

论发展低碳经济中的利益集团与制度安排

卢现祥 柯赞贤

(中南财经政法大学经济学院,湖北 武汉 430073)

【摘要】 发展低碳经济的过程实质上是一场深刻的利益调整。发展低碳经济的技术创新和制度创新都会受到利益集团的影响。划分低碳经济中高碳利益集团与低碳利益集团。高碳利益集团形成的类型有利益导向的、竞争导向的、就业导向的、短期减排收益与长期收益之间不一致的。从高碳发展向低碳发展转型过程中受损的群体会以各种方式阻止有利于低碳发展的规则、法律及政策的出台或实施。高碳利益集团对于发展低碳经济的动机各异,其行为方式也有差异。从结构上研究,并采取相应的对策,有利于我们减少从高碳经济向低碳经济转变的阻力,从而有利于发展低碳经济目标的实现。

【关键词】 低碳经济;利益集团;高碳利益集团;低碳利益

【中图分类号】F062.2 **【文献标识码】**A **【文章编号】**2095-3410(2013)02-0005-08

构建低碳的“技术—制度综合体”实质上是要打破既有的利益格局,既涉及技术层面的,也涉及制度层面的。因此,对构建低碳的“技术—制度综合体”起阻碍作用的是利益集团。而发展低碳经济的技术创新和制度创新都会受到利益集团的影响。因此,本文将区分低碳经济中的高碳利益集团与低碳利益集团,探讨高碳利益集团阻碍低碳经济发展的动机与方式,构建以“碳减排”为核心的利益机制和制度安排。

一、低碳经济中的高碳利益集团与低碳利益集团

为了更好地研究低碳经济中的利益集团,我们先界定利益集团的内涵。戴维·杜鲁门对利益集团的定义是:“利益集团是在社会中提出特定要求,具有共同态度的集团。当它通过任何一种政府的机构提出自己的要求时,它就变成了政治利益集团。”^①在罗伯特·达尔看来,“任何一群为了争取或维护某种共同利益或目标而一起行动的人就是一个利益集团。”^②格雷海姆·威尔逊也认为“利益集团是指为了寻求或主张代表一种或几种共同利益或信念的公众或团体组织。”^③显然,达尔和威尔逊对利益集

团的界定比杜鲁门的外延要宽,广义的利益集团包括社会各领域广泛存在的公民集团,这类集团并不一定参与政治活动;狭义的利益集团则是指参与政治活动的社会集团。本文更多地关注利益集团在广义上的形成,首先是具有共同兴趣、特征以及共同利益要求的人群形成利益群体;其次,利益群体内的各成员形成一定程度的交往与合作,从而形成各种交往级别的集团,其中,集团内的成员为实现或维护某种共同利益,通过有效的组织以加强交流与合作,从而形成利益集团。根据美国的阿尔蒙德的研究,所谓利益集团,就是指“因兴趣或利益而联系在一起,并意识到这些共同利益的人的组合”。^④

奥尔森从经济学的视角系统分析了利益集团的形成及其内部运作,并分析了利益集团对经济发展和制度变迁的影响,认为利益的变化是制度变迁的基础。如果一个社会允许某些特殊利益集团具有强权地位,那么他们会拼命剥夺整个社会的利益,但如果有不同的利益集团形成相对均衡的态势,则会对社会产生正面影响^⑤。因此,我们一方面应该鼓励形成具有广泛代表性的集团,以代表社会大多数人的利益;另一方面,尽量放松对利益集团形成的管

【作者简介】卢现祥(1960—),男,江西宜兴人,中南财经政法大学经济学院教授、博士生导师。主要研究方向:新制度经济学和中国转型经济问题研究。

制,使不同的利益集团在竞争中形成均衡,以约束少数过于强大的集团对社会总体利益构成威胁。从高碳经济向低碳经济的转变就是要打破高碳的“技术—制度综合体”,而构成这个综合体的核心就是高碳利益集团。它们是这个综合体的主导者和受益者。发展低碳经济的过程实质上是一场深刻的利益调整。

在气候变化及发展低碳经济的争论中“技术—制度综合体”概念也被视为与集体行动理论是一致的。集体行动问题源于为了解决气候问题大量的分散的个体必须采取协调一致的行动(Sandler, 1992)。然而考虑到气候变化的危害将在世界范围扩散,而治理的成本却集中在化石燃料密集部门,所以这些团体是会抵制的。化石燃料行业被认为是“优选集团”,因为他们行业成员数量少而处于有利的地位,能够协调大量的资源一致对抗威胁他们利益的任何改变,例如限制对化石燃料的使用。另一方面,气候保护政策的各方受益者协调他们的反应相比要困难得多,因为这些分散的群体要形成一致意见成本太高了。“技术—制度综合体”的理论在此框架下显得非常有用,它是“优选集团”出现的关键(乌恩鲁,2000)。从深层次看,技术和制度综合体加上“优选集团”就是碳锁定的“三位一体”了。因此,分析碳锁定必须要分析利益集团对发展低碳经济的影响。

我们划分低碳经济中高碳利益集团与低碳利益集团的依据是:(1)是否高碳行业或地区。(2)是否有碳依赖的组织或群体。(3)高碳依赖行业的代言人。不同国家、不同地区、不同行业、不同群体对碳依赖的程度是不一样的。发展低碳经济、减少碳排放就会影响他们的利益,从而引起他们直接或间接的抵制。那些从高碳经济运行中获益较多的国家、地区、行业和群体,为了维护自身利益会抵制低碳经济的政策或举措,从而形成高碳利益集团。高碳利益集团会形成一种碳依赖,这种碳依赖会延续减排行为,从而不利于低碳经济的发展。利益集团并不是固定不变的,消费者在享受高碳经济带来便利和福利的时候,他们就不愿意向低碳经济的转型;生产者在投资高碳经济的设备还没有收回并形成专用性的时候,他们也会设法阻碍向低碳经济的转型。我

们把那些维持高碳经济的行为,直接或间接阻止有利于低碳经济发展的政策和制度安排的行为及相关的观念、言行等都视为高碳利益集团。

我们在现实中很难界定高碳利益集团。高碳利益集团形成的类型是多样的。一是利益导向的,如石油等行业,要保护自己的领域。二是竞争导向的,如发展低碳经济增加了成本,会降低竞争力。三是就业导向的,认为发展低碳经济会减少就业,当然这主要是那些高碳产业就业的人数会下降。但向低碳经济的转变有望创造出新的工作岗位,但这些岗位的到来很可能一半是因生活方式或爱好的改进,一半是因为诸如此类的能源产业的发展^⑥。四是短期减排利益与长期收益之间不一致的矛盾,从长远来看,减排对于所有人都是有利的,但在短期内,一些群体的利益会受损。这些受损的群体会抵制一些发展低碳经济的政策或举措的出台。如提高能源价格(如天然气价格)就比较难,尤其是当它会影响低收入群体的生活时更难。当然,我们重点分析第一类,即利益导向的。

二、高碳利益集团阻碍低碳经济发展的动机与方式

从技术层面发展低碳经济的障碍比以利益为基础的制度安排障碍要少得多。以利益为基础的制度安排障碍主要表现为,那些从高碳发展向低碳发展转型过程中受损的群体会以各种方式阻止有利于低碳发展的规则、法律及政策的出台或实施。发展低碳经济实质是一场规模巨大的利益调整,它不仅涉及世界各国的利益,而且在国内还涉及不同群体的利益。高碳利益集团可以从多个层面来划分,一是国家层面,二是行业,三是地区,四是企业,五是个人或消费者。每个层面都可粗略地划分出高碳利益集团与低碳利益集团。他们对于发展低碳经济的动机各异,其行为方式也有差异。从结构上研究,并采取相应的对策,有利于我们减少从高碳经济向低碳经济转变的阻力,从而有利于发展低碳经济目标的实现。

从深层次看,发展低碳经济就是要通过制度安排和政策引导使全人类从高碳发展向低碳发展的转变。这种制度安排和政策引导能否有效在于其在制定过程中是否考虑到这种转变中低碳经济的特点及

其转变对人们利益的影响。低碳经济的特点(如最大的市场失灵、长期性、不确定性及全球性)决定了相应的制度安排及政策工具的决定及其实施。

从国际层面来看,每个国家都从自身利益出发考虑减排和发展低碳经济的问题。我们也可以粗略地划分出高碳利益集团与低碳利益集团。这主要从三个方面去划分,一是减排对本国利益的影响,从总体上来看,如果减排的利益大于成本,那么就积极减排;否则,就积极。二是对碳依赖程度,碳依赖程度越高的国家,减排就不积极;否则,就积极。三是政治因素。政治因素主要是指在不同政治体制下政府决策与民众的关系,如民主体制下政府在制定政策和法规时要考虑民众的意愿,而在集权体制下,更容易出台政策和法规。所以,有学者认为,民主体制在面对气候变化及发展低碳经济的问题上,有自身的局限性。

在《京都协议》中,世界各国出自国家利益的考虑,结成了不同的利益集团来达成目标,在每个利益集团中又有差异。可以划分为欧盟、伞形^⑦国家(包括美国、日本、加拿大、澳大利亚、俄罗斯)、小岛国联盟、石油输出国组织(包括阿联酋、沙特)、发展中大国(中国、印度)以及最不发达国家集团。在这些集团中,主要存在两大类矛盾,一是高碳利益集团与低碳利益集团的矛盾,如节能减排的“领头羊”欧盟与减排并不十分积极的伞形国家之间的矛盾;二是发展中国家与发达国家之间的利益矛盾,这表现为发展中国家要求发展权并公平减排与发达国家所谓环境目标之间的矛盾。这两大矛盾决定了发展低碳经济的国际机制和国际制度建立的复杂性和艰巨性。

从国家层面来看,从某种意义上说,斯特恩和诺德豪斯的分歧是欧洲和美国在对待气候变化问题上分歧的反映。欧洲人普遍担心全球变暖影响到欧洲冬暖夏凉的气候,因此不管是学术界还是政界,基本上都趋向于大力推进气候变化应对进程。美国地域辽阔,环境承载力强,加上传统的奢华浪费的生活方式,美国人总体上不太关注气候变化问题,尤其是在 IPCC 第四次报告和奥巴马上台之前。这种大环境决定了美国学术界对气候变化的重视程度远不及欧盟。而且,在应对气候变化手段的问题

上,欧洲基本上强调管制手段和市场手段并重,而美国人更重视市场手段,而在市场手段中也尤为偏爱碳税。高碳利益集团在欧洲也有着很大的影响力。他们积极游说并坚决反对欧盟委员会最初的普遍征收碳税的提案,认为这个提案将会削弱竞争力,其主张和他们的美国同仁如出一辙。

从行业来看,面对气候变化及其减排的压力,不同行业的动机和行为方式是不一样的。尤为重要的是化石燃烧游说团体,他们代表了重工业、交通业、煤炭业、石油和化工业等高碳利益集团的利益。直到最近,其游说团体及其绝大部分个体成员坚持认为减少温室气体的行动是一个错误。他们大多数人都采取了一种怀疑论的立场。一个工业研究组织“美国石油研究所”(American Petroleum Institute)声称,它的主要目标就是让人们相信“气候变化成了一个不成问题的问题”。^⑧他们想方设法阻止或者肢解被认为威胁到化石燃料集团利益的立法。近年来,高碳工业利益集团的活动非常活跃,如美国石油和天然气公司每年把大约 6000 万美元用于偏向其产业政策的院外活动,按照美国国会政府问责局的说法,它们每年能够因此获利 60 亿美元。低碳能源代替高碳能源是一种趋势,但现有的公司控制着石油天然气管道和传输网络,接入以及升级传输网络的高昂费用,将会扼杀新兴的可更新能源工厂。这些游说团体在美国尤其组织良好、势力庞大,因此在影响小布什政府坚决拒绝采取行动应付全球变暖方面,无疑起到了重要作用。它们想方设法阻止或肢解被认为威胁到高碳利益集团的立法或政策。

一些行业利用法律来延缓减排。美国国会在 2009 年通过的《瓦克斯曼—马凯法案》(Waxman - Markey Bill),在 1300 多页的法案里,隐藏了许多可能相互对冲的措施。美国中西部许多州的所谓气候保护措施受到强大的农业游说团左右,根本不对生物燃料可能造成的生态后果加以讨论。而工业游说团,则让工业可以有相当大的自由度采用对冲措施。夸张的说法是,工业只要买足比工业污染更大的农业减排来对冲,工业就可以继续污染下去。根据蒙比尔特(George Monbiot)的估计,按照瓦克斯曼—马凯的方式发展,到 2026 年时,美国工业界将不需要自己实际减排,因为利用从农业购买来的减排对冲,

价格低廉。对冲和形成市场的对冲交易,加上保守人士对气候影响的攻击,使这种间接工具的减排效果更加叫人怀疑^⑨。

从一国国内地区来看,各地对碳依赖程度不一样,其利益格局也不一样,并影响着发展低碳经济政策的制定和实施。如在美国,从碳依赖的程度来看,区域主要划分为碳依赖度较弱的加州、东北地区,以及对碳依赖程度较强的中西部地区。来自中部的议员担心发展低碳经济将损害他们各州的经济,因为他们的经济主要依赖于矿物燃料。例如,火电厂产生的温室气体排放在2007年约占美国全国排放的40%,而各州对火电的悬殊的依赖程度极大影响了其在限制温室气体政策上的态度。如1989年美国参议院商讨是否通过《清洁空气法》,其中用到这种配额交换制度。俄亥俄州的议员极力反对,因为俄亥俄州有很多煤电厂,如果法案通过,他们必须花重金从其他州的厂家购买配额。为了得到俄亥俄州议员的选票,政府不得不修改议案,增加俄亥俄州的初始配额。议案中虽然没有点名俄亥俄州,但描述的增加配额的条件就是给俄亥俄州量身定做的。

从企业层面来看,在企业排污控制中,企业都倾向于自己少支付排污控制成本,而竞争者们多支付排污控制成本,以使自身利益最大化,有些企业特别是有共同利益的企业容易形成有一致目的的利益集团。强势的利益集团有可能对政府的决策形成压力,以各种手段获得政府的支持,使政府制定的技术标准、执行标准、税收、可交易许可证制度等政策工具更有利于他们自身。在市场经济不完全的情况下,这种强势利益集团更容易形成,最极端的例子是强势利益集团迫使现任的政府统治者下台,使利益集团的代理人执行政策。无论“命令与控制”型排污控制模式还是“市场”型排污控制模式都有可能受到利益集团的影响。利益集团的存在会导致排污控制达不到最优水平。

从个人层面看,我们很难划分出高碳利益集团和低碳利益集团。但是,值得指出的是,一般来讲,富裕家庭人均碳排放量更大。制度安排和政策工具应该促使富裕家庭更多地减少排放量。但是发展低碳经济的政策对富裕家庭和贫困家庭的影响是不一样的。如最贫困家庭的单位能源支出比最富裕家庭

更多。因此,如果征收统一的碳税对贫困的家庭就不利了。但可以采取“气候变化附加费”形式,从最高收入家庭依次开始征收。研究表明,未来10年里将至少可以减少10%的家庭二氧化碳排放量。尽管家庭承担的成本将达64亿英镑,但他们将会净省下194亿英镑。家庭所获的平均回报率达23%。这种计算是从总量上计算的,具体实施的成本太高,不可能把每个家庭的减排收益与其减排成本挂钩。“这样一种方案当前似乎无人理会的事实,说明减缓气候变化的公众意愿和政治意愿还不够强。”^⑩如果缺乏相应的制度安排,个人的减排行动就会陷入集体行动的困境。

制度安排和制度创新不可能一步到位。制度安排本身也有可能被利益集团所“绑架”。一种制度形成以后,会形成某种在现存体制中有既得利益的压力集团。或者说,他们对这种制度(或路径)有着强烈的需求。他们力求巩固现有制度,阻碍进一步的改革,即使新的制度较之现存制度更有效率。在发展低碳经济的过程中,任何对整体有利的议案都会由于利益集团的阻挠而不能变成法律。面对高碳经济和环境保护问题,基于市场的政策工具可能更有效,但传统的“命令—控制”型政策已形成了一个庞大的政策体系(即存量),即使在美国,在40种联邦管制法典(与环境保护有关的)中,就有超过14310页的环境管制内容,这些都是建立在传统的“命令—控制”型管制基础上的,在这种格局下引入市场就有一个存量调整的问题,要改变是需要时间的。又如,自愿协议下的企业节能减排是一个有利于企业长期发展的机制,但在短期内,我们许多企业还是习惯于外来的干预节能减排,企业形成自愿节能减排的环境行为还有一个过程。从发展低碳经济的路径来讲,还有利益集团对传统的“命令—控制”型管制的路径依赖。我们现行的环境管制政策要求相关人员具有特殊的专业技能水准。如果我们引入基于市场的政策工具意味着政府官员、环境专家、企业相关人员都有一个重新学习的过程。在这个过程中,他们会理性地抵制自身人力资本的耗散,从而延缓基于市场的政策工具的引入。

上述国家层面、行业、地区、企业、个人或消费者中的利益集团的分析有共同之处,即任何层面的主

体在从高碳经济转向低碳经济的过程中,自觉或不自觉地形成了高碳利益集团与低碳利益集团。那些碳依赖较强的主体会阻止低碳经济的政策实施和制度安排。从深层次来看,人们对一些有利于高碳经济的政策能够容忍的原因也是因为利益因素。一些不好的环境保护政策虽然会损害很多人的利益,但损害的程度很小,他们不愿意为这么小的损失而联合起来,形成政治力量;而这些政策的受益人即使很少,但每个人受益的程度很大,他们愿意拿出一部分钱去买通政客,保护自己的利益。在利益博弈中,往往人数越少的利益集团越处于有利地位。这种发展低碳经济的“数量悖论”是我们在制定政策和制度安排中要注意考虑的重要因素。

三、构建以“碳减排”为核心的利益机制和制度安排

如何在一国内构建以碳减排为核心的利益机制制约利益集团影响低碳经济发展,是各国发展低碳的关键。

(一) 培育碳减排利益集团

要解除对碳基能源和碳基技术的依赖,发动碳减排的社会性集体行动,就必须先培育碳减排利益集团。关注气候变化的个人和以低碳技术作为利润来源的企业(发明和应用低碳技术的企业)是减碳利益集团的主要成员,他们可以通过建立社会组织推动低碳化的社会运动,通过社会运动来推动有利于碳减排的制度变迁。其实,减碳集团与排放集团是有着利益共容的,即生存环境的可持续性,因此两者间的博弈不是竞争性的利益分割而是让排放利益集团诱致转化为减排利益集团,共同解除“碳锁定”。制度变迁方式的选择取决于一个社会的利益集团之间的权利结构和社会的偏好结构^⑩。就权利结构而言,排放利益集团显然占有主导地位,但如果资源要素价格、环境要素价格、社会公众的偏好以及技术结构能够发生变化,以“碳减排”为核心的要素资源所形成的利益机制是可以逐步构建的,该机制与以“碳基能源”所代表的利益机制的成本与收益比较将决定排放利益集团的行动。此时,减碳利益集团必须联合第三方集团,即政府,通过降低减排成本、增加规避排放(或寻租)成本来改变资源要素价格或环境要素价格结构,让环境产权的价值得以体

现^⑪,从而对排放利益集团形成减排激励,使以“碳减排”为核心的要素资源所带来的潜在利益机制成为不同集团的利益共容机制。

因此,以“碳减排”为核心的利益机制的构建需要低碳利益集团的推动,而低碳利益集团的组成除了关注气候变化的低碳消费者和以低碳技术作为利润来源的企业或投资者,还需要政府以及非政府组织的支持和引导。然而,这些利益相关者所形成的利益集团在推动低碳利益机制构建的过程中所发挥的影响力和所获利益的大小各不相同。熊焰曾经对这一问题进行了分析^⑫,如图1所示,在“Ⅰ”象限中,对低碳技术的企业投资者从碳减排活动中所得利益最大,且对低碳利益机制构建的影响力也是最大的;在“Ⅱ”象限中,低碳消费者可以从减碳行动中获得较大的利益,但由于陷入集体行动困境,其对行动开展的影响力可能有限;在“Ⅲ”象限中,非政府组织对于构建低碳利益机制的影响力以及从中获得的利益都是有限的;在“Ⅳ”象限中,政府对于碳减排行动的影响力是巨大的,但从中获得的利益相对较小。

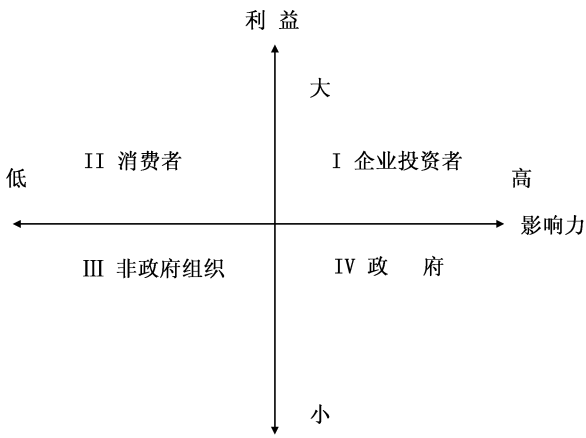


图1 利益集团成员的分类矩阵

企业的减碳活动或者对低碳技术的研发生产活动能够产生利益的前提是减碳量的产权得以确认和界定并能够通过价格机制产生价值,因此,企业投资者的利益获得以及影响力的发挥有赖于碳排放权市场机制的建立;非政府组织的建立和发展要以消费者为中心,只有当消费者能够被有效组织起来,才能克服集体行动的困境,非政府组织只有以消费者的利益为目标才能实现自身价值的最大化;当政府的利益评价标准从经济利益转向社会利益和公众的政治支持时,政府从碳减排治理中所获得的利益将会

迅速增加,在构建减碳利益机制的过程中,由于政府在提供基础性服务中拥有成本优势和规模效益,其在减排治理中的主导地位将不会动摇,但如何与企业投资者、消费者以及非政府组织形成协作效应,进一步促成企业投资者、消费者以及非政府组织的利益最大化以及在减碳行动中影响力的最大化,是政府应该关注的另外一个重要问题。

(二)要建立社会本位的发展低碳经济的制度变革动力机制

制度对技术系统的扩张起主要作用,制度框架的改变影响技术—制度综合体的演进。不同体制下,这种制度影响的方式和路径也是不一样的。在民主国家中,社会变革往往先于制度变革进行。发展低碳经济这个人类历史上重大的生产方式和生活方式的变革其动力也必须来自于民间与社会。历史上曾经出现过社会运动促使政府出台应对环境问题政策措施的案例。这些运动往往是由技术系统的扩张导致环境恶化而引起的。低碳经济的制度创新也是一个自下而上的过程。例如,19世纪末,美国出现的资源保护运动,很大程度上是由于美国西部的铁路铺设加剧森林的采伐引起的。类似的,20世纪60年代和70年代兴起的环境保护运动,是由工业的扩张和污染引起的。通过这样的社会运动,环境保护进入公众讨论的范围,人们的认识发生了变化,社会的共识是行动的基础,并且最后被纳入了制度框架中。发展低碳经济是一场重大的社会变革,民众的参与及低碳经济运动非常重要。对于民主体制还不健全的国家,首先要做到信息公开,要让更多的民众知道低碳经济,认识低碳经济,用不同的方式让民众知道低碳经济与自己的关系,这样民众对低碳经济的需求就会形成发展低碳经济制度创新的动力。

制度变革的动力来自什么地方?如何构建发展低碳经济的制度变革动力机制?

一是当大量具有社会影响力的团体成员认识到或是相信技术系统的继续扩张已不可容忍,这种转变将出现。例如,气候系统中正在出现一系列的反馈,使人们意识到失控的温室效应(Nisbet,1990)开始令人难以忍受。当我们转向低碳生活方式时,我们应该全神贯注创造这个引爆点。从小处开始,当

达到某个临界值时更大的变化就会发生。例如,这种事情很容易在SUV上面看到。政策决策者要善于利用“焦点事件”推动气候政策的实施。由于构成“危机”或“焦点事件”的因素是不确定的,所以政策制定者应该敏锐地抓住机会,促进制度变革,公众的认识和政策决策者的认识相一致的时候是出台政策和规则的最好时机,既有利于制定政策和规则,也有利于政策和规则的实施。

二是时机的选择越早越好。从时间上来看,碳锁定的时间越长,破解成本就越高。我们破解碳锁定时间越晚,未来的经济代价就越高,假设二氧化碳排放限定值后推10年实现,到时的减排幅度至少要扩大一倍,成本也会大大增加。在历史上,曾经出现打破碳锁定的重要机遇。20世纪70年代的两次石油危机造成“滞胀”,曾经引起一股节约能源和开发新能源的高潮。但是到了90年代,油价趋低,尤其是在美国,大排量的汽车又大量出现。石油为什么重要?其中的深刻原因在于西方国家“技术—制度综合体”导致的对石油的严重依赖。西方国家是激进还是缓慢推进减排的争议实际上反映了发展低碳经济的不同利益,并且说明要达成统一的解除碳锁定行动非常艰难。从历史上看,新的能源技术要取代原先的技术需要半个世纪甚至更长。实施减缓为什么越早越好?这是因为许多基础设施的建设时期较长,使用期也较长,及早地实施减缓可以把低碳技术和节能新标准用于基础设施的更新之中。中国未来10年的住宅和工业资本存量中,很大一部分仍然处于待建状态。通过利用现有技术,例如优化发动机系统,到2020年中国可以在提高生产率的同时使其能源需求量降低20%。(世界银行,2010)

三是要有越来越多的新进入者,尤其要有更多的低碳企业家进入低碳经济体系。这些新进入者既包括低碳消费者,也包括低碳的生产者。他们是发展低碳经济的推动者。只有市场的新进入者有寻找缓解当前存在的“技术—制度综合体”的激励。及早行动对于培育新力量是重要的。正如托夫勒所言,“很明显,这个第三次浪潮的能源基础,不经过一场恶战是不可能建立的。”但是,与既得利益者形成鲜明对比的是,“那些拥护第三次浪潮能源基础的人们——消费者,环境保护者,科学家,前沿工业

企业家,以及其他种种支持者,看起来似乎很分散,财力不足,政治上往往不合时宜。”^⑩如何让这些分散的低碳经济主体形成有利于发展低碳经济的主体力量,是发展低碳经济制度安排和政策导向要考虑的着力点。更为重要的是,发展低碳经济需要大量的低碳技术企业家和低碳制度企业家,他们在从高碳经济转向低碳经济的过程中发挥着极为重要的作用。

(三)要建立有利于打破利益集团阻碍发展低碳经济的制度安排

环境信息公开为政府制定环境控制政策提供了信息支持,例如排污税率的制定或者排污权初始的分配方式都需要一定的信息参考;对于企业,由于经济发展和人民生活水平的提高,公众的环境意识逐渐加强,对环境友好型产品的需求也在不断增加,环境信誉等级也会对企业的名誉、品牌形象以及产品的市场占有率产生较大的影响,因而信息公开具有市场导向作用,激励企业的污染治理;对于公众而言,开展环境信息公开,使公众了解环境管理的不同方式和程序,逐步提高自身的环保意识,而公众环保意识的增强又会对环境信息公开提出更高的要求,一方面会对企业发出减少环境污染的信号,另一方面与环境管理部门形成相互协作的管理模式,最终有利于环境治理的改善。

低碳经济作为一种经济运行方式,低碳信息的交流,包括需求与供给信息的传递是非常重要的,任何经济问题最终都可归结为信息不对称。有关社会和环境恶化的信号来自科学的监测,或者来自大众的呼声和反馈,但是只有当这些信号变成信息并促成行动时,它们才会发生效力。捕捉信号的能力与平衡利益的能力有着密切的关系。在这里,信号的传递是有限的还是无限的、是垄断的还是公开的取决于一国的政治体制。污染和低碳信息的公开既有利于公民采取自我保护行为,也有利于社会对有关环境保护部门实施监督。更重要的是,为了对制度施加影响,通过各种呼声来描述从市民、企业和民间社会搜集到的信号。这种影响可以通过多种渠道来传播,通过信息来强化。目前我国的环境信息公开不够,一些地方政府认为,公开环境信息不利于当地经济的发展甚至社会的稳定,于是尽量隐蔽当地环

境信息,即使公开的环境信息也是不完全,甚至是不真实的。

低碳经济作为一种新的经济制度,其核心在于利益及分散的利益如何平衡的问题。发展低碳经济的制度及环境保护的制度是在对各种利益进行平衡的授权框架内运作的。低碳经济制度的构建及内容取决于利益平衡。证据表明,提供信息可以促使政治制衡方面的转变,促使现实的决策发生变化。掌握大量的信息意味着取得更好的环境业绩,并有利于低碳排放。根据世界银行估计,世界上 1445 个城市中的人口受到了高浓度粉尘的侵袭,在这些城市中,对空气污染进行系统监测的不到 2%,而向公众报导污染状况的甚至更少。一项有价值的假设是,对污染进行监测并将信息公诸于众有助于改善城市的空气质量,而这与它们的收入水平无关(世界银行,2003)。在欧洲,有助于公众了解谁受到侵害,谁是肇事者的信息,对使制衡措施朝着有利于降低跨境污染方面发展起着重要的作用。有了信息,有了利益诉求,有了利益平衡的平台(体制),相应的低碳经济发展路径就会形成。在信息不对称或信息严重缺乏的情况下,我们很难知道环境的真实情况,也不可能有效地平衡各方利益。我们如果知道碳排放的来源和排放主体,并且知道其排放的数量,那么一方面政府可以根据有关规则和政策实现监督管理,另一方面社会压力和舆论的监督也会对排放者产生重要影响。其实,现代技术可以对许多外部性实现测量,这样可以通过制度创新使外部性内在化。

执行决定在发展低碳经济中非常重要,但实施起来也比较困难。政策有效执行的前提是健全的程序和广泛的参与。上面我们讨论的收集信号、对利益进行平衡以及实施决定这三大功能并不总是能够非常清晰地相互区分的,它们是相互联系、相互制约、相互促进的。正是低碳经济制度的这些功能有利于低碳经济的运行和低碳技术的使用。只有低碳经济形成了,并且对低碳技术产生了需求,才会有低碳技术的使用。发展低碳经济的制度安排和政策会不断增加,但相应的执行还难以跟上。谁来执行、如何有效地执行是低碳经济中制度安排和政策有效发挥作用最为关键的问题。

【注】

①[美]戴维·杜鲁门. 政治过程[M]. 天津:天津人民出版社,2006:41.

②[美]罗伯特·达尔. 美国的民主[M]. 美国:波士顿赫夫顿密夫林公司,1981:235.

③ Graham K. Wilson: Interest Groups In the Unites States, Claredon Press, 1981, P4.

④[美]加布里埃尔·A·阿尔蒙德等. 比较学:体系、过程和政策[M]. 上海:上海译文出版社,2007:200.

⑤罗金生. 利益集团与制度变迁:渐进转轨中的中小商业银行[M]. 北京:中国金融出版社,2003:2.

⑥⑧⑩[英]安东尼·吉登斯. 气候变化的政治[M]. 北京:社会科学文献出版社,2009:163,135,174.

⑦伞形国家是因这些国家在地图上的形状分布类似于一把雨伞而得名。

⑨[德]魏伯乐. 五倍级[M]. 上海:格致出版社,2010:208.

⑪樊纲. 两种改革成本与两种改革方式[J]. 经济研究, 1993, (01).

⑫卢现祥,张翼. 论我国二氧化碳减排治理模式的转型[J]. 经济纵横,2011, (08).

⑬熊焰. 低碳经济之路:重新定义世界和我们的生活

[M]. 北京:中国经济出版社,2010:215.

⑭[美]阿尔文·托夫勒. 第三次浪潮[M]. 北京:中信出版社,2006:194.

参考文献:

[1]世界银行. 变革世界中的可持续发展:改进制度、增长模式与生活质量[M]. 北京:中国财政经济出版社,2003.

[2]卢现祥,张翼. 论我国二氧化碳减排治理模式的转型[J]. 经济纵横,2011, (08).

[3]世界银行. 发展与气候变化[M]. 北京:清华大学出版社,2010.

[4]卢现祥,朱巧玲. 新制度经济学[M]. 北京:北京大学出版社,2012.

[5]Unruh, G. C. Escaping Carbon Lock – in [J]. EnergyPolicy, 2002, 30(4): 317 – 325.

[6]Stern, N. The Economic of Climate Change: The Stern Review[M]. Cambridge University Press. 2007.

[7]Nordhaus, W. D. Managing the Global Commons: The Economics of Climate Change. Cambridge, MIT Press. 1994.

(责任编辑:韩 斌)

