

明确资源产权, 优化环境管理

To Ensure Property Right of Resources, to Improve Environment Management

潘家华

(中国社会科学院世界经济与政治研究所, 研究员 北京 100732)

杜亚平

(湖北省社会科学院经济研究所, 副研究员 武汉 430077)

从理论上讲, 通过明确界定产权, 可以在不需要政府干预的情况下, 通过产权的拥有与使用各方的商议或讨价还价过程, 实现没有社会成本的环境优化管理。近年来, 许多学者将产权途径用以分析具体的环境管理问题。如西方有的学者认为, 应将土地的一些环境属性如自然景观、不受污染等从土地所有权中分离出来, 作为一种特殊产权, 不归土地所有者和使用者。这一环境管理的市场途径, 无疑具有实践意义。

我国自 70 年代初将环境问题纳入议事日程, 制定有关环境政策。在改革开放以前, 基本上是一种行政命令方式。进入 80 年代以后, 开始引入经济手段如污染收费。然而, 产权问题并没有纳入环境政策的实际运用范围。尽管在实践中许多污染投诉涉及产权问题, 但这种涉及多发生在事后(即污染损失之后), 而且解决办法, 也并非产权协商。目前, 我国传统意义上的公有制, 在许多具体方面都已具有实际上的非公有制的产权特性。随着改革开放的深入和市场体系的进一步完善, 环境管理的产权途径, 可能在我国具有一定的应用前景。

根据以上讨论, 本文将在以下各节内容里分别考察产权途径的优化机理, 影响优化的主要因子以及在我国环境管理中的应用前景。

一、产权管理的效率特征

环境管理中的产权协商途径, 源于科斯 1960 年发表在《法律与经济学学报》第三卷上的一篇文章, 题目为“社会成本问题”。例如农民耕作经营一片土地, 牧人在农耕地附近的牧场放牧。农民的农作物系其劳作收益所在, 不应受到牲畜的破坏, 牧人也承认这一点。但总难免牲口偶尔躲过看管, 侵扰农田。农作物被破坏, 损失是可计的。对农民说

来, 他是收获农作物在市场上出售获取收入, 还是农作物被牲口糟蹋后接受同等数量的补偿, 并不觉得有什么差异。对于牧人来说, 他可以雇工、养狗、动用移动性无线电设备, 乃至飞机和其它高科技方式, 来控制畜群骚扰农作物。但牧人要考虑, 究竟是雇工、动用飞机等来控制畜群合算呢, 还是赔钱给农夫便宜。这样, 农民权衡农作物收益与损失, 牧人比较赔偿额与控制成本。农民所要求的, 是赔偿额略多于农作物损失; 而牧人所盘算的, 是赔偿额低于其控制成本。如果农田里生长的是高额经济作物, 牧人可能养狗雇工来照看畜群。这样, 双方协商, 讨价还价, 达成一个补偿价格, 将牲畜骚扰农作物这一外部负效应内在化了。反过来, 如果牧人有在农民所耕作土地上放牧的权力, 则农民需赔偿牧人不在该地放牧和控制牧群的损失。所得结果与农民具有产权的情况是一致的, 即农民和牧人双方的总体收益, 达到最大化。

从上面的例子中, 产权途径的特征包括: (1) 具有明确的产权, 但无论是谁具有这一产权, 并无要紧, 结果将是一致的; (2) 造成损失方(即引起外在成本者)和受损失方协商, 无需政府从中干预; (3) 在没有交易成本的情况下, 所涉及各方的联合收益达最大化, 任何一方对生产要素的投入都是自愿支付。

但产权途径直接应用于典型的污染控制, 其作用机理又如何呢? 这里我们仍然用一例子来说明。在某郊区有一个湖, 农民在里面养鱼、种莲并用其水灌溉农作物; 一家造纸厂也利用此湖排放生产污水。我们先假定农民没有权力保护水不受污染, 也没有法律禁止排污。由于污水破坏了水产品 and 农作物的生产, 湖水接纳污水便意味着农民的经济损失。而且污水排放量越大, 损失也越惨重。这样, 农民会愿意给工厂钱, 让工厂少排污水。农民愿给的

减少每吨污水支付的支付额,在边际水平上,不应高于所造成的经济损失。对于造纸厂来说,它所要求的是,得到的支付额,不应低于减少排放一吨污水所带来的边际收益。这样便可达到一个均衡点,即污水排放给农民造成的边际损失与工厂的边际收益相等。现在我们再假定,农民有权享用不受污染的湖水。这就意味着工厂无权向湖中排污。这样,工厂将愿意支付给农民排污费,只要每吨污水的支付额,不高于其边际收益或减少一吨污水排放的控制成本。同样,农民所要收取的排污费,至少要与每吨污水所造成的损失相等。结果是同一均衡点,排污的边际损失等于边际收益。

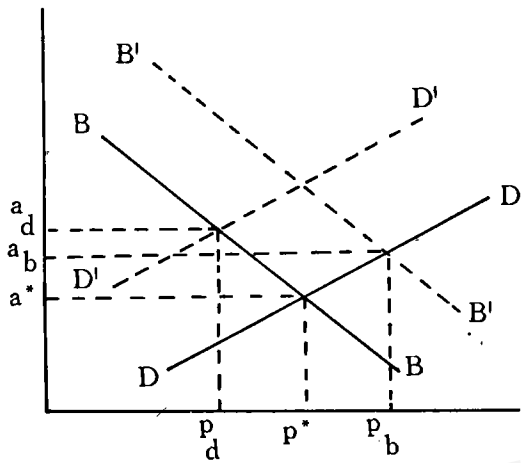


图1 科斯定理均衡过程

这种产权协商均衡过程可直观地描述在图1中。DD是排放污水给农民的边际损失曲线,BB是造纸厂排污的边际收益曲线。不论产权归谁,协商或讨价还价的结果是边际损失等于边际收益,即DD曲线与BB曲线的相交之处,即 P^* 。农民所收取的排污费与工厂所支付的补偿相等,均为 a^* ,即边际损失和边际收益相重叠。这时,农民和工厂的联合收益达最大化,外部成本通过产权使用协商而内在化了。此时,任意一方不可能在不使对方受损失的情况下增加收益,满足帕累托最优的条件。因此,产权途径有使环境管理达到帕累托最优的理论潜力。但这一潜力的充分实现,受到诸多因素的制约,我们将在下面讨论。

二、产权协商的应用局限

应用产权协商途径进行环境管理的一个前提是明确的产权。许多自然资源如山林、农地、牲畜等,其产权容易界定。而还有许多属于人类的共有资源则不易界定,例如生物多样性、臭氧层、大气、公海等。不可能将这些资源的产权,分配给某一个或一群人。界定不了产权,就只有单方面利用,因而

只有外部成本,没有对立方来促使其内在化了。在这些情况下,产权途径显然不适用。当然,有些共有资源,如臭氧层和公海利用,由国际组织或各国政府协定一些排放CFC(氟氯烷烃化合物)和公海利用的许可额度。这些许可份额在市场上配置,其效果可以达到许可额的优化配置;但这些许可额本身并非帕累托最优水平。原因在于,它们并非是产权的拥有者与使用者之间协商的均衡产物。

实际应用产权管理最主要的限制因子,应该是交易各方在协商中应用误导战略。所涉及的各方在讨价还价中,均有利益刺激,促使其蓄意给出错误(非真实)信号,以使自己获益。我们仍以农民一造纸厂例子来说明。如果农民享有湖水不受污染的权力,为了使自己获益,农民夸大其污染损失,声称其边际损失曲线为 $D'D'$ 。假设造纸厂的边际收益曲线不变,仍为 BB 。此时,农民所索要每单位污水排放的补偿便为 $a_b(>a^*)$,工厂的排污量为 $p_b(<p^*)$ 。这样的结果有二:一是在 P_b 形成均衡点,但这一点并非社会最优点;二是工厂倒闭不生产或搬往他处。无论何种结果,都将带来社会成本。作为造纸厂,很可能不断进行污水处理的投资,使其边际收益曲线外展至 $B'B'$ 。注意,在此处,工厂应投资污水处理。但工厂为了自己的收益,节省污水治理投资,使污水排放量增至 P_b 。尽管此时农民也可能获得较高的补偿 $a_b>a^*$,但这一误导战略使排污量偏离于帕累托最优点,同样造成社会损失。可见,只要所涉及的各方,有一方为使自己获益而蓄意误导并得不到纠正,产权途径就不能实现最优。

产权管理的市场应用,有一个隐含的条件,就是协商或讨价还价中没有交易成本。在农民一牧人例子中,只涉及两方。交易成本可能可以忽略不计。但在大多数环境管理实践中,如污染的公共健康影响、旅游娱乐景观的丧失,所涉及的受影响人数,常常是数以千计,甚至百万计,在我们上面的湖水污染例子中,如果受影响的农民数以千计。假定数千农民的单个污染损失加在一起,其总值超过了造纸厂排污的边际收益。如果农民不享有清洁湖水的权力,那么,将所有的农民召集在一起,并且协商一个一致的使工厂不增加污水支付的支付额,其成本可能太高而不值得去做。在这种情况下,湖水就不会处于最高价值的利用,而且这一使用与谁拥有产权相关。因此,交易成本的存在,使产权途径的实用性受到了极大的限制。在臭氧层、生物多样性这样的全球性问题上,即使明确没有人有权利破坏,我们也难于想象,地球上所有的破坏者和享有这些资源不受破坏权力的人们,可能会聚集在一起,讨价还价,协商一个最优资源存量水平。如果所涉及的受影响各方都参与的协商成为不可能,或是成本太高,那么资源破坏就很可能是维持现状或继续破坏

下去。

除上述因子外,收入效应的存在也可能使产权管理难圆其说。如果协商双方均为生产厂商,收入效应的影响不会表现出来。在农民—牧人及农民—造纸厂例子中,所涉及的各方均为生产者,农民的损失可用其生产的减少或防止生产减少所花费的成本来计量,不会出现差异与分歧。但如果参与协商的一方或双方均为消费者时,由于各个消费者的收入差异,每一个消费者所愿意支付或要求补偿的数额很可能相去甚远。如果产权所有者为高收入,所索要的补偿数额就会高;而产权所有者为低收入,其索要的补偿很可能要低一些。在这种情况下,产权的占有情况就会影响资源利用。

综上所述,应用产权途径进行环境管理,在理论与实践上均不尽完善,妨碍其作为一种政策工具,应用于环境管理的实际。

三、强化环境产权管理

产权协商是在市场经济条件下,基于经济激励实现环境的优化管理的。就我国的环境管理实践来看,所奉行的经济激励原则,是谁污染谁治理;与70年代中期欧共体提出的“污染者付费原则”类同。就这一点看,产权途径与上述原则是一致的。

进入90年代以来,我国许多资源的产权已经或正在界定,市场体系已在建立并完善的过程中。这是否意味着产权途径可以在中国实践了呢?回答并非确切的是或否。对于温室效应、生物多样性保护这样涉及到每一个人及子孙后代的事,产权方式显然不适用。因为子孙后代尚未出生,根本不可能参与现实的协商。由于收入差距的拉大和工农产品剪刀差的存在,即使有明确的产权,这种协商也难以实现高效率。实际上,工农业产品的比价不合理,农产品的边际损失与工厂的排污边际收益,具有不可比性。即使两者在数字上相等,也并不体现真正意义上的帕累托均衡。

然而,在中国界定环境资源产权,实施优化环境管理,最大的障碍应该是误导战略的非对称性采用。前面我们已经讨论过,误导战略使产权途径的市场机理失效。但前面所讨论的,是污染方和受损害方双方均可采用,而彼此不知道底细,担心为对方揭露,因而所采用的程度和范围要受到相应的约束,但在中国,这种误导战略很可能发展为非对称性的;即一方占有优势,明目张胆地采用,而另一方却无可奈何。造成这种不对称性的主要原因有两个:一是双方在资本、技术上的差异,由于自己有资本、技术上的优势,可能将对方的情况了解无余,而自己的情况对方无法充分了解,自己也尽力提供于自己有利的证据。处于劣势的一方知道有误,但也

没有资本揭示全部真实信息。例如一些污染企业向农村的转移,就在相当程度上具有这种不对称性。二是行政力量的卷入,支持一方压制另一方,使协商双方所受的外来压力不均等。由于计划体制的遗留,所涉及的各方总是希望寻求政府部门的保护与支持,而政府部门也习惯于插手企业的事务。这样到最后,行政级别和头衔在协商中无形中就成为了筹码。在一定程度上,这种误导战略的非对称性,是制约产权途径在中国应用的根本原因。

产权途径在中国应用受到诸多制约,并非意味着在中国没有应用前景。相反,将它引入中国的环境管理实践,可以有效地强化市场机制的运行并补充政府干预,促进环境管理的优化。说它可以强化市场机制的运行,主要表现在以下几个方面:第一,产权途径不需要政府的干预,为单个选择、分散决策。对环境资源的利用或污染水平的决定,是市场机制起作用。这无疑是一种改革,有助于我国市场体系的建立。第二,可以增强人们的产权意识,自己拥有经营的资产,有权力不受别人的污染或破坏;自己作为生产的污染厂家,无权无偿利用他人的资产来排污。这不仅有利于我国当前的所有制的改革进程,而且也促使排污厂家考虑自己生产收益的外在成本,降低社会成本。第三,促进资源的优化配置。参与协商的双方,不论是产权所有者还是使用者,在使用自己的有限资源时,都必须慎重比较其机会成本,使资源使用的收益达最大化。第四,有助于将污染索赔事件由事后变为事前,这样不仅可以减少纠纷,而且也可以减少损失,使市场机制运行更为平稳。

说它可以补充政府干预,可以从以下几个方面来看。首先,它既可以避免指令控制缺乏效率的弊端,又可以防止在经济扩张和通货膨胀时,环境质量的不确定性,而且还可以防止排污费(税)不区别空间差异的毛病。其次,它具有调节上的灵活性。协商各方可以随时修改已达成的协议,签署新的协议,使新的信息、技术进步及时得到体现。而政府统一的税率或费率,其调整需要一个较长的周期。第三,产权管理方式的引入,可以使政府减去许多产权已明确界定的环境管理问题,加强力量,行使必要的政府干预。此外,对市场运行机制的强化,也更有利于政府以经济激励手段进行所需要的干预。

但同时也要看到,在中国应用产权途径强化市场运行机制和补充政府干预,还有以下许多工作要做:

(1)进一步界定产权,并赋予应有的内涵。对于土地、水体、森林等可明确界定产权的,需要有产权上的法律依据;否则,如果不受污染不包括在产权之内,产权途径也不能发生效用。

(下转第55页)