

节能减排：用行政铁腕算社会经济大账

联合国气候变化大会近日在印度尼西亚巴厘岛开幕。有意思的是，中国作为全球最大的发展中国家、一个负责任的大国，在本次会议前夕刚刚发布节能减排统计监测及考核实施方案和办法。此举不仅会打开节能减排工作的全新局面，而且将对中国经济的发展方向，特别是对地方经济的发展方向有重大影响，为经济又好又快发展指明路径。



邓聿文：法学硕士，副编审，供职于中共中央党校学习时报社，本报特约撰稿人。

■话题背景

国务院近日发出通知，将节能减排指标的完成情况作为考核地方政府领导干部政绩和国有企业负责人业绩的重要依据，并实行问责制和“一票否决”制。此举被视为确保实现“十一五”节能减排目标的重要基础和制度保障。

由国家发改委、环保总局、统计局三部门制订的节能减排实施方案和办法包括三部分内容：

一是《单位GDP能耗考核体系实施方案》，分别针对省级政府和千家重点耗能企业制定了量化的考核办法和具体的奖惩措施；

二是《单位GDP能耗统计指标体系实施方案》和《单位GDP能耗监测体系实施方案》，要求建立健全以全面调查、抽样调查、重点调查等各种调查方法相结合的能源统计调查体系，对能耗指标的数据质量进行监测，确保各项能耗指标的准确、真实、准确；

三是主要污染物总量减排统计、监测与考核三个办法，明确了化学需氧量 and 二氧化硫减排量的具体核算方法，排放量的监测方式以及对省级政府完成“十一五”减排目标情况的考核办法。

三个方案加上三个办法，构成了完整的节能减排统计、监测和考核三体系。

◎邓聿文

联合国气候变化大会12月3日在印度尼西亚巴厘岛开幕。这次大会能否为遏制温室气体排放、应对全球气候变化问题拿出更有效、更有实质性内容的措施，成为人们关注的焦点。

有意思的是，中国作为全球最大的发展中国家、一个负责任的大国，在本次会议前夕，刚刚发布由中国国家发改委、国家环保总局和统计局三部门制订的节能减排统计监测及考核实施方案和办法。

本次出台的节能减排实施方案与办法，最引人注目之处在于，如果节能减排未通过考核，地方政府和重要企业的领导将面临问责和“一票否决”。也就是说国家动用了最严厉的行政手段，对节能减排工作给予了最为直接和有力的刚性支持。

大家知道，中国是一个正在转型、社会正在转型的国家。社会经济生活中，行政的力量和主导性是非常强的。国家出台针对地方政府和重要企业领导干部考核的强有力的措施，来推进节能减排工作，不仅会打开节能减排工作的全新局面，有利于营造一个环境友好型社会，而且将对中国经济的发展方向，特别是对地方经济的发展方向有重大影响，为经济又好又快发展指明路径。

节能减排：最有力的行政措施后面有一笔经济大账

要理解这一点，我们还需看看有关官员是怎么说的。根据国家发改委副主任解振华的解释，在节能减排问题上，所谓“一票否决”，主要体现在以下三方面：

一是没有完成年度节能目标的省或者企业，将被视为没有完成节能任务。二是节能考核的情况和最后的结果，将转给干部主管部门和各级国资委，把它作为政府及其主要领导人政绩考核的重要内容之一，以及国有企业业绩考核的重要内容之一。

三是对没有完成任务的地方政府和重点企业的领导人，要取消当年评先选优的资格，同时对这个地区和企业要上的高耗能项目，或者是污染比较大的项目，要停止审批。

从上述内容来看，再联系到近两年我国颁布和出台的一系列有关节能减排和环境保护的政策、法规和措施，毫无疑问，节能减排不再简单是一个环保问题，也不简单是一个经济问题，而是一个政治问题。

政治问题当然得用政治的方式来处理，这就是突出行政的主导作用，将节能减排完成情况与地方领导的政绩和国有企业领导人的业绩挂起钩来。

为什么要强调行政手段在节能减

排中的突出作用呢？可以从以下两方面来分析。

首先，中国经济是政府主导的经济，至少在可预见的将来，这一点还不会根本改变。政府主导经济发展的特点是，表面上看起来政府不是市场的主体，但是，由于政府过深地卷入经济活动中，使得政府事实上成了企业和个人之外的又一个市场主体。

但比起企业来，政府由于存在自上而下的垂直层级关系，当市场缺乏必要的经济手段使节能减排成为企业自身发展的内在要求，从而导致企业不愿主动和积极地去承担减排责任时，政府可以通过问责制和层层动员，并利用手中掌握的资源，从上到下进行快速推进，将任务贯彻落实。这是政府主导体制的一个独特“优势”。

其次，从节能减排的实际情况来看，产业结构趋于重型化的格局近几年没有改变，钢铁、有色、电力、石油石化、建材、化工等高耗能行业增加值同比都加快增长，淘汰落后产能工作进展缓慢，难度加大。

虽然最新统计显示，我国今年1—9月单位GDP能耗数据较上年同期下降3%，今年主要污染物二氧化硫和COD（化学需氧量）的排放总量也会比2006年实现“双下降”，但离“十一五”期间每年降低4%的目标还有不少差距。

特别是，考虑到去年这两个目标都没完成，在余下的三年里，要扭转这一格局，如期实现“十一五”规划中单位GDP能耗降低20%左右、主要污染物排放总量减少10%的节能减排目标，难度相当大。

因此，在中国当前的情形下，必须强化政府的责任，加紧建立科学、统一的节能降耗和污染减排统计指标体系、监测体系和考核体系，对领导干部实行严格的问责制。

不过，由于节能减排主要是政府部门通过行政指令向企业下达减排指标来进行，这种方式虽然在特殊情况下会收到立竿见影的效果，但也会产生诸多副作用，使得企业被动执行政府的指令。

因此，当政府的高压态势稍有松懈，或者政府被企业收买了，企业就不会很好地去执行政府的节能减排指令，或者在执行中大打折扣。

节能减排：需注意在宏观政策与市场手段之间寻找着力点

尽管政府在节能减排中负有重要责任，但从长远来看，要想节能减排真正有效，还必须使企业自觉承担起节能减排、保护环境的社会责任。政府引导企业的方式，是把节能减排作为调整经济结构、转变增长方式的突破口和重要

节能减排：抑制经济过热一剂良药

在目前形势下，大力推进节能减排工作至少可以在两个方面对投资过热引发的经济增长偏快发挥效应：一方面能够有效地压制地方政府的投资冲动，另一方面能够扭转投资方向由高污染高消耗行业向低污染低消耗行业转移。

◎李长安

近段时间以来，管理层对节能减排工作作出了一系列强有力的决策和部署，而且正式将节能减排列入对地方领导政绩考核的重要指标。实际上，大力推动节能减排工作，不仅是落实“十一五”规划规定的单位GDP能耗和主要污染物排放总量“双降”目标的需要，从宏观调控的角度来看，也是抑制当前国民经济可能由偏快转向过热的一剂良药。

目前，我国的宏观经济正沿着新一轮景气循环当中的上轨高速运行，随时面临着过热的风险。根据国家统计局的判断，今年全年的CPI增幅预计在4.5%~4.6%，全年经济增长预计在11.5%左右，均大大超出了中央去年年底定下的CPI增幅控制在3%左右、经济增长目标8%的目标。这也是不久前中央决定当前和明年要把防止经济增

长由偏快转为过热、防止价格由结构性上涨演变为明显通货膨胀作为宏观调控首要任务的主要背景。

造成这次经济快速增长的一个主要原因，依然是固定资产投资增速居高不下。我国是一个典型的投资驱动型经济增长模式，投资在经济增长中扮演着主要的角色。据统计，今年1—10月，我国城镇固定资产投资同比增长26.9%，比1—9月上涨0.5个百分点，其中第二产业投资增长将近30%。这就表明，在这波固定资产投资热潮中，主要集中在第二产业中的高耗能、高污染产业的投资热情丝毫不减，继续高歌猛进。

更令人担心的是，由于地方政府普遍存在着强烈的投资冲动，在预算约束以及执法不严、监管不力的情况下，不少高污染高消耗的项目开工建设依然我行我素。统计显示，今年1—10月，在城镇固定资产投资中，中央项目投资8830亿元，同比增长13.8%，而地方项

目投资80123亿元，增长28.6%。地方项目投资增长比中央项目投资增长要快一倍多。在这种情况下，反映未来投资增长势头的新开工项目投资增速持续反弹。其结果，一批高污染高消耗的项目尚未清理整顿，新一批项目却又在紧锣密鼓地大干快上。这无疑是当前节能减排任务异常艰巨的重要根源。因此，高污染高耗能行业投资继续高速增长的趋势如果不加以控制，不仅会加大今后节能减排工作的阻力，而且将使国家宏观调控政策的效应大打折扣。

在这种形势下，大力推进节能减排工作，至少可以在两个方面对投资过热引发的经济增长偏快发挥效应：一方面能够有效地遏制地方政府的投资冲动，另一方面能够扭转投资方向由高污染高消耗行业向低污染低消耗行业转移。

具体说来，首先是实行节能减排责任制有利于改变地方政府的政绩观，规范其投资行为。传统政绩观最大的特点

就是“唯GDP论”。在不少地方政府看来，迅速上马高污染高消耗项目是短期内增加GDP最有效的“捷径”。这种政绩观最大的缺陷，就是没有科学地认识到GDP作为衡量政绩的一个指标，本身就存在着很大的局限性，由此也导致对环境污染和破坏对国民经济可持续发展的危害性认识不足。上世纪90年代，世界银行把我国每年因环境问题造成的损失评估为GDP的5%~7%，去年则已经到了10%。另据环境专家估算，国内有省省份以高能耗高污染为发展模式，其环境污染治理成本最高可达10%，如果扣除治理成本，实际GDP很可能就是零增长，甚至负增长。这次中央把节能减排任务作为政府和政府的主要领导人政绩考核的一个重要内容，实行“一票否决”制，无疑是对地方政府及其领导发展观念和观念上的一次“头脑风暴”。

其次是推行节能减排能够有效改善投资结构，减轻资源的消耗和需求压力。我国经济的过快增长，很大程度上是高耗能高污染的“重型”经济的过快增长，而以绿色环保产业和服务业为代表的“轻型”经济发展却相对滞后。近几年，我国的重化工业如钢铁、水泥、电解铝等行业取得了超常规的大发展，但

都可以完成。

另外一个因素则是结构问题，尽管每一种产品能耗可能都在降低，但如高耗能、高污染产业比重在上升，也会大大抵消平均降耗水平。当前，我国进入了重化工业快速发展时期，由于重化工业在能源消耗方面的比重相对较高，这使得单位GDP没有下降反而上升了。

所以，除了用财税等政策激励企业进行技术改造以降低每一种产品的能耗外，也可以通过产业结构的调整和升级，促使企业去更加主动地节能减排。而后者正是政府的宏观调控任务，也只有政府才能做到。

同时，这也说明，节能减排给企业带来了大量的投资机会，主要体现在以下三方面：

一是对新建项目市场准入的严格控制，加快淘汰落后产能，这将给电力、钢铁、建材、电解铝、煤炭等行业带来机会，行业龙头企业将受益于行业集中度的提高及市场秩序的改善；

二是能源结构调整的加速推进，使各类可再生能源获得难得的发展机遇，相关领域的企业及设备生产商都将获得机会；

三是一些直接与节能减排相关的领域，如节能工程、污水处理、电厂二氧化碳治理等。

尤其值得一提的是，在碳减排方面，中国潜力极大。2006年全球碳减排交易规模已达300亿美元，中国占了近1/3份额。为此，外国投资者纷纷到中国购买减排指标。

世界银行最近一项研究表明，到2010年，中国碳减排交易市场将占到全球的45%，约合1亿吨到2亿吨二氧化碳当量的温室气体。目前，国际上碳交易主要有三种机制：CDM（清洁发展机制）、JI（联合履行）、ET（排放贸易）。

因此，研究、借鉴国际上的碳交易机制，探索在国内试行排放配额制、发展排放配额交易市场等，将能调整不同经济主体利益，有效落实环保和节能减排目标。

可以说，随着企业加快节能技术研发，以及国家产业结构调整力度的加大，节能减排的效果已初步显现出来，一个突出表现，就是经济增长的速度并未因此降低。

2006年来，虽然政府把节能减排作为重要的宏观调控目标，但并没有降低经济增长速度，相反，使经济增长进一步加快。这主要是因为新工艺、新技术的引进和开发，使得企业的技术效率、资源循环利用率和环境效率都大大上升，污染排放下降，而生产规模反而扩大。

此外，通过结构调整，在产能替代建设过程中，还形成对传统产业的大量新需求，拉动经济增长。

节能减排的号角已经吹响，但要真正使节能减排的行动起来，行政手段固然在某些时候可以唱主角，但根本而言，还是要改革不利于实行节能减排的制度，包括出台环境经济政策，以及制订完善的财税政策以解决地方在此问题上的与中央的博弈。当然，鉴于实现节能减排目标的关键之举——产业结构调整和创新，均非一朝一夕能够完成，我们也必须有足够的耐心打这场“攻坚战”。

在现有技术条件下，这些产业最典型的特征就是资源消耗高、环境污染大。因此，此次节能减排工作重点放在了加快推进结构调整，遏制高耗能、高排放的行业过快增长。比如今年电力行业通过“上大压小”，关停小火电机组1000万千瓦；钢铁行业上半年关停落后的炼铁产能1140万吨，炼钢产能870万吨等等。与此同时，国家又加快实施十大重点节能工程，大力推进循环经济，以形成节能减排工作的良性循环。

最后，通过节能减排的财政金融措施，能够抑制高污染高耗能企业的投资扩张。比如从今年7月开始，国内的金融系统开始实行“绿色信贷”政策，而12家重污染企业因为上了国家环保总局递交给银监会和人民银行的黑名单，已经被各家银行追缴、停止或拒绝贷款。

由此可见，推行节能减排工作确实对抑制当前的经济过热有很大的积极作用。当然，要真正实现节能减排工作在保护环境和抑制经济过热方面“一箭双雕”的功效，尚需在落实责任制和完善配套措施上下多功夫，这样才能使节能减排工作与国民经济又好又快发展有机地结合起来。（作者系中国社会科学院经济研究所博士后）

■今日看板

节能减排将影响社会责任投资行为

◎司马春秋

与经济持续快速增长相伴，我国也付出了巨大的资源与环境代价。经济发展与资源环境约束之间的矛盾日趋突出，环境保护也面临着严峻的挑战。为了更好地落实科学发展观，建设资源节约型、环境友好型社会，实现经济增长方式转变，近日国家明确提出，要将节能减排指标列入对地方政府主要领导干部政绩考核和重点企业领导人业绩考核系统。这表明，节能减排已经成为我国政府的一个行动目标。

其实，节能减排不仅是政府的事情，更多的与企业有关，会给未来企业经营活动造成多重影响。如果说节能减排的核心是解决环境问题，是解决企业行为带来的环境压力、环境污染和生态失衡等负面影响，那么，环境问题也必然会传导到投资领域，引起投资者在投资层面上的反应。

现在，在一些发达证券市场上，就引发并推动了所谓的“绿色投资”或“社会责任投资”，出现了新的投资发展趋向。例如，道琼斯可持续发展指数就是一种跟踪企业在可持续性方面经济表现的全球性指数。

它在筛选指数成份股票时，就有环境方面的要求和标准，包括（1）环境政策和环境管理。实际上，这是指企业要对生态灾害、危害物品、管理失败的长期污染等进行环境管理；（2）环境表现（生态效益），其中衡量企业环境表现的主要指标包括能源、CO₂水和废弃物等；（3）企业的环境报告等。

同样，作为美国第一个也是最著名的社会责任投资指数——多米尼400社会指数也有指数成份股票的环境筛选标准，如生产健康的产品和服务、企业生产应当采取清洁能源、发布环境报告等信息披露及预防污染等。

关注环境问题的社会责任投资，其主要特征之一是不仅仅关注企业的财务（或经济）表现，还要将企业的社会、环境和伦理表现作为投资决策的依据之一。这种与千千万万个投资者的道德价值和社会价值取向密切相关的投资思路，极大地改变了传统的证券投资只注重单一的财务收益指标的价值取向与投资方式。

殊为遗憾的是，社会责任投资在我国还是一个很新的概念，还没有引起投资者（尤其是机构投资者）的足够重视，因此也是目前我国价值投资中的一个盲点。

例如，有一家医药类上市公司在A股市场上的声誉非常好，但其生产行为却污染了周边河流，并给当地老百姓的日常生活造成了不利影响。从社会责任投资看，这家公司的投资价值是要打问号的。

而现实中，这类上市公司还有不少。这是目前许多国内上市公司将企业内部成本外部化的一种集中体现，但由此产生的负社会效应却损害了其他利益相关者（员工、顾客、供应商、社区和政府等）的利益。

当目前节能减排将日益深入人心，并且还会改变上市公司的经营绩效时，不仅上市公司应当关注自己在环境污染治理和环境保护方面的社会责任，而且国内投资者（尤其是机构投资者）也应当将企业的社会、环境和伦理表现作为价值投资的决策依据之一，以此来奖惩上市公司在环境污染治理和环境保护方面的优劣表现，回避对缺乏社会责任的上市公司的投资风险。

由此看来，节能减排带给我们的不仅是对企业在境污染和环境保护方面如何作为的思考，更直接的是要在我们的投资活动中，大力倡导社会责任投资，将环境标准纳入价值投资中，使投资活动与环境保护彼此之间能协调发展。