环境要素是经济增长过程中重要的投入要素

马中,中国人民大学环境学院学术委员会主任,国家重点学科人口、资源与环境经济学指导教授,博士生导师。生态环境部科技委员会委员,中国环境科学学会常务理事。主要从事环境与自然资源经济学的教学与研究。获得2009年绿色中国年度人物。

对话人:中国人民大学环境学院学术委员会主任马中
采访人:本报记者郭婷

当前,我国经济下行压力加大,社会上有舆论认为,生态环境保护力度可能会有所放松。从经济学的角度看,为什么经济下行不应该放松环保力度?在经济下行压力加大时期,为保持经济稳定,应从哪些方面减轻压力?为此,本报记者专访了中国人民大学环境学院学术委员会主任马中。

为什么经济下行压力加大不应该放松环保力度?

长期以来,我国经济增长没有将环境要素考虑进去,如果放松环保力度,将不利于经济高质量发展

中国环境报:*当前,社会上有舆论认为,我国经济下行压力加大,所以生态环境保护力度可能会有所放松。您认为,这种说法是否成立?从经济学的角度看,为什么经济下行不应该放松环保力度?*

马中:从经济学的角度看,提高环境标准,加强环境监管,和过去排放不达标、无处理排放相比,肯定会增加企业的环境成本。但是,过去很多企业没有达到生态环境保护的要求,通过偷排、超排等环境违法行为获得的收益,都是不合理的收益和利润。如果忽略这一点,只看到企业的成本比过去增加了,这种观点显然是不正确、不合理的。

为什么环保监管严了,有的企业就亏损了?说明这样的企业过去挣的是污染环境的钱,是黑色增长。为什么过去环境监管不严的时候,这些企业能盈利?说明这些企业的经营管理能力出现了问题,只能靠污染环境来攫取利益。

经济增长模型的基本原理认为,实现经济增长,就需要要素投入,比如劳动、资本、资源等,如果这些要素的效率越高,产出就越多,企业盈利能力就越强,经济增长也越快。以煤炭为例,同样发1度电,谁使用的煤炭越少,谁的煤炭利用率就越高,成本就越低,利润自然增长得快。一直以来,环境要素(环境容量)其实也是经济增长的一种要素投入。环境要素怎样在经济增长过程中作为一种投入要素发挥作用?企业在生产过程中治理污染物的成本越低,环境要素利用的效率越高。由此可见,环境要素是经济增长过程中一个非常重要的投入要素。

但环境要素与其他要素不同的是,环境容量的高效率利用可以无成本。一个企业要盈利,必须投入资本购买技术、资源和劳动力等,然后才能有产出。但环境要素不同,企业向环境中排放污染物,可以不投入任何成本。与安装运行污染治理设施的企业相比,不处理污染物直接排放的企业对环境要素的使用效率更高。这与其他要素的效率实现方式完全相反。这是经济学界长期忽略的一个问题。

我们曾分析过一家钢铁厂的生产经营活动,在投入生产的十几年里,即使在钢价很低的时候,这家钢铁厂依然能够盈利。但如果这家钢铁厂安装脱硫设施,按照国家排放标准减少二氧化硫排放,只要生产就会出现亏损。这说明过去这家企业一直是靠牺牲环境来实现盈利的,一旦将环境治理成本计算进去,企业就要亏损。

长期以来,我国经济增长没有将环境要素考虑进去,如果经济下行压力加大,就认为是环保施加的压力,从而放松环保力度,将不利于经济高质量发展。所以,加强环境监管就可以倒逼企业降低生产成本,提高生产效率。

中国环境报:*近年来,我国生态环境保护力度不断加大,污染防治工作取得很大进展,呈现良好态势。请问,如果现在放松环保要求,会给今后的环境治理工作和经济高质量发展带来哪些影响?*

马中:过去为了实现经济快速增长,我国的环境标准比较低,环境制度和环境监管也不够严格,这就形成了巨大的利益空间,生产者和消费者都在利用环境带来的红利。但是,这种环境红利其实是污染红利。

经济学中有一句名言:"天下没有免费的午餐。"就是说,如果想要收益,必须先有投入。但对于污染者来说,环境红利就是"免费的午餐"。这种"免费的午餐"对生产者或消费者是无本收益,但却对环境产生损害,造成公共影响。环境红利带来的收益,是和其造成的公共损害同时存在的。这种"免费"其实不是真正的免费,其费用实际发生在外部,收益发生在内部。但是,这种公共损害在短期内不会直接影响经济增长。长期以来,我们一直挣着环境红利的钱,却没有意识到环境红利是经济增长的来源之一。

经济快速发展的教训就是资源环境代价过大,表现为环境污染、生态破坏,这种经济增长方式是粗放的、不可持续的。将这种代价转化到内部就是环境治理成本,所以,我们现在进行深刻反思,要推进绿色发展、高质量发展,推进新旧动能转换。如果放松环保力度,就无法实现经济结构转型,也无法实现经济高质量发展。

为保持经济稳定,应从哪些方面减轻下行压力?

要降低交易成本、税费成本、资金成本、能源成本、物流成本、劳动成本,而不是环境治理成本

中国环境报:*在经济下行压力加大时期,为保持经济稳定,应从哪些方面减轻压力?*

马中:刚才提到,经济生产需要多种要素投入,如劳动、资源、资本等。这些要素具有提高效率的可能性,比如,通过技术进步提高能源效率,提高劳动生产率,调整贷款利率等。要素效率不断提高,成本不断降低,经济才能不断增长。

习近平总书记在2015年12月召开的中央经济工作会议上提出"三去一降一补",即去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板。要减轻企业压力,就要降成本。这里要降的成本是交易成本、税费成本、资金成本、能源成本、物流成本、劳动成本,而不是环境治理成本。因为一直以来企业的环境治理成本已经很低了,如果降低环境治理成本,会付出更高的环境外部成本。由于其他要素成本都比较高,所以,当将环境治理成本计入时,很多人会觉得压力增大。其实,环境治理成本相对于其他成本来说是非常低的。

为什么其他成本这么高经济却增长很快?因为环境治理成本一直很低,所以生产的总成本不高,经济还能快速增长。而降低其他成本要花钱,要投入才能实现,而环境治理成本不用投入就可以降低成本,企业何乐而不为。然而,现在环保力度加大了,倒逼企业支付本应支付的环境治理成本,企业就觉得压力是环境治理带来的,却没有认识到其他成本过高带来的压力。

当然,通过不断提高环境治理技术、完善价格机制,环境治理能力可以不断提升,治理成本也可以不断降低,从而实现治理污染和降低成本双赢。这种环境治理成本的降低,恰恰是通过严格环保规制实现的。

中国环境报:*请问,国外有没有环境与经济矛盾的阶段?有哪些好的做法值得借鉴?*

马中:环境污染其实是一种市场失灵的表现,因为环境是公共物品,市场是竞争的,所以谁也不愿意增加环境治理成本。国外一些发达国家在工业化过程中也出现过这种牺牲环境发展经济的情况,比如美国、日本、英国等。

这些国家在意识到这一问题时,采取的做法是以减轻环境损害为目标,制定严格的环境保护制度。例如,美国酸雨造成的经济损失价值1200亿美元,为了控制酸雨造成的损害,就要减少燃煤电厂排放的二氧化硫。通过分析评估,减轻酸雨造成的损害需要减排1000万吨二氧化硫。减排1000万吨二氧化硫,如果采取工程措施,每年需要花费60亿美元,如果征收排污费,每年需要花费40亿美元,如果采取排污交易,每年需要花费10亿美元。通过政策评估,决定实施排污交易政策,最后,用最小成本实现了1000万吨的二氧化硫减排,同时美国的电力生产和经济一直保持增长。

所以,有明确的减排目标,有严格的环境标准,有最有效率的减排政策,就可以在不会对经济增长造成压力的情况下实现生态环境保护的要求。

中国环境报:*当前,怎样通过生态环境保护工作推动高质量发展?*

马中:环境要素是经济增长的重要基础。一方面,环境容量的承载力可以容纳经济活动产生的污染物。另一方面,更重要的是,通过生态环境保护,可以倒逼生产技术、污染治理技术和资源利用技术进步,例如循环经济,用再生资源替代可耗竭资源,从而促进经济发展更加绿色、可持续。

以德国为例,因为环境保护标准十分严格,德国的可再生能源发展很快,在相继放弃使用煤炭和核能之后,光能、风能、生物能在能源消费占比达到35%,而我国水能、核能、光能、风能、生物能五大非化石能源的消费占比仅13%。正是因为德国严格的环境标准,促进了高质量、可持续的经济增长。所以,生态环境保护对经济发展的作用就在于引导其走上一条可持续的道路。

共建绿色"一带一路" 推动全球绿色发展

◆汪万发

生态环境保护和治理是共建"一带一路"的重要内容,绿色"一带一路"建设是"一带一路"倡议的重要组成部分。2015年3月发布的《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》明确提出了加强生态环境合作、共建绿色"一带一路"的主张。当前,绿色"一带一路"已经成为"一带一路"的重点议程之一,并将在推进"一带一路"进程中发挥更加重要的作用。

首先,共建绿色"一带一路",能够推动"一带一路"绿色发展。"一带一路"沿线多为发展中国家和新兴经济体,普遍面临着以工业化、城市化带来的巨大资源环境压力,加之这些地区生态环境总体脆弱,生态环境问题比较突出。加强绿色"一带一路"建设,能够提高"一带一路"项目的生态环境保护法规、标准和能力建设,切实克服发展中国家普遍存在的项目环境管理与风险预警机制不健全,对环境保护和绿色发展参与不高、认识不深的难题。只有共建绿色"一带一路",才能有效防范和化解"一带一路"建设中的环境风险,切实发挥生态环境保护对"一带一路"建设的服务和支撑作用。

其次,共建绿色"一带一路",能够推动"一带一路"高质量发展。"一带一路"倡议已成为广受欢迎的国际合作平台,随着国际合作项目落地生根,沿线国家和民众,特别是广大发展中国家的获得感不断增强。"一带一路"倡议聚焦重要基础设施建设,着力补齐沿线铁路、公路、水运、能源、生态环保、公共服务等基础设施领域短板,不仅为当地生态环境保护和治理奠定基础,而且为可持续和高质量发展创造条件。

习近平主席在2018年推进"一带一路"建设工作五周年座谈会上强调,推动共建"一带一路"向高质量发展转变。这是下一阶段推进共建"一带一路"工作的基本要求和前进方向。共建绿色"一带一路",为沿线国家经济发展注入新动力新理念,推动"一带一路"高质量发展,可以促进当地经济发展、生态环境保护和社会不断进步。

第三,共建绿色"一带一路",能够推动国际合作和发展事业持续深化,推动构建人类命运共同体。当前,全球化进程不仅面临单边主义的严重挑战,而且面临全球生态环境问题的巨大压力,迫切需要新型全球发展倡议,转变经济发展方式。加强全球生态环境保护,有利于深化全球多边合作,促进可持续发展。共建绿色"一带一路",为国际环境合作奠定了坚实基础,有利于2030年可持续发展目标的实现。加强绿色"一带一路"国际合作,为促进区域共同发展提供了新平台、注入了新动力,不仅服务"一带一路"倡议,而且促进区域合作走深走实,推动国际合作持续深化。

中国大力推动绿色发展,推动生态环境保护工作发生历史性、转折性、全局性变化,为全球环境治理作出示范。在全球环境治理中,中国发挥了重要的参与者、贡献者和引领者的角色,推动全球环境治理不断展现新气象新作为。共建绿色"一带一路",推动全球环境治理事业不断向前迈进,为构建人类命运共同体贡献中国力量、中国智慧。

作者单位:中国—东盟(上合组织/澜湄)环境保护合作中心

野蒺藜

浙江省杭州市临安区地处天目山区,境内山清水秀,风景如画。然而,据《中国纪检监察报》报道,今年5月,该区昌化镇的一条溪流发生了河道水质污染事件。经查,担负河道巡查之责的3名"河长",因工作流于形式,信息报送虚假,受到了问责处理。

王成喜制图

探索与思考

山水林田湖草修复试点难题有哪些破解之道?

◆何军 王波 王夏晖

党中央、国务院高度重视生态保护修复工作。党的十九大报告指出,统筹山水林田湖草系统治理,加大生态系统保护力度,实施重要生态系统保护和修复重大工程,优化生态安全屏障体系。为此,必须按照系统工程的思路,全方位、全地域、全过程开展生态环境保护。

自2016年国家开展重要山水林田湖草生态保护修复工程试点(以下简称"试点工程")以来,各地不断创新举措,涌现了一批典型做法和模式。截至目前,财政部、自然资源部、生态环境部已安排基础奖补资金160亿元,组织实施二批次、11个工程试点。试点工程基本涵盖京津冀水源涵养区、西北祁连山、黄土高原、川滇生态屏障,以及东北森林带、南方丘陵山地等生态功能区块,充分体现保障国家生态安全的基本要求。

各试点地区结合实际,创新举措,积极推进试点工程。但同时,也面临着一些共性的问题和难点,亟待加快予以解决。

试点工程实践中存在的问题和难点

试点工作是一项复杂系统工程,涵盖多领域,涉及多部门,需要以生态学、地理学、环境科学和经济学等理论为基础,统筹推进山水林田湖草系统治理。根据试点推进情况,笔者梳理了试点工程存在的问题与难点:

一是有的地区对理念理解不深、不到位。有的地区对"尊重自然、顺应自然、保护自然""山水林田湖草生命共同体"理念的整体保护、系统修复、综合治理的核心要义理解不深,生态问题识别不准确,重修复、轻保护,过于强调人为干预措施,存在"为上工程而上工程"的现象。还有地区沿用传统工程建设思维,生态化理念和措施落实不到位。

二是制度建设有待完善。有的地区项目审批存在部门间推诿扯皮现象,有的地区对试点工程监管不到位,存在未批先建、管理粗放、施工野蛮等现象。有的地区采用工程总承包EPC模式或政府与社会资本合作PPP模式,形式很好,但具体工作机制和制度有待完善。

三是体制机制有待创新。区域之间、部门之间联防联控和协同共建机制有待加强,归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权和用途管制制度需进一步健全,环境资源承载能力监测预警机制和生态补偿机制尚未建立健全。工程资金投入以政府为主,对社会资本尤其是民营资本吸引不足。

四是有的地区科技支撑能力有待增强。有的工程理念方法落后,针对性不强,存在伪生态、真破坏现象。有的河道整治项目的硬化、白化、渠化现象突出,造成河道和岸线生态功能下降。有的矿山环境恢复治理项目对表层植被和土壤保护措施不到位,造成多年来形成的薄土层损毁严重。

五是有的地区重点工作统筹兼顾不够。有的地区未统筹考虑保护修复与产业发展、脱贫攻坚战略、乡村振兴战略等重点工作,在探索生态美、百姓富的绿色发展模式方面谋划不足,尚未形成可借鉴、可复制、可推广的试点经验和模式。

六是资金使用安全性和效益有待提高。试点地区有关项目、资金、绩效考评等制度仍需先行先试,有待建立健全。在试点管理制度不完善的情况下,财政资金使用安全性存在一定风险。有的地区在项目布局上,存在"撒胡椒面""搞平均主义大锅饭"等现象。有的地区项目未针对关键区域开展生态保护修复,资金使用效益有待提高。

典型试点地区主要做法和亮点

目前,在已开展试点工程的地区,笔者认为,有一些良好的经验和做法值得推广借鉴。

第一,将生态理念融入作为实施山水林田湖草生态保护修复试点工程的标志成果。河北省承德市强调采用世界一流、国内领先、符合承德的生态设计理念、技术和模式,高起点、高标准、高水平推进试点工作,努力打造全国试点标杆。青海省强调要用生态的办法来解决生态的问题,用环保的思维来解决环保问题。

第二,将片区谋划设计作为整体保护、系统修复和综合治理的实现路径。承德市按照成片区谋划、点线面结合、全要素融合的要求,将全市划分为环北京潮河流域、坝上及滦河流域、损毁矿山治理三大片区,以片区为单元,统筹谋划设计项目。青海省按照黑河流域河源区、青海湖北岸汇水区、大通河流域、疏勒河—哈拉湖汇水区4个片区整体推进。

第三,将整合专项资金作为提高财政资金绩效的主要手段。青海省海北州按照渠道不乱、用途不变、集中投入、各负其责、各记其功、形成合力的原则,整合各类专项资金。江西省赣州市创新举措,龙南县和定南县的稀土矿区小流域尾水收集处理利用项目采取EPC模式,运用治理新技术,把政府治理目标与市场机制有机结合起来。

第四,将体制机制创新作为破解各自为战工作格局的重要举措。承德市政府成立了由常务副市长为组长的领导小组,并组建领导小组办公室,从生态环境、国土、发改等部门抽调人员集中办公。赣州市成立了以市政府主要领导为组长、市政府分管领导为副组长的领导小组。同时,赣州市创新管理体制,设立市府直属正处级单位——山水林田湖生态保护中心。

第五,将绿色发展模式作为探索试点经验和做法的关键内容。承德市提出了"5+3"生态保护修复承德模式,即统筹考虑"山+水+林+田+湖"5个要素,注重"管理+技术+产业"3个方面。海北州依托优美自然环境、民族特色和文化资源等优势,统筹推进生态建设、脱贫攻坚、生态产业深度融合发展,打造海北"绿色+"生态脱贫模式。

破解试点工程实践难题的对策建议

为有效推进试点工程实施,加快解决试点中存在的问题和难点,需进一步深刻领会"山水林田湖草生命共同体"理念,重点坚持好四项原则,把握好四方面关系。

首先,坚持四项原则。坚持保护优先。科学识别生态环境问题,提出保护优先的生态保护修复方案,因地制宜,分类施策。

坚持整体推进。以地域分异规律为指导,以生态环境问题、生态功能定位为划分依据,分区、分片推进试点工程,对山上山下、地上地下、陆地海洋以及流域上下游进行统筹考虑、整体保护、系统修复、综合治理。

坚持问题导向。针对当地突出生态环境问题,科学谋划工程项目建设内容。结合各地实际,遵循自然规律,科学选取技术模式,宜林则林、宜草则草、宜荒则荒,避免伪生态、真破坏、"为上工程而上工程"等现象发生。

坚持目标导向。站在国家工程试点的角度,率先在立法、体制、机制、技术和模式等方面实现突破,形成一批可复制可推广的改革成果。同时,严格对照国家工程试点绩效目标要求,高起点、高标准、高水平推进试点工程,努力打造全国示范标杆和样板。

其次,把握好四方面关系。把握好遵循与创新的关系。做好试点工作顶层设计,建立工程项目全过程的监督管理制度。在生态保护修复管理体制、自然资源资产产权和用途管制制度、生态补偿机制等方面积极探索,力争取得突破。

把握好效率与质量的关系。根据试点工程实施方案的时间表和路线图,按照时间节点扎实推进试点工作。同时,采用世界一流、国内领先、符合实际的生态设计理念、技术和模式,高起点、高标准、高水平推进试点工作,坚持时间服从于质量。

把握好建设与运营的关系。试点工程项目布局时,要预先考虑项目实施后的运行维护问题,包括运行维护方式、资金解决渠道等。项目实施方案制定和技术选取时,既要考虑建设成本问题,还要考虑运行维护成本和难易程度。项目通过验收后,地方政府应及时组织办理资产移交,明确设施管理主体,加强技术指导,建立健全规章制度。鼓励开展集中运营和委托第三方运营,促进设施运行维护的专业化、市场化。

把握好保护与发展的关系。践行"绿水青山就是金山银山"理念,将生态保护修复与产业生态化转型、脱贫攻坚、乡村振兴等重点工作有机结合起来,通过美丽乡村(牧场)建设、特色生态农业、生态旅游等形式带动脱贫致富,实现试点地区生态美、百姓富相统一,探索生态良好而经济欠发达地区生态文明建设新路径和新模式。

作者单位:生态环境部环境规划院