

水环境治理中集体行动的困境与治理

——基于多元共治的理论视角

吴小建

(安徽开放大学 文法与教育学院, 合肥 230022)

摘要:在构建多元共治的现代水环境治理体系背景下,从集体行动逻辑起点出发,分析了政府、企业、非政府组织、公民等利益攸关者的主体特征,从水环境治理中存在着价值观的碎片化、治理组织结构的碎片化、监督体系的碎片化等三个问题出发,提出了通过利益共享化、制度完善化、价值观的一体化以及治理结构的网络化等措施,实现水环境多元治理主体间互动有序、合作共享的共治模式。

关键词:水环境;环境治理;多元共治

中图分类号:D63-31;X52

文献标识码:A

文章编号:1008-6021(2021)03-0014-04

水环境治理是国家治理能力现代化和科学治理体系的重要组成部分。党的十九大报告提出了“构建政府、企业、社会和公众共同参与的环境治理体系”的指导思想,而多元共治环境治理模式契合了党的十九大报告中的这一思想,是在摒弃旧有环境治理模式缺陷的基础上提出的一种新型环境治理模式。“多元共治”最早见诸哈肯的协同理论、奥斯特罗姆的多中心治理理论。“多元共治”水环境治理模式是将多主体治理与协作性治理统合起来,通过引入多元主体的参与、互动与合作,期冀克服单一治理主体的缺陷,发挥多元主体间的协同治理效应,构建一种新型水环境治理模式,为解决水环境治理中的问题提供了新的思路。

一、搭便车行为:水环境治理中集体行动的逻辑起点

2000 多年前古希腊哲学大师亚里士多德就发现了公共事物治理的困境。他在《政治学》一书中指出:“凡是属于最多数人的公共事物常常是最少受人照顾的事物,人们关怀自己的所有,而忽视公共的事物。对公共的一切,他至多只留心到其中对他个人多少相关的事物。”^[1]曼瑟尔·奥尔森在《集体行动的逻辑》中指出:“除非一个集团中的人数很少,存在强制或其

他特殊手段促使个人按照他们的共同利益行动,理性的、自利的个人将不会采取行动以实现他们共同的或集团的利益。”^[2]奥尔森认为个人对理性的追求,一般不会产生集体的理性结果,集体行动的逻辑起点在于“理性经济人”假设。在水环境治理方面,《水污染防治法》规定了排污总量控制原则,然而由于水具有较强的流动性与不可分割性,排放的污水很难固定在同一区域,污水的负外部性也就展现出来。上游的污水会对下游的水资源产生影响。污水并不具有排他性,任何主体都平等共享排放污水的权利。同时,污水排放的主体也是多元的,既有企业的点源污染,又有其他主体的面源污染。无论哪种污染方式,基于“理性经济人假设”都有可能遵循利益最大的原则,对导致负外部效应的排污行为并不关心。当发现政府监督的局限性及其他监督主体监督无力的时候,排污主体就会打破排污权的边界,从合法或非法的行为中获得排污收益,导致事实上的非竞争性。也就是说,受主观理性与客观环境的影响,在污水排放时,不加限制地直接排放是个人、企业或其他组织利益最大化的策略,对个人和其他组织而言,个人理性的“行为主体”会呼吁其他行为主体减少排污量,但却认为自身污染对水资源影响微乎其微,可以忽略不计,从而选择背叛,放

收稿日期:2021-03-26

基金项目:安徽省教育厅人文社会科学研究项目“安徽省流域排污权交易制度的构建与运行”(项目编号:SK2015A646)

作者简介:吴小建(1974—),男,安徽枞阳人,副教授,硕士。研究方向:公共政策。

肆排污，而搭上其他人减少排污的“便车”^[3]。

二、多元性：多元共治的主体特征

公共管理视角下，多元的环境治理主体关系既包含政府体系内部各种层级关系，也包含政府与公民以及非政府组织的关系，同时还包含了非政府组织与公民，企业与公民之间的多维关系，各种关系相互交织构成了立体化治理结构。

（一）政府

水环境治理作为典型的公共物品，政府有责任和义务实现对其合理治理和维护。环境问题的形成单纯依靠企业的自律和技术手段的提升无法避免“公地悲剧”的结局，政府作为传统的治理主体，有能力和义务对市场主体负外部性进行治理。“政府作为社会公共权力的拥有者和公共利益的代表，在调配和运用社会资源方面拥有其他主体所无法比拟的优势，其行为对环境资源的影响要远远大于其他社会主体的行为的影响”^[4]。在水环境治理中，政府整合公众利益，形成管理的规则，以确保水环境治理的有序性与规范性。政府是规则的维护者，同时，政府也是行为领导者，政府的信息收集与整理能力、强制力、资源的获取与掌控能力、科学的决策能力都远在其他社会组织之上，政府通过利益诱导、宣传教育、沟通、行政命令等手段对其他行为主体施加影响力，以确保水环境治理规则执行的有效性。各级政府作为水环境治理的重要主体，当需要政府在自身职能范围内发挥作用时，政府理当责无旁贷。对于利益主体面对水环境保护出现的无序状态，挑战基础规则权威的情形，政府会行使监管职能来恢复市场秩序，维护规则；当水环境治理中行为主体因利益博弈而使某一方或几方造成损害时，政府会提供救济，维护各方利益均衡。

（二）企业

企业是社会经济生活的基本单位，是以盈利为目标的社会组织，其在市场生产、流通、交换等环节发挥着重要作用，是社会经济发展的微观基础。企业是水资源的享受者，也可能是水资源的破坏者。企业对水资源的破坏主要基于自身利益。企业对污水进行净化处理或者循环使用是最好的策略选择，不仅能够保护水资源，而且也是企业的社会责任。然而这一行为选择将会增加企业管理的成本，这是企业所不愿意的。在无规则约束的情况下，企业更倾向于降低排污成本，直接将污水排出，这会形成对水环境的破坏，也会对水域周围人的生活产生直接影响。即使在有规

则约束的情况下，企业也可能阳奉阴违，偷偷变更排污数量、增加有毒有害物质的排放等，造成事实上对水资源的破坏。

（三）非政府组织

非政府组织是由英文“Non-Governmental Organization”直接翻译过来的，最早出现在1945年签订的《联合国宪章》中。非政府组织不包括企业，也不包括家庭，他们往往是依据某种公共利益诉求，自发聚集起来的组织。我国早期叫作民间组织，现在改称社会组织。在水资源开发治理过程中，政府主要关注物力及资源的分配，而非政府组织则更加关注环境等公共利益。非政府组织强调水环境治理在生态、民生、安全等方面的价值，使其形成一个认知共同体，并对水环境治理的相关问题提出价值研判，从而占据道德制高点，呼吁或迫使政府及其他治理主体改变决策。很多非政府组织也有能力向政府推荐某一领域的技术专家，政府官员也可以从技术专家那里迅速获得来自非政府组织的不同观点。非政府组织还在促进与环境治理相关的规则和规范传播中发挥重要作用。

（四）公民

在水环境治理中，公众既是水环境治理的忠实拥护者，也是水污染的最大受害者，对参与水环境治理具有强烈的动机。公民从来都不是环境的旁观者，其享有良好环境的权利和保护环境的义务。但从现实的情况来看，很多人视水环境保护是一种于己无关的活动，或者只有到水污染直接影响到自身的权利时才开始抗争，这实际上在主观上反映公民对自己环境权益的漠视。同时，单个个体成员很难成为集体行动。在环境治理面前，公民整体的分散性和弱组织性是与生俱来的特质，公民往往很难获得采取集体行动共同解决环境问题的有效动力，继而陷入集体行动逻辑的困境中^[5]。

三、碎片化：多元共治的现实困境

就水环境治理而言，其公共性、整体性的特征要求在共同价值判断的引导下，在互信互利的相互关系基础之上，各参与主体将其所拥有的局部资源，在共同的目标引领下，消除偏见、立足大局、求同存异，充分发挥各自的特长，消解过去单一主体无法解决的问题，实现局部大于整体功效的合力，达成多元主体共治的效果。但由于在专业分工基础上的分割治理无法实现各主体间信息、资源与目标等要素的有效整合，各治理主体间难以形成协同的整体来化解复杂多

变的水环境治理难题。

(一) 水环境治理中价值观的碎片化

价值是主观见诸客观的产物,是否获益主要来自主观的合理假定、直接认为或者承认,这使价值呈现多样性的特质。在水环境治理中行为主体的价值选择是多元的。排污收费会增加成本,但纷至沓来的订单足以弥补损失;节水符合经济利益,但水的滥用更符合某些人的精神需求;洪水让人畏惧,但灾后重建会让某些企业获得更多收益。确定一个在价值上优先的公共利益是很难的,不是“公”与“私”的博弈,而是“公”范围内各因素间的博弈,这使目标的选择趋于多元。环境治理中基于短期与局部利益考量,导致“环境公益关怀”被“部门或私人利益追求”所取代也是屡见不鲜的。

(二) 水环境治理中治理组织结构的碎片化

从现行的环境治理格局来看,主要是以统分结合为主要特征的内部垂直管理的体制结构。这种纵横条块的结构一直存在职能交叉重叠、责任不清、权力冲突、各自为政、多头管理等问题。各部门、各治理主体缺乏以解决公共事务和提供公共服务以谋求公共利益为核心的资源共享习惯,各治理主体视自己所拥有的资源为自己的“专属”和“领地”。“这种现实行为中的资源垄断,也就严重阻滞了各部门的正常信息流通,导致信息的封闭和限制,甚至出现各部门、各治理主体之间的‘打架’”^{[5]130}。

(三) 水环境治理中监督体系的碎片化

在水环境治理主体中,各级政府尤其地方政府作为“理性经济人”在 GDP 考核机制的诱导下,政府会把发展经济作为优先的行为选择。这也导致了有些地方水环境治理中的不作为、乱作为现象,如各级水环境部门不作为或乱作为有的没有相应的制度约束;本级政府对于水环境治理部门的正常执法行为的不当介入和干预如何进行阻止没有进行相应的制度设计;拥有水环境治理的职能部门自由裁量权过大,增加了环境执法的难度^[6]。在公众水环境治理的诉求中,环境民主机制的基础是公众知情权、参与权、表达权、监督权的有效实现,这也是政府的回应机制能达成的有力保证。但从实际情况看,公众参与,环境保护的各项实体或程序的法律规定还需要进一步完善。

四、多元共治:超越集体行动困境的现实选择

由于流域水环境治理具有的“整体性”和“共享性”特征,在其开发和治理过程中,具有多重的利益主

体,其利益诉求也趋于多样化。推动建立利益攸关方之间的利益分享机制,共享流域治理权益,治理“搭便车”的行为,超越集体行动的困境,日益成为水环境治理的趋势和共识。

(一) 利益共享化

水环境治理不但涉及环境利益,也涉及各方围绕水资源的开发和水环境治理的不同利益诉求,同时还涉及经济利益,即各方在环境治理中实际经济收益和成本分配上的不同利益诉求,最后还涉及政治利益,“金山银山,不如绿水青山”,利益攸关方需要站在政治的高度关注环境问题。在水资源治理中,构建各种利益攸关方的参与机制,推动伙伴关系建设,“通过构建公私部门的良好合作关系,确保公众参与机制和利益共享机制的实现是可持续性治理的关键,利益只有实现共享,才能达成最终的共识。”^[7]政府需和环境各治理主体保持沟通和联系,畅通信息渠道,通过召开多种形式的研讨会、情况通报、联合巡查等方式加强企业主体与非政府组织的经常性联系,建立制度化沟通渠道,争取有利于流域发展的政策和舆论环境,构建有效的利益共享机制。

(二) 制度完善化

在共同利益的基础上,加强制度建设,优化治理环境,探索适合本地区、本行业的水资源多元共治模式,是保障水环境治理效果的必由之路。政府通过有效的制度设计,把企业、居民、非政府组织以及其他行为主体纳入多元治理架构中,最终实现流域水资源的统一管理,协调好经济利益、政治利益和环境利益三者之间的关系。经济利益是合作的动力,政治利益是合作的基础,环境利益是合作的保证。在水环境治理中要强化法律权利本位,立足全局,促进法律衔接,完善法律体系,特别需要增强软法的效力。软法不仅对人们的内在心理,而且对人们的行为具有约束力,“这种约束力是外在的,软法是人类共同体通过其成员参与、协商方式制定或认可的,从而其内容具有相应的民主性、公开性、普遍性和规范性”^[8]。

(三) 价值一体化

多元共治是一种主体间合作、交流、互动的状态。多元主体包含政府、企业、环保非政府组织以及公民等,具有各自的价值观、动机和利益诉求,但为了水环境治理的共同目标,这些主体需要抛开利益诉求的差异化,以谈判、对话、协商等方式进行资源共享和协作,在政府的主导下结成一种互相依存、相互联结、持

续保持协作的关系状态。各协作主体在协作关系中需要有效定位,不断完善自身,明确责任,提升治理能力。在共治模式中,各主体之间要整合价值观,达成治理目标,构建和谐协作关系。除了要构建和谐政府与其他治理主体间的关系,还需要构建和谐的非政府组织与其他治理主体的关系,构建和谐的企业与其他环节主体之间的关系,构建和谐的公众与其他环境主体之间的关系,突出政府的主导地位。政府具有多元共治系统的保障者、价值观的引领者,多中心互动行为的主要组织者以及协作参与者的多重身份,其基本职责是通过与各方直接建立联系,为水环境治理构建多元共治的网络。

(四)治理结构网络化

与碎片化治理结构不同,多元共治的治理结构是一种网络化治理结构。这种网络化的结构具有一定

程度的自组织特征,其中包括政府、企业、非政府组织、公民等众多参与者。网络化结构中,主体之间共同利益和利益分歧共存,主体之间互动的手段是对话、协商等沟通机制,他们共担风险,共享利益。网络化结构使行为主体间可以直接沟通,利益相关者发现问题时,通过无障碍沟通渠道及时告知相关行为利益主提供者迅速应对、快速处理,信息接收者积极回应、妥善对待。公众可以通过市长热线直接表达观点,多方行为主体可以通过聊天软件、视频电话交流意见。电子政务的出现也让政府与各主体间的沟通透明度增加。各行为主体因水资源治理面临冲突或需要合作时,网络化结构也给予了足够制度支撑。各主体通过网络化组织结构减少信息不对称性,实现最有效的治理。

参考文献:

- [1] 亚里士多德.政治学[M].吴寿彭,译.北京:商务印书馆,1983:48.
- [2] 曼瑟尔·奥尔森.集体行动的逻辑[M].陈郁,郭宇峰,李崇新,译.上海:上海三联书店,上海人民出版社,1995:2.
- [3] 胡保卫,程隽.“五水共治”多中心治理模式研究[M].北京:中国环境出版集团,2020:20.
- [4] 黄锡生,邓禾.行为与规制:建设两型社会法制保障研究[M].北京:科学出版社,2010:48..
- [5] 韩兆坤.协作性环境治理研究[M].北京:中国农业出版社,2020:130.
- [6] 王曦.当前我国环境法制建设亟须解决的三大问题[J].法学评论,2018(4):112.
- [7] 郭延军.澜湄水资源合作:从多元参与到多层治理[M].北京:世界知识出版社,2020:292.
- [8] 姜明安.软法的兴起与软法之治[J].中国法学,2006(2):27.

The Dilemma and Management of Collective Action in the Water Environmental Governance;

Based on the Perspective of Multiple Co-governance Theory

WU Xiaojian

(School of Literature, Law and Education, Anhui Open University, Hefei 230022, China)

Abstract: Under the background of constructing a modern water environment governance system with multiple co-governance, starting from the logical starting point of collective action, the main characteristics of “stakeholders” such as governments, enterprises, non-governmental organizations, and citizens are analyzed. Starting from three problems of the fragmentation of values, the fragmentation of governance organization structure, and the fragmentation of the supervision system, it is proposed to maintain the water quality through measures such as benefit sharing, system perfection, integration of values, and networking of governance structures. A co-governance model of orderly interaction, cooperation and sharing among environmental diversified governance subjects is established.

Keywords: water environment; environmental governance; multiple co-governance

[责任编辑 李潜生]