



图片来源:百度图片



燕继荣

刘俊生

核心阅读

GDP是国民经济核算体系里的一项重要指标,但并不能全面、完整地衡量出一个地方的经济发展水平。

告别“唯GDP时代”,每个地方都应综合考虑本地的自然生态、资源承载、经济结构特征等因素,探索出一套既考虑经济发展又考虑民生保障和生态保护的科学的政绩考核评价办法。

让考核导向更科学

■韩天琪

近日,福建取消34个县市GDP考核引发关注,据不完全统计,目前全国已有超过70个县市明确取消GDP考核,“淡化GDP,重视民生”成为政绩考核的新导向。

GDP是国民经济核算体系里的一项重要指标。正如一位专家说的那样,在清醒认识GDP存在缺陷的同时,必须承认目前能够综合衡量一个国家或地区财富积累的最佳指标,必然非GDP莫属,目前世界上还没有任何一个指标可以代替它。

GDP很重要,但它并不是唯一,并不能全面、完整地衡量出一个地方的全面发展水平。过去,由于政绩考核体系不够完备和系统科学,GDP甚至成为政绩考核的最重要甚至是唯一的指标,从而制造出大量低效甚至无效的GDP、虚假失真的GDP、暂时的和局部的GDP、社会和环境的成本高昂的GDP。

“唯GDP论”因此饱受社会诟病。当GDP成了考核政府政绩最核心甚至是最唯一的指标时,官员很容易过分追求经济发展的高速度,但却忽略了环境保护等一系列社会民生问题。

但造成这种局面的原因,并不能归结于GDP增长本身。关注民生问题、社会问题,与追求GDP的增长从本质上来说并不矛盾。

一方面,民生问题、社会问题的解决可以促进甚至体现为GDP的增长;另一方面,如果没有GDP的增长,没有经济的发展,所谓的关注民生问题、社会问题都只能是纸上谈兵、望梅止渴。中国的民生问题、社会问题许多都还要通过发展来解决。

所以说,在一个科学的政绩考核体系中,GDP考核不应该缺席。但是考核指标和考核主体的多元化确实应该加入到考核体系当中。

需要看到的是,GDP考核并不必然会造成统计数据注水、污染环境、盲目攀比、忽视民生等问题,这些不科学发展问题的最根本原因还是考核体系的设置问题。从现实来看,目前的政绩考核体系,存在考核指标单一、考核主体单一等问题。

考核指标方面,在加入了环境、民生等考核因素后,如何使其适合各地的具体情况仍需要我们思考并谨慎行动。

要综合考虑各地的自然生态、资源承载、经济结构特征等因素,确定并解决好“能干什么、该干什么、干好什么”这些问题,探索出一套既体现共同点又凸显差异化,既考虑经济发展又考虑成长动力,更能够让民众有条件分享经济发展成果的综合政绩考核评价办法。

各地发展重点不一样,面临的问题也不一样。建立全面绩效考核模式,中央出台具有普遍性的绩效考核模板,首先将GDP、环境、教育、医疗卫生、社会安全等多重因素纳入考核体系。考核模板出来以后,各个地方根据本地实际情况,实行权重划分。已经在考核指标的改革上先行一步的南京市为考核指标的科学化、合理化提供了很好的参考。南京6个郊县的66个镇街被划分为现代农业、先进制造业、现代服务业三大类型,分类考核。例如,对现代农业主导型镇街,将重点考核农地保护和农业现代化水平;对现代服务业主导型镇街,重点考核特色产业培育发展水平等等。

在考核主体方面,虽然在考核选拔机制的改革方面已经作出了很大努力,但并没有改变考核模式的现状。群众在官员考核选拔机制中话语权的缺失,才是群众自身环境权、发展权得不到切实保障,也是一些民生问题、社会问题不断出现、恶化的直接原因。因此,要避免考核的失真失实、形成科学的政绩观导向,还要从改变官员考核的方式做起,关键是把评价政府和官员的权力交给民众,至少是把“对上负责”与“对民负责”相结合,使之成为一个规范化的民主和法治程序。如果在这方面没有取得实质性的进展,不管用什么指标去考核,最终都不能避免出问题。

中国经济要适应“新常态”,就必须加快转变政府职能,转变以往那种“唯GDP论英雄”的政绩考核导向。如果不对旧有政绩考核评价体制进行适时的校正调整,就无法协调好经济增长与结构调整、转型升级、惠利民生等几大方面之间的关系。当前我国面临着经济下行的压力,GDP数字变动让人更为敏感。每个城市应综合考虑本地的自然生态、资源承载、经济结构特征等因素,探索出一套既考虑经济发展又考虑民生保障和生态保护的科学的政绩考核办法。

只有这样,我们才能真正告别“唯GDP时代”。

不唯GDP之后:拿什么衡量社会发展

■本报记者 王卉

GDP是国民经济核算体系里的一项重要指标,但并不能全面、完整地衡量出一个地方的经济发展水平。随着社会的发展,生态环境在大众幸福生活指数中的地位不断凸显,环境问题日益成为重要的民生问题。

近日,福建省取消34个县市GDP考核引发关注,据不完全统计,目前全国已有超过70个县市明确取消了GDP考核。有分析指出,中国正在告别“唯GDP时代”。

取消GDP考核,对环保有益

“以前的问题就在于我们忽视了环境问题,单方面注重GDP的发展。”北京大学政府管理学院教授燕继荣在接受《中国科学报》记者采访时如是表示。

燕继荣说:“经济发展与环境保护的双赢在发达国家已经得以实现。在保护环境的前提下发展经济,对于政府来说一个重要的原则就是,不做那些破坏环境的发展,环境的保护与优化是经济发展的首要条件。”

发展经济是为了更好地生活,让自然与人的关系更加和谐,使人与人之间的关系更加和睦。但现实情况是,一部分人为了自己的发展,而不顾整体环境和整体利益;一代人为了眼前的发展,而不顾后代人的发展和利益。一个国家,必须有一种力量和机制来矫正和制约现实,政府本应该成为这种力量和机制,但GDP考核办法往往使政府变成了现实的“推手”。

“GDP考核是单纯的经济指标考核的内容,很多时候都没有考虑环境因素,因而导致了经济发展对环境的恶劣影响。取消GDP考核,有助于调整政府角色,矫正政府行为,从而为保护和优化环境创造条件。”燕继荣表示。

燕继荣认为,取消GDP考核,意味着不再追求单纯数量的考核,而要求从质和量两个方面评估经济建设和经济成就。如果这么来理解,取消GDP考核对环境的保护是有益的。

用什么考核地方政绩

国家行政学院公共行政教研室主任任立家认为,政绩考核方式的转变,将改变官员思维方式、为政方式,对下一步全面深化改革具有重要的推动作用。

现在各地有多种取消或淡化GDP考核的探索:宁夏和河北均明确不再对贫困县进行GDP考核,而改为把提高贫困人口生活水平和减少贫困人口数量作为主要指标;浙江则取消了千岛湖所在地淳安县的GDP考核,同时对钱塘江源头县——开化县也不再考核工业经济,而是实行生态为先、民生为重;贵州也明确,7月1日起对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县取消GDP考核。陕西下调了GDP考核的分值,各市GDP达到全省平均值视为完成任务,超额完成任务不再加分,而生态环保指标分值增加,超额完成公益任务还能加分。沈阳也适当调低了经济发展的考评分值,取消了GDP增速

奖,增设环境保护重点工作奖。

但寻找新的便于考量的考核指标也不是一件容易的事情,一位不愿具名的社会观察人士在接受《中国科学报》记者采访时表示:“GDP实际上就是综合的经济总量,GDP考核相对简单易行,取消GDP考核后该用什么指标来考核的问题,全世界都在探索,但这是一个非常难的问题,不易实行。迄今没有理想的办法。不过,西方市场经济国家不存在这样的考核疑虑,因为其政府部门对于具体经济运行干预得很少。”

这位人士表示,困境之一在于,老百姓满意度、幸福指数、生态环境改善程度等不易量化,是长期概念,不是短期投入就可以见效的。而市委书记任期往往两三年一换,在两三年中这些变化也许暂时看不到。

一个相对简单的做法是降低GDP考核的权重,即使一个地方连续多年GDP排第一,也不对该地的领导做提提。

中国科学院科技政策与管理科学研究所研究员陈锐认为,由于中国各地区的发展现状、条件、基础差异明显,因此,必须就不同的区域构建适合这一区域发展阶段的考核指标。这样才能避免从“唯GDP”走向盲目“去GDP”,才能促使各个地区根据自身情况选择科学的发展路径。

环境保护与经济博弈

国家主席习近平指出:“只有实行最严格的制度、最严密的法治,才能为生态文明建设提供可靠

追求速度的冲动需用制度抑制

■本报记者 王剑

告别“唯GDP时代”,需要转变以往的政绩考核导向,才能抑制住地方政府不合理的投资冲动和不当干预市场的行为。取消或淡化GDP之后,用什么来衡量地方经济社会的发展水平?围绕这个话题,《中国科学报》记者专访了中国政法大学行政管理学系主任、教授刘俊生。

《中国科学报》:转变发展方式重在转变政绩考核体系,您认为取消GDP考核能否起到保护环境的作用?

刘俊生:不能直接将取消GDP考核与环境保护二者等同起来,虽然二者之间有着一定联系。

今年3月16日公布的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》(以下简称《规划》)明确提出,建立生态文明考核评价机制,对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县取消地区生产总值考核。《规划》提出,完善推动城镇化绿色循环低碳发展的体制机制,形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式和生活方式。

古今中外,经济发展与环境保护做得都很好的国家和地区不在少数。

很多人认为,近年来,随着城镇化的快速推进,城市人口的快速增加,生态环境隐患也在进一步加大,加强生态环境保护在城镇化的发展过程中具有重要意义。

我认为,取消GDP考核不一定就会做好环境保护工作,前者只是后者的一个必要条件。环境保护有其自身的发展规律。当代大多数发达国家和地区都是例子。

《中国科学报》:取消或淡化GDP之后,用什么来考核政绩?

刘俊生:多年来,GDP一直是各地政绩考核的重中之重。但有些地方为了数字看起来很美,竭泽而渔吃子孙饭,重复建设漠视安全,种种粗放发展方式已经走进了死胡同。

经济发展永远是政府存在合法性的基础之一,没有哪个政府不追求经济发展的,只是要追求均衡发展,不唯GDP,即政绩考核指标要全面,这其中当然包括经济发展指标,不能从一个极端走向另外一个极端。

不唯GDP了,改变多年来形成的政绩观,绝非一朝一夕,一味追求速度的冲动要靠制度来抑制。关键是各级党政部门要因地制宜出台细则,一级做给一级看,才能将这项改革措施落在实处。针对区位条件、产业发展、自然资源、经

济基础和生活水平等实际情况,制定不同的考核细则,防止简单的“一刀切”。

《中国科学报》:怎样将民生指标纳入政绩考核体系?

刘俊生:此举意在更加重视各地民生发展和经济发展质量,更加突出民生指标的重要性。这也是一个很大的课题,需要研究,也有了一些成果。政府实际上已经在这方面做了一些工作,如一些地方政府已经将教育、医疗卫生、养老、环保、住房等纳入政绩考核体系中。

《中国科学报》:不同地区是否应该有不同考核考核指标?

刘俊生:当然,不同地区要有不同的考核指标,因为各地情况千差万别,全国统一考核指标是有害的。

中央政府在这方面到底应该管哪些,各级地方政府又应该管哪些?

我的意见是,中央只对全国性问题上提出大致要求,省级政府只对全省性问题提出大致要求,在这个前提下,市县自行确定各自的具体考核指标,当然要让人民代表大会或群众在其中真正发挥作用,各地考核指标的设计要走民主程序。要相信本地人民群众决定自己事务的能力。前几年提出的主体功能区的设想就不错,但有待进一步完善。

总之,不唯GDP,但也不能不要GDP。目前,全国尚没有一套普遍适用的考核指标,各地有各地的。综合考核或均衡发展是个难题,但要相信各地人民的创造力。只要你放权,他们就会创造出奇迹来。

思想者

迈克尔·波特 (Michael E.Porter,1947~)

哈佛商学院的大学教授(University Professor是哈佛大学的最高荣誉)迈克尔·波特在世界管理思想界可谓是“活着的传奇”,他是当今全球第一战略权威,是商业管理界公认的“竞争战略之父”,在2005年世界管理思想家50强排行榜上,位居第一。

严格的环境保护能够引发创新,抵消成本,这不但不会造成厂商成本的增加,反而可能产生净收益,使厂商在国际市场上更具竞争优势。

传统经济学假设厂商处于静态的竞争模式,而实际上,厂商处在动态的环境中,生产投入组合与技术在不断变化,因而环保的焦点不在过程,而在最后形成的结果,必须以动态的观点来衡量环保与竞争力的关系。

评价

波特的使命就是为了带来一场管理思维的革命:将严谨的经济学与复杂的管理学融为一炉,针对实际运营创立了一套详尽的商业法则,这些商业法则能使人豁然开朗,并为学者和企业领导人点亮一盏明灯。

——英国 People Management 杂志

