

元治理视阈下建筑节能服务市场政府作用力提升路径探析

伍红民, 郭汉丁, 李柏桐

(天津城建大学 经济与管理学院; 生态宜居城市与可持续建设管理研究中心, 天津 300384)

摘要:为探索建筑节能服务市场发展过程中政府作用力提升的实现路径,基于“元治理”理论框架,在分析“治理”理论与“元治理”理论的基础上,剖析了我国政府在建筑节能服务市场建设过程所面临的现实困境,发现政府存在着明显的越位、缺位和错位。在此背景下,从型塑政府治理元组织角色、界定各级部门责权边界以及明确市场资源配置地位等五个方面给出了政府作用力提升的实践理路。

关键词:建筑节能;政府作用力;元治理;实现路径

中图分类号:F407.9 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2018)12-0054-05

建筑节能改造作为我国降低社会能源消耗的战略举措,积极推进建筑节能服务市场发展,确保建筑节能服务市场有序运行,是推动我国建筑业可持续发展,实现节能减排战略目标的关键。建筑节能改造涉及多方利益主体,推动建筑节能服务市场发展有赖于节能服务企业(ESCO)、建筑业主以及第三方融资机构等市场内在主体协同驱动市场良性运行。然而,建筑节能改造所具有的正外部性经济、主体信息不对称以及利益诉求多元化等特性,内在决定了市场健康发展必然离不开政府科学合理的外在引导、协调与监管。因此,有效发挥政府作用力,驱动市场机制有序运行,是推动建筑节能服务市场健康发展的重要保障。然而,就建筑节能服务市场运行实践来看,我国为推动建筑节能服务市场发展,政府虽从试点示范工程推进、法律法规体系架构以及激励机制设立等多个方面进行了积极探索,但就政府市场实践效果而言,当前我国建筑节能服务市场仍处于发展的初级阶段,市场主体显性需求不足、非合作利益博弈明显、机制体制运行乏力等制约市场发展的显著性问题尚未得到有效解决。因此,探究建筑节能服务市场发展过程中政府作用力实施的内在机理,寻求符合当下建筑节能服务市场发展需求的政府作用力提升实践理路,对建筑

节能服务市场发展具有重要意义。有鉴于此,本文基于治理视角,在阐述“治理”理论与“元治理”理论的基础上,应用“元治理”理论框架,剖析我国政府建筑节能服务市场实践过程中所面临的现实困境,并提出政府作用力提升的实践路径,以期能够有效推动建筑节能服务市场健康可持续发展。

1 治理理论危机与元治理理论的出场

“治理”理论作为科层(政府)治理失灵和市场治理失灵的反思与替代,是公共管理领域最具影响力的理论之一。“治理”理论兴起于西方20世纪80年代,作为公共管理领域一个较为宏大的理论体系,在政治学界对其有多种角度的解读。治理理论创始人之一詹姆斯·罗西瑙(James N. Rosenau)认为,治理是通行于规制空隙之间的那些制度安排,或许更重要的是当两个或更多规制出现重叠、冲突时,或者在相互竞争的利益之间需要调解时才发挥作用的原理、规范、规则和决策程序^[1]。我国著名政治学家俞可平则认为,治理是以满足公众需求为目标,政府和社会在既定范围内运用相关权力维持秩序。全球治理委员会更是将治理定义为:治理是或公或私的个人和机构经营管理相同事务的诸多方式的总和。

不论学术界如何解读,“治理”理论兴起的根本背

收稿日期:2018-09-13

基金项目:国家自然科学基金项目(71171141);教育部哲学社会科学研究后期资助项目(16JHQ031)。

作者简介:伍红民(1992—),男,湖南娄底人,天津城建大学经济与管理学院、生态宜居城市与可持续建设管理中心,硕士研究生,研究方向:建筑节能、工程项目管理;郭汉丁(1962—),男,山西河津人,博士后,天津城建大学经济与管理学院、生态宜居城市与可持续建设管理中心,教授,研究方向:建筑节能、工程项目管理。

景在于西方国家面对政府失灵和市场失灵时,期望削减政府管控,构建多中心治理体系,从而通过多主体参与的网络化治理模式取代传统的科层治理与市场治理。因此,“治理”理论强调多元治理主体共同参与公共事物管理,强调人际间、组织间、力量间、机制间的谈判和反思,是政府与市场和社会的一种治理网络^[2]。网络化治理相比于科层治理的严格等级线性控制及市场治理的自发秩序,其在原有治理力量之外提出了新的公共管理视角,对于解决日益复杂的社会问题所具有的现实和理论意义不言而喻。然而,谈判和反思意味着参与治理力量的多元化和分散化,在参与治理力量多元化和分散化的情况下,虽然能更公平和能动的发挥各主体的治理力量,但同时也意味着治理网络去中心(政府)化,从而导致治理网络责权边界模糊,集体决策失效,各主体间分歧协调难度上升,最终治理网络同样趋于治理失灵。鉴于此,在有效协同各治理主体的基础上,如何避免去治理网络去中心化,消除不同治理模式间的对立冲突,又成为公共管理中新的治理需求。在此背景下,元治理理论应运而生。

“元治理”又被称为治理的治理,是英国著名政治理论家鲍勃·杰索普(Bob Jessop)于1997年在批判继承“治理”理论的基础上提出的新型治理方式。杰索普指出“元治理”是协调科层、市场和网络三种不同治理模式以确保它们中的最小限度的相干性^[3]。即元治理并非治理理念的完全颠覆或推翻,而是以新的

方式和工具来融合不同治理模式,从而明确定位各治理主体治理职能,充分整合各治理主体资源与力量,对各治理模式的组织、制度或机制进行宏观安排,形成一种新的治理机制。“元治理”与“治理”的重要区别在于强调政府在治理中的地位与作用。“治理”意味着自治、分权、多中心和公民参与等元素,而“元治理”是对“治理”这种去中心化、去权威的自由化趋势的一种控制,也就是说“元治理”是控制权力下放的治理过程的过程,以期达到自治和控制的平衡。^[4]所以“元治理”相比于“治理”而言,首先在治理主体结构上,“元治理”同样集成了“治理”理论的多元共治思想,但明确了政府在治理体系中的核心地位,强调政府是治理体系中的元组织,既是治理规则的制定者和治理执行的监督者,也是各方治理主体利益博弈的“平衡器”;其次在治理方式上,“元治理”理论下政府虽为治理体系的中心主体,但其治理方式不同于科层治理中的直接命令与控制的官僚制,而更突出使用柔性、间接的治理措施,强调治理进行控制达到自治与控制的平衡,两者不可偏废。此外,“元治理”针对“治理”理论下不同治理模式间的对立冲突问题,“元治理”强调科层、市场和网络三种不同治理模式间的统筹协调,通过构建主体互动平台,促进治理主体间的公共讨论、组织学习以及谈判协商,以避免由于主体间权责不协调、信息不对称和权力不对等造成主体间协同动力不足。元治理理论演化路径与三种治理模式的逻辑关系如图1所示。

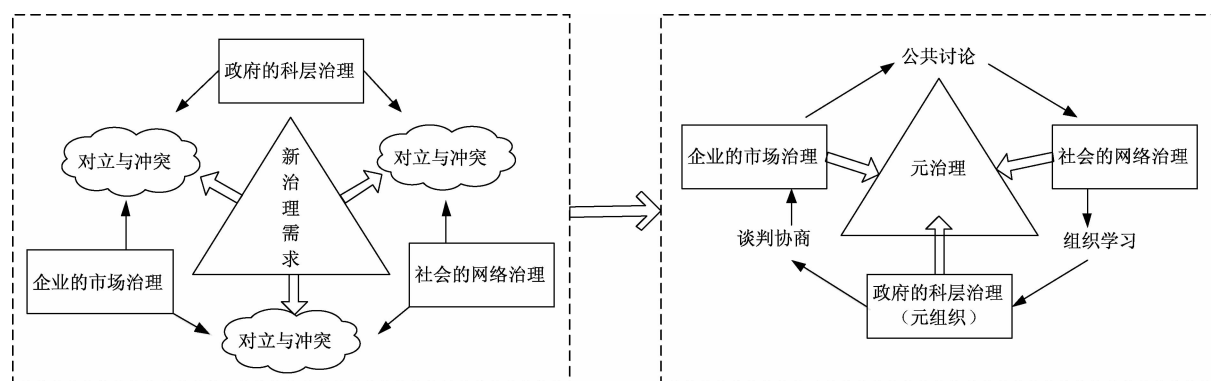


图1 元治理理论演变路径与三种治理模式的逻辑关系

2 元治理视阈下建筑节能服务市场发展中国政府角色的现实困境

厘清市场与政府的边界是使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的前提条件。不论从市场经济理论的角度去解释,还是从市场发展实践的角度去考察,任何市场的发展都离不开“政府的

作用”。所谓“政府的作用”,是指政府通过运用社会普遍意志所赋予的行政权力,协调各相关主体利益与矛盾,规范各要素,使其运行有序的行为^[5]。因此,政府在建筑节能服务市场发展中所要发挥的作用即合理定位其市场角色,该范畴包括了政府在建筑节能服务市场建设中的“责权界限”、“功能范围”、“行为方

式”等几个方面。角色定位即如何找准自己的位置,其包含了两个方面的内容,即角色定位合理与定位混乱。近年来随着能源供需不平衡局势日益加剧,我国政府一直致力于深化体制改革、创新社会治理和构建服务型政府,在带领建筑节能服务相关主体推动建筑节能改造市场发展取得了瞩目的成绩。但就市场发展现状来看,我国政府在建筑节能服务市场建设的实践过程中,囿于计划经济体制下的市场管制的惯性思维,至今仍未摆脱“先市场为主”的角色困局,造成政府角色定位的严重失准。

政府在建筑节能服务市场建设过程中,其角色定位混乱主要表现为越位、缺位与错位三个方面。所谓越位,即政府在履行市场建设职责过程中,所扮演的角色超出了其权限范围。建筑节能服务市场涉及多方主体,节能服务企业(Energy Service Company, ESCO)、业主及政府,分别作为市场的供给主体、需求主体和培育主体,对市场发展发挥着不可替代的作用。长期以来,我国政府在面对市场时,其管理理念往往建立在“全能全面”的基础之上,基于“全能者”的身份代替市场组织去选择、去操作,任意扩充权力的行使边界,不仅未能有效发挥市场配置资源的作用,更导致市场利益诱导机制发挥受限,抑制和挫伤了市场主体的能动性 with 积极性。所谓错位,主要指政府多重角色与分化角色的错位^[6]。协同各级政府部门,界定不同部门的权责范围,是避免责任推诿和有效发挥各级部门职能的关键。然而,由于各部门间权责边界模糊,我国政府在进行建筑节能改造时,各部门间职能交叉与重叠现象严重。所谓缺位,指的是政府在履行市场建设职责过程中,未能履行其本该应尽的职责和义务。政府作为建筑节能服务市场的外在培育主体,完善市场机制体制,为市场主体营造良好环境是推动既有建筑节能服务市场健康发展的根本要求。但就市场发展现状来看,市场激励手段单一、监督缺位、责任追究机制与信息披露机制缺失等一系列问题并存是当前建筑节能服务市场的客观事实,也是导致市场发展缓慢的重要原因^[7]。

综上所述,对政府在建筑节能服务市场中的角色定位或者说政府作用有不同理解,将直接决定政府作用力的发挥效果,影响建筑节能服务市场的健康发展。政府角色定位混乱,不仅会导致政府在建筑节能改造事业中管控过溢,造成政府决策失误、精力分散和负担繁重等问题,更难以发挥市场发挥资源配置的决定性作用,抑制节能服务主体积极性和能动性,不利于市场良性运行。因此,科学定位政府在建筑节能

服务市场中的角色,是有效发挥政府市场作用力的关键。

3 元治理理论对建筑节能服务市场政府作用力提升路径选择的启示

基于我国建筑节能服务市场发展政府角色的现实困境,在政府“元治理”角色的理论深渊中不难发现,“元治理”作为有效的治理理论架构,为合理型塑政府元组织角色、提升政府市场作用力提供了依据和路径,可以为完善建筑节能服务市场机制体制,促进市场健康发展这个总目标的实现提供相应的理论参照。

3.1 型塑政府治理元组织角色,优化治理主体结构

树立政府在治理主体结构中元组织角色,是避免“治理”理论下治理体系去中心化的核心。“治理”理论背景下,治理机制最终走向治理失灵的根本原因在于原治理主体结构中元组织缺失,无法有效协调各主体间利益矛盾和避免不同治理模式间的对立冲突。在当前建筑节能服务市场发展的初级阶段,我国政府扮演的是超元组织角色,即“科层治理”模式下的“全能政府”,不仅未能有效发挥政府的市场导向作用,更造成了治理主体结构去权威化,无法有效协调各治理模式之间的对立冲突问题。因此,树立政府治理元组织角色,在治理主体结构中塑造治理权威中心,是避免治理体系权责边界模糊和不同治理模式间对立冲突的重要路径。需要指出的是,“元治理”理论下政府的元组织角色,并不是治理主体结构中的主宰,既不凌驾于市场和社会之上,也非科层治理下的全能政府,仅因其职能不同,是治理体系的权威代言人,具有引导、约束和协调市场等职能作用。

3.2 界定各级部门权责边界,强化内部治理能力

元治理在政府、市场和社会构成的三方协同共治体系中强调了政府的核心价值,而政府能否有效发挥元组织作用取决于其内部治理能力。确保建筑节能服务市场健康运行,有效协同政府与ESCO、业主等市场和社会治理主体是必然要求,但保证三方协同共治体系发挥作用,不仅需要加强政府与市场、社会之间的外部元治理,还要求有效协同各级政府部门,构建科学的内部治理体系。目前,各级政府部门间权责边界模糊所造成的政府缺位、错位等问题,是造成内部治理体系混乱的关键所在,也是影响政府有效发挥市场作用力的重要原因。因此,界定各级部门权责边界,明确各部门的职责范围,不仅是避免各级部门利益博弈与责任推诿的前提保证,更是强化内部治理能力,发挥部门职能优势和提升建筑节能服务市场发展

中政府作用力的内在需要。

3.3 明确市场资源配置地位,发挥市场决定性作用

明确市场资源配置中的核心地位,切实发挥市场在资源配置中的决定性作用,是提高资源配置效率,激发市场蕴藏活力,推动建筑节能改造事业市场化发展的内在要求。市场决定资源配置是市场经济的一般规律,也是市场经济的本质。理论与实践证明,市场配置资源是最有效率的形式。目前在建筑节能服务市场,政府本着“全能者”的角色,代替市场进行资源配置,是政府难以摆脱角色困局的主要原因。所以从根本上厘清政府与市场的角色问题,明确市场对资源配置的核心地位,减少政府对资源的直接配置和对微观经济活动的直接干预,为市场创造良好的外部运行环境,把政府不该管的事情交给市场,让市场在所有能够发挥作用的领域都充分发挥作用,推动资源配置实现效益效率最大化,是推动建筑节能改造事业市场化发展的关键。

3.4 构建治理主体互动平台,提升协同治理能力

建筑节能服务涉及多方主体,基于各方主体合理现实需求,构建治理主体互动平台,是有效提升三元协同共治能力的重要途径。从治理模式来看,我国虽一直致力于多元共治体系建设,但就事实而言,当下我国仍以政府单中心治理模式为主,而市场治理和社会治理力量尚未有根本性成长^[8]。政府单中心治理模式的弊端在于,政府过度强调权威与等级控制,极易导致主体地位不平等、制度设计不合理以及社会监督缺失等问题,从而造成治理失序。因此,为了使治理主体各司其职,发挥政府核心引领作用,加强市场和社会治理能力,构建治理主体互动平台至关重要。通过治理主体互动平台,治理主体间可以就相关问题适时进行交流,强化各主体自主沟通意识,不仅能为治理主体间搭建信任桥梁,更有利于保证制度设计迎合各方主体需求,从而为多主体协同治理奠定合作基础。

3.5 平衡各方主体利益需求,有效应对治理失灵

多元共治在本质上就是各治理主体相互博弈的过程,元治理能否取得成效取决于各主体能否得到预期利益。学者丁冬汉曾指出,当今我国已进入一个利益博弈的时代,任何社会经济问题归根结底可视为利益的问题^[9]。建筑节能服务市场同样如此,是一个利益结构多元的市场,各主体基于自身利益诉求参与建筑节能服务^[10]。因此,在利益结构多元的情况下,要实现建筑节能服务市场健康运行,政府需要平衡各方主体利益需求,在多元利益间建立有效的利益博弈“平衡器”,以避免各主体非合作博弈下导致元治理失

灵。需要注意的是,政府作为元治理体系的利益平衡器,在平衡各方主体利益时,其既不是社会利益“全能代表者”,也并非完全中立和超然,而是应在坚持基本原则的基础上,有倾向性的保障弱势主体利益,避免被强势群体俘获而成为强势群体的利益代言人。

4 结语

实施建筑节能改造,积极推动建筑节能服务市场发展,是新时代背景下建设美丽中国的必由之路。建筑节能改造具有较强的公共性,推动市场健康发展单纯依靠市场治理与社会网络治理往往容易走向治理失灵,需要政府采取合理的干预措施介入治理。“元治理”作为治理失灵下一种必要的反思与变通,为解决私人和公共领域协调问题的路径选择提供了新的理解范式。鉴于此,本文以建筑节能服务市场政府作用力为研究切入点,阐述了传统治理模式的不足和元治理的优势,结合当前我国建筑节能服务市场发展中国政府角色的现实困境,以“元治理”理论为依据,来寻求建筑节能服务市场发展中国政府作用力提升的启示路径,以期强化政府在建筑节能服务市场建设过程中的核心引领作用提供参考,推动建筑节能改造事业健康发展。

参考文献

- [1] 罗西瑙. 没有政府的治理:世界政治中的秩序与变革[M]. 南昌:江西人民出版社,2001.
- [2] 张平,隋永强. 一核多元:元治理视域下的中国城市社区治理主体结构[J]. 江苏行政学院学报, 2015(5):49—55.
- [3] BOB JESSOP. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development[J]. International Social Science Journal, 1998,50: 29—45.
- [4] 孙珠峰,胡近. “元治理”理论研究:内涵、工具与评价[J]. 上海交通大学学报:哲学社会科学版,2016,24(3):45—50.
- [5] 程灏,胡志明,于蕾. 元治理视域下政府公共治理的行为逻辑与策略选择[J]. 领导科学,2017(17):12—14.
- [6] 史华楠,沈娟娟. 政府“元治理”角色的职能定位与实现路径——基于教育管办评分离改革视角[J]. 教育发展研究, 2016(9):31—38.
- [7] 张涑贤,蔺丹丹. 建筑节能服务中市场机制与政府规制的互动机制研究[J]. 改革与战略,2017(2):21—24.
- [8] 王莹,窦蕾,刘思彤. 基于改进 FMEA 的既有建筑绿色改造风险评价[J]. 生态经济,2018(1):89—93.
- [9] 丁冬汉. 从“元治理”理论视角构建服务型政府[J]. 海南大学学报:人文社会科学版,2010, 28(5):18—24.
- [10] 吴思材,郭汉丁,郑悦红,等. 基于 SEM 的既有建筑节能改造项目收益分配影响因素[J]. 土木工程与管理学报,2018, 35(1):130—137.

(下转第 119 页)

An Empirical Analysis of the Impact of China's PM2.5 Index on the Stock Market

MA Hong-biao, XIE Chang, WANG Shu-fan, LI Chang

(School of Economics and Management, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

Abstract: Based on the existing theory of behavioral finance, we study the relationship between air quality and investor sentiment by taking the national PM2.5 index and the trading volume and price of Shanghai-Shenzhen 300 stocks as examples. We distinguish the different influences of the rational judgments and emotions on the relevant stocks in the performance of the stock market. We propose two mechanisms in which the air pollution can affect the stock performance: "accumulated conduction mechanism" and "emotional lag mechanism". Using the vector autoregressive model and the panel data we constructed, we find that the national PM2.5 index has a significant positive impact on the increment of the Shanghai-Shenzhen 300 transactions, and has little effect on the price of the stock market.

Key words: national PM2.5 index; stock trading volume; stock price; conduction mechanism; VAR model

(上接第 57 页)

Analysis on the Improvement Path of Government Forces on Building Energy Saving Service Market from the Perspective of Metagovernance

WU Hong-min, GUO Han-ding, LI Bai-tong

(School of Economics and Management; Eco Livable City and Sustainable Construction Management Research Center, Tianjin Chengjian University, Tianjin 300384, China)

Abstract: In order to explore the path for the promotion of government forces on building energy saving service market, Based on the theoretical framework of "metagovernance", this paper analyzes the theory of governance and metagovernance, and analyzes the realistic predicament faced by our government in the process of building energy saving service market. It is found that there are obvious offside, vacancy and dislocation in the government. In this background, the practical way of promoting the government's forces is given from five aspects. Such as shaping governance organization roles, defining the departments at all levels in liability boundary as well as the clear market resource allocation status.

Key words: building energy saving; government forces; Metagovernance; practical way

(上接第 94 页)

The Project Evaluation on Implementation Effect of Science and Technology Program for Public Wellbeing in Ningxia

LI Yu-feng, YI Jing-hua, HAN Bo

(Ningxia Institute of Science & Technology Development and Information, Yinchuan 750001, China)

Abstract: From the point of view of science and technology managers, this paper evaluates the project management and implementation effect of Ningxia S&T plan for public wellbeing. Selected seventy-five projects which have been implemented and expired as the research objects, adopted the self-evaluation and questionnaire survey, at the same time, 36 projects are randomly selected as samples according to the amount of financial aid, mainly analyzes and evaluates the project from the aspects of project establishment, project implementation and project effect, excavates the problems existing in the process of project management implementation, and puts forward some countermeasures and suggestions for improvement, provide a basis for S&T management departments to implement the S&T plan for public wellbeing.

Key words: Ningxia S&T plan for public wellbeing; implementation effect; evaluation; S&T plan management