

# 環境污染促使內地管治變招

## 企業管治

李元莎 何順文

內地的政治結構和社會運轉中，掌握各種核心社會資源的各級政府和官員，一直居於主導地位。最近的十八屆三中全會，提出了讓市場經濟發揮決定作用，但是一個無法回避的現實是，內地政府在未來很長一段歷史時期內，繼續主導社會資源配置和決定社會發展模式。政府的自我管治和政府官員的價值取向，無疑是決定內地發展方向和模式的決定性力量。

一個月前，中共中央組織部發出通知，關於改進地方黨政領導班子和領導幹部政績考核工作的通知。宣布改革中國地方政府和官員的政績考核辦法。官方解釋是，要從制度層面，糾正單純以經濟增長速度評定政績的偏向，破除以GDP論英雄的不良導向。內地如此高調的調整官員考核，近二十多年來還是第一次。

在內地，以GDP即國內生產總值為官員主要考核指標近30年，為何現在提出改革日程？從通知文本中可見端倪。在通知中的8個要點中，有6點提到了生態或環境問題。2013年也是中國空氣品質嚴重惡化的標誌性一年，全國平均霧霾日數已為近52年來的歷史之最。因此，環境惡化成為內地政府管治變遷的重要推動力量。

### 不以GDP論英雄

內地自1985年開始核算GDP，以後的重要社會發展規劃和年度經濟發展計畫，均以GDP的增長率、GDP總量和人均GDP水準為核心指標。翻一番、翻兩番等更成為家喻戶曉的政治口號。與此相適應，將GDP等經濟指標納入地方黨政領導人的政績考核，也就順理成章了，大行其道了。儘管從書面的幹部考核規則看，GDP從來不是內地官員考核的唯一指標，但從其進入考核內容起，無疑是最重要的指標。內地政府的日常運作和自我管治，基本圍繞GDP展開。當然，形成這一態勢的根源，也有官員對於個人利益的考量。內地長期形成的經濟發展快的地方，政府官員提拔機會多；同樣一個地方，主管經濟的官員提拔機會多。

在提拔速度優勢之外，官員在圍繞GDP開展工作中，也更為容易滿足自身的各種私利。因此，內地政府為拉動經濟提高GDP，基本都靠大量投資和行政性開發等。其間的尋租空間和腐敗機會，是不少官員的個人利益所在。因此，GDP已經成為深入內地政府管治的體系之內，很難短期改變。



■內地考核官員的政績不再以GDP論英雄，以改善過去因過度發展而產生破壞生態所造成的環境污染問題。  
(新華社圖片)

此外，官方也強調，不簡單以GDP論英雄，並不是不要GDP，不是不要經濟增長，中國仍然將堅持以經濟建設為中心。因此，地方想完全不再為GDP糾結也不現實。高層還是再走中庸路線，降低GDP的考核地位，調整政府行為模式。但是，無論是從內地社會經濟發展階段出發，還是從長期形成的政治意識而言，經濟發展的核心不可動搖。

### 注重生態考核

因此，內地政府自我管治只能在GDP考核和生態指標之間尋找平衡，近期大的方向是增大生態考核的總體權重，在有限的特定區域，將生態有條件的放到考核的核心地位。為此，官方提出在五個方面不再以GDP論英雄，即一是考核不能惟GDP，二是不能搞GDP排名，三是限制開發區域不再考核GDP，四是要加強對政府債務狀況的考核，五是考核結果使用不能簡單以GDP論英雄。

其中亮點是第三條，對限制開發區域

不再考核地區生產總值，分別實行農業優先和生態保護優先的績效評價。對禁止開發的重點生態功能區，全面評價自然文化資源原真性和完整性保護情況；對生態脆弱的國家扶貧開發工作重點縣取消地區生產總值考核，重點考核扶貧開發成效。限制開發區域、禁止開發區域是重要的國土規劃概念，整體佔到中國國土面積的兩成到四成。

應該說在GDP論英雄的過程中，內地環境付出了前所未有的沉重代價。政績考核改變是形勢所迫。資源耗竭的壓力，環境污染的壓力和公眾關注的壓力，迫使政府修正官員考核加入生態指標。但是如何進行生態考核，迄今無論學界，還是各國政府，都還沒有一個成熟的體系。當然，核心是考核和核算資源消耗成本和環境損失成本，則是共識。若要通過績效考核改善環境，一個關鍵是考核結果要公開，並接受公眾和輿論的監督。

李元莎 美國麻省大學商學院助理教授  
何順文 澳門大學教授兼香港公司管治  
議會主席