

# 新常态下亟需树立经济发展与环境保护“共生”观

刘鸿亮<sup>1</sup>, 曹凤中<sup>2</sup>, 徐云<sup>3</sup>, 宋旭<sup>4</sup>

(1.中国工程院,北京 100088; 2.环境保护部环境与经济政策研究中心,北京 100029;  
3.中关村国际环保产业促进中心,北京 100085; 4.环境保护部信息中心,北京 100029)

**摘要** 从根本上解决环境问题,特别是在新常态下,需要建立经济发展与环境保护“共生”观。本文论述了经济与环境共生观产生的背景与内涵。贯彻经济发展与环境保护共生的观念,必须采取2个行动:一是改变环境保护实施综合决策体制,建立经济发展与环境保护融合决策体制。在最高决策层,要采取经济与环境融合决策体制,在这个背景下政策环境影响评价将顺利通过。二是改变经济发展与环境保护协调运行机制,建立经济发展与环境保护协同运行机制。京津冀等地协同治理雾霾取得了一定的成绩,说明树立经济与环境共生观念,建立协同运行机制是可行的。

**关键词** 经济发展; 环境保护; 共生; 协同

中图分类号: X22

文献标识码: A

文章编号: 1674-6252(2015)04-0021-04

## Symbiosis Concept of Economic Development and Environmental Protection Need to Be Set up under the New Normal

Liu Hongliang<sup>1</sup>, Cao Fengzhong<sup>2</sup>, Xu Yun<sup>3</sup>, Song Xu<sup>4</sup>

(1.The Chinese Academy of Engineering, Beijing 100088 ;2. Environmental and Economic Policy Research Center ,Ministry of Environmental Protection ,Beijing 100029 ;3.The Zhongguancun International Environmental Protection Industry Promotion Center ,Beijing 100085 ;4. Environmental Information Center, Ministry of Environmental Protection ,Beijing 100029)

**Abstract:** To solve the environmental problems fundamentally, the “symbiosis” concept of economic development and environmental protection should be set up, especially under the new normal. Its background and connotation were discussed in this paper. To implement the symbiosis concept of economic development and environmental protection, two actions must be taken: shifting the mechanism from comprehensive decision making to integration decision making on economic development and environmental protection. The policy EIA will be passed under the background of the top level of decision making adapting this concept. The second is that shifting the existing collaborative operation mechanism to a deep coordinated operation mechanism on economic development and environmental protection. Coordinated governance of haze in beijing-tianjin-hebei area has obtained certain achievements, which explains that setting up the symbiosis concept and coordinated operation mechanism on economic development and environmental protection is feasible.

**Keywords:** symbiosis concept; coordinated operation mechanism; economy; environmental protection

### 引言

当前,中国经济发展正步入新常态,经济增速从高速转向中高速,经济结构从中低端迈向中高端,发展方式从规模速度型增长转向质量效益型增长,发展

动力从要素增长转向创新驱动。与此同时,世界经济仍处于脆弱复杂的复苏过程,新一轮产业分工进程加剧,经济结构调整加快,经济波动的短周期化特点明显。尤其在全球经济金融一体化背景下,各类风险在

作者简介:刘鸿亮(1933—),男,院士,中国环境科学研究院研究员,研究方向为水环境治理、环境管理、环境工程。责任编辑:曹凤中(1938—),男,研究员,环境保护部

环境与经济政策研究中心,研究方向为环境管理、环境工程。  
注:本文征求过李海生、刘伟生、李元实、张辉、段飞舟的意见,特此感谢。

不同国家和市场快速传递，交叉蔓延。这些新情况、新变化对正确处理经济发展与环境保护的关系提出了新的挑战。

## 1. 应对新常态，需要正确处理经济发展与环境保护的关系

经济发展政策并不是以环境为目标，但是它客观上对环境态势的间接影响往往是决定性的。从哲学高度看，环境与经济是对立统一关系，而且在不同形势下对立与统一的结构是变化的。在经济发展的早期阶段和后期阶段，两者矛盾稍小一些，因为在早期阶段经济规模小、环境容量大，在后期阶段经济实力强、治理力度大，这两种情况下，环境与经济都容易相处，统一性大于对立性。而在这两个阶段之间的中间阶段，环境压力大而经济实力没有达到足够强，环境与经济的矛盾最为突出，两者处在相持或双双受阻的困境之中，对立性大于统一性。目前，我国正处于由这种困境向后期过渡的阶段。

中国在经济发展的早期阶段对资源环境的有限性与稀缺性认识严重不足。几十年来，中国政府虽然在一定程度上开展了资源环境保护工作，但是“重经济发展，轻资源环境保护”、“先污染、后治理，先破坏、后恢复”等思想依然顽固地存在于国人头脑中。长期以来，地方政府坚持把经济发展放在首位，尽管近年来公众环境意识有了很大程度的提高，但是，以GDP作为地方政府政绩考核的主要指标，无疑加速了单纯追求经济增长的发展模式，使环境污染、生态破坏越发严重。环境破坏和污染的后果出现，往往有一个滞后于GDP发展的问题，在这种条件下，即使把环保工作纳入干部考核升迁的硬指标，仍然无法从根本上解决地方官员通过掠夺式发展换取升迁途径的问题。在如此利益链条下，一些地方官员、矿主、商人等，不惜以环境的毁灭性代价换取个人和小集团的“发展”。当然，这种“发展”在GDP上也有体现。地方官员和企业主跟当地的环境并没有休戚相关的联系，相反，他们可以通过掠夺式的“发展”，将自己移居到环境更好的地方，被破坏的环境，却留给了当地。

要实现以保护环境优化经济增长的目标，无论是作为政策制定和执行者的各级政府、作为产品和服务提供者的企业，还是作为最终消费者的个体，仍需积极转变思想认识，从而才能逐步改变人们的生产方式与生活方式。

近几年，我国提出了：“在发展中保护，在保护中发展”的新理念，进一步明确了经济发展与环境保护的关系；习近平总书记把这个观念改为：“在保护中发展，在发展中保护”，这一改变是根本性的改变，把环境保护放在经济发展的前面，彻底颠覆了传统的以经济发展为主导的发展观念。

在历史发展的纵向坐标上，中国正处于高速发展时代，但在时代发展的横向坐标上，人类已进入信息化的后工业化时代，保护环境，以人为本，建设可持续发展的和谐社会的理念，已成为时代的最强音。

为了与时代同步，建设美丽中国，必须突破对经济与环境关系的“共识”的观念，才能树立经济与环境“共生观”。

近年来，包括中东部地区以及华南地区在内的全国大部分地区频繁出现严重的雾霾天气，并呈现出持续时间长、影响范围广的趋势。雾霾的治理尤其是雾霾的协同治理引发了政府、媒体、公众的广泛关注。这是长期以来没有处理好经济发展与环境保护的关系的具体反映。雾霾问题的解决，发达国家用了20~50年时间，所以，我国的雾霾问题，不是短时期内就能够解决的。但是，我国采取了强制性措施，进行协同治理，使环境质量有了一定程度的提高，这是因为正确处理了经济与环境的关系，建立了协同运行机制。

## 2. 对经济发展与环境保护的认识需要从“共识”到“共生”

全球化的发展诱使人们在生产方式、生活方式乃至价值观方面日益趋同，实施可持续发展已经成为人们的共识，因为每一个国家在经济资源、生态环境和领土安全方面必须以其它国家的安全为自己存在的前提，它们之间的关系必须建立在一种具有内在紧密关联、彼此具有相互构成性因素的理念——即相互依存的“共生”<sup>①</sup>理念之上。今天的人类活动已经成为一个互动整体，这要求人们的行为方式和思维方式必须摆脱二元分立对决、非此即彼的争斗共生模式，从思维模式中放弃那种“胜利者”游戏规则，改行一种“双赢”规则。

针对目前我国经济与环境的形势，我们应当提出：经济与环境“共生”观，提高公众对经济与环境的认识基础。

共生是生物界和人类社会普遍存在的关系之一。经济发展与环境保护具有矛盾性，也具有统一性。多

<sup>①</sup> 两种生物共同生活在一起，或一种生活在另一种体内，相互依赖，共同生存，如果分开，则双方不能独立生存的现象。

年来,我国由于制度设计的不当,导致环境污染严重。我国通过强化环境保护法,创新环境制度,充分激励经济主体,将环境保护与经济主体的利益最大化行为相关联,可以实现环境保护与经济发展的共生。

共生是不同生物和人类的共生单元之间为了生存和发展而彼此互惠、相互依赖的关系;共生双方或多方通过这种关系获得发展,失去其中一方,另一方不能独立存在;共生单元之间构成难舍难分的互依关系,维护了共生系统中他者的生存和发展,自身才能得以存在,整个共生系统才能得以平衡协调。经济发展与环境保护当前应当建立这种“共生”关系,只有依靠这种“共生”理念才能适应时代的发展。

必须突破传统的观念与思维模式,建立经济发展与环境保护共生的观念。贯彻经济发展与环境保护共生的观念,必须采取两个行动:一是改变环境保护实施综合决策的体制,建立经济发展与环境保护融合决策的体制。最高决策层更要采取经济与环境融合决策体制,在此背景下政策环境影响评价将顺利通过;二是改变经济发展与环境保护协调运行机制,建立经济发展与环境保护协同<sup>②</sup>运行机制。协同治理是指在信息技术的支持下,政府、企业、非政府组织等社会多元要素参与合作、相互协调,针对潜在的和当前的环境问题,采取一系列的控制行动,以有效地预防、处理环境问题,最终达到最大限度地维护和增进公共利益之目的。《京津冀协同发展规划纲要》的制定,就遵循了经济发展与环境保护共生的路线。

2013年9月,国务院发布《大气污染防治行动计划》被业界称为最严厉的大气污染治理政策。为贯彻落实《大气污染防治行动计划》,京津冀等地区采取协同治理措施,取得了显著的成绩。2015年一季度,京津冀13个重点城市PM<sub>2.5</sub>浓度同比下降9.5%,PM<sub>10</sub>浓度下降8.3%,达标天数比例提高了2.6个百分点。在大气污染防治目标的要求下,预测到2017年京津冀地区将比2012年共计削减煤炭消费量6300万

<sup>②</sup>协同论认为,千差万别的系统,尽管其属性不同,但在整个环境中,各个系统间存在着相互影响而又相互合作的关系。其中也包括通常的社会现象,如不同单位间的相互配合与协作,部门间关系的协调,企业间相互竞争的作用,以及系统中的相互干扰和制约等。协同论指出,大量子系统组成的系统,在一定条件下,由于子系统相互作用和协作,这种系统会研究内容,可以概括地认为是研究从自然界到人类社会各种系统的发展演变,探讨其转变所遵守的共同规律。应用协同论方法,可以把已经取得的研究成果,类比拓宽于其它学科,为探索未知领域提供有效的手段,还可以用于找出影响系统变化的控制因素,进而发挥系统内子系统间的协同作用。

吨,将减排二氧化碳1.22亿吨。其中,北京市减排二氧化碳2516万吨,天津市减排1936万吨,河北省减排7743万吨。这种减排速度在世界环境保护发展史上将是罕见的。2015上半年由PM<sub>2.5</sub>引起的重污染现象一共十次,比去年减少30%。近日,笔者到河北省冀衡化工去调研,发现企业能够正确处理经济与环境的关系。

深度分析京津冀取得的成绩,实际要归功于实施了经济发展与环境保护共生的政策,实施了协同运行机制。

经济发展是影响环境保护最基础、最重要的因素,所以在高度关注环境与经济的关系的同时,要从正确把握和处理两者关系的角度来寻求环境保护的切入点和着力点。

只有把经济、环境和人类的生存高度统一在同一个利益主体内,实现经济与环境的“共生”,才能实现人与自然的和谐共生,才能真正创建和谐社会,建立美丽中国。前几年《焦点访谈》报道了一个“黑水变清”的故事:河南省漯河市沙河水下游群众集体乘坐拖拉机,带着下游的黑水到漯河市政府集体告状,把每一个办公室的热水瓶都灌满了污水,群众说如果你们认为这些黑水能喝的话,那你们就继续排污。“送水事件”在整个漯河市引起了强烈震动,迫使市政府不得不丢掉一年2亿元的利税,以壮士断腕之气魄关闭污染企业,实现达标排放。但这样的胜利不可复制,因为它不是法律和机制的胜利,而是有相当程度的偶然性。换上另一个地方或者另一个地方官,可能这样的举动就是一场悲剧。因此,良好的政策与制度设计是一切事业的基础。

### 3 对经济发展与环境保护的决策需要从“综合”到“融合”

我国实施环境与发展的综合决策<sup>③</sup>的出发点非常好,环境与发展综合决策就是在决策中,把经济规律和生态规律结合起来,对经济发展、社会发展和环境保护统筹规划,合理安排,全面考虑,实现最佳的经济效益、社会效应和环境效益。环境与发展的综合决策

<sup>③</sup>强化环境与发展的综合决策机制,把环境保护前置于经济社会发展的决策阶段。在经济发展的决策过程中增加环境保护的把关和引导机制。从环境保护方面提出对国家和地区经济发展战略的重要建议。对环境有重大影响的决策,应当进行环境影响评价,必要时实行环保一票否决。把环境保护纳入国家宏观经济调控政策之中,严格执行国家产业政策,特别是建设项目和企业准入制度,注重从决策源头控制环境污染和生态破坏。

的制度由于人们对经济与环境认识上的差异,长期以来多流于形式,并没有在决策上形成制度化、程序化、科学化、法制化。

可以说环境影响评价是环境保护进行综合决策的唯一切入点,但在政策环评方面还有一些很强的阻力,这些阻力的存在说明对经济与环境达成共识,大家都认为环境问题很重要,实际上追求GDP是根本,这种共识不能解决具体问题。跟本原因在于人们对经济与环境的认识上与行动上还落后于中国经济快速发展产生的环境危机的现实,还没有认识到环境问题已经成为经济发展的制约因素。必须树立“经济发展与环境保护共生观”,经济发展与环境保护进入融合决策:在解决经济问题时,必须考虑环境影响,在解决环境问题时,必须考虑对经济的影响。雾霾的出现,说明了环境污染问题的严重性,中国的发展已经到了“最危险的时候”,经济发展与环境保护的决策,必须从综合决策向融合决策转变,必须树立“在保护中发展”的理念,并且落到实处。雾霾的治理成效说明建立经济与环境融合的政策是可行的。

#### 4 对经济发展与环境保护的行动需要从“协调”到“协同”

2015年4月30日,中共中央政治局审议通过《京津冀协同发展规划纲要》,这意味着该项国家战略完成了顶层设计,进入正式实施阶段。为实现“到2017年,京津冀区域细颗粒物(PM<sub>2.5</sub>)浓度下降25%,其中北京市细颗粒物年均浓度控制在60微克/m<sup>3</sup>左右”的目标,预计今年京津冀及周边地区大气污染治理投入的资金将达到59亿元。这对推动经济与环境的关系发生根本性转变具有重要意义。京津冀协同发展要着重发展绿色产业,开发新型能源,将环境保护,改善空气质量放在与经济发展同等重要的地位。要协同合作就要三地协调互补,共享资源,分工协作,做到优势资源共享,劣势问题互补;要协同合作就要统一行动。

这一重大环保执政理念的调整,是基于我国环境与经济关系的转机。首先,在经济发展的早期阶段,发展经济和保护环境都需要资源,同时争夺资源,难免顾此失彼,容易走上以环境换取经济增长的道路,这是客观原因,当时的特殊国情所决定。在这一阶段,环境保护不可能与经济发展并重和同步。其次,人们对于经济发展中的环境问题及其变化规律都需要一个学习和认识的过程。把环保由次要、滞后的地位转变

到并重、同步的地位,要经过一段感知、觉醒和决策时期,这要经过对环境与经济关系规律的不断总结和深化,逐步抓住和利用二者关系的转机。在我国经济发展达到一定阶段后,不失时机地提出用科学发展观统领经济社会发展全局,用强烈的国家意志和适当的政策策略来克服和转化环境与经济的矛盾,说明我们对于环境保护的客观规律的认识正在不断提高。可以说,环境保护已成为优化经济发展的一个有利因素,京津冀快速治理雾霾的案例,就是实现经济与环境的协同决策,采取协同行动。

协同行动旨在追求人类社会和自然资源的最佳管理体系。经济与环境融合决策,意味着经济与环境之间是平等的合作关系,合作的领域可以是一个企业、一个行业、一个国家,或者仅是一个需要解决的公共问题。因此,融合决策的空间被描述为一个广阔的活动场所,它要求所有的参与者都按照既定规则办事,使每个人的行动高度透明,具有可预见性。

经济与环境融合决策并不否认和回避经济与环境的冲突,只要树立经济发展与环境保护共生观,可以转变冲突的性质。因为,冲突和对立源于不可调和的立场和观点。分歧的双方不否认有共同的利益,更高的利益永远大于局部的分歧。只要建立一个经济与环境的协同运行机制,根据大家都认同的原则,经济与环境的分歧可以得到化解。

#### 参考文献

- [1] 徐云,曹凤中,曹葵.“在发展中保护,在保护中发展”是指导我国可持续发展的战略思想[J].中国环境管理,2012-2.
- [2] 赵鹏飞,北京上半年重污染天数减少三成.人民日报:海外版,2015-7-7.
- [3] 曹凤中,李丽萍,姬庆.发展低碳经济是我国经济与环境融合的最佳选择[J].黑龙江环境通报,2009.4.
- [4] 环保部部长周生贤:坚持在发展中保护在保护中发展 2012年05月04日 来源:新华网.