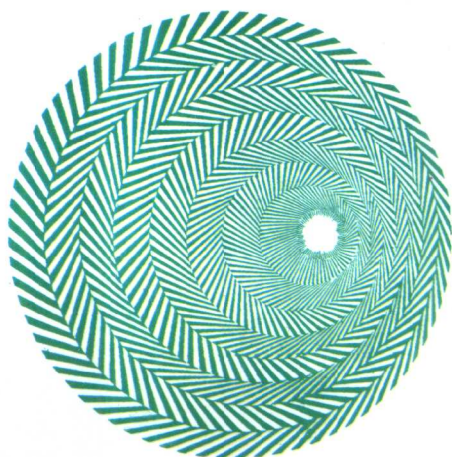


王金南 编著



市场经济与 工业污染防治



中国环境科学出版社

市场经济与工业污染防治

王金南 编著

中国环境科学出版社
• 北京 •

图书在版编目(CIP)数据

市场经济与工业污染防治/王金南编著。-北京:中国环境科学出版社,1996.7

ISBN7-80135-125-8

I. 市… II. 王… III. 工业-环境污染-污染防治-研究-中国 IV. X323

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 17261 号

市场经济与工业污染防治

王金南 编著

责任编辑 陈亚林

中国环境科学出版社出版发行

河北省三河市宏达印刷厂印刷

各地新华书店经售

*

1996 年 9 月第一版 开本 850 × 1168 1/32

1996 年 9 月第一次印刷 印张 8 1/2

印数 1—2000 字数 219 千字

ISBN 7-80135-125-8/X · 1085

定价:22.00 元

目 录

第 1 章 市场经济体制对工业污染防治模式的变革需求	1
1.1 经济体制模式与工业污染外部不经济性	1
1.1.1 环境外部不经济性与市场失灵	1
1.1.2 环境外部不经济性与计划失效	4
1.1.3 计划失效与环境恶化	5
1.2 现代市场经济与现代企业制度	6
1.2.1 现代市场经济的内涵	6
1.2.2 现代企业制度	9
1.3 市场机制对工业污染防治模式的变革需求	11
1.3.1 利用市场机制推动工业污染防治	11
1.3.2 市场机制对工业污染防治的挑战	14
1.3.3 传统工业污染防治模式的变革需求	15
第 2 章 市场经济国家的环境管理与工业污染防治	17
2.1 发达市场经济国家的(工业)环境管理模式	17
2.1.1 消费者导向型市场经济模式国家的环境管理	18
2.1.2 行政管理导向型市场经济国家的环境管理	33
2.1.3 社会市场经济国家的环境管理	42
2.2 发展中市场经济国家的环境管理模式	49
2.2.1 拉美国家和亚洲“四小龙”两种市场模式的比较	49
2.2.2 拉美国家的环境管理与政策	52
2.2.3 亚洲发展中国家的环境管理体制	61

4.2.3	地方各级人民代表大会的污染防治立法权限	140
4.3	工业污染防治管理体制中的国家行政机关	143
4.3.1	政府的环境保护行政监督管理职能配置	144
4.3.2	国务院环境保护行政主管部门	147
4.3.3	县级以上地方政府环境保护行政主管部门	151
4.3.4	国家环境执法监督队伍建设	156
4.3.5	环保部门在工业污染防治监督中的纵向关系	158
4.3.6	各级政府中的有关环境保护行政管理部门	159
4.4	工业污染防治管理体制中的国家司法机关	163
4.4.1	现行司法机构与工业污染防治	163
4.4.2	市场机制下的环境司法机构改革	167
第5章	市场机制下工业污染防治管理制度的变革与创新	
		169
5.1	完善环境影响报告和“三同时”制度	169
5.1.1	环境影响报告制度	170
5.1.2	建设项目“三同时”管理制度	177
5.2	改革限期治理制度和企业环境目标责任制	183
5.2.1	污染限期治理制度	183
5.2.2	逐步取消企业环境目标责任制及其考核制度	188
5.3	排污申报登记和“一张排污许可证”制度	190
5.3.1	申报登记和许可证制度的实施现状	190
5.3.2	排污许可证制度的完善和改革	193
5.3.3	关于排污许可证制度中的排污交易问题	197
5.4	建立与市场经济相适应的排污收费制度	203
5.4.1	现行排污收费制度存在的问题	204
5.4.2	市场经济下的排污收费制度改革方向及其内容	209
第6章	过渡时期的企业污染防治约束和激励机制	213
6.1	企业污染防治约束机制问题	213

6.1.1 企业污染防治的外部约束和限制手段	214
6.1.2 企业污染防治的内部自我约束机制	228
6.2 企业污染防治激励机制问题	235
6.2.1 运用多种经济手段激励企业防治污染	235
6.2.2 利用市场导向激励企业树立“绿色”形象	244
6.2.3 引导企业推行清洁生产和全过程控制管理	249
6.3 国有大中型企业和乡镇工业的污染防治问题	253
6.3.1 国有大中型企业的污染防治“困境”	253
6.3.2 乡镇工业的污染防治问题	259
后记	263
参考文献	265

第1章 市场经济体制对工业污染防治模式的变革需求

从许多发达国家和一些发展中国家的实践来看,工业污染防治模式,或者是从广义的概念讲,环境管理模式的选择是与经济体制模式紧密关联的。我国传统的工业污染防治模式是在一个社会主义计划经济体制下逐步发育而成的,它与计划经济管理体制有着许多共性和较强的吻合度。因此,目前在建立市场经济体制的过程中,我们首先要鉴别经济体制与工业污染防治模式之间的关系,然后掌握市场经济与现代企业制度的真正内涵,同时确认在新经济体制下市场与政府在工业污染防治和环境管理中的作用,最后提出市场经济体制建立过程和建立后对工业污染防治模式变革的需求。

1.1 经济体制模式与工业污染外部不经济性

经济体制是指一定生产关系的生产、交换、分配和消费的具体形式。从现代经济发展的观点来看,经济体制并不必然具有社会制度的属性。但是,由于历史条件的限制和一些经济理论的误导,两种典型的经济体制都给冠上了社会制度的属性,即说到市场经济似乎就是资本主义特有的,而说到计划经济则是社会主义特有的。实践表明,无论是市场还是计划,它们都是一种经济手段,而且它们同样不可避免地产生一些环境外部不经济性问题。下面将首先从理论上对这一现象加以说明。

1.1.1 环境外部不经济性与市场失灵

环境外部不经济性是与环境外部经济性相对应的一个外部性概

念。由于污染问题基本上都是给社会带来外部费用或外部负效益,因此涉及污染问题讨论时总是讨论环境外部不经济性。

什么是环境外部不经济性?首先来看一个简单的假设(但又是实际)例子。

专栏 1.1 外部不经济性的假设例子

假设一条小河的流域内只存在一个游乐场和一个纺织厂,并且纺织厂处于河流的上游。河流的流量很小,其纳污能力或水环境净化容量几乎为零。纺织厂和游乐场都想利用河流水资源,纺织厂把小河作为纳污体,将未经处理的印染废水直接排入河流;游乐场则想利用河水来吸引旅客消闲娱乐(如游泳、垂钓和划船等)。如果这两家企业或公司不由同一个主人或主管单位所有,或者说它们都是市场经济体系中的独立主体,那么该河流资源的有效利用是不可能的,其原因可以从以下几方面来分析:(1)纺织厂不承担废水处理费用;(2)纺织厂不承担由于它向河流排放废水引起游乐场收入减少的补偿;(3)纺织厂生产的产品消费者不是游乐场;(4)游乐场生产函数中的投入要素除了一般的资本、劳动和土地外,还有取自于河流的水量和水质;(5)河流水资源既不为纺织厂所有,也不为游乐场所有。在这种情况下,游乐场收入减少完全不能反映于纺织厂的生产函数或生产费用或成本核算之中,其结果是纺织厂产量越高,排放废水量越大,河流污染也越严重,游乐场的收入也越少。最后招致娱乐场所的关闭或另寻水源。我们称这种纺织厂给游乐场带来不利影响的现象为外部性,确切地说,这是一种环境负外部性或环境外部不经济性。

来源:王金南,《环境经济学:理论·方法·政策》,清华大学出版社,1994

一般来说,当存在上述环境外部不经济性时,资源配置就不可能处于最佳效率状态,即出现资源配置的“市场失灵”问题。这个结论对单个企业、一个行业或社会而言都是基本相同的。通常,单个企业在完全自由竞争的条件下,其产品数量在市场中所占的份额是有限的,从而很难影响该产品的市场均衡价格。所以,这种情况下,单个企业的产品需求曲线相当于一条水平直线,即该产品的市场均衡价

格线 $P = P_0$ 。现在,假设这个企业就是前面举例中的纺织厂,由于纺织厂只考虑边际私人费用 MPC ,所以当纺织厂生产的产品,其市场价格 $P_0 = MPC$ 时,该企业获得最大利润水平,相应的产值为 $P_0 Q_e$ 。从前述例子分析中知道,纺织厂的生产是有外部影响的。假设这种外部影响是一个常数,即纺织厂生产单位产品给游乐场带来的边际外部费用为 MEC (实际上, MEC 表示的是纺织厂生产的产品对游乐场生产的服务的边际生产替代率)。

从社会的观点来看,纺织厂在决定其最大产出时,应该考虑其生产的所有费用,包括私人费用和外部费用,即产品价格与边际社会费用相等。从前面的分析得知, $P_0 = \text{边际社会费用 } MSC$ 时,该企业的合理产出水平应为 Q_n ,而不是 Q_e 数量。由此可见,纺织厂的最佳(利润最大,且不考虑外部不经济性)产出水平 Q_e 和社会考虑的该企业最佳(社会利润最大,且考虑外部不经济性影响)产出水平 Q_n 之间的差值量 $(Q_e - Q_n)$ 代表了该企业的“过剩”产出量。因为,该企业用于生产最后的 $(Q_e - Q_n)$ 单位产品的资源,可以在别的生产部门或企业,具有更大的纯生产价值。所以,就该单个企业而言,社会状况在产出水平 Q_n 状态时要比产出水平 Q_e 状态时更好。这意味着在这个经济系统中,一些物品生产不足或根本没有生产,资源没有达到最佳配置,所以市场就失灵或失效了。

外部不经济性对单个企业资源配置的影响分析说明,当该企业存在外部不经济性时,其产出水平过剩,而其它物品的产出水平过低,从而改变了资源的最佳配置状况。这就是经济学中常说的“市场缺陷”问题。

市场经济体系中这种资源配置失灵的现象可以说是比比皆是,尤其是在公共物品或资源配置方面,市场手段往往显得无能为力。然而,令人欣慰的是那些市场经济比较成熟的国家,在解决这类外部不经济性问题方面已找到了与市场经济比较协调的经济手段(包括市场手段)和非经济手段(如政府直接干预)。

1.1.2 环境外部不经济性与计划失效

现在,我们转向分析与市场经济相对应的计划经济下的环境外部性问题。在我国,传统的观点乃至今天还有一些人头脑中留存的观点认为,计划经济是克服或消除环境问题的唯一手段。其实,这是一种幼稚的想法,因为完备的计划经济体系在我们的现实中是不可能实现的。在计划经济下,资源配置也是常常无效的。

首先,我们来分析一下通过完全计划的方式实现资源最佳配置的可能性。如果假设中央计划是极为完备的,即对生产者、消费者供求及其变化,是充分了解情况的基础上的完备计划,则由国家(根据市场模拟)确定各企业的产品价格和数量,同时达到 $\text{边际成本} = \text{边际收益} = \text{平均成本} = \text{平均收益}$ (产品同质无差异),那么各个企业就可实现微观资源配置的有效性。如果是产品有差异或异质,则国家可以通过确定企业产品的价格和数量,并满足 $\text{边际成本 } MC = \text{边际收益 } MR$ 以及 $\text{平均成本} = \text{平均收益 } AR$,来实现与不完全竞争下一样的资源最佳配置。关键的问题是是不可能实现这种模式,或者说这是一种乌托邦式的“计算机模型”。

在计划经济和改革初期的时代里,常回响在我们耳边的两个计划经济学名词,即指令性计划和指导性计划。实际上,这两种计划对资源有效配置的作用基本上是不存在的。先让我们看一下指令性计划的情况。在这种情况下,企业本身无法调整产品价格和产量规模,而计划又是不完备的,因而不符合实际供求状况,那么企业无论如何都不能实现盈利最大化的条件。在指导性计划下,企业在完全竞争或不完全竞争的市场中都有可能实现最大利润,同时实现生产资源的有效配置。因此,在计划不完备的条件下,指导性计划要比指令性计划更利于资源的有效配置。但是,指导性计划有一个波动幅度问题,即企业在多大范围内允许调整生产规模和产品价格。实际中,有可能资源配置最佳状态没有被包括在指令性计划范围内,这时指导性计划也将失去有效配置资源的作用。另一方面,即使实行指导性

计划,则如何使企业独立地进行决策,仍是一个棘手的难题。实践证明,完备计划制定的困难以及一些非经济因素的目标干扰,在大多数计划经济国家中,已经造成了明显的低效率和经济混乱的状况。这或许就是当今世界出现以市场为导向的经济改革潮流的依据所在。

1.1.3 计划失效与环境恶化

经济学家所说的“计划失效”一般指的是计划经济的困境或失败,即计划经济导致的资源配置无效、与世界经济市场相隔离以及带来的不可容忍的技术停滞和经济状况恶化等一系列后果。前面分析的是计划失效的一些理论根源,然而大量的事实和统计数据,也证实了计划经济国家存在的计划普遍失效的惨景。传统的计划经济学家认为,计划经济是根据满足最大的消费者需求来计划生产与消费的,计划的目标与利益代表了全体消费者或绝大多数的消费者利益,计划本身体现了按比例协调发展的思想,因此,在个人、集体和国家三者利益相一致的情况下,不会产生环境外部不经济性问题。可是事实并不赞成这种观点,计划失效引起的不仅仅是经济的停滞,而且还带来了严重的环境恶化与生态破坏。近几年,越来越多的文献资料报告了东欧、原苏联以及我国过去所遗留下来的一些严重的生态环境问题。用我们常听到的一句话说,那就是我国在环境污染方面“过去欠下的帐太多”,现在恐怕一时已“积重难返”了。我们或许要问,为什么市场经济造成了资源配置市场失灵的同时,计划经济也同样避免不了环境污染或使环境外部性内部化?这是一个很有意义,但同时又是很难回答的问题。

从这里我们可以得到一个结论,正如经济体制没有社会制度属性一样,工业污染这种外部不经济性问题也没有经济体制的属性。但是,由于经济体制的不同,解决这些外部不经济性的手段有着明显的不同,或者广义上说,两种经济体制模式下的工业环境管理模式选择与实践有着明显的不同。

1.2 现代市场经济与现代企业制度

要鉴别市场机制对工业污染防治模式的变革需求,则首先需要明确市场经济体制与现代企业制度的真正内涵,同时区别它们与计划经济体制的差异。

1.2.1 现代市场经济的内涵

确切地说,在前面分析的设想例子中得到的是古典市场经济的结论,即政府采取的是自由放任的政策,政府不干预经济活动。目前,大多数发展中国家和发达国家都已进入现代市场经济,即政府对经济进行必要的宏观调控和行政干预,而且政府调节已成为现代市场经济的必要组成部分。

市场就其词意来说,它是指买卖物品的地方。作为一种机制或经济体制,市场指的是一种物品的买主和卖主相互作用,最终决定该物品的价格和数量的过程。市场机制要解决三个问题,即生产什么、如何生产和为谁生产,这也是市场均衡的三个内容。市场经济有下列五个特点:第一,承认个人和企业等市场主体的独立性,它们自主地作出经济决策,独立地承担决策的经济风险。第二,建立起具有竞争性的市场体系,由市场形成价格,保证各种商品和生产要素的自由流动,由市场对资源配置起基础的作用。第三,建立起有效的宏观经济调控机制,对市场运行实行导向和监控,弥补市场经济本身的弱点和缺陷。第四,必须有完备的经济法规,保证经济运行的法制化。第五,要遵守国际经济交往中通行的规则和惯例。作为现代市场经济,其最大的特点就是市场与政府都是经济运行中不可缺少的和相互补充的组成部分。正确理解现代市场经济,要特别注意以下三点:

1.2.1.1 现代市场经济是有秩序的经济体系

在市场经济中,竞争秩序、社会秩序和经济运行秩序是经济发展

的必要条件,而这些条件的满足则依赖于政府的法制建设以及建立与市场经济原则相辅的宏观调控体系。从这种意义上说,我们目前的经济体系则刚刚处于向市场经济的过渡时期。要使市场经济有序地运行,则必须配备行之有效的市场规则。专栏1.2说明了什么是市场规则。因此,完全自由竞争的和自由放任的市场经济在现代经济体系中可以说是不存在的。

专栏1.2 市场规则

可分为两大类:体制性规则和运行性规则。前者主要包含在一些承认和维护财产所有权的法律制度之中,保证市场运行主体的财产所有权及其收益不受侵犯。后者则属于政府制定的关于市场活动的法规和条例之中,包括进入市场的各主体的行为规范以及处理各主体之间相互关系的准则。这些规范和准则明确了市场上什么是不可以做的,要求任何市场主体只能在不损害公众利益的前提下追求和实现自身的利益。具体地说,市场规则包括市场进入规则、市场竞争规则和市场交易规则。

1.2.1.2 现代市场经济是一种法制经济

既然市场经济是有秩序的,那么市场经济必然要求有一个完备的法律体系。在这种意义上说,市场经济也是一种法制经济。法制在市场经济中可起到引导、规范和保障等作用。作为一个完整的市场经济法律体系,其结构由以下六个方面的规范构成:

(1)市场主体法,即关于市场主体组织形式和地位的法律规范。市场主体法包括公司法、合作社法、合伙企业法、国有企业法、集体企业法、私营独资企业法、经营户法以及破产法等。

(2)市场主体行为规则法,即关于市场主体交易行为的法律规范,包括物权法、债权法、票据法、证券交易法、保险法、海商法、专利法、商标法、著作权法和广告法等。

(3)市场管理规则法,即规定市场平等竞争条件,维护公平竞争秩序的具有普遍性的法律规范,包括反不正当竞争法、反垄断法、消费者权益保护法和产品质量法等。

(4)市场体系法,即确认不同市场,规定个别市场规则的法规规范。市场体系法包括货物买卖法、期货交易法、信贷法、劳动力市场管理法、技术贸易法、信息法、建筑工程招标投标法等。

(5)市场宏观调控法,即关于政府对市场实施宏观调控的法律规范,主要有预算法、银行法、物价法、税法、投资法、产业政策法、计划法等。

(6)社会保障法,即关于对劳动者提供社会保障的法律规范,主要有劳动法、社会保险法等。

1.2.1.3 现代市场经济离不开政府的宏观调控

市场经济有时会出现市场失灵的情况。现代市场经济离不开政府必要的宏观调控体系。政府在市场经济中的经济职能主要表现为增进效率、平等和稳定三个方面。在我国向市场经济转轨时期,政府的宏观调控作用尤为重要。从发达资本主义国家的市场运行状况来看,政府除了从法律上保障市场运行的良好外部环境之外,还要通过对市场运行过程的调控来纠正市场偏差。其手段主要是建立国有企业、实行宏观财政政策和宏观货币政策以及经济计划四种。

(1)发展国有经济。国有经济即国有企业。一方面是为了实现国家经济政策目标,如保证满足居民对社会公共产品和服务的需求、保持经济稳定和充分就业等;另一方面是为了消除“自然垄断”,平衡市场力量,促进自由竞争。就大多数资本主义国家来讲,虽然国有经济的规模有限,所占比例不大,但其地位举足轻重,因为他们大多集中在一些基础经济部门或国民经济的要害部门,如交通运输、能源动力、城市基础设施、邮政通讯、金融保险以及科技开发等部门和领域。

(2)财政政策。国家干预调节经济运行过程的主要经济政策手段之一,是通过实施有效的财政政策来实现预期的经济目标。财政政策的含义是指“为影响总体经济活动水平对政府支出、税收和借债水平的选择”。因此,财政政策的内容主要包括政府支出、税收和公债三个方面,政府根据对经济形势的判断而主动增加或减少政府收

支。

(3)货币政策。货币政策是西方国家政府根据既定目标,通过中央银行对货币供给的管理,来调节信贷供给和利率,以影响宏观经济活动水平的经济政策。中央银行的货币供给管理,包括对铸币、纸币和活期存款的管理。在货币供给中,占比例最大的不是铸币和纸币,而是活期存款,所以中央银行对货币供给的管理主要是对活期存款的管理,而对活期存款的管理的关键,就在于对储备金的管理。因此,西方国家的中央银行采取措施管理储备金,来实现货币供给的管理。

(4)经济计划化。这是战后许多西方国家干预调节经济运行过程的一种手段,它们先后在不同程度上实行某种经济计划,其中以法国为典型代表。法国是战后第一个首先制定、实施指导性计划的国家,自1947年至今已实行了九个五年计划。后来,西欧及北欧国家如意大利、比利时、荷兰、瑞典、挪威等,在一定范围和时期内实行的指导性计划,大都以法国为样板。日本则实行了“天气预报式”的预测性计划,调整产业结构,指导企业参与国际竞争。

1.2.2 现代企业制度

企业是市场经济的经营主体。建立现代企业制度是现代市场经济的必然要求和基本条件。专栏1.3列出了市场经济条件下7种主要的企业制度。现代企业制度的内容有三方面:一是企业法人制度。企业要进入市场,成为市场竞争主体,就必须能够独立地享有民事权利,承担民事责任。其中最关键的是确立企业法人财产权,使企业做到不仅有人负责,而且有能力负责。国家仅以出资者身份拥有企业财产,但不直接干预企业的生产经营活动。二是有限责任制度。企业以全部法人财产为限,对其债务承担有限责任;企业破产清盘时,出资者只以其投入企业的出资额为限,对企业债务承担有限责任。三是科学的企业组织制度。通过规范的企业组织制度,使企业的权力机构、监督机构、决策和执行机构之间相互独立、权责明确,形成制

约关系,做到出资者放心,经营者精心,生产者用心。

建立现代企业制度决不是把企业简单地改组为公司,更不是把全部企业都改组为公司。建立现代企业制度的目的是:实现政企职能真正分开;使企业成为能够自负盈亏的法人实体;实现企业全面进入市场,成为市场竞争主体;实现政府职能转变;实现企业组织和管理制度的科学化、规范化。随着现代企业制度的逐步建立和完善,传统的企业环境管理模式也必然作出相应的调整和变革。

专栏 1.3 现代企业制度的若干形式

1. 个人业主制企业。又称个体企业,也就是我国现在的个体户和私营企业。这种企业是业主个人出资兴办,由业主自己直接经营的。业主享有企业的全部经营所得,同时对企业的债务负有完全责任,如果经营失败,出现资不抵债的情况,业主要用自己的家财来抵偿。

2. 合伙制企业。由两个或两个以上的个人联合经营的企业,合伙人分享企业所得,并对营业亏损共同承担责任。它可以由部份合伙人经营,其他合伙人仅出资并共负盈亏,也可以由所有合伙人共同经营。多数合伙制企业规模较小,但也有的合伙制企业规模较大,合伙者人数较多。

3. 合作制企业。在经济生活中,我们还会看到一种既不同于合伙制企业,又不同于股份公司的企业形式,这就是合作制企业。我们所说的合作制,是以本企业或合作经济实体内的劳动者平等持股、合作经营、股本和劳动共同分红为特征的企业制度。合作制企业是劳动者自愿、自助、自治的经济组织。我国过去各种类型的合作社就属于合作制企业。

4. 无限责任公司。又称无限公司,它实际上是合伙制企业的一种形式。由于无限公司这种形式股东所负责任太大,筹资能力有限,并没有得到大的发展。

5. 两合公司。是一种由无限责任股东和有限责任股东共同组成的股份公司。它是在无限公司的基础上发展起来的,有关无限公司的法律规范在许多方面对它是适用的。无限公司要求所有的股东都负无限连带责任,投资风险较大。

6. 有限责任公司。又称有限公司,在英、美称为封闭公司或私人公司,是指由两个以上股东共同出资,每个股东以其认缴的出资额对公司行