

北京大学中国改革理论与实践研究中心丛书

李成言 / 主编 任志刚 / 副主编

CREEN NEW DEAL
THEORY AND PRACTICE

绿色新政 理论与实践

刘西明 / 著



中国铁道出版社
CHINA RAILWAY PUBLISHING HOUSE

北京大学中国改革理论与实践研究中心丛书

李成言 / 主编 任志刚 / 副主编

GREEN NEW DEAL
THEORY AND PRACTICE

绿色新政

理论与实践

刘西明 / 著



中国铁道出版社
CHINA RAILWAY PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

绿色新政:理论与实践/刘西明著. —北京:中国铁道出版社,2013.9

(北京大学中国改革理论与实践研究中心丛书)

ISBN 978-7-113-17097-4

I. ①绿… II. ①刘… III. ①中国经济—绿色经济—研究 IV. ①F124.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 176815 号

书 名:绿色新政:理论与实践

作 者:刘西明 著

责任编辑:王晓罡

封面设计:纪 欣

责任校对:龚长江

责任印制:郭向伟

出版发行:中国铁道出版社(100054,北京市西城区右安门西街8号)

印 刷:三河市华业印装厂

版 次:2013年9月第1版 2013年9月第1次印刷

开 本:700 mm×1 000 mm 1/16 印张:12 字数:200 千

书 号:ISBN 978-7-113-17097-4

定 价:32.00 元

版权所有 侵权必究

凡购买铁道版图书,如有印装质量问题,请与本社读者服务部调换。

电话:(010)51873170(发行部)

打击盗版举报电话:市电(010)63549504;路电(021)73187

总 序

2008年12月16日,中国改革开放30周年前夕,北京大学中国改革理论与实践研究中心在未名湖畔宣告成立。中心成立大会上,有学者笑称,“北京大学中国改革理论与实践研究中心”践行着“一个中心,两个基本点”——以“中心”为平台,坚持“理论”与“实践”两个基本点。虽是随口一说,却也在一定程度上符合建立中心的初衷和发展取向。

随着我国改革向纵深推进,一些深层次问题不断凸显。这些问题以新的形态和方式体现出来,而解决问题的方法越来越呈现出多学科化、科学化、现代化等特征。中心愿景乃是立足于北京大学的学术积淀和智力资源,以政治学科、行政学科、法律学科、管理学科等学科的理论方法为基础,充分发挥学科交叉优势,努力打造一个跨学科、跨院系的研究机构,从法制改革、经济改革、传媒改革、教育改革、政府体制改革等方面深入研究中国的改革与发展问题。政治学等学科作为综合性运用学科,只有紧扣时代脉搏,关注现实问题,才能具有强大生命力和可持续发展的不竭动力。因此,我们也希冀中心关注改革实践,同时推动理论创新,裨益于学界交流和学术进步。

多年来,北京大学中国改革理论与实践研究中心秉持初创理念和学术追求,在平台建设、政府决策咨询、人才队伍培养、国内外交流等领域取得了一些成绩,社会关注度越来越高,影响力越来越大。在平台建设方面,中心依托北京大学各学科的信息资源和学术交流网络,建立中心与北

大各院系及其他高校同行之间的信息通道,搭建多学科交叉互动的研究平台,努力成为中国改革与发展研究领域的信息资料基地以及对话、合作、交流平台;在决策咨询方面,中心承担着多项本学科前沿问题以及战略性综合性问题研究课题,为各级政府、企事业单位提供决策咨询服务,举办高水平、有影响力的国内、国际学术会议,发挥对外学术交流的窗口作用,努力成为领域内重要的信息库和思想库;在人才队伍培养方面,中心在一大批有突出学术成就和良好学风的一流学术带头人和中青年学术骨干队伍构成基础上,聘请国内外著名专家学者作为兼职研究人员,积极吸收中青年教师参加重大项目研究,引导和鼓励研究生参加课题研究,举办中国改革发展讲座及开设相关课程培养和培训学术型及应用型人才,努力成为领域内权威的专家库、人才库。

创业艰辛,任重道远。所幸大家相互砥砺,不断努力,不断前行。多年来,师生专注学术,成果斐然,一大批优秀的学术作品在中心“孵化”诞生。虽然有些可能还略显稚嫩,但不失执着和可爱;虽然有些可能还略显零散,但不乏“闪光点”;虽然有些可能还属于“早熟”,但饱含了真切和勇气。中心的学人们一直酝酿着出版系列学术成果,回望中国改革开放走过的路,回望我们自己走过的路,同时抚昔望远,推陈出新。

本丛书旨在运用学术思维分析中国改革面临的现实问题及其内在根源,从政府视角为中国改革发展的实践提供理论思考和政策参考,特别是深入探索改革中的政府行为、管理创新和政策建构,寻找制度发展之路。这个设想充满了风险性,毕竟中国改革是一项前无古人的事业,要想对这项事业做出学理解释本身是一个重大挑战。面对挑战,我们既感到机遇难得,也感到责任重大。因此,丛书创意提出之后,真正操作起来又是一番艰难的过程。无论是选题写作,还是审校编辑,都浸透了中心所有成员的心血,凝聚着社会各界的支持和鼓励。这位本丛书的出版提出了很高的学术要求。为把本套丛书做成精品,我们曾经“约法三章”:

坚持民主、开放、宽容的态度。民主、开放、宽容不仅是学术品质应有之义,也是学术繁荣发展的重要保证。本丛书与其他很多丛书不同之处在于,本丛书从策划到执行,坚持搭建一个开放的体系,不画地为牢,不苛求数量,成熟一本出版一本,以开放的书系吸纳更多优秀成果,以兼容并包的态度展示不同的观点立场,以持续发展的态势关注变化无常的世事。我们相信,在改革的旗帜下,将涌现越来越多的成果,丛书也一定会越来越丰富、精致。

恪守学术道德和遵循学术规范。“学高为师,身正为范”。当今学界常

见浮躁作风,坚守心中的一片净土非常不容易。本丛书强调作品必须说真话,恪守职业道德和社会公德。与此同时,遵循严格的学术规范,大胆假设,小心求证。互相尊重劳动成果,共同为学术的健康发展做出贡献。

积极探索知识创新机制。勇于创新,不断进取是学术发展的不竭动力。作为一个跨学科、跨院系的平台机构,中心在科研管理方面引入竞争机制,积极探索建立知识创新机制,注重过程管理,保证项目的顺利完成和研究人员的持续发展。丛书在内容上鼓励创新,尤其鼓励年轻学者大胆创新,不求大求全,只求新求实。

正是按照上述“约法三章”,丛书的编辑整理过程成为大家不断学习思考、交流沟通的过程以及精益求精、致优致远的过程。我们希望,丛书对学术有所促进,对世风有所匡正;更希望通过系列学术著作的出版,把北京大学中国改革理论与实践研究中心建设成为特色鲜明、学科精良、队伍整齐、具有较强竞争力和可持续发展能力的一流专业学术研究机构,使中心整体科研能力达到国内领先水平。

“过去的是历史,但历史不会过去”。20世纪70年代末,中国改革开放扬帆起航之际,邓小平同志提出政治学等学科需要赶快补课,相关学科开始恢复重建,这就昭示了中国社会科学研究与中国改革实践的紧密关联。走过风雨兼程的30年,中国改革发展的时代车轮依然滚滚向前,改革理论与实践研究领域前景广阔。指导政府改革“知与行”统一,走出一条中国独特的治理之道,是全体学人的责任和使命。我们也希望丛书出版能唤起学界进一步重视和深入研究现实问题,以宽广的学术视野和博大胸怀,营造良好的文化氛围和社会环境,创造有理论价值和实践意义的科研成果,同时培养领导型改革人才,推动社会改革进步。

本套丛书的编辑出版得到了学界、商界、政界、出版界朋友以及社会有识之士的大力支持和帮助,在此表示衷心的感谢!在这里我要特别感谢的是,北京大学前副校长、校务委员会副主任张国教授和任之刚先生,他们为北京大学中国改革理论与实践研究中心的建立和丛书的出版,给予了无私的帮助和全力的支持。在此,我表示由衷的敬意和诚挚的感谢!

由于学识所限,丛书内容难免有错误或遗漏,作为主编,在此提前致歉,并请各位不吝指正。

李成言

2010年10月于北京大学

序 言

能源危机、环境恶化、经济低迷、地区和个体间的贫富差距拉大是当代几大世界性难题，人类对金钱和物质财富的贪欲使“地球村”变得千疮百孔。为了摆脱这一状况，人类努力必须寻求一种新的生活方式、生产方式和组织方式，那就是实现绿色发展，推进生态文明建设。

党的“十八大”报告提出，“把生态文明建设放在突出位置，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。”2013年5月24日习近平总书记在中共中央政治局就大力推进生态文明建设进行第六次集体学习时做出至今生态文明建设最强有力陈述：“中国绝不以牺牲环境为代价去换取一时的经济增长，提出终身追责制，凡越过‘生态红线’的，就应当受罚；造成严重后果的，必须追究其责任。”2013年3月29日，国务院总理李克强在部分省市经济形势座谈会上强调，“要力推绿色发展，把让人民群众呼吸洁净空气、喝干净水、吃安全食品作为发展的重要内容。”党的“十八大”报告态度鲜明、总书记和总理的讲话铿锵有力，明确指出绿色新政必须以满足人民对健康、幸福生活的追求为根本动力，以人民生活水平的提升为核心检验标准；跨越“生态红线”的终身追责制必将成为绿色经济发展的“尚方宝剑”，不断推动我国走向富强、民主、文明、和谐的社会主义生态文明新时代。

实行绿色新政，必须要在广大人民群众和微观主体中营造普遍深刻的绿色文化，让绿色理念深入人心，从而充分激发人民群众对于绿色工程

监督、绿色文化传播、绿色科技创新、绿色产业发展及污染事件举报的积极性和主动性。也就是说,实现绿色发展过程中政府要与社会共治共享。政府的绿色投入不应该只是成为采购和工程资金,而是要成为撬动广大人民群众伟大力量的支点,让绿色新政和生态文明建设成为民心所向。

刘西明博士作为一名在基层工作的县级干部,在长期的工作学习积累中,将理论与实践相结合,编纂出版了《绿色新政:理论与实践》一书。该书系统阐述了绿色新政的概念、构成、功能、理论基础及国际经验,并基于2011年数据对国内31个省份就地方政府支持度、绿色经济发展水平比较研究,明确了提高全民绿色意识,推进绿色文化建设的重要举措。该书理念上与我长期以来所倡导的“三生”共赢发展的准则相吻合,与我国建设生态文明的目标相符合。故作序予以鼓励,并向全社会推荐此书。

叶文虎
2013年7月

前 言

当前,因面临能源危机、环境恶化、经济低迷等世界性难题,大力发展绿色经济已经成为世界性潮流。同时,中国经济增长过程中资源与环境约束凸显,亟待实现经济向绿色转型。基于此,开展绿色经济中政府政策的功能及其评价研究,剖析政府政策促进绿色经济发展的作用机理具有重大的理论和现实意义:一是能够从理论上解释政府政策促进绿色经济发展的功能及传导机制;二是能够为中央及地方政府制定绿色政策提供借鉴与决策参考,从而破解经济发展中的资源瓶颈与环境约束,实现经济、社会、自然之间的全面、协调与可持续发展。

但是,由于绿色经济发展的相关研究起步较晚,各国对其定义和范围的刻画也缺乏统一的标准,导致跨国性的横向样本研究存在一定的困难,因此本书将着重研究我国政策对绿色经济发展水平的影响。同时,为获得较多的数据样本以降低数量模型估计偏差,主要以省级政府政策对绿色经济发展水平的影响为研究对象进行影响机制分析和实证研究,并构建全国的绿色经济发展水平指标,从描述性的角度对我国绿色经济发展现状和前景进行分析。论文的主要贡献与创新如下:

第一,通过对现有绿色经济内涵的相关研究进行总结,并结合我国自身绿色经济发展的特征,从产业结构、技术和能源支撑、制度保障三大方面解析绿色经济的含义,从经济增长、资源节约和环境保护三大方面对绿色经济的含义进行刻画,为后文的深入研究提供基础。

第二，将政府政策细分为财政、金融、法律与制度三类，并分别归纳出了不同类别的政府政策促进经济增长、资源节约与环境保护的理论基础。此外还提出了三种政策促进资源节约、环境保护的传导机制，剖析绿色经济中政府功能的作用机理。

第三，系统梳理了中国政府实施的、旨在促进绿色经济发展的政策体系。当前理论界已有很多研究成果总结国内促进绿色发展的政策实践，但分析的角度尚不全面、系统，依据前一部分所提出的三大政策类别，系统梳理了财政、金融、法律与制度等在中国绿色新政中的实施情况。

第四，在前人研究基础上，结合对绿色经济中政府功能的理论分析、数据的可获得性以及指标之间的关系等角度，研究和筛选了我国省级政府政策对绿色经济发展的影响渠道并选择相应的指标，通过层次分析法等方法将指标进行综合以衡量各省级政府对绿色经济的支持度；其次，依据前面对绿色经济的定义，从经济增长、资源节约和环境保护三方面建立绿色经济发展水平的省级指标，通过层次分析法等方法将指标进行综合，作为我国省级绿色经济发展水平的测度指标。

第五，基于 2011 年的数据，对 31 个省份的地方政府支持度、绿色经济发展水平分别进行排序比较研究，从描述统计的角度分析各个省级政府支持力度以及当地绿色经济发展水平的差异。然后构建回归模型从量化的角度分析地方政府支持度对当地绿色经济发展水平的边际贡献度，研究表明，地方政府支持度与绿色经济发展水平呈显著正相关，如果地方政府支持度上升 1 个百分点，会使该地绿色经济发展水平上升 0.254 个百分点。

第六，基于上述研究结论提出相应的对策建议：一是各级政府要高度重视发展绿色经济、切实加大支持力度；二是绿色新政要以经济和法律手段为主、行政手段为辅；三是发挥绿色经济中的政府政策功能要以市场机制为基础；四是发挥绿色经济中的政府政策功能还要大力推进绿色文化建设。

目 录

第1章/概 述	1
1.1 研究背景及意义	1
1.2 绿色经济相关研究综述	3
1.2.1 绿色经济的含义	3
1.2.2 绿色经济的核算	5
1.2.3 绿色经济中的政府政策功能:经济增长	7
1.2.4 绿色经济中的政府政策功能:资源节约	8
1.2.5 绿色经济中的政府政策功能:环境保护	10
第2章/绿色经济:概念、构成与必要性分析	13
2.1 绿色经济的概念	13
2.1.1 概念的提出	13
2.1.2 相似概念辨析	14
2.2 绿色经济的构成	18
2.2.1 产业结构的绿化	18
2.2.2 绿色技术和绿色能源的含义	23
2.2.3 绿色新政的含义	24
2.3 我国发展绿色经济的必要性分析	25

2.3.1 资源稀缺性状况	26
2.3.2 环境污染状况	29
2.4 本章小结	29
第3章/绿色经济发展中的政府政策功能:相关理论基础	31
3.1 绿色财政对绿色经济发展的作用分析	32
3.1.1 绿色财政对经济增长的作用分析	32
3.1.2 绿色财政对资源节约的作用分析	38
3.1.3 绿色财政对环境保护的作用分析	41
3.2 绿色金融对绿色经济发展的作用分析	52
3.2.1 绿色金融对经济增长的作用分析	52
3.2.2 绿色金融对资源节约的作用分析	54
3.2.3 绿色金融对环境保护的作用分析	55
3.3 绿色法律与制度对绿色经济发展的作用分析	56
3.3.1 绿色法律与制度对经济增长作用分析	56
3.3.2 绿色法律与制度对资源节约作用分析	56
3.3.3 绿色法律和制度对环境保护的作用分析	65
3.4 本章小结	66
第4章/中国绿色新政实施现状及国际经验借鉴	67
4.1 中国绿色新政实施现状分析	67
4.1.1 绿色财政的现状分析	68
4.1.2 绿色金融的现状分析	72
4.1.3 绿色法律与制度的发展现状	76
4.2 中国绿色新政的绩效评估	77
4.2.1 经济增长的绩效评估	78
4.2.2 资源节约的绩效评估	78
4.2.3 环境保护的绩效评估	79
4.3 绿色新政实施的国际经验研究	82
4.4 本章小结	85

第5章 政府绿色经济发展支持度指标体系构建	87
5.1 支持渠道分析及指标选取原则	87
5.1.1 政府支持渠道分析	87
5.1.2 指标选取原则	88
5.2 指标体系选择机理分析	88
5.2.1 投入指标	89
5.2.2 产出指标	93
5.3 层次分析法应用	103
5.4 指标体系的构建	106
5.5 本章小结	110
第6章 绿色经济发展水平指标体系构建	113
6.1 国内外相关指标体系	113
6.2 指标体系选择的机理分析	119
6.2.1 经济增长指标	120
6.2.2 资源节约指标	122
6.2.3 环境保护指标	123
6.3 指标体系的构建	128
6.4 本章小结	131
第7章 地方政府支持度与绿色经济发展水平:实证研究	133
7.1 省际地方政府支持度比较	133
7.2 省际绿色经济发展水平比较	136
7.3 地方政府支持度对绿色经济发展水平的贡献度分析	138
7.4 稳健性检验与结果讨论	141
7.4.1 等权重分析法的检验结果	141
7.4.2 单一指标检验分析	143
7.5 本章小结	144

第 8 章 优化绿色经济中政府政策功能的对策建议 145

8.1 加大对绿色经济的重视支持力度 148

8.2 建立以经济和法律为主行政为辅的调控手段 149

8.3 完善以市场机制为基础的管理机制 151

8.4 提高全民绿色意识推进绿色文化建设 152

参考文献 155

附 录 167

后 记 173

第 1 章/概 述

首先介绍研究背景及意义,其次对国内外研究绿色经济及政府政策功能的相关理论文献进行综述,寻找本书的研究切入点,最后对本书主要研究内容和可能的创新之处进行详细阐述。

1.1 研究背景及意义

当前,大力发展绿色经济已经成为世界性潮流,并且这种潮流会一直持续下去。从世界范围来看,全球各国积极实施绿色新政,旨在实现两方面目的:一是应对气候变化;二是培育绿色经济作为新的经济增长点,引领经济复苏。尽管丹麦哥本哈根气候峰会、墨西哥坎昆气候峰会、南非德班气候峰会等均未能从根本上形成一份具有法律约束力的温室气体减排协议。实际上,很多国家早已开始积极实施绿色新政,应对气候变暖。此外,2008 年国际金融危机迅速蔓延并造成全球实体经济严重衰退,根据历史经验,每一次经济危机必会有新兴产业作为引擎,拉动全球经济复苏。联合国环境署以及美、英、日本、丹麦等国均提出并践行了“绿色复苏”的理念,一时低碳、环保、绿色产业成为全球关注焦点。

进入 21 世纪以来,我国政府一直以科学发展观为指导,致力于推动以节能、减排、降耗等为主要特征的经济社会可持续发展,绿色经济也开始在中国兴起。发展绿色经济是中国优化经济结构、提升竞争力的良好机遇,同时我国的绿色经济发展也取得了有目共睹的成绩。首先,节能减排工作取得明显成效。我国基本完成了“十一五”规划中关于节能减排的目标,根据该规划要求,截至 2010 年底,单位 GDP 能耗较 2005 年降低 20%,实际完成 19.1%。化学需氧量、二氧化硫排放量较 2005 年各降低 10%。在具体执行过程中我国已经超额完成目标,2010 年分别完成了 12.45%、14.29%。“十二五”规划围绕节能减排所设计的约束性目标包括单位 GDP 能耗降低 16%、单位 GDP 二氧化碳排放降低 17%、化学需

氧量和二氧化硫排放量分别降低 8%、氮氮和氮氧化物排放量分别降低 10%。其次,绿色经济政策体系建设正在逐步完善。我国政府为了建立起推动和保障绿色经济发展的长效机制,主要从两个方面加快了绿色经济的政策体系建设:一方面是绿色经济的法律法规与制度建设,即绿色法律与制度。2002 年国家颁布了《清洁生产促进法》,促进企业节约资源与能源,实现循环经济生产;2008 年 2 月,全国人大通过了《水污染防治法》修订草案,规定了地方政府对环境质量负责,以此作为其考核标准之一,对违法行为加重处罚;2009 年 1 月《循环经济促进法》开始正式实施,该法通过制定一系列财政、税收、金融等政策,激励全社会各行业发展循环经济;新修订的《节约能源法》开始实施,使节能减排工作有了法律保障。2008 年国家环保总局升格为环境保护部,从国务院的直属单位升为国务院的组成部门,从而为其更好地行使环保职能奠定了体制的基础。另一方面,国家部门逐步颁布实施旨在促进绿色经济的财政与金融货币政策,即绿色财政、绿色金融。2007 年 9 月,国家环保总局在“绿色中国论坛”首次提出全新的环境经济政策架构和路线图——在 4 年内构建绿色税收、环境收费、绿色资本市场、生态补偿、排污权交易、绿色贸易和绿色保险等 7 项环境经济政策。随后,国家环保总局开始联合银监会、保监会、证监会等经济主管部门出台多项政策,开始了中国绿色经济政策体系的初步探索。

但是,我国人均资源占有量低,能源资源消耗大,单位产品能耗高。我国石油、天然气人均储量都不足世界平均水平的 1/10,即使是比较丰富的煤炭资源,人均储量也不到世界平均水平的 40%。中国经济增长过程中的资源与环境约束凸显,亟待调整经济结构、转变经济发展方式,大力发展绿色经济。改革开放以来,我国国内生产总值(GDP)以年均 9.7% 的增速持续、高速发展,但与此相伴生的是资源消耗巨大、环境污染加剧、生态破坏严重。我国已成为全球第二大能源消费国,但能源效率不高,一些重化工行业单位产品能耗比世界先进水平高 10%~50%,矿产资源总回收率比世界先进水平低 20%,这些不足都加剧了我国能源资源短缺的状况。2010 年,我国石油、铁矿石、铝土矿、铜矿等重要能源资源消费对进口的依存度都超过了 50%^①,这也就意味着粗放型的经济增长模式不可持续,亟待调整经济结构、转变经济发展方式,大力发展绿色经济。“十二五”规划以及党的十八大都明确提出要大力发展绿色经济,实现绿色增

① 李克强:《关于调整经济结构促进持续发展的几个问题》,《求是》,2010 年第 11 期。

长与绿色发展。

本书以“绿色经济中的政府政策：功能及评价研究”为主题，重点研究绿色经济发展过程中的政府政策功能及其作用机理。在新世纪的第二个10年伊始，对这个问题进行系统、深入剖析，意义重大，主要表现为3个方面：一是从理论上解释政府政策在促进绿色经济发展的功能及其传导机制。改革开放30多年来，中国经济持续高速增长主要得益于市场化取向的改革，未来仍将深化与完善社会主义市场经济体制建设，让市场在资源配置过程中起基础性作用。但在绿色经济的发展过程中，并不能仅仅依靠市场机制，离不开政府干预，即政府政策能够起到积极的促进功能。由此延伸出了基础但又关键的问题，例如究竟什么叫绿色经济，绿色经济是由哪些元素构成的，为何需要政府干预，政府发挥作用的机理是怎样的，这些都需要系统的理论解释。本书拟综合现代宏观经济学、微观经济学、新制度经济学、福利经济学、环境经济学、资源经济学等学科领域的相关理论模型，系统梳理支撑政策促进绿色经济发展的理论基础；二是在实践中为中央及地方政府制定绿色政策体系，促进绿色经济发展提供一种借鉴与参考。为了更清晰揭示地方政府支持度对绿色经济发展水平的促进作用，笔者将构建两大测度指标体系，即地方政府对绿色经济发展支持度的测度指标体系和绿色经济发展水平的测度指标体系，并对全国省级政府支持度和绿色经济发展水平进行排序分析，定量分析省级地方政府支持度对绿色经济的贡献份额；三是有利于促进中国绿色经济发展，破解资源瓶颈与环境约束，转变经济发展方式，实现经济、社会、自然之间的全面、协调与可持续发展。

1.2 绿色经济相关研究综述

国内外学界围绕绿色经济及绿色经济中的政府政策问题开展了诸多研究，涌现出一系列研究成果。本节将对已有研究进行梳理总结，同时为研究提供理论参考依据。

1.2.1 绿色经济的含义

究竟什么样的经济是绿色经济，对于这个问题，国内外学者尝试从不同的视角进行解答。自西方绿色运动以来，绿色经济的思想开始萌芽，随后，理论界分别从环境保护、资源节约、生态经济、可持续发展等角度解读和定义绿色经济。