

政绩跑步机： 关于环境问题的一个解释框架^{* 1}

任克强

摘要 大量的雾霾天气、癌症村的产生以及群体邻避事件的频发显示环境污染问题的严峻。环境污染为什么久治不愈？本文在“生产跑步机”理论上提出“政绩跑步机”理论。“政绩跑步机”的利益相关方包括中央政府、地方政府、企业、NGO和普通民众等多个行动主体。其外部动力根源在于中央政府自上而下的考核机制，内部动力根源在于地方官员在政绩考核下的升迁冲动，其运行还受到产业结构特别是企业生产经营技术手段和路径依赖下旧的生产模式的影响。本文认为地方政府应对政绩考核、应对财税压力和防范产业空心化等压力导致政绩跑步机不断运转，这恰是环境污染久治不愈的关键所在。

关键词 政绩跑步机；环境污染；地方政府；产业结构

中图分类号 C913 文献标识码 A 文章编号 1001-8263(2017)06-0084-07

DOI: 10.15937/j.cnki.issn.1001-8263.2017.06.012

作者简介 任克强，南京大学社会学院博士生，南京社会科学院社会发展研究所副研究员，南京 210018

一、研究问题的提出

中国经济发展取得了令世人瞩目的高速增长，曾经粗放式、高消耗的经济增长模式以及政府在发展过程中对于环保的忽视使得当代中国社会正面临严峻的环境问题。2010年底，中国取代日本成为世界第二大经济体，但与此同时，中国也超过美国成为世界上最大的能源消费国。事实上，早在2008年，中国就超过美国成为世界上最大的温室气体排放国。大量的雾霾天气和“癌症村”以及频发的群体性邻避事件，既是中国环境污染后果最直接的表现，也进一步显示了中国环境污染的严峻性。2012年以来，环境问题特别是以只能“靠风吹霾”才能得到缓解的雾霾天气已经成为上至政府官员、下至普通民众普遍关注和热议的话题。例如在2013年3月，十二届全国人大代表在表决通过环资委名单时，接近三分之一的全国人大代表投了反对票或者弃权票，环资委成为当时所有专门委员会当中得票数最低的。

环境污染问题的另一表现则是公众健康受损，以罹患癌症为突出表现的健康问题尤为触目惊心。目前，中国多地都出现了“癌症村”现象^②，伴随着环境污染多发，健康问题凸显，群体性邻避事件层出不穷，并引发一种新的治理困境。比较有代表性、影响较大的事件有：北京、广州等地民众反对建立垃圾焚烧厂事件，厦门、大连等地反PX“散步运动”，成都和昆明市民抗议石化类项目，上海松江民众抵制电池厂项目，以及连云港市民抗议核循环项目，等等。由环境维权引发的群体事件似有愈演愈烈之势。据统计，我国因环境问题引发的冲突事件年均增长速度高达30%，环境冲突与传统的征地冲突、劳资冲突成为引发群体性事件的“三驾马车”。^③上述种种现象都昭示着环境污染异常严峻的现实。那么，为什么中国的环境污染得不到有效治理？

一种观点认为，环境污染的主要责任在中央政府。作为“发展型政府”，中央政府需要扮演“发展主义政府”的角色，^④其发展战略一直秉承“发展就是硬道理”的发

* 本文是江苏省社科规划青年项目“苏南工业集聚区生态文明建设研究”(13SHC015)的阶段性成果。

展逻辑,始终把经济建设放在政府职能的核心位置,进而形成了追求“GDP至上”的行为惯性。与此同时,我国在政府绩效考核体系中形成了“压力型体制”^⑤和GDP竞争“锦标赛机制”。^⑥在以经济增长为主要任期考核指标的压力型行政体制下,地方官员热衷于追逐GDP和税收/财源的增长,^⑦政府绩效考核高度强调GDP等经济指标,忽视对社会发展、可持续发展和人的全面发展等指标考核。在“发展主义政府”思想指导下,以“高能源消耗、高污染排放”为特点的经济增长,虽然提高了生产力,却过度地消耗了资源、能源,极大破坏了生态环境。^⑧近年来,这种单纯注重经济增长、忽视环境保护的政府行为已经有了很大的改观。党的十八大以来,“美丽中国”、“绿水青山就是金山银山”、五大发展理念和绿色发展等新思维逐步确立,生态文明建设被提高到前所未有的高度。中央政府大力倡导生态文明建设,把环境指标纳入地方政府考核的指标体系,并在考核中实行环境一票否决制度。^⑨比如,为了有效地贯彻节能减排政策,中央政府在顶层设计上逐步明确了政府责任并分解目标,地方各级政府对本行政区域节能减排负总责,政府主要领导是第一责任人,实行对领导人的“一票否决”制度。^⑩2014年以来,中央政府更是强力推动环境治理,中国从“以经济建设为中心”步入生态文明建设切实推行和铁腕治污的新阶段。如果说中国之前的环保思路采取的是“睁一只眼、闭一只眼”的态度,通过牺牲环境以换取经济发展,生态文明只是作为一种口号的话,那么,伴随着环境安全事故一票否决制度以及经济“新常态”的确立,生态文明建设已然成为一种硬任务。“十三五”规划更是将环境和生态保护提高到史无前例的重要位置,其中,《“十三五”生态环境保护规划》提出了12项约束性指标,其中涉及环境质量的8项指标是第一次被列入。^⑪

另有一种观点认为,环境污染的主要责任在地方政府。这种观点认为,在经济发展优先的逻辑下,地方政府采取粗放型、外延式的发展模式,以高能源消耗换取经济增长,且对企业放松环境规制。“地方政策执行者不但缺乏进行环境治理所需的财政权力和能力,而且内心缺乏对中央环境政策的认同。”^⑫地方政府不作为的根源在于现有的“委托—代理”关系问题:由于地方政府官员的升迁主要取决于上级的评价和任命,因此他们更加看重那些能够获得上级认可的政绩。此外,地方政府在环境领域的不作为还在于“考核一应对”机制的失灵。目前的干部指标考核体系中,起决定作用的硬指标仍然是经济发展和社会稳定。^⑬以指标和考核为核心的“压力型”政治激励模式,由于其在指标设置、测量、监督等方面存在的制度性缺陷,未能对地方的政策执行者起到有效的

政治激励作用。同时,中央政府的各项政治激励常常具有象征性特征,在落实到执行层面时往往模糊不清、互相矛盾。虽然中央越来越重视环保,但由于环保指标存在不易测量等因素,地方政府常以牺牲环境指标来完成其他更具优先性的指标。^⑭此外,地方领导人的任期和轮换制度,也导致他们难以将工作重心放在环境保护这样的长期工作上。生态和环境保护是一项具有“前人栽树、后人乘凉”属性的事业,需要进行长远的规划。多数官员在短短的任期内,通常会把有限的资源放到那些“短、平、快”的项目上,难以顾及生态及环境的治理与改善。^⑮不过也发现,最近三年来,中央启动环境保护督察,致力于将环境考核监督压力向下传导。作为党中央和国务院推动生态文明建设和环境保护的一项新的制度安排,中央环保督察已开始对现阶段的环境治理产生积极影响。例如,环保部从2014年开始推行定期约谈制度。根据环保部官网、各环境保护督查中心网站及中国环境报官网数据显示,截至2015年10月,已有25个城市或单位因为环境问题被环保部约谈,其中2014年约谈了5个,2015年约谈了20个。^⑯2016年4月28日,环境保护部对山西省长治市、安徽省安庆市等五个地市政府主要负责同志进行约谈,督促地方政府全面贯彻实施《大气污染防治行动计划》,严格落实环境保护有关法定责任。^⑰2015年,中央环保督察首次在河北试点期间,共办结31批2856件环境问题举报,关停取缔非法企业200家,拘留123人,行政约谈65人,通报批评60人,责任追究366人。^⑱很明显,地方政府面临前所未有的环境治理压力,这对其环境治理行为产生了积极影响。

我们要追问的是,在经济发展处于“新常态”和生态文明建设日益受到重视的形势下,环境污染为什么依然久治不愈?造成环境治理困境的根源是什么?本文将尝试回答上述问题。

二、从“生产跑步机”到“政绩跑步机”

西方社会也经过环境污染严重、久治不愈的阶段,学界就此现象开展了很多理论探讨和经验研究。其中,“生产跑步机”(treadmill of production)理论具有很强的代表性。

(一)“生产跑步机”的理论阐释

“生产跑步机”理论是Schnaiberg于1980年提出的一个概念,用于指称一种在经济扩张过程中复杂的自我强化机制。这一理论的提出源于作者的两个观察:一是20世纪后半期,生产过程对生态系统所施加的影响发生了巨大变化,其中最显著者便是各种新技术的应用;二是社会系统对这一生产过程的社会和政治回应变化无常,其

中一些人抗拒这种现代生产系统,另一些人则拥抱这些新技术并将其视为解决环境问题的良药。^①“生产跑步机”理论将其理论关注点置于制度和社会结构之中,可以视为一种环境的政治经济学分析。^②

作为环境社会学中最主要的理论概念之一,“生产跑步机”理论享有很高的学术地位。该理论旨在说明为什么美国的环境状况在“二战”之后退化的如此之快,它对环境前景持相对悲观的论调,认为在现有的政治经济体系内,环境问题无法得到根本解决。^③“生产跑步机”被认为是两个过程互动的产物。一是“技术能力的扩张”(the expansion of technological capacity),在现代工业社会,社会系统迫切需要技术能力的升级以为不断增长的人口提供经济支持;二是“经济增长的优先性”(economic growth preferences)^④或者说是经济标准仍然是社会系统设计和评估生产过程和消费过程的基础,生态标准在其中无足轻重。生产跑步机可以进一步分为两种形式:生态性的和社会性的。^⑤

生态性的生产跑步机认为,使用有效的新技术可以生产更多的产品,因此能获得更多的利润,也因此可以投资更具生产力的技术。这种扩张需要更多的输入(原材料和能量),因此是更多的自然资源的提取。同时,这也意味着更多的排放。这就使得生态系统一方面成为原材料的来源,另一方面又成为有毒垃圾的投放之处。

社会性的生产跑步机则认为,在生产的循环中,越来越多的利润被用来对工厂的技术效率进行升级。与生态系统一样,工人们也在为自己的堕落播撒种子。工人通过生产利润,使得对节省劳动力技术的投资达到了更高的水平,最终将他们自己清除出生产的过程。

因此,在“生产跑步机”的运行中,所有的利益主体都牵涉其中,并成为该系统的一员。企业或经济组织希望获得利润并保持经济和政治环境的稳定,因此企业一方面不断通过资金投入进行技术升级,从而用物质资本代替劳动力以创造更多的利润,以此在不断加剧的竞争中维持甚至扩张他们的地位;工人则希望获得工作机会、更高的工资、更好的福利和工作环境,但这些获得必须依赖于企业生产的扩张和投入的增加;政府则需要企业提供税收,并以此来获得政治的稳定性甚至自身的合法性。所有的利益主体都能够生产跑步机的运行中获取自身的利益,其结果就是“资本、劳动力和政府之间的联盟”^⑥,企业一方面需要通过技术取代劳动力来增加利润,但另一方面,出于对社会安全的考虑又必须再次加速跑步机以创造更多的就业岗位并培育更多有能力的消费者;政府一方面扩大公共教育从而制造高素质的劳动者,另一方面又开放消费信贷以确保国内需求能够匹配企业

不断增长的生产能力;同时,企业和政府之间的关系也在发生变化,企业从地方和中央政府的控制中自治性不断增长,而政府对于跑步机组织的依赖性也不断增长,因为需要获得企业的财政和政治支持。总之,生产跑步机意味着企业和政府必须通过工人生产更多的产品和服务,并使工人成为能够消费这些产品和服务的消费者,这个过程需要消耗更多的资源和能量,同时,这个过程也会使得工业和消费的浪费不断滋长。

(二)“政绩跑步机”的概念及其内涵

“政绩跑步机”是政府机构间围绕政绩考核激励而产生的一种重要机制。无论是经济发展还是环境保护,政府的行为往往以追求政绩为最终目标。无论是基于锦标赛机制下向上升迁的冲动,还是基于财税压力下正常运转的生存需求,只要最终诉求是追求政绩,那么这架“政绩跑步机”就如同“生产跑步机”一样,永远不会停歇。

“政绩跑步机”的利益相关方包括中央政府、地方政府、企业、NGO和普通民众等多个行动主体。其外部动力根源在于中央政府自上而下的考核机制,内部动力根源在于地方官员在政绩考核下的升迁冲动,其运行还受到产业结构特别是企业生产经营技术手段和路径依赖下旧的生产模式的影响。此外,在“政绩跑步机”机制下,民众的监督和制约非常有限,民众的意志并不能影响地方官员的升迁以及由此而延伸的政绩选择。“政绩跑步机”的概念不仅受到了“生产跑步机”概念的启发,也同样受到周黎安“晋升锦标赛”概念的启迪。不过,与这两个概念相比,“政绩跑步机”的内涵更为丰富。

首先,“生产跑步机”主要从经济领域的生产和消费角度揭示资本主义社会中存在的环境问题的发生机制,然而在中国,诸如环保这类社会问题难以脱离权力的语境,因此,单纯从经济角度进行解释不尽全面,也会使理论显得单薄。而“政绩跑步机”则通过政绩激励这一权力机制运行的侧面来解释当前环境问题的发生机制。与此同时,政绩跑步机机制离不开政府自上而下对“发展就是硬道理”的经济逻辑的推崇以及地方政府经济与产业发展的现状约束。

其次,“晋升锦标赛”的概念突出的是自上而下的压力传导机制,政府是压力型政府,它会将上级的政绩压力向下层层分解。而“政绩跑步机”机制中既包含自上而下的压力传导,也包括地方政府自下而上自发追求政绩的冲动。“政绩跑步机”除了关注中央政府与地方政府之间的压力传导机制,也关注地方政府内部的压力传导机制。

再次,针对环境问题,“政绩跑步机”事实上涉及了多个行动者。传统理论在解释环境问题往往囿于“中央—地方关系”框架,将环境问题的产生与恶化归因于一

种缺乏优化的“中央—地方关系”,尤其认为责任往往出在地方政府的执行层面。“政绩跑步机”则将包括中央政府、地方政府在内的多个行动主体纳入理论框架之内,认为目前的环境问题是不同的组织与群体进行多方博弈后的结果。

总之,“政绩跑步机”概念将中央政府、地方政府、企业、NGO 和普通民众等多个行动主体纳入当前环境治理的机制中。权力的运行离不开一定的经济环境与产业结构,同时环境问题的发生根源不能脱离“中央—地方”的权力结构语境。可以说,“政绩跑步机”机制揭示了当前中国社会的环境问题是“经济惯性”与“权力惯性”共同作用的结果。

三、“政绩跑步机”影响下的环境污染机制

如上所述,“政绩跑步机”的动力根源在于中央政府自上而下的考核机制与地方官员在政绩考核下升迁冲动的相互推动。中国政府的行为是“压力型体制”下的“政绩跑步机”机制。王汉生等提出了目标管理责任制,目标管理责任制是在当代国家正式权威体制的基础上创生出的一种实践性的制度形式,它以构建目标体系和实施考评奖惩作为其运作的核心,并在权威体系内部以及国家与社会之间构建出一整套以“责任—利益连带”为主要特征的制度性联结关系。²⁵如何理解上级政府对下级政府的激励和控制?“控制权”理论认为,关注和解释政府各层级间诸种控制权的分配组合,将政府各级部门间的控制权概念化为目标设定权、检查验收权和激励分配权三个维度,为分析各类政府治理模式和行为方式提供了一个统一的理论框架。²⁶许多实证研究显示,上级政府运用目标责任制等治理机制,向下级下达任务,并配以控制和激励措施,确保下级官员完成上级交待的任务,而应对来自上级政府的考核检查也成为基层政府的重要工作内容。环境污染治理也是依靠自上而下的压力传导,地方政府则是治理污染的主体。限于篇幅,在这里主要分析“政绩跑步机”机制中最为重要的地方政府的的行为。

(一) 地方政府需要应对政绩考核压力

政绩考核对于地方政府而言永远是悬在其头上的达摩克利斯之剑。上级政府考核下级的指标名目繁多,而在“以经济建设为中心”的战略定位中,这些指标又主要“以经济总量和增长速度为核心”。²⁷对于地方政府来说,只有实现经济增长,才能在与其他地方竞争中保持领先优势。²⁸

在这种以GDP为核心的单维激励制度下,地方官员出于晋升的考虑,就会不惜以环境破坏、牺牲资源和过度消耗能源为代价,进而热衷于激励和支持本地企业,发展

本地经济。现行的干部考核制度在对地方干部政绩的评价与考核时,过于强调与其管辖地区经济发展业绩直接挂钩,尤其强化了这种“短期和本位利益”。²⁹

虽然地方环境质量好坏也是考核地方政府官员政绩的一个方面,但实际上,经济增长所带来的利益比环境质量改善所带来的利益要更直接、更明显。因为环境质量的改善往往不是一朝一夕就能解决的问题,其效果通常需要一个较长时期才能显示出来,而地方政府官员的任期却是相对较短的。在这种情况下,追求短期的经济利益而忽视长期的环境利益无疑是地方政府官员们的一种理性选择。在以实现经济目标为主导的压力型考核体制下,地方政府官员之间的环境责任考核制在一定程度上就容易流于形式。³⁰在某种程度上,那些重视经济发展、忽视环境保护的官员更容易受到体制的认可,从而更容易获得晋升。

近年来,只注重经济增长,不重视环境保护的地方政府行为一定程度上得到了抑制。中国的许多省市将领导干部环保实绩考核情况与干部任用挂钩,将环保实绩考核作为干部选拔任用的重要依据。例如,2012年北京市政府发布《关于贯彻落实国务院加强环境保护重点工作的意见》,明确提出:今后所有有关环境质量的指标,如污染物总量控制、PM2.5 环境质量改善情况等,都将作为各级政府领导的考核指标,决定仕途升迁。³¹河北省原省长张庆伟表示,“钢铁、水泥、玻璃,新增一吨产能,党政同责,就地免职,必须执行”。³²然而,地方政府重视经济增长以应对政绩考核的行为惯性不是一朝一夕就能够彻底改变的。

(二) 地方政府需要应对财税压力

除了应对政绩考核,巨大的财税压力也是促使地方政府过于看重经济增长、注重GDP指标的重要动力。分税制改革后,中央政府拿走了大部分财政收入,营业税改增值税后,地方政府的财政负担更加沉重。地方财政出现了巨大缺口及压力。巨大的财政压力迫使地方政府致力于发展经济。地方政府对其所辖企业无论在经济发展层面还是在社会稳定层面上都具有高度的依赖性。地方政府维持正常运转的费用往往更多地依赖于其所辖企业利税的上缴。由于地方政府与所辖企业在经济利益和社会责任方面捆在了一起,地方政府将不得不倾全力维护企业的发展,而对企业的环境损害行为却只能睁一只眼、闭一只眼。因此即使下级地方政府的环境责任没有充分履行,上级地方政府也往往会“体谅”其难处而不予严格追究。³³

地方政府得以维持和运行的财力支撑,乃至政府工作人员本身的工资和福利状况主要来自工商企业所缴

纳的税收。在这种情况下,政府必须着力培育企业和壮大企业,以扩大税源。基层政府也就在相当程度上演变为一种“企业型的政府”或者说“准企业”,在“增长”与“污染”的关系上,基层政府往往更加关注增长,而不是污染及其产生的社会后果。^⑭地方政府的财政压力会影响到本地工业发展的模式和对污染的治理:财政压力越大,则越倾向于通过发展污染工业以获得税收收入。同时,财政压力越大,对排污企业征收的排污费就越低,以支持污染企业的发展。^⑮尤其是在某些地区,重化工等大型企业作为地方政府的纳税大户,在地方经济发展版图中具有举足轻重的作用,地方政府将其奉为圭臬,地方环保机构面对强势部门对其袒护的行为也只能听之任之,难免渐趋“稻草人化”。地方政府必须考虑当地的经济问题,而发展经济所需的资源和地方财政收入有直接关联。^⑯地方政府只有完成经济指标后,上一级政府才会把财政收入完全下拨。政府三个方面的支出都需要政府优先完成上级政府的经济指标,以获得税收返还。一是现在维稳压力较大,各种社会矛盾频发,需要较大的财政支出;二是民生支出在持续刚性增长,教育、医疗、社会保障等各方面标准的提升,需要政府加大财政投入;三是政府要创造一些有显示度的政绩,更好地为辖区居民服务,需要策划和实施一些经济发展项目,这个也需要财政资金引导和启动。

(三) 地方政府有自身的产业结构

新中国成立后,中国走了一条由投资需求带动的、以重工业为主的增长道路。20世纪80年代,增长战略有所调整,转向由消费需求带动的、以轻工业为主的增长方式。到90年代,增长战略又重新转向由投资需求带动的、以重工业为主的增长方式。重工业以能源和矿产品为主要原料。因此,进入重工业时代后,经济增长对能源和原材料的需求大为膨胀,从而推动了包括石油、煤炭、电力、冶金、建材、化工等初级加工部门生产的大幅度增长。这些产业的迅速增长大大加重了环境负荷。^⑰

其实,现在各级政府的考核已经在淡化GDP业绩。上海已经取消GDP考核指标,各省市地方政府也纷纷调低经济指标,而把考核指标集中到提高品质和优化结构上,致力于生态文明建设与环境保护。比如,以南京为例,近年来,南京出台了一系列环境治理的举措,但是环境质量依然没有得到显著改善,这与南京的产业结构有很大关系。数据显示,电子、石化、钢铁和汽车等传统工业依旧是南京工业的主要贡献者。2015年,南京规模以上工业总产值达13065.80亿元,其中重工业总产值达10144.20亿元,占比高达78%。^⑱作为全国著名的石化和钢铁基地,南京具有重工业发达、重化工业占比高、煤炭

消费量高、排放强度高特征。目前,石化、钢铁等传统工业占工业总量比重依然较大。^⑲政府的税收收入依然严重依赖于其产业结构。“南京是1%的企业完成90%的税收,其中,金陵、扬子石化、烟厂完成了25%以上的税收。”^⑳

南京是中国的一个缩影,国内其他大部分城市也存在和南京类似的产业结构,这显示了中国作为世界工厂角色的现实。传统制造业本身也存在其特有的价值,比如美国特朗普政府上台后,正在全力推动制造业回归美国的战略。如果强力推动产业转型,就会陷入传统制造业消亡,战略性新兴产业和现代服务业还未迅速发展起来,或者还没有能力担负经济增长重任的产业空心化时期。地方政府也存在产业“空心化”的担忧,特别是以化工、钢铁等为主导产业的城市,为了防止强力关停后带来的经济断崖式下滑以及社会的不稳定,政府往往会经过一个较长的渐进转型过程才能实现产业的腾笼换鸟和转型升级。

四、结论与讨论

学界从地方政府外部动力与压力角度,分别提出了一系列分析有关地方政府行为的分析概念,如“压力型体制”、“晋升锦标赛”、“行政发包制”、“逆向软预算约束”、“上下级之间的共谋”等^㉑。在仕途的晋升激励研究方面,较有影响的分析是周黎安等人所提出的“晋升锦标赛”模式。在他看来,“晋升锦标赛”构成了地方政府主要官员行为的激励机制。^㉒而周雪光则认为,在“官吏分流”的中国官僚组织体系中,晋升激励仅仅对主要负责人起作用,大多数基层官员的日常工作并不是来自锦标赛的激励,而主要是受到其它政府逻辑和内部过程影响。^㉓简而言之,晋升锦标赛机制对于一般基层官员所发挥的激励效应有限。

周黎安后来又提出“行政发包制”的概念,指出中国政府的上下级之间,在政权分配、经济激励、内部控制三个维度上呈现相互配合和内在一致的特征,梳理了“行政”与“发包”的关系,将政治晋升机制正式引入行政发包关系,定义了行政内部发包与行政外部发包的组织边界,使其成为解释上级激励下级的非常有说服力的概念。^㉔但是上述解释偏重于考察上下级政府之间的关系及其衍生出来的考核应对机制,而没有从地方政府的视角来考察其自身的行为逻辑。而“政绩跑步机”则对地方政府面对环境问题久治不愈的行为进行了详细阐释。同时,“政绩跑步机”除了考虑中央和地方政府外,还考虑到了企业、NGO和普通民众等多个行动主体及其它们的行为选择,本文限于篇幅,在后续研究中将分析其他行为主体如

习成果汇编(一)》2016年4月,第337页。

- ④荣敬本等《从压力型体制向民主合作体制的转变》,中央编译出版社1998年版,第28页;周黎安,2007,《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期;周黎安《行政发包制》,《社会》2014年第6期;周雪光《中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究》,生活·读书·新知三联书店2017年版,第196页、270页。
- ④周黎安《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

④周雪光《从“官吏分途”到“层级分流”:帝国逻辑下的中国官僚人事制度》,《社会》2016年第1期。

④周黎安《行政发包制》,《社会》2014年第6期;周黎安《行政发包的组织边界:兼论“官吏分途”与“层级分流”现象》,《社会》2016年第1期。

(责任编辑:秦川)

Performance Treadmill: An Explanatory Framework for Environmental Problem

Ren Keqiang

Abstract: A large number of haze weather, the emergence of cancer villages and the frequent occurrence of group proximity events show the serious problem of environmental pollution. Why is environmental pollution difficult to manage for so long? On the basis of the theory of “production treadmill”, this paper puts forward the theory of “performance treadmill”. The “performance treadmill” stakeholders include central government, local government, business, NGO and the general public and many other actors. Its external dynamic is the central government’s top-down assessment mechanism, the internal motivation lies in the local officials’ desire of promotion triggered by the performance evaluation, its operation is also affected by the industrial structure, especially the old mode of production characterized by enterprise’s production and operation and technical means and path dependence. This paper argues that it is local governments’ responding to the performance evaluation, coping with the pressure of fiscal and taxation and preventing the hollowing out of the industry that lead to the continuous operation of the performance treadmill. This is the key to environmental pollution.

Key words: performance treadmill; environmental pollution; local government; industrial structure