

基于资源开发利用空心化理论的武汉“两型社会”建设的制度和政策研究

石秀华

(中国地质大学,湖北 武汉 430074)

摘要:资源开发利用的空心化现象说明伴随着经济的增长资源基础不断削弱。由于资源环境的公共产品属性和外部性特征,市场失灵就成为必然;政府制度安排的不到位、不合理、不及时,就体现为政府失灵。市场失灵和政府失灵的同时出现既是资源环境问题的根源,也是改革、完善的方向和重点。

关键词:资源开发利用;空心化;市场失灵;政府失灵;制度

中图分类号:F127.63

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2008)12-0164-03

0 引言

古典经济理论和新经济增长理论在分析经济发展和增长中,只将物质资本、人力资本和技术、知识作为稀缺的内生经济变量,而将环境和资源假定为不受经济发展影响的外在的、无穷大的系统和条件。但在可持续发展理论和制度分析理论中,包括将环境和资源政策在内的制度性因素当作经济发展的内生变量。而且,并不像古典经济理论和新经济增长理论所认为的那样,经济发展的外在环境和资源约束可以通过技术进步等内在经济要素进行克服。后者认为,环境和资源是经济发展规模和速度的刚性约束,经济发展的规模和速度必须要控制在环境容量和资源承载能力范围内,区域发展才是经济的和可持续的。

1 资源开发利用空心化理论

一般来说,伴随经济增长而资源基础不断削弱的情况,称为经济发展中资源开发利用的空心化现象^[1]。经济发展中的资源开发利用空心化现象,可以用资源经济指数的持续降低来形象地加以说明。假设 $\eta_R(t)$ 为资源指数, $\eta_G(t)$ 为国民生产总值指数, $\eta_E(t)$ 资源经济指数,则:

$$\eta_E(t) = \frac{\eta_R(t)}{\eta_G(t)}$$

如果资源储量的耗减速度大大超过探明储量的增长速度,则资源储量的变化量 $\Delta R(t)$ 是一个负值。若某一基准年的资源储量为 100,用 $R(0)$ 表示,则在没有新增资源的情况下,资源指数为:

$$\eta_R(0) = \frac{R(0) + \Delta R(0)}{R(0)} < 1$$

若资源储量逐年递减,则坐标系中 $\eta_R(t)$ ($t=1,2,\dots$) 是一条向右下方倾斜的曲线。(如图 1 所示)

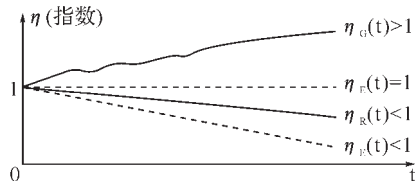


图 1 资源经济指数趋势

当然,资源经济指数 $E(t)$ 可能有 3 种情况:(1) $\eta_E(t) = 1$,表明资源储量与国民生产总值同步增长,资源与经济协调发展;(2) $\eta_E(t) > 1$,表明资源储量的增长快于国民生产总值的增长,经济发展的基础越来越雄厚,后劲越来越大;(3) $\eta_E(t) < 1$,表明经济发展中出现了资源开发的空心化现象,国民生产总值虚幻增加,而资源基础不断削弱^[2]。

2 资源环境问题的制度缺陷

从建国到 20 世纪末(不考虑“文革”等特殊时期的扭曲发展),我国的经济增长基本呈现两个突出特点,即高速增长和以资源投入为主的粗放型经济增长,或称“三高一低”——高投入、高消耗、高污染、低效益。高速度低质量的经济增长主要是靠大量的资本投入和资源投入来支撑的,是以自然资源的急剧消耗和环境的严重退化为代价的。到目前,我国自然资源的承载能力已相当脆弱,相当一部分矿产资源的耗减速度大大超过探明储量的增长速度,资源开发利用的空心化已相当明显。

随着市场经济的实践不断向纵深推进,随着新制度经济学对制度、规则等问题研究的深入,人们逐渐认识到,市场的有效运行和发展离不开管束人们行为模型的一套规

则,即制度的确立和演进。制度一方面决定人们对利益的认识,另一方面也决定了社会利益分配的框架,这两方面形成了社会的激励机制,决定了经济绩效的产生^[3]。由于资源环境的公共产品属性和外部性特征,市场机制在资源有效利用和环境保护方面必然存在“市场失灵”,这就需要政府运用经济手段、行政手段甚至法律手段加以纠正,以控制经济运行轨迹趋向正常状态,保证资源环境的可持续发展。在实践中,政府制度安排不到位、不合理、不及时就成为资源环境问题产生的制度根源,这种制度安排包含两个层次的内容:一是正式约束,包括法律、规则等强制性的规则安排;另一方面是非正式约束,包括价值信念、伦理规则、风俗习惯、意识形态等^[4]。我们目前两方面都存在不足和缺陷。

2.1 环境资源产权制度虚置

“一般而言,产权界定越明确,财富被无偿占有的可能性就越小,因此产权的价值就越大”^[5]。从法律上讲,我国的资源环境属于国家所有,但在具体的管理体制中没有具体指出谁代表国家统一行使所有权,实际上所有权往往被使用权代替,结果是不可避免地造成自然资源的过度开发和严重浪费,环境污染也不能得到有效控制。在管理实践中,当各方面利益发生冲突时,所有权往往从属于经济管理职能和行政权力,产权所有者利益不能实现,积极性难以调动,造成资源浪费和破坏,由此产生的权力寻租也前赴后继。

2.2 市场失灵和政府失灵

理论上,在资源环境保护和生态环境建设中,市场机制的作用是通过正确反映环境资源稀缺程度的价格机制和优胜劣汰的竞争机制,来消除资源环境利用方式的不合理和企业内效率低下引起的生态和社会问题。实践中,由于存在市场运行的外部性,导致市场配置无效和社会成本较大。同时,许多资源环境并无市场,有些资源的市场虽然存在,但价格过低,没有正确反映生产资源的机会成本,导致无偿使用成为习惯。由于市场失灵,资源日益稀缺,环境得不到有效保护就成为必然。

政府失灵表现为两个方面:一是政府没有干预。由于在经济转轨和经济发展模式转变期间,进行决策风险相对较大,政府没有实施有效干预;二是政府政策干预的低效或失效。政府在制定政策时未将环境保护纳入政策视野,在项目的评估中未将社会成本、环境成本算进成本范围,采取的短期政策客观上助长了环境破坏行为,或降低了投资主体对环境保护的积极性,最终导致政府干预经济的效率低下和社会福利损失,成为资源、环境保护的制度障碍。

2.3 配套制度供给缺失

当前尤为突出的是环境监测制度和法律制度不健全,在财政预算中没有明确独立的环保支出项目,我国环保支出占 GDP 比重一直严重偏低。同时,我国税费制度、许可证制度、污染集中控制制度、污染源限期治理制度、企业环保考核制度、环境影响评价制度、环境信息披露制度等方

面存在诸多问题,环境主体在环境保护和资源节约利用方面的自觉意识和激励约束机制长期得不到有效建立。在这种情况下,经济行为主体的行为倾向于从政府那里获得大量的廉价资源(包括政策性资源),通过进行高投入来发展,而很少去关心组织内部的管理和技术创新以及产业结构的升级。这也印证了在低要素价格的支撑下,企业圈地的热情要远远大于对内部管理的关注;产业升级换代的欲望远比不上平面扩展的冲动。此外,地方经济体制与中央政府调控目标冲突也是造成环境问题的又一严重制度缺陷。由于区域间资源禀赋和经济发展水平存在明显差异,在生态基本矛盾的作用下,各地区为了获得其中的利益,必然会加强对公共性生态环境和自然资源的掠夺式利用,从而加剧环境的破坏和资源的浪费。

2.4 非正式制度安排的不足

非正式制度安排指社会长期形成的价值观念、伦理规范、道德观念、风俗习惯、意识形态等,它们是影响市场秩序、制约经济发展的无形力量,又进而通过法律规范、组织安排、习惯和规则来实现一种强制性的约束。比如,“人定胜天”的自然观,就是指导人们对自然界进行掠夺性开发利用的思想由来之一。再如,作为传统经济伦理的功利主义,主张在人类经济行为选择时重点考虑当前可以预期到的直接经济后果,把满足人类自身相对短时期的需要视为经济活动的价值判断,经济增长中的负面效应因而被放大等。

3 武汉“两型社会”建设的制度和政策建议

资源环境对湖北区域经济的可持续发展也已形成制约。湖北是耗能大省,却是资源小省。据测算,全省累计探明储量的矿产潜在经济价值达两万亿以上,居全国前 10 位,但人均仅为全国的 1/4,居第 22 位。以 2006 年数字来看,湖北人口是全国的 4.6%,GDP 是全国的 4.7%,探明煤炭储量仅 50 亿吨,石油剩余可采储量仅 1 184 万吨,均不足全国的 1%,且基本呈逐步下降之势,资源开发利用空心化明显。环境污染状况非常严重,水污染严重,大气环境不容乐观,固体废物污染也相当突出。全省有 70% 以上的城市生活污水未经处理直接排放,生活垃圾多数是简易填埋和堆放,无害化处理率低。农村的畜禽粪便、水产养殖污染,农药、化肥的不合理使用造成的污染日益严重^[6]等,都对经济社会发展形成制约。

2007 年底,武汉“1+8”城市圈被国家发改委确定为全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区,这是国家进一步贯彻科学发展观、开辟新型产业化城市化道路、坚持可持续发展的政策指向。为了成功推进两型社会试验,形成一套行之有效的政策和实践范例,需要群策群力。因此,本文提出以下政策建议:

3.1 完善资源环境法律法规

2002 年,全国人大分别颁布了《清洁生产促进法》和

《环境影响评价法》。然而,由于一些原因,这两部法律在实践可操作性方面存在一些问题,实际起的作用有限。在立法层面,在国家和中央政府层面,从立法目标、立法内容到具体的资源环境行业管理规范化方面,都有许多需要完善的内容。在武汉“1+8”城市圈这个区域经济发展的层面,地方人大和政府也有许多需要完善的法律法规,如加快制定促进循环经济的单项法项,如废旧包装容器、废旧家电和废旧汽车的回收法等,并在条件成熟时,将“武汉城市圈循环经济促进法”列入人大的立法计划。

3.2 完善和健全产权制度和市场交易制度

为了使资源得到有效配置和生态环境得到保护,首先要建立和完善资源的产权制度,明晰产权主体并使其利益得到实现。要加强环境资源有效性评估,完善资源产权的交易转让市场,建立健全环境资源市场化机制。通过引进规范、有序的市场竞争机制和健全、高效的价格机制,保证资源配置的最优化,逐步实现环境资源资产化及共享资源的产权转化,不断完善环境资源市场,达到有效调整资源能源产业结构,实现资源节约、环境保护的目的。

3.3 综合运用财税、投资、信贷、价格等配置政策手段,促进资源节约和环境保护

调整和落实投资政策,加大对循环经济发展的资金支持,对一些重大项目进行直接投资或资金补助、贷款贴息,并发挥政府投资对社会投资的引导作用,特别是要引导各类金融机构对有利于促进循环经济发展的重点项目予以贷款支持。专门制定支持循环经济发展的财税政策,继续完善资源综合利用税收优惠政策,研究对不易回收的大宗再生资源回收处理,实行收费或押金制度的可行性。要积极探索建立生态恢复和环境保护的经济补偿机制^[7]。

3.4 优化区域规划,建立区域协调机制

调整和优化区域城乡规划,以资源禀赋和环境容量为依据,划定有限开发、重点开发、限制开发和禁止开发区域。围绕城市圈内大江大湖水环境的综合治理和山脉森林湿地等生态系统的建设,建立城市圈生态建设和环境保护

合作框架,签署双边或多边《环境共同保护协议》,制定统一的管理方法,采取统一的措施,建立对环境违法行为的联防机制,进行共同保护,集中整治,合理开发利用。为推进城市圈资源节约、环境保护的行政管理协调化,消除各自为政的体制缺陷,综合考虑城市圈社会效益和经济效益,有必要建立区域协调办法,以使整个城市群受益,区域整体得到持续发展。

3.5 全民动员形成资源节约环境友好意识

政府颁布《武汉城市圈全民环保行动纲领》,强化全民环保意识,加大舆论宣传,开展绿色消费教育,改变公众消费模式,进行环境文化创新。要重视非政府组织的作用,通过社会公众的力量,广泛发动社会公众的参与,将资源节约环境友好变成一种新的生活方式,来实现生态和环境资产的保值和增值,达到社会经济、环境的协调发展^[8]。如果这样,就能做到资源节约环境友好,就能将“两型社会”试验变成成功的尝试。

参考文献:

- [1] 魏晓平.可持续发展战略中矿产资源最适耗竭理论的研究[M].徐州:中国矿业大学出版社,1999.
- [2] 赵天石.资源型城市可持续发展战略问题研究[M].北京:红旗出版社,2001.
- [3] 参见道格拉斯·C·诺斯.制度、意识形态和经济绩效[A].发展经济学的革命[C].上海:上海人民出版社,2000.
- [4] 道格拉斯·C·诺斯.经济史中的结构变迁[M].上海:三联书店,1991.
- [5] 院新建.关于水权分配的探讨[J].科技进步与对策,2003(12).
- [6] 周燕芳.中国城市生活垃圾产生状况预测[J].科技进步与对策,2003(12).
- [7] 成金华.中国新型工业化与资源环境管理[M].武汉:湖北人民出版社,2005.

(责任编辑:陈晓峰)

Analysis on Systems and Policies about Wuhan Resource Conservation and Environment Friendly Society Construction

Abstract:The hollow-rization phenomenon on exploitation and utilization of natural resources explains that accompanying economy increases but the resource basis weakens.Because of common product attribute and outside characteristic of resource environment,the marketplace is out of order becoming necessity right away.Unreasonable,no timely,short of arranging for government system,the government is Out of order.Out of arranging for government system,the government is out of order.Out of order of marketplace and government,they are both resource environment problem origin and direction and priority reforming, improving and perfecting.

Key Words:Resources Development and Utilization;Hollow-rization;Market Failure;Government Failure;Wuhan Urbam Cicle