

低碳经济发展困境:市场失灵、政府失灵与对策

赵泽洪, 尤强林

(重庆大学 贸易与行政学院, 重庆 400044)

摘要:低碳经济作为一种当前世界流行的生态危机与经济社会发展危机的有效应对理念在中国已经取得了较快发展。但由于技术和制度创新的限制,中国低碳经济发展仍然面临着市场失灵和政府失灵的双重困境。文章引入吉登斯提出的政治敛合和经济敛合概念,针对上述困境提出政府、企业的行为变革措施。

关键词:低碳经济;市场失灵;政府失灵;政治敛合;经济敛合

中图分类号:F062.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2011)04-0041-06

低碳经济作为一种当前世界流行的生态危机与经济社会发展危机的有效应对理念在中国已经取得了较快发展,但由于技术和制度创新的限制,中国低碳经济发展仍然面临着市场失灵和政府失灵的双重困境,如何克服目前面临的双重困境应该成为学界及社会关注的焦点。

一、低碳经济的内涵及在中国的发展近况

“低碳经济”概念由英国首相布莱尔在2003年发表的能源白皮书《我们的未来:创建低碳经济》中提出以来,逐渐被世界各国所接受。它强调的是一种以低能耗、低污染、低排放为基础,带动经济实现高效能、高效率、高效益的经济发展模式,包含了能源技术和减排技术创新、产业结构和制度创新以及人类生存发展观念的根本性转变。因此,低碳经济代表的既是一种新的经济发展模式,也是一种新的社会发展模式。

中国作为全球最大的发展中国家和全球二氧化碳排放量最多的国家之一,在坚持“共同但有区别”的原则下始终以积极的态度参与全球节能减排运动,主要表现在:(1)在面对国内严峻的产业结构调整压力的同时仍承诺到2020年实现单位GDP二氧化碳排放量比2005年降低40%~45%;(2)公共政策支持,如启动广东、湖北、天津、重庆等5省8市的低碳省区和城市的试点工作,对新能源汽车实施补贴等;(3)制定并逐渐完善促进低碳经济发展的相关法律、法规体系,如新颁布了《清洁生产促进法》、《消耗臭氧层物质管理条例》、《单位GDP能耗考核体系实施方案》等;(4)低碳技术创新工作取得重大突破,如低碳水泥生产技术,电动车生产与运营合作模式端倪出现,初步掌握基于通讯的列车控制系统的核心技术等,极大地增强了中国低碳生产和消费潜力;(5)政府性、民间性低碳机构不断涌现,如中华全国工商业联合会新能源商会、北京碳交易所、内蒙古低碳经济促进机构、低碳中国俱乐部、中国低碳网专家团等。这些成就为推动中国低碳经济发展起着至关重要的作用。

收稿日期:2011-02-03

作者简介:赵泽洪(1952-),男,重庆人,重庆大学贸易与行政学院副教授,主要从事行政领导与行政决策、政府管理研究。

但国内大多学者对发展低碳经济的必要性认识仍持消极态度,即我们似乎是被迫走上低碳之路的,这种消极态度难免会给低碳经济的良性发展蒙上一层阴影。更重要的是并不完善的市场竞争机制与相对滞后的经济社会发展也导致了低碳经济发展困难重重,主要体现在中国低碳经济发展主要受能源结构、经济社会发展阶段、低碳技术创新能力等方面的阻碍^[1]。

二、中国低碳经济发展困境:市场失灵与政府失灵

发展低碳经济、构建低碳社会既然已经成为人

类当前应对环境、能源、经济社会发展危机的核心举措,我们就必须全力以赴。在市场化、全球化的发展趋势下,政府与市场之间的关系密不可分,尤其是一种新的文明即将出现时,人类的社会与经济行为往往与市场和政府的双重激励与约束机制有关。如果政府与市场主体能够有效运用这两种机制,就可以逐渐克服上述障碍,推动低碳经济发展和低碳社会转型。也就是说,困扰低碳经济发展的根本可以概括为“存在较大范围的市场失灵和政府失灵领域”(表1)。

表1 低碳经济发展面临的困境及表现概况

低碳经济困境	主体	表现
市场失灵	企业	低碳经济发展导致的负外部性
		低碳技术创新的“溢出效应”
		碳排放交易权导致高成本负担与不公平性
		制造业低碳变革难度大
政府失灵	政府	市场主体行为难以协调一致
		垄断行业与竞争性行业的减排态度不同
		消费者行为难以协调一致
		低碳经济发展和官员绩效考核之间存在矛盾
		政府财政、人力资源投入不够
		财税政策的公平性和持续性难以保障

(一) 低碳经济发展中的市场失灵现象分析

低碳经济领域的市场失灵主要是指由于低碳技术垄断或低碳产品价格扭曲,或者是由于低碳领域存在信息不对称或外部性等原因造成的低碳经济领域资源配置不合理。受投资收益风险和市场主体逐利本性的影响,加之中国低碳经济发展环境还不够成熟,导致低碳经济发展存在一定的负外部性和市场主体行为难以协调等现象。

1. 低碳经发展中的负外部性

低碳经济发展过程中出现的负外部性主要表现在低碳技术创新的“溢出效应”^[2]和碳排放交易权导致的较高成本负担与不公平性两个方面。

低碳技术一直是推动全球低碳经济发展的“瓶颈”,其作为一种创新活动尽管有着巨大的经济社会价值,但由于创新者必须承担所有的成本和风险,一旦成功,又不得不与其他市场主体分享创新成果^[3]。由此技术创新前期的社会边际效益往往大于个人边际效益,个人承担的边际成本却又高于社会边际成本。这种成本/收益的严重不均衡阻碍了市场主体对技术创新的投入。即使企业获得了技术上的突破,将技术用于生产的成本风险也是无法明确估量的,这进一步阻碍了低碳技术的快速发展。

碳排放交易权反映了全球温室气体的环境容量无主性这一事实。正是这种所有权的缺位才使得国际组织和各国政府试图通过这一机制限制过度的碳排放行为^[4],并且一直将其视为缓解发达国家与发

展中国家或区域之间减排压力和经济发展压力的良方。这一措施的实效性无可置疑,但也必须看到:一方面,发达国家与发展中国家之间由于经济、技术和政治上的差异往往很难形成合理的碳排放交易价格及市场运行机制,导致了全球较高的碳排放监督成本和交易成本;另一方面,发达国家或地区在通过这种方式获得碳排放权并推动经济发展的同时,虽然一定程度上解决了落后国家或地区在资金和技术上的困难,却对这些地区生态环境可持续发展造成了更大伤害。这是后危机时代中国中西部地区承接国内外发达国家或地区产业结构转移时必须谨慎对待的,低碳理念的流行已经证明曾经人类以环境为代价获得经济发展的思路是危险的,而接受碳排放交易权的落后国家和地区今后又将面临着环境与能源的双重压力,这是不公平的,也是市场机制难以有效解决的。

2. 市场主体的行为难以协调一致

这里所说的市场主体主要是指低碳产品的生产者和消费者(包括潜在的生产者和消费者)。低碳经济作为一种新的发展理念,姑且不论其发展前景如何,就当前的技术瓶颈和市场开拓风险而言,任何生产者或消费者都不敢冒然改变目前的生产、消费习惯。

第一,中国制造业面临着巨大的节能减排压力,并且行业内技术变革和运营管理革新成本也很高,使得相当部分生产者对变革持消极态度。同时低碳

经济发展所需要的市场竞争机制还没有完全建立,一些低端制造行业还有较大的生存空间,在利润动机的驱使下和存在监管漏洞时,他们也不会主动采取变革措施。

第二,垄断行业与竞争性行业面对减排压力所持的态度不同。垄断行业面临的市场竞争压力比竞争性行业要小,其技术和产品垄断可以将节能减排所带来的创新成本通过价格机制转移给消费者;竞争性行业则无法通过强硬的价格机制转移其成本风险,相反在市场条件不太成熟的时候还要以牺牲短期利益为代价来开拓市场。结果就是具有较强资金、技术实力的垄断行业不愿率先进行低碳技术或运营机制变革,部分竞争性行业的生产者也不愿或无力参与变革,而那些开始进行低碳技术创新的企业在市场竞争机制的影响下,技术与制度创新的持续性也将受损。

第三,消费者行为难以协调一致。低碳经济的成果必须被消费后才能获得持续发展。当前中国两极分化程度仍在加剧,贫富阶层由于经济、社会地位的差别导致在消费行为与伦理道德上存在很大的差异,这种差异就会给企业发出不同的市场信号,加剧了低碳经济发展的不确定性。而且气候危机所造成的危害对于个体而言是很抽象或间接的,他们在无法明确感知收益的情况下也可能袖手旁观,这加大了低碳市场开发的难度。

表2 各省区市完成“十一五”节能目标压力排名

省区市	完成率	省区市	完成率	省区市	完成率	省区市	完成率	省区市	完成率
1. 新疆	27.35%	7. 陕西	82.52%	13. 江西	90.23%	19. 湖南	93.94%	25. 四川	98.74%
2. 青海	34.96%	8. 海南	84.02%	14. 浙江	90.81%	20. 黑龙江	94.41%	26. 湖北	99.11%
3. 宁夏	51.69%	9. 江苏	87.22%	15. 甘肃	91.06%	21. 安徽	95.66%	27. 重庆	99.66%
4. 广西	69.27%	10. 上海	87.80%	16. 河北	91.64%	22. 福建	95.75%	28. 吉林	100.23%
5. 贵州	79.38%	11. 河南	88.68%	17. 山西	91.97%	23. 云南	96.34%	29. 天津	104.15%
6. 辽宁	81.87%	12. 山东	90.21%	18. 内蒙古	93.26%	24. 广东	97.97%	30. 北京	125.90%

注:完成率越低,节能压力越大。资料来源:根据《中国经济周报》2010年40期所提供的数据绘制,数据统计截止期为2010年6月底。

事实上,阻碍低碳经济发展的最大障碍就是人类自身,即人类无限的贪婪欲望和不断迷失的道德缺陷。正如“吉登斯悖论”^[5]所描述的那样,全球变暖带来的危险尽管看起来很可怕,但它对个人来说不是有形的、直接的、可见的,因此许多人会袖手旁观,不会有任何实际的举动。然而,坐等它们变得有形,变得严重,那时再去临时抱佛脚,定然是太迟了。当然今天人类并没有完全地袖手旁观,然而市场失灵和政府失灵作为一种客观存在却会贯穿低碳经济发展的始终,这是一种必然。如果我们任由这种必然无限制地发展下去,后果将不堪设想。

(二) 低碳经济发展中的政府失灵现象分析

低碳经济领域的政府失灵主要是指政府由于对低碳市场的不当干预而最终导致市场价格扭曲、市场秩序紊乱,或由于对低碳经济发展相关资源配置的非公平行为,而最终导致政府形象与信誉丧失。政府本身就具有“经济人”的人格特征,也会在制度内或制度之外追求自身的利益。

当前中国低碳经济的发展环境还不够完善,需要政府充分发挥其服务、引导职能,制定各种政策措施,创造良好的低碳经济发展环境。但当前政府推动低碳经济发展的相关法律政策的制定和执行体制还不完善,具体表现在:(1)无论是中国GDP考核的实际情况,还是财政预算投入比例都与低碳经济发展的需要相差较远。目前节能减排指标已成为地区政府的重要考核指标、主要的问责内容,按时完成节能目标对多数地方政府构成了压力(表2);(2)低碳经济发展的内外部环境作为一种公共产品,需要投入大量的财力、人力资源,且收益周期较长,而追求短期绩效的政府部门往往忽视对这一方面的投入,尤其是对低碳技术开发方面仍缺乏实质性的支持;(3)由于技术和制度的缺陷,政府在设计低碳财税体系的分配标准时,很难保证在城乡之间、贫富阶层之间和行业之间比例分配的公平性以及政策激励效果的长期性,阻碍了市场主体行为变革的速度。

三、政治敛合与经济敛合:一种有效的尝试

(一) 政治敛合与经济敛合概念的引入

综合国内学者对于低碳经济发展的政策讨论可以概述为:减、调、投、淘、扶、转、改^[6]。“减”就是减少碳排放和减税激励;“调”就是调整产业结构、能源结构和技术结构;“投”就是增加对低碳技术创新、法律法规完善、环保项目建设、创业风险等方面的资源投入;“淘”、“扶”就是逐步淘汰高能耗、高排放行业,扶持低能耗、低排放和新兴产业;“转”就是加大政府的财政转移支付力度和利用碳排放权转移碳排放压力;“改”就是改变传统的生产与消费习惯以及探

索和建立符合低碳经济发展的新的财税体制。

这些措施主要强调的是政府或市场应该“做什么”,对于政府应该“怎么做”、政府各种行为之间的关联性、市场应如何发挥其基础作用等方面却较少提及。而这正是政治敛合和经济敛合所要诠释的内容。

政治敛合与经济敛合是吉登斯气候变化政治学中的两个核心概念^[5]。政治敛合是指“与缓解气候变化有关的政策和其他领域的公共政策积极重叠以至于彼此都可以用来牵制对方”,强调政府推动低碳经济的技术责任、经济责任、法律责任、道德责任、国际责任等之间的统一^[6]。吉登斯认为政治敛合的最重要领域应该在能源领域、技术创新、生活方式等方面,而气候变化政策与GDP的福利走向之间的敛合是最有希望的。经济敛合是指“低碳技术、商业运作、生活方式与经济竞争性的重叠”,它关注的是低碳运营模式创新与保持市场主体竞争优势的敛合。

这两种概念的提出为低碳经济中弥补政府和市场失灵提供了良好的变革思路,其根本目的是为了

协调市场主体与政府的行为,降低低碳经济发展的成本风险,增强预期收益的确定性。从近期来看,政治敛合在低碳经济的起步和发展阶段应该占据主导地位,因为这时市场主体发展低碳经济的成本很高,需要政府的支持,政府作为最大的成本投入者,与企业一样在其间创造的社会、经济、生态总效益基本为负。但从长远看,随着低碳经济发展日趋成熟,单个企业因低碳企业群的发展,需承担的运营成本开始下降,还能利用技术创新创造新的经济收益,居民的低碳消费成本也随之降低,政府的净收益也和低碳环境福利一样开始为正。这时经济敛合应该占据主导地位,政府应不断规范宏观调控体系,构建完善的生态服务职能^[7]。

基于政府与市场的失灵表现,借鉴安东尼·吉登斯的政治敛合和经济敛合的理念,可以结合中国的具体国情将政府和市场的主体行为进行变革,按低碳经济发展的不同阶段逐渐形成政府与市场行为的合力。这一过程的路线图如下(表3)。

表3 低碳经济的不同发展阶段与主要应对策略

低碳经济发展阶段	成本/收益状况	原因	原则	目的	具体措施
起步与发展阶段	政府与企业投入大量资源,但社会、经济、生态总效益基本为负。	存在较大范围的市场失灵和政府失灵	政治敛合为主(探索经济敛合框架)。	最大限度克服因市场和政府失灵对低碳经济发展造成的障碍,构建良性的低碳经济和低碳社会运行机制。	1. 构建低碳经济发展的法律框架; 2. 推进各级政府适应低碳经济发展的行为变革; 形成政府与企业行为合力: 1. 建设低碳经济信息网络; 2. 进行低碳技术创新合作; 3. 坚持企业运营创新主导权与政府規制相结合; 4. 构建低碳经济利益相关者互动体系
成熟阶段	政府逐渐退出,企业生产成本投入逐渐降低,社会、经济、生态总效益为正。	低碳经济政策体系、低碳技术与市场运行机制趋于成熟	经济敛合主导(政府逐渐退出)。		1. 规范企业低碳运作模式; 2. 政府逐渐退出低碳市场,转向宏观调控服务;

(二) 对于政府行为变革的建议

1. 对于中央政府行为变革的建议

中央政府应率先变革财政预算和GDP福利的绩效考核体制,将指标体系的量化设计与生态环保、节能减排目标所制定的法律、政策内容相联系^[8],否则人大可否决政府的相关政策提议;根据地方经济发展实情将部分权力下放至地方政府,将内含的对后代人权利关注的环境观念纳入民主政治框架之中,强化地方政府发展低碳经济的责任意识;降低民营资本进入非国计民生垄断行业的门槛,引入市场竞争机制,激发垄断行业进行低碳创新的主动性;将开拓清洁能源市场与加强国际低碳合作相结合,实现传统能源结构转型与推动低碳技术创新的“双赢”;制定专门的低碳技术知识产权保护法规,明确技术研发和使用过程中的

利益分配和保护措施;组织全国性低碳市场调研活动,以制定低碳市场开发措施,尤其要重视对低碳产品或新兴产业消费市场的开拓;尽快启动国内碳排放交易市场机制,对碳排放权交易价格的设计(尤其是中西部地区)应将接受碳排放地区今后的环境治理成本明确包含在内;积极推动形成政府和企业节能减排审计报告机制,并制定相关奖励或惩罚措施,防止环保腐败。这些是实现吉登斯气候变化政治中的“保证型政府”的关键。

2. 对于地方政府行为变革的建议

建立地方政府区域节能减排联盟,进行区域性城市带规划项目合作,降低区域间碳排放权交易与监督成本;严格执行行政审批制度,创新政府质量评估技术,尤其是在工业园区建设、招商引资项目等方

面要严把质量关;加大符合地方性产业格局的低碳技术研发投资,勇于承担低碳技术研发、推广的前期风险;利用区位优势就地开发清洁能源,改善能源利用结构和效率;通过对地方生态环境的脆弱性评估,制定推动制造业技术产业链条升级改造规划,并制定相关配套措施进行激励、引导和规制;设立针对率先将低碳技术引入企业运营环节和居民消费的财政补贴专项资金,鼓励消费者成为低碳经济供应链上的积极伙伴,创新金融衍生品和风险对冲基金,并通过网络宣传营造良好的低碳经济发展舆论环境。没有地方政府的这些努力,“保证型国家”的“韬略听起来宏伟壮阔,但实际上内容空洞”^[5]。

(三) 对企业行为变革的建议

将低碳理念逐渐融入企业战略目标体系之中,制定企业长远竞争发展规划;企业应主动升级生产链条,尤其是中国制造业应加快这一进程;企业可以邀请第三方进行碳排放绩效审计,并主动公开相关信息;制定低碳技术型和管理型人才储备规划,并建立相应的技术研发机构和研发储备资金,争取早日占领低碳技术创新的制高点;企业可以在生产、存储、运输、包装设计、销售、产品维护等生产流通环节引入低碳理念,比如建筑、交通运输等行业可以通过直观、形象的产品包装设计宣传低碳理念;从长远来看,设计低碳运营机制是企业获取低碳发展自主权的必然趋势,尤其是在工作环境、固定资产投入、企业文化建设、客户理念设计、产品质量管理等方面要逐渐融入低碳设计理念。

(四) 政府与企业行为变革的协调与整合

低碳经济的发展不仅需要政府与企业进行大范围的自主变革,更需要在坚持市场基础性作用的前提下实现政府与企业之间行为的协调与整合。通过二者相互沟通与合作,从根本上最大限度降低市场失灵和政府失灵对低碳经济发展造成的阻力。

1. 建立关于低碳经济发展的信息沟通网络

政府与企业可以组织定期的互动交流会议或开发灵活的信息开放系统。政府尤其要对低碳经济的宏观调控政策进行详细解释,如对节能减排阶段性目标的依据、税收优惠、技术研发支持、市场规制程度等都应作出明确的规定,而企业应在可接受的节能减排标准、技术研发、生产流程改造、企业运营制度创新、生产成本与风险评估等方面向政府提供客观清晰的信息材料。强化信息沟通的目的是为了协调政府与市场的行为变革方向,形成良性的低碳生产与消费循环系统,逐步确立合理的低碳市场价格与竞争机制。

2. 进行低碳技术创新合作

低碳技术创新的潜力大小取决于与政治、经济和社会政策的敛合程度,尤其是与可再生能源的敛合程度。如果政府与企业“各自为政”,将很难取得根本性的突破,而且低碳技术创新前景的不确定性更决定了政府与企业合作的重要性。政府尤其应充分利用国有企业雄厚的资金和技术实力进行低碳技术研发,将成果引入国有企业运营流程,在实验成功后可以通过产权转让或股权合作等方式将其推广到民营经济领域。企业也可以利用已有的低碳人才与技术资源扩大与政府合作的范围,实现资源高效配置。但政府在进入低碳技术领域时也要逐渐设计好退出机制,将技术创新与应用的主导权逐步归还给市场。

3. 企业运营创新自主权与政府规制相结合

市场经济有其固有的价格演变规律和竞争机制,企业在此基础上可自主创新低碳运营模式。但部分企业也可能利用政策的漏洞和自身的资金技术优势,尤其是一些具备高碳排放的制造业和垄断行业,通过诸如技术模仿、行业特性造成技术或环境的负外部性。这就需要政府利用经济的、法律的,甚至行政强制的手段对这类企业行为进行严格规制,保护率先进行低碳创新企业的竞争优势。这种做法的另一目的就是通过企业自主创新创造出的低碳工作岗位引发对社会教育与培训、工作与生活的平衡、社会保障体制等领域的变革需要,为构建社会低碳伦理道德体系奠定现实基础。

4. 构建低碳经济利益相关者的互动体系

政府、企业、公民和社会团体共同构成了推动低碳经济发展的利益相关者体系。政府与企业是主导,公民在影响能源利用效率、推动低碳产品“生产—消费”链条形成等方面起着重要作用,社会团体不仅有着道德的可信度,还积累了大量的环保知识经验,这是政府和企业所不具备的。这就要求政府在制定低碳经济公共政策时必须坚持民主参与和服务公众的原则,要充分吸收社会团体推动低碳经济发展的建议,在碳税设计方面要坚持“污染者付费”的原则,针对不同的行业性质、社会阶层制定差异化的征税标准;另一方面企业在技术研发、产品设计、价格制定等方面也要广泛听取公众和专家意见,合理引导公众消费预期,也可以通过各种公益活动将企业、社会团体与公民联系起来,共同推动低碳经济的不断发展。正如吉登斯所说的:“国家必须与其他机构、实体一道行动,就像要有影响力就必须与其他国家和国际组织一道行动一样。”^[5]

参考文献:

- [1] 徐瑞娥. 当前我国发展低碳经济政策的研究综述[J]. 经济研究参考, 2009, 66: 34 - 40.
- [2] 曹海霞, 张复明. 低碳经济国内外研究进展[J]. 生产力研究, 2010(3): 1 - 6.
- [3] 金乐琴. 中国低碳发展: 市场失灵与产业政策创新[J]. 北京行政学院学报, 2010(1): 56 - 59.
- [4] 胡振宇. 低碳经济的全球博弈和中国的政策演化术[J]. 开放导报, 2009(5): 15 - 19.
- [5] 安东尼·吉登斯. 气候变化的政治[M]. 曹荣湘, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2009.
- [6] 田玉忠, 尤强林. 政府在推动低碳经济发展中的责任[J]. 贵州社会科学, 2010(7): 67 - 72.
- [7] 赵泽洪, 刘利. 政府生态服务职能及其实现路径[J]. 唯实, 2007(2): 83 - 85.
- [8] HUANG W M, LEE G W, WU C C. GHG emissions, GDP growth and the Kyoto Protocol: a revisit of environmental Kuznets curve hypothesis [J]. Energy Policy, 2008, 36: 239 - 247.

Low-carbon Economic Difficulties: Market Failure, Government Failure and Countermeasures

ZHAO Ze-hong, YOU Qiang-lin

(College of Trade and Public Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

Abstract: As a kind of the world's popular idea to response the crisis of ecological, economic and social development, low-carbon economy has made rapid propagate in China. But because of the restriction on technical and institutional innovation, low-carbon economic development is still facing market failure and government failure in China. The text introduces two concepts: political convergence and economic convergence, which invented by Anthony Giddens, and puts forward some transform measures for the government and enterprise behaviors to resolve market and government failure.

Key words: low-carbon economic; market failure; government failure; political convergence; economic convergence

(责任编辑 傅旭东)