

构建生态治理的多元参与长效机制

黄杰,张振波

(苏州大学 政治与公共管理学院,江苏 苏州 215123)

摘要:在生态问题日益凸显与环境状况持续恶化的现实背景下,多元参与的生态治理模式成为系统协调社会利益诉求、深度整合社会资源力量、实现生态长效性治理的根本之策,并引起了实务与理论界的高度重视。着眼于多元参与机制的源头构建,致力于探寻多元参与长效机制的建构过程、现存问题与解困之策。完善以机制体制为核心的顶层设计、重塑政府角色定位、激活社会公众与社会组织的参与效力,是从根本上应对生态问题的必要路径。

关键词:生态治理;多元参与;长效机制

中图分类号:D35

文献标识码:A

文章编号:1671-5322(2015)01-0012-04

一、生态治理对多元协同模式的诉求

着力生态治理,建设生态文明,是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。然而,生态治理是一项复杂的系统工程,涉及到社会的各个领域、各个层面。一方面,生态环境的整体性与无边界性,使单一区域的生态事件已然超脱于区域的界限而呈现“脱域”的问题表征,生态问题扩散的“涟漪效应”必然要求生态治理系统之间(包括横向的区域内部之间、区域之间和纵向的中央政府与地方政府之间两个维度)实现良性互动与有效合作,单个行为个体或社会群体的“单兵冒进”式生态治理都是违背这一内在机理的;另一方面,随着社会结构的渐趋复杂化和社会利益主体的日益多元化,业已进入风险社会的现代化进程面临着更多的不确定性甚至风险,日趋整合的社会所表现出来的整体性和系统性,决定了单靠政府或其他单一力量将难以整合社会资源对生态问题进行有效治理。而当前我国的生态治理还存在着部门分割、路径模糊、工具缺失等问题,必须走一条全面融合、集成创新的实践道路。

面对这样的问题场景,多元协同的生态治理模式逐渐为人们所接受,且成为实务界和理论界

的共识:改变以往单一的以政府为主体的生态文明建设模式,构建起多元主体协同合作的生态文明建设长效机制,才是建设环境友好型和谐社会的应有之义。作为一种超越环境工具理性和体现环境机制理性的合作形态,生态治理的多元协同模式是遵循社会治理发展规律的必然趋势,也是顺应生态环境治理本质属性的必要路径;它是对治理理论所强调的“管理机制主要不是靠政府的权威,而是合作网络的权威”^[1]的治理理念的直接体现。

作为后工业社会下的典型生态治理形式,多元协同治理模式强调生态治理主体的多元化,即包括政府、社会组织(NGO)、公民、企业、法制规章与大众传媒在内的多元主体皆为生态治理的重要力量;强调治理参与力量的主体性,即参与生态治理的各方都是作为独立的具有主体性的个体或组织;强调协同地位的平等化,即各主体不存在控制型或主导性的“首要”主体,而皆为地位平等的“重要”力量;强调协同生态治理行为的过程性,即多元协同是一个长期的连续过程,故而维持多元协同模式的长效运作是决定生态治理成效的关键;强调利益流转的公开均等化,这是多元协同机制得以长期运行并实现良性运作的根本保证。

收稿日期:2014-11-08

基金项目:国家社科基金重点项目(13AZD018)

作者简介:黄杰(1985-),男,江苏大丰人,博士生,研究方向:地方政府与社会治理。

二、多元协同生态治理模式的现实困境

(一)“路径依赖”——传统治理模式的阻滞

选择正确的生态治理路径的基础,首先在于破除桎梏层面的“路径依赖”。沿承自传统生态治理模式的制度架构与体制安排,以及该模式塑造下的社会公民的思维习惯和行为方式,都会陷入结构锁定状态而对新的生态治理模式的构建与实施带来阻碍。破除路径依赖所造成的阻力成为消除困境的首要问题。

破除“路径依赖”既不能抱着我国过去传统的以政府为单一主体的生态治理模式不放,也不能将西方比较成形的生态治理理论奉为金科玉律,而将我国传统生态治理模式中已经建立起来的运作架构与机制全部推倒重建,也是违背社会进步的正常规律的。在经济体制深刻转轨、社会体制深度转型的当代中国社会,任何单纯延续传统的或简单借鉴国外的生态治理方式,都难以产生根本的、长效的治理成效;以马克思主义为意识形态指导的中国共产党面对生态环境普遍性恶化的现实,也充分认识到生态治理的重要性,正逐步从理论层面和现实层面对经济社会发展模式进行塑造,从“科学发展观”到构建“环境友好型社会”都是宝贵的经验和成果。故而,基于传统的生态治理模式和现有的生态治理成果,深刻探究政府角色转换与职能转型的可行路径,建构协同多元主体参与生态治理的模式机制才是破除传统治理模式的路径依赖的根本所在。

(二)协同生态治理的意识淡薄与内化不足

对于政府而言,经济社会发展中,政府行为或者说政府公共政策取向取决于政府价值观念体系中占据主导地位的价值观念^[2],价值观念系统性地、互动性地作用于公共需求信息输入、公共需求信息认知、公共需求信息轮换和公共政策输出全过程;对于社会主体而言,价值观念则从根本上指导着思维方式的导向与行为模式的选择,而人们对于新的制度安排与行为规则的接受与内化程度,则直接决定着制度的变革成败;市场经济的逐利性赋予企业追求利益最大化的本质特征,企业的战略决策,包括社会责任的履行,都有其基于利益导向的权衡过程,故而企业生态价值观的塑造与利益协调机制的构建,是有效归引企业社会责任行为的关键。

然而,无论是政府公共部门还是各类社会主

体,都存在着价值观念缺失或内化不足的问题。一方面,如果说始于十七大并在十八大臻于完善的生态文明建设整体构想与体制安排,在公共政策输出与行政重心指导上将起到导向与指引的作用的话,那么包括公众、企业社会组织在内的诸多社会主体对于生态文明新思想与新制度的内化吸收并最终对行为选择产生影响,则需要一定的过程和相当的时间。这也在一定程度上极大的制约了生态理念推行与政策执行的深入程度和实质成效。另一方面,各社会主体关于生态文明建设的理解上的差异、对于自身之于生态文明重要性的认识上的不足、作为生态文明建设利益相关者利益博弈的策略选择,以及各自生态贡献能力程度上的零散状态等,都导致了当前协同合作观念上的不足。以企业为例,市场经济体制下的资本稀缺性赋予企业特殊的强势地位,但其逐利性本质下的环境责任教化相悖于社会生态友好型核心价值,而在社会中长期处于“拔根”状态的企业难以与社会形成共生共存、良性互动的关系,且政府缺乏协调企业的有效手段、难以充分调动企业参与的积极性以及政府对企业资源的协调难以形成有效合力等问题,都严重制约了企业作为社会主体的作用发挥。

(三)协同生态治理缺乏长效运行机制

多元协同机制的形成需要明确的利益划分与权能架构,而当前因生态治理极长的投资回报期、不明确的责任义务划分、高风险的投资回报对比等,都使得当前生态文明建设中存在着较为明显的利益不均衡与权责不对等,虽然目前已渐行推广的生态补偿机制与转移支付体制在一定程度上弥补了这些不均衡与不对等,却仍无法从根本上解决问题。而更为重要的是,由于协同生态治理在我国属于极为年轻的治理思路,尚未形成系统的机制架构与实施方案,协同策略的缺乏严重制约了生态文明建设多元协同新格局的形成。

另外,生态治理是一个长期、持续性的过程,故而生态治理多元协同机制也应保持连续的作用效应,建构持续性的运行机制。根据协同理论,要维持协同状态的长期效应,应建立三个机制架构,即要有主体源作为协同机制的组织基础、要有动力源作为协同机制的驱动力量、要有制度源作为协同机制的保障体制。而无论是实务操作层面还是理论研究领域,当前关于生态治理协同模式的探讨大多聚焦于必要性与可行性分析、可行路径

探索等前端治理内容,而对于其有效运行与科学评价等后端治理内容却缺乏应有的问题意识与理论共识。

三、构建生态治理的多元协同长效机制

(一) 完善以机制建设为核心的顶层设计

在任何一个系统中,机制都起着基础性的、根本的作用。在构建生态治理多元协同机制的过程中,应将以往的非正式关系、规则或规章固化为体制或机制,通过机制建设完善政府作为宏观政策环境的顶层设计,具体包括:以统一系统的区域生态治理体制打破条块分割、壁垒森严的地方行政体制和传统的“行政区行政模式”^[3];以制度化的道德规范增强人在合作治理中的自愿行为;以标准化的治理组织结构和高效、职责明确的组织分工,提高组织的诚信、效率、透明和责任等价值;以公开民主的权力结构形成一种权力、能力与责任的匹配、对等、制度化、常规化的多元治理结构,从而形成一个相互优势互补匹配、上下联动、协同应对的有机体。

在生态协同治理的机制构建中,科学评价机制易受人们忽视却又发挥着极为重要的角色作用,在有效规塑协同参与主体行为模式、保障协同生态治理机制的长远目标导向、维系协同合作系统良性运行等方面具有不可替代的作用。建立协同生态治理模式的科学评价机制,应坚持理论与实践相结合、科学规划与可操作性相结合、现实视角与前瞻领先相结合的“三结合”原则,构建涵盖动力、投入、激励等多重维度的评价体系,从内部与外部驱动力保证协同参与主体的初始行为驱动力量,从人才投入、资本投入和政策法规投入等方面保证协同系统的长效运行基础,从利益分配机制、学习激励机制和形象激励机制等方面进一步提升各主体的生态治理意愿和驱动力量。事实上,在缺乏有效的替代激励机制的条件下,政治锦标赛是中央有效激励和约束地方官员从而主导公共政策走向获取预期治理绩效的必要路径。因此现阶段的着力点应在于锦标比赛内容从显性、短期经济绩效向公共需求、公共利益的转变,通过“绿色 GDP”的绩效考核内容引导政府生态治理意愿和能动性。

(二) 实现政府在生态治理中的“宏观上升”与“微观沉降”

在宏观层次上,政府部门作为“从社会中产

生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量”^[4],应该从“事无巨细”式的管控模式中抽离出来,从政策制定上引导区域内部的多元协同合作,充分发挥其协调、组织、管理、推动的引导型服务职能,成为引领多元协同合作机制建设方向与模式、整合区域内部优势资源、营造良好协同环境、推动生态文明建设健康合理发展的重要主体。政府可从以下两个方面发挥其宏观层面的显著作用:一方面,政府应着力完善顶层设计和宏观规划,并通过健全法律环境和制度体系,建构各主体协同合作的一整套规范体系,让行动有律可依、让结果有迹可循,从根本上消除多元主体协同合作的路径困境与后顾之忧;另一方面,应继续深化产业调整,加大对生态型或生态保护型企业的扶持和奖励力度,另外,在继续发挥市场资源配置和利益调整作用的同时,也要持续保持对市场失灵困境的预防和弥补,有效减少污染企业的负外部效应。

在微观层次上,政府作为生态治理多元协同机制的重要参与主体,应从“管而不理”的传统管理模式沉降至行为层面,加强行为管理和规制,实现与宏观调控层面相对应的“微观搞活”^[5],真正实现与社会、企业等其他主体的利益平衡、权责对等。一方面,政府应加强自身建设,形成纵横向多元主体间生态协同治理之必要性和紧迫性的认知同一性,建立“绿色 GDP”的生态核算机制和“绿色”的干部考核任用机制,加强政府任职人员的行为管理和行为建设,切实树立生态协同治理意愿、提高生态综合治理能力;另一方面,政府应加强与其他主体的沟通与交流,实现由神秘政府向透明政府转变,完善社会信息的传播机制和民意表达机制,增加社会信任,培育社会资本,建构多元协同良性机制的基础与平台。

(三) 充分释放社会公众与社会组织的建设活力

社会(社会公众与公民组织)作为生态问题的首要利益相关群体,一方面是其参与生态治理的正当性、必要性,另一方面则是其“散沙”状态下的参与无力与角色失灵。对于生态治理多元协同机制而言,社会公众与社会组织是最重要的主体参与力量,是汇聚社会资源、社会力量与社会影响力的重要来源,也是政策推行与执行的最终落实主体,对多元协同长效机制的构建具有举足轻重的影响。然而,正如肖建华在观察了西方发达

国家的环境管理实践后所提出的,虽然“公众是环境保护运动的原动力和主体,但很多情况下,公众参与并非容易”^[6]。目前社会力量的深度发掘与有序管理尚存在诸多问题,成为阻碍社会主体作用发挥的重要因素。

对于社会参与生态多元协同治理机制的困境化解,应从社会公众与社会组织的多元协同地位及其自身行为管理两个方面入手。面对政府的“垄断”性权力资源优势与企业的稀缺性资本资源优势,社会所处的传统的相对弱势地位严重钳制了其近年愈发凸显的利益表达与政治参与诉求。要破除这种不对等状态,需要协调社会主体利益、整合社会优势资源,提高社会公众与社会组织的生态治理能力,而培育社会组织、促进社会组织发展壮大是一条可行的路径。在具体实践过程

中,政府应通过授权生态型社会组织,借以目标管理、资金支持、制度保障等激励与保障措施,使其从承担政府剥离出来的社区生态治理开始,日渐成长为生态微治理的独立社会力量。另一方面,从根本上讲,参与生态治理的公民和各类社会组织及其领导人或多或少都具有“经济人”特征,因此,制度设计上要保证他们在追求私利与实现公共利益之间保持均衡,为公民和各类社会组织参与生态治理,提供追求公共利益的正向激励^[7],从而构建一个充分发挥社会主体积极性与自身智慧的高效合作机制。当前,政府购买专业化社会组织的生态治理公共服务的合作治理正在实践中不断趋向成熟,应继续深入探究其运作模式、保障机制以及绩效评估机制,丰富生态多元治理的内容和形式。

参考文献:

[1] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京:社会科学文献出版社,2000:87.
[2] 沈承诚. “都市圈”区域生态的府际合作治理[J]. 苏州大学学报:哲学社会科学版,2011(3):59-61.
[3] 金太军. 从行政区行政”到“区域公共管理”——政府治理形态嬗变的博弈分析[J]. 中国社会科学2007(3):53-65.
[4] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集[M]. 第4卷. 北京:人民出版社1972:211.
[5] 丁元竹. 当代中国社会体制的改革与创新[J]. 开放导报,2012(3):19-25.
[6] 肖建华,邓集文. 多中心合作治理:环境公共管理的发展方向[J]. 林业经济问题,2007(1):49-54
[7] 夏志强. 公共危机治理多元主体的功能耦合机制探析[J]. 中国行政管理,2009(5):122-126.

The Construction of Multi Participation Mech nism of Ecological Management

HUANG Jie, ZHANG Zhenbo

(School of Politics and Pubic Administration Soochow University , Suzhou Jiangsu 215123 China)

Abstract:Giving the realistic background that the environment problem has become increasingly prominent , the multi - participating ecological management model has played a typtal role in the appeal coordination of social interests , the integration of so - cial resources and strength , and the ecological long - term governance. Also, it has caused great attention in practical and theo - retical fields. This paper is committed to explore the source , the process and the path of the construction of multiple participation of ecological mechanism. Improving the the top - level design of the mechanism of system , rebuilding the government's role , and activating the public and social organizations to participate in effect , is a necessary path to fundamentally deal with the ecological problems.

Keyw rds:ecological management ; multi participation mechanism ; the long - term mechanism

(责任编辑:沈建新)