

# 可持续发展目标与绿色经济

曲铮铮, 盛馥来

(联合国环境规划署, 瑞士 日内瓦 1219)

**摘要:** 介绍了2015年9月由所有联合国成员国签署的2030可持续发展议程, 其中最重要的内容是17个可持续发展目标。其次, 讨论了绿色经济在实施可持续发展中的作用并回顾了里约+20峰会后绿色经济的主要进展, 同时分析了绿色经济转型过程中的主要挑战。在此基础上, 提出了如何更好地利用绿色经济这个工具以实现可持续发展目标。

**关键词:** 可持续发展目标; 绿色经济; 绿色投资

**中图分类号:** X324

**文献标志码:** A

## Sustainable Development Goals and Green Economy

Qu Zhengzheng, Sheng Fulai

(United Nations Environment Programme, Geneva, Switzerland, 1219)

**Abstract:** In this paper, the 2030 Sustainable Development Agenda mainly consisting of 17 Sustainable Development Goals (SDGs) adopted by all the member states of the United Nations is firstly introduced. Then, the role of green economy in implementing the sustainable development is discussed. Based on the review of green economy progress since the Rio+20 Summit, the main challenges in green transition are analyzed. Finally, the ways of better application of the tool of green economy are proposed to achieve the SDGs.

**Keywords:** Sustainable Development Goals; Green Economy; Green Investment

**CLC number:** X324

### 1 2030可持续发展议程和可持续发展目标

2015年9月召开的联合国可持续发展峰会是人类历史上的一个里程碑。大会的成果文件《改变我们的世界: 2030年可持续发展议程》(简称《2030议程》), 载入了得到所有成员国同意的17个可持续发展目标。这些目标将从2016年开始生效, 为今后15年的国际发展提供方向。可持续发展目标通过17个一级目标及169个二级目标携手所有国家和所有利益相关方在人类、地球、繁荣、和平和伙伴关系五大领域采取兼顾可持续发展三个方面(经济、社会和环境)的行动(联合国,2015a<sup>[1]</sup>)。

雄心勃勃的可持续发展目标为各国所接受开启了新发展议程的关键一步, 但在今后的目标实施过程中将面临着一些重大挑战。首先, 很多评论认为, 和只有8个一级目标和21个二级目标的千年发展目标相比, 可持续发展目标在试图涵盖更广泛的发展内容的同时失去了重点, 从而给实施增加了难度。因此, 每个国家还需要根据自己国家的国情设定国家目标。第二, 可持续发展目标包含了一些难以量化的环境和社会目标, 如, 目标4.7中提到了关于掌握可持续发展知识和技能的目标, 这给目标进展的衡量带来了一定的困难。联合国目前还在对二级目标下面的具体指标进行研究, 将于2016年3月公布最终结果。

**收稿日期:** 2015-09-09

**作者简介:** 曲铮铮(1985-), 女, 硕士。研究方向: 绿色经济和可持续发展。

**通信作者:** 盛馥来(1960-), 男, 硕士、高级经济师。研究方向: 绿色经济和可持续发展。E-mail:Zhengzheng.Qu@unep.org

第三,国家层面的数据收集将最终决定目标进展的衡量情况。如Michael Anderson(曾任英国首相卡梅隆的联合国发展目标特使)所说,拿涉及到营养的目标2来举例,在193个签署了目标的成员国中,只有74个国家目前有足够的数据来衡量是否能够达到目标(The Economist, 2015<sup>[2]</sup>)。来自数据方面的挑战将需要成员国在统计方面增加更多的投入。

## 2 绿色经济是实现可持续发展目标的工具

在2012年的“里约+20”会议确定了“绿色经济是实现可持续发展的一个重要工具”(UN, 2012<sup>[3]</sup>),并要求联合国系统向对绿色经济感兴趣的国家提供支持。既然绿色经济与可持续发展的关系已在2012年就被确认,为什么这个提法却没有出现在2030议程的17个可持续发展目标中呢?

首先,我们认为,绿色经济没有出现在2030议程的可持续发展目标中并不是谈判的失败或者是绿色经济地位的改变,而是成员国为了避免谈判受到不必要的干扰而达成的默契。“里约+20”的成果文件虽然肯定了绿色经济,但当时的谈判过程非常艰苦,会后关于绿色经济的争议仍然存在。仍然有观点认为,环境问题是富裕国家的问题,绿色经济也许可以在发达国家开展,但并不适合发展中或欠发达国家。另外,由于绿色经济强调清洁生产和低碳发展,认为传统的“先污染后治理”的发展路线不可持续,有观点认为绿色经济是变相的贸易保护,发达国家会通过绿色经济将环境标准强加在它们身上,以此制约它们的经济发展。虽然绿色经济已经开始被越来越多的国家认可并且作为国家战略,但在可持续发展目标的谈判中重新开启之前已经争论多时的话题的可能性仍然存在。为避免给可持续发展目标的谈判造成不必要的障碍,成员国在谈判伊始就似乎有了不再讨论绿色经济的默契。

其次,作为“实现可持续发展的一个重要工具”,绿色经济的作用主要体现在可持续发展目标的实施方面,而不是成为其中的一个目标。

可持续发展目标是《2030议程》中的新议程,而绿色经济则已经出现在了2012年“里约+20”会议的议程中。经过3年的发展,绿色经济已经由议程发展成为了一个操作工具,可以帮助成员国推动可持续发展。具体来说,一个国家可以把可持续发展目标作为起点,利用绿色经济这个工具考察哪些政策可以被用来调整国民经济中的总供给和总需求,以便找到有效、公平、环保的方法来实现可持续发展目标。在衡量方面,绿色经济指标也是帮助实现可持续发展目标的一个工具。如之前提到,17个可持续发展的一级目标下面还有169个二级目标和将于2016年3月公布的具体指标。绿色经济指标可以从设计政策的一开始就和可持续发展目标的具体指标挂钩,从而确保政策从设计到实施到监测评估的每一个阶段都为实现可持续发展的二级目标服务,进而实现一级目标。

最后,绿色经济的许多内容其实已经被蕴含在了不同的可持续发展目标中。绿色经济强调通过向经济的绿色化转型投资,从而达到经济增长,环境保护和民生改善的目的。如果仔细分析这17个可持续发展目标就可以发现,绿色经济强调的内容已经包含在其中。比如,消除贫困,获取可靠和可持续的现代能源,促进包容性及可持续的经济增长,减少国家内部及国家之间的不平等,应对气候变化,以及可持续利用海洋和森林资源并且遏制生物多样性丧失等。

因此,绿色经济虽然没有以目标的形式出现在可持续发展目标中,但是这并不意味着可持续发展目标中没有绿色经济的存在。相反,绿色经济的精髓已经被包含在了现有的目标当中。如果说绿色经济的地位和“里约+20”会议时有了任何变化的话,那就是绿色经济将在幕后全面发挥它工具的作用,在操作层面给成员国启动可持续发展政策提供抓手,推动可持续发展目标的实现。

## 3 里约+20后的绿色经济活动进展

“里约+20”标志着绿色经济工作的全面开启。经过了3年的时间,绿色经济已经在政策

研究和国家项目等方面有了一些进展。

### 3.1 绿色财政政策

要实现绿色经济，必须以战略眼光调动使用国内资源。在这方面，绿色财政政策可以发挥强大的作用。具体而言，绿色财政政策不仅可以增加公共资源，使之用于绿色投资，也可以将经济活动的所谓“外部性”反映在商品和服务的价格中，从而引导投资决策和消费行为。环境税、排污费、绿色技术补贴、预算分配和税收优惠等绿色财政政策工具可以刺激低碳、资源节约、以及环境友好型的经济活动。拿化石燃料补贴为例，据国际能源署估计，2014年全球在化石燃料的补贴超过5 000亿美元，比可再生能源补贴高出4倍（Maria van der Hoeven, 2015<sup>[4]</sup>）。高额的化石能源补贴减少了可用于绿色发展的资金，并

且鼓励了能源的过度生产和消费，给自然环境带来极大的压力。

目前环境署已经在一些国家帮助政府分析绿色财政政策，提出加强财政制度的建议，比如毛里求斯、加纳、肯尼亚和莫桑比克（见专栏1）。另外，环境署和国际货币基金组织以及德国国家合作机构共同建立了一个“绿色财政政策网络（<http://www.greenfiscalpolicy.org/>）”，通过提供财政政策改革方面的知识和经验来促进各国在这方面的相互学习和交流。最后，作为政府间机构，环境署还积极推动政策对话，例如环境署、国际货币基金组织和德国国家合作机构在2012年和2014年举办了两次政策对话，主要关注化石燃料的补贴问题。

#### 专栏1 毛里求斯的财政政策改革

化石燃料在毛里求斯的全国一次能源需求中占有85%的比例，这导致了国家碳排放的持续增长。对于化石燃料的高度依赖也带来了一系列其他的影响，比如空气污染、交通拥堵、交通事故增加和道路破坏等等。毛里求斯政府已经出台了一些财政刺激措施将绿色投资引入能源行业，其中包括在2011年推出的风能、水能和太阳能的15年上网电价补贴等。另外，燃料和机动车税在毛里求斯的环境税收中占有37%和30%的比例，其他的一些环境税还包括道路税、进口车辆注册费、对聚对苯二甲酸和塑料制品的费用等等。

环境署对毛里求斯的财政政策改革提出了建议，比如将化石燃料税改为碳税，将目前的运输燃油税改革为针对具体燃料的环境高效消费税，将额外的税收收入进行绿色投资等。

来源：UNEP (2015a<sup>[5]</sup>)

### 3.2 绿色产业政策

绿色产业政策指推动一个经济体的实业（以制造业为主，包括与制造业直接相关的服务业）绿色转型的产业政策。它不仅仅是指针对环保产业的产业政策。绿色产业政策旨在将环境和社会因素纳入一个国家的政策以及企业的运作，与此同时推动工业创新、创业、增强竞争力并且创造就业机会，从而促进绿色经济和可持续发展的实现。绿色产业政策手段包括：撤销有害补贴、提供生态效益基础设施、引进工业标准以及生态标签、环境税、法律和监管框架等。

很多机构已经在绿色产业政策方面开展了一些工作，比如联合国工业发展组织或工发组织（德国发展研究所，经合发组织，可持续发展国际研究所等）。但是每个机构对绿色产业政策的定义不同，研究的覆盖范围也有所不同。为了

将绿色产业政策研究系统化，从而触发更多有效的政策实践，环境署目前正在与工发组织和德国发展研究所合作开展关于绿色产业政策的系统研究，其中包括绿色产业政策的理论基础、经济效益以及具体实践等内容。

### 3.3 计量体系

在绿色经济指标体系方面已经有一些机构开展了工作，但是每个机构在其指标系统下面所衡量的内容不同。比如，环境署的指标体系主要关注如何运用指标来制定绿色经济政策（见专栏2），经合发组织的绿色增长指标关注自然资本，资源效率，环境质量以及政策和机遇等，世界银行的综合财富核算则测算一个国家将物质资本、自然资本和人力资本考虑在内的所谓“真实财富”，而全球绿色增长组织的绿色增长规划指标是为了寻找阻碍绿色经济的问题以便帮助相关国家进行绿

色规划。这些不同维度的研究各有千秋，但这让想要衡量绿色经济进展的国家有些无所适从。于是，由这四家机构共同发起的“绿色增长知识平

台”于2013年发布了一个尚待完善的绿色增长指标框架<sup>6)</sup>，把这几家机构的指标工作重点串在一起。

### 专栏2 绿色经济指标在加纳的应用

加纳具有非洲国家中最高的森林砍伐率，这给国家的环境稳定带来了威胁。因此，减少森林退化成为了加纳实行绿色经济的优先领域。森林砍伐的部分原因是未能正确反应森林的真正价值。因此，环境署在加纳的绿色经济指标工作中考虑到了森林生态系统服务的价值，所运用的指标还包括了由其他部门和活动带来的外部性以及解决这些外部性的政策。根据高森林砍伐率这一主要问题以及不同的决策阶段，确定的主要指标包括：

问题识别指标：年森林砍伐率；木质燃料在总能源消耗中的比例(%)；农业用地的增加(%)

政策制定指标：森林覆盖率(在X年内增加Y%)；保护区面积(在X年内增加Y%)；木质燃料在总能源消耗中的比例(X年内减少Y%)

政策评定指标：森林覆盖率面积变化(%)，木质燃料被其他燃料替代的比例(%)；室内污染变化(%)

来源：UNEP (2015b<sup>7)</sup>)

更多信息：盛馥来，诸大建(2015<sup>8)</sup>)，227-256

指标体系常常因为比较复杂而不利于宣传和国家间的比较，很难清晰地体现一个国家的整体绿色发展水平。因此，一些组织开展了关于绿色发展综合指数的研究。比如，环境署正在研究的绿色经济进步指数来测量一个国家的绿色经济进展及其可持续性。这个指数目前已经有了雏形，但是还需要进一步的推敲细化。

在绿色经济计量体系方面的研究目前还存在一些挑战。首先，一些关键的指标还没有完全建立起来，比如绿色就业，由于认识不同和标准不同，加上绿色就业有动态的一面，而且绿色就业大中部分是现有就业的改造升级而不是新创造的就业，使得指标的确定和数据的收集面临挑战。另外，有限的统计能力以及民营部门的参与不足也给数据收集带来了困难。环境经济统计比单纯的经济统计要复杂很多，需要统计部门人员对环境问题有一些基本的理解。这就需要政府投入相当规模的资金及人

力。同时，数据的收集还需要鼓励民营部门更加主动地披露自身经营活动的环境经济信息，这样环境统计才能达到帮助政府和民营部门分析趋势并及时发现问题。

### 3.4 模型

绿色经济转型是一个长期的过程，绿色经济模型可以帮助政策制定者看到不同发展途径所带来的长期社会经济环境效益、就业和民生情况。在目前环境署的绿色经济研究中应用比较多的是由美国千年研究所开发的T21模型。比如环境署于2011年发布的绿色经济报告就用这个模型得出了如果每年将全球生产总值的2%投资于10个主要经济部门的绿色化，便可推动全球向低碳绿色经济转型的结论。再比如，环境署还与中国科学技术信息研究所利用这个模型对中国的绿色发展进行了模拟（见专栏3）。

### 专栏3 中国绿色经济展望2010~2050

T21中国模型通过设定3个情景（基准、绿色和褐色）对中国的7个行业从绿色政策、绿色投资、绿色技术和绿色消费4个方面对2020年、2030年和2050年的发展状况进行了模拟。研究发现，走绿色发展的道路对中国GDP会有一些影响，但这种影响仍在可控范围内（绿色情景中，2015~2020年的GDP增速将从基准情景的7.46%下降到7.28%，2020~2030年从4.75%下降到4.52%，2030~2050年从2.73%下降到2.42%），如果算上环境成本，绿色情景将具有更强的竞争力，比如，对一次能源的需求将明显下降，碳排放峰值将提前到来，水资源总量有所提高并且可以带来更多就业。

来源：联合国环境规划署（2014<sup>9)</sup>）

但是，T21模型也有缺陷。比如T21模型的强项是通过绿色经济政策在不同行业间的综合作用可以模拟出一个国家的长期发展轨迹，然而政策制定者不光关心政策的长期影响，中短期效应也同样重要。为了解决这些缺陷，环境署目前正在集合一些模型专家试图在T21和其他模型（比如投入-产出模型、社会核算矩阵和地理信息系统等）基础上开发一个为模拟绿色经济政策制定和实施量身订做的模型工具箱。

### 3.5 绿色贸易

通过促进环境产品和服务的交易、提高资源利用率、创造经济机遇和就业机会、对消除贫困的贡献，贸易可以推动绿色经济的发展，然而，如果管理不善，无限制的贸易可造成环境退化、资源不可持续使用、贫富差距增大等负面影响。贸易对绿色经济过渡的影响很大程度上取决于贸易政策的设计与应用以及是否有适当的国家制度性基础设施来管理贸易自由化带来的影响。同样，绿色经济政策对贸易的影响也可能有很大的不同，比如之前提到的一些国家认为绿色经济政策措施可能会被用来限制国际贸易，这再次说明了如何设计和实施这些措施的重要性。

环境署在绿色贸易方面的工作一方面通过开展与绿色贸易相关的研究来帮助国家寻找绿色贸易机会。另一方面，环境署也与各种非政府组织、企业、研究平台和联合国机构联手推动绿色经济的实行，同时，为愿意用国家贸易推动绿色经济转型的国家提供政策建议、技术援助和能力建设。目前环境署已经在智利、加纳、秘鲁、南非和越南等国家开展合作。

### 3.6 绿色金融

融资在推动绿色经济发展中占有至关重要的地位。但目前资本市场仍然大量地将资金投放在高碳排放、资源密集型和污染严重的行业，对绿色经济投资的投资严重不足。为了将金融系统的资金引到推动绿色转型的实体经济中，环境署于2014年成立了可持续金融体系设计之“探寻”项目，旨在通过政策设计提高金融体系的有效

性，调动资金来实现包容性绿色经济。项目在2015年10月发布的《我们需要的金融系统：将金融系统与可持续发展相结合》报告对15个国家的金融系统进行了分析，展示了金融体系与可持续发展融为一体的行动框架，其中包括含有近40种不同措施的工具箱、一组涵盖银行、债券和股票市场、机构投资者和保险领域的5个政策组合包，和一组按优先顺序排列的10项推动国际金融合作的措施。

环境署在与商业性金融机构合作方面也有多年经验。自1992年成立以来，环境署金融行动倡议已经拥有全球超过230家金融机构成员。它们承诺将环境与社会风险的因素纳入金融机构的日常经营决策中。由环境署金融行动倡议发起的如“负责任的投资原则”和“可持续保险原则”以及“可持续证券交易所倡议”已经分别得到了900余家机构投资者、50余家国际主要保险机构以及包括纽约、纳斯达克和伦敦证券交易所在内的15家交易所支持。

### 3.7 绿色经济国家战略

自“里约+20”后，绿色经济在全球有了显著的进展。据环境署粗略统计，截止至2014年，全球已经有约65个国家在绿色经济相关领域开展了工作，其中48个已经开始实行国家级绿色经济战略。比如，10多个在非洲的国家已经采用或正在开发绿色经济政策和计划，比如布基纳法索、埃塞俄比亚、莫桑比克、塞内加尔和南非等。在亚太地区，国家级绿色经济战略已经在越南和蒙古等国家实行，而中国也通过生态文明战略的制定在绿色经济方面取得了重要的进展。在加勒比海和小岛屿发展中国家中，巴巴多斯早在“里约+20”前就采纳了绿色经济战略。目前其他的小岛屿国家也正在朝这个方向发展，比如牙买加、毛里求斯、塞舌尔、圣卢西亚、特立尼达和多巴哥。在拉丁美洲，墨西哥、秘鲁和乌拉圭已经计划向更加绿色的、包容的经济转型，从而推动可持续发展（UNEP, 2014a<sup>[10]</sup>）。上述相当一部分国家参加了“绿色经济行动伙伴计划”

( Partnership for Action on Green Economy, 或 PAGE(<http://www.un-page.org/>) )。

比如, 为推动绿色发展, 蒙古国政府成立了环境与绿色发展部并于2012年起草了《蒙古绿色发展战略》(简称“战略”)。“战略”由《绿色发展概念》和《绿色发展中期项目》两个高级别文件组成, 在战略的八个目标下还设有明确的指标, 比如, 在绿色投资方面, 政府每年会将至少2%的GDP投资于绿色发展; 在可再生能源方面, 目标为在2020年可再生能源份额占总装机容量容量的20%; 在绿色采购方面, 在2020年中央和地方预算的20%将用于绿色采购 ( UNEP, 2014b<sup>[11]</sup>)。作为第一个加入PAGE的国家, 蒙古国目前已经开展了一些实质性工作。比如, 在蒙古政府要求下, PAGE开展了蒙古国家绿色发展状况研究, 绿色就业, 绿色采购, 指标体系和模型方面的工作等。

#### 4 绿色经济所面临的挑战

尽管绿色经济已经在全球取得了显著的进展, 但一些主要挑战的存在使得目前进展的规模和速度仍然不尽人意。

(1) 政治不稳定导致一些国家不能长期贯彻绿色经济政策, 降低了投资者的信心。大部分国家对绿色经济的概念和要达到的目标都表示认同, 但是一些国家政治的不稳定直接导致了政策的不稳定, 从而影响民营机构的投资意愿。政治不稳定比较极端的例子是政变, 比如布基纳法索。虽然布基纳法索政府有推动绿色经济的政治意愿, 并且于2014年加入了PAGE, 但是政变使得项目难以开展, 政府也无暇顾及之前开展的活动和制定的政策。在这种情况下, 民营部门的资金也很难进入这个国家。政治的不稳定不止存在于政权不稳的国家。即使一般的政府换届也有可能因为新政府的不同优先政治策略而改变对绿色经济的重视程度。比如前韩国总统李明博将低碳和绿色增长作为国家发展愿景并且成立了一个所有部委高层官员参与的韩国绿色增长总统委员

会。但是, 新政府成立后提出了“创新型经济”的口号, 相应地, 对绿色增长的重视有所调整, 绿色增长总统委员会也被更名, 转移到了总理办公室之下。再比如毛里求斯, 前政府成立的负责绿色经济的可持续发展委员会被新政府废除, 其未来发展方向难以预测。

绿色经济转型是一个长期过程, 不稳定的政策很难带来想要的政策效果。同时, 由于绿色投资往往有初始投资高和投资回报期长的特点, 它需要政府提供稳定的、可预测的政策和投资环境来减小风险。政治变动带来的政策变动将直接影响资金流向绿色部门。

(2) 目前全球在绿色和可持续发展方面的投资仍然不足。据估计, 目前发展中国家在实现可持续发展目标方面的年投资缺口为2.5万亿美元 (UNCATD, 2014<sup>[12]</sup>)。另外, 在目前的投资基础上, 在2015年到2030年间, 每年在可再生能源和能源效率上需要13万亿美元的额外投资才能显著减少气候变化的风险(The New Climate Economy, 2014<sup>[13]</sup>)。

国际和国内公共财政是填补投资缺口的主要来源。在国际公共财政方面, 官方发展援助的提供方再次做出承诺, 对发展中国家和最不发达国家的官方发展援助分别占其国民生产总值的0.7%和0.15%至0.2%(联合国, 2015a<sup>[14]</sup>)。另外, 一些新兴国际金融机构, 比如亚洲基础设施投资银行和由金砖国家成立的新开发银行, 也为绿色经济的国际融资提供了新来源。当然, 这些资金可能也不足以弥补目前的投资缺口。现有的一些国际开发金融机构, 比如世界银行, 亚洲开发银行和非洲开发银行等, 也需要将更多的资金投入绿色经济项目中。

在国内公共财政方面, 各国政府一方面需要通过环境友好的财政政策改革来增加绿色财政收入, 另一方面需要用战略眼光来使用这些收入以达到绿色和包容性的发展目标。经合发组织于2015年7月发布的一份绿色增长进展跟踪报告总结了过去4年中OECD国家在绿色增长方面的8个共同挑战, 其中5个与公共财政政策相关, 包括

约束碳排放的价格机制，环境税，和淘汰环境有害补贴等（OECD,2015<sup>[14]</sup>）。目前很多国家开始逐渐尝试碳市场的运作，比如中国已经有了7个碳交易市点并且将会在2017年正式建立国家级碳市场。在这个过程中还需要开展更多研究和交流，以达到用碳交易真正实现有效控制碳排放并且保护低收入人群利益和公平分配的目的。

民营部门的投资作用在推动绿色经济发展中也是不可忽视。目前机构投资者仍然没有太多涉足绿色投资领域，很多评论认为主要原因是缺少高回报率的、银行可担保的项目。但是在这个问题上，也许缺少既懂绿色经济项目又能够设计商业项目建议书的人才才是另外一个重要的原因。另外一方面，并不是所有绿色经济项目都有商业利益或者在短期内就能产生商业利益。有些绿色经济项目是以提供公共产品为主的，比如公共交通设施。在这种情况下，让民营部门承担全部投资和营运成本并不实际，需要政府部门的资金支持。在促进国家和民营部门合作方面，全球绿色增长论坛是国际上的一个主要平台。

在民营部门中，特别值得提到的是中小型企业。它们往往在绿色创新、提供绿色就业机会和减贫方面发挥重要的作用。据估计，全球正规中小型企业的信贷缺口超过2万亿美元，然而，在高收入国家中他们对GDP的平均贡献达到50%（Peer Stein, Oya Pinar Ardic and Martin Hommes, 2013<sup>[15]</sup>）。政府应该更多地关注中小企业绿色融资的政策需求，从而支持经济的真正绿色转型。

（3）政府和民营部门在绿色经济实施方面的能力仍然有限。绿色经济在很多国家还属于比较新的概念，它所涵盖的范围之广也增加了政府官员在政策设计方面的难度。目前大部分政府官员的专业知识局限于其所服务的部委，政策的制定也围绕部委内的主营业务。然而绿色经济涵盖社会中的所有经济部门，再加上绿色经济以实现经济社会环境全方位的可持续发展为最终目标，使得官员们在制定具有跨部门影响的政策时就显

得有些力不从心。比如在绿色经济的测量方面，大部分国家的统计部门都主要收集和经济相关的统计数据，然而除此之外，绿色经济还需要与环境和社会的相关数据，比如绿色就业，绿色投资，环境健康等，这就给没有环境和社会专业背景的官员带来了难题。再比如，一个包容性的环境友好型的财政政策（比如环境税）的制定需要官员们权衡环境、经济和社会的综合影响以及对绿色经济的深入理解。因此，给直接参与绿色经济的政府官员提供相关的能力建设和培训是非常有必要的。

民营部门在绿色经济过程中扮演很重要的角色，但目前民营部门从绿色行业中获利的能力仍然缺乏。绿色经济要求企业采用新的经营模式来从绿色转型中获利，但是目前并不是所有企业都有能力找到适合自己的经营模式。拿电子垃圾回收来举例，大部分的经营模式都是从回收利用，从而减少经营成本的角度出发。比如，飞利浦巴西公司建立了自己的电子垃圾回收网站，客户呼叫中心以及众多回收站点，并且提供上门回收服务。这些回收的电子垃圾经过处理后可以成为新产品的生产原料，给公司的生产节约了成本。但是，这些为回收而建立的网站、客户呼叫中心和回收站等需要大量的初始投资，再加上高昂的电子垃圾处理费用，不是所有公司都有能力操作。但是Reciclo Ambiental公司则采用了另外一种商业模式。这个公司代理电子产品公司回收客户品牌旗下的废旧电子产品，防止这些产品在二级市场上再次交易而损坏客户的利益，公司也帮助客户进行专业的电子垃圾处理（UNEP, 2015c<sup>[16]</sup>）。这种经营模式对初始投资的要求不高，同时可以通过帮助有需求的企业处理电子垃圾的同时维护他们的经济利益。这类创新并且可以满足市场需求的经营模式值得跟多的民营企业探索。另外，一个国家整体的劳动力素质也决定着绿色经济项目是否能顺利开展。比如，肯尼亚由于具备相关的技术工人而可以建造一个有一定经济效益的风力发电厂，但在布基纳法索，建造这

样的发电厂也许需要引进国外的技术工人,从而进一步使得增加成本,经济效益就要打些折扣了。

(4) 总体经济环境对绿色经济的影响。国际货币基金组织总裁在10月初结束的世界银行集团和国际货币基金组织2015年会的发言中提到,2015年的全球经济增长目前为3.1%,很有可能会低于去年3.4%的年增长率,目前对2016年的预期为3.6%,略有增长,但是离大规模改善目前失业和贫困状况所需要的增长速度仍然相差很远。新兴经济体的增长放缓更加给全球经济的未来罩上了阴影,很多经济学家已经开始预测经济萧条的来临。在这种情况下,绿色经济的发展也会面临减缓的风险。不可否认的是,在经济大环境不好的时候,民营部门的投资会更加谨慎,会尽量规避风险,来自民营部门的投资也会减少。这样一来,为了保证绿色经济的发展,公共部门就需要投入更多的资源。投资基础设施是政府应对萧条最常用的方法,但是如何真正利用这些投资一方面创造就业,拉动增长,另一方面给国家带来长期的绿色效应是需要考虑的问题。

## 5 关于更好地利用绿色经济这个工具的几点建议

针对上述挑战,我们提出以下几个方面的建议,为的是让绿色经济能更好地成为为各国实现2030议程和可持续发展目标的工具。

(1) 要加大对绿色经济的宣传力度。在这方面,需要强调的是,除了带来新的增长机遇和就业机会以外,绿色经济还以改善人类福祉为目的。比如,对于可持续发展目标中的清洁水和卫生设施加强投资,能够有效减少疾病,提高劳动生产率。为了更好地宣传绿色经济,相关部门应该加强合作,共同收集绿色经济的成功案例。当民众深刻理解了绿色经济的益处后,政府的变更便不会对绿色经济的战略地位带来太大的影响,相关的政策就更可能得到延续。

(2) 绿色投资缺口的弥补需要调动公共和民营部门的资金。除了通过环境税等手段来增加

财政收入用于绿色投资外,绿色债券和碳交易等机制,可以动员民营部门资金的参与。但是这需要政府开展细致的研究,在通过价格机制反映环境外部性的同时,还应该考虑到如何保护低收入人群的利益并确保财富分配的平等。目前世界上最富有的1%控制着全球近50%的资产比例,而最贫穷的一半人口仅拥有1%的资产(UNEP, 2015<sup>[7]</sup>)。贫富差距的加大直接影响民众对政府的信心和社会稳定。针对重大的绿色经济项目,政府还应设立专门的绿色投资基金,统筹协调绿色投资项目,专款专用。

考虑到一些绿色经济项目的投资风险以及较长的回收期,政府可以考虑通过风险分担机制,如政府担保,优惠的长期资本,税收优惠等,来引导市场的投资方向,鼓励民营部门参与。另外,民营部门在开发创新科技和项目中有巨大的潜力,政府可以考虑在政策制定上给市场创新留有一定的余地,鼓励实践。在实施公共和民营部门合作之前,还要考虑到成本和利益的分配问题,达到鼓励民营部门参与,保证民营部门利益,同时为社会创造公共产品的目的。同时,政策和财政支持应该更多地给予绿色中小型企业,让他们发挥带动自下而上的绿色转型作用。

(3) 利用国际国内资源普及绿色经济的能力建设。绿色经济政策具有跨部门效应,所以政策的制定需要协调各部委之间保持一致。在这方面,政府部门要改变以前闭门造车各自为政的做事方式。为了增加对其他相关部门政策的了解,可以考虑政府官员跨部委借调的作法,从而全面地了解绿色经济所涉及的各个方面。从事绿色经济研究的国际机构可以帮助组织国际政策对话来分享先进的做法和经验,并且提供能力培训,分享最新研究的成果。

在民营部门人员的能力建设方面,企业应该投入更多的资金并且设计晋升政策来鼓励员工的不断学习,勇于创新和实践,积极参与国际会议,了解先进做法。另外,高校还应该开设绿色经济和可持续发展课程,并且针对商科学生设计

民营部门在可持续发展中作用的课程。这样可以帮助学生树立可持续发展的意识并且鼓励学生利用商业方式寻找解决方法。学校还应鼓励毕业生在选择就业时关注新兴产业。

(4) 国际开发资金和政府投资应在经济下行时发挥更主动的作用。经济下行时,绿色基础设施投资可以成为一条复兴之路。无论是发达国家还是发展中国家,在基础设施方面的需求都相当大。政府可以运用绿色财政刺激计划对绿色基础设施领域(如节能建筑,可持续交通,可再生能源,可持续农业以及水资源管理)进行投资。另外,政府还可以利用经济下行时往往出现的国际油价下跌的机会来改革对环境有害的财政政策,鼓励清洁能源的使用和能源效率的改进等。这些投资可以产生环境、经济和社会效应。对于受影响的绿色行业的民营部门,特别是中小企业,政府还可以考虑在刺激计划中给予它们一定的政策优惠来鼓励它们筹措资金,将绿色经济活动变为经济增长的新来源。在国际层面,国际开发资金在选择投资项目和提供技术援助等方面更多地朝绿色经济倾斜。

## 参考文献

[1]联合国.《改变我们的世界:2030年可持续发展议程》[R].纽约:联合国,2015a.

- [2]The Economist. The sustainable development goals - beyond handouts[J]. The Economist, 2015, 416(8956):53-54.
- [3]UN. The future we want[R]. New York: United Nations, 2012.
- [4]Maria van der Hoeven. Fossil fuel subsidy reform: recent trends[EB]. Mexico: IEA, 2015.
- [5]UNEP. Fiscal Policy Reforms: Mauritius[EB]. Geneva: United Nations Environment Programme, 2015a.
- [6]GGKP. Moving towards a common approach on green growth indicators[R]. Geneva: Green Growth Knowledge Platform, 2013.
- [7]UNEP. Indicators for green economy policymaking - A synthesis report of studies in Ghana, Mauritius and Uruguay[R]. Geneva: United Nations Environment Programme, 2015b.
- [8]盛馥来, 诸大建. 绿色经济: 联合国视野中的理论、方法与案例[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2015.
- [9]联合国环境规划署. 中国绿色经济展望: 2010-2050[R]. 日内瓦: 联合国环境规划署, 2014.
- [10]UNEP. Towards greener & more inclusive economies[EB]. Geneva: United Nations Environment Programme, 2014a.
- [11]UNEP. Mongolia's transition to a green economy: A stocktaking report[R]. Geneva: United Nations Environment Programme, 2014b.
- [12]UNCTAD. World investment report[R]. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 2014.
- [13]The New Climate Economy. Better growth better climate[R]. London: The New Climate Economy, 2014.
- [14]OECD. Towards green growth? Tracking progress[R]. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 2015.
- [15]Stein Peer, Ardic Oya Pinar, Hommes Martin. Closing the credit gap for formal and informal mirco, small and medium enterprises[R]. Washington D C: International Finance Corporation, 2013.
- [16]UNEP. Recent policies and measures for a worldwide green transition[R]. Geneva: United Nations Environment Programme, 2015c.
- [17]UNEP. Uncovering pathways towards an inclusive green economy[R]. Geneva: United Nations Environment Programme, 2015d.