

我国节能环保产业发展探析

牛桂敏

(天津社会科学院经济社会预测所, 天津 300191)

(摘 要)节能环保产业的战略定位从战略性新兴产业提升到新兴支柱产业,其战略地位日益凸显。目前,我国节能环保产业的发展存在着制度体系不完备、管理体制不顺畅、统计体系未常态化、市场化及社会化程度不高、综合竞争力和核心竞争力不强等问题。因此,需要通过系统梳理和完善制度体系,厘清和明晰管理体制,建立常态化的统计体系,推进市场化进程,提升综合竞争力和核心竞争力,规范产业市场环境等措施,来促进其加快发展。

(关键词)节能环保产业;新兴支柱产业;制度体系和管理体制

(中图分类号)F426

(文献标识码)A

(文章编号)1002-3909(2014)05-0043-05

李克强总理在今年的《政府工作报告》中明确提出:加快开发应用节能环保技术和产品,把节能环保产业打造成生机勃勃的朝阳产业。这表明在我国资源环境约束日益加剧,传统经济发展模式面临增长极限的大背景下,节能环保产业作为建设生态文明、着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展的物质基础,作为国家加快培育和发展的七大战略性新兴产业之首,作为国民经济新的支柱产业,作为协调经济发展与资源能源节约、环境保护的产业技术支撑,在建设美丽中国中的战略地位日益凸显,加快发展节能环保产业应该成为建设美丽中国的强力引擎。我国节能环保产业经过“十一五”的快速发展,已形成一定的发展基础。但是,与国际先进水平相比,与巨大的市场需求相比、与作为国民经济新的支柱产业的定位相比,还有较大的发展空间,亟需从战略层面加强研究,为加快培育和推动节能环保产业上规模、上水平,实现跨跃式发展,提供对策思路。

一、节能环保产业亟需超常规发展

(一)从战略性新兴产业到新兴支柱产业:节能环保产业的战略定位不断提升

战略性新兴产业是以重大技术突破和重大发展需求为基础,对经济社会全局和长远发展具有重大引领带动作用,知识技术密集、物质资源消耗少、成长潜力大、综合效益好的产业^[1]。2010年10月发布的《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》,将节能环保产业列为国家七个战略性新兴产业之首。

支柱产业是指在国民经济发展中起着骨干性、

支撑性作用的产业。其主要标志是:在国民经济发展中有着举足轻重的地位;其增加值在国民经济中占5%以上,对国民经济增长的贡献度大,能为国家提供大量积累;符合产业结构演进方向,有利于产业结构优化;产业关联度强,能够带动众多的相关产业发展^[2]。2012年6月,国务院发布的《“十二五”节能环保产业发展规划》中明确指出:促进节能环保产业成为新兴支柱产业,推动资源节约型环境友好型社会建设,满足人民群众对改善生态环境的迫切需求。2012年7月,国务院发布的《“十二五”国家战略性新兴产业发展规划》中进一步强调:节能环保产业要加快形成支柱产业,提高资源利用率,促进资源节约型和环境友好型社会建设。

党的十八大将生态文明建设提升至前所未有的战略高度,提出了建设“美丽中国”的战略目标。作为其产业技术支撑,节能环保产业被赋予了更高的期许和责任。2013年8月,国务院发布的《关于加快发展节能环保产业的意见》提出:到2015年,节能环保产业要成为国民经济新的支柱产业。

由战略性新兴产业到新的支柱产业,国家对节能环保产业的战略定位明显提高了,节能环保产业的发展已上升为国家战略。表明本届政府发展节能环保产业的决心和力度。

(二)从现有基础到定位目标:节能环保产业发展空间十分巨大

经过“十一五”的快速发展,我国节能环保产业已初具规模。据最新统计数显示,2010年节能环保产业总产值达2万亿元,从业人员2800万人。产品

种类日益丰富,技术装备迅速升级,产业领域不断扩大,服务水平显著提高,初步形成了门类较为齐全的产业体系^[5]。《“十二五”节能环保产业发展规划》和《关于加快发展节能环保产业的意见》,明确提出“十二五”期间节能环保产业产值年均增长15%以上,到2015年节能环保产业总产值达到4.5万亿元,为节能环保产业发展提供了巨大的成长空间。

(三)从国内市场到国际市场:节能环保产业市场前景十分广阔

根据地方版的“十二五”节能环保产业规划,截至2013年2月,已发布规划的江苏、重庆、安徽、上海、等12省市,规划目标最保守的是翻倍,最有气魄的是安徽,将增长14倍。12省市规划目标已达3.6万亿元^[4],全国还有19个省(市)的规划目标尚未计算在内,预计各地“十二五”产值目标之和将大幅超过国家规划目标。预示着我国节能环保产业潜在市场前景巨大。

据联合国环境署估计2010年全球环保产品和服务的市场需求达1.3万亿美元/年,12年后将翻一番。英国政府认为2010年全球低碳经济市场价值3万亿英镑/年(约占全球GDP的8%)^[5]。这就为节能环保产业带来了更广阔的市场前景。

二、节能环保产业亟待解决的问题

(一)制度体系不够完备,不利于激发产业发展动力

我国已相继发布了节约能源法、可再生能源法、环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法、固体废物污染防治法、清洁生产促进法、循环经济促进法等。为推进节能环保产业快速发展,国家还出台了很多财政、税收、金融等激励政策措施,但与节能环保产业相关的整体推动制度体系仍有很多欠缺。

首先,相关法律法规还不够完善。我国的环境保护类法律,处罚条款极弱,排污企业违法成本低,守法成本高,已不能适应建设美丽中国的需要。国家和地方节能环保标准体系还不够完善,部分标准之间的关系需进一步理顺。节能环保产品、技术和服务的行业标准、规范条例的建设落后,使得节能环保产品的认定无章可循。

其次,与产业相关的政策还不够系统。尽管《“十二五”节能环保产业发展规划》和《关于加快发展节能环保产业的意见》等在完善节能环保产业政策方面有新进展。但还没有形成具体的实施细则、落实措施,短期内还难以产生实质性政策刺激。现有的扶持政策多散见于环保、科技、技改、节能和高

新技术企业、中小企业等扶持政策中,没有形成独立、系统的节能环保产业政策体系。缺乏针对节能环保产业及其内部不同行业的一揽子推动政策措施。据权威媒体的调查“环保产业当前面临的最大问题”一项,被调查企业几乎都选择了“产业政策体系不完备”^[6]。另据调查,节能环保产业被确定为战略性新兴产业和新兴支柱产业后,许多节能环保企业并未明显感受到政府对节能环保产业切实的扶持和推动。

第三,部分优惠政策的落实还不够到位。节能环保企业普遍遇到资金、政策等瓶颈。有的企业,因从银行贷款难,国家有关奖励资金也不知如何获得,而致关键的研发被搁置^[7]。有的企业反映在申请享受某些优惠政策时困难重重。比如国家规定以废旧电池、废线路板等为原料生产金、银等贵金属、稀有金属的企业,可享受增值税即征即退50%优惠政策。但有以“线路板蚀刻废铜液废弃物”为原料,生产资源综合利用产品的企业,因其原料和产品未被明确列入名录,而申请困难。这不利于激发产业发展动力。

(二)管理体制不够顺畅,不利于形成产业发展合力

节能环保产业渗透三大产业部门,一直缺乏明确、清晰的产业定位,隶属关系相当复杂,一直是多头管理。在国家层面,发改委、环保部、工信部、住建部、农业部、林业部、科技部、水利部等均有部分管理职能。在省市层面,不同省市的节能环保产业发展“十二五”规划,是由不同部门制定的。比如:北京是由发改委、科技委、经信委联合制定的,上海是由经信委制定的,重庆是由科技委制定的……。再以天津为例:根据《2011年天津市环境保护及相关产业基本情况调查实施方案》,按照现有分工,环保部门负责环保产品、环境服务产品及部分环境友好产品生产经营和环境服务业;发改委负责循环经济等内容;经信委负责环境友好产品(节能、资源综合利用);农委负责有机产品认证;建设交通委负责环境工程建设和服务;水务局负责环境友好产品(节水)等。可见节能环保产业管理体制还未真正理顺,存在着管理分散、职责不明、多头管理、政出多门的混乱状况。

由于缺乏清晰、高效的行业归口管理部门,使得产业发展比较凌乱,政府各部门、各地方的节能环保产业与国家总体规划难以对接,国家的规划目标,难以真正科学地由上到下贯彻落实下去,难免会停留

在目标层面。节能环保项目在各地方、各行业自行其是,分散投资,低水平重复建设,难以形成产业合力与产业积聚,难以取得统一管理的效果,不利于将节能环保产业打造成为新的支柱产业。

(三)统计体系还没有常态化,无法准确地掌控产业发展走势

节能环保产业、特别是环保产业,产业界限模糊,至今尚未作为独立的产业门类,纳入常规的国民经济统计计划。历史上,只有在1983、1993、1997、2000、2004年,国家有关部委曾组织过五次全国环保产业发展基本情况的调查(普查或抽查)。始于2011年的最新一次普查,至今还未全部结束。在非调查年度,均采用外延推测法来推测产业发展的相关数据。由于缺乏准确、及时、全面、科学的环保产业基础统计数据,使得政府、相关产业管理部门、科研机构,难以准确地摸清产业发展现状,不利于深入地分析产业发展优势、劣势,科学地预测产业发展趋势,制定切实可行的产业发展战略措施,有针对性地引导产业发展方向,掌控产业发展走势。

(四)市场化程度还不够高,对社会资本形成挤出效应

目前我国节能环保产业,特别是环保产业还未真正市场化,运营服务市场还不开放,政府仍主导着对环保重点工程、环保基础设施的投入与营运。如北京、上海等特大型城市政府,出于安全考虑,市政环保工程多倾向于由所属国营企业建设运营^[6]。由于政府主导的公有资本大规模地投入,民间资本难以介入,对社会资本造成挤出效应,呈现逆市场化的态势。目前,地方政府又大都面临财务危机,这无疑会影响环保产业的加快发展。

(五)综合竞争力和核心竞争力还不强,影响潜在市场变为有效需求

我国节能环保产业总体而言“多而弱”、“小而散”,产业集中度低,大企业所占比重不足0.4%,而发达国家环保产业中,大企业一般占1%。国内水务行业集中度仅6%,远低于发达国家40%以上;垃圾焚烧发电行业集中度不足8%,远低于发达国家30%左右^[8]。反映产业成熟水平的节能环保服务业比重较低,不足15%,而发达国家环境服务业占环保产业的50—60%^[9]。面向节能环保效果、以提供整体解决方案并集高新技术研发、产品制造、销售、工程设计、建设、运营为一体的行业旗舰企业不多,难以适应全产业链集团化作战的竞争模式,企业的综合竞争能力不强。

目前,我国节能环保产业技术水平较低,产业技术呈现零散化、碎片化状态,缺乏对产业发展有重大带动作用的关键和共性技术,自主创新能力弱,缺少拥有自主知识产权的关键和核心技术,关键设备和核心产品的技术水平及可靠性等较低,不能满足更严格的节能环保目标要求,产业的核心竞争力比较低,与发达国家相比差距较大。进口的节能环保设备和产品对国内节能环保产业形成冲击,国内市场流失,这使我国节能环保产业的长远发展受制于国外,制约了节能环保产业做大做强。

(六)市场秩序还不够规范,对企业形成逆向淘汰机制

节能环保产业市场条块分割、地方保护主义和行业垄断现象仍然严重。地方政府为维护本地企业利益,对外地企业的进入设置重重障碍,影响了统一、开放市场的形成,干扰了市场优胜劣汰、公平竞争的良好环境,使得节能环保产业市场规模的扩大,只是带来了数量的扩张,而不是质量的提升。

节能环保产业中属于竞争性的行业,进入门槛偏低,市场竞争秩序混乱,不正当竞争现象严重。而且市场监督管理缺位:产品在生产环节由技术监督部门负责质量监管,进入流通环节后,则由工商部门负责市场监管。市场在招商时,只审查营业执照,不审查节能环保认证,产品是否是节能环保产品无人监管,节能环保监督执法与市场监管分离,形成监管盲区。假冒的节能环保产品很易混入节能环保产品市场。而真正的节能环保产品由于承担着更多的创新成本和生产经营成本,在竞争中常常处于不利地位,企业无利可图,从而扼杀了其自主创新的积极性,形成了逆向淘汰机制,阻碍了节能环保企业的健康成长和产业的良性发展。

三、加快发展节能环保产业的对策思考

(一)系统梳理和完善制度体系,激发产业发展动力

首先,尽快完善相关法律法规。修订《环境保护法》等法律法规,完善条款,增加促进环保产业发展的有关内容,明确环保产业在环境保护中的地位和作用;提高处罚条款的处罚力度,大幅度增加排污企业的违法成本,激励环境守法,约束环境违法。尽快出台《排污许可证管理条例》等,规范污染源环境监管,提升环保产业发展空间。完善国家和地方节能环保标准体系,逐步提高节能、环保质量要求,提高重点用能产品能效标准,完善污染物排放标准体系,适时增加标准中污染物项目数量,修订污染物排

放限值。出台切实可行的节能环保产业的行业、技术、产品、服务标准,充分发挥标准对节能环保产业发展的引导促进作用。

其次,整合完善产业相关的经济政策体系。系统梳理与节能环保产业相关的扶持政策,针对政策盲区,加紧出台一揽子的跟进推动政策措施,完善相关政策的实施细则。比如:在财政金融政策方面,加大财政预算内投资支持力度,设立节能环保产业发展专项资金,并根据财政收入增长比例逐年提高。加大节能减排、循环经济发展专项资金支持力度,采取补助、贴息、奖励等方式,支持节能减排重点工程和节能环保产业发展重点工程。财政投入的重点放到市场动力不强的管网建设和维护上。每年安排一定量的资金支持急需的环保装备、产品的生产。加快推行合同能源管理。支持符合条件的节能环保企业上市融资,引导各种社会资本投资建设先进生产能力。在价格政策方面,加快推进资源性产品价格改革,完善电力峰谷分时电价政策。对能源消耗超过国家和地区规定限额标准的企业和产品,实行惩罚性电价。在税费政策方面,全面改革资源税,积极推进环境税费改革。进一步完善污水处理收费政策,将污泥处理费用逐步纳入污水处理成本,完善对自备水源用户征收污水处理费制度。改进垃圾处理收费方式,合理确定收费载体和标准,降低收取成本,提高收缴率^[10]。在土地政策方面,对城镇污水垃圾处理设施、“城市矿产”示范基地、集中资源化处理中心等国家支持的项目用地,在土地利用年度计划安排中给予重点保障等。

第三,加大对现有节能环保产业政策的宣传、落实力度。让更多节能环保企业了解并真正享受到国家政策的实惠,把国家的政策用足、用好。如污水、垃圾收费政策,脱硫、脱硝电价政策及垃圾、生物质发电电价、资源综合利用、循环利用政策等。完善有关优惠政策的实施细则,比如,将“线路板时刻废铜液”列入废物利用原料范围;将利用废弃物生产的“金属化合物等金属中间体”比照金属列入利用废弃产品范围,享受增值税退税等。从而使得该产业获得强大的推动力。

(二)厘清和明晰管理体制,将分散的企业凝聚成发展合力

加强组织领导,理顺节能环保产业管理体制。借鉴行政审批大厅的模式,打破部门管理界限,将各个有关部门分管节能环保产业的人员,组织起来设立常设的节能环保产业管理机构,集中办公。通过

管理体制的创新,改变多头分散管理、政出多门的混乱状况,凝聚各方的管理智慧,形成管理合力,实现对节能环保产业的统一领导和有效的宏观调控。引导各地根据自身的比较优势,有重点地发展某个行业或某个产品。促进众多小而分散的节能环保企业,形成产业集聚和产业发展合力。

加强节能环保产业协会、节能环保产品促进会等行业协会、学会的建设。在政府职能转变的大背景下,通过加强服务来提升协会的凝聚力和号召力,使其充分发挥行业协调、自律、市场规范、调查统计、技术交流、科技创新与评价、科学普及等方面的作用。协助政府在推动、管理、协调、规范产业发展等方面发挥更重要的作用。

(三)建立常态化的统计体系,准确掌控产业发展走势

加快推动节能环保产业常规统计体系的建设,将节能环保产业纳入统计局的常规统计渠道,建立完善的统计分类标准,为节能环保产业发展提供科学可靠的基础数据。加快建立节能环保产业发展情况基础数据库,由主管部门或节能环保产业协会建立中央数据库,下设各种分类数据库,如行业、企业、技术、产品等数据库,形成信息网络。通过系统、全面、动态地收集相关信息,建立便于检索和传递的数据库。及时向政府相关部门、科研机构提供节能环保产业的动态数据、信息,以便准确地掌控节能环保产业的发展走势。开展节能环保产业信息咨询服务。向各相关部门、企业提供及时、准确、全面、可靠的节能环保产业信息咨询服务。

(四)加快推进市场化进程,吸引社会资本正向推动产业发展

加快发展节能环保产业,市场化、社会化是必然的趋势。资金和技术是节能环保产业发展的两翼。资金投入既要发挥政府带头作用,又要突出市场导向,充分发挥市场配置资源的基础性作用,引领社会资本进入。资本市场具有价值发现功能,容易接受新兴产业。社会资本的进入,既可缓解地方政府的资金紧张状况,又有利于提高企业的运营效率,是产业获得可持续健康发展的需要。但资本对节能环保产业的热捧,也可能会引发遍地开花式的发展,最终导致产能过剩,重蹈光伏和风电产业的覆辙。因此,政府要发挥规划引导和动态监控作用,引导社会资本根据产业的市场需求,决定投资规模和方向,避免“一窝蜂”式地发展可能会对产业造成的伤害,引导社会资本对产业的发展形成正向的助推作用。

(五) 提升综合竞争力和核心竞争力,促进潜在市场成为有效需求

发挥政府管理部门及行业协会等行业组织的服务协调功能,培育若干拥有自主知识产权和核心竞争力的大型优势企业,提高产业集中度。大力扶持专、精、特、新的科技型中小企业。形成大中小企业分工协作、产业结构比较合理的节能环保产业体系。依托国家生态工业园、节能环保产业园等平台,统筹规划,为企业搭建平台,促成企业以优势互补、互惠共赢为基础,组建产业联盟。培育优势产业的上下游企业,结成产业链。协助优势产业链跨行业、跨产业地寻找、培育补链企业。尽快打造出几条完整的优势产业链,打造出几艘可以提供整体解决方案的旗舰企业,造就一批具有国际竞争力的企业。把产业技术优势尽快转化为综合竞争优势。

技术是产业发展的核心驱动力。加快发展节能环保产业,归根结底要靠技术创新驱动。据联合国开发计划署的报告,我国实现低碳经济目标,至少需要 60 多种骨干技术支持,其中有 42 种是我国尚不掌握的核心技术^[9]。因此,国家不仅需要加大节能环保关键技术的基础研发投入,更重要的是加大节能环保科技创新体系的建设扶持力度。可以探索由国家引导、以市场需求为导向、以企业为主体、产学研相结合的节能环保技术创新体系。由政府设立国家(省市)工程研究中心、国家(省市)工程实验室等,组建国家(省市)节能环保产业技术创新平台、解决方案中心等,发布节能环保产业技术目录,面向以企业为主体、产学研相结合的技术研发项目组招标,并提供一定的启动资金。然后由风险投资基金和企业按一定比例投入研发资金,支持关键技术研究。最终成果产业化后,或由国家科技资金买断后推广,或由风险投资基金买断后市场化,或由企业自行生产经营、国家通过税收返还补偿其投入。对新技术、新工艺、首台套等技术推广应用,财政采取后补贴的方式,给予资金奖励和分担风险,对关键、共性环保技术设备的研发应用给予扶持。注重对节能环保技术的知识产权保护。激励和引导企业关键技术创新,自主知识产权创新,引进技术消化、吸收再创新等,支撑我国的节能环保产业市场切实转化为有效需求。

(六) 规范产业市场环境,扭转逆向淘汰现象

清理和取缔涉嫌垄断、封锁和条块分割的地方保护主义政策措施,打破任何形式的地区壁垒和封

闭型市场,加强相关监管和问责,实现省市之间、地区之间和产业之间的相互开放,形成统一的全国性的大市场体系。

以节能环保产业、产品、服务相关的标准体系、规范条例为依据,建立产品供应链可追溯体系。加强节能环保产业市场监督管理、产品质量监管,强化标准标识监督管理,严格执法,加大打假力度,规范节能环保产业市场,遏制市场不公平竞争,逆向淘汰机制,营造公平竞争的市场环境,形成良好有序的产业发展环境。加强行业自律和社会监督。行业协会对本行业的技术标准、企业情况都比较了解,便于发挥行业自律的作用。社会监督可以弥补市场监管盲区 and 空白,使扰乱市场秩序的劣币无处遁形。

参考文献:

- [1] 国务院. 关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定 [EB/OL]. http://www.gov.cn/zwjk/2010-10/18/content_1724848.htm.
- [2] 薛燕. 支柱性产业有哪些标准 [EB/OL]. http://www.ssbzgzs.com/dxs/szbk/sswd/201203/t20120313_553547.shtml.
- [3] 国务院. “十二五”节能环保产业规划 [EB/OL]. http://www.gov.cn/zwjk/2012-06/29/content_2172913.htm.
- [4] 省市节能环保产业将实现成倍增长 12 省规划已达 3.6 万亿 [EB/OL]. <http://news.jc001.cn/13/0409/721830.html>.
- [5] 余红辉. 我国节能环保产业发展的现状、问题及其建议 [N]. 学习时报, 2013-03-18.
- [6] 马颖. 节能环保产业机遇与问题并存 [J]. 《产业经纬》, 2011, (1).
- [7] 国务院. 节能环保要成为新支柱产业 [EB/OL]. http://finance.qq.com/a/20130812/001315.htm?pgv_ref=aio2012&ptlang=2052, 2013-08-12.
- [8] 赵刚. 中国节能环保产业的发展现状及政策建议 [EB/OL]. <http://wenku.baidu.com/view/2fef1f79a26925c52cc5bf70.html>.
- [9] 秦鹏、罗诚. 环保产业发展的制度困境及规范建构 [J]. 环境保护, 2013, (21).
- [10] 方家喜. 国家节能环保产业定调四大领域 [EB/OL]. <http://finance.qq.com/a/20130812/000478.htm>.

作者简介:牛桂敏(1963—),女,天津社会科学院经济社会预测所研究员,研究方向为生态经济、环境经济。

责任编辑:赵丽娜