

经济发展与环境保护双赢政策初探 ——从临沂治污事件谈起

陈诗一, 谢振

(复旦大学经济学院, 上海 200433)

摘要 新环保法实施以来, 环境治理工作取得成效显著。但在一些地区具体环保工作的开展中也出现了一些争议。作为争议焦点事件的临沂治霾工作, 引发了地方经济发展与环境保护工作二者关系问题的讨论。实现经济发展与环境保护双赢政策, 需要建立环保长效机制, 完善法律体系, 优化管理机制。更好发挥以环境财税体制和排污权交易为代表的经济杠杆作用, 实现污染末端治理与源头治理及产业结构优化调整并举, 推进环境微观管理与宏观决策的协调统一, 同时做好严格执法与完善立法的最优响应工作。

关键词 临沂治污; 经济发展; 环境保护; 双赢政策

中图分类号: X22

文献标识码: A

文章编号: 1674-6252(2015)04-0014-08

An Inquiry into the Win-Win Policy for Economic Development and Environmental Protection—Start with the LinYi Air Pollution Abatement Incident

Chen Shiyi, Xie Zhen

(School of Economics, Fudan University, Shanghai 200433)

Abstract: Since the implementation of the new environmental protection law, environmental situation has improved by a large amount. While disputes had been raised in certain specific regions. As the focus amongst the various dispute issues, the LinYi Air Pollution Abatement incident has triggered the discussion on the relationship between Economic Development and Environmental Protection. To realize the target of win-win situation for these two aspects, long term mechanism is needed, along with the improvement of the legal system and environment managerial system. And we also need to make better use of economic leverage tools, such as environmental fiscal and taxational system and emission trading mechanism. Jointly achieving the pollution source and end-of-pipe control along with the restructuring of the industrial system is of vital importance as well. Another strategy is to promote the environmental micro-management and the macro-regulation simultaneously. Last but not least, optimum response of the strict enforcement of law and the constantly improvement of legislation is required too.

Keywords: LinYi Air Pollution Abatement Incident; Economic Development; Environmental Protection; Win-Win Policy

引言

当前我国正处于城市化和工业化全面推进的关键时期, 随着国民经济的快速增长, 与之相伴的环境污染问题也日益凸显, 特别是近些年来以灰霾为代表

的大气污染问题, 成为社会各界广泛关注与聚焦的热点话题。尤其是2013年以来, 我国中东部地区出现集中连片大范围灰霾天气, 多次形成覆盖华北华

基金项目: 本论文受国家自然科学基金重大项目(14ZDB144)和重点项目(12AZD047)以及国家自然科学基金面上项目(71173048)资助。

作者简介: 陈诗一(1970—), 经济学博士, 复旦大学经济学院教

授, 主要研究方向为中国经济转型与发展、能源环境经济学、应用计量与统计分析等。谢振(1985—), 经济学博士, 复旦大学经济学院, 主要研究方向为能源环境经济学。陈诗一系责任作者。

东大范围地区的空气污染状况。覆盖面积最大时超过一百五十万平方公里,是我国步入本世纪以来出现的最为严重的空气污染事件。这一事件不啻于对过去传统粗放型的区域和产业发展方式敲响了警钟。

根据环保部公布数据显示,长三角地区2014年25个代表性地级或以上城市中,PM_{2.5}浓度超标的有24个。同年,京津冀13个地级或以上城市空气质量平均达标天数仅为156天。据潘小川估算,2010年北京、上海、广州和西安因PM_{2.5}早死的人数超过7000人^[1],2010年全国由二氧化硫引起的呼吸道疾病治疗费用达到3190亿元人民币^[2]。

2013年9月,国务院出台了《大气污染防治行动计划》,表明了我国政府致力于改善大气环境问题的决心和意志。近些年来,环保部门开展了大量切实有效并有针对性工作进行大气污染治理。在较短时间里,投入了大量的人力、物力、财力对大气污染物治理,取得的成绩也十分显著。2014年,全国首批实施新环境空气质量标准的74个城市,总体上PM_{2.5}平均浓度降低11.1%。京津冀,长三角,珠三角三大区域大气污染降低10%~12%,特别是京津冀地区降低了12.3%^[3]。

近期被社会各界广泛关注的焦点性环保事件——山东临沂治污风暴,又将经济发展与环境保护之间复杂的相关关系议题摆在了大家面前,本文试图通过系统梳理临沂治污样本,对事件本身及其背后隐含的环境发展经济学问题进行阐释与解读,进而引出对发达国家相关大气污染治理经验的介绍与评论,最后力图对适应我国未来长期发展的环境政策进行分析与展望。

1 临沂治污事件回顾与梳理

为高效有力地推进治霾任务,从2014年9月起,环保部向13个城市发出了约谈通知,位于华东地区的临沂是其中之一。2014年,临沂市在大气污染治理行动中,向57家企业下达限期治理通知书,责令企业完善治污设施,治理期限到2014年底。但截至今年2月,这些企业并没有按期完成治理任务^[4]。

2015年1月26日至29日,环境保护部华东环保督查中心对临沂市部分大气污染排放企业进行暗查,发现13家企业存在偷排、漏排等环境违法行为,其中9家是治理行动中被要求上年年底完成治理的企业。2月25日,华东环保督查中心公开约谈临沂市政府主要负责人。随后,临沂市成立了大气污染防治攻坚行动领导小组,对检查发现的13家环境违法企业严格

处罚并实施停产整治,共立案28起,处罚总额244万元,对7家企业9名责任人采取行政拘留;对全市57家在规定期限内未完成治理或治理后仍不能达标排放的重点企业实施停产整治。被卷入环保风暴的,不仅有违法企业,还有履职不严的地方政府和环保部门相关责任人。临沂市先后对11名县区、乡镇政府责任人和16名环保部门责任人进行了行政问责^[5]。

临沂治污整改工作,在环境质量上的成就是十分显著的:今年3-6月,临沂市PM_{2.5}浓度下降了27.8%,PM10浓度下降了23.5%、二氧化硫浓度下降了41.4%,氮氧化物浓度下降了25.4%,优良天数增加31天^[4]。

正是对57家企业的关停,引发了不小的争议。特别是在这次大气污染集中整治中,受影响较大的临沂工业园区罗庄区,正身陷经济衰退的危险。同时,因大量企业关停,大量工人失业也带来了潜在的社会问题风险,当地盗抢案件有抬头趋势。

此外,环保风暴之下,潜在的金融风险也逐渐迫在眉睫。临沂市银监局已经警告,所有被关停的企业涉及银行直接担保354亿元,到第二圈担保达1496亿元,亟待善后。

一些当地利益受损的企业主甚至表示停工后要透过法律途径,追究政府违约责任,因为当初政府招商引资时,曾承诺帮助解决合法手续问题,许多钢铁、焦化、陶瓷、水泥、玻璃等为国家限制过剩产能,长期限批的行业,都没有通过环评直接建设投产。2015年初整改之后,所有没有环评手续的项目都暂时停产。

事实上,截至7月1日,57家企业中已有31家企业完成整改,其中10家企业正式生产,21家开始试生产,其余26家仍在停产整改。目前,临沂经济整体运行平稳,反映结构效益和后劲的财政、税收占比、投资、消费、出口等指标,都保持了山东省内较好水平^[4]。

另一方面,临沂市已经初步决定“退城入园”的策略。为实现全市排污总量达标的要求,其主城区的钢铁、焦化等产业,将不再恢复生产。根据《临沂市大气污染防治攻坚三年行动实施方案(2015—2017年)》“市辖五区高污染行业重点企业名单”中所列罗庄区企业,2015年底前,关闭搬迁产能占比达到20%以上,2016年底前达到40%以上,2017年底前达到60%以上。力争到“十三五”末,临沂中心城区内重污染企业全部依法关停或搬迁^[6]。

7月27日,山东省财政厅会同省环保厅及时下拨大气污染防治专项资金1亿元,由临沂统筹安排用于大气污染防治项目建设^[7]。

2 临沂治污事件剖析与解读

“空气好了,经济差了;民众点赞,企业抱怨”,这是舆论在评论临沂治污时最长提到的一句话,山东临沂的环保风暴,遭遇着现实和利益的严峻挑战。这有可能是中国环保治理持续深入后,各地亟需作答的选择题^[8]。同时,也是新常态下,中央政府,环保部门,各级地方政府绕不开的一道必答题,现在评价最优选项是否就是临沂模式还为时尚早,但临沂样本中所展现的一系列环境经济课题却值得深入探讨和进一步的研究。环保,从来都是与经济发展、民众生计和公众健康等休戚相关的综合题,对临沂模式的态度,实则是对环境管理模式,治理方式的选择,寻找到一条经济发展与环境保护双赢的道路,在中国目前发展阶段时常会变成鱼与熊掌不可兼得的局面。在对临沂样本进行评价前,不应忽视的中国环境大背景是当前污染程度已经从点到面,到了不得不治理的地步。

2.1 临沂样本值得肯定的积极因素

其一,临沂样本中所刮起的环保风暴,对改变过去环境执法给人留下常常流于纸面、流于形式,乃至形同虚设的刻板印象大有帮助。在经济学理论中,理性预期是一个十分重要的概念。如果通过临沂样本中的严格执法工作,能改变以往在一些地方形成的环保弱势形象和环境执法不严的不当预期,就会在全局层面促进环保工作开展,树立严格执法的良性预期。进而在一定程度上降低企业和个人环境违法的几率和意愿,形成遵守环保法规,按章落实环保要求的理性行为。这样不仅会降低环境执法成本,也将大大降低环境污染程度。

其二,法律的严格执行,是保证法制体系乃至整个社会体系可以运转的必要条件。真正做到有法可依,有法必依、执法必严、违法必究,是实现依法治国的基本要求。在环境执法层面,做到违法必究,一则体现我国开拓环保工作崭新局面的诉求,再者也为其他经济社会领域法治化建设树立了良好的榜样和标杆。

2.2 临沂样本不能忽视的独特性和问题

在对临沂治污样本进行分析时,也应看到其自身的独特性,不宜简单效仿。

首先,地方执政者个人风格和领导艺术千差万别,各地实际经济社会发展状况各异。临沂治污样本中,地方行政长官刚刚履新,尚未完全熟悉市情并开展主体工作之时,适逢新环保法实施。环保风暴之下,其成为华东地区首位被约谈的市长。且随后中央级媒体的连续负面报道,新形势下政绩考核要求和本地民众诉求都是构成临沂样本的诸多独特因素。

其次,在此次临沂样本中,如若仅单方面考虑环保要求的实现,而没有较好地把握好民生、就业、社会保障、社会治安、企业资金链和债务金融风险控制等诸多因素的平衡,从全局均衡的角度来看,可能会连带引发后续一系列问题的集中连片爆发。作为经济赶超型后发地区,缺乏较高的人均收入和财政支持作为基础,如何控制和疏解诸多负面因素,在后续治理工作中,其重要性将逐渐凸显出来。科学规划,统筹安排,做好污染攻坚战配套性工作,系统性做好社会保障、产业升级、发展转型与适当企业补偿等方面的工作。唯此,方能实现真正意义上的环境善治,与环境经济协调可持续发展。

再者,冰冻三尺非一日之寒,造成临沂大气污染超标的重化工业企业,也是多年来积累的历史问题。由于已有企业间上下游形成了完整的产业链和配套供求关系,对污染超排企业进行关停,势必会影响整个产业链的生产与配给,进而就会引发相应的物流、资金链与债务问题。因此必须要深入调研,多方论证,广泛协调,才能对症下药。慢工出细活,慢工出精品,也只有慢工才能减少转型的阵痛和代价,才能使创造出来的环保成果得以巩固^[9]。

2.3 建立环保长效机制的必要性和具体举措

临沂样本,究其本质,仍带有浓重的运动式思维模式和管理风格,在现有行政体制之下,这种管理方式,有其无可比拟的资源调动与调配能力,能短时间内高效地实现某些过去久攻不下的目标,解决久拖不决的问题,乃至治理一些社会顽疾和环境困局。但在现代市场经济体系之下,若单纯以政府行政命令的方式推进污染治理工作,一阵风、运动式地解决各地污染问题,就会导致严重的效率损失,造成新的资源错配和价格信号扭曲,进而衍生出诸多新的次生经济社会问题。摒弃传统单纯运动式思维和管理方式,其必要性在于:

第一,环境目标的实现应尽量避免以牺牲经济社会发展可持续性为代价。雾霾烟霞中的富裕、只剩绿

水青山的贫穷都是不可持续的。在新的环保压力之下,要实现环境治理目标,经济发展模式转换与调试需要缓冲与调整的时间。环境达标是可持续性发展的重要因素,但操之过急,打乱经济社会其他领域可持续性的节奏与步伐,就会有悖于可持续性发展的初始目标要求。

第二,环保目标的实现应充分考虑产业转型升级和技术进步的可行性与调整时间。这其中包括实现产业转型升级和技术进步所需要的相应配套社会福利政策与财税政策,这些政策的实施,都需要相关人财物支持和配套时间。设定分步渐进可持续的整改调试标准,给予企业调整缓冲的时间,既能实现污染企业排污达标,技术改进,优胜劣汰,又不至陷入即刻停产导致企业负债,工人丧失经济来源且复工也损失惨重的尴尬窘境。

为尽量避免上述弊端,实现经济发展与环境保护双赢的局面,需要建立相关系列长效机制。

第一,探索并完善新常态下中国特色的环境保护新型执法模式。这种模式在于将环保执法长效化、制度化机制同短期环保风暴相结合^[10]。环保工作不仅是环境部门的工作,也需要社会各界,特别是地方政府的强力支持和全力配合。中央日前陆续审议通过一系列文件中,明确了领导干部在地方环境保护中所应承担的主体责任,其中损害生态环境终身追责,党政同责,自然资源资产离任审计,就是强化环境保护工作,抓住过去环境治理中的一个重要症结之所在,短期内动员优势资源,解决诸多环境沉疴和积弊。但于此同时,深受环境污染的久病之躯,更需要长期调理与悉心修护。这就需要探索并完善长效化、制度化的环保执法模式,借环保新常态下的舆论声势和执法风暴浪潮,形成新的日常制度规范,并将严格环境执法常态化、制度化。

第二,积极回应公众环保诉求,加大公众参与力度,形成环保领域各方良性互动机制。目前中国人均GDP水平已超过七千美元,各国经验表明,这一阶段民众环保意识逐渐开始高涨,环保涉及每个人的切身利益,中国未来环保事业的发展,在政府透过自上而下的方式推动的同时,民众参与,社会力量的良性互动也必不可少。

第三,提供多种环境政策工具,促进企业污染治理工作长效化开展。政策工具选择的一个重要原则在于最大程度上降低政策成本。一是政策执行的本身会产生成本,包括政策工具的制定和执行等;二是政

策执行带来的额外成本,主要包括政策执行之后对经济社会造成的各种冲击,如带来失业等。如果说不同环保政策在生态环境保护上的收益是相对固定的,那么,考虑政策效果的关键就在于其政策成本的高低,尤其是政策对于社会经济发展的影响大小,这也就是说,政策成本低就意味着政策效果更好。譬如,新环保法中明确规定,对于违法排污的企业,可以按照排污带来的损失进行按日计罚。如果我们能真正地严格执行不同种类稍具弹性的环保政策,实现环境保护其实也并非一定要走到采取拉闸断电等硬措施的地步^[11]。环境政策工具还应包括重污染企业退出的长效机制,例如技术升级、兼并重组、工程治污、转产、搬迁或关闭等,制定多样化的激励政策和处罚政策;政府或主管部门与企业平等对话协商,签署相关环保契约,相互包容,共同执行;在此基础上,制定重污染企业退出规划,广泛征求意见;向社会公开规划,分步实施,接受社会监督;聘请社会组织开展客观的第三方评估,适时调整规划、政策等^[9]。

第四,研究试点并尽快推广市场化环境规制工具。主要是发达国家普遍采用的环境税和污染排放权交易制度。大气污染治理的一个重要工作,就是大力推动重化工业生产部门进行减排;因我国各地经济发展水平,产业结构,污染情况各异,在我国不同地区因地制宜制定合适的节能减排政策十分必要。

自2013年6月以来,我国相继在深圳、北京、上海、天津、广东、湖北、重庆等地建立了7个碳交易市场,这一系列碳交易试点拉开了我国碳交易从无到有的序幕。随着其顺利推进,加快建立全国碳排放交易市场也被提上了议事日程。我国初步拟定在2016年启动全国碳市场。全国市场初步将纳入6个行业的年排放量在2.6万吨以上的企业,碳市场排放量可能涉及30至40亿吨。在工业排放领域,二氧化碳排放与雾霾排放情况可以类比。作为二氧化碳、硫氧化物、氮氧化物和颗粒物排放重要来源的重化工产业大气污染治理,可以对发达国家已有的相关经验和案例进行深入研究,并在结合我国国情及具体发展实际的基础上探索试点并推广相关污染物环境税及总量控制之下的污染排放权交易制度。

在以下的论述中,本文将首先对促进环境保护与经济发展双赢的环境与发展经济学相关理论和概念进行介绍,进而着重对上述两种重要的市场化环境规制工具之理论基础,发达国家相关治理经验进行阐释,

并最终落脚到中国现实,提出相关政策建议,以供参考。

3 环境与发展经济学相关理论介绍与评述

3.1 经济发展与环境保护双赢之理论基础——波特假说

20世纪末,Porter与Vander Linde (Porter, 1991^[12]; Porter and van der Linde, 1995^[13]),研究认为不能简单的将环境保护与经济的关系一分为二的对立起来。适当的环境规制可以促使企业进行更多的创新活动,而这些创新将提高企业的生产力,从而抵消由环境保护带来的成本并且提升企业在市场上的盈利能力,这就是环境经济学中著名的波特假说。其从理论层面阐述了经济发展与环境保护双赢局面的存在性及实现机制。

陈(2010)基于我国工业分行业角度,对中国工业从2009年到2049年节能减排的损失和收益进行了模拟分析,研究表明,从长期来看,节能减排行为不仅会达至提高环境质量的既定目标,而且能够同时提高产出和生产率。从而其预测分析支持了环境Porter假说在中国的存在性并对实现路径进行了分析^[14]。

3.2 环境税政策理论基础——庇古税

福利经济学之父庇古,在其所著《福利经济学》一书中,提出了外部性概念,并对其进行了研究。完全自由市场经济之中,由于市场机制无法自发地实现外部性内生,整体社会福利就会受损,无法实现最优。所以这时,政府就需要介入,透过有形的手,实施适当的经济政策,化解这一市场失灵的状况。在存在负外部性时,采取征税的政策,促使负外部性内生。这一征税手段在经济学中被称为庇古税。这一征税手段最为知名的应用,就是在环境经济学领域,对污染者征税,就是实现环境污染负外部性内部化,从而实现社会福利最大化的。

3.3 污染排放权交易理论基础——科斯定理

在《社会成本问题》一书中,著名制度经济学家科斯指出,在产权明确界定的情况下,若交易费用为零或者很小,那么无论在开始时将财产权赋予谁,通过双方的自愿协商就可以实现资源配置的帕累托最优,达到社会福利水平最大化,而并不需要政府出面征收庇古税。在交易费用不为零的情况下,解决外部效应的内部化问题要通过对各种政策手段的成本收益权衡之后才能确定,市场经济国家在环境保护领域的排污权交易制度就是科斯定理的一个具体运用,然后

科斯定理发挥作用需要有较为完善的市场机制作为基础,如果市场机制并不完善,市场交易成本很高,科斯的理论就有可能失效。

3.4 环境税与污染排放权交易机制比较与评述

环境税通过提高污染排放成本来起到抑制污染排放水平的作用。污染排放权交易的机制则是直接控制总量,由市场交易机制决定污染物的排放总量。环境税政策和排污权交易制度实施以后,在各国都取得了显著的成效。

环境税,通过价格控制手段进行征收,优点在于税率统一,执行便捷,可以控制企业实际负担的排污成本。缺点在于较难获取企业环境成本信息,税率设定容易出现偏差,且无法预测污染物排放总量。

排污权交易,通过总量控制,进而实行市场交易的机制,优点在于交易成本很低,可以克服行政管理中效率损失的问题。但缺点是需要完善的制度设计和市场机制安排,总量设定上容易出现偏差,无法控制价格,易造成企业负担过重。

4 发达国家相关治理经验介绍与评论

回顾发达国家工业化,城市化发展历史,空气污染问题一度也十分严重。历数轰动世界的环境污染八大公害事件中,1930年比利时马斯河谷烟雾事件,1948年美国匹兹堡市多诺拉镇烟雾事件,美国洛杉矶光化学烟雾事件,1952年伦敦烟雾事件,1961年日本四日市硫酸烟雾事件等五大公害事件都与大气污染相关。各发达国家在经历了这些空气污染梦魇时期之后,都痛定思痛采取了一系列措施,制定了一系列法律法规,并研究推行了一系列环境与经济并重的政策工具来推进环保工作。归结起来,发达国家治理大气污染的历史经验,可从以下几方面来概括:

4.1 完善法律体系优化管理机制

解决环境保护问题,完善环保法规,加大执法力度,强化环境保护机构作用和地位是发达国家环境治理经验中共通的。

发达国家法制建设比较完善,公民法律信仰,守法意识强。不良违法记录,会在工作生活的方方面面收到限制。法律明确规定的,无论是企业、居民,还是执法部门,很少有协调变通的情况发生。且违法行为处罚也相当严厉^[10]。例如,美国环保政策的发展和演进过程,也是通过新的环保立法来实现的。1955—

1967年的十年时间中,先后出台了《空气污染控制法》、《清洁空气法》、《机动车空气污染立法》、《空气质量法》,然后,随着时代的发展,结合法律在实际运行中的正反两方面的经验总结,于1970年,1977年和1990年三次对原《清洁空气法》进行修订,出台《清洁空气法修正案》。正是这些法案的推行,有效地控制污染,进而改善环境。

美国国家环境保护局直接对美国总统负责,是主要执法主体,工作中心在于各州,各州环境保护局及地区办事处是执行环保法律、贯彻环保项目的主要承担者,地方政府在环保事务中作为环保工作的实施者,各地方的环保执法由州环保局的地区办公室负责^[10]。

为了减少工业生产对空气质量造成的污染,在1863年和1874年英国政府颁布了《碱业法》(Alkali Act)及其修订案。这一法案中引入了一条经典规则“最佳可行措施”,亦被称为“最佳可行技术”(Best Available Techniques),适用于大型工业领域污染治理。该原则至今仍是英国工业污染控制的重要基础。

英国于1956年出台了专门针对空气污染的《清洁空气法》,该法以及其后续的修订还催生了一系列空气管理部门和管理机制的成型,如清洁空气委员会,环保局,地方政府的参与等。通过英国国家政府和伦敦地方政府的合作与努力,相关的管理措施得以有效执行^[15]。

4.2 更好发挥经济杠杆作用

一是环境治理与中央政府(联邦)拨款挂钩。发达国家政府在开展环保工作时,不单使用行政手段,而且充分发挥了经济杠杆的作用。比如,美国在颁布清洁空气法案后,联邦政府就将各州大气质量与各项经济建设资金捆绑在一起,限期内,该地区大气质量无法达到国家规定的标准,联邦政府将停止该地区工业扩建项目,并对新建项目不给予排污权,同时停止最大的一项基金——联邦公路建设基金的拨款。此举就迫使州政府自发主动治污。

二是推行环境税和排污权交易制度。空气污染领域的环境税种包括二氧化硫税,氮氧化物税和二氧化碳税等。二氧化硫税最早由挪威从1970年开始征收,随后德国、日本、美国、挪威、荷兰、丹麦、瑞典、法国等国相继征收。氮氧化物税,最早由法国从1990年开始征收,随后丹麦、瑞典、意大利、瑞士等国陆续开征。排污权交易体系的现实范例是2005年建立的欧盟排放贸易体系,其将京都议定书下的减排目标分配给各成员国,再经由各成员国分配给本国企业,

目标是实现京都议定书确立的减排目标。

4.3 排污治理与结构调整并举

第一,污染末端治理,以技术为先导,以法律为支撑。

美国通过其不断完善法律体系开展污染物末端治理工作,1970年实行的《清洁空气法修正案》中明确规定了二氧化硫的排放限度并对粉尘排放进行限制。1990年版修正案中进一步提出了配额交易制度,比如,以1980年硫氧化物排放量1000万吨作为基准点,一单位配额对应一吨二氧化硫排放,达标且有剩余额度的企业可以将配额转让以获得收益^[16]。

鲁尔区曾是德国乃至整个欧洲的工业中心,但同时也是饱受空气污染的重灾区。上世纪六十年代以来,德国政府不断制定和完善治理空气污染的环保法规,逐步建立严格的空气质量标准,在推进空气治理的过程中,也非常重视科技的应用,大力发展空气净化处理等环保产业,还分析研究空气污染的源头,实时在线监测污染源。对企业而言,尽可能利用先进技术使得环保达标成为最好的选择,因为超标排污交的罚款要大大高于企业自身进行环保治理的费用。经过几十年的努力,德国鲁尔区的大气质量逐步改善^[17]。

第二,产业结构调整,引导与限制并重,经济激励优先。

经济发展方式转型与产业结构调整,无论对于一个国家还是一个城市而言,都不是轻而易举,一蹴而就的。以美国曾经的钢铁工业中心城市匹兹堡为例,该市在19世纪80年代时,其钢铁行业产值占当时全美产值的三分之二,被称为“世界钢铁之都”^[18]。直到上世纪中叶,严重的多诺拉烟雾事件之后,美国钢都的转型才被提上了议事日程。20世纪40年代,匹兹堡启动了“匹兹堡复兴计划”,首先实行限制重污染企业发展政策,如限制对污染企业的贷款,禁止高挥发性烟煤的交易和运输^[19],而后,重点扶植高新技术产业、金融业、医疗和服务业。包括设立小企业孵化器,提供低息贷款和技术管理咨询,设立基金资助本地大学,形成良好的产学研一体化机制,奖励专利创新,鼓励技术人才储备等^[20]。

恩威并施,激励约束相结合的综合治理策略,一方面保证了环境治理工作的科学性、可持续性,另一方面能真正促进有效转型模式的开启。

5 我国长期环境经济政策分析与展望

通过前面的分析和论述可以看出,寻找到一条环

境保护与经济发展共赢的发展路径并非易事，就在临沂治污事件引发热议的同时，在大洋彼岸，美国联邦最高法院的一纸判决，却给国内这场争论，从域外提供了一条思路。美国当地时间6月29日，美最高法院驳回了美国环保署（EPA）颁布的新的水银和其他有毒污染物排放标准。最高法院判定的理由不是认为新的标准制定过于宽松，而是新规定的出台没有及时而全面的评估其对经济的负面影响^[21]。在这份判决书中，最高法院写道，环境署在制定该项标准时，估算了其环境规制政策会给受影响电厂每年新增96亿美元成本，但若实施这种新标准，测算每年从污染空气减排中可获得的量化收益，仅为400-600万美元^[22]。

党的十八届三中全会关于全面深化改革若干重大问题的决定中明确提出：“完善发展成果考核评价体系，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，加大资源消耗、环境损害、生态效益、产能过剩、科技创新、安全生产、新增债务等指标的权重，更加重视劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康状况”。习近平同志强调不以GDP简单论英雄，就是在顶层设计层面强调了改变过去传统经济发展方式的决心。经济新常态下，环保工作被提上了前所未有的高度。2013年，大气十条出台之后，人民日报发表评论员文章，强调大气污染治理工作是一项硬任务，其完成与否，关键在于硬措施的落实。所以临沂样本的最大积极意义在于，真正把过去环保的软约束硬化，向社会各界传递了一个环境治理真抓实干，敢动真格的有益信号。

基于上述的分析，最后对我国未来长期环境经济政策提出几点建议，以供参考。

第一，推进微观管理与宏观决策的协调统一。

传统上，环境工作侧重于对于环保技术的研发应用，环境管理偏重于微观管理工作，而从宏观的视角来看待环境问题，环境问题就必然与经济问题紧密联系在一起，环境问题的本质是经济问题^[10]，需要将环境管理纳入宏观决策的框架体系，与国家发展战略相融合，从经济发展的源头来治理环境问题。

第二，实现行政手段与市场手段的完美搭配。

中国现实环境治理工作中，行政手段有其不可比拟的短期效率、力度和执行力优势，但也应看到若使用不当，或过于依赖单一行政手段，在长期来看，也存在诸多弊端。实现环境保护与经济发展双赢及和谐共融的局面，离不开市场化的环境治理手段和工具，研究试行并推广以环境税和污染排放权交易为代表的

市场化环境治理手段，不失为破解当下环境保护与经济发展简单二元对立的另一种手段。

第三，促成末端治理与源头治理的更好配合。

传统意义上的环境治理，多集中在末端污染物治理层面（end-of-pipe pollutants treatment），这种思维容易导致将环保“重心”放在关注环境污染物的产生量和削减量、增加环境保护的社会成本上，而忽略了如何减缓甚至避免环境污染的产生，不利于环境问题（甚至是污染事故或公害事件）的根本解决^[23]。发达国家推进循环经济，发展绿色工业，倡导清洁生产及3R制造，是从源头治理污染的另一种选择。

第四，做好严格执法与完善立法的最优响应。

临沂样本中另一个值得关注的焦点问题在于，一部分人认为新环保法规规制过严，与社会整体福利的维持和改善原则（即帕累托改进）有所背离。在此，先不论这种论断正确与否，而从市场经济法治化游戏规则而言，法律制定出来，正式实施之后，就应当被严格执行，执法部门所为完全正当，没有太大问题。如果在法律实施之后，社会经济反馈认为其失之过严，那么也应当按照程序，提请立法机关全国人大进行法律修订工作。第四部分介绍的发达国家经验中，美国《清洁空气法》的多次修正就提供了可参考的历史经验^[24]。

诚然，大气污染治理工作绝非一时一地之功可成，无法一蹴而就，更加需要区域联防联控，协同配合，共同治理的思维和行动。

环境治理工作是一个牵一发而动全身，涉及各方面各学科的综合课题，环保如何不光做对，不单求快，而且做好，真正实现环保工作的又好又快发展，是临沂样本留给我们每个人的思考题，临沂样本值得我们进一步观察，用更长的时间，更宏观的视角，更多的实证数据和案例及更加透彻深入的研究来给出一个更加完满的答案。临沂样本的价值是巨大的，对其不应流于简单臧否，不应陷于主观立场，而应以更加客观，更加务实及更具前瞻性的视角来审视、来探究。

参考文献

- [1] 潘小川, 李国星, 高婷. 危险的呼吸——PM_{2.5}的健康危害和经济损失评估研究[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2012.
- [2] 陈硕, 陈婷. 空气质量与公共健康: 以火电厂二氧化硫排放为例[J]. 经济研究, 2014, (8): 158-169, 183.
- [3] 陈吉宁. 环境保护部部长陈吉宁答记者问实录[J]. 中国环境管理, 2015, 7(1): 1-7.

- [4]宋嵩绘. 临沂治污整改环境质量效益已显现[N]. 人民日报, 2015-07-06.
- [5]张蕾. 环境保护与经济发展怎样兼顾——临沂治污的思考[N]. 光明日报, 2015-07-09.
- [6]国土资源部. 临沂市加快推进中心城区工业企业“退城进园”[N/OL]. [2015-07-17]. http://www.mlr.gov.cn/xwdt/dfdt/201507/20150717_1359405.htm.
- [7]周雁凌, 季英德, 王学鹏. 山东省长郭树清充分肯定临沂治污成效下拨1亿元专项资金用于治气[N]. 中国环境报, 2015-08-04.
- [8]吕明合. 临沂: 治霾选择题[N]. 南方周末, 2015-07-02.
- [9]杨朝飞. “建立长效机制”才是临沂破局的关键[N]. 南方周末, 2015-07-11.
- [10]曹凤中, 刘伟生, 徐云. 环保风暴的理性回归[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2011.
- [11]李志青. 临沂治污启示: 光做对了还不够[N]. 解放日报, 2015-07-08.
- [12]PorterME. America's green strategy[J]. Scientific American, 1991, 264(4):168.
- [13]PorterME, van der LindeC. Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship[J]. The Journal of Economic Perspectives, 1995, 9(4): 97-118.
- [14]陈诗一. 节能减排与中国工业的双赢发展: 2009—2049[J]. 经济研究, 2010, (3): 129-143.
- [15]解洪兴, 白愈, 杜娟, 等. 伦敦烟雾治理历程[R]. 北京: 中国清洁空气联盟, 2013.
- [16]Nalbandian H. Prospects for Integrated Air Pollution Control in Pulverised Coal Fired Power Plant[M]. London: IEA Clean Coal Centre, 2002.
- [17]孙珂. 德法: 治霾路上的老将和新兵[N]. 亮报, 2014-03-26.
- [18]束丽娜. 美国百年“呼吸保卫战”: 匹兹堡——“烟雾之城”的多元化转型[N]. 亮报, 2014-03-19.
- [19]姜立杰. 匹兹堡——成功的转型城市[J]. 前沿, 2005, (6): 153-156.
- [20]朱华晟. 匹兹堡地区的产业重构[J]. 城市问题, 2011, (5): 77-84.
- [21]于洋. 临沂环保风暴的环境经济学视角[N]. 北极星节能环保网, 2015-07-03.
- [22]Supreme Court of the United States, Michigan et al. v. Environmental Protection Agency et al[EB/OL]. http://www.supremecourt.gov/opinions/14pdf/14-46_bqmc.pdf, 2015.
- [23]周宾. 现代城市环境污染防治不应停留于“末端治理”[N]. 中国社会科学报, 2013-10-14(第510期).
- [24]束丽娜. 美国百年“呼吸保卫战”[N]. 亮报, 2014-03-19.