

生态治理体系中的制度比较研究*

贺东航

[摘要] 随着人类不断面临各种新的生态危机,包括能源、环保、气候变化等危机,有关生态治理与制度的关系的问题成为学界关注的热点之一。生态议题的治理模式一般有两种:一是自由民主模式,二是统合主义模式。本文通过比较了两种模式在生态治理中的优劣,并以中国的个案说明国家在生态治理中的绩效,在统合主义模式下,国家对生态治理基本实行“包揽制”和责任制。两种模式在生态治理中各有优劣,两种模式可以通过互相学习和借鉴来有效地面对生态危机的挑战。

[关键词] 生态治理 生态统合主义 模式重构

生态危机与环境灾难所导致的生态治理危机,是任何现代国家必须直面的严肃问题。如何实现生态危机的有效治理,是亟待我们思考的生存议题。一般而言,存在两种可供选择的治理模式:一是民主主义的,二是统合主义的。两种模式在生态治理中各有优劣,尤其是自由民主在面对生态议题时因其先天的局限性而力有不逮,我们有必要重新客观认识生态治理中的不同制度安排。

一、自由民主模式在生态治理中的优势与困境

民主模式安排下的生态治理有着其制度优势。这些制度优势主要体现在以下几个方面。

第一,民主模式下高度发育的公民社会使生态治理有着多元的推动力量。公民社会与民主政治是一对孪生子。“公民社会是指围绕共同利益、目标和价值的,非强制的行动团体”^①,公民社会既能表明社会与国家的适当分离状态,又能说明

公民对社会政治生活的参与和对国家权力的监督、制约以保持社会良序发展所必备的公民精神。公民社会为民主制度的运行提供了中坚力量,更能对国家权力实行有效制约,为实现宪政和法治奠定牢固的社会基础。内涵于公民社会之中的环保组织能够高效率地实现社会的环境保护动员,直接促进社会的环保意识和环保事业的发展。以美国为例,在环境问题刚刚成为公众话题的 20 世纪 90 年代,美国各种各样的非政府环境保护组织已经达到 1 万多个,有研究认为,美国环境保护组织在环境保护具体事务上起到的作用超越了政府

* 本文为国家社会科学基金重大委托项目“中西方政治制度比较研究”[项目编号:12@ZH003]、厦门大学哲学社会科学繁荣计划项目“中国发展道路的理论与实践研究”[2013—2017]的阶段成果。

① 来源于伦敦政治经济学院公民社会研究中心对“公民社会”的界定,该研究中心还指出了公民社会所表现出的具体形态:慈善机构、非政府组织、社区组织、妇女组织、宗教团体、专业协会、工会、自助组织、社会运动团体、商业协会、联盟等。

和企业,是环境保护运动的“发动机”^①。环境保护主义裹挟着庞大的社会支持率,通过对国会、州议会及行政机构的游说来影响政府的环保政策,成为推动生态治理的关键性力量。^②

第二,民主模式下的法制制度保证了生态治理的正义性与连贯性。民主模式的基石之一就是法制的尊重。通过法律手段来引导和治理社会,是民主政治的基本要义。事实上,目前较为成功的民主模式基本建立了较为完备的生态治理法律体系。例如美国的联邦环境法律体系从1899年的《河流和港口法》到《清洁空气法》再到《清洁水法》等一系列的法律,构成了世界上最为完备的环境保护法律体系。特别是美国的《国家环境政策法》与《美国宪法》一样,是一部保持了长期稳定的法律。^③长期稳定的法律建设,赋予了生态治理正义性,保证了国家生态治理的连贯性。

第三,民主模式下的对个人权利的保护使生态治理迅速上升为社会公共议题。民主政体的渊源在于社会契约论,政府是个人权利让渡的产物,是不得不要的恶。民主政府对个人权利的尊重与保护是民主政体区别其他政体的重要特征之一。伴随着环境问题越来越成为影响公民个人的重要因素,环境权从个人权利束缚中被分离出来,同自由、平等一样,成为个人权利的重要标签之一。^④当生态保护成为保护个人最重要的权利时,生态治理就会成为热议的社会公共话题。选举政府对选票的敏感性决定了政府会把民众最关心的话题纳入政府治理的目标之中。^⑤

不过,人类日益面临着各种新出现的生态危机,如能源、环保、气候变化等生态危机。自由民主制度在应对这些危机的制度回应性和绩效性存在着着力有不逮之处,表现为:

第一,民主模式下的政策“短期行动”。在民选体制下,政府为了满足选民的诉求,一般政策的制定倾向于短视。对长远的战略决策缺乏认识的民众,也不支持政府出台某些战略性政策。执政的领导人,制定的一切计划都围绕着下一次的选举展开。政党为了胜选需求,使得政党在制定战略性政策上软弱无力,往往制定一些能够给选民带来暂时好处的“民粹化”政策。如环保议题,但最后只是流于选举时的激情承诺,从未将其落实为公共政策。而事实上,环境保护很大程度上依

赖于那些关注于捍卫长期性一般利益而不是短期性特定利益的公共利益倡导者,这尤其需要关注公共福祉与利益的社会审议和决策,而不是自我私利者着眼于个体福利与利益的政治谈判^⑥,因而选举政治往往“导致环境政策上的‘短期主义’,并被政党和政治领导人的短见所加剧——他们往往依据短暂的选举周期而不是长期的生态稳定需要采取行动”^⑦。

在生态治理中,要注重社会、经济、文化、资源、环境、生活等各方面的可持续发展问题,要求这些方面的各项指标组成的向量的变化呈现单调增态势(强可持续性发展),即既满足当代人的需要,又不损害后代的发展能力。而在民主主义政治过程中,立法周期很短,往往回避了长远利益的政策,不容易进行长远的发展战略规划,短视行为与短期主义政策频出。因此,需要我们寻找一种建立在责任伦理基础上的新的制度安排,更加注重“代际正义”而充分考虑到子孙后代的福祉,并在发展主义与生态主义之间寻找平衡。

第二,自由民主制度在全球合作中的困境。随着全球化进程的展开,国家间的交流越来越频繁,国家间的联系也越来越紧密,全球一体化的趋

① Ellis C. Armstrong, Michael Robinson and Suellen Hoyeds, *History of Public Works in the United States, 1776 - 1976*, The Association, 1976.

② 罗健博《发展、治理与平衡》,复旦大学2008年博士论文第97页。

③ 王曦《论美国〈国家环境政策法〉对完善我国环境法制的启示》,载《现代法学》2009年第4期。该文章认为,美国的《国家环境政策法》之所以保持了长期稳定,得益于其国家环境目标设计的前瞻性:体现了国际社会到1987年才正式提出、到1992年才得到公认的“可持续发展”的思想。美国提出这个国家环境政策的时间是1969年,比国际社会提出类似的思想早了18年。

④ 张力刚、沈晓蕾《公民环境权的宪法学考察》,载《政治与法律》2002年第1期。

⑤ [美]熊彼特《资本主义、社会主义与民主》,吴良健译,商务印书馆1999年版第395—396页。熊彼特认为“民主就是为做出政治决定而实行的制度安排,在这种安排中,某些人通过争取人民的选票取得作决定的权力”,即选举政府有着选票冲动,也有研究台湾的学者,将这种民主方式称之为“选票民主”,另见王茹《台湾建构公民社会的“协商民主”之实践状况——以“选票民主”的反思为背景》,载《台湾研究集刊》2008年第1期。

⑥ [澳]艾克斯利《绿色国家:重思民主与主权》,郝庆治译,山东大学出版社2012年版第82—83页。

⑦ 同上书,第84页。

势日益明显。在这样的背景下,生态危机与环境污染所造成的影响将不再限制在传统民族国家的疆界之内,而会迅速地波及到其他国家甚至全世界,如全球气候变暖等问题。但由于民主国家往往基于国内的选票压力,对外不愿意承担过多的国际义务和责任,如美国单方面退出《京都议定书》就表明了这一点。此外,民主国家在签署国际协约时,通常还要经议院表决或国内全民公投等程序,持续时间长,且大大降低了达成国际承诺的概率。反之,威权主义国家的制度回应性与绩效性就较强,且因不存在与国内各势力(反对党、各类NGO组织)进行反复的博弈,威权主义国家一旦对生态议题进行国际承诺后,往往就会承担起国际责任,其国家的生态政策表现为严肃性和一致性。

第三,自由民主制度与生态危机的整合能力。当国家受生态危机直接冲击时,社会力量需要进行高效统合,包括动员社会成员、快速实现对环保议题的整合、创建共同的事业。由于生态环境治理活动所面对的是难以分割的公共资源,这决定了治理活动必然是一种集体行动,但民主制度下往往强调“强社会、弱国家”的模式,国家的社会整合能力不强。可见,在生态理念与自由民主制度安排之间,存在着一定的不相融性与紧张关系。

二、生态治理的统合主义 模式:中国的表达

在应对生态危机与治理中,另一类制度进入人们的视野,本文把这类制度称为生态治理的统合主义模式。

生态统合主义可以看作是通过国家力量(或政党)来推动的生态治理过程,这一过程强调国家在生态治理过程中的主导作用,对社会组织有着高度整合能力、对民众有着高度的动员力。同时,实行政党对军队的绝对领导制度。这些基本的政治体制保证在生态危机处理中做到既有统一领导,又能有效沟通与协调。^①

生态治理的背后涉及的是政治体制因素和公共管理体制因素,像中国这类政治体制(统合主义模式)的国家在生态治理中所展现的绩效如何?其有关机理是什么?有关制度局限性何在?如何

克服?下面我们来分别讨论。

(一)生态理念所标记的治道变革

在中国,执政党的基本路线决定着整个社会的发展方向,其生态意识的觉醒和治理思路的转变直接影响着我国发展的战略导向。笔者认为执政党的生态理念演变可以分为三个阶段。

第一阶段是1979年至1985年。这一阶段,生态议题尚处在政策的边缘。当时中国刚进入改革开放初期,执政党在十二大报告上宣示“坚决保护各种农业资源、保持生态平衡”^②;1985年,执政党在十二届四中全会《关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议(草案)》中提出“加速植树造林,搞好水土保持,改善农业生态环境”。在这一阶段当中,生态议题并不是作为社会发展策略的主要部分,而是侧重于将生态问题放置于与农业发展紧密相关的层面上。在改革开放初期,工业经济尚在起步阶段,农业经济是重中之重,因而从农业角度来阐释生态,表明生态议题尚处在政策的边缘。

第二阶段是1987年至1997年。执政党的十三大报告,开始把经济建设与生态环境结合起来,强调经济效益与环境效益的平衡。“在推进经济建设的同时,要大力保护和合理利用各种自然资源,努力开展对环境污染的综合治理,加强生态环境的保护,把经济效益、社会效益和环境效益很好地结合起来。”^③1990年的十三届七中全会《关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》强调“环境保护是一项基本国策”,要“实行经济建设、城乡建设、环境建设同步规划、同步实施、同步发展的方针,使环境保护与国民经济和社会发展相协调”。第一次以党中央的文件形式正式宣示要把环境保护作为基本国策。^④1995年,执政党在十四届五中全会报告上进一步提出“要把控制人口、节约资源、保护环境放到重要位

^① 彭宗超《应急管理的中国经验》,未刊稿。

^② 中共中央文献室编《十一届三中全会以来重要文献选读》上册,人民出版社1987年版第477页。

^③ 中共中央文献室编《十三大以来重要文献选编》上册,人民出版社1991年版第25页。

^④ 第一次提出“将环境保护确定为基本国策”的是1983年的第二次全国环保会议,但以党中央的文件正式宣示,则是在1990年,参见中共中央文献室编《十三大以来重要文献选编》中册,第1402页。

置”^①。之后于1997年召开的十五大更是将实现可持续发展作为一个重大战略。这一阶段中,执政党逐渐意识到经济增长与环境保护之间的辩证关系,开始将生态议题提高至一个相当高的地位。

第三阶段是党的十六大之后。这一阶段,随着中国经济的高速发展,环境突发事件的日益增多,经济发展引发的生态危机与资源匮乏、社会领域的环境群体性事件、旱涝交替的农业生产环境,导致中国进入了“风险社会”,加上全球性的气候变化,执政党从“GDP迷思”中跳脱出来,迈向一种崭新的治道方向。生态议题也因此逐渐由过去边缘的政策议题转变为为核心的政策议题。2002年,执政党在十六大报告上指出“生态环境、自然资源和经济社会发展的矛盾日益突出”^②,强调要“促进人与自然的和谐,推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路”。2003年的十六届三中全会提出了“五个统筹”理念,第一次将“统筹人与自然和谐发展”的“科学发展观”视为全面建设小康社会强有力的体制保障之一,“科学发展观”的提出是生态议题进入政策核心的重要标志。^③到十七大提出“生态文明建设”理念,将生态议题提高到制度建设的层面,并将其与经济文明、精神文明、社会文明放在同等的高度,并将这种理念落实为现实策略。^④直至十八大提出的建设“美丽中国”^⑤,这成为一个全新的、蕴含丰富的执政理念。我们可以看出,生态议题日渐跃升为整体发展策略的重点。将生态主义思维引入执政理念,是通过一场全面的“社会学习过程”与“心理革命”、“头脑风暴”来实现的,在这一过程中,中国共产党作为一个“学习型”政党正灵活地与时俱进。

通过中国共产党的官方文本用语的演变,可以看出执政党逐渐认识到人与自然关系的重要性,人从凌驾于自然之上变为与自然和谐相处,生态文明逐步成为执政党的高级执政理念。执政党生态意识的觉醒直接决定着整个社会的发展方向,其治理思路的转变也直接影响着中国发展的战略导向。

(二) 生态统合主义下政策窗口的快速开启与政策执行的高位推动

为了更好地分析统合主义下的生态政策是如何被强有力地执行的,接下来,我们从统合主义体

制下的政策窗口是如何快速地开启,“党的领导小组”是如何透过“高位推动”的机制运行来分析生态治理是如何被响应、执行和反馈的。

按照约翰·金登提出的议程设置的多源流分析理论,最后落实为公共政策的许多公共问题之所以能够进入“政策窗口”(政策窗口是政策建议的倡导者提出其最得意解决办法的机会,或者是他们促使其特殊问题受到关注的机会^⑥),是由“问题溪流”(如社会公共问题的“量化指标”与危机事件的发生)、“政策溪流”(如制定备选方案和政策建议)以及“政治溪流”(如国民情绪、政府的变更、行政机构的人事调整等)三大源流共同作用的结果。就我国公共政策过程的本身来理解,由于威权主义政治制度的优势,在中国场域下的“政治溪流”往往是一股很强大的溪流,从而导致公共政策的“窗口”迅速开启。

政策启动后的下一步就是关键的执行问题,而一项重大的生态政策往往具有生态、社会、政治、经济等多方面的属性,承载了多项任务,其成功“落地”要取决于横向上的高位推动和各部门配套政策的出台。但由于条条块块的存在,往往会出现多属性治理的“孤岛现象”。“孤岛现象”是指政府机构间在职能、资源、信息、利益等方面不能满足多元组织主体充分整合、及时交流、高效利用的一种状态。政府相关部门在执行公共政策时常常面临一个部门的目标与其他部门的目标不一致,在执行中出现一个组织在执行某个项目时,不愿意与其他组织合作,出现公共政策执行中的合作困境。如何整合各部门,克服单一部门执行的限度而达至合力?这时,一般是启动“中共某某工

① 中共中央文献研究室编《十四大以来重要文献选编》中册,人民出版社1997年版第1463页。

② 中共中央文献研究室编《十六大以来重要文献选编》上册,中央文献出版社2005年版第14页。

③ 中共中央文献研究室编《十六大以来党和国家重要文献选编》上册(一),人民出版社2005年版第563页。

④ 胡锦涛《高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,人民出版社2007年版第20页。

⑤ 胡锦涛《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,人民出版社2012年版第39页。

⑥ [美]金登《议程、备选方案与公共政策》,丁煌、方兴译,中国人民大学出版社2004年版第52页。

作领导小组”的机制,它在实践中被证明是非常有效的。这种“工作小组”属于任务性小组的编组,这类小组一般是为了推动某项重大公共政策而设立。从中国的实践经验来看,这类“中国特色”的“领导小组”在解决公共政策执行中的多属性难题中发挥了重要作用。由于党的行政担当机构的负责人相较于行政机构的负责人,其级别均较高,这显示了中国执政党是生态治理政策目标的创制者、决策者、执行者与监督者,以“高位推动”的姿态宣示党的“在场”。^①

(三) 统合主义下的国家能力与全民动员

以2008年汶川地震灾后,国家迅速启动灾区河流治理与生态修复政策为例,当时地震引发的滑坡造成了涪江、嘉陵江、石亭江、清水江、红河、沙金河、茶坪河、绵远河、岷江、湍江等33处堰塞湖。这些堰塞湖库容从10万方到上亿方不等,随时有溃坝风险,国务院总理温家宝在灾区召开会议,决定成立唐家山堰塞湖应急疏通工程前线指挥部,执政党的中央军事委员会立即下令武警水电部队前往,将武警官兵通过直升机投送,迅速降落到唐家山等堰塞湖堤坝上,勘察地形,为在堤坝上开筑导流槽施工做准备。而在自由民主体系下的国家,因为一向对政府的作用深怀恐惧,因此一般来说比较重视强调政府权力的有限性,更重视市场手段的运用及多元社会参与。在政府内部,虽然也有执政党的影子,但通常也都不突出执政党的作用。同时对于国内事务,自由民主体制下的政府也不重视军事力量的运用。这体现在生态治理的建构方面往往首先强调市场机制的运用,更多地重视各类NGO组织作用的发挥,执政党往往不直接发挥影响力,一般通过总统或国会发挥作用,最多在幕后发挥一定的作用。军队一般也不介入国内应急事务,即便出现特别重大的生态危机事件,军队的介入也需要履行20多道申请程序才可以实现。^②

而统合主义下的中国实行的是执政党对军队的绝对领导制度。这些基本的政治体制在应急管理当中往往体现为坚持党的领导、政府主导、部门负责、社会协同和军队支持等具体的体制安排。这样既可以在应急过程中做到既有统一领导,也有有效沟通与协调的多方协作治理,以大大提高应急的及时性、动员的有力性和救灾的有效性等,

通过社会动员将社会力量整合起来,通过强制力量惩戒破坏生态契约的行为,调动各种资源投入到这场拯救生态的战役中去。另一方面,中央集权式政府体制也有能力增强对地方政府的约束力度,如在环境方面,对地方政府的约束从软约束变成硬约束。

需要说明的是,中国在改革开放的过程中已经大大加强了市场的作用和社会的作用,统合主义的国家已构建了一套公民参与、理性审视、公开讨论基础上的协商制度。在政策过程上,社会也可以通过公开讨论来对话来参与生态决策和治理。

三、基本结论

生态治理与国家的互动关系是热点问题。生态治理对代议民主政治模式提出了挑战。统合主义不是与代议民主制度相对立,而是表明在面对日益严峻的社会风险形势和解决人类集体行动的困境问题上,统合主义模式与民主主义模式的制度安排都有可能成为人类的备选方案,交相登上历史舞台,毕竟公共权威的协调或者人类的自愿联合都是解决集体行动困境的基本选择,但民主主义策略在兑现政治承诺、促进国际合作、承担政治责任、整合社会力量等方面存在一定的不足,而统合主义体制下也有不少问题。首先,由于权力过于集中,对生态治理的日常建设非常依赖于有关领导是否重视。领导重视,地方的生态治理才能顺利发展,反之则不然。其次,在生态治理中,有时不计成本,导致社会参与不足或一些过度治理的问题。再次,法制水平还有待提高,要让生态治理法制化。

(作者工作单位:厦门大学马克思主义学院、华中师范大学政治学研究院)

(责任编辑:李慕)

^① 贺东航《公共政策执行的中国经验》载《中国社会科学》2011年第5期。

^② 彭宗超《应急管理的中国经验》,未刊稿。