

编者按

近日,舍弗勒事件引发了当前环境保护和经济发展关系的热议,本报今日刊登专家相关文章和访谈,以飨读者。

# 专家透过舍弗勒事件看环境保护与经济发展的关系

## 环保为经济赢得了持久的绿色竞争力

### 环保不是纸老虎



◆潘家华

中国社会科学院大学经济学院

2017年,环境保护之虎长出了利齿,中央环保督察实现全覆盖,动真格,开展督察整改追责,成效显著。然而,社会上也有一些声音,认为严格的环境执法影响了经济发展。近期发生的舍弗勒事件引发了社会的广泛关注。在主流媒体的强力发声和权威部门的坚定立场下,社会认知形成共识,环境保护的刚性执法不是墙上挂挂的纸老虎,也不是没有牙齿的走秀老虎。

在依法从严治环境的大背景下,有的地方和企业还存在惯性思维,认为环保不过是纸老虎。改革开放以来,我国经济社会快速发展,资源短缺、生态退化和环境污染的局面呈加重之势。有些地方政府,为污染企业大开绿灯;也有一些政府官员,公然为污染企业站台。这些地方官员,把企业当财神,谋求经济发展,与污染企业成为利益共同体,寻求的是政绩,把环境当成“软柿子”。

技术先进、资本雄厚、管理规范的外资企业,一般被认为是对环境责任有担当的,不仅是自己的环境表现,也包括供应链企业的社会责任。一些国际连锁超市巨头,将其供货商的环境和社会责任,作为其自身环境担当的组成部分。采用违法排污企业的产品,下游企业就是污染的间接制造者。但有些外资则善于算“经济账”,舍弗勒之所以采购界龙的钢丝冷波,就是因为界龙的产品没有涵盖污染损失,因而成本低,舍弗勒的生产成本自然就有竞争优势。至于污染损失,无需舍弗勒承担,只能由他人和社会埋单。

这一逻辑,在舍弗勒母公司的所在国是行不通的,那么为什么在中国就可以?舍弗勒算计的,只有自己的产值,汽车行业的产值,根本没有提到环境损失,也没有表示自己对供应商违背环境责任造成环境损失的自责和帮助供应商整改的意愿。舍弗勒当然还回避了另一笔经济和社会账,界龙造成的污染损失,有多少人受害,经济损失多大,治理需要花多少钱?显然,舍弗勒的“经济账”,是自私的。

还要注意的,这次紧急求助是向行政主管部门和地方政府,而不是诉诸法律。在其母公司的注册国,一切依法行事,企业遇到问题,自然就要通过法律手段。舍弗勒显然不是不知道中国法律的尊严和权威,而是选择寻求政府主管部门法外开恩,网开一面。舍弗勒这样的企业认为,环境执法,字面很严格,纸上很规范,说起来非常重要,做起来可能是另外一套,只要地方政府点头,甚至可以有法不依。这显然是错误的。环保是最普惠的民生福祉,污染环境违背了广大人民的利益,就是触犯了政治上的高压线;环境就是生产力,破坏环境就是破坏生产力,经济账也得算。

从另一方面讲,这也是我们需要吸取教训的地方。第一,要把权力关进笼子里,地方政府主管部门和领导干部必须学法懂法,依法办事,不能逾越法律底线,堵住“网开一面”的口子。第二,环境保护必须依法依规、公开透明、持之以恒,让那些认为环保不是一阵风、是纸老虎的企业和官员,不再心存侥幸。第三,信息精准,公开透明,让那些以环保打压经济为借口的“紧急求助”有如露珠,在阳光下消失踪影。第四,执法必须严格,对于造成严重损失的污染企业,不能一关了之,还必须追究法律和经济责任。第五,要尽快走向法治的轨道,让舍弗勒这类企业,今后遇到此类情况,想到的首先是法律,而不是行政主管部门等。只有这样,企业和企业家才不会敢污、不能污、不想污。只有让保护环境的理念根深蒂固,才能在污染治理中真正取得实效。



◆本报记者刘群

**中国环境报:**您认为当前中国是不是加大环境保护力度的很好时期?通过环保可以解决哪些经济问题?比如供给侧改革?

**张俊杰:**中国现在的人均GDP在8000美元左右,根据国际经验,现在应该是到了一个转折期。在过去,经济发展和环境保护之间存在一个矛盾和冲突的时期,而过了这个转折期之后,经济发展和环境保护会处于一个和谐期。也就是说经济发展和环境保护可以同时实现。发达国家多年以来的经验都呈现了这样的态势。所以说,中国在这个时间节点来解决环境问题,应该说是跟国际经济和环境发展大局是同步的。

我们看到绝大多数国家都呈现了这样的过程,也就是说,在和中国人均收入水平差不多的时候加大环境保护的力度,最终实现了经济转型。在经济持续发展的条件下要实现转型,影响因素有两个,一个是结构效应,也就是说这些国家的经济结构变得越来越清洁;另一个就是技术效应,在结构不变的情况下,通过技术进步,让这些产业变得清洁。根据这些国家的经验,最主要的转型是通过结构性的改变来实现的。也就是说,这些污染产业的比重慢慢减小,清洁产品的比重



◆潘翩翩

清华大学公共管理学院

德企舍弗勒敢于公开向环保部门甚至是中国的法律法规“发难”,从一个侧面反映出企业和社会中仍然存在一些对环保工作的不解和不满。环保督察阻碍了经济发展吗?这个问题的答案显然是肯定的。首先,环境执法可以促进和经济发展并行不悖,甚至在中国的语境下也存在通过环境政策倒逼行业转型升级,提升行业竞争力的先例。例如,山东省于2003年3月发布了全国第一个地方行业标准——《山东省造纸工业水污染物排放标准》,分3个阶段共计8年来实施。截至2013年,山东省纸产量比2002年增加了两倍;利税增加了近4倍,位居全国第一;主要污染物COD排放量减少了88.2%。从水环境质量来看,2002年~2013年,山东省南四湖流域在GDP保持年均两位数增长的前提下,COD和氨氮浓度分别下降了84.8%和94.1%。这张图表展示了山东省造纸行业主要污染物COD排放和利润总额的变化趋势,可以清晰地看到山东省造纸行业的盈利能力与污染水平实现了“脱钩”。山东的案例足以证明环境保护阻碍经济发展的逻辑是站不住脚的。

其次,环境督察制度集中了充分的治理资源和行政权

### 应该更多倾听受益行业企业声音

——访昆山杜克大学环境研究中心主任张俊杰

慢慢增加。应该说现在加强环保是供给侧结构性改革的应有之意,因为供给侧改革的最终目的就是希望能够优化产业结构,让这些高耗能高污染的产业在经济中的比重减小,让这些清洁低碳产业在经济中的比重增加。所以说现在加强环境执法,是和供给侧结构性改革的目的完全一致的。

**中国环境报:**环保和经济之间的矛盾不是当前中国特有的?环保进程中如何协调与经济发展的关系?

**张俊杰:**我们现在所讨论和关注的都是GDP和环境保护之间的关系。实际上,GDP本身有很多缺陷,它只反映社会创造的物质财富,而没有反映出其他财富,包括人力资本、自然资本,都没有反映到GDP里面。所以说,用GDP来衡量社会的幸福程度、社会福利,本身就是一个有缺陷的指标。如果仅仅讨论GDP和环境保护之间的关系,那么通过关闭污染企业,可能会影响到短期的GDP。

但是,如果把其他资本和社会福利的影响指标也考虑进来,比如,如果考虑到污染对健康、对自然资产的损害、对固定资产的损害、对人力资本的损害,把这些因素都考虑进来,就可以发现,通过解决污染的情况下,通过技术进步,让这些产业变得清洁,就能够增强人们的幸福感、获得感。中央现在也提出,经济发展的目的是增强老百姓的幸福感,以老百姓的获得感为核心。所

以,这也明确了我们的增长目标,就是不能用单纯的GDP目标来衡量。

还有就是短期和长期的问题。从短期来说,关停污染企业可能会影响一定的GDP,但如果能够有非常好的环境规则,对清洁产业、低污染产业形成奖励和激励,就会促进这些产业的发展。通过加强环境执法,就能够让这种新兴产业有机会获得更多的竞争优势。这就是供给侧结构性改革的目的,就是改变这种污染产业和清洁产业的相对竞争态势,让清洁产业具有更大的竞争优势。

经济发展归根结底是由人带来的,尤其是有创造性的人带来的。那么怎么能够吸引这些人进行创造性的活动?如果我们能够提供一个良好的和清洁的环境,有助于吸引这些人进行创造性的活动。如果我们能够有效地解决环境问题,就能够吸引住人才留住人才,而吸引人才和留住人才才能够创造经济增长的动力。

还有一个很重要的问题,就是现在很多舆论都在反映环保督察下这些污染企业、行业的声音,但却很少听到环保做得好的、清洁的、创新的、新兴的企业的声音,而这些企业、行业是受益者。很多媒体忽视了他们的声音和他们的感受。所以听在听来好像是一片“哀号”声。我认为,这是一些媒体的选择性偏差,只注重了环保带来的经济转型的推动,而没有听到看到这些受益企业的声音。所以,我认为也应该关注哪些人受益了、哪些企业受益了。

**中国环境报:**中国在当前历史时期,有哪些特点对环保工作提出了特别要求?对此您有哪些建议?

**张俊杰:**如果当前环保因为经济增长和收入水平处于一个转折期、一个拐点。那么,这个拐点可能带来几个含义。一是经济增长速度慢下来了;二是对环境保护的投入会多起来。所以说,在这种情况下,就需要对经济增长和环保之间的考量更加精细。

如果考虑环境和经济之间的关系,环保部门应该定期评估这些政策的有效性。既要评估政策本身对环境有没有效果,也要评估对经济的影响是怎么样的。而对于现在很多政策,要向企业说明好处在哪里。虽然GDP可能下降,增长率可能会影响一点点,但是在健康上有很大的改善。健康的改善也可以折算成钱,医疗支出的减少,身体变得更健康、幸福程度的增加,都可以折算成钱。而这些都是需要向社会说明。

美国的经验值得借鉴。20世纪80年代初以来,美国总统通过行政命令的形式要求1亿美元以上的项目或者政策都要通过费用效益评估。评估政策不是在给环保部门加锁链,其实是帮助环保部门来说服被管制者和其他部门。也就是说,环境保护其实是一件有利可图的事情。所以,我觉得不用去讨论环境是否能够促进GDP,而是应该强调环境保护能够增加其他的福利,而这些福利比损失的GDP还要大。

### 环境保护可以和经济发展并行不悖

力,弥补了科层式治理模式的不足,对常规治理机制的失灵进行了纠偏,也正是“国家治理的逻辑”在环境保护领域的具体体现,是在我国当前发展阶段下的必然结果。中央环保督察组的工作原则中明确要求统筹督察整改与民生保障,防止“一刀切”,推动环保长效机制建设。据笔者了解,在督察期间的确存在企业被政府关停的现象,这其中的部分企业往往是在过去多次突破环保底线,或是存在环境问题限期整改不力被责令关停;另一部分企业则是地方政府迫于“环保钦差”中央环保督察组的监督压力被迫“关停”,待督察组离开,问题企业又卷土重来。不论是以上哪一类情形,都没有理由将关停企业的工作原则中明确要求的“关停”,待督察组离开,问题企业又卷土重来。不论是以上哪一类情形,都没有理由将关停企业的工作原则中明确要求的“关停”,待督察组离开,问题企业又卷土重来。

相反,应当让位于经济发展。相反,应当让位于经济发展。相反,应当让位于经济发展。相反,应当让位于经济发展。相反,应当让位于经济发展。

提升企业的竞争力。从发达国家和中国本土的实践结果来看,完全可以兼得“金山银山”与“绿水青山”,验证了“波特假说”中兼顾发展与保护的可行性。其中最为关键的变量是环境规制的“合理制定”。

根据波特的理论,合理的环境规制主要包括对污染排放和环境质量结果的规制(质量标准),而不应当直接规制具体的生产技术和工艺(技术标准)。此外,不可否认的是企业的清洁生产与污染治理技术创新难以一蹴而就,因而在常规治理机制当中可以适当借鉴山东省造纸行业水污染物排放标准经验,分不同的阶段设置相应的环境标准,以严格的政策执行力确保环境标准的权威性,同时给予企业充分的技术创新与改进的空间和灵活性。



◆李志青

复旦大学环境经济研究中心

近期,一封外企紧急求助信引起各界关注,其中,信称环保处罚措施将影响到3000亿元的GDP,正是这一点将使这封外企紧急求助信在我国的环境保护史上留下特殊的一笔。

曾几何时,知名外企、外资以及与之相关的企业都是各地争相引进和保护的香饽饽,这使得这家知名外企在目前的形势下还有底气请求政府伸出援手,对自身关联企业的环境违法行为为法外留情,给予宽限。

对此,需要我们继续讨论一个老话题,环保与经济之间究竟存在什么关系?环保会对经济发展造成负面冲击?而其中折射出的几个重要理论和实践问题,尤其值得我们关注。

第一,在环保过程中,如何理解环保与经济的关系?

把握环保与经济的关系,有几个基本维度和原则。一是时间维度,要平衡短中长期之间的关系;二是空间维度,要平衡地区之间的关系;三是结构维度,要平衡不同利益群体之间的关系。也就是说,要综合判断环保与经济的关系,不能依赖传统的线性思维和工具,更不能只看局部和短期利益,更不能只是关注部分群体的利益。

就笔者近期围绕“环境经济景气指数”所做的研究分析来看,至少在近期,尽管我们采取了空前的环保力度,但环保对宏观经济的全局发展所产生的影响基本上可以忽略不计,“整个宏观经济形势仍然处在可控的、合理的发展规律范围内”。应该说,在全国范围内,环境经济形势还是较为乐观的。

要说环保会否打击经济,答案也是肯定的。环保的确会对部分经济及企业发展模式造成冲击,但仔细分析,环保冲击的其实是“污染经济”,以及背后的“粗放式经济发展方式”。反之,这样的“打击”实则保护了“绿色经济”,为经济赢得了持久的绿色竞争力。这就是环保与经济的内在辩证关系。

第二,在环保过程中,如何理解政府与企业的关系?在环保过程中,很多表面上看起来是环保与经济之间的紧张冲突,其背后实际上是“政府与企业”的关系。

譬如,在环保问题上,这家外企敢于直接陈书政府部门,为其关联企业叫屈,实则错误地理解了当下环保进程中政府与企业的关系。的确,在环保的发展历史上,曾经有过较长一段时间,出于发展经济的各种现实需要,部分地方政府部门未能理顺与企业之间的关系,在环保上采取睁一只眼闭一只眼的纵容态度,致使很多企业(其中包括外企的关联企业)超标排放污染。我们不可否认这段历史的存在,但其危害也不容忽视,除了影响环境质量外,还在许多企业心目中留下了错误的刻板印象,以为只要政府部门一放一收,环保问题企业仍然可以顺利过关。事实上,持有这样刻板印象的企业并不在少数,譬如,这家发出紧急求助信的外企,就仍然以为政府可以在主观上左右企业的环境处罚。

实际情况如何呢?在《环境保护法》中,规定各地政府都必须对本地的环境质量负责,在党政领导干部生态环境损害责任追究实施办法等文件中,也都规定了各级政府党政领导要为本地的环境质量担责。这些规定意味着,地方政府为了经济发展等原因而放松企业环保标准和处罚的条件和“环境”都已经不复存在了。就在新一轮的环保督察中,因为环保问题被问责和处罚的官员数量已经达到3位数,这表明在未来的环保工作过程中,依法依规办事将是新常态,这一原则是任何企业和个体都应该准确把握的。就此,以前那些错误理解政府和企业关系,进而错误理解环保与经济关系的看法都必须予以纠正。

### 准确理解环保与经济的关系

第三,在环保过程中,我们还要关注世界范围内的技术和全球化等的演变趋势。事实上,有关环保与经济相关关系的判断都是建立在一个基本的前提假设下,那就是其他国家和地区的环保、技术条件不变。但实际上,我们处在一个高度动态的全球化时代,环保与经济的关系受到全球化的深刻影响。以中国的某项生产为例,其资本技术与客户等要素实则都与全球市场紧密相连,在此背景下,环保政策的变化会传递到全球市场,进而改变现有的技术和价值链形态。也就是说,即便环保政策波及部分企业的供应链关联企业,但由此产生的供应问题是完全可以通过全球化的生产布局和技术进步加以解决,而不至于在很大程度上影响到某一个企业的生产和经营。就如求助信的主角一样,该外企也承认最终可以通过这样的渠道很好地化解了原材料供应危机。就此而言,要深刻理解和推动“双创”和“一带一路”建设等战略背后的绿色发展逻辑,持续推进技术进步和全球化进程,则是在为我们的环保过程提供了某种支撑,也为环保与经济的良性关系提供更大的回旋余地。

总之,在一个错综复杂的发展条件下,我们有必要在全局意义、中长期意义以及动态意义上更加全面地理解环保与经济之间的关系,更加科学地把握环保与经济关系背后的逻辑,抓住重点,推动实现环境与经济的双赢。

