

非营利组织参与应对气候变化的经济学分析

赖昭瑞

(山东财经大学文学与新闻传播学院, 山东 济南 250014)

[摘要] 近年来,气候变化问题受到社会各界的普遍关注,各国纷纷采取各种措施来应对气候变化,但大多是限于文件层面,而没有落到实处。与之相比,非营利组织从实践层面通过各种手段,努力降低全球温室气体排放量,为应对气候变化做出了重要贡献。政府和企业 in 应对全球气候变化方面存在着不足与缺陷,其根本原因就在于空气的公共属性,即空气是公共物品,正是这种公共物品属性使得非营利组织参与应对气候变化成为必然。

[关键词] 公共物品;非营利组织;气候变化

[中图分类号]F062.6 **[文献标识码]**A **[文章编号]**2095-3410(2013)02-0041-05

一、引言

全球气候变化是当前国际社会关注的热点,也是本世纪人类面临的最复杂的挑战之一。应对全球气候变化是典型的外部性问题,从公共经济学的角度看,治理外部性主要有两个视角:一个是基于私人的视角治理外部性;另一个则是基于公共部门的视角治理外部性。但是,从实践来看,这些措施并未能有效降低温室气体排放量。与之相反,近年来,非营利组织在应对气候变化领域异常活跃,非营利组织以其独特的优势,推动着应对气候变化工作的进展。

在当今社会,政府、市场和非营利组织是构成现代社会的三个组成部分,非营利组织以其独特的优势承担着重要的社会职能,是现代社会不可或缺的第三方领域。非营利组织种类繁多,数量庞大,但并不是所有的非营利组织都会参与应对气候变化。在全球气候变化背景下,非营利组织的业务范围发生了很大的变化,并且由此产生了一批新的与应对气候变化、发展低碳经济、节能减排相关的非营利组织。这类非营利组织通常是为了应对全球气候变化、促进低碳经济发展这一特定目的而结成的具有自己特定的宗旨或主张的团体,主要包含两大类:一类是已有的环保非营利组织,在气候变化的大背景

下,这些组织的业务范围发生了变化,开始关注如何减少温室气体排放等问题;另一类是新诞生的非营利组织,比如中国低碳经济发展促进会等。此外,还包括国外非营利组织驻华机构,这些非营利组织在我国也从事一些与气候变化相关的活动,对于推动国内非营利组织的发展具有重要意义。与原来的非营利组织相比,新产生的非营利组织的一个最大的特点是这些非营利组织大多是由政府和一些大型企业共同发起成立的。这说明两个问题:一是政府积极推动应对气候变化的相关工作;二是企业从中看到了商机,有效应对气候变化也是企业在未来所要面临的一个重要战略问题。因此,气候变化为非营利组织的发展带来诸多机遇。根据中华环保联合会2008年10月发布的《2008 中国环保民间组织发展状况报告》,截至当时,中国环保民间组织总量已达3500余家^[1]。

近年来,非营利组织在应对气候变化方面做了大量的工作,比如由自然之友、北京地球村、绿家园志愿者、社会成员环境研究中心、行动援助等非营利组织牵头组成的“中国公民社会应对气候变化小组”,于2010年发布了《中国公民社会应对气候变化立场》。中国大学生环境组织合作论坛、北京大

[作者简介]赖昭瑞(1963-),男,江西于都人,山东财经大学文学与新闻传播学院文化产业研究所研究员。主要研究方向:经济学理论、文化产业管理。

学清洁发展机制研究会等7个成员单位发起组成的中国青年应对气候变化行动网络(CYCAN),致力于组织中国青年开展有关全球变暖、能源问题的项目,推动资源节约型校园建设。

随着全球应对气候变化的进展,学术界对非营利组织的研究也逐渐增加。杨晓光等人对低碳环境下草根NGO与政府的协同关系做了研究,研究认为通过相互合作发挥二者的优势,运用竞争机制保持各自的独立,最大限度地实现环境治理系统中公共利益的最大化,从而促进我国低碳经济稳步发展,以期真正实现向低碳经济模式的转变^[2]。实际上,在应对气候变化发展低碳经济的过程中,政府也不得不借助非政府组织,通过非政府组织将政府、企业、专业技术机构、社会公众与媒体等有机联系在一起,充分发挥整合优势与协同力量^[3]。作为一支新兴力量,非政府组织已在多方面展示出了其无可替代的作用,为全球应对气候变化作出了很大的贡献^[4]。非政府组织是应对全球环境问题与气候变化以及全球气候谈判中独立的和有价值的行为体,并且与国际政府间组织以及国家之间形成了密切的互动关系,而这种互动关系又影响和改变着全球气候谈判的进程,推动着以国家为中心的环境治理模式向多元中心的全球环境治理模式转变^[5]。除了对非营利组织参与应对气候变化的必要性做了研究之外,也有研究人员对如何进一步促进非营利组织参与应对气候变化做了研究。郑丽杰等人认为,为了更好地发挥环保非政府组织在发展低碳经济中的作用,应该加强低碳知识的宣传,对政府的低碳经济决策施加影响,实现筹资的多元化,加强环保非政府组织的内部管理等^[6]。随着气候变化问题的升温,相关的研究也将越来越多,尤其是从经济学视角的研究也将逐渐增加。

二、空气的公共物品属性

近几年,随着全球气候变化问题的升温,国际气候谈判逐渐受到国内各界的关注,但是每年的谈判进展缓慢,政府间马拉松式的谈判迟迟难以达成有效的协议。另一方面,太平洋一些岛国以及非洲一些国家受气候变化的影响越来越严重,政府在应对全球气候变化领域存在着不足与缺陷。从企业角度来讲,追逐利益最大化是企业的本性,如果没有利益

的驱使,企业很难会主动去减少碳排放量。尽管近年来一些企业主动去购买碳排放权,使得企业做到低碳或者是零碳,但这些行为从根本上来讲,都是为了重塑企业形象,是一种变相的广告策略。因此,企业在应对气候变化方面也存在着不足与缺陷。政府和企业应对全球气候变化方面存在着不足与缺陷,其根本原因就在于空气的公共属性,即空气是公共物品,正是这种公共物品属性使得非营利组织参与应对气候变化成为必然。

公共物品的基本特征就是非排他性和非竞争性^[7]。就空气而言,由于没有明晰的产权划分,任何国家、任何企业都有权利向大气中排放温室气体。因此,空气是典型的公共物品,不能排除任何一个国家向大气中排放温室气体。一个国家向大气中排放温室气体,并不减少另一个国家排放温室气体,无论这种温室气体是在哪一个地方排放,其产生的温室效应是相同的。这里需要说明的一点是,空气在已经建立碳交易体系的国家中属于私人产品,比如在欧盟境内,由于温室气体排放权可以用来买卖,而且具有排他性和竞争性,因此是属于私人产品。但从全球的角度看,由于国际社会尚未达成一致的产权划分协议,仅仅是提出了一个控制气温升高幅度的指标,而且国际社会也没有建立统一的碳交易体系。此外,从全球角度看,温室气体排放空间是无限的,一个国家排放温室气体后,并不会减少其他国家的排放空间,因此空气也不属于公共资源。总之,从全球范围内看,空气仍属于公共产品。当所有的国家都向大气中排放温室气体时,“公地悲剧”就产生了,这里的“公地悲剧”就是全球气候变化。

空气的公共物品属性使得“搭便车”成为可能。一个国家通过技术创新、管理创新,可以减少本国的温室气体排放量,降低大气中温室气体的浓度,但受益的不仅仅是该国,甚至可能是全球。因此,一个国家的努力无法阻止其他国家“搭便车”,也无法从根本上解决全球气候变化问题。换言之,应对气候变化是一个全球性问题,需要各国的协作。但各国温室气体排放量、经济结构、经济发展水平的差异,使得这种协作很难实现,因而每年的国际气候谈判实际上是各国之间的一种利益博弈,几乎没有任何一个国家愿意向全球提供这种公共物品,从而导致空

气的供给不足。

尽管欧盟通过建立碳交易体系,使其境内温室气体排放量在近年来显著下降,但是从今年年初开始,欧盟开始将航空业纳入其碳排放交易体系,所有飞入欧盟的航班都要缴纳所谓的“碳税”,实际上这仅仅是一个开始,将来会有更多的行业被迫纳入到欧盟的碳交易体系中。但欧盟的这种单向行为也遭到各国的抵制,其根本原因就在于空气是公共物品,欧盟的行为实际上是将这种原本免费的公共物品私有化了,因而遭到抵制也是必然的。总之,空气的公共物品属性使得政府间的合作很难达成一致,单纯的依靠政府间的合作很难取得实质性突破,政府在应对气候变化方面存在不足与缺陷。

三、全球气候变化治理的外部性分析

当某一个体的生产或消费决策无意识地影响到其他个体的效用或生产可能性,并且产生影响的一方又不对被影响方进行补偿时,便产生了所谓的外部性^[8]。在气候变化领域,当一个国家大量地排放温室气体时,对其他国家而言就产生了负的外部性;而当一个国家努力降低温室气体排放量,或者通过植树造林等方式固碳时,就会产生一个正的外部性。由于在大多数国家,温室气体排放权并不具有稀缺性,也没有明晰的产权归属,因此企业在进行生产时也不会将其纳入到生产成本中。换言之,企业以私人成本与需求曲线的交点来确定生产量,进而导致生产过剩。

目前,在欧盟范围内,通过开征碳税,建立碳交易体系,已经使得企业将温室气体排放权纳入到生产成本中,但从全球范围看,这种外部性并没有解决。换言之,尽管市场手段有其优点,但很难在各国之间达成一致。根据世界银行最新研究报告显示,2011 年全球碳交易额达到 1760 亿美元,交易量达到 103 亿吨二氧化碳当量^[9]。但是,碳交易的快速发展并不能改变全球温室气体排放量继续上升的趋势。其原因就在于,碳交易主要发生在欧盟境内,而欧盟本身的碳排放量已经很低,如果其他国家不参与,尤其是温室气体排放大国不参与,那么欧盟的努力并不能缓解这种上升的趋势,也不能从根本上消除外部性,也无法避免其他国家“搭便车”。

从国家角度来看,自工业革命以来,发达国家是

温室气体的主要排放主体,在实现经济快速发展的同时,也向大气中排放了大量的温室气体,导致大气中温室气体浓度不断升高,引起气候变化问题。而对于当今的发展中国家而言,并没有从中获取应得的报酬,也就是说,发展中国家客观上为发达国家的经济发展支付了部分环境成本。因此,从历史的角度看,发达国家有责任和义务采取必要的措施来减少温室气体的排放量。目前,发达国家已经完成工业化,而发展中国家的工业化进程才刚刚开始,发展中国家在今后很长一段时间将成为主要的温室气体排放源。但在发展和排放问题上,发展始终是第一位的,这一点就体现为当今气候谈判所坚持的一个原则,即“共同但有区别”的责任。

从企业的角度看,减少温室气体排放会产生正的外部性,但是企业需要付出一定的成本,而由此产生的社会收益企业却很难直接获取,如果没有有效的激励机制,企业很难主动去减少温室气体排放量。当然,如果企业从中找到商机,那么也会积极地降低温室气体排放量。比如,英国石油公司是最早实施企业内部温室气体排放权交易的企业,借助于企业内部排放权交易体系,公司提前 7 年完成了在 1998 年制定的到 2010 年将企业温室气体排放量降低到 1990 年的 10% 以下的目标^[10]。实际上,当外部性问题存在的时候,企业会尽可能多地向大气中排放温室气体,而缺乏降低温室气体排放量的动力,即企业活动的水平要高于社会所要求的最优水平。总之,市场在应对气候变化方面存在着缺陷与不足。

四、非营利组织参与应对气候变化的比较优势分析

空气的公共物品属性和外部性的存在,导致了政府和市场在应对气候变化、提供公共产品方面存在局限与不足,从而导致了非营利组织的功能需求。作为一种公共物品,为预防“搭便车”行为的出现,就需要建立一种合作、自律组织,通过它来协调个体的行动,这种组织就是互益性社团^[11]。非营利组织是公共物品的私有制造者^[12],在公共物品的供给方面具有非常重要的作用:一是可以弥补政府在提供公共物品方面职能的不足;二是可以防止社会成员的“搭便车”现象^[13]。因此,当政府和市场不能有效提供空气这种公共物品时,就为非营利组织的

介入提供了契机,其提供的公共物品的数量取决于公共部门能够满足选民的多样需求的程度^[14]。与政府和市场不同,非营利组织不是国家利益的代表,而是基于道义、良知、公平等价值取向开展活动^[15],因而可以有效避免国家间的利益纷争。非营利组织以灵活多变的形式将资金、人力资源等各种资源汇集起来,然后以此来提供公共物品,但并不要求所有人都来分担这些成本。在国际气候谈判中,非营利组织被允许以观察员身份参加《联合国气候变化框架公约》下的大部分正式、非正式谈判,并可通过在会前发放文件以及和谈判人员面对面交流来影响谈判进程^[16]。在参与应对全球气候变化方面,非营利组织具有三大优势,即非利润分配性、较强的组织协调能力和专业性。

非利润分配性是非营利组织的重要特点,相对于国家间的利益博弈,非营利组织的这一特征使得其活动可以打破国际界线,在世界范围内从事应对气候变化的相关工作,这一点恰恰符合气候变化的全球性特征。事实上,像世界自然基金会、绿色和平组织等已经在世界范围内开展相关工作。非营利组织不以营利为目的,也不进行利润分配,通过各种途径筹集所需资金,其筹集的资金除维持正常的运转外,大部分投入到了应对气候变化的相关工作中。非营利组织的非利润分配性有助于非营利组织与政府的合作,在应对气候变化方面,非营利组织与政府的使命基本上是一致的,这是非营利组织和政府合作的前提和基础。与政府相比,由于没有太多的程序限制,非营利组织在应对诸如气候变化之类的环境问题时,往往反应比较迅速,且具有明显的成本优势。此外,非营利组织还承担着监督作用,一方面非营利组织可以监督政府部门遵守承诺,执行已达成的各类政策、协议、项目;另一方面,政府出台的一些有关气候变化的政策,也成为非营利组织开展监督工作的依据^[3]。

非营利组织具有较强的组织协调能力,非营利组织通过横向纽带把各个社会成员联系在一起,而不像政府与社会成员之间的垂直关系,因而非营利组织与社会成员有着良好的关系,可以将社会成员的诉求通过合理的形式表达出来,同时对企业也具有监督作用。应对气候变化需要全民参与,社会成

员对气候变化的认知程度直接关系到全球应对气候变化的进展。近年来,越来越多的非营利组织开始定期开展各种活动,宣传日常生活中节能减排等低碳行为。一些非营利组织则以城市居民为对象,在低碳消费方面做了大量工作。此外,近几年,因碳排放过多导致的大气污染事件频繁出现,受害者人数不断上升,非营利组织在推动受害者维权方面也做了大量的工作。从国外的情况看,非营利组织往往与企业具有良好的合作关系,企业也是非营利组织的重要资金来源,比如世界自然基金会以及气候组织的一些活动就是由汇丰银行赞助的。对企业来讲,通过与非营利组织合作,可以起到广告的效应,同时也履行了企业社会责任。在气候变化背景下,企业在对气候变化的认识上存在缺失与不足,因而不得不借助非营利组织,与非营利组织展开全方面的合作。一方面在合作过程中,非营利组织可以依托自身的优势,与企业一道开展研发工作;另一方面,非营利组织通过对消费者有关环保型产品认知程度进行调查,向企业提供相关市场信息,协助企业生产适应市场需求的产品。因此,非营利组织的这种独立性使得其与企业、社会成员形成良好的互动关系。

在非营利组织中,有一类组织属于研究性组织,这类组织拥有较强的科研能力,具有专业的工作人员,他们为政府、企业的决策提供必要的智力支持,比如英国著名的《气候变化法案》就是地球之友和世界自然保护基金等十几家非营利组织共同起草并推动的。此外,非营利组织在应对气候变化中一个很重要的优势是国际合作与交流。非营利组织以追求环境保护、维护全人类的环境权益为根本诉求,在开展国际交流、国际合作方面有着独特的优势。

总之,公共物品属性和外部性的存在使得政府和市场在应对全球气候变化中存在不足与缺陷,非营利组织则以其独特的优势部分弥补了这种不足与缺陷,因此非营利组织参与应对气候变化具有必然性和可行性。

五、非营利组织参与应对气候变化展望

非营利组织在应对全球气候变化中扮演着“催化剂”、“桥梁”、“助推器”的角色,因此非营利组织要充分发挥自身优势。未来非营利组织将主要通过

以下途径参与应对气候变化。

首先,为应对全球气候变化提供智力支持。非营利组织要充当政府的助手,成为政府和企业的智囊,政府也要适当地调整职能,将一些政府做不好、不能做、不愿做的事情通过项目委托的形式,交由非营利组织来完成。此外,除了要做好政府的助手外,非营利组织还要协助政府做好宣传工作,充分利用非政府组织与社会成员之间的横向关系,通过积极的宣传和示范作用来推进社会成员观念的转变。

其次,通过从事与气候变化相关的活动来应对气候变化。国外的很多非营利组织在应对气候变化过程中,都从事一些与节能减排相关的实质性活动,比如世界自然基金会发起的“地球一小时”活动。这些活动往往都是由企业或政府赞助,然后由非营利组织来承办。我国的非营利组织在这方面也有很大的活动空间,一方面可以通过向社会筹集资金来从事一些实质性的节能减排活动,另一方面也可以寻求政府或企业的赞助来开展一些活动。

最后,通过国际交流来推动应对气候变化工作的进展。国际间的交流是应对气候变化的重要途径之一,尤其在同发达国家的非营利组织交往的过程中,可以学习到国外的先进经验,甚至可以获得一些先进的技术。由于受政治、经济等方面的影响,政府间的交流往往很难达成一致,尤其是在资金、技术等方面。应对气候变化是全人类共同面临的问题,国外的一些非营利组织以项目的形式,对我国的一些非营利组织在资金和技术上曾经给予过资助,同国外非营利组织的交往是获得资金和技术的重要途径之一。

非营利组织参与应对气候变化的路径有很多,以上三点只是具有代表性的路径。此外,非营利组织还可以通过植树造林、发挥监督作用等来参与应对气候变化。总之,在应对全球气候变化中,非营利组织扮演着重要的角色,发挥着积极的作用,非营利组织参与应对气候变化具有必然性。

展状况报告[R]. 2008.

[2]杨晓光,丛玉飞. 低碳经济下我国草根环境 NGO 与政府协同关系构建[J]. 当代经济研究,2010,(11):52-55

[3]李学明. 非政府组织在促进低碳经济转型中的角色分析——非政府组织促进中国低碳经济发展的现实途径[J]. 经营管理者,2010,(21):33-34.

[4]唐美丽,成丰绛. 非政府组织在应对气候变化中的作用研究[J]. 理论界,2012,(01):167-169.

[5]徐步华,叶江. 浅析非政府组织在应对全球环境和气候变化问题中的作用[J]. 上海行政学院学报,2011,(01):79-88.

[6]郑丽杰,吴晓敬. 加强环保非政府组织在发展低碳经济中的作用[J]. 黑龙江科技信息,2011,(28):156.

[7][美]曼昆. 经济学原理(第二版)[M]. 北京:北京大学出版社,2004:232.

[8][英]罗杰·珀曼. 自然资源与环境经济学[M]. 北京:中国经济出版社,2002.

[9]Carbon Finance at The Word Bank, State and Trends of the Carbon Market 2012[R]. Washington DC, 2012.

[10]Akhurst, Mark, Jeff Morgheim, Rachel Lewis. Greenhouse Gas Emissions Trading in BP[J]. Energy Policy, 2003,(31): 657-663.

[11]Olson M. The Logic of Collective Action[M]. Cambridge. MA:Harvard University Press,1965.

[12]Weisbrod, B. A. The Nonprofit Economy[M]. Cambridge. MA: Harvard University Press,1988.

[13]冷功业. 中国公共物品非营利组织供给研究[D]. 成都:西南财经大学博士论文,2010:50.

[14]Burton Weisbrod, “Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three - Sector Economy”, in E. Phelps, ed., Altruism Morality and Economic Theory[M]. New York: Russel Sage, 1974.

[15]王杰. 全球治理中的国家非政府组织[M]. 北京:北京大学出版社,2004:41.

[16]蓝煜昕,荣芳,于绘锦. 全球气候变化应对与 NGO 参与:国际经验借鉴[J]. 中国非营利评论,2010,(01):87-105.

参考文献:

[1]中华环保联合会. 2008 年中国环保非营利组织发

(责任编辑:宋 敏)