

中国经济增长整体上仍然依靠重化工业拉动 经济绿色转型任重道远

◆本报记者刘星星

自2008年联合国环境规划署(UNEP)提出发展“绿色经济”的倡议后,中国积极倡导和践行绿色经济,正在探索符合中国国情的绿色经济发展模式。

建立科学合理的绿色经济指标体系是评估进展、制定政策和指导实践的重要手段与前提。中国迫切需要借鉴国际经验,建立和运用指标工具评估当前的绿色经济进程,识别存在的主要问题,并制定相应的政策方案以促进国家和地方层面的绿色经济

发展。

近日,环保部环境与经济政策研究中心与世界自然基金会(WWF)在京联合发布绿色经济决策指标工具及实证研究(下称《研究》),推出了国内首个基于UNEP《绿色经济决策指标手册》建立规划起的、符合中国实际的绿色经济决策指标工具,由23个指标构成了新的中国绿色经济决策指标体系。评估结果显示,在经济总量不断增加的同时,中国的经济增长整体上仍然依靠重化工业拉动,实现经济绿色化的目标依然任重道远。

中国亟需建立合理的绿色经济指标体系

中国迫切需要建立合理科学的绿色经济指标体系来衡量绿色经济进展状态

当前,中国正面临着发展绿色经济的重大机遇和挑战。一方面,中国具有发展绿色经济的现实需求,正处于积极转向绿色经济的进程之中,并取得了积极进展;另一方面,中国经济迈入新常态,经济增长由高速增长转为中高速,生态环境承载力达到或接近上限,社会矛盾日益复杂并显性化,全球环境治理责任和压力日益增加。

中国的绿色转型仍处于向上负重爬坡阶段,需要解决众多复杂和累积性问题。

记者采访的多位业内专家都表达了一个共识,在经济新常态下,通过透支资源、生态和环境红利获得经济增长的方式已经无法持续,中国需要加快促进经济社会发展的绿色化,通过发展绿色经济保持经济增速、改善环境可持续性、促进社会包容平衡发展。

2001年,国家统计局开展了自然资源核算工作,重点试编“全国自然资源实物表”,包括土地、矿产、森林、水这4种自然资源。

随后,启动了“中国森林资源核算及纳入绿色GDP研究”和“将环境污染损失核算纳入绿色GDP研究”等项目工作。国内一些地方政府也进行了绿色国民经济核算相关的研究。

1999年,北京大学开展了“可持续发展下的绿色核算”课题研究,并在宁夏进行试点核算。黑龙江、重庆、海南作为国家统计局绿色核算的试点城市,分别对森林、水和工业污染损失开展了核算工作。

伴随着绿色经济理论研究的不断深化,国内外与绿色经济相关的指标体系研究和实践也日趋深入。UNEP、OECD、WWF等国际组织和机构,中国科学院、北京师范大学等国内研究机构都研究提出了以绿色经济为核心内容的指标体系和构建方法。

业内专家对于绿色经济相关的指标体系研究主要围绕绿色国民经济核算、绿色发展多指标测度体系和绿色发展综合指数3条路径展开。

也有学者将绿色经济相关指标体系分为侧重宏观经济的指标、侧重生态环境的指标、侧重资源能源的指标、侧重生活质量的指标,记者通过查阅近几年的研究成果发现这些指标体系多集中于所衡量内容的某一方面。

《面向绿色经济决策的指标工具及实证研究》课题负责人、环境保护部环境与政策研究中心研究部主任俞海博士在接受记者采访时指出,目前,国内提出的指标体系各有侧重和特色,都能够从不同角度达到测度绿

色经济进展的目的和效果。在指标体系框架构建和具体指标筛选上,主要采取了专家咨询、相关性分析等方法。在指标评价测算上,既有通过权重化处理进行综合指数评价的方法,也有针对具体指标分别评价的方法。然而,这些指标体系也存在一些问题,例如,指标覆盖面过广、数量过多或对绿色经济的内涵考虑不足等。

记者在采访中了解到,目前,国内外对于绿色发展评价指标体系的研究主要围绕如何更好地建立反映资源环境与社会经济状况的评估指标体系?如何使绿色发展评估指标体系能更有效地综合到政府决策和管理中?两个核心问题展开分析。

通过国内外近年来关于绿色发展评价指标体系的研究成果,我们可以得出比较一致的结论:各指标体系均是全面捕捉和反映绿色发展,但由于区域和发展进程的差异,国内外研究的重点存在明显差异。

国外发达国家更加关注资源环境、社会包容和人类福祉。而国内还处于工业化进程阶段,更加关注经济发展,对于社会包容和人类福祉关注较少。当前研究主要集中在国家、区域和城市层面,对于具体行业尤其是工业行业领域的研究相对较少。

然而,要在全球范围内制定这样一套完全统一的、既能充分涵盖绿色经济内涵,又能充分体现不同国家和地区差异性的绿色经济决策指标体系具有很大难度。

为此,UNEP提出,不同国家应根据自身国情探索各具特色的绿色经济决策指标体系,并提倡暂时避开对于具体指标的选取,而把重点先放在运用现有指标来指导绿色经济的政策制定方面。

相应的,UNEP发布了《绿色经济决策指标手册》,提出了按照政策决策过程构建指标体系的方法,从而将绿色经济决策指标可以更贴近于绿色经济政策的决策过程,更好地服务于绿色经济政策的制定和执行。

这一方法已经在加纳、毛里求斯和乌拉圭等国家进行了推广和试用,取得了很好的效果。应该说UNEP的方法不仅仅提供了制定绿色经济决策体系的新理念和新思路。

俞海认为,绿色经济决策指标的构建至少应当考虑以下几个方面:一是要能充分体现绿色经济的内涵,衡量绿色经济发展的经济、社会和环境效益;二是要能为指导绿色经济发展的政策决策服务,帮助决策者发现绿色经济发展的不同领域和具体要素上存在的问题;三是要能体现国家和地方特色,还要与国际对接,易于理解和比较;四是结构和指标要简单明确,有针对性且易于测算。



图为近几年,各地积极发展风电、水电等新能源,增加了绿色能源使用,大幅减少污染的排放等。

资料图片

从学术到政策制定如何打破?

面对中国工业结构的绿色化程度不高,能源消耗、水资源消耗等一系列问题,新的绿色经济决策指标体系能否真正落实和落实关键是将绿色经济决策指标纳入到政府官员绩效考核体系中

根据UNEP确立的绿色经济决策指标体系框架,《面向绿色经济决策的指标工具及实证研究》筛选出了由172个指标构建起中国的绿色经济决策指标体系。

为判断绿色经济发展面临的资源环境形势,选取了颗粒物(PM_{2.5})年均浓度、地下水较差和极差水质比例及土壤污染超标率3个指标。

为诊断当前面临的主要压力和来源,选取了能源消费总量、用水总量、主要污染物排放总量及二氧化碳排放总量4个指标;为解析带来压力并导致当前形势的驱动因素,选取了重化工业占国内生产总值比例、单位国内生产总值能耗、单位国内生产总值水耗、单位国内生产总值主要污染物排放量、单位国内生产总值二氧化碳排放量、人均生态足迹指标。

为针对存在的主要问题和政策目标制定绿色经济政策,选取了经济增长率、人均国内生产总值、环境污染治理投资占国内生产总值比例、节能环保支出占公共财政支出比例指标;为预测政策实施影响和评估政策实施绩效,选取了节能环保产业产值占国内生产总值比例、七大水系好于Ⅲ类水质比例、城市空气质量达标比例、森林覆盖率、自然保护区占国土面积比例、绿色就业岗位比例指标。

运用新的绿色经济决策指标评价体系,评估结果显示,在经济总量不断增加的同时,中国的经济增长整体上仍然依靠重化工业拉动。

2005年以来,重化工业产值占工业总产值的比重保持在70%以上。能源消耗总量从2001年的约15亿吨标准煤增加到2013年的约37.5亿吨标准煤。相应的,二氧化碳排放总量从2001年的约36亿吨增加到2013年的约100亿吨。

与此同时,用水总量从2001年的5567亿立方米增加到2013年的6183.4亿立方米。评估结果显示,虽然我国的能源消耗总量、水资源消耗总量、二氧化碳排放总量仍然不断上升,远未达到峰值和拐点。

目前,我国的环境污染治理投入尽管不小,但仍难以满足环境保护的需求。国际经验表明,当污染治理投资占国内生产总值的比例达到1%~1.5%时,才能基本控制环境污染;提高到

2%~3%时,才能从根本上改善环境质量。例如,美国1977年的环保投资占国内生产总值比例就已经达到1.5%,2000年这一数字增长至2.6%。

然而,我国的环境污染治理投资总额虽然持续增加,但占国内生产总值的比例仅达到1.5%左右,难以满足改善环境质量的需求。

如何让指标体系更具有可操作性?如何让这些绿色经济决策指标在中央和地方政府考核中体现?在国家发展和改革委员会对外经济研究所国际合作室主任张建平看来,当前亟待解决的问题是这些指标必须具有可操作性,即可测量和可统计。

环保部研究中心副主任原庆丹也表达了相同的看法。目前,绿色经济决策指标体系还不够完整,统计口径不一致,数据和基础统计资料不够完善。在数据的及时性、完整性和公开性等方面与国际水平存在一定的差距。

由于历史原因,当前我国各地区统计指标体系还不够完整,统计口径不一致,数据和基础统计资料不够完善。在数据的及时性、完整性和公开性等方面与国际水平存在一定的差距。

业内专家建议,需要进一步加强统计基础工作建设,完善统计指标体系建设,为绿色发展评估提供数据支持。

目前,国际上绿色发展相关研究主要集中在国家和区域层面,而国内研究学者对于结合国内实际情况和针对具体行业的绿色发展评价指标体系研究也相对缺乏。在原庆丹看来,仅仅参考“高大上”的国外指标,这些看上去很完美的指标依然无法落到决策者的视野里。

原庆丹举了这样一个例子:最近国内某省对所辖的市县绿色发展程度做出诊断,最后想得到的结论是具体到某一个地方到底哪块不够绿?差距在哪里?原因是什么?如何进一步改进完善?

“如果是眉毛胡子一把抓的话,这样的评价结果到地方政府的手里就会变成一纸空文,不知道如何下手。作为领导决策首先要知道目前绿色化的差距在哪?要有切实可行的措施缩小差距。”原庆丹说。

与此同时,目前我国的绿色经济决策指标体系大部分停留在宏观层面,而在实践层面,更多需要的是微观层面的政策研究和对策。

比如,如果一个地区的绿色程度不够高,那么当地的主政者要了解到底短板在哪里?由哪个环节造成?这个环节造成当时谁的贡献最大?到底是机动车、燃煤还是居民油烟?这才是面向决策的工具。

我国地域辽阔,各省市之前的资源环境状况差异也较大。因此,需要进一步加强针对具体行业和具体地区的研究,以有效推动各省市和地区的绿色转型。

张建平认为,新的绿色经济决策指标体系能否真正落实才是最关键的。落实的关键是要将绿色经济决策指标“纳入到政府官员绩效考核体系中”。

背景链接

绿色经济:世界的选择

长期以来,世界各国的经济发展基本上都建立在对化石能源消耗的基础上,这种经济模式被一些学者称为“黑色经济”或“褐色经济”。进入上世纪90年代,全球气候变暖、区域环境污染严重、战略性资源和能源供需矛盾不断加剧,各国面临着严峻挑战。

2008年金融危机之后,世界各国愈发认识到“黑色/褐色经济”发展模式的不可持续性,人们开始重新思考并寻求经济与环境目标的平衡,转向探索一种“绿色”的经济模式。正如世界自然基金会执行项目总监卢伦斯所言,从20世纪70年代开始,人类生态足迹已经超出地球生态承载力,人类社会也进入了全球生态赤字的状态。

目前,我们每年需要1.5个地球才能够满足人类不断增长的生活与消费需求。如果人类发展模式不加以改变,那么到2050年我们可能需要两个地球资源,才能够满足人类的生活所需。

2008年底,UNEP提出了发展“绿色经济”的倡议。与1992年里约热内卢联合国环境与发展大会正式提出可持续发展概念时类似,发展“绿色经济”的理念一经提出便迅速得到众多国家和组织的热烈响应,逐渐成为主导世界各国政府话语权的发展战略。

从全球的角度来看,UNEP认为推动绿色经济的一个极其重要的具体手段是使公共和民营资本投向清洁技术、自然资源、人的发展和社会保障体系等领域,用来促进绿色投资。

与此同时,还需要诸如绿色金融、税收、贸易、产业、消费等一系列政策的配套和支持。因此,各国政府可以根据本国国情,运用规章制度、市场机制,以及宣传教育等手段来促使全社会投资朝着环保、扶贫和社会公平方面倾斜,发展各具特色的绿色经济模式。

发达国家和地区纷纷制定绿色发展战略、政策和行动,加大绿色领域的投资力度,以期实现一个资源节约、绿色低碳、社会包容的可持续发展。

美国通过投资清洁能源研发刺激绿色经济;欧盟提出了20-20-20(即到2020年,温室气体减排20%、可再生能源比例达到20%、占全球一次能源消耗的比例降低到20%)的计划,大力发展绿色产业;韩国也提出了绿色增长战略,计划在其5年(2009~2013)发展计划中,每年拿出国内生产总值的2%用于绿色投资。

作为世界经济体系的重要组成部分,发展中国家也表现出了发展绿色经济的强烈意愿,一些发展中国家如蒙古、莫桑比克、巴巴多斯、柬埔寨、印度尼西亚和南非等

也都制定了绿色发展、绿色增长或绿色经济战略计划。

中国的“十二五”规划首次以“绿色发展”为主题,专篇论述“建设资源节约型、环境友好型社会”,增加了绿色发展指标。世界各国和地区也都在依据自身实际情况探索形式多样、各有侧重的绿色经济发展模式。

可以看出,虽然国际组织、研究机构和学者对绿色经济的认识和理解存在一些差异,但殊途同归,这些认识和理解都强调经济增长、生态环境和社会包容性之间的相互依存关系。因此,国际社会开始探索绿色国民经济核算体系,以弥补对经济绩效衡量扭曲的缺陷。

挪威是最早进行自然资源核算的国家,1981年首次公布“自然资源核算”数据,并于1987年出版“挪威自然资源核算”报告,对1978年~1986年间的能源、鱼类、土地利用、森林和矿产资源进行核算,为绿色国民经济核算体系提供了可靠的指南和保障。

SEEA体系一经推出就受到了国际社会的广泛关注,目前已经成为影响最深、应用最广的绿色国民经济核算体系之一。

1993年,联合国统计局将资源环境纳入国民经济核算体系,提出环境经济账户(SEEA),为各国建立绿色国民经济核算提供了理论框架。在各国实践的基础上,联合国不断进行完善,为进一步规范各国绿色国民经济核算体系提供了可靠的指南和保障。

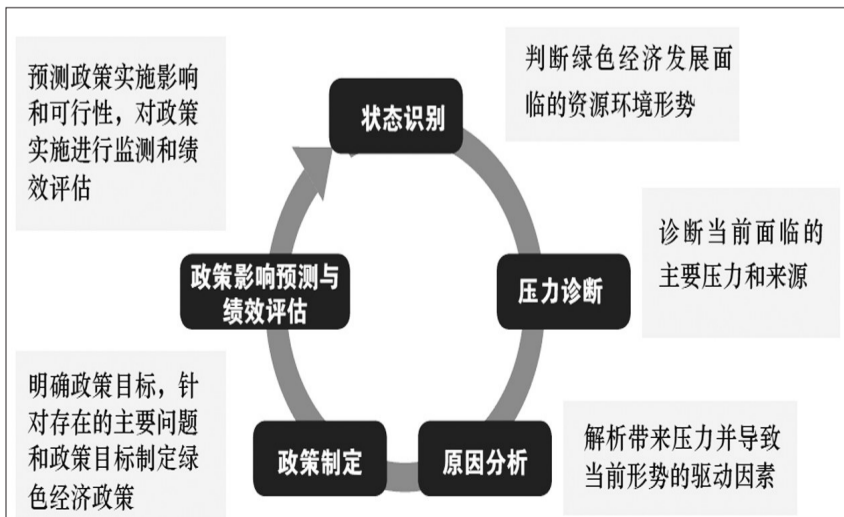
SEEA体系一经推出就受到了国际社会的广泛关注,目前已经成为影响最深、应用最广的绿色国民经济核算体系之一。

墨西哥是最早进行SEEA试点工作的国家之一,在联合国的支持下,建立了墨西哥经济和生态核算体系,对森林资源、石油、大气和水污染等进行核算。

随后,泰国、菲律宾、巴巴多斯、印度尼西亚等发展中国家相继展开核算工作。美国、德国、加拿大、芬兰、丹麦、韩国等发达国家在SEEA框架的基础上,也进行了资源环境核算的探索和实践。

美国根据SEEA架构建立了综合经济与环境的卫星账户,将资源环境作为生产资本的同时,建立详细的经济核算类别标准,以突出经济活动和资源环境的相互作用关系;加拿大在SEEA框架的基础上构建了符合其国情的资源环境核算体系。

由于资源环境问题的复杂性,以及当前绿色国民经济核算相关的理论方法的不成熟,许多国家都选择从某一领域出发进行局部核算,并取得了较好成果。如瑞典的森林资源与环境核算、芬兰的木材和森林产品质量核算、德国的废弃物及其再循环核算、澳大利亚的环保支出核算、菲律宾的鱼类、森林、水和矿产资源账户等。



图为面向绿色经济决策的指标工具框架。

资料图片