

QYUJINGJIGUIHUAZHIDAOQUANSHU

QYUJINGJI
GUIHUAZHIDAOQUANSHU

区域经济规划



指导全书

QYUJINGJIGUIHUA

中国经济出版社

第四卷

第十四章 区域经济可持续发展政策措施的作用机制

第一节 区域经济可持续发展政策措施的特征

一、区域经济可持续发展政策措施的含义

发展对于政策是敏感的[艾尔玛·阿德尔曼(Irma Adelman),1999]。广义的区域经济可持续发展政策措施构成了一个为解决区域可持续发展问题而制定和实施的各種相关政策措施的集合,包括专门的可持续发展政策措施和融入可持续发展原则要求的一般区域社会经济政策措施。

狭义的区域经济可持续发展政策措施指的是专门的经济可持续发展政策措施,是为达到环境保护和经济发展与资源环境相协调的双赢目标而专门制定,可对区域经济可持续发展进行有效调节的各项政策措施的总和。主要包括:运用税收、价格、成本、利润等形式对区域经济可持续发展进行调节的政策措施。区域经济可持续发展的政策措施是区域可持续发展工作与经济工作及其他工作相互交叉、渗透和结合的产物,反映了区域资源环境与经济发展之间的联系。下面所研究的是狭义的区域经济可持续发展的政策措施。

二、区域经济可持续发展政策措施的特征

区域经济可持续发展的政策措施应该能够充分体现政府与市场的互补关系和相互依赖性,要把政府当作构成区域可持续发展系统的必要因素,使政府去做其能做得最好的事情,以最低的代价获取政府行动酌好处;同时要强化市场,政府

政策措施的目标不是直接引进解决市场失灵的替代机制,而是增加私人部门这样做的能力。因此,区域经济可持续发展政策措施具有下列主要特征。

①区域经济可持续发展政策措施的基本特征是要从利益上来处理国家、企业和个人之间、污染者与被污染者之间、代际之间以及上下左右之间的各种经济关系,达到控制有损于可持续发展的活动,调动各方面可持续发展积极性的目的。

②区域经济可持续发展政策措施把区域经济行为的当事人对自身经济利益的关心与对可持续发展的关心统一起来。促使人们在各自分散的决策中纳入资源环境成本的考虑,让人们感到采用更有利于可持续发展的行为意味着更多的好处,进而将行为和态度自动地转向更有利于社会的方向上来。人们对可持续发展的关注通过改变当事人的条件和当事人的价值结构或偏好而被“内部化”。

③充分发挥市场机制的作用,对区域可持续发展的调控主要是通过市场信号的作用,而不是直接的行为限制(政府权力的直接干预)来实现。注重讲求价值规律、利益驱动原则、供求关系和市场变化原理。

④在市场体系和机制较为完善、企业的行为和政府行为较为合理的条件下,区域经济行为人能够直接地(如税费标准)或间接地(如价格变化)获知与资源环境相关的成本,并自由地选择最适合(最佳成本—收益)的实施可持续发展的方式,使区域经济可持续发展的政策措施富有效率和弹性。

⑤区域经济可持续发展的政策措施是人们在认识和掌握规律的基础上,对区域经济双赢发展规律的自觉运用,而不是指市场经济规律的自发作用。

第二节 区域经济可持续发展政策措施的内在机制

区域经济可持续发展政策措施的作用机制是指支持和维系区域经济可持续发展的内在力量。运用区域经济可持续发展政策措施的意义在于启动蕴含在区域社会经济肌体自身的内在运行功能。这种具有内在规律性的力量可以支配当事人的社会经济行为。如果这些区域经济可持续发展政策措施运用适当,则可以激发当事人有利于可持续发展的社会经济行为。

人们的社会经济活动都是有意识、有目的的行为。从个别活动来观察,可能

有千差万别的动机,但从活动的总体来看,启动并支配整个社会经济运转的不是人们一时的激情和良好的愿望,而是来自内在的社会经济机制和规律。正是这种社会经济的内在机制制约着人们的行为,维系和推动着区域经济系统和区域可持续发展系统的运行。

区域社会经济机制是由一定的社会体制和社会经济形态的本质联系所决定的。人们在为满足自身需要而进行的社会生产活动中,形成了一定的人与人之间、人与环境之间的关系以及社会经济地位和利益的关系,从而产生了相应的行为动机、行为方式和社会经济运行方式。

一、动力机制

这是区域社会经济系统生命力之所在。没有强大的动力机制,难以推动社会经济系统不停息地运转。动力机制中的基本动力就是物质需求和物质利益。因此,物质利益关系的合理调整是调节区域经济可持续发展的有效途径。除物质需求外,人们还有更高层次的需求,即精神需求。人们对理想、道德、伦理的信念,对国家和民族的情感,以及群体观念、世代观念、整体向心力等是物质因素所无法取代的。因此,必须同时重视推动区域可持续发展的两种内在动力,即物质利益动力和强大的精神动力。

二、协调机制

系统的有效运行,既要求系统的每个组成要素充满活力,也要求将不同行为个体的分散的社会经济活动凝聚成一个整体,使之协调有序地运行。系统的这种内在的协调与制衡与动力机制一样,是支配和维系区域可持续发展系统运行的内在力量。协调机制包括市场协调和政府协调。根据福利经济学的原理,在没有外部效应的情况下自由的竞争市场可以导致有效率的协调结果,但如果出现外部效应,市场调节就不足以实现有效(帕累托效率)的协调结果。因此,政府协调(干预)在具有典型外部效应的区域可持续发展中是必不可少的。

政府的协调和干预主要是一种事前调节,即在区域经济可持续发展过程展开之前对系统运行的结果做出预期,对系统运行的主要轨迹做出安排,预先分析主要的衔接关系和主要比例,制定措施防止不利于可持续发展的外部效应的产生,

或估计出可能出现的外部影响并给出减轻或消除的办法。由于调节方案产生于实际过程之前,对未来区域经济可持续发展状况的分析就只是一种科学的推断。这种主观设想的推断必须以历史经验和对区域经济可持续发展运行机制的深刻认识为基础,通过对现有系统运行结果的准确统计和对现有资源环境的正确估量进行科学预测。在市场经济条件下,区域经济可持续发展的政府协调和干预当然是应以间接调节为主要形式。

动力机制和协调机制必须相互结合。如果一个区域经济可持续发展系统缺乏必要的动力,会失去生机和活力,处于停滞的状态;如果没有协调机制,则会出现盲目发展,达不到有效的目标。两种机制相结合,才能产生合理的区域社会经济行为,保证区域可持续发展系统在正常的状态下持续运行。

三、激励机制

激励是指依据人的需要持续激发人的动机的过程。在心理学中,激励的心理过程是需要、动机、目标三者之间相辅相成和互为因果的连锁反应。人的行为可以看成是“需要(刺激)—动机(欲望)—目标(满足)”的化学反应式。人的一切有目的的行为均源于需要,当人的需要没有得到满足时,将形成欲满足这一需要的动机。在一定条件下,人的动机就转变为行为。

一般而言,激励机制有下列三种。

(1)需求层次机制 马斯洛(1943)在《人类动机的理论》中提出了著名的需求层次论。人的需求可以分为生理的需求、安全的需求、尊重的需求、社交的需求和自我实现的需求五个层次。由低到高依次形成需求的层次。当某一层次的需求得到满足后,另一较高层次的需求就会出现,已经得到满足的需求将不再具有激励作用。在推动人们积极从事各种有利于可持续发展的社会经济活动的动力系统中,需求是动力因素的基础,决定和支持着人们如何行动。区域经济可持续发展政策措施的激励模式必须从满足人的某种需求出发,才能收到良好的效果。

(2)期望机制 维克多·弗鲁姆在《工作与激励》中提出了期望理论。人们的行为方式由人们的需要和实现这种需要的可能性决定。当人们觉得采取的行为可以有把握达到所期望的结果时,他们就会去做。因此,激励的水平和强度取决于人们期望可以在多大程度上达到预期的结果。

激励强度 = 目标的有效价值 × 期望值(实现概率)

区域经济可持续发展政策措施的激励效果,取决于能否设定人们认为具有较高价值的可持续发展目标,并为此创造良好的实现条件。

(3)强化机制斯金纳透过动物吃食的强化试验得出结论,人们为达到某种目的而产生的行为的结果,如果使其需要得到满足,这种行为就会反复出现。反之,如果行为的结果没有满足需要,这种行为就会停止。人们的行为结果对行为本身的这种强化作用是人们社会经济行为的一种主要推动力量。运用区域经济可持续发展政策措施时,应该通过某种强化物来影响人们在区域社会经济活动中的行为。这类强化物可以是物质的利益,如节省下来的资金、补贴等,也可以是精神的满足,如名誉、表扬、认可等。

区域经济可持续发展的政策措施还有下列机制功能。

第一,信息传递功能。作为区域经济可持续发展动态的指示器,通过社会经济参数的变化可以传递应当做什么、不应当做什么、怎样做双赢效益最好等信号,当事人可以从中了解政府的政策意图。

第二,分配功能。税收、信贷等手段是国民收入分配和再分配的工具,要真正发挥这方面的功能,应该对国民收入核算体系和方法做相应的绿色调整,使之能准确地认识和体现区域可持续发展问题。

四、政策措施的损耗

与任何政策措施的作用过程一样,区域经济可持续发展政策措施的作用过程中会存在各种阻力。这种现象称之为区域经济可持续发展。这是区域经济可持续发展政策措施作用过程中的必然现象。

区域经济可持续发展政策措施的损耗主要包括以下几个方面。

①人的心理阻力。心理学研究成果已经证实,任何信息在人的传递过程都会发生弯曲或不准确。运用区域经济可持续发展的政策措施时,人们常常会加入自己的曲解而使政策措施失真。这也包括当事人对区域经济可持续发展政策措施的内容进行简化、归纳时而对原有含义的损耗。

②各种运用条件(包括人、组织、政策载体等)不符合要求所产生的阻力。

③运用方式不合适而产生的损耗。例如,本应向公众公开的政策措施,却只

传达到干部,就有可能造成区域经济可持续发展政策措施得不到公众的充分理解、监督和支持而减少成功率。

④运用渠道不畅通而产生阻力。例如,某些地区的政府职能不力,耽误了区域经济可持续发展政策措施运用的时间性和时机性要求,造成损耗。

⑤旧政策的阻力。旧的政策措施还没有清理废止,造成新旧摩擦和矛盾,形成损耗。

⑥区域经济可持续发展政策措施本身存在问题。诸如自相矛盾、各种政策措施之间不配套,甚至概念不清晰难以正确理解等都会造成损耗。

因为区域经济可持续发展政策措施实施的客观条件十分复杂,各种相关因素的变化发展又是不平衡的,所以区域经济可持续发展政策措施的损耗现象是一种具有规律性的客观现象。应正确认识和努力掌握区域经济可持续发展政策措施的损耗规律,在实践中积极采取相应的抗损耗措施,切实保证区域经济可持续发展政策措施的实施效果与综合功效。

第三节 区域经济可持续发展的适度水平

在区域经济发展过程中,彻底消除可持续发展问题是不可能做到的。区域经济可持续发展所研究的是如何将可持续发展问题控制在一定的经济社会发展条件下的适度水平上。

厂商进行会导致污染和资源消耗的生产,是为了追求自身利润,即私人纯收益。私人纯收益减去社会(他人)为污染和资源消耗而支付的外部成本就是社会纯收益。所谓区域可持续发展的适度水平,就是指能够使社会纯收益最大化的可持续发展水平。

私人纯收益是厂商生产活动中的收益和成本之差,边际私人纯收益是每单位经济活动水平的改变所追加的纯收益,边际外部成本是每单位生产活动产生的而未由生产者承担的成本。社会生产的目的是使总收益与总成本之差,即社会纯收益最大。

自然环境具有一定的提供资源要素和净化污染物的能力和容量。就短期

和地域而论,资源要素可以得到补充,环境容量可以充当环境净化能力与污染物之间的缓冲物,超出本区域自然赋存的资源消耗未必成为现实的可持续发展问题,厂商超出了环境净化能力的污染物可以稀释到不至于造成环境污染的程度。但是,潜在的可持续发展问题不容忽视,被稀释的污染物仍然存在。如果区域的资源过度地持续消耗,污染物的排放量持续地超出环境净化能力,积累的污染和资源消耗终究会达到造成区域经济不可持续的程度。所以,在动态的特别是涉及代际的分析中,资源要素的交换补充和环境容量的大小无足轻重,长期的可持续发展适度水平要取决于资源要素的自然赋存水平和环境净化能力。

达到区域可持续发展适度水平的方式,应该是政府干预与市场机制的相互协同。这种政府干预与市场机制的相互协同需要交易成本,包括了解信息、进行谈判、订立和履行合同或法规等的成本。

第四节 税费政策措施的作用机制

一刺激改善环境质量和降低资源消耗

区域经济可持续发展的税费政策措施是指政府通过法律和法规,规定不同的税费种类、税费科目、税费比率等,来调节区域可持续发展的一类政策措施。

经济学中的最优化原理和均衡原理可以用来对税费政策措施的作用机制进行分析。最优化原理指的是,人们总是试图选择对他们最有利的东西;均衡原理是指价格会自行调整,直到需求和供给相等。需求曲线可用来衡量在不同价格上人们愿意购买的需求量,供给曲线可用来衡量不同价格时人们愿意供应的供给量。均衡产量是需求量与供给量相等时的产量。边际成本是指多生产一单位产量时成本的变动量。

在没有外部效应的条件下,厂商的供给曲线与需求曲线的交点 Q_m 就是市场均衡产量。当有负的外部效应时,厂商的私人边际成本与社会边际成本分离。因为厂商并未将产生可持续发展问题的成本核算进去,而社会消除可持续发展问题

需要一定的成本。因此,社会边际成本曲线位于私人边际成本曲线(厂商供给曲线)之上,厂商的产量提高会导致可持续发展问题的严重。这时,相应的最佳产量 Q_m 低于市场均衡的产量 Q_m 。

为使可持续发展问题得到改善,需要政府采取一定措施进行干预,使私人边际成本等于社会边际成本。假设产量与产生的可持续发展问题成正比,消除可持续发展问题的边际成本是固定的,则对单位产量征收一定的费用 AE ,使厂商的私人边际成本等于社会边际成本,厂商的产量调整为 Q_e 。这样,通过征收税费,就可以实现区域资源环境的有效利用。

区域经济可持续发展的税费政策措施具有下列基本的作用机制。

二、政策效益

对一个区域经济可持续发展系统而言,当各个污染源处理或资源消耗降低的边际费用相等时,总的污染治理和资源消耗降低的费用才最小。以污染治理为例,假定一个具有三个污染源的区域经济可持续发展系统,要达到污染总排放量减少某一数量(如 60%)的目标,可采取两种方案:第一是对各个污染者规定统一的排放标准(C_s);第二是把污染税费规定在可使污染量平均减少 60% 的水平上。

三、政策的动态效率

动态效率是用来衡量区域经济可持续发展政策措施能够同时具有促进当事人进行相关的技术革新的效果的指标。

四、最佳税费原则

在理论上,最佳税费征收点是可持续发展的边际费用与污染和资源消耗的边际损害费用相等时的值。

可持续发展的边际费用曲线与污染和资源消耗的边际损害费用曲线的交点对应的 C_e 是区域可持续发展的适度水平,相应的 T_e 为最佳税费征收额,此时区域双赢发展的效益最大。

设 Q_e 为资源消耗量和污染量控制下的产量, Q 为无资源消耗量和污染量控制时的产量, c_t 为资源消耗量和污染量控制成本,则 $Q_e = Q - C_t$ 。

有资源消耗量和污染量控制情况下资源环境提供的服务的价值为 S_e , 无资源消耗量和污染量控制情况下资源环境提供的服务价值为 S , C_e 为外部成本, 则 $S_e = S - C_e$ 。

以可持续发展边际费用曲线与污染和资源消耗的边际损害(外部成本)费用曲线的交点来确定收费额, 社会收益最大, 双赢效果最显著。

最佳税费定额的制定不仅需要边际污染损害费用的信息, 而且需要知道私人的边际处理费用信息, 但政府往往难以得到厂商的这方面的信息, 厂商通常也不主动给政府提供这些信息, 这就是所谓的信息不对称问题。信息不对称问题是区域经济可持续发展税费政策措施设计与实施的一个重要障碍。

在实际中, 区域经济可持续发展的税费政策措施制定是一项十分复杂的工作, 需要同时考虑社会、环境、经济效果等多项目标。税费制定合理与否决定着税费政策措施能否充分发挥作用和区域经济可持续发展水平能否得到有效、合理的改善。如果征收的税费过高, 虽然能够使资源消耗削减和污染治理水平提高, 但从区域双赢效益的角度来看, 超过现实可持续发展目标以外的削减和治理是不必要的, 是一种不经济的做法。因为税费过高会给相关的经营者带来不必要的负担, 造成减产、转产或无法经营, 影响合理的生产结构, 不利于区域经济发展。如果征收的税费过低, 会降低或丧失税费政策措施的作用, 难以实现促进区域可持续发展的目标。

一般情况下, 管理部门选择某一地区或行业中具有一定代表性的若干企业, 根据这些企业的实际, 测算出实施区域可持续发展的平均边际成本, 据此制定相应的税费征收方案。运用这种方法制定的税费征收点不可能一次达到满意, 要在实践中结合具体的实施情况, 不断反馈、协调和修正, 逐步逼近最佳值。

五、税费政策措施的局限

一些地方政府通常出于政治和经济上的考虑, 倾向于降低区域的综合税费水平。因此, 新的税费政策措施的实施有可能引来社会各方面的反对, 影响税费政策措施的社会可接受程度。税费政策措施的合理税费比率有时难以确定, 通货膨胀和货币政策的变动会降低和抵消税费政策措施的作用。税费政策措施一般是以法律的形式发布, 并在国家或省(市)较大范围内实施, 对区域和局部性问题则

可能缺乏灵活性。在实践中,政府有时会把税费政策措施仅仅作为取得收入的渠道,限制了该项政策措施主要作用的正常发挥。

第五节 价格政策措施的作用机制

区域经济可持续发展的价格政策措施是指政府通过规定各种相关产品的比价、差价和不同的价格水平来调节区域经济可持续发展的政策措施。在市场经济条件下,绝大部分商品的价格应由市场决定,但与可持续发展问题相关的产品,由于可持续发展问题的外部性而导致市场失灵,这部分商品的价格需要政府适当地干预。因此,价格政策措施是政府对价值规律和其他双赢经济规律的自觉运用,而不是这些规律的自发作用。其发挥作用要服从于资源环境和经济发展的双赢目标。价格政策措施的作用形式主要是价格的调高、调低以及比价、差价的变化。价格政策措施是区域经济可持续发展的政策措施体系中比较灵敏的一种政策措施。

区域经济可持续发展的价格政策措施一般具有两方面的作用:一是使价格具有帮助体现社会边际成本的功能,如对污染损害或过度耗费资源的产品提高价格;二是尽力消除价格在发挥原有功能时所产生的副作用,如资源价格偏低导致的资源过度消耗等。

一、污染损害或过度耗费资源产品需求的价格弹性

价格可以对那些在生产和消耗过程中产生污染损害或过度耗费资源的产品的需求量进行调节。在其他条件不变的情况下,这类产品的需求量与价格成反向变化,即价格提高,需求量下降。为分析价格变动对产品需求量的影响程度,需要研究产品需求的价格弹性。

二、“环境友好”产品供给的价格弹性

价格也可以对那些对可持续发展有利的产品(“环境友好”产品)的供应量进行调节。在其他条件不变的情况下,这类产品的供应量与其价格同向变化,即价

格上升,供应量增加。为分析价格对供应量的影响程度,需要研究“环境友好”产品供给的价格弹性。

三、建立合理的资源价格体系

要使资源价格能够反映价值(根据边际成本),反映供求关系。价格应该在资源开采或收获的成本以及相关的外部性和“使用者成本”的基础上来确定。其中,“使用者成本”是由于现在消费某一资源而不是留待未来消费而放弃的效益,它会刺激使用者节约资源。

建立合理的资源价格体系或资源价格合理化的总体目标是以较高的资源价格来反映资源稀缺和缓冲制度失灵,阻止资源的加速损耗、环境退化和无法维持的发展。资源价格合理化进程应能使不断加剧的资源稀缺由逐渐提高的价格来反映。这项进程应达到下列主要目标:①通过刺激节省资源,提高效率和替代而努力减少需求;②通过循环使用、探明储量、进口和开发替代品而努力提高供给;③在收入增长和物质财富扩张的同时改变结构重新构造自然资源的用途,使生活质量得到改善。

资源的价格不仅要从其开发利用为社会增加财富上计算,而且还要从耗竭程度上计算,以保证资源永续利用。资源价格随其稀缺度的上升而上调,有利于强化人们对资源的珍惜,促使人们对替代物的开发,使资源的综合利用程度不断提高。可以说,符合价值规律的资源价格是合理开发和利用自然资源的前提保证。

我国长期以来自然资源无价或低价,特别是公共资源的使用缺乏排他性的权利界定,其结果是环境被利润最大化者使用。各产业或企业的成本小于含有应付出资源代价的社会成本,环境费用被外部化地转移给了其他人,导致了以资源过度耗损为特征的经济增长。扭曲的资源价格体系还使生产中对节约资源的设施 and 技术的投入大于原材料或能源的成本投入,因而资源的节约利用难以推动。例如,煤炭的价格过低,一方面使其生产成本得不到合理补偿,产煤企业难以维持再生产;另一方面用煤企业因煤价低而不重视节能的投入,缺乏节能的主动性,又造成了后备资源的紧张。

改革开放以来,我国虽然将原材料与能源的价格逐步放开并向国际市场价格靠拢,但由于原材料、能源等基础价格的上调,在旧的比价结构下,会使其他产业

的成本上涨,导致轮番涨价,最后价格有可能又重新反弹回来。这种资源价格调整的困境,在短期内难以摆脱。

我国资源价格合理化问题受到许多因素的制约。首先,是资源稀缺局面的制约。国家曾对能源、矿产和有色金属资源作过几次价格调整,但对资源产值利用率的改善作用不大,其原因即在于此。我国现阶段解决资源问题的关键是走集约化经营的道路,尽力保护资源。其次,是制度制约。要加大改革的力度,冲破决策主体和利益多元的资源管理格局。另外,改进国家资源的核算方式,使由现有结构导致的负面环境影响更加透明,也有助于资源价格的合理化。

农业资源产品及农用化学品的价格合理化也是一个重要问题。农业资源产品的价格扭曲源自政府的补贴,这些补贴使其价格低于生产开发的私人成本(生产成本),变相鼓励了过量消费,抑制了利用效率的提高。例如,对灌溉用水的补贴使灌溉者采用大水漫灌的方式进行生产而不去采用节水或效率更高的灌溉技术。对化肥农药的补贴虽可在短期内增加农业产量,但从长期看,由于农药化肥使用的边际效益递减规律和对生态环境的污染损害,这项价格扭曲将产生对经济和环境“双失”的效果。

人为造成的农业价格扭曲往往是由于政府对粮食安全生产、社会公平性、农民承受能力等的考虑,但解决这些问题并非没有其他选择。例如,可以主动利用价格机制通过补贴来扶持无环境危害的有机肥、复合肥、生物农药和其他农业科技的开发和生产,扶持贫困地区农民进行农业生产条件改善和基础设施的建设等。

第六节 交易制度的作用机制

一、促进成本下降

交易制度指的是一种基于“排污权”或“消耗权”概念的市场性的区域经济可持续发展政策措施。政府作为社会的代表和环境资源的所有者,可以出售排放一定污染物(排污配额、排污许可证、排放水平上限等)或较大量地消耗某种资源的

权力。当事人可以从政府方面购买这种权力,或与持有这种权力的其他当事人在人工建立的市场上彼此进行交换,以达到有效分配稀缺的环境容量和自然资源的目的。

二、作用的有效性强

在某区域排污总量(最大污染负荷)或某种稀缺资源总量确定的情况下,这种交易制度可使排污量或消耗量在有关当事人之间合理地进行配置。那些不能有效地避免污染或降低消耗的当事人没有资格比可以有效避免污染或降低消耗者享用更大的权力;那些能比较经济地消除污染或降低消耗的当事人还可通过出售节省的权力来得到好处。这样既有利于刺激企业降低排污量和资源消耗,又避免造成环境资源的闲置和浪费,从而使区域可持续发展的改善更加经济和富于效率。

三、机制灵活

在区域经济可持续发展的交易制度下,当出现经济增长或相关技术进步时,会引起权力价格的相应变化,进而使区域的污染排放量和资源消耗量可以灵活地适应上述变化。如果采用税费政策措施,收费价格的变化要通过政府有关机构研究制定,会对上述变化的响应产生时滞,并增加管理费用。

四、促进相关技术进步(动态效率)

区域经济可持续发展的交易制度可以使额外的污染和资源使用的削减成为商品而出售、交换或储存备用,所以能促使当事人积极采用先进工艺技术减少污染排放和资源消耗。

五、“双赢”效果

当区域经济增长导致新的污染源或新的资源消耗加入管理系统时,当事人可以向管理当局或其他当事人购买预先的或剩余的允许排放或使用量权力,使区域总的污染负荷或资源消耗量保持不变。新建、改建、扩建企业通过这样的权力交易得到发展,而环境质量和资源消耗水平保持不变。这样,可取得良好的资源环境与经济增长的双赢效果。

总之,区域经济可持续发展的交易制度使区域单位产出允许的排污量和资源消耗量具有了一定的市场价格,如果当事人削减污染或资源消耗的单位费用高于此价格,其将倾向于购买权力而不自己进行削减。反之,如果当事人削减污染或资源消耗的单位费用低于此价格,其将倾向于自己进行削减而出卖所拥有的权力。因此,更多的污染和资源削减负荷可以由单位削减费用较低,即削减效率较高的当事人来承担,一个地区便能够以最优的污染和资源削减费用达到既定的区域经济可持续发展目标。

第七节 区域经济可持续发展政策措施的外部约束条件

一些成熟的和常规市场经济中的区域经济可持续发展政策措施,在我国目前的情况下可能并不直接适用。区域经济可持续发展政策措施的作用得以正常发挥需要一些基本的前提条件。

一、政府条件

在我国,政府行为的合理化对区域经济可持续发展政策措施发挥应有的作用非常重要。因为发达的市场经济是以法治为基础的,无论哪一级政府的任何行为都要受到法律约束。我国目前通过建立法治来约束政府的全部行为,全面提高各级政府的工作能力与水平还需要较长的时间才能实现。因此,应该重视区域经济可持续发展政策措施作用发挥的政府条件问题。

(一) 政府在区域双赢经济下不直接干预的领域

由于我国过去计划经济体制的传统影响和市场失灵问题在可持续发展中的特殊地位,人们更容易以为政府的直接干预在区域经济可持续发展中是理所当然的。经过我国可持续发展工作的长期实践已经明确认识到,政府干预和市场机制是实现区域经济可持续发展目标的两种主要力量。面对区域经济可持续发展的艰巨任务,必须要研究如何把市场机制与政府干预结合起来,协调地发挥作用。这种结合的首要前提是要合理界定政府的干预范围,正确划分政府和市场的分工。

鉴于政府干预管理还有消极的一面,也鉴于我国长期以来高度集中的政治传统,在中国特色的区域经济可持续发展进程中,探讨政府不直接干预领域的问题是合理界定政府干序范围的重要前提,也是正确划分政府与市场分工的关键所在。

英国 17 世纪著名的政治思想家在《政府论》中论述了政府的必要性和主要目的:人们联合成为国家并置身于政府之下的重要的和主要目的,是保护他们的财产,政府的公共权力能克服无政府的自由状态下的种种不便,保障人民的生命、财产和自由,进而造福于人类社会。洛克把政府的干预权力严格地限制在保障人民的生命、财产和自由的范围内。密尔在《论自由》中指出,不必要地增加政府的权力将带来很大的祸患,在政府现有职能之外的权力的每一增加,都会使富有进取性的一部分公众越来越成为政府的依存者。

我国的区域经济可持续发展工作需要市场机制与政府干预管理相互协调的体制创新。其基本原则是政府办政府的事,市场做市场的事,市场和政府形成同向的合力,共同实现区域经济可持续发展的目标。

在区域经济可持续发展下,政府不直接干预的领域如下。

①相对于公共领域而言的私人领域。在区域经济可持续发展下,首先要区别哪些是具有纯粹私人性质的领域。个人的行为只要不涉及他人或社会的利益,就应当被视为纯粹的私人生活领域。私人领域的事情应当由当事人自己做主,这比由他人、社会或政府为其做主更有利于增进人类的幸福和社会的进步。政府即使想在私人领域有所作为,也只能是一般性的引导,而不能直接干预。

在考虑个人的许多活动所产生的各种外部性问题时,政府的干预也应该慎重。比如,个人在公共场所吸烟或燃放鞭炮等问题,可能会在一定程度上损害他人的福利。这可以作为政府干预的备选领域。但由于这些外部效应的影响程度有时并不容易切实地计量,究竟给他人造成了何种程度的损害也往往难以测定,而且如果政府对此进行干预,避免了这个人对他人的福利的可能的损害,却对这人本身造成了直接的损害。在这种情况下,政府首先要决定的是到底应该允许谁损害谁。政府决定谁可以损害谁要有合情合理的依据,可能会涉及到包括环境、经济、传统、文化、道德、伦理等诸多方面的考量。决策的原则是要避免较严重的损害,增进社会整体的福利。如果政府干预所避免的损害没有超过给被干预者造成