

以市场为导向的环境治理：方法和可能性

记者：陈宇婷



Ben Cashore

耶鲁大学的环境治理和政治科学教授，耶鲁大学治理、环境和市场计划（GEM）以及森林政策和治理项目的主任。

「当政府和市场之间进行良性互动时，国内外的环境治理才能最成功。我们很高兴地看到中国的未来是一片光明的。」

记者：你的工作主要是关于国内的非政府、以市场为导向的治理，您认为这种机制会在说明国际环境治理中起到什么样的作用呢？

Ben Cashore：我会从两方面来回答这个问题。首先，我们对“非政府、市场导向（Non-State-Market-Driven）是什么”和“它为什么会存在”非常好奇。我们看到它无处不在，覆盖了林业、矿业、渔业以及全球的碳市场。它为什么会存在呢？是为了利基还是利润？这有助于回答第二个有关它是不是真的有效的问题。如果你把“非政府、市场导向”运用到林业部门，那么它可以处理掉所有林产品。但是如果你将它运用到渔业部门，则情况相反。所以这取决于它尝试的项目以及它的作用在哪儿。

所以我们认为，在气候领域，我们有两种不同的“非政府、市场导向”搭配。如果你着眼于所有不同的以市场为导向的气候因素，那么最大的影响可能是“学习”。政府、企业 and 非政府组织都试图建立适当的机制。只有当政府决定采用那些知识时，其意义才会体现出来。学习是“非政府、市场导向”治理的重要成果。哪怕这意味着最终由政府接管。又比如，有很多“非政府、市场导向”努力投入到了绿色建筑规范方面。例如，在耶鲁大学，我们的绿

绿色建筑标准是由私人部门制定的，而不是政府。几乎没有任何一个国家可能会采取这样的标准，所以直接影响很小，但我们发现，美国的政府正在采纳这些“非政府、市场导向”建筑规范。所以，这会直接影响政府对这些规范的看法，而这些政府也意识到，只要这些规范切实有效，他们就会予以采纳，那么这些规范就会成为政府政策的一部分。

现在，如果进行气候谈判，那么“非政府、市场导向”另一种可能性是，尽管国际社会可能会签订国际协议，但是理想的解决方案与现实之间仍会存在差距，因此，“非政府、市场导向”可以弥合这个差距。就拿 CDM（清洁发展机制）为例，在这个机制下，很多发达国家的政府为了在发展中国家承接项目并获得碳信用额做出了很多的努力。但是，评论家表示，这样的机制在社区的环境价值在哪里？所以，CDM 不再重新发展艰难的协议，而是提供了包括社区和环境价值在内的黄金标准。在很多项目中，你不仅需要 CDM，还需要 CDM 全球标准认证。这是一种较高的方法，其中私人机构强化了政府，而政府则强化了私营部门。他们以不同的方式行动，形成一种互动。

记者：很多国家希望申请进入该国际认证体系，您对此有何建议？

Ben Cashore：我认为这取决于实际的问题是什么。对于林业来说，有很多全球性行业存在于供应链之中，在其中我可以看到很大的潜在利益。现在，如果有一个国家为高标准的林业实践制定了政府法规，那么当这个国家在与其他国家的竞争时就会一败涂地，因为它对国内的公司过于严格了。这意味着它伤害了自己的公司。但是，如果整个供应链采用了类似的标准，那么各个国家再也不必担心了，因为他们做到了市场和保护兼顾。有时候，这很难通过国际协议来实现，但只要有供应链，“非政府、市场导向”治理可以促进那种公平。我们面临的挑战是，例如，FSC（森林管理委员会）承认，必须在内部制定一套具体规则，因此它在原则上是一个全球性的标准，但对各个国家的内部利益相关者而言实际是一种明确的统治。因此，国家可能无法摆脱担心不公平的问题，但是以供应链为焦点可以减少这些顾虑。所以，我也看到了一些潜力。

政府不会介意当消费者付出更多时各个公司是否得到回报，而面临的挑战是，没有为公司带来需求。“非政府、市场导向”也有可能不适合某些其他部门的工作，因为有些时候，它无法凝聚利益。但是在林业，我看到“非政府、市场导向”在如何规范林业公司或如何创

建规则以尽量减少对环境的影响等方面似乎效果不错。不过，在土地使用分配方面，我觉得“非政府、市场导向”是一个非常糟糕的工具，因为它很难获得足够的市场激励来获得保障。因此，在土地使用分配方面，也许我们需要更多的国家参与。

记者：您能不能更加详细地说一下这种利基情况？以及如何在这样的情况下制定环境政策？

Ben Cashore：有许多利基（细分）市场的实证例子。有时候，最初进入利基市场的公司，他们的境况会好一些，因为有更多的消费者购买他们的产品。但有时却相反，因为他们要面对竞争，并失去了低价值和主导地位。这取决于价格，还取决于其背后的政策层面。所以一个利基市场可以根据扩大的逻辑来创建，在其中，它强化了原有的市场，或者它也可以创建来破坏原来的客户群。政策制定者必须确保何时强化原有市场。例如，在相同的标签中，一些企业不希望成为主流，因为市场上可以让一定数量的消费者付出更多的空间极其有限。如果它变得太广，价格将下降，那么，他们就失去了自己的市场份额。

这是一个抽象的概念，但它在设计政策时却很实用。在这种情况下，你可以想到很多不同的路径。在环境中，你可以有多种有效的路径，但你在制定政策时需要将原则铭记在心。我们需要思考如何避免一个无法扩大的利基市场。

记者：对于全球木材合法性认定，中国一开始并没有接受。为什么您认为中国之后会改变态度，在中国的应用背后究竟是什么市场因素在驱使呢？

Ben Cashore：有关合法性认定，有趣的是，虽然这是一个跨国机制，它旨在帮助各国政府加强自己的法律，因为它是关于非法活动的。原则上，它没有试图在法规层面挑战主权，而是在机制层面。十年后，所有这些最初反对的国家给予某种形式的支持，包括中国。这些国家最后之所以给予了一定的支持，那是因为它更大地保证了不会真正对主权形成实质性的影响。这里面有一些国内的考量，因为中国还有自己的精确标准。

这样的变化是指来自欧盟和美国的贸易法律的压力，因为他们需要某种保证体系。直到美国通过了该法案，并要求把林产品引入美国的进口商们必须提供某种证明，然后中国才开

始关注这个问题。在美国，因为无法证明产品是合法的将会面临严重的问题。但在国内，非法采伐文件属于国家林业局管辖，而商业文件由属于商务部，所以我们认为，林业局可以在国内夺回一些失去的权力。所以，内部交流也可能有助于解释。

但同样，虽然市场的信号很强劲，很清晰，但是它们也很抽象，所以在我们确实实地看到它的效果之前，要想未卜先知的确不容易。

记者：全球社会越来越关注巴西的热带雨林，那么您对巴西热带雨林的保护有何看法？您是如何评价它背后的“非政府、市场导向”治理的效果的？

Ben Cashore：现在，供应链最新关心的工作被称为“不滥砍滥伐承诺”。私营部门开始承诺不购买导致森林砍伐的产品。这是针对巴西的大豆产业，很多公司在 2008 年停止了森林砍伐，当时的这一事件被认为是这种“不滥砍滥伐承诺”的一部分。许多非政府组织认为这个承诺开始见效了。但我认为事实并非如此。其效果微乎其微。其原因是，“不滥砍滥伐承诺”只会发生在砍伐森林之后。所以，在这些公司砍伐森林的计划得以实施之后，你才终于让他们同意这个东西。议会不断推延这种滥砍滥伐的日期，1993 年以后，他们不会为了大豆产业而起诉这些公司，直到 2008 年。因此，我认为它不仅没有制止，反而加强了供应链中的森林砍伐。我认为他们需要制定更清晰的土地使用分配来强迫政府成为它的一部分。“非政府、市场导向”完全可以通过认证但也是该解决方案中的一部分的外部公司来助一臂之力，但这里的市场本身就是一个非常弱的工具。

我认为 Galati 认定（Galati Verification）可以在土地利用分配和加强政府的政策中发挥作用。但是，这与“非政府、市场导向”或“不滥砍滥伐承诺”不同。那些都太弱，但如果你用它们来加强政府的政策，也是行之有效的。我认为环境治理已经赋予了“非政府、市场导向”太多的责任，所以我们应该让它有的放矢，这样才可以把效果发挥到极致。

记者：你如何评价中国在应对气候变化问题中的努力，以及你认为中国会在国际范围内发挥什么作用？

Ben Cashore：国际规范影响了中国国内的做法。这种总量控制与交易制度的规范恰恰

来自欧洲和美国，所以中国现在参考这些实例。当这些国家试图审议全球政策的影响时，中国也可以帮助它们。很明显，中国在国际讨论中的作用将越来越强，因为它不仅关心自身的利益了。

关于环境政策，一方面是这个政策会持续多久，另一方面是它能够改变的简单程度。中国有一个强有力的政府，但要想改变一个政策也很难，但如果它确实要改变，就可以改回来。这种改变机制就是，如果政府想，它很有可能就可以。在美国，权力太散，因此很难改变政策。中国可以迅速地做更多的事情。现在，你可以看到中国是如何越来越重视环境问题的。这算是某种形式的结合。在 20 世纪 70 年代，美国决定成为政府的全球领导者，而中国也可以，甚至比美国更快。