

信息不对称、公众行为和环境规制的有效性

——中国环境规制中的公众行为考察

黄民礼

(中山火炬职业技术学院 现代服务与管理系, 广东 中山 528436)

摘要:信息不对称不仅对公众环境意识的形成和提高有重要影响,还会导致社会公众在消费和投资方面进行“逆向选择”。充分的环境信息披露可以从公众消费和公众投资两个方面间接影响企业的环境决策和环境行为,促进企业对环境规制的遵从和环境规制有效性的提高。然而,由于我国公众参与环境监督的弱质性,我国环境过程中社会公众对政府和企业应有的监督作用未能发挥出来。因此,政府应该加大环境信息披露力度,提高环境信息透明度,以提高公众的环保意识,为环境规制的实施奠定良好的公众基础。

关键词:信息不对称;公众行为;环境规制

中图分类号:F062.9

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2011)03-0076-05

2007年12月由联合国开发计划署、国家环保总局和商务部联合发起和实施的《中国公众环境意识调查》结果发现:我国公众对环境保护的认知呈高知晓率和低正确率并存状态。反映出我国公众在环保认知过程中的被动性和低水平状态。我国公众的环境意识虽然在不断提高,但现阶段总体上仍非常薄弱。除了历史文化的因素外,还受环境监测技术、环保宣传和媒体传播等方面导致的信息不对称影响。电视、报纸、广播、网络等媒体对公众的环境意识影响力很大,不但能影响公众看待事物的态度,而且能够改变公众的主流价值观和生活方式。有调查表明,79%的人是通过电视、广播和报纸等媒体来获得环保知识的。中国近年来的公众环境意识有大幅提高,与媒体的环保宣传力度加大有密切的关系。据有关调查数据显示:全国公众对环境问题的关注度依次为:水污染问题(21%),空气污染(18%),生活垃圾污染(12%),工业废物污染(8.8%),植被破坏和沙漠化(7.6%),水资源短缺(7.4%),噪声污染(7.3%)和汽车尾气污染(6.5%)。^{[1]382}以上数据的对比表明,公众更倾向于关注与其关系密切的环境问题,一方面说明公众关心自己的环境权益,另一方也间接反映了公众对于其它环境问题的信息不对称。这显然与公众获取环境问题方面信息的渠道有限有关。

一、信息不对称、公众消费行为与环境规制有效性

1. 信息不对称对公众消费行为的影响

众所周知,在公共品市场中,人们会自然而然地产生搭便车行为。类似地,公众在消费品的环境信息获取上也存在同样行为。在人们越来越重视健康的今天,人们需要获知产品的环境信息,因而愿意进行信息搜寻,因为他们可以从环境信息搜寻中获得收益(比如购买到物美价廉的环保产品);但搜寻是有成本的(至少要花费时间和精力),搜寻行为必然在边际搜寻成本和边际搜寻收益相等时停止。因此,通常的消费信息总

是大部分来自于自身过去的经验、朋友的评介或是专家的建议。公众的消费行为决策总是处于信息完全和不确定之间。

假定消费者对产品具有充分信息,则质优价高可以实现,环保健康的产品价格要比普通产品的价格高。但是充分信息的假定几乎不可能实现,优质品由于信息不对称而对劣质品产生较大的正外部性,使得劣质品能够存在市场之中并获取高于其本身的价格。这便是典型的柠檬市场效应在环境产品上的表现。对产品的环境属性而言,信息不对称会导致消费者“逆向选择”。

2. 公众消费行为与环境规制有效性的关系

公众消费行为通过其对产品的选择影响企业行为,从而间接地影响环境规制的有效性。一般地,消费者的环境意识及因此表现出来的绿色消费行为能够引导或诱导企业对待环境规制的态度和影响企业的环境决策,因为企业产品能否受到消费者青睐,很大程度上影响企业的产品竞争力。我们把公众消费行为间接导致的企业环境绩效的提高称为消费诱导的环境规制有效性。

公众与企业或销售商之间对产品环境信息存在明显的信息不对称,环境信息披露和环保标签认证可以缓解这种信息不对称,引导消费者做出相应的选择。近年来,提供关于消费的环境效果方面的信息常作为对传统的环境规制工具如许可证、环境税等的替代选择提出,环境标签制度就是一个典型应用。民意测验中,消费者当被问到其购买决策是否受到产品的环境方面信息的影响时,大部分回答是肯定的。Bjorner、Hansen 和 Russell 等人在实证研究中也发现:丹麦消费者在厕纸的品牌选择上确实受到“北欧天鹅”标识^①的显著影响,其对经过认证的环境标签的边际支付意愿为商品价格的 13%~18%。^[2]另有资料显示:尽管绿色产品比非绿色产品价格要高出 20%~200%,却更受消费者偏爱,77%的美国人认为企业的绿色形象会影响他们的购买欲,94%的德国人愿意购买绿色产品,67%的荷兰消费者在超市购物时会考虑环保因素。^[3]

因此,环境信息的提供能使消费者能够基于更充分的信息做出选择,对有利于环境的产品和服务产生更大的需求,从而有助于推动企业的环境治理及其在环境规制遵守方面努力程度的提高。

二、信息不对称、公众投资行为与环境规制有效性

1. 信息不对称对公众投资行为的影响

随着中国市场经济发展的进一步深化,股票等证券金融市场越来越成熟,成为社会公众的一个重要投资方式。股票市场上,生产者和投资者之间存在着有关企业环境信息的不对称。上市公司是知情者,拥有较多的私有信息,而投资者处于所知甚少的信息不对称状态。广大股民在不了解企业环保真相的情况下,承担着上市公司因不符合环保要求遭受罚款、限期治理、被取缔或者被责令停产等所带来的投资风险。正因如此,公众投资总是偏好于那些环境信息披露充分而且经济效益好的企业股票。然而,由于我国环境信息披露制度尚未有效建立,社会公众投资大都处于信息不对称导致的“逆向选择”之中。

2. 公众投资诱导的环境规制有效性

如上所述,上市企业进行环境信息披露,不仅反映企业的发展战略符合经济社会可持续发展趋势,还可以树立企业承担社会责任的绿色形象,从而在资本市场中获得社会公众投资的支持。关于投资者在环保中的作用,研究最多的是考察股票市场对企业环境行为信息的反应。企业污染强度高或者环境表现差会给投资者一种生产效率不高的信息,投资者会权衡由于污染处罚和污染责任赔偿而带来的潜在损失,这种权衡的重要性随着新的股票市场和国际金融手段的发展而愈加明显。一些研究表明美国和加拿大的股票市场对环境信息有明显的反应。信息披露做得好的上市公司的股价相对高于其它同类公司,相反,环境信息披露违规

① 一种环保认证标签。

甚至恶意造假的上市公司对投资者的信心产生不可估量的打击。

正如 Nyborg 和 Telle 所指出的那样:在高度竞争的市场中,顾客、员工和投资者一定程度上关注产品的环境属性和企业的环境形象,会影响企业的环境友好倾向。^[4]上市企业的环境信息披露越充分,对上市公司的进行环境保护的激励效果越好。环境信息披露对于企业环境治理的促进作用体现在两方面:第一,激励那些环境绩效优越的企业更加积极地筹措资金,提高污染防治水平,以保持或加大自身环境方面的差异性,提高产品竞争力和企业竞争力,同时,预防其扩大再生产的过程中环境污染的严重化和扩大化。第二,对于那些污染严重而环境治理绩效低下的企业而言,环境信息披露使其不能够轻而易举募集到资金,进一步加剧环境污染,同时,迫使其不得不加强污染治理,改善环境绩效以维持生存,否则就必然退出市场。正是通过以上两方面的激励作用,公众投资行为可以诱导污染企业加大环境治理力度,促进企业对环境规制的遵从,间接地提高环境规制的有效性。

三、信息不对称与我国公众监督行为现状

1. 信息不对称与公众监督

我国的环境污染治理存在多重委托—代理关系(见图 1),社会公众是最终的委托人,政府和企业作为环境治理的代理人,都是公众监督的对象。



图 1 环境污染治理的多级委托—代理关系

委托—代理理论告诉我们,信息不对称是永远蒙在委托人与代理人之间的一块面纱。信息不对称的存在使委托人为了最大化代理人的效率而必须根据其自身能力在有效监督和有效激励的合理搭配上做出安排。

对于环境污染的治理,公众不具有制定激励措施的权力,其主要选择在于提高监督的有效性。政府是社会公众监督的主要对象,公众对政府在环境规制过程中的努力程度、执行效率存在信息不对称,仅凭有限的政府环境统计公报不足以反映和监督政府的整个规制过程。因此,公众通常选择以环境规制的最终结果——环境质量状况来判定政府的规制效率。对于企业治理行为(如环保投资)的规制,政府比社会公众具有技术和能力方面的优势,而对于企业的环境机会主义行为(如偷偷排污),公众因其分布的广泛性而具有政府无可比拟的监督的连续性和便利性优势。但总的来说,公众对企业的监督作用是辅助的,而且必须通过政府对企业的规制起作用。换言之,公众对于环境治理,最有效的监督对象是其一级代理人——政府,而公众监督的效率与其获取信息的渠道、能力以及诉之以法的便利性有关。

2. 公众监督的渠道

政府是社会公众最主要的监督对象,但社会公众往往没有足够力量监督一些政府部门偏向某些利益集团的行为,从而使与环境资源相关的“ $AB > CD$ 现象”得以长期普遍存在。^①究其原因,在于公众缺少监督政府行为的可操作的具体手段和途径。一些部门立法仅仅是某些部门之间或部门与利益集团之间的博弈结果,这种立法代表他们之间的利益均衡,却无视于社会公众利益。

中国公众进行环境保护监督的主要渠道有:(1)通过人大、政协或民主党派提出环境提案;(2)向媒体投诉等新闻舆论监督渠道;(3)环境信访投诉;(4)行政申诉和司法诉讼。以上监督渠道对于政府规制过程的监督效果是非常有限的,因为这些渠道或者由政府控制,或者必须通过政府部门来实施。因此,中国目前的公众监督渠道主要是针对企业而言的。^②从理论上说,上述几种公众监督渠道,对企业的环境违法行为都有遏

① A(政府)、B(企业)、C(公众)、D(环境生态利益,或称子孙后代利益)。

② 公众对政府的监督大都局限于政府公布的环境统计数据,公众听证制度(如 2005 年《环评公众参与暂行办法》)等刚刚起步。

制作用。但其作用大小又取决于政府的环保意志以及由此产生的环境规制力度和执行效率。从目前的情形看,我国政府的环保意志正在加强,环境规制力度和环境政策的执行效率有待提高。

3. 公众监督的优势

环境污染行为的分散性是环境规制监督过程中面临的一个重大难题。由于环境污染行为的高度分散性和隐蔽性,使得环境规制过程中的监督成本高昂,但效果并不理想。环境规制者与污染企业之间的信息不对称是影响环境规制有效性的一个挥之不去的阴影。社会公众对于其生活社区或周边企业的环境行为是最为了解的,对于企业环境污染所造成的结果也具有第一反应性特点。社会公众的分散性和广泛性正好弥补环境规制机构在监督方面的弱点。正因如此,世界范围内,各国政府都开始致力于建立和推行环境信息披露制度,以缓解环境规制中的信息不对称状况,同时动员全社会力量参与其中。公众监督、政府规制与市场机制就构成了对污染企业的“三位一体”管理体系(见图 2)。

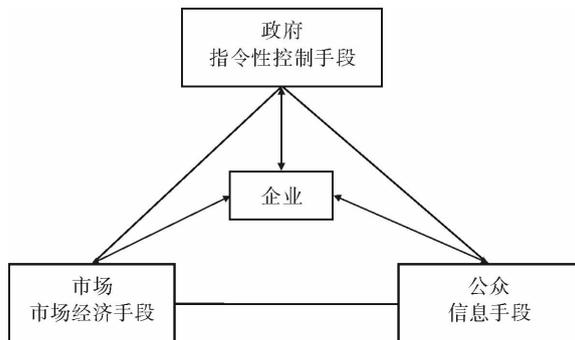


图 2 环境管理的三角模式

资料来源:王金南等主编《中国环境政策(第二卷)》第 7 页。

融合公众监督优势的“三位一体”环境管理模式的优势在于:基于公众和市场的充分信息有利于政府进行科学合理的环境管理决策;体现公众意愿的环境规制制度有利于推动社会公众参与环境监督,同时,通过公众在市场中的消费选择和投资取向对污染企业进行“环境调节”,促使其改善环境行为。这样,通过将分散的社会公众力量组织起来,与政府规制的权威力量相结合,可以形成一种社会制衡型的环境执行与监督方式,从而提高环境规制的有效性。

4. 中国公众参与监督的弱质性

中国一直实行以政府行政控制为主的环境监管制度,市场机制和经济手段较为落后,民间环保组织很不发达,公众参与环境保护的法律制度和保障措施没有建立起来。目前中国公众参与环保监督面临的问题有:(1)公众参与的规定太过于原则和抽象,缺乏可操作性;(2)信息公开制度不健全,公众环境知情权缺失;(3)大多停留在末端参与和被动参与。

首先,在鼓励公众参与环境保护方面,有关公众参与的规定过于抽象,缺乏可操作性。例如,虽然 1989 年的《环境保护法》涉及到公众参与环境政策制定和实施的权利问题,但只是含糊的规定:“一切单位和个人都有环境保护的义务,并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告”。《21 世纪议程》和《环境影响评价法》进一步对公众参与提出了明确的规定,但是对于公众和代表公众利益的非政府组织(NGO)的具体参与形式并没有明确的表述和操作上的细则。

其次,信息公开制度不健全,公众的环境知情权缺失。对环境产生较大影响的政府决策和工程建设,公众还不能从公开渠道顺畅地获得相关信息。尽管已经施行环境状况公报、空气质量周报等公共信息发布制度,但“这些信息还相当粗略,缺乏与企业直接相关的具体监测数据。根据现行政策,许多信息不能向社会公布,即便是污染受害者委托环境监测部门完成的监测结果,也要报环保部门审查后才能交给委托人”。^①

2005 年 1 月 13 日,中国国家环保总局发布关于中国长江三峡工程开发总公司等单位 30 个违法建设项目的公告,对 30 个违法建设项目的情况进行了通报。这是《环境影响评价法》实施以来国家环保总局首次大规模对外公开违法建设项目。^{[1]5} 这从另一个侧面也说明,在此之前对于中国政府的环境规制执行情况公众是很难获知的。

① 王灿发:中国政法大学污染受害者援助中心,http://www.grchina.com/aid/index.htm。

再次,公众参与监督的主动性和能力薄弱。公益诉讼是公民参与环境管理、监督制约不当行政行为和企业的行为、维护公共利益的法律手段和重要机制。但由于目前尚无公益诉讼的立法,使得和污染无关的个人或单位不具备诉讼主体资格,无法通过法律途径对危害环境的行为提起诉讼,监督和遏制侵害环境公益的行为。个人环境权保护方面,往往由于地方保护和行政干预,污染受害者在维权上存在重重困难;因财力、物力和技术方面的原因,公众参与环境监督的举证能力相当有限,也造成公众监督与权益维护障碍。

综上所述,我国大量环境政策和措施得不到有效贯彻和执行,生态环境破坏得不到有效遏制,除了片面追求经济增长这个原因外,社会公众的环境意识薄弱和应有的环境保护行为缺失也是一个重要原因。

虽然我国社会公众的环境意识有所提高,但总体仍显得非常薄弱。公众对作为规制者的政府和有监督的义务而对作为被规制者的企业更是具备监督的优越性,但由于公众在监督过程中面临着严重的信息不对称和公众参与机制方面限制,公众的监督效率基本没有发挥出来,其监督效果相当有限。因此,政府应该加大环境信息披露力度,提高环境信息透明度,以提高公众的环保意识,为环境规制的实施奠定良好的社会基础。

参考文献:

- [1]梁从诚. 2005年:中国的环境危局与突围[M]. 北京:社会科学文献出版社,2006.
- [2]BJORNER T B, HANSEN L G, RUSSELL C S. Environmental labeling and consumer's choice-an empirical analysis of the effect of the Nordic Swan[J]. *Journal of Environmental Economics and Management*, 2004(47):411-434.
- [3]揭益寿. 中国绿色产业的建设与发展[M]. 徐州:中国矿业大学出版社,2005:18.
- [4]NYBORG K, TELLE K. Firms' compliance to environmental regulation; is there really a paradox? [J]. *Environmental & Resource Economics*, 2006(35):1-18.

Information Asymmetry, Public Behavior and the Effectiveness of Environmental Regulation

—Observation on Public Behavior in the Context of China's Environmental Regulation

HUANG Minli

(Department of Modern Service and Management, Zhongshan Torch Polytechnic, Zhongshan, Guang dong 528436, China)

Abstract: Information asymmetry not only has an important impact on public environmental awareness but also leads to adverse selection about public consumption and public investment. Efficient disclosure of environmental information could change firm's environmental decisions and actions through public consumption and public investment, and then the efficiency of environmental regulation will be enhanced. However, given that the public didn't play an expected supervisory role on government and firms in the environmental regulation process, our government should reinforce environmental information disclosure, enhance the public environmental awareness and build a strong public basis for execution of environmental regulation.

Key words: information asymmetry; public behavior; environmental regulation

(责任编辑:于凤银)