

# 环境、外部性与产权

卢现祥

**摘要:** 环境问题实质上是一个外部性问题。无论是正的外部性还是负的外部性,其内在化都与产权密切相关。环境外部性内在化的途径主要有三种,一是征税或补贴,征税或补贴方案是政府通过征税或者补贴来矫正经济当事人的私人成本。二是总量控制,拍卖资源的空间使用权。三是产权界定,从而解决大家的事没人管的问题。环境保护市场化的关键是产权,这是因为产权明晰和市场交易可以解决外部性问题,从而可以解决因公共地的悲剧带来的环境污染;明晰产权可以解决责任问题,并有利于经济主体激励机制与约束机制的建立;有效的产权制度是环境保护市场化有效运作的基础和前提条件。

**关键词:** 环境 外部性 产权 责任

环境保护市场化是我国经济可持续发展战略的重要组成部分。但如何推进我国环境保护市场化的进程,不仅有一个实际操作的问题,而且还有一些理论问题需要探讨。我认为,环境保护市场化的实质是通过市场使外部性内在化,尽管外部性内在化的途径有多种,但关键的途径是从产权制度创新入手,没有有效的产权制度作为基础,我国环境保护的市场化不仅不能带来环境的改善,还有可能导致环境的悲剧。

## 一、环境保护市场化的实质

环境保护的难度就是公共领域的存在使经济主体之间的相互影响不能通过市场来解决。过去由于理论认识问题和实际操作上的难度较大,人们把环境保护看作是政府应该供给的一个公共品。自科斯1960年发表《社会成本问题》以后,人们逐步开始认识到交易中的外部性(包括相互干扰)也可以通过市场的办法来解决。世界各国环境保护的实践已经证明,仅仅通过政府来搞好环境保护不仅政府承担不了,而且效率也低下。随着社会经济的发展,人们对舒适环境的需求越来越大,仅仅凭政府来供给环境保护的产品远远满足不了社会的需求。发达国家的环保投资一般在国民生产总值(GNP)的1.5%以上。以1987年为界,在此之前,中国环保投资比重呈上升趋势,在此之后走了回头路。根据冶金部调查,中国大型钢铁企业环保投资比例占总投资6%左右,而联邦德国在1975-1984年间平均为10%,日本在1971-1982年间为13%,美国为20.4%。以水污染治理为例,中国水污染防治费用仅占GNP的0.2%,而美国在1%以上。但就是这些有限的费用也未用好。过去21年建起的2万多套工业废水处理装置,运行的有效性仅1/3。我国环境保护运作的低效与我国环境保护的非市场化是密切相关的。

环境保护市场化的实质是什么?就是通过市场交易的方式使经济主体的经济活动带来的外部性内在化,也就是讲在经济主体之间建立一种相互影响的制约关系。环境保护市场化主要内容有:(1)产业化。环境保护过程产生了很多相关的行业。这些行业过去直接由政府来经营,效率低下。人们对舒

适环境的需求成为环境保护产业发展的内在动力。因此,把环境保护作为一个存在竞争的产业来经营可以大大地提高效率。(2)企业化经营。环境保护市场化的基础是环境保护的企业化经营。用现代企业制度来建立从事环境保护的企业是环境保护市场化能否成功的关键。(3)融资资本的市场化。过去环境保护主要由国家财政来提供资金支持,这种支持方式远远满足不了社会对环境保护的需求。用现代资本市场来为环境保护提供支持成为一种趋势。(4)政府对环境的保护主要是提供规则、标准、法律。我国环境保护市场化与我国社会主义市场经济体制目标模式是相吻合的。在我国,环境保护市场化有多方面的含义,一是相对于我国环境保护的政府行为而言的,过去我们总是把环境保护看作是一种政府行为,而忽视了环境保护还有其市场化运作的一面。二是从运作方式上来讲的,尽管我国不少环境保护是由政府来进行的(包括政府的环保投资等),但是其运作方式可以采用市场的方式,如环境保护工程公开招投标。政府只是投资者,但不一定是直接经营者,过去不少由政府直接经营的环境保护产品或工程,现在都可以交由市场去完成。

过去有一种观点,认为在外部性存在的地方就会出现市场失灵。但并不是所有的情况都是如此。政府在环境保护的高成本、低效率使许多环保活动可以由市场来进行。这个问题看似简单,但涉及到人类社会发展中的一个很深层次的问题。用经济学的观点来看,环境保护的实质是外部性内在化。噪音、废气、灰尘之类的现象在经济学中叫做负外部性。这些东西的成本(或损耗)本应由那些生产者、制造者来承担的(即私人成本),但却转移出来了,即变成了社会成本。负外部性就是私人成本与社会成本的不一致。在经济活动中,为什么不能让经济主体承担其全部的私人成本?一是它很容易转化成本;二是公共领域的存在为经济主体转化成本提供了载体。三是在公共领域的其他主体都有“搭便车”的动机。

环境污染问题用经济学的术语来讲是一个“公共地的悲剧”问题。“公共地悲剧”产生的根源就在于“公共地”的产权是非排他性的或者缺乏一套有效使用公共地的规则。人人都想在公共地上追求自己利益的最大化,但是最终谁也得不到

好处。个人的理性不等于集体理性。历史上的“圈地运动”就是“公共地悲剧”迫使人们寻找到的“一种解决“公共地悲剧”的方法。在16世纪,海外羊毛价格大幅度上涨,于是人们纷纷往公地里增加牧羊的数量,牧场被所有想从涨价中获得好处的人搞得拥挤不堪,地力衰竭,结果,羊主人事实上无法获得市场变化应该使得他获得的利益。这样就出现了要求对所有权做出新规定的压力,这就是历史上有名的“圈地运动”。

以土地所有权为例。假设,某块土地归某一团体中所有人公有,其中每个人都有权在该土地上打猎、耕种或采矿。这种所有权形式无法将那些与个人行使其公有权相关的成本集中起来。如某个人想最大限度地实现其公有权的价值,他就会拚命捕猎、耕种,因为他这样做的一些成本将由别人承担。结果势必造成野生动物锐减,地力迅速下降。如果交易成本为零,该团体内的成员就会通过协商,达成一个合理利用土地资源的协议。但是,交易成本不可能为零,于是,这种协议往往是可望不可及的。如该土地归一个人所有,他就会在考虑长远的收益与成本的前提下,选择某种可以使这一土地私有产权现时价值最大化的方式来利用土地资源。

## 二、如何使正负外部性内在化

关于外部性的定义有:

第一个定义是,当一个行为个体的行动不是通过影响价格而影响到另一个行为个体的环境时,我们称存在着“外部性”。

第二个定义是,外部经济(或不经济)是这样一种事件,它将可察觉的利益(或可察觉的损失)加于某个或某些人,而这个(些)人并没有完全赞同直接或间接导致该事件的决策的。

第三个定义是,当某个人的行动所引起的个人成本不等于社会成本,个人收益不等于社会收益时,就存在外部性。这是诺思关于外部性的定义。

萨缪尔森对外部性提出了一个较为精致的界说。他说:外在性就是当生产和消费中一个人使他人遭受到额外的成本或收益,而强加在他人身上的成本或收益没有经过当事人以货币的形式进行补偿时,外在性或溢出效应就发生了。而且这种影响并没有透过市场交易的形式反映出来。外部性分正外部性与负外部性。正外部性就是个人收益不等于社会收益,负外部性就是个人成本不等于社会成本。

如何使外部性内在化,是经济学家们一直在探讨的一个问题。这种探讨表现为两个方面,一是正外部性如何内在化,道格拉斯·诺思的《西方世界的兴起》在这方面作出了有益的探讨。道格拉斯·诺思在分析西方世界兴起的原因时指出,“有效率的经济组织是增长的关键因素;西方世界兴起的原因就在于发展一种有效率的经济组织。有效率的组织需要建立制度化的设施,并确立财产所有权,把个人的经济努力不断引向一种社会性的活动,使个人的收益率不断接近社会收益率”(道格拉斯·诺思,1988,1页)。

这里我们有必要首先解释一下个人收益率与社会收益率的关系问题。个人收益率是经济单位(个人或企业)从其所从事的活动中获得的纯收入量;社会收益率则是社会从同一种活动中获得的纯收益总量(正的或负的),它是个人收益率加上这种活动对社会其他成员所造成的最终的影响。个人收

益率与社会收益率可能趋向一致,也可能不一致。假设某人从事某一经济活动的收益率应该为10%,但因种种原因他只得到了8%,另外的2%就转变成社会收益率。所谓个人收益率接近社会收益率,实质上是使经济主体所付出的成本与所得的收益真正挂上钩,防止别人“搭便车”或不劳而获。个人收益率不断接近社会收益率的过程,也就是社会的所有权制度和分配制度不断完善的过程。在新古典经济学家看来,经济活动中的个人收益率与社会收益率总是相等的。但是从历史发展和现实情况来看,新古典经济学的这个假定并不正确。道格拉斯·诺思认为,欧洲到18世纪才造就了使个人收益率相当接近社会收益率的基本形势。

有效的所有权制度是使个人收益率不断接近社会收益率的基本条件。这里“所有权”概念的含义是指:即有助于确定每个人占有、使用、转让生产出来的财富的权利的一切法律、规定、惯例和条例。各社会之间的区别,只在于所有权体系在保障个人使用、转让个人成果方面的专用程度是大还是小。有效的所有权体系应该使个人收益率不断接近社会收益率。一个社会的所有权体系如果明确规定每个人的专有权,为这种专有权提供有效保护,并通过降低对革新带来额外“利益”可能性无把握的程度,促使发明者的活动得到最大的个人收益,那么,这个社会就更富于“革新精神”,并且更能促进经济增长。相反,如果一个社会规定个人权利的制度不明确,如果该社会的保护结构没有效力,那么,就会提高革新活动的“费用”,并减少发明者努力的个人收益,因而,这个社会进步就更慢,更难使经济增长。

在人类社会经济发展过程中,个人收益率不断接近社会收益率的过程也就是一个制度创新的过程。人类文明史,在某种程度上讲就是一个制度不断完善的历史。严格地讲并不是人改变了,而是他们的制度环境改变了。在人类历史上,人的体力与智力的改进是缓慢的,现代人比其先辈生产率高的奥秘就在于我们现在制度环境要比他们那时的制度环境好得多。在一种制度环境下人们之所以努力工作、不断创新,是因为其个人收益率接近社会收益率。欧洲为什么到18世纪才造就了使个人收益率不断接近社会收益率的基本态势呢?这除了所有权制度的完善需要时间以外,实现所有权的相关制度的创新也是一个需要时间和费用的过程。如保密、报酬、奖金、版权、商标权、专利权等制度在不同时代被“发明”出来。但使局外人不得受益的技术直到今天仍一直是代价很高和不完善的。

新制度经济学主要是从成本—收益的角度来讨论外部性的。在新古典经济学中,经济学家们假定一个人会完全承担他的行动所引起的成本或收益。而如果存在外部性问题,一个人的行动所引起的成本或收益就不完全由他自己承担;反过来,他也可能在不行动时,承担他人的行动引起的成本或收益。科斯在其著名论文《社会成本问题》中指出外部性问题具有相互性。在这种情况下,孰为一个人的成本或收益都很成问题了。如果一个工厂“有权”污染,污染所引起的成本是由被污染者的存在造成的,因而污染不是它的“个人成本”;如果“无权”污染,就必须为污染付费,因而污染就是它的“个人成本”。但“有权”或“无权”尚未确定时,成本或收益就无从谈起。成本和收益的界定成了产权制度的结果。在科斯看来,许多负外部性的产生都与产权界定不清有关。有些

制度经济学家根据科斯的这一观点,将产权制度的主要功能界定为是导引人们实现将外部性较大地在内化的激励。建立排他性产权制度是人类社会经济发展史上的一个伟大转变,建立排他性产权制度的过程也就是将外部性内化的过程。也只有在排他性产权制度建立后,成本—收益之类的经济计算才有了真正的意义。

50年代末,60年代初科斯产权思想的一个显著特征是将交易成本概念进一步拓展为社会成本范畴,而社会成本范畴研究的核心又在外外部性问题;恰恰在外外部性问题上,产权界区含混造成的混乱和对资源配置有效性的损害表现得最为充分。

科斯对外部性的认识是从50年代大量接触广播电视教育工作开始的。当时,美国各私立电台和电视台的相互干扰非常严重,并造成了混乱。这对于每一家电台或电视台来说,实际上是一种负的外部性,即无法通过市场来确定相互间的损害程度和赔偿责任,也无法通过价格来加以补偿。传统的办法和标准福利经济学是按照庇古原则采取罚款或征税的办法。科斯则与其相反,认为从根本上克服这种混乱应从根治造成混乱的原因入手,而造成这种公害的原因在于产权不清,即广播电视的利用空间产权界区不明确。因此,1958年科斯写了《联邦通讯委员会》。在论文中明确指出,只要产权不明确,类似的公害是不可避免的;只有明确产权,才能消除或降低这种外部性所带来的危害。在明确产权的基础上,引入市场、价格机制,就能有效地确认相互影响的程序及其相互负担的责任。

环境外部性内在化的途径主要有三种:

一是收税或补贴。征税或补贴方案是政府通过征税或者补贴来矫正经济当事人的私人成本。由于该方案是由庇古在1920年出版的《福利经济学》一书中加以阐述的,故又称为“庇古税”方案。对环境有污染行为的企业收税或收费是当今世界大多数国家都在采用的一种方法。这种事后的征税办法尽管对污染环境的企业行为有一定的制约作用,但是不能从根本上使环境负外部性内在化,收税是收税,污染还是污染。科斯认为,如果某工厂的烟尘给邻近的财产所有者带来有害影响,就对工厂主征税的办法并不合适,因为这里存在相互性,即避免对B(财产所有者)的损害会使A(排放烟尘的工厂主)遭受损害,必须解决的真正问题是:是允许A损害B,还是允许B损害A?关键在于避免较严重的损害。在科斯看来,简单的收税并不是解决外部性内在化的好办法。

二是总量控制,拍卖资源的空间使用权。随着城市人口的增长,人们拥有的自由空间越来越小。在亚洲一些大城市,财富的日益增长带来了小汽车、卡车和公共汽车的大量涌入,结果空气被车辆排放的废气严重污染,街道交通严重阻塞,车辆经常排成数公里的长龙。但富起来的新加坡是一个例外。为了限制汽车的过快增长,新加坡实施了交通管制计划,即总量控制城市的汽车拥有量,每个月拍卖一次,已用了10年的汽车执照价值高达7.5万美元。销售税和进口税总计占一辆轿车价值的195%。车主在开车驶入新加坡的整洁和路面平坦如镜的大街以前,还得花费20万美元。此外,新加坡还向在星期六和星期日以外的日子进入闹市区的汽车收费,并准备在所有主要公路上设电子自动收费装置。新加坡做法的实质就是用经济手段鼓励人们去坐公共汽车和出租

汽车,而私人拥有轿车是不划算的。在我们中国,现在越来越多的人已经意识到了“公交优先”的重要性,但是地方政府还应该同时考虑对城市汽车总量调控的问题。政府对环境保护标准的控制是政府在环境保护中的重要职责。在环境保护市场化的过程中,政府不应该过多地干预环境保护产业和企业的经营活动,其主要职责是确立环境保护的标准。通过总量控制和确立环境保护标准使环境保护变成一种市场和企业行为。

三是产权界定,从而解决大家的事没人管的问题。在我国市场化的改革过程中,环境问题,公共资源的管理问题,外部性问题等等是我们面临的一些新问题。城市环境问题除了政府要管以外,还要发挥民间组织和民间团体的作用。在国外有大量的这类中间组织。解决城市环境问题除了提高城市居民的素质以外,更关键的还在于从产权界定入手,建立有效的激励机制。为什么澳大利亚的人每年要花一大笔钱买花种草?难道外国人就有闲情逸致、修养高?未必。但如果你不在房前屋后搞绿化,环境不好,将来你的房子就卖不出好价钱。产权的一个基本功能就是使外部性内在化。

德姆塞茨1967年发表了他的《关于产权的理论》一文,这篇文章是原始产权理论中的经典之作。他指出,当内在化的收益大于成本时,产权就会产生,将外部性内在化。内在化的动力主要源于经济价值的变化、技术革新、新市场的开辟和对旧的不协调的产权的调整……当社会偏好既定的条件下……(对于私人所有还是社会所有的偏好),新的私有或国有产权的出现总是根源于技术变革和相对价格的变化。

近些年我们的经济增长引起了世界的关注,但是如有的外国专家所指出的那样,这种“发展”是集中在毁坏森林、过度捕捞、迅速耗尽矿物资源和通过使用农用化学制品污染土地、城市环境恶化等的某种结合上的。没有产权约束的开发和发展,必然导致“公共地的悲剧”。

### 三、环境保护市场化的关键是产权

什么是产权?产权不是指人与物之间的关系,而是指由物的存在及关于它们的使用所引起的人们之间相互认可的行为关系。这一点马克思与西方经济学家的看法都是一致的。产权包括所有权、经营权、使用权、收益权、转让权等。通过产权界定和交易来解决公共资源中的污染及环境保护问题成为环境保护市场化的基本问题。为什么环境保护市场化的关键是产权呢?这有几个方面的原因:

1. 产权明晰和市场交易可以解决外部性问题,从而可以解决因公共地的悲剧带来的环境污染。如果产权界定是明晰的,那么通过市场交易解决外部性是可行的。以Y厂商向X厂商因污染而施加了外在成本的情况为例。在产权可以自由买卖的条件下,如果法律界定X厂商有权不受污染,那么Y厂商为了能够生产就必须向X厂商购买污染权。这时,Y厂商将因此增加一部分边际成本,而X厂商则得到相应的收益。反之,如果产权界定给Y厂商,即Y厂商有权向X厂商施加污染,那么,X厂商将购买这一权利以便Y厂商不释放污染。结果,市场交易本身使得污染问题得到解决。

国家海洋局在山东海阳市成功进行了一次海域使用权的公开招标,一业主以30多万元竞标成功,从而获得2000多亩海域10年的使用权。长期以来,我国海域使用处于无

偿、无序、无度的状态。谁都可以任意使用的资源最终都会产生“公共地的悲剧”。推行海域有偿使用制度,将使海域使用从过去的“谁开发谁利用”向有序、有偿、有度使用转变。这是一个好消息。其实在我们生活中任何“招”都用了而管不好的事,只要拍卖权利(或产权)是可以有效解决的。

2. 明晰产权可以解决责任问题,并有利于经济主体激励机制与约束机制的建立。为什么外国人喜欢在门前屋后种花种草?其中的一个重要原因是门前屋后好的环境将使其房地产增值,以后转让可以卖一个好价钱。我国西部一些草原的牛羊承载率是世界平均水平的三倍。为什么?难道是牧民积极性高?非也。是我们草原的产权模糊不清。当大家都可以不受限制地在草原上放牛放羊的时候,“公共地的悲剧”就会产生。由此可想到西部一些地方滥开滥采屡禁不止的原因。利益的驱动很强是我国市场化改革的一个原动力,但是,这种利益驱动由于没有一定的制约机制就会造成市场的无序和混乱。在制约机制中最重要的不是法律,也不是行政管理,而是产权。因为即使法律制度很健全、行政管理也不错,但是,如果我们的产权制度是不健全的,那么法律制度和行政管理也会变形。

市场主要有两个问题,一是激励,二是约束。产权的两大功能,一是解决激励问题,二是当存在外部性时,产权可使外部性内在化。管理也必须要解决激励与约束的问题。从这个意义上讲,产权与管理都重要。但是产权是更基础层次的一个范畴,西方的经济学和管理学都是建立在私有产权基础之上的,为什么这些年西方的经济学和管理学很难解释我们经济生活中的一些问题,不能不说缺乏产权层次的共性是一个主要的原因。

清朝时我国搞过“移民实边”,即指经济发达地区的人们向落后的边疆地区迁徙,它往往与边疆经济大开发、巩固边防联结为一个整体,统称为“移民实边”。与此同时,美国在搞西进运动。具有相似性质的大开发,为什么清朝的“移民实边”失败了,而美国的西进运动却成功了呢?产权制度的差异。美国参加西部开发的人能得到恒产(即美国对私人财产的有效保护)。而清朝那些参加“移民实边”的人当把生地变为熟地以后,政府的“垦农各视其力所及,自行认垦,成熟之后,即作为该垦户产业”承诺被官吏们丢到九霄云外去了,各种巧取豪夺找上门来;开始还能轻税、减税,后来利做大了,农业税增加到55%。最终导致人们舍田而去。诺贝尔经济学奖获得者诺思在其《西方世界的兴起》一书中揭示了一个道理:西方世界兴起的过程,实质上就是通过制度安排和确立所有权从而使人们安居乐业的过程。在一个社会里,为什么有些人负责?有些人不负责?有人讲,在一些不太成功的社会里,几乎无人对任何错误承担个人责任。一些集体组织总是犯错误,但却很少加以纠正。而在那些成功的社会里,责任似乎不成为问题,谁不负责谁就会被淘汰。我国农村改革为什么成功?我国农村的改革就叫家庭承包责任制。过去在集体耕作的时候,我们不知花了多少精力解决责任问题,但是还是没有解决好。当我们改变一些产权制度安排,使农民意识到他是走向自己田地的时候,不需要我们监督,什么经营管理上的问题都解决了。这个道理很简单,拥有资产……包括技能或土地……的人们,如果采取行动后资产的生产率下降和价值减少,他们将自己承担由此带来的损失。没有个

人所有者,就没有个人对所发生的事负责,甚至没有为双方共同利益而与他人进行合作的激励。

产权可以解决责任问题,谁也不会拿自己的财产打“水漂”,为什么我们的国有企业会产生那么多“败家子”,为什么拿公家的钱打“水漂”?原因很简单这东西不是他的。不是他的凭什么让他负责任呢?信用在某种意义上讲也是一个责任感的问题,那些讲责任的人一般也就是讲信用的人。这些年来我国银行大量的不良资产大都与“公”字号企业有关,而那些个人是讲信用的。据《中国信息报》2000年8月29日报道,中国人个人很讲诚信,民生银行全行个人贷款不良率不足1%。到2000年7月底,民生银行发放的个人贷款大约有13亿元左右。其中主要是住房贷款和汽车贷款。深圳分行共放了6亿多的个人贷款,目前只有2笔欠息,且还有住房作抵押。

当一个社会使个人负责的收益大于负责的成本的时候,这个社会肯定是一个负责任的社会。仅仅通过培养或监督来提高个人的责任心是不够的,为什么我们不能让更多的人拥有产权呢?(个人拥有产权是一个很广泛的概念,不等于私有化——作者注)一个社会如果大家都想得好处而又不愿意承担成本或代价,那么这个社会是不可能发展的。有人对你许诺,我一定把这个事当成自己的事办,你一定很高兴。什么情况下能保证人总是把事情当做自己的事办呢?奖金、工资、好处费、提升等,但任何激励都是有限度的,并且这些激励的效果还受信息不对称的影响。即使给他很高的奖金,如果由于信息原因不能完全计量他的贡献的话,他照样可以偷懒。所以社会还有一个负激励,即如果你不好好干,将会承担什么后果,负什么责任。当我们离开了产权,离开了成本—收益来谈责任的时候,最终我们会形成这样一种结局:谁负责任谁吃亏。责任并不仅仅是一个良心问题,而且还有一个经济选择问题。

3. 有效的产权制度是环境保护市场化有效运作的基础和前提条件。用经济学的术语来讲,人(经济人)都是在既定约束条件下追求自身利益最大化的。在社会科学中,经济学之所以能比其他社会科学(如政治学、哲学、社会学等)能更好地解释人的行为是因为经济学对人的假定最接近人的本质。即人是自私的。怎样让自私的人做出对社会有益的事来一直是经济学家们研究的问题之一。通过产权安排来约束人的行为是一个重要的选择。不同的产权安排下人的行为是不一样的。如何发掘人的潜力的问题实质上是一个激励的问题。不同的产权安排之所以影响人的行为是因为不同的产权安排会改变人的行为的收益—报酬结构。据说前苏联的农民用1%的自留地生产了前苏联27%的农产品。这就是私人地与公共地(前苏联农村99%的地是集体农庄的土地)对人的行为的影响的差异。据测算前苏联私人地的效率是公共地效率的40余倍。让人与产权之间建立起一种协调关系是社会持续发展的基础。

市场经济在某种意义上讲就是一种产权经济。在人类发展历史上,有两种权利一直在交替,相互“争权夺利”,那就是产权与行政权。产权一般根源于社会财富的生产与分配过程,也就是讲,它是产生于经济市场,而行政权本是由政府职能的存在而产生的一种权力,也就是讲,它是产生于政治市场。正如哈耶克(1978)所强调的,市场是一个发现过程,通过

市场,人们才能发现人与环境之间的有效平衡。而在人与环境之间的有效平衡形成中产权起着极为重要的作用。在此我们以非洲撒哈拉地区的干旱为例来说明这一点。干旱对沿撒哈拉沙漠南部边界的8个国家带来了很大的冲击。这8个国家是世界上最穷的国家。撒哈拉并不是一直处于如此贫困的状态,它也曾是庞大的贸易帝国,那时候,社会秩序极其依赖于贸易和市场运行。虽然干旱与饥饿会周期性出现,但人民生活相对繁荣,总能从自然困境中恢复过来。那年代与今日撒哈拉的彻底贫困及极其干燥、贫瘠的土地,形成强烈对比。是什么造成这种状态的呢?过去不少人从沙漠化等自然因素方面寻找撒哈拉干旱的原因,但韦纳·T·布洛夫等人认为,当前干旱问题的加剧和不断扩大的沙漠化起源于法国人对产权制度和市场相互作用关系的割裂。在成为法国殖民地以前,市场运行确实为经济发展提供了基础。这些地区因这种平衡而相对繁荣。虽然会有周期性干旱,但当时存在的产权体系和市场运行减轻了饥荒的严重性。然而成为法国殖民地以后,市场运行逐步受到限制,脆弱的平衡遭致了破坏(如法国人出钱在撒哈拉打了井,破坏了当地的生态平衡),进而引发了现在的撒哈拉问题。这种变化源于原有的有效产权体系和市场关系的崩溃。从现在大量的个案研究来看,历史与现实环境中很多环境灾难,并不仅仅是一个自然因素和人与自然的比例失调,而更主要的是人为的因素,而在人为因素中对市场与产权的割裂是最主要的原因。产权失灵一般会导致环境的悲剧。

环境保护市场化的关键是产权问题,我国的环境保护制度的创新要建立在有效的产权制度基础上。离开了产权来谈中国环境保护市场化问题,必然会导致环境的灾难。在当前我国环境保护市场化的运作过程中特别要运用产权这个基本制度来解决我国环境保护问题。引入产权不仅可以大大地提高我国环境保护的效率,降低环境保护的成本,而且还有利于人与环境之间平衡体系的建立。

#### 参考文献:

1. 周毅,1999:《中国东西均点——中国治贫反困新思路》,广州,广东出版社,1999。
2. 韦纳 T. 布洛夫等:《产权和撒哈拉的经济》,见詹姆斯·A·道,史迪夫·H·汉科等编著:《发展经济学的革命》,上海,上海三联书店,2000。
3. 科斯:《社会成本问题》,见科斯:《企业、市场与法律》,上海,上海三联书店,1990。
4. 卢现祥:《西方新制度经济学》,北京,中国发展出版社,1996。
5. 保罗·A·萨缪尔森等:《经济学》,中文版,北京,中国发展出版社,1992。
6. 德姆塞茨:《关于产权的理论》,见科斯等著:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,上海,上海三联书店,1991。
7. 道格拉斯·诺思,1988:《西方世界的兴起》,北京,学苑出版社,1988。

(作者单位:中南财经政法大学经济学院 武汉 430077)  
(责任编辑: N)

(上接第69页)二是用统计报表实现两级调剂。即在没有建立全国统一数据库的情况下,各地以省为统筹单位,省市以下的各地市县应将当月收支后的基金结余或基金缺口上交或上报省市级核算单位,由省市级核算单位先进行上解下拨调剂后,在此基础上,再将核算收支后的基金结余或基金缺口上交或上报国家级核算机构。国家级核算机构再据实对一些经济不发达的贫困省份及地区在当月收不抵支的情况下进行补贴。当然,在前面两种办法的基础上,还可以探讨按一定比例上解下调,或坚持基本养老保险基金统一调剂,而以个人账户为主的企业补充由各地按国家规定自求平衡和发展,或基本养老金与企业补充养老金分账户进行核算等。这样,就可以充分发挥养老保险资源在全国统一配置的优势,以实现公平与效率的统一。

2. 建立省级调剂金制度。自国务院颁发《关于企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》(国发[1998]28号)以来,各地先后建立了省级统筹调剂金制度,但办法各有千秋。

对于如何建立省级调剂金制度,笔者认为:

首先是必须理顺管理体制,即按前面提出的建立中央和省市两级行政管理体制,基本养老保险业务管理全国统一,省市级以下实行垂直管理(既管票子,也管帽子),实行一条边的垂直管理。

其次是根据养老金支付和发放的刚性化特点(截至2000年底,我国离退休人员的养老金社会化发放率已达92%),在上述养老金上解的办法中,各地市县以结余基金为基数,按60%~80%之间,实行按月上解。在上述养老金下解办法中,按月初核报缺口基数,由省级管理机构按缺口全额下

拨。为提高省级调剂金上解率,要制定基金上解下拨计划等措施和手段,对不能按时足额上解的地市县,可采取相应的行政措施和经济措施等方式,以保证省级调剂金上解到位。以后还可以探索经验,逐步规范,在全省范围实行收支两条线管理办法。

3. 财务应建立社会保障预算体制,在预算制度中调节养老基金的支出结构。无论社会保障基金收支是否纳入财政预算,财政部门都有责任根据当年的社会保障基金缺口提供相应的基金支持,做不到这一点,社会保障基金的社会保障职能就难以得到全面的发挥,改革的进程也会受阻。我国社会保障的财政支出应该有一个基本指导思想和计划安排:(1)社会保障部门精确测算当年的社会保险基金缺口,应会同财政等部门一起做好当年的基金缺口补贴的工作安排;(2)社会保障基金一旦纳入财政预算,则必须由财政提供社会保障基金的总担保;(3)根据中国的目前情况以及政府、财政的职能作用,由财政部门提供社会保障基金缺口补贴,在上年末社会保障部门预测下一年的社会保障基金缺口,财政部门在年前审查后于当年做好基金安排,同时要强化社会保障部门、企业与个人的责任,避免出现“企业、个人依靠社会保障部门,而社会保障部门依靠财政部门”的局面;(4)财政部门要按照本地的经济发展水平提供财力所能及的资金支持,社会保障预算起初的财政补贴安排一般占财政总支出的15%~20%为宜,以后再根据经济总体发展情况逐步提高。

(作者单位:武汉大学商学院博士生 武汉 430072)  
(责任编辑: N)