

基于相容利益理论的流域水污染府际合作治理探讨*

易志斌

(南开大学商学院,天津 300071)

摘要 由于流域水环境具有准公共物品性质,相容利益使得流域上、下游利益主体的合作变得必然和可能,但这并不构成地方政府合作的充分条件。当前有些流域制定了合作行动协议,但是这些合作行动仅属于非制度性的合作协调机制,没有充分考虑地方政府的利益主体地位,从而导致合作效果不明显。从相容利益理论的角度,探讨了流域水污染合作治理中的利益博弈结构。经分析发现,要真正实现流域水污染的府际合作治理,需要建立科学的地方政府绩效评估制度、建立区域生态补偿机制、建立跨界水污染经济赔偿机制和完善公众参与水环境保护的制度。

关键词 相容利益 流域水污染 地方政府 合作治理 对策

随着人口增长与社会经济的发展,水资源紧缺与水环境恶化的趋势已经成为危及地区和平与稳定、制约区域可持续发展的重要因素。根据《中国环境状况公报》,2007年我国七大流域197条河流的407个断面中,达到《地表水环境质量标准》(GB 3838—2002)Ⅳ~Ⅴ类、劣Ⅴ类水质标准的断面比例分别占了26.5%、23.6%;松花江水质为轻度污染,黄河、淮河水水质为中度污染,辽河、海河水水质为重度污染;水污染问题逐渐呈现出流域性特征。

多种复杂原因的并存使得流域水污染治理难度很大。近年来,尽管各级政府分别对其所辖区域内的产业结构进行了优化,不断加大了环境保护执法力度,而且水污染治理的技术水平也有了明显的进步,但流域水污染问题仍未得到有效解决^[1]。针对流域水污染问题,有些地方意识到了府际合作的必要性,并且根据自身发展的内在逻辑和实际需要,就流域水污染治理的某些问题采取了相关的合作行为,如“淮河水污染联防”、“泛珠三角区域环境保护合作协议”、“长江三角洲地区环境保护合作协议(2009—2010年)”等,但是这些合作行动的制度化程度相对较低,一般采取集体磋商的形式^[2],准确地说,只是一种地方政府倡导式的非制度性合作协调机制,忽视了流域内各个行政主体的既得利益的平衡,使得合作效果大打折扣。

由于流域水环境具有准公共物品性质,相容利益使得流域上、下游利益主体的合作变得必然和可能,但这并不构成地方政府合作的充分条

件。笔者试图从相容利益理论的角度,探讨流域水污染合作治理中的利益博弈结构,分析各利益主体的最优行动策略,并提出了流域水污染府际合作治理的对策。

1 相容利益理论

美国马里兰大学教授奥尔森通过对国家权力与私人权利、政府与市场关系的考证,提出了著名的相容利益理论。他对相容利益的解释是:如果某一理性地追求自身利益的个人或某个拥有相当凝聚力和纪律的组织能够获得该社会所有产出增长额中相当大的部分,并且同时会因该社会产出的减少而遭受极大的损失,则该个人或组织在此社会中便拥有一种相容利益。相容利益给所涉及到的人以刺激、诱使或迫使他们关心全社会产出的长期稳定增长^[3]。

根据奥尔森所提出的相容利益理论,似乎能够形成如下结论:当某一理性的个人或组织在社会中拥有相容利益时,就一定会致力于促进该社会财富的增长。因为这些个人或组织致力于促进该社会财富增长就“能够获得该社会所有产出增长额中相当大的部分”,反之,“会因该社会产出的减少而遭受极大的损失”。然而,在实际情况下,该结论却常常不成立,由于社会中众多利益主体所处经济地位、时空位置的不同,导致了复杂的利益博弈结构,从而决定了拥有相容利益并不构成其必然促进该社会财富增长的充分条件。要使社会中的所有成员都能得到积

作者:易志斌,男,1980年生,博士,讲师,研究方向为环境规划与管理。

* 南开大学人文社会科学校内文科青年项目(No. NKQ09062)。

极合作地激励,基本的条件是社会中的所有成员在该社会都拥有相容利益。除此而外,没有利益主体能够“搭便车”,或者说没有社会成员能通过偏离合作的策略而实现套利。而且,奥尔森在探讨政府与市场的关系问题时,也指出政府的所有行为并不总是促进社会财富增长,政府本身在经济发展中具有一正一反的双重作用,要使政府起到促进作用,就必须从政府的激励机制出发,建立一个能给予相容利益最大决策权的政治体制。

2 相容利益理论在流域水污染府际合作治理研究中的应用

2.1 流域水污染治理的相容利益

流域是自成系统的整体,上、下游,左、右岸,干、支流之间都有着非常密切的联系。流域水环境既是一种环境资源,也是一种经济资源,具有生态系统的完整性、跨区域性和使用的多元性特征。流域水环境即使有行政区划的限制,单一地方政府也总是能够采取措施,决定是将污染物保留在本地区内或随着水体流动转移到下游邻近的地区。无论是选择保留还是转移污染物,流域水环境本身都具有外部性效应。而且流域水环境作为一种公共资源,作为共同的财富和公共产品,具有生态系统的环境系统关联机制,不会因行政区划而改变其自然规律,流域内水资源的任何一部分受到污染,都可能破坏整个流域循环系统,从而呈现跨区域的特征。上游污染可以通过径流携带到下游地区,形成区际环境系统的恶性关联;如果上游地区进行合理的经济开发,改良了生态环境,就会优化中下游、相邻或相关区域的环境系统,形成区际环境系统的良性关联。

近年来,随着我国工业化经济快速增长、社会全面转型,水资源管理还没有完全形成流域管理模式,流域内的地方政府出于辖区或自身利益的度量常常采取地方保护行为,导致流域水资源消费负外部性问题愈发尖锐,引起水资源短缺和水资源恶化。通过地方短期利益与长期利益的博弈,伴随着流域相容利益观念的逐渐深入人心,那些颇具战略眼光或其辖区饱受流域水资源消费负外部性之苦的地方政府逐渐产生了流域政府间合作,实现负外部性协调治理的强烈愿望。因为这些地方政府深知,流域水资源消费负外部性现象的累积,会导致流域生态的

衰败,这无论是对上游还是下游地区的长远利益都没有好处,必须打破现有的制度均衡来真正实现流域水污染的有效治理,即以流域为基本单元开展水污染防治的跨区域合作,协调上、下游,左、右岸的地方政府利益,较好地维系流域生态系统的平衡,满足社会经济发 展的总体与阶段需要。因此,流域水环境的自然属性决定了流域水污染治理的相容利益是上、下游可持续利用流域水资源。

2.2 流域水污染治理中的利益主体及其利益分析

在流域水污染治理中,涉及到流域上、下游的地方政府、企业、居民以及中央政府等多个方面的利益主体。鉴于本研究主要探讨地方政府的合作问题,笔者将流域内上、下游地方政府作为流域水污染治理的利益主体。因为地方政府是地方环境保护主体,代表区域内全体社会成员履行行政管理职责,其工作的价值取向是发展经济社会各项事业、实现区域公共利益的最大化^[4]。

地方政府作为地方利益主体,应当代表着整个地方全体成员的利益,政府的决策和行为应当从整个地方以及地方成员的利益出发,但实践中并非完全如此,正如奥尔森指出的那样,“政府的所有行为并不总是促进社会财富的增长”。这是因为作为地方利益主体的地方政府内部还可以进一步区分出不同的利益主体,这些利益主体的利益对地方政府的利益实现有着不可忽略的影响。它们主要包括政府工作人员的个人利益和政府机构本身的利益。政府工作人员既是经济政策的制定人,又是经济政策制定后的具体执行者。一方面,工作性质要求他们从整个地方的全局利益出发,客观、公正、努力地实现全局利益,如就业率、GDP、生态环境质量等;另一方面,政府工作人员本身是社会中的一员,有着自身的利益取向,如增加个人收入、升迁职务、展示和发挥个人能力等。综上所述,地方政府利益(V_G)可以简化为当地居民对当地政府的满意度(即民心(V_L))和中央政府对当地政府的认可程度(即政绩(V_C))之和。

2.3 相容利益理论视角下的博弈结构分析

假设流域水生态系统内有2个利益主体,分别为上游地方政府和下游地方政府,按照“谁利用谁补偿,谁受益(损害)谁付费”的原则,上游地方政府对流域水环境的应对有2种策略:合作(保护)和不合作(不保护);下游地方政府作为下游水环境受益区

域也有2种应对策略:合作(补偿上游)和不合作(不补偿上游)。如果上游地方政府采取合作策略进行流域水环境保护,收益包括下游给予的生态补偿(C)、中央政府的认可、良好的水环境等,面临的损失则是当地居民的就业率降低和GDP的减少等;如果上游地方政府不采取流域水环境保护策略而进行其他产业发展,收益是增加GDP和就业率等,面临的损失包括下游地方政府对其的生态补偿、中央政府对其的惩罚、污染的水环境等。上游地区一般为欠发达地区,辖区内居民对地方政府的需求层次还不高,他们最为关心的是收入、充分就业等经济领域的内容,而对环境保护与建设的重视程度不高^[5]。如果上游地方政府能给当地居民带来更多的就业机会和收入,当地居民对地方政府的满意度(V_L^1)越高,反之,则 V_L^1 越低。

对于下游地方政府,如果上游地方政府采取了流域水环境保护策略,而其不采取合作策略,即不给予上游生态补偿,获得的收益是免费享受良好的水环境,面临的损失可能包括上游地方政府失去进行水环境保护的动力从而引起下游水环境恶化,以及中央政府对其的惩罚等。下游地区一般为较发达地区,财政资金相对充裕,辖区居民对生态环境质量的要求相对较高,公众的环境保护参与意识也较高。辖区内居民对生态环境的满意度直接关系到地方政府的利益,如果流域水环境质量差,下游地方政府赢得当地居民的满意程度(V_L^2)就越低,反之,则 V_L^2 越高。

由此可见,当上、下游地方政府都采取合作策略时,则上、下游地方政府的收益分别为 $V_C + C - V_L^1$ 、 $V_C + V_L^2 - C$;当上游地方政府采取合作策略,而下游地方政府不采取合作策略时,则上、下游地方政府的收益分别为 $V_C - V_L^1$ 、 $V_L^2 - V_C$;当上游地方政府采取不合作策略,而下游地方政府采取合作策略时,则上、下游地方政府的收益分别为 $C + V_L^1 - V_C - F$ (流域上游对下游的水污染赔偿额)、 $V_C + F - V_L^2 - C$;当上、下游地方政府都采取不合作策略时,则上、下游地方政府的收益分别为 $V_L^1 - V_C$ 、 $-V_L^2 - V_C$ 。要使具有理性的上、下游地方政府出现双方都积极合作的局面,在利益博弈的支付结构上必须满足合作收益大于不合作收益,即 $V_C + C - V_L^1 > C + V_L^1 - V_C - F$ 且 $V_C + V_L^2 - C > V_L^2 - V_C$ 。换句话说,就是流域水污染合作治理不仅要有利于双方的相容利益,同

时还要使双方能够在合作过程中实现各自利益的最大化,双方都不能有偏离合作的套利倾向。如果在合理的生态补偿范围内,下游地方政府具有很强的合作积极性,而上游对下游的水污染赔偿额为零(即 $F=0$),则上游有不合作的动力。如果中央政府对下游地方政府的不合作行为不实行惩罚(即 $V_C=0$),或者当地居民对下游地方政府不合作行为不进行有效监督(即 $V_L^2=0$),则下游地方政府将会具有“搭便车”的动力,即采取不合作策略。因此,为了使上游地方政府采取合作的策略,必须重视中央政府对上游地方政府参与合作的认可程度,同时要关注下游对上游的合理补偿和适当增加上游对下游的水污染赔偿额。

可见,中央政府的认可、合理的生态补偿、当地居民对地方政府的满意度、上游对下游的水污染赔偿额4个参数在流域水环境保护合作中,对上、下游地方政府的策略选择均起到决定性的作用。

3 流域水污染府际合作治理的对策

将相容利益理论应用于流域水污染府际合作治理中利益博弈的分析,发现作为利益主体的地方政府也同样不一定积极地采取合作策略。而这正是地方政府在合作治理流域水污染上尚需认真解决的问题。为此,笔者建议从以下方面着手解决这个问题。

3.1 建立科学的地方政府绩效评估制度

从制度变迁的角度看,中央政府在制度变迁过程中具有一些私人所不具有的优势,中央政府凭借其强制性政权力量可以强制实施某些制度,进行制度创新和变迁。同样,中央政府在地方政府合作治理流域水污染问题上,也应在资金、政策、机制设计等方面发挥积极作用。流域水环境保护府际合作很大程度上依赖中央政府的协调、控制和引导,由于地方政府作为各自地方利益的主体,地方政府之间的利益关系即成为流域水环境保护府际合作关系中的重要组成。从上述地方政府的利益博弈分析中可知,中央政府对地方政府的认可程度影响地方政府是否合作的态度。因此,为了加强地方政府对流域水环境的保护工作,中央政府需要进一步确认地方政府在其流域内的环境利益主体的地位,构建合理的绩效考核制度来激励其按照可持续发展的要求行事,进一步强化流域环境系统与经

济系统协调发展的思想,促使地方政府从流域整体角度出发,为合理利用和整治流域环境质量而努力,同时促使其寻求府际合作的途径。合理的地方政府的政绩考核系统不仅要将在本辖区内的人口、资源、环境保护指标纳入其中,而且要将各地方政府对流域环境质量的贡献纳入其中,认可地方政府对流域水环境保护的贡献。

3.2 建立区域生态补偿机制

流域区域生态补偿机制是指流域生态治理和保护受益地区、受益者要为其获得的生态收益支付费用,或者是必须承担上游治理和保护的一部分成本^[6]。流域区际生态补偿机制是依法保护生态环境的重要内容,也是区际间协调发展的关键^[7]。从上述地方政府的利益博弈分析中可知,在缺少生态补偿机制的情况下,上游地方政府就可能不会采取合作的行为去进行水环境保护。合理的生态补偿将起到正面的激励作用,将会主导上游地方政府提供足额和良好的水环境;对于下游地方政府而言,补偿意识也可避免其非理性的行为。但是下游地区政府提供的补偿数量和形式能否满足上游地区政府的需要,上游地区政府索取的补偿数量又是否超过下游地区政府的承受能力,这又构成了流域生态补偿活动开展制约因素,从而影响到上、下游地方政府达成合作的可能性。因此,为了保证流域水环境保护府际合作的成功,必须利用法律的强制形式明确流域上、下游之间的生态补偿机制,对上游的生态环境保护责任和义务以及下游对上游的补偿数量提出明确的界定和规定,具体包括跨界水质标准、区域补偿计算方法、补偿方式等。

3.3 建立跨界水污染经济赔偿机制

跨界水污染经济赔偿机制和生态补偿机制是一个问题的2个方面,两者相辅相成,缺一不可。跨界水污染经济赔偿就是对享受了生态补偿机制的经济利益但不履行相应的生态环境保护责任和义务的行为而进行的惩罚机制。只有建立了跨界水污染经济赔偿机制,才能对上游地方政府起到警戒作用,使其强化环境管理,真正落实流域水污染的府际合作治理。跨界水污染经济赔偿机制是从保护整个流域水环境的角度出发,根据“谁污染,谁赔偿”的原则,对流域上、下游之间所发生的环境责任的一种经济性认定。因此,构建流域跨界水污染

经济赔偿机制,是使流域水环境保护的外部性成本内部化的客观要求,也是保障下游地方政府环境权益的重要内容。

3.4 完善公众参与流域水环境保护制度

当地居民对环境质量的要求影响到流域上、下游地方政府是否采取合作策略的态度。因此,为了促进流域水污染府际合作治理的成功,应重视公众参与环境保护工作,激励公众监督地方政府的环境合作行为。尽管我国在众多有关环境保护的法规中明确提出了公众参与机制,但是目前我国公众的环境意识水平仍较低,公众参与环境保护的实效仍不明显^[8],与西方发达国家“至下而上”(即公众推动环境保护工作向前发展)的环境保护工作模式形成了鲜明对比。

根据当前我国公众参与环境保护的现状,完善公众参与流域水环境保护制度应做到以下几点:第一,要转变公众的思想观念,明确公众参与流域水环境保护是群众的权利,这样的权利是国家法律赋予的,政府和相关部门有义务回应和保护;第二,加强环境保护宣传和环境教育工作,采取讲座、图片展、手机短信、媒体公益广告等多种形式提高公众对环境信息的了解程度;第三,建立地方政府环境信息公开体系,信息公开是完善公众参与流域水环境保护制度的前提;第四,制定相应的法律法规,明确公众在流域水环境保护中的法律地位,完善环境公益诉讼机制;第五,建立公众参与激励机制,可以通过采取物质奖励等方式提高公众参与流域水环境保护的积极性。

参考文献:

- [1] 胡若愚.超越地方行政分割体制的参与共治[D].北京:北京大学,2006.
- [2] 杨妍,孙涛.跨区域环境治理与地方政府合作机制研究[J].中国行政管理,2009(1):66-69.
- [3] 曼瑟·奥尔森.权力与繁荣[M].苏长和,译.上海:上海人民出版社,2005.
- [4] 周国雄.公共政策执行阻滞的博弈分析——以环境污染治理为例[J].同济大学学报:社会科学版,2007,18(4):91-96.
- [5] 冉瑞平.试论建立环境问题的区际协作机制[J].农村经济,2004(10):49-51.
- [6] 胡熠,黎元生.论流域区际生态保护补偿机制的构建——以闽江流域为例[J].福建师范大学学报:哲社版,2006(6):53-58.
- [7] 吴晓青,洪尚群,段昌群,等.区际生态补偿机制是区域间协调发展的关键[J].长江流域资源与环境,2003,12(1):13-15.
- [8] 戴京,隋兆鑫.环境保护的公众参与现状、问题及对策[J].环境保护,2008(12):57-59.

编辑:卜岩枫 (修改稿收到日期:2010-04-28)