

## “水环境社会治理与十三五社会建设”研究笔谈

**主持人:**杨建华(浙江省社会学学会会长、浙江省社会科学院公共政策研究所所长)

社会治理是国家现代化的一项重要内容,它关乎百姓权益、社会秩序与社会发展。国家治理现代化的提出主要是因为:第一,社会转型对社会治理的新挑战。我国目前正处于传统计划经济向现代市场经济转型,集权管制型政体向分权开放型政体转型,传统农业社会向现代工业社会、信息社会转型这一特殊时期,在加快推进经济发展方式转轨、社会发展方式转变、政府治理模式转型的进程中,必然面临经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化,社会公平问题凸显,社会矛盾加剧、社会冲突高发等现实难题,能否正确处理经济发展与社会公平,工业化、城市化与环境保护,基本民生建设与公共安全,公共需求增长与公共服务供给不足,公共权力膨胀与公民权利萎缩等社会问题。当下中国所面临的一个危机是治理危机,如作为国家治理主要组成部分的户籍制度、教育制度、计划生育制度及刚刚被废除的劳教制度等,都存在重大缺陷;法治化基础薄弱、司法不独立不但伤害了法律的威严,同时也因法律威严不足导致行政体制缺乏权威性和执行力,因而也伤害到权力本身;公权力没有得到有效制约,官员腐败和特权还处在高峰期;公共利益部门化现象相当严重,形成治理危机。社会转型给社会治理带来了新考验、新挑战,我们需要以社会治理来回应这些考验与挑战;第二,双重失灵对社会治理的新要求。政府和市场是公共领域和私人领域的主导性力量,但无论是市场还是政府都不是全知全能的,都存在“失灵”现象。所谓“市场失灵”指的是仅仅应用市场的手段,无法达到经济学中的帕雷托最优。市场在处理外部性、公共物品、个人私欲、价值产品、非自由竞争和统计成本等问题时存在着内在局限,单纯的市场手段不可能实现社会转型的最佳状态,即使是一个成熟的自由市场经济和完善的体制,也难以解决一些外部性强的资源配置问题,更何况中国体制还很不完善,如市场规则不健全,社会信用体系很不健全,生产者与消费者权利信息不对称,国有企业腐败与短期化,等等。同样,作为“道德人”进行干预的政府,由于干预的“度”很难把握经常出现干预过度,又产生了一些新弊端,如巨额财政赤字、通货膨胀、浪费严重等,即所谓“政府失灵”。同时,即使是一个完善的政府管理体系,也难以充分满足社会特殊需求和个性化需求,更何况政府体制并不总是完善和有效的。事实上,政府和市场二者都不能单独带来社会、经济的和谐发展,同时,市场失灵和政府失灵在社会转型中还会交叉出现,甚至会同时出现。正是鉴于市场和政府的双重失灵,人们越来越多地诉诸于社会治理对付市场或国家的协调失败,民间社会成为面对政府失灵与市场失灵的一种解决方式,国家与社会之间的合作能够行之有效;第三,国家新型现代化价值追求对社会治理的新期待。积极赶超现代化是中国近200年来锐意进取的目标之一。中国需要什么样的发展、如何实现发展,我们应当追求怎样的现代化,中国的现代化之路如何实现?这一直是执政党的顶层思考的问题。新型现代化的根本目的是为了人民全面发展,是人民参与推动的现代化,是一种协同治理的现代化。这种现代化在强调器物的现代性、人类消费领域

的现代性的同时,更加强调国家治理体系的完善和国家治理能力的提升。新型现代化与旧式现代化的最大区别就在于,它是一种以人民为主体、维护人民的尊严和幸福、体现为国家治理现代化的持续发展模式。现代型社会治理体现为治理主体多层化、治理结构网络化、治理制度理性化、治理方式民主化与法治化、治理手段文明化与治理技术现代化的融合。而这种理想型状态的实现需要有四个方面的条件,完善的宪法法律体系、合理的政府职能体系、健全的社会自组织体系、成熟的市民权利与责任体系,以此构建现代型社会治理模式。

本着这样的认知,浙江省社会学学会于近期在杭州举办了主题为“水环境社会治理与十三五社会建设”的学术沙龙,我们试图以水环境治理作为社会治理的一个实证个案,提出现代社会治理应有的一些理念和治理方式。本次沙龙由杭州市社科院承办。来自各高校与研究机构的20位专家学者参加了本次学术沙龙,与会学者围绕主题展开了热烈讨论。以下几篇文章即是本次沙龙讨论的结晶,第一篇文章是对现代型社会治理总体认知的一点讨论,也为具体的水环境治理在总体上提出一点理念和路径的观照。其余三篇文章都是对水环境治理具体而深入的分析与研究,在此以飨读者。

# 现代型社会治理理念与路径思考

杨建华

(浙江省社会科学院 公共政策研究所,杭州 310025)

社会治理是国家治理的社会基础,也是国家改革的重要组成部分。社会治理指的是公共权威为实现公共利益而进行的管理活动和管理过程,或者说是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序,满足公众的需要,以最大限度地增进公共利益。其主要内容是:保障公民权利,回应社会诉求,调解社会利益,规范社会行为,协调社会关系,化解社会矛盾,解决社会问题,增强社会活力,维护社会秩序,构建经济、社会与自然协调发展的社会基础和环境。

## 一、国家治理现代化赋予社会治理全新性质

### (一) 社会治理核心理念

一定的社会管理,一定的社会制度,一定的体制机制,它背后一定有一套价值体系,有一套观念在支撑着它,不管你相信不相信,它一定有。美国社会学家帕克曾经提出一个思想,即任何一套制度的背后都有一套价值体系在支撑着,不管你自觉不自觉。这套价值体系确保你的制度以什么样的方式在运

收稿日期:2015-01-20

作者简介:杨建华,男,浙江省社会科学院公共政策研究所所长,浙江省社会学学会会长,主要从事社会学和公共政策研究。

行。如果有一套好的价值体系来支撑一个好的制度,制度的运行就能达到它的效果。如果有一套很好的制度,没有好的理念,没有好的价值体系,这套制度的实施肯定要打折扣。

国家治理涉及两个基本要素:理念和制度。那中国特色社会治理核心价值理念是什么呢?社会治理的目的是实现、维护和发展好公民的权利,权利导向就是社会治理应该遵循的最高价值,政府的根本责任就在于保障公民权利,并使公民享有各种政治、经济、社会和文化权利,达到社群合作和社会互助的一种社会政治状态。社会权利是社会治理的核心理念,以保障权利为中心是社会治理的根本,关系到社会治理发展的方向,关系到社会治理能否达到“良政”和“善治”的目标。

社会治理理念强调“权利社会”与“社会本位”,要求“政府本位”让位于“社会本位”,要求政府与社会共治。在某种意义上社会治理就是对社会权利结构的重新确认与配置,其目标是建立一种适应市场经济发展和现代化建设的社会权利结构。要改变过去重义务、轻权利的状况,牢固确立公民社会权利的理念,这不仅是社会治理的大方向,更应成为检验创新社会治理成效的重要标准。向公民提供社会福利既不是经济发展的结果,也不是维护社会稳定的手段,而是为了保障公民的社会权利,它是公民“应得”的东西,是现代国家的责任和义务。

秩序既可通过强制控制实现,也可通过在权利维护与保障的基础上社会个体和组织的自觉服从实现。这正像迪尔凯姆所说的,在不平等关系的基础上不能建立真正的有机团结,这样的关系不仅不能有效维持特定的社会结构,反而会引起阶级斗争。为避免阶级斗争对社会团结的破坏,应该倡导公正和平等的社会理想<sup>①</sup>。美国社会学家罗斯在他的《社会控制》一书里也提出了社会控制的五条准则:第一,社会干预的每一增加给作为社会成员的人带来的利益应大于它对作为个人的人引起的不便;第二,社会干预不应轻易激起反对自身的渴望自由的感情;第三,社会干预应当尊重维持自然秩序的感情;第四,社会干预不应是家长式的,因而不能制止某些组织的自行消亡;第五,社会干预不应限制生存竞争,因而不能取消选择过程<sup>②</sup>。因此,社会治理需坚持社会公平正义,促进人民群众享有基本公共服务权利平等和机会均等,维护公民各项基本权利,切实保护社会弱势群体的利益;培养公民的参与意识和参与能力,促进公共参与的发展,真正体现和维护公民参与国家各项管理的基本权利,促进社会的自我管理、自我服务和独立发展。

## (二) 社会治理目标

实现国家预期、社会认同的治理目标,就是善治。善治是社会治理体系和治理能力现代化的综合反映。社会治理很重要的一个目标定位就是激发社会的活力。解放思想,解放生产力,还要解放社会活力。社会活力不足是社会治理现代化中的最大短板。善治是治理的一种理想状态,善治是使公共利益最大化的社会治理过程。良好的社会治理就是处于一种服务、协商、合作基础上的“善治”。善治的基本涵义是在最大限度地增进公共利益的目标下,建立政府与民间社会之间的合作关系,善治的本质特征,就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与公民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态。

善治的基本要素有合法性、法治、透明、责任、参与、公正等。善治,作为国家治理的目标,体现为国家、社会与市场三方面力量纳入一个法治机制,促使国家权力合法、公平、公正、公开运作,社会组织自主、自治和自律,市场结构成本低廉、绩效高企运转。善治是社会治理能力现代化的衡量标准,它强调国家、社会与市场的各归其位、各尽其责,就是国家实现治理体系现代化的标志。通过社会治理推动政府转型,实现三个转型目标:

<sup>①</sup>迪尔凯姆:《社会分工论》,三联书店2000年版,第334、345页。

<sup>②</sup>罗斯:《社会控制》,华夏出版社1989年版,第318-323页。

第一,从“善政”到“善治”的转型。即从一个好的政府转变为一种好的治理模式。在市场经济转型过程中,需要重新界定政府的作用和干预内容。这包括干预的范围应当缩小,从“无所不管”转向“有限领域”,从“过度干预”转向“适度干预”,从公共服务的“缺少干预”转向“加强干预”;干预手段要转变,从计划、行政手段为主转向经济、法律手段为主,从直接控制为主转向间接控制为主,干预由基于“人治”转向“法治”,干预本身也要接受法律监督和法律制约;提高干预的有效性,充分利用市场机制,积极应对各类挑战;提高干预的透明度,减少干预过程中的“寻租”现象。

第二,从“发展型政府”到“服务型政府”的转型。把政府的主要精力放在改善民生和维护社会公正上。在现代型社会中,政府存在是为了纠正“市场失灵”,确保市场竞争的有效性,政府不应该直接作为微观经济主体参与市场竞争或者垄断特权与民争利。政府的权力是人民赋予的,政府要确保为社会各阶层,包括弱势群体提供一个安全、平等和民主的制度环境。政府要从社会长远发展的角度出发,提供稳定的就业、义务教育和社会保障,调节贫富差距,打击违法犯罪等,确保社会健康发展。

第三,从“权威政府”到“权威政府与权威社会相融合”的转型。权威是社会整合中的一个基本要素,它是通过人们的一种普遍信仰和认同而建立起来的合法性的权力。由权威精英或以国家名义凭借权力和威势,掌控社会主要资源及话语表达,实施社会统治,这样的社会我们称之为“权威社会”。

中国传统社会是一个权威社会,它是自上而下、排它性的、非协商的社会,统治者可把其意愿强加给社会成员,而全然不顾社会成员的意愿,国家权威在中国传统社会发展中具有中轴结构上的意义,是社会存续和发展的重要基础。亨廷顿说“必须先存在权威,而后才谈得上限制权威。在那些处于现代化之中的国家里,恰恰缺少了权威。”<sup>①</sup>但权威体制容易导致政府与市场严重失衡。权力高度集中、权力边界模糊,在处理政府和市场的关系时,没有明确的边界。权威体制还容易导致权威自利,权力寻租,国家权威变成特殊既得利益集团的工具,社会对公权力制约乏力。如诺斯所说的那样,“国家的存在对于经济增长来说是必不可少的,但国家又是人为的经济衰退的根源”<sup>②</sup>。

要走出权威体制和国家悖论的困境,需要立足于传统又超越传统,重新引入“社会权威”这一新的维度,构建国家权威与社会权威的现代权威体制。社会权威包括社会道德权威、社会公共权威、社会中立权威等。这些权威,不是我们通常说的国家机构的权威。在中国这样一个超大国的转型发展与现代性中,只把构建现代政府权威作为主要条件是不够的,我们需要国家权威保障国家主权、社会有序,保障政府有效,民族具有凝聚力,反对无政府主义、民粹主义和惩治腐败,同时也需要社会权威来反对专权、两极分化、官僚主义和遏制腐败。托克维尔曾经反复强调“乡镇精神”,其要义就在于强调社会的权威。

因为,决定现代化发展及成功与否的不仅仅是现代政府,更需要社会与公民的成长,以科层制为特征的传统管理体制导致工作思路陈旧,不符合社会治理创新的扁平化、灵活性要求。如果国民没有真正的成长为现代公民,构建任何一个现代政府都最终会失掉“现代”的意义。中国发展趋势是社会与国家的良性互动、高度合作。因此,要实现社会发展与现代化就需要有国家与社会两个权威,需要不断增强社会权力的权威,从而达到国家与社会矛盾力量的平衡和相互制约。

## 二、国家治理现代化呼唤社会治理的本土化

社会治理理论是一个舶来品,要在中国发挥作用,能够发展,需要将其中国化、本土化。需要从中国自身的国情出发,推进社会治理的本土化。中国是一个差序格局社会。这就像把一块石子扔进水里,这个水纹是往周围扩散的。它的中心是家;所以,它不是一个团体格局,它是差序格局。那么,在这样的

<sup>①</sup>亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,三联书店1989年版,第7页。

<sup>②</sup>诺斯:《经济史上的结构和变革》,商务印书馆1992年版,第25页。

社会结构里面怎样发展社会组织,实行社会治理?这是社会治理要认真研究的问题。中国有丰富的优秀传统治理经验,我们可充分汲取这些优秀传统社会治理理念与方式。

乡贤治理。乡贤是基层社会治理的重要力量与资源。乡贤以自己的经验、学识、专长、技艺、财富以及文化修养参与乡村治理。他们以自己的文化道德感化乡民、反哺桑梓、泽被乡里,如兰溪诸葛村完美布局就全赖乡贤以他们自己的社会声望指导规划。

乡约治理。乡规民约作为一种超越家族规范的社区公共规范,以劝善惩恶,广教化而厚风俗为己任,内容主要是儒礼教化,纯善民风,在制定上基本是按本村习俗,适应本村实际需要自行制定,且在执行上趋于组织化、制度化。它符合乡土社会的生活实际,也符合长期儒家礼教思想熏陶下的广大农民希望生活安定、社会有序的普遍心理,具有无与伦比的社会适应性和实用性。

社会治理。中国传统乡村社会纠纷主要依赖“社会”,如宗族、保甲、宗教、行会、商会解决,这些社会力量解决不了,还有道德教育感化,最后才到政府。一百个纠纷,可能最后到政府那里的只有两三个,社会成了纠纷解决的最重要主体,而不是光靠政府用国家强制力解决。

以德治理。中国的社会治理思想始终是与伦理道德捆绑在一起的。不仅儒家的“仁政”,是一种道德的治理,就是道家的“无为”,也洋溢着道德的色彩。中国的思想家们都希望用道德的力量保持社会的淳清与社会的秩序。尤其是在生产力突飞猛进带来了社会结构、社会心理发生剧烈的变化,并产生了种种矛盾,甚至是种种弊病的时期,他们更试图直接用道德的力量来解决由此而产生的物质财富增长与道德沦丧、讲求实利与追求崇高理想、人心不古与保持社会安宁,以及小人与君子之间的矛盾和冲突,并努力去寻求能避免一切邪恶的政策。孔子说:“为国以礼”<sup>①</sup>。他比较了政刑和德礼治政的优劣后说:“道之以政,齐之以刑,民免而无耻;道之以德,齐之以礼,有耻且格。”<sup>②</sup>就是说,单凭外在的政令、刑法来引导、整饬百姓,虽可使他们免于罪过,但不会有廉耻之心。相反用内在的道德力量、伦理规范来引导和约束百姓,才能使他们不但有廉耻,并且知道如何遵守规矩。因此,德治礼范也就成了中国古代社会所秉持的一条重要社会治理理念。

### 三、国家治理现代化目标下的社会治理模式构建

#### (一) 构建社会合作网络体系,优化社会治理结构

构建社会合作网络体系,是促进社会协同、国家治理现代化的核心。从国家管理到国家治理,最大的区别就在于治理主体由单中心向多中心转变,治理手段由刚性管制向柔性服务转变,治理空间由平面化向网络化转变,治理目的由工具化向价值化转变。

1. 构建社会合作网络体系。既然政府不是治理依赖的唯一组织载体,那么,依靠谁来对日益复杂的社会公共问题和公共事务进行治理,以及怎样依靠这些力量进行治理呢?显而易见,治理依靠的应当是以问题和管理事务性质为导向而构建起来的多种形态的社会合作网络体系。政府必须与各种社会组织一起形成协作网络,在共同分担社会责任的基础上形成多元协同治理机制,共享公共资源,参与公共治理,并使各方共同受益。面对着国际、区域、国家、地方、社区等不同地域范围内的公共问题,国际组织、政府组织、市场组织、公民组织等治理主体围绕某些公共问题或公共事务,通过对话、协商、谈判、妥协等集体选择和集体行动,达成共同治理目标,并形成资源共享、彼此依赖、互惠和相互合作的机制和组织结构,建立共同解决公共问题的纵向、横向的或两者结合的社会合作网络。

<sup>①</sup>杨伯峻:《论语译注·先进》,中华书局1980年版,第119页。

<sup>②</sup>杨伯峻:《论语译注·为政》,中华书局1980年版,第12页。

整合市场资源,充分发挥企业在社会治理中的作用。企业是社会治理的重要主体,但长期以来被忽视。充裕的市场资源能够为社会治理提供物质保障,企业在社会治理创新中究竟可以做什么呢?企业应当协助社会组织提供社会服务,从而打破事业单位垄断社会服务提供的格局。企业还可以更积极地参与基层社区治理、流动人口管理、“两新”组织党建等活动。企业能够在社会治理中发挥多样化的作用,盘活这个市场主体对于缓解社会治理压力具有积极意义。

培育引导社会力量承接公共服务,把该是社会的还给社会。对政府而言,培育发展社会力量的关键不是给予物质资源,而是给予信任和空间。同时,社会组织要不断完善自身建设,逐步减少对行政资源的依赖,提升“造血”功能。社会组织最该做什么?应让社会组织提供更多更好的养老、家政、心理辅导等服务,致力于慈善事业,成为公众合理表达利益诉求的载体和平台,并在培育公民意识方面发挥积极作用。

2. 建立健全社会协商合作平台。国家治理现代化的核心就是要实现政府与市场、政府与社会的协同共治,这需要激活与吸纳。激活意味着社会力量在国家提供的制度平台上通过协商影响治理,吸纳是国家通过制度创新为社会力量参与社会治理提供更多的协商机会。

在加快经济转型中使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。在社会体制创新中构建党的领导、政府负责、社会协同、公民参与、法治保障的治理格局。在治理过程中,无论哪个组织,都不可能拥有知识和资源两个方面的充足能力来独自解决一切问题,它们必须通过与其他组织交换知识和资源达到目的。有的组织可能在某一特定的交换过程中处于主导地位,但不宜轻易发号施令,因为任何组织都不会乐于一味地仰仗和屈从于他人,也会用拥有知识和资源的筹码对此加以抵制。治理总是一个互动的过程。因此,促进立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商等广泛多层制度化发展。政府组织、非政府组织、非盈利组织、社区组织、公民自治组织等第三部门和私营机构将与政府一道共同承担起管理公共事务、提供公共服务的责任,这些组织的权利也将得到社会和公民的认可。这一变革的内在逻辑是,社会的自组织将成为一种发展趋势,公民的个人责任以及个人对自己决定承担的后果将上升为社会选择过程中的主要法则。公共行政之参与者的多元化,多元化主体之间的权力依赖和合作伙伴关系,最终必然形成一种社会自治的合作网络。

3. 创新社区治理体系。社区作为社会治理的单元细胞,是社会治理现代化的基层综合服务管理平台。尤其是随着新型工业化、城镇化、农业现代化、信息化的推进,构建新型社区治理模式已成为刻不容缓的现实需求。美国的好处就是美国有非常发达的社群,而且每一个社群,就是乡村的社区,它的核心是一个教堂。所以他们是有一个非常强大的稳定力量,按照我们的说法就是一个社群有非常发达的社会资本,而且有约束他们社群的道德规范,按照我们的说法就叫中国人讲的乡规民俗。所以说这个成为他们发展民主政治过程中的一个稳定力量。

社区回归。即通过社区回归充分发挥自发性社会合作的优势。2013年的中国,每天都有80个村庄消失,同时城市社区数量不断增多,但新兴的城市社区大多是一个“居住共同体”,还没有成为一个能够替代村落功能的“生活共同体”。未来社区建设的关键在于,社区要从“睡城”转变成为一个情感共同体——形成“我的家园”之感。为此,除了要社区中做到以人为本、服务为先之外,政府和居民还要在社区睦邻方面做更多的工作,只有这样,才能消弭怨气、赢得民心,平安志愿者等社区志愿服务组织队伍才能真正调动社区成员的参与激情,“我的亲人”“要保护我的家”等传统的自发性社会合作理念才会从乡土中移植过来,并在新的社区治理过程中重新生根发芽。

4. 加强社会组织培育和监管。一个已经能够对自己的社会团体有很好的自我组织和自我治理能力的社会,它的民主就会非常的健康,而且它的民主就能够带动经济发展,社会福祉、社会公平。社会组织在提供公共服务、反映利益诉求、扩大公众参与、增强社会活力、促进社会发展等方面发挥着积极作用,是构建社会治理新格局的重要力量。社区的居民都加入了不同的社会组织里面,成为志愿者,参与到不同的活动中,比如慈善组织,社会上一些相对较富裕的人在看见社会中一些贫困的群体生活艰

难的时候,会想要提供捐助。那么需要我们慈善公益组织发展起来,为社会中有钱人帮助贫困的人提供平台,先富带后富。在现今的中国这一点是很重要的。

发展社会组织,让公民来参与,发展的成果更多让老百姓来享受,社会活力才会出现。不能像从前那样的强制、压制、控制。温岭市的“民主恳谈会”实现了从理念上的民主、结果性民主逐渐向实效性民主、过程性民主的转变。民主的实施不仅仅停留在选举这一环节。更多地还拓展到了民主决策、民主管理和民主监督等诸多环节。民主参与的主体扩展到了全村的村民。所以在社会治理方面,政府不断地向社会放权。社会能够承担的事情让社会去做,社会才有积极性,社会活力才会出现,社会治理才能更加有序、更加和谐。

## (二) 加强社会建设,夯实社会治理基础

社会建设,既包括发展社会事业,即收入分配制度、就业与社会保障、公共教育、公共卫生、公共文化、公共安全等基本公共服务,也包括社会组织的培育、社会行为规范和社会责任的培育和养成。这些既是社会治理的核心内容,也是国家治理现代化的基础。

1. 完善社会政策体系。社会政策是公共权力机关在社会领域所颁布和施行的一系列法令、政策规章和规定,旨在保障社会成员的基本权利,协调社会群体之间的利益关系,解决社会问题,促进社会的安全和高效运行。社会政策是推进社会治理现代化的基本法治保障,也是影响社会质量的制度基础。

社会治理离不开社会政策,创新社会治理必须重视社会政策的引导作用。从社会政策学角度来看,所谓社会治理实际上是制定和执行社会政策的整个过程,也就是社会政策的管理。在某种程度上说,社会政策的模式决定了社会治理的模式,有什么样的社会政策就有什么样的社会治理方式。我国社会治理体制落后,与我国的社会政策不健全、社会政策沦为经济政策的附庸有密切的联系。所以,进行社会治理:

第一,必须从社会政策的制定和实施着手,建立健全民生权的法律规章,让发展成果惠及全体民众。完善社会政策体系建设应在教育,尤其是义务教育、就业,包括劳工问题、收入分配、社会保障、基本医疗、社会安全、环境保护等方面要有更多的作为。社会政策要体现社会公正,首先是法律上平等,不能有歧视。

第二,要给弱势群体以实际的扶助,不管是在人力、财力还是在精神上。社会政策本身就是政府对困难群体进行制度化支持的措施。贯彻公平价值取向,关注和扶持弱势群体的发展,提供弱势群体发展的机会,尽快建立综合性的社会救助系统,完善初级的社会公平保障体系。这实际上也是社会主义的原则。

第三,我们不能让太多的人处于社会主流生活之外,所以不能因为有些人生活贫困或生存条件差只给予救济就能解决问题。我们应该通过实施积极的就业政策、完善社会保障体系、发展社会福利、加大扶贫开发力度等一系列政策措施,着力改善中低收入群体生活状况,尽力消除后顾之忧,保证他们能够过有基本尊严的生活。让更多的人进入主流社会,避免他们的边缘化。

第四,要建立社会政策的公共需求调查、信息公开与沟通、绩效评估机制。重大社会政策出台前应开展广泛的公共需求调查、社会听证、专家决策咨询,让社会政策的利益相关者有充分表达利益诉求的机会,以确保社会政策的民主性和科学性。其次,要建立社会政策的信息公开与沟通机制,防止社会政策的突然实施对利益相关方带来的负面冲击,通过政策的解读和沟通争取民众的理解和支持,提升社会政策的公信力。再次,要建立社会政策的绩效评估机制,对社会政策的实施绩效进行评估,以便及时对政策实施中的问题进行修正,提升社会政策的针对性和有效性。

2. 完善基本公共服务体系。享有基本公共服务,是公民的基本社会权利。要提升基本公共服务体系的法治化水平,加快就业、社会保障、公共财政等方面的专项立法,规范政府公共服务供给过程,控制公共服务领域的自由裁量权,防止权力寻租。创新基本公共服务供给方式,构建多元主体协同供给机制。打破公共服务领域的政府垄断,适度引进市场化和社会化的运作方式,逐步形成政府主导,多元主体协同互动的公共服务治理格局。要大力推进城乡基本公共服务制度的有机衔接,实现基本公共服

务均衡化。加快公共财政体制改革,构建基本公共服务均等化的财政保障机制。落实“基本公共服务国家标准”,建立质量控制与绩效评估体系。

### (三) 约束规制公权力,强化社会治理规范

1. 约束规制公权力。我们要建设一个理性平和法治的社会,现代社会治理首先要约束公权力。目前国家公权力是主要的管理主体,考虑到国家公权力与公民私权利之间的紧张关系,必须加强对公权力管理行为的管理,使之符合法治的要求。英国思想家休谟曾提出一条著名的“无赖原则”,休谟说:“在设计任何政府体制和确定该体制中的若干制约、监控机构时,必须把每个成员都设想为无赖之徒,并设想他的一切作为都是为了谋求私利,别无其他目标。”<sup>①</sup>孟德斯鸠说:“自古以来的经验表明,所有拥有权力的人都倾向于滥用权力,而且不用到极限绝不罢休。为了防止滥用权力,必须通过事物的统筹协调,以权力制止权力。”<sup>②</sup>从公民的角度而言,公民自由权利的边界,是“法无禁止即自由”。因此,从宏观上讲,社会治理的责职所在,就是协调公民自由权利之间的关系,看护公民自由权利的边界。权利边界确定,拆除公民的房屋比拆除自己独生宝贝搭建的积木还随意的现象,就不能容忍。因为现代社会治理,其实就是维护公民自由的边界,社会治理的权限,是来自于全体公民所让渡的自由权利的集合,而绝非相反。在现时权利冲突日益增多、规模有所扩大的情况下,如果社会治理者不思创新,而是重拾老办法,企望通过限制公民自由的方法来形成其习惯的秩序,那么,可以肯定,这种做法只会激化权利的冲突。社会治理改革的核心不是强化管理,而是改善治理。各国的经验表明,不仅要减少对市场的管制,还要减少对社会的管制。通过改善治理,既避免政府干预过多、负担过重,也扩大社会参与,充分发挥各个社会主体在社会治理中的积极性和创造性。

2. 建立社会行为规范体系。强化道德规范与公民意识。道德规范会对人们形成约束。这也是基本的规范,心态的约束。个人自身内心所确定的价值标准、信仰标准,哪些事可以做,哪些事不能去做。这是最重要的,也是最深层次的一个东西。过去我们讲社会治理一定说你违法不违法,但应强调社会治理最深处应该从心和道德开始。宗教有一种力量,就是当你去做一种事情,但是跟道德规范发生冲突的时候你会受到内心的谴责。这种谴责可能使你不把本来内心想做的事情外化为一种行为,其实在内心就把你的行为约束住了。

强化公民社会责任。一个社会必须强调社会责任,如果没有社会责任那么这个社会是不会有希望的。公民意识更多的就是一种公民对社会的责任,对他人的责任,对社区的责任,对家庭的责任。一个人如果对社会没有责任,对家庭没有责任,那这个社会会出现虚假,企业就会出现生产假冒伪劣产品,老板就会对员工不负责任,个人就会对家庭不负责任。那么,这个社会是危险的。要正确处理好权利和责任的关系,利益和风险的关系。在社会领域,政府、社会、企业,不管哪个主体,你承担的权利越大,你掌握的利益越大,那么你应该承担的责任也越大,风险也越大。

强化社会信用建设。加强市场经济领域信用建设,加大违法行为打击力度,完善市场监管机制,建立健全食品安全违法行为记录制度,建立违法案件信息库,严厉打击生产销售假冒伪劣产品、虚假广告、欺诈、传销等违法行为,加快构建社会公共领域信用体系。加强社会主体信用征集,建立健全社会主体信用信息资料库。加强社会主体信用管理,提高失信企业、个人市场交易进入门槛和“代价”。强化政府责任意识,权责明确,打造法治政府、高效政府、阳光政府和责任政府。推进政务公开,提高政府行政透明度,大力发展电子政务,将公共信息通过政府网站、公共媒体等载体无偿、经常性地向社会开放,方便群众查询,对与群众利益密切相关的重大事项,实行即时政务公开。

①休谟:《休谟政治论文选》,商务印书馆2010年版,第27页。

②孟德斯鸠:《论法的精神》上册,商务印书馆2012年版,第185页。



# 生态环境的公共治理机制构建

周膺<sup>1</sup>,吴晶<sup>2</sup>

(1. 杭州市社会科学院,杭州 310006; 2. 浙江省社会科学院,杭州 310025)

由于有效的治理资源和治理机制一直被搁置,中国的生态环境问题被不可扼制地持续放大,酿造巨大的生态危机。在自由市场机制不健全条件下,市场主体因生态环境具有外部性一般只是单向度作为环境污染的肇事者存在,而大多不是生态权益的维护者。政府一方面迫于社会压力治理生态环境,另一方面由于有效制度供给不足以及制度适用过程中的选择性与自由裁量,特别是为追求政绩放松生态资源管理乃至直接破坏生态环境,诱发更大程度和更广范围的危机。作为生态被破坏最大受害者的公民或社会是生态环境治理最为根本的动力源,但它的治理功能长期被闭锁。在“政府失灵”与“市场失灵”的局面下,这一动力源的激发成为中国生态环境治理的关键。

## 一、三个部门的协同与开放生态文明公共论坛

20世纪50年代,汉娜·阿伦特(Hannah Arendt)从古希腊城邦政治思想中提炼出“公共领域”(Public Sphere)概念,并提供了最初的思辨资源和解释构架。公共领域理论的集大成者尤尔根·哈贝马斯(Jürgen Habermas)《在事实与规范之间:关于法律与民主法治国的商谈理论》一书指出,公共领域不能理解为建制,也不能理解为组织,它不具有权能分化、角色分化、成员身份规则等规范结构,是一个关于内容、观点、意见的交往网络。交往之流被一种特定方式加以过滤和综合,成为集束特定议题而成的公共意见或舆论。黄宗智针对中国公民社会发育不全的实际对这种解释进行了修正,并提出了“第三领域”(Third Realm)概念:在国家与社会之间存在着一个第三空间,而国家与社会又都参与其中。它是具有超出国家与社会之影响的自身特性和自身逻辑的存在或价值中立范畴。黄宗智认为,哈贝马斯预设了公共领域的前提是政府与社会的对立,但不能将政府与社会的对立简单化。政府与社会分离是产生公共领域的基础,并不意味着政府与社会完全没有交集,两者皆可参与到公共领域中,公共领域同时也是二者沟通的桥梁。<sup>①</sup>

公共治理(Public Governance)或社会治理(Social Governance)是20世纪末期兴起的公共行政改革思潮,它强调改进社会责任的承担方式,主张推行国家与社会合作,推行政治国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作。其权力向度是多元的和相互的,权力主体的共同作用使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动,最终实现“善治”

收稿日期:2015-01-25

作者简介:周膺,男,杭州市社会科学院副院长,杭州市社会科学界联合会副主席,浙江大学兼职教授,主要从事中西哲学、社会学和文化史的比较研究;吴晶,女,浙江省社会科学院历史研究所副研究员,主要从事唐宋文学、历史与浙江地域文化研究。

<sup>①</sup>黄宗智:《中国的“公共领域”与“市民社会”?——国家与社会间的第三领域》,载黄宗智主编:《中国研究的范式问题讨论》,社会科学文献出版社2003年版。

(Good Governance)。玛丽—克劳德·斯莫茨(Marie-Claude Smouts)认为这种“善治”的有效性在于：“(1)公民安全得到保障,法律得到尊重,特别是这一切都需得到司法独立,亦即法制来实现;(2)公共机构正确而公正地管理公共开支,亦即进行有效的行政管理;(3)政治领导人对其行为向人民负责,亦即实行职责和责任制;(4)信息灵通,便于全体公民了解情况,亦即具有政治透明性。”<sup>①</sup>在治理策略的梯度结构中,原本社会自治的方略或许是最好的一种方式,只是中国公民社会发展不充分,内部的碎片化和随机性往往令其难以充当有效治理的主体,政府、市场和社会各自固有的缺陷往往遭致治理实践的集体失灵。基于合作主义视野而来的公共性协同共治成为中国社会治理较现实的选择。

根据公共治理原理,生态环境治理的责任主体可分为第一部门(政府主体)、第二部门(市场主体)和第三部门(社会主体)三部分。而就第一部门来说,其内部又分为行政、立法和司法三类主体。第三部门包括居地公民、非居地相关公民、生态资源使用权人、生态资源消费者、绿色组织等志愿者、城乡规划专家、工程技术专家、自然科学和社会科学工作者、媒体、律师等。从三大部门来说,第二部门市场主体即企业是生态环境破坏的直接主体。企业一般只是在其利益受到他方侵害时构成生态环境保护的拥护人,如清洁工厂对污染的邻避,企业主受到污染侵害提出保护要求。在这种意义上,企业和企业主事实上也成为第三部门的分子。第三部门中的生态资源使用权人、生态资源消费者、居地公民、非居地相关公民也可能是肇事者,但其肇事规模和危害性一般不如第二部门。由于它们是生态环境破坏的直接受害者,所以在通常情况下是生态环境保护最大的拥护者和最有力的监督者。第一部门既是生态环境保护的执行人和强制权力的赋有者,同时也可能因追求政绩或权力寻租成为生态环境破坏的间接主体或总根源。立法机关和司法机关既可能为生态保护提供法律保障,也可能因法治理念落后、不作为和权力寻租等原因成为生态破坏的间接肇事者。在传统社会中,上述关系结构中的第一部门拥有最大权力乃至是唯一拥有权力的主体,但其行为具有两重性。第三部门是生态环境保护的直接利益主体,因而是最坚定的拥护者和支持者,但缺乏基本权力。所谓建设生态环境治理中的公共治理机制,关键是为第三部门赋权,形成第三部门与第一部门信息互通、共同协商、监督制约、各尽其责的责任和权力平衡关系。第一部门中的立法机关、司法机关与行政机关保持完全的独立性,并能充分反映第三部门的意见,为第三部门服务。

哈贝马斯《公共领域的结构转型》1990年版序言又指出:“一种新的影响范畴就产生了,即传媒力量。具有操纵力量的传媒影响了公共领域的结构,同时又统领了公共领域。”<sup>②</sup>这种媒体公共领域在新媒体领域中形成现代公共论坛,它不再受传统有限传播媒体的限制,而成为能灵活支配资源的主导性实体。公共论坛既是公共领域运行的手段,同时也能动地建构着符合其价值(自由、平等、公正)需求的公共领域。而如果像黄宗智那样引入政府主体,各种生态环境公共治理主体不仅可以借此进行理性交往,形成有价值的理性舆论,而且可以直接参与治理。国家、省、市、县各级都应当建立这种意义上的生态文明公共论坛,如“中国生态论坛”“浙江生态论坛”。生态论坛的技术支撑综合互联网、电视、广播、报纸、期刊、电话等各种新旧媒体。生态论坛的主体包括上述第一、第二、第三部门,它们共同构成公共舆论及其响应处理机制。互联网生态论坛可以由环境保护部门或宣传部门发起,第二、第三部门以及政府各相关部门发布各种信息和意见,执法、司法机构根据这些信息和意见及时查处案件,立法机关按照权限及时调整政策法规。其他媒体可以与互联网生态论坛互动,并发挥各自独特的优势。

## 二、第三部门的培育与促进生态文化自觉

有效的生态环境公共治理取决于社会主体的确立,并能完全地行使社会监督的权力。社会监督包

<sup>①</sup>玛丽—克劳德·斯莫茨:《治理在国际社会中的正确运用》,载《国际社会科学》(中文版)1999年第2期。

<sup>②</sup>尤尔根·哈贝马斯:《公共领域的结构转型》,曹卫东译,学林出版社1999年版,第15页。

括公众对生态环境事件的批评、检举、举报、控告、弹劾、申诉、诉讼、依法参加游行集会、建议等。其完善机制包括民意表达机制、社会监督实施机制和社会监督奖惩机制。运行系统包括民意表达—民意收集—展开调查—案件处置等一系列环节。每一环节内部协调,每一环节之间合理衔接。社会监督应当纳入法制轨道,并使之与行政监督、人大监督、司法监督协调发展。马克思曾指出,舆论能够形成另一个法庭——社会舆论的法庭。在当代西方国家,舆论媒体被称为与立法、行政、司法三权并驾齐驱的“第四种权力”,它与利益集团、非执政党、宗教势力等一起被归为“第二决策圈”。

生态环境信息公开是社会监督的基础。自2009年以来,中国环境保护非政府组织公众环境研究中心与美国自然资源保护委员会(NRDC)发布中国城市污染源信息公开指数。从公布的情况来看,总体水平很低,仅宁波在60分以上。主要存在三方面问题:一是企业日常监督管理记录公开数量极有限,且信息不完整;二是依法申请公开不能满足公众维护生态权益的需要;三是企业污染物排放公开制度不完善。信息公开尚未遵循“公开是原则、不公开是例外”的原则,公众虽然已能申请到一些一般性文件资料,但为科学研究或维护权益等需要获得更详尽的信息却基本不能得到满足。20世纪80年代末期美国率先建立有毒化学物质排放清单(TRI)制度,2000年欧洲联盟建立了更加全面的污染物排放与转移登记制度(PRTR)。之后日本、韩国等也相继确立了类似制度。中国目前没有强制性的企业污染物排放登记和公开制度。

生态环境治理责任主体并非必然是有效治理责任主体,而要通过教育培育。罗马俱乐部提出发动一场人类革命的主张,要求建立“新人道主义”,以确立新的价值和信仰体系。1992年召开的联合国环境与发展大会通过的《21世纪议程》专门提出生态教育问题,标志着生态教育已成为国际共识。教育生态化即将生态学思想、理念和方法融入现代全民教育的全过程。欧洲各国、美国、日本等发达国家对生态教育十分重视,在包括综合性大学在内的所有学校较普遍开设了有关生态教育方面的课程。美国、日本、韩国、巴西和中国的台湾地区还颁布了《环境教育法》。公共论坛是十分有效的生态教育载体。2007年《南方都市报》创办“南都公众论坛”以培育社会理性,可为借鉴。公共知识分子是生态论坛的主导力量。在理性启蒙阶段,他们是公众中的意见领袖;而在公共舆论逐渐形成的时候,又与一般公众融合在一起,朝着共同的方向去推动诉求。可以说,生态论坛就是公共知识分子化的思想和实践论坛。生态论坛中的一切治理解决机制也都应公共知识分子化。所有执法主体都必须成为公共知识分子,才能形成具有社会良心的善治主体。

环境非政府组织(ENGO)是国际社会在生态保护方面的独立力量,其发展水平是衡量一个国家或地区生态保护事业发展水平的重要标志。据不完全统计,中国已有相关社会团体7000多个,民办非企业单位1000多个,共计8000多个。从2007年到2013年增长了40%多。政府应当通过完善ENGO参与生态环境治理的制度建设和培育促进ENGO发展。一是充分赋权,增强其主体性。赋予ENGO充分完整的自主结社权、环境知情权、决策参与权、诉讼救济权。二是破除“怕添乱、惹麻烦”的顾忌,放宽登记管制,全力培育。破除管理和登记政府部门双重管理体制,通过依法管理提高其发展水平和自治能力。三是放宽筹资限制,加大财政支持。建立购买ENGO服务为主体的财政支持体系,通过财政补贴和完善生态保护基金会,加大对捐助者的税收优惠力度,强化对ENGO和生态公益事业的扶持力度。

### 三、提升生态环境公益诉讼制度

应当通过完善生态保护司法体系的方式提高生态保护司法执法强度以及与社会互动的能动性。贵州省建立省、市、县生态保护法庭、审判庭和生态保护检察院、公安生态保护分局,2013年查办案件1500多件。其中刑事案件700多件,查处职务犯罪140人。在贵州省的创新示范下,全国17个省(市)建立了130个生态保护法庭。2014年最高人民法院也设立环境资源审判庭,并出台《最高人民法院关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》(法发[2014]11号)。贵州、江苏、福建等省还相继推行生态法庭、生态审判庭三审合一模式,即将涉及生态环境污染、环境破坏的民

事侵权案件、刑事犯罪案件、行政纠纷案件以及非诉案件从传统的审判机制中分离出来,进行集中统一审理。这一经验值得广泛推广。

建立有效的公益诉讼机制是提高生态法治水平的重要基础。中国现行法律对原告资格的限定采取的是直接利害关系原则,即只有利益受到直接损害的主体才有权提起诉讼,这对保护公共利益十分不利。环境利益是公共利益的重要组成部分,其主体是国家和社会,但国家和社会都是抽象的主体,在利益受到损害时不能直接作为原告提起诉讼。因此,当环境利益受到损害时就缺乏代表环境公共利益进行诉讼的适格主体,对环境利益的救济将无法进入诉讼程序。根据约瑟夫·萨克斯(Joseph Sax)的“公共信托理论”,生态公益的享有者是全体公民,因此当其受到损害或有损害之虞时,任何个体,包括公民、法人和社会团体,都有权提起诉讼进行司法救济。美国1970年颁布的《清洁空气法》规定任何人都可以以自己的名义对政府机关、各类社会组织以及个人提起诉讼。此后颁布的《清洁水法》《噪声控制法》等做了同样规定。英国的《污染控制法》也是如此。英国还建立由公共卫生监察员代表公众利益进行群体诉讼的制度。贵州省律师协会则建立生态保护法律专业委员会,环境保护厅组建贵州省生态文明律师服务团。贵州在立案标准上适用“关联性审查”原则,以扩大公益诉讼主体范围。生态保护公益诉讼的预防特征决定了生态保护公益诉讼的提起并不要求一定有损害事实发生,只要能根据有关情况合理判断有损害之虞就可以提起诉讼,由违法行为人承担相应的法律责任。现行法律规定生态保护行政公益诉讼范围仅包括行政机关的具体行政行为,而行政机关的抽象行政行为也应该纳入生态保护公益诉讼范围。《环境保护法》规定提起环境损害赔偿诉讼的时效期间为3年,而环境侵害是多种因素经过长时间的复合累积后逐渐形成和扩大的,其自实施侵害行为之时起至损害发生一般要经历相当长的时间。只有规定较长的时效期间,才能有效保护受害人的合法权益。生态保护公益诉讼案件的特殊性决定其诉讼费用的高昂非一般公民或组织所能承受,因而一些国家在生态保护公益诉讼费用的负担上实行有利于原告的原则,并建立了相应的保障和奖励机制。

#### 四、健全环境影响评价制度

20世纪80年代英美学者针对项目环境影响评价(EIA)的缺陷提出战略环境影响评价(SEA)概念。SEA是环境影响评价在政策、计划和规划层次上的应用,即“对一项政策、计划或规划及其替代方案的环境影响进行正式的、系统的、综合的评价过程,还包括就评价的结论准备一份书面报告,并将评价结论应用于由政府负责的决策中”<sup>①</sup>。亦即对政府的抽象行政行为即政策(Policy)、规划(Plan)和计划(Program)的PPPs环境影响评价。SEA相较于EIA具有明显优势:(1)EIA评价的是微观对象,SEA评价的是宏观对象,控制面更广,战略性指导性更强。(2)EIA是对既成项目的控制,SEA则对发展决策起决定作用,可以从源头上控制和预防环境问题发生。(3)EIA是对单一项目的环境影响评价,SEA则能充分考虑多个项目的累积影响,环境影响评价更加全面深入。(4)EIA只对项目的环境影响提出减缓或治理措施,无法推行替代方案。SEA则可以防止缺陷项目进入招商或立项程序,并可以引入替代方案。(5)EIA是单一的政府或市场行为,SEA则有公民参与机制,评价结果更加客观公正。在中国目前的现实中,EIA基本上不能否定既定的项目,形同虚设,引入SEA非常必要。目前世界上有近40个国家将SEA纳入法律体系。其中美国最早,且制度相对成熟。在借鉴美国实践经验的基础上,加拿大、荷兰、丹麦以及中国香港和台湾地区都相继建立了SEA法律制度。

就中国的国情而言,政策战略环境影响评价尤为迫切。中国的决策形式可大体分为战略、法规、规划和政策四种。由于法制不健全,决策主要由政策决定。而由于制订程序不规范,政策不仅不科学,而

<sup>①</sup>Therivel Riki, Wilson Elizabeth, Thompson Steward et al., Strategic Environmental Assessment, London: Earthscan Publication Ltd., 1992, pp. 19 - 20.

且极为混乱。从长远来看,按照法治国家、法治政府、法治社会一体建设的要求,政策必须纳入法制规范。而环境政策的科学化、法制化都必须进行环境政策战略环境影响评价。可先从规范性文件和规章入手,逐步向重点产业规划、区域规划、国民经济和社会发展规划、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、普通法律、国家战略等高层次决策推进。

应坚持利益相关者主体原则,向社会公开城市规划和工程设计方案以及环境影响评价研究报告,广泛征询民意。《环境保护法》和2013年环境保护部办公厅颁发的《建设项目环境影响评价政府信息公开指南》(试行)有关环境影响评价研究报告全文公开的要求虽然在一定程度上得到执行,但公示时间仅按规定时间的下限限于10天,而且一般都在受众最小的媒体公示。已公开的也不能辅之以社区会议等公众参与流程,经常出现公众不知道环境影响评价研究报告公示而公示期已结束的情况。没有一个城市的重大项目环境影响评价听证会通过电视或网络进行直播。因而事实上无公众参与。环境影响评价研究报告话语权往往遭到业主和地方政府的双重挤压,存在刻意隐瞒事实和造假的情况,环境影响评价的真实性、客观性和科学性以及环境影响评价机构的公信力普遍受到质疑。应当充分利用生态论坛平台较大程度地改变这种现状。

建立城市规划和建筑设计方案以及环境影响评价的形式审查和信任管理制度。目前的审查被定义为“实质审查”,即只要获得审批,方案就应被认定为是合法、科学的。甚至评审中提出的意见也可以不修改、不落实。编制方和评审专家对未来发生的问题则可以不负责。应当将实质审查改变为“形式审查”,即只将方案通过审查作为一个必要的程序,而非其全部完成。在审查基础上落实后续环节,实行责任倒查,追究编制方和评审专家的终身责任。同时还应当建立建成区(物)运行生态综合评价和运行方案优化制度。这方面既可以组织专家评议,也应当通过公共论坛组织公众评议。行政管理部门应当及时督促方案编制方、业主修正改进。有重大设计缺陷的追究编制方和评审专家的责任。

# 农村水环境社会治理与 城乡环境正义诉求

张祝平

(杭州市社会科学院,杭州 310006)

水环境是生态文明的重要元素之一,水环境问题直接关系城乡居民的身体健康和经济社会的可持续发展。当下,我国的水环境保护实践及其进步主要表现在城市,在城市水环境不断受到重视和改善的同时,农村生态资源破坏和水环境污染加剧,城乡环境公平问题日益凸显。有资料显示,我国的环境污染防治投资几乎全在工业和城市,在我国绝大多数农村地区,缺乏必要的污水收集、输送和处理设施,村庄点源污染与面源污染共存,农村内部问题与工业和城市污染转移问题同在的状况趋重,农

收稿日期:2015-01-28

作者简介:张祝平,男,杭州市社会科学院社会学研究所副所长、副研究员,华中科技大学中国乡村治理研究中心兼职研究员,主要从事社会学研究。

村水环境尤其是平原地区的村庄有水皆污、有河皆干的情形并不鲜见。<sup>①</sup>正是基于这样一种“城市中心主义”的环境治理理念,我国以往的水环境保护立法和监管资源配备也少对乡村的关照。日趋严重的农村水环境污染问题直接威胁着乡村居民的生产生活安全,遏制了乡村经济的健康发展。当然,也必然对城市居民的用水安全和区域性的经济发展构成潜在危险。因此,系统的考虑和治理农村水环境问题,不仅是建设社会主义新农村的应有之意,也是统筹城乡一体化发展和促进城乡环境公平的必然要求。

## 一、农村水环境问题的缘由

农村水环境是指分布在广大乡村的河流、湖沼、沟渠、池塘、水库等地表水体、土壤水和地下水体的总称,它是农村大地的脉管系统,对旱、涝起着调节作用,又是农业生产和农村生活的生命之源<sup>②</sup>。伴随着城市化的推进和农村现代化进程的加速,一批批规划整齐、设施配套、村域特色明显的美丽新农村让人耳目一新,然而以水环境为重点的农村生态环境问题日益突出却也成为了一个无可回避的事实。尤其在部分城市郊区农村,往往是城市低端小型制造业和加工业的转移地、城市流动人口日常生活起居的集聚地、城市生活垃圾及工业废渣的堆放地,水环境面临巨大压力。依据相关专项调查和媒体的大量报道,农村水环境存在以下几个明显问题:(1)水环境质量下降,污染程度不容乐观;(2)工业和生活污染严重,污染物中有机污染物和氮污染程度高;(3)村庄总体布局较为混乱,环保基础设施十分薄弱,农村环境卫生状况有待提高。<sup>③</sup>“(20世纪)50年代淘米洗菜,60年代洗衣灌溉,70年代水质变坏,80年代鱼虾绝代,90年代身受其害”,<sup>④</sup>这句至今依然留传于广大乡村民众间的顺口溜其实就是对农村地区水污染程度不断恶化的形象描述。有资料显示,江西省环鄱阳湖区1286万村镇人口,每年产生农村生活污水近3亿吨,绝大部分污水就近直排进入河道,最终入湖,排入的氮磷总量分别达到29200吨和5840吨。监测显示,2003年以后,鄱阳湖水质急剧下降,湖盆全年水质Ⅰ类、Ⅱ类水平平均仅47.3%,Ⅲ类和劣Ⅲ类水平平均52.7%<sup>⑤</sup>。江苏全省地表水有一半以上达不到功能区要求,乡村河道、沟渠水质符合Ⅲ类以上的达不到50%,部分村庄河塘水质完全处于Ⅳ类-劣Ⅴ类范围。<sup>⑥</sup>农村水环境和水质的持续恶化,不但使农村居民的饮水安全难以保障,而且对农业生产和生存环境造成了较大影响。

究其原因,主要有四个方面:(1)农村现代化进程加速,城市化生活特征越加明显,而农村环境管理严重滞后,环境基础设施接近空白,成倍增加的生活污水成为影响农村水环境的内生性的巨大污染源;(2)农村生产生活方式的变迁,致使河道溪流结构与功能退化,乡村群众对沟塘河水的保洁维护意识趋于淡漠,尤其是村镇的无序开发和村镇企业的废水直排,严重破坏了农村水生态系统;(3)因农业生产方式和管理水平落后而导致的农业面源污染也是影响农村水环境恶化的重要因素。据相关报道,全国有20%~30%的耕地氮养分过量,农业生产中氮肥的利用率仅为30%~35%,磷肥利用率仅为15%~20%,钾肥利用率为40%~45%,约有25%的氮元素,通过地下渗透、农田排水和暴雨径流进入河流,同时农药的过度使用,使得约80%~90%的农药流失在土壤、水体和空气中,造成乡村河道水塘

①蒋绍辉:《农村水污染防治应立足当前 切实做好因村制宜》,《中国环境报》2013年5月2日。

②冯骞、陈菁:《农村水环境治理》,河海大学出版社2011年版,第2页。

③参见冯骞、陈菁:《农村水环境治理》,河海大学出版社2011年版,第52-54页。

④转引自孙中杰:《“癌症村”的由来》,中国质量新闻网, <http://www.cqn.com.cn/news/zgzb/diba/34099.html>。

⑤参见文瑰婷:《人工湿地“洗白”生活污水 江西推广障碍重重》,《江西日报》2014年6月16日。

⑥参见冯骞、陈菁:《农村水环境治理》,河海大学出版社2011年版,第52页。

的污染;<sup>①</sup>(4)集约化养殖、城镇垃圾的转移也是导致农村水环境污染恶化的不可忽视的一个方面。目前,在一些农村地区建有较大型的畜禽或水产养殖场,虽购置有相应的污染处理设施,但污染往往未能得到有效地控制,尤其是一些小规模养殖场,根本无能力处理污染物,对农村水环境产生严重影响,甚至造成污染事故,引起群体性事件。此外,随着城市环境准入条件提高和环境管理加强,农村渐渐成为城市的垃圾场,生活垃圾、工业建筑垃圾、医疗废弃物被转送乡下,造成二次污染,垃圾围路围河在农村许多地区普遍存在。<sup>②</sup>同时,一些规模较小或具一定污染的难以进入工业园区或被工业园区淘汰的企业,便逐步向农村转移,加剧了农村水环境的恶化,“美丽的乡村,正遭遇垃圾围村、污水横流的尴尬困境”<sup>③</sup>。

## 二、农村水环境问题的症结

通过前文的阐述,不难发现,几乎所有的造成农村水环境污染的“缘由”都可以从城乡环境公正缺失及农民环境权益意识不足中得到解释。为此,必须正视广大农村和农民在水环境问题上承受着诸多不公正的现实。(1)“农村的环境支出大于其所得到的环境收益,而城市的环境支出远小于其得到的环境收益”<sup>④</sup>,这种不成比例且有扩大趋势的“城乡环境差”现象体现了城市的环境服务和农村的环境污染存在着明显的不公正。在我国长期存在农村支持城市、农业支持工业的政策取向,在某种程度上,城市的快速发展是以牺牲农村的生态环境为代价的。然而城市的环境支出并没有转移到农村,而是用于城市自身的建设;(2)城乡居民人均消耗资源数量差异明显,以用水情况来看,城镇居民为219升/日·人,农村居民仅为89升/日·人。一般而言,能源和资源的消耗量大、污染物排放就多。同时,城乡居民存在消费结构差异,农村居民总体上是一种以谷物为主的“生存性消费”、而城市居民则体现为以副食为主的“舒适性消费”,而后者往往较前者更消耗资源。由于自然资源和容量在一定时空范围内是有限的,农村居民相对于城市居民来说较少使用资源、相应较少排放污染物,这实际上是农民对自己应享有的环境使用权向城市居民让渡的生态享有权的缺失;<sup>⑤</sup>(3)城乡收入差距的持续拉大、农村社会保障和公共医疗服务的长久缺位,加之等级制的“天然合理”、“合乎天道”伦理观的束缚,一定时期内,经济本位成了乡村管理者和民众的主导价值取向,在引进和开办乡镇企业时往往就对环保问题视而不见,原本在城镇的一些企业也将有污染的设备出租或出售给乡村企业,或转移到农村进行生产,加剧了对农村原本脆弱的水环境生态系统的破坏;(4)一直存在的城乡二元结构不仅使城乡经济社会发展产生差距,而且由于在环境问题上对二者采取了截然不同的政策,导致一定时期内呈现出了城市水环境逐步改善与乡村水环境逐步恶化的局面;(5)由于城乡差距的存在,农村人口流出意愿明显,乡村精英外流较为普遍,这使得原本就较为薄弱的农民环境参与和维权意识进一步弱化,传统乡村中的留守者对于水环境污染现象,力不从心,最多只是报怨报怨而已,多数持着能忍则忍、能拖则拖的态度,而且乡村社会的环境维权成本极高,既要花费大量的人力,更要花费大量的物力,还可能影响乡邻关系和旧有的村落人际格局,这些可能的成本、潜在的巨大代价和难以预期的结果也往往使农民望而却步。<sup>⑥</sup>

①《中国的粮食安全问题究竟怎样解决》, <http://zhidao.baidu.com/link?url=TVg2Trq6x4nC-ZYRZj-Ily3f92rHE3vVLR5T6eNUefGBW59RNUvnXvGfdKfkFEAmZty-aTwKW18qX5MPfnx05MvZpKCTYhDIYHvzN7dsZiu>。

②参见薛秀泓:《垃圾围村:农村环保困局待破》,《中国改革报》2012年2月13日。

③参见《警惕城市垃圾向农村转移》,《浙江日报》2012年02月28日。

④参见李景龙:《建设社会主义新农村所面临的环境问题及对策》,载《环境科学与管理》2007年第11期。

⑤贾风姿、杨驭越:《城乡环境公正缺失与农民生态权益》,载《大连海事大学学报》(社会科学版)2010年第4期。

⑥张祝平:《论农民环境权实现的困境及发展走向—基于浙江地区三个农村的调查》,载《社会科学研究》2014年第6期。

### 三、农村水环境问题的出路

国际社会至迟在19世纪末就已开始关注和研究水环境问题,并更多地体现在行动上;国内的水环境保护实践也早已开始,而学者层面较多地集中关注农村水环境问题应该是在本世纪初开始。从国外来看,较具代表性的理论和实践成果主要有:(1)水环境问题的分析,如美国学者哈丁在《公地的悲剧》一文中对水环境这一公共资源进行了制度经济学的分析;(2)以立法形式对水环境的保护,如法国早在1919年就颁布了《水法》,日本政府则制定了《公害对策基本法》《自然环境保护法》《环境保护法》和“环境基本计划”等多项有关水环境保护的法律和行政计划;(3)实施水环境治理工程,如著名的“泰晤士河治理计划”“莱茵河行动计划”,以及日本政府实施的农村集落排水工程建设等。从国内来看,在国家立法层面,我国于20世纪50年代开始着手水环境立法,1976年颁布了《环境保护法(试行)》,1984年颁布了《水污染防治法》,并适时而修。我国现行的与水环境、水资源保护的相关法律还有《环境保护法》《海洋环境保护法》《环境影响评价法》《城乡规划法》《固体废物污染环境防治法》《清洁生产促进法》《森林法》《水法》《水土保持法》《防洪法》等。新世纪以来,国内学者对农村水环境的研究,主要集中在现状及意义、农村水环境的特点、农村水环境对农村的影响、中国农村水环境治理政策等方面,理论界在分析中国农村水环境问题时,通常把成因归结为人口压力过大、农民环保意识薄弱、环境执法力度不足、粗放式的农业生产等因素。

目前,美、日及欧洲发达国家的城镇化水平较高,经济较发达,城乡居民的环保意识较强,水环境立法较健全,水环境保护工作起步较早,水环境治理也取得了较好地效果,并形成了较完善地农村水污染防控体系。总体来看,它们的主要经验有:(1)建立以政府为主导的农村环境保护投入机制,设立专项资金支持农村水源保护、污水和垃圾处理、养殖业污染防治等农村水环境基础设施建设;(2)制定较完善的税收调控、政府补贴、优惠贷款等政策措施,用好各种环境经济手段,发挥其杠杆作用,引导农业生产方式变革转型,促进环境友好型农业经济模式的生成;(3)特别重视发挥法律法规的强制约束作用,重视环保部门执法能力建设,建立覆盖全国的农村环境监测体系,以法规标准实施严格的农村水环境监管;(4)通过政府宣传、基层农业技术单位指导和培训等方式,强化对农村居民环保行为的教育、培训和指导,推广农村环保技术,为农村水环境保护和治理提供有力的支持。新世纪以来,我国的农村水环境问题不断受到关注,在政府部门的引领和各方努力下,也开展了诸多的实践,在统筹城乡水利建设、拓展农村水环境治理资金渠道和促进农村水环境建设资金市场化良性运作等方面进行有效的尝试,积累了经验。但是,我们应该看到,在我国,日益严重的农村水环境问题是环境不正义的具体体现,是城乡发展不公的产物。<sup>①</sup>要解决好农村水环境问题,最根本的还应在促进城乡环境公正和实现农民环境权上多下功夫。

环境权是现代文明社会公民的基本权利,更是农民的重要权利,可以将其分为由低到高三个层次:一是享有无害于身心健康和生命安全的环境的权利;二是享有适宜于健康生活的环境的权利;三是享有优美的环境生活的权利。<sup>②</sup>如果农民环境权不能有效实现,那么农民的其它权利也就难以得到真正的保护,农村生态环境建设的主体必然残缺,城乡环境公正自然也就无从谈起。就当下而言,或许应着重从以下几方面努力:(1)建立农村生态补偿机制,加大农村环保投入。“经济增长不能以牺牲弱者的利益为代价,否则社会体制就是不正义的”<sup>③</sup>，“环境正义保障环境不正义的受害者能够受到完全

① 参见贾凤姿、杨驭越:《城乡环境公正缺失与农民生态权益》,载《大连海事大学学报》(社会科学版)2010年第4期。

② 参见张祝平:《论农民环境权实现的困境及发展走向—基于浙北地区三个农村的调查》,载《社会科学研究》2014年第6期。

③ 转引自贾凤姿、杨驭越:《城乡环境公正缺失与农民生态权益》,载《大连海事大学学报》(社会科学版)2010年第4期。



的赔偿、伤害的修缮以及良好的医疗服务。”<sup>①</sup>农村和农民在水环境保护中处于弱势地位,“国家为了农业的发展和平衡农民和其他群体的利益,需要将其给予农业一定补偿的价值取向变为国家和法的价值取向,从而将农业生态补偿的正当利益以权利的形式确定下来。”<sup>②</sup>无论是各级政府、还是企业,对农村实施生态环境补偿都是维护农民环境权益和实现城乡环境公正的重要环节。同时,应在总结借鉴已有实践经济的基础上,发挥好政府农村环保专项带动资金作用,进一步优化整合各类乡村环境建设资金,并形成政府、企业、社会多元化资金筹集和良性运行机制;(2)从“城乡二元”走向“城乡一体”,建立城乡环境规划和环境设施一体化体系。消除城乡环境不公,必须加强统筹城乡,优化农村产业结构和布局,促进城乡环境规划一体化、城乡环境政策一体化和城乡环境设施一体化,实现城乡在环境政策和环境监管资源配置的平等、产业发展上的互补和国民待遇上的一致,让农民与市民一样在水环境保护和治理中受益,共享文明与实惠。我们应当注意到,水环境治理和修复是一个长期复杂的系统工程,要进一步明确农村水环境隐患排查、治理和防控的责任主体、组织实施机构,以及技术和管理规范,健全农村污染排放标准,坚持农村水环境建设与农村自然资源相结合、与农田水利建设相结合、与乡(镇)村的政绩评价相结合,因村制宜探索优化水环境治理方式;(3)唤醒农民主体意识,实现和发展农民环境权。农民是农村水环境建设的主体,也是农村生态文明成果的享有主体。长期以来,我国的大多数民众无视自身的环境权益,农民对于侵犯自身环境权的行为缺乏保护意识或参与不足、保护不当,甚至处于失语的地位。因此,必须唤醒农民环境权的主体意识和觉悟,使其自觉按照一定的程序,自由平等地对影响自己的环境政策进行公开且充分的讨论,对侵犯自身环境权益的现象进行依法维护。当然,农民个体作为环境权益主体的能力是有限的,对政府和企业的主动监督也是难以有效实现的,这就需要加强民间环保组织建设,鼓励和推动草根环境维权组织合法化。同时,政府部门应完善信息公开制度,建立环境信息公开平台和农村环保信息披露制度,确保农民的环境知情权。

# 水环境社会治理的法制建设

## ——“五水共治”长效化的思考

刘国翰

(浙江理工大学 法政学院,杭州 310018)

改革开放三十多年以来,我国的经济建设成绩举世瞩目,但是随之而来的水污染、空气污染、食品污染等问题也日益严重。如果不能建设一个安全、健康、美丽的生态环境,我们的经济建设和社会发展

收稿日期:2015-01-15

作者简介:刘国翰,男,浙江理工大学法政学院副教授,博士,主要从事地方治理和非营利组织管理研究。

①纪骏杰:环境正义:《环境社会学的规范性关怀》,宣读于第一届环境价值观与环境教育学术研讨会,台北成功大学台湾文化研究中心筹备处,1996年,转引自曾建平:《环境公正三题》,载《中共中央党校学报》2007年第12期。

②李长健、邵江婷等:《农民权益保护视角下的农业生态补偿法律研究》,载《重庆科技学院学报》(社会科学版)2009年第2期。

成果很可能前功尽弃。党的十八届三中全会发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中就明确提出要建设生态文明,用制度保护生态环境。水是生命之母,它是重要的生活必需品,也是重要的资源,还是重要的生态载体。对水污染的治理和水环境的保护是生态文明建设不可或缺的内容。水环境的治理充分显示了现代社会中环境治理的复杂性,它不仅需要环境监督部门的执法决心,也需要各种社会主体的广泛参与。

正如环保部副部长潘岳在2014年4月27日接受《光明日报》采访时更是明确指出,新修订的《环境保护法》在推进环境治理现代化方面迈出了新步伐,它改变了以往主要依靠政府和部门单打独斗的传统方式,体现了多元共治、社会参与的现代环境治理理念。生态环境建设中的社会治理主要体现在:各级政府对环境质量负责,企业承担主体责任,公民进行违法举报,社会组织依法参与,新闻媒体进行舆论监督。“五水共治”就是运用社会治理的思路促进生态环境建设的典型例子。“五水共治”是浙江省委第十三届四次全会做出的决策,具体内容包括“治污水、防洪水、排涝水、保供水、抓节水”等五项内容。

五水共治不仅是政府部门的职责,同时也是一次全民参与的治水工程。在五水共治中,政府是主导,群众是主体,充分体现了多元共治理念在水环境治理问题上的运用。但是从水环境社会治理的实践来看,公众参与仍然存在积极性不高,法律规范和制度建设不够健全,参与效果不佳的问题。因此,为了让“五水共治”的政策能够长效化,让水环境的社会治理取得更好的生态效果,非常有必要在法制建设上进行相应的加强和调整。

## 一、积极的公民环境权能

和通常社会问题中的公众参与不同,水环境社会治理中的公众参与经常需要参与者付出时间或者经济成本,而且常常会涉及到不同社会主体之间的利益冲突。如果没有明确的权能保障和权能激励,公民在环境问题中的参与很难持续进行。我国现行的法律规范中和水环境直接相关的主要有2002年实施的《水法》、2008年实施的《水污染防治法》和2015年即将实施的新《环境保护法》。前两部法律对水环境治理中的公民权能和公民参与没有做任何规定。新《环境保护法》有比较大的进步,在第三十五条明确规定:公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利。但是,由于我国的法律没有正式承认公民的环境权,也没有对环境权进行任何界定,导致新《环境保护法》所规定的公民的获取环境信息的权利、参与和监督环境保护的权利很难得到保障。参与环境保护是公民的一项权能,即法律赋予公民有能力从事环境保护的相关活动,如果有企业、政府部门、其他机构或者个人妨碍了这项权能,那么就应当承担相应的法律责任。因此,现有的法律把公民参与环境保护界定为一种公民的权利并不准确,因为公民参与环境保护并不一定是因为其利益受损。相反,公民在参与环境保护的过程中一旦伤害了企业或者其他组织和公民的具体利益,却很有可能受到法律的惩罚。

水资源的所有权结构对公民参与水环境社会治理的积极性具有决定性的作用。我国的《水法》第三条规定:水资源属于国家所有。而且该法第二条规定,本法所称水资源,包括地表水和地下水。按照这样的规定,所有江、河、湖、海、冰川中的水以及地下水都属于国家,这个规定让水环境社会治理中的公民参与陷入一个怪圈,即公民需要花费时间和精力去保护根本不属于自己的资产。由于水资源的特殊性,世界上几乎所有国家的法律都不主张水资源私有化,但是也很少有国家直接规定所有的水资源都属于国家,大部分国家都主张水资源属于公共产权,或者产权不明。

我国宪法规定自然资源属于国家所有。但是水资源和典型的自然资源(如石油、矿产等)有区别。水资源是否属于国家不应该仅仅依据水的物理性质来判断,而应该依据水资源的具体用途来判断。按照用途来划分,水资源主要有三种:(1)经济用途的水资源,发电、航运、工业用水等;(2)生态用途的

水资源,景观、生态多样性、生物栖息区等;(3)生活用途的水资源,人畜饮水、生活用水。经济用途的水资源属于国家,生态用途的水资源属于公共产权,生活用途的水资源属于产权不明。这样的所有权归属划分比较符合水资源的实际情况。此外,《水法》仅仅用所有权来规范水资源的权利归属也过于粗放。从《物权法》的角度来看,所有权是最强的一种物权,它包括了租赁权、管理权、获益权等,而事实上国家又无法对领土范围内的所有水资源有效行使如此严格的权利。对于水资源这样一种流动的自然资源,国家的所有权应该根据实际的管理情况进行合理的分解。例如,水资源的所有权可以分解为流域规划权、经营权、获益权、享有权、损害赔偿权等,国家、公共企业、营利性企业、附近居民、一般公众分别享有不同的权利组合。

## 二、有序的公众参与渠道

赋予公民足够的环境权能并不能保证有效的公民参与,更重要的是建立制度化的公众参与渠道。在“五水共治”的实践中,已经出现了像“民间河长制”“吾水共治圆桌会”等新型公众参与方式,这些形式的公众参与也取得了很好的社会效果。不过,现阶段我国水环境社会治理中的公众参与仍然缺乏制度上的明确规定。大部分的公众参与项目处于“环保活动”和“民间活动”的层次,很多环保项目只能起到宣传环保知识、提高环保意识的作用,对于污染企业无法形成有效的制度制约。如果公民参与环境治理并不能够对污染企业和破坏生态环境的行为形成刚性的约束,那么久而久之这种公民参与的热情就会慢慢消退,重新回到没有公民参与的状态。发达国家在水环境社会治理的各个环节都建立了制度化的公众参与渠道,主要包括决策、管理、项目实施、冲突解决等四个重要环节中的公众参与。

第一,水环境生态决策过程中的公众参与。现代社会是法治社会,一切关于公共事务的决定都应当以法律、规范、制度的形式出现。由于涉及到专业技术和众多的利益相关者,水环境的公共政策制定更加需要不同形式的公众参与。例如,澳大利亚维多利亚州的《委任立法法》就规定政府部门制定规章制度必须征询公众意见,特别是要与有利害关系的人或团体协商,有些法规、规则还要交民间的咨询委员会或技术机构予以论证(姜明安,2010)<sup>①</sup>。在环境问题的决策过程中强调公众最大限度地知情权和参与权已经成为世界各国推行环境社会治理的共识。1998年欧洲经济委员会通过的《在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的公约》(亦称奥胡斯公约)中的第八条规定,公众参与拟定规章和/或有法律约束的通用准则文书,每个缔约方应大力促进公众能够在各种备选办法确定之前的一个适当阶段有效参与公共当局拟定的可能会对环境产生重大影响的执行规章和其他有法律约束力的通用准则文书。发达国家公众参与环境保护的方式和渠道比较多,主要有:公告、非正式小型聚会;一般公开说明会;社区组织说明会、咨询委员会;公民审查委员会;听证会;发行手册简讯;邮寄名单;小组研究;民意调查;全民表决;设立公众通信站;记者会邀请意见;发信邀请意见;回答公众提问;座谈会等(叶俊荣,2003)<sup>②</sup>。

第二,水环境生态管理过程中的公众参与。水资源是一种区域性的公益品,发达国家对于水资源的生态管理主要依靠当地社区和共同体的力量。以法国为例,1992年的水资源法确立了对于跨流域的水资源实现协商治理的管理方案。根据水资源治理和管理方案,各地都建立了地方水资源委员会,由选举的委员、行政部门和水资源使用者联合会代表(农民、渔民、环保主义者等)组成,这些由多种行动

<sup>①</sup>姜明安:《新行政法:公中有私,私中有公》,载朱迪·弗里曼:《合作治理与新行政法》,商务印书馆2010年版。

<sup>②</sup>叶俊荣:《环境影响评估的公众参与:法规范的要求与现实的考虑》,载《环境政策与法律》,中国政法大学出版社2003年版,第211页。

者参加的委员会负责对流域内水环境的问题做出诊断,并提出一些建议,如制定一些规章制度或由公众共同参与的行动(皮埃尔-伊夫·吉厄纳夫,2011:104)<sup>①</sup>。日本对于河道的日常管理也经常委托给流经地的社区组织或者地方公共团体。当地社区的居民一方面能够享受干净的水资源带来的生态福利,另一方面通过直接的管理活动能够提高自身的责任感和荣誉感。

第三,水环境项目实施中公众参与。为了促进水环境社会治理,最直接的方法就是由政府部门发起和实施相关的水环境保护项目,这些项目能够把企业、事业单位、非营利组织、社区和公民个人动员和组织起来,形成一个持续的治理框架。美国的水效率联盟(Water Alliance Efficiency)就是一个致力于提倡节水、提高用水效率的非营利组织,这个组织与美国国内的大学合作,倡导在大学校园普及节水的技术、观念、以及开展相关活动。另外,该组织还为商业机构用水、政府机构用水、工业用水等制订了详细的指南和操作标准。水效率联盟是美国环境保护局(EPA)的重要合作伙伴,接受美国环境保护局的资助。环保部门发起或资助改善水环境的社会治理项目,并吸纳社会组织、企业和其他机构参与其中。这样的做法不仅能够提高财政资金的使用效率,而且能够为水环境社会治理中的公众参与提供更多规范化的渠道。

第四,水环境冲突解决中的公众参与。有保护是因为有破坏,所以环境保护是一个在冲突中前进的事业。解决水环境保护中的冲突需要按照现行的《水法》《水污染防治法》《环境保护法》等法律规范。不过,但凡一个社会冲突发展到诉诸法律的程度,可能已经达到一种非常深刻和尖锐的状态。就水环境的问题而言,可能已经产生了非常严重的水污染危害。因此,水环境的社会治理应该致力于在冲突的早期就发现问题,运用合适的程序和方案化解环境冲突,这样对于环境危害事件才能够真正做到防范于未然。例如,法国在1995年就成立了国家公共辩论委员会,让人们能够对大规模治理规划的决策过程提出质疑,高速公路、铁路、港口以及高压线的建设方案都应当交由公众进行讨论,在讨论的过程中,工程负责人要向普通公民介绍他们的计划,辩论过程的综述将会提交给公共权力机关(皮埃尔-伊夫·吉厄纳夫,2011:104)<sup>②</sup>。在环境治理中使用这样的辩论机制可以有效防止“先污染后治理”的局面出现,把破坏生态环境的行为扼杀在萌芽状态。

### 三、结 论

党的十八大四中全会提出了建设“法治国家、法治政府、法治社会”的目标。水环境的社会治理只有按照依法治国的原则才能够得以持续、稳定的推进。浙江省的“五水共治”是一个动员全社会的力量,节约用水,建设良好的水环境的项目。“五水共治”的长效化给当前我国水环境治理中的法制建设提出了新的挑战和更高的要求。水环境社会治理中的法制建设应该采取实事求是的原则,吸收发达国家在环境保护领域的法治经验,在水权理论上有很多的突破,在环境权立法上有更多的公众赋权,在治理过程中有更多的公众参与和协商。

(责任编辑 彭何芬)

<sup>①</sup>皮埃尔-伊夫·吉厄纳夫:《地方协商与治理:加强协作的关键问题》,载法国更新治理研究院编:《治理年鉴:2009—2010》,吉林出版集团有限责任公司2011年版,第103—109页。

<sup>②</sup>皮埃尔-伊夫·吉厄纳夫:《地方协商与治理:加强协作的关键问题》,载法国更新治理研究院编:《治理年鉴:2009—2010》,吉林出版集团有限责任公司2011年版,第103—109页。