

第三种调整机制——从环境资源保护和环境资源法角度进行研究(下)

蔡守秋

(武汉大学法学院,湖北武汉,430072)

三、第三种调整机制在环境资源法中的运用

第三种调机制在中国的应用,特别是治理方式的推行和治道变革,主要体现在三个方面:一是与市场经济相联系的企业治理或公司治理的加强;二是与政府体制改革相联系的治道变革或行政改革;三是与民间组织相联系的社区建设,这实际上是中国治理的综合反映。从法学研究角度看,公司治理已经成为经济法研究的一个热点问题,治道变革则是行政法研究的一个热点问题,公民社会或市民社会则成了民法学研究的热点。环境资源法学研究的重点是将环境资源保护群众组织和社区建设、各种生态区建设结合起来,以促进中国的社会生态化、生产清洁化和市场绿化。

(一) 根据第三部门的特征发展中国的环境资源保护群众组织

研究和发展的环境资源保护群众组织(即非政府非营利环境资源保护组织),首先应研究非政府非营利组织(即第三部门)的特点,然后根据其特点为其法治化创造条件。

1. 深刻理解第三部门特别是环境保护群众组织的特点

中国的第三部门是指社会成员按照契约性规则,以自愿为前提和以自治为基础进行经济活动、社

会活动的私域,以及进行议政参政活动的非官方公域(public sphere)。

我国学者俞可平认为,作为公民社会主要载体的民间组织有以下四个显著的特点。其一是它们的非官方性,即这些组织是以民间的形式出现的,它不代表政府或国家的立场;其二是非营利性,即它们不把获取利润当作生存的主要目的,而通常把提供公益和公共服务当作主要目标;其三是相对独立性,即它们拥有自己的组织机制和管理机制,有独立的经济来源,无论在政治上、管理上,还是在财政上,它们都在相当程度上独立于政府;其四是自愿性,参加公民社会组织的成员都不是强迫的,而完全是自愿的,因此这些组织也叫公民的志愿性组织。

非政府非营利环境资源组织,是指从事合理开发利用、保护、改善环境资源的活动的第三部门,它们的活动宗旨、目标、组织形式、活动的原则和方式、成员的组成和道德信仰都与环境资源问题、环境资源保护及人与自然的有关。这些组织除了第三部门的共性外,还具有热心于保护环境,富于环境道德、环境意识、环境文化、环境科学技术和环境法治观念等特点。

非政府非营利环境组织,以及作为个体存在和活动的、具有生态意识的自然人即生态人,具有保护

收稿日期:2003年8月

作者简介:蔡守秋,教授、博士生导师,兼福州大学、湖南大学、昆明理工大学教授。研究方向环境资源法学。

和改善环境资源的目的明确性、坚定性和一贯性,在调整人与自然关系方面具有重要作用。因为非政府,他不会因政治考虑或行政服从而放弃环境保护的要求;因为非营利,他不会因经济利益而放弃环境保护的要求;因为是生态人,他始终保持着人的天然本性即自然性和生态性,始终保持着与环境资源的天然联系与交流,因而最能自觉地表现人与环境和諧共处的愿望,最能体现保护和改善环境的本能要求。当代社会学和法学理论普遍认为,社会团体可以强化权力制约和民主参与监督,具有自治性、多元性、社会性、开放性和公信度(Accountability,常见的中文翻译是责任、公信力、问责性等)的社团组织的大量存在,是抗衡专权、监督权力的一只“独立之眼”;社会团体能促使不同群体的合法权益获得有效的实现和保障,是化解利益矛盾冲突、宣泄社会不满的“安全阀”;社会团体是实现社会自律秩序、维护社会稳定的重要力量,作为国家和市民社会之间重要纽带的社团组织是一种“特殊公共领域”;社会团体使民主与法治价值的合法性得以确认和弘扬。

从理论上说,第三部门的兴起打破了社会科学中长期存在的两分法传统思维方式,即政府组织与民间组织、公域与私域、公共部门与私人部门、市场与计划的截然分离。第三部门的形成表明,政府不是合法权力的惟一源泉,公民社会也同样是合法权力的来源。例如,巴伯(Benjamin Barber)把公民社会称为“我之域”(the place for us),认为公民社会是治理的新主角,这个市民空间提供了更为直接、更为紧密、更为持久的参与,它比传统意义上公共的或政治

的部门更能切实地改善和塑造我们的生活。公民社会可以通过浸透着合作、大度、默契、容忍和共同寻求的价值、风格和方法来完善治理。^④

2. 掌握社会调整机制的特点

采取社会调整机制去调整人与自然的关系,既是因为政府调整和市场调整机制的局限性,也是因为社会调整方式的特点和优势。

事实说明,造成环境污染和环境破坏问题的外部不经济性,是“市场失灵”和“政府失灵”的表现。市场本身存在着一些难以克服的缺陷,市场机制运行的基本出发点是假设市场主体都是一味追求自身最大经济利益或利润的“经济人”,这种经济人往往为了追求自身的最大利益而损害别人的利益。政府行政制度也存在某些缺陷,行政机制的后盾是国家强制力或行政强制力,这种机制容易将一部分人的不合理的意志强加给其他人,使造成外部不经济性的行为人缺乏进一步减少外部不经济性的积极性,甚至在经过行政许可后对其外部不经济性产生心安理得甚至扩大外部不经济性的倾向,如在缴纳排污税后产生污染环境合法的思想。对于导致环境污染和环境破坏的外部不经济性,单纯依靠产权界定下的市场交易、公共支出下的政府制度,都难以克服。

造成人与自然关系失衡的一个重要原因,是那些大量的小规模环境行为共同作用和不断累积的结果,少数管理不善的大企业所造成的环境问题所占的比重并不大。对大量的小型企业 and 分散的个人^⑤,采用行政管理的方法往往不能见效,如果真正要对这些小型的、大量的行为都予以行政控制,必将带来

^④米克洛什·马绍尔(Miklos Marschall),庞金友译:《从国家到人民:公民社会与它的治理功能》(引自政治文化研究网,2003年1月10日)

^⑤根据2001年8月29日在上海召开的亚太经合组织中小企业部长会议上披露的资料,目前我国中小企业总数已经超过800万家,占全国企业总数的99%,中小企业的总产值和实现利税分别占全国的60%和40%;我国自1990年代以来的经济快速增长中,工业新增产值的76%以上是由中小企业创造的,中小企业还提供了大约75%的城镇就业机会。也就是说,到2001年,我国企业总数约808万家,其中中小企业800万家。根据国家统计局1996年公布的“第三次工业普查资料”,1995年我国国有企业30.5万户(不包括金融类企业2.4万户,不包括军队办的企业及国家在境外的投资),总资产为74721亿元,国有企业资产占全社会企业资产比重大约为67%。在30多万户国有企业中,大型和特大型企业只有1.6万家,只占国有企业总数的5%。

沉重的财政负担,而社会调整方式恰恰在这些领域可以弥补政府或行政调整的不足。社会调整方式将非政府的社会力量作为调整的主体,将非政府非营利和社会大众置于基础性地位,将调整的重点放在具体的环境冲突的化解方面,因而适宜于大量发生的、分散度较大的、面广的行为,适宜于微观环境管理事务。从利益角度看,社会调整依靠不同于单纯经济利益的其他多种个人利益机制,而是依靠公众认识自己的法定权利和义务,法定的环境权益是启动社会调整的动因和保障,主体采取环境保护行动是出于追求环境利益的需要。从道德角度看,社会调整依靠社会舆论、公众意识和道德风气,不少公众采取的环境保护行动往往是环境文化、环境意识和环境道德催化的产物。

3. 促进中国环境资源保护群众组织发展的途径和措施

要建立健全我国的第三种调整机制即社会调整机制,前提是建立健全我国的非政府非营利环境资源组织(简称环境资源保护群众组织)。要根据中国环境资源保护群众组织的特点和弱点,通过制定有关政策和法律法规,将中国环境资源保护群众组织的活动纳入法治的轨道。

实践证明,发展环境保护事业、调整好人与自然的关系必须依靠公众和社会团体的支持与参加。公众和环境资源保护群众组织对环境资源保护的参与方式和参加程度,将决定环境资源保护事业和可持续发展目标实现的进程。

“各级政府要保护公众参与的积极性,提供参与的机会。在制订环境保护政策和法规的过程中,要充分听取公众的意见,保证决策的科学和民主,这也是进行环保教育和普法宣传的有效措施”;“要充分发挥各种群众组织在环境保护活动中的作用”,“对于关心环境保护事业的各种环保群众团体,应该积极支持,加强领导,引导其健康发展”。时任国务院

环保委主任宋健还特别表扬非政府环境资源保护群众组织“自然之友”等环保群众团体,在宣传环境保护、唤起公众环境意识、提倡环境社会公德方面,起了很好的作用。^⑩《国务院关于环境保护若干问题的决定》(1996年8月3日)明确规定了“建立公众参与机制,发挥社会团体的作用,鼓励公众参与环境保护工作,检举和揭发各种违反环境保护法律法规的行为”的政策。^⑪《环境影响评价法》(2002年10月28日)、《清洁生产促进法》(2002年6月29日)等法律均已规定公众参与的内容。

同时,我们应该清醒地看到环境保护群众运动和群众组织的作用范围和不足。环境资源保护群众组织不可能代替政府组织。任何群众运动和群众组织都有其自身的缺点和不足,如某种程度的自发性、无组织计划性、分散性(相对于政府行为而言)、所代表利益的有限性等,环境保护群众组织也不例外。目前有些国家出现的少数“恐怖环保”组织,已经引起包括大多数环保分子在内的人民的反感。例如,美国“地球解放阵线”自1997年开展活动,1998年10月破坏了科罗拉多州的几栋楼房,2个月后袭击了美国俄勒冈州的一家木材公司,2000年12月实施了4次攻击性活动。他们奉行“武力环保”活动,逃避警察监督,已经造成多起财产损失。因此,应该制定正确的政策加以引导,扬长避短,促进环保群众组织健康发展。

非政府非营利组织奉行的是“竞争—合作主义”,这种主义赖以成立的基本条件,一是社会组织的自主性和自治性的培育,二是政府治理方式的改善,三是扩大民主参与和健全法治体系。为了促进和保障环境资源保护群众组织的发展,必须坚持我国宪法规定的信仰、言论、集会、结社自由原则,坚持“多元性和多样化”的原则,坚持“政(政府组织)群(民间组织)分开”和“依法管理”的原则。为了发挥环

^⑩《第四次全国环境保护会议文件》,国家环境保护局编,中国环境科学出版社,1996年9月,第46-48页。

^⑪《第四次全国环境保护会议文件》,国家环境保护局编,中国环境科学出版社,1996年9月,第91页。

境资源保护组织的积极作用,应该通过立法,明确规定公民和环境资源保护群众组织的环境权、知情权、参与环境管理权,支持、鼓励和保障公众和环境资源保护群众组织参加环境资源管理监督、提起环境资源方面的公益诉讼(包括民事诉讼和行政诉讼),逐步形成有效的环境资源社会调整机制。

(二) 根据治理的特征建立健全中国的环境资源治理机制,使中国的环境治理法治化

根据一些学者的说法,善治与治理,目前已经成为当代中国公共管理研究领域的核心范畴。^⑧从知识论的角度来看,治理理论是人类在寻求解决社会一致和有效性问题上做出的一次深刻的认识转折与制度突破。新的调整机制应当是多中心的、自主的、分工合作互为补充的治理结构,私人经济部门和以民间组织为主体的第三部门或公民社会在新的治理结构中发挥着日益重要的作用。

1. 深刻理解治理的特点

根据全球治理委员会于1995年发表的一份题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告,治理或治道的定义和含义如下:治理是各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和;它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程;它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个特征:治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,也包括私人部门;治理不是一种正式的制度,而

是持续的互动。^⑨治理是一个上下互动的管理过程,主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理,其实质是建立在市场原则、公共利益和认同之上的合作。治理模式一方面要求多元竞争、权力分化,另一方面又强调多元合作、权力整合,最终达到“和而不同”的“和合”政治哲学境界。

治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益。所以,治理是一种公共管理活动和公共管理过程,它包括必要的公共权威、管理规则、治理机制和治理方式。从理论上说,治理它打破了社会科学中长期存在的、笛卡尔的两分法传统研究范式,即政治国家与公民社会、市场与计划、公共部门与私人部门、民族国家与国际社会、社会与自然对立,它把有效的管理看作是两者整合或合作过程;它力图发展起一套管理国内和国际公共事务、处理人与人的关系和人与自然关系的新规制和新机制;它强调管理就是合作;它认为政府不是合法权力的惟一源泉,公民社会也同样是合法权力的来源;它把治理看作是当代民主的一种新的现实形式等等,所有这些都是对政治学、社会学和法学研究的贡献,具有积极的意义。

2. 掌握构成善治的条件

治道可以弥补政府失灵和市场失灵,但治道也不是万能的,它既不能代替国家而享有政治强制力,也不可能代替市场而自发地对大多数资源进行有效的配置。治道内在地存在着许多局限,也可能发生失

^⑧请参看:毛寿龙、李梅和陈幽泓等合著的《西方政府的治道变革》,中国人民大学出版社,1998年版;俞可平主编的《治理与善治》,社会科学文献出版社,2000年版。《西方政府的治道变革》一书,总结、概括了西方政府治道变革(governance transitions)的基本理论基础,并分析了西方国家政府职能民营化、公共管理市场化、政治与行政关系调整等新公共管理的发展趋向。《治理与善治》一书,收集了14篇英国、法国、美国、瑞士等国学者的论文,系统介绍了治理理论的基本论点,探讨了治理与经济发展的关系、治理与现代福利国家之间的关系、治理与市场模式之间的关系、治理与世界银行的作用、治理与地方自主治理的关系、治理与治理能力、治理与国际关系、治理与非政府组织等问题。

^⑨全球治理委员会:《我们的全球伙伴关系》(Our Global Neighborhood),牛津大学出版社,1995年版,第23页。请参看俞可平等著:《中国公民社会的兴起与治理的变迁》(The Emerging of Civil Society and Its Significance to Governance in Reform China),社会科学文献出版社,2002年版,第193页。

灵的现象。“治道”危机的主要表现有：三种社会组织之间存在着利益冲突；在公与私之间很难明确或消弥其界限；很难通过法律确立一个可以预知的政府行为模式、第三部门行为模式；政府优先考虑的事项与其发展目标不一致；政府封闭的、不透明的决策体制和信息封锁导致浪费和腐败。为了克服治道失灵或治道危机，学者们提出了“善治”（有人译为良治）、“有效的治理”、“元治理”（meta-governance）等概念，其中以“善治”最有影响。所谓善治，就是使公共利益最大化的社会管理过程。善治的主要特征是三种组织（行政性政府组织、营利性企业组织、非政府非营利组织）或三个部门（公共部门、私人部门、私人公域）对社会生活的合作管理，是政治国家与公民社会的一种新颖伙伴关系，是两者共存的最佳状态。从全社会的大范围看，善治离不开政府，但更离不开公民；从某个社区的小范围看，可以没有政府统治，但不能没有公共管理。正是公民社会的成长与壮大，才引起当代社会治道的变革和治理结构的变化。现代治道就是要在制度层面上创立一个中性的现代国家政府，在经济层面上维持一个公平竞争的自由市场，在社会生活中建设一个合作、协调的私人公域，在人与自然的的关系上实现人与自然的和谐共处。促进官民合作为特征的善治，这是第三种调整机制最基本的价值所在。第三种调整机制就是通过构建政治国家与公民社会合作、政府组织与非政府组织合作、营利组织与非营利组织合作、公共机构与私人机构合作、强制与自愿合作的社会调整机制，弥补政府缺陷和市场缺陷，达到对人与人的关系和人与自然关系的“善治”。

关于衡量善治的标准或构成善治的基本要素，不同学者有不同的归纳，包括但不限于合法性（legitimacy）、透明性（transparency）、公信度（accountability）、法治（rule of law）、回应性（responsiveness）、有效性（effectiveness）以及参与、有效、稳定、廉洁、公正等，笔者重点介绍如下要素：

（1）合法性（legitimacy）和法治（rule of law）。这

里的合法性即正当性，是指社会秩序和权威被公众自觉认可和服从的性质和状态。它与法律规范没有直接的关系，从法律的角度看是合法的（legal）东西，并不必然具有合法性。只有那些被一定范围内的人们内心所认可的权威和秩序，才具有政治学中所说的合法性。合法性越大，善治的程度便越高。取得和增大合法性的主要途径，是尽可能增加公民的共识和政治认同感。所以，善治要求有关的管理机构和管理者最大限度地协调公民之间以及公民与政府之间的利益矛盾，以便使公共管理活动取得公民最大限度的同意和认可。这里的法治，是指根据法律而不是按照别人的意志治理国家；法治的核心是强调主权在民、民主政治、法律权威、法律治理和在法律面前人人平等；法治是一种通过法律来体现、实施和保障的和谐有序的社会秩序，包括人与人的和谐和人与自然的和谐。法治是善治的基本要求，没有健全的法制，没有对法律的充分尊重，没有建立在法律之上的社会秩序，就没有善治。

（2）稳定性（stability）与公正（justice）。稳定性是指社会或人类生态系统内部各组织、各成员之间关系的和谐或良性循环，意味着社会生活（包括人与人的关系和人与自然的的关系）的和平与安全、团结与和睦、稳定与有序、居民的安全以及国家法律和政策的连贯性等。没有一个稳定的社会政治环境和良性循环的自然生态环境，就没有经济的高速发展、民主政治的有效推进和人与自然的和谐共处。对于发展中国家来说，社会或人类生态系统的稳定更具有特别重要的意义。所以，社会或人类生态系统的稳定程度也是衡量善治的重要指标。公正一般指不同种族、性别、阶层、文化程度、宗教和政治信仰的公民在政治、经济、文化和环境权利上的平等；还包括在人类生态系统中的代内公平、代际公平和种际公平。在当代，作为善治要素的公正特别要求有效消除和降低富人与穷人、富国与穷国、发达地区与欠发达地区、城市和农村之间的两极分化，维护妇女、少数群体、穷人等弱势人群的基本权利。

(3) 公信度 (accountability) 和有效性 (effectiveness)。这里的公信度包括回应性 (responsiveness) 和廉洁性 (cleanness)。公信度是指人们 (包括三种组织) 应当对其自己的行为负责, 特别是政府组织及其工作人员应该对自己的行为负责。在公共管理中, 它特指与某一特定职位或机构相连的职责及相应的义务。公信度意味着管理人员及管理机构由于其承担的职务而必须履行一定的职能和义务。没有履行或不适当地履行他或它应当履行的职能和义务, 就是失职, 或者说缺乏公信度。公众, 尤其是公职人员和管理机构的公信度越强, 表明善治的程度越高。善治要求运用法律和道义的双重手段, 增强个人及机构的公信度。回应性是指公共管理人员和管理机构必须对公民的要求作出及时的和负责的反应, 不得无故拖延。在必要时还应当定期地、主动地向公民征询意见、解释政策和回答问题。回应性越大, 善治的程度也就越高。廉洁主要是指政府官员奉公守法, 清明廉洁, 不以权谋私, 公职人员不以自己的职权寻租。公职人员的廉洁直接关系到治理的状况。有效性是指组织运转和管理活动要讲究效益和效率, 要以尽可能小的或尽可能合理的成本, 实现最大的收益、最佳的效益和综合的效益。有效性还包括管理机构设置合理、管理程序科学、管理活动灵活、最大限度地降低管理成本和社会成本等内容。善治应该克服或减少无效的或低效的管理活动。善治程度越高, 管理的有效性也就越高。

(4) 透明性 (transparency) 与公众参与 (civic participation/engagement)。透明性是指政治、经济、社会和环境方面的公共信息的公开性。每一个公民都有权获得与自己的利益相关的政府信息、公共信息, 包括立法活动、政策制定、法律条款、政策措施、行政预算、公共开支以及其他有关的公共信息。透明性要求上述这些公共信息能够及时通过各种传媒为公民所知, 以便公民能够有效地参与公共决策过程, 并且对公共管理过程实施有效的监督。透明程度愈高, 善治的程度也愈高。这里的参与主要指公众对涉及

公共利益和自己利益的政治、经济、社会和环境活动的参与。善治实际上是国家的权力向社会的回归, 善治的过程就是一个还政于民的过程。善治推行政府组织与企业组织、第三部门、公民之间的良好合作, 依靠公民自愿的合作和对权威的自觉认同。从全社会的范围看, 善治离不开政府, 但更离不开公民; 没有公民的积极参与和合作, 至多只有善政, 而不会有善治。

治理与善治理论与传统政府统治理论的一个重大区别, 是其适用范围超越了国家的界限甚至人域而进入了人类生态系统。当人们将治理的分析框架应用于国际层面甚至超越人域时, 全球治理理论或地球村治理理论便应运而生。全球治理的对象, 包括已经影响或者将要影响全人类的国际安全、国际经济、基本人权、跨国犯罪和生态环境等跨国性问题。其中生态环境环境问题包括资源的合理利用与开发、环境污染和破坏的防治、生态环境的建设、稀有动植物的保护等, 如国际石油资源的开采、向大海倾倒废物、空气污染物的越境排放、跨国酸雨、气候变化、臭氧层空洞、生物多样性的丧失、有毒废料的国际运输、渔业捕捞、濒危动植物种保护、土地荒漠化、水资源枯竭等。

3. 加快治道变革, 建立健全中国环境资源治理机制

自 1978 年中共十一届三中全会实行改革开放以来, 我国在治道变革方面虽然取得了很大成绩, 但并没有建立健全法治化的治理机制。笔者认为, 加快环境资源领域的治道变革, 给环境资源法的发展提出了新的任务, 必将形成一些新的环境资源法学研究热点问题。

一是研究环境资源治理的政策、方法、方式、措施和制度。二是研究如何实现环境资源善治, 善治的内涵、要素和标准。三是研究政府适应第三部门要求的治道变革。四是研究如何将政府行政调整、市场调整和社会调整有机地联系起来、结合起来, 如何实现政府、市场和第三部门的一体化或整合, 形成环境资

源法的综合调整机制。五是研究环境资源法学理论研究如何从单一由政府主导型向政府组织与企业组织、第三部门并重或整合的方向发展,研究环境资源行政法(公法、管理之法)、环境资源民法(私法、商法)和环境资源法经济法(经营之法)功能的分离、互补与整合。具体来讲,包括:研究政府职能的市场化,如国有企业的民营化和环境产业的民营化,将公共事物引入内部市场机制,将产权机制引入公共物品和公有财产资源的管理;政府如何以积极主动的态度,如何以环境资源市场为基础作出亲环境资源市场的政策选择,政府行政行为如何实现与市场功能的衔接和配合;研究政府行为的法治化,特别是对营利性企业组织和第三部门如何依法加强行政管理、行政服务、行政指导、行政协调和行政合作;研究政府环境决策的民主化,如何增加决策的民主化、执法的透明度和信息的公开化,如何保障公民和环境资源保护组织的环境权、知情权、参与环境监督管理权;研究政府权利的多中心化,政府在保证政府职能有效实施的前提下,如何处理和协调好与营利性企业组织、第三部门的关系,如何培育环境资源市场和第三部门,增强行政机制的适应性、包容性,减少行政机制与市场机制、社会调整机制的冲突与磨擦,降低行政机制的实施成本,建立政府与市场、政府与第三部门的协同、合作机制;环境资源行政管理模式如何从“秩序与管理型”向“给付服务型”转变,如何在“权力型”的基础上开拓“非权力型”的行政管理空间;营利性的企业组织如何承担社会责任,如何承担某些虚拟的政府职能;如何贯彻利益共生、利益增进、利益促进原则,促进环境资源的产业化、环境企业的市场化和环境产业的可持续发展。

(三)第三种调整机制在中国流域管理、社区建设和生态区建设中的应用

第三种调整机制在中国最富有前景的应用,是通过这种调整机制促进中国社会的生态化。为此,必须将社区建设和生态区建设结合起来,并努力使中国社会生态化的进程法治化。

1. 流域综合管理和流域善治

为了防治水害和水污染,保护水资源和水生态环境,解决21世纪的全球水危机,重视和加强对水资源的流域管理、在流域管理中实行流域综合管理和治道变革,已经成为国际社会的共识。综合管理(一体化管理)运用到流域就是“综合的流域管理”原则或“统一的流域管理”原则。目前世界上大多数国家解决跨行政区问题主要依靠的是实施“综合流域管理”制度或统一流域管理,即协调解决各行政区之间的问题,以及各行政区共同认真实施国家有关水污染防治的法律。流域综合管理即一体化管理,要求把防治流域水污染管理、保护水资源管理、合理开发利用水资源管理结合起来;将环保行政主管部门、水行政主管部门、流域机构和第三部门的参与结合起来。

中国是一个依靠大河流域而逐步发展起来的文明古国,黄河、长江、淮河、海河、辽河、松花江、珠江等7大河流形成7大流域,成为炎黄子孙世代奋斗的广阔舞台。中国的河流大都跨越数个行政区(省、自治区、直辖市),其中黄河流经9个省级行政区、长江流经10个省级行政区。如何对跨行政区的河流、湖泊等水资源和水环境进行开发、利用、保护和管理,是中国各朝代政府或管理部门必须面对的问题。我国又是一个水资源紧缺的国家,水污、水少、水蚀(指水土流失)、水多(指洪灾)等水资源问题或水资源危机,已经构成我国生态安全和资源安全的一个重要方面,在某些地区已经成为制约国民经济、社会和环境可持续发展的瓶颈。造成我国水资源问题的原因很多,除了各种开发商和经营者不受或少受规制的水环境污染行为、水生态破坏行为、水资源浪费行为等微观因素外,缺乏权威而有效的水资源综合决策机制和流域管理机制是一个重要原因。经过多方努力,这种九龙管水攘攘、八方报警(指水污、水旱、水涝、水土流失等灾情)不断的情况近年来已有所改变,特别是在全国人大常委会1996年修订《水污染防治法》和2002年修订《水法》之后。但是,

由于历史的和现实的各种原因,改革不可能一步到位。目前我国的跨行政区水资源环境管理体制的主要问题之一,是“统一管理与分级、分部门管理相结合”的《水污染防治法》管理体制和“统一管理和流域管理与行政区域管理相结合”的《水法》管理体制相矛盾。要搞好中国的流域综合管理,必须运用第三种调整机制,实行治道变革,从统治走向治理,从善政走向善治。

2. 社区建设与社会生态化

在中国,社区是指居住在一定地域范围的人们所组成的社会共同体。社区的稳定和发展是国家和社会的稳定发展的基础。

无论是发展环境资源保护群众组织,还是发展第三部门,最踏实的一步是从基层社区建设入手。联合国所倡导的“社区发展”,是指社区居民积极参与社区生活并与政府组织合作,以促进社区的经济、社会和文化的发展;进一步协调和整合各社区,使它们与整个国家的生活合为一体,进而使社区发展成果为国家的繁荣和进步做出积极的贡献。自1980年代以来,当代各国社区建设的一个重要发展趋势和特点,是以可持续发展思想为指导,将环境保护和生态建设作为社区建设的重要内容,在社区范围内建设各种生态区,逐步实现社区生态化、社会生态化。在1970年代末和1980年代初开始形成的生态自治主义(Ecocomunalism)、西方马克思主义(Western Marxism)、新马克思主义主义(Neo-Marxism)、生态社会主义(Ecosocialism)和生态马克思主义(Eco-Marxism),从不同角度提出了建设生态社会的主张

和途径。

在新的一轮社区建设中,人们越来越重视社区环境和社区组织、人与人的关系和人与自然关系的建设。例如在美国,“自30年前提出‘放眼全球,立足本地’(Think Globally, Act Locally)以来,它已成为整整一代人保护环境的战斗口号。但它所激发的理想——各个社区动员起来,从自家后院着手,为整个地球的健康负责——仍然是口号多于现实。如今,公众强烈反对城市和市镇发展失控和拙劣规划,即众所周知的‘无序扩张’,在其激励下地方性环保运动焕发出新的生机。”^①由自然资源保护协会(Natural Resources Defense Council)出版的新书《解决无序扩张:全美明智发展社区范例》(Solving Sprawl: Models of Smart Growth in Communities Across America)介绍了35个例子,说明一些城市、乡镇和农村地区如何找到克服无序扩张、正确处理人与自然关系的有效办法。^②一些美国全国性、各州及地方团体联合成立了“明智发展美国”(Smart Growth America)组织^③,该组织成员之一的美国规划协会(The American Planning Association, APA)^④启动了一系列项目以支持“明智发展”的创新建议,其中包括最近完成的为土地使用规划设计新示范法律的7个项目。

3. 社区建设和生态区建设在中国的结合

在中国,为了推进循环经济,进行生态省、生态市、模范城市、生态县、生态示范区、生态功能区、生态工业园区的建设,1994年国家环境保护局组织制定了《全国生态示范区建设规划》。1995年3月发布了《全国生态示范区建设规划纲要》,明确了目标和

^① D. L. Parsell:《‘绿化为本’的城市发展:环保新潮流》,《交流》2003夏季刊,第22页。参看 National Geographic News。版权所有©2002年 National Geographic Society。

^② D. L. Parsell:《‘绿化为本’的城市发展:环保新潮流》,《交流》2003夏季刊,第23页。参看 National Geographic News。版权所有©2002年 National Geographic Society。

^③ “明智发展美国”(Smart Growth America)组织是一个全国性联盟,旨在促进以更好方式发展:保护农地和开阔空间、给居民注入活力、保持住房平价、提供更多交通选择。<http://www.smartgrowthamerica.com/>

^④ 美国规划协会(The American Planning Association, APA)是一个由数以千计的城市规划者、公民和民选官员组成的为公众利益与研究的非营利性组织,其最终目的是建立理想社区。<http://www.planning.org/>

任务。1996—1999年,全国先后分4批开展了154个国家生态示范区建设试点,其中生态省2个(海南省、吉林省),生态地、市(盟、州)16个,生态县(市)129个,其他7个。1999年完成第一批33个生态示范区试点单位的考核验收,2000年3月由国家环境保护总局命名第一批17个生态示范区。2001年新增13个国家生态功能保护区建设试点,85个国家生态示范区建设试点,到2002年国家生态示范区和生态功能保护区试点地区已经达到297个。2001年3月,国家环境保护总局办公厅印发了《生态功能保护区规划编制导则》(试行)。2001年12月26日,国务院批准了《国家环境保护“十五”计划》,该计划明确提出:“十五”期间,国家计划新建120个国家生态示范区,100个生态农业示范县,积极推进海南省、吉林省、黑龙江省、陕西省等生态省建设;建立江河源头区、重要水源调蓄区和防风固沙区等15个国家生态功能保护区、40个省级生态功能保护区。到2005年,使全国6%的县(市、区)成为社会经济持续快速发展、生态良性循环的良好地区。2002年9月,国家环境保护总局发布了《生态功能区划暂行规程》。

我国于1990年代开始建设生态城市的探索。1995年以来,在生态市、生态县、生态村、生态住宅、生态农场、生态小区、生态工业园区等不同层次建立了一批很有推广价值的示范点。到2001年全国已经先后命名了张家港(1996年授予)、深圳、大连、珠海、威海、厦门(以上是1997年授予)、中山、昆山、烟台、荣成、莱州(以上是1998年授予)、海口、汕头、苏州(以上是1999年授予)、青岛、文登(以上是2000年授予)、杭州、宁波、大庆(以上是2001年授予)等19个国家环境保护模范城市。国家环境保护总局计划到2005年建设50个环保模范城市和200个环境

优美城镇。在生态县、镇和社区建设方面,2001年10月26日,中宣部、中央文明办、建设部、农业部、国家环保总局联合发出了《关于确定全国创建文明小城镇示范点的通知》,确定了115个镇(县城)作为创建文明小城镇示范点。

1998年,海南省委、省政府做出了建设生态省的决定。1999年2月6日,省人大第二届二次会议通过了《关于建设生态省的决定》;第二届八次会议于1999年7月30日通过了《海南省生态省建设规划纲要》。同年3月30日,国家环境保护总局批准海南省为全国生态省建设试点。为了为生态省建设提供理论、舆论支持,传播生态文化,成立了“海南省生态环境教育中心”和“海南省生态文化研究会”,组织召开了各种形式的生态省建设研讨会。^④2001年12月1日,吉林省第九届人民代表大会常务委员会通过了《吉林省生态省建设总体规划纲要》,决定在2001—2030年,利用30年时间进行生态省建设。

4. 运用第三种调整机制促进中国的社区建设和生态区建设相结合

2002年8月,国际生态城市建设协会、国际科联环境问题科学委员会、中国生态学会和深圳市人民政府共同在深圳市召开了第五届国际生态城市大会。这次会议讨论通过的《生态城市建设的深圳宣言》,明确提出了21世纪城市发展的目标和生态城市的建设原则与行动措施,阐述了建设生态城市所包含的5个方面的内容——生态安全、生态卫生、生态产业代谢、生态景观整合和生态意识培养。

目前,海南省、吉林省、黑龙江省、江苏省、福建省等建设生态省和生态社区的基本做法和经验如下:将生态省建设与实施可持续发展战略、科教兴省战略、调整经济结构、推进城市化、信息化等工作结合起来,将人口、资源和环境工作结合起来,坚持把

^④祝光耀:《有益的探索,可喜的进展——关于海南省开展生态省建设的调查》,《中国环境报》,2002年10月22日。

生态环境建设指标纳入各级经济社会发展规划和计划之中,坚持经济建设、城乡建设和生态建设同步规划、同步实施、同步发展;以生态工业和循环经济为指导建设生态工业园区,加速工业体系的生态化进程,做到产品无害化、生产过程清洁化、工业经济生态化的有机统一,从原料、产品、企业、区域等方面实现生态化;结合农业结构调整“打绿色牌,走特色路”,发展生态农业、有机农业、绿色食品和无公害农业园、基地;结合工业结构调整,用高新技术改造传统产业,淘汰或关停高消耗、高污染的企业,推行清洁生产,发展环保产业,发展生态产业和绿色产品;结合城市化、小城镇建设,把生态省建设作为城市建设的重要内容;以保护和建设一批生态功能区、生态示范区、生态工业园区、生态社区和自然保护区为基础,在抓好试点和样板的基础上,由点到面、有计划有步骤地全面推进生态省建设;坚持公众参与原则,发动和依靠公众参与生态省、生态市、生态县、生态村镇和生态社会建设,特别是要依靠公众进行生态社区建设;将生态文化建设作为生态省建设的重要组成部分,抓紧生态文化和环境道德的宣传教育、普及工作;通过生态文化的长期渗透,促使各级领导和公众逐步树立明确的生态价值观、绿色消费观,以及主动参与生态省建设的责任意识;制定有关生态省建设的地方性法规,加强对生态省建设的监督管理,加强对建设生态省活动的执法和司法,把生态省建设纳入法制化的轨道。

从可持续发展的观念出发,当代中国社区建设和生态区建设中第三种调整机制的主要内容包括:建设相互合作、协调的社区内的行政性政府组织、营利性企业组织和非政府非营利组织;建设相互依靠、补充、促进的行政调整机制、市场调整机制和社会调整机制;建设一个公正、权威、廉洁的社区政府和高效的行政机制;建设一批自主、自我管理的营利性企

业组织和一个统一、开放、自由买卖、公平竞争的市场和市场机制;建设一些自愿、自治的非政府非营利组织和一个合作、协调的治理机制;建设一个清洁、舒适、生态平衡的自然环境和人工环境,包括保护和改善山水园林,建设和改善城乡住房、交通道路设施和其他城市基础设施等;建设各种生态工业园区、农业园区和清洁工厂;加强社区的精神文明建设,全面发展社区文化、教育、体育、卫生、科技事业,提高社区的文化、科技、教育和道德水平;建设人与人之间的和谐共处关系;建设人与自然之间的和谐共处关系;实现社区的民主化、法治化、市场化和生态化,实现社会范围内经济、社会和环境的可持续发展。

参 考 文 献

- 1 [美] 莱斯特·M·萨拉蒙等著. 全球公民社会——非营利部门视界. 贾西津, 魏玉等译. 北京: 社会科学文献出版社, 2002
- 2 The Non-Profit Sector and Development, Edited by Zhao Liqing & Carolyn Iyoya Irving. Hong Kong Press for Social Sciences Limited, 2001
- 3 何增科主编. 公民社会与第三部门. 北京: 社会科学文献出版社, 2000
- 4 马长山. 国家、市民社会与法治. 北京: 商务印书馆, 2002
- 5 邓正来著. 市民社会理论的研究. 北京: 中国政法大学出版社, 2002
- 6 刘军宁等编. 市场逻辑与国家观念. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1995
- 7 俞可平等著. 中国公民社会的兴起与治理的变迁. 北京: 社会科学文献出版社, 2002
- 8 邓正来, [英] J. C. 亚历山大编. 国家与市民社会. 中央编译出版社, 2002
- 9 毛寿龙, 李梅, 陈幽泓. 西方政府的治道变革. 北京: 中国人民大学出版社, 1998
- 10 俞可平主编. 治理与善治. 北京: 社会科学文献出版社, 2002