

如果北京希望减少来自内蒙古的沙尘暴,何不将以前用来清理沙尘的资金向内蒙古购买其扬沙权配额?内蒙古也可以利用该笔资金来治理风沙了

# 沙尘暴催迫市场机制

文/高 鹤 杨 波



2006年,北京的春天再次挟着风沙而来。

4月16日晚,北京刮起了2006年的第七次沙尘暴,平均每平方米降尘20克,全北京市大约有30多万吨。第二天北京成为土黄色的城市,地面、房屋、汽车,甚至是每一片树叶都被黄色浮尘厚厚地覆盖。气象专家称这些沙土来自内蒙古中部。

4月17日,国务院总理温家宝在第六次全国环境保护大会上痛陈:“‘十五’期间,我国经济发展的各项指标大多超额完成,但环境保护的指标没有完成……”

风沙迟早会停,而环保25年来从未完全达到过预定指标,却是永远也不会改变的事实。在中国,生态环境恶化趋势为什么迟迟不能够得到有效遏制?遏制环境污染在技术并不困难。对环境保护重视不够,能源资源消耗比较高,高投入、高消耗、高排放的经济增长方式,以及环境保护执法不严,监管不力,有法不依、违法不究被认为是我国环境污染严重的主要原因。这些仅仅是直接的原因。更进一步地,我们还需要寻找一种更深层更优化的机制,使得各级政府能真正重视起环境保护,有能力来改变其粗放、消耗式的经济增长,也有动力来严格环保执法和监管。

## 地方政府能成为合格的责任主体吗

在中国,环境问题已越来越显得突出了,污染问题甚至已影响到了社会稳定。近年来,因环境问题引发的群体性事件以年均29%的速度递增。2005年全国发生环境污染纠纷5.1万起。自2005年松花江水污染事件以来,全国各类突发环境事件有76起,平均每两天就发生一起。我国单位GDP二氧化硫和氮氧化物排放量是发达国家的8—9倍。目前,在中国,有近3亿农村人口饮用不合格的水。全国流经城市的河段普遍受污染,2005年发生的环境事故中,97.1%属于污染事故,其中水污染事故占到了50.6%。“发达国家上百年工业化过

程中分阶段出现的环境问题,在我国已经集中出现。”

为遏制生态环境的恶化,“十一五”规划中要求到2010年主要污染物排放总量要减少10%。基于这一目标,地方政府被要求对环境质量负总责。环保目标被纳入到各地区经济社会发展评价范围和干部政绩考核当中。各地区也被要求制定污染物排放总量控制计划,并层层分解。

国家环保总局局长周生贤在接受采访时就明确提出,二氧化硫和化学需氧量这两项环保指标要在2006年力争实现削减2%,并要将这个任务要分解到各省、自治区、直辖市,一直到市、县。落实削减指标任务的主要责任在各级人民政府。并表示正在和中组部协调,把这两项削减指标作为考核干部的一项指标,让那些不重视污染防治工作,没有完成年度任务的领导干部,得不到提拔重用。

中国政府解决环境问题决心之大,可见一斑。然而,采取总量控制,将环保指标分解至各地方政府由其负责,这一措施首先面临的一个问题就是,污染物排放指标如何分配?排放指标的分配会不会带来另一种扭曲,比如影响当地经济的发展?此外,在指标分配的模式下,地方政府能成为合格的责任主体吗?

## 环保不仅是一省一地的事情

环境大体上是一种公共品。蓝天白云不可能被限制在一个区域内,也没有办法被排他性地占有。我们也很难对环境界定出一个清晰的产权,这就使得环境天然就有被滥用的倾向。

首先,由于水和空气的流动性,使得环境破坏所带来的成本,无需由污染环境的当地全部承担。被污染了的水和空气,以及裸露的沙土地,随着生态系统的循环,可以被转移至其他地区。就像北京春天的沙尘暴,沙尘多来自西北省区,因这些地区植被破坏、土壤侵蚀、森林过度砍伐而起,但这种环境破坏所带来的成本,北京也要分担。2005年11月发生在中国石

2006年,北京的春天再次挟着风沙而来

油吉林石化公司双苯厂的爆炸,苯类污染物流入松花江,造成松花江水系重大污染,哈尔滨城市用水告急,同样也体现了环境污染跨区域转移的特征。

环境污染所带来的代价可以被转移至另一地区,这被称为环境污染的地区间外部性。这种外部性的存在,使得环境污染地区所承受的环境破坏成本要小于其社会成本。这样,对某些地区而言,无需承担全部成本,却可以享有全部的好处,很自然地也就带来了环境保护的不足,这些意味着,地方政府在发展本地经济时会较少地考虑环境污染所带来的成本。一些地区,比如河流的上游地区,地方政府过度使用环境资源的倾向便会因此而得以强化。

其次,靠山吃山,靠水吃水,环境资源的利用往往关系到一个地区经济发展比较优势的发挥。在一些经济不发达的地区,环境自然资源往往是该地区赖以生存的手段,也该地区经济发展的依托。对于相对发达和富裕地区的人们而言,绿水青山是莫大的享受,但在相对贫穷和落后的地区,由于物质的缺乏,金钱往往比保护

等,显得软弱而缺乏操作性,出现“违法成本低,守法成本高”的问题。

### 在地方政府间引入市场机制

“如果有可能通过市场机制来实施某项政策,那没有哪位政策制定者能承受得起弃之不用代价。”中国为实现“十一五”规划的环境保护指标,已制订并准备实施一系列措施,将排放指标层层分解到各省各地区各污染源,并切实使地方政府成为环保的责任主体。然而,由于环境污染区域间外部性的存在,以及环境资源往往直接构成一地区的区域比较优势,再加上可能无法获得有效分配环保指标的信息,故而仅仅使各级地方政府成为环保的责任主体可能还不够。

我们很难判断哪一个地区治污成本比较高,哪个地区治污成本低;也很难判断在哪个地区环境资源构成了其区域经济发展的比较优势,而哪个地区环境资源需要特别地加以保护;更为重要的是,不同地区,经济发展水平和文化传统的不同,使得人们对环境的偏好也有差异,这

域外部性的存在,可能反而起到鼓励其对环境滥用的作用。

指标的分配受到信息缺乏的限制,我们不妨借助市场机制来揭示实际信息。一个可行的方法是,在地方政府间引入污染物排放权配额的交易制度。在地方政府间有了污染物排放权配额市场,那些容易减少环境污染的地区就可出卖一部分排放权,将这些收入用来治理污染。而那些更加依赖环境资源利用的地区则可以购买额外的排放权。这一方面可以使得各地方政府按本地的比较优势来发展本地经济和保护环境,另一方面也可以建立起针对环境污染区域外部性的补偿机制。同时,还能够使各地的治污成本有效地揭示出来。就全国来讲,用最低的成本实现了环境污染的总量控制。

以北京的沙尘暴为例。如果北京希望减少来自内蒙古的沙尘暴,就可以将以前用来清理沙尘的资金向内蒙古购买其扬沙权配额,内蒙古则可以利用该笔资金来治理风沙了。反之,如果内蒙古觉

环境资源构成一个地区的比较优势,是20多年来中国一些环保政策和措施得不到切实落实的原因。对地方政府而言,能以环境换取经济发展,其最优选择自然是不重视环保。当然,在地方政府间引入配额交易的市场机制,并不意味着中央政府可以放弃直接的行政干预

良好的环境来得更为重要。再加上环境资源也往往是这些地区相对于发达地区的优势所在。因此,环境保护,对某些地区而言是一种利益,但对另外一些地区的来讲,却可能是一种损害,至少短期内如此。

正是因为环境污染存在区域间外部性,以及环境资源往往构成一个地区的比较优势,使得过去20多年来,中国的一些环境保护政策和措施不能得切实的落实。对地方政府而言,如果能以环境换取经济发展,充分发挥本地的经济比较优势,同时又无需承担环境破坏带来的全部成本,其最优选择自然是不重视环保,放松环保执法、监管了。这也就使得很多环保法律,比如《环境保护法》、《水污染防治法》等

种差异同样是很难识别的。这些信息,即使是地方政府本身也可能并不清楚。信息的缺乏,便直接制约了环保指标的分解和在各地方政府之间的合理分配,也给各地方政府争取指标留下了讨价还价的余地。

如果给一个地区污染物排放权配额过少,而在该地区环境资源又直接构成了其区域经济发展的比较优势,那么,就有可能使得该地区靠山不能吃山,靠水不能吃水,直接限制了其对环境资源的利用,进而影响其经济发展。在这种情况下,无疑是将既是地区经济发展和就业的责任主体,又是环保的责任主体的地方政府置于两难之中。反之,如果一个地区污染物排放权配额给得过多,由于环境污染的区

得其拥有的扬沙权配额过少,制约了其经济的发展和比较优势的发挥,那么它可以向北京来购买扬沙权配额,北京则可以利用该资金来应对沙尘暴了。

当然,在地方政府间引入配额交易的市场机制,并不意味着中央政府就可以放弃直接的行政干预。中央政府仍需要有力的措施,确保地方政府真正成为环保的责任主体,中央政府还需要设定环境污染总量,监督各地区实际执行情况。唯其如此,才有可能在地方政府间引入市场交易机制。■

作者单位:

高鹤 中国华融资产管理公司博士后科研工作站

杨波 中国矿业大学(北京)经济管理学院