

我国非政府组织作为环境治理主体 合法性的建构路径*

——以《环境保护法》修订过程为例

林 红

提 要: 本文以非政府组织参与政策倡导为切入点, 选取反映我国非政府组织政策倡导最新特征的代表性个案即《环境保护法》的修订过程进行深描, 在治理的分析框架下探讨非政府组织作为环境治理主体合法性的路径建构, 提出基于参与路径法治化和参与结果有效性的自证式实践是非政府组织建构其作为环境治理乃至国家治理主体合法性的有效路径, 而基于多行为主体差异的实践场域, 将成为 (或已成为) 建构“善治”可能性并检验其有效性的实验区。

关键词: 非政府组织 政策倡导 环境治理 合法性 路径

“治理”这一理念自 20 世纪 90 年代于国际社会兴起后^①, 很快被引入中国, 十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》更是将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总体性目标^②。目前, 学术界关于

* 本文所选案例为笔者在民间环保组织自然之友时段田野调查期间 (2013 年 12 月 - 2014 年 12 月为正式田野调查时段, 2015 年 1 月至今持续跟进) 收集整理的一个案例之一。文中所引资料除标明文献出处之外均为作者参与观察搜集以及田野调查后期对关键个人访谈所得。虽然调查所选田野点限于自然之友, 但事实上涉及的行动主体除自然之友外还包括多家具有类似关注点的、处于高活跃度的环保组织。

① 世界银行在其 1989 年的报告中首次采用“治理危机”一词描述当时非洲的社会形势, 1992 年世行发布题为《治理与发展》的年度报告。同年, 时任联合国秘书长布特罗斯·布特罗斯-加利 (Boutros Boutros-Ghali) 全力推动和支持成立“全球治理委员会” (The Commission on Global Governance)。该委员会于 1995 年发布报告《我们的全球伙伴关系》 (“Our Global Neighbourhood: Report of the Commission on Global Governance”), 对“治理”一词进行了界定, 并出版杂志《全球治理》。随着“治理”理念的发展, 以世界银行为代表的国际组织开发了多种用于治理评估的分析工具, 如世界治理指标体系 (World Governance Index, WGI), 治理分析框架 (The Governance Analytical Framework, GAF) 等。

② 习近平 (2014) 指出: “国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系, 包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排, 也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度; 国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力, 包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各方面。国家治理体系和治理能力是一个有机整体, 相辅相成, 有了好的国家治理体系才能提高治理能力, 提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能”。

治理的研究已达成一个基本共识,即多元主体共治。非政府组织作为多元主体之一,是公众参与的中介性主体。但无论是已有的国家治理研究,还是我国非政府组织的专题研究,非政府组织作为治理主体资格合法性的路径建构问题均未予以充分讨论。关于非政府组织参与治理,根据戴蒙德(Diamond, 1999: 221)对参与类型的分类^①,政策倡导对于非政府组织而言是一种高阶参与行为。非政府组织作为公众参与的中介性主体,政策倡导能够提升其参与模式的层次并增强其作为治理主体的身份合法性。故而,本文拟以非政府组织参与政策倡导为切入点,选取代表当下我国非政府组织政策倡导特征的案例,即《环境保护法》的修订过程,在治理的分析框架下探讨非政府组织作为环境治理主体资格合法性的路径建构。

一、我国非政府组织参与环境治理及政策倡导研究现状

自“治理”理论兴起,相关研究著述十分丰富。目前,国际社会关于治理的讨论已进入对治理质量及相关问题的反思性研究,如由罗斯坦和特奥雷尔(Rothstein & Teorell, 2008)引发的关于治理质量的系列讨论(Wilson, 2008; Longo, 2008),至福山(Fukuyama, 2013)提出测量治理质量的四方面路径,即程序、投入、产出和官僚自主性,以及海辛(Hysing, 2009)基于对瑞典林业和交通领域的比较研究反思了国家在从管理到治理转型过程中的角色和身份复杂性等。2000年,俞可平出版《治理与善治》和《权利政治与公益政治——当代西方政治哲学评析》两部专著,将“治理”和“善治”的理念系统性引入中国。相较于技术性和专门化的国际研究,我国当前在治理方面的研究大多仍属于宏观性探讨。丁志钢(2014)认为,十八大以来中央多次强调加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的多层次社会管理体制,体现多元共治的理念。包刚升(2014)从公司治理视角,认为国家治理可分为共享型国家治理和分利型国家治理两种。郑言和李猛(2014)提出,实行民主执政需要把必要的政策制定和执行过程向公众开放,从而为多元治理主体的发展创造良好的法律、政策、制度环境。此外,部分博、硕论文开始尝试基于冲突管理、

^① 戴蒙德区分了非政府组织参与的六类行动:1. 表达兴趣、关注和想法;2. 交换信息;3. 实现共识性目标;4. 向国家提出诉求;5. 推动完善国家结构和功能;6. 向国家官员问责。戴蒙德认为,非政府组织参与这六类行动的序列(1-6)越高,其对公民社会和民主建设进程的影响就越大。

环境治理等视角探讨非政府组织的作用^①。

关于非政府组织参与国家治理, 现有研究强调了中国情境下非政府组织参与国家治理的特殊性。贾西津 (Jia, 2007) 提出三种以中国非政府组织为中介的公民参与模式, 并认为其中结构性参与的赋权意义最强, 但我国大多数非政府组织尚处于自组织性薄弱的个体参与阶段。在最为常见的决策性参与模式中, 倡导性非政府组织在某些领域虽获得成功, 但尚未形成普遍性的制度化参与路径。参与式治理模式则在农村和城市社区、弱势群体自治及政府购买公共服务等方面, 逐渐发展成为公民权利新的生长点。唐水燕和詹学勇 (Tang & Zhan, 2008) 对中国环保组织进行评估后指出, 大部分中国环保组织的项目仍限于“非政治性活动”, 只有少数环保组织非常有限地介入了如帮助污染受害者和挑战地方企业之类的“政治性活动”。在此之后, 两位学者又基于对中国 28 家环保组织的两轮调查数据分析得出结论: 政治结构变化赋予了环保组织进行政策倡导更大的机会, 但与西方国家同类组织不同, 中国的民间非政府环保组织较少参与公共政策倡导和大规模社会运动, 它们的组织能力和对政策倡导的兴趣非常有限 (Zhan & Tang, 2013)。如果说前一研究探讨了参与路径的类型化问题, 那么后两项研究则呈现了我国非政府组织参与环境治理的现状。

2006 年后, 学界对非政府组织参与国家治理的研究明显增多。王绍光 (2006) 把“民众参与程度”作为分类横轴, 把“民众”作为议程提出方之一设置为分类纵项, 提出了六种不同类型的中国公共政策议程设置模式。吴湘玲和王志华 (2011) 采用金顿的多源流分析框架, 从问题、政策、政治三个源流及政策窗口的四个方面对我国环保民间非政府组织的政策议程参与进行了分析。宋方青 (2009) 提出应从三个方面推动地方立法过程中的公众参与, 即完善立法信息公开、强化立法听证、建立立法民意测验。代水平 (2013) 从奥斯特罗姆的集体行动理论视角, 提出我国立法公众参与存在公众理性选择和社会资本缺失两方面的困境。杨添翼、宋宗宇和徐信贵 (2013) 对环境立法中的公众参与进行了专门探讨, 认为我国环境立法采取以政府机关为主导的立法模式, 呈现出一种事实上的封闭性特征。此外, 更多

^① 赵伯艳 (2012) 区分了社会公共冲突治理中社会组织的两种不同角色类型, 即辩护型第三方和中立型第三方, 并分析了社会组织参与社会公共冲突治理所需的自身和外部环境条件。郑曾 (2014) 选取厦门绿十字作为研究个案, 从宏观层面分析了影响政府和草根环保民间组织二者关系的三大因素, 即环境政治生态、政府对草根环保民间组织的管理政策, 及草根环保民间组织自身所处的阶段性特征。

文章从政府和公众关系的视角论及我国政策过程中的公众参与和非政府组织参与(王名, 2009; 郇庆治, 2008; 杨晓光、丛玉飞, 2010; 黄爱宝、陈万明, 2007)。而从一些关于政府和非政府组织关系的专门讨论中(康晓光、韩恒, 2006; 范明林, 2010), 我们可以更清晰地看到中国非政府组织行动空间的局限和行动能力的不足。

总体而言, 已有研究多在较为宏观的、类型化的层面对我国非政府组织参与国家治理及政策倡导活动进行分析, 而这种总体性把脉存在如下几种可做进一步讨论的可能性: 第一, 不论是关于国家治理还是具体到环境治理, 已有研究对非政府组织的主体资格问题大致采取了两种处理方式, 即将其主体性置于“公众”这一大主体之内予以模糊化, 或者避而不谈。但事实上, “公众参与”这一概念的内涵本身不论在理论还是实践层面都较为模糊, 可进一步商榷。本文更倾向于将非政府组织视为独立的、可参与治理的多元主体之一。第二, 研究的问题点主要集中在参与现状和路径两个方面, 虽涉及原因分析和政策建议, 但并未纳入治理的分析框架, 本文拟作此方面的尝试。第三, 缺乏有力的个案支持, 宏观层面的分析固然有拨云见日之效, 但如果缺乏个案的基础性支持也势必减损其结论的有效性。因此, 本文基于长时段的田野调查, 尝试通过对个案的过程深描, 把实践带入治理理论的分析框架, 进而反观之。

二、治理: 多元主体互动的过程

基于治理的分析框架进行问题探讨, 首先需要回答“什么是治理”。在1995年发布的《我们的全球伙伴关系》报告中, 联合国全球治理委员会对“治理”进行了界定, 随后被广泛引用, 本文亦沿用这一定义。治理, 是指各种公共或私人机构管理其共同事务的多种方式的总和; 它是一个使相互冲突或不同利益之间得以调和并采取联合行动的持续性过程; 它既包括强制性的、能够迫使人们服从的正式制度和规则, 也包括基于人们同意或被认为符合其利益的各种非正式的制度安排^①。从这一定义可以明确: 首先, 治理是一个过程; 其次, 它是一个多主体参与的过程; 再

^① 原文参见 The Commission on Global Governance, 1995.

次，它是一个多主体采用制度化方式（包括正式和非正式）参与的过程。最后，它是一个多主体采用制度化方式参与共同事务管理的过程。

针对如何测量治理的质量，基于国际通用的全球治理指标体系（WGI），罗斯坦认为公正（Impartiality）应作为测量治理质量的核心，而福山则提出程序、投入、产出和官僚自主性四方面的测量路径，并认为投入（如能力、专业性）和官僚自主性尤为重要。鉴于国际现行通用标准和我国阶段性国情，本文拟采用俞可平（2000）归纳的善治六要素，即：合法性、透明性、责任性、法治化、回应性、有效性，并认为此六个基本要素可进一步化约为合法性、法治化、有效性，分别回应治理主体、治理方式与治理结果，从而与丁志刚（2014）提出的国家治理体系的要素构成^①达成一致。

政治学意义上的合法性基础是共识和认同感，包含权威和秩序，即作为权威的主体资格合法性和作为主体行为规范的秩序合法性，前者的合法性指向身份，后者的合法性指向行为。以善治为目标的治理，其合法性要求相关管理机构和人员能够最大限度地协调公民之间及公民和政府之间的各种利益矛盾，以使公共管理活动能够获得公民的最大限度同意与认可（俞可平，2000：117）。其中，“公民”的内涵包含社会和市场两个层面，即治理主体的内涵包括政府、社会和市场三类。这三类主体资格的合法性可以在参与过程中予以建构，而作为秩序的合法性也同样可以在参与过程中得以建立。因此，治理合法性的实质，与其说是一种结论性判定，不如说是一种过程性导向。

治理方式的法治化，其直接目标是规范公民行为，管理社会事务，维持正常社会生活秩序（俞可平，2000：118）。这里的“公民”一词指向个体层面，即分属政府、市场、社会三个不同层面的法律个体。治理方式法治化，是指公民参与治理的方式法治化，是一种行为路径导向的法治化。而所谓行为方式的法治化，并非指符合明文法的“合法”，而是指同时符合明文法和非明文法惯习的“不违法”，即正式

^① 丁志刚（2014）提出，任何类型的国家治理都是由治理主体、治理客体、治理目标、治理方式等各要素构成的完整体系，即国家治理体系。其中，国家治理主体，是指国家治理体系中的行为者，既可以是个体，也可以是集体，既可以是个人，也可以是组织、机构。国家治理客体，作为治理的对象，主要是指与国家治理相关的包括政治、经济、社会、文化等方面的各类事务。国家治理目标，指国家治理要实现的预期要求或要达成的目的。国家治理方式，则是国家治理所采取的各种方法、办法和举措、手段，主要表现为国家的各类制度、法规和政策等。国家治理体系，既包括国家治理各类构成要素，还指向各要素之间的内在逻辑。

和非正式的制度化参与方式。多主体参与治理的路径在进程中可以不断完善和拓展,故而治理方式法治化的本质也是一种过程性导向。

第三项要素指向治理结果的有效性,包括以治理目标为导向的机制和成本两方面的有效性。这里的治理结果,并非历时意义上的结果,而是共时层面的结果。换言之,对治理结果有效性的评估需以历时线上的共时节点为准,不同的共时节点构成过去、现在、未来的历时线。那么,对这些共时节点上治理机制和成本有效性的评估也就不是历时意义上的有效性。也就是说,治理结果的有效性,包括治理过程中不同节点的有效性和治理全过程的有效性两个不同面向。因此治理结果的有效性,其本质也是一种过程取向。

总而言之,治理作为一种过程,存在以上要素所指向的三个基本面向,即权威的主体资格合法性和规范主体行为的秩序合法性、多主体正式和非正式制度化参与方式的法治化,及以治理目标为导向的机制和成本在共时和历时层面的有效性。接下来,本文将以此《环境保护法》的修订过程为例,沿这三个基本面向进行深描和分析。

三、《环境保护法》修订:非政府组织的政策倡导参与

(一) 修法背景

1989年,我国在1979年试行法基础上正式颁布实施《环境保护法》(以下简称《环保法》)。2010年12月,《环保法》修改被列入全国人大常委会2011年立法工作计划^①。2014年4月《环保法》修订草案获得通过,并于2015年1月1日起正式实施。那么,该法为什么要在实施25年后提出修改呢?

首先,环境问题显性化带来意识改变。1972年斯德哥尔摩人类环境会议对中国而言是一次环境保护的启蒙,让中国人找到了一面镜子,高层决策者们开始认识到中国也存在严重的环境问题^②,需要认真对待(《中国环境保护行政二十年》编委

^① 2011年1月,全国人大环资委启动《环境保护法》修改工作,以蒲海清副主任委员为组长成立了修改工作小组(中国人大网,2012a)。

^② 受1972年联合国第一次人类环境会议影响,我国于1973年8月5日至20日,在周恩来直接领导下召开了第一次全国环境保护会议。同年11月,国家计委、国家建委、卫生部联合批准和颁布了中国第一个环境标准,即《工业“三废”排放试行标准》。

会, 1994: 6)。但是, 从1981年“六五”计划首次提出“努力控制生态环境的继续恶化”以来, 我国生态环境恶化的趋势并未得到有效遏制。欧美发达国家在上百年工业化进程中阶段性出现的环境问题, 在我国近20多年来集中爆发并呈现结构型、复合型、压缩型特点(徐华清等, 2012: 2)。一方面, 生态环境承载力对经济发展速度和规模的制约力开始显现; 另一方面, 生态环境恶化对社会发展质量尤其是民众生活质量的影响力从量变转为质变。

其次是立法体系的需求动力, 主要体现在单行法与基本法、环境现实与基本法之间落差所形成的势位动力。1989年《环保法》正式实施后, 全国人大常委会又相继制定并出台了包括《海洋环境保护法》、《水法》、《草原法》、《大气污染防治法》在内的20余部单行法。这些单行法在立法理念和具体法条上与《环保法》这一环境领域基本大法存在的落差越来越明显。谨慎、风险防范、公众参与等原则没有在1989年的《环保法》中确立, 但是却在2002年以来制定或者修订的环境立法中得到充分体现(张庆彩, 2013: 122)。如全国人大常委会法工委副主任信春鹰所言: “我国的环保问题并不是因为缺乏规则, 而是因为有一些规则已经落后于实践, 没有操作性”(中国人大网, 2014a)。同时, 环境污染和生态恶化问题的显性化增强了环境保护责任落实的紧迫性, 但《环保法》作为基本法却无法对现实问题形成有效回应。基于此, 自1995年八届全国人大三次会议至2011年十一届全国人大五次会议, 全国人大代表共累计提出78件修改《环保法》的议案(中国人大网, 2012a)。

第三是环境行政系统在国家行政大格局中进行自我身份建构形成的内在动力。1974年, 国务院成立环境保护领导小组, 由20多个部委负责人共同参加, 其下设办公室, 中国第一个专门的环境保护机构由此诞生。1982年, 我国实行机构改革, 国务院环境保护领导小组被撤销, 办公室被并入城乡建设环境保护部, 并更名为环境保护局, 其身份为部内设的司局级机构(张庆彩, 2013: 95)。1984年, 国务院成立环境保护委员会, 之后城乡建设环境保护部下属的环境保护局更名为国家环境保护局, 成为国务院环境保护委员会的办公机构。1988年, 国家环境保护局在国务院机构改革中被确定为国务院直属机构。1998年, 国家环境保护局改为国家环保总局; 并于2008年进一步升格, 组建成立环境保护部。国家环境保护行政机构的不断升级和加强, 反映出我国环境保护工作被摆到越来越重要的位置(徐华清等, 2012: 8)。但是, 机构身份的形式升格并不意味着实质权力的提升, 而这种形式和

内容上的落差就构成了环境行政系统推动修法的内在动力。《关于〈中华人民共和国环境保护法修正案（草案）〉的说明》进一步印证了这一动力的存在：“修改现行环境保护法应当推动法律的实施和行政责任的落实是当务之急。……强化政府责任和监督，加强法律责任和追究”。

第四是民众对环境和生态问题关注度上升形成的社会压力。近年来我国环境事件频发，以2014年为例，全国共发生突发环境事件471起，其中重大事件3起，较大事件16起，一般事件452起（人民网，2015）。而《环保法》实施的20余年来，中国公众环境意识逐渐增强，当今的环境保护形势和认识程度与20余年前相比早已不可同日而语（杨添翼等，2013）。作为环境污染的直接受害者和间接受害者或受影响人群，点源污染受害者和区域性面源污染问题凸显过程中环境意识觉醒并快速提升的普通公众采取“以法抗争”和“以理抗争”（朱健刚，2011）等行动方式，成为环境和生态问题的社会压力的主要来源。所以，“当现有的环境利益冲突协商机制不能满足民众的需要，而民众利益表达的渠道不畅、民众的正确意见难以发挥应有作用时，就需要从法律和制度上确立一套开放的、切实有效的公众参与程序”（中国人大网，2012b）。

上述这些影响因素推动了十一届全国人大常委会将修改《环保法》列入了五年立法规划的论证项目，形成了体制内、外的合力，进而推动《环保法》从小修到大改，从“修改”变为“修订”，并鼓励了多元主体的参与，促进了环境政策过程从封闭走向开放。其作用结果，不仅建构了非政府组织的行动空间，且构成其参与环境政策过程的主体资格合法性的客观来源。

（二）制度空间：非政府组织环境政策倡导的两类驱动力

从《环保法》修改于2010年12月被列入全国人大常委会2011年立法工作计划，直到《中华人民共和国环境保护法（修订草案）》于2014年4月通过，历时近4年。作为环境领域的基本法，此次《环保法》经历了从“修正”到“修订”的转变，这一字之差，体现了《环保法》修改思路的转变（中国人大网，2014b），也因非政府组织的行动介入而被赋予了治理的意义。

长期以来，我国环境立法采取以政府机关为主导的立法模式，呈现一种事实上的封闭性特征（杨添翼等，2013）。但是，此次修法过程却一改以往的封闭模式，以一种相对开放的姿态纳入了多个利益相关方，尤其是非政府组织，从一定意义上

改变了以往政府、市场、社会三方中社会“不在场”的格局。而非政府组织之所以能够参与《环保法》从“修正”到“修订”的过程，是因为存在自上而下和自下而上两种不同向度的驱动力为其建构了制度化参与的行动空间。

首先，在政策制定过程中，自上而下地要求非政府组织参与的驱动力是如何产生的呢？

全国人大环资委启动《环保法》条文修改工作后，“多次听取环境保护部等国务院有关部门和有关专家的意见，并于4月至9月分别赴湖南、湖北、重庆、福建、江苏、陕西等地进行调研，并在江苏省徐州市召集各省、自治区、直辖市人大环资委、提出议案的部分全国人大代表及全国人大常委会法工委对环境保护法修改进行研讨。同时，就环境保护规划、环境监测、排污收费和限期治理等专题召开了专家和部门的座谈会。在草案起草过程中，书面征求全国人大常委会法工委、最高人民法院、中编办等18个中央机构与国务院部门和31个省、自治区、直辖市人大的意见后进一步研究和修改，并于2012年3月又在上海听取全国人大五次会议四件代表议案领衔人和地方意见”（中国人大网，2012a）。由此可知，此次修法的内部过程涉及中央和地方不同层级的政府各部门、人大系统、司法等多个相关方，以及向部门征求意见、专家咨询、人大研讨、实地调研、公开征求意见等多种立法方式。多利益相关方意味着潜在立场的多元，多样化的立法方式使得多元立场的表达路径成为可能，而多元立场也就意味着分歧的出现。“在本次条文修改中，有的部门提出增加行政管理体制和职责方面的要求，有的提出排污许可制度、环境污染责任保险、环境功能区划等意见。对这些意见，现行环境保护法未涉及，并且国务院相关业务主管部门之间意见分歧较大”（中国人大网，2012a）。政策制定过程内部多利益相关方的存在和差异性多元话语之间的不可调和，成为引入新力量的根本动力，而最为有效的途径就是公开意见征集。此次修法历经两次公开意见征集^①，分别在全国人大常委会一次审议之后和二次审议之后。立法程序的每一个阶段产生的问题和争议都通过信息公开的方式传达给民众，并借助一定的信息反馈机制影响立法法案本身，这既有助于实现立法的民主性，又可以增强立法本身的公正性与权威性（宋方青、周刚志，2007）。

^① 第一次公开征求意见期为2012年8月31日至2012年9月30日，共收到9572人11748条意见；第二次为2013年7月19日至2013年8月18日，共收到822人2434条意见。

其次，在政策倡导过程中，非政府组织参与这类决策性政治活动的驱动力又是如何产生的呢？

作为环境领域的基本法，《环保法》对环保类非政府组织的行动空间建构起着决定性作用。参与立法过程作为“决策性参与”的“政治性活动”，一方面源自非政府组织对行动空间的需求，另一方面也是自我身份建构的过程。在当下的国家情境中，以参与立法的方式争取行动空间对于我国非政府组织而言实为一种挑战，但也是进行身份建构的机遇。

以自然之友为例，关于参与此次《环保法》修订的动因，其总干事这样说：

梁先生的时候自然之友在政策层面的倡导工作就一直持续地开展，一直延续到现在；据我所知，国内别的NGO很少有像自然之友这样深入、持续地进行立法倡导。同时，我们长久以来建立的和人大代表、专家的联系，以及自然之友专门设立了法律倡导的部门，与各方建立积极良性的互动，关于环境公益诉讼的倡导，自然之友和专家、新闻媒体以及会员相互呼应，并通过人大代表的提案传播我们的声音；还有就是自然之友和环保领域的NGO之间的互动和动员呼应，以及会员的参与。即使（自然之友）当不了原告，这件事（法律倡导）也一定要做，一定要持续推动，这是自然之友应该做的。在参与的过程中大家逐渐意识这件事的意义，同时，参与这件事本身是能够给组织加分的（访谈编号：FONZHBJ20150109BJ）。

从以上表述我们可以获知：第一，自然之友将政策倡导视为机构使命之一，即“这是自然之友应该做的”；第二，政策倡导是自然之友的历史传统，即“梁先生的时候自然之友在政策层面的倡导工作就一直持续地开展，一直延续到现在”；第三，自然之友具备政策倡导的能力，即实践经验、法律专业性、社会关系网络（包括人大代表、专家、媒体、会员、非政府组织伙伴等），以及对倡导结果的预估和准备；第四，自然之友拥有基于信誉度的社会影响力，这种社会影响力的累积既是历时性的，也是共时性的。这四点形成的合力构成了自然之友参与此次修法过程的驱动力。

实际上，在自然之友之外还有其他同类型行为主体参与了政策倡导过程，如中华环保联合会、阿拉善SEE基金会、自然大学等。与政策制定过程的行为主体多样性类似，政策倡导过程中的这些行为主体虽同属非政府组织，但在身份、认知、态

度、能力、行为方式、策略选择等方面存在极大差异。这些差异既能够在共同行动过程中形成合作性呼应，也可能为共同目标的达成带来消解整体合力的风险。

（三）行动过程：非政府组织环境政策倡导参与

此次修法过程中社会各界参与度最强的时间点是十二届全国人大常委会第三次会议对修正案草案二次审议稿进行审议时（即2013年6月26日前后），以及2013年7月19日至8月18日修正案草案二审稿向社会公开征求意见期。

在二次审议稿中，环境公益诉讼的主体资格被规定为：“中华环保联合会以及在省、自治区、直辖市设立的环保联合会可以向人民法院提起诉讼”。此条规定一公布，当即成为各方关注热点。针对这一情况，2013年6月26日，自然之友（2013a）发出《关于正在审议的〈环境保护法修正案（草案）〉环境公益诉讼条款的紧急呼吁》，呼吁放宽环境公益诉讼主体资格，并从法律原则和立法基本技术要求、立法行为和司法及行政等工作的潜在冲突、公益诉讼主体类型限定和公益诉讼实践冲突、公益诉讼主体资格限定违背“公益诉讼”立法目的等四个方面阐明理由。

2013年8月13日，在二审稿公开征求意见期即将结束时，自然之友（2013b）提交了《关于〈环境保护法修正案（草案）二次审议稿〉的意见》，并附上《自然之友针对〈中华人民共和国环境保护法〉的具体修改建议对照表》，提出包括“增加公民环境权的规定”、“公益诉讼条款修改意见”、“完善环境影响评价制度”、“建立固体废弃物回收体系”、“建立社会环境监督员制度”、“统一建立公布平台，公布企业监测信息”六方面意见。针对环境公益诉讼主体，自然之友提出两类主体，即诉讼请求为“停止侵害、排除妨害、消除危险”的“止损之诉”的主体和诉讼请求为“修复环境、赔偿环境损害”的“救济之诉”的主体，前者指向《民事诉讼法》中的“有关组织”（包括民间环保组织），后者指向环保行政主管部门或相关部门。

同一天，另一家环保组织自然大学以《人人都有权发起公益诉讼——全国民间环保人士的公开信》^①发起联名签署（以下简称“联署”），并在二审稿公开征求意见

^① 资料来源：田野调查资料，访谈编号：NUFYF20150113BJ；亦可参见：环境援助，<http://www.nu.ngo.cn/shsj/1027.html>。

见期间，将由 360 人、112 家环保组织联署的公开信递交全国人大常委会。自然大学在公开信中提出“人人都有发起环境公益诉讼的权力，人人都可以到法院去探索所遭遇的环境灾难，与肇事者当面对质；人人都可以到法庭上进行指控，让环境污染者和生态破坏者不得安宁；人人都可以通过法律，发起一次又一次的环境博弈，推动政府提升环境治理能力，推动企业改善生产全过程的环境表现”，并认为“在这个时候，我们的环保法律，把‘全国公众’狭隘地定义为‘中华环保联合会’，是对公众极大的侮辱和蔑视；在这个时候，把公众的环保热情，挤压到只能‘一个针眼’才能穿过，是对公众环境保护意识的极大打击和迫害”，并建议将环境公益诉讼主体资格限定的条款修订为“对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为，任何一个中华人民共和国公民，任何一个中华人民共和国的自然人和法人，都可以向人民法院提起诉讼。人民法院必须及时受理，公正审判”。

同样作为非政府组织参与环境政策倡导，上述两个组织的关键人员对于参与过程有不同表述。自然之友法律与政策倡导部门主管说：

我们在网上紧急发布了建议信，也把相关内容发给了媒体，媒体的反响很激烈，曝光率很高。有学者组织了关于二审稿的研讨会，我们也去发言并讲了我们的态度，之后媒体又进行了发布。同时，我们还找了人大代表，把我们的意见传达出去。二审稿公开征集意见后，我们又以不同的方式进行了推动，比如组织了新浪微访谈，和社会各界人士一起讨论了修订意见，最后形成了一个对二审稿的意见递交全国人大常委会法律工作委员会（访谈编号：FONGF20150108BJ）。

自然大学总负责人在谈及参与过程时则说：

我们做了四次联署。2013 年 6 月那次是第一次，我们提出人人有权提起公益诉讼，那天上午我们在自己的网站和传播平台上发起联署，很快就有一百多家机构响应……我们只是觉得这件事必须做，就做了。做事情，不一定说要正确，因为正确的标准是很不一样的，但一定要鲜明，要有自己的风格（访谈编号：NUFYF20150113BJ）。

从以上自然之友的紧急呼吁和意见信、自然大学的联署公开信，以及两个组织人员的访谈表述可以看出，不同非政府组织在参与环境政策倡导过程中存在风格差异。正是这种行为主体的差异性在整个政策倡导过程中形成了彼此有效的互补和呼应，并以合力的方式推动了倡导进程。但是，当这种差异性无法形成合力时，它对于政策倡导的整体性进程而言带来的就是消解力，为过程中正向驱动力的形成埋下风险。正如自然之友总干事的观察和分析：

来自民间的很多矛头都指向了中华环保联合会，因为他们是官方背景。其实长期以来他们做了不少关于环境公益诉讼的案子和推动，但是草根组织对他们的身份一直表示质疑。当然，作为具有官方背景的非政府组织，存在获取各种资源的优势，草根组织对他们的资源垄断很不满，这也是可以理解的。但是，在这种关键时候，还一味地把矛头对着他们，实际上是分解了民间的力量，把焦点放在他们之前做了哪些不怎么样的事，这不是策略，而是一种情绪的发泄（访谈编号：FONZHBJ20150109BJ）。

（四）后续推动：非政府组织参与实践场域建构的可能性

新《环保法》于2015年1月1日正式实施，随后最高人民法院于2015年1月6日发布《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》，并于2015年1月7日起施行。与针对《环保法》修法倡导的热闹不同，最高法院制定关于环境民事公益诉讼司法解释的过程则显得清冷许多，参与的非政府组织有限。而自然之友却将之前的倡导行动延续到了司法解释的制定过程，其总干事解释说：“作为一个法律倡导活动，目的是要让法律具备更多的行动空间，更加符合公众的利益。法律颁布后，对行动空间的界定还不明朗，就一定要进一步推动，而我们这次的行动事实证明后续的推动实际上也很重要，而且可能更有效。”^①

公开征集意见仍旧是自然之友参与司法解释的倡导行动的最重要渠道。最高人民法院于2014年10月1日发布《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释（征求意见稿）》，通过其官方网站向社会各界公开征集意见和建议，为期一个月，并于2014年12月8日正式通过《最高人民法院关于审理环境民

^① 资料来源：田野调查，（访谈编号：FONZHBJ20150109BJ）。

事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》。公开意见征集期内，自然之友联合和组织符合环境公益诉讼原告资格的相关环保组织、学者及环境公益律师召开研讨会，并基于会议讨论意见形成《关于〈最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释（征求意见稿）〉的详细修改建议》（自然之友，2014），以11家机构组织和5位个人联署的方式于2014年10月30日提交最高人民法院^①。之后，又通过非正式制度的方式，如研讨会、个人接触等与最高法建立沟通，进一步推动。

在公开征集意见之外，自然之友法律与政策倡导部门主管还描述了如下的倡导行动：

我们组织研讨会，在律师和专家研讨会上讨论形成关于司法解释的建议信寄给了最高人民法院，并且和最高法相关人做了沟通，获得了反馈。在武汉开会，最高法的人也去了。那次会上最高法的法官把司法解释的最新稿内容在会上讲了，我们也针对性地讲了自然之友的意见，其中一些意见最高法的人当时就表示采纳。还有天津的研讨会，也有最高院的人参加，我们在会上做了发言并和法官进行了沟通，比如关于举证责任免除条款，符合排污许可的企业可免除举证责任而由原告举证，这对原告是非常不利的，最高法的法官说关于这条他们内部的争议也很大，拟定要删除，我们知道这个消息后就不重点考虑这条了，而突出与我们自身最相关的点。我们寄给最高法的建议信，重点的部分基本都获得采纳，大概有三四条。有一点很重要，在天津的那次会上，最高法的人提醒我：你们赞成的条款也要说，否则有可能被删除哦。这个提醒是非常重要的，后来我们的建议信就某些争议很大的条款，我们就明确提出来赞成哪些条款，这对他们是一种支持。后来最高法那边的反馈说你们的建议信写的很好。（2015年1月）6号最高法开发布会，两次提到我们福建南平的案子，并用这个案子来说跨区域诉讼的主体适格问题，自然之友作为这个案子的共同原告显然是符合的（访谈编号：FONGF20150108BJ）。

^① 对此参与行为，最高法院于2015年1月22日向自然之友发出感谢信，以感谢其在司法解释征求意见期间提出的宝贵意见和建议（参见 <http://www.fon.org.cn/index.php/index/post/id/2469>）。与此同时，多家参与机构也收到了最高人民法院的感谢信，如中华环保联合会、中国政法大学污染受害者法律帮助中心等。

无论是环保部门对引入民间力量的考虑,还是在司法解释制定过程中最高法院希望获得民间力量的支持,都可以看出我国非政府组织在此次修法过程中的身份和地位发生了很大变化。虽然说质的变化可能还为时尚早,但至少突破以往领袖型的“决策性参与”和“政治性活动”参与度不高的困境,组织机构开始作为行动主体参与较高层次的政治性活动,并在参与过程中构建非政府组织的主体合法性。不过对于新《环保法》在实践过程中可能出现的情况,不同主体对自我和他者的预期和判断存在较大差异。环保行政部门认为,环境公益诉讼应只包括环境民事公益诉讼而不包括环境行政公益诉讼;但司法部门及环保非政府组织则坚持两者都应纳入环境公益诉讼制度,并拟尝试在未来司法实践中有针对性地予以推动。诸如此类的问题,各方势必在未来更长时期的实践过程中以合作或竞争的方式进行互动^①,而这一过程也将成为“善治”的实践场域。

四、非政府组织作为环境治理主体合法性的建构路径

在上述对《环保法》修订背景、过程及后续描述的基础上,下文将在治理三个基本面向的分析框架下,探讨非政府组织作为环境治理主体合法性的建构路径。在此次修法过程中,非政府组织作为参与环境治理主体,其资格合法性的建构呈现两种路径导向,即政府在政策制定过程中的吸纳力和非政府组织在政策倡导过程中的自发力。

政府在政策制定过程中面对非政府组织倡导行动所表现出的开放和接纳,无论是否仍旧是“行政吸纳”式的,至少呈现出一种比以往更开放和平等的姿态。尤其在司法解释的制定过程,从倡导技术到倡导结果,以及最高法院以自然之友跨省诉

^① 实际上,我国非政府组织在实践推动方面已积累了较为丰富的经验。例如,中华环保联合会自2009年始开展环境公益诉讼实践探索,先后提起24起环境公益诉讼,并多次向国家有关部门提交报告、意见和建议,积极推动环境公益诉讼制度建设。成立于1998年的中国政法大学污染受害者法律帮助中心,一直代表污染受害者以私益诉讼的个案实践推动整体性环境公益诉讼制度的建立。2011年9月,自然之友联合重庆绿色志愿者联合会,以共同原告的方式向云南省曲靖市中级人民法院起诉云南省陆良化工实业有限公司和云南省陆良和平科技铬渣污染环境,此环境民事公益诉讼被媒体誉为“民间环保公益诉讼第一案”,此案在之后《环保法》修订过程中关于环境公益诉讼制度尤其是环境公益诉讼原告主体资格限定的推动起到了关键的实证作用。除以上三家社会影响力较大的机构组织,国内还有其他环保类非政府组织在不同层面进行推动。

讼的案例回答司法操作层面环境公益诉讼跨省诉讼的可行性，都让我们看到了政府在政策制定过程中对非政府组织作为独立主体身份某种程度的认可。已有研究提出，“环保 NGO 可以通过加强与人大代表、政协委员、相关领域政府官员，以及专家学者的沟通合作，建立起制度化的沟通协调机制，以充分发挥组织内外人力资源的政策活动能力”（吴湘玲、王志华，2011）。而本文认为，这种“政策活动能力”势必也会有助于非政府组织作为权威之一的主体资格合法性的获得。即使此种看法有些乐观，但此次修法过程确实呈现出这样一种可能性，从“相对主导”到“平等合作”^①的过程就是非政府组织作为权威主体资格的获得过程。

同时，非政府组织在政策倡导过程中表现出的自发力也是其自赋权威性的来源。虽然总体而言，此次修法过程中非政府组织仍只是参与而已，但基于专业性和社会资源的整合能力所实现的结果有效性（仅就所能看到的而言）实际上已经赋予其一定意义上作为参与主体的权威性，这种赋权不仅体现在修法过程中，更体现在修法的结果上。

首先，自梁从诫之后，自然之友于 2005 年组建了专业化的法律与政策倡导团队，经历 2008 年艰难转型后，逐步以基于专业团队的组织倡导取代了“魅力型领袖”倡导（王名、徐宇珊，2004）。自 2011 年 9 月发起“民间环境公益诉讼第一案”后，自然之友开始积累司法实践经验。团队专业性和司法实践经验的累积，是自然之友能够在此次修法倡导中发挥影响力的前提条件，也是其作为参与主体权威性建立的必要条件。

其次，自然之友在本次倡导过程中对多样化的正式和非正式制度化倡导途径和资源实现了高效的整合，这在国内（民间）非政府组织中具有开创意义。此次政策倡导行动，不仅赋予了非政府组织作为权威之一的主体合法性，而且通过参与途径的法治化赋予其作为行为主体的合法性。多样化的倡导途径也意味着多样化的社会资源，而自然之友在其 20 年的发展过程中建立的社会信任、人脉网络、资源支持网络（包括经费来源、媒体、专家、会员、人大代表、非政府组织伙伴等），对多样化的倡导途径形成了有效支持。在周巍（2006）总结的我国非政府组织参与公共政

^① 邓伟志、陆春平（2006）认为，“中国国家与社会关系演变阶段会从国家合作主义体制到准国家合作主义体制再到社会合作主义体制，而民间组织的地位也会经历从官方控制到官民合作再到民间自治，而政府与民间组织的关系也会从绝对主导到相对主导再到某种程度的平等合作”。

策的12种途径^①中,除“抗议活动”外,此次倡导过程基本有不同程度地采用。

再次,倡导结果的有效性也构成了此次非政府组织作为治理主体资格合法性的条件之一。这种有效性直接体现在新《环保法》“信息公开与公众参与”专章的从无到有,以及司法解释对非政府组织意见的采纳。当然,这既是由于非政府组织自身政策影响力的增强,也是政府在政策制定过程中态度更为开放的结果。正如郇庆治(2008)所言,政府部门内具有较强生态主义意识或承担生态环境管治工作的少数部门正在成为环保类非政府组织发展来自制度内的支持和动力,并为之创造了一个相对开放的“政治机会结构”,而自然之友在这一过程中作为我国最具国内外影响力的环保非政府组织也理所应当成为最大受益者。

以上过程描述和分析了我国非政府组织在环境政策倡导过程中建构其作为环境治理主体合法性的路径。在此次《环保法》修订及司法解释制定的过程中,多元主体参与(包括政策制定过程中和政策倡导过程中的话语多元)以及所呈现的结果理性,都是新《环保法》及其配套司法解释作为未来规范各主体行为的秩序合法性基础。这一过程也让我们看到由多元主体共同参与秩序建立的可能性,而这种可能性或许将在政策和法律的执行层面最先出现。可以预见的是,参与政策倡导的非政府组织类型将更加多元化和更具专业性。非政府组织未来在各领域和社会生活各层面的进一步发展将不断加强公众参与程度和多元民主治理的制度建设,各类型非政府组织也将作为社会不同阶层的公民代言和表达中介发挥更大作用,从而形成非政府组织及其与各类型政治力量博弈互动、相互监督、相互制衡的新型政治结构(王名,2009)。在此次修法倡导过程中,这种“新型政治结构”已经呈现出某种可能性。

五、结语：基于实践的主体合法性建构

治理,包括以善治为目标指向的三个基本面向,即指向权威的主体资格和规范主体行为的秩序合法性、指向多主体正式和非正式制度化参与方式的法治化,及以

^① 这12种途径为:1. 提供相关信息和政策建议;2. 私人接触;3. 直接代表;4. 提起行政复议和诉讼;5. 参加听证会;6. 举办学术交流会;7. 出版期刊、杂志、报纸;8. 联盟游说;9. 组织联合行动;10. 借助大众媒介;11. 借助国际力量;12. 抗议活动(周巍,2006)。

治理目标为导向的机制和成本在共时和历时层面的有效性，因置于多元主体互动的过程而被赋予了实践性。这种实践性主要体现在如下三个方面：

第一，合法性、法治化、有效性这三个基本面向在实践中相互转化。此次修法倡导过程在某种程度上体现了“非政府组织倡导实现了其公民赋权的功能”（Jia, 2007），有研究认为即使非政府组织和政府之间的对话出现了制度化路径，但这些制度化的参与渠道与非政府组织践行的公民赋权的目标导向并不完全契合（Jia, 2007）。基于此次修法过程中非政府组织呈现出的参与强度和效度，本文更倾向于认为，制度化的参与路径包括正式和非正式的、直接和间接的（吴湘玲、王志华，2011），或将成为非政府组织实现公民赋权目标的有效路径。基于现有制度化参与渠道的拓展和深化，以及参与效度的不断提升，非政府组织或可依据其参与路径的法治化和参与结果的有效性进一步强化其作为国家治理的主体合法性。

第二，自证式实践是参与治理的多元主体尤其是非政府组织的主体资格合法性建构的有效路径。对非政府组织而言，以法律滞后性为前提，其制度化行动空间同时来源于正式制度的赋权和非正式制度的实践拓展。在此次《环保法》修订过程中，自然之友以“云南曲靖铬渣污染案”的司法实践自证其主体资格合法性，推动了环境民事公益诉讼主体资格的法律限定，而最高法院以自然之友和福建绿家园作为共同原告的“福建南坪生态破坏案”为例确认了以自然之友为代表的非政府组织跨省提起环境民事公益诉讼的主体资格。类似以实践推动立法的民间尝试，与“试点”和“创新”有异曲同工之效，既对法律滞后性形成某种补充，也为非政府组织以实践建构自身作为国家治理主体资格合法性提供了可能性。

第三，基于多元主体互动过程的实践场域建构。在此次修法过程中，非政府组织、政府环保部门以及司法部门都将各自在实践层面的经验转译为法律语言以推动环境公益诉讼制度的建立。虽然我们无法量化非政府组织在这一过程中的作用，但这样的参与本身意义重大。而新《环保法》“信息公开与公众参与”专章的从无到有，使得以往治理结构中被抑制或忽视的“社会”获得了正式的主体资格。这一主体资格赋权，势必在某种程度上改变以往的实践格局，建构新的实践场域。实践层面多主体共同参与场域的建构，主体间关系同时包含合作与竞争。它不同于政策制定或政策倡导过程以某种特定类型行为主体为主导，而是由不同类型行为主体共同参与，是主导权不由某特定类型行为主体掌控的场域。处于这一场域中的行为主体，仍旧保有其主体类型化特征，但基于不同主体差异化认识能动性和实践能动性的互

动过程,势必将被赋予新的场域意义,如更为平等的主体身份、更为民主的行为规范、更为有效的互动机制等。虽然这取决于多主体博弈是零和博弈还是非零和博弈,但基于对此次修法全过程的观察,本文倾向于持乐观的态度。这一基于多行为主体差异性的实践场域,将成为(或已经成为)建构“善治”可能性并检验其有效性的实验区。

治理作为多元主体互动的过程而被赋予了上述的实践性。在实践中,非政府组织基于正式和非正式制度化参与路径的法治化和参与结果的有效性,为其作为参与治理多元主体之一的主体合法性建构提供了可能性。

参考文献:

- 包刚升,2014,《国家治理与政治学实证研究》,《学术月刊》第7期。
- 代水平,2013,《立法公众参与困境的解决——以埃莉诺·奥斯特罗姆的集体行动理论为视角》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》第1期。
- 邓伟志、陆春平,2006,《合作主义模式下民间组织的培育与发展》,《南京社会科学》第11期。
- 丁志刚,2014,《如何理解国家治理与国家治理体系》,《学术界》总第189期。
- 范明林,2010,《非政府组织与政府的互动关系——基于法团主义和市民社会视角的比较个案研究》,《社会学研究》第3期。
- 黄爱宝、陈万明,2007,《生态型政府构建与生态NGO发展的互动关系》,《探索》第1期。
- 康晓光、韩恒,2006,《分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究》,《社会学研究》第6期。
- 人民网,2015,《去年全国突发环境事件471起》,1月25日(<http://env.people.com.cn/BIG5/n/2015/0126/c1010-26447044.html>)。
- 宋方青,2009,《地方立法中公众参与的困境与出路》,《法学》第12期。
- 宋方青、周刚志,2007,《论立法公平之程序构建》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》第1期。
- 宋慧芳,2006,《非零非博弈:国家与社会——一种合作主义的理论视野》,《云南师范大学学报(哲学社会科学版)》第1期。
- 王名,2009,《走向公民社会——我国非政府组织发展的历史及趋势》,《吉林大学社会科学学报》第3期。
- 王名、徐宇珊,2004,《中国民间组织的“2003现象”》,《学海》第4期。
- 王绍光,2006,《中国公共政策议程设置的模式》,《中国社会科学》第5期。
- 吴建平,2012,《理解法团主义——兼论其在中国国家与社会关系研究中的适用性》,《社会学研究》第1期。
- 吴湘玲、王志华,2011,《我国环保NGO政策议程参与机制分析——基于多源流分析框架的视角》,《中南大学学报(社会科学版)》第5期。
- 习近平,2014,《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,《人民日报》1月1日。
- 徐华清、郭元等,2012,《中国能源发展的环境约束问题研究》,北京:中国环境科学出版社。

- 郁庆治, 2008, 《环境非政府组织与政府的关系: 以自然之友为例》, 《江海学刊》第2期。
- 杨添翼、宋宗宇、徐信贵, 2013, 《论生态危机视阈下的环境立法公众参与》, 《生态经济》第2期。
- 杨晓光、丛玉飞, 2010, 《低碳经济下我国草根环境 NGO 与政府协同关系构建》, 《当代经济研究》第11期。
- 俞可平, 2000, 《权利政治与公益政治——当代西方政治哲学评析》, 北京: 社会科学文献出版社。
- 袁柏顺, 2007, 《论西方合作主义的理论特征》, 《湖南师范大学社会科学学报》第2期。
- 袁柏顺、胡希贤, 2009, 《合作主义政治秩序观的结构分析》, 《湖南师范大学社会科学学报》第6期。
- 张静, 1998, 《法团主义》, 北京: 中国社会科学出版社。
- 张庆彩, 2013, 《当代中国环境法的演进及趋势研究: 基于国际环境安全视角的分析》, 北京: 光明日报出版社。
- 赵伯艳, 2012, 《非政府组织在公共冲突治理中的作用研究》, 南开大学周恩来政府管理学院博士学位论文。
- 郑言、李猛, 2014, 《推进国家治理体系与国家治理能力现代化》, 《吉林大学社会科学学报》第2期。
- 郑曾, 2014, 《环境治理中草根环保民间组织与政府关系研究》, 厦门大学公共事务学院硕士学位论文。
- 《中国环境保护行政二十年》编委会, 1994, 《中国环境保护行政二十年》, 北京: 中国环境科学出版社。
- 中国人大网, 2012a, 《关于〈中华人民共和国环境保护法修正案(草案)〉的说明》, 8月31日 (http://www.npc.gov.cn/huiyi/lftz/hjbhfxzaca/2012-08/31/content_1735795.htm)。
- , 2012b, 《中国拟修法进一步保障公众环保知情权和参与权》, 8月31日 (http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/1128/2012-08/31/content_1735538.htm)。
- , 2014a, 《环保法25年首次大修》, 4月25日 (http://www.npc.gov.cn/huiyi/lftz/hjbhfxzaca/2014-04/25/content_1861322.htm)。
- , 2014b, 《从修正到修订: 环保法历经四审精雕细琢显民意》, 4月25日 (http://www.npc.gov.cn/huiyi/lftz/hjbhfxzaca/2014-04/25/content_1861318.htm)。
- 周巍, 2006, 《中国非政府组织政策参与的困境及对策研究》, 湘潭大学管理学院硕士学位论文。
- 朱健刚, 2011, 《以理抗争: 都市集体行动的策略——以广州南园的业主维权为例》, 《社会》第3期。
- 自然之友, 2013a, 《关于正在审议的〈环境保护法修正案(草案)〉环境公益诉讼条款的紧急呼吁》, 6月26日 (<http://www.fon.org.cn/index.php/index/post/id/1441>)。
- , 2013b, 《关于〈环境保护法修正案(草案)〉二次审议稿的意见》, 8月13日 (<http://www.fon.org.cn/index.php/index/post/id/1577>)。
- , 2014, 《关于环境民事公益诉讼司法解释制定的建议》, 10月31日 (<http://www.fon.org.cn/index.php/index/post/id/2285>)。
- Diamond, L. 1999, *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Fukuyama, Francis 2013, "What is Governance?" *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institution*, 26 (3).
- Hysing, Erik 2009, "From Government to Governance? A Comparison of Environmental Governing in Swedish Forestry and Transport." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institution*, 22 (4).

- Jia, Xijin 2007, "An Analysis of NGO Avenues for Civil Participation in China." *Social Sciences in China* (Summer).
- Longo, Francisco 2008, "Quality of Governance: Impartiality Is Not Enough." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institution*, 21 (2).
- Rothstein, Bo & Jan Teorell 2008, "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institution." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institution*, 21 (2).
- Tang, Shui-yan & Xueyong Zhan 2008, "Civic Environmental NGOs, Civil Society and Democratisation in China." *Journal of Development Studies*, 44 (3).
- The Commission on Global Governance 1995, *Our Global Neighbourhood: Report of the Commission on Global Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Wilson, Granham 2008, "The Quality of Government." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institution*, 21 (2).
- Zhan, Xueyong & Shui-yan Tang 2013, "Political Opportunities, Resource Constraints and Policy Advocacy of Environmental NGOs in China." *Public Administration*, 91 (2).

作者单位：中国社会科学院社会学研究所
责任编辑：吴莹

built-up area have impacted on the fiscal expenditure efficiencies. Furthermore, the variation of macro fiscal-policy also casts great influences on the fiscal expenditure efficiencies of cities at different levels. When the central government adopts an active fiscal policy, an obvious decline will happen in the west, the middle, the provincial capitals and the prefecture-level cities. This implies that expansion-biased fiscal behavior will have a negative impact on the efficiency of fiscal expenditure.

Educational Attainment and Hukou Inequality *Gao Yong* 43

Abstract: Educational stages have different functions. Different factors are involved in the decision-making during the educational transition. Based on the data of CFPS 2010, statistical analysis shows distinct trends of Hukou inequality in educational attainment at different stages of educational transitions. Hukou inequality has been reduced in primary education, maintained in secondary education, and increased in higher education. An interpretation emphasizing the multiple implications of Hukou at different stages of education is provided.

An Empirical Study on Training Mode Reform and Starting Salary for Graduates of Higher Vocational College *Guo Jianru & Deng Feng* 64

Abstract: The training mode reform in higher vocational colleges was launched in 2006. Based on a nationally representative dataset collected in 2012, this study adopts a hierarchical linear model to evaluate the effect of teaching mode reform on the starting salary of the higher vocation college graduates. This research has identified key educational factors at school level and departmental level that have significant effects on the starting salary, and suggested that higher vocational colleges should continue to encourage their vocational approach and the reform on the training mode.

The Construction Route of Legitimacy for NGOs as Action Subjects in Environmental Governance of China: A Case Study on the Revision Process of Environmental Protection Law *Lin Hong* 77

Abstract: Starting from the study of NGOs' participation in promoting policies, this paper intends to explore the construction route of legitimacy for NGOs as the action subjects in environmental governance of China, based on a case study on the revision process of Environmental Protection Law. This paper proposes that the self-proved practices, based on the legitimacy of participating route and the result

effectiveness of participation, are effective approaches for NGOs to constructing its legitimacy of subjectivity in environmental governance and state governance. Meanwhile, the practical context based on the subjective differences of diverse actors will become or already has been the experimental zone to facilitate the possibilities of good governance and to testify its effectiveness.

The “Fate” of Landscape: Social and Ecological Changes of Qingjiang Valley from the Perspective of Development *Shu Yu* 98

Abstract: The prosperity of shipping in Qingjiang valley promoted the development of the regional boatman organization and formed the valley society since the Qing dynasty in the southwest of Hubei province. After the 1980s, the building of dams transformed the Qingjiang area from a natural “valley” into an artificial “reservoir” . Along with the decline of shipping in Qingjiang valley, the boater organization disbanded and the valley society disintegrated. As a result, the atomized villages and individual households had to rely on exploiting the surrounding areas to survive, which pull the villages and villagers into the global market system directly and resulted in a social and natural disembeddedness. Two typical examples, the mountain vegetable planting and the cage fishing, show a double “disembeddedness” of notable ecological and social consequences. The social transformation of Qingjiang valley implies a new inspiration on the reflection of developmentalism.

Financial Technology Experts in the Information Age *Yin Heling* 120

Abstract: Since the 1970s, information technology revolution has been closely combined with financial trade. The development of new financial theory, financial trade technology and financial derivatives has promoted the financial technology revolution. On the one hand, technology progress has provided easier and more convenient participation for public finance. On the other hand, it has strengthened the position of financial experts as the connection between financial market and financial products, and has promoted more close combination of financial capital and technological capital. Thus, it intensified the differentiation between the mass and the technological experts, which is a process of new social differentiation. To understand all of these, it might be a feasible approach by studying how the financial technological experts accumulate exclusive human capital and become groups of low substitutability, We analyze the characteristics of financial intermediaries innovation, and then discuss the impacts and changes of the format of financial activities, the group association as well as the institutional structure in the financial markets.