

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2016.01.012

我国环境规制效率提升的问题与对策

梁劲锐^{1,2}, 王学东^{1,3}

(1. 西北大学 经济管理学院, 陕西 西安 710027; 2. 青岛农业大学 经济与管理学院, 山东 青岛 266109;
3. 中国城市发展研究会空港城市发展委员会, 北京 100025)

摘要: 制约与影响我国环境规制效率提升的因素主要有人力因素、物力因素与财力因素。当前, 我国环境规制存在投入资本效率较低、企业对国家环境规制的响应度不高、政策体系不健全等问题。提升我国环境规制效率应该合理利用资源, 减少碳排放实现绿色发展; 节约利用资源, 发展环境科技实现集约发展; 高效利用资源, 保障生态平衡实现循环发展。

关键词: 环境规制; 环境保护; 效率

中图分类号: D63-3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-626X(2015)06-0073-04

自改革开放以来, 我国经济高速发展, 但忽略了对环境的保护, 没能处理好环境保护、资源利用与经济可持续发展之间的关系。1993年我国由能源净出口国变为能源净进口国, 对世界资源的依赖进一步加大。面对日益短缺的能源储备和日益增长的能源需求, 如何保障中国能源持续有效的供给, 是确保我国经济继续高速增长需要面对的重大难题。建立合理的环境规制, 提升环境规制效率将对实现中国经济的可持续发展具有深远的理论意义及实践价值。环境规制是指以环境保护为目的, 以个体或组织为对象, 以有形制度、无形意识为存在形式的一种约束性力量。^[1]环境规制的演进主要经历了三个阶段, 即由隐性的环境规制转向命令控制环境规制阶段; 由命令控制型环境规制转向以市场为基础的激励环境规制阶段; 由以市场为基础的激励环境规制转向资源环境规制阶段。^[2]本文以提升环境规制的效率为出发点, 重点分析了当前我国环境规制的现状及存在的问题, 并深入探讨了促进我国环境规制效率提升的可靠发展路径。

一、影响我国环境规制效率提升的因素

影响我国环境规制效率提升的因素主要包括人力资本因素、物力资本因素与财力资本因素。人力资本是指我国环保体系内的工作人员与相关研究人员; 物力资本则是指用于环境保护的基础硬件设施等; 财力资本是指环境治理投资总额和环境治理投资效率。这三大因素都会对我国环境规制效率的提升产生直接影响。

(一) 以环保组织机构为主体的人力资本因素

影响我国环境规制效率的人力指标是指从事环境系统工作的实有人数。环境系统是一个庞大的系统, 它以国务院为管理机构, 国务院管辖国家环保部、省环保局、市环保局、县环保局以及与企业、居民等组织直接接触的基层管理部门及工作人员; 同时, 各级人民政府还会有部门分管环境工作, 分别建有省级环保处、市级环保科以及县级政府环保科室等。^[3]这些组织机构都是以人力资本为主体的, 属于环境规制的成本指标。人力资本数量的大小、质量的优劣对环境规制效率有直接影响。

收稿日期: 2015-10-11

作者简介: 梁劲锐(1975-), 男, 广东南海人, 青岛农业大学讲师, 西北大学博士研究生, 主要从事环境规制研究; 王学东(1963-), 男, 河北承德人, 西北大学教授, 博士生导师, 主要从事区域经济研究。

(二)以环境保护与污染治理设施为主体的物力资本因素

影响我国环境规制效率的物力指标是指环境治理的设施数量。环境设施主要包括环境保护基础设施、环境污染治理设施等。环境保护基础设施是发挥对环境基本保护作用的公共设施。环境保护基础设施是对公共环境管理最切实有效的设施投入。环境污染治理设施与环境基本保护公共设施相比,不具有普遍性,主要是哪里有污染,哪里就有这些设施。例如,排污工厂、会对环境产生污染的农业生产等。环境治理设施数量的多少以及发挥作用的大小是评价环境规制效率的重要指标。

(三)以环境保护投资额和环境治理投资率为主要指标的财力资本因素

影响我国环境规制效率的财力指标包括环境治理投资总额和环境治理投资效率。这两项定量指标直接反应我国环境规制的整体水平。2005年,我国在城市环境基础设施建设上投资为1289.7亿元;在老工业污染源治理投资额为458.2亿元;在建设“三同时”项目的投资额为640.1亿元,投资总额达到2388.0亿元。2014年,我国向城市环境基础设施建设、老工业污染源治理及建设“三同时”项目的环保投资额分别是5062.7亿元、500.5亿元、2690.4亿元,投资总额达到8253.6亿元,投资总额增量明显。^[4]2014年,重点工业企业共有85673套废水治理设施,日处理废水能力达到26620万吨;共安装了废气治理设施225913套,形成了可以处理164.9亿立方米/小时的处理能力,投资效率明显。

二、我国环境规制效率提升存在的问题

虽然我国在环境保护方面无论是人力资本的投入、物力资本的投入还是财力资本的投入都逐年增加,我国的环境规制效率也明显提升,但是我国的环境保护还存在着投入资本效率低、企业的响应度低、政策体系不健全等现实问题。

(一)投入资本效率较低制约了环境规制效率实效的产生

如上所述,影响我国环境规制效率提升的因素包括人力资本、物力资本和财力资本。这三类资本投入的多少与质量都会制约环境规制效率提升。在三类资本上,人力资本作为最具能动性的资本,它的作用是最为明显的。人力资本的投入也会受到国家人才培养计划、高校人才培养方案、社会人才就

业导向等多方面影响。人力资本的投入应该是涉及从人才培养到人才作用发挥的整个过程,因此,时限较长,同时,它又是制约环境规制效率提升的最重要的因素,因此,应该在人力的投入上有所侧重,使人力资本的价值真正地发挥出来。物力资本的投入与财务资本的投入存在密切的联系。^[5]财务资本中相当一部分支出是用于物力资本的投入,物力资本作为独立的因素纳入到影响环境规制的影响机制中,是特指基础类的设施。综合来看,近些年,我国对环境保护的投入是较大的,但是,却没有看到让人满意的效果。这是由于投入资本的效率过低。除人力资本培养与见效的周期长以外,物力资本与财务资本的投入效率也不尽如人意。环境保护中仍屡屡出现各类严重环境污染事件,使环境规制的漏洞显现出来。这也使民众开始质疑我国环境规制的效用。

(二)企业对国家环境规制的响应度不高制约了环境规制作用的发挥

生态环境保护、降低碳排放量需要全民参与,尤其是在社会生产中占主导地位的生产企业更要发挥积极的作用,响应国家所倡导的节能减排、环境保护等方面的政策与规定,使我国现有的环境规制作用充分地发挥出来。然而,由于我国碳交易平台的缺失,很多企业没有完全认识到碳交易可以为企业带来的优势,没有充分将生态环境保护、节能减排等任务当作自身一份重要的社会责任,因此,很多企业与国家的环境规制玩起了“捉迷藏”的游戏,消极应付,完全没有发挥主观能动性。国家在环境保护与节能减排方面的发展路径不明确,随着社会新鲜词汇的出现频繁提出新的口号,再加上引导制度的不健全,指导程序的不规范,也使很多企业无所适从,导致有些企业虽然愿意投入到环境保护与节能减排工作中去,但却无法找到出发点与突破口。

(三)政策体系不健全制约环境规制发挥作用

我国环境体系的制定并没有全面考虑我国现有的人力、物力与财力情况,此一时彼一时的情况十分严重,有些地方政府部门甚至为了自身的业绩,环境规制政策的制定与执行“朝令夕改”,没有从长计划我国未来的环境人才培养、物力投入以及财务支出等情况。^[6]已经创建的政策体系还不够科学和严密,不仅没有给环境规制效率的提升提供保障,反而产生一定的制约作用。当前,我国很多环境

规制政策的制定与我国的环境保护与资源利用的实际情况十分不符,视角过多,例如能源、环境与经济几个角度来提出,并且每个视角又不成体系,不同的视角之间是相互交叉、重叠,给人以十分混乱的感受。在环境规制效率的提升方面,当前还主要依靠环境保护部门一己之力,没能与其他部分进行有机地合作,更没有注重调动全社会共同的力量。全民参与环境规制政策平台的缺失,无法发挥民众的力量,阻碍了更多关心生态环境保护与节能减排的人们共同为环境规制出谋划策。当前,我国的环境规制相关政策体系还不健全,能源政策、经济政策以及环境保护政策不能有效结合,存在漏洞与盲区,或者是存在重复与冗余的地方,已经成为制约环境规制效率提升的重要因素。

三、提升我国环境规制效率的路径

鉴于我国环境规制效率提升存在的诸多问题,建议采取以下措施促进我国环境规制效率的提升。

(一)转变经济增长模式实现绿色发展

经济发展既不能以牺牲环境为代价,也不能被环境阻碍其发展的脚步,而是应该与环境共生共存,使经济发展与环境保护之间形成和谐共赢的关系。这就要求我们在发展经济的过程中,要选择适当的经济增长方式,在经济增长的过程中,需要制定科学合理的经济政策以促进环境规制效率事半功倍。经济政策的制定与实施应该从以下三个方面入手:其一,转变经济发展动力机制,努力尝试用技术进步、结构优化来促进经济的发展,并在发展的过程中,以政策为导向、为约束减轻资源和环境的压力。长久以来,解决经济增长与资源利用、环境保护之间的矛盾是工业化生产与经济发展中比较突出的问题。解决这一问题,应该通过新技术发挥重要的优势,降低工业生产的资源消耗,注重产业优化,提升整体经济效率,稳定发展,避免盲目扩张。^[7]其二,在经济发展过程中,保持协调与公平、平衡。众所周之,我国中、东、西部的经济发展水平相差较大,环境规制的效果与效率差距也十分明显,缓解区域差距,就应该优化国土开发格局,平衡区域经济发展水平。其三,深化体制改革,为经济的持续发展提供有力的制度保障。经济政策应该发挥导向与约束、激励作用,要求企业在进行生产运营的过程中,注重环境保护。走持续经济发展之路,加强制度建设,在改革的过程中,解决制度建设中的遗留问

题,为可持续发展提供保障。发展绿色经济,顺民心,符民意。要从最初的、最早的人才培养入手,以最少的物力投入与财力投入为落脚点。只有通过经济政策的合理运用,才能使经济发展与环境保护相得益彰,才能真正地实现绿色经济。

(二)落实环保机制实现集约发展

自改革开放以来相当长的一段时间里,我国的经济一直是粗放式发展,放松对资源环境的保护,从而造成了资源的极大浪费,也给环境造成了严重的破坏。当前应该转变思路,走集约发展之路,物力的投入要集约,要发挥出物力的作用,财力的投入要集约,应该显现其效益。在经济发展的过程中,注重技术创新、人力资本的积累,为最终人力资本重要作用的发挥奠定坚实的基础。各个产业的发展,尤其是对环境影响较大的产业要注重发展规模经济,体现规模效应,让这些具有积极意义的因素推动经济由粗放型向集约型转变。采用宏观调控手段,使经济增长保持稳定的状态。发展集约型经济的重点是提升效益与质量,而达到这一目标的最可靠途径则是科技、人力、规模和国家调控。在集约发展过程中,最需要重视的就是资源的节约利用,应该通过落实能源节约政策来实现这一目标。能源政策的制定与实施需要从以下三个方面入手:其一,能源政策要努力推进能源技术进步,提升能源的利用效率。只有能源得到了最高效的利用,才证明已经实现了集约化生产方式。这需要推广能源技术的广泛应用,加快人才培养,同时还要注重法律法规的完善;其二,制定区域差别化能源政策。不同地区的能源利用现状是存在差异的,不同地区的经济发展水平同样存在差异。如上述分析可知,环境规制发挥的作用同样受到能源利用与经济发展水平两个因素的影响,因此,在能源政策的制定与推行上,应该做到因地制宜;其三,改善发展环境,深化能源体制改革。进一步规范能源市场、调整与优化能源产业结构、维护能源安全同样是至关重要的。

(三)提升环境规制强度实现循环发展

走循环发展之路,就是使经济系统与自然生态系统中的物质进行循环,实现废物减量化、资源化和无害化的目标,保护自然的生态平衡。循环经济已经被西方发达国家所重视,它以“减量化、再利用、资源化”为原则,而“低消耗、低排放、高效率”则是其最显著的特征,可以保证经济的可持续发展。^[8]

循环发展的重点是循环技术的创新与实施,循环技术的发展同样离不开人力与物力、财力的投入。循环经济具有巨大的发展潜能,发展循环经济也是当前资源消耗量巨增、资源紧张的现实情况决定的,这就要求经济活动演变为“资源——产品——再生资源”的往返式流程,并且在实施的过程中,不断优化这一流程。循环发展之路的制定与执行应该从以下四个方面入手:其一,落实差异化区域能源减排政策。综合衡量不同区域环境的承载能力与经济发展能力,采用具有差别化的环境法律法规以及管理政策。其二,构建环境保护区域补偿机制。将环境保护成本合理地分配下去,可以对被破坏的环境进行补偿。补偿机制要公平、合理、公开,确保补偿资金的合理应用。其三,构建环境规制目标责任考核体系。加强对企业信息披露的管理,要求企业要及时地向社会公布企业的GDP能耗,发挥群众的监督作用。其四,完善环境规制法律体系,加强监督检查力度。完善社会监督体系,并落实节能减排监查责任制,充分发挥各类监督主体的作用。

参考文献:

- [1] 许松涛.环境规制降低了重污染行业的投资效率吗? [J].公共管理学报,2011,(3):127-128.
- [2] 薛伟贤.环境规制及其在中国的评估[J].中国人口资源与环境,2010,(9):70-77.
- [3] 雷明.地方财政支出、环境规制与我国低碳经济转型[J].经济科学,2013,(5):47-61.
- [4] 李国平.地方政府环境规制及其波动机理研究——基于最优契约设计视角[J].中国人口资源与环境,2014,(10):24-31.
- [5] 王柱国.论环境规制中的公众参与 [J].行政论坛,2014,(6):69-74.
- [6] 李胜兰,初善冰,申晨.地方政策竞争、环境规制与区域生态效率[J].世界经济,2014,(4):88-110.
- [7] 陈德敏,张瑞.环境规制对中国全要素能源效率的影响——基于省际面板数据的实证检验[J].经济科学,2012,(7):49-65.
- [8] 王书斌,徐盈之.环境规制与雾霾脱钩效应——基于企业投资偏好的视角[J].中国工业经济,2015,(4):18-30.

(责任编辑:卢 君)

Problems and Countermeasures on Efficiency Promotion of Environmental Regulation in China

LIANG Jin-rui^{1,2}, WANG Xue-dong^{1,3}

(1. School of Economy and Management, Northwest University, Xi'an Shanxi 710027, China; 2. School of Economy and Management, Qingdao Agricultural University, Qingdao Shandong 266109, China; 3. Airport City Development Committee of China Research Society of Urban Development, Beijing 100025, China)

Abstract: From the perspective of public management, the factors that restrict and influence the efficiency of environmental regulation in our country are human factor, material factor and financial factor. At present, the improvement of the efficiency of environmental regulation in our country still has the problems such as low efficiency of investment capital, the low degree of response to the state environmental regulations, the policy system is not perfect and so on. Based on these problems, this paper puts forward that the efficiency of environmental regulation in China should be rational use of resources, reduce carbon emissions to achieve green development, save the use of resources, the development of environmental science and technology to achieve intensive development, efficient use of resources, to protect the ecological balance to achieve circular development.

Key words: environmental regulation; environmental protection; efficiency