

【文章导读】 低碳生活、可持续发展和绿色经济都已经是人们耳熟能详的环保话语，然而，话语转化为行动却显得如此艰难。振兴经济也罢，扩大就业也好，或者为了争夺新经济的驱动龙头地位，无论何种动机，作为世界最大的经济体，美国艰难地尝试着绿色经济。本文作者非常清晰地描述美国绿色就业政策的来龙去脉和当下形势，总结得失，评价功过，并切中时弊地提出供给中国当前绿色发展的宝贵建议。前车之鉴，不可不察。

美国绿色就业政策之得失

刘元玲

一、何为绿色就业

目前，绿色就业的定义尚未取得共识。较为重要的几个定义来源于《美国绿色就业法案2007》、美国职业信息网、美国劳工部以及其他一些机构和组织。它们之间既有区别又有相似重叠之处。与此同时，对绿色就业持反对态度的也大有人在。

2010年9月，美国劳工部劳工统计局从产出和过程两个角度来定义“绿色就业”。产出角度定义的绿色就业，是指生产的商品或提供的服务对环境有益或者对自然资源保护有益的工作。从过程的角度，是指从业者的职责包括使他们的生产过程更加有益于环境保护或者减少自然资源使用的工作。以上定义大多涉及如下因素：从可再生资源获取能源；提高能效；减少和消除污染物、温室气体减排；保护自然资源；与环保相关的培训教育等。

二、奥巴马政府重视绿色就业的背景简析

首先，绿色就业的提出旨在应对美国严峻的失业问题。2008年爆发的金融危机对美国国民经济造成沉重打击，长期失业的人数高达

数百万并持续很长时间得不到有效解决，呈现出大萧条以来最严峻的失业困境。如何挽救美国经济于危难之中，为广大失业者寻找出路，成为奥巴马政府亟待解决的问题。发展绿色经济、推动绿色就业不仅能够帮助美国经济走出衰退泥潭、催生更多就业岗位，而且对美国维持和增进其国际经济的全球领导地位具有重要影响，因而备受奥巴马政府的重视。

奥巴马在2009年提出“美国正面临两个危机：一是严重的全球金融危机，它源自于金融行业的风险管理不善；另一个是更为严重的气候危机……处置不当或无视它的后果将十分危险。值得重视的是，美国拥有一个机会之窗，可以在应对金融危机的同时，奠定基于低碳经济技术的新一轮经济增长基础。这就是发展美国的绿色经济。”这种观点在美国占据一席之地，拥护者众。有智库指出美国正面临千载难逢的机会，绿色经济能够将短期利益与创造就业机会和刺激经济复苏组合在一起实施，同时在中期顺利过渡到低碳经济。

于此同时，全球面临越来越严重的环境污染、生态破坏，气候变化作为一个影响人类生存与发展的重要议题备受关注，如何发

绿色就业，是指生产的商品或提供的服务对环境有益或者对自然资源保护有益的工作。从过程的角度，是指从业者的职责包括使他们的生产过程更加有益于环境保护或者减少自然资源使用的工作。

展以低碳、环保、可持续为特征的绿色经济不仅对单个国家的经济发展有重要意义，对全球都具有重要影响。2007年国际劳动组织总干事呼吁在全球倡导全新的“绿色就业计划”，要求政府、雇主和工人三方制定政策，使得经济发展、环境保护和促进就业三个方面协调发展。欧盟各国与东亚三国中日韩都为此积极响应，推出了不少相关政策。

面对以上国内外环境，奥巴马政府为摆脱经济危机带来的就业困境，并由此获得政治上的胜利，在发展和推动绿色就业方面表现出积极进取、不甘落后的态度。

三、美国积极推动绿色就业的发展

（一）《美国复苏与再投资法案》积极推动绿色就业的发展

2009年美国颁布《美国复苏与再投资法案》。其中节能增效、开发新能源、应对气候变化等多个方面都与绿色就业紧密相关，其中大约5785亿美元将投入到相关领域并由此可创造150万个新的就业机会。就具体的政策而言，有很多值得关注的内容。例如提高建筑能效以增加绿色就业是奥巴马政府重点关注的內容。

（二）《绿色就业法2007》

2007年，美国通过《绿色就业法2007》，该法案主要关注绿色产业发展中的技能短缺问题，对节能和可再生能源领域研

究和培训项目的实施者、受益者、内容、方式、经费、绩效评估和评价作了规定。《绿色就业法2007》的出台体现了美国积极发展新兴行业和对绿色就业的重视，一定程度上推动了相关领域联邦和地方立法的进程。

（三）社会各界的广泛参与

社会各界的积极推动，尤其是非政府组织的活跃努力，是美国绿色就业得以推进的一股重要力量。其中，较有代表性的如阿波罗联盟（Apollo Alliance）、威斯康辛州能效项目（Wisconsin Energy Efficiency, WEE）、蓝绿联盟（Blue-Green Alliance, BGA）、全民之绿（Green for All GFA）等。除此之外，美国在地方层次上开展了大量与绿色就业相关的宣传、倡议以及实践操作活动，他们有的面对不同的群体，有的针对不同的技术，通过联合地区不同机构和组织的力量，进行政策推动、能力建设和教育培训等来促进与绿色就业有关的活动。

（四）学术研究与讨论

绿色就业研究虽然起步较晚，但也积累了一批研究成果，它们主要来自于政府、大学与科研机构以及智库。就智库的研究来看，极力支持绿色就业并进行大量相关研究，而且在很大程度上影响了奥巴马政府决策的，首推美国进步中心。其次，布鲁斯金学会、彼得森国际经济研究所、世界资源研究所、皮尤慈善基金等对绿色就业的相关研究十分丰富。

由于绿色就业是一个富有争议的话题，对绿色就业持质疑、批评乃至激烈反对态度的一直存在并且不在少数。例如，传统基金会反对绿色就业的提法，反对奥巴马对绿色就业的政策支持。



金融危机造成美国经济巨大损失，失业率至今高企

可以说，绿色技术和实践在美国绝大多数的行业中都被运用，说明美国现存的经济中被“绿化”的比例是相当高的。

由于绿色就业是一个富有争议的话题，对绿色就业持质疑、批评乃至激烈反对态度的一直存在并且不在少数。例如，传统基金会反对绿色就业的提法，反对奥巴马对绿色就业的政策支持。

四、绿色就业取得的成果以及评价

2013年3月，奥巴马签署了《平衡预算和经济赤字控制法》，据此，劳工部取消了所有对绿色就业的调研统计活动。对绿色就业的官方评估因经费欠缺而被喊停，这对我们了解掌握美国绿色就业发展的最新状况造成制约。除官方统计外，各种“民间机构”也有对绿色就业的统计，然而由于它们各自的背景以及对绿色就业的界定不同，这些对美国绿色就业的评估难以取得共识。因此，对目前美国绿色就业进行准确评估还面临很大的不确定性，有待进一步研究。

尽管如此，美国劳工部陆续出台的三个有关绿色就业的调查报告，为我们了解美国绿色就业的发展提供了有效的线索，值得我们分析和重视。

（一）劳工部对美国绿色就业的调研及其分析

首先，《绿色商品和服务的就业调查2011》。该调查显示：2011年美国绿色就业人员总数比2010年上升了15.8万，达到340万，增幅4.9%，同比美国整体就业人数增幅

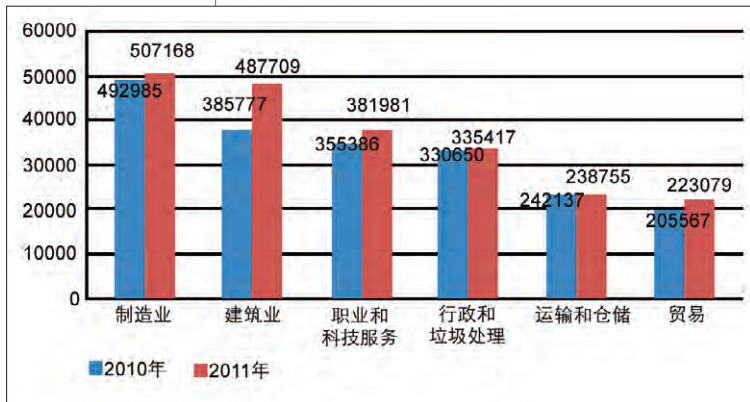
1.2%，占全美就业人口总数的2.6%。孤立地看，340万是很大的数字，这几乎是美国汽车和卡车制造行业就业人数的五倍还多，超过美国建筑行业就业人数的一半。然而，考虑到340万个绿色就业是来自全美325个不同的行业，并且这些就业岗位还包括了如下工作：制造太阳能板或节能窗、生产有机产品的农民以及制造可循环钢铁的工人、数十万公交系统的工作人员、数十万二手超市从业者、所有核能领域的工作者等等。可以说，340万这个数字其实是很少的，在美国劳动力市场的整体格局中所占的比例几乎是微不足道的。

第二，《绿色技术和实践调查2011》。该报告称，大约四分之三的商务机构在2011年使用了至少一种以上的绿色技术或者实践。所谓绿色技术或实践，是指那些能够减轻环境负担、有效利用能源资源的技术或实践。这其中约有85.47万个绿色就业，占美国所有就业人数的0.7%，年薪平均为43790美元。

虽然通过此调查美国的绿色就业岗位只有约85万，数量很少。但是，在所有调查的商务机构中，除了矿业、采掘和油气开发等传统化石能源领域使用绿色技术和实践的比例低于50%外，所有其他行业中使用绿色技术和实践的比例都超过70%，有的行业甚至超过了80%。可以说，绿色技术和实践在美国绝大多数的行业中都被运用，说明美国现存的经济中被“绿化”的比例是相当高的。正是基于这样的现实，有人认为“在未来的数年内，美国政府在‘绿色就业’方面的巨大投资势必会得到回报。”然而，正如上文提到的，因为统计方法的局限，GTP在数据整理过程中不可避免地存在重复统计的问题，而这在多大程度上影响结果的客观性，还不得而知。

第三，《绿色产品和服务的职业就业与工资调查》。该调查称，2011年，大约有190万个工作其利润是完全来自于绿色产品的生产或绿色服务的提供。

此项调查有两大缺陷不可忽视：一个是



2010-2011年美国私人部门GGS从业人数比较 (单位: 千)

过低的问卷回收率(48.6%)影响本调查的信用和效度;另外,统计方法上根据利润比来替代就业数量存在很大的不确定性。所以,根据这项调研,190万个工作岗位是来自“全绿”的行业(即其利润100%都是来自绿色产品的生产或者是绿色服务的提供)对美国绿色就业发展究竟意味着什么,需要更进一步研究和科学分析。

基于核心概念和统计方法的不同,以上三个调查报告的数据不具有可比性,只是通过不同的视角向我们展示美国绿色就业的发展状况。由此可见,目前绿色就业在美国劳动力市场上发挥的影响力很小,即使是按照统计的大口径来计算,所占劳动力市场的份额还不足3%,尚不具备解决美国劳动力市场问题的能力。

目前,美国劳动力市场已经渡过了金融危机以来最困难的时刻,失业率在逐年走低,但仍旧存在不少问题,劳动力市场的整体表现距离危机之前的发展水平还有很大的距离。一方面,劳动参与率持续走低,说明劳动力市场的整体活跃程度不够;另一方面,就业率的走低以及大量丧志者和长期失业者的存在说明美国劳工市场面临的结构性困难之大。

绿色就业不仅数量微小,而且就绿色就业的质量而言,尽管有一些涉及高精尖技术和服务的绿色就业,其待遇和发展前景都不错,但统计数据 displays 绝大多数的绿色就业还处于低水平环保型就业,偏重体力的工作较多,工资待遇不高。可以说,寄希望于通过绿色就业来改变劳动力市场上的失业困境,目前看来还是遥不可及的梦想。

对此,有研究指出:2007年以来,美国医疗保健和教育领域扩张了11%左右,金融行业在此期间也扩张了约10%,增长最大的是采矿业以及石油与天然气行业,其就业机会增加了60%,共创造了50万份新的就业机会且都是高质量就业。相比较而言,绿色就业的状况则比较惨淡。2006年以来,危险废料处理及补救行业(“绿色”经济中的关键部分)实际减少了超过48万个就业机会,占

该行业总就业人数的4%。该行业的薪酬仍然较低,平均年薪为32,000美元,约为常规能源行业平均年薪的三分之一。奥巴马政府的绿色就业政策中,培训是很重要的一个方面。不过,这也没有达到预期的目标。

尽管由于统计数据的欠缺,目前还不能就美国绿色就业发展的最新状况作精确总结。但是鉴于目前的发展状况以及美国整体经济、能源与就业的发展局势,可以说,经过几年的发展,绿色就业在改善劳动力市场的失业问题、抑或美国经济发展方面都没有表现出令人满意的结果。这既表现在绿色就业的总体数量方面,也表现在绿色就业的质量以及发展前景上。绿色就业目前来看还是一个遥远的梦想。甚至有观点认为“奥巴马的绿色就业承诺已宣告破产”。

(二) 原因分析

绿色就业在美国的发展并没有取得很好的效果,其直接原因是美国国内绿色产业的缺失。此外,非常规化石能源实现规模化开

更深层次的原因则体现在政治上:部分利益集团对以绿色就业为代表的绿色经济以及美国低碳发展战略所持的激烈反对立场,这构成美国绿色就业发展的巨大政治障碍。

2011年美国采用绿色技术和实践的机构数量以及百分比

行业	至少使用一种GTP的机构	机构总数	使用GTP机构比例(%)
所有行业	4933500	6624600	74.5
农林牧渔	64600	81900	78.9
矿业、采掘、油气开采等	13400	27100	49.4
公用事业	16900	23800	71.1
建筑业	403200	570200	70.7
制造业	221700	295200	75.1
批发贸易	302400	422700	71.5
零售贸易	712900	916500	77.8
运输仓储	126800	209200	60.6
信息	94600	112800	83.9
金融保险	294700	389300	75.7
房地产和租赁	206700	281500	73.4
职业科技服务	540200	742600	72.8
工商管理	29500	4150	71.1
行政和垃圾处理	252100	359900	70.0
教育	114300	142100	80.5
健康医疗和社会服务	560800	736900	76.1
艺术休闲娱乐	80200	102200	78.5
住宿与食品服务	439900	564100	78.0
其他服务	360200	480400	75.0
公共行政	98300	124700	78.8

来自政治结构的问题已成为美国绿色产业发展的巨大障碍。目前在民主党与共和党两党极化愈演愈烈的背景下，奥巴马提出政府要帮助创造绿色就业遭到了来自共和党的强烈反对。

采削弱了对新能源的研发的动力。更深层次的原因则体现在政治上：部分利益集团对以绿色就业为代表的绿色经济以及美国低碳发展战略所持的激烈反对立场，这构成美国绿色就业发展的巨大政治障碍。

绿色产业主要是指积极采用清洁低碳生产技术，采用对环境无害或低害的新工艺、新技术，大力降低原材料和能源消耗，实现少投入、高产出、低污染，尽可能把对生态和环境的污染与破坏降到最低水平的产业。尽管绿色、低碳、可持续发展已经成为连续多年的响亮口号，但是在美国至今没有形成规模的绿色产业。由于没有绿色产业带来的绿色经济增长，绿色就业就会成为无源之水，无本之木。绿色产业尚未出现在很大程度上取决于当今美国经济整体发展的状态，发展绿色经济需要成本，并且代价不菲。对此，联合国环境规划署曾指出：没人知道实现一个全面彻底的绿色转型的具体成本是多少，但的确需要投入数以千百亿甚至万亿美元的成本。而最近几年以来，尽管奥巴马政府对绿色就业的口号响亮，但当务之急是救市，通过各种方法来促进美国经济复苏和振兴。绿色产业可能是未来发展方向，但是在经济危机面前，尤其面临大量失业者，这还

是属于远水不解近渴的构想。美国民众对相对昂贵的环保产品和服务的购买力随着经济的不景气和不确定性的增加而下滑，从而制约了绿色就业的发展。在这种情况下，所产生的绿色就业大多数是随机的、零散的、暂时的和不稳定的。目前劳工部对美国绿色就业的统计之所以备受诟病，很大程度上就是来源于此。

除了美国现在的经济结构之外，来自政治结构的问题已成为美国绿色产业发展的巨大障碍。目前在民主党与共和党两党极化愈演愈烈的背景下，奥巴马提出政府要帮助创造绿色就业遭到了来自共和党的强烈反对。共和党基于一贯坚持的政治立场和执政理念，反对政府对成本高昂的绿色产业和绿色就业进行补贴，尤其是在SOLYDRAN太阳能破产之后，这种反对的声音更加强大。而且，在美国经济不景气的情况下，短期经济利益和长期环境效益的矛盾延伸到绿色就业领域，更加引起共和党的反对。在他们看来，让政府远离绿色企业要比奥巴马总统投入1500亿美元的投入更有用。共和党始终坚持：失业问题、经济衰退问题只有一个方法得以解决，那就是依靠市场的同时减少政府干预。而奥巴马政府提出要创造绿色就业岗位，这对传统的以化石能源为代表的共和党利益集团造成直接威胁，因此招致强烈反对。正因为此，有学者指出：有人提出应该通过市场来生产新的能源技术从而助力绿色就业的发展。然而，问题是，当前现存的能源基础设施其背后有一个强大的利益集团，这些利益集团通过发挥自身的影响力来确保政府在补贴、税收以及基础设施投资方面都采取对他们有利的政策。

最后，美国能源结构的现状对发展绿色就业形成一定程度的制约。绿色就业的发展很大程度上依赖新能源行业的发展，但是在美国非常规化石能源实现规模开发从而美国实际上接近于能源独立的现实下，发展代价成本相对更高的新能源就面临前所未有的压力，这对绿色就业发展造成很大的制约。例如，有分析指出新能源的每千瓦成本更高。

All occupations	1949520	100	48210
Management	95360	4.9	110220
Business and financial operations	83740	4.3	71250
Computer and mathematical	25540	1.3	77270
Architecture and engineering	105670	5.4	77130
Life, physical, and social science	174930	9.0	57660
Community and social service	3030	0.2	47170
Legal	6670	0.3	115150
Education, training, and library	13090	0.7	53440
Arts, design, entertainment, sports, and media	22200	1.1	50750
Healthcare practitioners and technical	7900	0.4	66640
Healthcare support	70	(**)	35260
Protective service	26320	1.4	44090
Food preparation and serving related	2160	0.1	27190
Building and grounds cleaning and maintenance	35620	1.8	29080
Personal care and service	18780	1.0	24320
Sales and related	84560	4.3	38020
Office and administrative support	19440	10.0	37260
Farming, fishing, and forestry	29260	1.5	25670
Construction and extraction	137060	7.0	44910
Installation, maintenance, and repair	135470	6.9	49140
Production	208180	10.7	39240
Transportation and material moving	539470	27.7	35390

2011年美国GGS-OCC绿色就业人员的数量、百分比和年薪

与天然气生产的电力相比，风力发电的成本大约要高出一倍，而太阳能发电的成本至少要高出两倍。并且传统能源行业最近几年就业形势相对强劲，待遇更高。对此，有人指出：最可靠的复苏之路并不在于“绿色就业”的幻想之中……而在于使美国成为一个更加自力更生、效率更高的强国。如果想达到此目标，那么美国中西部地区及其他地区新开发的传统能源项目可能是有效的办法。

五、几点启示

我国经济自改革开放以来持续多年的高速发展，在取得举世瞩目的经济成就的同时，对资源环境的破坏也是触目惊心的。很多地方出现的环境污染、资源浪费现象更是令人痛心疾首。如何维持经济可持续发展，如何建设美丽中国，如何发展生态文明等，成为亟待解决的重大问题。正是因为此，新一届政府领导提出并强调“转方式、调结构、促发展”的必要性和紧迫性。那么，如何做到这一点？

积极推动绿色就业的发展，毫无疑问，将是一个颇有价值和影响力的思路与对策。这是因为，绿色就业既关注就业问题，又关注环境问题。就业作为经济发展过程中重要的因素之一，必须加以重视。最近几年，我国面临越来越严重的就业压力，尤其是刚踏入社会的广大青年面临巨大的失业风险和低质量的就业困境。而日益加剧且不见好转的环境污染、气候变化等问题则将波及每一个人，对所有人的健康、生活、工作都带来消极负面的影响。而绿色就业这一概念的提出，正是将二者有机结合起来的一个重要尝试。

当然，绿色就业的存在有赖于绿色产业的形成，而绿色产业的发展壮大最终将促使绿色经济梦想成真。通过上述对美国的考察分析，很难说绿色产业已经兴起，或者绿色经济已经实现，奥巴马政府提出的绿色梦想还有很长的路要走。既然对方仍旧走在实现梦想的路上，且前途未卜，尤其是刚刚结束的中期选举，保守的共和党一举拿下参众

两院的主导权，绿色就业的未来似乎布满阴霾。在这样的背景下，美国在这个领域的经验是否依然具有参考价值？是否还值得我们的学习、借鉴？答案是肯定的。至少以下几点，值得注意：

1. 政府强有力的支持对推动绿色就业的发展至关重要。美国绿色就业发展所遭遇的困境与挑战，很大一方面来自政府支持的欠缺，包括财政、政策以及法律等全方位的支持。这一方面是因为美国当前的财政状况不佳，捉襟见肘；另一方面则是因为两党极化趋势加重，不能就此达成基本共识。而环保型的投资通常都是很难对其收益进行及时量化，利润不大甚至没有利润，如果政府不参与主导，市场很难有积极性来进行资本投入。

2. 推动绿色就业发展与反贫困和扶持弱势群体相结合。尽管目前很难通过量化来肯定美国在此领域所取得的成就，但是就其思路和政策倾向而言，值得肯定。环境恶化、经济衰退对弱势群体的打击更大，这是一个普遍的现象。因此，在推动绿色就业发展的同时，更要重视对脆弱性群体提供保护和帮助，使他们得到实惠。

3. 积极调动和肯定民间力量，发挥非政府组织、私人部门的作用，将是推动绿色就业向前发展的强大动力。这一点既体现在诸如《绿色就业法案》的具体资助条款中，也体现在无数个尚在进行各种努力尝试的非政府组织和私人部门中。这些规模大小不一、领域丰富多元的组织和部门，通过他们的热情、智慧和努力，不断丰富和发展绿色就业的概念，充实和完善绿色就业在日常生活和工作中的可操作性。当政府在此领域停滞不前时，来自他们自下而上的努力一定程度上弥补了这种不足，为未来绿色就业的可持续发展带来希望。

本文是“十二五”国家科技支撑计划“气候变化与国家安全战略的关键技术研究”（课题编号：2012BAC20B06）的阶段性成果。

（作者单位：中国社会科学院美国研究所）

美国绿色就业发展所遭遇的困境与挑战，很大一方面来自政府支持的欠缺，包括财政、政策以及法律等全方位的支持。这一方面是因为美国当前的财政状况不佳，捉襟见肘；另一方面则是因为两党极化趋势加重，不能就此达成基本共识。