位经常变动,在印发年度考核指标后,要立即开展考核培训,让工作人员明晰本年度考核什么、怎么考核。

(5)重视过程督查督办。在生态文明建设评价考核方案印发后,要每月开展各项指标的

进度分析工作,必要时进行现场检查和会议督办,加强沟通协调,及时发现和解决工作中存在的问题与困难。

#### 参考文献:

- [1] 从婉娟.陕西省生态文明建设水平评价体系研究[D].西安:西安建筑科技大学,2019.
- [2] 李玢,钱益春,闫文德.基于主体功能区的生态文明建设评价体系研究[J].中南林业科技大学学报(社会科学版),2021,15(04):1-8.
- [3] 赵好战.县域生态文明建设评价指标体系构建技术研究——以石家庄市为例[D].北京:北京林业大学,2014.
- [4] 黄洋.广西百色市县域生态建设研究[D].南宁:广西大学,2011.
- [5] 刘纯青.市域绿地系统规划研究[D].南京:南京林业大学,2008.
- [6] 张伏中,刘灿,熊曦,等.生态文明建设示范市县建设指标分析与探讨——以湖南省为例[J].环境生态学,2021,3(09):98-102.
- [7] 彭文英,李梦筱,潘娜.基于PSR模型改进的县域生态文明建设评价及对策研究[J].生态经济,2023,39(02):207-214.
- [8] 卓桂华,陈锦,张玉珍,等.县市级生态文明建设评价指标体系建立及应用研究——以福建省为例[J].海峡科学,2019(01):3-7+13.
- [9] 许国成.西部地区城市生态文明评价及发展研究[D].武汉:中国地质大学,2018.
- [10] 杨英,宁淑媛.新时代生态文明体系构建探析[J].学理论,2020(08):12-13.
- [11] 李茜,胡昊,李名升,等.中国生态文明综合评价及环境、经济与社会协调发展研究[J].资源科学,2015,37(07):1444-1454.
- [12] 才吉卓玛.青海省生态文明建设差异化评价指标体系构建与实证研究[J].生态经济,2023,39(04):214-220.
- [13] 于秀琴,张欣宜,郑丹丹.生态文明城市评价指标体系的构建[J].山东工商学院学报,2013,27(03):14-21.

## Research on Assessment of Ecological Civilization Construction at the County Level: A Case Study of Guangming District in Shenzhen

LIU Song<sup>1</sup>, CHEN Long<sup>\*1</sup>, SUN Fangfang<sup>1</sup>, ZHANG Jieni<sup>2</sup>

(1. Shenzhen Academy of Environmental Science, Shenzhen 518001, China;

2. Shenzhen Ecological Environment Bureau Guangming Management Bureau, Shenzhen 518001, China)

**Abstract:** County-level ecological civilization construction constitutes a foundational component and critical linkage within the broader framework of national ecological civilization development. At present, China lacks a unified evaluation and assessment system for ecological civilization construction at the county level, and there is insufficient capacity to effectively respond to assessment requirements from higher-level authorities. This study systematically reviews relevant policies and existing researches on ecological civilization evaluation, analyzes the characteristics, guiding principles, and conceptual framework for county-level assessment, and proposes a comprehensive closed-loop evaluation system encompassing institutional development, preliminary planning, awareness enhancement, process monitoring, and application of outcomes. Using Guangming District in Shenzhen as a case study, this research establishes a county-level ecological civilization construction evaluation system comprising seven criterion categories—environmental quality, ecological conservation, resource utilization, pollution control, green and low-carbon development, public satisfaction, and operational mechanisms along with 48 specific indicators. The system integrates both indicators aligned with higher-level assessment requirements and distinctive local indicators, aiming to provide a scientific reference for the effective implementation and advancement of county-level ecological civilization construction evaluation practices.

**Keywords:** Ecological Civilization; assessment; index system; Guangming District

(责任编辑 安祺)