



迈向绿色增长

中文概要

- 绿色增长系指在确保自然资产能够继续为人类幸福提供各种资源和服务的同时，促进经济增长和发展。为此，必须促进投资和创新，以便为持续增长提供支持，为经济发展带来新机遇。
- 返回“一切如常”的做法不仅不明智，而且还会最终变得不可持续，同时还可能带来人力成本，抑制经济的增长和发展。这种做法还会导致缺水、资源瓶颈、空气和水污染、气候变化和生物多样性丧失等不可逆转的问题；因此，需要制订多种战略，实现更加绿色的增长。

绿色增长源

绿色增长可以通过以下渠道解决经济和环境挑战问题，开辟新的增长源：

- **生产力** 通过各种激励机制提高资源和自然资源使用效率：提高生产力，减少浪费和能耗，使现有资源价值得到最大限度的利用。
- **创新** 通过允许采用新方法解决环境问题的政策和框架条件，为创新提供各种机会。
- **新市场** 通过刺激对于绿色技术、货物和服务的需求，挖掘新的就业机会潜力，开辟新的市场。
- **信心** 提高政府在如何处理重大环境问题方面的可预见性和稳定性，增强投资者的信心。
- **稳定性** 通过诸如审查公共开支的构成和效率等措施，进一步平衡宏观经济条件，减少资源价格波动和支持财政整顿，并且通过污染定价增加收入。

绿色增长还可减少以下问题给增长带来的负面影响：

- **资源瓶颈问题** 该问题会使投资成本增高，例如，当供水稀缺或水质下降时，需要有资本密集型的基础设施（例如，脱盐设备）。在这方面，自然资源的损失可能会超过经济活动所产生的收益，从而削弱未来持续增长的能力。
- **失衡** 自然系统的失衡也会带来风险，导致更深远的、破坏力极大而且可能是不可逆的突发性影响——正如已对某些鱼类种群所产生的影响，而在气候变化有增无减的情况下，生物多样性也可能难于幸免。旨在确定潜在阈限的各种尝试表明，在某些情况下——气候变化、全球氮循环和生物多样性丧失——已经超出了这些阈限。

绿色增长框架

实施绿色增长战略没有任何“万灵药方”。经济体增长之路的绿色化取决于政策和体制背景、发展水平、资源禀赋和特定的环境压力点。先进国家、新兴国家和发展中国家将面临不同的挑战和机遇，经济和政治环境不同的国家也是如此。

另一方面，存在着在所有情况下都需要加以解决的共同问题。更重要的是，良好的经济政策是所有绿色增长战略的核心。一个具有灵活性和充满活力的经济很可能最有利于增长和转向更绿色的增长之路。绿色化增长要求更有效地利用资源，减少环境压力。资源的有效利用和管理是经济政策的核心目标，将会涉及很多通常与“绿色”议程无关的财政和监管性干预措施。在每一种情况下，政策行动都需要纵观广泛系列的政策，而不仅仅是传统的“绿色”政策。

绿色增长战略以相辅相成的经济和环境政策为其中心，同时考虑到自然资源作为生产要素的全面价值及其在增长中的作用，重点是通过各种能够减轻环境压力的具有成本效益的办法，促进转向新的增长模式，避免超越本地、地区和全球的环境阈限。

创新可发挥关键作用。现有生产技术和消费行为预计只有在到达某个界点之前，才会产生积极成果；自然资源的消耗超过这一界点将会给总体增长造成负面影响。尽管我们不能确定在所有情况下的这个界点，但我们确实知道在没有创新的情况下，以可再生资本取代（已消耗的）自然资源的能力将非常有限。创新能够将界点外推，帮助增长与自然资源消耗脱钩。

绿色增长战略还认定，如果将注重国内生产总值作为衡量经济发展的指标，会忽略自然资源对人类财富、健康和福祉的贡献。因此，绿色增长战略将以一系列衡量进步的指标作为目标，包括增长的质量和构成，及其这种增长对人们的财富和福利所造成的影响。在这方面以及其他很多方面，绿色增长都是可持续发展的基本组成部分（专栏 1）。

人们比较熟知的是，一些污染物排放和资源过度开采造成经济成本增加，而一旦采取了适当的政策，则会带来明显的效益。在有些情况下，维持生态系统服务的收益规模和时间尚不确定（收益系指人类从自然得到的好处）。因为生态系统服务、气候变化和生物多样性之间的相互作用很复杂。不过，如果现在采取措施来防止不利、不可逆甚至灾难性的后果，就可避免在未来付出重大的经济代价。

经济决策需要有较长的时间跨度。增长和技术变革模式往往相互依存，这会造成路径依赖以及技术和制度锁定。环境影响也是不断累积的，有时是不可逆转的。这些情况使当今决策与未来经济机遇之间存在着密切联系。

专栏 1. 绿色增长与可持续发展

可持续发展为绿色增长提供了重要背景，经合组织绿色增长战略充分利用了取材于 20 年前里约会议的大量分析和政策举措。它为实现里约会议可持续发展的一系列抱负制订了一项明确而且重点突出的议程。

绿色增长并不会替代可持续发展，而应被视为其子集。绿色增长的范围较窄，意味着一个可行的施政纲领，它兼顾经济和环境以取得具体的、明显的发展。绿色增长的重点是为各种有利于弹性生态系统的创新、投资和竞争创造必要条件，为经济发展提供新的来源。

绿色增长战略需特别关注国内和国际经济绿色化的直接后果所带来的众多社会问题和公平问题。这对于成功实施绿色增长政策至关重要。在实施这些战略的同时，还应采取各项主动行动，关注可持续发展的更广泛社会支柱问题。

绿色增长战略制定了一个可操作的政策框架，旨在足够灵活地适应不同国情和发展阶段的需要。结合包括环境署、亚太经社会和世界银行等其他国际组织的倡议，经合组织的绿色增长工作旨在为里约+20 峰会的各项目标做出贡献。

在使该框架适用于新兴和发展中国家时，绿色增长政策与减贫目标的匹配很重要。绿色增长与减贫之间具有重要的互补性，可帮助向前推进千年发展目标。例如，其中包括为人们带来更有效的基础设施（例如，水和交通）、减轻与环境恶化有关的不良健康问题、引进能够降低成本和提高生产力的高效技术，同时减轻环境压力。自然资源在低收入国家中起着核心作用，因此，绿色增长政策可减少面临环境风险时的脆弱性，加强穷人的生计保障。

绿色增长政策的基本要素

绿色增长战略必须鼓励企业和消费者更环保的行为，确保就业、资本和技术进行平稳和公平地重新配置，以转变成更环保的活动，为绿色创新提供适当的激励措施和支持。政府政策的误导、市场制约因素和扭曲问题都会带来市场失灵问题或者与市场失灵有关。这意味着经济活动所带来的私人回报与其给社会带来的总体社会利益之间通常存在差距。绿色增长政策的目的是不仅要缩小这个差距，而且要提高“绿色”投资和创新的回报。绿色增长政策还要尽量减少这种变化对社会最弱势群体的分配后果产生影响，并在保持对于改善经济绩效的各种激励措施的同时，设法应对企业所遭受的任何负面经济影响。

实施绿色增长战略需要有一个政策工具组合，它源自两大套政策。第一套包括既能加强经济增长又有助于保护自然资本的广义框架性条件。其中包括那些如果设计和执行得当，能够实现资源配置效率最大化的核心财政和监管环境，诸如税收和竞争政策。这便是人们常说的那些能为环境和经济同时带来好处的经济政策议程。除此之外，还应附加上创新政策，(1) 如果我们希望更节俭和更有效地使用自然资本，就需要高度重视这些发明创造。

第二套政策包括那些鼓励有效利用自然资源和加大污染成本的各种政策，其中包括以价格为基础的工具和其他政策工具。本报告附件 1 详细列出了这两套政策所包含的绿色增长广义政策工具包。

虽然国情有所不同，但通过税收或可交易排放权许可制度等机制对污染或过度开发稀缺自然资源确定一种价格，应成为政策组合的核心要素。定价机制往往能尽量减少实现既定目标的成本，并为进一步提高效率和创新提供激励机制。重要的是，更多地使用与环境有关的税可在侧重增长的税制改革方面发挥作用，能有助于从更扭曲的企业和个人所得税以及社会缴款中转移出（部分）税负。能源税和二氧化碳税也可成为更广泛财政整顿方案的正常部分，相对于提高劳动力或企业所得税或大幅削减公共支出而言，这是一个具有吸引力的方案。

并非所有情况下都适合采用市场手段。在某些情况下，可能更适合采用设计周全的监管措施、积极的技术支持政策和自愿性办法，或以此作为市场手段的重要补充。此外，在许多情况下，都可加强商家和消费者对价格信号的反应，为此需要通过各种信息类措施，强调特定活动给环境带来的破坏性后果，以及更清洁替代方案的可用性。

改变经济收益可能只是部分解决问题。各社会阶层会对其所熟悉的制度和技術产生依赖。社会和经济的惯性可能很强大，以致收益上相当巨大的变化也不会使行为发生改变。因此需要通过强大的创新能力来建立突破能力，提供新的生产和消费模式。创新能带来新的增长源，更好地体现自然资本对社会的全部价值，减少环境风险的处理成本。绿色增长战略需要解决绿色创新方面的以下挑战问题：

- 很多外部环境效应都标价过低或根本未加以标价。这种外部效应的后果可能未得到很好地理解。例如，碳价格有助于激励旨在应对气候变化的创新，但目前碳价格水平不高，还有相当大的差距。
- 路径依赖以及现有技术和体系的统治地位可能会使某些新技术在竞争、开辟市场和推广方面困难重重，这就是为什么在某些情况下需要提供临时支助的原因。必须精心设计对于创新的支持手段，以便在尽量减少技术锁定、缺乏竞争或排挤私人投资等风险的同时，促进高效技术的涌现和人们对这种技术的认知。
- 贸易和投资壁垒可能会严重阻碍绿色技术在全球的发展和传播。为了鼓励技术的发展与传播、促进外国直接投资和发放许可证，重要的是要在有效保护和落实知识产权的同时，减少这些壁垒。

绿色化增长还需要通过各项政策建立可适用于下代技术的网络基础设施，在能源、水、交通和通讯网络领域尤应如此。绿色基础设施投资可避免增长被锁定在代价昂贵的低效模式上。这些投资还可提升经济增长，带来社会和健康方面的好处。发展中经济体将有机会跨越式地朝着新型基础设施的方向发展。由于大多数国家都需要进行大规模投资，所以需要利用公共和私人融资的杠杆作用，例如：通过公私伙伴关系、关税和税收并用、利用改革监管障碍和可靠的长期政策信号促进大型机构伙伴的投资、提供发展援助等。

最后，绿色增长战略要想取得成功，重要的是要有一个明确的行动框架和一套统一的经济和环境政策标准。各部、各级政府和政府外部的利益攸关方之间需要进行高度协调，确定适用于地方情况的政策组合。在很多情况下，需要建设适当的机构能力，这是将绿色增长纳入核心经济战略和其他政府政策中的基本条件，也是确保金融、经济和环境机构发挥领导作用的基本条件。

确保劳动力市场的顺利过渡

更绿色的增长会创造新的职位，包括新兴绿色创新活动中的技术职位。但一些职位将会受到威胁，因此有必要将工人从那些正在萎缩的部门转向那些正在勃兴的部门——例如，由更环保活动取代污染活动的部门，或者提供环境服务的部门。

劳工市场政策应着眼于保就业，而非保职位，需要确保工人和企业能够迅速适应绿色经济所带来的变化，包括抓住新机遇。将工人的职位从萎缩部门转向勃兴部门，还可帮助确保公正分担过渡所带来的调整成本。(2) 将需要新的技能，而这需要有适当的教育政策。尽管很多现有技能都将适用，但可能会出现技能不匹配和技能差距问题。培训和再培训项目将是劳动力市场政策的关键内容。

不应夸大调整的规模。例如，明显地减少温室气体排放，只能对就业增长步伐产生有限的影响。的确，如果利用碳价收入来促进劳工需求，将能改善劳动力市场表现。此外，这还不包括促进绿色增长源的战略对就业所产生的积极影响。

处理分配问题

对于公众的接受度而言，考虑绿色增长对分配的影响是至关重要的。人们普遍认为，一些政策工具的分配效应会不可避免地累退。尽管情况未必这样，但如果这些问题得不到解决，一些重要政策的接受程度可能会受到质疑。

例如，逐步取消化石燃料补贴会对环境和总体经济带来正面影响，但可能会在短期内给某些国家或人口群体带来不良后果。对于某些国家或群体来说，燃料价格上涨会直接带来显而易见的严重损失，但经济、社会

和环境收益的实现和普及却需要更长的时间。需要推出有针对性的补偿措施，在新兴市场中尤应如此，因为这些市场中的某些人口最容易受到绿色化增长方面过渡成本的影响。

国际合作促进绿色增长

创建一个有利于绿色增长的全球架构需要加强国际合作。加强全球公共品管理的各种安排，尤其是有关生物多样性和气候的安排，是解决协调和激励问题的关键。在坎昆达成的有关气候变化的协议使我们乐观地认为，取得进展是有可能的，但仍需要不断做出努力。尤其是，需要让资金既成为增长和发展的发动机，又成为维持全球共有资源质量的激励机制。

在为绿色增长创造有利条件方面，官方发展援助可继续发挥重要作用，这需要将其目标指向私人投资积极性有限和流动不足的领域，包括必要的基础设施以及人力和机构能力建设。发展中国家需要着重加强科技合作，而这需要采取更加协调的办法，加速技术的开发和传播，进行研究能力建设。

加强旨在促进全球贸易和投资流动的努力可为持续增长和绿色技术的传播提供支持。这还必须确保国内贸易和投资措施的潜在溢出效应不会对低收入国家的发展前景造成损害。如果绿色增长政策议程受制于保护主义利益，则可能会影响到贸易和投资，一些国家已对此表示了担忧。

根据到目前为止的发现，与绿色增长政策有关的投资保护主义还不是大问题，但应继续保持警惕。经合组织主持的“自由投资圆桌会议”将继续对投资措施进行监测，以确保这些措施不会作为保护主义的幌子。附件 2 载有经合组织最近关于“利用投资自由促进绿色增长”的公报，该公报的目的是使政府的各项环境和投资政策目标之间相互促进。

监测绿色增长取得的进展

监测绿色增长进展需要利用几组指标，这些指标将描述和跟踪以下方面的变化：（一）环境资产和自然资源使用的生产率；（二）自然资产基础；（三）生活质量的环境因素；（四）政策反应和经济机遇。在一份名为《迈向绿色增长：监测进展——经合组织指标》的姊妹报告中，已对上述的每组指标建议了一个指标清单，这项工作正在进行之中，在有数据可用和概念发生演变的情况下，还会进一步将其细化。

迄今为止的工作成果表明，环境和资源的生产率正在提高。尽管国家之间存在显著差异，但国内生产总值的增长与衡量产出的其他指标往往都会超过生产系统中环境投入的增长。然而，环境生产率的改进一直没有伴随着环境压力的绝对下降或者某些自然资产的可持续使用。

衡量“绿色经济”的指标需要认真加以解释。如果只是根据从事环境商品和服务生产的行业规模来判断，现今的“绿色经济”规模相对较小。然而，绿色增长所带来的经济机遇、企业家精神和创新可能会在所有部门发生，因此，基于绿色产业的评价低估了与环境相关的活动在经济上的重要性。

绿色增长的未来步骤

要想取得成功，各国需要将其绿色增长战略纳入政府政策的主流。经合组织可从许多方面为此做出贡献。《综合报告》框架及其政策见解可根据国别情况进行调整，并为基于国家审查形式的持续分析提供指导。通过该项工作，将有机会深度评价各种政策是否合力推动了更加绿色的增长。与该战略相伴的是制订和细化绿色增长的工具包，这能将进一步支持在国家一级实施政策。

根据从国家审查和总政策评估中获取的经验，可开发出一种分析工具，该工具将根据跨国分析和对良好实践的理解，确定具体国家的政策优先事项。这需要在绿色增长指标和衡量问题方面继续做出努力。的确，由于一些指标具有可用的和具有国际可比性的数据，因此我们有了一个重要的衡量议程。在未来几年中，经合组织将继续推动这种衡量议程，以更好地跟踪经合组织和其他经济体向绿色增长过渡的情况。

还需要就各种政策工具的成本和收益进一步开展分析工作。此外，有关具体问题和具体部门的研究工作，将有助于更具体地了解绿色增长在一些领域中的影响。初期的优先事项包括食品与农业、能源部门、水、生物多样性、发展合作以及适用于城市和农村地区发展的各项政策。

最后，为促进经验和最佳实践的交流，帮助促进那些有利于发达国家和发展中国家实现更绿色增长的国际安排，经合组织有关绿色增长的未来工作将取决于其与其他国际组织之间的深度合作，其中包括联合国各机构、世界银行和全球绿色增长研究所以及广泛的利益攸关方。

(1) 其中包括《经合组织创新战略》中阐述的稳健创新政策。

(2) 在这方面，《经合组织重新评估的就业战略》的经验教训可能很有益处。

© OECD

本概要并非经合组织的正式译文。

在提及经合组织版权以及原著标题的前提下允许复印本概要。

多语种概要出版物系经合组织英法双语出版原著的摘要译文。

由经合组织在线书店免费提供 www.oecd.org/bookshop

如需更多信息，请与经合组织出版事务及通信总司版权及翻译处联系 rights@oecd.org 或传真：+33 (0)1 45 24 99 30。

OECD Rights and Translation unit (PAC)

2 rue André-Pascal, 75116

Paris, France

请访问我们的网址 www.oecd.org/rights/

