

环境问题的制度根源及其创新分析

——以经济及社会的可持续发展为背景

蒋满元

(桂林电子工业学院 公共管理学院, 广西 桂林 541004)

[摘要] 一般说来,在技术条件给定的情况下,不同的制度安排会带来不同的经济效果;同样道理,在技术水平既定的条件下,不同的制度安排也必将会影响到环境保护的效果。环境问题的制度根源既可以从市场失灵方面去分析,也可以从政府失灵方面去探讨。尽管市场失灵需要政府的干预,然而,政府的干预也可能会在政策与管理方面出现许多不足。所以,环境问题的解决,不能完全依赖市场或政府中的某一方,而是应在实现经济与社会可持续发展的基础上,将市场作用和政府调节的优点结合起来,坚持制度创新才能取得理想的收获。

[关键词] 环境问题;市场失灵;政府失灵;制度创新

[中图分类号] F061.3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2006)01-0028-(05)

在影响经济与社会可持续发展的诸多因素中,环境的优劣及其治理状况具有举足轻重的地位。作为一个发展中的大国,我国由于历史以及现实中种种因素的影响,现阶段环境问题方面所面临的严峻形势,不仅给环境保护工作本身造成了巨大压力,而且也对经济与社会可持续发展带来了严重挑战。可以说,环境问题若不能有效扭转,经济与社会可持续发展势必会沦为一句空话。

鉴于环境问题的严峻局势以及环境因素在可持续发展中的重要地位,现阶段致力于环境问题的研究及其解决无疑有着极为重要的现实意义。环境问题的产生当从根源上找症结,而实践中导致生态破坏与环境污染等环境问题的根源一般不外乎两个,即科技落后与制度失灵。科技状况的确会对环境问题产生重要影响,然而,从根本上说,一个国家与地区的科技状况及其使用情况与使用效果如何,又在相当程度上与制度有关。因此,在探究环境问题及寻找其解决途径时,从制度分析入手也就有了客观必然性。

一、环境问题的制度根源分析

新制度经济学的研究表明,在技术条件给定的情况下,不同的制度安排会带来不同的经济效果;同理,在技术水平既定的条件下,不同的制度安排也必将会影响到环境保护的效果。^{[1]35}因此,为了实现经济与社会可持续发展,为了切实有效地解决环境问题,当务之急就是有必要深入分析导致环境问题的制度根源。关于环境问题的制度根源可从“市场失灵”与“政府失灵”两方面进行具体分析。

(一) 引发环境问题的“市场失灵”根源分析

在市场经济发展过程中,市场机制在资源配置、效率调节并进而引致帕累托最优状态中的地位与作用是不容置疑的,无论是新古典经济学的研究结果,还是实践中的具体情况,都有力地验证了这一点。然而,市场经济条件下,市场机制基础性作用的发挥需要相关的环境条件作保障——完全理性、完全信息,既不存在公共物品,也不存在交易费用等等。只是现实中,由于这些条件的满足只能是理想中的状态,因而,过分寄希望于市场机制调节的结果就只能

[收稿日期] 2005-06-07

[基金项目] 广西壮族自治区教育厅 2003 年度科研课题(ZL20030511) 成果之一

[作者简介] 蒋满元(1965-),男,湖南永州人,桂林电子工业学院副教授,南京农业大学公共管理学院博士研究生。

是“市场失灵”(市场机制和某些障碍造成了其在资源配置和其他问题上的缺乏效率的状态),这种“失灵状态”,既存在于资源配置中,也存在于形势严峻的环境问题中。环境问题的“市场失灵”状态主要体现在以下方面:

1. 环境资源及产品的公共性与市场失灵

应该说社会上的所有产品从大类上讲,基本上可分为两类:公共产品与私人产品,而这两大类产品的区分标准又主要是根据排他性、强制性、无偿性以及分割性等四个特征来加以判断。典型的公共产品具有非排他性、强制性、无偿性和不可分割性等特征,显然,环境资源及产品由于不可分割性而导致产权难以界定或界定成本太高,因而往往属于典型的公共物品,具有很高程度的公共性。在这种情况下,完全依赖于市场机制调节,可能的结局便只能是大家争先恐后地、无节制地争夺与使用这种本就稀缺的环境资源与环境产品,而根本不顾消费或选择的公正性、代际性以及整个社会的意愿。^{[2]165}每个人追求个人利益最大化的最终结果只能是不可避免地导致了所有人的毁灭——市场机制调节中的这种合成谬误也正是哈丁所谓的“公共的悲剧”。

2. 环境资源及产品的外部效应与市场失灵

所谓外部效应主要是指某些经济活动及其产品能影响到他人的福利,而这种影响又不能通过市场来买卖。用数学语言来表达则是某些经济主体的效用函数的自变量中包含了他人的行为,而该经济主体又没有向他人提供报酬或索取补偿。这种情况用数学函数表示就是: $F_j = F_j(X_{1j}, X_{2j}, \dots, X_{nj}, X_{mk}), j \neq k, X_i$ 指经济活动, j 和 k 则指不同的个人(或厂商)。这表明,某个经济主体 j 的福利除了受到他自己所控制的经济活动 X_i 的影响外,同时也受到另一个人 k 所控制的某一经济活动 X_m 的影响时,即存在着外部效应。一般来说,公共产品是与外部效应问题密切相关的。由于外部效应可分为正外部经济效应与负外部经济效应两大部分,因此具体分析中也从这两方面来加以说明。

从负外部效应行为而言,环境污染是最具代表性的,因为它综合体现了私人成本与社会成本、私人收益与社会收益的高度不一致。在这种情况下,市场机制调节下某一厂商的利润最大化行为不仅不能自动导致资源配置的帕累托最佳状态,而且也会无形中增加相关地区或行业的社会边际成本;从正外部效应行为而言,环境保护则是很具代表性的。作为一种为社会提供集体利益的公共物品与劳务,环境保护这种公共物品一旦被生产出来,可以说就不

可能有任何一个人被排除在享受它带来的利益之外,也即是生产过程中,无论你付费与否,你均能从中得到好处。市场机制调节及其所产生的“搭便车”现象,既难以实现社会资源配置的帕累托最优,而且仅针对环境保护这一公共产品而言,常常出现的是供给不足,甚至严重时还会出现供给为零的局面,这并非危言耸听。我们下面展开的“公地保护”的决策模型便很好地验证了这一点,见表1。

表1 “公地的保护”决策模型^{[1]139}

个人决策者的选择	个人决策者支付量	
	公地遭到破坏(-1)	公地得到保护(+1)
捐款(-1)	-2	0
不捐(0)	-1	+1

从模型中可以看出,假定绿色和平组织准备号召人们通过捐款来保护某片公地,此时,由于个人既可以选择一个1美元的成本价(等于-1支付量)来作出他的贡献,或者干脆是什么也不选择(即支付量为零)。显然在这种情况下,其最后的结局也就只能是:保护要么成功、要么失败。进一步分析还可知:若公地仍然遭到破坏,则决策者受到损害(等于-1的支付量);若公地得到保护,则个人会从中获得益处(等于+1的支付量)。上述分析的结果其实也就说明了:个人最有利的优势对策就是什么都不做。因为此时,无论该公地受到破坏与否,支付都会更大。既然当公地仍遭到破坏时,若捐款,则支付总量为-2;若不捐,则支付总量为-1,显然,不捐要比捐好。同样,当公地得到保护时,若捐款,则支付总量为0;若不捐,则支付总量为+1。显然,此时照样是不捐比捐好。由于“不捐”乃是明智之选择,因此,如果每个人皆依此行事,环境保护就完全有可能出现供给为零的局面。

3. 环境主体的有限理性与市场失灵

如果环境资源的主体——人,具有完全的理性,那么,现实中的“市场失灵”现象必将会得到有效克制。^{[3]69}然而,问题的关键是,人虽具有将事情做得最好的愿望,但现实中并非个人富有远具卓识,个人能够高瞻远瞩。体现在环境问题上则是由于人们对环境及其相关问题的认识有一个历史过程,或者即使人们已认识到了环境问题的严重性与重要性,但出于条件限制,人们仍不得不采取以牺牲环境为代价的发展模式。此外,还由于部分人机会主义行为倾向的膨胀,他们还常常以机会主义的行为方式来取代理性行为。正是由于主体行为理性的有限性,市场机制下的“市场失灵”现象又怎能避免?

4. 信息不对称以及交易费用问题与市场失灵

信息既是稀缺的,而且也经常是非对称的。在这种情况下,有的行为主体损害了环境并进而侵犯公众利益时,却极力隐瞒信息;而公众为了保护自身权益时,又出于信息不透明或获取信息的成本太高,而不得不咽下环境受损的苦果。此外,由于交易费用问题的存在,人们即使想采取某一行为,也常常会事前将行为收益与交易费用作比较,简单地说,交易费用也即是人与人之间打交道的费用。而恰恰在复杂的外部环境影响下,交易费用又往往太高,因而,人们碍于此而常常放弃了对环境负外部效应性行为的斗争。

(二) 引发环境问题的“政府失灵”根源分析

“市场失灵”问题的存在,必然促使人们去寻求其他的解决办法,于是,在解决环境问题上,政府干预这只“看得见的手”,便被提上了议事日程。然而,由于“市场失灵”仅仅只是政府干预的必要条件而非充分条件,因此,政府干预要想成为必要或者说要取得应有的成效,还需其他条件的配合——政府干预的效果必须要优于市场机制的效果;同时,政府干预的收益还应大于政府干预的成本。只不过现实中,由于这两个条件并非在任何情况下均能形成;^{[2]95}再加之,由于信息的不足与扭曲(各级政府出于自身利益的考虑而报喜不报忧)、政策实施的时滞效应、政府部门工作人员的“理性经济人”角色(政府中参与决策的少数人决策时,均会自觉与不自觉地倾向于自己所代表的阶层或集团的偏好与利益)、政策作用对象的理性反应(“上有政策、下有对策”)、寻租与寻利活动的存在、政府目标函数的非利润最大化等因素的影响,政府干预不仅不能有效地纠正“市场失灵”现象,反而会进一步扭曲市场,并进而引发“政府失灵”现象(主要指政府之行为不能增进经济效率或是指政府把收入再分配给那些不恰当的人们)。具体说来,环境问题上的“政府失灵”主要体现在以下几个方面:

1. 环境问题上的政府政策失灵

政府政策失灵主要是指政府政策反映了那些扭曲了的环境资源使用或配置的私人成本。这种失灵不仅对社会而言是不合理的,而且通过对社会上其他政策的破坏并进而影响到环境资源的有效配置。^{[1]133}具体说来,政府的这种政策失灵又突出体现在三个方面:一是项目政策失灵。在发展中国家这种情况往往表现得更加明显,因为在这些国家中,相对于私人项目而言,公共项目的规模一般较大,因而对经济发展及环境的影响也较大。其实,在涉及到对公共项目与私人项目的决策时,只有当公共项目

的社会净收益超过私人项目的社会净收益时,用公共项目替代私人项目才是可行的,然而,现实中的公共项目政策都往往违背了这一准则,故此,政府失误往往不可避免。二是部门政策失灵。例如:现实中我们本应采取有效措施保护森林资源,然而森林资源的低价甚至是无价反而在事实上鼓励了对本就稀缺的森林资源的破坏性砍伐。同样,水价过低,也无形中导致了水资源的严重浪费并最终加剧了水资源的稀缺性与严峻形势。三是宏观政策失灵。这一点突出地表明在政府对 GNP 指标的片面而盲目的追求上,结果导致了“有增长、无发展”以及“高增长、高污染”等一系列严重有碍于可持续发展的不利局面。

2. 环境问题上的政府管理失灵

环境问题上的政府管理失灵主要是指各级政府组织中存在着一系列管理问题,而且这些问题的存在导致了有关政策无法有效实施。具体说来,这种失灵主要体现在两个方面:一方面相关政策在各部门之间的协调不够,也缺乏足够强的手段与强制措施来达到政策目标以及能确保在经济运作过程中实施有关政策的手段与力量,这方面突出的表现就是政府经济部门与环境保护部门的不协调以及环境保护的相关部门之间缺乏协调;另一方面则是政府对环境保护工作的介入又会无形中引发环境污染者、受污染者以及环境保护当局之间的博弈。而此时,由于寻租活动的泛滥、信息不对称以及“搭便车”行为的客观存在,不仅许多环保政策会名存实亡,而且环境受损之局面也势必会更加严重。

总之,由于市场机制与政府干预两者均存在着一定的有效区域,同时又都存在着一定的失灵区域,因此实践中,我们并不能对两者简单地做出非此即彼的选择,许多情况下,综合两者的优点,然后再加以合理的配置利用,往往更能取得理想的效果。为此,应设计出一套新的制度范式,实现充分发挥市场机制与政府干预优势的制度创新。

二、基于可持续发展以及环境问题根源的制度创新分析

经济与社会的可持续发展必须要以环境的可持续发展为基础,而环境的可持续发展又必须要在充分考虑到引发环境问题根源的基础上以相关的制度创新为前提。尽管引发环境问题的根源多种多样,尽管能解决(或缓解)环境问题的策略也不胜枚举,然而,总体而言,制度问题及其制度创新才是其中的最关键之处。有了环境制度(主要是指解决环境问题的社会规则,如环境法制、环境经济手段与政策手

段以及环境教育制度等)方面的变革与创新,环境问题本身的解决与经济及社会的可持续发展才会相得益彰,共同进步。具体说来,基于可持续发展与环境问题根源的环境制度创新,可着重从以下几方面进行努力。

(一)积极推进环境经济制度方面的创新

应该说在处理环境问题的诸多手段中,环境经济手段(或说是制度)是特别受人关注的一种。原因在于:市场经济体制的逐步建立,改革开放事业的深层次推进,环境问题本身的特征以及环境经济手段本身的优势,都无形中凸现了环境经济手段在解决环境问题中的巨大力量与突出地位。^{[4]247}

一般来说,环境经济手段可分为广义的手段与狭义的手段两种。广义的环境经济手段主要运用于改革国有企业的环境软预算约束、设立环境保护专项基金、合理设计资源价格体系以及环境保护税费体系等领域。而狭义的环境经济手段则主要指以两位经济学家名字命名的“庇古手段”与“科斯手段”。前者侧重于用政府干预的方式,如环境资源税、环境污染税、环境保护补贴以及押金退还制度等来解决环境问题,而后者则侧重于以市场机制的力量如自愿协商制度、排污权交易制度等来解决环境问题。广义与狭义的经济手段各有优缺点,实践中只有将两者合理综合,才能充分发挥它们在解决环境问题中的作用。

环境经济制度是解决环境问题的一个重要手段,然而由于市场形势与环境问题本身的复杂性与艰巨性,环境经济制度也惟有不断创新,才能适应新情况以及解决新问题的需要。具体说来,环境经济制度方面的创新可着重体现出如下特色:一是对现有的各种环境经济手段进行优化组合,在复杂的环境问题面前,单独地使用某一种环境经济手段既不切实际,而且也很难取得理想效果。二是科学设计与制定出一套新型与有效的环境经济手段,如可建立环境权益代理公司,受托专职从事环境权益方面的相关工作;建立专业性的“控污银行”,以充分发挥排污权交易的作用;在适当的时机与适当领域征收环境税;污水治理市场化等。三是应注重和完善进行环境经济制度创新的条件,如具有足够的知识依托、强大的法律体系、充分的竞争市场、较高的管理能力与较强的政治意愿。

(二)积极推进环境法律制度方面的创新

在解决环境问题的诸多手段中,法律手段应是其他手段充分发挥作用的前提与基础,因此,若缺乏应有的法律制度作保障,不仅市场经济的健康发展

无从谈起,而且环境问题的有效解决也必将沦为一句空话。环境法律制度方面的创新应着重从以下方面进行:一是加强环境保护立法,以充分适应环境问题严峻以及环境保护工作复杂与艰巨性的需要。二是重视环境保护执法。鉴于我国环境保护执法工作的相对落后局面,今后应加大环境保护执法力度和环境保护执法检查,在增加环境保护执法透明度的同时,提高环境保护的执法效果。三是加强对原有环境法规体系的梳理与修订工作,以使其能适应市场经济模式以及环境问题本身情形之需要。为此,应侧重做好以下几方面的工作:环境法制建设应尽快与国际接轨;环境法制建设要有全国“一盘棋”的思想,坚决反对各种形式的地方保护主义;环境法制建设必须要确立和保障公众参与环境管理的机制并切实增强其公开性、透明性与民主性;应充分认识到现阶段加强环境程序法制建设是环境决策科学化与民主化的最大保障。

(三)积极推进环境行政制度方面的创新

由于环境问题本身所具有的外部性效应,在重视环境经济手段与环境法律手段发挥作用的同时,我们也不能忽视环境行政制度(或手段)在解决环境问题中的重要作用。环境行政制度方面的创新应突出体现如下特色与要求:一是管好应该由政府管理的环境事务,尤其是在自己的管辖领域中,应建立起一套行之有效的制约机制与激励机制。二是政府应为环境保护工作的市场化改革提供保障,特别是要维护好公平竞争的市场秩序,以免市场失灵。三是政府应果断地退出不需要政府干预的领域。

(四)积极推进环境教育制度方面的创新

要高度重视解决环境问题的环境教育制度创新。首先是环境教育手段本身在处理环境问题中具有重要作用,如这种教育能通过提高人们的素质来有效地保护环境,通过教育和社会公德的力量来培养和造就环境保护的意识与觉悟。其次是出于“良心效应”与“黄金律”两大心理因素的影响。“良心效应”乃澳大利亚莫纳斯大学经济学教授黄有光提出,其主要观点就是,任何一件外部性事件的产生,都或大或小地存在着良心效应,也即是良心均会在其中发挥出一定的作用,一般说来,良心效应在现实中的作用可能截然不同:^{[1]142}当外部性产生者给他人的福利带来不利影响且并不给予补偿时,良心效应将会降低自身的整体福利水平。如:当某企业排放污染物时,以追求利润最大化为己任的企业主,尽管也有可能感到内疚,但现实中却并不真正地去采取一些切实可行的治污行为;然而,对于污染企业

的雇员们来说,他们则不仅心感内疚,而且在这种内疚之心的驱使下,还会要求企业主给予其一定的附加工资以作补偿;此外,污染企业的雇员们通过加入工会组织,或要求增加工资,或要求停止污染,这里良心效应的存在无形中便都降低了污染制造企业的整体福利水平。另一种情况是,由于良心效应的缘故,缴纳污染税等手段可能反而会提高产生外部性活动的水平(其实个人和企业都有这样一种心理状态:既然自己缴纳了“污染税”,继续污染也就心安理得了)。^{[5]158}当然一般情况下,“良心效应”主要指的还是第一种情况。至于“黄金律”,按经济学家斯蒂格利茨的解释是:要产生外部经济性,而不要产生外部不经济性。由于人们的行为是相互影响的,因此,人们应时时刻刻用社会准则来要求自己。其实,无论是“良心效应”还是“黄金律”,其强调的无非都是一种道德教育;也即是通过教育来强化“良心效应”与“黄金律”,并借此约束人们努力去从事能产生外部经济效应的事务,同时尽量减少乃至杜绝会产生外部不经济效应的事务。^{[6]106}可见,环境教育工作做好了,环境问题的解决往往会取得事半功倍的效果。

环境教育制度的创新可着重从两个方面下功

夫:一是完善与充实环境教育的具体内容。这方面主要是要加强针对性并有所侧重。二是在教育形式上要灵活多样,并借此适应各种情况下的环境问题教育需要以及增强环境教育工作的实效。实践中,可在正式会议上进行宣传教育、在新闻媒体上进行宣传教育、利用文件书籍进行宣传教育、在学生课堂上进行宣传教育、利用节日活动进行宣传教育、利用社会团体的社会活动等方式进行宣传教育。

[参考文献]

- [1] 刘传江,杨文华,杨艳琳,等. 经济可持续发展的制度创新[M]. 北京:中国环境科学出版社,2002.
- [2] 刘思华. 可持续发展经济学[M]. 武汉:湖北人民出版社,1997.
- [3] 张帆. 环境与自然资源经济学[M]. 上海:上海人民出版社,1998.
- [4] 沈满洪. 环境经济手段研究[M]. 北京:中国环境科学出版社,2001.
- [5] 刘思华. 绿色经济论[M]. 北京:中国财政经济出版社,2001.
- [6] 戴星翼. 走向绿色的发展[M]. 上海:复旦大学出版社,1998.

[责任编辑:王继洲]

System Sources of Environmental Problems and the Innovational Analysis ——With sustainable development of economy and society as background

JIANG Man-yuan

(Guilin University of Electronic Technology, Guilin Guangxi 541004, China)

Abstract: Generally speaking, in the case of given technical conditions, different system arrangements produce different economic effects. Similarly, in the case of given technical level, different system arrangements also influence the results of environmental protection. System resources of environmental problems can be analyzed not only from market failure but also from government failure. Although market failure requires government interference, it also has defects in policies and management. Therefore, to solve environmental problems cannot entirely depend on market or government but should combine market function with government adjustment, which is based on sustainable development of economy and society. In addition, insistence of system innovations is highly significant to make ideal gains.

Key words: Environmental problems; market failure; government failure; system innovations