

环境保护与经济发展： 历史回顾和未来展望

Environmental protection and economic development: Historical review and future prospects

■文 / 李志青



环境保护重要,还是经济发展重要?其本质是环境与经济之间究竟是什么关系,中国对这个问题的思考,历史上从来没有比现在更加深入过。这是因为,在过去40多年里,厚此(经济)薄彼(环境)的结果是带来惨痛教训。时至今日,在经济总量已经达到全球第二的同时,中国的生态环境质量却仍处在全球100名左右(根据耶鲁大学环境绩效评估指数测算)。经过痛苦的反思和抉择,最近几年来,环境与经济的关系终于迎来新的调整,环境保护进入自改革开放以来最为“辉煌”的时刻,“十三五”规划将绿色作为指导

社会经济发展的重要理念,经济发展似乎开始为环保让路。不仅一般经济部门逐步高度重视环保,如发改、经信等部门都制定了环保相关的绿色发展规划或行动计划,同时金融部门也进入了新的绿色发展时代,从人民银行到证监、银保监以及财政等部门,都不遗余力地为环保摇旗呐喊。与历史相比,在新的发展时期,环境与经济的关系无疑出现了翻天覆地的变化。但值得思考的是,在环境与经济的关系中,历史上曾经发生的环保为经济让路的做法并不可取,那么,在当下和未来,经济为环保让路的做法就可行吗?本文

将通过梳理过去40多年来环境与经济的历史演变过程,形成环境与经济关系的理论判断,并对下一步环境保护政策的发展方向进行分析。

一、环境保护与经济演变的演变历史

1978年改革开放以来的40多年里,尽管生态环境保护与经济发展齐头并进,取得各种积极进展,但从效果来看,生态环境保护的成就似乎并没有经济增长来得这么耀眼,就指标上的对比而言,两者间的关系甚至是“相背离的”,也就是通常所讲的,经济增长与环境保护并不协调和一致。那么,究竟应该如何理解这40多年里生态环境质量的演进?尤其是在经济与环境间存在矛盾的背景下,如何从经济发展的视角来审视生态环境保护的努力,是帮助我们完整解释环境与经济的关系,并有助于指导下一步中国环境保护与经济增长政策的重要议题。

先来看看环境保护背后的经济发展,一般而言,理论界认为,改革开放是中国经济发展最近一个长周期的起点,这个判断是有道理的。主要依据在于,1978年前后,以改革开放政策为分界线,存在着截然不同的两种经济发展模式和经济发展制度。从结果上看,也是如此,在经济增长的规模和方式上1978年前后也都有着很大的差异。

再来看环境保护工作,可以发现,1978-1992年的第一阶段,环境保护工作的进展基本上与经济增长是相持平的,在某种程度上,甚至是超越经济发展的,主要体现在各类环境管理制度体系的完善上,可以说,目前在环境管理上诸多制度的源头,都可以追溯到这个阶段。为何在经济增长较为平稳时,中国就开始引入系统的环境管理制度呢?主要原因有两点:第一,20世纪80年代的工业化和经济增长已经显现出对生态环境的某种破坏性,特别是部分地区发展乡镇工业所导致的污染问题日趋严重,引起中央政府对环境问题的高度警觉;第二,就体制上而言,带有较强中央计划性质的经济增长始终本能地警惕着在环境保护上重走西方国家“先污染、后治理”的发展模式,对于先保护、后发展有着强烈的愿望。体现在环境质量的结果上,在这一阶段,各类环境质量并没有出现恶性的下滑,总体上反映了环境与经济的相对平衡关系。

1992-2012年的第二阶段,这20年是中国经济增

长的黄金时期,基本上每年的经济增速都达到了10%以上,这里面改革开放的因素功不可没,一是1993年开始确立了社会主义市场经济的基本经济制度,二是2001年加入WTO,迈出实质开放的关键一步。

经济上高速增长,给环境保护带来极大挑战。其一,工业化、城市化等进程对生态环境造成了越来越大的压力,不断逼近生态环境的承载极限;其二,之前的生态环境保护管理体制在侧重经济增长的市场经济发展面前失去“刚性约束”,逐步在执行上变得“富有弹性”,这两方面都意味着,本来尚可平衡的环境与经济关系,在压力此消彼长的影响下,开始变得越来越不稳定。受此影响,即便在生态环境保护制度有了重大演进(2008年国家环境保护总局升格为环境保护部)的情况下,生态环境质量仍然出现了断崖式的下滑,直至各种环境污染事件频繁爆发。也就是说,在这个阶段,生态环境保护的发展程度与经济高速增长所需的环保约束程度相比是远远不够的。究其原因:第一,在经济体制上,从计划经济向市场经济的转变,一定程度上令环境保护在政府和市场两个层面上同时遭遇极大的困境,客观上体现为政府能力的不足和市场力量的过度强大,使环境保护变得越来越“弱势”;第二,在经济增长成为压倒性政治任务后,在主观上极大削弱了抵御“先污染、后治理”发展模式的认知基础,造成对环境保护工作重要性的认识有所不足。正是主客观的各种因素,造成了环境与经济关系逐渐失衡的20年。

此后便是2012年后的第三阶段,这个阶段上经济发展的最大特征在于,增速跌落10%,重新趋于平缓,经济增速平缓的关键原因在于发展动能不足,尤其体现在效率不高、市场活力不足等问题上。对此,2012年后,中央开始启动新一轮的改革开放,与此同时,生态环境保护工作重新被提上重要的议事日程,进而呈现出经济与环境的再平衡动态关系,这一最新动态直到目前为止仍没有结束。总体上,新一轮的环境保护努力已经取得了一定成效。如何理解这个阶段的环保工作呢?第一,经济增速的放缓某种程度上为环保工作创造了重要的“窗口期”,简而言之,市场出现饱和的结果是我们有条件在环境保护上提出较高的要求和标准;第二,对于市场经济发展特征的深刻理解提高了政府和市场在环境保护上积极作为的主观意识;第三,经过40多年的改革开放,同时受互联网等技术

进步的影响,各领域改革措施的协同作战能力有所提高,改革的系统集成程度有所提升,从而加强了环境与经济协同的能力。

总体上,过去40多年里的环境保护并不是在一个独立的制度空间中演进,而是与经济增长以及改革开放进程高度耦合在一起的,只有从经济发展这个主旋律出发,才足以全面真正理解和界定40多年环境保护的真正内涵。

二、环境保护与经济发展的未来演变：环境政策的三个“中性”

1.环境政策目标从环保为了更好的环境质量,进一步走向环保为了经济更高质量的发展,实现“经济中性”

在经济全面走向高质量发展,实现转型升级的背景下,环保也是为了实现经济高质量发展,这是一个比较容易理解的表述。但深究这个表述,其实隐含了一个重要的前提假设,那就是环境政策对不同经济是“区别对待的”,被界定为“高质量”的经济产业部门,环境保护部门“笑口常开”,被界定为“低质量”的经济产业部门,环保部门则是“愁眉苦脸”,甚而“痛下杀手”。对经济产业部门进行这样定性,其实给环境政策制定带来诸多不便。

例如,通常被界定为“高质量”经济部门的高科技产业、生物医药产业、新能源产业、人工智能大数据产业等,的确在技术含量、市场地位以及附加值上都相对比较“高端”,但这些产业就都一定是“低排放”“低污染”的吗?被界定为“低质量”经济部门的产业,如传统能源产业、重化工、装备制造业以及钢铁水泥等产业,就都一定是“高排放”“高污染”的吗?其实不然,在“高质量”经济部门中,也有排放和污染比较严重的企业,而在“低质量”经济部门中,也有排放和污染相对比较少的企业。事实上,不仅在这两类经济部门之间,其污染和排放特性没有可比性,即便是在同一个类别中,不同的产业之间在污染和排放上其实也没有可比性。由此,我们不能以经济部门的附加值高低等特征来判断其“绿色”程度,尤其是不能再回到老路上,以地方政府部门对某些产业的“偏好”和“喜恶”为依据,来罗列所谓的产业“白名单”和“黑名单”。也就是说,在环境政策面前,理论上,经济应是中性的,环境政策中设定的各种环境规制标准不能因“人”而

异,在高质量和低质量经济部门前面都应该一视同仁。

其实,基于“经济中性”的环境政策与实现高质量发展之间并没有矛盾,反而是相辅相成的。

其一,在所有经济部门内部都有效率高低差异的不同企业,统一的环境政策有助于识别不同的生产效率水平,进而实现环境规制驱动实现竞争创新的“波特假说”;其二,在高低质量两类经济部门之间,如果采取差别化的环境标准,表面上看是保护了高质量部门,实际上是通过“成本的外溢”损害高质量部门的内在竞争力,影响高质量部门的长远发展;其三,从社会整体来看,我们对低质量经济部门的各种产品仍然有较大的依赖,在实现经济高质量发展的过程中,并不是要关掉所有低质量的企业,而是要实现产业的转型升级,由此,人为提高这些产业的环境标准,其本质是在扭曲这些产业部门的资源配置,进而造成社会经济资源的错配,不利于经济真正高质量的发展。

2.环境政策工具要从行政命令为主的环保高压,走向市场激励为主的“环境中性”

出于保护环境的需要,环境政策工具从无到有,从少到多,逐渐形成了法律、行政、激励和宣教(公众参与)等构成的复合制度体系,但限于环境与经济关系演变过程中的各种因素,尤其是受到经济的挤压,过去,环境政策工具的设计思路总体上以“行政命令”为主。行政命令式的环境政策工具,其好处在于比较灵活,富有“弹性”,并且可以给经济发展留足“政策空间”。

例如,在经济不景气的时候,环境政策力度可以稍微降低一些,而在经济高速增长的时候,环境政策力度则可以加大一些。当然,作为政策“蓄水池”,随着环境与经济关系失衡逐渐严重,当前阶段的环境政策主要体现为“行政命令为主的环保高压”,即便在经济增速有所下滑的背景下,为了“倒逼”经济转型,向高质量发展,环保仍然呈现高压态势。从理论上来看,环境政策强调行政命令,其实有一个重要的假设前提,那就是担心无法真正合理评估环境保护的重要性,其结果就造成环境政策在大多数情况下都处在“非中性”的地位,其重要性或者是因为经济的下滑而被“低估”,或者又因为经济的好转而被“高估”。

实际上,制定环境政策要做到“环境中性”。何谓“环境中性”,也就是说环境政策的制定是有其内在基本逻辑的,这个基本逻辑并不因为经济的变化而变

化,是稳定的。就环境保护服务于经济高质量发展而言,这个基本逻辑的关键就是环境政策要与社会主义市场经济相洽,社会主义市场经济的核心逻辑在于“市场在资源配置中发挥决定性作用”,这一点无论是在理论上,还是实践中都得到充分证明。那么,作为配置生态环境资源的环境政策,其基本逻辑也不能偏离这一点,也就是要借助市场来配置生态环境资源(除了极少数生态环境资源之外)。

事实上,借助市场激励机制来配置生态环境资源的成功例子比比皆是,例如资源税、环境税等税收工具,又例如排污权交易等市场交易工具,再例如生态补偿机制等政府间环境市场工具等,还有绿色金融、环境服务产业等市场产业类工具,这些工具的存在本身就说明市场激励为主的环境政策可以发挥保护环境的作用,其中最为重要的原因就在于,这些工具将生态环境资源作为“经济品”加以定价并分配,与市场经济中的其他经济品的配置过程完全可以对等和匹配起来,再加上大数据等人工智能技术的引入,使得越来越多的环境品在价值计量等方面变得越来越便利,阻碍环境品“经济化”的交易成本难题逐渐被克服,这一切都预示着,随着条件的进一步成熟,在可预见的“十四五”期间,以市场激励为主导的环境政策工具取代行政命令为主导的环境政策工具已经是指日可待。

3.环境政策的有效性评估要从定性为主的指标分析,走向定量为主的成本效益分析,实现“政策中性”

在“十四五”期间,环保政策的创新与改革还应体现在“政策中性”上,主要是对环保政策本身进行科学有效评估。公共政策的评估历来是改革的重点难点,一是因为公共政策往往涉及民生领域,有没有实现政策目标直接关系到民生改善,这是政府的头等大事;二是因为公共政策施政过程中主要依赖公共财政资金,在公共财政资金约束不断趋紧的背景下,其使用过程是否合理,是否有效,一直是广大公众迫切关心的问题;三是公共政策还与公共部门相关,这些部门在开展决策的过程中,是否存在权力寻租和腐败的现象,也令公共政策的实施容易引发关注。作为越来越重要的一项公共政策,环境保护政策也不例外,在上述三方面都有紧密的关联和体现。

这意味着,对环境保护政策开展科学评估是必要

的,一是评估其成效如何,二是评估其过程如何,三是评估其效率如何。其中,政策效率的评估是重中之重,从社会主义市场经济的视角看,政策效率的核心就在于“投入产出效应”如何,因为从政策竞争的角度来看,每一项政策都有其投入产出效应,最后决定某项政策能否落地的重要因素就是这项政策是否比其他政策有更高的投入产出效应,即每单位的政策投入可以带来更高的产出。就此而言,不同环境政策的选择应该秉持“政策中性”原则,让环境保护政策实现产出的最大化和效率的最优化。

那么如何才能做到这一点呢?关键在于政策评估方法,以往对环境保护政策的年度评估大多停留在定性的层面,例如开展对标,看看是否实现了预定的政策目标,另外较多采用的是指标评估,设计一系列政策指标,主要包括政策的构成以及实施执行情况等,然后以某个年份的指标为基准,对政策进行地区间的横向比较和时间上的纵向比较。总体上,这些评估方法都偏向于定性层面,其结果很难对政策的效率做出实际判断。更为科学的政策评估方法是对政策进行定量的准自然实验分析,也就是将某项环境保护的实施放在社会经济发展的背景下,对其效果进行因果识别分析,找出政策实施后所产生的实际成效(量化),近年来这种方法在环保政策评估上已经有了不少应用,如对环境税、排污权交易等开展单项政策评估等。只有真正在定量基础上对环保政策进行投入产出效应分析,才能真正推动环保政策走向“政策中性”,实现政策福利效应的最大化。□

作者单位:复旦大学经济学院

