

业界评说

◆李志青

# 从供给侧改革的角度看绿色发展

12月21日闭幕的中央经济工作会议指出,稳定经济增长,要更加注重供给侧结构性改革。近期,中央领导已经连续在不同场合提出推进供给侧结构性改革的议题,并迅速成为各界热议的话题。这表明,在新的发展背景下,社会经济各项改革进入深水期,急需从经济学理论层面为本轮改革进行诠释。如何理解绿色发展在全局中的重要性,特别是从供给侧改革的视角来理解绿色发展?这无疑与我们对进一步深化改革的理论认识,以及有效合理推进绿色发展的实践密不可分。

表面上看,生态环境问题是来自需求侧的问题,但实质是供给侧出了问题。尤其是在特定的发展阶段里,社会经济的供给受制于国内外的需求规模和需求水平,技术条件以及认知和制度上的各种约束,进而陷入低水平的供给陷阱。结果不仅造成生态环境恶化,还带来大量的无效供给,主要体现在需求不足。

一般而言,供给侧造成的生态环境问题分为直接影响和间接影响两方面。直接影响主要体现在3个方面。

问题一,生产方式的粗放性、产业结构的不合理、市场机制的缺陷以及规制的失灵等。生态环境问题往往被视为消费端的问题,譬如不合理的消费观、过度的消费等。之所以如此,是由于消费已经在很多地区成为污染的重要排放源,以及消费部分带动了生产的错误发展,譬如造成生产的过度竞争等。这样,生态环境问题无疑与消费及消费者有紧密关联。但事实上,粗放消费造成粗放

生产的逻辑并不适用于所有的发展阶段。在经济发展水平较低时,很大程度上受收入水平的限制,但随着经济发展层级的提升,收入水平的提高已经大大改变了消费的质量和形态。具体表现在消费支付能力有所提高,消费品味也在发生改变等。此时,如果消费端仍然粗放,那么只能说是粗放的生产和供给方式在驱动粗放的市场需求。这一点可以从大量的海外购买中窥见一斑。

问题二,由于忽视消费上的变化,供给侧在自娱自乐的过程中逐步进入闭环的自我循环发展。一个粗放的产业一旦形成,就需要另一个更加粗放或者同等粗放的产业予以配套或支持。若千个粗放的产业又需要一整套相应的基础设施以及制度进行支撑,然后循环往复。最终,供给侧上的粗放就被逐步放大,而且自成体系,并形成路径上的依赖。显然,这样的路径依赖实则已经与消费的关系不大,结果,正是这样过重的粗放型产业结构,而不是消费压垮了生态环境。

问题三,究竟是什么原因造成了如此的资源错配?是市场机制的缺陷还是政府的过度干预?应该说,供给侧上出现的问题既有长期的历史因素,更有当下的体制机制因素。尤其是在产业发展进入自我固化和循环后,没有及时引入并建立完善的市场经济机制,扭曲的价格机制让供给侧一错再错,生态环境的利用效率在边际上逐步下滑,这又迫使经济要动用更多的资源能源。循环往复之下,生态环境资源在价值低估的情况下被大量错配性使用,直至最终的生态环境恶化。

不合理的规制制约了绿色发展。应该说,即使在经济发展的最初阶段,也制订了相应的环境规制以及相应的保护政策,但效果却不佳。原因何在?这是因为这些规制存在较大的不合理,规制本身应用于克服市场的某种局限性和不完善,但事实上,在规制过程中,规制屈服于市场的压力,不是规定、规则走样,便是执行不到位。这样的规制有点适得其反的效果,不仅没有帮助供给端走向绿色,反而助长了粗放的生产方式,制约了绿色发展。

除了直接影响外,供给侧的问题对生态环境还有间接影响。主要体现在:一是总供给水平超过总需求。产能过剩是当下中国诸多产业心中的痛,尤其是上游资源型产业,更是已经连续几年无法走出产业寒冬,这与供给侧本身的过度发展有关。所谓过度发展是相对于国内外有限的需求水平和需求增长速度而言,这样的供给显然是过量的,超出了短期内社会经济所能消化的水平。由此,供给侧过度扩张给生态环境带来的影响在于,无论供给侧如何提高效率,仅就巨大的生产及排放规模而言,就足以压垮某些地区乃至全国的生态环境。

二是总供给结构与总需求不匹配。供给侧的影响还在于,不合理的供给结构带动了相配套的产业、产品和技术也随之出现过剩。其结果是,当需求出现变化后,受到锁定效应的影响,供给结构很难在短期内进行调整,进而惯性地继续发展,造成供给和需求在结构上的错配。随着总供给在资源配置上陷入扭曲,供给侧的

整体效率自然不可避免地出现断崖式下滑。

从上述直接和间接两方面内容可以看出,旨在重新调整供给侧总量和结构的绿色发展实则有着非常重要的供给侧改革内涵。第一,绿色发展意味着,低碳循环和减量化的经济增长方式有利于削减过度供给,消化过剩产能;第二,绿色发展还意味着,低碳循环和减量化的经济增长方式将有利于满足新的需求,调整供给结构,消除供需缺口;第三,绿色发展、低碳循环和减量化的经济增长方式还有利于纠正生态环境资源的扭曲配置,提高资本、劳动等要素的配置效率。

从供给侧改革的角度看绿色发展,当务之急在于绿色发展要致力于服务社会经济供给侧的优化进程,主要包括以下几方面:通过严格的环境保护制度强化对于低端供给侧发展的约束,着重建立和完善多层次、有弹性的环境监管体制;通过市场中的信息机制、声誉机制等加强与资本等其他要素的结合,如发展绿色金融、绿色信息披露等制度,来确保资本市场等发展沿着绿色轨道前进;通过引入绿色供应链管理,确保供给侧在全生命周期上的绿色化,满足即将兴起的全球绿色消费需求;实施符合国际规范的企业环境报告制度,提高事中事后环境监管水平。只有切实遵循绿色发展理念,推动供给侧的结构性改革,才能真正使中国经济走出生态环境恶化的泥沼,重新找回绿水青山和蓝天白云。

作者系复旦大学环境经济研究中心副主任

验收评价和现状评价3个阶段,每个阶段的工作目标、考核指标等非常明确;三是现场审查组织严密;四是评价内容详细,结论具体;五是环评报告的法律定位明确。尤其是《危险化学品建设项目安全评价细则》,对如何开展前期准备、评价单元划分、风险程度分析、事故防范、应急管理等方面规定,遵照执行,能不能落地,以及降低事故损失等都处于可控状态。安全是最高责任,也是建设单位首先要关注的。安全没有保障,后续工作也没法开展。

因此从理论上分析,环评应先于环评开展。只有完成环评,才清楚哪些污染物可在厂区内处置完毕,哪些污染物可能溢出厂界而对周边环境造成影响。环评内容全面性是基本要求,需要考虑正常运行、局部故障、重大事故等多种情形,将环评结果纳入分析范畴,尤其是评价最不利条件下的环境影响,将可能造成最大环境损害估计不足。

环评和安评分别由不同资质机构完成,建设单位应主动做好两个机构工作对接。一是杜绝安全事故发生。二是如果出现突发状况,要有预案将环境影响降到最低。安评充分,环评才有基础。环评一定要合理利用环评结果,将不利环境影响考虑得深入一点,以防发生重大安全事故发生后环境应急处置不力。

安评体系很完备。一是明确了符合条件的建设单位必须开展安评工作;二是安评过程完整,包括预评价、

热评

编者按

12月19日7时~12月22日24时,北京市启动了空气重污染红色预警措施。由于此次红色预警实现了提前24小时发布,有些人表示不理解甚至抱怨:“头上的天还泛着蓝,怎么又红色预警了?”那么,实际情况如何?应该怎样理性看待红色预警?本版今日刊发相关言论,以期对读者有所借鉴。



## 弄清楚关注重点最重要

◆盛世海

从制定应急预案的本意来看,旨在通过对重污染天气的科学研判、对重污染天气的提前预警、强有力的应急措施,减少当地污染物的排放量,缓解大气重污染危害,实现对公众健康的保护。从近日环境空气质量的走势和污染物排放情况看,这次红色预警起到了预期效果,当地污染物减排约30%左右,一定程度缓解了污染物升高的速度和幅度,同时通过提前预警,给公众出行提供了参考。从这几天的雾霾污染发展趋势来看,提前发出红色预警是正确的、及时的,削减污染的效果是明显的。如果等污染严重到一定程度时再发,由于污染物不断累积,污染程度必然更加严重。

笔者认为,相对于预警是否应该发布,我们更应该关注以下3方面的问题。

一是如何精准地研判环境空气质量的变化,科学地发布预警并启动应急预案。这与环境空气质量监测数据的积累程度、技术水平的高低和研判经验的丰富与否有着直接的关系。

二是如何科学明确应急预案的应急措施。这是对精准施策的要求,需要充分调动各级政府、各部门、各相关企业和公众的积极性。在每次预警应急实践中共同参与,结合各区域、各行业及个人的实际,对预警应急预案提出建议,进一步完善应急预案,使其能够更符合当地实际,更能在花费最小代价的情况下取得最显著的效果。

三是如何使重污染天气应急措施得到有效落实。这是对预案应急措施的可执行及可评价的要求。要求相关各地区、各部门、企业及人员需结合总体的应急预案,形成更加细致有效的应急预案,切实做到可执行、可评价,并对分预案的执行情况负责,政府在重污染天气结束后对其执行情况进行评价和考核,并对预案进一步修订和完善。

作者单位:环境保护部东北环境保护督查中心

## 红色预警重在提前干预

◆刘四建

开展空气重污染应急的目的是减缓污染物累积进程,削减污染物浓度峰值,最大限度保障人民群众健康。此次及时启动红色预警,空气质量并没有明显恶化,表明政府采取预防为主减轻污染的措施达到了预期目的。

这次红色预警重在预防,有4个特点:

一是启动时间早。当大气刚进入静稳状态时,迅速采取减排措施,使污染物累积进度明显减缓,浓度降低,污染减轻,污染程度控制在安全范围内,达到治标的目的。

二是措施力度大。据评估分析,工业企业限产停产、停止工地室外作业、

车辆单双号限行等措施使PM<sub>2.5</sub>浓度降低了10%~30%,实现了减排目的。

三是宣传强度高。政府提前24小时,通过电视、电台、报刊和短信等媒体密集发布,强度大,受众面广,热议污染成因、治理措施及公民参与等话题,普及了环保知识,在短期内大大提升了全民环保素质。

四是社会效果好。车辆实行单双号限行,在影响出行的同时,也强化了保护环境人人有责的意识,促进了全民环保工作的开展。据监测统计,19日~20日,违反限行规定的车辆比例逐渐减少,20日比19日减少了近2/3。

作者单位:北京市丰台区环境保护局

局长论坛

# 创新环境管理 打造水墨苍溪

◆四川省苍溪县环境保护局 孟永贵

### ■本期提示

四川省苍溪县创新环境管理,加强生态创建,推进总量减排,改善环境质量,强化环境监管,完善环保考核,拓展宣传教育,提升能力建设。

制,对全县经济发展重大决策实施环保前期论证与环境风险评估,重大工程项目审批实施“环保一票否决”制,有效实现环境污染源头防范。

环境质量不断改善。加大环保基础设施建设,投资1.7亿元、日处理1.9万吨的石头坝污水处理厂已投入运行,投资0.56亿元、日处理0.75万吨的江南污水处理厂正在全面推进。新建5座乡镇污水处理站和县城城市生活垃圾处理场全部投入使用。强化县城九曲溪小流域综合治理,加强农村环境综合整治。

环境监管不断发力。推行网格化管理,将全县划分6个网格,每个网格配备相应执法人员和执法设备,实现城乡环境监管全覆盖。深入开展环保专项行动。建立信访部门协作联动机制,积极开展联合执法,及时、妥善调处环境信访投诉,结案率、群众满意率100%。强化环境风险防范,建立环境突发事件联动机制,提高处置突发环境污染事故能力。

环保考核不断完善。建立生态环保考核机制,将环境指标纳入单项目目标考核。按照“环保统一监管,相关部门分工负责”的要求,制定《环境保护工作单项目目标考核办法》。每年设立10万元环境奖励基金,对考核优秀的进行奖牌和奖金颁发。凡年度目标任务未完成、发生重大环境污染或生态破坏事故等,坚决实行环保“一票否决”。

能力建设不断提升。着力在增

四川省苍溪县环保局近年来紧紧围绕“醉美梨乡、水墨苍溪”建设,以落实新环保法为契机,以生态创建为载体,以改善环境质量、保护群众健康为目标,大力推进生态文明建设,有力推动了全县环境质量进一步改善。

生态创建不断加强。先后启动省级生态县、省级环保模范县创建工作,编制规划,建立部门联动、评估预警、通报排名等考核机制,实行创建指标项目化和精细化管理,有效推动生态创建工作开展。2012年和2014年,顺利通过省级生态县和省级环保模范县验收。生态县、生态乡镇、生态村“三级联创”作为创建模式在全省推广。先后建成国家级生态乡镇1个、省级生态乡镇21个、生态村264个。

总量减排不断推进。采取综合措施,强化污染源监管,确保污染治理设施正常运营。扎实做好落后产能淘汰,先后关闭小砖厂等小型污染企业15家,关停污染重、能耗高的企业5家。严把项目环评审批关,所有新建工业项目全部进入工业园区。健全准入、总量项目“三位一体”环境准入机

人员、添设备、搞达标上下功夫。新增编16名,公开招聘专业人才12名,建成业务用房1800平方米,购置监测、监察、应急等设备56台。环境监察执法大队和环境监测站顺利通过国家二级环境监察机构和环境监测三级站达标验收,环境监测项目从30项增加到113项。投入120余万元,新建空气自动监测站。切实加强乡镇环保能力建设,39个乡镇全部设立环保机构,配备80余名专兼职人员。进一步转变干部作风,简化办事流程,建立行政审批绿色通道,实行“白+黑”、“5+2”工作方式,为企业和服务对象提供便捷服务。

本栏目由聚光科技特约刊登

## 机动车污染治理需全民行动

◆余池明

我们不能停留在红色预警是否准确必要的争论上,而是要思考红色预警这种治标措施之外,还可以采取哪些治本措施?

长期以来,传统的生产和生活方式导致环境恶化,政府、企业、消费者各方都有责任,彻底治霾需要政府、企业、消费者以及相关组织多方共治,共同采取行动,按照绿色发展理念的要求转变生产和生活方式。雾霾有工业生产、扬尘、机动车尾气等多种来源。9个城市已完成PM<sub>2.5</sub>来源解析,其中北京、杭州、广州、深圳的首要污染源就是机动车。技术改造和转型升级有一个过程,需要时间。但就机动车污染治理来说,政府、企业和消费者都有进一步采取行动的责任。

城市政府应当以建设绿色城市为目标,落实绿色交通措施。一是推进低碳交通规划设计。比如,鼓励建设步行的城市街区、优先发展自行车交通系统、布设密集的道路网络等。二是严格执法,严格执行

排放标准。严厉打击汽车监测造假行为,加快淘汰黄标车和老旧车辆。三是落实公交优先政策,加大绿色交通基础设施建设。四是狠抓落实,解决基层政府及有关部门环保责任落实不到位、治污方案落实和考核不力等问题。

部分汽车消费者对限行等需求管理措施不满,认为侵犯了消费者的权利,这其实是一种误解。汽车交通带来许多负面的外部性,包括意外交通事故、对道路的破坏和堵塞、噪声污染、空气污染等。因此,约束和限制汽车交通也是汽车消费者义不容辞的责任。消费者应当自觉采用轨道交通、公共汽车、自行车等绿色交通方式,当然,这也需要政府绿色交通供给措施相配合。

对于油品企业,应该担负更多的社会责任,在汽油质量升级上采取实际行动。此外,环保组织也应该在绿色交通宣传教育上积极发挥作用。英国伦敦的经验表明,宣传教育减少了14%的小汽车出行量。

作者单位:全国市长研修学院