

中国民商法专题研究丛书

■ 梁慧星 主编

中国环境 法律制度的 经济学分析

王 蓉 著

ECONOMIC ANALYSIS OF
CHINESE ENVIRONMENTAL
LAWFUL INSTITUTION



法律出版社
LAW PRESS

中国民商法专题研究丛书◎梁慧星主编

中国环境法律制度的经济学分析

ECONOMIC ANALYSIS OF CHINESE
ENVIRONMENTAL LAWFUL INSTITUTION

王 蓉 著



法律出版社
LAW PRESS

序

欣闻学生王蓉的博士论文《中国环境法律制度的经济学分析》即将付梓,十分高兴,特以此序为贺。

以往我国法学界对环境法的研究,大多局限于传统的单一的概念法学的研究方法,缺乏其他社会科学指导的基础,也缺少对经验的经济分析。但环境问题所折射出的不同社会利益、经济利益和政治利益之间的冲突的复杂性,仅仅从单一的学科角度或研究方法显然难以作有效的探究。王蓉博士在本书中力图综合各学科的知识,采纳广泛的研究方法,表明她在学术道路上的创新和进步。

本书的特点主要体现在以下三方面:

一是独特的分析框架。作者所建立的“结构——影响——绩效”(SIP)分析范式不同于“行为——结构——绩效”(BSP)分析范式,也不同于“状态——结构——绩效”(SSP)的分析范式,而是在权利结构与成本影响之间建立了更为紧密、更为直接的联系,它为人们分析制度与绩效之间的关系提供了非常有用的工具。借用该工具,可以使人们更直接、更有效地分析不同的权利结构将如何影响人们的选择及其相互作用,并最终决定制度的绩效。

二是多层次的分析视角。作者的论述综合了法和经济学的许多理论,涉及到产权经济学、公共经济学、福利经济学、交易费用经济学等许多经济学分支以及法学、政治学、社会学等领域的内容。在该书中,读者既可以体会到经济学与法学之间的渗透,又可以看到经济学各分支学科之间的综合,从而拓展了人们经济分析的视野和深度。

三是实证分析与理性阐述相结合的分析方法。本书在构筑抽象的理论模式的同时,紧密结合中国环境法律制度的历史和现状加以

展开和论证。这对于深入认识和理解我国环境法律制度变迁的过程及过程中出现的各种矛盾与冲突,是很有帮助的。

文如其人,本书的风格和特点反映了作者的扎实、周密和灵性。在我所带的学生当中,王蓉的思想敏锐和才华是非常出色的,她在攻读期间所表现出的创新意识和求知欲望给我留下了深刻的印象。她所做的有益探索与她所拥有的复合的知识结构、较强的创新意识是密不可分的。早在大学本科学习期间,她就打下了较扎实的经济学基础,在攻读硕士和博士期间曾专门学习、研究经济法和环境法。这为她娴熟地运用各种经济学原理分析环境法律问题奠定了牢固的基础。

正如在这篇论文答辩时参与评议的教授们所指出的,这篇论文并不尽善尽美、没有疏漏和缺陷,尽管他们都给予了相当高的评价,但作者深入细致的文献总结和匠心独运的创新探索,为我们提供了进一步研究和发展的基础。

《中国环境法律制度的经济学分析》是迄今为止运用经济学的原理和方法、探究环境法制度变迁的惟一的一部专著,它的出版填补了环境法研究领域的一项空白,因而值得推荐给广大读者。

蔡守秋

2002年11月18日于武汉大学珞珈山

自序

环境问题的核心在于公共利益与个人利益、环境利益与经济利益、即期利益与长期利益的三种利益冲突以及这些利益冲突赖以存在的结构性基础在社会行动者的行动和选择过程中所呈现出的紧张、冲突和融合的问题。要解决这一复杂的问题,必须建立时效的、合理的、弹性的治理机制。由于既往的以单一的政府权力为向度的中国环境问题的治理机制早已表现出它的乏力和无奈,因此这一机制构建的核心,应在于为既有的以“国家——权力”为主导的自上而下的治理框架中引入自下而上的“市场——权利”和“社会——社会权力”的概念或向度,步向国家与市场、社会相分离但却良性互动的治理结构。

然而,如果我们做进一步的探究,就会发现立足于上述理路而构建的“国家、市场、社会”框架所具有的解释力,只是从进路角度上而言的,还需要寻求更为具体的解释力。因为三者的有机结合,除需要依托契合点(解决环境问题中的利益冲突)搭建外,更需要粘合剂将三者有规则、有效率地组合起来,而这正是我选择将环境作为公共品,并将其可持续的供给作为研究的切入点的最为重要的原因。因为当我们将环境作为一种公共品,并将这种公共品的可持续供给作为我们治理机制的目标时,就会非常自然地将决定其可持续供给的相互独立又相互影响的供给、生产和消费三个产业链中涉及到的各种权利变量联系起来。因此,经由将环境作为“产业化的公共物品”概念的阐发而引发的这种环环相扣的权利变量的逻辑链,不仅可以为型构“政府、市场与社会”理论分析框架提供一个具有内在逻辑的理论基础,而且也可以为中国环境问题的分析提供一种具有较强解

释力的具体路径。

这本书在很大程度上是我独立思考的结果。这里首先要说明的是,这决非出于我想刻意地突出自己,而是认为一个学者应有自己的学术进路和学术品性,不应仅仅停留于为西方学者的理论、模式提供一些脚注,充实或补充他们的理论框架。在这个意义上,中国的学者是有条件的,因为我们的历史传统、我们的民众和我们的变革时代给了我们一个学术的“富矿”,只要我们关注中国当代的现实生活,发挥我们的比较优势,是有可能作出自己独特的学术理论贡献的。尽管这次的尝试,是如此的幼稚和单薄,但我坚信我会沿着这条路走下去。

至于这本书究竟能否对中国环境问题的理论理解的知识存量具有边际增进,抑或仅仅只是一种印刷资源的浪费,那只有留给读者们去评估了。倘有评论、商榷、发难和批评,我将不胜感激,因为这些评论、商榷、发难、批评无疑将有益于我今后研究上的纠错和提升。为此,特将我的电子邮件信箱提供给大家:wangrongw@hotmail.com。

北京的初冬,让你既感受到冬的凛冽,又感受到冬的温暖。这犹如作学问时的体验,枯燥而又丰富,艰苦而又愉悦。我向往并珍惜这样的体验。

王 蓉

2002年11月16日于中国政法大学

内 容 摘 要

本书分析和论证的出发点是将环境资源系统作为一个公共物品看待,运用经济学有关经济组织的理论,把在保护环境资源系统过程中发生关联的各种权利变量纳入一个运行机制,进行系统分析。同时,将环境法律制度的变迁,即权利变量的有效配置,理解为是一个不断提高权利绩效的过程。

为揭示制度与绩效之间的联系,本书建立了一个分析两者关系的通用范式——SIP 范式。所谓 SIP 范式包括三部分内容:

结构(Structure)——制度的权利结构。权利结构由五个权利变量构成:决策权、环境质量标准、权利交易类型、环境使用权的限制、环境使用权的分配。而这五个权利变量的设置又受到三个基本规律(物质平衡定理、污染物质的相对性规律、规模经济性和规模不经济性规律)和两个外生变量(所有制结构、经济发展水平)的制约。

影响(Influence)——权利变量的成本效应分析。不同的权利设置会带来不同的成本效应,而不同的成本效应的相互作用又决定了制度绩效的大小。为有效地进行成本效应分析,本文首先将各种成本界定为二类成本,即转换成本和交易成本,其中交易成本又包括协调成本、信息成本和策略成本。然后依据这些界定的成本对五个权利变量——进行成本效应分析。

绩效(Performance)——绩效评价的标准。绩效评价标准包括二大目标:经济效率和公平。在环境资源系统物品供给过程中,经济效率和公平并不必然地发生冲突。在更多情况下,再分配公平是实现效率的必要前提,而效率则是再分配的价值目标。

在 SIP 范式中,结构是公共选择的;选择的结构必然引起相应的

成本效应;相应的成本效应决定了制度的最终绩效。借助 SIP 范式,可以帮助我们寻求制度变革的突破口,实现制度的有效变迁。

本书在构筑抽象的理论模式的同时,又紧密地结合中国环境法律制度的历史和现状加以展开和论证。

在计划经济体制下,单一的公有制决定了所有权利变量都具有公共权利的属性,环境资源系统物品运行机制中各种权利变量的设置也不例外。主要体现为公共选择机制中决策权的中央所有;供给机制中环境质量的单一性、权利交易的行政管理性、环境使用权的公共性和绝对性。这种权利结构决定了整个机制较高的运行成本。对于公共选择机制运行成本而言,决策权的中央所有导致了决策者和信息拥有者的相互独立,中央决策者不得不花费巨额费用从信息拥有者处获取信息。信息表达者、负责传递信息的政府官员和决策者对信息效用函数的不完全一致,极大提高了决策中的策略成本。决策权的个人集中引发了转换成本的不确定。虽然决策权的中央一家行使减少了与其他利益团体的协调成本,但仍无法改变整个公共选择机制的资源配置的低效率。对于供给机制运行成本而言,虽然管理型权利交易可以借助国家强制力快速扩大生产规模、人为压低生产要素的价格,极大地降低了供给机制中的转换成本。但由于机会主义行为的普遍存在,一方面增加了交易的策略成本和时空信息成本,另一方面也增加了为加强中央控制所需的协调成本。环境质量的单一性违背了物质平衡原理,忽视了污染的介质转换,影响整体环境状况的改善,间接增加了供给机制的转换成本。排污权的无偿取得又促使污染企业普遍地采取搭便车行为,增加了供给过程中的策略成本。这种权利配置结构不仅带来了较高的运行成本,同时也引发了收入分配和再分配的不公平。单一的公有制剥夺了企业和个人拥有物质生产资料的可能性,决定了污染企业不可能承担污染治理的费用,所需的治理费用只能由国家财政负担。这就引发了污染企业因逃脱治理成本而增加了个人收益,国家因承担治理费用而损失了全社会的收益。因此,低绩效的中央集权运行机制

使国家背上越来越沉重的财政负担。当负担超出国家财政的负载能力时,变革中央集权的运行机制就成为中国政府的理性选择。

由计划经济向市场经济转型的过渡时期,单一的所有制结构被打破,形成“双轨制”的所有制结构,即存量部分保持原有的公共性权利体系,增量部分建立起非公共性权利体系,其中公共性权利占主要比例,在整个所有制结构中起支撑作用。这种“双轨制”所有制结构引发了过渡时期权利变量变化的基本趋势:权力的逐步分化。这种分化体现为:决策权上中央与地方的分配;环境质量标准中央与地方的分层;行政管理型权利交易中,具体污染治理权和生产剩余索取权的下放;环境使用权由公共权利转化为个人权利。这种权力分化的结构虽然有助于减少运行机制某些方面的成本,但又会增加其他方面的成本,仍难以有效降低整个机制的运行成本。对于公共选择机制运行成本而言,中央决策者和地方政府决策者效用函数的不完全一致,导致地方政府的逆向选择行为和政府官员政治寻租行为的大量产生。虽然中央和地方在决策上的分权,可以一定程度降低信息成本,但由于决策者仍然不是信息拥有者,信息成本不可能得到大幅度降低。分权只是带来决策层次上的变化,不同层次的决策权仍然更多取决于中央与地方政府的最高领导人个人的喜好和注意力,转换成本仍具有不确定性。中央与地方的分权只是经济管理控制方面的分权,政治控制权仍然归中央所有,这就可以维持中央集权所带来的低廉协调成本的优势。对供给机制运行成本而言,点源式治理责任的分配方式、浓度控制方式、片面的供给目标都极大地提高了供给机制的转换成本;寻租和“合谋”等机会主义行为增加了供给机制的协调成本和策略成本;落后的环境技术仍然制约了环境资源系统物品的供给。同时,分权的权利结构仍难以达到财政平衡和实现再分配的公平。一是“双轨制”使私人成本异化为社会成本,大多数的供给成本仍由社会承担。二是使本应转移给较穷群体的再分配资金,异化为“扶贫”资金,造成了“富者越富,穷者越穷”的分配效应。

整个 80 年代的改革基本上是一个非公共化权利的构建过程。

这一构建过程并不是通过将原有的公共化权利转换为非公共化权利,而是通过利益诱导来重新构建非公共化权利,即“增量改革、存量调整”的渐进式改革。这种着眼于做大“蛋糕”的改革可以在改革的过程中不断加大资源总量,从而扩大可供在各个利益集团间进行分配的份额,使改革尽可能具有“帕累托改革”的性质,把改革成本和风险控制到尽可能小的程度上。同时,不实行以私有化为中心的改革方式,避免了资产存量再分配过程中出现的不公平以及由此产生的冲突,因而可以保持接近于共同富裕的收入分配状况。每个社会集团都可以从短期或长期中得到改革的收益,从而使改革成为大多数人的共识和一个不可逆转的过程。但随着改革的深化,增量改革的余地日益缩小,利益诱导型改革机制的作用受到极大限制。占据市场极大份额的存量部分中被凝固化的公共化权利,严重阻碍了市场化的发展空间。如果不能对旧的利益格局有所触动的话,新的资源配置机制也最终将难以形成。存量改革成为市场化进程的客观要求。其中,一条根本的主线就是公共化权利的流动及其有效配置。当凝固化的公共化权利转化为流动性的公共化权利后,增量配置和存量配置都将处于动态过程之中,从而能为资源的合理配置提供更大的空间条件。但公共化权利的流动只是为更大空间依靠市场进行资源配置提供了可能性。要真正实现增量与存量相互间的资源配置,还必须赋予非公共化权利与公共化权利相等的地位。这就需要构建多种所有制并存的基本权利结构。

但多种所有制并存的基本权利结构,需要配套的资源配置机制和利益格局与其相呼应。这就会引发原有资源配置机制和利益格局的变化。这种变化又必将带来了中国环境法律制度的创新。如分散和交叠的决策权、一体化的环境质量标准、行政谈判型权利交易、排污权的总量控制及交易、私人公权利的建立等权利变量的设置,都已显现出这种创新的端倪。这种创新的发展趋势将表现为个人权力和公共权力相互渗透、社会权力和公共权力逐渐融合的过程。

目 录

序	(1)
自 序	(1)
内容摘要	(1)
一、目标、思维进路和结构	(1)
二、选题的确定和意义	(2)
三、研究方法	(3)
第一章 环境资源系统物品的属性及经济组织	(4)
第一节 环境资源系统物品的属性	(4)
一、共享性、非选择性	(4)
二、非排他性、搭便车、公共供给	(4)
第二节 环境资源系统物品的经济组织	(5)
一、公共物品与私人物品的属性对比	(5)
二、公共经济与市场经济的组织对比	(8)
三、环境资源系统物品的供给、生产和消费面临的问题	(13)
第二章 人、机会主义行为和交易成本	(17)
第一节 人的基本属性假定	(17)
一、个人效用函数不完全一致的假定	(17)
二、人的有限理性假定	(18)
第二节 机会主义行为	(19)
一、逆向选择	(19)

二、道德危害	(20)
三、规避责任	(21)
四、搭便车	(21)
五、寻租	(22)
第三节 机会主义行为与交易成本	(24)
一、信息成本	(24)
二、协调成本	(25)
三、策略成本	(25)
第四节 机会主义行为与激励机制	(25)
第三章 分析的范式	(28)
第一节 权利变量的设置与成本	(28)
一、相互依赖性、权利设置和成本	(28)
二、运行机制各环节权利变量的设置	(30)
第二节 成本构成及界定	(33)
一、公共选择机制的成本构成	(34)
二、供给机制的成本构成	(35)
第三节 成本综合绩效分析的标准	(36)
一、经济效率	(36)
二、公平	(38)
第四章 集权制度安排——计划经济体制下的运行机制	(41)
第一节 20世纪70年代末以前中国的环境状况	(44)
第二节 计划经济体制下公共选择机制权利变量的设置 及成本分析	(45)
一、公共选择机制权利变量的设置:决策权的中央所有	(45)
二、公共选择机制权利变量的成本分析	(51)
第三节 计划经济体制下供给机制权利变量的公共选择 及成本分析	(54)
一、供给机制权利变量的公共选择	(54)
二、供给机制权利变量的成本分析	(57)

第四节 小结:集权运行机制的综合绩效评价	(63)
一、效率分析	(64)
二、公平分析	(65)
第五章 分权制度安排——过渡时期的运行机制	(67)
第一节 20 世纪 70 年代末到 90 年代初中国环境 状况	(70)
第二节 过渡时期公共选择机制权利变量的设置及成 本分析	(72)
一、公共选择机制权利变量的设置:决策权的行政分化	(72)
二、公共选择机制权利变量的成本分析	(78)
第三节 过渡时期供给机制及成本分析	(82)
一、供给机制权利变量的公共选择	(82)
二、供给机制权利变量的成本分析	(98)
第四节 小结:分权运行机制的综合绩效分析	(108)
一、效率分析	(109)
二、公平分析	(114)
第六章 范式的再概括	(118)
第一节 三个基本规律	(118)
一、物质平衡规律	(118)
二、污染物质的相对性规律	(122)
三、规模经济性与规模不经济性	(122)
四、三大规律对运行机制内生权利变量的影响	(125)
第二节 二个外生变量	(126)
一、所有制结构	(126)
二、经济发展水平	(126)
第三节 变革路径	(128)
一、公共选择机制权利变量设置的变革路径	(129)
二、供给机制权利变量设置的变革路径	(129)
第七章 混合机制——现代市场经济体制下的制度创新	(135)

第一节	经济发展阶段与环境状况	(135)
第二节	现代市场经济体制下的所有制结构	(139)
一、	资源配置的混合机制	(141)
二、	利益的多元化	(142)
第三节	现代市场经济体制下公共选择机制的制度创新 及成本分析	(145)
一、	公共选择机制权利变量设置的创新	(145)
二、	创新机制权利变量的成本分析	(149)
第四节	现代市场经济体制下供给机制的制度创新及成 本分析	(152)
一、	供给机制权利变量设置的创新	(152)
二、	创新机制权利变量的成本分析	(182)
第五节	创新机制的综合绩效分析	(189)
一、	效率分析	(190)
二、	公平分析	(191)
附 章		(194)
1.	相关的术语解释	(194)
2.	相关的经济学概念	(197)
参考文献		(205)
后 记		(211)
索 引		(213)

导 论

一、目标、思维进路和结构

本书试图运用经济学的方法探讨中国环境法律制度变迁的决定因素和力量。需要解决的问题是：是什么因素在控制制度的绩效？如何客观地、实地分析和把握那些控制绩效的权利变量。写作本书有两个主要目标：一是使我们能更好地了解中国环境法律制度的演化；二是使我们能更好地选择制度，并且实现制度持续有效的变迁。关注的焦点是权利变量如何影响运行机制资源配置的效率。

本书的思维进路：首先将环境资源系统作为一种公共物品来看待。这样就可以运用经济学有关经济组织的理论，把在保护环境资源系统过程中发生关联的各种权利变量纳入一个运行机制，进行系统分析。在这种系统观念的引导下，我们可以把环境资源系统可持续供给，理解为如何保证环境资源系统物品运行机制资源配置的高效化，也就是成本最小化的问题。而运行机制的成本大小是由其内部的权利变量所引起的，不同的权利配置会带来不同的成本效应。运行机制成本就是这些不同成本效应相互作用的结果。因此，环境法律制度变迁，即各种权利变量的有效设置，是一个不断提高权利绩效的过程。

本书的逻辑结构：第一章分析了环境资源系统物品的自然属性，并由其属性推导出其经济运行机制的独特性；第二章由人的属性推导出交易成本存在的必然性，并分析了降低交易成本的基本方法。第三章在前两章的基础上，初步勾勒本文的分析范式。首先将整个运行机制分解为五个权利变量，它们是决策权、环境质量标准、权利交易类型、环境使用权的限制、环境使用权的分配和交易；其次，分析

这五个权利变量带来的成本效应;最后,对这些成本效应进行综合绩效评价,并寻求制度变革的突破口。第四章和第五章是一种实证分析,即运用该分析范式对计划经济体制和过渡时期中国环境法律制度进行分析。第六章在前几章分析的基础上,对分析范式进行提升,概括出环境资源系统物品运行机制的形成逻辑、内在统一性及变革路径。第七章根据第六章变革路径,结合中国经济体制变革的背景,探讨中国环境法律制度变革的发展趋势。

二、选题的确定和意义

在攻读环境法博士学位期间,我就一直对中国环境法律制度的变迁具有浓厚的兴趣,因为历史能理性地告诉我们过去、现在和将来。当我的导师蔡守秋老师建议我将中国环境法律制度的变迁作为毕业论文题目的时候,我欣然接受。在前期论文纲要的搭建中,我一直围绕着社会、文化与制度的互动关系进行框架的构建。当我将所收集的资料进行整理、分析后,发现自己很难有新的突破。这时,我陷入深深苦恼之中,一直努力地寻求一种新的诠释制度变迁的方法,并开始大量地阅读各种专著,以求获得灵感。当我阅读完科斯的《社会成本问题》、波斯纳的《法律的经济分析》、斯密德的《财产、权力和公共选择》、诺斯的《经济史中的结构与变迁》、布坎南的《公共选择理论》、奥斯特罗姆夫妇一系列有关公共经济学方面的专著后,视野豁然开朗。当我尝试用经济学方法,结合中国的实际,对环境法律制度某一方面的变迁进行分析时,发现自己的推论竟然与现实的演进非常地接近。这坚定了我用经济学的理论诠释中国环境法律制度变迁的信心,并毫不迟疑地将论文题目定为《中国环境法律制度变迁的经济学分析》。^① 本书正是在我博士论文的基础上修改完成的。

^① 诺斯认为:所谓制度就是一个社会的游戏规则,是为决定人们相互经济和社会关系而人为设定的一些制约。它由道德、习惯和行为准则等非正式约束与宪法、法令和产权等正式约束所组成。(道格拉斯·C·诺斯著:《制度、制度变迁与经济绩效》,上海三联书店1994年版)。本文的法律制度主要是指由宪法、法令和产权等正式约束组成的规则体系。

长期以来,环境法律制度变迁的研究者一直将重心放在史料的收集、整理和考证上,一部史著往往是历史资料 and 数据的堆砌和罗列,很少揭示出各种变化之间的内在逻辑联系。但经济学并不是为了叙述历史而研究历史,而是应用现代经济学的理论和规范的方法提出假设,通过验证和利用史料,来诠释制度的变迁。这种诠释方法提出了许多令人耳目一新的观念,引导人们从新的视角去洞察各种制度的演化。这正如布坎南所言:“一套全新的概念取代了以往旧的学说,使我们可以透过一扇不同的窗口观察我们世界的某些部分”。^①

三、研究方法

本书主要运用了经济学分析的方法,涉及到产权经济学、公共经济学、福利经济学、交易费用经济学、组织经济学等许多经济学分支学科。在以经济学分析方法为主的前提下,还涉及到政治学和社会学领域的内容。

在研究方法上还采取了规范分析和实证分析的方法。既注重对制度价值、效率的理性分析,又借助现实的案例进行展开和论证。

在研究方法上还融合了历史研究和系统研究的方法。作为历史研究方法,主要探讨环境资源系统物品运行机制的规律,寻求机制变革的突破口。系统分析的方法是把环境资源系统物品供给过程中相关联的各种权利变量纳入一个经济组织系统中,加以综合分析。

在研究方法上,还借助了数理分析、统计分析等方法。

^① 《瑞典皇家科学院公告》,载王宏昌、林少宫编译:《诺贝尔经济学奖金获得者讲演集》(1978—1986),中国科学院出版社 1996 年版,第 299 页。