

# 绿色发展需要产业良策

业界评说

◆李志青

有的产业政策的确可以促进绿色发展,但还有的产业政策则进一步恶化了生态环境。我们要多从供给侧的角度来提高产业政策的质量,满足绿色发展对于产业政策的需求。

在制定一项经济或产业政策时,必须有价值上的规范判断。用通俗的语言来表达,即是不是好的?这个好的标准很简单,即有没有带来福利的改善。当然,一项好的产业政策既要改善短期或者静态意义上的福利水平,同时更为重要的,还要改善中长期或动态意义上的福利水平。就此而言,即便某项产业政策在很短的时间内是有效的,改进了福利,譬如用刺激投资的方式加大了节能环保产业的发展,但假如产业的发展速度和体量过于超前,最后的结果极有可能是造成长期极大的浪费。这样的例子在国内外的环保产业政策实践中比比皆是。因此,即便是着眼于推动绿色发展的产业政策,也务必要在总体考量的基础上做出判断,选择合适的政策工具和时间节点。当然,相比于静态的研究,动态的福利最大化显然难得多,原因在于不确定性。短期内的诸多影响因素都是确定的,但长期却是不确定的。因此,需要在施政之前进行多方探讨和深入研究。

第三,利益的视角。如果说,上述两种视角都是基于“上帝之手”的假设,从一个局外人的视角来审视其中,那么,规范视角。经济学认为,

事实上,作为产业政策的利益相关主体,所有参与者其实都是局内人。他们对于产业政策的评判并不会完全站在客观的立场上来做出判断。相反,在产业政策关涉到自身利益的领域,他们的评判通常带有很强的主观色彩。按照产业政策对于自身利益的影响来判断其好与恶,然后用手或者用脚做出投票。这其实正是西方经济学中的公共选择理论。应该说,在互联网的时代中,随着要素流动性程度的提高,公众对于产业政策有着越来越大的影响力,本次“林张之争”所产生的公众效应也正是这种影响力的体现。在此情况下,在公众看来,产业政策的好坏或者去留,关键还是在能否满足大多数人的利益,而不是仅仅在绝对意义上改善福利水平。

譬如,一项着眼于绿色发展的产业补贴政策,也许在实施过程中的确能够让部分人受惠,同时其受惠的总体程度可能是高于政策成本的。按理说,这应该是一项好的政策。但假如这项补贴政策的好处仅仅落在极少数群体上,这就意味着,对于大多数而言,他们并没有从中得到好处,但却为此付出了成本(纳税人)。此时,从利益的角度来看,这项政策进行了利益

的转移和再分配,即便最终提高了总体福利,但其结果必然也将遭到绝大多数人的抵制,从而也就无法真正取得绿色发展的实效。

最后,在绿色发展的过程中,我们究竟是否需要产业政策呢?这个问题本身不设边界,其实是无法回答的。从国际绿色发展的实践来看,无论是狭义上的产业政策,即各种环境经济政策工具,还是广义上的产业政策,即各种制度变革,都曾经在环保中发挥重要作用。比如德国和日本等国执行的绿色领跑者制度,鼓励在环保过程中推广最新的科技,这便是典型的产业政策。再比如,美国在奥巴马的绿色新政期间,大力推动清洁能源的研发和投资,这也应该算是不折不扣的产业政策。由此,从绿色发展的需求出发,产业政策显然是实现绿色发展所必需的一项环境经济政策。但是,从政策部门的供给出发则不一定。这是因为,基于以上3个视角可知,有的产业政策的确可以促进绿色发展,属于产业良政;但还有的产业政策则相反,并没有综合考虑所有因素,其结果是在帮倒忙,进一步恶化了生态环境。从绿色发展的视角看,这无疑就属于产业恶政了,不是我们所需要的。其实这也就是为何我们要在绿色发展领域开展供给侧结构性改革的重要意义所在。我们要多从供给侧的角度来提高产业政策的质量,满足绿色发展对于产业政策的需求。

如果说,一定要回答上述“林张之争”的话,那么,我们的答案就是:绿色发展需要的是产业良政。

作者系复旦大学环境经济研究中心副主任

编者按

本报9月21日刊登《环保局长该被停职吗?》一组言论引发社会热议。截至9月22日17时,“中国环境新闻”单条微博的阅读量近10万,微信的阅读量近5万。本版今日摘登部分留言,欢迎广大读者关注“中国环境新闻”微博、微信,并就此话题留言互动。

## 一石激起千层浪

本报《环保局长该被停职吗?》引发热议

好文章。说环保局是执法单位,是不错,可是又有多少真正的执法权呢。发现违法排污企业没有权利关停,还要逐级上报,要求政府关停。不是什么事件、事故都是环境不好引起的,不是什么环境罪责都需要环保部门承担的。

——特别的,疼爱

要说停职,也不单单环保局了,公路局呢?配套设施没完善,你修好的路再挖,黄土满地。不关城管局?收了钱不管夜里拉渣土的车。企业管理单位等,都应该有同等责任,有句话说得好:人人献出爱,才能有美好的人间!

——自己的世界

停职可起到惊醒和震慑,和目前的反贪一个样道理,不作为,就要处理。政府环境啊~

——翠竹林

正如文章所说,环境问题不是环保局造成的,地方环保局在政府各职能部门中仍然属于弱势部门,加之从上到下没有具体明晰各职能部门环境保护职能职责和具体的监督管理职责,所以环保局局长只能作为替罪羊,为什么不从源头追究责任呢?

——淡然

追责应该从顶层开始,招商引资的时候为什么不考虑考虑环境污染?一个环保局长能左右市长、书记吗?出现了状况为什么是环保局长的责任呢?

——阿荣

试问拿下一个环保局长,当地日积月累的污染问题就能解决了吗?环保部门只是一个职能监察部门,具体的执行者在基层,而基层的执行者在运作过程中又受到诸多因素的干扰,执行力大打折扣,出现雷大雨点小现象。要想治理好安阳的大气污染,还要向山西治超限期取经。

——生命如歌

不仅该停职,还应该继续追究其责任!

——赵章元

归根结底,是人的活动对大自然环境影响了!管理人的行为,不是一个环保部门搞掂。包括经济、人的习惯等等。当然,我觉得追责局长也不过分。关键看追责原因。住建部门和市长、书记也不能说不关事吧?

——RK

环保工作不单单是环保部门的,应得到全社会关注,更应该是上层领导的责任,刀架在脖子工作的滋味谁都不好受。但也不排除环保部门不作为现象,应该追责。

——皓宇

文章真实地反映了事情的客观事实,充满了正能量。不像有些媒体人抓住一件事的一角,片面地评论。不能否认目前在环保队伍中确实存在少数懒政的人,但绝大多数环保工作者都是在自己的岗位上恪尽职守地工作着。谁也不清他们多休了多少节假日和双休日,放弃了多少和家人团聚、朋友聚会的机会,只为心中的那份责任。请给我们环保工作者多一分理解和宽容,因为我们一直在努力!也希望机关、企业和国人都增强环保意识,只有大家一起努力,我们才能看到蓝天、白云、碧水、青山!

——梅友痴人

有道理。环境问题不是一天两天就可以解决的,首先要提高全民的环保意识,干部队伍更要重视,真正下功夫去管,而不仅仅停留在口头上。是,环保是难题,但只要想解决,办法还是有的,努力去做,低头去干,全民参与,相信我们可以做得到!

——秋水长天

打板子,绝不能不分青红皂白,乱打一通。打准了,将会起到以儆效尤的效果,打不准,将会挫伤一大片的工作积极性。

——拨云见晴空

如果因为处置污染不力,导致民众患病甚至死亡……停职算啥?

——莱乡之剑

出现凶杀案件追公安局长的责了吗?

——庄公之梦

在大气污染防治面临巨大压力,环保部门正需要市委市政府全力支持的时候,却一板子打在环保局长的身上,说明从7月大气攻坚到现在,安阳市委政府要么还没把各部门职责理清,要么就是应付社会公众压力。如果是这样,再换10个环保局长也解决不了污染问题。

——破晓

就该给环保部门讲出委屈和无奈。追究什么长的责任才有可能改善环境。不然,环保没人敢干了,改善环境成了空话!

——钟崇林

此文甚好,道出了基层环保部门的心声。扬尘污染有主管部门,为何只追环保责任?管行业管环保的主体责任哪里去了?扬尘污染停职环保局长,应先停职书记、市长,党政同责嘛!为何停职环保局长,而没有停职住建局长、交通局长、所在区域内的党政负责同志?

——老王

环保工作需要形成社会氛围,需要全社会努力。但是,有权必有责,相对来讲,环保部门属于执法强势部门,拥有行政执法权,有机构有编制,有责任做好职能权力范围内的工作。因此,失责必追究。

——旭光

环境一有问题矛头都指向环保部门,板子都打在环保身上,如何能调动主责部门的积极性?

——天空

这篇文章写得不错。从深层次了解全面,从基层概述了环保出处,体现了环保工作的不易,压力之大。说的最好的一句话是:为了环保可以流血、可以洒汗,可不能再让掉着泪。

——海泉

## “水缸”变澡池谁之过?

◆李洪嵩

云南玉溪抚仙湖是国家一类饮用水水源地。日前有媒体报道,一群人在抚仙湖中洗澡,并肆无忌惮地用洗发水洗头。

笔者认为,不可否认,当前还有一些民众环保意识不强,素质不高。虽然,饮用水水源地早有禁止游泳等标志,但仍有民众知法犯法。同时,管理部门也难辞其咎。原先水源地周围有栏杆,但栏杆被人破坏后,并未及时维修,负责水源地管理的人员就满足于“只是白天环湖巡视”的管理模式。

要把饮用水水源地管好,一方面,要严格管理制度。对于违规违纪者给予相应处罚,对于失职渎职管理者严肃惩处。要进一步加强水源地管理,改进工作方式。另一方面,要加强宣传,提升社会文明水平。要通过教育涵养社会公德意识,让更多人以实际行动重塑国人的文明形象。

唯有公众和监管者共同努力,才能让碧水常在、清流永留。

上接一版

问:改革在环保部门的不同层级、不同业务领域将分别以何种模式进行?

答:环境保护涉及事项多、领域广,需要系统考虑,要与党的十八大以来的制度改革方向保持一致。因此,《意见》对环保部门不同层级、不同领域实施不同模式的改革。

一是市级环保局领导班子实行以省为主的双重领导干部体制,在避免干扰的同时,保证了市级环保局仍然作为市级政府的工作部门,确保市级党委政府环境履责有机机构有手段;县级环保局作为市级环保局的分局,其人财物及领导班子成员均由市级环保局直管。二是建立健全环境监察体系,由省级环保部门统一行使环境监察职能,实现省督市县。三是市级环境监测机构主要负责生态环境质量监测评价工作,上收到省级,防止生态环境质量监测数据干扰;县级环境监测机构主要负责执法监测,随县级环保局一并上收到市级,留在属地配合环境执法队伍,提高环境执法效能。四是县级环境执法机构上收到市级统一使用,统一指挥。

此外,改革牵涉范围广、因素多,尤其是全国经济发展水平和基础条件差异大,改革推进过程中面临的情况和问题也会有所不同,因此《意见》给地方留有充分的自主空间,对直辖市、省直辖市(区)等一些领域改革只作了原则性要求。

问:如何保证条块两方面的责任都能得到落实?

答:落实条块两个方面的责任、实现条块结合是垂改的基本方向。实施垂改,调整机构隶属关系是手段,重构条块关系是方向,落实各方

责任是主线,推动发展和保护内在统一、相互促进是落脚点。《意见》把充分调动条块两方面积极性作为基本出发点,既不能因改革削弱、上交地方党委和政府环保主体责任,也不能让地方党委和政府权责不等、没有手段、无法履责。

要摒弃垂改后地方环境保护主体责任转移到环保系统或者上交到上级政府的错误观点。垂改不是改变或者弱化地方党委和政府环境保护主体责任,而是要通过加强监督检查,强化地方党委和政府生态环境主体责任、党委和政府主要领导成员的主要责任,并通过条上的垂改来倒逼地方政府履责,制度化、机制化、长效化地推动落实发展和保护党政同责、一岗双责。这是环保垂直管理体制改革与其他系统垂直管理体制改革的一个明显不同。同时,条上的责任也要落实,省级统一承担生态环境质量监测评价考核和市县两级环境履责情况的环境监察责任,市级统一承担辖区内环境执法责任。

《意见》提出5方面的措施,确保市县政府履责。一是强化责任分解落实。各地应制定负有生态环境监管职责的相关部门环境保护责任清单,着力构建权责明确、齐抓共管的大环保格局。二是强化议事协调机制。要求省市县政府建立健全环保议事协调机制,由环保部门承担日常工作,这将有利于强化综合决策,统筹协调各方面力量。三是强化市级对县级环保工作的综合统筹。市级环保局仍为市级政府工作部门,市级党委政府环保履责情况与改革前差别不大,并可以在市级环保议事协调机制平台上做好各县环保工作的统一谋划、科学决策,按生态环境系统完整性实施统筹管理。四是强化工作支持与协作联动。地方各级环保部门继续支持地方政府环保履责,落实环保部门与地方党委和政府及其相关部门协作联动的制度化安排。五是强化监测执法信息共享。各地建设数据共享平台,在环保系统和地方党委

野蒺藜



政府间实现互联互通、共享共用。

问:《意见》中对多年来反映强烈、长期期待解决的体制机制问题提出了哪些创新的思路 and 措施?

答:《意见》针对制约现实工作、多年来反映强烈、长期期待解决的体制机制问题,多方面提出了一些解决思路、办法和措施,含金量很高,既有遵循又有创新,特别是一些创新举措彰显了中央改革的决心和力度,需要各地结合地方实际,积极探索创新,切实推进改革。

比如,在中央文件层面提出制定并落实环保责任清单,要求地方党委和政府及其相关部门管发展必须管环保、管生产必须管环保,从而实现大环保的格局;要求省市县设立环境保护议事协调机制,显著增强环保统筹协调能力,这是充分发挥各自优势、加强条块结合的有效解决措施;赋予环境监察新内涵,建立健全独立权威高效、专司督政的环境监察体系,日常驻点监督和定期督察巡视相结合,形成制度链条;进一步优化省市县环保职能,省市县三级各自聚焦主责主业,提高环境保护的整体效果;实行以条为主的市局领导干部双重管理模式,明显增强环保部门的调控能力,避免地方干扰;省级上收生态环境质量监测事权,实现省级监测、省级考核,为“以改善环境质量为核心”的环境管理转型提供制度基础;将环境执法机构列入政府的执法部门序列,依法赋予环境执法机构实施现场检查、行政处罚、行政强制的条件和手段,明确环境执法人员统一着装,增强环境执法权威性;规范和加强环保机构队伍建设,逐步补齐机构和队伍短板;建立健全乡镇环保体制机制,落实负责环境保护工作的机构和人员,全面强化农村环境保护;建立环保大数据平台,集成环保大数据,实现不同行政层级之间、不同部门之间、不同主体之间共建共享共用,以大数据推进环境管理的信息化,

不断提高生态环境管理系统化、科学化、法治化、精细化和信息化水平;加强跨区域、跨流域的环境保护,有序整合不同领域、不同部门、不同层级的监管力量,推动环境治理体系的现代化;强化环境执法监测和监管执法的协同,提升环境执法的及时性、权威性和有效性。

问:《意见》对地方先行先试有哪些具体安排?

答:党中央、国务院对本次垂改作出“前期准备、地方试点、全面推进”三步走的部署,《意见》的印发标志着第一步顺利完成,这也标志着第二步正式启动。因此,推动地方搞好试点是当前工作的重中之重,《意见》也作了具体安排。

一是要求试点省份党委和政府对本次改革负总责,要成立专门的领导小组,省级政府抓好方案制定,抓好改革实施。二是目前河北、上海、江苏、福建、山东、河南、湖北、广东、重庆、贵州、陕西、青海等12个省(市)以党委或政府名义提出了改革试点申请,开展了改革实施方案起草等前期准备工作。环境保护部、中央编办将从东中西部区域统筹、前期准备基础、经济社会发展特点和环境问题类型、地方改革实施方案完善性等方面考虑,统筹确定试点省份,成熟一个、备案一个、启动一个。三是环境保护部、中央编办在地方先行先试过程中加大指导力度,积极稳妥地推进地方垂改,力争在2017年6月底前完成试点工作。

环境保护部、中央编办将认真总结评估试点工作,向党中央、国务院提出全面推开改革的配套政策和工作安排建议,报党中央、国务院批准后,全面推开改革工作。力争在2018年6月底前基本完成改革工作。在“十三五”末全国省以下环保部门按照新制度高效运行。