

# 完善绿色 GDP 绩效考核的构想

颜金

(湘潭大学公共管理学院, 湖南湘潭, 411105)

**摘要:** 随着空气污染、水污染等环境问题日趋严重, 绿色 GDP 绩效考核作为一项新的管理工具正逐渐受到学者的关注和中央政府的重视, 一些地方政府已开始采用绿色 GDP 对政绩进行考核。虽然这一考核在一定程度上能够起到推进我国行政体制改革、监督政府行为、维护政府信誉和形象、保护自然环境等重要作用, 但我国政府绿色 GDP 绩效考核仍处于探索性阶段, 还存在着政府绩效考核理论和实践研究不足、政府产出难以量化、政府绩效考核的规范化程度不高及政府绩效考核主体过于单一等众多问题。针对这些问题, 提出从观念、制度和技术等几个方面来予以完善。

**关键词:** 绿色 GDP; 绩效考核; 考核困境; 环境; 政绩; 机制

**中图分类号:** C93-03

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1672-3104(2014)03-0013-05

政府绩效, 在西方被称之为“公共生产力”“国家生产力”“公共组织绩效”“政府业绩”“政府作为”等, 一般是指政府及其行政人员在行政管理活动中所取得的成绩和效益。在政府管理的具体实践中, 绩效考核是我国政府工作的“指挥棒”, 指引政府工作的重点和方向。各级地方政府应根据上级政府制定的绩效考核重点和内容来安排当地的具体工作内容<sup>[1]</sup>。随着我国经济社会的持续发展, 经济发展过程中所暴露出的环境问题愈加明显、危害愈加严重, 这些问题与危害在一定程度上是由于我国过去单纯强调 GDP 数据增长的发展理念所造成。因此, 为了改变这种以牺牲环境为代价的经济发展方式, 政府愈加重视经济社会的协调发展和可持续发展。在此背景下, 新的衡量政府绩效的价值规范逐渐成形, 其具体价值标准由对效率、经济的单方面关注逐步转向经济、效率、公平、环境、资源等方面的综合协调发展。为此, 一些地方政府开始试行绿色 GDP 绩效考核, 希望通过绩效考核方式的转变, 推进绿色发展、循环发展、低碳发展、和谐发展, 形成节约资源和保护环境的空间格局。但我国绿色 GDP 绩效考核仍处于探索性阶段, 在绩效考核观念、技术和管理上仍有待进一步改进和完善。本文根据我国当前经济社会的发展现状, 对我国现行绿色 GDP 绩效考核体系存在的不足进行综合分析, 并为推进我国地方政府绿色 GDP 绩效考核工作的开展提出具体可行的对策建议。

## 一、实施绿色 GDP 绩效考核的意义

GDP 是国民经济核算的核心指标, 也是衡量一个国家或地区经济状况和发展水平的重要尺度。因此, 我国各级政府都将 GDP 作为制定经济发展计划的战略目标之一。不可否认, GDP 能有效反映市场经济体制下纯粹的经济增长。但纯粹以 GDP 为国民经济核算体系的绩效考核方式难以真实地反映出经济增长的速度和质量。究其根源, 主要是缘于经济活动对自然资源和环境的影响没有被纳入到国民经济核算体系中。由于从生产法核算国内生产总值来看, GDP 是一个时期(一个季度或一年)总产出扣除其中间投入求得的, 这就意味着自然资源、环境等重要因素没有纳入国民经济核算体系。当前的国民经济核算体系只是将自然资源的开采成本纳入到经济核算过程中, 并没有考虑资源的存在价值和环境损失成本, 其结果往往就会高估当期经济生产过程的新创造价值, 低估经济过程中的投入价值。如果单纯追求 GDP 的增长速度, 而不考虑环境容量和资源的可持续性, 将容易产生资源破坏、环境污染等社会问题。这样不仅难以实现可持续发展, 而且会导致经济系统与自然环境和社会发展之间的失衡, 甚至导致经济社会发展的停滞。因此, 在经济发展过程中, 我们也应该重视资源环境等因素, 对传统

以 GDP 为国民经济核算的绩效考核标准进行修正并构建适合可持续发展需要的绿色 GDP 绩效考核体系。

绿色 GDP 的基本思想是由希克斯在其 1946 年的著作中首次提出的一个概念,但目前为止,学术界对绿色 GDP 的定义仍没有形成统一的意见。本文综合国内外学术界对绿色 GDP 的定义,将绿色 GDP 阐述为:从 GDP 中扣除自然资源损耗以及环境污染成本后的剩余国内生产总值。绿色 GDP 能够反映经济增长过程中的资源环境成本以及资源与环境对经济发展过程中的贡献,能凸显出环境质量恶化和自然资源消耗对经济发展的约束,更能克服传统 GDP 未加以考虑经济发展对资源与环境影响的缺陷,真实客观地反映出国民经济的增长。

以传统 GDP 为导向的绩效考核方式备受诟病。在此背景下,绿色 GDP 绩效考核机制应运而生。绿色 GDP 绩效考核强调经济发展与环境保护、资源节约相协调,提高“环境保护与治理”在绩效考核体系中的比重,这是对两型社会、科学发展观等发展理念的落实。绿色 GDP 绩效考核机制实质上是一种“和谐”导向的指标设置,是对发展目的的本位回归<sup>[2]</sup>。对当前经济社会发展都具有十分重要的意义。具体来说,其意义主要体现在以下几个方面:一是有利于树立正确的政绩观。有什么样的绩效考核,就有什么样的政府行为。绿色 GDP 绩效考核作为一种先进的、科学的发展理念,将形成与可持续发展相适应的心得行为导向,能够有效改变传统的以高耗能、高污染为经济增长方式的政绩观念,调整政府机关行政的经济行为。二是有利于促进政府职能转变。绿色 GDP 作为一项新的考核理念,更强调环境保护和人与自然的和谐,政府要落实这些公共责任,就必须转变政府职能,更注重资源节约与环境保护等内容,履行好公共责任。三是有利于建立以绿色 GDP 为导向的公共管理机制。绿色 GDP 绩效考核为政府公共管理提供了以绩效为本和以结果为导向的新的管理机制。政府可以通过对绿色 GDP 绩效考核,采用绿色 GDP 目标管理和质量管理等手段,调查和了解人民群众对公共服务的需求和满意程度,从而改进政府管理方法,提高公共服务的效率与活力。

## 二、目前实施绿色 GDP 绩效考核的障碍与不足

绿色 GDP 绩效考核是以提高政府公共管理和公共服务能力而采取的以经济、社会与环境协调发展为理念的政府改革策略,是一种新的管理理念和工具,

能够有效改进政府管理、提高政府效能、落实政府责任、改善政府形象。但绿色 GDP 绩效考核在具体实施过程中,会存在一些困难与不足,主要有以下几点。

### (一) 传统政绩观念束缚

地方政府的政绩观念是阻碍绿色 GDP 政绩考核的重要原因之一。随着干部制度改革的深入推进,政绩逐渐成为地方政府部门选人用人的重要尺度。改革开放以来,我国一直将经济发展水平作为地方政府官员考核的最重要战略指标,这种只注重经济发展规模与速度的绩效考核制度,各级政府官员普遍将 GDP 增长速度作为首要的绩效目标。在此背景下所形成“GDP 崇拜”的绩效观根深蒂固,导致部分领导干部的“政绩观”出现了一些问题和偏差,突出表现为以下几个方面。

一是重“显绩”,轻“潜绩”。追求政绩是领导职务对其执政的内在要求,但对不同公职人员来说,如何追求政绩以及追求什么样的政绩大相径庭。政绩可以分为“显绩”与“潜绩”。由于“显绩”是“速成”政绩,容易在短时间内出成效、被关注、受重用。为追求地方形象的“显绩”,一些地方政府热衷于盖豪华办公楼、建大广场等“形象工程”“面子工程”。甚至违背市场经济规律和自然规律以及质量要求,“孵化”出一批“豆腐渣工程”。这些“显绩”显然违背了科学发展观的基本要求。二是重“经济”,轻“环境”。我国当前绩效考核的重心倾向于重政府经济责任而轻政府生态责任,主要体现为绩效考核的重要指标为地方政府或官员是否履行好经济责任和完成 GDP 增长。将政府官员履行经济责任和完成 GDP 增长的情况作为其政绩考核、官职升迁的主要甚至唯一标准,当政府经济责任与政府环境责任发生冲突时,一些地方政府和官员甚至淡化或牺牲政府环境责任以保障和落实政府经济责任<sup>[3]</sup>。在这种“重经济增长,轻环境保护,甚至通过浪费资源和破坏环境来换取经济增长”的政绩观念指导下,容易导致政府生态责任的缺失,使一些地方的经济发展与环境保护失衡,甚至付出巨大的环境代价。毫无疑问,在这些传统政绩观念的束缚下,绿色 GDP 绩效考核的功能难以得到有效发挥,实现绩效考核的目的。

### (二) 绿色 GDP 绩效考核体系的缺陷

以绿色 GDP 作为地方政府绩效考核的新方法,需要一套完整的考核体系保障其顺利实施。在现有的绿色 GDP 绩效考核体系中,相关制度安排还不完善,使绿色 GDP 绩效考核难以实现预期目的。其具体表现在如下几个方面:一是相关法律法规的缺失。我国政府绿色 GDP 绩效考核存在的不足主要是没有形成规范

化和系统化的绩效考核标准与制度，更缺乏相应的法律规范。由于没有相应的制度和法律作保障，没有规范化的考核程序作支撑，绿色 GDP 绩效考核很难得到客观、公正的结果；二是考核主体单一。我国政府绩效的考核方式是同一部门中上级部门对下一级部门的工作成果进行考核。尽管这种考核方式具有效率高、成本低等优点，但其不足也非常明显，主要是这种考核主体过于单一，容易使一些地方政府部门只唯上不唯实，谎报政绩给领导看，使得绩效考核结果与实际情况不符；三是绿色 GDP 绩效考核的相关理论不够成熟。完善的绩效考核理论有助于推动绿色 GDP 绩效考核的落实与发展。尽管当前政府绩效考核的相关理论研究取得了一定成果，但仍无法满足绿色 GDP 绩效考核的理论要求，在一些研究内容上还存在一定争议，这成为将绿色 GDP 绩效考核方式纳入政府绩效考核体系的重要障碍，也是对地方政府进行绿色 GDP 绩效考核的制约因素之一<sup>[4]</sup>。

### （三）绿色 GDP 绩效考核的技术漏洞

绿色 GDP 是在 GDP 的基础上除去因经济活动中所产生环境污染和生态破坏后的国内生产净值。其核算是以市场价格核算为基础，市场交易为前提。虽然我们能够清晰界定环境成本与资源价值的概念，但在计量环境成本与资源价值方面却存在一定的难度。难度主要表现在：一是环境损失的确认。环境成本一般包括环境污染预防成本、环境污染治理成本和废弃物回收再利用成本三个部分，在确认环境损失的过程中，比较容易对这三部分成本进行确认。但有些环境成本的发生与环境收益没有直接关系，如：政府对环境保护的宣传，企业对投资项目进行环境保护考核发生的成本等<sup>[5]</sup>。同时，也有一部分环境成本在当期并不明显，而在后期逐渐显现。由于对这些成本的确认缺乏统一的衡量标准，使实际的环境损失远远高于统计的环境损失。二是环境损失的计量。在技术层面上说，目前世界范围内仍缺乏统一的绿色 GDP 的计量标准。而以货币形式对资源与环境的价值进行计量是开展绿色 GDP 绩效考核的基本前提。由于环境问题大多具有外部性和污染不可逆等特点，难以通过市场价格对污染程度、损失和治理进行定价。例如，森林资源的成本核算，林木可以根据其具体用途按照市场价格计入 GDP，但森林具有涵养水源、保持土壤、净化空气和防风固沙等众多功能，但这些同样具有重要经济功能的价值却难以精确计量。另外，环境成本的计量还存在地区差异，不同地区之间没有统一的计量标准，这将使环境成本的计量难度增加，导致绿色 GDP 核算的精确性受到影响。因此，绿色 GDP 从概念上说是科

学的，但是要做到精准核算还存在较大的困难。三是环境责任的归属。环境保护是一项综合性工程，需要各部门之间的配合与协作，才能有效保护好环境。但由于政府部门之间在环境保护中的责任划分重叠以及责任界定不明晰，使一些政府部门在面对环境问题时相互推诿责任，使得环境责任主体难以明确，更难追究相应责任。

## 三、完善优化绿色 GDP 绩效考核的构想

### （一）树立绿色 GDP 政绩观

推行绿色 GDP 的绩效考核制度，将经济增长、环境保护和社会发展纳入到考核体系中进行综合考评，这势必要求政府官员在思想观念上对经济发展的理解要做出较大的转变，树立科学发展观与绿色 GDP 政绩观。这种转变将促使领导干部们转变经济发展方式，建立起符合新思想、新观念的发展理念，树立以人为本、统筹协调、可持续发展模式。

#### 1. 重“显绩”，更重视“潜绩”

“显绩”与“潜绩”虽一字之差，但折射出两种不同的事业观和政绩观。经济社会协调发展，需要“显绩”观，更需要弘扬“潜绩”观。从绩效考核的目的来看，“显绩”与“潜绩”都是政绩，两者之间的关系是对立统一、相互依存和相互作用的辩证关系。一方面，“显绩”需要“潜绩”作支撑，“显绩”的持续增长离不开“潜绩”的支撑，只有巩固了“潜绩”，“显绩”才有增长后劲。因此，作为领导干部，应努力追求经济发展质量，正确处理好经济发展、资源利用与环境保护之间的关系，注重发展质量与发展的持续性，确保能够永续发展。当然，我们既要坚决摒弃一些“形象工程”“面子工程”等虚假政绩，也要杜绝一些急功近利的“显绩”。一些领导干部为了追求所谓政绩，重当前轻长远，搞形式主义，摆花架子，不择手段，不仅不利于经济的持续发展，更不利于社会和谐稳定。另一方面，“潜绩”同样需要“显绩”。虽然只要把工作做扎实、做深入，“潜绩”到一定阶段自然会转变为显绩。但很多时候充足的物质保障和财政收入这些“显绩”也会发挥重要的作用，只要在杜绝过分追求“显绩”的前提下，及时用“显绩”的积极作用来促进民生、文化、教育等事业的发展，让群众看到实实在在的变化。

#### 2. 经济发展与环境保护并重

经济发展与环境保护并非是一对矛盾体，关键是如何处理经济增长与环境保护之间的关系。妥善处理

经济增长与环境保护之间的关系需要实现三个转变：一是从经济发展优先于环境保护向环境保护、经济发展同步转变；二是从重经济增长、轻环境保护向经济增长、环境保护并重转变；三是从过去主要依靠行政手段来保护环境逐步转变为既依靠行政手段，又依靠政策、法律、经济和技术等综合手段来保护环境<sup>[6]</sup>。这三个转变的目的是将环境保护融合到经济发展过程中，坚持以经济增长促进环境保护和环境保护优化经济增长的可持续发展观，实现人与人、人与自然、人与社会和谐共生。

## (二) 完善绿色 GDP 绩效考核体系

一个完整的绿色 GDP 绩效考核体系是绩效考核的基本前提，而我国政府绿色 GDP 绩效考核仍处于探索性阶段，需要进一步发展和完善。根据我国绿色 GDP 绩效考核现有的发展状况，我们可以从以下几个方面进行完善。

### 1. 制定绿色 GDP 绩效考核的相关法律法规

在政府管理活动中，法律起着重要的保障作用。绿色 GDP 绩效考核作为一项新的管理活动，更需要通过法律的保障才能更好地实施。由于当前我国绿色 GDP 绩效考核正逐步开展，缺乏相应的法律法规来保障其实施，致使绿色 GDP 绩效考核成为一项可有可无的工具，严重影响绿色 GDP 绩效考核功能的实现。因此，中央政府应出台关于绿色 GDP 绩效考核的法律法规，指导地方政府开展绿色 GDP 绩效考核。鉴于当前我国绩效考核的特点并结合我国目前的实际情况，笔者认为应从以下几个方面来完善法律法规：一是从法律上明确绿色 GDP 绩效考核在政府管理过程中的地位。当前，绿色 GDP 绩效考核仅作为一项考核工具来使用，而没有从法律上来保障其实施，这会使部分地方政府在绩效考核过程中采取消极应对的方式，这将会严重削弱绿色 GDP 绩效考核的作用，影响绿色 GDP 绩效考核的实施。因此，我们应首先从法律上来确定绿色 GDP 绩效考核在政府管理中的地位，确保绿色 GDP 绩效考核目的的实现。二是从法律上明确绿色 GDP 绩效考核相关权责关系。明确绿色 GDP 绩效考核相关权责关系是绿色 GDP 绩效考核的关键。权责关系不仅仅是上下级之间纵向的权责关系，同时也包括部门之间的权责关系，通过明晰不同主体的权责关系，才能从根本上来追究绩效考核的相应责任。

### 2. 健全绿色 GDP 绩效考核的主体考核制度

绿色 GDP 绩效考核体系必须首先明确由谁来考核的问题。绩效考核由谁来考核在一定程度上决定了考核结果的全面性、客观性、公正性、准确性。诚然，政府自己考核自己是有必要的，但自我考核的结果难

以令人信服。其原因主要是由于政府自我考核容易受自身因素的影响，影响到考核的公正性和有效性。因此，只有将政策制定者和市民都作为绿色 GDP 绩效考核的主体参与到绩效考核中来，绩效考核的目标才更容易实现。一是建立绿色 GDP 绩效考核机构。绿色 GDP 绩效考核的成功有赖于强有力的中央政府的支持，强有力的领导机构既有利于绩效考核结果的科学运用，又有利于增强政府绩效考核的权威性和有效性。二是建立绿色 GDP 绩效考核公民参与机制。发挥公众在政府绩效考核中的实际作用，就要建立公民参与考核的长效机制。可以通过绿色 GDP 绩效考核理念的宣传、政府绩效考核制度的改进和公共服务的完善等一系列措施来吸引公众参与绿色 GDP 绩效考核。

## (三) 建立绿色 GDP 绩效考核激励与约束机制

绿色 GDP 绩效考核的目的能否实现，需要对考核结果的综合分析与灵活运用，使考核结果能够产生作用，考核建议能得到贯彻落实。因此，需要建立绿色 GDP 绩效考核的激励机制与约束机制。

### 1. 建立绿色 GDP 绩效考核的激励机制

激励机制是在分析被管理者需求与动机的基础上，通过合理配置资源以及优化管理方式等途径，形成能够激励被管理者思想行为的相对固定和规范的长效机制。绿色 GDP 绩效考核可以通过运用相应的激励机制，实行单位领导的政绩考核评定与该单位绿色 GDP 绩效考核的结果直接挂钩的办法。一方面，提高奖励幅度，加大激励力度，激发他们工作的积极性。另一方面，惩戒考核不合格的成员，并督促其改正他们与绩效考核目标相背离的行为。同时，在绿色 GDP 绩效考核过程中，必须以正激励为主，负激励为辅，综合运用奖励与惩罚两种手段，使地方政府和政府工作人员选择有益的目标前进，从而充分调动政府工作人员的积极性和主动性，形成人人争先、争优的竞争局面。

### 2. 建立绿色 GDP 绩效考核约束机制

建立绿色 GDP 绩效考核约束机制，其目的主要是增强政府绿色 GDP 绩效考核的效力，维护政府绿色 GDP 绩效考核对象的权利，防止绿色 GDP 绩效考核权力腐败，确保绿色 GDP 绩效考核主体能依法履行职责。健全绿色 GDP 绩效考核约束机制，关键是要建立绿色 GDP 绩效考核的责任机制、申诉机制和监督机制。

首先，建立绿色 GDP 绩效考核的责任机制。绿色 GDP 绩效考核责任机制是政府绩效考核最基本的约束机制。而建立政府绿色 GDP 绩效考核责任机制的关键是责任的明确与责任的追究。建立绿色 GDP 绩效考

考核责任追究机制, 主要包括按权责统一的原则进行授权、明确考核责任追究的标准、强化惩戒功能三个方面。其次, 建立绿色 GDP 绩效考核申诉机制。绿色 GDP 绩效考核的过程十分复杂, 在考核过程中难免不会遗漏相关信息, 导致考核偏差。为保障考核结果的客观、公正和有效, 需要建立绿色 GDP 绩效考核申诉机制。绩效考核申诉是指有权受理申诉的机关并依照法律或规章对考核客体提起的申诉进行审查, 确保评价结果客观、公正和有效。最后, 建立绿色 GDP 绩效考核监督机制。绩效考核监督贯穿于绩效考核计划与实施的全部过程, 是对绩效考核的主体、对象以及绩效考核的结果进行实时跟踪, 确保绩效考核的顺利实施。

#### (四) 完善绿色 GDP 绩效考核技术与方法

一项成熟的绩效考核技术是绿色 GDP 绩效考核顺利开展的基础和前提。而绿色 GDP 绩效考核存在环境成本的确认、计量与责任归属等众多难题。因此, 必须探索一些行之有效的技术与方法完善绿色 GDP 绩效考核体系。如信息资源在人类生产和生活活动中扮演越来越重要的角色。对于绿色 GDP 绩效考核来说, 信息的准确性和及时性影响环境成本的确认。因此, 我们应建立和完善我国政府绿色 GDP 绩效考核信息系统, 对信息进行科学有效管理。首先, 组建专业的绿色 GDP 绩效考核信息团队, 其主要职责是负责搜集有关政府绿色 GDP 绩效考核的信息、资料和数据,

并对数据进行整理和分析, 形成绿色 GDP 绩效考核的信息资料库, 为绿色 GDP 绩效考核工作中有关材料的查询提供方便<sup>[7]</sup>。其次, 建立绿色 GDP 绩效考核信息网络。通过信息网络的建设, 提高信息设备现代化、信息技术应用化和信息传递网络化水平, 将绿色 GDP 绩效考核的结果通过网络系统及时反馈或公布, 使考核对象能够在短时间内了解考核结果并根据考核结果对工作进行改进。

#### 参考文献:

- [1] 倪星. 地方政府绩效评估指标的设计与筛选[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2007(2): 157-164.
- [2] 张雪. 论地方政府环境规制失灵: 内在机理与破解途径——基于“智猪博弈”模型视阈[J]. 成都行政学院学报, 2012(5): 8-14.
- [3] 谢中起, 吕明丰. 生态责任: 责任政府的生态之维[J]. 科技管理研究, 2009(7): 135-138.
- [4] 姚则会. 绿色 GDP: 地方政府绩效评估的新视角[J]. 长春工程学院学报(社会科学版), 2005(3): 13-15.
- [5] 白英防, 王辉. 试论环境成本的确认和计量[J]. 经济研究导刊, 2009(8): 53-55.
- [6] 周生贤. 环保已进入全新发展期需加快推进三个转变[J]. 中国发展观察, 2008(4): 30-31.
- [7] 徐昊. 论完善我国政府绿色 GDP 绩效评估的对策[D]. 东北大学, 2009.

## Green GDP Performance Appraisal Thoughts of Perfecting

YAN Jin

(Xiangtan University Institute of Public Administration, Xiangtan, 411105, China)

**Abstract:** With the increasingly serious environmental problems such as air pollution, water pollution, green GDP performance appraisal as a new management tool arouses the concern of government and scholars, some local governments have begun to adopt green GDP achievements appraised. Green GDP performance evaluation, to a certain extent, can promote the reform of political system in our country, supervise and government behavior, maintain the government credibility and image, thus playing an important role in protecting the natural environment. But our government performance evaluation is still in the exploratory stage, problems still exist in the government performance evaluation theory and practice research, such as government output hard to quantify, the standardization of the government performance appraisal degree is not high and the government performance appraisal problems such as the subject is too single as well. To sole problems, the countermeasures of implementation of green GDP performance appraisal are suggested in the paper.

**Key Words:** green GDP; performance appraisal; Assessment of trouble; environment; Achievement in one's post; Mechanism

[编辑: 汪晓]