

多中心环境治理制度的形成及其对温州发展的启示

欧阳恩钱

(武汉大学法学院, 湖北武汉, 430072)

摘要: 政府与“治理”对环境问题解决的失败, 产生对多中心环境治理的制度需求。这种以公民社会自主治理为基础, 以复杂、多样、动态的制度安排为特征的环境控制系统, 因适应了治理对象与治理本身的不确定性特点, 成为解决环境问题的根本途径。但其制度构建却不可能一蹴而就, 它将主要是一个与实际相符的, 以公民社会自主提供治理规则为核心的整体框架。基于这点, 其实施路径必然是一个从局部向整体渐进扩散的过程。而温州的社会、经济、文化特点正契合“局部”的要件, 因此, 从经济与环境“双赢”理念出发, 以多中心环境治理为契机, 将是温州模式再创辉煌的最优途径。

关键词: 多中心; 环境; 自主治理; 温州模式

中图分类号: D90

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2006)01-0047-05

一、政府与“治理”对环境问题解决的失败

亚里士多德指出:“凡是属于大多数人的事物常常是最少受人照顾的事物, 人们关怀着自己的所有, 而忽视公共的事物; 对于公共的一切, 他至多只留心其中对他个人多少有些相关的部分”。^{[1](30)}为此, 人们提出以强有力的中央集权——“利维坦”为惟一解决方案, 如奥普尔斯认为:“由于存在着公地悲剧, 环境问题无法通过合作解决……所以即使我们避免了公地悲剧, 它也只有悲剧性地把利维坦作为惟一手段时才能做到。”^[2]而同样的理由, 也使另一些政策分析者以同样激励的措词主张将私有化——“市场”作为惟一解决方案, 如罗伯特·J·史密斯指出:“无论是对公共财产资源所做的经济分析还是哈丁关于公地悲剧的论述, 都说明通过创立一种旨在终止公共财产权的私有财产权制度是惟一方法。”^{[3](27)}

然而, 环境与其他公共物品相比, 物质属性具有特殊性: 首先, 环境既具有共同性, 又具有非排他性; 其次, 环境属于历史的积累物质, 有些具有不可逆性(如历史性街道、景观); 再次, 环境具有区域固有财产的性质。因此, 环境本身很难作为商品在市场上

销售, 只能作为具有公共性的物质而被排斥于市场之外^{[4](65)}。但将环境问题的解决视为政府及公共部门(公用事业)的专有责任, 却又面临“政府的失败”。如政府对环境的负载总量难以估量, 由此而制定的企业排污标准常常不切实际; 再者, 政府机构由于信息获取局限性或官僚主义, 不能及时发现并制止环境污染, 或处罚出现谬误; 还有, 政府环境政策的制定虽依托于公民舆论和运动, 但环境利益的占有却往往因经济发展水平的差异, 呈区域不均等性, 城市优于农村, 富裕地区优于贫困地区, 大企业优于中小企业。经济上的悬殊导致政治参与以及影响力的参差, 致使环境政策的制定往往不能从社会弱者的利益出发, 基于维护社会公平、正义的理念去运作; 最后, 公用事业虽因公益性价值取向有别于一般企业, 但政府大规模投资举办公用事业是以凯恩斯主义为理论基石的, 它自始至终都以促进经济增长为目标。所以, 公用事业本身就已成为环境问题的起因。私营企业所引发的环境问题能在法律的规制下内部化, 公用事业却因“公共性”(权力性和公益性)往往凌驾于公民的环境权之上。即便将“公共性”解释为对基本人权的保障, 认为公用事业首要的应考虑环境保护问题, 在将其所引发的环境问题内部化时, 也存在明显的“飞镖效应”^①, 公民始终是损

收稿日期: 2005-06-27

基金项目: 浙江省社科基金资助项目(NX03ZF)

作者简介: 欧阳恩钱(1972-), 男, 湖南邵阳人, 武汉大学博士研究生, 湖南广播电视大学副教授, 主要研究方向: 经济法。

害的承受者。

据此,环境问题的解决在政府与市场之外探求第三条道路成为急需,而“治理”旨在构建国家—公民社会—市场三元架构,强调政府、市场、公民社会的互动与依存关系,正好与之契合^[5]。“环境治理”也由此而具有新的内涵,意指从环境资源保护到分享利益和结果的整个过程,并且,环境的公众参与构成治理的制度内核,以保证政策的公平、公正和透明^[6]。

但如同“市场失灵”与“政府失败”一样,治理也存在失败的可能。如鲍勃·杰索普认为:治理的要点在于目标定于谈判与反思过程当中,要通过谈判和反思加以调整。就这个意义而言,治理的失败可以理解为是由于有关各方对原定目标是否仍然有效发生争议而又未能重新界定目标所致^{[7](72)}。格里·斯托克列出治理的五个论点,每一个论点都涉及某种困难或关键问题:第一,治理使政策的制定与执行呈现极度复杂结构,实际上是把有关的责任加上了伪装,公民更加难以理解进而影响政府的作为;第二,公私各方面责任界限模糊,易导致责任的逃避;第三,治理明确肯定涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在权力依赖,意味着所接受的意图未必与结果相一致,从而助长了各种形式的机会主义行为;第四,治理使公民社会形成自主网络,因而政府应负何种责任更难明确;第五,治理使政府管理理念与行政范式发生变革,而即便政府业已按照适宜的要求运作,治理仍有失败的可能。与公民社会各种机构体制之间的矛盾和紧张关系,连接公、私、志愿者的组织未尽完美、领导者的失误、关键性伙伴在时间进度和空间范围上的意见不一以及社会冲突,都能给治理播下失败的种子^{[7](34~47)}。

二、多中心环境治理的内涵诠释

多中心最初描述的是美国大城市地区管理的特性,它的潜在前提是由宪法规则确定并已然存在的分权体制。美国印第安纳大学教授埃莉诺·奥斯特罗姆与其丈夫文森特·奥斯特罗姆正是在此基础上创立了多中心理论,因此,严格意义上的多中心旨在克服集权与行政分权的失败,指各层次政府管辖权的相互独立与重叠。并且,政府官员由其行使权力的地方公民定期选举产生,甚至社群可以选择组成自己的“政府”。从而,多中心必然建立在社群自主

治理之上,同时这种社群自主管理公共资源的努力只有在多中心结构之下才运作得最好^{[8](3)}。由此可见,多中心治理也即多中心与自主治理的最恰当结合。而公民社会的自主治理,意味着在市场之外的另一只“看不见的手”,它的存在并与国家、市场共同组成社会公共事物管理与控制体系,构成了多中心的另一层含义。

总之,多个独立主体互为依存、共同作用、联合行动,以及系统的复杂性、多样性、动态性彰显出多中心治理结构的应然内涵,也基于这些使其具有原创性,能以发展的、开放的结构成为内含矫正“治理”失败的更优策略选择。首先,在法治前提下,制度规则将确定每一个政府单位在特定地理区域的权限范围内行使独立权力去制定和实施规则。政府单位间职责范围的清晰界分,以及政府总是在多中心治理中承担着最后“补一手”的责任,较好地克服了“治理”所导致的责任模糊。而重叠的权力或管辖区灵活划分则可解决因地区间贫富差异时自主治理导致的不平等,或公共物品的供给和服务存在利益与成本严重溢出,现有责任分配不适宜的一些情形。其次,产生地方当局的选举提供了一种虽不完美但却很重要的手段,确保政府官员或公民社会自组织代表基于选民的利益而产生的偏好当选,并因此保持一种强烈的激励。同时,不同政府单位之间官员的相互独立,使选民对官员的监督不需要依赖上层行政官员的协助而变得容易。再次,多中心治理结构下,政府各单位之间以及政府、市场、公民社会之间协调的成本可能增加。但是否真正增加取决于所涉及的不同利益集团是如何组织的,以及是互惠还是零和博弈的关系。如果初始的意见不一致导致协调成本增加,但随着导致的政策改进所产生的效果,会使成本的付出物有所值。更重要的是,独立的司法体系能有效地协调各独立组织间的冲突,并确保下级官员忠实地执行上级管辖单位的法律,在很大程度上弥补了这一缺陷^{[9](205~234)}。

当然,环境的多中心治理架构最初涉及的是全球环境问题,是在人们面对大气臭氧层破坏、地球温室效应、生物种类灭绝等全球性环境问题束手无策,对经济全球化引发的“公害”越境输出、跨国公司环境污染等无力控制,以及在发达国家和发展中国家之间关于实施国际环境政策产生日益增长的争议时,合作型全球环境治理突显现紧迫性,才隐现轮

廓。但全球环境与区域性环境密不可分,区域性环境尤其社会环境(城市下水道、公有公园等)更与人们的近期利益息息相关而成为关注的焦点。所以,多中心环境治理,应是以区域性环境为重点,又不同于此的、超越国界的,包括国际组织、政府、非政府组织、环保企业、民间团体、地方社群自治体、公民个人等多个治理主体合作发挥作用的复杂过程,在权力的向度上不仅上下互动,而且内外互动。

三、多中心环境治理的制度构建

如上文所述,多中心环境治理因内含矫正“环境治理”失败的机制,而成为解决环境问题的根本途径。其实质在于它以复杂、多样、动态的制度安排,适应了治理的固有不确定性。但环境问题的解决,政府、尤其是地方政府的环境政策与法律管制,以及居民的舆论运动始终是其两大支柱^{[4][7]}。而制度在法学理论中的含义,通常指正式制度的一种,即由政府提供的行为规则。因此,与市场“失灵”不能通过市场本身解决一样,“政府失败”也不能通过政府(法律)解决,它只有通过外力的作用,才能得到有效的医治,这种外力的来源便是社会^[10]。这也是说,多中心环境治理重要的是发掘公民社会的自主治理资源,依赖公民社会而不是政府提供制度安排。制度的构建更可能是一个整体框架的设计,这个框架包含并重视非正式制度的变迁,它能保证政府提供一个公民社会自组织得以形成、发展以及不断提高自主治理能力的环境。并且,这个框架内各种规则的制定与实施都允许“试错”。

不过,文森特·奥斯特罗姆也提醒人们:这样一种制度的设计与建立不可能一蹴而就,它不仅要方便社群的自主治理,也要能有效激励他们对自己的行为负责。并且,制度的设计要与客观实际、社群的特性及在宪法层次所界定的政治关系协调起来^{[8][30]}。为此,詹姆斯·S·温施指出分析具体公共物品的特性对设计制度的重要性。埃莉诺·奥斯特罗姆则归纳出各种长期存续的自主组织治理公共资源的制度共同点,它们是:清晰界定边界、使占有者和供应规则与当地条件保持一致、集体选择的安排、监督、分级制裁、解决冲突机制、对组织权的最低认可、分权制企业等八项^{[3][141~160]}。

这些建议无疑为多中心环境治理的制度构建提供了很好的思路:首先,制度构建应从一个国家的政治、经济、文化等实际情况出发。奥斯特罗姆等论证多中心治理在发展中国家的可行性时指出,本土制度的建设构成一种重要的“社会资本”,它能被开发出来用于新制度的设计,但依赖本土制度而设计的规则蓝图可能不可移植^{[9][221]}。就我国而言,公民社会的迅速发展,民主、法治观念不断深入,为多中心环境治理奠定了基础;但文化的“深层结构”具有静态的“目的”意向性,这种“超稳定性”使整个文化结构的导向是“天下太平”“安定团结”^{[11][10]}。因而,只有在稳定前提下的渐进式改革才是切合我国实际的可选途径。制度的构建应该从那些处于现有制度安排的连续递进层面上的规则设计出发,如政府管辖权的明确、灵活划分,提倡及信赖公民社会自主治理,建立有效的监督、惩罚和冲突解决机制等。其次,制度构建应考虑环境问题的具体特点。如对关系全球、全人类的大气污染,适宜的安排将是包括国际组织、中央与地方政府、企业协会、公民运动等在内的网络治理;对河流污染问题,则可在所跨区域之上设置一协调组织;对街道、城市下水道之类的社会性环境问题,最好的方案是由该区域社群自主设计治理规则;对污水、固体废弃物的处理,它与其他环境问题纯属公害性物品不完全一样,环保企业能从中获取经济利益。所以,将之完全委付于市场是可行的。地方社群自治能力的不断提高,会使他们不断地同企业协商谈判,最终实现这一市场的均衡。再次,多中心环境治理制度应是一个闭环系统,即具备一个科学的,包括公众的环境参与制度、信息公示制度、绩效评价制度等在内的反馈系统,使系统设计者能依据反馈信号及时进行制度的动态调整,保证系统的输出符合预期目标——环境问题的有效解决。最后,所有制度都是基于共同理解的,是社会的产物。正如一个手艺人或者工匠在其造出产品之前必须将工具与手工艺品了然于胸一样,个体组成的公民社会如果不抱有某些共同的信仰与观念,将无法自主治理,多中心之间的协调与联合行动也几乎不可能。而这种共同理解的达成,正是非正式制度发挥作用的范围。政府虽仅为多中心环境治理系统中的一部分,但其意识形态的优势地位以及拥有丰富的宣传、教育资源,易于以低成本担负起保证社会具

有这种凝聚力的责任。

四、多中心环境治理模式对温州发展的启示

多中心环境治理以公民社会的存在与发展为前提,但实证的分析表明:因政权性质、法律制度、分权程度、经济与社会发展程度、社会异质性程度、宗教与文化传统等因素的影响,世界各国的公民社会自组织在概念、规模、结构、收入来源、作用等方面千差万别^{[12](414-416)}。即便在一国内,因地区间社会经济发展的不均衡、文化的地域性特质、地方政府扶持力度的差异,许多的差别同样存在。差别的存在决定了多中心环境治理的成功实现不可能是共时的、普遍性的,而必然经历从局部向整体、从一种或一类环境问题向全部渐进发展的过程。但什么样的“局部”才可能产生这种制度变迁呢?

政府与“治理”对环境问题解决的“失败”产生了多中心环境治理的制度需求,仅这种需求却不足以导致从“局部”开始的制度变迁。首先,环境问题在本质上是伴随着人类的经济活动特别是企业的活动,由于直接或间接产生的环境污染或环境形态、质量的变化而造成的社会损失^{[4](108)}。所以,只有当经济发展水平提高导致环境问题更为严重时,现有不均衡的制度安排才会激发制度创新的动机。环境政策产生的历史印证了这点:环境问题在古代人类城市形成以来就已经产生,但直到18世纪产业革命后,随着工业化和城市化的迅速发展而变得严重,才使19世纪中叶产生了环境政策。其次,环境与资源密切相关,但不同于资源。公共资源的自主治理可能在仅有资源占有者自组织的情况下成功地实现,多中心环境治理却必需有众多具有不同动机、不同利益追求的异质性自组织的合作行动。环境利益相同的社群或共同环境公害的受害者可能容易组织成“局部性团体”,而对“事业性团体”来说,成员的参与者也许基于意识形态,并且通常是利他主义的^[13]。因此,环境自组织的形成更需经济学以外的解释,如赋有冒险、创新的文化特质,对环境问题解决的强烈信念等。再次,自主治理的实现是公民社会充当初级行动团体的、自下而上的、自发的诱致性制度变迁过程,政府虽仅以次级行动团体身份对其加以促进,但作用却是关键性的。最后,现有知识的积累与社会科学知识的进步能降低制度发展的成本^{[14](336)},成

为影响制度供给的重要因素。综上,可以认为,催生并实现多中心环境治理的“局部”将更可能是具有丰富自组织管理经验、环保理念普及、环境行政立法与执法范式的变革观念超前的经济与文化发达地区。

温州地处浙江南部,历史上由于交通闭塞、区位条件差、国家投资不足、自然资源贫乏,属浙江省经济落后地区。但改革开放后短短二十几年,国内生产总值从1978年的13.22亿元猛增至2000年的825亿元,年均增长率高达15.6%,形成著名的“温州模式”。其作为我国经济市场化、民营化的典范,以充分尊重和发挥民众的首创精神为核心,在全国性经济体制渐进式改革中,率先通过需求诱致的局部制度变革形成了浙江省以至全国“制度创新”的一个“空间极点”^[15]。但从1998年后,温州经济增长开始放慢,制度创新日渐式微。在此情形下,如何寻求温州模式的进一步发展并超越自然成为政府、学界以及民间广泛关注的重大问题。2004年在杭州召开的“温州模式演化与前景”研讨会认为:长期来看,温州不会出现大的产业结构调整,出现大企业和引进高新技术的可能性小,小企业、私有企业仍占主导。这就是说,温州的发展只可能从温州的特点出发,以新的视角参透温州模式的本质,通过内生式超越实现。对此,青年学者钱晓东提出的“经济环保‘双赢’理念”^[16],为温州提供了很好的启迪。温州模式赖以形成的特质文化、温州现有的经济发展与城市化水平、近年来温州大量民间行业组织的形成、政府对建设“生态温州”的关注等正好契合多中心环境治理的初始条件。而一旦多中心环境治理实现,环境的改善增加了投资者的信心,反过来促进经济增长,形成“经济—环保”良性循环,再加上环保产业所蕴藏的大量商机,最终将再度实现温州经济的腾飞。

注释:

①“飞镖效应”指举办公用事业的经费来源于国家税收,一旦导致环境问题引发赔偿,也从税收中支付。所以,损害就像“飞镖”一样,又飞到了纳税人那里。

参考文献:

- [1] 亚里士多德.政治学[M].北京:商务印书馆,1983.
- [2] Ophuls W. Leviathan or Oblivion in toward a steady state economy[M]. San Francisco: Free man, 1973.
- [3] 埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事物的治理之道[M].上海:上海三联书店,2000.

- [4] 宫本宪一. 环境经济学[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2004.
- [5] 杜悦新. 世界贸易组织与环境治理[J]. 环境保护, 2002, (9): 10-15.
- [6] 晓霞. 环境治理中的公众参与法律制度[J]. 湛江师范学院学报, 2004, (2): 109.
- [7] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [8] 迈克尔·麦金尼斯. 多中心治道与发展[M]. 上海: 上海三联书店, 2000.
- [9] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 制度激励与可持续发展[M]. 上海: 上海三联书店, 2000.
- [10] 许月明. 市场·政府与经济法——对经济法几个流行观点的质疑与反思[J]. 中国法学, 2004, (6): 110.
- [11] 孙基隆. 中国文化的深层结构[M]. 广西: 广西师范大学出版社, 2004.
- [12] 王绍光. 多元与统一——第三部门国际比较[M]. 浙江: 浙江人民出版社, 1999.
- [13] Richardson J, Jordan G. Governing under pressure: the policy process in a post-parliamentary democracy[M]. Oxford: Blackwell, 1979.
- [14] R·科斯. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集[C]. 上海: 上海三联书店, 1994.
- [15] 金祥荣. 多种制度变迁方式并存与渐进转换的改革道路——“温州模式”及浙江改革经验[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2000, (4): 139.
- [16] 钟晓东. 环保与经济的双赢模式——温州集群型组织模式与环保产业化互动阐释[J]. 经济理论与经济管理, 2002, (12): 60-63.

The formation of polycentric environmental governance institution —an inspiration for innovation and development of Wenzhou model

OUYANG En-qian

(Law School, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: “Defaults” in environmental problems solution of the Government and “Governance” have a demand for polycentric environmental governance, which is a fundamental solution to environmental problems, not only because it bases on civil society’ self-government, but also it’s an environmental government system with complex, various, and flexible institutions, adapting for the un-fixity of the object of governance and itself. However, constructing it’s institutions is not simple, because it is a whole blueprint that suits to reality with self-government regulations of civil society as key contents. Therefore its enforcement path must be a course from a single part to the whole, and because the features of society, economic and culture in Wenzhou accords with this “part” perfectly, it is an optimum chance for the development of Wenzhou and Wenzhou model to practice polycentric environmental governance based on the concept of Win-Win paradigm in Environmental Protect and Economic Development.

Key words: polycentric; environment; self-government; Wenzhou model

[编辑: 苏慧]