

□ 《环境导向产业政策研究》课题组*

环境导向产业政策体系：目标、功能与设计

一、环境导向产业政策的基本目标和功能

随着经济发展和改革开放的进程,环境保护与生态平衡日益提上我国各级政府的议事日程。为了避免重蹈西方发达国家“先污染、后治理”的错误,选择适合中国经济实力与发展阶段的可持续发展模式,充分发挥社会主义公有制的优越性,提高物质生活水平和环境质量,需要对我国宏观经济政策进行重大修正和再定位。正是在这一背景下,环境导向产业政策应运而生。

(一)环境导向产业政策的基本目标

环境导向产业政策是政府为实现经济发展与平衡并举,合理有效利用自然资源,防治产业污染所采取的一系列促进产业结构优化和成长的经济政策和发展战略。环境导向产业政策的提出,旨在解决以下问题:

1. 协调经济发展与环境保护在投资上的矛盾。发展经济,特别是发展中国家在产业形成或结构调整期,对投资需求很大,同时环境破坏程度一般也较大,对环境治理投资要求大,往往出现经济发展和环境保护争投资的现象。制定和实施环境导向产业政策,特别是产业结构政策和产业技术政策,以控制污染和解决突出的环境问题为重心,能够逐步增加环保投资在社会投资总量中的比重,在发展经济的同时,维持和逐步提高环境质量。

2. 提高环保事业对投资者的吸引力。与其他产业投资相比,环保方面的投资回报率偏低,甚至一段时期内根本无利可图,因而环保投资不可能完全依靠市场的自发调节。产业政策作为政府对市场资源配置过程的干预,用政策扶植的方式诱发和提高投资者参与环境事业的热情,正是纠正市场失灵的有效对策。

3. 解决不同行业、地区所面临的特殊环境问题。环境问题是经济发展过程的伴生物。不同行业面临的环境问题的层次不同,处于不同经济发展阶段的地区面临的环境问题类型也不同,不可能单纯依靠行政措施和环保法律法规来规范引导。运用环境导向产业政策,结合经济、行政和法律手段,针对不同行业、不同地区采取不同的发展战略,可以更好地协调地方利益和国家利益、个别产业发展和产业结构进步的关系。

4. 在投资有限情况下,通过产业组织合理化提高企业的环保能力,激发环保动力,减少污染源。

* 课题组成员:杨公朴、王玉、朱丹、储立新

5. 在产业技术政策的指导下,开发并推广有利于环保的适用技术和先进技术,解决因技术落后造成的资源利用率低、污染严重的问题。

(二)环境导向产业政策的功能

环境导向产业政策以修正市场失灵为出发点,以实现经济的可持续发展和环境优化政策为目标,以行政、法律、经济等手段为基本调节方式,因而具备以下功能:

1. 行政调节功能。我国政府的基本职能之一是维护公共利益,保护环境,提高人民生活水平和环境质量。环境导向产业政策集中体现了政府的公共服务功能。通过制定环境目标和强制实行有关政策,对企业形成外部压力,纠正其行为偏差,维护社会利益。

2. 法律调节功能。生产、运输和生活排放的有害物质是造成环境污染的重要原因。防治污染是每个企业和居民应尽的义务。环境导向产业政策根据政府有关法律和法规规定各行业、各地区环境保护的要求和防治措施,调整国家和企业、经济与环境的关系,维护社会经济秩序。

3. 经济调节功能。防治污染、发展环保产业需要大量资金投入,防治污染保护环境是社会问题,也是经济问题。环境导向产业政策通过制定产业结构调整和优化政策,运用物质激励与约束机制,诱导企业遵循环保要求,履行环保义务。

环境导向产业政策的计划实施直接影响到对目前经济发展战略的选择和企业利益再分配,并将波及以后数代的经济与社会福利。环境导向产业政策具体包括:

(1)政策主体多元化。与环境导向产业政策相关的政策主体包括中央政府、主管部门和地方政府。它们代表不同的利益主体(在一定程度上也代表了企业和社会大众的利益)进行协调,确定政策目标,选择政策手段并加以实施。在有条件的情况下,还应尽量在政策制定过程中引入企业界的力量,充分考虑企业的经济承受能力和国家的经济发展现实。

(2)政策目标多元化。环境导向产业政策的目标不但直接反映政府的目标偏好,也尽可能反映企业及社会公众的意见和愿望,着重解决目前突出的环境问题,如直接影响生活环境的“三废排放”、噪音、土壤污染等公害。

(3)以经济为主的政策手段。环境导向的产业政策手段主要是纵向的,在运用时应尽量避免单纯依靠行政命令和制裁。随着社会主义市场经济体系的完善,应逐步转向运用经济手段,完成企业环境行为调整,实现有关政策目标。

(4)监督执行的实施过程。受经济发展水平所限,我国公众的环保意识还较弱,企业对自身造成的环境污染危害认识不足,产业政策的认识基础较薄弱。因此,政府在政策执行过程中往往处于主动地位,特别是当环保政策涉及利益再分配时,政策的执行有明显的强制性,需要严格的监督检查,采取有力的措施来保证政策的实施。

二、我国环境导向产业政策体系设计

(一)环境导向产业结构政策设计

环境导向产业结构政策的目的是通过产业结构的调整和优化,根本改变我国单纯追求数量的传统发展模式,逐步实现集约化发展,在加快我国工业化进程的同时使工业化对环境的损害最小化。政策的侧重点体现在三方面:

1. 遵循可持续发展原则,调整现有产业结构

根据我国的资源现状和特点,按物耗少、占地少、能耗小、运输少和技术密集、附加值高的原则发展产业,逐步提高其在经济中的比重,减轻环境负荷;加强对能耗大、用水多、占地多、污

染严重的重化工业的管理。在具体实施上采取新建与改造相结合,通过产业政策扶持,重点发展一批技术含量高,产业关联性强、对环境影响较小的产业和行业作为国民经济支柱产业,如汽车工业、电子工业、生物医药工业和信息产业等。同时,在政策上鼓励采用新工艺、新设备和新方法改造传统产业,降低其能耗和污染,辅之以必要的产业退出和产业援助政策,促使其焕发第二次生命。用这种方式调整产业结构,耗费相对较低,但也能达到产业结构优化和升级的目的。近年上海、北京、天津等城市对纺织业进行的调整就充分证实了这一点。

2. 将产业结构调整与工业节能相结合,改变以煤为主的能源结构

我国的能源生产结构和能源自给政策决定了我国以煤炭为主的能源消费。煤炭直接燃烧释放的废气和固体废物一直是各地的主要污染源。提高煤炭的转换效率、提高能源消费结构中优质能源的比重是调整能源结构的主要方向。目前应努力提高二次常规能源和新能源在能源终端消费总量中的比重,具体应从三方面入手:

(1)逐步限制原煤、原油等一次常规能源的终端消费规模,加强对原煤、原油等资源的集中加工转换,提高能源商品的附加值和利用效率。通过热电联烧和城市煤气化、电气化等途径减少原煤的民用终端消费量,并监督指导企业提高原煤利用效率及残余物的综合处理能力。

(2)大力发展核电和其他新兴能源,提高核电在全部电力供应中的比重。在确保安全的前提下,可以提出大力发展核电,逐步替代矿物能源的能源战略,并在资金技术上给予支持。加快对其他清洁能源的开发,包括水力、海洋能、生物能、地热能、风能和太阳能等能源形式,逐步降低对煤炭的依赖。

(3)节约和开发相结合,倡导全民节能,将节能作为产业界文明清洁生产的重要标志。

3. 扶植环保产业

环保产业是指其产品和劳务用于防治环境污染,改善生态平衡,保护自然资源等方面的产业部门。狭义的环保产业指环保产品制造业,又称环保工业。广义的环保产业不仅包括环保产品制造业,还包括一切为防治环境污染,改善生态环境,保护自然资源提供设施和服务的行业。把环保产品制造业作为重点投资和发展的产业部门之一,不但可以满足国内对环保产品的需要,还可以开拓国际市场。环保产品制造业通过与其他产业部门之间的产出联系,可以带动有关部门,如钢铁、有色金属和化工产品等的发展。

我国环保产业的起步相对较晚,产业整体水平与发达国家相比存在一定差距。产业整体发展目标模糊,缺少在全国范围的规划,产业组织结构不合理,中小企业偏多,产品的技术含量较低,同一产品的重复投资和重复生产时有发生。为促进我国环保产业的健康发展,可以考虑以下的政策思路:

(1)大力发展包括空气和水污染治理、工业排放物及时处理、危险废物处理等在内的环保产业,提高企业技术含量,扩大从业企业的规模和产业整体的规模。

(2)将环保产业的发展与提高工业竞争力相结合,从研究计划、组织协调等方面促进环境技术的发展,推动环保产业及产品升级,带动相关产业实现清洁生产。鼓励环保企业积极开拓国内及国际市场,提高产业整体的竞争力。

(3)政府对环保产业的发展给予必要的扶植,包括以政府购买刺激环保产品和服务的生产开发,建立风险基金扶植小型环保生产服务企业,培训从事环境技术研究和运用的科学家、工程师和管理人员。

(4)提高环境技术能力。可由政府牵头制定系统的计划,将环境技术作为产业技术计划中

的一个有机成份。鼓励环保技术转移的扩散,并推动其他产业与环保产业合作开发满足未来环保需要的技术和设备。

(5)在政策上将环保产业的发展在一段时期内作为其他产业发展的前提,在投资和财政税收政策上予以优惠,在环保产品的出口政策上给予更大的支持,为环境保护事业的产业化提供物质上和政策上的支持。

(二)环境导向产业组织政策的设计

设计环境导向产业组织政策的宗旨是要激发企业的环保能力和动力。

1. 有关激发环保能力的政策

企业环保能力是指企业解决环保问题的技术和资金能力。环保能力的形成与产出规模成正比。在达到一定规模后,企业可以通过采用大型、高效的生产设备和先进技术工艺,提高资源利用效率,减少生产废弃物的排放,降低对环境的破坏。同时,也只有能取得规模效应的企业才能购置使用大型污染防治处理装置、实现生产残留物的综合利用,并享受由此带来的经济效益。可在化工、冶金、热电、建材和机电等规模经济性强或重污染型行业重点实施大企业或超大企业战略,鼓励通过兼并联合、工艺协作等方式对现有企业合理组合,通过产业组织结构调整提高产业界清洁生产能力。必要时可以在相关企业集中的地区,由地方政府牵头组织企业共同投资兴建专门的防污治污工程。

提高企业环保能力的薄弱点是大批乡镇企业和小企业。这些企业污染的特点是分布广、污染类型多、污染物的平均排放浓度高。且由于这些企业的个别产出量较小,绝对污染量看上去就比较低,往往不作为地区环境保护与治理的重点。由于客观上市场对这批小企业的产出需要量有限,企业环境管理与治理能力弱,难以依靠其自身力量形成防污治污能力。对这类企业进行规划和重组,应成为近期环境导向产业组织政策的重要内容。从长期看,应在统一的产业政策指导下,由地方政府参与,鼓励大中小企业间的合作,以多层次承包或企业系列形式形成具有一定经济实力的环保责任主体,这样做可以在环保责任主体内部形成对环保的连带关系,迫使大企业在选择承包对象时将对方的环境责任和能力作为一项考核因素,同时也有利于简化环境监督机构的监督对象,提高环境监督工作的效率。

2. 有关激发环保动力的政策

激发环保动力应在环保法规定完善的条件下,主要依靠经济手段实现。企业是产业污染的主体,通过企业清洁生产减少污染是经济上最有效的方式。但在环保产业政策真空的情况下,个别企业对环境的负面影响往往不会直接影响到企业的经济利益,企业的环保动力一般是不足的。为此,需要制定有关政策对企业的环境行为进行干预和规划,其方式可包括补贴、税收减免、贷款优惠、企业评奖等政策鼓励;排污收费、高污染产品收费、征收污染税、经济处罚等收费性措施;借鉴国外经验,建立贮存排污削减信用的银行和排污交易制度等措施运用市场机制调节。在现阶段,对自然垄断行业,或由政府兴办的高排污量行业,如电力、采矿和铁路运输等,应将环保直接作为行为管理的考核指标内容;在其他竞争性产业,应制定环保指标测评体系,作为对有关企业实施产业组织政策的基础;对于排污量大、直接危害人民生命财产的企业,应运用法律和行政手段中止其生产经营活动。

(三)环境导向产业技术政策的设计

我国现阶段的环境导向产业技术政策应包括三项内容:

1. 技术监督和规划。技术监督和规划政策包括加强对环境质量监测技术和装备本身的研

究与开发,提高环保部门的技术装备水平和环境监测能力;制定各地区、各产业的环境质量指标体系和重要排污设备的技术标准;把生产设备和排污设备的技术指标及排污指标作为新建企业开业的重要依据,对不符合要求的新建项目不准其建设和运营,有效控制污染源;淘汰一批能源转换效率低、污染严重的燃烧设备,提高能源燃烧设备的折旧率,加速更新和技术发展。

2. 发展减少生产残余物排放的产品和工艺技术。用经济手段引导企业进行生产设备更新改造和生产工艺优化调整,加强对能源材料消耗的标准化管埋,降低单位产品的生产残余物排放。研究开发推广节约能源和原材料的新技术、新设备,推广使用节能节材型产品和工艺,特别是节能型工业锅炉和排污量较少的热处理工艺。

3. 加大对生产残余物处理技术的研究力度,鼓励对处理技术的引进、转移和推广。可以由政府出面组织处理技术的研究,建立推广残余物处理技术的协作网络。

环境导向产业技术政策的长期目标是推广清洁生产、实施生产全过程的环境监控,建立绿色工业和绿色产业。这是环境导向产业技术政策的核心。根据联合国环境规划署的定义,清洁生产是指将综合预防的环境策略持续地运用于生产过程的产品中,以减少对人类和环境的风险性。生产过程的清洁生产包括节约原材料和能源,淘汰有毒原料,并在全部排放物和废弃物离开生产过程之前减少其数量和毒性。产品的清洁生产旨在减少产品在整个生产周期(从原材料提炼到产品的最终处置)中对人类和环境的影响。清洁生产通过发展专门技术,改进工业流程和改善管理得以实现。推行清洁生产技术不仅可以带来巨大的环境效益,更为经济效益和社会效益的提高提供了广泛的机会。

(四)环境导向产业布局政策的设计

环境导向产业布局政策的指导思想是政府根据污染总量制定控制规划,合理布局或调整生产力的地区分布,实现污染源及处理的相对集中,综合利用能源,充分发挥自然净化能力,以最少的环保投入取得期望的经济效益。根据我国的实际可以采取以下措施:

1. 在主要能源产地重点布局,鼓励对能源的深度开发和加工转换。以煤炭为例,我国主要煤炭产地位于山西、陕西和内蒙西部地区(三西地区),每年外调2亿吨基本未经洗选的原煤,浪费大量运输力量,并在燃烧过程中造成严重的空气污染。我国大气中所含二氧化碳的90%,烟尘的70%,二氧化硫的85%均来自燃煤。通过产业布局政策引导,在三西地区集中建设能源的深加工企业,对煤炭初步洗选加工,生产出净化煤,提高煤炭产地的经济效益。在技术条件许可的情况下,对电力工业合理布局,使其接近煤炭产地,直接将煤炭转化为电能输出。

2. 对重化工业进行合理布局。污染重、能耗大的重化工业是我国历来的污染大户。对重化工业的布局应集中安置在资源产地及交通便利的地区,坚持集中布点、规模效应和综合防治污染三项原则。对一些经济已经相当发达的大城市,应明确规定不再允许新建大型重化工项目。

3. 结合城市的产业调整,实现城市产业合理布局,尽早遏止以城市为中心的污染。高耗能、高排污的产业,如冶金、建材、化工等产业应有计划地向国家规划的地区转移。上海仅1996年一年就从中山环线内迁出了450家企业的700多个生产点,将工业企业在中心城市的比例降低了约30%。今后城市的发展应从外延的扩充向技术改造、结构优化转变,大力发展高科技类城市工业及第三产业,既保持城市经济活力,又使城市生态实现良性循环。

(作者单位:上海财经大学;单位邮编:200433)