

# 环境保护对经济发展具有积极贡献和优化作用

——“环境保护优化经济发展”媒体座谈会发言摘要

## 我国最缺生态资本和生态财富

清华大学国情研究院院长 胡鞍钢

我国正在迎来绿色发展时代。事实上绿色发展已经成为世界潮流,成为21世纪世界主题。如何正确认识和处理好经济发展与环境保护的关系至关重要。国家主席习近平提出,既要金山银山,也要绿水青山;绿水青山就是金山银山。作为人口大国,我国最稀缺的是生态资本、生态财富。科学认识环境保护对经济的作用机理,包括长期和短期的影响、显性和隐性的影响、积极和消极的作用,有助于公众及各级政府正确认识金山银山与绿水青山的关系,深刻领会中央《关于加快推进生态文明建设的意见》的要求,自觉落实中央的决策部署,更好地推进环境保护事业与国民经济协调发展。

回顾大多数发达国家的发展历程,总体上,它们都是通过不断加强环境保护法规、标准和各项政策措施,不仅有效改善了环境质量,而且优化了经济发展方式,产生了新的经济增长点。

上世纪60年代,美国工业高速增长,但同时给生态环境带来了严重污染。公害引起的各类疾病发病率逐年上升,很多物种濒临灭绝。1970年,第一个“地球日”拉开了美国环境治理的序幕,促使美国政府加强环境污染治理。美国成立了国家环保署,颁布了《清洁空气法》、《清洁水法》、《濒危动物保护法》等一系列环保法律法规。各类环保民间组织也相继问世。通过不断加大环境保护力度,采取一系列有力的措施和手段,美国的环境保护工作取得了巨大的进步。美国环境保护的具体政策措施是多层次的,其特点是以立法为基础,以行政措施为主,辅之以一定的经济手段。严厉的环境管

制措施和巨额的环保开支对美国的经济产生了一定的副作用,但总体而言,加强环境管制措施带来的收益大于直接成本。据美国环保署统计,自从颁布了里程碑式的环境法案,美国经济增长了一倍,促使科技不断创新,创造了数千个工作机会,产生了数十亿美元的经济生产力。另据测算,美国在清洁法案上每花1美元就会获得4美元~8美元的经济回报。事实证明,保护环境不一定要牺牲经济。相反,良好环境是经济发展的必需条件。

日本是当今世界的经济大国,同时也是环保大国。在环境保护和治理上,日本曾走过一段很长的弯路,经历过惨痛的教训。日本在战后发展尤其是在重化学工业发展过程中,一味地追求经济增长,导致了严重的环境污染。日本一度成为世界公认公害国。但是此后在环境治理与保护过程中,日本通过建立健全中央到地方政府的环境保护体制,不断完善有关环境的法律,采取较有成效的政策措施,成为公害治理先进国,环境质量得到改善,资源利用效率持续提高。上世纪80年代以来,日本单位GDP的污染物排放量大都下降到了发达国家中的最低水平。此外,在日本政府一系列环保法律法规的推动下,日本的环保产业蓬勃发展,2000年日本环保产业企业有3000家左右,环境市场从业人员为76.9万人,2001年日本的环保产业产值已经占整个GDP的8%以上。在日本整体经济低迷情况下,环保产业的成长对经济起到了较大的拉动作用。

欧洲是世界工业革命的发祥地,也

最先品尝到环境污染的苦果。欧盟在一体化之初,环境问题一度相当严重。欧共体在20世纪70年代初,才开始大规模的环境保护运动。多年来,欧盟陆续推行了6个环境行动计划,并提出了一系列环境行动指南和规划,全面应对突出的环境问题。随着环境政策体系的改革和完善,欧盟在环境保护方面取得了明显成果:一是生态环境不断改善,包括欧盟及其各成员国的空气质量显著上升、污染物排放量不断下降,生物多样性保护取得明显成效;二是资源利用率大幅上升,欧盟的资源生产效率指数从2000年的133欧元/千克上升到2009年的155欧元/千克;三是生态创新成效显著,根据欧盟最近一份对超过5000家采用新型环保技术的中小型企业调查显示,超过50%的企业单位产出能耗出现显著下降,下降幅度不低于5%,其中15%左右的企业能耗下降了20%以上,2%的企业能耗下降超过了60%;四是公民环保意识增强,数据显示,欧盟公开的环境侵权案件呈年年下降趋势,超过80%的人认为环境质量与个人生活水平息息相关。如今,欧盟已经成为世界第一大经济体和第一大贸易集团,欧盟的环境政策及一系列环境保护行动并未引起欧盟经济的倒退,反而在一定程度上促进了欧盟经济和贸易的发展。

这些国家和地区的例子都表明,如果我国向中等发达国家水平迈进,就要学习其他国家发展的经验教训;即不仅要创造物质财富,也要生态财富;不仅要物质投资,也要生态投资,包括环境保护的投资。

## “三大发动机”拉动经济持续增长

国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长 李佐军

在经过30多年的持续高速增长后,我国经济开始进入增速换挡期。虽然当前经济处于下行状态,但经济结构在优化,消费对GDP的贡献在逐渐增加;第三产业占GDP的比重增加,超过第二产业;城镇化率也在逐年增加。

此次经济下行与以往周期性的波动有所不同。周期性波动的特点是在下行之后,经济将逐渐回到原先的高度,而这次的经济下行不仅有周期性波动,还有经济增速换挡,这就意味着,在经济下行探底后,不一定能够回到原先的高度。

这次经济下行具有两个明显的特征:一是持续时间比较长,从2010年第二季度以来已经持续了5年,若从国际经济危机前的高点2007年算起,已经持续了8年,并且还存在着持续下行的趋势;二是下降幅度较大,从2010年GDP增速10.4%下降到2014年的7.4%,若从国际经济危机前的高点2007年算起,则是从14.2%下降到2015年的7.0%,下降了一半以上。

分析经济下行的因素可以有多个不同的角度,比如经济和非经济、国内和国际、短期和中长期、宏观和

微观等角度。多年来,在分析宏观经济影响因素时习惯用“三驾马车”理论。我认为,“三驾马车”只是GDP组成的3个方面,严格地说,它并不是拉动经济增长的动力,而是结果。拉动经济持续健康增长的应该是供给的“三大发动机”,包括制度变革、结构优化、要素升级,这“三大发动机”也对应着领导人提出的改革、转型、创新3方面,可以通过提高全要素生产率拉动经济增长。

我主要从短期和中长期的角度分析影响我国经济下行的主要因素。

从短期看,主要有以下几点原因:一是经济政策的一些副作用和后遗症。2008年之后的几年,为了应对国际经济危机,我国采取了大规模的刺激政策,并取得明显成效,但也带来了一些副作用和后遗症,现已进入前期政策消化期。二是我国产品出口同比增长持续下降。从2010年的31.3%下降到2012年的7.9%,再下降到2015年第一季度的4.9%。三是我国对投资高度依赖,进入新世纪后投资率维持在65%以上,大大超过了警戒线,但投资效率较低,投资对GDP增速的贡献率已从2010年的54.8%下降到2014年

的48.5%。四是我国居民消费占GDP比重从1978年的48.8%下降到2012年的29%,远低于美国居民消费占GDP的比重。

从中长期看,影响我国经济下行的因素包括5方面。一是人口因素。近年来,我国劳动年龄人口占总人口的比重开始下降,意味着我国人口红利的拐点开始出现,老龄化社会提前到来。二是资源因素。现阶段,工业化、城镇化消耗的资源越来越多,资源投入成本开始增加,资源、能源消耗过快。此外,我国的资源、能源对外依存度较高。三是环境因素。环境需要投入,也会影响发展。近年来,全国大部分地区的大气、水、土壤等受到不同程度的污染,森林覆盖率低,水土流失严重。四是经济的发展阶段。现阶段,我国的工业化进入中后期阶段,也就是中期向后期过渡的阶段,在这个阶段,工业拉动GDP的能力已经不如以前。我国重化工近年来的销售利润率大幅下滑,从国际经验和长期趋势看,这些行业的需求历史峰值已过去。五是改革难度。我国改革已进入深水区,需要攻坚克难。

## 发挥环境保护对经济的优化作用

环境保护部环境规划院副院长 王金南

关于更好地发挥环境保护对经济的优化作用,促进绿色发展,我提出4点建议。

一是正确处理好在环境保护在经济发展中的定位,增强绿色定力。

要正确处理好在环境保护在经济发展中的定位,越是经济增速下行,越不能放松环保工作,要增强绿色定力,坚定不移地保护环境置于优先地位,坚持“在保护中发展,在发展中保护”。同时,要把握好环保工作的重点、方式和力度,找到结合点、着力点和突破口,既要坚持环境保护优先原则,守住生态保护红线、行业排放总量和环境准入标准,又要发挥好环境保护对经济的优化作用,倒逼经济转型升级,挤掉粗放发展水分,释放绿色驱动红利,最终实现两者的协调和共赢。

二是大力发展节能环保产业,增强绿色驱动力。

要不断增强绿色技术创新能力。加强制造业绿色技术研发,推进工业产品生态设计,开展有毒有害原料替代,加快源头预防生产技术的研发与应用,推动绿色“中国制造2025”;对钢铁、有色金属、水泥、焦化、石化、化工等重点工业行业实现绿色化改造,推广先进、适用的清洁生产技术和装备;加强减排与污染治理技术和装备的转化,在废气超低排放、低温SCR脱硝等技术上加快实现突破;着力探索绿色产业链创新模式。以区域环境承载力为底线,进行区域内多产业协作,建立资源循环、高效利用的绿色产业链创新工程;不断探索“互联网+”创新绿色产业模式,推动“互联网+”绿色低碳产业发展;大力推进大型制造业集团和装备制造业领域服务业

的发展,完善和推广基于工业互联网的装备健康能效监测诊断体系。

要实施绿色产业重大工程。结合“一带一路”、京津冀区域协同发展、长江经济带等国家重大战略布局,以大气十条、水十条、土十条及“十三五”规划为抓手,制定和实施针对性强的国家绿色清洁能源、大气污染防治、水污染防治等八大工程体系,以绿色大投入带动产业大发展,创造新的经济增长点。建议设立国家绿色环保产业发展基金,采用政府与资本合作模式(PPP)、环境污染第三方治理模式,培育具有发展潜力的环保企业,使之做大做强,重点培育20个具有发展潜力、能够走出去的环保企业,对我国节能环保产业实现战略提升。

要推进绿色产业市场化改革。环保市场化是加强生态文明建设的必然要求,是培育新经济增长点的需要。

要开放绿色产业市场,按照非禁即入、非禁即准的原则,在城市环境综合整治、环境基础设施建设、环境监测等环境基本公共服务领域引入第三方,大力推进环境治理市场化改革,进一步放开环保市场。要激活绿色产业市场,试点采用环境保护专项资金,排污收费等资金用于采购环保服务,完善城市污水处理、垃圾处理收费标准和方式,为环保治理运营提供资金来源保障。

三是严格环境标准法规,建立公平竞争环境。

要加大环境监督执法力度。加强在线监测、网格化执法等基础能力建设,完善相关的财政、税收方面的激励政策,采用按日计罚、停产限产、查封扣押、移送司法机关、行政

拘留以及追究刑事责任等铁腕治污手段,对大中小企业一律公平对待,切实解决违法成本低、守法成本高、执法不严、违法不究的问题,建立公平竞争环境,提高企业治污的积极性。

要严格环保标准的执行。在经济新常态下,应正确认识环境保护的难度和长期性,加强环保政策和标准制定的科学性,适度加严,在可行性基础上有序推进。在出台新的排放标准的同时,加强技术指导,配套相对先进、可靠、工程造价合理,采用成本更低的治理技术,让企业在开展污染治理、实施污染治理工程时,最大限度减少治理成本。另外,国家应加强政策和标准制定的顶层设计,尽量避免由于地区间的差异造成的企业竞争力差异。

四是疏堵结合,建立和完善相关保障政策。

要依法落实环保税收优惠政策,对生产和使用先进环保设备的企业实施减免税、低息贷款、折旧优惠等鼓励政策,对国内企业为生产国家支持发展的大型环保设备而必需进口的关键零部件及原材料,免征关税。实行环保第三方治理项目增值税即征即退政策,环境服务企业专利、特许权等无形资产服务税抵扣政策,环保企业向国外输出产品或服务出口退税政策。

要完善绿色信贷机制,鼓励和引导金融加大对循环经济、低碳经济、环境保护及治污减排技术改造项目的信贷支持。

**本版发言由本报记者邢飞龙、吕星舒整理,标题为编者所加。**

## 环境保护促进经济增长的四种途径

南京大学环境学院院长 毕军

国内许多理论、实证研究和实践经验均表明,环境保护对经济发展具有优化和促进作用。英国经济学家迪姆·斯瓦松关于“环境保护对经济增长的影响”研究表明,当对企业增加环境管制压力的时候,在开始阶段,一些企业会因为增加生产成本而出现产量降低、竞争力下降甚至企业关停的现象。但动态、长期地来看,为了规避成本压力,部分企业会增加技术研发投入,提高生产效率,最终实现全社会生产效率的提高。

美国哈佛商学院教授迈克尔·波特经过20多年的研究,提出了著名的“波特假说”理论,认为严格的环境规制并不一定会降低企业的竞争力,合理的环境法规和标准有助于推进企业技术创新,降低产品的总成本或提高产品的价值,抵消改善环境影响的成本,使企业更有竞争力。国内一些研究表明,当环境管制成本增加1%时,企业的研发投入强度、专利授权数量以及新产品销售收入分别增加0.12%、0.30%和0.22%,证明了适当的环境规制对企业的盈利是有好处的。

不同的环境保护措施和手段(如环境保护投入、淘汰落后产能、环境法规标准、环境税费政策等)对经济(包括经济总量、就业、税收、结构调整等)的作用和路径不一样,具体而言,有以下4种途径:

一是通过环保投资对经济产生影响。环保投资作为一类比较特殊的投资,既具有一般固定资产投资性质,又具有不同于一般固定资产投资的特殊性质。主要表现在:第一,环保投资的主体

与利益获取者往往不一致。环保投资主体是企业,增加环保投资就意味着相应地增加企业生产成本,短期看会降低企业竞争力。环保投资的效益不表现在投资企业和行业本身,而表现在与环保投资相关的工业、农业、服务业等各个领域。第二,环保投资效益既体现在环境效益上,又体现在社会效益上。环保投资的增加,可以避免污染物排放带来的环境损失,是环保投入带来的环境效益的体现。环保投入对经济社会还会产生影响,带动经济增长、就业增长、税收增加等,这是环保投入的社会效益。第三,环保投资可直接拉动环保产业发展。环保产业的发展可以扩大就业面,缓解企业改革给社会带来的压力,环保产业将成为新的经济增长点。

二是通过淘汰落后产能对经济产生影响。淘汰落后产能、关停企业在短期内将会对社会总产出和各部门产出造成一定负面影响,尤其是对于地方政府来说,会减少财政收入,经济转型过程中的阵痛是在所难免的。但同时,通过上大压小等手段,可以降低资源、能源消耗和污染物排放。长期来看,淘汰落后产能的同时,新兴产业、以先进清洁生产工艺替代老旧高污染生产工艺。两方面同时推进,必将优化产业结构,提高经济效率,有利于产业技术升级,最终将提升环境质量和整个经济增长的质量和效益。

三是通过加严环境法规标准对经济产生影响。环境标准的提升、法律法规的完善、监管执法的加严等环境行政管

制措施,从短期来看将增加企业的成本,从而会对地方GDP、税收、就业等产生负面的影响。但是同时要看到带来的潜在利益,如生产率变化、技术创新力提高等。从长期来看,环境标准的提高将激发企业技术创新活力,缩小行业技术差距,从而提高竞争力。国家统一执行严格的环境标准,可以使高技术短时间内在整个行业以至区域范围内传播开来,避免地方政府间“竞相趋劣”。不断积累的技术创新还会激发新的生产技术,出现新的产业,新兴产业的发展壮大促进产业结构的优化升级。

四是通过环境经济政策对经济产生影响。首先,排污费价格上涨,环境税征收、排污权有偿使用等政策的实施可以加重污染企业的负担,优化产业结构,使资源流向环境效益较好的企业,得到更加有效的配置。其次,对新型环保产业、技术密集型产业给予税收鼓励,对节能、治污的产品和行为给予税收等优惠,可以引导企业和消费者防治污染,促进先进治理技术、环保产业的发展,推动资源配置和产业结构的合理化,引导企业转型,扩大就业面,最终获得巨大收益。再次,通过对污染和破坏环境的企业征收排污费、排污权有偿使用费、环境税,并将资金用于治理污染和保护环境,可以使这些企业产生的外部成本内在化,利润水平合理化,同时会相应减轻那些合乎环保要求的企业的环境税负,从而可以更好地体现公平原则,有利于各类企业之间进行平等竞争。

## 正确认识河北大气污染治理对经济的影响

环境保护部环境规划院环境经济部主任 葛慕忠

价)7.4%,创24年来新低,整体呈现下行态势。部分能源型、资源型、重工业为主的省份GDP增速降幅明显,如产钢大户河北省、产煤大户山西省、重工业基地黑龙江省GDP增速(可比价)分别为6.5%、4.9%、5.6%,分别低于全国平均水平0.9、2.5、1.8个百分点。目前对GDP贡献较大的资源和劳动力密集型重化工业已成颓势,煤炭、化工、钢铁、有色金属重工业销售利润率大幅下滑,明显低于工业企业的平均销售利润率。

河北省经济下行主要是受到了宏观经济及其产业结构的影响。河北省产业发展以钢铁、建材、医药、化工等传统产业为主,2014年钢铁工业增长

5.1%、石化工业增长3.9%、医药工业增长4.4%、建材工业增长2.6%、食品工业增长4.7%、纺织服装业增长7.5%。除纺织服装业外,其余五大主力行业均低于河北GDP平均增速,成为河北省经济下行的主要影响因素。此外,新兴产业尚未对河北省经济发展形成有力支撑。2014年,河北省高新技术产业增加值增长13.2%。其中,高端装备制造、电子信息 and 新能源3个领域增加值分别增长12.8%、19.4%和14.0%,高于全国平均增速。但由于体量大小,仅占规模以上工业的6%左右,较全国平均水平低4.5个百分点,还不能对经济发展形成有力的支撑。

我们要正确认识河北省大气污染治理对经济的影响。一是工业企业环境治理会使运行成本增加;二是重污染天气应急对经济运行产生影响;三是化解过剩产能抑制了一些行业的成长;四是施工扬尘整治也增加建筑业的开发成本;五是整治采石场对建材行业也造成一定影响;六是储煤场整治对局部地区影响较大;七是取缔违法违规企业对地方经济也有影响。

从上述方面可以看出,首先,企业是大气污染治理的责任主体,部分企业长期超标排污、违法运营,近两年的集中投入是将环境代价计入生产成本的本位回归,属于补还历史欠账。另

外,为支持河北省开展大气污染治理,中央财政近3年累计投入90亿元,占大气污染防治专项资金投入的41.5%。

其次,炼铁、炼钢、水泥和平板玻璃产能利用率仍然较低,均未超过70%,仍处于产能严重过剩区间;所淘汰的落后产能多为处于停产、半停产的僵尸企业,对经济和就业实际影响并不大。通过兼并重组,提高了大企业的竞争力,2014年河北钢材产量同比增长5.14%,高出全国增幅0.64个百分点。

再次,重污染天气应对,是为切实保障人体健康必须要付出的经济代价。APEC会议期间确实对地方经济产生了负面影响,但考虑到时间仅有10天左右,对全年的GDP增长影响不大。

为此,我提出5点思考和建议。第一,我国的经济下滑是由宏观环境所决定的,污染治理仅是由一小部分原因。由于产能过剩,尤其是传统行业的产能过剩所引起的经济问题,即使不进

行大气治理,其经济也可能面临下行。

第二,环境保护可通过先导、倒逼、增值和提质4个方面优化经济增长,但是环境保护对宏观经济的优化作用需要一定的时间。目前大气污染防治和产业结构调整投入时间尚短,新的经济增长点尚未形成。

第三,污染治理带来短时的经济下降也正常,尤其是我国经济与环境还没有脱钩,如果经济一点都没有下降,那么污染治理的效果就值得怀疑。

第四,继续加大大气污染治理力度,不能因为经济下降就停止治理,但是可以适当改进目前的治理方式,强化常态化和法制化,强调市场手段、精细化管理和严格规制等。

第五,要积极采取措施,化解由于经济放缓所带来的经济和社会影响。如寻找新的经济增长点,加快产业转型升级步伐,加强创新型经济发展,解决失业人员的社会保障问题,增加新的就业机会等。