

论政府在经济发展中的生态责任

张礼建,张迎燕

(重庆大学 贸易及行政学院,重庆 400030)

摘要:由于生态环境的严重恶化,以及环境问题的特殊性质,决定了政府在经济发展中的生态责任。因此,政府应加强地方环境立法,建立有效的执法监督机制,完善生态环境补偿机制,以维护和保障民众及其子孙后代的根本利益。

关键词:政府;生态资源;生态责任

中图分类号:D58

文献标识码:A

文章编号:1008-5831(2006)03-0091-04

面对我国环境问题的严峻形势和世界环保热潮的高涨,寻求有效的环境保护经济机制,已成为人们日益关注的话题。近年来,在环保系统广泛流行这样一句话:“经济发展靠市场,环境保护靠政府”。环境问题的产生通常都与市场失灵和制度失灵相关,而制度失灵又是环境问题产生的源头。这就需要政府通过政策体系和政策手段的建立和完善促使社会经济活动的三类主体:政府、企业、公众有效发挥其作用,使环境的外部性内在化。

一、目前存在的环境问题及其特殊性质

(一)我国面对的环境压力

未来15年,我国的人口将达到14.6亿,经济总量翻两番,按现在的资源消耗和污染控制水平,污染负荷将增加4-5倍,这个阶段将是我国环境与发展矛盾最突出的时期。工业化、城市化的过程中,重化工业还将发展,以煤为主的能源结构长期存在,城市环境基础设施建设滞后,农业方面的源污染防治和农村卫生设施落后,社会消费中各类新污染物排放量迅速上升,持久性有机污染危害加重,并且污染物的种类和数量将迅速增加,对环境治理的难度加大,河流湖泊、湿地、地下水、土壤、空气、生物多样性都将可能面临严重污染或破坏的威胁。在一定程度上,现代化及现代化过程中的国家受到的主要威胁可能已经不是外来的军事入侵,而是来自内部的资源枯竭。人口剧增、生态平衡破坏和环境污染,这些最终会转化成经济压力,从而导致社会不安和政治动荡。

(二)环境问题的特殊性质

在经济发展与环境保护关系方面呈现出以下特殊性:

第一,经济利益与环境利益冲突的特殊性。“人类有一种倾向,总是为了眼前需要而寻求短期利益,甚至以牺牲长远利益为代价”。由于人类社会必须通过提取、加工和消耗自然资源才能存在,这就导致经济的发展与环境有着密不可分、无法摆脱的联系。我们认为资源保护和技术改进是确保可持续经济增长的

收稿日期:2006-02-20

基金项目:重庆市科委软科学课题“典型环境政策经济分析与环境经济政策框架分析”资助项目

作者简介:张礼建(1963-),男,四川达州人,重庆大学贸易及行政学院副教授,主要从事环境经济与政府管理研究。

技术手段,但是对于一定时期政府所要面临的是“如何在不影响实际收入前提下采用这些手段的问题”,这就涉及到一个政府的政策的制定与实施的技巧与科学了。在发展中国家,经济高速发展与环境问题呈对立状态,而政府保护生态环境的决心往往被发展经济、维持生存的经济发展目标所左右,“发展第一、环保第二”是欠发达国家与地区常常采用的理念。一方面“保护部门”(如环保局)在努力实现环境、资源的保护任务指标,另一方面“发展部门”却同时大力贯彻与此直接相悖的增长原则。例如前者在我国某些大城市竭力推行降低污染的取暖方式,而后者却在同时同地大上或扩建重化工污染项目。这种令人同感的“一手保护,另一手破坏”的宏观“分工”格局正是我国生态与资源形势在不断治理中不断恶化的原因。

第二,财产权(property right)引发的环境问题特殊性。美国加利福尼亚大学生物学家G·哈丁教授撰写了一篇题为“公有地的悲剧”论文,指出“每个人都在信奉公用地自由享用的社会中追逐各自的自由享用,给所有人带来了毁灭”。人类的生态环境乃是最典型、最大的、最重要的“公共地”,却又常常被认为是最可随意对待,最不需要认真照料的“共用地”。公共财产受到破坏(例如污染水、污染大气等)的特点决定了个人和市场都不会提供控制污染的费用和服务,只有政府是公共财产的提供者。来自市场经济的压力愈大,政府对防治环境污染,整治国土资源的责任就愈大。无论是在发展中国家还是工业化国家都出现了一系列政策,这些政策中第一步就是确认财产权,从不清楚、不完善到更加明了。这些政策的制定与实施,政府起着不可替代的作用与功能。

第三,保护生态环境的经济手段受到抑制。经济手段包括两个方面:一是政府通过国有资源有偿使用、财政、税收、信贷、经济奖惩以及国际间的环境贸易制度等手段限制不利于生态环境保护的各种经济活动;二是民事主体之间的排污权交易等制度,赋予市场化意义。在我国,第一类经济手段作为行政权力的补充得以较普遍地采用,而第二类经济手段因观念、体制等因素难以为人们所理解和实行。

二、政府管理对生态环境的影响

面对环境保护问题,出现了“政府失败”、“市场失灵”、“环保道德丧失”等现象,自然环境作为“公共用地”遭到严重破坏。在政府环境政策效率低、企业无视环保规则、公民环保意识差等诸问题中,最关键的是政府的公共政策产出和公共管理实现,特别是政府政策在经济上的扭曲,虽然这并不一定是政

策制订者的初衷。在我国“行政主导型”的政府、企业、公众三者互动关系中,政府作为公共权力的享有者,它在环境保护中的作用是其它二者无法比拟的,而且它也应对此负有公共责任。有学者认为,“环境问题的解决需要通过纠正经济扭曲以及提供保护资源和减少污染源的刺激手段”。当代的生态环境问题基本是政府制定的发展政策导致的结果。

(一)政府的有效管理可促使环境外部性内在化
政府可通过征收“庇古税”来解决外部性问题。庇古从“公共产品”问题出发,认为企业生产排放的污染物影响了人们正常的生产和生活条件,造成了社会的损失,但企业生产成本中并没有包括这个损失。因而提出征收“庇古税”将污染成本加到造成污染的产品价格上,使企业排污外部成本内部化。通过征税,使消费者和公民增加环境保护责任,使企业改变生产技术和流程或投入预防性措施减少污染物的排放,促使企业发展新的环境技术,从而使环境外部性通过征收“庇古税”而内部化。

政府可通过补贴等方式来使环境外部性内在化。森林的“禁伐令”和退耕还林的决定等具有正外部性的决定,由于会对直接利益关联人带来影响,会损及其利益,因而不可能对其形成长久的、强大的激励,而且由于森林禁伐和退耕还林的受益人数众多,信息障碍和交易成本过高的制约使私力救济不可能,因而应由政府出面以财政资金对利益受损的人予以补贴,使私人成本和社会成本,私人收益和社会收益趋向一致,从而解决外部性问题。

许多公共资源如大气、臭氧层等不可能做到明晰产权,需要政府进行管理。而且由于环境风险性的持久性,可能对后代人造成损失,因而应由政府代表后代人来维护后代人的权益。政府也要对政府行为进行规制。政府应对自己的某些不恰当的决定和寻租行为等予以纠正,从而为管理利用环境资源,解决外部性问题提供良好的制度保障。

(二)政策失效不能有效解决外部性问题

国家宏观决策对环境造成不良影响。“可持续发展”其实只是一个政治妥协的术语,并没有明确的界定,它基本上还是在工业化范围内的修改和补充。所谓不走“先污染后治理”的老路,实际走的是“边污染边治理”的新路,依然还是工业化发展模式内部的调整,是典型的“末端治理”。主要考虑还是经济上是否合算,没有考虑不可逆转的生态代价。因而外部性始终伴随决策全过程。

一般人们将研究注意力放在个人或企业行为上,其实公共物品决策、税收与补贴政策也应纳入外部性研究。如果政府不恰当地采取补贴和税收形式

对价格机制进行干预,使价格偏离真正资源成本,对生产者和消费者应该使用哪种资源和多少资源产生误导。如巴西对农业收入免征农业税,将伐木视为土地占有权的依据,对富人购买森林并大肆砍伐形成激励,导致森林被大量砍伐,产生极大的外部性。由于存在信息不足与扭曲,政府实施的时滞和寻租活动等问题,而且政府代理人有自己的利益动机,行为受各利益集团影响,加上政府干涉也需要成本,社会选择规则存在的内在矛盾,导致政府失灵,影响生态环境的维护和改善

三、我国政府在经济发展中的生态责任

党的“十六大”把生态良好列为全面建设小康社会的主要目标,这既是对人类在20世纪末所取得的重要认识成果的继承和发展,更是多年来我国政府对环境保护与可持续发展关系的认识升华。党的十六届三中全会又明确提出了“以人为本”的全面、协调、可持续发展的科学发展观。发展循环经济是贯彻落实科学发展观的具体实践,是调整经济结构、转变经济增长方式的重要内容,是我国建设资源节约型社会的基本途径,也是保障我国资源安全和保持国民经济可持续发展的战略选择。党的十六届五中全会强调加快建设资源节约型、环境友好型社会,大力发展循环经济。在科学发展观的指导下,政府的职能需要重新定位。

(一)明确政府的生态责任

生态环境的客观情况与政府发展经济的内在需求促使政府履行生态责任。首先,政府对自然的生态责任。传统公共管理以获取最大经济发展为首要目标,很少考虑环境问题,甚至不惜以牺牲环境为代价。可持续发展要求充分考虑环境生态的价值,走技术进步、提高效益、节约资源的道路,公正地对待自然,科学开发,合理利用,最大限度地保持自然界的生态平衡,这种重任无疑应当由政府来承担。其次,政府对市场的生态责任。市场是生态链条中的关键环节,在这里政府作为有着广阔的空间。比如规范企业生产绿色产品标准;注重产品的再生资源的开发和利用;制定绿色产品价格;不断地帮助企业开展绿色营销,等等。其三,政府对公众的生态责任。可持续发展思想的一个核心内容是平等,它包括下列两方面:第一是体现未来取向的代际平等;第二是体现空间观念的代内平等。

(二)加强地方立法,解决有法可依的问题

环境地方立法是推进生态省建设的重要保障,也是实施可持续发展战略的关键一环,要加强循环经济和生态保护方面的立法,使这项国际上先进的发展理念通过地方性法规予以规范。党的十六大确

定把可持续发展能力不断增强作为全面建设小康社会的4个目标之一。胡锦涛总书记在中央人口资源环境工作座谈会上强调,“要加快转变经济增长方式,将循环经济的发展理念贯穿到区域经济发展、城乡建设和产品生产中,使资源得到最有效的利用,最大限度地减少废弃物排放,逐步使生态步入良性循环,努力建设环境保护模范城市、生态示范区、生态省”,为我们加强地方立法指明了方向。而加强地方环境立法,就必须积极借鉴国内外、省内外的先进经验,在资源综合利用、清洁生产、固体废物强制回收等方面因地制宜地制定一些具体的、便于操作的法规规章,使循环经济的理念真正落实到位。同时还要坚持“立、改、废”相结合,对已经制定的法规、规章、规范性文件进行整理,凡是与发展循环经济要求不相符合的,及时修改或废止,确保法制统一。

(三)建立高效能的行政执法和完善的执法监督机制

执法人员应转变观念,实现由传统的思维习惯、工作方法转变到行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效。各级行政执法人员要摆正自己与人民的关系,正确运用各种权力,严格依法行政。

在生态建设过程中,各级人大要切实发挥好法律监督的作用。加强对各级政府和有关部门生态环境执法的监督,防止出现不作为、乱作为和执法不规范的问题。

各级人民法院、人民检察院加强对生态破坏行为的打击力度,及时审理生态环境保护中的民事、行政、刑事案件。对于行政机关申请法院强制执行的案件,要及时审理,尽快依法予以执行。对于置国家法律法规于不顾,破坏资源、污染环境的单位和个人,构成犯罪的要坚决依法追究其刑事责任。

实现可持续发展目标,必须依靠公众及社会团体的支持和参与。公众、团体和组织的参与方式和参与程度将决定可持续发展目标实现的进程。

(四)建立完善生态环境补偿机制

经济学对于环境保护等具有外部效应的行为强调对个别成本与社会成本的差额进行补偿,或者通过交易实现内部化。西部生态环境补偿政策的构建,不能仅仅局限于环境的治理与保护方面,而应从经济发展的全局来审视,变输血型补偿为造血型补偿。生态环境补偿的手段包括:要求生产者、开发者、经营者支付信用基金,缴纳意外收益、生态资源、排污等费税,由政府出面实施环境项目支持、生态保护工程、发展新兴替代产业等,将募集的资金用于补偿政府、企业、农户由于环保行为而带来的损失。例如在瑞典等不少工业化国家,每升含铅汽油的税率

要高于无铅汽油的税率,政府就是用这种税率上的差异促使人们使用无铅汽油,从而达到保护生态环境的目的。德国的一个州通过向砍伐树木的企业征收补偿性的植树税,来控制企业的生产规模,组织植树活动,对生态进行补偿性建设。总之,生态补偿制度的建立,可以通过各种资源税费的征收,使生态意识深入到人们生产和生活的各个环节中,潜移默化地影响每一个人,使环保成为人们的自觉行动。

四、国外政府在经济过程中对环境保护的经验借鉴

(一)建立生态管理协会

人们常常把工业发展与环境破坏联系在一起。现在这种情况正在发生根本的变化。工业家的决心和详细的规章使得有可能控制向大气和水域排放废弃物。这方面进步的取得是由于工业企业排放物已受到限制。因此,工业排放物比家庭和农业污染容易控制,因为后者更加分散。目前已建立起清洁环境工业。以德国为例,它在这方面远远地走在了前面。人口非常稠密,工业高度发达和由此带来的与废弃物有关的严重问题,使德国人很快认识到保护环境的重要性。德国目前的争论不是关于与环境污染斗争的必要性,而是达到这个目标的方法。德国建立了企业生态管理协会,它帮助企业采取环境保护措施,根据它们的要求进行生态研究,为解决生态问题提供必要的信息。该协会联合了250多家企业。瑞士、奥地利、瑞典、美国、丹麦、南非也建立了类似宗旨的协会。把关心环境列入企业活动,意味着企业根本改变了方针,因为它应当确定从新情况中能获得多少利益,而不是把环境保护看成是限制其活动。

(二)BOT模式

市场和政府存在着各自的优越性,同时,也都可能出现“市场失灵”和“政府失灵”。因此,我们的任务无疑便是找到两者的平衡点,使其各自充分发挥

作用。BOT模式不失为一种理想的选择。狭义的BOT意为“投资-经营-移交”(Build-Operate-Transfer),是指政府把亟需建设而资金短缺的基础设施建设项目,通过招标与谈判,交由私营部门(多为国际私人财团)直接投资建设,并给予投资者在项目建成后一定时期内的特许权。投资者在此特许期内,通过经营收回投资并取得利润,特许期结束后把该项目完好地、无条件地移交给政府。根据OECD市场经济国家和经济转型国家的环境管理经验,政府在环境保护中的主要作用是规制和监督,同时提供必要的环境公共物品。但是,这并不必然意味着由政府来生产,政府“可以把生产该产品的合同承包给私人生产厂家”,吸纳商业资本、社会公众和企事业单位等社会资金来参与,形成社会多元化投资局面。在国际上,从20世纪80年代开始,欧美开始倡导和鼓励私人部门积极参与环境基础设施的建设和运营,力图在私人部门和公共部门之间建立伙伴关系,这一作法后逐渐被东亚许多国家所重视和应用。但BOT模式作为环境污染治理项目中是新生事物,其与我国现行环境法制的冲突将不可避免,两者之间的协调、融合也就显得尤为重要。

参考文献:

- [1] 吴国盛. 现代化之忧思[M]. 北京:三联书店,1999. 11.
- [2] 梅萨罗维克. 人类处于转折点[M]. 北京:三联书店,1987. 46.
- [3] 戴维·皮尔斯,杰瑞米·沃福德. 世界无末日——经济学·环境与可持续发展[M]. 北京:中国财政经济出版社,1997. 4,5.
- [4] 陈昌曙. 哲学视野中的可持续发展[M]. 北京:中国社会科学出版社,2000. 5.
- [5] 宋健. 现代科学技术基础知识[M]. 北京:科学出版社,中共中央党校出版社,1994. 56.
- [6] 王德胜. 自然辩证法原理[M]. 北京:师范大学出版社,1997. 25.

The Responsibility of the Government in the Course of Economic Development

ZHANG Li-jian, ZHANG Ying-yan

(College of Trade and Public Administration, Chongqing University, Chongqing 400030, China)

Abstract: Because of the environmental deterioration, and the particular nature of the environmental concern, this will determine the responsibility of the government in the course of economic development. Hence the government shall enhance environmental protection law, establish effective monitoring (supervision) agency, set up comprehensive environmental comprehension system, so to protect and preserve for the benefit of future generation.

Key words: government; environmental resources; environmental responsibility