

丁伯根法则与环境政策

规制工具使用数量多少，使用时间长短，适用对象选择是影响环境政策实施效果的重要因素，也是能否解决经济发展与环境保护辩证统一关系的重要原因。那么，到底应该选择怎样的环境规制工具组合？丁伯根法则很好地回答了这个问题。根据丁伯根法则，政策工具的数量至少要等于目标变量的数量，而且这些政策工具必须是相互独立的。据此，在使用明晰产权、创建市场、税收手段、收费制度、财政手段、责任制度等多种环境工具时，需明确环境目标，选择个数合理的环境政策工具。然而，我国现有环境政策工具使用并不符合丁伯根法则。

从数量看，政策工具单一、数量过少，政策工具数量少于目标变量数量。许多情况下，我们都期望任意一个环境政策都能一箭双雕，甚至一箭多雕，然而往往非但不能鱼与熊掌二者兼得，有时甚至“按下葫芦起了瓢”。线性的污染治理基本上以先污染后治理模式来配置，而污染标准是以工业企业特征污染物为标准设定。以某造纸厂为例，我们的目标是降低造纸厂的污染排放，事实上这个目标按照生产全过程可以分解为若干个小目标，包括在源头上优化造纸厂的能源使用结构，在过程中降低造纸厂的能源消耗总量，在末端处减少造纸厂单位能耗的污染排放量。目标有三个，而政策工具只有废水污染物监测一个。政策工具个数小于目标个数，导致的结果就是企业将清水、污水混合，污染排放强度下降了，但污染总量并没有减少，更严重的是，水资源消耗也随之上升，引发社会福利净损失。

从独立性看，政策工具相互不独立，甚至存在激励不相容的问题。有时，我们意识到政策工具多样性的重要，进而采取多个政策工具来实现目标。然而，这些政策工具之间相互不独立。例如，地方政府缺少治理污染的能力。在以省、市县为单位组织污染治理的制度安排下，地方政府由于三个方面的原因缺少治理污染的激励：

一是环保投入激励不相容。地方政府积极治污减排，就要求环保投资力度加大，而在政府为主导的环境保护体系中，环保投资来源于政府财政收益，财政收入的主体往往由重化工业、黑色金属冶炼业等高耗能、高污染产业贡献，地方政府就缺乏加大环保投资力度的动力。

二是跨界治理激励不相容。在现有行政区划范围下，上游地方政府治理污染，本地的GDP和税收会减少，但受益的却是下游。这种“有成本、无收益”的结果使跨境治理成为一种非理性选择。

三是环境规制的激励不相容。中央有统一的环境规制标准，但执法尺度却由地方政府把握。如果一个地方政府提升了执法尺度，别的地方政府却不提升，则本地企业的成本就会大大上升。在一个全国性市场下，环保成本的上升，会对本地企业的销售额，进而本地的GDP和财税收入产生严重的冲击。因此，提高环境规制也由于激励不相容成为地方政府的非理性选择。