

环保与经济如何共赢？产业结构调整 宜早不宜迟

整理/本刊记者 张艺璇 裴媛



张世秋

张世秋, 北京大学环境科学与工程学院教授。

“聚焦打好污染防治攻坚战标志性战役，协同推进经济高质量发展和生态环境高水平保护。”在2019年1月份生态环境部召开的全国生态环境保护工作会议上，生态环境部部长李干杰再一次向公众阐述环境保护与经济发展的关系。

环保和经济如何协同推进？一直以来都是备受争议的热点话题。改革开放40年来，中国经济飞速发展的同时，环境问题不容小觑，我国环境治理工作也正逐步推进。从当初重走发达国家“先污染、后治理”的老路，到如今“绿水青山，就是金山银山”科学理论的提出；从2015年“史上最严”新《环境保护法》的推行，到中央环保督察制度的正式组建，再到2018年环保税的征收，一场猛烈的环保风暴正席卷着中国大地。

风暴之下，环保是否阻碍了经济发展？针对这一众人关心的问题，在今年的全国生态环境保护工作会议上，深圳、安徽等城市交出了亮眼的答卷。各地实践表明：环保促发展。在保持经济高速发展的前提下，许多城市的环境质量也能得到有效改善。然而，尽管一路走来环境治理成果颇丰，但是，许多企业付出了“血”的代价。

在环保加严和经济新常态的双重背景下，企业如何更好地转型升级谋发展？如何正确处理环境保护与经济发展的关系？中国当下的环境保护面临着哪些机遇和挑战？对此，本刊特专访北京大学环境科学与工程学院张

世秋教授，听她谈一谈对中国当下环境治理的看法。

环保、经济齐推进：以环保促发展

记者：由于经济发展压力大，一些地方解决环境问题的动力不足，甚至有些地方把经济放缓归因于环境保护，对此您怎么看待？

张世秋：我们不能笼统地谈保护环境是否影响经济增长，而应该追问从谁的角度，从短期还是长期。

首先，我们要明确，我们是站在个体角度还是社会角度。在个体角度上，国家因环境政策的实施或者保护环境的需要，对污染企业征收排污费，或者限制污染企业的生产，相关污染企业当然会因为相关政策的实施而承受一定的损失和影响，但是基于社会的角度，因为环保政策和措施的实施，社会（包括民众）避免了污染所带来的损害。

其次，从长短期来看，短期之内，强化环境保护会影响污染企业的生产成本、产品选择和市场占有。但是，由于环境污染具有累积性，环境污染的后果可能要到5年、10年后才能显现。这意味着今天如果不治理污染，就要在未来承担损失和影响。这种短期之内不计代价的污染环境而导致的长期健康影响，要么由我们的后代去支付各种医疗开支，要么将作为公共医疗开支的一部分来支付。因此，不能简单地判断污染控制是否或者必然影响经济增长，而是应该从长期的角度，看其是否改善或者降低了整个社会和人群的福利。

第三，即便对污染企业而言，通过严格执行相关环保政策和措施，会改善其环境行为，进行技术创新和工艺过程改进，并在社会大力倡导保护环境、绿色消费的大环境下，增加其产品的市场竞争力。

目前，已有研究和实践表明，不



目前，已有研究和实践表明，不是所有的经济增长都必然带来环境的污染和破坏。换言之，是不恰当的经济增长方式才会导致环境恶化。因此，不是要不要追求经济增长的问题，而是要追求什么样的经济增长的问题。



是所有经济增长都必然带来环境的污染和破坏。换言之，是不恰当的经济增长方式才会导致环境恶化。因此，不是要不要追求经济增长的问题，而是要追求什么样的经济增长的问题。各国经验已经表明，即便在发展的初期阶段，也有可能通过寻求有利于环境的、有质量的增长而规避环境恶化的趋势。

记者：应当如何科学处理环境保护和经济发展的关系？

张世秋：对中国和其他发展中国家而言，更重要的是从发达国家环境质量演化的进程中吸取经验和教训，尽早调整产业结构、能源结构，避免走向环境恶化到不仅影响经济发展、更影响人群健康乃至社会可持续发展的境况。同时，我们要更早地采取行动，因为转型不可能瞬间完成，同时亦存在技术锁定效应，早转型可以规避高额的技术锁定效应成本。

我们需要意识到：第一、环境污染已经给经济增长带来了很大影响，不仅体现为直接经济损失，同时也体现为对经济增长能力支持的下降。第二，采取必要的污染控制政策和措施乃至环境投资，意味着今天的环境政策和投资一方面可以看作是支出，另一个方面，它

实则是规避未来更大风险和损失的必要支付。第三，尽早进行产业结构能源结构调整，这可以规避技术锁定效应，同时，在全球推进绿色发展的趋势下，能尽快形成新的国家发展优势和产业优势。

中国环境治理现状：机遇与挑战并存

记者：您认为中国环境问题的根源是什么？

张世秋：环境问题的产生、演化与发展以及解决，均与社会发展进程以及社会经济组织和运作方式密切相关，特别是与以下三个层面关系密切：一是思想观念或者价值观方面，包括人与自然的关系、环境与社会和经济发展的关系等方面的价值观、伦理道德观、发展观、消费观以及科技观等。二是人类的社会行为，包括政府、企业和公众三类行为主体的组织与管理行为、生产与消费行为等。三是人类社会系统与自然环境系统之间及各子系统内部的物质、能量、信息和价值流动的关系。

从一般意义上而言，环境保护和环境管理需要解决的核心问题就是：转变和建立有助于人与自然和谐共处的生态文明理念和认识；调整人类社会直接和间接作用于自然环境的社會行为；利用包括法律/法规、政策、管理、技术和经济等各类调控手段，调整社会经济系统与环境系统之间的物质和能量流动关系。

记者：您如何看待中国当下的环境保护的机遇与挑战？

张世秋：经历了近40年的高速增长阶段，中国经济逐步转向中速甚至中低速增长的调整阶段。经济下行提供的客观条件、致力于绿色转型的结构调整

战略的高度政治意愿，无疑是中国从污染持续恶化到环境质量有所稳定向环境质量逐步改善的重要窗口和机遇期。

这个窗口期主要体现在：

第一，经济增速放缓，客观上降低了对资源的消耗强度和環境容量的压力，同时，污染物排放和污染产生压力降低。

第二，过剩产能淘汰和结构性调整，为清洁型、环境友好型产品/服务提供了发展空间和可能。

第三，技术创新、制度创新和政策变革有望提升效率和效益，整体改进中国经济增长的资源利用效率和环境绩效，并使得资源节约型和环境友好型产品/服务/企业更具有市场竞争力。

第四，环境法和环境政策的有效实施，以及持续增加的环境保护投资和民众环境意识提高，为经济转型和各主体环境行为改进提供了制度保障和条件，有助于扩大环境友好、资源节约的产品、服务，提高行为/企业的市场需求和市场竞争性。

第五，环境和自然保护得以纳入到社会经济发展的宏观和综合决策过程中。环境、生态与自然保护不再是可以被牺牲用于换取经济增长的条件，而是成为刚性的“红线”约束。环境政策有望成为具有行为激励、行为调控的社会政策和经济政策，并成为综合决策手段和政策手段。

科学环保：制度创新/设计是关键

记者：2018年1月1日起，《中华人民共和国环境保护税法》施行，环境税正式开征。您如何看待环境税的推进，它将对我国环保工作产生怎样的影响？

张世秋：作为我国第一部推进生态文明建设的单行税法，尽管民众对该法的范围、税基、税率、政策设计等有

很多争论，但《环境保护税法》的出台、颁布和实施标志着我国在利用税收保护环境上迈出了一大步。相比于此前实施的排污收费制度，环境保护税更加权威、规范和稳定，费改税也更有利于发挥税收的作用。不同地区和行业实施不同税率，可以更好地优化、调节资源。对污染程度不同的企业征收不同税额，亦可达到奖优罚劣的效果，有助于借助税收的调控作用，形成特定的价格信号，调节排污者的污染治理和排放行为，促进节能减排，保护和改善环境。

借助环境保护税，可以实现多方面优势：

第一，使污染者承担其污染所造成的社会成本，是对任何占用、使用、甚至破坏环境资源的行为主体收税，体现社会主体需有偿使用公共财产的原则。

第二，可以有效调节企业行为，使其通过技术革新、变革生产和工艺流程乃至产品选择等，有助于结构调整和社会发展向环境友好、资源节约、有效率有质量的绿色发展转型。

第三，征收环境税增加财政收入的同时，将其再投资于保全自然资本和改善环境的用途上。通俗地说，即取之于民用之于民。

第四，有助于推动社会收入再分配的合理化。

记者：我国下一步环保治理的重点应该放在哪里？

张世秋：在经济下行、结构调整环境保护提供的重大历史机遇期，如何进一步提升环境治理能力，特别是通过环境保护的制度创新和政策变革以及有效实施，在防治污染、保护环境的同时，也能充分利用环境政策倒逼结构调整和社会发展向环境友好、资源节约、有效率有质量的绿色发展转型，是新时期环境保护制度建设的关键所在。

为实现上述的目标，至少下述的相关制度和政策变革是必须的：

第一，环境保护应注重从末端治理到源头控制（产业结构和布局调整）以及全过程管理（供给-需求、生产-消费-污染消除等）和环境风险防范管理（不仅治理污染，更要防范污染）的转变，使其可以遏制新增污染、消除存量污染、防范污染转移。

第二，制定和实施低成本的污染控制战略和政策，规避以不计代价实现环境目标所导致的高社会成本，甚或短期强制有效、长期反弹失效的污染控制战略和对策。避免单纯依靠高压政策所导致的高政策成本和达标成本，应尽可能发挥环境经济政策作用为各主体行为改进提供持续性激励的功能，使得环境保护转化为行为主体的长期内在自觉，而不是高压之下的短期行为矫正、压力放松之后的强力反弹，避免环境政策公信力不足的问题。

第三，针对不同情况，基于污染者支付、使用者支付、受益者支付原则，制定和实施相关的环境经济政策，内化环境外部成本/效益，促进基于全社会成本的价格信号生成和传递，纠正市场失灵和政策失效的现状。相关政策应使污染环境者承担其污染环境经济和法律責任，环境容量占用者负担其所占用的社会共有资产/资本的成本，环境改善和生态服务功能提供者（特别是生态脆弱区的贫困群体）可以借助环境和生态保护的受益者支付原则，受益于生态服务和环境服务提供，进而体现发展和保护的公平性原则。

第四，以阳光行政、信息公开、确保公众参与环境事务的权利，构建政府-企业-公众的联合与制衡关系，积累中国长期发展的社会资本。公众环境权益保障以及公众参与环境事务权利体现，不仅是现代社会治理的基本要义，同时，也是促进环境规制和政策有效实施、降低政府监管成本的最好方式。