

## 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,也并非是产权协商。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,并无紧要,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和水作物的生产,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。

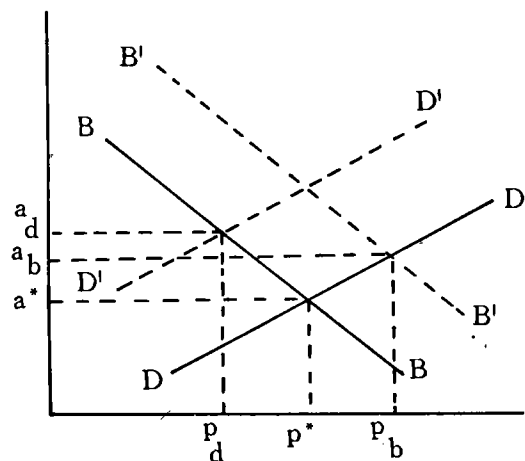


图1 科斯定理均衡过程

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—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,有一方为使自已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—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排放的支付额,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力破坏,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,不论是产权拥有者还是使用者,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)