# 绿色经济制度体系——推进循环经济发展的制度创新

来源：网络 作者：红尘浅笑 更新时间：2024-07-30

*从本质上说， 发展 循环 经济 就是在生产、流通，消费、分配的每一个环节实现废弃物减量化、资源化，无害化，实际上就是废弃物资源的有效配置 问题 。基于此，本文以界定废弃物是以资源为前提，从微观经济学角度，通过探讨废弃物资源有效配置机制，透析...*

从本质上说， 发展 循环 经济 就是在生产、流通，消费、分配的每一个环节实现废弃物减量化、资源化，无害化，实际上就是废弃物资源的有效配置 问题 。基于此，本文以界定废弃物是以资源为前提，从微观经济学角度，通过探讨废弃物资源有效配置机制，透析当今资源短缺和环境恶化的制度根源，寻求实现废弃物资源有效配置即发展循环经济的制度切入点——绿色经济制度体系，以期为循环经济的发展奠定经济学 理论 基础。

一、废弃物是一种“因多而少”的间接稀缺性资源

废弃物是人们在开发利用 自然 资源的经济行为(包括生产、流通、消费)过程中产生的，只是生产和生活产品物质和能量形式的转换，是物质循环和能量流动的一种形式。随着 社会 经济发展和人民消费水平的提高，人类在生产、流通、消费过程中，常常需要面对废弃物的“二多”问题：潜在废弃物(通过集约化经济活动可以避免的废弃物)和前端废弃物(已形成但并未进入废弃物处置场的可回收利用的废弃物)“多”；末端废弃物(进入末端废弃物处置场的废弃物)经过处置后排放到生态环境中的污染物“多”。而这“二多”必然导致：自然资源的稀缺性不断加剧：生态环境容纳力愈来愈成为稀缺性资源。

由于传统单向流动的经济行为所产生的潜在废弃物和前端废弃物多，自然资源的利用与回收率低，末端废弃物经处置排放到环境的污染物多，在同等技术条件下，要使人类经济活动满足一定量的社会需求，就必须消耗更大量的自然资源。而经济活动中产生的潜在废弃物和前端废弃物多，又加剧了末端废弃物的总量，在相同的资源化处置技术条件下，排入到环境中的污染物就更多，这无疑给本来就稀缺的生态环境容纳力带来了更大的压力，必然使生态环境容纳力成为更加稀缺的资源。

二、“双失灵”导致废弃物资源的配置失效

1、废弃物资源配置的市场失灵

根据微观经济学基本原理，市场机制这只看不见的手在一系列理想假设条件下，是废弃物资源在不同用途之间和不同时间上配置的有效机制，也就是说，正常市场机制可以实现废弃物资源配置的帕累托最优。但是在现实经济活动中，这些理想假设条件往往无法满足，市场机制就不可能完全实现废弃物资源的有效配置，必然产生废弃物资源配置的市场失灵。就废弃物资源来说，最严重的市场失灵包括：

废弃物资源产权不明晰

产权经济学认为，市场机制正常作用的基本条件是明确而专一的，且可转让和实行的产权。产权是有效利用、交换、保存、管理资源和对资源进行投资的先决条件。

一般来说，废弃物资源往往拥有没有明确的定义、非专一即多重产权、不安全、不能执行、不可转移的产权不明晰特征。如生态环境容纳力的产权就不明确，而且多重产权，这就必然引起随地倾倒废弃物的短期行为，而不追求废弃物处置的高效资源化。又如政府宣布废弃物分类收集法规以及废弃物收费制度，但或者仅是说说而已，或者收费低于治理废弃物的费用而使经济行为主体宁可交费也不愿采取行动治理废弃物，致使废弃物资源产权难以有效实行。

废弃物资源市场不完善

首先，许多废弃物资源市场还根本没有发育起来，或根本不存在，如废旧电池回收后无处送；有些废弃物资源市场虽然存在，但价格不合理，如回收资源市场价格高于自然资源价格。由于自然资源价格只反映了劳动和资本成本，没有反映经济活动中自然资源消耗的机会成本，造成了自然资源的大量耗用和浪费，也造成潜在和前端废弃物的大量产生及末端废弃物污染物的无度排放。

其次，即使废弃物资源存在市场，市场失灵还表现为竞争不足。有效市场应具备卖者买者众多、进入市场障碍较小的特点。然而，例如我国的废弃物管理一直被视为社会公益事业，由政府一家包揽，政府部门既是监督机构，又是管理部门和执行部门，主要费用由政府拨款，缺乏竞争机制而产生低效，造成废弃物排放量越来越大，污染越来越严重，废弃物治理的负担也越来越重。

废弃物资源的公共物品属性

公共物品具有两个特征：一是消费的非排他性，即个人对公共物品的消费不 影响 其他消费者对同一公共物品的消费；二是供给的不可分性，即为一个消费者生产公共物品就必须为所有消费者生产该物品。在许多情况下，个人不管付钱与否，都不能从公共物品的消费者中被排除，如，有效处置废弃物减少了污染而使生态环境清新，不可能把其中任何一人从这清新的生态环境中排除出去。因为没有人能够被排除，消费者就不会为消费清新的生态环境这一公共物品而付钱。消费者不付钱，私人 企业 赚不到钱，就不愿意通过减少废弃物的产生或者提高废弃物的资源化效率，来提供清新的生态环境。

从废弃物资源配置市场失灵的三个方面，我们可以看出，市场失灵的产生主要在于废弃物资源的外部性问题。“看不见的手”的定理，要依赖于一个隐含的假设：单个经济个体的经济行为对社会上其他人的福利不产生影响，即不存在外部性。但是对废弃物资源来说，这一假定往往不能成立。根据外部性理论，废弃物资源外部性包括两个方面：

外部经济，即存在外在利益。如A经济个体因采用先进技术实行清洁生产而避免了潜在和前端废弃物的产生，节约了自然资源，保护了环境，给社会带来利益，但它自己并不能由此得到补偿，此时这一经济活动的私人利益就小于该活动带来的社会利益，该经济个体就不会持续进行此类经济行为。

外部不经济，即存在外在成本。如B经济个体没有实行清洁生产而大量消耗自然资源并大量排放潜在和前端废弃物，破坏了生态环境，给社会其他人带来了危害，但其并不由此而支付足够抵偿这种损害的成本，此时该经济活动所付出的私人成本就小于该活动所造成的社会成本，于是该经济个体就会无所顾忌地不断进行此类经济行为。

如何鼓励A经济个体持续其清洁生产这一经济行为，而遏止B经济个体不合理的经济行为，外部性内部化是最好的选择，即矫正由于外部性而造成的市场机制对废弃物资源配置的失效。

2、政府失灵是废弃物成灾的另一制度根源

在现实经济生活中，长期以来对废弃物资源外部性问题的忽视，导致了自然资源的滥用，形成了日益严重的资源枯竭和环境恶化两大灾难性问题。可以说，外部性内部化是实现废弃物资源有效配置的关键和难点。

根据微观经济学原理，要实现外部性内部化，有两种途径：

第一，运用科斯定理解决外部性内部化问题

通过明晰产权，使难以交易的外部成本或利益进入可交易的市场体系，双方可以通过交易来解决外部性问题。因为明确的产权及其可转让特性可以使私人成本(或利益)与社会成本(或利益)趋于一致，即不存在外在成本或利益，也就不存在外部性了。

第二，运用政府干预实现外部性内部化

政府干预可分为两类：直接管制，包括行政和 法律 手段； 经济 政策，包括税收(抑制)和补贴(激励)两种手段。

通常情况下，政府会采取经济政策来矫正外部性所造成的废弃物资源配置的市场失灵。政府经济政策的干预并不是直接干预经济个体的经济行为，而是改变 影响 经济个体经济行为的条件(成本或收益)。以利润最大化为目标的经济个体在条件改变之后，也必然会改变自己的经济行为，从而实现资源的有效配置。也就是说，政府经济政策的作用仍然是通过市场机制来实现的，所以这种政策并不是政府对市场机制的干预，而只是改变了影响市场机制的某些条件，即：当存在外在成本时采取税收等限制性手段，扼制经济行为的发生，当存在外在收益时，采取补贴政策等激励性手段，鼓励经济行为持续进行。

可以看到，政府在废弃物资源配置过程中具有矫正市场失灵的作用。但政府干预往往未能制定有效扼制废弃物排放并规范 自然 资源循环回收利用的废弃物政策，或者已制定的其他政策尤其是经济 发展 政策(旨在追求传统经济考核指标，如GDP等)，却在加重市场失灵。这种情况称为政府失灵，就废弃物资源来说，政府失灵表现在两个方面：

缺乏循环型特征的废弃物管理政策

二十世纪70年代中后期之前，全球废弃物政策视点均停留在末端废弃物的治理 问题 上，从而形成了以“废弃物处理法”为特征的废弃物管理政策；到80年代中期，废弃物政策视点已部分转移到前端废弃物减量措施上，形成了以“废弃物排放法”为特征的废弃物管理政策，进入90年代，废弃物政策视点进一步转移到潜在废弃物和前端废弃物减量的全过程控制对策上，而形成了以“循环经济废弃物法”为特征的废弃物管理政策，而且，资源利用模式也由“原料—产品—废弃物”的单向运行转变为“原料—产品—原料”的循环运行。废弃物政策视点的演进过程及资源利用模式的转变也从侧面说明， 目前 确实缺乏循环型特征的废弃物管理政策。

其他政府政策尤其是经济发展政策的溢出效应

政府不仅有责任出台废弃物管理政策，同时也负责旨在实现 社会 和经济发展目标的政策制定，而这些政策无意间对废弃物问题产生了溢出效应，即这些政策加剧了废弃物的大量排放。如，产业政策旨在追求产业部门的盈利率，而这必然带来自然资源和环境容纳力的过载；投资政策虽带来了区域经济总体水平的提高，但也造成了区域生态环境的恶化；资源综合利用政策针对于生产领域却忽略了消费领域中存在的问题。

废弃物成灾的制度根源——市场失灵和政府失灵，导致了废弃物资源的配置失效。但废弃物问题并不是从天上掉下来的，而是由于人们的制度安排出了毛病。所以，废弃物资源循环利用的制度创新是彻底根除废弃物灾难的必由之路。

三、构建绿色经济制度体系，促进循环经济制度创新

新制度经济学认为，“制度是一个社会的游戏规则，……是为决定人们的相互关系设定的一些制约。制度构成了人们在 政治 、社会、经济方面发生交换的激励结构”。制度及其变迁和创新是经济增长和发展的内生变量，有效的制度才能把土地、资本，劳动和技术、知识等生产要素的潜在生产力转变为现实生产力。有了制度，这些生产要素才得以充分发挥其功能。在某种意义上，资源配置也是由特定制度所支配的。

对废弃物资源来说，尽管废弃物是放错地方的财富，但我们却越来越被这些“财富”所困扰，学术界人士称之为“财富的灾难”。那么，原因何在呢？笔者认为，导致“财富的灾难”的根源在于废弃物资源管理制度的低效。表现为：缺乏一种能够把废弃物潜在资源优势转变为现实经济优势的制度环境；缺乏一整套废弃物资源循环利用管理的制度框架；缺乏一种公平竞争、真正体现经济个体利益的制度环境。现存的废弃物末端管理制度运行效率低，表现为各种正式和非正式的废弃物规则把人们的努力与报酬相联系的程度降低；此外，人们的废弃物意识、法制观念和创新意识淡泊，思想观念传统守旧，从废弃物产生到处置整个过程缺乏激励性制度安排，针对废弃物源头控制和循环回收利用的经济动力，缺乏一种有效的制度保障。

废弃物循环利用管理制度创新是一个极其复杂的系统工程，需要 研究 、采取多方面的综合措施。笔者认为，其中的切入点是构建绿色经济制度体系。简单说，就是要更换经济行为的主要规则和考核指标，用绿色经济规则和指标，作为今后经济行为的“指挥棒”。

促进循环经济发展的绿色经济制度体系是随着全球环境革命在经济社会各领域的渗透而逐渐形成的，是环境经济行为的初步制度框架，可用框表表示：

当今世界各国包括我国在内，对怎样 计算 、评估生态环境破坏与资源浪费所造成的直接经济损失，对怎样计算保护环境、治理污染、保护生态、挽回资源损失所必须支付的投资，都已积累了一些初步经验，形成了一套初步可行的评估、计算 方法 。因此，绿色经济制度体系的概念，完全可以量化而投入实际操作。

用绿色经济制度体系这个新的“指挥棒”去规范和考核人们经济行为的业绩，对加强废弃物资源的循环利用，促进循环经济发展有两大作用：激励和遏制。

各种经济制度的建立与实施，可以大大鼓舞那些率先实行高资源循环利用率、低废弃物和污染物排放的经济行为。因为资源循环利用率越高，自然资源消耗越少，潜在和前端废弃物产生量越少，末端废弃物资源化率越高，其经济行为的环境经济效益就越大。这就能够激励经济个体进一步采取 科学 的、先进的经济技术措施，去更好地实现废弃物减量化、资源化、无害化，把经济行为真正建立在循环经济基础之上。

以上各种经济制度的严厉贯彻执行，可以迫使经济个体不得不放弃传统的高消耗、高污染的经济行为。因为资源消耗及潜在与前端废弃物排放越大，经济行为的环境经济效益就越小。从而就能够有效地迫使经济个体采取果断的经济技术措施去转变经济行为，以实现废弃物的减量化、资源化、无害化，逐步回到循环经济的轨道上来。

由此看来，绿色经济制度体系这个“指挥棒”，如果运用得好，执行得严，再加上健全、有力、配套的法律经济行政措施，不仅是实现减量化、资源化，无害化的废弃物循环利用管理制度的切入点，而且在循环经济发展方面，也发挥着重要作用。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn