

# 绿色经济：让环保为经济做加法

## 专访同济大学可持续发展与新型城镇化智库主任诸大建教授

文 / 宋旭

2015年5月5日，中共中央、国务院印发《关于加快推进生态文明建设的意见》（以下简称《意见》），这是继党的十八大和十八届三中、四中全会对生态文明建设做出顶层设计后，中央对生态文明建设的一次全面部署。《意见》首次提出“绿色化”概念，并将其与新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化并列，这是对生态文明建设提出的新要求。在党和中央不断深入和丰富生态文明理念及体系的背景下，理解生态文明的学术理论基础，辨识其与可持续发展、绿色经济、低碳经济、循环经济等学科概念的区别与联系，对于正确把握生态文明建设理论精髓，准确定位其对环境工作的要求，探索新形势下环境管理工作的新思路、新举措，都具有十分重要的意义。为此，本刊专访了刚刚出版的《绿色经济：联合国视野中的理论、方法与案例》一书的合作主编、同济大学可持续发展与新型城镇化智库主任诸大建教授。

诸大建对本刊指出，生态文明是个大概念，它不同于环境保护，它要超越环境保护，它要融入发展。“绿色化”就是要把生态文明的眼光融入到其他发展里面去，与国际上当前倡导的绿色经济有异曲同工之妙。我们要推动环保主流化，“绿水青山就是金山银山”，环保是经济增长的来源之一，它是为经济做加法而不是做减法。在绿色经济发展过程中，环保部门要通过总量控制和生态红线等关键机制，倒逼发展转型、引领绿色创新。

### 提升环保概念的正能量

《中国环境管理》：绿色经济与可持续发展的关系如何？

诸大建：这两个概念都是联合国提出的。可持续发展这个概念提得比较早，至今已经有20多年历史了，今年联合国又将千禧年发展目标（MDG）改成了可持续发展目标（SDG），提出了2015年后15年的可持续发展目标，包括17大目标，169个小目标。我们知道2012年联合国可持续发展大会即里约峰会（以下简称里约+20峰会），确定了两个主题，一个是绿色经济；一个是可持续发展的制度框架。所以，绿色经济成为联合国的正式提法，标志性的事件就是2012年

的里约+20峰会。

当然，在此之前，也就是2008年国际金融危机发生之后，联合国环境署（UNEP）推出了“绿色新政”的概念，“绿色经济”在当时被放在了小标题里。在全球绿色新政的倡议推出并得到一定反响后，2011年11月，环境署在北京发布了“绿色经济报告”。这份报告将从2010年到2050年每年把当年全球生产总值的1%~2%投资于绿色经济活动，与把同样的一笔资金投入于所谓的“常规情景”所以对全球的经济、社会和环境带来的影响进行了预测性对比。正是2008年后环境署和其他机构对此方面的工作让“绿色经济”登上了国际政策的大舞台，成为2012年里约+20峰会的两个议题之一并获得大会认同，也使得许多国家的政府和其他利益相关者对环保事业开始刮目相看。

《中国环境管理》：那么为什么要在可持续发展之后再提绿色经济呢？

诸大建：可以说，可持续发展是一种更大的目标，绿色经济是实现这一目标的道路。这对于发展中国家来说非常重要，增加了其实现可持续发展目标的可能性。

绿色经济是以可持续发展所遇到的问题为导向的。首先，无论是国际上还是目前我国国内，发展还是硬道理，而环保被看作了经济发展的一种负担，这也是与环保在官僚体系中往往是最为薄弱的部门是分不开的。其次，以往对于可持续发展的研究和宣传往往偏重于环境和经济之间以及环境和社会之间的负面关系，容易使决策者产生麻木感。再次，在解决环境问题，许多国家包括我国目前采取的政策往往是被动的、负面的，如通过分配节能减排指标进行总量控制，征收环境税费等。这些指令性的政策往往难以激起经济部门决策者的兴趣，对影响环境和社会大局的宏观经济政策产生的作用有限。所以，虽然可持续发展提了这么多年，其进展却差强人意。大家在口头上都认同可持续发展是社会、经济和环境三位一体的，但在实践中往往把它与环保等同起来。

因此，从学术研究的角度来看，绿色经济是可持续发展更具操作性的一个抓手，它把可持续发展三位一体的思想融入经济中。绿色经济作为手段，归根到

底就是要变环境制约为推动社会、经济、环境三方面可持续发展的契机。从政策制定的角度来看,绿色经济就是要通过在宏观层面加大对绿色产品和服务的总投资、总消费来驱动经济的增长和创造就业机会。环保常常被认为是消极的、被动的、治病性的东西,是烧钱的;绿色经济则指出,环境本身就是经济增长的一个动力,是促进经济增长的一个来源,这对于环保的概念是一个正面的提升。

### 生态文明下的绿色经济战略

《中国环境管理》:绿色经济的提法与我们目前国内提的生态文明建设有何异同呢?

**诸大建:**生态文明是中国国内的提法,其概念进入中国高层政策体系,源于2007年中央的十七大,十七大报告把生态文明列为全面建设小康社会的新要求进行强调。关于两者之间的关系并没有官方文本进行过论述。国内官方没有谈过绿色经济,党的文本是叫“绿色发展”。十八大文件中关于生态文明的主要任务中提到了绿色发展、低碳发展、循环发展。

我想生态文明的概念肯定比绿色经济要大。中国讲生态文明,是放在“五位一体”来谈的,它包含两个部分,一部分是相对独立的传统的资源管理、污染治理、生态保护内容;另一方面是具有渗透性和融入性的内容。绿色经济的概念更多属于后者。绿色经济强调经济本身如何绿色化,如何具有包容性,可以说,生态文明融入经济的部分,大致等于绿色经济的部分,其重点是生态文明中有关资源环境与经济增长相交的部分。当然,绿色经济也与其他发展系统有关,比如绿色经济还强调与社会发展有关的包容性问题,与政治建设有关的合作治理和政府变革等内容。

生态文明既包含了“为了发展的环境”,也包含了“为了环境的发展”,如果把生态文明等同于环境保护就将其概念缩小了。生态文明比传统的环境保护概念强调了更多的绿色发展含义,具有从末端被动治理到发展模式转型的主动进攻的意义。所以,生态文明是个大概念,它不同于环境保护,它要超越环境保护,它要融入发展。党的十八大报告特别强调要将生态文明融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设之中,这是生态文明概念高于传统的污染治理和环境保护的地方。今年新出台的《中共中央、国务院关于加快推进生态文明建设的意见》中又首次提出了“绿色化”,也是强调要把生态文明的眼光融入到其他发展里面去。国际上当前倡导的绿色经济也有类似的意义。

### 提高资源生产率和投资于自然资本

《中国环境管理》:在中国发展绿色经济应该主要由哪些方面入手呢?

**诸大建:**绿色经济的理论基础主要来自于宏观的环境经济学。传统上讲环保,理论基础主要是新古典

经济学的微观环境经济学,而绿色经济更重要的是强调经济增长有生物物理极限,要把关键的自然资本作为内生变量纳入生产函数。对比现在经济学的两个要素——劳动的要素和资本的要素,发展绿色经济主要靠两个方面:

一是提高自然资本的资源生产率。把绿色的“四节”,节水、节地、节材、节能,融入到工业、交通、建筑等领域。例如,节地就是提高土地的资源生产率即单位土地的经济产出。如果一个城市的GDP总量不变,但空间占有小了和建设用地减少了,也就意味着土地的生产率高了,这对于城市紧凑发展非常关键。同样地,能源生产率就是单位能源的GDP产出;水资源生产率就是单位水资源的GDP产出;物质材料的生产率就是单位物质材料的GDP产出,如金属矿藏的单位产出等。因此搞绿色经济,就是要在农业发展中提高水资源生产率;在工业发展中提高物质材料生产率和能源生产率;在建筑行业中提高能源效率,发展绿色建筑;在城市建设中提高土地效率,等等。

二是扩大自然资本的供给能力。绿色经济是具有经济意义的,要把环保由被动地治理变成主动地建设性的工作。现在的污染治理主要是做减法,传统绿色GDP测算是从毛的GDP中减掉生态环境的损失;而投资于自然资本就是要让环保为经济做加法,增加自然资本的正贡献。投资于水资源、林业、渔业、森林、湿地等自然资源,增加生态成品和生态服务能力,比提高资源生产率更具有战略意义和长期意义,它能够扩大经济增长的自然资本供给能力。

《中国环境管理》:绿色经济具体体现在哪些发展领域,其与低碳经济、循环经济是什么关系呢?

**诸大建:**绿色经济具体的行动领域,从国际上看,联合国环境署2011年的“绿色经济报告”提出了其聚焦的十个行动领域,包括提高建筑效率、产业效率、交通效率、废弃物使用效率,投资于农业、渔业、水资源、林业等。

从国内看,在中国的生态文明战略中,绿色经济的原理主要体现在循环经济和低碳经济的具体行动中。前者主要是针对物质流的绿色经济,后者主要是针对能源流的绿色经济。我不认为把绿色经济、低碳经济、循环经济并列是妥当的。实际上绿色经济的概念更大些,是上位概念,它是对低碳经济和循环经济的总称。

具体来说,绿色经济的行动领域主要应该包括资源环境约束下的工业化、城市化、消费方式三个基本方面。通过从线性经济向循环经济的转变,实现我国经济增长从传统工业化向新型产业化的转变,从企业小循环、园区中循环、城市大循环三个层面入手,消除传统生产“先污染、后治理”的状况;通过从蔓延型城市向紧凑型城市的转变,实现我国城市发展从传统城市化向新型城市化的转变;通过从物质主义的消

费方式向功能主义的消费方式的转变，实现人民福利水平从传统现代化向新型现代化的转变。也就是说，在这些领域里都是要通过提高资源生产率和扩大自然资源的供给两种手段和方式来发展绿色经济。

## 环境保护的主流化和经济部门的绿色化

《中国环境管理》：如何从制度和管理层面推进生态文明下绿色经济的发展？

**诸大建：**绿色经济发展的关键，是要实现环境保护的主流化和经济部门的绿色化。而要实现经济部门的绿色化，关键是强调六个字，即规模、分配、效率三位一体的政策：

一是生态规模政策，即要定出可以消耗的资源环境总量。要通过资源红线、污染红线、空间红线三根红线框定经济发展边界，在边界内发展，不能超出边界。例如确定水、地、能、材到2030年可用的总量分别是多少，例如确定18万亩耕地红线不能碰，例如确定总的污染总量、碳排放总量要在2030年达到峰值，等等。

二是社会分配政策，即要社会公平地对自然资本进行分配。一方面，要在地域上进行公平分配。首先要确定人均可支配的资源消耗，然后在省市一级合理分配，不管是发达地区还是中部地区、西部地区，超过了人均可支配的消耗量就应该进行生态的经济补偿。另一方面，要在行业、产业间进行公平分配，把资源分配到重要的产业部门，确定相应地行业排放量。例如，在工业部门、交通部门、建筑部门，确定合理的能源使用量和二氧化碳排放量等。

三是市场效率政策，即要利用市场手段提高自然资本使用的效率。通过市场交易让绿色经济活起来，类似于目前的碳排放，要提高单位碳生产率，高于确定的排放效率的就可以拿出来卖出、获得收益；低于的，就要买入、增加生产成本。

需要强调的是，改革管理体制是落实生态文明和绿色经济制度建设的组织保障。对于同一个自然要素，要尽可能归口一个管理机构。每一个管理部门要同时进行规模确定、产权分配、市场交易三个方面的宏观管理。

## 环保部门要在绿色经济中发挥“引领”作用

《中国环境管理》：您认为环境保护部门应该在生态文明和绿色经济中发挥什么样的作用？

**诸大建：**生态文明建设是国家战略，其发展关键就是各个部委能否将此思想真正渗透到未来政策体系中去。按照中国经济现有体制，绿色经济主导部门应该是发改委，因为经济社会发展规划与相关政策主要来自发改委。环保部不是经济部门，主要职能还是在污染控制和管理方面。绿色经济从理论上来说是经济问题，应该由综合经济部门来管，由经济主流部门

来管。国外有个提法，叫“环保主流化”，主流化就是说不能只在末端控制上喊一喊，要进入经济主流部门。我有一个不一定恰当的比喻，伪绿色的发展就像坏掉的西瓜皮，外面是绿色的，里面却是发黑发霉的。

在我国，发改委是综合管理部门，侧重于综合、协调；环保部门主要是污染管控，可见发展绿色经济不是环保部门管了就能做起来的。以我之见，搞生态文明建设和绿色经济发展，环保部门一定要敢于放手，敢于让发改部门来主导。现在的问题是，环保部门谈生态文明和绿色经济很积极，其他部门不起劲，或者做旁观状。如果只有环境部门的积极性，没有经济社会发展部门的积极性，绿色经济肯定是搞不好的。反过来，如果发改部门、经济部门动起来了，有了主动性和积极性，环保部门的压力就会比现在轻许多，生态文明和绿色经济的水平也一定会比现在好很多。像荷兰，以前环保部门主要是治理，后来与发展部门合并在一起，从发展之初就定下了可以使用的资源环境总量和边界，由此决定了发展的绿色化水平。只有大家都参与、都热心，环境问题才能解决，环保才能真正硬起来。

《中国环境管理》：您能具体谈谈环保部门引领绿色经济发展的含义吗？

**诸大建：**让发改部门主导绿色经济的发展这并不意味着环保部门的作用降低了，其实在绿色经济发展主流化方面，环保部门可以发挥“倒逼”作用，用绿色鞭子迫使经济模式进行转型。以前褐色经济时代，环保部门是被动的守门员，经济发展是自变量，污染排放、资源消耗是因变量，确定了GDP指标，那么GDP增长产生的废物、污染由环保部门来负责消化、吸收；而在绿色经济时代，要反过来，做一个反函数，资源环境是自变量，经济是因变量，要用环境倒逼经济转型。否则环保部门永远都是处于守球门的地位。我们现在就是要把踢球的人绿色化，把整个踢球过程绿色化。

环境部门引领绿色经济发展，关键是用好总量控制和生态红线的指挥棒。环保部门要敢于、善于用资源、环境、生态三根红线框定发展边界，迫使经济增长在生态环境边界之内进行，迫使经济增长减少自然资本投入，提高资源生产率，从而提高经济发展的绿色化水平。在中国，总量绝对是资源环境的源头问题，一定要卡住源头不放松。我不认为现在这些工具用得很好了，包括总量如何分配、如何进行生态补偿等等。

经济部门通常是只管效率，虽然效率随经济增长在提高，但是GDP大规模扩张的结果，是资源消耗和污染总量经常爆破。因此，环保部门一定要卡住资源环境总的龙头，这是环保部门的一个艰巨任务。环保部门以前是服务于发展，是当因变量；现在，要用环境优化和引领发展，是当自变量。环保部门，要用绿色的指挥棒、约束

机制去调节我们的经济的绿色化进程。

### “十三五”规划需要在绿色经济上有大作为

《中国环境管理》：面向未来，对于“十三五”您在绿色经济与环境管理上有哪些期待？

**诸大建：**生态文明建设是“五位一体”的重要组成部分，但是我们过去的五年规划，名义上都只是国民经济和社会发展规划，很长一段时间资源环境方面的工作都是并在社会发展规划里面讲的。现在，应该单列资源环境章节，改为“国民经济、社会与环境发展规划”，既与国际上可持续发展的三根支柱相对应，又与生态文明的五个方面对应起来。党的文件已经有资源环境生态方面的专章了，政府文件里设专章应该也是比较现实的。

希望“十三五”时期，绿色经济能够进入到我们的五年规划，有指标、有领域，真刀实枪地融入进去，看到绿色创新和转型发展的希望。关键就是怕专章里面只讲污染治理不讲绿色经济，污染治理还是被动守球门的事情，应该把绿色经济融到环境那章里面作为主要内容。

绿色经济的实质，是把经济、环保两张皮变成一张皮。环境是有经济的，不能说环境没有经济；同时，经济必须是绿色的，不能是黑色的，所以，要融合起来把两个事情变成一个事情。所谓两个事情就是环保部门搞环保，发展部门搞经济，环保根本没有经济的概念，发展部门根本没有绿色的概念。我对于绿色经济主流化还是充满期待的，相信绿色经济可以为当前的经济新常态做出贡献，为中国的两个百年发展做出贡献。

（责任编辑：徐昊）