

正确认识市场经济和“政府行为”的关系

边归国 (福建省环境监测中心站, 福州 350003)

摘要 环境监测是一项政府行为, 如何在社会主义市场经济条件下, 正确处理“政府行为”与市场经济的矛盾, 已成为各级环保部门共同探讨并需要妥善解决的问题。本文根据经济学的有关理论, 对环境监测这一领域在社会主义市场经济中所处的地位、作用做了全面的论述, 并对如何理解环境监测“政府行为”提出看法和见解。

关键词 市场经济, 环境监测, 政府行为

The Relation between Market Economy and Government Behaviour. *Bian Gui-guo* (Fujian Environmental Monitoring Centre, Fuzhou 350003): *Environmental Monitoring in China*, 1998, 14 (2): 2~5

Abstract It is increasingly urgent that how to correctly deal with the contradiction between market economy and government behaviour since environmental monitoring is one of government affairs. Based on relevant economic theory, the article describes the situation we are confronted and offers some proposal.

Key words Market economy, Environmental monitoring, Government behaviour

在全国第五次环境监测会议上, 国家环保总局明确指出“环境监测是一项政府行为”。那么如何在社会主义市场经济条件下履行“政府行为”就成为我们必须面对和妥善解决的重要问题。作者根据近二十年来所从事的环境监测、环境科学研究和管理以及辐射环境监测和管理的经历, 结合当前环境监测工作的实际, 阐述一些个人的理解和看法。

1 环境监测在市场经济中所处的地位

1.1 市场经济的基本概念

从理论上说, 市场经济是商品经济的实现形式。而商品经济是一种交换经济, 是产品作为商品的经济形式。这种经济形式既不同于自然经济, 又不同于产品经济的一般特点就在于产品既不是作为直接的使用价值来生产, 也不是作为直接的社会产品来生产, 而是作为交换价值来生产, 并通过市场来进行交换。从实践中看, 市场经济是通过市场配置经济资源的一

种经济组织形式。在任何社会里, 资源的配置和利用问题都是经济运行的基本问题。在商品经济条件下, 基础性的资源配置方式只能是市场配置。市场是商品经济的必然产物, 市场上各种要素包括供求、价格、竞争、风险之间的有机联系形成市场机制^[1]。

市场经济的构成要素包括市场主体、市场客体、市场构成、宏观调控、市场法规等构成完整的统一体。市场主体就是从事市场交换和为了交换而进行生产的人和人的群体。在现代社会里, 市场不仅包括居民个人和厂商两大类, 政府作为宏观经济的管理者, 也是市场的主体之一。市场的客体是指用于市场交换的指向物即用于交换的劳务或物品。由于市场客体种类繁多, 交换关系极为复杂, 交换范围不断扩大, 市场构成也非常复杂。从市场体系来看, 有物质商品市场、服务市场、劳动力市场、资本市场、房地产市场、技术市场等。从市场类型来看, 有完全竞争市场、完全垄断市场、垄断竞争市场和寡头垄断市场。从市场结构来看, 有区域市场、民族(全国)市场、国际市场之分。目前人们只能把市场分成有形客体和无形客体。有形客体是人们在交换中能看得见摸得着的实实在在的交换物。无形客体就是不以物质形式存在于市场上的交换物, 如劳务、知识、信息、专利和名誉等。

在任何一种经济体制中都存在一些市场机制不能解决的问题, 因而在充分发挥市场调节作用的同时, 还必须辅以其它非市场的手段来校正市场调节的缺陷, 或弥补市场力量的不足。现代市场经济不同于自由竞争的市场经济。英国古典经济学家亚当·斯密提出, 市场机制这只“看不见的手”会把国民经济安排得合乎自然秩序的要求, 因而任何干预都是多余的, 甚至是有利的。法国古典经济学家巴蒂斯

特·萨伊进一步提出萨伊定律,即供给自动创造需求。在市场机制的作用下,社会供求自动保持协调与平衡。这种主张“自由放任”的经济理论对资本主义市场经济和发展产生了深刻的影响,但也被二十世纪三十年代的灾难性经济危机所打破。为了摆脱当时的严重经济危机,美国罗斯福政府采取了一系列恢复经济的政策措施,开政府干预之先河。一种新的经济理论即主张国家干预的“凯恩”主义也随之应运而生,它主张以国家干预来克服市场机制带来的自发性和盲目性。因此我们可以看到,即使是当代自由主义经济学派,也仅仅是主张最大限度的减少干预,而非完全否定国家干预的意义。这说明,在现实生活中,没有宏观调控的市场经济是不存在的,我们发展社会主义市场经济,不能再重复资本主义经济发展的老路,从一开始就要把市场机制和宏观调控结合起来,正确地处理当前发展和长远,效率和公平方面的关系^[2]。

市场构成要素还包括市场法规。要使市场主体行为规范化,市场运作正常,必须具有完善、健全的市场法规。没有法制,没有公平和没有约束力的契约合同,没有一系列旨在维护市场秩序的规则,没有保护财产和惩罚腐败的法律,市场经济也无法运转。

1.2 环境监测在社会主义市场经济中的定位

根据经济学理论分析,环境监测站具有经济主体的所有权(法人所有权)和从事经济活动的自主权两个属性,所以它是市场的主体。环境监测是由具有专业知识的高、中、初级工程技术人员使用先进的科学仪器和现代化的分析测试方法,所获取的科学的有代表性的监测数据,以供政府决策,并为企事业单位改进产品结构的生产方式和治理污染,减少资源浪费提供科学详实的依据。因此,环境监测的客体是无形的客体,属于劳务、知识和信息的范畴。正因如此,环境监测的市场构成,可归类于服务市场、技术市场这种综合体系,并同时具有区域市场、民族市场和国际市场的二重性结构,以区域市场为主。从环境监测的工作任

务、性质上来看,由于环境监测是公益事业,不仅装备投资大,配备各种现代化仪器设备和良好的实验条件,而且工作周期长利润低(并不追求超额的垄断利润)。但是它又是社会、经济发展和人民生活所必需的,尤其是在人民的温饱问题解决之后,人类追求更高质量的环境条件下,由政府垄断经营会产生外部效益而给全社会带来好处。加上环境监测除了对环境质量的长期连续的监测之外,还承担着环境影响评价中的环境质量现状监测、污染源监测、“三同时”竣工验收监测、污染纠纷仲裁监测、环保产品和设施鉴定监测、污染物总量控制监测等监测活动。这些活动属于环境保护部门所特有的专项活动,所以具有垄断的特性。但是,在这个市场中,存在多种类型的环境监测单位,仅系统中就有国家、省、地市和县级监测站 2223 家。另外,各部委还有 2600 多家,所以还存在着内部竞争和外部竞争,因此环境监测市场应隶属于垄断竞争的市场类型。

现代市场经济不同于自由竞争的市场经济,特别是环境监测这一领域,政府也成为重要的市场主体,这一主体具有对宏观经济进行管理手段,即经济手段、行政手段和法律手段。这对于组织经济运行、规范经济运行和调控经济运行起到决定性的作用。把微观效率与宏观平衡两个目标很好地协调起来,实现了宏观调控与市场调节的有机结合。

市场经济也是法制经济,要使市场主体行为规范化,市场运作正常,必须具有完善、健全的市场法规。有关环境监测的法规由无到有,由少到多,由零星不完整到系统健全,走过了二十多年的历程,至今先后出台了八项规章制度,以及与环境监测有关的一系列法律法规,保证了环境监测市场在公平和有约束力的前提下井然有序地运行,并有效地抑制了侵犯财产权和腐败现象的滋生。

2 环境监测在履行政府行为中的作用

2.1 政府行为的基本内涵

“政府行为”至今尚无统一的定义,从狭义上讲,“政府行为”即行政行为,但两者之

间又有差别。行政行为特指国家行政机关依法实施行政管理，直接或间接产生行政法律后果的行为。而政府行为的主体就不一定是行政机关，也可以是行政机关所属的行政事业或科技事业单位。行政行为是行政机关依法实施的行政管理，主要是直接产生行政法律后果的行为。而政府行为主要是政府行政机关及直属单位依法实施的管理，所产生的间接法律后果占有相当的比重。尤其是直属的行政事业和科技事业单位依法实施的管理，主要是间接地产生法律后果的行为。因此，“政府行为”较完整的定义应为：“政府行政机关及其直属行政事业和科技事业单位依法实施管理，直接或间接产生法律后果的行为”。它的主体要素是政府机关及其直属行政事业或科技事业单位（具有执法职能的）。它的职能要素是政府及其直属行政事业或科技事业单位行使职权的行为。它的法律要素是依法实施并产生法律效果的行为。

政府行为除了其主体、职能和法律三要素之外，还具有五个特点：

(1) 依法强制性：政府行为是由国家强制力保障实施的。在全部社会规范中，法成为一种最强有力的规范，这是因为它是由国家在全社会中推行的，是以国家强制力为后盾的。不管人们的主观愿望如何，人们都必须遵守法律。否则，将招致国家的干涉，受到相应的法律制裁^[3]。

(2) 行为公正性：法是由一定物质生活条件所决定的，反映一定客观规律要求的行为规范总和。肯定政府行为的公正性客观性，有助于破除一切把法归结为意志和法可以由立法者和执法者任意摆布的论点，使人们对于政府行为的认识摆脱唯心论的影响，真正回到唯物论的基点上来。

(3) 社会服务性：政府行为具有为社会服务的职能。就环境监测而言，它同时具有为环境管理服务 and 为改善环境质量服务的属性。这种服务体现在为制订法规、标准、规划、污染防治对策提供科学依据；运用测试、评价、综

合分析等手段检验环境管理效果；通过污染预测预报等手段，为不断修正环境法规、标准；调整环境规划、污染防治对策提供依据。可见环境监测是由人类对环境质量日益加强的要求而产生的改造环境的行为，是一种社会公益性事业。

(4) 资金供给性：监测工作既是政府行为，其经费主渠道自然应由政府来解决。监测经费来源主要靠财政拨款，这应是监测经费的主渠道^[4]。随着经济的发展，监测经费应逐年增加。

(5) 任务纵向性：在履行“政府行为”的过程中，其任务来源主要是至上而下，由政府及其行政主管部门制定中长期规划，并下达年度工作计划，执行部门按分级管理的原则，分级实施。作为环境监测部门，则是根据管理的需要测取、解释和运用监测数据，提供经过综合分析的环境信息，最终达到保护环境，不断提高环境质量的水平。由于环境污染和环境质量变化的不确定性，任务计划不一定能包罗全年的全过程，例如发生突发性的污染事故，或某些法律的强制性执行所造成的环境质量的明显变化，需应急监测，但年度任务计划必须占监测站全年工作量的 2/3 以上。环境监测既要扮演“消防队”的角色，更要充当执法者的主角。

2.2 环境监测是政府行为

环境监测是政府行为是由环境监测工作本质属性、社会效应和监测工作的效能所决定的。

(1) 本质属性：由于环境质量的好坏与社会的进步息息相关，与人民群众的利益密不可分，所以环境质量是任何社会均受到关注的问题，不论社会的意识形态如何不同，政府均有义务将环境质量状况如实告之公众，其手段就是充分利用和发挥环境监测的功能。同时还必须致力于环境质量的改善工作，但无论采取何种措施，环境状况怎样？问题在哪里？都需要依靠环境监测。这足以说明，环境监测是政府公告环境状况的主要手段，其本质属性决定它

是政府行为^[5]。

(2) 社会效应：随着社会的不断进步，人们对环境质量的要求越来越高，环境质量的优劣愈来愈成为人们关注的焦点。社会进步需要环境质量，人类文明需要环境质量，环境质量自然地具有社会牵动性，因为它影响着社会经济的持续发展，影响着人类的生息和繁衍。

(3) 执法特性：依法管理环境是环境保护工作的重要方面，国家对环境进行监督管理的主要依据是国家和地方各级政府制定的有关政策、法律、规定、标准，检验这些法规贯彻执行情况的基本手段就是环境监测，特别是对那些涉及到质和量的指标的法规，离开监测是无法进行监督的。离开环境监测，环境监督管理就要落空。环境监测对执法来说是依据，是执法取证过程，这个过程就是政府行为。

3 结语

在经历了环境监测是环境保护工作的“耳目”、“哨兵”、“尺子”、“基础”和“重要支柱”的过程之后，国家环保局于1994年明确地提出环境监测是政府行为，这不仅是一种提法，而是代表着对环境监测工作的认识深化，是一种历史的进步。但多年来对环境监测政府行为的理解在相当一部分地方还存在模糊认识，以致于环境监测站仍不能摆脱“能活不能动”的困境，因此，各级政府及其行政主管部门都应进一步加深理解环境监测政府行为的深刻内涵。必须认识到，环境监测是一项政府行为，环保局是政府职能部门，自然要领导好监测工作，监测工作的好坏应是考核行政主管部门业绩的重要内容；必须认识到，科学监测是现代化环境管理、科学决策的重要支撑点，做好监测工作是实现“九五”环境目标的需要，是提高管理水平的需要；必须认识到，加强环境监测工作是社会主义市场经济体制下强化执法监督的需要，是加强经济体制转轨时期宏观调控的需要^[6]。把环境监测工作抓紧、抓好、抓到实处，以崭新的面貌跨入二十一世纪。

本文得到中国环境监测总站站长万本太博士热忱指导，特此表示衷心感谢！

4 参考文献

- 1 王珏主编. 市场经济概论. 北京: 中共中央党校出版社, 1994, 2
- 2 杨春贵主编. 学习江泽民同志《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》十二讲. 北京: 中共中央党校出版社, 1995, 109
- 3 人事部考试录用司组织编写. 国家公务员录用考试全国统编教材, 公共科目. 北京: 国际文化出版公司, 1996, 259
- 4 王扬祖. 在第五次全国环境监测会议上的工作报告. 环境工作通讯. 1998, (1): 7
- 5 吴忠勇, 吴帮灿等编著. 环境监测. 北京: 中国环境科学出版社, 1997
- 6 王扬祖. 在第五次全国环境监测会议上的工作报告. 环境工作通讯. 1998, (1): 18

收稿日期: 1997-12-30

作者简介 边归国: 男, 福建省环境监测中心站站长, 高级工程师。毕业于兰州大学化学系分析化学专业。现为中国环境科学学会高级会员, 《能源与环境》、《福建环境》编委。在国内外专业期刊和学术会议上发表论文 40 多篇。

从福州市大气环境监测 结果看其环境质量发展趋势

王 坚

(福建省福州市环境监测站, 福州 350011)

10年(1986~1995)监测结果: SO₂ 均值超标 0.3 倍, 浓度呈下降趋势; NO_x 均值低于标准但浓度呈上升趋势; TSP 均值超标, 浓度下降; 降尘均值超标 0.43 倍, 浓度下降。原因: 总耗煤量由 94.5 降至 82.4 万吨/年; 绿化覆盖率由 9.3 增至 21.6%; 民用气化率由 7.0 增至 62.7%; 机动车辆总数由 22072 增至 93271 辆。可见, 福州市大气污染以尘及 SO₂ 为主, 属煤烟型污染, 并趋于煤烟和汽车尾气污染并重的发展倾向。