



## 可持续发展新评估体系的 战略意义\*

文 / 陈熙皓 郝 栋  
中共中央党校哲学部 北京 100091

**【摘要】**当前中国的可持续发展面临着诸多复杂问题,破解之道唯有推行包含经济绩效指数、环境绩效指数和社会责任评估指数,覆盖国家、区域、企业三层行为主体的新评估体系战略,以经济、环境和社会责任的综合评估报告引导中国未来可持续发展路径。文章论述了可持续新评估体系战略如何转变、调整 and 改革中国社会发展评估机制,以及推行新评估体系对于中国未来可持续发展的重要意义。

**【关键词】** 新评估体系战略,可持续发展,评估机制

DOI 10.3969/j.issn.1000-3045.2014.05.014

2014年5月30日,段培君教授在第三届“战略与决策高层论坛”暨第二届“战略思维高层论坛”——可持续发展热点难点研讨会上提出了可持续新评估体系战略(见《中国科学院院刊》2014年第4期)<sup>[1]</sup>。该战略以制定、实施可持续新评估体系为核心内容,要求确立包含经济绩效指数、环境绩效指数和社会责任评估指数的新评估体系战略,覆盖国家、区域、企业三个层面的行为主体,以实现经济、环境和社会责任的综合评估。通过实施可持续新评估体系战略,将为中国经济、社会、环境和人的可持续发展提供新的实践指导,对于处在战略机遇期和转型期的中国具有重大意义。

### 1 改革经济评估体系、促进经济“质的优化”

可持续新评估体系战略中,将经济增长

质量和效益、经济需求和供给结构的指标摆在更加重要的位置,使经济绩效指数中“质、量”的战略地位排序实现结构性调整。通过强调经济发展的“质”,引导中国未来经济发展路径。

(1)实施可持续新评估体系战略,提升经济增长的质量和效益。过去在以GDP为核心的社会发展绩效考核体系的引导下,通过依靠资源等要素投入推动经济增长和规模扩张的粗放型发展方式,使中国经济总量取得了全球第二的成绩,但却存在很大的“水分”。“高投资、高消耗、高污染、低效率”的经济发展模式,不仅导致了严重的环境危机,也造成了中国经济的结构性问题。例如产能过剩。据中国社科院发布的《2014年中国经济形势分析与预测》,当前我国产能利用率平均已低于80%,有些产业甚至低至70%。按照85%—90%系正常水平的国际

\* 修改稿收到日期:2014年9月2日

标准,我国目前的产能利用率已接近危险水平,有的行业已陷入破产的境地<sup>[2]</sup>。为何会出现如此严重的问题?在以GDP“论英雄”的年代,地方政府、官员、国企领导只看重经济的总量,不关心经济的质量,更忽视了当前投资对于未来经济发展的影响。因此,在政府主导经济发展的中国模式之下,高投入带来的高产能,虽然把经济总量提上去了,经济效率和质量却成了突出问题。

在国有经济占主体、政府的经济干预较强、市场机制还在逐渐完善的中国,实施可持续新评估体系战略,重视经济增长的质量和效率在经济绩效评估中的地位,强调知识、技术等创新因素对于经济增长的贡献程度,对于中国经济的结构调整和转型具有很强的实践意义。

(2)实施可持续新评估体系战略,完善经济需求和供给结构。正在推行的新型城镇化战略、消费拉动经济战略,使得投资将继续发挥拉动经济增长的巨大作用。中共中央、国务院在《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》中提出:“城镇化是现代化的必由之路……,是扩大内需和促进产业升级的重要抓手”。而现在的关键在于如何引导新型城镇化战略、消费拉动经济战略创造出合理的经济需求和供给结构。实施可持续新评估体系战略恰逢其时。

首先,我国城镇化率预计在2020年达60%,这将引发巨大的投资需求。据测算,城市化率每提高1个百分点,新增投资需求6.6万亿元,能够替代10万亿元出口。因而,城镇化将成为扩大内需的巨大引擎,是转变经济发展方式的突破口和着力点<sup>[3]</sup>。除了巨额的基础建设投资外,农民将在住房、教育、医疗、养老、家居等方面产生更为巨大的消费需求。实施可持续新评估体系战略,优化由新型城镇化战略带来的巨大经济需求与供给结构,从而实现新型城镇化的“新”的战略目标——资源节约、环境友好、经济高效、社会和谐等。

其次,实施可持续发展新评估体系战略,优化消费拉动经济战略。一方面,在可持续新评估体

系中,政府的社会责任评估机制将被放在与经济、环境绩效评估相同的战略地位,这将引导地方政府和官员重视在教育、医疗、养老、社会公共服务和扶贫济困等方面的投入,促进消费拉动经济战略的实施。另一方面,可持续新评估体系中的环境、社会责任绩效评估机制将规范企业行为,让企业在承担社会责任的前提下追求合理利润,从而改善消费环境,让由消费拉动经济战略产生的“GDP”符合中国可持续发展的要求。

(3)实施可持续新评估体系战略,提升中国经济的国际竞争力。面对全球气候危机,虽然世界各国对解决危机中各国责任的分摊还处于争论中,但对于气候经济的看法基本一致。欧美等发达国家利用技术、资本的经济积累优势,逐步建立更加完善的环境保护和社会责任评估体系,以及相对应的商业标准体系。面对竞争日益激烈的全球市场和不断提升的商业标准体系,唯有实施可持续新评估体系战略,通过可持续新评估体系中环境绩效指数、社会责任评估指数对企业行为的引导和规范,提高中国商品在环保和社会责任方面的标准,提升中国经济的国际竞争力。

(4)实施可持续新评估体系战略,促进新能源战略的实施、提升能源利用率。拥有庞大人口的中国正在逐渐实现其自身的现代化,但国内有限的人均资源、国际能源价格的上升、中国企业较低的能源利用率,使得中国经济不能持续、健康发展。如何利用逐渐减少的自然资源推动中国经济持续增长,合理的经济发展引导机制至关重要。

可持续新评估体系中经济绩效、环境绩效评估将合理引导企业增加在新能源和现有能源高效利用设备与技术上的研发投入。这不仅有利于中国企业在国际新能源战略中取得竞争优势、挖掘现有能源利用潜力,更有利于当前中国环境问题的解决和未来的环境保护。

## 2 改革环境评估机制、转变环境保护机制

在可持续新评估体系战略中,环境绩效评估

将参照国际EPI体系,对国家环保部现有指标体系权重化,使之能够对地域和企业形成综合性评估和排名。这将转变原有环境保护运行机制。

首先,在以GDP为核心的经济绩效考核制约下的地方政府和官员,在环境保护政策和法规的执行上并不严格,这不仅导致了严重的环境危机,也使得当前看似乐观的经济总量隐藏着巨大“水分”。在《2014年中国经济形式分析与预测》中,中国社科院数量经济与技术经济所2012年的测算表明,20世纪80—90年代,我国生态退化和环境污染带来的经济损失约相当于GDP的8%。2005年以来,这一数字虽不断下降,但到2011年,仍然在4%左右。若扣除生态退化与环境污染造成的经济损失,我国的真实经济增长速度仅有5%左右<sup>[2]</sup>。

可持续新评估体系战略中的环境绩效评估将被纳入到地方政府和官员的考核之中,这将增加地方政府和官员在环境保护上的积极性和资源投入,也将在某种程度上扭转当前环保执法不严的局面。

其次,过去企业在环境保护上的投资,不仅增加企业的运行成本进而降低企业在市场上的竞争力;同时企业的环境治理模式也是先污染再治理、先污染再处罚。而实施可持续新评估体系战略,将转变企业的环境保护模式。

企业在环境保护上的投入、企业生产加工、产品的环保指数都将通过新评估体系形

成综合报告,税务部门将根据企业在环境绩效评估中的得分,按照国家规定减免相应的税收。这缓解了企业在环境保护方面的投入压力,增加企业在环境保护方面的积极性,由过去的“只罚不奖”变为“先奖后罚”的模式。事实上如表1所示,我国每年在环境污染治理方面需要投入巨额资金。实施可持续新评估体系战略之后,通过财政税收手段将过去巨额的治理经费提前用于引导和奖励企业加大环境保护投入,将有效减少环境污染之后的治理费用。而更重要的是,在新评估机制之下,自然环境将不会被污染破坏,人们的生产生活质量将提高,经济活动产生的GDP将不再有“水分”。

### 3 构建社会责任评估机制、促进社会发展

(1)发布政府社会责任报告、转变政府职能。首先,在以GDP论“英雄”的过去,地方政府和官员都将注意力和资源集中在经济建设方面,对于政府社会责任承担似乎并不重视,其在这方面的投入和表现也得不到有效认可和监督。实施可持续新评估体系战略后,将增加政府和官员在教育、医疗、养老、社会福利和扶贫济困等方面的工作积极性和资源投入力度,从而提高中国社会的公共基础服务水平,促进其向服务型政府的转型。

其次,实施可持续新评估体系战略,促进社会发展公平。受制于以GDP为核心、

表1 2007—2012年全国环境污染治理投资统计

项目	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
全国环境污染治理投资(亿元)	3 387.6	4 490.3	4 525.3	6 654.2	6 026.2	8 253.6
占当年GDP	1.36%	1.49	1.35%	1.67%	1.27%	1.59%
比上年增长	32.00%	32.60%	0.80%	47.00%	-9.40%	37.00%

资料来源:2007—2012年《环境统计年报》



中国科学院



且有严重缺陷的政府绩效考核机制,地方政府和官员都将主要精力和发展资源投入到提高地方经济总量中。但由于东、中、西部的区位条件、原有基础及政策倾斜等差异,使得改革开放以来东、中、西部地区间的差距呈现出不断扩大的趋势<sup>[4]</sup>。但社会基础服务在全国是可做到相对公平的,这就需要政府将精力和资源放在承担社会责任上,而不是具体经济活动中。实施由经济、环境保护和社会责任绩效评估的综合评价体系,将肯定地方政府和官员在承担社会责任方面的积极性和资源投入力度,促进社会公平、提高人民福祉。

最后,实施可持续新评估体系战略,改善政府形象。强调政府在承担社会责任方面的绩效评估,促进政府和官员在承担社会责任方面的积极性和资源投入,将有助于改善当前政府的形象。在当前网络信息社会,各地频频曝光老弱孤寡、无钱医治孩童等事件,引发网络爱心活动,同时也激起对政府在扶贫济弱方面的质疑。众多事件都是网络曝光之后,才引起当地政府和领导的重视,落实相关政策,开展援助行动。虽然亡羊补牢为时不晚,但是类似事件的不断上演,不仅削弱了政府在民众中的形象,更暴露出当前政府工作的缺漏。而实施可持续新评估体系战略,将社会责任考核纳入综合考核体系,并占有一定权重的情况下,地方政府和官员将积极履行社会责任,而这不仅惠及广大弱势群体,还将改善政府形象。

(2)发布企业社会责任报告、促进企业健康发展。首先,过去中国企业在承担社会责任上,只有违反法律、法规才会受到制裁。由于地方政府对GDP的盲目追求,对于辖区内企业违法违规存在执法不严的现象;与此同时,由于我国企业的违法成本不高,加之监管不严,导致企业不能很好地履行相关社会责任。实施可持续新评估体系战略,企业根据相关法律规定,自行发布企业社会责任报告,不仅可以使得企业自身在社会责任方面的投入得到税收减免,还可以引导资本向优秀企业流动,从而增加中国企业的良性竞争力。

其次,实施可持续新评估体系战略,将有效减少社会危机。新评估体系中先奖后罚的引导机制,不仅减轻企业在社会责任方面的投入压力,也为政府减少了社会危机处理的相关投入。企业积极履行社会责任,将大大减少罢工等群体性事件;减少由产品质量安全引发的不信任事件,尤其是食品安全;提升企业售后服务水平、保障消费者正常维权等,增强企业与劳动者、消费者之间的信任关系,促进社会安定和谐地发展。

#### 4 可持续发展法治体系的一次创新

可持续新评估体系战略的提出是中国经济、环境保护和社会责任承担法制化的要求,是我国可持续发展法治体系的基础。法律是促进可持续新评估体系制定、实施的手段,也是新评估体系战略顺利实施的重要保障。规范化、制度化、法制化的可持续新评估体系除解决当前我国可持续发展中评估机制的缺陷问题,还将推动建立保障可持续发展战略的机制。先奖后罚的引导机制,将是突破法律惯有的“惩罚”模式的一次重大创新。不仅能够很好地约束、惩罚违背可持续发展原则的个体,还能通过积极奖励的引导模式,最大限度地吸引更多个体参与到可持续新评估体系战略中。

#### 5 我国发展战略的一次转型

从“六五”计划到“八五”计划,我国发展战略是以经济效益为中心,以促进经济增长为重心,虽然对环境的保护有所涉及,但总体趋于经济发展之下,这是“重点”战略阶段;伴随着全球可持续发展理论的兴起和环境保护重要性的凸显,从“九五”规划到“十五”规划,依然把经济发展作为战略中心,但强调重视经济、社会、人口、生态、环境和科技等因素的协同发展,这是“全面”战略阶段;从“十一五”规划至今,国家发展战略强调以环境引导发展、以人为本的政策趋势。提出立足节约资源保护环境推动发展,把转变经济增长方式作为着力点,从依靠增加资源投入带动向主要创新驱动转变。可持续新评估体系战略的推行,则标志着我国发展战略的一种文明转型,即是“善”的战

略阶段。

可持续新评估体系战略是一种“善”的战略。通过制定和实施涵盖经济绩效指数、环境绩效指数和社会责任评估指数,覆盖国家、区域、企业三层主体的可持续新评估体系战略,引导和规范政府、企业、个人在经济、环境和社会责任的行为,以达到经济、社会、环境之间在一种“善”的机制下持续发展。“善”是较之以前我国发展评估体系而言的,这种“善”的体现在于以下两方面:

一方面,在可持续新评估体系战略中,企业自行发布涵盖环境绩效和社会责任绩效评估的综合报告,不仅规范了企业的经济行为,也引导着发展资源向着善待人、善待社会、善待环境的优秀企业流动。使得发展资源的流动由过去以经济增长为导向,转向以人、社会、环境的可持续发展为导向。

另一方面,在可持续新评估体系战略

中,强调政府在承担社会责任的绩效评估。促进政府和官员在社会责任方面的投入和工作积极性,使得地方政府和官员将有限的精力和资源投入环境保护和承担社会责任方面,引导政府资源向促进社会公平、扶贫济弱等社会服务方面流动,而不是集中向物质财富增长方向流动。

#### 参考文献

- 1 段培君. 中国可持续发展新评估体系战略的初步构想. 中国科学院院刊, 2014, 29(4): 2-9.
- 2 2014年中国经济形势分析与预测. [2014-6-30]. [http://guoqing.china.com.cn/2014-01/13/content\\_31170362\\_2.htm](http://guoqing.china.com.cn/2014-01/13/content_31170362_2.htm).
- 3 辜胜阻, 武兢. 城镇化的战略意义与实施路径. 求是, 2011, (5): 27-29.
- 4 武力, 肖翔. 不均衡与均衡: 中国经济发展的历史与逻辑. 中共党史研究, 2012, (7): 11-20.

## Significance of New Sustainable Assessment System Strategy

Chen Xihao Hao Dong

(Teaching and Research Department of Philosophy, Party School of the Central Committee of C.P.C.,  
Beijing 100091, China)

**Abstract** Today, there are many complex problems in China's sustainable development. The only solution is that we must implement the New Sustainable Assessment System Strategy. This strategy contains the index of economic performance, environmental performance, and assessment index about social responsibility, and it covers three - tier participates including the state, regional government, and enterprises. We should use the integrated assessment report including economic, environmental, and social responsibility to shape the direction of China's future sustainable development. This article discusses how to change, adjust, and reform assessment mechanism of China's social development, and the significance of the new assessment system for China's future sustainable development.

**Keywords** new sustainable assessment system strategy, sustainable development, assessment mechanism

**陈熙皓** 中共中央党校哲学部战略学教研室2012级战略哲学专业博士研究生。四川阆中人。主要研究方向: 战略学、战略学理论及应用。E-mail: cxihao@qq.com

**郝栋** 男, 国家行政学院经济学部博士后, 中共中央党校哲学博士, 国家行政学院生态文明研究中心副秘书长。山东济南人。研究方向为生态文明与大国战略。出版专著1部, 发表论文20余篇, 参与编写丛书教材10余本。E-mail: zydxd@126.com



中国科学院