

“宏观”集体行动理论视野下的 跨界流域合作 ——以漳河为个案

张振华

摘要:新政治经济学将流域治理看作是一个集体行动问题,流域集体行动研究最为典型的是以奥斯特罗姆夫妇为代表的印第安纳学派,该学派倡导多中心的治理模式。我国目前尚未完全建立统一的流域行政,流域管理职责散落在流域所流经的各地政府手中,是一种“碎片化”式的单中心行政。近年来我国跨界水问题频发,这引发了对于既有流域治理机制进行变革的呼声。从晋冀豫漳河的案例分析可以看出,跨界流域治理的困境并非仅仅由于流域地方政府间缺少合作机制,更大的问题在于既有合作的低效。改革需要明确流域资源的“共有产权”,赋予流域管理机构监督和惩罚流域地方政府的权力,并积极推动参与式流域管理。

关键词:流域治理;地方政府合作;集体行动;奥斯特罗姆

一、问题的提出

我国多数的跨界公共事务^①是在改革开放以来,随着经济一体化的发展,流动人口的涌现而产生的。跨界公共事务治理中地方政府间的合作“还停留在各种会议制度和单项合作机制和组织上,一般采取集体磋商的形式,缺乏一系列成熟的、制度化的机制与组织”^②。然而,跨界流域治理早在1988年就已经有了全国层面的法律。现行流域治理格局是由2002年修订后的《水法》所确定的。根据该法,在国家确定的重要江河、湖泊的流域(所谓的一类流域),由国务院水行政主管部门设立流域管理机构(如黄河水利委员会、长江水利委员会)来协调跨界流域事务。在地方政府层面上,还普遍成立了水资源管理委员会来协调不同的流域产品。然而即便如此,跨界水问题仍然频发。

流经晋冀豫三省的漳河就是这样一个典型。漳河发源于山西,上游分浊漳河和清漳河。浊漳河由西北向东南流经山西长治的黎城、潞城、平顺三县后流出山西。清漳河经左权、黎城出山西后流入河北。浊漳河和清漳河在河北涉县合漳村汇合后始称漳河,成为河南与河北的界河。长期以来,漳河上下游(山西与河南、河北)、左右岸(河南与河北)的水事纠纷不断。纠纷最为集中的区域是所谓的“三市五县”(山西的长治市、河北的邯郸市、河南的安阳市,以及隶属长治的平顺县、邯郸的磁县和涉县、隶属于安阳市的林州市和安阳县)。漳河水事纠纷早在20世纪50年代就已经开始出现,80年代以来,纠纷逐步升级,先后发生了河南红旗渠、河北大跃峰渠与白茆渠被炸,沿河村

收稿日期:2014-02-09

基金项目:国家社会科学基金项目(11CZZ013);国家社会科学基金重大项目(13&ZD017)

作者简介:张振华,南开大学周恩来政府管理学院政治学系(天津300071)讲师,博士,主要从事政治社会学、政府经济学研究。

① 这里仅指跨省界,但本文的分析在不同程度上适用于跨其他辖区的公共事务。

② 汪伟全等《地方政府合作的现存问题及对策研究》,《社会科学战线》2005年第5期。

庄遭炮击及械斗流血事件 30 余起^①。与此同时,流域地方政府间也陷入了旷日持久的争斗中。“吴家庄水库”项目位于黎城县境内的浊漳河干流上,曾是山西省“十一五”水利建设的“一号工程”。由于“上下游,左右岸”的关系复杂,虽已规划 50 多年,但该水库方案还是被接连否决了 3 次^②。如何来解释漳河的水事纠纷,是由于流域地方政府间缺少合作机制吗?这种判断可能并不公允,正如下文要指出的,任何一次较大规模的冲突都伴随着事后的协调努力,这种努力长期累积的结果是,围绕漳河形成了各种的合作协议和治理机构。因而,更为确切的问题应该是,为何这样的合作机制和协调努力没能有效地发挥作用。

新政治经济学将集体产品的供给看作是一个集体行动问题。集体产品一旦生产出来就不能将未作贡献者排除在外,理性的成员会希望其他人承担集体产品的成本,而自己搭这些人的“便车”。合作(加入集体行动行列、承担集体产品的成本)是克服“搭便车”的结果,合作的频率和程度是集体行动能力强弱的表征。集体行动理论是分析我国跨界流域治理中地方政府间关系的主导范式之一。然而多数研究忽略了这里面可能存在的分析层级问题。集体行动理论本质上是一种集体行动的经济理论,它秉承了经济研究的个人主义方法论。当我们的分析对象由个人转向组织(地方政府)时,换言之,由“微观”集体行动理论转向“宏观”集体行动理论时,集体行动的“微观”分析和论断是否依然完全成立呢?

围绕上述两方面问题,本文第二部分梳理集体行动的微观和宏观理论,重点关注以奥斯特罗姆为代表的多中心治理理论。文章认为,决定集体行动的微观分析能否适应于宏观对象的关键在于,不同层级治理主体间的委托-代理关系是否明确。第三部分以晋冀豫漳河为个案来概括我国跨界流域治理的特点。跨界流域治理的困境并非仅仅由于流域地方政府间缺少合作机制,更大的问题在于既有合作机制的低效,而这在某种程度上植根于单中心行政模式的固有弊端。结尾部分指出优化我国跨界流域治理的思路。

二、集体行动的“微观”与“宏观”理论:一个理论概览

(一) 集体行动困境的产生与自主治理的逻辑

1965 年奥尔森的经典著作《集体行动的逻辑》出版,在之前,集体行动研究占主导地位的是政治学和社会心理学的研究。这些研究判定:有着共同利益的集团能够凭借个体理性(经济考虑以及团结感、群体意识、利他主义等)自觉依据他们的共同利益行事。奥尔森则断定“搭便车”而非主动承担集体行动的成本,更符合“理性人”的“理性”,这样“除非一个集团中的成员数量很小,或者除非有强制或其他特殊机制来使成员按照他们的共同利益行事,理性、自利的个人将不会行动起来实现他们的共同或者集团利益”^③。奥尔森的观点破坏了传统集团理论的解释力,之后的研究者不再能够将集体行动(尤其是大集团的集体行动)看作是一个自然而然的过程,而是一个需要认真加以解释的命题^④。

1968 年生物学家哈丁用“公地”的概念来表述集体行动问题。哈丁想象了一个对所有人开放的牧场。由于牧人能够得到增加牲畜所产生的全部收益,却只承担过度放牧导致的部分成本,认识到这一点的牧人会尽可能地增加他的牲畜,结果是“在一个有限的世界里,每个人都被锁定进入

① 敬正书《关于解决漳河上游水事问题的调查报告》,《中国水利》2002 年第 5 期。

② 樊江涛《一条河流经三地,水资源协调问题难在哪里》,《中国青年报》2013 年 1 月 9 日。

③ Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971, p. 2.

④ 张振华《当奥尔森遇上奥斯特罗姆:集体行动理论的演化与发展》,《人文杂志》2013 年第 10 期。

迫使他无节制地增加牲畜的系统中。毁灭是所有人都趋之如鹜的目的地”^①。避免公地悲剧的流行方案有两种:要么将公地私有化(企业理论),要么将规制公地的权力让渡给一个外在权威——通常是国家(国家理论)^②。这两种思路被广泛接受,成为指导公共资源决策的理论基础,直到以奥斯特罗姆夫妇为代表的印第安纳学派兴起。

该学派提出运用自主治理方案来解决集体行动面临的制度供给、可信承诺和相互监督难题。在奥斯特罗姆看来,收益的分散实现有助于激励制度供给“制度变迁过程由许多小步骤组成,其初始成本并不高……需要进行更大的投资之前,初步成功已经取得,初始投资的中期收益已显现出来。制度变迁的每一步都改变了激励结构,而这种结构正是未来决策的依据。”^③规则是一种使人“受益于此,也受制于此”的制度。理性人都希望别人“受制”,而自己“受益”。要使制度得到切实执行,参与者需要形成一种权变策略或者有条件的合作策略,即“如果你遵守承诺,我也遵守承诺”,“如果你违背承诺,我也违背承诺”^④。而一旦人们作出权变的策略承诺,就会产生监督他人的动机,这不仅有助于分散监督的成本,而且它使占用者确信多数人在遵守规则,这反过来为他自己遵守规则提供了激励。

(二) 嵌套:集体行动的微观与宏观分析

集体行动的经济理论都是建立在个人主义方法论基础上的,如果分析对象由个人转向集体或组织,集体行动理论会如何变化呢?换言之,如何“从个体层面的行为假设出发,演绎推导出最后体现在社会宏观层面上的行为结果。或者,社会现象的宏观解释用建立在个体层面之上的因果机制来予以支撑”^⑤。

奥尔森并未过多关注集体行动的微观和宏观分析间的关联。他的集体行动理论依赖于他在大型社会组织中的个体成员与完全竞争市场中的企业和国家里的纳税人之间所作的类比^⑥。在同样的类比逻辑下,奥尔森完成了从微观到宏观集体行动分析的转变。在奥尔森看来,处在大集团中的理性个人与处在社会过程中的理性集团一样。在一个规模庞大、存在众多利益集团的社会中,一个集团帮助或不帮助提供公共产品,其他集团不会受到明显影响。不管这种公共产品对整个社会(全部集团)来说多么珍贵,它不能给单个集团任何激励,使他们承担实现潜在公共利益所需的组织成本。于是,就像大集团中理性的个人一样,大规模社会中的理性集团也会将“搭便车”作为优先选择;在集团中,个人的理性选择导致了集团的非理性后果(集团福利的损失)。在社会中,集团的理性选择也会导致社会的非理性后果(社会福利的损失),长期累积的结果是宏观经济的衰落,这就是奥尔森在《国家兴衰探源》^⑦中所要论证的主要命题。

印第安纳学派注意到“地方层面上成功的自主治理如何被整合、转化为宏观层次上的有效治理体制,这一点并非显而易见”^⑧。奥斯特罗姆明确指出,自主治理存在规模约束,采用自主治理模式的公共池塘资源占用者要限定在50-15000人以内^⑨。更大规模的治理要通过“嵌套”(nested)

① Garrett Hardin, "The Tragedy of the Commons," *Science*, Vol. 162, No. 13, 1968.

② Robert Wade, "The Management of Common Property Resource: Collective Action as an Alternative to Privatization or State Regulation," *Cambridge Journal of Economics*, No. 11, 1987.

③ 埃莉诺·奥斯特罗姆《公共事务的治理之道——集体行动制度的演进》余逊达等译,上海:三联书店,2000年,第211页。

④ 埃莉诺·奥斯特罗姆《公共事务的治理之道——集体行动制度的演进》,第278页。

⑤ 刘骥《找到微观基础》,《开放时代》2009年第1期。

⑥ Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, 1971, p. 16.

⑦ 奥尔森《国家兴衰探源》,吕应中等译,北京:商务印书馆,1999年。

⑧ McGinnis, M. D., "Costs and Challenges of Polycentric Governance," In *Workshop on Analyzing Problems of Polycentric Governance in the Growing EU*, 2005, June.

⑨ 埃莉诺·奥斯特罗姆《公共事务的治理之道——集体行动制度的演进》,第48页。

的方式来实现,即将公共池塘资源的占用者作为一个子单元嵌到上一层级的治理单位中。每个子单元都是一个小的、完整的和相对独立的治理单元,但同时作为一个整体参与上一层级的治理活动。而要能够进行嵌套,必须存在多个具有相对独立性的治理单元,这既包括一般目的政府,也包括高度专门化的、提供单一公共产品或服务的特别区(special districts)政府,还包括自主组织的资源治理单元。允许在不同层面上组织多个治理单元的体制就是学派所谓的“多中心体制”^①。

(三) 跨界流域治理的集体行动分析框架

本文认为,集体行动的微观分析能否适用于宏观对象,取决于两个要素:一是不同层级治理主体间的委托-代理关系(嵌套)是否明确。明确的委托-代理关系要求代理人首要考虑的是委托人的利益(这并不排除代理人拥有一定程度的自主性)。如果代理人做不到这一点,委托人有相应的惩罚机制,比如更换代理人,拒绝批准代理人达成的协定等。二是治理主体之间的同质性程度(或者凝聚力)。集体行动的微观分析对象是单个理性人,在同一种集体行动情景中,集团成员的差异主要体现在其对于集体产品的不同估价。要确保微观论断适用于宏观分析就必须保证宏观主体间具有最低限度的同质性,即他们能够被置于同一种集体行动情景中。

以行为者的主体身份为标准,可以将流域事务的治理主体划分为四种类型^②:(1) 生计型的参与者,即依靠流域谋生的农民、渔民等。(2) 企业型的参与者,即直接或间接依赖流域资源进行生产作业的水电站、可能产生水体污染物的企业等。(3) 权责型的参与者,即负有流域管理职责的各级政府及相关部门。(4) 公益型的参与者,即将环境保护作为主要目标的社会公益组织和个人。在这四类参与者中,公益型的参与者是奥尔森所谓的“非理性”或者“反理性”者^③,不适用于集体行动理论。(1)、(2)和(3)之间存在委托-代理关系。这种委托-代理关系的明确与否,是我们能否直接将集体行动的微观分析运用于宏观对象的关键,也是我们能否将跨界流域治理简约为跨界流域地方政府间合作的关键。

三、集体行动理论视野下的我国跨界流域治理:晋冀豫漳河的个案

作为全国水事纠纷最突出的流域之一,漳河的个案在流域地方政府的水利志、重要干渠的志书、新闻媒体的报道以及流域管理机构(漳河上游管理局)那里都有大量记载。本节首先将流域地方政府看作是理性的“个体”,是集体行动分析的“单元”。流域地方政府处在可能导致“公地悲剧”的集体行动情景中,可供他们选择的方案有三种:“国有化”方案,即将流域治理权力完全让渡给流域管理机构;“私有化”方案,即建立流域资源的“私有产权”体系,明确各地方政府对于流域资源的权利与职责;自治治理方案,即维系流域资源的“共有产权”,流域地方政府通过自主行动来达成合作协议(制度供给),通过建立惩罚和监督机制来推动协议的执行。之后,本节将分析漳河流域治理结构中微观和宏观集体行动间的“嵌套”问题。

(一) 冲突与回应:流域地方政府间合作机制建立的逻辑

流域地方政府间的合作是作为对跨界水事纠纷的回应而出现的。1952年11月,河北磁县与河南安阳县因漳河引水发生纠纷。两省为此在省级和专署层面上成立了合作组织,确定了根据灌区面积进行分水的方法^④,这应该是建国以来漳河流域最早的政府间正式合作协议。20世纪60年代流域地方政府开始了兴建水利工程的高潮。漳河上游山西境内陆续建设了100多座水库。下游

① Elinor Ostrom, "Coping with Tragedies of the Commons," *Annu. Rev. Polit. Sci.*, No. 2, 1999.

② 对于权责型参与者和生计型参与者的划分可参见王星《利益分化与居民参与》,《社会学研究》2012年第2期。

③ Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, 1971, p. 161.

④ 磁县水利志纂委员会《磁县水利志》,北京:中华书局,2000年,第245页。

的河南省先后建成了红旗渠、跃进渠,河北省建成了大、小跃峰渠,灌区规模急剧扩大。处理跨界流域事务成为这一时期流域地方政府日常的一项重要工作。冀豫间的分水矛盾在80年代以来逐步激化。1989年国务院下发42号文,规定河南、河北按照48%、52%的比例分配漳河水,但这并未从根本上缓和两省的水事矛盾。1992年河北涉县黄龙口村与河南林县前峪村的水事纠纷得到了时任国务院秘书长罗干的批示,在水利部的协调下,冀豫达成了《关于解决漳河水事纠纷的协议书》(1.13协议)。同年8月下旬,河北涉县白茆村与河南安阳县盘阳村数百村民在漳河两岸筑起掩体、架起土炮“激烈战斗”。8月22日,白茆村民用炸药包破坏红旗渠,造成该渠自建成以来的最大一次损毁。在国务院的协调下于当年9月形成了《国务院漳河协调会议纪要》,决定成立三个层面的合作机构:由水利部与晋冀豫三省人民政府组成漳河水事纠纷协调小组,水利部为组长单位,负责研究协调漳河水事中的重大问题;成立漳河上游管理局,作为河道主管机构,负责具体的统一管理工作和分水方案的实施,组织河道综合开发管理;由漳河上游局牵头,“三市五县”等单位组成漳河管理委员会,负责贯彻落实、监督协调河道管理及分水中的有关问题^①。以此为依托,流域地方政府间达成了大量的合作协议。然而沿河村庄的“战斗”并未停息,1998年7月冀豫达成《关于打击破坏水工程违法犯罪活动解决漳河上游水事纠纷有关问题的协议》,几个月后的1999年3月,河南安阳县古城村与河北涉县黄龙口村再次发生了爆炸炮击事件,这样的反复和循环一直延续到今天。漳河个案给我们的启示是,不能完全用流域地方政府间缺乏合作机制来解释跨界纠纷,正确的问题应该是为何既有机制没能有效发挥作用。

就本质来讲,任何治理模式都面临着大体相似的任务,不同治理模式的差异在于,解决这些任务的思路和方法不同。本文将重点放在规则的制定、监督和惩罚机制上。大量的记录表明,流域地方政府直接参与了流域规则的设计和制定,在流域制度供给中扮演了最为重要的角色。然而官员并非适宜的合作者,任期制所形成的短时间视域以及地方官员间的晋升博弈限制了流域地方政府间互惠、信任、合作等关系和理念的形成,助长了官员的机会主义行为激励。例如,位于河北磁县与河南安阳县交界处的岳城水库是漳河流域最大的水库,它由冀豫共同修建。当时达成的水量分配协议是:河北占用54%,河南占用46%。但建成后很快出现了问题,岳城水库位于河北境内,河北理所当然将其据为己有^②。据统计,1965年至1974年间,河南实际分水总量仅占岳城水库放水总量的30.6%,而河北占了69%^③。

从既有案例看,流域规则制定遵循“准一致同意”原则。1989年国务院42号文回顾了漳河水量分配方案出台的过程:“从1984年以来,由海河水利委员会会同有关单位多次进行调查研究,提出分水方案。1988年1月,水电部曾邀请三省负责同志参加审议漳河水量分配方案会议。会后根据各方面的意见对方案进行了调整和修改。1989年1月我部再次召开审议漳河分水会议,进一步审议修改后的水量分配方案。会后,对方案又作了适当调整。现在,各省基本同意水利部提出的分水原则……但在水量分配上又都希望增大自己的份额,因而难以取得一致意见”^④。这印证了我国公共政策的“共识决策”模式,政策过程的本质是“行为主体之间的利益妥协、意见融合直至形成一定程度的共识”^⑤。颁布的政策文本只包括已经达成共识的部分,没能形成共识的议题被暂时搁

① 《国务院漳河协调会议纪要》,漳卫南运河志编委会《漳卫南运河志》,天津:天津科学技术出版社,2003年,第352页。

② 宋馥李《河南河北两村庄为争漳河水数十年,互放炸药包炸渠》,《经济观察报》2013年1月14日。

③ 《边界水利纠纷》,《安阳县水利志》(内部资料),第163页。

④ 《国务院批转水利部关于漳河水量分配方案请示的通知》,《跃峰渠志》纂委员会《跃峰渠志》,北京:中华书局,2001年,第251-254页。

⑤ 陈玲等《择优还是折衷——转型期中国政策过程的一个解释框架和共识决策模型》,《管理世界》2010年第8期。

置,或用相对含糊、原则性的语言来表述,这在一定程度上“牺牲了政策的明晰性、权威性和持续性,使得多数公共政策呈现出了模糊、变动和滞缓的特征”^①。事实上,“无论是区域一体化已基本成型的长三角和泛珠三角地区的协议,还是其他区域相继缔结的协议,都未约定协议履行中的违约责任、监督和纠纷解决机制”^②,这给政策执行埋下了“隐患”。

跨界流域规则的执行主要依托流域管理机构以及各种合作组织。流域管理机构是一个“外生性”的执行者,它的权力不是来自流域地方政府的共同授权。根据修订后的《水法》,水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的体制,流域管理机构属于水行政主管部门的派出机构,不具有完全独立的水资源治理权。在前面提及的围绕吴家庄水库项目出现的晋冀豫三省纠纷中,“主战场”是在水利部、国家发改委、全国两会上,包括漳河上游局在内的各类合作组织的作用非常有限。另外,漳河上游局只负责统一管理水事纠纷高发的108公里河道,山西境内绝大部分河段不在该局管辖范围内,然而山西境内的漳河流域面积占漳河上游流域总面积的86.7%,人口占流域总人口的80.7%,水资源总量占全流域的79.5%^③。资源和制度边界的不匹配无疑会极大地削弱上游局的协调能力。既有治理结构还存在监督与惩罚的制度性分离。流域管理机构的主要职责是监督,但不能将监督的结果与惩罚对应起来。2012年12月31日,长治一家煤化工集团发生苯胺泄露事故,造成邯郸、安阳等地的漳河水源受到污染。事故发生后长治方面隐而不报。检测到污染的漳河上游局所能做的只是向长治方面核对(未得到回应),并将信息通报给邯郸方面。事发后责任人的处理是由山西方面独立做出的,连事故调查组也无漳河上游局^④。

(二) 嵌套: 漳河流域治理结构中微观与宏观集体行动间的关系

嵌套问题也直接影响到既有合作机制的效率。涉及嵌套(结成委托-代理关系)的有两方面:一是流域不同政府层级间的关系,二是作为权责型参与者的流域地方政府与流域占用者(企业型参与者、生计型参与者)间的关系。

尽管如上所述,流域地方政府不同层级间存在多个治理平台,彼此之间也似乎存在较为明确的分工,但从既有案例看,就如同外交、国防事务高度集中于中央政府一样,跨界流域治理是地方政府的“外交、国防”事务,权力高度集中于省级地方,尤其是在纠纷解决和责任追究阶段。仍以上文提到的苯胺泄露事故为例,据报道,邯郸与长治早在2002年前后就达成过水体污染互相通报的“协同机制”,但此次事故中邯郸方面没有接到长治的通报,它的消息来自于漳河上游局,邯郸接到通报后“因为没有跨省质询的机制,他们只能立即向河北省有关部门报告情况。最终,污染信息经由一条由下往上的机制,一直通报到国家环保部,再经由从上到下的质询机制,逐级向山西省传递”^⑤。这表明,流域地方政府的横向间关系尚不具备独立的存续能力,它的有效运行仍需要借助纵向政府间的命令-控制链条。跨界流域治理权力实际上集中于高层地方(省级)政府,这会滞后地方政府对于跨界流域事务做出反应的时效性。

既有合作机制主要限定在权责性参与者之间,这种合作机制有效的前提是,权责型与生计型、企业型参与者结成明晰的委托-代理关系,它能够忠实地代表、整合和实现后者利益,并约束后者对于既有合作机制的破坏。从实际情况看,流域地方政府对于资源占用者呈现出如下两种排序:

① 陈玲等《择优还是折衷——转型期中国政策过程的一个解释框架和共识决策模型》,《管理世界》2010年第8期。

② 叶必丰《我国区域经济一体化背景下的行政协议》,《法学研究》2006年第2期。

③ 卫小春《关于支持山西省吴家庄水库建设立项的提案》, http://www.mj.org.cn/mjzt/2011nzt/2011nlh/2011lhjyxc/2011hzmjj/201103/t20110310_122537.htm。

④ 齐作权《浊漳河水质稳定达标,38名责任人受到处理》,《山西日报》2013年2月21日。

⑤ 赵卓《跨越省界的漳河》,《北京青年报》2013年1月10日。

首先,地方官员出于发展辖区经济的需要,往往会偏向企业型参与者,而这在很大程度上是以流域地方民众的生态权益为代价的,这是近年来我国环境群体性事件呈现出急剧增多趋势的根源^①。其次,地方政府对本辖区的资源占用者存在明显的地方保护主义。1992年红旗渠被炸,成为“建国以来罕见的爆炸破坏水利工程案件”,然而“顾及到这次事件的特殊性和复杂背景,几经慎重考虑,决定对这起特大炸毁水利工程事件进行冷处理,结果不了了之,竟无一人受责”^②。河北的岳峰渠也“总共炸过37次,由于涉及到两省,一次也未破案”^③。地方保护使得流域资源占用者成为既有合作机制的最大破坏力量。

(三) 跨界流域治理的国家方案:两个制度性不足

奥斯特罗姆指出,资源属性会极大地影响治理效力,这些属性包括“资源系统的规模和承载能力、资源的可度量性、资源的时间和空间分布、储存在系统中的资源数量、资源是流动还是静止、资源再生的速度等”^④。“漳河流域属典型季风气候,降水量73%集中在汛期(每年的7-10月)和非灌溉季节(每年12月至翌年的2月),而且往往取决于7、8月份的一两场大雨,从而与下游地区的灌溉季节(3-6月、11月)用水高峰期形成时间错位”^⑤。“漳河上游河道来水年际变化丰枯不均,会出现连续丰水年或连续枯水年”^⑥。资源的不确定性对于流域规则的演变提出了很高要求,需要规则不断更新以与变化了的资源禀赋相匹配,而决策主体间的短时间视域以及“共识决策”模式造成了很高的决策成本,导致规则的演化极其困难,规则往往会极大地滞后于流域的实际情况,对于石城水电站的规定非常生动地表明了这一点。1984年1月,山西平顺县石城村在红旗渠首动工建电站,直接危及红旗渠水源,尽管河南方面坚决反对^⑦,该水电站还是得以建设并投入使用。1989年42号文规定了石城电站的运行条件,如按这些条件,“该电站一年中有300多天不能发电,山西方面不同意;不按照这些条件控制,红旗渠得不到应分水量。河南方面坚持要按照42号文件执行,双方意见尚未统一”^⑧。既有的规则供给方式不能适时地更新规则,旧规则与实际情况完全脱节,规则的严格执行几无可能。

既有治理模式还体现出流域产权体系的缺陷。流域产权散落在流域所流经的各地政府手中,是一种碎片化式的“国有产权”或者“地方政府产权”。流域地方政府拥有辖区流域资源的绝对权利,忽视其他辖区的“相邻权”,形成了一种“靠山吃山,靠水吃水”天经地义的观念。流域地方政府对于资源节制/过度使用的后果得不到其他辖区政府的补偿/惩罚,这就迫使流域地方处于资源占用的竞赛中。在这种产权体制下,流域地方政府间很难实现“趋利”式或“共赢”式合作(比如,通过补偿下游辖区而在上游建设水电站),多数合作仍属于“避害”式(在压力型体制下,为应对占用者间的水事纠纷而被迫进行的合作)。其实,在很多的公共池塘资源系统中,资源动员能力不足是占用者谋求与其他占用者合作的最为直接的动力,也是处于优势地位的占用者承认其他占用者对公共池塘资源拥有正当权利的基础。然而在我国目前的体制下,流域地方政府的资金缺口可以通过“跑部钱进”的方式从上级政府那里得到弥补,这极大地弱化了地方政府在跨界公共事务治理中

① 环境污染引发的群体性事件以年均29%的速度递增。参见汝信等主编《2010年中国社会形势分析与预测》,北京:社会科学文献出版社,2009年,第8页。

② 姚海鹰《红旗渠的前世今生,争夺水资源竟演恶性炸渠》,《新周报》2004年10月26日。

③ 《红旗渠被炸案的前前后后》,《陕西水利》1993年第3期。

④ Elinor Ostrom et. al., “Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges,” *Science*, No. 284, 1999.

⑤ 贾乃升《解决漳河上游水事纠纷面临的问题及对策》,《海河水利》2003年第6期。

⑥ 徐士忠《漳河上游地区水事纠纷的特点及解决方法探讨》,《海河水利》2000年第5期。

⑦ 河南方面反对修建该水电站所做的工作参见红旗渠志编纂委员会《红旗渠志》,北京:三联书店,1995年,第446-458页。

⑧ 敬正书《关于解决漳河上游水事问题的调查报告》,《中国水利》2002年第5期。

合作的积极性。更为糟糕的是,在缺乏充分的能力和意愿来维护共有产权的情况下,流域资源还极有可能演化为对所有人开放的“公地”,在这种情景中,资源占用者可能注定要走向哈丁所断言的公地悲剧。

四、结 论

本文从不同角度来切入我国的跨界流域治理。首先,我们将流域地方政府看作是集体行动分析的“单元”。地方政府所具有的短时间视域造成了机会主义行为激励,共识决策模式导致了制度供给的高成本,同时也使得规则的演化极其困难;制度与资源边界不匹配的问题以及监督与惩罚机制的分离使得规则的执行力大打折扣。其次,从嵌套的角度看,跨界流域治理权力高度集中,流域地方政府间不存在低成本的冲突解决平台;权责型参与者与资源占用者间的“庇护”关系使得后者成为既有合作机制的破坏力量。最后,本文还分析了流域资源的特性对于既有治理模式的挑战,以及产权安排对于地方政府间合作形式(避害式合作)的影响。

本文的研究支持如下改革思路:一是明确流域的地方政府“共有产权”,制定流域地方政府的初始水权分配方案,建立横向政府间财政转移支付机制。二是赋予流域管理机构监督和惩罚地方政府及资源占用者违规行为的权力,建立健全流域地方政府内部及其与民众间的冲突解决机制(如设立流域法庭),并适时推动纵向间政府事权关系的调整(选择性集权)。三是积极推动参与式流域管理。人们更可能遵守和执行他们参与制定的规则,这是制度文献所形成的一个基本共识。从某种程度上看,参与民主或协商民主的价值就在于参与或协商能够强化民众对于规则的认同,降低规则的执行成本。我们可以期待,流域资源占用者的参与能够降低他们对于流域规则的破坏激励,同时这也是一种将占用者所拥有的地方性知识结合进入流域治理方案的途径。

Transboundary Cooperation in the Basin Governance Viewed from the Perspective of “Macro” Collective Action Theory: Taking Zhang River as an Example

Zhang Zhenhua

Abstract: The New Political Economy regards river basin governance as a collective action problem, and Bloomington School, whose representatives include Elinor Ostrom and Vincent Ostrom, has done the most outstanding researches in this field. Up to now, the basin governance responsibilities in China are dispersed among different local governments sharing the same basin, a typical fragmentary monocentric mode of administration. The increasing transboundary incidents call for a change in the existing governance mechanisms. According to the case study of the Zhang River that runs through Shanxi, Hebei and Henan Province, the problem with the current basin governance stems not only from the lack of cooperation mechanism among different local governments, but also from the inefficiency of current cooperation. The reform that is called for should clarify the “jointly owned properties” among the basin resources, endow basin governance agencies with the power to supervise and punish local governments in the basin area, and promote a mode of basin governance that involves the participation of local governments.

Key Words: Basin Governance; Cooperation among Local Governments; Collective Action; Ostrom

[责任编辑:张栋豪]