他山之石

编者按：20世纪80年代以来，人们在各种场合越来越多地提及非政府组织（NGO）与非营利组织（NPO），把非政府组织与非营利组织看作在公共管理领域作用日益重要的新兴组织形式。国外非政府组织的功能具有多元性，在服务和改善民生、参与社会管理、维护社会和谐稳定方面，非政府组织发挥着不可替代的重要作用。从本期开始，本版将陆续介绍国外三个有特色的社团组织，敬请关注。

德国环保组织汇聚有效合力

□王直节 许正中

作为工业最为发达的国家之一，德国的环境保护在治理体系中正逐渐移至中心位置，成为治理现代化的重要标志。民调显示，85%的德国人把环保问题视为国内第二大问题，75%希望其环境政策水平继续保持欧盟领先。在德国，约有8600家环保协会，每年组织110万人参与环保志愿者活动；约有2400个基金会参与环境领域，占全部法人基金会的12%。正是这些分工不同、目标各异的环保组织长期坚持不懈开展活动、发挥效能，德国生态环保才能走在世界前列。德国环保组织参与环境治理，主要通过影响公共政策、参与行政诉讼、促进公共参与、促进技术研发等四大渠道，汇聚起环境治理的有效合力。

在影响公共政策中反映公众诉求和实现官民互动。德国法律体系和政治架构为环保组织参与影响公共政策提供了制度安排和实施通道。《联邦自然保护法》第63和64条明确规定，由联邦政府认证的环保团体，政府认同其效力以及在联邦层面的影响力，并赋予参与行政程序与提案的权利。这些经认证的团体在自然保护或生态维护领域相关条例的制定时，可以提出专业建议并通过参加听证会表达意见。另外，环保组织以电子邮件或会谈等方式，通过常态沟通保持与立法机构和政党的互动。例如，每次选举前一些环保联盟会向联邦众议院提交《选举诉求书》，其目的不仅希望当局可以重视本组织的诉求，也不忘提醒公权力对当年环保议题的重视。而且，各政党对于诉求书提出问题的答案某种意义上也为选民提供着选举的信息和标准。值得一提的是，在德国甚至形成一条规矩，凡是对环境可能产生影响的项目的决策过程，必须有民间环保组织参与。因此，环保组织对公共政策和公共决策的影响，很大程度上还体现在通过其提醒和监督实现公权力部门的行为调整。如，汉堡市为适应车辆增加而准备扩建公路，当地环保组织提出抗议，最终迫使政府改变计划，减少汽车道，加宽步行、自行车道，促使公众更多绿色出行；再如，2010年秋德国政府决定延长核电站运行，德国环境基金会主席致信欧盟竞争委员，启动抵制四大能源提供商的卡特尔垄断调查。

在参与行政诉讼中接受公众委托和维护公众利益。德国拥有世界上最完备、最详细的环境保护法律体系，联邦及各州的环境法律法规、行政规范达8000余部，还实施了约400个欧盟的相关法规。接受委托、公益诉讼是环保组织发挥专业优势、维护公众生态权益的最直接最有效途径。德国以立法的方式赋予环境保护团体诉讼权能，2006年颁布的《环境司法救济法》进一步发展了自然保护团体诉讼制度，并确立了环境团体诉讼制度。例如，环保组织可以基于委托，本着维护本地居民安全健康的目的，对公共设施设置地点、污染环境的开发行为等提起行政诉讼。但是，并不是任何组织都被赋予环境保护团体诉讼权能，环境团体要提起环境团体诉讼必须首先获得资格确认。州内的环境团体由州主管机关确定，而跨州和外国环境团体则由联邦环境机构确定。截至2013年11月，在联邦层面有102个团体获得确认，其中89个在环境保护领域获得确认，28个在自然保护领域里获得确认，15个团体获得双重确认。2007年至2012年间环境和自然保护组织每年约在德国行政法院诉讼29起案件，10年来数据基本保持稳定，胜诉率达到45%。2013年9月，德国联邦最高行政法院宣布，将会进一步强化环保组织提起团体诉讼的权利，环保组织可对噪音污染、空气污染、破坏生态等行为进行行政诉讼。正如德国环保救援组织（DUH）主席雷施认为，这意味着未来环保组织面对环境违法行为时向法院提起团体诉讼的门槛将比现在降低很多，环保组织将真正成为大自然的律师和代言人。

在促进公众参与中增强公众意识和凝聚公众力量。以会员为骨干带动公众广泛参与是环保组织生存发展、形成功能的前提。打铁还要自身硬，拥有并用好骨干会员是环保组织促进公众参与的基础。以德国最大的环保组织自然保护联盟（NABU）为例，创建于1899年的NABU拥有116年的历史，截至2013年有超过54万会员，德国本土地方组织近2000个。会员资源既是其工作力量，又是其经费来源。该组织九成以上成员属于义务兼职人员，每年缴纳48欧元会费，会费收入超过组织年度经费的1/2。在用好会员资源的基础上，环保组织主要通过精心设计、有效策划，帮助公众增强环保意识、参与环保实践。NABU在各州的办事处均对民众开放，提供自行出版的印刷品，使公众了解环保政策及本机构正在进行的环保项目。该组织还通过购买有保护价值的土地，拯救大片的森林和湿地，为参与义工的志愿者和大众提供真实的环境教育。此外，环保机构还建设符合环保和教育目的的儿童游乐园，组织中学生开展大自然调查等活动。通过这些门槛低、形式多的活动，在形成社会功能的同时，为环保组织提供了培养后备会员、促进公众参与的平台。

在促进技术研发中加快行业合作和提供解决方案。从目前掌握的案例看，德国环保组织在促进环保技术发展方面主要有三类做法。一是促进各方合作，加快技术转化。比较典型如2011年初成立的2°基金会，其得名源于地球变暖导致2050年较1990年全球温度将升高2度。于是德国铁路等六家企业发起成立环保类基金会，建立跨行业的合作，寻找环保解决方案。二是基于环保评估限制某些技术应用。比如，2013年德国自然保护联盟（DNR）、德国环境与自然保护联盟（BUND）、自然保护联盟（NABU）给众议院提交的《选举诉求书》，就限制复合纳米材料使用、保障物种多样化、审查联邦政府现有研究计划等提出了几十项提议，并要求各党派发表意见。三是引导社会认知倒逼技术改进。比较典型的是，德国知名汽车环保组织即交通俱乐部每年发布年度汽车环保性能排行榜，对汽车的各项环境性能进行打分并综合排名，以此引导公众消费和社会关注，从而对汽车生产商技术改进形成倒逼压力。

在非洲彰显大国外交新气象

□罗建波

习近平主席在中央外事工作会议上强调，中国必须有自己特色的大国外交，对外工作要有鲜明的中国特色、中国风格、中国气派。过去两年来，中国提出以“正确义利观”推动中非互利合作的新理念并不断创新对非合作的政策与方式，在推动非洲和平与发展进程的同时，也展现了中国作为负责任大国的形象，彰显了新时期中国外交的大国气象。

“正确义利观”：推动中非互利共赢的新理念

2013年3月，习近平主席在访问非洲时首次提出义利观的概念，倡导用正确义利观进一步深化中非合作。同年10月，习近平在周边外交工作座谈会上再次提出以“正确义利观”作为中国构建与周边国家及广大发展中国家合作共赢新型国际关系的指导方针。“正确义利观”要求我们在开展对非合作时恪守互利共赢、共同发展的原则，有时甚至要主动让利、重义轻利、舍利取义，做到先予后取、多予少取，必要时只予不取。同时，积极推动非洲国家实现政治稳定，在国际上注重维护非洲和广大发展中国家的应有权益。可以说，“正确义利观”就是要把中国自身发展与世界发展联系起来，把中国的利益与世界各国的共同利益联系起来，把中国的国内责任与国际责任联系起来。

新中国成立后，在自身经济基础极为薄弱的情况下，中国对广大亚非国家和人民为争取民族独立和国家主权的正义斗争给予无私支持与帮助。20世纪六七十年代，中国派出数万名施工与技术人员远赴非洲大陆，举全国之力帮助坦桑尼亚和赞比亚修建了长达1860公里的坦赞铁路，其中数十人为此献出了宝贵生命，是那一时期中国支持非洲国家实现民族解放和国家发展最突出的历史见证。

中国是世界上最大的发展中国家，长期以非洲和发展中国家为自身的外交依托和战略伙伴，这就决定了中国日益增长的全球责任就不仅只是与世界主要国家一道维护全球金融秩序稳定、打击国际恐怖主义、阻止全球气候变暖等，更要推动发展中国家的减贫与发展，促进世界均衡发展和南北问题的解决以及帮助尚处于动荡中的发展中国家实现政治稳定。“正确义利观”的提出，正是致力于实现中国与以非洲国家为主体的发展中国家之间的团结互助与互利共赢，在外交实践中旗帜鲜明地向发展中国家给予力所能及的帮助。由于非洲是当今世界和平与发展问题最为突出、最为集中的大陆，非洲也是中国实现经济发展的伙伴及“走出去”的重要目的地，因此如何通过中非互利合作推动非洲大陆的和平发展，已成为中国展现大国责任的重要途径。

和平、发展与医疗卫生：全面参与非洲的治理进程

在“正确义利观”的指导下，近两年中国更加全面、深入地参与非洲治理进程，在推动非洲发展进程中更加积极有为，其中尤其体现在和平、发展与医疗卫生三大领域。

建设性参与非洲和平与安全事务。一些西方人士常批评中国的“不干涉内政”原则，认为中国对他国的战争、冲突与人道主义危机关注不够甚至袖手旁观，这是对中国外交及其基本原则的极大误解。事实上，中国的“不干涉内政”原则，主要是指尊重他国主权独立、反对某些外部大国对他国内政的肆意干涉。同时，中国又尊重和支持在联合国和区域组织的框架下解决当今世界仍然存在的和平与安全问题，积极支持国际社会通过正当途径解决人道主义危机，在维护世界和平事业中发挥了建设性作用。比如，中国是联合国在非洲维和行动的坚定支持者和主要参与者，非洲也是中国在全球维和行动的重点区域。当前中国参与了联合国在全球的9项维和行动，其中7项在非洲。同时，中国也积极支持非盟“以非洲方式解决非洲问题”的原则，积极支持非洲集体安全机制建设，向非洲常备军和快速反应部队建设提供帮助。

以基础设施建设推动非洲国家的经济发展。为推动非洲国家严重滞后的基础设施建设，中国提出在非洲建设打造“三大网络”，包括高速铁路网、高速公路网、区域航空网，中方将为非洲提供金融、人员和技术支持。中国也积极支持中资企业参与非洲公路、铁路、电信、电力等项目建设，帮助非洲国家实现区域互联互通。中国路桥集团开始承建东非历史上最大铁路网——东非铁路，该铁路将连接肯尼亚、乌干达、南苏丹、布隆迪、卢旺达和坦桑尼亚六国，全长预计2700公里，将极大推动东部非洲国家的经济发展和一体化进程。中国铁建将承建尼日利亚长达1402公里的沿海铁路项目，将极大促进西非地区的互联互通，对于非洲建立沿海经济发展走廊将发挥重要的引擎作用。同时，中国铁建还承建了埃塞俄比亚至吉布提的电气化铁路，对加强埃塞与周边国家的联系、促进区域共同发展具有重要意义。

加大对非洲的医疗卫生援助。埃博拉自2014年2月爆发以来，几内亚、塞拉利昂和利比里亚三国成为重灾区，并大有向邻国逐步扩散的危险。截至2014年底，已有近2万人受病毒感染，超过7500余人死亡。为协助非洲疫区国家抗击埃博拉，中国第一时间宣布对外援助举措，是世界上第一个向西非提供埃博拉疫情专项援助的国家。统计显示，至2014年底，中国先后提供了4轮价值共计7.5亿元人民币的紧急援助。中国也是世界上第一个向疫区派出专家组和医疗队的国家，已经累计派出近450名医务人员参加一线救治。这也是新中国成立以来，中国在医疗卫生领域最大的一次援外行动。中国还将帮助非洲国家建立健全公共卫生防控体系，帮助非洲国家培训医疗卫生人才，体现了对非医疗援助的“软硬并举”，“短期救治”与“长期防控”相结合。

中非人文交流：以中国智慧推动亚非文明复兴

政治互信、经贸合作和人文交流是当前中非新型战略伙伴关系的三大支柱。人文交流，不仅只是一般意义上的传媒影视、艺术展览、人员往来，也包括中非双方在治国理政与发展经验上的交流互鉴及更为深层次的文化、观念和制度上的相知相通。

近年来中非治国理政与发展经验交流的广泛开展，推动了中非双方在制度和理念层面的对话与交流。据不完全统计，近年来中国共产党每年都邀请数十批非洲各国政党干部来华考察或研修。继南非非国大、埃塞埃格阵之后，纳米比亚人组党也派中央委员来华研修。一些大学、智库、科研机构在“非洲人力资源开发基金”的支持下，举办了多种形式的有关治国理政与发展经验的研讨会、研修班。尽管中国发展模式远未定型，但中国特色社会主义伟大实践，为这些正致力于实现现代化的非洲国家提供了一份鲜活生动的教材，促使它们开始重新思考自身的发展道路。

与此同时，中国的文化、观念和生活方式正在逐步为非洲人所熟悉。截至2014年10月，中国在非洲29个国家建立了42所孔子学院，在8个非洲国家建立了11个孔子课堂，通过教授中国语言来传播中国文化，增进中非人民的相互理解和认知。中国一批优秀电影和电视作品开始陆续译介到非洲，中央电视台等媒体也在非洲开设了传媒中心，向非洲讲述真实的中国故事，同时向国人讲述真实的非洲故事。中国与非洲这两个相距遥远的古老大陆，继20世纪在政治上的相互支持与相互声援以及随后在经济上的相互合作之后，开始进入大规模的人文交流新时代，进入相互交流经验、制度、观念、文化的更高合作层面，这必将全面提升中非合作的层次和水平，推动世界文明更为均衡的发展。新时期中非合作不只是搭建了一条南南合作的“新丝绸之路”，也正在铺就一条亚非文明复兴之路。

当前持续推进并不断取得丰硕成果的中非治国理政经验交流以及更为广泛的人文交流合作，必将有助于推动亚非世界在制度、观念和思想领域的不断创新，进而对西方主导的世界话语体系可能带来前所未有的冲击。中非两大文明形态的相互交流借鉴，必将为推动亚非文明复兴、推动世界不同文明共同发展做出重大贡献，这正是新时期中非治国理政经验交流乃至更大层面上中非人文合作所具有的世界意义。

战略视角

西方社会

英国行政权力的法治约束

□王 伟 郭福伟

被称为“议会之母”的英国自古就有“王在法下”的法治传统，特别是经过“自由大宪章”运动和“光荣革命”后，充分吸取了洛克的议会主权理论，确立了议会至上的宪法原则，建立了历史上第一个君主立宪制国家，形成了所谓的英国式的议会模式。从此，英国的王权和政府内阁的行政权力被纳入宪法和法律的轨道中，建立了对议会负责的责任内阁政府。

议会高度权威确保对政府的有效控制

英国奉行议会至上的原则，议会是英国的最高权力机构。英国议会分为上议院和下议院，从最初对王权的限制发展到对内阁政府行政权力的制约。英国责任内阁的首相由下议院多数党领袖担任，内阁的其他人员由多数党主要人员组成，对议会负责，受议会监督。英国议会对内阁行政权力的制约，主要表现为立法权、财政监督权、质询权、不信任投票权、调查权等五个方面。英国是世界上第一个实行两院制的国家，但是议会下院相对于议会上院，在权力上具有极大的优越性。下议院对内阁的制约和监督主要体现在以下几个方面。

立法权。英国下议院拥有绝对的立法权，其立法范围十分广泛，而且不受其他任何机关的限制。下议院根据自己的需要，可以主动提出并通过内阁的政策及行政法规的立法议案，又可以修改甚至否决政府的立法议案。对于政府的部分立法权，内阁所提出的各项政策和行政法规，只有通过下议院的审查才具有合法性，否则就是非法。相比较而言，上院只能提出所谓的私法案，且不能从实质上否认下院的立法案。

财政监督权。财政监督权既是下议院限制内阁的重要职权，也是过去议会制约王权的传统权力。根据英国相关法律制度，下议院控制政府财政预算和决算，控制政府财政收入和支出。特别是征税和发行国债也必须经过议会的批准。下议院通过财政监督权有效制约了行政权力，没有议会的财政支持，内阁将无法正常运行。

质询权。质询权是下议院制约内阁的一项经常性的重要的权力。根据议会的相关规定，下议院的议员可以在固定的时间内，直接、公开地向首相及高级官员提出质询，并要求他们必须在规定的时间内作出答复。为了更好地监督政府的工作，下议院还设立了与政府工作相对应的14个专门委员会，以便更好地对政府进行对口监督。

不信任投票权。不信任投票权又称为倒阁权，是由弹劾权发展过来的。当下议院认为内阁整体或者个别成员有严重违法失职，政府的政策、措施严重错误时，可以对本届内阁提出并通过不信任案。下议院可以要求内阁全体辞职，而内阁首相也可以请求国王解散下议院，重新选举，由下届议会决定内阁的去留。

调查权。为了更好地监督和促进行政运行，英国下院拥有对行政部门的调查权，调查权的范围通常包括有关行政部门违法行为的政治调查和国家行政机关侵犯公民权利的问题调查。调查程序也逐渐具有司法性，可以运用听证调查、国政调查和特别委员会调查，对国家机关的行为予以了解和确认。在英国，调查权是英国下院制约行政权力的一种经常性的手段。

司法审查约束政府行为

在英国，司法部门对行政机关具有司法审查权，主要是由英国的高等法院对行政行为的合法性进行审查。司法审查主要体现在对行政机构委托立法的监督、对行政酌处权的监督和对侵权行为的监督。

对委托立法的监督。英国下院把部分立法权委托给行政部门，但这种授权是有限的。不仅下院对行政机关的委托立法进行监督，司法部门也对这种委托立法进行制约。法院可以对下面几种情况的委托立法宣布无效：越权的立法、具有溯及力的法律文件、程序不当的立法、与一般法律相冲突的立法、不合理的立法等。

对行政酌处权的监督。英国的行政机关必须根据原有目的和根本原则真诚地行使酌处权。当行政部门别有用心地运用酌处权时，法院将该行政行为视为越权行为而宣布无效。

对侵权行为的监督。传统上，行政机构在执行公务过程中侵犯了公民权利时，受害人要向法院请求起诉令，否则无法提起诉讼。1947年颁布的《政府诉讼程序法》改变了这一做法，确立了行政机构侵权承担同公民侵权同样的法律责任，进一步制约了行政机构的侵权行为。

卓有成效的内部牵制

在英国，行政部门的内部监督主要包括行政裁判所、行政监察专员、国家审计署等制度。

行政裁判所制度。英国行政裁判所是行政复议制度的途径之一。为了更公平、更经济地解决行政机关与公民之间的争议和纠纷，英国建立了行政裁判所，即运用行政机构所在系统以外的非法院的其他行政机构对行政相对人实施救济。英国于2007年颁布了《裁判所、法院和执行法》，对行政裁判所进行了重大改革。该法案规定，英国实行初级裁判所和上级裁判所两级审级，初级裁判所分为社会资格法庭，健康、教育和社会福利法庭，战争抚恤和军事赔偿法庭，税法庭，移民和避难所法庭，一般监管法庭等六个法庭，上级裁判所分为行政上诉法庭、财政和税收法庭、土地法庭、移民和避难所法庭等四个法庭。这些措施强化了行政裁判所对行政部门的监督。

行政监察专员制度。1967年英国建立了议会行政监察专员制度，任务是调查行政机构及非中央政府部门的公共机构在执行公务过程中，因其不当行政行为给公民造成损害，被公民提出的申诉。四十多年来，英国对此制度进行了完善和发展，创建了议会行政监察专员、卫生行政监察专员和地方行政监察专员三种类型的监察专员，后来又扩大到其他社会组织领域，建立了公共服务监察专员机构。行政监察专员制度程序简单，成本低、效率高，在多个领域为行政相对人提供了救济途径，对行政权力的运行形成了强有力的制约。

国家审计署制度。根据英国的《国家审计法案》，审计署主要负责对所有政府部门和一半以上的非政府公共机构财政支出及国家性贷款资金进行审计，并将审计结果直接报告议会。

强大的新闻监督

新闻媒体和社会公众有权对政府进行监督和批评，以防止政府滥用职权，这是英国长期以来形成的传统。尤其是英国的新闻媒体，由于在公众中建立起了相当高的威信，俨然已成为继议会、政府、司法部门之后的第四权威。2000年，英国政府颁布了《信息公开法》，由此，公众有权按照合法的程序要求政府公开信息。在一定程度上，新闻媒体和社会公众的监督已成为监督政府及其官员的重要有效制约手段。例如，2009年5月8日，英国《每日电讯报》率先质疑时任首相布朗及其内阁大臣的议会经费开支项目的正当性，首相布朗被揭露将其私人公寓的“清洁服务”费用用于公款报销，迫使布朗首相代表公开道歉，并导致一批责任议员和直接责任领导人被迫辞职。然而，由于英国媒体接连爆出窃听以及BBC主播性侵等丑闻，英国媒体在公众中的形象受到了严重损害，英国社会开始反思媒体过度商业化的重重弊端，英国政府也正在寻求对媒体的有效监管之道。