

# 论政府在经济发展中的生态责任\*

谢晶,赵有声,孟国丽

(重庆大学 贸易行政学院,重庆 400031)

**[摘要]** 生态环境的客观情况与政府发展经济的内在需求促使政府履行生态责任。生态作为经济与社会发展软实力的重要组成部分,其后发优势越来越突显。地方政府需要更加重视生态,把生态这种后发优势、比较优势发挥好、运用好。

**[关键词]** 生态责任;生态制度供给;生态经济

**[中图分类号]**X2 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1672-0598(2007)05-0061-02

## 一、生态环境的客观情况与政府发展经济的内在需求之间的理论思考

我们可以将人口、资源、环境与经济过程之间的关系简略表示为下图所示。

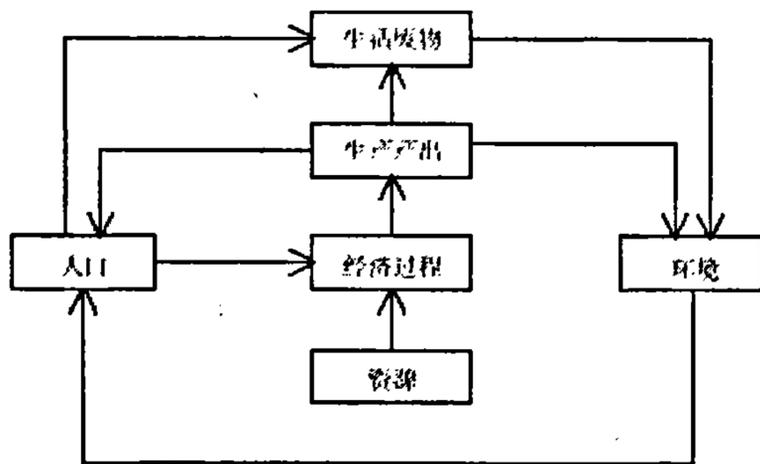


图1 人口资源环境与经济过程之间的关系简图

图中我们可以看到,通过经济过程将人口、资源、环境联系在一起。经济过程处于三者之间,起到联系枢纽的作用。由此说明,如果不将经济过程纳入研究框架之内:第一,我们就看不到资源是如何转变为可以供人类直接消费的生活消费品的。第二,也看不到资源如何转变成破坏环境的废弃物。<sup>[1]</sup> 尽管现在人类赖以生存的许多物质消耗仍然处于经济生产过程之外,直接来源于自然形态的资源,然而这部分资源在人类物质消耗中正变得越来越小。地球上许多自然形态的资源正在由于污染受到极大的破坏,而且也没有受到应有的重视和珍惜。其次,实际上环境状况也会影响到经济过程,比如在较恶劣的环境下会导致直接生产过程中的物化投入可能会加大。由于资源本身所带的稀缺性特点,它在早期经济理论中已经成为研究对象。虽然今天良好的环境也日益变得稀缺,然而由于它

主要处于经济生产过程的产出一端,厂商并没有将其作为资源加以考虑。另外厂商是不会更多关心被破坏了的环境。再次,在资源和环境问题上存在外部性。外部性的存在意味着社会真实成本与个别成本的背离,意味着社会收益不等于个别收益。自发形成的市场并不能自动优化调节外部性问题,往往需要政府制定政策加以干预,政府必须通过行政手段和经济手段使得微观经济活动的外部性在其运行当中内部化,即外部性收益和损失得到必要的补偿。研究处于人口资源环境之间的经济过程,通过制度变化和经济关系的改变来解决人口、资源、环境方面的经济外部性问题,克服当前“市场失效”的现实情况。通过全新意义上的社会资源最优配置,达到全社会的包括人口资源环境目标在内的长期的、整体的效益最大化。

## 二、地方政府缺乏生态建设的内在动力

1、生态环保像教育、卫生那样是一种公共产品,具有明显的外部性。地方政府投资生态环保,虽然有助于改善本地区生产的外部条件和招商引资的投资环境,但治理生态环境的实际效应超出本地区的范围,产生显著的外溢效应<sup>[2]</sup>。

2、片面推行全面赶超战略。地方政府缺乏对本地区资源状况的全面认识,他们不是根据资源比较优势与资源禀赋来确立经济发展战略,并且长期难以确定本地区的主导产业;不是将资金和资源集中分配在具有比较优势的产业领域,而是不分重点全面推进,导致本地区资源的过度利用,生态环境难以与经济发展速度相协调。为尽快脱贫致富,提升经济排序的位次,地方政府往往急于求成,不顾客观经济条件与资源状况,盲目追求大而全的产业门类,贪大求全,使经济增长超过资源负担能力,也使作为经济发展外部因素的

\* [收稿日期]2007-06-12

[作者简介]谢晶(1978-),女,重庆市人,重庆大学贸易行政学院,硕士研究生。

赵有声(1955-),男,重庆市人,重庆大学贸易行政学院,研究生导师,副教授。

孟国丽(1980-),女,山西省人,重庆大学贸易行政学院,硕士研究生。

生态环境出现了赤字。

3、现行财政体制驱使地方政府盲目发展价高利大的加工工业,而置保护生态环境于不顾。由于农业基础设施投资大、周期长、效益不明显,对地方政府收入增长刺激不明显,地方政府一般不愿意投入过多资源发展这些“瓶颈”行业;而对生态环保这类投资大、周期长、短期效益低,且长期预期不确定的产业来讲,地方政府更是缺乏内在动力。他们更多的是热衷于价高利大、投资少、安排就业多的食品、造纸、纺织等轻工业。在中央对地方转移支付制度以及地方政府对基层财政转移支付体系未建立起来或制度保障不健全的情况下,基层地方政府增加财政收入的唯一办法就是开采自然资源。这样以牺牲生态环境,追求地方利益,发展以资源耗费为特征的资源型加工业与污染大的轻工业必然成为地方政府推进地区经济发展的战略取向与政策安排的重点。

4、现有中央政府对地方政府的政绩考核主要侧重在经济增长指标的考查上。因此片面注重地区经济的 GDP 增长率,税收和产值的数量指标,在这些指标体系中达标占有很大的分量,而对地区的生态环境指标如森林覆盖率、绿化率、“三废”排放率等,虽在认识上较过去有很大改进和提高,但作为一项制度上升到考核地方官员政绩的高度仍然不足。用绿色 GDP<sup>[3]</sup>的概念与考核指标取代过去传统 GDP 作为衡量地区经济增长依据的观念还待加强。

### 三、保证生态制度供给,明确政府的生态责任

1、明确政府的生态责任<sup>[4]</sup>。生态环境的客观情况与政府发展经济的内在需求促使政府履行生态责任。首先,政府对自然的生态责任。传统公共管理以获取最大经济发展为首要目标,很少考虑环境问题,甚至不惜以牺牲环境为代价。可持续发展要求充分考虑环境生态的价值,走技术进步、提高效益、节约资源的道路,公正地对待自然,科学开发,合理利用,最大限度地保持自然界的生态平衡,这种重任无疑应当由政府来承担。其次,政府对市场的生态责任。市场是生态链条中的关键环节,在这里政府作为有着广阔的空间。比如规范企业生产绿色产品标准;注重产品的再生资源的开发和利用;制定绿色产品价格;帮助企业开展绿色营销,等等。其三,政府对公众的生态责任。确立“代内公平”观念,以自然为中介实现同代人之间的共同发展;确立“代际公平”的观念,为后人着想,多谋“留予子孙耕”的事。

2、强化环保宣传,提高市民的环保意识。首先,采取积极措施稳步推进环保服务市场的放开,加快政府机构的调整和改革,逐渐弱化政府机构在这一领域的行政性管理,促进非官方的环保服务

机构发展。其次,建立高效率的环境信息网络。政府要加快建立和完善全市环境信息网络系统,实现环境数据收集、处理、加工、传输的网络化、办公自动化。最后,加强环保宣传教育,推动公众参与环保。要大力倡导群众性的环保非政府机构,把国家的环保法规、政策逐渐化为全民的环保行为甚至生活方式,使得每个人都能关注环境问题,从根本上提高全体公众的环保意识和环保素质。

3、推进生态保护的法制建设,完善经济政策,发挥市场调节作用。目前许多关于环境资源的利益冲突,已经暴露出行政控制手段的缺陷,必须通过法律手段,促进社会、经济和生态的协调发展。完善生态产业政策,鼓励发展有利于保护生态环境的新型能源、新型建筑材料、新型环保材料等产业,在投资、融资和其他方面给予政策倾斜。大力发展生态农业,提供绿色食品、有机食品。同时带动生态农业旅游发展。将一、二、三产业有机结合起来,发展循环经济。

4、建立和完善环境与发展的综合决策机制,增强政府环境管理能力。环境管理是政府环境保护行政主管部门的一项最重要的职能。(1)要建立和落实环境保护“党政一把手亲自抓,负总责”制度,把环保工作列为党政一把手实绩考核内容。(2)建立部门环保目标责任制,开展落实环保责任的行政监察,对不履行部门职责的要依法追究。 (3)实行重大决策环境影响评价制度,在决策时要落实环境保护“一票否决制”,对建设项目要落实环境保护“第一审批权”。(4)试行环境与经济的综合核算制度,建立环境与资源综合核算体系,全面评估环境污染和生态破坏的代价,避免牺牲环境和破坏资源为代价来换取暂时的经济增长。(5)要加强对外资和引进项目的环境管理,加快制订和严格执行各种技术法规,阻止那些不符合我国环境和卫生安全标准的外国产品进入市场。政府应进一步发挥宏观调控职能,增加其“绿色控制”能力,引导全社会从追求单纯的经济增长到追求经济、社会、环境的协调发展。<sup>[5]</sup>

#### 【参考文献】

- [1]郭志刚.人口、资源、环境与经济发展之间关系的初步理论思考[J].人口与经济,2000,(6).
- [2]苏力.法治及其本土资源[M].北京:中国政法大学出版社,1996:191-192.
- [3]钟兆修.解读绿色 GDP[J].中国统计,2005,(11).
- [4]李亚.论经济发展中政府的生态责任[J].中共中央党校学报,2005,(2).
- [5]毛如柏.极推进环保制度和机制创新[EB/OL].中国人大网,2005-7-14.

(责任编辑:杨 睿)

## On ecological responsibility of government in the economic development

XIE Jing, ZHAO You-sheng, MENG Guo-li

(College of Trade and Public Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

**Abstract:** The objective condition of ecological environment and the internal demand of developing economy of the governments force the governments to fulfill their ecological responsibility. Ecology, as the important part of soft power of economic and social development, has prominent post-advantages. Local governments should pay more attention to ecology and make full use of post-advantage and comparative advantage of ecology.

**Keywords:** ecological responsibility; ecological institution supply; ecological economy