

网络治理: 生态城市管理的路径选择

郭 莉

(东北大学 工商管理学院, 辽宁 沈阳 110004)

摘 要: 相对于传统的城市管理, 网络治理强调政府、企业、非政府部门和公众的协作实现经济与环境的平衡发展。通过对网络治理的涵义、治理模型、特征以及网络治理的动力来源的阐述以及哈立法克斯生态城的案例分析, 说明突破城市管理路径依赖的关键在于实现城市网络治理, 最后提出网络治理应用于我国生态城市管理的三大条件。

关键词: 生态城市; 网络治理; 路径依赖; 可持续发展

中图分类号: F29

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2007)04-0065-04

0 前 言

随着城市化和工业化步伐的加快, 我国受计划经济影响的传统城市管理暴露出两大问题: 一是在城市发展中经济和环境被理解为互相矛盾的“两张皮”的关系^[1]。传统的城市管理以简单的经济增长为目标, 短期的经济高速增长往往以破坏生态环境为代价, 制约经济的持续发展; 同时, 环境管理普遍被理解为复杂而成本高昂的问题, 政府和企业的环保投入急剧增加, 相应的经济回报却难得一见, 从而导致各行业部门对环境治理缺乏积极性。二是城市管理的“管理”被理解为政府单一主体的行为^[2]。政府多采用行政命令和“大包大揽”的管理方式, 致使企业、非政府组织和公众采取消极服从的态度^[3], 创新意识和参与意识薄弱, 从而影响政策执行的效果。传统城市管理模式在社会、经济、文化等方面已经构成实现其自我增强的选择环境, 这种选择环境对城市管理模式的选择有重大影响, 促使传统管理模式形成一种保持的趋势, 即路径依赖。

然而, 传统城市管理模式的弊端显而易见, 为追求经济增长而忽视环境保护, 尽管会获得一段时期的经济效益, 但后期的经济发展却由于生态环境被严重破坏而停滞不前或萎缩; 单纯重视环境管理而忽视必要的经济效益, 环境保护必然由于缺乏强有力的经济支撑而失去现实意义。因此, 传统城市管理模式的路径依赖需要通过一种机制加以突破, 即在城市发展中同时考虑环境效益和经济效益, 实现经济与环境的平衡发展, 这也是生态城市建设的意义所在。20世纪80年代以来西方国家兴起的新公共管理思想为突破城市管理的路径依赖提供了新思路。它的主要观点是政府对社会的管理不能再沿用过去的完全由政府管制的全能政

府的模式^[4], 而必须更多地运用市场和经济手段; 政府必须更多地授权给公民和非政府组织, 以便调动社会的积极性来进行自我管理, 并协助政府的工作。同时政府要加强与公民和非政府组织的合作; 政府在管理中主要是起决策和引导的作用; 对社会的管理不能采取包办和命令, 而是要协调、调动各种社会力量为社会的健康发展服务。

面对可持续发展战略的广泛实施和新公共管理理论的提出, 我国的城市管理应该转变传统的管理思路, 即将对“发展”的理解从经济增长转变为强调城市经济和环境的协调发展, 把对“管理”的理解从政府单一行政管理转变为由政府、企业、公共组织和公众共同参与的城市治理过程。网络治理正是在此变革理念的基础上提出的新型城市管理模式。

1 面向可持续发展的城市管理模式: 网络治理

1.1 网络治理的涵义

在面向可持续发展的城市管理中, 网络治理是指以经济和生态环境协调发展为目标, 通过有效的协调与及时的信息沟通, 推动政府、非营利组织、私营部门和公众多元主体共同参与的城市管理模式。在网络治理中, 管理重点从经济增长转移到经济和环境的协调发展上; 管理主体从政府单一主体转变为政府、私营部门、非营利组织和公众等多元主体; 管理方式从政府行政命令为主转变为多方合作和共同参与; 在网络治理中, 完善的参与机制和及时的信息沟通能够为参与者提供多种治理渠道, 从而提高治理主体参与治理的积极性, 强化治理的效果。表1对网络治理与传统的城市管理之间的差异进行了综合的比较。

表 1 传统的城市管理与网络治理的比较

比较对象	传统的城市管理	网络治理
管理重点	经济增长	经济和生态环境的协调发展
管理主体	以政府为主体	政府、私营部门、非营利组织、公众
管理方式	政府行政命令,自上而下	以政府为主导,多方合作、参与
管理渠道	少	多
管理行为	被动与消极	主动与积极

1.2 网络治理的主体多元化模型

网络治理主张政府、企业、公众和非政府部门进行协调与合作,共同致力于经济与环境的协调发展上,实现城市的可持续发展。网络治理的主体多元化模型如图 1 所示。

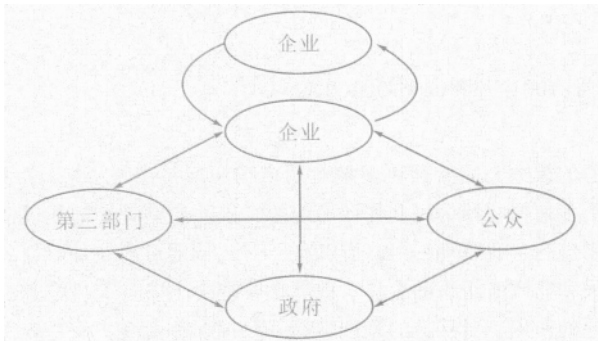


图 1 网络治理的主体多元化模型

首先,城市政府在网络治理中仍然起引导作用。政府通过环境政策和市场经济手段监督和控制各个企业、部门和公众的社会经济活动,以政策和资金上的扶持促进非营利性机构和非政府组织的发展。另外,政府可以通过有偿转让、委托经营、招标拍卖、股份合作、租赁、抵押、承包等市场运作方式将城市基础设施建设中可经营的资源交给企业去做^[6],从而与企业公共物品生产和服务上建立伙伴关系。政府在城市环保工程中也可以引导企业参与。例如,美国西雅图的一个再循环塑料营销公司(Recycled Plastics Marketing of Seattle, RPM)与西雅图市政府签署了一项协议,同意为城市污染治理工程生产家庭用废品箱,而这种废品箱的原材料全部来自城市再回收工程回收的牛奶罐。政府购买一定数量的产品,免费送到居民家中,以降低由专人收集垃圾所造成的城市废物管理成本^[6]。

其次,第三部门可以成为网络治理的重要角色。第三部门指非营利性组织和非政府组织,包括协会机构、研究、教育和培训机构、项目实施机构以及筹资机构等。第三部门除了辅助政府制定政策、为政府提供新方向和新方法、反馈社会群体愿望和需求以及协助基层政府服务机构以外,还负责对公众开展环保教育培训。同时,大学和科研院所与企业之间可以开展环保方面的技术合作和信息交流,如城市设计原则、建筑技术和材料、能源保护和能源替代等。另外,全球范围内的非政府组织在环境保护中的作用日渐强大。比如印尼的 450 个非政府组织曾迫使政府对环境污染和环境破坏问题予以充分重视,最终使政府采取有力措施,遏制了对热带森林的乱砍乱伐^[7]。

第三,公众是网络治理中不可或缺的成员。社会公众可以通过政府上网工程、听证会等渠道表达自己的意愿和需求,直接参与城市管理。通过接受来自社区和环保组织的宣传教育,逐渐提高公众的环保意识,在消费过程中积极推广环保选购,并开始注重垃圾的分类和回收,最终必然影响到企业的生产方式和生产理念。据 2001 年中国消费者协会向全国发放 1 000 万份《承诺调查卡》的调查结果表明,95%的消费者认可和支持绿色消费,98.9%的消费者愿意为推动绿色消费尽力^[8],这说明公众在环境保护运动中的影响将日渐强大。

最后,企业与政府、第三部门、公众以及其它企业之间建立协作关系。企业除了与政府协调参与公共物品的生产以及与科研院所开展技术创新合作,还需要通过绿色标志认证和定期公布环境报告等形式及时与公众沟通、树立良好形象。另外,企业之间可以建立研发联盟。例如,可口可乐公司的一个包装物供应商 Hoechst Celanese 公司曾为可口可乐公司开发了一项废旧塑料再利用的新技术。可口可乐公司承担了一定比例的研发成本,并允许 Hoechst Celanese 保留这项技术的专利^[9],由此分散了高额的初始研发成本和研发风险。同时,企业之间的有用资源和能源可以进行循环利用,生态工业园的发展正是基于这个原理。

1.3 网络治理的基本特征

网络治理具有两个基本特征。一方面,网络治理注重经济与环境实现双赢。网络治理注重经济发展中的生态环境因素。政府通过政策法规和市场经济等手段控制各类环境不友好行为;第三部门通过舆论压力及创新活动监督和协助企业实施环保战略,同时,通过宣传教育促进公众提高环保意识,实施绿色消费;公众通过绿色消费减少资源浪费、促使企业实施环保战略;企业通过实施环保战略推动环境资源的保护。网络治理也注重在环境保护中获得经济效益。政府通过经营权市场化运作将经营性基础设施让渡给企业经营;政府通过在引导企业参与城市环保工程实现以较低的运行成本同时获得经济效益和环境效益;企业通过与其它企业或科研院所的合作,降低环保技术的研发成本,通过企业间资源循环降低生产成本。另一方面,网络治理强调多元主体的共同参与。政府通过有效的沟通渠道和激励机制(财政补贴、政府性收费、财政资助等)引导企业、第三部门和公众参与城市管理;第三部门通过收集并反馈社会公众的意见协助政府开展工作;公众通过来自政府、第三部门和企业的报告和环境信息采取相应的环保行动;企业通过清洁生产等环境友好行为力求符合股东、政府、环保组织和消费者的要求。由此可见,通过多元主体的合作与协调,不仅可以推动企业、公众、第三部门和政府部门自身的健康发展,而且还可以促使各治理主体结成伙伴关系,信息彼此共享,并调动各方面的积极性和能动性,从而优化城市管理效果。

综上所述,公众和第三部门在城市管理中的作用日益重要,其环境保护的影响力也日益强大。而作为营利性企业来讲,在满足环境标准的同时必然考虑采取各种手段

(包括研发联盟等)获得经济效益。政府作为城市管理的主体,承担引导和掌舵的职能,但难以做到面面俱到。由此可见,不同部门组织的利益冲突构成城市可持续发展的障碍。因此,实现经济与环境的双赢需要考虑多元主体的协调制衡,进而充分发挥各自的优势和潜能,这也是网络治理区别于传统城市管理的核心优势所在。

2 生态城市网络治理的动力来源

政府、第三部门、公众和营利性企业之间存在复杂而动态的关联。虽然随着城市现代化水平的推进,各角色在城市可持续发展中的作用日趋明显,成员之间的关系也日渐紧密,但如何充分挖掘各治理主体参与城市管理的潜能,促使其在朝向环境与经济平衡发展中发挥作用,实现多元主体共同治理的理想管理模式,则是需要进一步研究的问题。

2.1 政府参与网络治理的动力

政府是城市所有成员中唯一同时考虑经济、社会和生态环境的成员,也只有政府能够提供实现网络治理的政策法规上的保障。我国政府已经开始重视第三部门的发展以提高政府的决策效率。另外,由于城市基础设施的状况直接影响城市可持续发展,而我国长期以来实行政府单一主体投资的模式无法保证投入与产出的良性循环,因此改变环保基础设施建设的投融资模式势在必行。在城市回收再利用工程中政府可以从企业废料中获得可利用资源,再由政府寻找下游企业生产城市的公共物品,从而缓解政府的财政压力。

2.2 第三部门参与网络治理的动力

非政府部门(如各种协会、联合会)关注的往往是社会公共性的问题,比如环保、贫民救助等,这些组织开展环保活动和其它环境管理工作主要是出于对社会的公共利益或者人类的共同利益考虑。而大学与科研机构在我国科技体制改革和教育体制改革后自主权和风险同时加大,寻求国家拨款以外的科研经费成为其与企业合作的内在动力。Cooke(1996)认为,未来区域的发展核心是大学、研究机构与产业之间关系的发展^[9]。从这个意义上考虑,随着城市可持续发展战略的广泛开展,科研院所与企业在环保产品、技术和设备上的合作应该有很大发展空间。

2.3 公众参与网络治理的动力

随着环境污染、生态破坏等环境问题的频繁出现和环保宣传教育的广泛开展,公众的环保意识日益增强。同时,公众参与环境管理的运行机制日益完善,也促使公众理所当然地成为治理主体之一。如2002年10月通过的《环境影响评价法》规定,国家鼓励有关单位、专家和公众以适当方式参与环境影响评价,从而以法律的形式保护公众参与环境管理的权利。

2.4 营利性企业参与网络治理的动力

随着公众对环境保护的更多关注,政府相应制订严格的法规标准,许多企业相继开始制订和实施环保战略。为

回应来自包括消费者、政策制定者、竞争者等在内的各种压力,越来越多的企业开始探索各种解决办法。在推行清洁生产的同时,企业也在尝试与其它企业和科研院所合作。企业与其它企业或科研院所的研发合作,可以分散研发成本,缩短研发周期,并通过信息交互与组织学习提升企业的竞争力。此外,企业之间可以通过资源循环使用减少原材料的采购量和废弃物的处置费用,降低企业的生产成本。例如,山东鲁北企业集团公司的一条生态产业链采用生产磷铵排放的废渣磷石膏,制造硫酸并联产水泥,硫酸再返回生产磷铵,从而实现闭路循环。这种联产方式使磷铵、硫酸、水泥的生产成本比相同规模的独立生产企业分别低30%~50%,同时减少了石灰石和硫铁矿的开采量,节省了磷石膏的堆放量并降低了水泥生产过程中二氧化碳的排放量。

3 案例分析

哈利法克斯(Halifax)生态城位于澳大利亚阿德雷德市内,是拥有350~400户居民的混合型社区,同时配有商业和社区服务设施。它是澳大利亚第一例生态城市规划项目,该项目不仅涉及社区和建筑的物质环境的规划,而且涉及社会与经济结构。生态城建设主要采用网络治理的手段,具体包括:打破传统的以获得最大利润为目标的商业开发模式,提出了“社区驱动”的生态开发模式,即由一家非营利性公共组织——澳大利亚城市生态公司(联合国注册的非政府组织、南澳大利亚保护委员会成员)和生态城市股份有限公司合作开发;同时该项目得到其它团体和个人的支持,如工会、租赁者协会、教育协会、工业、环境及社区组织等^[10];主要的社区管理机构是由个人和重要组织代表所组建的管理组。管理组负责协调组建土地信托公司、生态开发公司和社区委员会等3个组织;生态开发的全过程都由社区居民参与。股权与参与权面向广大的公众与组织,个人或组织可通过各种方式参与社区建设。居民可通过计划评议会、设计讨论会等渠道传递有关计划、开发等方面的信息,比如基础设施设计、地方规划管理、建筑方案详细设计等。

实践证明,公众、第三部门、政府多方共同参与的网络治理模式有力地推动了哈利法克斯生态城的建设,短短几个月的时间,生态城的环境状况已经明显优于其所在的阿德雷德市。表2说明了哈利法克斯生态城相对于阿德雷德市建成环境的变化程度。

从上述案例可见,开发公司与非营利性组织和公众在开发建设全过程中一直保持紧密的合作关系,是生态环境能够获得如此大幅度改善的主要原因。营利性企业在生态管理中的作用较为微弱,是由哈利法克斯的经济结构特征(以商业和服务业为主)所决定的。而对于政府的角色定位,发达国家和发展中国家也不尽相同。由于发达国家市场经济体制比较完善,土地信托公司和生态开发公司可以按照市场规律有效参与协调和组织。而在我国,市场经济体制

表 2 阿德雷德市/哈利法克斯生态城的生态太况对比清单

		偏离可持续性					趋向可持续性		
		-100	-75	-50	-25	+25	+50	+75	+100
空气	污染			*			**		
水	污染/废物	*					**		
土壤	破坏			*			**		
能源	不可更新			*			**		
生物量	减少	*					**		
生物多样性	减少	*					**		
生态廊道	减少	*					**		

注: * 代表阿德雷德市的环境情况; ** 代表哈利法克斯的环境改善情况。资料来源: 中

国住宅网(www.chinahouse.info) 2001 年 8 月 23 日登载

尚未完善, 政府在区域发展中仍然起主要的推动作用。因此, 我国实施网络治理需要针对我国的具体实际情况, 政府、企业、第三部门和公众的协同效应可以使网络治理的优势得以充分发挥。

4 网络治理运用于我国城市管理的条件

我国正处于计划经济向市场经济的转型时期, 相应的法律法规有待健全和完善, 非政府组织正处于萌芽阶段^[1], 如何立足于我国城市管理的现状, 创造网络治理实现的条件, 就成为当务之急。具体分析, 至少包括以下 3 个条件:

(1) 加快政府职能转变, 培育多元治理主体。政府在职能上要实现从“划桨人”到“掌舵人”的转变, 集中精力在社会保障、环境保护等领域。通过“政企分开”、“政社分开”, 培育第三部门和企业的参与能力。目前, 我国拥有许多城市科研院所, 关键在于如何充分发挥其作用。而对于社会服务类的非政府组织的建设则有待加强, 以期真正成为沟通政府、企业和公众的桥梁。公众在城市管理和环境保护方面的作用薄弱, 有待于参与渠道的拓宽和环保教育的加强。

(2) 建立健全政策法规, 加大执法监督力度良好的法制环境是城市管理的重要保障。各主体参与城市管理的地位需要以法律的形式加以确定, 需要对政府、企业、第三部门和公众的作用和职能等做出法律条文上的规定。需要规范和调整原有政策监督制度, 确立以市场为导向的环境保

护政策构架, 实现环境执法的公平、公正和有效, 从而真正约束和监督企业的环境行为。

(3) 加快制度创新, 推进市场机制在经营性公共物品和服务的供给上推行市场化、企业化运作, 鼓励企业竞争性经营, 以充分发挥市场竞争机制的作用; 理顺环保部门与其它职能部门的关系; 运用市场经济手段, 如排污权交易、排污收费、补贴等, 将企业的环境成本“内部化”, 从而引导企业采取清洁生产技术降低生产成本, 鼓励生态工业园的建设, 使其在城市发展中更好地发挥作用。

参考文献:

- [1] 许纲熙. 单阳. 环境保护政策框架发展刍议[J]. 环境导报, 2001, (1): 1-4.
- [2] 诸大建. 建设绿色都市: 上海 21 世纪可持续发展研究[M]. 上海: 同济大学出版社, 2003.12-15.
- [3] 叶南客, 李芸. 战略与目标: 城市管理系统与操作新论[M]. 南京: 东南大学出版社, 2000: 23-27.
- [4] [澳] 欧文·E·休斯. 公共管理导论(第二版)彭和平等译[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000: 45-49.
- [5] 王志锋. 城市经营、城市基础设施与城市可持续发展[J]. 环渤海经济瞭望, 2003, (4): 16-19.
- [6] 艾默里·B·洛文斯等. 企业与环境[M]. 北京: 中国人民大学, 2001.173-204.
- [7] 李文. 关于亚洲非政府组织发展的几个问题 [J]. 当代亚太, 2000, (4): 47-52.
- [8] 荆艳峰. 绿色消费的新浪潮[J]. 生态经济, 2002, (7): 66-67.
- [9] Cooke P. Regional Innovation System: An Evolutionary Approach [A]. In Baraczyk H, Cooke P. and Heidenreich R(eds). Regional Innovation Systems [C]. London: University of London Press, 1996. 103-110.
- [10] 陈勇. 哈利法克斯生态城开发模式及规划[J]. 国外城市规划, 2001, (3): 39-44.
- [11] 王名, 贾西津. 中国 NGO 的发展分析[J]. 管理世界, 2002, (8): 30-46.

(责任编辑: 焱 焱)

Network Governance: Path Selection of Urban Sustainable Development

Abstract: Compared with the traditional urban management, network governance emphasizes on the cooperation of governments, enterprises, non-government organizations and the public to realize the balance of economic and environmental development. Through the analysis of the meaning, model, characteristic, the drivers of network governance and the case study of Halifax eco-city, network governance is proved to be the path selection of the urban sustainable development. In the end, three conditions of the application in China are proposed.

Key Words: Eco-city; network governance; path dependence; sustainable development