

循环经济中政府与市场的作用及其关系探讨

朱红伟 刘园 齐宇 刘倩

(南开大学环境与社会发展研究中心,天津,300071)

摘要 循环经济要求从物质和能量流动的基本关系出发,把经济系统看成是自然生态大系统的一个子系统。生态规律是社会可持续发展的根本要求,经济规律是经济运行的内在机理。在现实中,政府所制订的政策、制度和规范是引导社会经济发展方向的重要力量,而发挥市场机制的作用则符合经济运行规律的内在要求。因此,循环经济中生态规律与经济规律的协调统一问题,实质上就是如何把握和处理市场与政府的关系问题。本文从此角度深入论述了市场与政府如何共同发挥作用,有效推动循环经济模式的发展。

关键词 循环经济;政府;市场机制

随着环境问题的日益严峻,人们对环境问题的认识也在不断深入,相应地,解决问题的手段也在不断地发生着变化。自1950年代末卡森的《寂静的春天》发表以来,环境保护大致上可以分为三个阶段:第一阶段,关注工业生产所带来的环境污染,以控制生产过程中的废物排放为内容的“末端治理”方式;第二阶段,从对生产环节污染问题的关注扩展到对产品整个生命周期环境影响的关注,以产品生命周期环境管理为内容的从“摇篮到坟墓”的过程控制;第三阶段,发展循环经济阶段。如果说前两个阶段的环境管理思想是在不否定传统经济运行模式前提下对具体的经济环节的环境行为进行改进的话,那么循环经济的提出则是人类经济发展过程中一次具有深远意义的革命。这是因为:一方面,从“自然资源—产品—环境废物”开放的线性经济运行模式,向“资源—产品—资源”闭环流动的经济运行模式的转变,不仅是一次经济活动的范式革命,而且最重要的是,这是保持人类社会长期稳定和持续发展的根本要求;另一方面,循环经济从物质和能量流动的基本

关系出发,把经济系统看成是自然生态大系统的一个子系统,把握住了人类经济系统与自然生态系统相互关系的本质。

一、生态规律和经济规律的统一是循环经济的首要特征

循环经济既是实现人类经济可持续发展的一种经济模式,又是一种具体的经济形态。作为实现经济可持续发展的一种模式,循环经济本质上是一种生态经济,它以生态规律作为经济活动的框架基础;而作为一种具体的经济形态,它同样也需要有一种能够促进和支持这种运行模式实现的经济运行机制,并受到经济内在规律的支配。美国生态学家莱斯特·R.布朗认为:从破坏生态的经济转入可持续发展的经济——生态经济,有赖于我们经济思想经历一次哥白尼式的变革,这就是认识到经济是地球生态系统的一部分,只有调整经济使之与生态系统相契合才能持续发展。因此,我们所面临的一个前所未有的挑战,是设计一种生态经济,一种尊重生态原理的经济。生态经济的主要目的是改变目前不可持续的线

收稿日期:2005年1月

作者简介:朱红伟,博士研究生,研究方向为环境与资源经济。

性经济运行模式。这就要求经济政策的形成,要以生态原理为基础,同时也不能忽视经济规律的作用。布朗认为,生态学家与经济学家之间的关系,犹如建筑师与建造商之间的关系,理应由生态学家给经济提供蓝图,因为他们懂得一切经济活动和所有生物对地球生态系统的依赖关系,而经济学家懂得如何把目标变成切实可行的政策。因此,生态规律和经济规律的协调统一是循环经济的首要特征。生态规律是社会可持续发展的根本要求,经济规律是经济运行的内在机理。在现实中,政府所制订的政策、制度和规范是引导社会经济发展方向的重要力量,而发挥市场机制的作用则符合经济运行规律的内在要求。因此,循环经济中生态规律与经济规律的协调统一问题,实质上就是如何把握和处理市场与政府的关系问题。

二、市场机制在处理经济与自然关系问题上存在天然不足

人类经济系统是一个开放性的系统,它需要与所处的环境系统不断地保持物质和能量的流动,而我们所处的环境系统是一个有限的、相对封闭的系统:有限的能量来源,有限的资源存量和流量,有限的进行物质转化的环境容量。这种有限的环境资源与人类经济活动的无限扩张性,使得我们人类既面临着如何有效地进行稀缺资源配置的问题,又面临着如何协调经济系统与环境系统的关系问题,以保证人类有一个可持续的未来。

对稀缺性进行选择是经济学的基本问题,这种选择实质上就是资源的配置问题。对社会资源进行有效配置是经济社会追求的目标。实现资源配置的手段并非惟一的,计划、独裁和市场等手段在原则上都是可资利用的手段,但是不论哪种手段,至少都要求做到:既能尊重经济规律,保持经济的活力,又能最大限度地实现资源的合理配置,这是社会选择经济手段的一个重要尺度。理论和实践表明,同其他手段相比,市场机制在满足这两个条件方面有更多的优势。

循环经济首先是作为实现人类可持续发展的一种经济运行模式提出来的,其主要目的在于解决人类经济系统与自然生态系统之间的协调问题。市场

经济是人类经济系统的一种运行机制,表面看来是解决资源配置的一种手段,本质上则在于处理经济活动中人与人之间的经济关系,虽然理想的市场机制可以实现资源的最优利用,但市场机制天生就不是为了解决人与自然之间的关系而出现的。

利用市场机制解决资源配置问题,只是解决经济系统内部的资源利用问题,并没有解决经济系统与环境系统之间以物质和能量流动为主要内容的关系问题。资源、环境问题的根源在于人类经济活动本身的不可持续性,这至少表现在以下两个方面:其一,经济系统内物质流动是线性的,即“自然资源—产品—环境废物”的流动过程,因此在这种经济模式下无论怎样限制系统中物质的流量,最终还是要造成废物堆积、环境破坏和资源耗竭;其二,以分散的个体决策为基础的自由市场机制,不能从整体的视野和长远的眼光来配置资源,而一个能维系环境永续不衰的经济——生态经济,需要人类从自然—社会经济大系统整体可持续发展的视野出发,来统筹人与自然、人与社会以及人与人(包括当代和未来)关系。

市场是在规定的生态与伦理界限内配置资源与分配收入。在这些边界之内,市场是自由有效的,但市场不能设定自己的边界,人们有必要为它设定边界。虽然将经济活动的外部性内在化是调节资源配置、使相对社会成本与相对价格相等的好办法,但它无法使市场确定自己与更大的生态系统之间的绝对物理边界。价格机制尽管重要,却不是万能的。从生态角度看,在既定财富与收入分配格局下,市场价格能够调节人类将现存自然资源在不同用途之间的有效配置,但它在如何确定和调节经济—生态系统的物质、能量的适宜流量,以及资源在不同的人之间,尤其是代际之间的合理分配方面,却显得十分乏力。

三、市场与制度的关系问题

市场是经济当事人之间相互关联的平台,而为了保证这种相互关联能在一种有序的、符合社会期望的方式下进行,需要有相应的制度保障。制度的关键功能在于增进秩序:它是一套行为和事件的模式,它具有系统性、非随机性,因此是可理解的。制度要有效能,总是隐含着某种对违规行为的惩罚或对应

合行为的奖励。在一定程度上,可以说市场是利用市场机制实现资源配置的一种制度安排。这种制度安排既可以规定经济主体的行为规范,又可以为经济活动设定一定的边界。当我们试图把握复杂经济现象时,既要看到制度安排对于经济活动的重要作用,也要体会隐藏在复杂经济现象背后、推动经济运行的内在力量——经济规律的作用。现实中的市场机制实际上是制度力量与经济规律的复合体。因此,市场并不排斥政府通过一定的制度安排对市场经济运行进行引导和干预,相反,它会根据经济规律的内在要求,在制度限定的范围内发挥作用。我们不能改变经济规律,但是我们可以通过适当的制度安排来调整或改变市场运行的机制,从而引导和改进经济运行和发展的模式。

在市场经济条件下,除了市场本身在处理资源、环境问题上的天然不足外,市场在资源、环境配置方面的非效率性,以及经济运行的模式之所以采用不可持续的线形运行模式而不是循环经济的运行模式,其主要原因在于:市场有效运行所必需的制度安排往往得不到满足。

另外,环境资源的公共物品、准公共物品特性在很大程度上限制了市场进行有效配置资源所必需的经济制度条件的供给。所以,在一定程度上,市场在资源、环境问题上“失灵”的主要原因可以归结为制度安排上“缺位”。在这种情况下,政府的作用则是通过有选择性的制度安排来改变市场行为和运行的模式,促进资源的有效配置,实现人与自然的协调发展。

四、循环经济要求制度建设与市场作用并重

为了实现人类社会的可持续发展,循环经济的理念应该成为社会的核心理念贯穿到社会生活的各个方面,但如何把这种理念贯彻到实际的经济运行中去,使分散的经济主体的经济行为在市场机制的作用下促成社会目标的实现呢?我们知道,个人行为的最优或者有效率,并非一定能促成社会的最优或效率的实现。循环经济不仅是一种经济运行范式的革命,而且也是对价值标准和经济效率定义的革命。因此,为了社会的整体利益,需要建立一个能够体现

这种要求的新的制度体系来引导和规范经济行为。这种制度体系既包括正式的制度,如正式的法律法规和政策,也包括非正式的制度,如行业规范、道德准则、价值观等。由于新的制度体系是基于人与自然之间关系的协调而对人的行为进行规范,这种制度体系显然应该比现有的制度体系更加复杂和精细。

经济的运行和发展有其自身的规律,经济系统和自然生态系统一样,经过长期的演化发展,才成为今天这样一个具有复杂结构和复杂功能的动态系统,这虽然是人类有意识活动的结果,但没有任何组织或个人能够如此精妙地设计、组织和协调这些复杂的经济过程,亚当·斯密把这种力量称之为“一只看不见的手”。制度的安排只能规定经济活动的边界和行为准则,它不可能代替行为本身,更无法去规划每一个经济活动的细节。循环经济在保持经济单元之间原有的以增值为目的而形成的产品供求关系之外,为了促进经济系统内的物质循环利用,又要把基于技术上可行的、经济单元之间的副产品利用关系变成稳定性的经济关系。这种物质循环流动网络之复杂是难以想象的,除了借助于市场力量外,没有其他任何力量或权威能够促成这种复杂的链接关系的形成。

循环经济是经济运行的一种模式,它不是旨在改变经济运行的内在规律,而是通过一定的制度安排,规范和引导经济运行的路径。好比一辆汽车,它的动力来自汽车内部复杂的动力结构,而汽车的行驶则需要沿着一定的道路并遵守交通规则,两者并不矛盾,并且只有两者的结合才能使汽车安全到达目的地。限制并不意味着活力的窒息,能量和物质的限制,并没有阻止自然生态系统从低级到高级的演进过程,这种进化的动力来自于系统内部精妙绝伦的自组织力量。相反人类活动由于无视自然的限制,才造成目前的生存危机。因此,制度的存在,在于使人类在经济活动中意识到生态的限制,而市场的力量在于如何在这种限制下更有效地利用资源,就像自然生态系统那样创造并构筑一个能够促进物质和能量高效循环、流动,并能保持与自然生态系统协同演进的经济系统。

五、政府如何引导有利于资源循环利用的市场行为

尽管我们在理论上基本解决了资源环境问题的根本出路——走以循环经济为主要内容的生态经济之路,促进人与自然的协调发展,这是人类思想发展史上的一大进步,但是不管多么伟大的思想和理论构想,都需要考虑如何实施的问题。在循环经济中政府的作用,一方面是建立、实施限制和规范经济参与者的行为政策制度,另一方面就是通过制定激励性的政策手段来引导市场行为向着循环经济的目标发展。提供恰当的激励是一个基本的经济问题,市场机制的作用在于通过向经济活动的参与者提供持续的经济激励,来改变参与者的行为方式和推动经济不断向前发展。在市场经济中,激励是通过价格、利润和产权向个人和厂商提供的。在现代市场经济中,利润向厂商提供生产人们所需要的商品的激励,工资向个人提供工作的激励。产权的激励作用尤其重要,可以促使人们最佳利用其所拥有的资源。

许多环境资源之所以得到不可持续的开发利用,一个重要原因是由于缺乏明确清晰的产权。由于市场一般不会对于没有产权的物品进行交易,使得稀缺的自然资源和诸如荒野、河流、空气等成为人人可以免费开采和使用的公共物品,这在一定程度上减轻了人们通过清洁生产、绿色消费和循环利用等措施节约资源、消除环境污染的激励。如果政府能够以适当的制度安排建立或支持环境资源的产权,那么环境资源的开采和使用将不再免费。经济主体将会根据“成本—效益”的原则来贯彻实施循环经济的“3R”方针,使环境资源得到合理利用。如果产权安

排的制度成本很高,或者根本无法进行产权安排的情况下,政府可以通过健全的法律和司法制度以及有效的政策手段来纠正生产和消费中的环境外部性,使环境资源得到合理利用。例如,利用“污染者付费、利用者补偿、开发者保护、破坏者恢复”的原则,大力推进自然资源和生态环境的有偿使用制度。

在现阶段各项保护环境和自然资源方面的经济、法律制度仍不完善,市场机制难以有效发挥作用的情况下,同利用传统生产技术和使用一次性资源的运营模式相比,开展清洁生产和资源循环利用的行为一般会增加企业的运作成本,降低企业的市场竞争力。因此,政府应从社会整体利益出发,通过提供直接或间接性的经济激励手段,如对于废物利用 and 环境保护行为给予税收、补贴、贷款等方面的优惠,对资源开采和废物排放征收资源税、排污费和进行处罚等措施,提高再生资源(产品)的市场竞争力,从而引导和鼓励企业开展清洁生产和资源的循环利用行为。另外,政府还可以通过资助研发或直接参与的形式开发能够促进资源节约和循环利用的新技术、新材料和新能源等,为循环经济的顺利实施开辟道路。

为了促进物质和能量在区域和社会更大层面上的循环利用,政府可以利用市场机制在资源配置方面的优势,通过适当的制度安排或提供服务,为废弃物资的再生利用建立市场交易平台,例如建立再生资源的交易市场和信息网络。特别是,政府通过搭建生态工业园区,遵循市场运行的法则,引导不同企业按照循环经济的原则,构建共享资源和互换副产品的产业共生组合。

Co-operation of Government and Market in the Circular Economy

Zhu Hongwei Liu Yuan Qi Yu Liu Qian

(The Center of Environment and Social Development Studies, Nankai University, Tianjin 300071)

Abstract: To actualize the circular economy, the economic system should be considered as the subsystem of the ecological system, and beyond dispute, the ecological principle and the economic principle has proved to be followed contemporarily. As the government constitute the policies, criterion and steer the social economic development, to harmonize the ecological and economic principle turn out to be the co-operation of the market and government. The authors demonstrated the relationship of the market and government and discussed how the two factors can work efficiently, so as to let the circular economy soar in China.

Keywords: circular economy, government, market mechanism