

可持续发展产业政策评估的基本概念研究^①

赵大晖^② 卢凤君 郭锐 何发

(中国农业大学管理工程学院) (机械部信息研究院)

摘要 为适应可持续发展由观念向战略再到行动的转变需要,以可持续发展产业政策评估结果为依据,制定、调整和完善可持续发展产业政策,具有十分重要的现实意义和战略意义。通过对可持续发展、产业政策、评估以及它们复合而成的可持续发展产业政策评估概念的界定和分析,为评估机理研究、评估标准建立、评估指标体系构建和评估方法选择等后续评估工作提供了理论依据。

关键词 可持续发展;产业政策;政策评估

中图分类号 F 203

Research on Basic Concepts of Assessment of Sustainable-development-oriented Industrial Policy

Zhao Dahui Lu Fengjun

Guo Rui He Fa

(College of Management Engineering, CAU) (Information Research Institute of Machinery Ministry)

Abstract In order to meet the demands of the transformation from the thoughts of sustainable development to its strategies and finally its actions. The formulating, adjusting and improving of the sustainable-development-oriented industrial policy (SDOIP) based on the assessment of SDOIP have a practical and far-reaching significance. Sustainable development, industrial policy, and the assessment of SDOIP were clarified. The theorem basis for the theoretical study of the assessment, the establishment of the assessment standard, the index system, and the choice of assessment method has been set up.

Key words sustainable development; industrial policy; policy assessment

1 可持续发展及其基本思想

1.1 可持续发展的内涵

世界环境与发展委员会在《我们共同的未来》一书中把可持续发展定义为“既满足当代人需要,又不对后代的满足及其需要的能力构成危害的发展”。可持续发展观视自然生态和社会经济为一个有机整体系统,强调人与自然的和谐统一、生态与经济的共同繁荣,追求“自然-社会-经济”相互协调,形成良性循环的持续发展目标模式。

我国政府把实现可持续发展作为社会主义初级阶段现代化建设的一项重大战略,强调经济建设与人口、资源、环境四位一体的综合协调发展,将控制人口、节约资源、保护环境放到重要位置,使人口增长与社会生产力的发展相适应,经济建设与资源、环境相协调,实现良性循

收稿日期:1998-01-15

①国家自然科学基金资助项目

②赵大晖,北京清华东路17号中国农业大学(东校区)78信箱,100083

环。协调人口、经济与环境、资源的关系,是实现可持续发展的关键。人口是可持续发展的主体因素,它借助生产方式、消费方式、管理方式等对经济建设、环境质量和自然资源产生正负两方面影响;经济建设是可持续发展能力的基础,它通过模式选择、资本供给等对人口发展、环境质量和自然资源产生正负两方面影响;环境质量的保持和改善是可持续发展的前提条件,自然资源的永续利用是可持续发展的物质基础^[1~3]。可持续发展是一个由观念到战略再到行动这3个环节的逐级的动态演化过程。每一环节的演化,都是向实现可持续发展目标的迈进。前一环节对后一环节起指导作用,后一环节又使前一环节的内容更丰富、清晰、具体和可操作。

1.2 可持续发展的基本思想

可持续发展既是一种有选择、有节制地满足人口生活质量需求的发展理念,又是一种能够实现局部利益与整体利益相结合、当前利益与长远利益相结合的发展道路。它作为一种理论,起初来自科学家对解决人类未来矛盾和危机途径的共识,到90年代这种共识已转变为世界许多国家政府的发展战略和行动纲领,在21世纪随着这些战略和纲领的落实,可持续发展将变成公众共同参与的实践活动。作为一个发展中国家,我国走可持续发展道路必须发展经济,但要改变经济发展模式,尽可能减少资源损耗、杜绝浪费并尽量不让废物进入环境,从而减少单位经济活动对资源环境的压力,逐步消除生产、交换、分配、消费过程中的不可持续因素。

基于上述对可持续发展的基本思想的理解,笔者认为有效地运用可持续发展的概念应遵循以下4点原则:1)实践原则。可持续发展不应仅限于科学家共识、政府战略,而应设法使其转变为公众共同参与的实践活动,使科学家对人类社会未来的期望变为现实。2)因地制宜原则。各个国家或地区的现时情况不同,向可持续发展目标迈进的基础条件各异,各地采取的战略、道路和手段应符合基础条件的约束,任何超越条件的实践注定是要失败的。3)渐进原则。可持续发展目标的实现需要条件,例如各级政府领导和公众对可持续发展的领悟和参与、制度和物质基础的完备等。这些条件不能一蹴而就,是一个渐进的创造过程。4)整体与重点相结合的原则。可持续发展谋求的是人口-经济-资源-环境质量四位一体的和谐发展,但四者之间存在矛盾,且矛盾的主次随时空变化而变化,因此解决矛盾应重点突出、兼顾整体。

2 产业政策与可持续发展产业政策

2.1 产业政策的概念和属性

基于对众多现有产业政策概念的本质分析,笔者认为产业政策是政府提供的公共制度产品,是一种干预性的政府管理调控手段。它以市场经济为基本制度前提、以产业为激励和限制的直接对象,通过引导和调控微观企业生产行为,部分化解市场对企业调节的失效,促进中观产业结构合理化、高级化,从而实现资源配置的帕累托效率和经济的持续健康发展^[4~6]。

政府既是产业政策的供给者,也是产业政策的需求者。作为供给者,政府根据需求调查、条件分析和主观意愿制定颁布产业政策以满足客观需求;作为需求者,它为实现产业结构、组织结构和产品结构的发展调整目标,贯彻执行产业政策,进而引导、约束、调控企业行为以降低企业因过度竞争造成的资源浪费、企业外部成本的社会危害和企业技术创新的市场风险。

产业政策是一种目的性、体系性都很强的功能性产品。其目标和功能取决于政府对资源价值的判断和对市场失效的理解以及由此形成的主观意志。产业政策的体系性表现在时间上的阶段性、空间上的差异性和结构上的层次性与序列性。

2.2 产业政策的功能和效应

笼统来说,产业政策具有促进产业结构调整、提高资源配置效率等功能。为满足对评估机理、评估指标和评估方法研究的需要,笔者将产业政策的功能细分为以下9个方面:促进产业结构高级化、合理化;促进产业组织合理化;促进产业技术进步;提高产业素质;促进产业区域的合理分工与协作;提高产业国际竞争力;合理配置自然资源和人力资源;促进环境保护和质量的提高;协调经济建设与人口、环境、资源之间的关系。

产业政策的实施会产生一系列正负效应,主要包括功能效应、主体效应和目标效应。功能效应可用产业政策在实施过程中各项功能发挥的程度来衡量,主体效应可用产业政策实施过程中政府和企业发展需求的满足程度来衡量,目标效应则能衡量产业政策目标的实现程度。

2.3 可持续发展产业政策的含义及特性

可持续发展产业政策是具备引导国民经济向可持续发展方向进化的功能的产业政策,能为可持续发展观念和战略向行动转变提供手段并创造条件。它通过引导企业合理配置资源、加快技术进步来减少资源消耗,鼓励和限制企业行为以促进清洁生产和环保产业的发展,减少经济向环境的排污,从经济的生产角度入手,绿化产业结构,促进经济与资源环境的协调发展。

可持续发展产业政策除了具有一般产业政策的属性外,还具有一些自身的特点。可持续发展产业政策是一个追求社会、经济、生态效益协同的多目标政策体系,它能够促进产业结构的绿化,协调经济建设与人口、环境和资源的关系,且这种功能的效应随国民经济素质的提高逐渐增强。由于对经济建设与人口、环境和资源的协调难于进行定性的把握和定量的衡量,产业政策目标的确定存在模糊性和复杂性;由于政策手段的选择是基于制定者对政策手段的熟悉程度和对现在及未来宏观政治经济环境的判断和预见,其选择及运用力度的确定也存在模糊性;而政策表述的宽泛性和执行主体素质的差异决定了执行主体对政策的理解和把握存在模糊性;同时,一个结果的产生可能有可持续发展产业政策以外因素的影响,因此分离可持续发展产业政策的效应存在模糊性。

3 产业政策评估与可持续发展产业政策评估

3.1 产业政策评估的内涵和内容

产业政策评估是一项目的性很强的活动,它借助一定理论和方法,有组织、有步骤地对产业政策的科学性、有效性进行评价和估计,并向需求者提供比较完整可靠的评估结果,为制定新的产业政策和调整已有的产业政策提供科学依据。

从内容上看,产业政策评估包括政策制定评估、政策实施评估和政策效应评估3部分,是对产业政策执行全过程的检查。产业政策制定评估是对产业政策的目标、功能、手段设计进行评估,包括对设计理论依据的充分可靠性、设计方法选用的科学先进性、设计相关主体的素质和设计环境条件的优劣状态的评估;产业政策实施评估包括对其实施组织机构的目标、态度、素质、能力的评估,对其作用对象(企业)的接受态度、能力、效果的评估及对其实施环境条件优劣的状态的评估;产业政策效应评估包括对其预定目标的实现程度和对其各项功能发挥程度的评估,以及对其制度的影响进行成本收益评估。

3.2 产业政策评估的供给与需求

对评估产品的客观需求是产业政策评估的存在前提和发展动力,它来自制定和实施产业

政策的组织机构。产业政策的评估机构是产业政策评估产品的供给者,它通过开展产业政策评估为需求者了解已有产业政策的问题和功效,为调整和制定新的产业政策提供信息支持。

产业政策评估产品的价值取决于它能给需求者带来的满意程度,其价格取决于客观需求和产业政策评估产品形成的成本。信息成本和质量成本是产业政策评估产品成本的主要构成部分,在其他条件不变时,产业政策的评估结果越清晰、越完整,信息成本越大,质量成本越小。

产业政策评估产品的生产既可由政府指定的组织机构承担,也可由具备一定特权的企业承担。评估产品的供求也存在不平衡的情况:供过于求会造成评估产品的浪费,降低评估机构的经济效益;供不应求则会影响产业政策的调整和优化,降低产业政策的功效。

3.3 产业政策评估的原则

为提高评估结果的质量,产业政策评估时应遵循以下原则:1)面向需求,即评估只有对用户有用才有实际意义,政策评估要反映评估需求者或用户要达到的目标;2)实事求是,即对政策的评估要客观、公正、准确、科学;3)全面性,即不仅评估产业政策目标范围内的效应,而且评估非政策目标效应;4)动态性,即产业政策需要不断调整完善,评估工作也要动态化;5)总体评估与单项评估相结合,即同时对政策总体和对形成该总体结果的因素及其影响程度进行判断;6)定性 with 定量相结合,不盲目引入定量方法,使评估变成复杂难懂的运算推理,定性分析是定量分析的前提,定量分析提高了定性分析结果的可测性和可用性,二者互相补充。

3.4 可持续发展产业政策评估的特点

可持续发展产业政策评估是由可持续发展、产业政策和评估这3个概念组合而成的复合概念,是从可持续发展角度对产业政策进行的评估,能够对可持续发展产业政策的功能及效应进行评价和估计,是产业政策评估的一种特例。基于对可持续发展产业政策含义和特性的理解,笔者认为可持续发展产业政策评估应突出以下特点:1)建立的评估指标应包括产业政策促进经济建设与人口、环境、资源协调的程度和效果衡量的指标;2)确定的评估标准应能判断产业政策促进可持续发展的功能强弱和效应大小;3)评估方法选择和评估模型建立时,应考虑可持续发展产业政策设计与实施过程中的模糊性和复杂性。

4 结束语

通过对可持续发展产业政策评估相关概念的界定和分析,揭示了可持续发展、产业政策与评估三者的内在联系,为以后的评估工作提供了理论依据。随着对可持续发展产业政策评估研究的不断深入,这些概念将继续得到深化和扩展。

参 考 文 献

- 1 宋 健. 走可持续发展道路是中国的必然选择. 环境保护, 1996(5): 2~4
- 2 张坤民. 可持续发展在中国. 中国环境科学, 1995(5): 323~328
- 3 刘思华. 可持续发展理论几个基本问题的探讨. 江淮论坛, 1996(4): 23~28
- 4 兰秉洁, 刁田丁. 政策学. 北京: 中国统计出版社, 1994. 1~4
- 5 长谷川启之, 梁小民, 刘甦朝. 经济政策的理论基础. 北京: 中国计划出版社, 1995. 46~47
- 6 周振华. 产业政策的经济理论系统分析. 北京: 中国人民大学出版社, 1991. 12~20