

污染产业转移成因及政府规制探讨

张菊梅,史安娜

(河海大学 商学院,江苏 南京 210098)

摘要:产业转移是地区分工和国际分工的客观要求,但由于环境外部性内在化程度在地区间存在差异以及地方政府追求特定目标动机的存在,使得污染问题伴随产业转移而影响了转入地的生态环境。结合江苏省内产业转移现状,探讨污染产业转移的成因,认为现有政府规制方式失灵,提出了解决污染转移的新方式。

关键词:污染产业;产业转移;规制失灵;政府规制

中图分类号:F062.9

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2008)11-0158-03

0 引言

现有研究对产业转移的概念还没有形成一致的表述,只是在最一般的意义上认同产业转移是产业的空间移动或空间迁移现象。陈建军认为,产业转移是由于资源供给或产品需求条件发生变化后,某些产业从某一地区或国家转移到另一地区或国家的一种经济过程。魏后凯认为,产业转移的实质是企业空间扩张过程,也是企业的再区位和区位调整的过程。还有学者认为,产业转移是衰退产业实现推出的一种重要方式。本文认为每一种定义都有一定的合理性,但结合本文将要研究的内容,选取第一种定义。产业转移作为生产力空间转移的一种方式,不仅在加快发达地区经济发展的过程中作出了贡献,也使欠发达地区在一定程度上实现了生产力跨越。无论是国内的产业转移还是国际产业转移,对我国经济多年来的持续、快速增长都作出了突出的贡献。但随着经济的发展、市场环境的改变、生态环境的恶化,对产业转移中的一些负面效应的研究受到重视。本文从国内产业转移的实际状况出发,探讨负外部

性产业转移的原因,并提出了相应的政府规制措施。

关于产业转移的研究在我国虽然起步较晚,但却得到了蓬勃的发展,涌现出了许多研究成果。从现有研究看,产业转移研究的内容主要集中在产业转移的概念、产业转移的动因、产业转移的模式、产业转移的效应和产业转移的战略与政策等方面^[1]。大部分的研究从产业转移如何提升欠发达地区的产业结构,如何实现欠发达地区经济跨越,如何缩小欠发达地区与发达地区差距入手,而很少关注产业负外部性对欠发达地区的影响。相关的理论研究也比较重视国际间产业转移问题,针对国内产业转移问题的研究非常有限。从现有资料来看,部分学者已经开始关注国内区际间产业转移的负外部性问题,如陈愈、吴建伟^[2]从国际产业转移角度研究了引进外资污染密集型产业的原因并提出了调整发展战略的对策。他认为外商向我国转移了大量的污染密集型产业,加剧了我国的环境污染,影响人民的身体健康,而且掠夺了我国的资源,向我国转嫁环境危机。杨昌举等研究了国内东西部间产业转移引起的污染转移问题,认为外来资本加大对西部矿产资源的粗放型开发,给西北地区生态环境造成了巨大危害,如果控制不

形式,以国家作为被许可方获得国外专利权人的授权,由国家支付给国外专利权人专利权使用费,从而获得在全国范围实施该专利的权利。^②国家作为受让方从国内专利权人手中获得专利申请权或专利权,从而成为专利权人。

参考文献:

[1] HORACIO M. Spector. An Outline of a Theory Justifying Intellectual and Industrial Property Rights [J].EIPR,1989(8):

273.

[2] 赵宏.公共健康问题解决了吗?试看TRIPS协议与公共健康谈判的结果[J].WTO经济导刊,2003(9).

[3] 赵一笑.公共健康和强制许可制度[J].行政与法,2007(7).

[4] 冯洁菡.公共健康危机与WTO知识产权制度的改革:以TRIPs协议为中心[M].武汉:武汉大学出版社,2005.

[5] 赵维田.WTO有关知识产权的七项权利 [EB/OL].2008-03-10.http://bbs.cenet.org.cn/html/board27/topic2986.htm.

(责任编辑:赵贤瑛)

当将严重损害到西部地区的可持续发展。这些可以被认为是学术界重视产业转移与环境污染关系的一个开始。

1 污染产业转移的成因——结合江苏省内产业转移案例

污染密集型产业是指在生产过程中直接或间接产生危险废物的产业(这些废物通常符合1989年《巴塞尔公约》规定的定义和特征),对人类(包括该产业中的生产工人)、动植物生命的健康有害或者造成环境恶化,破坏生态环境,干扰其它合法使用者有效利用环境,化工、塑料、陶瓷、造纸、橡胶、印染、制革等通常都属于污染密集型产业的范畴。这类产业具有较强的负外部性——是指一种经济行为给外部造成消极影响,造成他人成本增加,收益减少。针对这种负外部性,传统理论认为需要通过政府管制促进正外部性,减少甚至消除负外部性。如何立胜、杨志强在《内部性、外部性、政府规制》一文中提出“目前我国处于转型加速期,政府规制改革的方向是在放松经济性规制的同时,强化社会性规制”。而社会性管制是围绕如何达到一定的社会目标,实行跨产业、全方位的管制。其主要管制内容包括对环境污染、卫生健康和工作场所安全的管制。从产业的特性和政府的责任两个角度看,污染产业应该被严格管制,尽量使其负外部性内部化,从而减少对环境的污染。研究发现,污染产业转移主要有以下几个原因。

1.1 企业发展的需要

产业的转移是通过企业的转移来实现的。企业在发展过程中需要扩大规模、提高产品市场占有率、应对市场需求结构的变化,这些促使企业通过产业区域转移的方式来打开市场、巩固市场。所以,产业转移是企业发展过程中的正常行为,也是企业发展的客观需要。

1.2 环境外部性内在化程度的差异

污染企业在生产、运营过程中会对环境造成污染,给当地的居民带来负效应。经济学上解决这种问题的方法是明晰界定产权并使外部性成本内部化,企业生产成本等于社会生产成本。但是在经济发展程度不同的区域,环境外部性内部化的程度存在差异。总的说来是发达地区高于欠发达地区。发达地区意识到环境重要性时,会采取社会性规制方法制定较高的环境标准和污染行业进入门槛。相反,在欠发达地区环保标准较低,环境外部性内在化的程度较低。现有污染密集企业在利润驱动下,就会向欠发达地区转移,准备新建的高污染企业也会避开环境外部性内在化程度较高的地区而进入欠发达地区。从江苏省内情况看,苏南、苏北地区存在较大差异,近年来相当一部分强污染企业转移到了苏北地区。

1.3 欠发达地方政府大力引资的结果

江苏省是国内较富裕的几个省份之一,但是在省内苏南、苏中、苏北地区经济存在较大差异(见表1)。2004—2005年,苏北5市虽然经济在发展,但是速度落后于苏南地区,差距有拉大趋势。在现有的GDP考核机制下,欠发达地

方政府有强烈的发展经济的动机,不遗余力地进行招商引资。从江苏省统计局发布的数据可以看到,2004年向苏北产业转移500万元以上项目1 893个,总投资641亿元,投资额同比增长82%。2005年1—11月份向苏北转移500万元以上项目的总投资达到702.3亿元。2006年这一数据超过800亿元。苏北各级政府积极引进的这些产业有六成以上是上海、浙东、苏南转移过来的纺织、化工、钢铁冶金、制造等劳动密集型产业,其中6成以上是机电、纺织、化工类产业。所以,污染产业转移是政府大力引资的结果。

表1 苏南、苏北GDP差距比较 单位:亿元

年份	苏北	苏南	倍数
2004	3 220.1	9 591.8	2.979
2005	3617	11 450	3.166
2006	4 207.3	13 509.6	3.211

注:数据来源于江苏统计年鉴。

1.4 企业追求利润最大化的必然选择

无论从“资本天生是追逐利润”,还是从企业是“经济人”说起,污染产业转移都是企业追求利润最大化的结果。在发达地区和欠发达地区,企业生产、运行的成本存在巨大差异,足以导致原来濒临破产的企业通过产业转移可获得相当程度的利润。苏南、苏北的部分成本差距见表2。其中土地价格两地存在的差异最大,环境政策差距也相当大。政府在追求GDP动机下给污染型企业开出了极其优惠的条件,环保方面大开绿灯,税收方面给予减免。产业转入地政府的这些措施降低了污染企业的成本,促进了污染产业转移的进程。

表2 苏南、苏本部分成本差异

项目	苏南	苏北
土地价格	30~40 万元	1~2 万元
建造厂房	1	0.7~0.8
人工成本	1 000 元	500~800 元
环境政策	严格、高成本	宽松、低成本
减免税收优惠政策	1	0.7

注:建造厂房的成本,苏北地区只占苏南地区成本的70%—80%。税收成本采用相对数。数据来源于采访调查

综上所述,结合江苏省内产业转移的部分数据不难发现,对环境造成巨大伤害的污染企业在转入地政府给予系列优惠的前提下,结合其自身发展需要和对利润追逐的天性,加快了其转移的进程。所以,污染企业转移是由外部引力和内部动力综合作用的结果,地方政府在这一过程中扮演了重要的角色。

2 政府规制探讨

产业转移一定程度上使苏北地区近几年的GDP保持了较快增长。例如,近年来响水县的GDP增幅一直维持在14%以上,第二产业产值占的比重由1995年的38.1%上升到了2005年的52%。但不难发现,这一增长是建立在资源

高度消耗基础上的粗放式增长。相关研究资料显示苏南地区的地表水几乎全部遭受污染,江苏段长江内的有机毒物多达1 000多种。2007年5月30日,太湖的蓝藻事件更是证明了经济发展给环境造成了难以恢复的伤害。这一批企业在苏南环境政策严格时,逐渐地进行了产业转移。如果政府忽视产业转移的外部性,不采取任何规制措施,走先发展后治理的老路,那么生存环境的恶化不可避免。

2.1 传统规制理论失灵

上述污染产业对环境造成伤害具有显著的负外部性,通常被认为是市场失灵的一个源泉。倘若不对外部性水平进行适当调整,市场均衡就不会达到帕累托最优。这时政府公共利益理论认为政府代表公众的利益,其实施管制政策是对社会的公正和效率需求所作出的无代价、有效和仁慈的反应。认为对于一个群体要承担另一个群体的负外部性行为所导致的成本,政府就应该采用费税等形式使负外部性内部化,并促使负外部性的产出降低到社会合理水平^[3]。但在上述地方政府主动引入污染产业的过程中,我们可以明显地发现政府并不总是代表公众的利益。政府不仅没有采取规制措施反而促进了这种无效率配置的产生。

政府规制俘虏理论认为,规制的提供是适应产业对规制的需求(即立法者被规制中的产业所控制和俘虏),而且规制机构也逐渐被产业所控制(即规制者被产业所俘虏)。政府主动引入污染企业这一行为虽不完全符合规制俘虏理论的内容,但对这一类企业在环保上的“开绿灯”行为又可以认为政府被产业俘虏^[4]。不过不是通过制定有利于企业的规制政策的方式,而是通过不作为的形式使企业达到了获利的目的。

2.2 政府规制失灵原因

从上所述不难发现,无论是政府规制的公共利益理论,还是规制俘虏理论都不能完全解释政府主动引入污染企业这一行为。传统的政府解决负外部性问题的方法遇到挑战,造成这一悖论的主要原因是地方政府这一概念与规制理论中的政府概念在内涵和外延上存在差异。地方政府在GDP冲动下的非理性行为不能代表中央政府。我们可以把地方政府规制看成经济系统的一个内生变量,它就像一件特殊商品,也是供求相互作用的结果。地方政府追求个体理性的同时给国家这一集体带来灾难。地方政府追求区域经济短期增长的现象,某种程度上会导致国家经济增长效率缺失。地方政府规制失灵需要能够代表公共利益的那一级政府来规制,在我国现有体制下笔者认为中央政策的导向性具有重要的作用。

2.3 解决政府规制失灵和减轻污染转移的方法

(1)改善政府考核的指标体系。对政府领导的考核不

能只看GDP的增长幅度,更注重增长的质量。绿色GDP指标体系的实施可以部分缓解这种状况。

(2)促使企业技术改造和产业升级。产业在不同梯度转移时,低梯度地区应结合产业转移契机采取措施,促使企业进行技术改造和产业升级。否则在减轻城市污染的同时只能造成新的农村污染。

(3)运用激励性规制工具提高地方经济的发展效率,避免地方政府“逆向选择”和“道德风险”的产生。施蒂格勒认为立法者的行为受谋求继续在位的动机驱动,地方政府的行为可以认为是为了谋求继续在位或升迁。基于这种动机,中央政府可以采取合适的政策加以引导,提升区域发展质量。

(4)引导和鼓励地方政府因地制宜地发展本区域的优势产业,培养地区的核心竞争力。杜绝重复建设,盲目发展污染严重的工业。这不仅有利于区域经济的健康发展,对宏观经济的稳定运行也具有重要的作用。

3 结语

污染产业的转移并不是只在江苏省内出现,它通过以下3条路径实现转移:一是污染向西部迁移;二是在同一区域内,发达地区向不发达地区转移;三是从城市向农村转移。所以政府对产业的规制非常必要,否则污染将在中国大地上巡回一圈。但从污染企业转移的现实情况分析可以看出,经济欠发达地方政府有强烈的引资欲望,忽视了政府代表公共利益的职能,没有对产业外部性进行规制的动机。这一现象不符合政府规制公共利益理论,也不完全符合政府规制俘虏理论。本文认为,企业发展自身需求和地方政府优惠条件诱导造成的污染产业转移,可以通过中央政府重新制定政绩考核指标体系和其它激励性措施来规制。在此基础上提出了解决规制失灵和减轻污染转移的4个方法。

参考文献:

- [1] 陈刚,刘珊珊.产业转移理论研究:现状与展望[J].当代财经,2006(10):91.
- [2] 陈愈,吴建伟.对我国招商引资中污染产业转移问题应予关注[J].商业研究,2003(19).
- [3] 王万山.市场规制理论研究评述[J].江苏社会科学,2004(6):115.
- [4] 雷华.规制经济学理论研究综述[J].当代经济科学,2003(6):85.

(责任编辑:赵贤瑶)