

法律与金融丛书

LAW & FINANCE

ZAINAN GONGHEGUO

DANGDAI JINRONG WEIJI KONGBUXIJI HE

HUANJING JUZAI YINGDUI DE CHENGBENSHOUYI FENXI

灾难共和国

——当代金融危机、恐怖袭击和
环境巨灾应对的成本收益分析

刘 俊 著



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

法律与金融丛书 LAW & FINANCE

本书出版得到上海地方本科院校“十二五”内涵建设项目“高水平特色法学学科建设与人才培养工程（085工程）”的支持

ZAINAN GONGHEGUO
DANGDAI JINRONG WEIJI KONGBUXIJI HE
HUANJING JUZAI YINGDUI DE CHENGBENSHOUYI FENXI

灾难共和国

——当代金融危机、恐怖袭击和 环境巨灾应对的成本收益分析

刘 俊 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

灾难共和国:当代金融危机、恐怖袭击和环境巨灾
应对的成本收益分析/刘俊著. —北京:法律出版社,
2015.8

(法律与金融文丛/罗培新主编)

ISBN 978 - 7 - 5118 - 8433 - 6

I. ①灾… II. ①刘… III. ①成本—效益分析 IV.
①F224.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 213130 号

灾难共和国:当代金融危机、恐怖袭击和环境
巨灾应对的成本收益分析

刘 俊 著

责任编辑 汤子君
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2015 年 10 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 三河市龙大印装有限公司

印张 12 字数 165 千

印次 2015 年 10 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 8433 - 6

定价:45.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

献给橙子和她的妈妈

前言 普世者爱国者

“不断向前延伸的路,是从家门开始的。”

——托尔金:《魔戒》

一、美国迷失在 21 世纪:爱国者普世者的分岔路

进入 21 世纪以来的世界政治,最大的事件莫过于美国“迷失在新世纪”。^{〔1〕}众所周知,在 2000 年总统大选中,处世素有牛仔作风的德克萨斯州州长布什(George W. Bush)被最高法院的判决推上总统宝座。将来人们回顾布什总统的 8 年任期时,首先想到的就是纽约世界贸易中心大楼在“9·11”恐怖袭击中轰然坍塌、美国为发起伊拉克战争所付出的惨痛代价、卡特里娜飓风后的一片混乱和自 1929 年以来最严重的金融海啸。

迷失主要表现在恐怖袭击、环境巨灾与金融危机三方面。而美国知识人给出详尽数字,直指美国在应对这三大灾难的失败:(1)“‘9·11’恐怖袭击后,美国对伊拉克战争的最终花费(其中包括退伍军人疗养费)远超 1 万亿美元(约合 6.15 万亿元人民币),是伊拉克 GDP 的

〔1〕 See Paul R. Krugman, *The Great Unraveling: Losing Our Way in the New Century*, W. W. Norton 2003.

许多倍。”^{〔1〕}(2)2008年金融危机被评价为“世界的银行体系在当年秋天崩溃,被接入重症监护的生命维持系统,代价是若干万亿美元”;^{〔2〕}而这场银行业危机的真正遗产是更高的公共债务,布什政府任内8年,公共债务(社保和其他补贴项目形成的国家债务总额,减去联邦债务后由全体美国人承担的部分)翻倍。到2010年达到7.5万亿美元,相当美国当年GDP的一半;2014年更高达14万亿美元,与17万亿GDP相差不远。^{〔3〕}(3)气候变化,布什总统任内秉持的所谓“美国成本、外国收益”说,^{〔4〕}被批评为“意识形态与反智主义的恶性结合”。^{〔5〕}其实美国减少碳排放的成本并不高,按美国最保守数据美国商会“从现在到2030年,以不变美元计算,该计划的成本将达每年502亿美元”。对17万亿美元GDP仅意味着经济进项仅会减少0.2%;对每个家庭承担的成本的估算:每年200美元。既然美国户均年收入逾7万美元,这一影响不及0.5%。这正是典型的成本收益分析思维,美国公共知识人的结论是太不划算。

更重要的是,在美国,环境保护、金融危机和恐怖主义已经成为政治左右分野的试金石。相应地,美国最高法院的9名大法官也在这三大问题的相关判例多次出现投票5:4式的重大分歧。环境保护领域判例始于2007年马萨诸塞州诉美国环保署;金融危机以2012年平价医疗法违宪案为高潮;反恐见2004年起关塔那摩囚犯系列案。

有论者将大法官之间这种政治哲学的分野概括为“爱国者与普世者”(Patriots and Cosmopolitan)。^{〔6〕}爱国者一词很容易联想起“9·11”恐怖袭击后,布什总统任内通过的《爱国者法》。布什8年任期以国家利益至

〔1〕 [美]保罗·克鲁格曼:“我们为什么要打仗?”,载纽约时报中文网2014年8月19日版。

〔2〕 [美]理查德·波斯纳:《资本主义的一次失败:〇八危机与经济萧条的降临》,沈明译,北京大学出版社2009年版,第1页。

〔3〕 [美]理查德·波斯纳:《资本主义民主的危机》,李晟译,北京大学出版社2014年版,第277页。

〔4〕 [美]凯斯·桑斯坦:《最差的情形》,刘坤轮译,中国人民大学出版社2010年版,第41页。

〔5〕 [美]保罗·克鲁格曼:“改善环境要克服两大观念障碍”,载纽约时报中文网2014年6月13日版;“美国减少碳排放的成本并不高”,载纽约时报中文网2014年5月30日版,<http://cn.nytimes.com/china/20405301>。

〔6〕 对Antonin Scalia大法官作为爱国者的讨论,参见John Fabian Witt, *Patriots and Cosmopolitan: Hidden History of American Law*, Harvard University Press 2007, p. 280。

上为名在三大领域的实践引发国际社会强烈批评;而支持布什的最高院大法官安东尼·斯卡列亚(Antonin Scalia)自有一套爱国者法哲学为依据,其名言如1988年 *Thompson v. Oklahoma* 案中所写:“同胞们,我们永远不应忘记,我们正在解释的乃是一部美国宪法。”

而美国普世派以大法官史蒂芬·布雷耶(Stephen Breyer)为代表,其名言是“对全人类的看法给予像样的尊重”,^[1]且在这三大领域几乎与爱国者大法官针锋相对。有趣的是,三大灾难性事件的应对中,无论美国政府或美国知识人都提到中国的作用非常关键。比如金融危机后的美国财政悬崖期间,理查德·波斯纳提到暂时拯救我们的是中国以及其他出口导向型国家高额的经常项目顺差——这些顺差大部分是美元,不仅因为美元是主要的国际储备货币,也因为美国是一个巨额美元借入者。气候变化领域,注意到自2010年起中国超过美国成为全球第一大温室气体排放国;故在马萨诸塞州诉美国环保署案中,Scalia、Roberts、Alito 大法官的观点之一是,若判决原告败诉,将妨碍美国总统劝说中国加入减排努力的谈判能力。^[2]

实际上,这三大问题同样占据当代中国国家行动议程的主要内容。一方面,是作为现代国家的中国在全球化浪潮中无法独善其身;另一方面,这三大问题在中国俨然已成为燃眉之急。抽象地说,恐怖袭击主要涉及国家安全与公民人权;金融危机涉及政治竞争展开与公共利益维护与加强;气候变化涉及洁净空气和水等影响国人健康的生存条件。如后续章节的分析,甚至这三大问题将构成21世纪中国的根本性议程,而中国人是否会出现美国大法官式“爱国者”与“普世者”式的应对分歧呢?尤其是20世纪末、21世纪新生代(包括80后、90后、00后)的中国人究竟以何种面目出现和应对,近的取决于过去的20世纪要他/她们记什么、忘什么。^[3]

[1] *Knight v. Florida*, 528 U. S. 990, 997 (1999), Breyer 大法官对拒绝调卷令的异议意见。但尊重外国法,并不意味着如 Posner 所评“异想天开地假定全世界的法官构成一个单一智慧和良心的共同体。”参见理查德·波斯纳:《法官如何思考》,苏力译,北京大学出版社2010年版,第321页。

[2] Douglas A. Kysar, *Regulating from Nowhere: Environmental Law and the Search for Objectivity*, Yale University Press 2010, pp. 140-142.

[3] Ernest Renan, *What Is a Nation?*, W. R. Taylor 1996 年译文,其讨论了记忆与忘记在塑造国家族群认同的重要性。

远的取决于中国自古已有的普世价值之认同。^{〔1〕}

毫无疑问在20世纪,中国的主题词是革命。既有孙中山领导1911年推翻两千多年帝制的辛亥革命,又有毛泽东领导1949年推翻国民党统治的社会主义革命,再到1979年邓小平领导摆脱极端意识形态束缚、实现经济发展的工业化革命。回首20世纪最后的30年,中国最大的变化虽算实现20世纪持续时间最长的和平和稳定,但孙中山遗言“革命尚未成功,同志仍需努力”却贯穿20世纪始终。

对新生代而言,这虽是过去的历史。但不用担心,新生代中国人在未来经历的东西自然会像出土文物般“偶然”地牵扯到历史。亦有论者援引调查报告发现“蓝色沿海与红色内地:中国政治分野……中国的保守主义者支持孔子哲学体系的教诲,支持建设一个强大的国家,同时希望政府和管理经济上起到强有力的作用。中国的自由主义者渴望更多的公民自由,信奉自由市场,并想拥有更多的自由”。^{〔2〕}

这种发现中国“蓝红政治分野”的统计论文,能引发如此强烈的轩然大波,显示改革开放前出生的那几代人和此后的新生代中国人就国家根本性议题的对话时机快成熟了。

这在当代美国亦不陌生,如今美国共和党人对奥巴马总统的攻击:“说他是一个国王,一个无能的人,一个外人。”但也有论者说这种攻击多少让人想起当年林肯遭到的奚落。“在林肯遇害150年后的今天,凝聚共和党的理念是,他们反对当初成就了这个政党的崛起的那种进步立法。林肯是起居室里的一幅油画,他们一边掸着上面的尘土,一边谋划如何扼杀那些他会认可的东西……不变的道理,依然由林肯道出:‘同胞们,我们

〔1〕 余英时:“回首辛亥革命重建价值观念”,载《财经》2011年10月18日版, <http://news.sina.com.cn/c/sd/2011-10-18/162223322839.shtml>。“中国人一直讲,搞政治要靠民心,如果得不到民心就完了。在现代社会所谓‘民心’,也就是普世价值。每个人生下来都要自己做主,都有自己选择的权利,这就是所谓自由。佛经上到处都是自由、平等。权利和义务是相对的,不能说只有义务没有权利。中国语言是从义务方面着眼,不强调应该得到什么,强调我应该做的,对别人来说就是权利。两种不同的语言,讲的是同一个事实。”

〔2〕 傅才德:“蓝色沿海与红色内地:调查揭示中国政治分野”,载纽约时报中文网2015年4月16日版, <http://cn.nytimes.com/china/20150416/c16survey/>。

不能逃避历史。’”〔1〕

还是托尔金在小说《魔戒》写的那句诗：“不断向前延伸的路，是从家门开始的”（The Road goes ever on and on, Down from the door where it began）。〔2〕21世纪中国人的公共对话，得追溯甚至背负20世纪中国人的遗产前行。本书作者将在“灾难共和国”三部曲的另外一部著作回顾留给中国人的法律遗产，选择普世者先辈吴经熊为代表，〔3〕或爱国者董必武为代表。〔4〕

作者虽不信德国历史学派法学家所谓每个民族均有自己独特的灵魂“Volksseele”。但亦信服每个民族有其或多或少独特的生活和思维方式，从而构成其独特的精神（spirit）。这种精神渗透到所有活动的主干，像法律、政治、社会经济、文学、社交礼仪甚或体育。比如美国精神彰显以民主和公平竞技。谚语“every dog has his day, every man has his hour”。而中国人的精神，骨子里还是期盼和谐。而和谐理念虽比正义内涵丰富，有时却排除正义。〔5〕

寻根记忆或找到遗产后，自然发现应对路径开始出现犹如爱国者与普世者价值观的分岔，犹如美国诗人罗伯特·弗罗斯特（Robert Frost）诗歌《未择之路》中的“林中分出两条路……”

具体分析恐怖袭击、金融危机和全球暖化三大领域的成因，亦不难发现两条叙事主线：一条主线是强调政府难辞其咎，采取民主论者（democrat）的应对路径，强调对政府问责；〔6〕另一条是在政府之外寻找原

〔1〕 Timothy Egan, Remains From Lincoln's Last Day, April 15, 2015, <http://cn.nytimes.com/opinion/20150415/c15egan/en-us/>.

〔2〕 J. R. R. Tolkien, Fellowship of the Ring, Book I, Chapter 1. <http://genius.com/4355649>.

〔3〕 John C. H. Wu, The Status of the Individual in the Political and Legal Traditions of Old and New China, p. 340, In Charles A. Moore ed., *The Chinese Mind: Essentials of Chinese Philosophy and Culture*, University of Hawaii Press 1967.

〔4〕 参见董必武：“董必武在孙中山逝世30周年纪念大会上的讲话”，载《人民日报》1955年3月12日版；董必武：“建立法学界的反帝统一战线”，载《董必武法学文集》，法律出版社2001年版。

〔5〕 John C. H. Wu, Chinese Legal and Political Philosophy, p. 213, In Charles A. Moore ed., *The Chinese Mind: Essentials of Chinese Philosophy and Culture*, University of Hawaii Press 1967.

〔6〕 Adam J. Levitin, The Politics of Financial Regulation and The Regulation of Financial Politics: A Review Essay, *Harvard Law Review* 2014, p. 1995.

因,并采取专家治国论(technocrat)的应对路径。^[1]

金融危机领域,一条线索是波斯纳在《资本主义民主的危机》一书中就以危机前后10年作分析性叙事:“2001~2006年暴风雨前的平静、2007.12~2008.9坠向深渊、2008.10~2009.3大萧条的幽灵、2009年春~2009年秋见底回升、2009.6~2009.12金融监管改革运动、2007年后的危机及其余震,”得出危机原因是美联储错误的货币政策和不负责任的规制。^[2]另一条线索是美联储主席本·伯南克在其《美联储和2008年金融危机》书中,^[3]强调已充分借鉴诺奖得主Friedman和Schwartz的巨著对1930年代萧条教训的总结,^[4]并以定量宽松为主轴的货币政策发挥美联储的最后贷款人功能,12大类注入流动性设施令人目不暇接。通俗地说,“我们是金融专家,你们老百姓不用插手,放心专业的事情我们会搞定。”故有论者批评美联储从未将透明度作为应对的政策选项。如美联储货币政策委员会(FOMC)在2008年期间讨论定量宽松政策的会议记录直到2014年才公布;而公布后的纪要显示美联储亦在黑暗中作画般毫无章法,媒体直斥无能。^[5]

恐怖袭击领域,一条线索是恐怖分子是外敌,他们数量众多、狂热、深仇大恨、捉摸不定、资源充沛、抗打击能力强、残酷无情、看起来无所畏惧、目标是同归于尽,渴望获得并针对我们使用大规模杀伤性武器。^[6]于是美国“9·11”袭击之后,时任副总统迪克·切尼(Dick Cheney)提出其“百分之一论”：“对于此种概率低,而影响大的事件……我们不得不采取一种我们尚未限定的方式,以应对这种新威胁……如果巴基斯坦科学家正在帮助基地组织制造或开发核武器的可能性为百分之一,我们对此的反应

[1] Cass Sunstein, From Technocrat to Democrat, *Harvard Law Review* 2014.

[2] 参见[美]理查德·波斯纳:《资本主义民主的危机》,李晟译,北京大学出版社2014年版。

[3] Ben S. Bernanke, *The Federal Reserve And The Financial Crisis*, Princeton University Press 2013.

[4] Milton Friedman & Anna Schwartz, *A Monetary History of the United States, 1867 - 1960*, Princeton University Press 1963.

[5] Gretchen Morgenstern, A New Light on Regulators in the Dark, *N. Y. TIMES*, Feb. 23, 2014, at BUI.

[6] [美]理查德·波斯纳:《并非自杀契约:国家紧急状态时期的宪法》,苏力译,北京大学出版社2010年版,第7页。

就必须视为确定之事。”^{〔1〕}即“莫须有就是绝对有”。

另一条线索则是恐怖威胁并非“战争”也不符合“犯罪”的范畴,而是一种紧急状态。得有一个专门体制,对恐怖疑犯要比普通犯罪疑犯给予更少宪法性权利,但绝非毫无权利。^{〔2〕}并深刻反省政府卷入反恐战争的危险。这条主线下会考虑谁决定为防范下一次袭击而正当化之紧急状态权力要持续多久?紧急状态下可对嫌疑犯关押及残酷审讯;动用“死神号”无人机境外远程导弹定向追杀恐怖分子;罔顾公民隐私全球实施电话、电邮大数据监控项目等。

有论者主张一国武装力量总司令有此权力。代表人物系2001~2003年美国司法部法律意见办公室顾问柳淳(John Yoo)教授,他对上述议题推演的出发点均是“由于总统是武装力量总司令”,然后推出“总统在战时有独有的专有权,决定是否赋予这场战争中俘虏的任何权利”。亦是这种逻辑产生了臭名昭著的“酷刑备忘录”,即主张在阿富汗战争中被抓获的关塔那摩囚犯并非《日内瓦国际人权公约》所保护的战俘,执法权责机构有权施以“酷刑”审讯。^{〔3〕}

另一派主张则直指是“绝望情境”导致的紧急状态为法外授权提供正当性而非仅基于首脑是总司令的既定事实。因此第一派意见是对总统授权的过度解释。它混淆了统率全军和对作战行使独裁控制,后者正是拿破仑或希特勒或斯大林或罗马共和国独裁官^{〔4〕}行使的控制。这种混淆很明显,因总统无论和平时期还是战争时期都是总司令。再进一步,一种权力行使并不需要废除同该权力冲突的所有权利,如人身保护令、审判正当程序。但反过来当一种权力同另一种权利碰撞时,也不必然是权力让步。如果总统可以走得更远并施加一种罗马式独裁制,战争会进行得更为有效,这并非因为总统是总司令,而是因为这种“绝望情境”的

〔1〕 Ron Suskind, *The One Percent Doctrine*, Simon & Schuster 2006, pp. 61-62.

〔2〕 See Bruce Ackerman, *Before Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism*, Yale University Press 2006.

〔3〕 John Yoo, *Assassination or Targeted Killings after 9/11*, *New York Law School Law Review*, Vol. 56, 2012. John Yoo, *What is the Role of International Human Rights in the War on Terror?*, *DePaul Law Review*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1595148.

〔4〕 在国家紧急状态下由罗马元老院任命,任期6个月。

急迫需要。

而美国政府反恐法(或“9·11法”)的实践是,誓言“改变”的奥巴马总统就任伊始虽废止酷刑备忘录、关闭关塔那摩监狱、遵守《日内瓦公约》和明确总统反恐权限并非宪法总司令条款,而是国会在“9·11”后的授权;但奥巴马对军法委员会、阿富汗囚犯享有人身保护令、无人机定向袭击等议题,仍萧规曹随布什政府,以致学界批评“本届政府仍让美国继续反恐的全球战争”。^[1]而奥巴马的自辩是:“美国面对的挑战部分来自调和这两个看似不可调和的事实——战争有时必要;战争在某种程度上又是人类愚蠢的表现。”

“战争什么时候必要,什么时候愚蠢?”总结自2001年“9·11”恐怖袭击14年来美国政府的反恐实践,实际上是不断地对前述第一派意见、第二派的观点作出回应和动态调整:如必要的战争很大程度上变为无人机越境追杀;对伊拉克境内“伊拉克、叙利亚伊斯兰国”(ISIS)的轰炸升级甚至作战。2014年11月,美国外交政治家基辛格在哈佛回顾一生职业历程时,指出“美国在过去五十年卷入的五场战争(分别是朝鲜、越南、第一次海湾战争、伊拉克、阿富汗),都无助于美国终极目标”。^[2]

气候变化框架下的环境巨灾应对,一条主线是认为气候变化涉及其他国家、其他生命物种和未来世代的利益,若与当代、本国人民生活水平无关的环境保护即可不做;^[3]另一条主线是经济学诺奖得主阿马蒂亚·森(Amartya Sen)以人类对濒临灭绝其他物种的责任感为例,指出人类应对环境灾难的可行能力,源自人类不是“病人”而是“能动者”的主体身份。前者只关注自身的需求;后者强调人也有价值观。当代人要帮助未来世代同其祖先那样有享受清新空气的自由;我们为保护动物的努力可以有理由,不是都出于我们对自身生活标准(或需要之满足)的考虑,

[1] Jack Goldsmith, *Power and Constraint: The Accountable Presidency after 9·11*, W. W. NORTON & COMPANY 2012.

[2] Colleen Walsh, *At HLS, Former Secretary of State Kissinger Reflects on Career, Surveys Current Affairs*, <http://today.law.harvard.edu/hls-former-secretary-state-kissinger-reflects-career-surveys-current-affairs/>.

[3] See Douglas A. Kysar, *Regulating from Nowhere: Environmental Law and the Search for Objectivity*, Yale University Press 2010.

其中一些是因为我们的价值观和我们对责任的意识。如 2013 年美国波士顿大学法学院教授乔格蒙特·普莱特(Zygmunt Plater)出版传记性回忆录《螺镖鲈小鱼与大坝》,^[1]回顾自己和学生为何不惜个人事业挫折(遭 Tennessee 法学院以“不务正业”被资深教授集体投票解职)、七年时间官司一直打到最高法院,自费投入这场美国 20 世纪影响最大的环保公益诉讼之心路历程。1970 年代以来数以万计环保主义者践行环保的努力,背后对价值观的坚守正是森的分析。

哪条路走得对?公道自在人心。而贯穿本书的成本收益分析(Cost-Benefit Analysis, CBA),能向“我们人民”(We the People)展示选择道路所付代价和所获收益。这迥异于 2000 年至 2008 年执政的布什总统得失算计的特色:带有鲜明保守主义意识形态,以及总统本人作为“重生基督徒”的强烈宗教信仰。布什宣称他在伊拉克战争等决策上听从“天父”,而不是自己老爹。^[2]

CBA 是按效率原则来评估某项目或规制的方法。典型地,相关监管者一般先会量化一个收益和成本。如 2015 年 4 月中国国务院发布《水污染防治行动计划》,而环保部利用投入产出模型测算,该计划预计拉动国民生产总值增长约 5.7 万亿元人民币。^[3]

成本是遵守该规章的财务成本;以环保为例,可能涉及购买和安装新设备,雇佣人力清洁污染的成本或产量降低等。收益通常是让特定第三人或一般公众避免支出的成本,如省去就医成本、避免死亡,或因污染对财产造成的损害等。这些收益和成本会作当前价值贴现。一项监管仅当其收益超过成本才获批准,且理想状态下应选择最佳收益/成本比率的监管。^[4]

[1] Zygmunt J. B. Plater, *The Snail Darter and the Dam: How Pork-Barrel Politics Endangered a Little Fish and Killed a River*, Yale University Press 2013.

[2] [美]莫琳·多德:“小布什出书越描越黑”,载纽约时报中文网,2014 年 8 月 7 日版, <http://cn.nytimes.com/opinion/20140807/c07dowd/>。

[3] “水十条”预计拉动 GDP 5.7 万亿 投资盛宴开启,载人民网 2015 年 4 月 16 日版, <http://env.people.com.cn/n/2015/0417/c1010-26859364.html>。

[4] Eric A. Posner & Glen Weyl, *Benefit-Cost Paradigms in Financial Regulation*, <http://Journal of Legal Studies 2014.ssrn.com/abstract=2346466>。

自1981年起美国环境保护署(EPA)和其他权责机构就一直运用CBA,时任美国总统里根(Reagan)颁令所有监管性机构对其主要监管(年均经济影响起码在1亿美元的活动)实施CBA。但总统令当时排除了所谓的独立性机构,而多数性质恰是独立机构的金融监管机构就被排除在外。而三十多年来,运用CBA的机构在方法论上已积累可观经验,且在预算办公室(OMB)的指导下技术日臻成熟、基础性假设逐步自圆其说。而通过外包给私营部门的咨询机构,其对这类分析提供的机制支撑日益完善。于是这些环保机构对所有大类监管都开展并报告CBA结果,使得学术界和其他外部人士能展开批评并提供改善建议。在CBA还谈不上完美的现在,其实践相当专业和有益却是不争的事实。如EPA最近气候变化的规章,依赖专业的气候计算机模型,对源自气候变化的经济损失展开预测。^[1]

而美国金融监管领域实施CBA,始于挂在财政部的货币监理署(OCC)。1983年银行业在法院起诉OCC指责其资本充足率规则,不能通过成本收益分析。2011年证券业在法院起诉证交会(SEC)指责其委托书征求规则,不能通过成本收益分析。^[2]而2011年期货行业与衍生品行业亦分别起诉商品期货交易委员会(CFTC),指责其按2010年《Dodd-Frank法》授权制定的规则,不能通过成本收益分析。^[3]如此,美国主要的金融监管权责机关即便按《Dodd-Frank法》落实制定授权的192项规则,尤其是备受瞩目的伏尔克规则(Volcker Rule),因成本收益分析的司法审查,使其所处法律环境险象环生、敌意甚浓。本书第七章详细介绍的保护鱼虾冷却水系统 *Entergy v. Riverkeeper* 判例,亦展示了成本收益分析可能被政治操纵的可能性。

[1] Env'tl. Prot. Agency, Prevention of Significant Deterioration and Title V Greenhouse Gas Tailoring Rule, 75 Fed. Reg. 31514, (June 3, 2010).

[2] First National Bank of Bellaire v. Comptroller of the Currency [697 F. 2d 674 (1983)]; Bus. Roundtable v. SEC, 647 F. 3d 1144 (D. C. Cir. 2011).

[3] ISDA and SIFMA v. CFTC, No. 1:11-cv-02146 (D. D. C. Dec. 2, 2011); ISDA and SIFMA v. CFTC, (D. D. Cir. Dec. 2, 2011) No. 11-1469. 2012年1月,华盛顿特区巡回法院直接拒绝该案,理由是按《Dodd-Frank法》和《商品期货交易法》未赋法院管辖权。

恰如《尚书·大禹谟》“人心惟危，道心惟微，惟精唯一，允执厥中”，^{〔1〕}提醒我们判断因“人心惟危，道心惟微”，存乎一念之间；即便成本收益分析在特定时期被政治操纵，^{〔2〕}但长期看，“惟精唯一，允执厥中”，随着时间的展开，未被量化的成本和收益终将浮现。

还是托尔金的那句诗：“不断向前延伸的路，是从家门开始的。”故本书将介绍笔者思考气候变化、恐怖袭击和金融危机的缘起和过程。

二、气候真相、恐怖总统制与萧条禁忌

1. 难以忽视的真相

回顾笔者对气候变化的关注，始于美国政治人物阿尔·戈尔（Albert Gore）的启蒙。戈尔曾任美国副总统7年，2000年美国总统大选，在极具争议的“布什诉戈尔”案由最高法院裁决布什胜诉后，服从判决退出政界转而成为国际著名环境学家，2007年因传播人为气候变化知识上做出的努力，并为应对这一变化所需要的措施奠定了基础，获得诺贝尔和平奖。

戈尔服从司法判决受到了美国顶尖学者的表扬。布鲁斯·阿克曼写道“在接到联邦最高法院的裁决后，戈尔只有两个选择：他或领导起一场议会外的反对运动，谴责新总统对正当性的主张（2006年墨西哥重演的‘布什诉戈尔’，就出现洛佩斯·奥布雷德拒绝接受最高选举法庭的裁决）；或只能静悄悄地离开政治舞台，任由他的对手炫耀着本方的胜利，即否决《联合国气候变化框架公约的京都议定书》与民主党其他政纲。戈尔在维持宪政体制时表现出的克制，并没有获得应得的奖励。”^{〔3〕}而现任美国大法官史蒂芬·布雷耶（Stephen Breyer）在《法官能为民主做什么》中直言，“布什诉戈尔”案是最高院的“自残”，表扬戈尔“落选者立即发表声

〔1〕 如吴经熊的解释：“让我们开门见山地说一句，我们要综合东西，必须要超越东西，也许你会问我：‘你就是中国人，明明属于东方的，你怎么能超越东西呢？’我的回答很简单，我认为中华文化的基本出发点，已有超越东西的志趣了，比如尚书里说‘人心惟危，道心惟微，惟精惟一，允执厥中’。即就是这‘十六字诀’而言，已是超越东西了。”吴经熊：“中国哲学之悦乐精神”，载《内心之悦乐之源泉》，东大图书公司1983年版，第27页。

〔2〕 余英时：《论天人之际：中国古代思想起源试探》，联经出版社2014年版，第249～252页。

〔3〕 参见〔美〕布鲁斯·阿克曼：《美利坚共和国的衰落》，田雷译，中国政法大学出版社2013年版，第37页。

明,呼吁拥护者切勿攻击最高法院判决的合法性。但美国人民都服从了判决。一切都那么平静,没有街头骚乱,没有暴力抵抗……公众将最高法院的判决,作为法律自觉遵守,这一现象尽管很少被人提起,却是这起案件最了不起的特点。”〔1〕

抱着同情一个落选政客并好奇其余生如何度过的心理,作者看完戈尔倾力打造的纪录片《难以忽视的真相》。

诚如一位影评者所言“怎么说呢,戈尔不是一个语言生动的人,他讲话讲到一半松鼠就会爬到他身上”。脱口秀主持人大卫·莱特曼曾经在节目里这样取笑美国前(副)总统戈尔。2000年戈尔在总统竞选中败给小布什,当时美国人一致认为他是全美最乏味的政客,政治笑话里专门有一个分类叫“戈尔笑话”。

戈尔讲全球变暖问题?那不是一件闷到家的事吗?最初听到《难以忽视的真相》这样一部纪录片,很多人在第一时间产生疑问,其中包括这部纪录片的导演本人。但是,凡听过戈尔现场演讲或看过影片的人,无不被他的个人魅力吸引,被他提供的事实和论断震撼:在过去的三千年中,地球的温度始终在一定幅度内上下浮动,自我调节,而近50年,地球温度不但超过了这个幅度,而且超过了很多倍。如果我们不采取任何行动,再过10年,地球气候将越过一个临界点,从此不可逆转。

这部90多分钟的纪录片有三分之二篇幅是戈尔的现场演讲,在大屏幕的辅助下,他提供了大量数据、图表,电脑动画演示和图片对比。我们看到湖泊和河流在消失,南北极的冰面在缩小,乞力马扎罗的雪不再壮观,一个国家同时存在干旱和洪涝,20世纪最热的10年都出现在最后14年。一个非常专业复杂的科学问题,被戈尔阐释得通俗明了,条理清晰,而且无可辩驳。

从纪录片的表现手法来看,《难以忽视的真相》是一部形式比较简单的作品,导演将戈尔人生不同阶段的影像资料穿插在演讲过程中,告诉观

〔1〕〔美〕斯蒂芬·布雷耶:《法官能为民主做什么》,何帆译,法律出版社2012年版,第97页。

众他如何开始关注气候问题,他的哪些经历让他懂得珍惜。^[1]

像很多观众一样,作者也好奇一位美国政客,怎么会想到要投身于环保事业呢?戈尔在他的片子里,将此归因于威胁到自己小儿子生命的一次车祸,正是儿子的大难不死,让他重新开始审视世界和人生。

实际上,戈尔投身环保一直遭到不断的批评。比如曾被贴上“碳亿万富翁”标签并被指责因其倡议而获利;《难以忽视的真相》中数据的真实性,在2007年一起诉讼中被质疑。主审英国法官裁决“无疑电影大的方面很精准”,且“其四大科学假设获得相当数量学术研究的支持”,但“长期展望”中的九项错误获得法庭支持;裁决电影若要向英国学龄儿童播放,向教师发放的指南须作修改以平衡一边倒的政治观点。^[2]

2015年2月28日,由媒体人柴静、优酷网、人民网联合首发《穹顶之下》,一部关于中国大陆空气污染的纪录片,类似于《难以忽视的真相》的呈现方式,采用对公众演讲的记录形式。柴静从2013年冬季中国大陆东北以及华北地区的大面积雾霾说起,讨论中国大陆的污染、相关治理以及存在的行政不作为情况。

此片为柴静自费拍摄,经费来源于之前写作所获稿费。该影片没有进行传统渠道的发布,而是选择在优酷网与人民网发布。社会反响方面,《穹顶之下》发布后即在社交网络上广为流传,也在两会前夕引发了参加政协、人大会议的委员或代表的热议,其中不乏对能源结构、区域性环境规划、环保部门执法的批评。有论者赞扬此片的意义不亚于美国雷切尔·卡森(Rachel Carson)女士的《寂静的春天》。新任环境保护部部长陈吉宁亦观看了此部纪录片,并于3月1日给柴静发短信,感谢她唤起了公众对环境问题的重视。截至3月2日上午,《穹顶之下》在中国境内各大视频网站的总播放量即将突破2亿次,而资本市场对环境保护相关产业的炒作升温。

[1] 卓别灵:“难以忽视的真相”,载豆瓣电影:<http://movie.douban.com/review/3124547/>,最后访问日期:2010年3月27日。

[2] Dimmock v Secretary of State for Education & Skills [2007] EWHC 2288 (Admin) (10 October 2007).