

第三章

外部效应理论

第一节 本章基本思路及知识要点

一、基本思路

外部效应是市场失灵的主要表现之一。当外部效应存在时,人们在进行经济活动决策中所依据的价格,既不能精确地反映其全部的社会边际效益,也不能精确地反映其全部的社会边际成本,因而达不到帕累托效率准则所要求的最佳状态。因此,外部效应是需要政府运用财政手段对经济运行进行干预的一个重要领域。

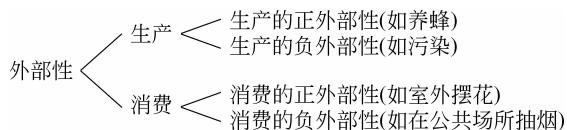
这一章首先需要掌握外部效应概念并进行简单的分类,然后考察外部效应是如何导致资源分配的扭曲的,最后重点掌握政府介入矫正外部效应的必要性、矫正外部效应的一些政策措施以及在什么情况下私人市场可以解决外部性的问题。

二、知识要点

(一) 外部效应的定义及分类

外部效应也称外部性或外溢性,是指在市场经济条件下,某种产品的生产和消费会使这种产品的生产者和消费者之外的第三者无端受益或受损。而受影响的第三者因此而获得的效益或为此付出的代价未予以考虑,因而该产品的生产者和消费者没有得到应有的报酬或没有为之承担应有的成本费用的现象。换言之,外部效应就是未在价格中得以反映的经济交易效益或成本。

在现实经济生活中,外部效应的表现形式是多种多样的。一方面,外部效应可能是生产行为或消费行为引起的;另一方面,外部效应可能对承受者有利,也可能对承受者不利,因而有正的外部效应(外部收益)和负的外部效应(外部成本)之分。据此,外部效应大致可以有八种排列:



(二) 外部效应与资源配置效应

存在外部效应的情况下,私人的边际效益和边际成本会同社会的边际效益和边际成本发生偏离,因此完全竞争一般均衡将不是帕累托最优。

带有正的外部效应的产品或服务的价格,不能充分反映该种产品或服务所能带来的社会边际收益。此时这种产品或服务的私人边际收益小于社会边际收益,导致私人企业

对该产品或服务的供给不足,造成效率损失。

带有负的外部效应的产品或服务的价格,不能充分反映用于生产或提供该种产品的社会边际成本,此时的私人边际成本小于社会边际成本,导致供给量过大,造成效率损失。

(三) 外部效应的纠正

1. 外部效应的私人解决

一定条件下,私人市场可以在没有政府的帮助下解决外部性问题。解决方式主要包括:一体化;明晰产权(科斯定理);社会合作治理;法律制裁、道德制约;等等。

2. 外部效应的公共部门解决

公共部门解决外部性的办法分为两大类:基于市场的解决办法和直接管制。基于市场的解决办法通过影响激励来保证经济有效地产出,主要有三种形式:税收(罚款)、补贴、可交易的许可证。政府使用直接管制来限制外部性,主要通过制定强制性标准、环境标志和认证计划、行政命令等。

(四) 科斯定理

罗纳德·科斯(Ronald Harry Coase;1910年12月29日—2013年9月2日)于1937年和1960年分别发表了《企业的性质》(*The Nature of the Firm*)和《社会成本问题》(*The Problem of Social Cost*)两篇论文,这两篇文章中的论点后来被人们命名为著名的科斯定理。科斯定理的两个前提是明确产权和交易成本。只要产权是明晰的,在交易成本为零或者很小的情况下,不管初始财产权赋予谁,市场均衡的最终结果都是有效率的,实现资源配置的帕累托最优。

第二节 本章文献阅读

文献导读:政府运用税收、补贴与管制等手段对于解决外部效应具有关键的作用,但现实是,政府干预市场时常导致市场交易双方的冲突。制度安排是解决外部效应问题、矫正外部性失灵的重要方法,文献3-1介绍了新制度经济学家以及他们的主要理论观点,文献3-2分析了政府通过管制手段控制资源使用和环境治理时存在的优势和局限性。

文献3-1 新制度经济学家和他们的理论^①

罗纳德·科斯教授是经济学界的传奇人物。他的一生著述不多,总共只写了三四十篇论文,但其中的两篇使他获得了1991年的诺贝尔经济学奖。第一篇是在他25岁时构思并写就,27岁时发表的,题为“企业的性质”;第二篇是时隔23年后写成的,题为“社会成本问题”。若按字数算,科斯教授的诺贝尔经济学奖每字含金量也许是最高的。不过,

^① 盛洪.新制度经济学家和他们的理论[M]//现代制度经济学.北京:北京大学出版社,2003.

当科斯教授获得诺贝尔奖时,他已是 80 岁高龄。在他的学术生涯早期,他的理论贡献并不为大多数经济学家所认识和承认。可以想见,他是一个坐了多年冷板凳的人。对此,科斯教授在他的“领奖演说”结束时诙谐地说道:“一个学者必须承认,如果说的是错的,立刻会有人指出来,至于如果他对了,他会指望最终看到人们接受他——只要他活得足够的长。”

尽管科斯教授本人的著述较少,但影响巨大。他的论文不仅具有经济学理论的真知灼见,创造性地提出了新的概念和方法,更重要的是充满了想象力。他对经济学的贡献,与其说是告诉了人们某些结论,不如说是激发了其他人的灵感。在他之后,一大批经济学家和法学家起而追随,在经济学界形成了新制度经济学运动,在法学界则诞生了经济分析法学。可以说,科斯教授一人在两个学科中开创了两个流派。

科斯教授在经济学界的追随者有奥列弗·威廉姆森、阿曼·阿尔奇安、哈罗德·德姆塞茨、道格拉斯·诺思、张五常等,这些人对科斯的理论仁者见仁、智者见智,并运用和发挥其提出的理论方法,在各自的领域中都有所创建,他们本人也已经成为赫赫有名的经济学家。阿尔奇安和德姆塞茨最初经常合作研究产权问题,大大丰富了科斯教授在“社会成本问题”中开创的产权理论,后来阿尔奇安侧重于对企业理论和缔约后机会主义行为的研究,德姆塞茨则侧重于对市场结构的研究,各自又都写出了一些经典之作。科斯的理论也引起了张五常教授对合约形式的思考,导致了他的“佃农理论”的创立;沿着这一思路,他又用合约形式来解释企业内部结构,写出了“企业的契约性质”一文。威廉姆森则对科斯提出的企业与市场的互替关系特别感兴趣,以交易费用为主要线索,着重研究企业组织与市场制度的异同,以及在何种情况下互相替代,并更为详细地探讨了企业与市场之间的多种过渡形态,写出了颇有影响的《市场与科层组织》和《资本主义的经济制度》等著作。诺思教授早年是攻读西方经济史的,他将科斯的理论引入对经济史的分析之中。他用产权结构的变化和交易费用的下降来解释制度变迁及其带来的经济法发展,对经济史做了极有说服力的解释,创建了新经济史学派,在这一领域中独树一帜。科斯的理论还引发了代理理论的研究,在这方面,米歇尔·詹森、威廉姆·马克林和尤金·菲莫都颇有建树。总之,经过这一大批才华横溢的经济学家的努力,科斯所开创的理论方法现在已经形成了一个比较丰富和完整的理论体系。应该指出,所有这些理论都是以市场经济为背景的。与新古典经济学有关市场的理论的不同之处在于,科斯等人的理论是在现有的市场制度之外来看待市场经济的,因而它对市场制度的前提和功效与其他制度安排(如企业和政府)的边界以及它的局限性,有着更为深刻的理解和揭示。

—

由科斯及其追随者创立的理论体系,现在经常被称为“新制度经济学”。新制度经济学的内容虽然丰富,但其基本逻辑的核心部分却是很简明的。我们可以用两个词来概括新制度经济学。一个是“产权”,一个是“交易费用”。广义地讲,产权就是受制度保护的利益。它与传统社会主义经济学中的物质生产资料所有权不同,既包括物质资产,也包括人力资产,既包括有形资产,也包括无形资产(如知识资产和商誉资产)。产权制度既涉及对

产权的界定,又涉及对产权的保护。交易费用则是一个信息量更大的概念。这里所谓的交易,是指人与人之间的交互行动(transaction);交易费用则是这种交互行动所引起的成本。用一句较通俗的话说,交易费用就是人与人之间打交道的费用。在较为狭窄的意义上,交易费用则是指达成契约和保证契约执行的费用。人的经济利益不仅要从与自然界打交道中获得,而且通过人与人之间的合作实现。要合作,就会有利益分配问题;解决这一问题,才会实现合作。具体方式是通过谈判达成契约。谈判和缔约是要付出成本的,合约形式也是多种多样的。达成不同的合约形式会耗费不同量的交易费用,也会产生不同的合作效果。例如,人们既可以通过市场交易来实现合作,又可以通过企业形式实现合作,各自的交易费用和效果都是不同的。那么采取什么样的合约形式为好呢?科斯的回答是,当合作效果是相同的时候,采取交易费用较低的合约形式。这是他的著名论文《企业的性质》所得出的结论。在制度经济学中,合约形式也可以被理解为制度安排,因为合约就是人与人之间实现合作时就利益分配问题达成的协议。这正是制度安排的本质。根据定义,制度安排是在多人、多次重复的情境中的人的行为规范。所谓行为规范,就是保证不侵犯他人利益的约束。

科斯理论的另一个重要逻辑是,在交易费用为正的情况下,一种制度安排与另一种制度安排的资源配置效率是不同的。这是在他的另一篇重要论文《社会成本问题》中提出来的。这个结论被诺思教授更为简洁地概括为:当交易费用为正时,制度是重要的。这句话道出了制度经济学的基本观念:制度结构以及制度变迁是影响经济效率以及经济发展的重要因素。因此制度经济学认为,它对制度的研究是抓住了经济问题的核心。

产权制度是一种基础性的经济制度,它不仅独自对经济效率有重要影响,而且又构成了市场制度以及其他许多制度安排的基础。难怪它吸引了像阿尔奇安和德姆塞茨这样有才气的经济学家。他们俩或是单独,或是合作,写出了一系列有关产权理论的论文,如德姆塞茨的《关于产权的理论》《产权的交换和行使》,阿尔奇安的《产权经济学》,以及他们合作的《产权范式》。人们若要合作,首先要弄清楚他们各自有什么资源。弄清这个问题的前提,就是要界定产权。因为产权就是对资源排他的占用和使用。产权界定与否以及如何界定产权,直接影响到了人们的成本和收益。而对成本和收益的计算,是人们进行经济决策的基础。当这种资源没有明确的产权归属的时候,对这一资源加以利用,就要冒不能全部获取由使用这一资源而产生的收益的风险,或者说,替别人付出了成本。换句话说,就是外部性(正的或负的)问题。在这时,产权制度的出现就可以将成本或收益的外部相应效应内部化了。即可以使经济当事人承当他应该承当的成本,或者获得他应该获得的收益。毫无疑问,这一转变增加了经济当事人有效运用资源的动力,从而提高了经济效率。产权的不同界定也会带来不同当事人的成本和收益的变化,从而改变他们的经济计算。例如在制度经济学的典型案例——工厂污染的问题中,如果工厂有污染权,它的成本就会减少,附近居民的成本就会增加;如果工厂没有污染权,工厂的成本就会增加,附近居民的成本就会减少。在科斯假定的交易费用为零的情境中,对产权的不同界定并不影响资源的有效配置;但在交易费用为正的世界中,不同的产权界定就会产生不同的资源配置效率。因此,界定产权是一件极为重要的事情。然而,并不是在任何情况下,界定产权都

是一件有利可图的事情。因为界定产权本身也是有成本的,它需要人与人之间谈判甚至争论。也可以说,界定产权和建立产权制度,是人们之间最初始的合作。这一合作的内容,就是对他人产权的尊重来换取他人对自己产权的尊重。但由于如同任何其他的合作一样,这一合作必须付出一定的交易费用,因此当界定产权的费用高于它带来的利益时,人们宁肯不建立产权制度。产权制度从无到有,从根本上说,不是因为人们变得聪明了,而是由于情况发生了变化,使得产权制度的建立变得值得了。这种变化,或者是出现了某种新的技术或形式,使得界定产权和达成合约的费用降低了,或者是产权制度所要带来的利益增加了。德姆塞茨在他的《关于产权的理论》中用北美印第安人的狩猎边界与皮毛贸易的关系,来说明这一点。当皮毛贸易没有发展起来的时候,印第安人的狩猎只是为了自给自足,所以捕猎野兽的数量并不大,也就无须划分他们之间的狩猎边界。但当皮毛贸易发展起来以后,捕猎野兽的目的就是出售,因而数量剧增,印第安人之间的冲突就会增加,这时划分他们之间的狩猎边界就是一件值得做的事情了。这是一个很有说服力的例子。进而,产权制度的建立和发展,又会反过来影响达成人与人之间合作的交易费用。在某一资源的产权没有归属的情况下,一个经济当事人若要利用这一资源的好处,或避免他人运用这一资源对自己造成损害,就必须与这一资源的所有可能的使用者谈判,而当这一资源有了确定的归属后,谈判对象就会大大减少,从而大大降低了交易费用。并且由于明确了产权边界,也使人们的计算变得简单了。因此,产权制度的建立和发挥又便利了人与人之间的交易,推动了经济发展。

在产权制度的基础上,人们之间的交换或合作,就可以被看作产权的交换或合作。合作的形式,就是就产权达成的合约。广义地讲,合约构成了市场经济的主要内容。前面已经说过,合约形式多种多样,但基本上有两个极端或典型的形式:市场与企业。当然,企业制度也是市场经济制度的一部分。企业是现代市场经济中的重要主题,在市场制度的汪洋大海中的企业才是真正意义上的企业。市场经济又经常被称为自由企业制度。对企业制度的分析和理解,是进一步丰富市场经济理论的两个重要组成部分。关于企业,在科斯开创性的论文《企业的性质》之后,又出现了一批质量上乘的研究成果,其中最为出色的有阿尔奇安和德姆塞茨的《生产、信息成本和经济组织》,本杰明·克莱因、罗伯特·克劳福德和阿尔奇安合写的《纵向一体化、可挤占准租金与竞争性缔约过程》,詹森和马克林的《企业理论——经营者行为、代理费用与所有权结构》,菲莫的《代理问题与企业理论》和张五常的《企业的契约性质》,以及威廉姆森的一些论文和专著,等等。在《生产、信息成本和经济组织》一文中,阿尔奇安和德姆塞茨指出,由于一些生产活动具有团队性质,即多人在一起合作生产的效率要高于他们分别生产的综合的效率,因此适宜采取企业的形式。但却带来了另一个问题:一个人的生产贡献较难与另一个人的分开,从而就较难按照生产贡献来准确地支付报酬,这就不可避免地会鼓励偷懒,因此需要有人来监督,但问题是,谁又来监督监督者呢?如果不能很好地解决这一问题,团队生产的好处就会被偷懒抵消,企业也就没有存在的价值了。一个解决办法是,让监督者享有企业的剩余索取权,即扣除付给各种要素的报酬后的剩余部分。这样,监督者就有了监督其他要素所有者的行为、消除偷懒行为的动力。因为监督的效率越高,他自己的所得也越高。为了便于监督,这个监督者必须在企业这一合约集合中享有特殊的、处于中心的位置,并且由于这一位置也存在较

大的风险(由于市场波动等原因),所以适宜由能够承担风险的人(一般是物质资产所有者)来担当监督者。这就是所谓的“古典企业模型”。

关于企业的起源和性质,其他人又有不同角度的看法。威廉姆森从资产专用性的角度加以解释。所谓资产专用性,是指资源在用于特定用途后,很难再移作他用的性质,这种性质在不同的资源和不同的用途中有着不同的程度。有些资源和用途的资产专用性较弱,如可以生产各种零部件的通用设备、掌握通用技术的工人;有些则较强,如生产某一特定零件的专用设备、掌握企业特定技术的工人。随着资产专用性的增强,缔约后违约的风险就会加大。由于专用性较强的资产转移到其他用途的成本较高,资产所有者就有可能受到对方的讹诈,被要求以较低的价格继续提供服务;反过来,专用资产服务的购买者乙方,也有可能受到对方不继续提供服务的要挟,因而资产专用性的增强使得违约风险增加、交易费用增高。因此,威廉姆森认为,当专用资产的交易次数增多以后,交易双方的合作就适宜采取企业形式,而不适宜采取市场合约。因为在企业内部,违约风险就被消除了。在威廉姆森这里,资产专用性是企业存在的重要原因。

缔约后的违约和敲诈行为又被称为缔约后机会主义行为。这种行为的一个起因是资产专用性,具体的理由是存在所谓“可挤占准租金”。准租金被定义为一种资产的价值与其次优用途的价值之间的差额;可挤占准租金是因存在着资产专用性,可以在缔约后敲诈的部分。沿着这个思路,阿尔奇安与本杰明·克莱因、罗伯特·克劳福德合作,写出了名为“纵向一体化、可挤占准租金和竞争性缔约过程”的论文。这篇论文将资产专用性较强的情形视为一种特殊的垄断状态,即当资产所有者将资产投资于特定用途以后,这一资产对交易的任一方或双方的意义都区别于同类资产在其他方面的使用,资产的特定使用本身创造了“差异”。作者们指出,不同于缔约前的讨价还价的交易费用,缔约后的机会主义行为及其引致的交易费用,是纵向一体化的又一个原因。所谓纵向一体化,是指前后相继的产业或生产阶段从市场契约的关系转变为企业内部关系的过程。这其实和企业的起源是一回事。除了纵向一体化以外,还可以通过长期契约的方式抑制缔约后机会主义行为。这种方式具体可分为:①由政府或某种外部机构在法律上强制执行的明文契约;②通过“断绝往来”的市场机制强制执行的暗示性契约。在前者,需要契约制定得相当完善,预见到所有偶然发生的情况。但达到这样的程度所需谈判费用是非常高昂的,并且法律诉讼本身也并非免费,因此在实践中运用这一手段的情况并不是很多。在后者,由于交易是长期的并且是多次重复的,断绝往来本身就是取消违约或敲诈者未来利益的一种惩罚手段;反过来,给信守合约的交易对象以较优惠的价格,实际上就是为了避免缔约后机会主义行为而付费。这种方式实行起来较为便利,因而成为较为普遍的形式。然而,从总体看,长期契约的方式和纵向一体化的方式在使用范围上仍有区别。这种区别与威廉姆森所讲的方向上是一致的。用作者们的话说就是:“可挤占准租金越少,交易各方将越有可能依赖契约性关系,而不是依赖共同所有权;反之,包含在资产中可挤占准租金越多,由共同的或联合的所有权形成的一体化的可能性就越大。”

文献 3-2 强制：环境保护之政府行动^①

的确，政府对于环境保护具有关键的作用，可问题在于政府的干预时常与这个“关键的作用”背道而驰。

政府拥有合法的强制权力。因此，从正面的角度来看，它可以阻止人与人或群体与群体之间的暴力或欺诈行为，为权利的实现保驾护航，这其中也就包括不受污染侵害的权利。除此之外，政府还可以通过登记土地和水的所有权或相关权利的出售行为为权利提供保护。政府上述行为有利于产权保护，能为市场的良性运转提供更好的条件。例如，有关资源所有权的记录能够使人们更容易确认侵害行为发生源的拥有者。产权如果界定清晰，且受到适当保护，是有助于环境保护目标实现的。

不过，其他的政府干预方式，其结果究竟是积极的还是消极的就不那么恒定了。比如，政府可以拥有并管理土地、野生动植物和水这样的自然资源。同时它也可以控制人们如何使用这些资源，于是政治决策取代了市场决策，而且，这种做法在环境问题领域已是司空见惯。

政治决策之所以容易带来冲突，是因为政府的工作人员与市场中的买卖双方面临着不同的激励因素。环境法规通常列明了非常具体的目标，并且要求政府工作人员运用权力实现目标。相反，市场的参与者必须达成自愿的合作关系，他们自己选择目标，并确定各种目标的优先程度，他们只需要政府提供解决冲突的规则和程序。政治决策和市场决策是激励机制完全不同的两种情境。

这两种情境提供的信息也不同。市场会持续为交易双方提供市场信号——其信号形式主要是价格——告诉他们如何才能通过提供他人之所需而在市场中立足，这样的市场信号不仅发送频度高，而且很容易被市场参与者及时收到。政府官员当然也会收到信息。在一个民主国家中，政治决策所依据的信号来自选举投票。不过，与市场不同，来自投票的信号，其发送频度很低，且内容很不具体。新当选的政府官员究竟会对某一具体的环境问题采取何种措施？除非这个问题的答案是选民区分候选人的主要因素，否则的话，我们很难从选举结果中了解选民到底要什么。绝大多数的投票依据都是候选人，而不是具体的问题。

本章将对以下三个问题做出解释：政府如何获取信息，政治决策者面临哪些激励因素，以及政府试图控制资源的使用和环境治理时可能采取何种行动。本章的分析能使我们清楚地认识到政府的优势和局限性，并能对政治过程的结果（无论是有关环境问题的结果，还是有关社会问题的结果）做出一定的预测。

一、政府在保护个人拥有和使用财产、免受他人侵害的权利方面至关重要

政府给予正式认可的财产权利，是市场交易的内容。市场无处不在。从成交额数以

^① 詹姆斯·格瓦特尼,理查德·斯特鲁普,德怀特·李,等.经济学常识:关于经济学与环境每个人都应了解的观念[M]//冯兴元,毛寿龙.经济、法律与公共政策的规则.重庆:重庆大学出版社,2013: 119-137.(本书有删节)

十亿美元的股票交易所到一年一度的夏季乡村农贸集市，交易就是现实生活，并且它能使所有参与者都从中受益。政府能够为这样的交易提供便利条件，因为它可以通过运用强制权力（更多的时候是以使用强制权力为要挟）阻止偷盗和欺诈行为的发生。如果人们相信自己的财产安全是有保障的，那么他们就会更加愿意进行买卖和生产活动。

.....

政府很少创建产权。虽然不同地方的产权发展历史各有不同，但产权最初通常都是在土地或其他自然资源的价值对人们而言达到一定高度，人们有了建立产权的需要，而经由非正式的方式建立的。后来，这些非正式的权利得到了政府的正式确认。

.....

通过实施产权，政府的司法系统不仅能使个人免受偷盗和人身攻击的侵害，也能使人们免受过度污染的侵害。

影响政府使人们免受污染侵害的能力的一个重要因素，是原告证明伤害正在发生或伤害、被告与污染之间存在相关性的能力。相比控告刑事犯罪所要求的在合理怀疑之外的证据而言，控告污染的证据要求要简单一些，但即便如此，我们有时也很难证明。在有些情况下，可能没有足够的证据证明污染是由被告引起的，或者伤害的程度不是那么明显。更经常的情况是，污染和伤害之间存在着滞后性，比如，地下水的污染在渗漏发生很久以后才显现出来。还有很多时候，我们缺乏足够的有关不同程度污染与其对人类健康的影响情况之间关联度的科学依据。

因此，尽管美国人享有不被污染严重侵害的权利，但也可能因为缺乏有效证明伤害的知识或信息而使权利得不到保障。此外，有些重要的环境问题因为其自身的性质问题而处在习惯法的管辖范围之外。尽管处在工业污染源——比如美国熔炼公司在华盛顿州的拉斯顿和蒙大拿州的冶炼厂——下风口的居民能够打赢控告该公司排放二氧化硫对自身造成伤害的官司，但洛杉矶盆地的局面却很难因为受到化学烟雾的伤害付诸司法途径。因为化学烟雾是数以百万计分散的污染源造成的，其中最主要的污染源是汽车，而化学烟雾的受害者也是分散的数以百万计的。

按照习惯法，首先需要有一个或几个有能力且愿意通过司法程序寻求保护的受害者；另外，还要有能够被带入法庭的具体的可辨识的污染者。因此，习惯法对产权的保护似乎无法为数以百万计的既是受害者又是加害者的情形提供一个合理或有效的解决之道。在这种情况下，如果政府想要保护民众及其财产免受他人——包括污染者——的伤害，它就必须采取更为直接的管制措施。

或许部分是由于上述问题的出现，美国对于污染问题的解决方式在 20 世纪下半叶发生了一个大的转折。民众开始对司法途径的污染问题解决方式表示不满。毫无疑问，这种情况的发生也是因为民众对污染的警觉性变得更高了。随着国家财力的增长，国民的生活日益富足，新一代的人比他们的父辈及祖父辈更加在意污染问题对生活带来的困扰。在对污染问题的解决方面，美国人民逐渐开始由依赖司法程序转向政府对污染行为的直接管制。

二、对污染行为的直接管制规避了——但并没有消除——信息缺失的问题

受习惯法保护的产权对于污染问题的解决显然不是完美的。有些批评家指出司法途径的解决方式不仅进程缓慢,而且结果具有很大的不确定性。由于缺乏可靠的科学数据,法院不具备解决可能导致像癌症这类疾病的污染问题的能力,因为这类疾病可能要在受污染很多年以后突然的某个时间段里才会爆发出来。而且,接触化学物质与感染疾病之间是概率关系,而不是明确的相关关系。因此,很多时候无法获得存在直接因果关系的证据。

自20世纪70年代开始,国会通过了一系列的环境保护法案,授予联邦政府对可能影响环境之行为的直接控制权。在20世纪70年代的最初几年里,新的法案几乎是一部接着一部:1970年的《危险物质控制法》《国家环境政策法》,1973年的《危险物种法》,1976年的《危险物质控制法》和《资源保护与恢复法》。1980年,则出台了旨在处理毒害垃圾倾倒的法律。

标准是确定好了,但这些标准是否太过严格,或是太过宽松了呢?在不同的地区最佳的标准是否也应该不同呢?在上述法律中,技术通常是明确规定了。但这些技术是否就是正确的方法呢?它们又是否一直会是正确的方法呢?对于上述任何一个问题的回答都需要以司法途径解决同样问题时所需的信息。但没有这些信息也可能没关系。因为事实上,政府机关的工作人员并没有兴趣获得有关这些问题的客观答案。政府官员喜欢的是更多、更严格的管制。

上述法案的出台使得联邦政府的权力迅速增长——尤其是环境保护署,而这的确有助于减少某些污染问题。环境法得到了绝大多数民众的大力支持,环境行动者的影响力越来越大,他们发出大的灾难即将降临的警告,内容从酸雨到全球气候变暖。他们的募捐倡议书也很能打动人,是非常有用的劝捐工具。于是更多的严厉管制措施接踵而来。与此同时,纳税人的税收负担越来越重,被迫遵循管制规定的队伍也日益庞大。

尽管这些措施在初期获得了一些成功,但经济学家及其他政策分析人士的深入研究结果表明:很多代价高昂的管制规定其实并没有带来高的收益。这些管制措施之所以受到民众的热捧,是因为可能的危险使他们感到惊慌失措;如果相关的信息得到更加充分的考察,人们就会发现,收益通常比预期的要少得多,这一方面是因为相关的危险被过分夸大,另一方面则是因为这些解决措施没有设想的那么有效。

环保署的项目,比如与毒害物质污染控制有关的超级基金项目,让政府官员在既不考虑竞争性目标,也不用提供法院所要求的因果关系信息的情况下追求狭窄的部门目标,其结果通常是,项目的运作虽然花销不菲,但可直接证明的成效几乎没有。

这种现象也带来了一定的逆向冲击力。直接受管制措施影响的一些公民,对开支巨大却无法证明污染问题得到有效控制的措施发出了强烈反对的声音。在20世纪70年代以后很长的一段时间里,环境行动者与反对者之间冲突不断。一方面,环境行动者呼吁政府要采取更加严厉的管制措施;而另一方面,管制成本的明显承担者对此强烈反对。当然,我们中还有很多人并没有意识到因为管制措施的存在,我们的收益与付出相差甚远,我们都在为低效的管制措施付费。

三、政府决策者通常是“只见树木不见森林”，好的意图也可能带来坏的结果

毫无疑问，市场是不完美的，政府有时可以解决具体的问题。但政府项目的运作结果通常是帮助有组织的、积极的政治群体或官僚群体（特殊利益群体），而不是为没有组织的普通大众的普遍利益解决具体问题。导致这一现象的原因有很多。其中一条可以被概括为“视野狭窄”。这是美国最高法院斯蒂芬·布雷耶描述联邦政府——包括环保署——所用的词。

布雷耶认为，“视野狭窄”实际上就是指政府雇员有以牺牲所有其他利益为代价，而专注于实现本部门甚或本部门某些具体项目目标的倾向。正如我们前面所谈到的，所有人的目标都是狭窄的。如果立法者制定的法案带有很强的目标性，但并没有同时为行政机关提供执法指南的话，那么狭窄的目标就容易导致“视野狭窄”。严厉管制的收益应该与为遵守相关规定而牺牲的资源或放弃的生产力相平衡。当然，这样的执法指南会使政府官员面临艰难的决策环境。不过，如果没有这样的执法指南，政府官员可能永远不会考虑管制的真实代价。

与管制者有时会在模糊的法律下拥有广泛的权力相比，市场参与者只有两种行动选择。一种是在法庭上出示相关证据表明他们的权利受到侵犯，并且要求法院阻止侵犯行为，要求将垃圾清除或索要相应的损害赔偿。另一种是提供某种东西交换他们要求别人牺牲的东西。

但是根据某些环境法，管制者则只需要提供一份有关可能的风险或收益的分析报告，就能制定非常严格且代价高昂的标准了。只要不被证明他们的决策行为是专断的或反复无常的，那么他们就可以在没有证据支持他们所宣称的风险或收益、他们的决策也不会受到审查的情况下做出行为选择。

照此看来，“视野狭窄”有时会带来弊大于利的过度管制现象也就不足为奇了。1980年的《综合环境损害赔偿与责任法》，即超级基金项目，就是一个典型的例子。该法案为清理垃圾场建立了一个超级的税收基金。这个基金最初来源于化工行业的一个税种，但环保署后来获得了对在垃圾场倾倒毒害垃圾的个人或公司收取补偿金的权力。在收取这项补偿金时，环保署的官员不用为任何实质性的伤害甚或任何真正现实发生的威胁提供证据。

超级基金的创建目的旨在解决现实问题。被填埋处理的垃圾有时会从地下垃圾中渗出来，并对人们造成伤害。如果不能找到对此垃圾负责的人，作为起诉并要求其清除垃圾、赔偿损失的对象，那么超级基金项目是解决这一现实问题的好办法。

.....

但是超级基金并没有像人们所希望的那样快速、可靠、高效地解决问题。项目的设计者原本预计最多花费几十亿美元，并且这笔钱主要由造成了严重污染伤害或风险的组织或个人来承担，但结果并不是这样。

在超级基金建立的头12年里，这个项目花费了200亿美元，并且它的开支随着毒害物质垃圾场清理工作的延迟而不断增长。除了开销不菲的问题以外，该项目在为民众健康谋福利方面也几乎没有任何成就。研究人员詹姆斯·汉密尔顿和基普·维斯克斯在他