

思汇政策研究所

关于《珠江三角洲地区改革发展规划纲要
2008-2020 年》的反馈

产业转型的新观念



2009 年 6 月

 思匯
CIVIC EXCHANGE

如对本文章有任何意见，欢迎联络我们：

香港中环云咸街六十九号贺善尼大厦七零一室
思汇政策研究所行政总监 陆恭蕙
cloh@civic-exchange.org

目录

| | |
|--------------------------|----|
| 行政摘要 | 3 |
| (一) 阐明珠三角地区的共同愿景 | 4 |
| 气候繁荣专案；开创新经济范式 | 4 |
| (二) 提供转型的量化指标和指导原则 | 5 |
| 共同问题共同解决 | 6 |
| (三) 将转型的综合规划付诸实施 | 7 |
| 分工和转移 | 7 |
| 产业升级 | 7 |
| 服装贸易中的先进制造业 | 8 |
| 气候适应 | 9 |
| (四) 激发人们的创造力 | 9 |
| 地球先锋：赋权当地英雄 | 9 |
| (五) 改革融资障碍 | 10 |
| 融资改革：为绿色投资扫清障碍 | 10 |
| (六) 跨辖区合作 | 11 |
| 合作：建立地区绿色航运区 | 11 |
| 前瞻 | 12 |
| 关于思汇政策研究所 | 12 |

行政摘要

国家发展和改革委员会（国家发改委）在《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008-2020年）》（《规划纲要》）中表示，为了实现珠江三角洲地区（包括香港和澳门）¹的可持续发展，就必须进行产业转型，让人民能在清洁健康的环境中享受物质繁荣和社会公平。该地区的成功也能为中国其它地区起到示范作用，展示如何摒弃当前高耗能低效率的资源消耗模式以及它带来的环境的严重恶化、脆弱的生态系统和大量温室气体的排放，走可持续发展的道路。

该项政策经协商后即付诸实施，届时将对整个中国南部都产生相当大的影响，因此，思汇政策研究所也对此《规划纲要》进行反馈。中国南部地区有共同的大气和水域，以及共同的生态空间。这些自然财富对于健康的生活来说必不可少，因此保证它们的长期完整性是南部地区的共同利益。转变经济发展模式，将其纳入低碳、可持续发展的政策框架内，需要地方当局通力合作，阐明美好的共同愿景，提供量化指标和政策指导原则来协助决策，使人们接受新观念，并协调短期、中期和长期的行动方案。

在本篇反馈中，我们提出了六项建议，以支持国家发改委实现珠江三角洲地区（珠三角）转型的宏伟规划：

1. 阐明珠三角地区的共同愿景
2. 提供转型的量化指标和指导原则
3. 将转型的综合规划付诸实施
4. 激发人们的创造力
5. 改革“绿色”增长的融资障碍
6. 跨辖区合作

此外，我们还通过一系列案例来更好地解释我们的建议和说明目前已经开展的工作。最后，我们提出了一些短期内可采取的步骤，来支持国家发改委在珠三角地区进行的转型工作，以实现该地区的可持续性、繁荣和社会公平。

¹文中“珠三角地区”系指包括香港和澳门在内的区域。
产业转型的新观念

(一) 阐明珠三角地区的共同愿景

《规划纲要》对珠三角地区提出了一项挑战：要开创一条积极的道路，实现向先进技术驱动的环境友好型工业化社会转型。《规划纲要》中已经涵盖了“绿色”生活的概念，但应当明确促成这种转型的两个具体方面：



- (1) 生产清洁能源，高效利用能源；
- (2) 确保环境能继续提供重要的生态系统服务。

这种办法的好处很多。它能够减少污染、改善公共卫生，并且增加人民的总体福利。清洁能源和绿色技术领域将成为蓝领和白领工人新的主要就业点。

当我们明确地说出某个愿景时，人们也会觉得它变得“真实”了。社会一旦开始认识和接受可持续发展的新的思维方式，那么接下来不仅可能有所突破，甚至会出现重大进展。这也将使我们能够大幅提高资源生产率（也就是说，我们能够少投入多产出），从而享受到新的繁荣、和谐与安全。创新不仅仅是指技术创新，还包括管理、法律、行政、教育和社区建设的创新。通过创新来转变我们的经济活动将成为创造就业机会的主要动力，其增幅也将超过“老”办法所能带来的就业增长，因为整个产业结构都要改组、重置、改革或撤销。教育部门的学习和培训（包括工程、技术和职业学校）也成为有力的就业增长点。经济转型中蕴含着巨大的机遇。

《规划纲要》呼吁政府和工业界节约集约利用土地、大力发展“循环经济”并加大污染防治力度。我们不仅支持这个倡议，还希望进一步深入下去。我们建议把本条计划和《规划纲要》的其它部分结合起来，对珠三角地区的美好前景进行整体规划：

珠三角地区美好前景的目标是：对所有资源的创新、高效以及节约使用和重复利用，是增进福利、扩大就业、增加收入、提高生产力和竞争力、促进安全与和谐的最佳途径，从而实现经济和就业大量增长、商业和社区的可持续发展。这也是推动可再生能源和清洁技术、保护环境、防止气候变化带来有害影响的最具成本效益的办法。

以该目标的声明为基础，政府政策、私营企业和公民社会可以联合起来，向可持续的未来转化。

气候繁荣项目；开创新经济范式

气候繁荣项目由全球城市发展组织创立，旨在把公众的观念引向新经济范式——应对气候变化成为经济发展的动力。

实现“气候繁荣”目标有三个层面：着眼于绿色节能、绿色机遇和绿色人才²。为体现这三大优势，地方当局要与工商业和

² 这三方面的定义源自气候繁荣项目 (www.climateprosperity.com)。产业转型的新观念

小区合作，因地制宜地制定战略。作为核心战略制定者，他们将在决策过程中仔细审查经济发展和激励机制，逐渐意识到可持续性和发展的融合点，从而形成新思维。

气候繁荣战略在整个珠三角地区的建立和实施，是在该地区实现经济增长和环境可持续性的重要机制。

(二) 提供转型的量化指标和指导原则

《规划纲要》重点强调发展，并引入许多量化指标——从GDP、收入到道路数量和港口的集装箱吞吐量。这些指标中，有许多沿袭了掠夺式经济增长的“老”办法，导致了大量消耗资源、破坏环境和加剧气候变化。《规划纲要》要求到2020年，实现人均地区生产总值达到135000元，而现在为38000元，这也就要求实际每年持续增长率达到12%，或者每六年经济总量翻一番。如果能源效率没有显著改善的话，这种程度的增长则意味着珠三角的能源消耗也会每六年翻倍，这给本已十分有限的能源资源和脆弱的生态系统雪上加霜。



虽然《规划纲要》中列出了许多未来规划的数据和量化指针，但系统衡量其它方面的指针则不那么明显，尤其是涉及到环境、公共健康和生活质量³等。制定、采用和强制公布这些指标，对于公共管理者实现《规划纲要》提出的目标，有着重要的指导作用。

我们提出一些其它的指标，以指导决策者做出与可持续发展相一致的決定，包括以下几项：

- 能源效率和能源强度
- 资源生产率
- 温室气体排放量和空气质量
- 用水效率和强度
- 人类健康和安
- 土地利用
- 扩大就业以及拓宽就业领域

绿色节能——一切旨在减少二氧化碳和其它温室气体的行动都属于绿色节能，因为它减少了人们在能源和电力上的开销。

绿色机遇——在对所有资源的使用和重复利用中，通过创新、高效和保护环境来推动经济，会产生新的产品和生产流程，从而在整个价值链中创造新的产业和就业机会。

绿色人才——实现这一转型，需要新一代人具备职业和创业技能，来为更富竞争力和更高生产力的经济打下基础。

³《规划纲要》中对发展和环境的相对重要性的阐述还有一些含糊不清的地方。比如第一节的第三部分，《纲要》指出，“加快推动经济社会又好又快发展，是该地区转变经济发展方式的必然选择”，而在第八节的第二部分，它指出指导原则是“坚持开发节约并重、节约优先”。

进行共同管理的优势是促进循环经济发展的关键。一旦做出投资、分配或禁止的决定，就应当通过成本效益分析来给潜在的巨大的正负外部性进行定价。共同管理的优势在于，可以通过实施的方式来实现正外部性。比如，通过把能源供应从煤转变为可再生能源来改善空气质量，同时也有利于减少温室气体排放，从而应对气候变化带来的挑战。如果没有这些共同管理的优势、没有把任何对环境潜在的消极影响考虑进来，就有可能产生市场扭曲，最后只能做出着眼于短期的次优决策。

然而考虑这些要素不是件容易的事，因为问题总是复杂而又相互关联的。比如，由于扩大某个产业而对工厂或产业集群选址，可能影响到生产投入中资源的提取和运输，工厂周围的交通、居民、空气和生态如何适应，废弃物会怎样影响土地和人们的健康；此外，肯定还有其它问题。社会共同承担的费用或共享的利益带来了一系列影响，在决策程序和方案里需要审查清楚并适当标价。一个很好的例子就是拟在广东省西部建的新石化工厂。它原本选址在南沙，后来改址是出于减少珠三角地区腹地空气污染的考虑。⁴

共同问题共同解决

广东、香港和澳门有共同的大气域。这三个地区在珠江流域（包括其支流）⁵也有着共同的利益。前进的道路就是合作，在整个区域内采取更严格的监管和执法。在已建立的跨区域行动的基础上⁶，我们建议在中期框架下进行两项改革：

1. 组建新的粤港澳空气质量管理委员会，明确其责任为：达到并维护较好的空气质量，使之能够保护公共卫生，减少整个地区的烟雾，保护人们避免接触有毒空气污染，提出使空气质量合乎标准的办法。这将带来以下好处：
 - 减少烟雾，提高人民生活质量；
 - 预防每年一万多例因空气污染而过早死亡的现象，节约医院治疗费用、减少医生出诊及生产力损失（估计每年广东达人民币 18 亿元，香港达 11 亿港元，澳门达 1800 万澳门币）。⁷

⁴ 在南沙拟建一个新的石化工厂已有数年。最早提议选址南沙，是因为它附近的企业可以从工厂受益。但同时，它也将使本已严重的空气污染恶化。广东省当局基于环境因素拒绝了这项选址。请参见《南华早报》2009年5月15日，星期五。

⁵ 举例来说，虽然香港在水文上与珠江流域并不完全相连，但是其饮用水的70%-80%来自珠江的支流东江。

⁶ 最近广东省政府出台了严格控制大气污染的条例，该条例将于2009年5月生效：

（www.gd.gov.cn/govpub/zfwj/zfxgk/gz/200903/t20090330_88639.htm）

⁷ 思汇政策研究所：《代价难偿：南中国地区空气污染对健康的影响》，2008年。

（www.civic-exchange.org/eng/upload/files/200806_pricetoohigh.pdf）

2. 加强珠江水利委员会的作用，与港澳当局一起管理珠江流域的水资源（包括东江支流），增进公共福利。尤其要关注公共卫生、污染治理、水资源和水源保护的管理。还有以下其它好处：

- 确保企业和居民的用水安全；
- 利用水流域管理的机会，使之与自然保护、生态旅游和保护事业结合起来；
- 提高该地区作为高质量生活中心的名声，吸引和留住人才；
- 降低过滤和处理饮用水、高端工业用水的成本，减少与水相关疾病治疗的开销。

（三）将转型的综合规划付诸实施

《规划纲要》讨论了珠三角地区发展的两种主要途径，即分工和转移某些产业集群、或者进行产业升级。此外或许还有第三种途径——把对气候变化的适应作为转型的动力。



• 分工和转移

《规划纲要》提出要在珠三角地区内，安排或转移一些产业到特定区域，这对可持续发展来说，既是机遇也是挑战。比如，“加快建设粤东、粤西地区石化、钢铁、船舶制造、能源生产基地，形成沿海重化产业带”的建议就应当在可持续发展的框架内进行评估。⁸这一计划是否会提高或削弱该地区的生态承载力？产业扩建或转移的计划是否能改善土地、水和污染治理，使珠三角地区实现可持续发展？循环经济和共同管理的办法是否作为指导原则？

• 产业升级

《规划纲要》里提出的第二种办法就是引入先进制造业、增值产品和服务，打造全球民族品牌。《规划纲要》指出，将来要实现珠三角地区从“低”端产业向“先进制造业和服务业”的转型。《规划纲要》中“先进制造业”这个词指的是汽车制造、船舶制造和石化产业。我们对《规划纲要》中“低端产业”和“先进制造业”之间的区分略有不安——它假定了重工业优于轻工业。可持续发展的产业转型必须考虑到地区的生态承载能力，以及对产业升级的迫切需要。

⁸ 比如，《广东省石化工业 2005-2010 年发展规划》中规划了石化工业大幅扩建的目标。
(search.gd.gov.cn/document/a05015/93-122.htm) 2008 年 12 月 24 日下载。

珠三角地区不应忽视许多传统产业（如纺织服装、电子、玩具等），通过研发先进的生产技术，采用可再生、可回收和回收再利用的材料，从而转型到高科技品牌行业所带来的巨大机会。制造业的这些进步必然要求高技能工人、高利润产品和更显著的产品差异化。基于此竞争优势，该地区可以通过营销和品牌建设，不仅打造自己的产品品牌，同时也打造地区品牌。

服装贸易中的先进制造业

从表面上看，制衣业似乎属于“低端”制造业：单位商品价格低、创新水平低、很少注意产品生命周期（从采购原材料到消费者使用和最终处置）的环境影响，且以其工作条件差而闻名。

然而，制衣业也是时装业的核心职能，后者在发达经济中是一个充满活力而又复杂的部门，能够迅速发现和捕捉市场时尚风向，即高端消费者对质量的要求是关注社会和生态的可持续性。现在，大牌时装公司相当重视其环境记录；而且在一个信誉和理念决定价值的行业中，这些公司对“血汗工厂”和污染当地环境资源的不良记录防范十足。

时装业的社会转型是产业转型的催化剂。产业转型需要一系列新技能和开展业务的新方式。这种新方式必须完全符合高质量的先进制造业和服务经济的驱动力，要求：

- 对环保生产、消费趋势和调控的教育；
- 环保技术和生产过程及原料供应的创新；
- 供货商和分销商通过谈判建立关系；
- 人力资源管理和劳资关系协调技巧；
- 审计、认证和质量保证跟踪系统；
- 用值得信赖的绿色证书来获取产品最大价值的营销技巧；

珠三角地区的服装业规模扩大，也更加有序。它们成立了商业协会来帮助会员企业进入这些新市场、按照市场规则竞争。十余家香港一流纺织服装企业组成了时装企业持续发展联盟，旨在促进五大关键领域的改善：更好的原材料、更少的能源、更少的废弃物和化学品、更公平的贸易和更好的就业。⁹

⁹ 时装企业持续发展联盟：（www.sfbc.org.hk）

• 气候适应

珠三角地区气候变化会极大地影响到生态、人类健康、交通运输基础设施、淡水、能源供应和工业。《规划纲要》中指出，要通过产业转型实现对温室气体排放的控制，从而缓解气候变化，气候适应不仅为此提供了巨大机遇，还让我们有机会选择正确的发展模式。政策要解决的主要问题包括土地利用和城市规划（包括对城市热岛和低碳节能制冷模式的规划）、水资源管理、洪水管理系统、海岸带与河流防护、土地利用长期规划。我们建议把气候变化适应的概念、目标和指针纳入《规划纲要》，作为发展框架的一部分。¹⁰

(四) 激发人们的创造力

《规划纲要》勾勒出珠三角地区转型的宏伟蓝图。它采取一种自上而下的视角来看待该地区的可持续生活。虽然自上而下的领导对于加快推动社会更加可持续的发展来说至关重要，如果领导人能够鼓舞和激励人们，让他们也具备这样的视角，那么工作起来也最有效率。但管理型奖惩的效果毕竟有限。要让可持续发展成为人们习惯和文化的组成部分，就需要一种自下而上的办法来补充自上而下的规划、政策和法律的内容。因此，公共教育和能力建设，以及本篇回馈中第一项建议里提到的美好前景，都应纳入政策之中。



学校、大学、企业和管理机构、职业和技术培训机构的项目都应当讲授资源保护、能源效率、基础生态系统功能、循环经济、共同管理优势和可持续发展等核心要素。教学和学习的升级——从高度学术化到实践——本身也应视作一种投资。这些投资会创造解决办法，激励创新，开创一个繁荣的新时代。

中国不应当走发达国家的老路，而应该利用本身物尽其用、防患未然和和谐平衡的文化来发展新的工业社会，与自然和谐共处并公平分享繁荣的成果。除了正规的教学外，也要开发民间创新。

地球先锋：赋权当地英雄

香港首创的地球先锋就是推进自下而上活动的例子。地球先锋呼吁不分年龄和背景，从努力改善自然环境的当地人中提名¹¹。238名候选人中，有116名被授予“地球先锋”的称号，其中49名被授予“杰出地球先锋”的称号，并于2008年11月8日举行颁奖仪式。提名人来自不同的行业——商业、政

¹⁰ 这种办法与中央的其它研究和规划行为是完全一致的，如2009年5月《中国的减灾行动》白皮书，号召以管理影响和成本的战略方针来应对中国的自然灾害，包括与气候变化有关的灾害。

¹¹ 《地球先锋》（www.earthchampions.com），2009年6月8日。

府、NGO 和个人——涉及数个环境主题：生物多样性、建筑环境、能源、运输、减少废弃物以及水。

地球先锋的主要目的是让大家更加了解当地人都做了哪些有利于环境的事情，并向大家证明英雄就在身边。像这样一项草根主导的运动：

- 以小区内现有的社会资源为基础；
- 符合当地人原有的环境利益；
- 积极面对问题，从而激励他人；
- 树立正确的公众形象，建立信任；
- 通过搜集和出版提名人的故事来激励当地小区，为他们提供相互联系的机会。

（五）改革融资障碍

《规划纲要》中并未解决中国能效融资的问题和实现可再生能源的办法。《规划纲要》中提出的目标面临融资的体制障碍，这一点当局必须解决。这些障碍包括对债务融资、国外股权投资、税收政策的限制，以及中央地方的政策不对称等。如果不能消除这些障碍，向可再生能源和能源效率的转型将会非常缓慢，使中国在和世界其它地区竞争的过程中处于劣势。



融资改革：为绿色投资扫清障碍

有几项关键的政府政策改革，决定了能否为更多的绿色投资——一项可持续发展的重要机制——扫清障碍。

以下是一些建议¹²：

- 减少清洁能源项目中的官僚作风；
- 为清洁能源公司和服务机构豁免增值税和所得税或提供免税期；
- 让提供基于风险的清洁能源贷款的银行物有所值，努力把成功的贷款担保体系推广到能效项目。¹³

¹² 详情参见钱德勒·W 和盖文·H：《中国的能效融资》，卡耐基能源与气候项目，2008 年。

(www.CarnegieEndowment.org/energyandclimate)

¹³ 国际金融公司已向某银行的第一期贷款提供部分担保，为它们积累清洁能源投资方面的经验和信心，从而刺激投资。鉴于其已取得的成功，该项目最近也适当扩展。另一个有帮助的模式是防治污染及提高能效项目（P2E2），这是由美国环保局和中国环保总局联合发起的。根据这项计划，由国际金融机构和美国金融机构提供担保，使香港商业银行能够为香港的环境和能源服务公司提供融资。然后，这些公司履行和大陆分公司在香港的母公司签订的合同、或者和大陆企业在香港子公司签订的合同，对它们在大陆的工厂、电站和房地产发展进行升级。（www.buyusa.gov/hongkong/zh）

- 对于符合清洁发展机制下经核证的减排量的项目，放宽外商对其投资的限制。
- 考虑是否使清洁能源投资免受外汇、外资企业和产业政策控制。

(六) 跨辖区合作

珠三角地区行政区划复杂，有省级、市级主管部门，有经济特区以及特别行政区。虽然它们都有一定程度的自主决策权，也有自己要保护的利益，《规划纲要》有助于让所有地区着眼长远，加入一个以产业转型为基础的崭新宏伟蓝图。这不仅需要地方当局的磋商，还要求企业和公民社会之间进行对话。¹⁴首先整个地区要对自身的生态承载能力进行研究，弄清楚情况，并制定涉及所有利益相关者的路线图，从而规划出实现地区美好前景的议程，讨论怎样建设具体的成果。这份档中，有数个例子表明，该地区人们的思维模式已经发生了很大的改变。



合作：建立地区绿色航运区

相邻的港口在航运业务上存在竞争关系，但是这并不排除它们在环境问题上合作的可能性。已有例子表明，港务局在整个多埠地区采取严格的环境法规，来处理人口稠密的城市附近空气和水污染的问题。美国西雅图和塔科马与加拿大温哥华港口，通过《西北地区港口清洁空气策略》，就减少柴油和温室气体排放问题进行了跨境合作。在加州，洛杉矶和长滩市的港口以减少圣佩德罗湾里与航运有关的污染为目标，颁布了让人印象深刻的“绿色港口”政策。

我们提议建立跨珠三角绿色航运区，减少珠三角港口群对环境的影响¹⁵。绿色航运区内物流链的各个方面，包括港口业务、领海船舶和港口船舶、本地船舶（驳船、拖船）和卡车，都将采用一整套统一的规则。这一航运区的优势在于能够改善卫生条件和生活质量、吸引并留住人才、减少医药和生产成本、巩固珠三角各港口在全球绿色供应链中的地位¹⁶。

¹⁴ 一些现有的举措可作为这类跨辖区、跨部门对话提供模式，包括清洁生产伙伴计划项目，该项目由香港特区政府资助、香港生产力促进局管理，旨在鼓励珠江三角洲的港资企业改善环境绩效

(www.cleanerproduction.hk/en/main.asp)。其它模式还包括 P2E2 项目（见脚注 14）。

¹⁵ 详情请参见 Veronica Galbraith、Lynne Curry 和陸恭蕙：《绿化港口：香港和深圳——船舶及港口相关的废气减排》，思汇政策研究所，2008 年。（www.civic-exchange.org/chi/upload/files/200806_Gportsc.pdf）

¹⁶ 沃尔玛等主要国际承运商坚持绿色供应链，将进一步推动绿色港口的实施。在欧洲和北美港口开展业务的船务公司（其中一些公司的总部设在香港和珠三角地区）必须遵守绿色港口的做法。因此，现处珠三角地区的船舶有能力遵守绿色港口的做法。

前瞻

我们建议采取下列步骤，首先企业要和研究部门合作，主要利益相关方形成工作组，制定未来发展议程的战略框架和路线图。这项工作能够：

1. 进行该地区生态承载能力、以及珠三角地区清洁技术和绿色经济的技术、商业和就业趋势的研究。
2. 建立产业、大学和政府资产、机构和措施的详细清单，纳入地区新发展战略之中。
3. 准备一份关于行动方案的“绿色蓝图”，明确该地区的重要资产，界定战略优先事项，概述多方商定的作用和行动，并介绍成功的具体措施，用于监控进展情况。
4. 主办一次峰会来传达绿色蓝图，与那些尚未参与到区域合作中的人协同努力，做好将来进一步扩大合作的准备。

关于思汇政策研究所

思汇政策研究所成立于 2000 年 10 月，总部位于香港，是一个非牟利的公共政策智囊团。它是一个独立的机构，能够跨越部门界线，接触到决策者、官员、企业、媒体和非政府组织。思汇政策研究所在许多领域都有着丰富的经验，包括空气质量、能源、环境、城市规划和气候变化研究，以及经济问题和管理问题。最近在这些领域的研究工作包括：亚洲气候变化谈判研究、绿色建筑、与航运有关的空气污染、中国南部空气污染对健康的影响，以及 1997 年以来香港环境和空气质量政策的变化。并且主办了一系列探讨能源政策、空气质量、建筑和气候变化的论坛。

香港中环云咸街 69 号贺善尼大厦 701 室
www.civic-exchange.org/chi