

（《新东方》杂志 2008 年第 8 期）

生态补偿与社会产权

颜 敏

（中南大学公共管理学院社会学系）

提要：本文考察了我国传统环境保护模式存在的困境，分析了生态补偿机制中存在的问题，进而提出环保社会产权这个新概念，并尝试从理论上构建一个政府环保、社会环保和市场环保三方互动的环保制度框架。

关键词：社会产权 环保模式 生态补偿 制度

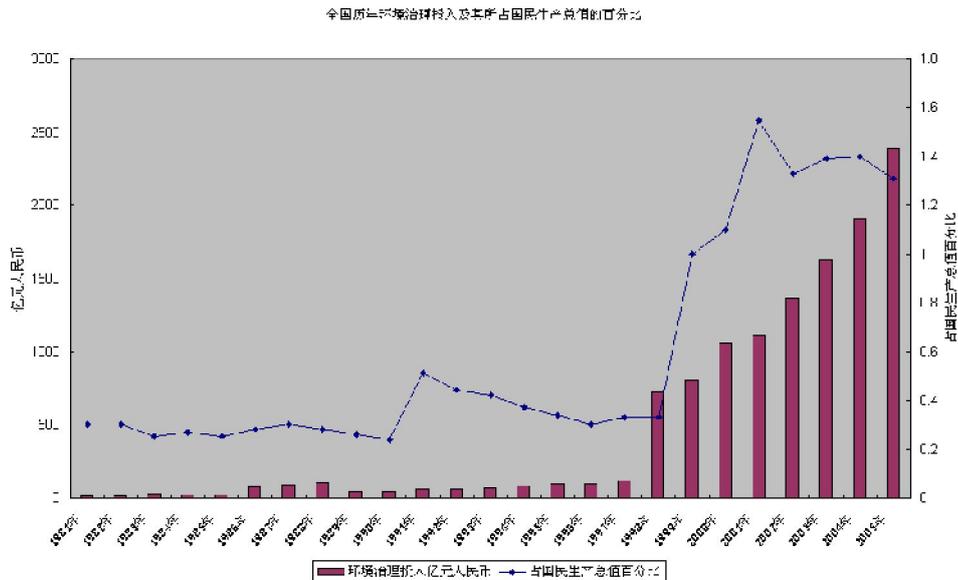
一. 我国传统环保模式的困境

2007 年中国社会科学院发布的《中国现代化报告》[1]披露，中国生态现代化在全球排名倒数 18 位，这个消息引起了社会和媒体的广泛关注。人们希望政府在环境保护事业上负起更大的责任，但是，人们并未充分考虑中国政府环保面临的困境。

这个困境主要是管理困境。首先是环境监测控制难度大。举例说，去年化工厂爆炸污染松花江的事故中，国家环保总局后来赶到现场检查，但污染导致的社会恐慌已经蔓延开去。2005 年 6 月 29 日，盛华仁副委员长在全国人大常委会的报告中指出：在目前全国已建成的污水处理厂中，能够正常运行的只有 1/3，低负荷运行的约有 1/3，还有 1/3 开开停停甚至根本就不运行。[2]“环评风暴”虽然公布了一些企业、机构的名单，但如何督促执行环境保护的要求仍存在诸多困难，况且披露出来的名单只是冰山一角罢了。

其次是投入大效益低。改革开放以来，特别是 1998 年以来，我国环保投入占 GDP 的比重快速上升，由“六五”期间的 0.3% 升至 2004 年的 1.4%。（见图 1）在 1996—2005 的十年中，国家投入环境污染控制的总额突破 1.1 万亿，达 111193.9 亿元。“十五”期间，国家投入环境污染控制的金额为：2001 年 1106.6 亿（占 GDP 的 1.15%），2002 年 1363.4 亿（占 GDP 的 1.33%），2003 年 1627.3 亿（占 GDP 的 1.39%），2004 年 1908.6 亿元（占 GDP 的 1.40%），2005 年国家投入环境污染控制的金额首次突破 2000 亿元。

图 1： 全国历年环境治理投入及其所占国民生产总值的百分比



资料来源:1. 根据历年《中国环境年鉴》(《中国环境年鉴》编辑委员会, 中国环境年鉴[M]. 北京:中国环境科学出版社)和《中国环境保护事业(1981—1985)》(国家环境保护局编, 中国环境保护事业(1981—1985)[M]. 北京:中国环境科学出版社, 1988.)整理. 2. 1988、1982、1984、1985、1989、1990、1999 各年缺乏环境治理投入的直接数据, 根据占国民生产总值的百分比推算得出. [3]

一个发展中国家对环保的投入能达到如此一个规模, 实属不易。然而, 各种调查研究表明, 环保投资的效益相当低下。从 1984 年至 1987 年底, 国家环境保护局组织有关单位进行了全国工业废水处理设施运行情况的调查。结果表明, 在所调查的 22 个省市的 53 个大中城市 and 23 个地区的 5556 套废水处理设施中, 因报废、闲置、停运等原因而完全没有运行的设施数量占 32%, 运行的处理设施数量占 6 成, 而在运行的处理设施中, 有 52.4% 的设施有效运行率不足 50%, 只有 30.7% 的设施有效运行率大于 80%。另据《全国部分城市环境保护补助资金使用与效益调查报告》对 24 个城市的调查, 截止 1986 年末, 24 个城市中报废、停运和建成未运行的项目共有 917 个, 总投资 9419.54 万元, 平均每个项目占有投资 9.42 万元, 浪费十分惊人。[4] 据统计,1991~1995 年,中国污水处理能力年增长率为 8%,但达标排放量的年增长率仅为 1%。“九五”期间工业废水治理投资年均增长率达 34.1%,但废水处理量和达标排放量并没有出现同比增长,仅为 9%左右,投资效率明显不高。环保设施仍然未能充分发挥效益。[5] 1996 年~2003 年间, 仅有 2001 年和 2002 年, 中国环保投入的产出效率为 DEA 有效, 其余年份均为 DEA 无效。[6]

再次是政府管理系统的配合协调问题。中央环保机构常常指责地方政府不执行环保法规命令, 有地方保护主义[7], 地方政府则抱怨没有足够的资金。平行的各个部门对环境问题的处理互相扯皮, 有好处就蜂拥而至, 九龙治水结果治不好水。 [8]

二. 生态补偿机制的问题

针对这些情况，人们提出了生态补偿的概念，试图解决环境保护中政府负担过重，受益者没有付出代价，而受损者没有得到补偿的弊端。但是，生态补偿机制在理论和实践中都存在一些根本性问题。

目前，国内学者对生态补偿概念的理解有广义和狭义之分。广义的生态补偿，包括污染环境的补偿和生态功能的补偿，即包括对损害资源环境的行为进行收费或对保护资源环境的行为进行补偿，以提高该行为的成本或收益，达到保护资源的目的。狭义的生态补偿是指生态功能的补偿，即通过制度创新实行生态保护外部性的内部化，让生态保护成果的受益者支付相应的费用；通过制度设计解决好生态产品这一特殊公共产品消费中的“搭便车”现象，激励公共产品的足额供应；通过制度变迁解决好生态投资者的合理回报，激励人们从事生态保护投资并使生态资本增值。

首先，人们希望通过国家或政府的方式来实现生态补偿。但是，从前文所述中，我们已经看到，随着环境保护的压力越来越大，人们对环境质量的要求越来越高，国家财政也越来越难以承担急剧上升的环境保护费用和生态补偿费用[9]，对政府管理带来的压力也将越来越大。补偿资金来源主要依靠国家财政，还会在许多地方产生依赖性。并且，政府增加环境保护投入，势必相对削减经济发展的投入，对于中国这样的发展中国家来说，并非最佳战略。比如说，90年代，美国的公共和私人组织每年在污染控制上开支900亿美元，确实比较多，但其中（4/5）由私人部门提供，而不是政府买单。[10]再者，历史证明，依靠政府的强制管理、控制命令进行环保，其优势是能够集中力量进行重点治理，能够迅速颁布、宣传环境保护法律法规文件，也能够树立典型榜样供人们学习，能够通过行政命令强行关停并转污染企业，但是，改革开放进一步深化和扩展的形势下，这种政府命令主义的环保体制面临新的挑战：（1）市场主体性质日益多元化，一刀切的标准和措施显然不适应了。（2）经济活动总量日益增大，内容日益丰富，集中统一控制能力鞭长莫及。（3）工业技术的发展使得自然环境更加脆弱，环境风险越来越多，其变化也越来越迅速，计划跟不上变化，环境管理往往变成事后的补救，即使补救也难以及时有效。德国学者乌尔里奇·贝克说，风险社会已经来临[11]。传统的环境管理体制应该与时俱进，我们在充分肯定政府环保的重要作用的同时，要更加重视市场机制的环保作用。

其次，市场机制应该成为环境保护的重要机制，但也存在难以逾越的障碍。长期以来，我国资源的保护、更新和利用的比例严重失调，形成了无偿使用资源、原料低价、加工制成品相对高价的不合理价格体系。[12]因此，充分发挥市场机制的作用，能够为环境保护带来巨大的动力，这是毋庸置疑的。但是，在环境保护领域，不但存在“政府失灵”，也会发生“市场失灵”。因为环境毕竟是一种“公共产品”，许多时候不能进行市场经济所要求的明晰的产权分割。[13]并且，根据现有的生态系统服务的定量评价方法，计算出来的价值能揭示生态系统对我们生活的重要性，在市场经济实践中，这些理论上确定的价值只具有参考意义，与市场经济实践中形成的供求价值有根本区别。因此，在尽可能通过市场机制扭转被歪曲的不合理资源价格体系，以及在保留政府一些环境保护的重要职能的同时，我们还要寻找环境保护的“第三条道路”。

三. 环保社会产权理论

其实，传统的产权理论建立在国家与市场二元分立的哲学假设上。这种哲学认为，国家代表公益，市场代表私利，环境是公共产品，应该由国家来提供，在国家事实上难以胜任的情况下，可以适当引入市场机制作为权宜之计。但是，这种产权哲学存在许多问题。其一，人们日益发现，在国家与市场之间，还存在社会这个领域。其二，国家的公益性和市场的私利性并非绝对分明，而是交织混杂的，也就是说，国家机构作为一种科层组织具有很强的自

我利益，而市场行为却可能实现公益的结果。其三，产权并非铁板一块，而是可以分别出不同的成分：处置权、收益权、使用权、管理权等，因此产权可以分割。其四，现代社会从来不存在绝对的产权，不存在绝对的私有化，任何私人所有的财产都不能与公共利益相冲突，任何产权实质上都应该只是一种受托执行权。因此，在国家产权与私人产权之间，存在一个宽阔的过渡区间，本文称之为“社会产权”。

所谓社会产权，就是非政府和非市场组织的各种社会机构所拥有的财产权。这种财产权的行使，既不以盈利为目标，也不以政绩为目的，而是为了实现公益宗旨。因此，通过制度框架对传统产权（包括国家产权和市场产权）进行合理的赋权操作，通过制度框架对社会机构行使财产权的行为进行充分的监督，我们就可以利用社会产权实现达到环境保护的目的。

马克思恩格斯对于产权理论有一个重要的转变，即从早期坚持由国家占有生产资料发展为后来主张由社会直接占有生产资料。在马克思主义创始人看来，国家直接占有产权并非社会主义的本质，国家产权依然是一种资本主义的所有制方式，并没有真正解决资本对劳动的剥削关系，社会主义社会应该是社会直接占有产权。[14] 笔者认为，社会产权不但能够真正解决资本对劳动的剥削关系，也是解除人类对自然的征服和压迫关系的有效途径。社会产权应该成为社会主义经济制度的基石，成为实现人与人、人与自然和谐关系的关键。

近年来，我国许多学者呼吁重视环境权或环境权益的保护。在我国生态环境形势不断恶化的情况下，许多公民，特别是许多农民的环境权益受到严重的侵害。这种相关关系实际上表明，侵害公民的环境权益，特别是农民的环境资源权益，是环境破坏必须经过的主要制度环节。那么反过来，保护环境，首先就要保护公民特别是农民的环境权益，否则就会沦为没有制度基础的空谈。然而，环境权或环境权益，不仅仅包括拥有清新空气、洁净水源以及没有高分贝的噪音等消极的环境生活条件，更根本、更积极的内容应该是公民或公民组织合法拥有对各种自然资源和环境资源的社会产权。

事实上，社会产权一直存在，不过人们没有给与充分的关注罢了。在传统社会中，社会产权有三种表现形式。其一，家族或社区产权。传统社会的家族或社区一般都共同拥有一些田地、建筑、池塘、山林、私塾等，为节日、祭祀、求学、婚娶丧葬、疾病以及其他重大事件提供经济支助，还在省城、京城建立会馆，为在外求学、做官的本宗族或本社区的人提供住所和交往的场所。其二，行业协会产权。一些行业组成的协会也拥有自己的房地产以及其他经济实体，并以协会的名义参与到经济活动中去。其三，宗教团体产权。如中国的佛教、道教组织拥有寺庙、道观的产权，甚至还拥有寺庙和道观所在的山林产权。这些产权不但有利于社会稳定、经济发展、文化传播以及信仰建设，而且有利于生态环境保护，许多学者都指出，传统社会中环境保护做得比较好，在笔者看来，除了生产力等原因外，传统社会拥有有利于环境保护的社会产权结构，是一个至关重要的原因。

在当代西方社会，社会产权的形式更加复杂多样，但都拥有一个共同的特征：这些产权既不属于政府，也不属于市场，它们是非营利性的和非政治性的产权。西方社会中，各种公益组织、基金会、慈善机构、行业协会、志愿者协会、政治团体、宗教团体、教育机构等等十分发达，它们既不是市场主体，也不是政府机构，而是介乎二者之间的社会设置，这些社会设置一般都拥有各种财产，以开展活动，这些财产的性质也是社会产权。在西方国家，社区可以作为环境治理的重要基础。可以通过制度化参与[15]、协作参与[16]、管理转移[17]、基于社区的环境管理[18]等方式，把以前属于国家或集体一些模糊的产权，分解出管理权、使用权、收益权或处置权，因地制宜地授予社区，以激励社区的环境保护积极性。西方环境保护史也证明，这些社会组织是西方生态环境保护运动的源头和主要力量，而这些社会组织之所以能发挥如此巨大的环境保护作用，根本原因在于这些社会组织拥有自己的产权，社会产权是西方环境运动的基本资源。

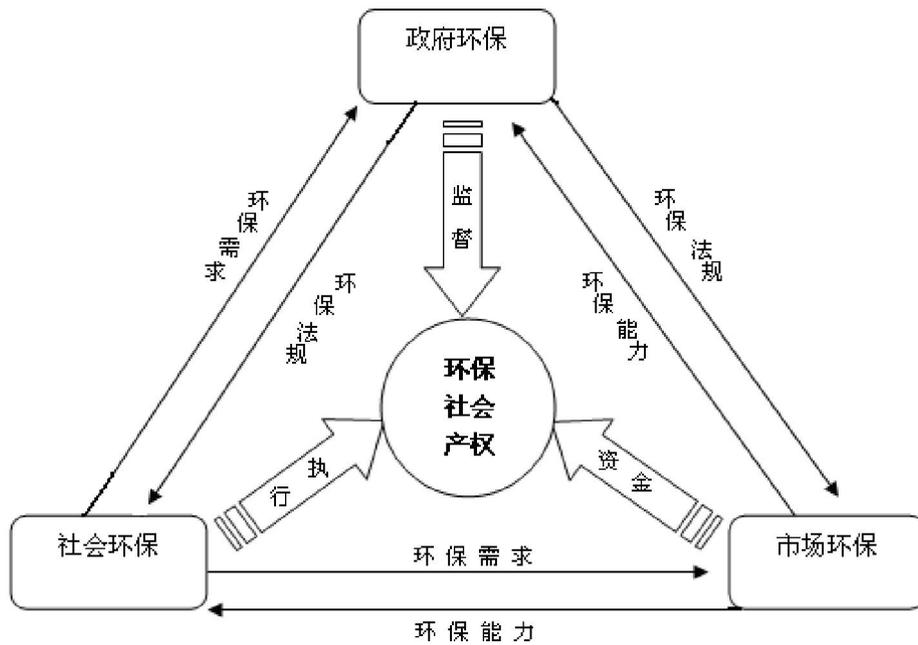
四. 政府环保、社会环保与市场环保的制度框架

众所周知，西方国家曾经历过严重的环境污染，然而到今天，他们的环境状况已经有了很大好转。他们的环境状况是如何度过库兹涅茨曲线拐点的呢？首先是科技的发展为环境保护提供了技术条件，也为寻找更清洁的能源，更有效地利用能源提供了手段。其次是经济的发展，环境库兹涅茨曲线表明，当人均 GDP 达到一定数量的时候，环境保护与经济增长就出现双赢的局面。[19] 西方国家以市场经济为主体，这是我们熟知的，但是，西方国家对生态环境保护也尽量采用市场方式，通过明晰各种资源产权，尽量把外部性问题内部化，刺激各个市场主体为在市场竞争中生存发展，不得不主动采取绿色发展战略，积极争取环保优势。事实证明，尽管存在市场失灵，但只要努力解决市场失灵的根源——产权不清，就能有效避免“公地悲剧”。再次是社会环境保护运动声势浩大、风起云涌，例如我们熟知的塞拉俱乐部、罗马俱乐部、绿色和平组织等等，为提高人们的环境保护意识，为督促政府和企业承担环境保护的责任，为保护受到环境污染的受害者的权益，都起到了科技和经济、政府和企业等不可替代的作用。

现代国家是由三个部分构成的：政府、市场和社会。三种结构分别是一个社会必须具备的政治、经济和文化的功能设置，并且三者之间存在辩证互动的关系。按照美国社会学家帕森斯的 AGIL 模式分析，[20] 政府是履行的是达鹄功能和整合功能，市场履行的是适应功能，社会履行的是维模功能。三个子系统之间存在边界交换，如政府系统向其他两个系统输出权力，经济系统向其他两个系统输出财富、社会系统向其他两个系统输出价值和规范。帕森斯认为，任何一个行动系统，当然包括环境保护在内，也都是由承担着四种功能的结构组成的。在传统社会，社会结构尚未分化，某一个结构，例如政治系统承担多种功能。但是，按照德国社会学家卢曼的说法，现代社会是高度复杂性社会，[21] 一个系统独立承担多种功能势必不堪重负。现代化是社会结构不断分化的过程，不同的结构承担不同的功能，才能保证社会的和谐与发展，才能保证任何一个社会行动系统的稳定和效率。

我们可以把现代环境保护事业也当成一个社会行动系统进行分析，把其中区分为政府环保、社会环保和市场环保三个子系统，让它们分别履行各种环境保护的相互区别又相互配合的功能，促进环境保护社会行动系统的稳定和效率。其中，政府环保系统输出权力，它指导、规划和保证环境保护法律法规的执行，是环境保护的监督者，市场环保系统输出环境保护所需要的资金、技术和其他物质财富，是实现环境保护的重要机制，社会环保系统输出环境保护的价值观、环境质量需求和环境保护的行动等，它是环境保护的行动主体。通过产权赋予，我们能激活这个由政府、社会和市场三方面相互制约平衡的环保制度框架（图 2）。

图 2：环保社会产权的制度框架



如今我们谈及环保，就马上想到政府。这种期望不但不能从制度上根本上解决环境保护的问题，反而给政府增添了难以承受的重担，并过分扩大了管制的范围。[22] 政府应该承担一定的环保责任，但政府也要改进环保运行方式，改变全面的控制、命令的做法，卸除直接进行环境治理等各项繁重的任务，这样它才能专注于全局性的指导、规划和监督。其次，我们应利用《物权法》和其他相关法律政策，尽量明晰各种资源的产权，同时进行制度创新，对环保利益相关人或组织赋予一定的环境保护社会产权，严格界定其环保责任和权利，监督其执行的情况，鼓励其采取市场机制或其他有效的社会机制促进环境保护。[23] 最后，我们应该从发展和建设中国特色社会主义的高度出发，积极建立各种社会产权，把一些国家或私人的资源环境产权，特别是其中存在“政府失灵”和“市场失灵”的产权，转化为社会产权，鼓励各种环保公民行动、环保组织行动，并建设一个政府、市场和社会三方互动、相互激励和监督的环保制度框架，有序而且有效地推进我国环境保护事业。

参考文献：

- [1] 中国现代化战略研究课题组，2007. 中国现代化报告. 2007:生态现代化研究[M]. 北京: 北京大学出版社.
- [2] 石国胜, 2005. 水污染防治: 面临五大严峻挑战[J], 人民日报. 2005,6,30(8).
- [3] 《中国环境年鉴》编辑委员会, 1981-2004. 中国环境年鉴(1981-2004)[M]. 北京:中国环境科学出版社;国家环境保护局编, 1981—1985. 中国环境保护事业(1981—1985) [M]. 北京:中国环境科学出版社, 1988.
- [4] 张坤民主编, 1992. 中国环境保护投资报告[M], 清华大学出版社, 1992, 230.
- [5] 鲁焕生, 高红贵, 2004. 中国环保投资的现状及分析[J], 中南财经政法大学学报, 2004 年第 6 期, 87-90.
- [6] 颜伟, 唐德善, 2007. 基于 DEA 模型的中国环保投入相对效率评价研究[J], 生产力研究.2007.4: 21-23.
- [7] 环保总局, 2005. 地方保护主义影响了环境执法 [J].<http://tech.sina.com.cn/d/2005-06-03/0004625474.shtml>.

- [8] 长江论坛秘书长翁立达:长江水电开发太过集中, 新京报(2007.04.17); 杨育才, 2007. 九龙治水无益长江水质改善, 解放日报(2007.4.16).
- [9] 李文华, 2004. 专家视点: 林业建设与生态补偿, <http://news.sina.com.cn/o/2004-11-01/15344106577s.shtml>
- [10] Rosenbaum, 1995. Walter A., *Environmental Politics and Policy*.-3rd.Congressional Quarterly Inc.1995.
- [11] 贝克, 2004. 风险社会[M], 何博闻译. 北京:译林出版社, 2004.
- [12] 中国科学院可持续发展战略研究组, 2003. 2003 中国可持续发展战略报告[M]. 北京: 科学出版社, 2003.
- [13] 徐嵩龄., 1999. 产权化是环境管理网链中的重要环节,但不是万能的、自发的、独立的[J].河北经贸大学学报,1999,(2): 28-31.
- [14] 李惠斌, 2000. 从国家产权到社会产权——马克思恩格斯社会主义理论的一个重大转变[J], 中共天津市委党校学报, 2000.2:13-16.
- [15] Ribot,J.C.,2002.Decentralisation,participation and accountability in Sahelian forestry: legal instruments of political-administrative control. *Africa* 69(1):23-64.
- [16] Osherenko,G.,1988.Wildlife management in the North America Arctic: The case for comanagement. In *Traditional knowledge and renewable resources management in northern regions*.ed. by M.Freeman and L. Carbyn,92-104.Edmonton,AB:University of Alberta,Boreal Institute for Northern Studies. Healey,P.,1997; Collaborative Planning :Shaping Places in Fragmented Societies. MacMillan Press, London.
- [17] Meinzen-Dick,R., & Raju K.V.,2002.What affects organization and collective action for managing resources? Evidence from canal irrigation systems in India. *World Development*.30(4):649-667.
- [18] Agrawal,A. & Gibson,C.,1999.Enchantment and disenchantment: The Role of Community in Natural Resources Conservation. *World Development* Vol.27,No.4,pp.629-650.
- [19] 李玉文等, 2005. 环境库兹涅茨曲线研究进展[J],中国人口、资源与环境. 2005.5.
- [20] 特纳, 乔纳森, H., 1987. 社会学理论的结构[M], 吴曲辉等译. 杭州:浙江人民出版社, 1987.
- [21] 卢曼, 尼可拉斯, 2001. 生态沟通: 现代社会能应付生态危害吗? [M], 汤志杰、鲁贵显译. 台湾: 桂冠图书, 2001.
- [22] 布朗, 莱斯特, 1998. 世界现状 1996[M], 戢受志等译.北京:科学技术文献出版社,1998.5:238.
- [23] 常修泽, 2007. 关键在资源环境产权制度[J], 瞭望, 2007.20:42-43.