

doi: 12. 3969/j. issn. 1672-0598. 2010. 02. 015

环境善治:我国环境治理的目标*

林美萍

(江夏学院(筹),福建福州 350008)

[摘要] 从环境善治内涵出发,指出环境善治是对传统环境管理的一种突破,强调进行环境治理的主体不再是政府这一单一主体,而应该是多主体的,即政府、市场和公民社会来共同治理,追求的最终目的是追求人类与自然和谐共处和可持续发展,并且使得生态环境利益最大化;结合善治的几个基本要素,指出衡量环境治理是否达到环境善治的四大衡量标准;分析环境善治作为我国环境治理目标的必要性。

[关键词] 环境善治;环境治理;衡量标准;民间环保组织

[中图分类号] X32 [文献标志码] A [文章编号] 1672-0598(2010)02-0088-04

一、环境善治的概念

环境善治(Good environmental governance)是随着《我们共同的未来》这本书的出版而被人们所知晓,1992年在里约热内卢召开地球峰会上通过的《21世纪议程》正式采纳了这个理念。在著名的《里约宣言》中第10条原则(PP10)明确声明:环境问题最好是在全体有关公民的参与下,在有关级别上加以处理。在国家一级,每个人应有适当的途径获得有关公共机构掌握环境问题的信息,包括关于在其社区内有害物质和活动的信息,而且每个人应有机会参加决策过程;各国应广泛地提供信息,从而促进和鼓励公众的了解和参与环境事务;应该提供采用司法和行政程序的有效措施,包括赔偿和补救措施。^[1]事实上这些都包含了国际社会公认的环境善治理念,标志着环境善治在全球范围内的兴起。随后环境善治这个理念就开始在各个国家乃至整个世界范围内的相关条款或政策以及许多治理机制中已经具体体现出来了。例如为人们所熟知的《奥胡斯公约》和《在环境事务中获得信息、公众参与决策和诉诸司法的公约》,它是国际上首个专门规定公众的知情权、参与权和诉诸司法权的公约,特别是要求签署积极推动公众参与环境决策,它对世界各国,特别是欧美国家的公众参与环境事务立法有极其深远的影响。还有学者指出,公民社会也要承担环境治理的责任,要对决策的公平性负

责,也要参与到环境治理的结构中。2002年,南非约翰内斯堡召开的“可持续发展世界首脑峰会”(WSSD)通过《可持续发展世界首脑会议实施计划》^[2]文件中再次强调了PP10等原则,并强调了促进形成政府、市场(私有经济部门)和公民社会之间形成良性互动关系,即公私合作伙伴关系(Public-Private Partnership, PPP),推进环境善治的进程。新PPP的理念对推进全球环境治理和取得良好的环境绩效发挥了积极的作用,它标志着环境善治日益走向成熟。

到目前为止,环境善治还没有一个统一的概念,国内外的学者较少对环境善治下个精确的定义。我国著名学者朱留财专门对环境善治进行了较为深入的研究,他首先对环境治理下了定义,指出“环境治理是指在对自然资源 and 环境的持续利用中,环境福祉的利益相关者们谁来进行环境决策以及如何决策,谁来行使权力并承担相应的责任,以达到一定的环境绩效、经济绩效和社会绩效,并力求绩效最大化和可持续发展”,^[3]“环境善治则指政府部门、企业部门和公民社会部门(Civil Society Sector)根据一定的治理原则和机制进行更好的环境决策,并力求环境绩效、经济绩效和社会绩效最大化和可持续发展性,公平和持续地满足生态系统和人类的目标要求。”^[4]笔者结合相关的资料加以总结,认为环境善治应是指良好的环境治

* [收稿日期] 2009-11-20

[作者简介] 林美萍(1984—),女,福建莆田人;助教,硕士,江夏学院(筹),主要从事行政管理研究。

理,是指政府与公民对环境的共同合作管理,使生态环境利益最大化的公共管理过程,是政府与公民社会致力于实现人类与自然和谐共处和可持续发展的共同目标而形成的一种新型关系,是二者的最佳状态。它的实质表现为一种多中心的环境治理,强调环境治理的主体不能单单只有政府,也应该让市场和公民社会参与到环境治理中来,发挥他们的积极作用来共同治理环境。这三个主体在环境善治中是处于平等的主体地位,在环境治理过程中力量也是均衡的,互为补充。只有达到这种环境善治的目标,才能够促进社会的可持续发展,促进人与自然的和谐发展。

二、环境善治的衡量四大标准

(1)合法性 (Legitimacy) 与法治性 (Rule of Law)。环境善治的合法性是指公民对政府所制定出来的环境政策、所采取环境治理的行为的认可、支持和服从。它要求环境治理过程中要认真地协调好社会各主体之间的关系,促成各主体之间能够形成合作伙伴的关系,来共同治理环境,从而让公民最大限度地认同和支持环境治理的活动。当然,合法性越大,就越接近环境善治的目标。而环境善治的法治则是界定环境治理的相关主体的权利,维护社会环境公平,增强公众对环境治理的认同感。法治使得环境治理主体之间的义务和责任明确化,如果本该由某个主体来履行的义务却没有履行或者履行不到位,该主体就应该承担法律责任、受到法律的制裁。法治是环境善治的基本要求,与人治是相互对立的。如果这个社会没有一套健全的法制,没有形成一种良好的具有法律意识的社会秩序,那么法律就不会受到充分地尊重,那就更不用谈环境善治了。

(2)透明性 (Transparency) 与公众参与 (Civil Participation)。环境善治的透明性是指有关的机构对环境决策的制定程序、方法、环境状况、环境治理财政、环境相关的法律条款等信息进行公开,让公民能够顺畅地在相关的机构中获取到关于环境的任何信息,只有这样,公民才能根据自己的价值观、知识和立场来判断自己是否要认同或是否要参与和执行环境治理的决策,提高公民参与的积极性和主动性。因此,透明性越高,环境善治的程度也越高。公众参与是指公众对涉及公共利益和自身利益的环境政策和环境治理活动的参与。环境善治的状态是一种公民社会成熟和健全的状态,在这个状态中,公民的环境保护意识极强,能够积极地参与到环境决策的制定过程中,使得制定出来的环境

决策能够符合人民大众的要求,代表公众的利益;公民能够以环境治理主体之一的身份积极地参与到环境治理的活动中,并对环境治理的过程进行有效的监督。

(3)责任性 (Accountability) 与有效性 (Effectiveness)。这里环境善治的责任性包括了对公众的回应性 (Responsiveness) 和政府自身的廉洁性 (cleanness)。环境善治的责任性是指环境治理的主体要对公众及利益相关者负责,对自己的行为负责。人们要履行自己在环境治理中所承担的责任和义务,在这个过程中如果能够正确地履行自己的责任和义务,承担其应有的责任,那么说明离环境善治的距离就越近。而回应性是指公职人员及管理机构具有对公众及相关利益群体负责的义务。它要求公职人员及管理机构有责任对公民所提出的环境要求及反映的关于环境方面的意见和建议及时地做出反应,并采取相应的措施,以满足公众的需要。能够积极主动地定期向公众解释相关的环境政策、向他们征询一些治理环境方面的相关意见,并且及时地回答公众所提出的有关环境方面的问题。廉洁主要是指政府官员一切以人民的利益为重,而不是谋求个人利益,真正做到对人民负责,清明廉洁、奉公守法、不以权谋私。环境善治的有效性指环境治理的效率,也就是说在环境治理过程中能够用最少的成本获得最大的治理效果。环境善治的有效性与无效和低效的治理活动是格格不入的,因此,环境治理的有效性越高,环境善治程度也就越高。

(4)稳定性 (Stability) 与公正 (Justice)。稳定性意味着整个社会 (包括人与人的关系和人与自然的的关系) 处于一种民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐的状态,它包括了环境生态系统的和谐有序发展。这种稳定对于公众环境治理的基本权力、对于社会经济发展及环境治理都具有至关重要的意义,对于实现环境善治公正性的有力保障。环境善治的公正性是指环境治理的机构和组织在处理公共环境事务的过程中做到平等对待不同的对象,不论他的不同种族、性别、阶层、地区、文化程度、宗教和政治信仰,不偏颇于任何人、不偏颇于任何地区,达到公正、公平。如:环境法律法规的制定对于每个人都是公平公正的,在法律面前人人也都是平等的,只要是对环境造成威胁的组织或个人都应该承担相应的法律后果,都应受到法律的制裁。因此,我们要衡量一个社会是否达到了环境善治的目标就必须以这四大条作为有效的衡量指标,离这几个衡量指标越

接近,说明这个社会的环境治理的水平越接近于环境善治的状态。

三、环境善治作为我国环境治理目标的必然性分析

从上面对环境善治概念的分析我们知道,环境善治要求政府、市场及公民对环境进行共同合作管理,追求的最终目的是追求人类与自然和谐共处和可持续发展,并且使得生态环境利益最大化。环境善治是对传统环境管理的一种突破,它强调进行环境治理的主体不再是政府这一单一主体,而应该是多主体的,即政府、市场和公民社会来共同治理,并且三者在整个的治理活动过程中主体地位是平等的,力量也是均衡的,不存在谁领导谁的问题,相互之间是互助合作的伙伴关系。它是政府、市场和公民社会三者相互合作、相互补充、相互协调所达到的一种最佳状态。环境善治的这种理念已经成为每个国家所追求的目标状态,当然也是我国环境治理所追求的目标,这由它自身所具有的必然性决定的。以下笔者分别从环境善治对于环境治理的三个主体即政府、市场及公民社会的意义来谈谈环境善治作为我国环境治理目标的必然性。

(1)以环境善治作为目标是我国政府环境治理改革的必然要求,具有重大的指导意义。我们都知道,传统政府环境管理是以政府为唯一的治理主体,无论是环境治理的宏观政策制定还是微观的监督管理,都是由政府直接控制的,社会力量能够发挥的空间相当有限,导致环境治理效率低下且资金不足,环境无法得到改善,这就要求对我国政府环境管理进行改革,而环境善治的这四大衡量标准为我国环境管理改革指明了正确方向。首先,环境善治所倡导的建立有限政府、透明政府和责任政府,在理论和实践上对政府管理环境具有积极的意义,明确政府在环境管理中的作用,是“掌舵”而不是“划桨”。明确了政府的责任是要为公众提供公共物品和服务,并且为政府在提供公共物品和服务提供了有力的向导。要求政府的治理处于透明的状态,让公众看得到政府在做什么、怎么做、让公众参与其中并加以监督。其次,环境善治的衡量标准之一回应性要求政府在进行环境治理的过程中,对公民所提出的要求要有积极地、有效地回应,并且一切要以公民的利益为重,而不是政府官员自身的利益;第三,环境善治的衡量标准中的“有效性”要求政府精简机构,提高办事效率,以最低的成本获得最大的效益;第四,环境善治的衡量标准中的“法制性”要求政府要制定法律法规来管理环境,

并且要依法来管理环境,不能超出法律法规的范围来治理环境;最后,环境善治所倡导的“三分法”,强调了市场和公民社会尤其是非营利组织在环境治理过程中的作用,有利于我国政府决策网络的完善,并形成外部的力量来监督和制约政府的力量,实现政府行为的规范化和为公众服务效益的最大化。

(2)以环境善治作为目标是构建社会主义和谐市场的必然要求。和谐社会是“让社会各成员、群体、阶层、集团之间的关系融洽、协调,无根本利害冲突,人与人之间相互尊重、相互信任和相互帮助。”^[5]它是一个以人为本,全面协调与可持续发展的社会,要求妥善地处理好不同利益集团之间的关系,让他们相互协调合作以达到各种社会利益均衡发展,让社会形成一种人与自然之间、人与人之间、人与国家之间的和谐。同样地,市场和谐要求市场能够健康有序地向前发展,市场中的主体之间不仅能够和谐发展,而且也能够在自然和谐相处,因此,市场和谐也是社会和谐的一个重要方面,健全和谐市场是健全和谐社会的前提条件。目前我国所要建设的社会主义和谐社会,是以民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处为特征和标志的社会。而这些特征又恰恰和环境善治的四大标准是相一致的,“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的实现过程需要公民的参与,需要政府与民众之间良性互动关系的建立与维护,需要政府整合社会的整体资源,调动一切积极因素。”^[6]

一方面,环境善治意味着政府、市场和公民社会这三大主体相互信任相互合作依法对环境进行有效地治理,促成政府与社会之间的良性互动。而政府、市场以及公民社会保持这种良好合作和互动的关系正是和谐社会的题中应有之义。另一方面,环境善治和和谐社会都是一种理想的状态。其中环境善治是一种理想的环境治理状态,政府、市场及公民社会为了促进环境公共利益最大化而进行合作管理;和谐社会是一种理想的社会状态,它既包括人与自然的和谐,更包括各种社会关系的和谐,比如人与人之间的和谐、家庭和谐、政府与人民关系和谐、国际关系的和谐等等。因此,和谐社会必然要求是一个实行环境善治的社会,也就是说只有实行以环境善治作为目标的社会才有可能迈向和谐社会的大门。

(3)以环境善治作为目标是我国公民社会不断发展的必然趋势。公民社会,亦称为民间社会或市民社会,“是国家或政府之外的所有民间关系的总和,包括非政府组织(NGO)、公民的志愿性社

团、协会、社区组织、利益团体和公民自发组织起来的运动等,它们又被称为介于政府与企业之间的‘第三部门’。^[7]1978年实行改革开放后,公民社会开始在我国迅速地崛起,据民政部的最新统计,截至2007年6月底,全国各类民间组织为35.7万个,其中社会团体19.4万个;民办非企业单位16.2万个;基金会1193个^[8]。关于环境保护的民间组织的数量也迅速发展起来,根据中华环保联合会(ACEF)2006年统计显示,到2005年底,中国共有2768个环境社会团体。^[9]这些环境社会团体对我国的环境治理发挥着越来越重要的作用,如:民间环保组织通过举办讲座、发放宣传册等方式对环境保护进行宣传,提高公众的环境保护意识;由于它们具有“草根”的特性,能够迅速地了解基层群众的疾苦,能够对当地发生的环境危机给予迅速地解决,能够开展相关的科学研究,为公众及环境决策的制定提供咨询和信息服务;能够参与到国际环境的交流与合作中,和国际社会共同来治理环境等等。

另外,随着公众环境保护意识不断提高,公众潜在的力量将逐渐地爆发出来,环境善治将会是环境治理的最终目标。由于生态环境的状况往往是与公众自身的利益是息息相关的,所以他们希望相关部门要把环境信息进行公开,让相关部门在“阳光”下进行环境治理;他们希望参与环境决策的制定,他们极易形成代表大众利益的社会舆论,从而直接或间接地对环境决策产生影响,对环境决策的执行过程进行监督。因此,公众参与环境治理的意愿将随着环境意识提高而不断增强。

因此,公民社会在环境治理中是一支不可忽视的主体。随着我国公众环保意识的不断提高,民间环保组织将保持快速发展的态势,中国公民社会也将不断地发展并走向成熟,这个主体将发展成能够与政府、市场相互制衡的主体,达到环境善治的状态。

参考文献

- [1] The United Nations Rio Declaration on Environment and Development[EB/OL]. <http://www.un.org/cyberschoolbus/peace/earthsummit.htm>.
- [2] The United Nations Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development[EB/OL]. http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImp1.pdf
- [3] 朱留财.从西方环境治理范式透视科学发展观[J].中国地质大学学报(社会科学版),2006(5):53.
- [4] 朱留财.应对气候变化:环境善治与和谐治理[J].环境保护,2007(6A):64.
- [5] 李燕荣.中国公民社会的兴起及发展[J].新疆财经学院学报,2006(3).
- [6] 柴大鹏,杜磊.和谐社会的特征解读[J].四川行政学院学报,2005(4).
- [7] 俞可平.中国公民社会的兴起及其对治理的意义[J].中国社会科学,1999(3).
- [8] 2006年一季度民政事业统计数据[EB/OL]. <http://admin.mca.gov.cn/mztj/yuebao0603.htm>.
- [9] 中华环保联合会(ACEF).中国环保民间组织发展状况报告[M].中华环保联合会,2006.
- [10] R. Rhodes. The new Governance: Governing without government[M], Political Studies, XIV, 1996.
- [11] 皮埃尔·卡蓝默(Pierre Calame)破碎的民主——试论治理的革命[M]高凌瀚译,北京:三联书店,2005.
- [12] 让·彼埃尔·戈丹.为何治理?[M].巴黎政治学院出版社,2002.
- [13] 戴维·奥斯本,特德·盖布勒.改革政府:企业精神如何改革公营部门[M].上海译文出版社,1996.
- [14] 埃莉诺·奥斯特罗姆,拉里·施罗德,苏珊·温.制度激励与可持续发展[M].2000.
- [15] 朱红伟.环境治理范式的演进环境自觉行动[J].西部论坛,2008(1).

(责任编辑:杨睿)

Good Environmental Governance Is the Objective of Environment Governance of China

LIN Meiping

(Jiangxia College, Fujian Fuzhou 350008, China)

Abstract: Based on the connotation of good environmental governance, this paper points out that good environmental governance is a breakthrough to traditional environmental management, advances that the subject of environment management is not single subject of government but should be multi-subjects of co-management of government, market and citizens to pursue harmonious stay between human beings and nature and sustainable development and maximization of ecological environment benefit. According to several factors of good environmental governance, this paper also puts forward four measurement standards to measure whether environment management reaches good environmental governance and analyzes the necessity for regarding good environmental governance as environment management goal of China.

Keywords: good environmental governance; environment management; measurement standard; non-governmental protection organization