

加快形成绿色发展的基本框架

刘世锦

(国务院发展研究中心, 北京 100010)

编者按: 十三届全国政协经济委员会副主任、国务院发展研究中心原副主任刘世锦在“2020年深入学习贯彻习近平生态文明思想研讨会”上作主旨报告。本刊特此刊发以飨读者。

刘世锦提出, 绿色发展是新发展理念的重要内容, 正在成为我国经济社会发展的重要新动能。绿色发展在应对疫情冲击、经济复苏和高质量发展中至关重要。现阶段我国经济增长主要靠发挥结构性潜能。所谓结构性潜能, 是指我国作为一个后发经济体, 在技术进步、产业结构和消费结构升级、城市化进程等方面的发展潜能。从这个角度看, 可以提出一个以都市圈、城市建设为龙头, 产业结构、消费结构转型升级为主体, 数字经济、绿色发展为两翼的“1+3+2”的结构性潜能大的格局。“1”是指都市圈、城市群建设为经济社会高质量发展打开空间。“3”是指基础产业开放竞争、提升效率, 降低全社会的基础性成本; 消费结构升级, 重点是低收入阶层增加商品消费, 中高收入阶层扩大服务消费; 加强基础研究、源头创新的能力建设。“2”是指数字经济和绿色发展, 全方位地为经济社会发展赋能。“十四五”时期, 力争形成包括发展理念、政策目标、重点领域、体制机制等在内的绿色发展基本框架, 全面推动发展方式的转型。在发展理念上, 把“绿水青山就是金山银山”的理念进一步落地, 形成包括绿色消费、绿色生产、绿色流通、绿色金融等在内的完整绿色经济体系。在政策目标方面, 将“十四五”规划绿色发展目标与联合国2030年可持续发展议程相衔接, 围绕增强人类健康和福祉, 建立综合性指标。在重点领域方面, 把握新冠肺炎疫情后经济复苏的战略机遇, 推动绿色发展, 为构建韧性经济社会确立方向。在实现机制方面, 采取综合措施, 考虑短期和中长期目标衔接, 提高绿色治理的协调性和效率。

中图分类号: X22 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2020)06-0017-03 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202006017

绿色发展是新发展理念的重要内容。习近平总书记提出的“绿水青山就是金山银山”论断, 以朴实生动的语言深刻揭示了绿色发展与经济社会发展的内在规律, 是我们推动生态文明建设、绿色发展的根本遵循。党的十八大以来, 生态文明建设理念深入人心, 逐步成为社会共识, 也获得了国际社会的普遍认同和高度评价。绿色发展正在成为我国经济社会发展的重要新动能。我们认为, 在“十四五”期间, 应总结经验, 把握机遇, 把“绿水青山就是金山银山”的理念真正落到实处, 打开“绿水青山”与“金山银山”之间的通道, 切实践行“绿水青山就是金山银山”, 尽快确立起绿色发展的基本框架, 全面推动发展方式的转型。

1 绿色发展在应对疫情冲击、经济复苏和高质量发展中至关重要

2020年初以来, 在防控疫情、恢复经济的过程中, 绿色发展是社会关注的一个重要问题。统计数据已经公布, 上半年经济恢复总体符合预期, 有些方面超预期。二季度经济实现了3.2%的增长。下半年有可能达到6%, 全年可望达到3%或以上。在中国环境与发展国际合作委员会近期组织的课题研究中, 委员们经常提到的

一个词是“绿色复苏”。他们认为, 中国有效应对新冠肺炎疫情的冲击, 在全球率先恢复了经济增长, 应抓住疫后经济恢复的机遇, 在坚持绿色发展上表现出远见和定力, 争取实现绿色复苏, 为全球疫后经济复苏和发展起到示范作用。

专家们提出的相关建议包括强化新型基础设施建设的绿色内涵, 优先发展可再生能源、低碳和韧性基础设施、建筑能效提升、绿色城区、绿色技术等, 避免采用化石能源驱动恢复经济; 支持绿色就业, 实施劳动密集型生态公共工程; 在刺激消费中重点鼓励绿色消费。

2020年上半年我国财政政策、货币政策的度把握得比较好, 既保持了充足的流动性, 又没有搞大水漫灌。有人认为经济形势好不好, 主要靠宏观政策。宏观政策主要是减少波动, 营造一个稳定增长的环境, 现阶段我国经济增长主要靠的是结构性潜能。所谓结构性潜能, 是指我国作为一个后发经济体, 在技术进步、产业结构和消费结构升级、城市化进程等方面的发展潜能。具体地说, 首先是追赶潜能, 或者说跟跑的潜能。我们目前人均GDP 1万美元, 发达经济体多数在四万美元以上, 美国是六万多美元, 这中间至少有三万美元的差距, 发达经济体已经做了我们应该做也可以做但尚未做

作者简介: 刘世锦, 十三届全国政协经济委员会副主任, 中国发展研究基金会副理事长, 国务院发展研究中心原副主任, 研究员, 博士生导师, 长期致力于经济理论和政策问题研究, 主要涉及宏观经济、产业发展、经济体制改革等领域, 本文为作者在“2020年深入学习贯彻习近平生态文明思想研讨会”上的讲话稿

的事情，这正是我们增长的潜能所在。其次是新涌现的潜能，这是与发达经济体同步、有可能并跑甚至领跑的潜能，如数字经济和绿色发展。

从这个角度看，可以提出一个以都市圈、城市群建设为龙头，以产业结构、消费结构转型升级为主体，以数字经济、绿色发展为两翼的“1+3+2”的结构性潜能大的格局。

具体来说，“1”是指都市圈、城市群建设为经济社会高质量发展打开空间。由于都市圈、城市群能够产生更高的集聚效应和更高的要素生产率，今后十年，中国经济的大多数增长潜能将出现在这一范围，人口流动趋向反映了这一发展规律。

“3”是指基础产业开放竞争、提升效率，降低全社会的基础性成本；消费结构升级，重点是低收入阶层增加商品消费，中高收入阶层扩大服务消费，以产业结构优胜劣汰、提升在价值链上的位置为导向的转型升级；加强基础研究、源头创新的能力建设，为长期创新打牢基础。这实际上反映的是现阶段我国经济循环过程中的三大短板：基础产业效率不高的短板，中等收入群体规模不大的短板，基础研发能力不强的短板。补上这三大短板，将是实现高质量发展的新的三大攻坚战。过了这一关，中国才可能跨越中等收入陷阱，进入高收入阶段。

“2”是指数字经济和绿色发展，全方位地为经济社会发展赋能。近期欧盟的经济刺激方案中，也特别强调了数字技术和绿色发展。这是全球范围内的前沿性新潜能。我们有先行理念支撑和超大规模市场等重要条件，有可能形成竞争优势，不仅对追赶进程提供支撑，也可以引领全球范围的发展方式转型。

2 “十四五”期间应抓住机遇，力争确立绿色发展的基本框架

在以上所描述的我国下一步结构性潜能格局中，绿色发展的地位和作用是明显上升的。所以，“十四五”时期，我国应确立生态文明建设的“四梁八柱”，形成包括发展理念、政策目标、重点领域、体制机制等在内的绿色发展基本框架。

在发展理念上，把“绿水青山就是金山银山”的理念真正落地，依照以人民为中心的原则，以人为本促进绿色发展；经济社会生态协调发展，物质资本、人力资本、生态资本共同建设；包括但不限于环境保护，形成包括绿色消费、绿色生产、绿色流通、绿色金融等在内的完整绿色经济体系；绿色发展与经济生长的对立关系转变为相互包容、相互促进的关系，绿色发展成为消费、创新和经济生长的新动能；绿色发展并不仅是对传统发展方式的修补，而是更具活力和竞争力、更加符合可持续发展要求的新发展方式等。

在政策目标方面，保持生态文明建设的战略定力，

将“十四五”规划绿色发展目标与联合国2030年可持续发展议程相互衔接。围绕增强人类健康和福祉水平，建立综合性指标。其他相关具体指标力度保持不变或适当提升，为实现全方位、整体性绿色转型提供明确的政策指引。

在重点领域方面，坚持以人为本，以绿色技术创新为驱动，推动形成绿色生产和生活方式。把握新冠肺炎疫情后经济复苏的战略机遇，推动绿色发展，为构建韧性经济社会确立方向；以城市群和县域城镇化为抓手，推广较为成熟、能够带来明显经济效益和社会效益的重大技术，释放结构性潜能；抓住消费扩容升级的窗口期，引导绿色消费，驱动绿色转型；保障生态系统的整体性，推动陆海联动，综合应对生态环境挑战。

在实现机制方面，采取综合措施，考虑短期和中长期目标衔接，提高绿色治理的协调性和效率。探索更具科学性、合理性、实用性的生态资本服务价值核算方法，推动碳排放权交易等绿色市场体系建设。完善绿色标准体系、绿色财税体系和绿色金融体系，形成与绿色发展相协调的政策激励机制。

3 推动绿色发展的两大支柱：核算和技术

绿色发展框架的一个重要支柱是绿色核算方法，也就是说，要解决好绿色发展中的“算账”问题。可以说，“算账”是绿色发展的基石。绿色转型不仅占据着道义制高点，在以成本收益比较为基础的经济竞争力上也是有优势的，只是由于我们缺少可行的核算方法把经济活动中全口径的成本和收益都纳入计算，这种优势难以全面准确地得到体现。

绿色GDP等的核算方法围绕将环境因素纳入GDP核算进行了有益尝试，但存在着缺少统一核算量纲、以人为而非市场化的办法确定价格、核算结果难以应用等缺陷或不足，与绿色转型的要求距离尚远。在生态文明建设过程中，仍然面临着生态资本服务价值难以“算账”的基础性难题，政绩考核、日常工作评价和相关投资决策缺乏科学依据，绿色发展的市场化激励严重不足。绿色发展仍然主要是政府提供的公共产品或社会组织和个人从事的公益慈善活动，有待真正成为市场主体的日常经济行为。

加快生态文明建设和绿色发展，必须要过绿色发展重点是生态资本服务价值“算账”这一关。首先要解决生态资本服务价值的可度量、可核算问题，进而解决可货币化、可交易的问题。在这种背景下，我们的一个研究团队，经过数年持续努力，提出并初步形成了基于“生态元”的生态资本服务价值核算方法体系。这一核算方法以生态系统调节服务价值为核算对象，选择太阳能值作为核算量纲，将“生态元”作为核算基本单位，首先核算未受人类活动影响的初始状态下生态资本服务价

值所对应的“生态元”；然后分别考虑环境污染和生态环境治理对生态资本服务价值的影响，对“生态元”进行减值和增值调整；再运用适宜的市场化交易机制对“生态元”进行货币化定价。在此基础上，与大数据、人工智能、区块链等数字技术结合，探索多方面的应用场景，为生态资本服务价值实时观测核算、绿色发展业绩考核评估、生态补偿、生态治理和投资决策、绿色金融等提供有效支持。近期该项目正在西安、深圳等地进行试点。

如果我们能对绿色核算问题增加关注并投入资源，加上快速发展的数字技术的支撑，在解决绿色发展“算账”问题上有大的进展，将有助于重新定义、比较经济活动的成本和收益，在协调经济社会环境相互关系的基础上形成更具前瞻性和可持续性的发展目标体系，推动绿色发展成为低成本、可持续、有竞争力的新发展方式。

绿色发展框架的另一个重要支柱是推广绿色技术，重点是加快推广绿色城镇化进程中的重大技术。由传统工业化发展方式转向绿色发展方式，从根本上说要靠绿色技术驱动。推动绿色发展，绿色城镇化是主要载体。城市建设有很强的刚性，一旦选择错误，纠错成本极高。因此，必须坚定不移地实施绿色城镇化战略，前瞻性地推广使用较为成熟、可带来明显经济社会效益的重大绿色技术。

所谓绿色技术，是指降低消耗、减少排放、改善生态环境的具体技术。中国环境与发展国际合作委员会组织中外专家开展深入研究，提出了城镇化进程中水、能源、交通、建筑、土地利用和规划、食物六大领域 20

项重大绿色技术。我们建议“十四五”期间向全社会推荐推广这些技术。

第一，在国家、地区和城市“十四五”规划和专项规划中，把推广这些技术作为促进绿色发展的重要内容列入。

第二，重视绿色技术的全生命周期评估。绿色技术的关注点不能仅集中在使用环节，应当形成从设计到报废的各个阶段绿色收益和成本的全面评估方法，综合考虑提质增效减排降成本的生产可行性、经济合理性和使用的可接受性。

第三，把绿色创新作为全部创新的重要内容和前置环节。所有创新成果都应符合绿色发展的标准要求。在应对疫情冲击、恢复经济和培育新动能的过程中，应将绿色技术应用推广放在优先位置。开展绿色技术推广应用示范城市建设，形成可复制、可推广的经验和做法。

第四，绿色技术推广过程中要坚持以企业为主体，使市场在资源配置中发挥决定性作用。积极发展多种类型绿色产品、绿色技术的市场交易体系。各级政府主要在节能、减排、安全和必要的技术标准上进行管理或约束，有关政府部门和专业机构可以推荐推广绿色技术，但是否使用、如何使用绿色技术由企业和其他相关市场主体自主决定。

第五，形成绿色技术创新国际交流合作机制。运用多种形式，为国内外决策者、企业和专家群体搭建交流合作平台，借鉴、吸收国际上建设绿色城市、碳中和社区等领域的成功经验、技术和政策，同时介绍中国推广绿色技术的成功案例和经验，推动绿色技术在经济复苏和可持续发展中发挥积极作用。

To accelerate the formation of a basic framework for green development

LIU Shijin

(Development Research Center of the State Council, Beijing 100010, China)

Editor's Note: Liu Shijin, Deputy Director of Economy Committee of the 13th CPPCC National Committee and former Deputy Director of Development Research Center of the State Council, delivered the special speech at In-depth Study and Implementation of Xi Jinping's Thought on Ecological Civilization in 2020. Here is his speech report to share with readers. Liu Shijin pointed out that green development is an important part of the new development concept and is becoming an important new driving force for China's economic and social development. Green development is crucial to responding to the impact of the epidemic, economic recovery and high-quality development. At the present stage, China's economic growth mainly depends on structural potential. The so-called structural potential refers to the development potential of China, as a late-developing economy, in technological progress, industrial structure and consumption structure upgrading, urbanization process and other aspects. From this perspective, we can propose a "1+3+2" structure with great structural potential, led by the metropolitan area and urban construction, dominated by the transformation and upgrading of industrial structure and consumption structure, and flanked by the digital economy and green development. During the 14th Five-Year-Plan period, efforts should be made to form a basic framework of green development, including development concepts, policy goals, key areas, institutions and mechanisms, and comprehensively promote the transformation of the development model.