

论生态环境规制改革*

朱锡平

(湖南第一师范学院 旅游系, 湖南长沙 410205)

摘要:生态环境(产品)几乎都有外部性问题,生态环境领域是公共产权进入最为密集的领域,因此公共规制在生态领域具有巨大的潜在作用。在我国生态环境规制改革进程中,既要强化对生态规制者的规制、建立生态公共租金消散机制,又要放松规制与优化规制并举,实行政企分开的生态规制体制,对规制者和被规制者引入激励性规制,优化政府的生态规制手段和生态规制结构,克服市场失灵与规制失灵给生态环境带来的弊端。

关键词:政府规制;生态环境;市场失灵;规制失灵;规制改革

中图分类号:F062.6;F123.16

文献标识码:A

文章编号:1008-6439(2007)03-0001-08

On regulation reform about ecological environment

ZHU Xi-ping

(Department of Tourism, Hunan First Normal College, Hunan Changsha 410205, China)

Abstract: Ecological environment products are almost external issues, however, ecological environment field is the intensive field into which public property right enters, thus, public regulations play great potential role in ecological field. In the process of regulation reform of ecological environment, the regulators who regulate ecological environment should be regulated to establish ecological public rent dissipation mechanism while deregulation should be conducted and the regulations should be optimized. The regulations should include the contents which separate governments from enterprises, and incentive mechanism for regulators and the parties which abide by the regulations should be established to optimize governmental ecological regulation method and ecological regulation structure and to overcome the difficulty in ecological environment which results from market out of order and regulations out of order.

Key words: governmental regulation; ecological environment; market out of order; regulation out of order; regulation reform

一、现代规制理论的发展及其评价

为了克服市场失灵带来的社会和经济弊端,自第二次世界大战以后,西方国家政府越来越多地采取了法制、行政规章等各种手段,按照市场经济有效运作的客观要求,对大型公用企业、厂商实行规制。规制是由英文 Regulation 翻译过来的,其意为以法律、规章、政策、制度来加以控制和制约,《新帕尔格雷夫经济学大词典》译为管制,其反义词“放松规制”(Deregulation)译为放松管制或放松规章限制。我们认为,在汉语词汇中,管制很容易使人联想到统制

和命令经济形式,而规制更接近英文原意,它所强调的是政府通过实施法律和规章制度来约束和规范经济主体的行为,所以译为“规制”更为恰当。为了体现规制与管制的这一区别,在论及计划经济体制时,使用政府管制;在论及市场经济体制时,使用政府规制。

在规制理论和规制实践的发展进程中,由于政府规制采取了许多不同形式,如制定标准、发布禁令、许可、反托拉斯政策等等,并以多种方式影响到企业和消费者的决策,任何单一的一种理论要解释政府规制为何产生以及它的主要效果,都显得很不一

* 收稿日期:2007-04-10

作者简介:朱锡平(1963—),男,湖南通道人,湖南第一师范学院旅游系,教授,湖南省循环经济研究中心副秘书长,湖南省邓小平理论研究中心研究员,从事机制设计与公共政策研究。

充分。也正因如此,在西方的政府规制研究中,许多学者从不同角度应用了不同的理论来进行分析。在这里,我们将这些理论粗略地归为两类:一类是政府规制的公共利益理论;一类是政府规制的部门利益理论^[1]。

政府规制的公共利益理论(Public Interest Theory of Regulation)主张政府规制是对市场失灵的回应。它在一个很长的时期内一直以正统的理论而在规制经济学中居于统治地位。这一理论假定政府规制的目的通过提高资源配置效率,以增进社会福利,并假定规制者专一地追求这一目标。这一理论把政府规制看作政府对一种公共需要的反应,它或明或暗地包含着这样一种前提,即市场是脆弱的,如果放任自流,就会导致不公正或低效。政府规制是对社会公正和效率需求作出的无代价、有效和仁慈的反应。所以,政府规制是针对私人行为的公共行政政策,是从公共利益出发而制定的规则,目的是为了控制受规制的企业对价格进行垄断或者对消费者滥用权力,具体表现为控制进入、决定价格、确定服务条件和质量及规定在合理条件下服务所有客户时的应尽义务等;并假定在这一过程中,政府可以代表公众对市场作出一定理性的计算,使这一规制过程符合帕累托最优原则。这样不仅能在经济上富有成效,而且能促进整个社会的完善。随着政府规制范围的扩大,公共利益理论几乎被用来解释所有的政府规制问题,政府规制是对市场失灵的反应。也就是说,政府规制是从公共利益观点出发,以纠正市场失灵下发生的资源配置的非效率性和分配的不公正性,以维护社会秩序和社会稳定为目的的。所以哪里有市场失灵,哪里就有相应的政府干预,以矫正市场缺陷。但由于竞争市场的条件很难达到,市场失灵不可避免,因此,按照公共利益理论,政府规制的潜在范围也就是几乎无边无际。尽管人们已经逐步认识到在某些场合,政府规制的成本可能比政府矫正市场缺陷的潜在收益要大得多,但政府对产业的规制仍然在广泛地实施。但是,作为一种经济规制理论,公共利益理论本身是不完善的,因为它无法解释清楚市场失灵一旦出现是通过什么而成为修正性政策的对象的^[2]。同时,仅仅以福利经济学和市场失灵为基础的政府规制的公共利益理论的根基过于狭窄,因而导致了一种替代此理论的部门利益理论的诞生。

政府规制的部门利益理论(Sectional Interest Theory of Regulation)与公共利益理论完全相左。

它认为,确立政府规制的立法机关或政府规制机构仅代表某一特殊利益集团的利益,而非一般公众。其中心思想是,作为一种制度,政府规制是产业所需并为其利益服务而设计和实施的^{[3]25}。部门利益理论的一个直接派生物是政府规制俘虏理论(Capture Theory of Regulation)。这一理论认为,俘虏政府规制即促使政府进行的规制;政府规制与其说是为了社会公共利益的目的,不如说是特殊的利益集团寻租的结果。也许在某些时候,政府规制会给一般公众带来一些有益的因素,但这并非政府规制实际的初衷,它充其量不过是规制的意外结果而已。政府规制俘虏理论的总体影响是增强了反政府规制的倾向,20世纪70年代后西方国家出现的放松规制运动不能说与此无关。但这一理论也为政府科学地制定和实施规制政策敲响了警钟,因为在政府规制过程中确实存在着寻租与创租的问题。而作为部门利益理论的另一种扩展形式即20世纪70年代兴起的公共选择理论(Theory of Public Choice)也被应用到政府规制的研究中来。公共选择理论把政府规制政策的形成看作是一个类似于市场交易的过程,那些需求政府规制的人(如消费者)与那些被规制的人(如产品和服务的供应商)经过讨价还价达成了协议。在此过程中,还涉及选民、立法机关、行政机构、法院、独立的专家等政治力量,它们都可以参与到讨论中来,并力图说服对方。但是,在这一过程中,产品和服务的供应商可能占据上风,因为它们在政府规制中所具有的巨大经济动力会比一般的公民或政府机构更多地影响规制决策。总而言之,在政府规制的公共利益理论看来,政府是公共利益的守护者,无论哪里出现市场失灵,政府都应当进行规制。政府规制的工具可能不同,但只要市场需要,政府就应当采取相应的行动。如果公共利益理论能够成立,我们就可以在产业的许多方面看到政府的规制政策,如存在自然垄断或人为垄断的地方、存在外部性的地方和公共物品供给不足的地方。当然,在讨论政府规制的这一解释时,我们也应当意识到,它只是以公共利益的狭窄的观点为基础的。政府除了矫正市场失灵之外,还经常有许多其他的微观经济目标,所以我们经常看到政府对市场的干预中只有一小部分是与我们所理解的市场失灵相联系。而政府规制的部门利益理论主张政府规制是特殊利益集团的需要,因为有许多理由使它们指望能通过政府行为而获得更大的利益,因而特定的结构特征会使得一些产业热衷于寻求政府规制以确保自身优势。规制者

会被受规制者(产业)所俘虏,而反过来为产业利益服务。部门利益理论也能解释英美一些国家的一些产业中的现象,但并不能对政府规制政策作出一般性的解释。我们必须承认,规制形式的多样性、规制范围的广泛性,并非任何一个单一的理论假说就能解释所有问题的,我们必须借助两者进行综合而全面的考虑。其实,在人们注意到市场失灵时的政府规制时,也已经慢慢地看到了政府规制的失效问题。政府规制也必须考虑成本—效益问题。

二、生态市场失灵与政府生态规制

生态产品几乎都有外部性问题,生态领域是公共产权进入最为密集的领域。因为,在纯粹的私人产权下,生态(市场)无法运行或有效运行;失去公共产权的维护即政府规制,生态(市场)将出现大面积的失灵^{[3]104}。这主要表现在以下方面:

第一,生态领域产权不安全或难以存在^{[3]107}。制度经济学的发展表明,市场机制正常运行的基本条件是明确界定的、安全的、可转移的和涵盖所有经济资源与产品的产权必须受到保护。因此,生态领域产权问题的解决是生态市场交易和生态环境管理有效运行的先决条件。然而,由于生态环境的强公共性,使生态市场的产权很难存在,即或存在也很不安全。我们知道,公共性来源于公共物品消费的非竞争性和非排他性,也就是说,看一个物品是强公共性还是弱公共性,得根据排他性基础上的强制性、无偿性和分割性来判断。强制性指某种物品强制地提供给某些成员消费,不论你愿意不愿意;有偿性指消费者消费这种物品必须付费;分割性指经济物品可以在一组人中按不同方法进行分割。公共性强的物品具有非排他性、强制性、无偿性和不可分割性特征。生态环境资源由于具有非排他性、强制性、无偿性和难分割性,导致其富有公共性。其公共性往往致使人们在公共使用时常运用“先下手为强”的行动占优策略,以致生态资源往往被过度开发利用。这使公共生态资源处于不确定与不安全的状态,一些典型的生态环境资源,如清洁的空气、开阔的空间、公海资源与阳光等,则处于几乎不存在产权保护的状态,因而正在变得日益稀缺。个体的理性可能导致集体的非理性,人为无节制地争夺有限生态资源的结局便是所谓的“公地悲剧”。

第二,外部性问题的存在。外部性(Externality)是指在两个当事人缺乏任何相关的经济交易的情况下,由一个当事人向另一当事人所提供的物品束(Commodity Bundle)。它具有正外部性和负外部

性。生态市场自身无法有效克服生态环境保护中的外部性,尤其是负外部性。以环境污染为例,环境污染既是一种行为,也是一种物品。由于环境污染直接导致人们生活质量的下降,因此,它是一种有害产品,并由于外部性的原因,它是一种“公共害品”,即第三方“公共劣品”。理性的生产者总是追求利润的最大化,理性的消费者总是谋求效用评价最高的消费品组合。而“公共劣品”表现为私人成本与社会成本、私人收益与社会收益的不一致。当存在负外部性时,厂商的利润最大化行为不可能自动导致资源配置的帕累托最佳状态,“看不见的手”处于失灵状态。同样,生态市场自身也无法解决好生态环境的正外部性问题。生态生产和生态建设为社会提供了第三方公益品,往往由集体消费和享受它带来的福利,而提供者则往往无法收回其“扩散”出去的社会福利,得不到任何补偿。由于“搭便车”、偏好隐瞒等原因,使正外部性生态公益品的生产低于社会最优水平,生态资源配置无法达到帕累托最优。

第三,生态领域的无市场、薄市场与资源型垄断。由于在传统的市场经济中生态环境资源是无价的,可以公共免费使用,因此,很多生态环境资源市场至今尚未发育起来或根本不存在。由于这些资源,如公共草地、淡水资源、海洋资源、清洁空气等的价格为零,因而导致被过度使用而日益稀缺。毫不奇怪,价格为零时,任何企业都可以无所顾忌地排放废气和废水;我国一些地区的地下水和灌溉用水是免费的,因而也被大量浪费。有些资源的市场虽然存在,但价格偏低,仅仅反映劳动和资本的成本,而忽略了生产中生态环境资源耗费的机会成本,如在计算木材的成本时往往只计算木材本身的成本,而没有去计算其生态成本。当价格为零或价格很低、价格机制在市场上不能充分发挥作用时,生态环境资源必然会被浪费和破坏。如我国一些地区的灌溉用水和工业用水价格过低,导致上游地区的水被大量浪费使用,而下游地区则严重缺水,黄河断流便是典型案例之一^[4]。生态薄市场的另一原因是生态市场的资源垄断。由于生态资源的产业特性,在一些生态环境资源市场上,买者和卖者的数量都较少,且有较强的资源垄断倾向,相互之间竞争较弱。并且,生态环境资源市场往往是自然垄断市场。如水产业和能源产业,其垄断的主要原因是存在规模经济、成本劣加型的自然垄断,即随产量的提高,企业的生产成本持续下降。水、电、气等物品的生产往往只需要少数几家或一家厂商来生产,由于这些行业取得了

资源型自然垄断地位,导致产品价格逆势上扬、服务质量难以得到保证,并且不太顾及生态环境的代价。生态市场竞争不完全的其他原因包括基于法律和政治原因的进入障碍、高信息成本、市场规模狭小等。垄断者在生态市场上往往减少产量,提高价格,损害消费者的利益。如果市场上竞争者太少,那么市场竞争就不是完全的,市场因此无法达到最优效率。

第四,生态领域交易成本高昂。交易费用是交易中取得信息、互相合作、讨价还价和执行合同等所产生的费用。通常情况下,交易成本的大小与市场交易所得的好处相比是微不足道的,但如果交易成本太大,超过市场交易的收益,引起买者与卖者的数量太少,市场就难以形成。生态产品由于其富有公共性和外部性,且产权不安全和不明确,在交易时往往需要很高的交易“风险”成本,往往超过交易收益期望而使市场无法形成^[5]。生态市场的机制失效还在于产权执行成本的高昂,即使在产权明确界定的情况下,也会发生“市场失灵”。例如,为了建立产权以保护渔业资源,一种可能的方案是把茫茫大海分给渔民,但这样做的产权执行成本实在太高而没有现实的可行性。很多情况下,找到外部性的来源和大家一致同意的解决办法,也需要极高的执行成本。理论上,在产权明确界定的前提下,只要有生态环境问题引起冲突,就会发生交易,就会有市场运行,但实际上,生态交易成本的“公共性”和高昂性使生态市场几乎无法依靠私有产权为基础来运行。

第五,生态领域的不确定性与信息不对称。生态产品的生产和生态资源的保护涉及长期经营和未来,而未来意味着不确定性,无论是否知道未来的结果,但若行为结果不止一个,就会存在不确定性。不确定性在经济中是一种成本^[5],风险过大时,市场将无法形成。从厂商经营角度看,经营生态需要为未来收益牺牲当前收益,是否进入生态市场经营将取决于未来收益贴现值,社会特别高的贴现率可能意味着一些生态生产经营领域的投资被拒绝。高贴现率和低资源增长率结合起来,完全有可能使某一生态市场和某一物种灭绝。信息是市场交易不可缺少的要素之一。一方面,信息是稀缺的,稀缺的程度用获取信息所需要支付的价格来表示。生态环境产品交易中往往存在严重的信息不对称现象,因为生态经济系统及其产品由其复杂性而像只“信息黑箱”,与交易者对信息的需求相比,信息的供给严重不足。由于信息一旦公开,隐藏信息的一方将无法获得“欺骗”利润,致使交易者总是进行“信息封锁”,以保证

自身的信息优势。另一方面,信息的公共性和经济人的机会主义行为倾向,也容易导致信息的不对称。例如,污染者往往对其生产过程、生产技术、排污状况、污染物的危害等方面的了解要比受污染者多得多,但受个人经济利益的驱使,他们往往会隐瞒这些信息,以继续实施污染行为。相反,受污染者由于所拥有的相关信息少,想“讨还公道”必须付出很大的信息成本,这使得人们往往宁愿“忍气吞声”受污染,也不愿“告倒厂家”。

正是以上问题的存在,使得公共规制在生态领域具有潜在的作用。生态领域的政府规制常用的政策手段主要包括有:禁止,特许;价格,费率和数量限制;产品标准;技术生产标准;绩效标准;补贴;信息提供;产权与权利界定。与其他领域相类似,政府生态规制的内容和方法主要有^[6]:限价,税费政策,进入限制,产品特许的限制,企业投入与技术规制,明确产权,补贴,押金—退款制度,强制刺激办法。除此之外,生态公共规制体系还包括强制性的法律规制和教育性的生态道德规制等。

三、我国生态环境规制改革

生态市场失灵为政府生态规制提供了经济学上理由。但是,由于政府行为目标的多样性,政府存在自由裁量权、官僚组织失效和规制信息不对称等原因,政府生态规制同样也容易陷入失灵的状态,其主要原因有以下方面。

第一,政府的生态规制被“俘虏”。如前所述,政府在生态规制过程中,由于特殊集团、行业、利益群体的政治压力,或为了政党、小集团的政治利益,会被政治所“俘虏”。换句话说,政府生态规制与其说是为了社会公众利益,不如说是为了特殊利益集团的利益和自身的政治利益,即为了保护自己的政治饭碗。实践中,生态规制被“俘虏”常表现在行业政策和地区政策上,如政府为了林区的政治稳定,往往对林区企业采取补贴政策,造成林产品价格过低而加剧森林被砍伐;政府为了农民生活稳定,很大程度上会容忍农民使用过量的化肥和农药,而这成为农业污染的一大来源。又如,地方政府为了发展经济,出政绩,往往对环境污染较大的项目置之不理,任其上马,造成贫困地区成为环境污染的“窝点”。政府生态规制被“俘虏”的另一种形式为政府被寻租所捕获。这种捕获分为政治寻租捕获和经济寻租捕获。前者是由于利益集团知道政府规制能在社会成员之间重新分配财富,利益集团便会以提供特定政治团体政治竞争所需的经济支持,作为获取有利于自己

的规制立法的交换条件,即通过政治寻租获得有利于自己的生态规制政策。后者是利益集团直接通过对现有的规制政策的制定者在经济上的寻租,来达到相同的目的。由于生态规制目标的多样性和不确定性,在利益集团的寻租下,政府规制将倾向于保护小的利益集团,而以牺牲更大团体的“公众利益”为代价。实践中,政府生态规制被“俘虏”常见于一些资源型垄断行业和国际贸易行业的价格垄断和行业垄断;政府在国内产业的“压力”下,会对进口产品实行高环境标准的非关税壁垒。

第二,生态规制者的创租和卖租。生态规制常常以有关生态环境的法律、相关政令和规章为基础实施。一般来说,相关的法规政策只提供了规制的原则和准则,大量具体而详细的规制规则需要在实践中完善和规定,这样,规制者便拥有了一定程度的自由裁量权。在对规制者缺乏“规制”时,规制者为了小集团或个人的利益将通过自由裁量权创租和卖租,即出卖公共产权。由于创租和卖租活动常常不可避免地政府自利性行为相联系,并且是再分配性活动,其产出为零甚至为负,因此,通常很大程度上会损及生态市场的规制效率,成为生态规制失效的一大根源,在政府监控体制不健全的国家尤其如此。例如,政府官员在管理排污收费时,就有很大的创租和卖租空间,可利用自由裁量权向企业要挟;又如,我国地方政府中的一些官员主动要求加入小煤矿等“五小”企业的股份,并明目张胆地提供政策上的保护而把国家环保政策搁在一边,就是典型的案例。

第三,政府官僚体制的组织缺陷。庞大的政府体制由一系列的科层组织构成,层级之间的目标又往往不一致,加上信息传递层级流转,工作效率难以衡量、缺乏竞争等因素,使得政府在生态规制中存在着明显的组织缺陷,一般政府决策要比私人决策慢得多即“时滞”。生态规制至少存在三个时滞:一是认识时滞,指从生态环境问题产生到被纳入政府议事日程的时间间隔;二是决策时滞,指从政府认识到某一生态环境问题到政府最后得出解决方案的时间间隔;三是执行与生效时滞,指从政府公布某项生态决策到付诸实施以致引起生态市场反应的时间间隔。时滞问题在整体规制中表现得尤为明显,尤其是规制对象跨越地方行政区时。组织失效的另一方面是政府规制目标往往与市场目标不相一致。政府官员的日常目标是追求机构规模的最大化,而不是追求成本最小化或利润最大化。政府行动并不都按成本—收益原则来选择最优方案,很多生态公共设

施的上马甚至没有损益报告书。由于政府是公权机构,官员不能把利润作为目标或占为己有,因而官员选择的往往是控制权最大化,即追求机构规模大、经费多和权力大,等等,以便拥有更多的政治资源和晋升机会,这便是“帕金森定律”。而政府机构规模臃肿往往导致生态规制效率低下与官僚主义组织失效。实践中,水库塌方、洪水肆虐、自然物种灭绝、矿产资源被胡挖乱掘等,很多都与官僚组织有关。

第四,规制者与被规制者的信息不对称。规制者和被规制者往往处于不对称的信息结构中。经常的情况是,规制者很难获得被规制者的财务、会计、事业计划、需求结构和动向以及技术等方面的详细数据资料。巴伦(Baron)和麦尔逊(Mayerson)(1982年)研究证实,在被规制者知道单位平均成本费用,而规制当局不知道其正确值的不对称信息结构状态下,资源就会出现低效率配置,并且被规制者可以通过隐瞒真实信息而获得超过收支平衡的收入,从而缺乏提供内部效率的激励。规制信息不对称的另一种情况是规制合同的不完全性。由于规制决策大多数具有事先决定的特点,但是,事先预测事后可能发生的问题显然十分困难,因而,政府规制者只能依据现有信息与被规制者签订弹性合同。当被规制者通过一些提高效率的措施降低生产边际成本时,在以后的规制合同中,规制机构就会设法降低价格,甚至侵占企业的效率收益,形成规制中的“棘轮效应”。由于规制机构在事后总要得到一些新信息,这样会加重“棘轮效应”所产生的不良影响,从而影响被规制企业事先提高效率的激励。在实践中,生态规制信息不对称多发生在排污收费、土地承包等领域。

第五,政府的有限理性。政府有限理性指政府的规制决策由于规制偏好、路径依赖、信息稀缺、知识技术有限、环境改变等原因形成政策与现实之间的较大差距,导致规制失效。政府有限理性的典型案例是“计划失灵”^[7]。所谓“计划失灵”是指由于高度集权的计划体制导致资源配置低效率。生态规制中“计划失灵”的主要成因是规制当局过度规制导致资源定价不能反映市场真实价格,从而阻碍了生态市场机制的正常运行。例如,由于规制者对农业的过度保护,或者采取价格支持,或者在化肥农药的价格上给予补贴,从而导致农业资源、化肥农药的过度使用,农产品的过度产出。结果是,由于农民的掠夺式经营,一方面,使得土地资源过度开垦,肥力锐减,水土流失,农业生态1982年遭到破坏;另一方面,化肥农药的过度使用又导致农产品含药量过多,从而

带来一系列的生态环境问题。又如,规制者对自然资源定价过低,或者出于控制物价稳定的目的,或者由于不能准确把握自然资源的真实价格,导致自然资源的过度使用和浪费。政府有限理性的另一常见现象为技术和信息上的限制。生态决策涉及很多难以估价的未来不确定因素,政府在评估一项生态规制政策的成效时,许多情况下只能靠“感觉”,毕竟政府也不是万能的,对未来的结果常无法预见。例如,20余年前,泰国北部的低洼地还被原始森林所覆盖,后来泰国政府在其中修建了一条主要公路;接着发生的是,无耕地的农民便开始从别处迁入,把原始森林中的土地变为耕地,使其在1973—1977年间遭受了大量破坏,新移民在9年间建立了310个村庄;今天,这一地区水土流失加剧,导致林业和农业都不能持续发展。世界各国的实践表明,由于政府的有限理性,政府保护环境的决策并非“万全之策”,政府常常处于经济发展与生态保护的两难选择之中,国家安全、社会平等、宏观调控等目标经常也会凌驾于生态环境保护之上。

生态规制是政府弥补生态市场失效的一个重要手段,但是如果生态规制严重失灵,则以一种失灵替代另一种失灵,效率有可能更低下。因此,生态市场有效的前提条件是政府的生态规制必须是有效的。政府生态规制优化的制度途径为尽可能地减少政府在实施生态规制时发生的制度性失灵,如寻租、创租和卖租、机构组织失效等。针对上述政府生态规制失灵的主要制度成因,我们应采取相应的防范措施,从法制宪政、社会准则和规制管理技术层面抑制政府生态规制中可能产生的制度偏差。

第一,强化对生态规制者的规制。政府规制失灵的主要原因之一就是政府规制的目标和效果往往受不同利益集团的影响,这些影响来自政治上的压力,也来自利益集团的寻租。利益集团通过对政治参与、院外活动、政治寻租和直接向规制官员小集团的经济寻租,来达到政府规制的政策杠杆向自身利益倾斜的目的。因此,(1)要制定合理的政府机构分立、竞争制度和制度制衡机制,以避免规制者被利益集团所捕获。目前,我国的政府规制并没有通过相互独立的主体来分担执行,规制政策制定者也几乎没有竞争的压力,受到的社会监督和约束的程度也微乎其微,由此造成跑生态项目,跑减免污染责任的寻租风较为盛行。因此,行政分权和杜绝行政垄断是优化政府生态规制的首要制度安排。在政府规制活动中,由于自主裁量权的存在,使规制者有可能滥

用职权,不按经济福利最大化原则规范行事,而是出于某一利益集团的利益,或是凭主观意愿行事,或是干脆为自己或小集团创租和卖租^[8]。(2)要建立和强化对规制者的规制执行权力的约束和惩罚机制,以保证规制者将社会利益最大化作为规制的行动基准。在有效限制规制者过大的自主裁量权方面,关键点在于行政程序法制化、三权分立和法政分开,使行政和立法、执法的功能明确,并使行政承担起明确的规制者法律责任。缺乏依法行政的政府规制很容易使规制者权力膨胀,从而为出卖公共产权创造出便利条件。以我国为例,我国目前的生态规制机构一般集行政执行权、自主裁决权、准立法权、准司法权于一身,部分职能与执法机构重叠,规制的权力空间十分宽大,致使过度规制的“卡”、“逼”、“挟”等创租、卖租行为较为盛行;而需要政府生态规制干预和进入的领域,却因无利可图而使行政、执法互相推诿,如森林防火管理。由此可见,要控制规制者的自由裁量权,抑制创租与卖租行为,尽可能地减少权力失控的政府规制失灵,必须建立和完善行政执行制度,做到法政分开、依法规范行政秩序。具体地说,我国行政制度的改革必须做到三点:一是行政程序制度应该包括情报公开制度、告知制度、听取陈述和申辩制度、职能分离制度、不单方接触制度、回避制度、记录和决定制度、说明理由制度、时效制度和救济制度^[9],以此使规制者的行为得到规范。二是将《行政处罚法》所确定的一些具有普遍意义的程序原则,如事先将采取行政行为的理由通知有关当事人,给予当事人陈述意见进行申辩的机会,组织合法权益的行政行为之前开展听证活动等,逐步推广到所有涉及公民、组织合法权益的具体行政行为的程序中去,以尽可能地增大政府行政活动的透明度。三是鼓励社会监督和参与,把听证制度列入行政立法和其他行政行为的程序,同时保障裁判性行政机构与裁判性人员的相对独立性,并将行政裁判程序逐步司法化。

第二,建立生态公共租金消散机制。生态规制权属于公共权力。公共权力因为具有重新界定私有产权的权威而总是包含着特定的租金,如果公共产权代理者出卖其掌握的公共产权,租金便会“变现”成为两个暗中交易者的“利润”,公共规制由此而严重失灵,生态规制亦然。强化对规制者的规制是建立租金消散机制之一,其主要建立在宪政和法律体系基础之上,不足以全面消除“公租私卖”,故还需要从社会、文化道德和经济激励机制等方面建立

起公共租金消散体系。(1)从政府规制机构成员的进入上减轻“卖租”动机。在我国传统的政府生态规制机构中,成员类型大多属于职业主义者和政治家的类型,属于专家类型的则比较少。因此,为避免规制机构成员依据其所居位置,出于一己私利,使生态规制目标发生偏离,应对我国现行的行政人事任免制度进行改革:一是应加大进入竞争,减少“卖租”的可能性;二是应采取考试考核聘任制,适当增加生态规制机构中专家类型成员的比例,以增加道德制衡和动机制衡。(2)加强社会的民主制度约束。规制寻租的根本原因是公共租金因制度缺陷而容易获得,使“经济人”从生产性的“寻利”转向非生产性的“寻租”。解决公共租金问题的根本办法之一是社会制度创新,增加民主参与公共选择的制度安排,加大社会制度的约束力,从制度上建立社会约束型的租金消散机制。我国民众参与生态环境保护的公共选择程度很小,这与我国公共决策和规制一向自上而下密切相关。因而,只有还权于民,才能加大我国生态规制中的社会制度约束力,从而限制制度性腐败。民主制度约束的另一个重要方面为道德文化约束。道德的支撑力来源于法治、政府行为和人们的公爱心,即公共精神理念。在生态规制上,尤为需要培养公爱的社会型生态文化观,以使政府行为渗透着公益精神,在心理上修建起一道防止越轨“卖租”的防线。而这需要开放融通的文化交流和舆论监督。对我国而言,这方面应向德国等欧洲国家学习,充分发挥社会道德的规制功能,全面培育生态文化,从而增强社会对生态规制者的监督约束和生态规制者自身主动自我的约束力。(3)建立政府生态规制行为的激励性机制。激励机制的设计通常有正激励和负激励两种方式。正激励机制是以代理人的行为和绩效与委托人的期望和目标相一致的程度,来衡量和确定给代理人的奖励性报酬水平,以此作为代理人履行契约的机会成本,从而达到约束和激励代理人的目的。由于作为代理人的规制者和作为委托人的企业和消费者之间信息不对称,会导致规制者选择机会主义行为,正激励机制正是克服此问题的有效办法之一。这里的关键点在于如何设计和制定出考评规制者工作绩效的测评体系。西方发达国家都有一整套完善的公务员管理、考核和晋升制度,这是对政府规制正激励的主要机制。近年来,我国正在模仿西方国家建立现代公务员制度,但成效较差,主要问题在于对“政绩”的评价还缺乏完善的测评体系,甚至存在“关系”定夺的情况,即激励机制所需要的绩

效评价主要来源于规制者小组织内部,而不是出于满足委托人的目标。因此,增强我国生态规制正激励的主要措施是建立起完善规范的生态规制(生态公共管理)绩效测评体系,使多数的生态管理者从工作成绩和事业成就感上获得激励,而不致走上创租、卖租的道路。而负激励机制是通过惩罚性的措施来克服代理人对委托人契约采取机会主义行为给自己牟取私利的反向激励方法。负激励的惩罚包括法律惩罚、行政处罚、报酬惩罚、退出惩罚等,其关键点在于建立起规制者之间的竞争机制和建立信息公开透明的规制机制。没有竞争压力,甚至是互相勾结保护,必然导致有恃无恐;没有风险和责任意识,直接导致惩罚机制失效。同样,没有规制的信息公开和透明,结果必然是规制者和寻租者之间“暗箱操作”,寻租和卖租行为盛行。在我国,缺乏规制的负激励是生态规制失灵的主要成因之一,改革的取向是应尽快建立起公共行政负责机制、监督机制、竞争机制和惩罚机制,使掌握公共权力的政府规制官员对其“违约”行为负起全部责任。具体包括:建立起独立行政检查监督机构和反贪机构,并给予法律保障;完善《行政诉讼法》,健全行政申诉程序和制度,强化对行政违法的惩罚力度;实行多方位的社会监督制度,对失职的生态规制者实行停职、开除直至法律惩戒;实行行政公开透明制度和官员进退的竞争制度,严惩官员的欺上瞒下的造假行为等。

第三,放松规制与优化规制并举。西方规制经济学认为,既然规制存在失灵的问题,就必须进行规制改革。其改革有两种方向:一是在保留现行规制的前提下,对规制的框架进行改革,加进激励性规制;二是放松规制,取消部分或全部规制条款,包括加入、退出、价格、投资、财务等,以市场机制代替政府规制。放松规制主要以经济性规制为对象。而以保护国民健康、环境保护等为目标的社會性规制常实行“放松规制一再规制”的改革模式,即先放松部分规制条款,再加强部分规制条款。放松规制,不论哪种形式,都是以向受规制产业引进竞争机制为目的,通过竞争以达到提供多种服务、降低收费水平、使收费体系多元化、并促进技术革新等目的。从实践来看,20世纪70年代以来,美国、日本、英国等市场经济国家对电信、运输、金融、能源等许多领域,都实行了放松规制。其改革的主要内容包括:一是放松对定价的管制,放宽或取消最低限价和最高限价,重新定义倾销价格,允许企业根据实际情况制定季节差价;二是逐步减少价格管制所涵盖的产品的范

围;三是放宽或取消进入市场的管制。西方放松规制改革带来了不少问题,如工会的利益受到了损害、就业竞争加剧等。也取得了一系列成果,如竞争使价格降低、进入市场的新企业增加、企业管理重组兼并加剧等。西方规制改革大体上是按照经济学家们的设计进行的,但市场机制的引进产生了许多令经济学家始料未及的现象。以航空业为例,竞争改变了该行业的生产方式,产生了中心—轮辐式(hub-and-spoke)市场模式,从而增加了航空公司在其轮辐航线上的市场势力,避免了过度竞争等。总体而言,西方规制改革获得了很大的成功,其主要经验是放松规制和优化规制,后者包括引入激励机制和规制手段、结构优化的再规制。

借鉴西方放松规制与优化规制的政府规制改革经验,我们认为,我国政府生态规制在管理技术上应重点实施以下措施:

第一,实行政企分开的生态规制体制。由于计划经济的后遗症,我国生态规制中出现了大量的“计划失灵”。在我国,生态环境部门的众多国有企业,如众多的农垦企业至今还没有实现转型,很大部分还沿袭传统的国有企业运作体制。由于政企不分,造成我国生态规制中严重的“过度规制”现象。许多政府对不该进入的领域进行规制,以一般性生态农产品生产为例,由于政企不分,导致规制者同时兼任被规制者的身份,以致公共产权租金被“转移”到内部组织(农垦企业)。尽管如此,农垦企业还是和其他国有企业一样出现了大量亏损现象,原因是转移进来的租金最终总是被少数的官员—实权控制者瓜分掉。因而,政企分开是我国生态企业规制制度改革的关键一步,只有实行政企分开,生态领域的企业才能形成“市场里”的企业,政府才能成为公平公正的规制者。为此,生态规制的第一要务是加快生态领域内国有企业的民营化步伐。当然,部分关系到国计民生的企业,如战略性资源企业、基础产业(主要是矿产业和能源业)、自然垄断产业等,因其产品的公共性和外部性较大,应继续保留公营模式。但这些企业也要实行政企分开,其措施之一就是股权多元化改造和拆分经营,同时切断政府与企业的附属裙带关系。

第二,对自然垄断型生态企业引入激励性规制。目前,我国生态环境领域内的自然垄断企业(包括资源型垄断企业)的经营主体仍受政府的直接控制,基本上属于政企高度合一的特殊国有企业,在相当范围内政府拥有行政垄断权,可以把这些企业称之为

行政性垄断企业。对其应比照国外经验,引入激励性规制手段。根据各国实践和目前的研究成果,政府为增加对垄断性企业规制的激励,迄今为止所采用的方法有特许投标制度、区域竞争、社会契约制度和价格上限规制,这四种规制激励方法已经在多国的实践中得以运用,各有各的优缺点和适用条件,我们可在生态规制的实践中加以借鉴和优化。

第三,优化政府的生态规制手段。如上所述,政府生态规制手段可分为行政手段和经济手段。一般而言,行政手段过于直接和生硬,易造成企业缺乏活动空间和经营弹性,加上政府与企业之间的信息不对称、政府的有限理性等因素,行政手段规制往往带有使生态市场缩小的弊端。因此,对价格锁定、标准限制等行政规制手段要减少使用,而对界定产权、排污权交易等经济手段要增加使用。如在企业排污规制上,要减少以往常用的规定排污额度,过量惩罚收费的做法,应鼓励采用累进排污税(费)、排污权转让的经济规制手段。当然,行政规制手段也有自身的优势,在生态产品质量标准及污染型企业投资准入方面,行政规制手段应该加强而不是削弱,尤其是在我国加入世界贸易组织的背景下。总之,这两种手段的选用应根据规制对象而定,原则上是能通过市场发挥作用的地方,就让经济手段去起作用。各国实践表明,优化规制的方向之一为放松行政型管制,而引入竞争型、市场型规制。但如何把握两者的“比率”并不是件容易的事,正如卡恩在其《规制经济学》中指出的:“支撑目前私营企业经济体制的两个主要制度是竞争性市场机制和直接规制,将两者结合起来并不容易。但是如果做不到这一点,就不能提高效率,也不能在其他方面取得良好的经济效果”。因此,如何以提高生态资源配置效率为目的,将市场机制和行政规制、经济性规制有机结合起来,是生态规制应寻求解决的重要问题。

第四,优化政府的生态规制结构。生态规制结构是指规制行业及其规制政策的构成,即针对不同生态领域采用不同的规制手段及其政策。在发达国家,由于市场制度比较完善,且不存在太多的经济结构问题,所以在规制政策的制定上一向是一视同仁的。而由于我国是个经济转型中的国家,产业、部门、市场分隔现象较为严重,政府规制的偏好代表着条块利益而使规制政策发生差异和偏离,造成人为的生态经济结构障碍。解铃还需系铃人。我国生态规制结构的优化还得从纠正政府规制政策的偏差着手,尽可能消除歧视性的规制政策,(下转第68页)

我们假设的相反,且不能显著通过检验。说明投资者在全流通初期并不关心公司的基本面情况,市场投机气氛还比较浓厚。(2)反映一级市场新股发行因素的四个指标与我们假设的相反,且不能显著通过检验。说明一级市场和二级市场差别很大,在二级市场小公司(中签率低)市场投机明显,往往涨幅大,但在一级市场,由于新股不败的思维,使得不论大小公司一样受到市场的追捧。发行规模与抑价率负相关,表明“小盘股”效应也还比较突出。(3)反映二级市场新股交易的影响因素的两个指标与我们的假设相符,且在1%水平下显著。说明在现阶段新股抑价率与市场因素有关,投机气氛确实依然强烈。

四、结论及建议

本文就我国在全流通时期 2006 年 2 月 19 日至 2007 年 2 月 15 日期间的 82 只 IPO 样本数据进行了实证分析。结果表明,在全流通时期,我国 A 股市场的初始抑价率有所下降。但比起一些其他成熟市场,还是比较高。市场过度投机假说能解释我国高抑价率现象,即主要是由投资者的非理性投资行为和热衷于新股炒作造成的,投资者的价值投资理念并没有形成。

因此,为推动 IPO 抑价水平理性回归,根据我国证券市场的现实状况及以上分析提出以下建议:(1)进一步完善发行市场化机制,强化新股发行的市场

约束功效,释放 IPO 抑价率偏高所带来的市场风险。(2)倡导投资者理性投资,树立价值投资和长期投资的理念,合理引导市场的投资行为,杜绝各类违规资金炒作新股。(3)进一步完善机构询价机制,规范机构投资者行为,提升市场发行机制的价格发现功能,也可借鉴德国的新股预发行市场机制。

参考文献:

- [1] 朱武祥,等. 中国公司金融学[M]. 上海三联书店,2005: 65-83.
- [2] 蒋顺才,等. 中国 A 股 IPO 抑价率很高的一个新证据[J]. 湖南大学学报(社科版),2006(5):60-65.
- [3] 陈工孟,高宁. 中国股票一级市场发行抑价的程度与原因[J]. 金融研究,2000(8):35-44.
- [4] 郁辉君. 我国 IPO 询价制度实施效果研究[J]. 证券市场导报,2005(9):23-28.
- [5] 颜廷峰. IPO“低定价”现象的经济学解释及实证分析[J]. 技术经济,2006(3):28-31.
- [6] 张宗新. 关于 IPO 抑价率水平的再认识[N]. 中国证券报,2006-08-15(A15).
- [7] 郭建斌,孙震海. 德国新股预发行市场对 IPO 询价制度的影响及启示[J]. 世界经济研究,2005(5):33-36.
- [8] 刘力,李文得. 中国股市股票首次公开发行首日起超额收益研究[M]. 东北财经大学出版社,2003:15-34.

(责任编辑:周祖德)

(上接第 8 页)

并按市场化和国际化的方向调整、优化规制的条块政策。具体的设想是:对农村土地产权规制应逐步采用市场化的经济规制手段;对“六荒”土地和公共林地、草地应采用明确产权的规制方法;对公共生态工程规制,应在采用成本—效益评估法的基础上,引入民众参与决策的听证制度和市场招投标制度;对林业产业规制,要减少采取补贴的规制政策;对淡水资源、耕地等稀缺资源,要更多地采取限价、投入限制等直接的行政规制政策等。总之,规制结构的优化改革必须首先打破部门条块利益的垄断,从生态保护和经济协调的原则出发,灵活运用现代规制理论方法公正地调整与优化我国各个生态领域的规制政策。

参考文献:

- [1] 朱锡平. 转型经济中的政府规制改革的路径选择[J]. 经济与管理论丛,2005(2):63-76.

- [2] 陈富良. 放松规制与强化规制[M]. 上海:上海三联书店,2001:23-26.
- [3] 廖卫东. 生态领域产权市场制度研究[M]. 北京:经济管理出版社,2004.
- [4] 张帆. 环境与自然资源经济学[M]. 上海:上海人民出版社,1998:17.
- [5] 朱锡平、刘解龙. 来自对科斯定理的挑战[J]. 经济评论,2004(2):56.
- [6] 托马斯·思德纳. 环境与自然资源管理的工具[M]. 上海:上海三联书店、上海人民出版社,2005:107-163.
- [7] 沈满洪. 环境经济手段[M]. 北京:中国环境科学出版社,2001:46-47.
- [8] 丹尼尔·史普博. 管制与市场[M]. 上海:上海三联书店、上海人民出版社,1999:89.
- [9] 姜明安. 行政的现代化与行政程序制度[J]. 法制现代化与社会发展,1998(2):12.

(责任编辑:周祖德)