

论循环经济推进中的市场失灵及政府规制*

彭伟, 李刚

(西北师范大学 政法学院, 甘肃 兰州, 730070)

摘要: 循环经济本质上是生态经济。由于它所追求的资源节约、环境保护、生态平衡等企业外部效应与追求经济利益最大化的企业目标的背离, 引发了市场失灵, 造成循环经济发展动力的缺失。通过政府规制, 矫正市场机制的先天性缺陷, 为循环经济发展拓展新的制度空间和良好的市场环境, 孕育和完善循环经济发展的动力机制, 已成为加速我国循环经济发展, 促进社会主义生态文明建设的必然选择。

关键词: 循环经济; 市场失灵; 外部不经济; 政府规制

中图分类号: X22 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-115X(2008)06-0046-04

On Market Failure and Government Regulations in the Advancement of the Circulating Economy

Peng Wei, Li Gang

(College of Political Science and Law, Northwest Normal University,
Lanzhou Gansu 730070, China)

Abstract: The Circulating economy is essentially an eco-economy. Because the external effect of the enterprises that it pursues such as resources saving, environmental protection, ecological balance, etc. deviated from enterprise objective of pursuing maximum of economic interest, the deviation caused market failure and resulted in the lack of the motivation of development of the circulating economy. It has been the inevitable choice of accelerating development of the construction of socialist ecological civilization to correct the congenital blemish of market mechanism, extend new system dimension and good market environment for the circulating economy and breed and perfect the motivating force mechanism of the development of the circulating economy through government regulations.

Key words: the Circulating Economy; Market Failure; Exterior Extravagance; Government Regulations

传统的以破坏环境、浪费资源为代价的经济增长方式, 换来了全球物质财富的空前增加, 但也使人类饱尝了人口膨胀、资源短缺、环境污染、生态恶化等一系列问题所产生的种种恶果。在我国经济发展面临资源和环境问题的双重制约, 正在积极转变经济发展方式, 着力构建资源节约型和环境友好型社会的今天, 发展循环经济具有特殊的重要性和迫切性。如何消除循环经济发展中的障碍机制, 激活循

环经济发展的内在动力, 已成为当前我国政府一项重要的公共管理职能。

1 循环经济推进中的市场失灵

循环经济是将生产的经济促进功能与生态保护功能紧密结合在一起的一个人工经济系统, 循环经济为有效地克服可持续发展中的环境污染和资源短缺两大障碍, 消解社会文明进程中的环境与发展的

* 收稿日期: 2008-06-20

作者简介: 彭伟(1968-), 上海市人, 经济学硕士, 西北师范大学政法学院副教授, 主要研究方向: 政治经济学和区域经济学;

李刚(1967-), 湖北武汉市人, 西北师范大学政法学院讲师, 主要研究方向: 政治学和公共管理学。

尖锐冲突提供了一种全新的发展思路。在市场经济已成为我国资源配置的基础性方式的条件下,不容否认,循环经济只有依靠市场机制才能获得生命力并发挥其潜在优势。然而,不同于以追求经济利益为惟一目标的传统经济,循环经济以解决经济发展中的资源和环境等外部性问题为其首要目标。由于企业外部性问题始终游离于市场机制作用之外,因此,没有政府的强力干预,循环经济的推进将是一个漫长的过程。市场机制内在功能性缺陷所导致的循环经济领域内的市场失灵,主要表现在:

1.1 以解决外部不经济为特征的循环经济目标无法通过市场机制自发实现

目前我国自然资源的价格只计算开采和运输成本,这种不完全的价格形成机制,使资源性产品的价格往往远低于其真实价格,致使廉价的自然资源常被无节制开发和浪费性使用。生态环境也因其产权边界的模糊和价值损耗的难以计量,使得经济主体加于其上的无论是外部经济性(表现为经济活动对环境产生的美化或净化作用)还是外部不经济性(表现为对环境的污染和破坏作用)均无法通过市场机制获得有效的补偿或承担相应的成本。循环经济所产生的资源节约和环境保护的“生态效益”也无法通过市场机制得以量化体现,更难以在短时期内转化为直接经济效益,最终导致以追求短期利益最大化为目标的经济主体发展循环经济的动力明显不足。

1.2 以资源的高效利用为特征的循环经济潜能无法通过市场机制获得短期竞争优势

通过资源的高效率使用,能量的多渠道传递、废弃物的资源化利用来降低经济运行成本,从而获取更大的经济效益是循环经济优势所在。然而,国内外实践表明,循环经济的成本变化呈抛物线形状,经济模式建构初期会引起成本短时期内的持续上涨,达到一定高点后才会出现成本下滑和经济效益显著提高的态势。循环经济虽具有极高的经济收益预期和强劲的后发优势,但经济效益获取的长期性弱化了其短期市场竞争优势,建设初期的高成本表象也阻碍了生产者发展循环经济的积极性。

1.3 追求经济和生态双赢目标的高成本投入弱化了循环经济的市场竞争优势

发展循环经济意味着将企业长期推卸于社会并由政府为其支付环境治理费用的外部成本内部化,这势必增加企业在治理污染的配套设施和生产经营上的巨额投入,提高加入循环经济系统的资本进入门槛。加之循环经济对技术流程和硬件设施具有极

大的依赖性,初始投资不仅规模大、效益发挥滞后,而且极易形成初始投资沉淀和“退出壁垒”,这不仅与追求短期利润最大化的企业目标相左,而且增加了投资者的投资风险。在传统经济和循环经济的利弊权衡中,资本趋于流向传统经济行业,循环经济的发展则成为“空中楼阁”。

1.4 市场经济的趋利性原则极易诱致政府对企业外部不经济行为的妥协

政府理应是纠正市场缺陷,促进企业履行环境保护责任的积极推动者。然而,在市场经济趋利性原则的影响下,GDP增长率、财政增长率、经济效益成为现行官员考核体系中衡量地方官员能力和政绩的关键指标和决定其能否升迁的核心尺度。不合理的政绩评价体系,使地方政府政策逐步偏离社会总福利最大化的政府公共管理目标,对企业的排污行为也常常采取默许、包庇和纵容态度。政府“保护伞”下的污染企业由于成功地转嫁了外部成本而获得了良好的经济效益和市场竞争优势,对发展循环经济不屑一顾甚至采取抗拒态度。

2 市场失灵背景下循环经济推进的障碍机制

市场失灵背景下,循环经济的推进不仅无法通过市场机制获取足够的动力,而且面临着诸多发展障碍:

2.1 传统经济增长方式惯性作用的制约

新制度经济学认为制度的变迁具有巨大的惯性作用,传统经济对循环经济这一新的经济运行方式的阻碍力量主要来自经济主体或政府部门对传统粗放型生产方式的路径依赖。传统经济方式虽以环境的高污染和资源高消耗为代价,但其较低的初始资本投入和成熟的传统技术支撑足以保证生产者短期高额利润的顺利实现。这与经济主体对经济效益追求的短期化行为以及政府官员追求政绩的急功近利行为不谋而合,沿袭旧体制,规避变革风险的惰性油然而生。

2.2 “经济人”利益最大化原则的消极影响

“经济人”假定源于经济学鼻祖亚当·斯密的《国富论》一书。“经济人”是有理性的自利人,以追求自身利益的最大化为目标。循环经济突出对废弃物的回收、处理和再利用,然而,在当前的市场规制下,企业废弃物处理设备初始投资较大,其生产成本居高不下,加之再生原料其成本增值部分所占比例偏高,在缴纳了较高比例的增值税后,再生原料的价

格往往高于市场上新原料的价格。从成本和收益的角度考虑,企业会选择购买新的原料而拒绝生产和购买再生原料。

2.3 资源与环境保护的有效制度供给不足

有效制度的供给不足是造成企业外部不经济效应突出的症结所在。当前我国的环境保护法律体系中,环境产权缺乏明确的界定,环境容量也没有作为严格监管的有限资源,公共环境和公共资源人均可免费索取。经济主体的成本核算仅计算生产成本,缺乏社会成本的约束。符合循环经济发展要求的生态环境要素的定价和有偿使用制度,生产者责任延伸制度,消费者责任制度,区域环境保护补偿制度等规制体系尚不健全。尽管目前我国企业已开始支付废弃和排污费,但其数额不仅远低于企业自身处理废弃物的费用,甚至明显低于污染治理费用。在这种扭曲的价格机制下,企业在支付少量排污费后仍可获得巨额的利润并赢得市场竞争的比较优势,循环经济受到冷遇便成为必然。

2.4 公众环境保护意识的普遍淡漠

公众环境保护意识的普遍淡漠源于人类对环境问题主观认知的局限性。这主要是由经济主体和居民之间有关环境问题方面的信息不完全或不对称引起的。公众对经济主体的外部不经济行为缺乏必要的认识和警觉,对其商品的环保属性和质量的优劣亦难以甄别。信息不对称导致了社会公众对企业环保责任的唤起和履行完全寄希望于政府部门的监管,自己却游离于这一监督体系之外。公众环保意识的普遍淡漠势必导致经济主体放松对产品或经营行为的环保要求。

由此可见,市场失灵决定了循环经济的推进难以通过市场机制的作用获得强劲动力并消弭发展中的障碍,借助政府的外在力量促进动力机制的优化和完善,成为保证循环经济系统良好运行和发展演进的必然选择。

3 推动循环经济发展的政府规制进路

长期以来,GDP增长一度成为衡量各级政府能力和政绩的首要指标。重视经济增长忽视社会福利的增进,造成了政府角色的迷失。政府规制则成为修正市场机制的先天性缺陷,为经济与社会的协调发展提供制度安排,矫正“经济人”行为偏差,形成企业的约束机制和激励机制,引导和促进循环经济的发展,维护公共利益并增进公共福利的必然选择。

“规制”一词源于英文“Regulation”或“Regulatory

Constraint”。“规制”之含义不同于管理、调控和调整,它是通过外部力量对某一偏离轨道的事物的发展状态进行矫正和制约,使其符合预定发展轨道和目标的一种行为。市场经济条件下,政府干预大致分成宏观调控和微观规制两个方面。宏观调控具有明显的间接干预特征。政府规制则具有明显的直接干预特征。依据规制性质的不同,规制可分为经济性规制与社会性规制。政府规制是对市场失灵的一种回应,以政府追求公共利益最大化为假设前提。从我国的实际出发,基于循环经济发展要求的政府规制进路包括以下几个方面:

3.1 促进循环经济发展的激励性规制

3.1.1 政府对循环经济交易费用的规制作用 经济效益是生产者是否参与循环经济链网的惟一依据。采取一切措施保证生产者成为这一新型经济发展模式的最大、最直接的经济收益人,社会成为这种经济运行模式的最终受益者,这是形成循环型经济发展驱动力的关键所在。由于循环经济涉及面广,交易成本很高。通过政府介入可以显著降低这种交易费用,从而推动循环经济发展。一是各级政府部门要对发展循环经济的重大项目和技术开发、产业化示范项目,通过直接投资兴建或给予资金补助、贷款贴息、财政补贴或税收优惠等措施予以支持,以降低企业进入循环经济体系的初始成本;二是要加大政府在循环经济项目上的投入,加大对循环经济投资的支持力度;三是完善进入循环经济系统的各项制度,降低“制度成本”,使经济主体成为循环经济所带来的生产成本、生活成本、资源成本降低而产生的直接经济效益的最大受益者,以激发其进入循环经济链条的积极性。

3.1.2 充分发挥政府作为循环经济科技创新主体的作用 循环经济是高技术含量的经济运行模式,其“减量化、再利用、资源化”目标的实现,必须依赖成套的先进技术、科学的工艺流程、合理的产业布局 and 相应的软硬件设备的支持。从西方发达国家的经验看,企业应当是科技创新与科技供给的主体。而长期以来我国科技投入和科技创新的第一主体却是政府所属科研机构。我国政府在强化循环科技供给方面的主导地位和作用在短时期内是难以改变的。为此,一是政府要加大对循环科技研发资金的投入力度,为其发展提供持久的动力。二是要发挥服务型政府内引外联的职能,做好“产学研”合作体制的积极推动者,提高科技供给的效率和质量。三是采取财政税收措施鼓励企业加大对循环科技的研发。

3.1.3 政府要加强公众循环经济意识的培育和引导 公众应当是推动循环经济发展的中坚力量,不论是在生产领域还是消费领域,都离不开公众的参与。公众在政府的引导下,可以从三方面参与循环经济,一是引导公众积极参与绿色消费运动,选择有利于环境的生活方式和消费方式。二是引导消费者在生产和生活需要中,购买和消费符合环保标准的产品,形成庞大的环保消费群体,促使企业生产和制造符合环境标准的产品。三是积极倡导节约型消费,增进反复利用意识,减少对一次性易耗品的使用。

3.2 促进循环经济发展的约束性规制

3.2.1 政府对自然资源和环境资源的市场规制

政府要积极稳妥地推进资源性产品的价格改革,逐步形成能够反映资源稀缺程度、市场供求关系和污染治理成本的价格形成机制,使自然资源的价格在正确反映其全部社会成本的基础上明显高于再生和再利用资源的价格,促使企业主动向资源节约型的循环经济方向转变。对于环境资源的定价,最重要的是明晰环境资源产权,建立和完善排污权交易制度。排污权是由美国经济学家戴尔斯于1968年首先提出的。排污权不等于“污染权”,它是在环境容量限度内的一种排污行为。环境容量的有限性决定了环境容量也是一种稀缺资源,具有进入市场交易的可能性。排污权交易制度,不仅顾及了环境治理的总目标,也增加了企业的成本控制压力,从而有助于推动循环经济的发展。

3.2.2 循环经济推进的制度性规制 循环经济是多元利益主体通过多次重复博弈所达成的均衡结果。制度安排是这种博弈过程能够稳定、持续地进行下去的外在保障。政府规制旨在通过恰当的制度安排,如建立和完善绿色国民经济核算制度、环境标志制度、环境税收制度、绿色消费制度等使经济主体的经济活动受到设定的资源限量与生态环境阈值的限制,从而弥补“市场缺陷”和降低“制度成本”。

3.2.3 循环经济推进的法律性规制 借助于法律手段规制企业和社会成员的行为,杜绝外部不经济行为的发生,促进循环经济的发展已成为发达国家普遍采用的重要手段。如德国早在1996年就颁布了《循环经济与废物管理法》,美国于1976年通过

《资源保护回收法》。我国近年来也颁布了一系列有利于循环经济发展的法律法规,如从1995年10月我国颁布《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》开始,至今已先后制定并颁布了《中华人民共和国清洁生产促进法》、《环境影响评价法》等一系列法律法规等,有关循环经济的法律、法规、政策和标准渐见雏形。但是,这些法律法规就其立法观念而言,仍属于以“污染物的末端治理”为首要目标的污染预防型立法模式,而有关循环经济运行全过程的法律、具有较强操作性的行业法规和相关配套政策的制定尚不完善。鉴于发展循环经济的紧迫性和必要性,在国家法律暂时缺位的情况下,各级政府要尽早出台地方性循环经济发展的法规条例,明确消费者、企业、各级政府在发展循环经济方面的责任和义务问题,把生态环境作为资源纳入政府的公共管理范畴之内,使法律法规能真正起到污染预防和绿色导向的作用。

注释:

王朝全·论循环经济的动力机制与制度设计[J].生态经济2006,(8):56-57.

蒙志敏·排污权交易法律问题研究[D].兰州:兰州大学研究生学位论文,2006.16.

植草益·微观规制经济学[M].北京:中国发展出版社,1999.

丹尼尔·F·史普博·管制与市场[M].上海:上海三联书店·上海人民出版社,1999.

1992.4.熊小娥·发展循环经济的政府作用创新研究[J].江西电力职业技术学院学报,2007,(4):55.

参考文献:

[1]周宏春,刘燕华·循环经济学[M].北京:中国发展出版社,2005.

[2]曲振涛,杨恺钧·规制经济学[M].上海:复旦大学出版社,2006.

[3]倪春华·发展循环经济的障碍性因素分析[J].甘肃理论学刊,2006,(1).

[4]张小兰·论实行循环经济的制度障碍[J].经济问题,2005,(5).

[5](日)植草益著·朱绍文等译·微观规制经济学[M].北京:中国发展出版社,1992.

[6]李秀峰·我国政府规制研究的现状分析与启示[J].行政管理,2005,(4).