

文章编号:1674-8107(2016)02-0042-06

我国绿色发展的实践障碍及其机制建立与完善

田文富

(中共河南省委党校,河南 郑州 450000)

摘 要:我国绿色发展的指导思想已逐步明确,初步具备了一定的绿色产业基础,绿色增长能力逐步提高。但仍存在着绿色增长和绿色发展理念缺位、GDP 至上的政绩观、绿色发展的市场机制不健全等问题。对此,需进一步健全和完善绿色发展的体制机制:建立政府绿色发展考核决策引导与协调联动机制、建立反映绿色发展理念和原则的市场机制、建立绿色投融资机制、完善绿色发展监督制约机制、创新绿色发展的教育引导机制。

关键词:绿色发展;实践障碍;机制创新

中图分类号: F127

文献标识码: A

DOI:10.3969/j.issn.1674-8107.2016.02.008

十八届五中全会提出以提高发展质量和效益为中心,加快形成引领经济发展新常态的体制机制和发展方式,牢固树立并切实贯彻绿色发展理念,坚持绿色富国、绿色惠民,为人民提供更多优质生态产品,推动形成绿色发展方式和生活方式。^[1]可见,绿色发展不仅是一种破解发展难题、厚植发展优势的新理念、新思想,同时也是全面实现小康社会目标的新战略。协同推进新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化、绿色化,着力实现绿色发展,必须创新绿色增长的体制机制。

一、我国绿色发展的现状评价

1. 绿色发展的指导思想逐步明确

从 20 世纪 90 年代末开始,我国连续出台了一系列支持绿色增长的政策,为绿色低碳发展营造了良好的政策环境。2002 年联合国开发计划署在《2002 年中国人类发展报告:让绿色发展成为一种选择》中首先提出了中国“绿色发展”的概念。2003 年中共中央提出:“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展”的科学发展观更全面包含了“绿色发展”方向和内容。正是遵循“绿色环保”这一科学

发展的指导思想,把“绿色发展”作为单独章节写进了“十二五”规划,正式开启了我国绿色发展的实践。通过在全国有选择地开展环保模范城市、生态工业园区、循环经济示范市、低碳城市等试点和生态文明建设示范市等创建活动,出现了一批实践绿色增长的先进典型。

2. 初步具备了一定的绿色产业基础

近几年来,由于国家不断加大对新能源产业发展的扶持力度,使得我国以太阳能和风能为主的可再生能源产业迅猛发展。风力发电累计装机容量超过美国,居世界第一位;光伏电池产量 2010 年年底达到 8 000 兆瓦,约占全球总产量的一半,成为全球最大的光伏电池出口国。2013 年国内新能源建设规模扩大,能源结构优化,带动新能源装备制造行业逐步走出困境,实现恢复性增长。在《国务院关于促进光伏产业健康发展的若干意见》、《关于做好分布式电源并网服务工作的意见》、《关于做好 2013 年风电并网和消纳相关工作的通知》以及《做好风电清洁供暖工作通知》等政策支持下,新能源发电装机国内应用市场打开。“截止到 2013 年底,并网核电、风电、太阳能发电、生物质发电装机分别达到 1461、7500、1000、730

收稿日期:2015-08-20

基金项目:国家社科基金项目“环境伦理与绿色发展的路径机制研究”(项目编号:13CKS044)。

作者简介:田文富(1970-),男,河南鹿邑人,副教授,主要从事环境伦理学研究。

万千瓦,同比增速分别达17.6%、22.1%、193.3%和40.9%,均远快于总发电装机7%的增长速度。在2013年新增发电装机容量中,新能源发电装机占比已经在25%以上。在国内发电装机市场的带动下,装备制造业实现回暖,光伏设备及元器件制造和风能原动设备制造主营业务收入增速从2012年的负增长回升到2013年的13.0%和21.5%。利润总额增速分别达到279.9%和40.2%。”^[2]

3. 绿色增长能力逐步提高

十二五期间,我国建立了许多循环经济工业园区、循环经济农业示范区和低碳城市、生态城市、海绵城市试点,初步形成绿色发展理念的引导效应。通过相应的目标责任评价考核,大力推动节能减排工作,淘汰落后产能,有力控制高耗能、高排放行业的低水平扩张和重复建设,引进和推广利用前沿节能降耗新技术和新工艺的引进、研发,减少资源消耗、环境污染。积极发挥财政杠杆在绿色产业中的引导和推动作用,政府投资向结构调整和绿色增长倾斜,越来越多的资本流入清洁技术、低碳技术等新技术领域,有力地推动了绿色经济的发展。我国2008年仅绿色能源投资就超过156亿美元。

二、我国绿色发展中存在的主要问题及其原因

我国绿色发展战略的实施是以政府倡导支持为动力驱动的,很大程度上是政府行为而非市场行为。政府行为又缺乏应有的长远和恒定的目标规划,政府制度供给的不足,又使得政府机制和市场机制都没能发挥较好的作用,使得绿色产业特别是新能源产业的发展一哄而上,结果必然导致大量产能过剩和能源资源浪费。目前,我国正处于工业化的中后期阶段,从理论上说,传统的“三高一低”产业亟需发展方式转型,走低碳循环的绿色增长之路,逐步实现经济增长和二氧化碳排放的强脱钩。然而,一些地方政府仍然刻意追求“大而全”的传统工业发展模式,对世界范围内的绿色增长缺乏足够的认知和应有的重视,在发展方式、增长模式和具体的企业生产经营、社会管理消费等具体制度设计等方面缺乏绿色低碳理念。由于对绿色增长发展的潜力和低碳循环经济一知半解,导致绿色经济制度的设计更多地运用强制性行政

手段,缺乏绿色经济发展的鼓励性、指导性制度,导致制度的激励不足、导引功能弱,涉及的绿色经济规则和指标原则性规定多,条文不具体不明确,难以量化和操作。

1. 绿色增长和绿色发展理念缺位

长期以来,在增长就是发展的观念指引下,为了追求经济的高增长,人们不惜对自然资源和生态环境采取杀鸡取卵式的掠夺开发,一些地方甚至以牺牲环境为代价来换取一时的经济增长。这种只考虑当前忽视长远未来的功利主义和实用主义发展方式毫无疑问会造成生态破坏和环境污染。在以绿色技术革命为先导的绿色增长成为世界发展的潮流的21世纪,这一发展观念依然成为发展的主导理念。地方政府对经济发展方式的绿色转型的紧迫性、艰巨性认识不足,甚至产生抵触情绪,即使规划了绿色发展的战略性新兴产业,也只是把绿色增长作为宣传和争取政绩的手段,没有把绿色低碳增长理念深入内心并见诸于行动,在处理当前增长与长远可持续发展问题上就自然地重眼前轻长远,常常把调整优化产业结构、实现绿色低碳增长当做可以等一等、看一看的无所谓的事情。

在企业生产和社会公众消费层面,尽管近年来受国内外绿色政治思潮的影响和人们对美好生活环境的要求提高,民众在尊重自然、爱护环境、低碳生活的绿色发展意识有了很大提升,但同绿色发展的需要相比,绿色发展导向还没有成为社会主流意识,金钱崇拜、物欲膨胀,严重阻碍着绿色价值观在全社会的确立。由于价值观念和绿色伦理评判标准的偏颇,导致绿色发展决策和绿色生产、绿色营销、绿色管理等自觉的绿色行为难以养成。

2. GDP至上的政绩观

资源、环境属于外部产品,具有很强的公共属性,在我国目前的政府治理体系和治理结构中,地方政府是可以看作独立的利益主体,按照环境经济学原理,地方政府个体的理性行为往往会选择牺牲环境利益而使自身个体效益的最大化。况且,单纯的GDP至上的政绩观为地方政府追求个体利益最大化提供了道德护身符,受GDP考核目标和经济利益目标的双层驱动,地方政府就更可能不惜一切代价保护落后的生产力,发展能带来大

量 GDP 增量和利税收入的高耗能、高污染的大企业,在地方和部门的利税收入提高的同时,带来的却是整个生态环境的恶化和能源利用效率的降低。而对需要政府扶持的短期效益不明显、可能还有发展风险的绿色经济产业则采取抵制甚至设置障碍的态度和措施。地方政府这种外部不经济性,损害的是先进的绿色生产力和绿色增长。

3. 绿色发展的市场机制不健全

根据微观经济学基本原理,市场机制是实现资源优化配置的最佳手段。但绿色产业的发展很大一部分存在外部溢出效应,具有外部经济性特征。例如,从外部性角度分析,传统“高消耗、高污染、高碳排”企业是具有外部不经济性,其边际社会成本大于边际私人成本,社会获利小而私人获利大。绿色产业则恰恰相反,其边际社会成本小于边际私人成本,私人获利小而社会获利大。按照市场供需关系和价值规律,如果两类产业都由边际私人收益等于私人成本的原则进行生产的话,将导致传统产业产量大、价格低而绿色低碳产业产量小、价格高,使对生态资源具有良好保护效用的绿色产业因获利较小而缺乏发展动力,而大量消耗生态资源的“三高”企业获利大,其发展得不到抑制。这是市场优化配置资源的手段失效。

为此,科斯设计了通过对外部不经济行为进行课税或者通过环境资源产权的市场交易使外部不经济行为内部化的“科斯定理”。但是,不论是“科斯第一定理”还是“科斯第二定理”,都首先要求有清晰的产权制度作保证。目前我国在发展绿色产业的过程中,各种产权不明晰,税费不合理,再加上一些地方政府 GDP 至上、企业行为的逐利性,使得“靠山吃山、靠水吃水、靠林吃林”的短视行为普遍存在,这也是绿色转型发展的困难和症结所在。

三、创新绿色发展的体制机制

1. 建立政府绿色发展考核决策引导与协调联动机制

(1) 建立绿色 GDP 政绩考核机制

目前,包括墨西哥、印度尼西亚和韩国等在内的发展中国家实行的都是绿色国民经济核算方法,就是把资源消耗、环境损失和生态退化治理成本从国民生产总值中扣除,把节能降耗、环境效益

和生态建设等指标纳入经济社会发展的统计、评价、监督和考核体系,开展动态的绩效监测评估与考核,建立切合实际的量化的绿色 GDP 考核体系。借鉴西方国家发展经验,“建立对自然资源和生态环境的价值评价核算指标体系和数据收集系统,探索绿色 GDP 核算体系。综合考虑绿色 GDP 核算体系的影响因子,建立基于绿色 GDP 的绩效考核指标体系,使之成为党政领导干部政绩考核的重要依据”^[3]。根据主体功能区的不同发展定位,实行“共同但有差别”的绿色政绩考核机制,科学设定城镇化、经济增长和生态文明建设考核指标,加重生态涵养、低碳循环、节能降耗、产业培育考核比重,建立领导离任生态负债资产审核制度,实行生态环境保护一票否决制

(2) 完善绿色决策审核机制

规范重大发展决策程序的科学化和透明化,完善科学民主决策机制建设。按照“权责一致,权责相等”的原则,建立社会企业、环保组织、社会大众的有效有序参与机制。建立决策责任终身追究制度,对发生重大环境事件并对国家生态环境造成严重损失的党政有关领导一票否决,追究有关人员的纪律和法律责任。完善项目审批机制,清理下放审批项目,提高审批效率。保障政府管理由事前审批转为事中事后监管,坚持以市场机制运作为主导,尽可能减少政府直接审批数量,尽可能减少权力寻租空间,最大限度激发市场活力。按照权责一致的要求,强化审批责任,严格审批程序,建立负面清单制度和审批公示制度。对于在审批过程中的权力寻租、过失审批、无故拖延造成严重后果和不良社会影响的不作为和乱作为,建立社会举报和监督机制,发挥新闻媒体和社会的舆论监督作用,追究审批单位和审批责任人的行政和法律责任。建立绿色低碳产业审批项目的快捷通道,尽可能下放给市场或市场中介组织。

(3) 完善政府绿色采购机制,提高绿色采购透明度

政府绿色采购是政府依据一定的生态环境标准、评估办法和认定程序有选择地做出是否购买某种产品和服务的行政作为,从而向社会生产和消费环节传达绿色低碳节能环保的政策导向。借鉴国际通行做法实行绿色采购清单制度,公布强制性和指导性绿色采购清单。2006 年,国家

财政部、环保总局联合发布《环境标志产品政府采购清单》,2007年3月19日对绿色采购清单进行了调整。截止到2006年底,形成了1000多亿元产值的环境标志产品群体。当前,我国政府尽管公布了国家认定的绿色采购清单,但缺乏对绿色新产品与服务更新调整标准化的动态监管的资料信息和快捷交易平台,使得绿色企业和绿色产品的交易成本高、效率低。因此,加快建立绿色技术进步的绿色新产品和服务的动态信息调整系统和机制,及时发布政府采购目录信息、绿色采购招投标程序、绿色产品和服务认定、绿色采购招投标结果、监督投诉处理情况公示机制,确保政府绿色采购有序、科学、公平和高效。

(4) 建立完善职能部门和地方的协调机制

我国新修订的环境保护法尽管赋予了环境保护部门更多权限和更大、更严格的处罚措施,但仍未解决有关资源环境开发利用保护执法主体过多、执法权过于分散的局面。因此,要从顶层设计角度,理顺环境保护部、农业部、国土资源部、林业局、水利部门、地矿部门等在生态环境保护和建设中的相互配合、相互支撑的有机协调和统一机制。为此,十八届五中全会特别提出“实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度”,“建立覆盖所有固定污染源的企业排放许可制”和全国统一的实时在线环境监控系统等。^[1]

2. 建立反映绿色发展理念和原则的市场机制

(1) 建立排污权交易市场

排污权交易是减少污染物排放量、保护生态环境的国际成熟和通行的做法。基本内容是把排污总量限定在法律允许排放的界限范围内,超标排放部分可以通过排污权交易市场的购买行为去实现,节余排放量可以在排污权交易市场进行出售,通过市场的方式相互调剂污染物排放量。政府职能部门可以在一定区域内污染物总量控制的前提下,通过出售或者购买一定数量的排污权,调节排污权交易市场的供求关系,来调整排污权价格的高低,从而减少环境污染的损害。建立排污权交易的市场机制既有利于控制污染总量和污染水平,也有利于企业技术升级改造。建立能够反映污染治理成本的排污价格和收费机制,促进产业结构绿色转型升级,加快绿色低碳产业发展。

(2) 建立资源性产品的市场价格形成机制

加快资源性产品价格市场化机制改革,消除过多人为的、行政性的干预。适时开征硫税、氮税、工业石油税。逐步建立完善阶梯水价、电价、气价形成机制。建立健全居民用水、用气阶梯价格制度作为区分基本和非基本需求、深化资源性产品价格改革的措施。早在2012年7月1日,居民阶梯电价已在全国(除新疆、西藏之外)全面实施。按照安排,水、气领域的阶梯价格改革即将推进。在这项改革过程中,既保证居民基本生活需求价格的相对稳定,又对超过基本需求的资源消耗,以高价格抑制过度消费,体现市场调节作用。从已有的经验来看,阶梯水价、电价、气价的做法,已在世界范围实施,欧盟各国最高水价和最低水价相差近5倍,日本水价相当于纽约的3.25倍,且同一国家不同地区之间水价也有差异。加大电力基础设施建设,建立太阳能、风能发电并网和余电上网机制。对可再生能源发电、脱硫电厂和垃圾焚烧发电,实行高于常规电价的优先上网制度。

3. 建立绿色投融资机制

(1) 建立银行信贷的绿色审核机制

银行部门要将绿色低碳因素纳入信贷审核,提高信贷资产的环境和社会效益,建立绿色信贷机制。银行介入绿色企业决策管理。建立信贷环境准入标准,严格控制环境敏感企业或项目的授信权限与授信额度,继续压降“两高一剩”行业贷款规模,引导信贷资源投向节能环保领域和绿色新兴产业;加强对“绿色信贷”动态跟踪监测,对发生环境风险的企业或者项目加速实施信贷退出,避免环境风险向银行信贷风险的转移。通过优化金融资源配置,促进经济转型、产业升级和经济与环境的协调发展。国家应当将绿色信贷和介入企业绿色生产绿色管理监督制度化、法律化,把绿色信贷变成强制性条款,鼓励企业低碳循环生产和绿色管理运营。

(2) 绿色保险机制

环境责任保险本质上是一种促进绿色经济发展的金融手段,对于企业而言,有利于以较小的保费降低突发环境事件风险,迅速恢复生产;对于社会而言,通过向受害方及时赔付损失,有利于社会秩序稳定;对于保险公司而言,把保险费率的上浮与下调和环境污染风险挂钩,有利于督导和激励企业加强风险管理和消除隐患,降低环境风险发

生概率,减少环境污染事件,促进绿色发展。2008 年环责险开始在部分省市进行试点,“2012 年底,全国约有十多个省(自治区、直辖市)开展了相关试点,投保企业为 2000 多家,承保金额近 200 亿元”^[4]。2013 年 2 月,环保部、保监会要求应针对涉及重金属、石化、化工等高环境风险的企业和行业开展环境污染强制责任保险制度。在新政策的推动下,环责险已经呈现出加速发展的态势。为此,需要在修订和制定环境保护和生态建设相关法律时,及时明确环境污染责任,制定环境污染损失数额计算标准,逐步扩大绿色保险险种,建立包括生态破坏及其修复治理和气候变化在内的绿色保险法律规范。

(3) 建立和完善绿色基金和绿色证券机制

建立完善我国绿色基金制度,引导规范基金的绿色投融资方向,制定绿色基金发展的法律法规,鼓励和支持社会各方面闲散资本进入各种生态环保和绿色发展基金,加强国际绿色基金合作融资项目的建设。同时,完善上市公司的生态环保核查、环境信息披露和环境绩效评估等已有的绿色证券三项制度。对于首次未能通过生态环保核查的公司,必须经过整改符合生态环保要求的才可以获得上市资格,对于已经上市的公司拒不执行环保生态要求,可以进行停牌整改,直至达到生态环保要求。建立上市公司高管的薪金薪酬、股权股份与公司履行环保责任关联机制,对于多次发生环境生态违规行为和发生重大环境污染事故或重大生态破坏行为的上市公司,强令其退市。另外,可以尝试建立绿色彩票制度。我国绿色彩票的发展潜力巨大,是一个很好的融资方向。据日本《读卖新闻》2014 年 2 月 14 日报道,头奖和“前后奖”加起来可达 5 亿日元(约合人民币 3 千万元)奖金的日本“绿色巨奖彩票”,销售火爆。

4. 完善绿色发展监督制约机制

(1) 完善执法监督制约机制

国家应加强对地方绿色发展实施工作的指导、支持和监督,协调跨省域环境保护,督促检查突出的生态环境问题,有效约束地方政府的不良环境行为。参照日本经验,建立受企业和当地环保局双重领导的驻厂环境监督员制度,实行职业资格管理。开展重点污染企业环境行为和污染减排情况定期巡视报告制度的试点工作。借鉴加拿大

做法,对企业按达标型、风险管理型和领先型三类区别管理。

(2) 建立环境公益诉讼制度

2015 年 1 月 1 日生效的新环境保护法在加大对环境污染和生态破坏的惩治力度的同时,规定符合依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记、专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼。从目前和今后生态文明建设的实际和要求来看,新环境保护法在环境诉讼的主体范围限定方面,仍然比较保守。向人民法院提起环境诉讼的法律主体应从环境污染和生态破坏的直接权益受害者、社会公益环保组织扩大到更广阔的社会公民,赋予一切单位和个人以环境公益诉讼权,有权对污染和破坏环境单位和个人进行检举和提起环境诉讼。

(3) 完善公众参与监督机制

公众参与绿色发展和环境质量监督的前提是信息公开。建设单位、编制机关和环保主管部门应当采用便于公众知悉的方式,如公开发行的报纸、公共网或者专题网站发布公告,向公众公开征求对建设项目或者专项规划环境影响评价工作的建议和意见;应当按照公开性、平等性、广泛性、代表性的原则,考虑职业、专业知识背景、表达能力、受环境影响程度等因素,合理选择被征求意见的主体,征求公众意见应采取公众意见调查、专家咨询、座谈会、论证会、听证会等多种形式。公众可以电话、传真、信函、电子邮件等形式,对环境评价工作或者环境影响评价文件提出有关建议和意见。

5. 创新绿色发展的教育引导机制

绿色发展不仅是崭新的价值观,也是新的财富观和民生观。坚持绿色富国、绿色惠民,为人民提供更多优质生态产品,必须“树立节约集约循环利用的资源观”,形成“勤俭节约的社会风尚”。这是继党的十八大报告提出“树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念”这一价值观的深化和延伸,更是与中央“八项规定”精神相契合和统一。能源资源和生态环境问题是我国全面建成小康社会的短板和瓶颈,以大气污染为例,雾霾天气常常大面积连续出现,呈现出明显“带状”区域特征,尤其以包括河南在内的京津冀为甚,其原因就是能源资源型的高投资、高消耗、高排放的发展模

式。新常态下,能源、水资源和环境容量成为影响我国可持续发展的三大制约因素,而我国目前的优势产业普遍存在资源节约集约利用率、循环经济体系建设滞后、单位 GDP 能耗高等问题,一些地方政府和企业对节约集约和循环利用能源资源的认识不到位。因此,我们必须积极转变旧有的“资源观”,创新资源环境国情和生态价值观教育引导机制,优化能源资源消费结构,提高非化石能

源比重,推动煤炭等化石能源清洁高效利用。大力发展环保低碳产业和新能源行业,大力发展绿色循环经济,在生产、流通、仓储、消费各环节落实全面节约。加强资源环境国情和生态价值观教育,培养公民环境意识,推动全社会形成绿色消费自觉,在全社会重拾“勤俭节约”的传统美德,抵制奢侈浪费之风,形成绿色发展和低碳生活的良好社会氛围,提高社会的文明程度。

参 考 文 献

- [1] 新华网.中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议[EB/OL].http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-11/03/c_1117027676.htm,2015-11-03.
- [2] 国家信息中心网.战略性新兴产业 2013 年发展形势及 2014 年展望[EB/OL].2014-04-25.<http://www.sic.gov.cn/News/82/2591.htm>,2014-04-25
- [3] 田文富.论社会主义生态文明制度体系建设[J].区域经济评论,2014,(5).
- [4] 田辉.中国绿色保险的现状、问题与未来的发展[N].中国经济时报,2014-05-06.

Green Development in China: Practice Impediments and Mechanism Innovations

TIAN Wen-fu

(Party School of CPC Henan Provincial Committee, Zhengzhou 450002, China)

Abstract: In China, green development has been gradually delineated, green industrial basis has been initially founded, and the green growth capability is strengthened. Nevertheless, there are still some problems like the lack of ideas of green growth and green development, GDP-supreme views as well as market mechanism inadequate for green development. In dealing with those, it is necessary to further perfect mechanism and system for green development, which includes: establishment of government performance assessment guidance and coordination mechanism for green development, establishment of a market mechanism which reflects the idea and principles of green development, establishment of the mechanism of green financing mechanism, perfecting the mechanism of green development monitoring, as well as innovation of the mechanism of green development education guidance.

Key words: green development; practice impediments; mechanism innovation

(责任编辑:曾琼芳)