实现环境正义须厘清环境权利

环境权利与环境义务的公平分配是环境正义的核心内涵。这一核心内涵已被普遍接受，但对环境权利的理解却呈现多样化，导致对发达国家与发展中国家、强势群体与弱势群体之间的环境权利与环境义务分配不对等，一定程度上影响了环境正义的实现。因此，厘清环境权利的内涵势在必行。

□ 崔建霞

环境权利主要包括环境生存权和环境发展权

环境权利的表述源自1987年世界环境与发展委员会的著名报告《我们共同的未来》：认识和保护今世和后代人生活在对健康和福利都适宜的环境中的权利。其中，健康和福利的适宜性或人类健康和福祉的充分性成为环境权利的标准。据此，将环境权利的内容止步于不遭受环境污染和环境风险对生存和健康的伤害颇有代表性。毋庸置疑，对健康和福祉最为直接可感的威胁与空气、水源和食物等污染息息相关。因此，各种有毒有害的污染都构成对人类健康和福祉直接或间接的损害。但人类健康和福祉的充分性并非仅仅与有毒有害的污染相关联，事关生活质量与环境相连的精神和文化价值，也应置于人类福祉之中，并作为对环境权利的扩充，因为这些要素本来就存在于人类与自然界的相互作用过程中。诗意地栖居不仅是人追求美好生活的本性，而且也是健康、文明生活的一个重要尺度和高级人生价值的体现。另外，提升这类权利，同时意味着要对环境保护实行更为严格的标准，因而会更好地促进环境保护。基于此，依据环境对人类生活的影响度，环境权利狭义上主要包含环境生存权和环境发展权这两个实质性环境权利；而广义上的环境权利是指与环境有关的权利，由上述实质性环境权利与公民参与国家环境管理的程序性环境权利两部分构成。其中，程序性环境权利主要包括环境知情权、环境参与权和环境监督权。

环境生存权强调环境资源要素对人体健康的不损害性

环境生存权强调公民享有在清洁和健康的环境中生活的权利，如清新的空气、清洁的水源、有利于身体健康的无污染的居住环境等。关于生存权与环境资源的密切关系，已得到国际社会的一系列公认。

生存权或生活的权利是“最具有肯定性”的基本权利已经成为国际社会共识。生存权作为环境生存权的立论基础，环境生存权作为生存权的当代内涵，揭示出环境质量不仅是人类存在和发展的基础，也是人类存在和发展的内容本身。不遭受环境污染和环境风险对生存和健康的伤害，享受为维持本人和家属的健康所需的安全环境质量，无疑是满足生存基本需要的“基本有用物品”和“基本的善”。众所周知，趋利避害是人的本性，在人的所有欲望中，生存的欲望最具优先的地位。所以，无论什么阶层、无论贫富贵贱、无论男人女人、无论哪一国家的环境权利主体，都期望拥有一个有利于健康从而惠及生命繁衍的环境的权利，并且盼望这种权利受到来自国家和社会的保障；对任何一个国家而言，有效保障公民生存环境的基本需求和健康权都是政府重要的任务。而且，对维持人基本生存的这些资源或条件的分配公正与否，体现出在国家和社会生活中基本公平正义是否得到了实现。

在我国，由国务院新闻办公室发布的中国首部《国家人权行动计划（2009—2010年）》将“环境权利”纳入了人权范畴进行保护，规定坚持人与自然和谐发展的方针，合理开发利用自然资源，创造有益于人类生存和持续发展的环境，保障公众环境权益。这是环境权利在我国进入人权保护视野的重要标志，环境权利成为人权的一部分。在此基础上，《国家人权行动计划（2012—2015年）》对环境权利的外延做了具体规定：加强环境保护，着力解决重金属、饮用水源、大气、土壤、海洋污染等关系民生的突出环境问题，保障环境权利。环境权利在中国具有了同工作权利、基本生活水准权利、社会保障权利、健康权利、受教育权利等经济、社会与文化权利相当的地位，成为全体社会成员受到切实保障的人权之一。

党的十八大之后，习近平总书记多次从生态与民生关系的角度强调百姓的环境权。环境污染的治理是民生问题，抓生态就是抓民生、改善生态就是改善民生。所谓民生，就是民众的生计，老百姓的生活来源问题，主要是指民众的基本生存和生活状态，以及民众的基本发展机会、基本发展能力和基本权益保护的状况。民生为本，因此，习近平总书记强调，我们必须顺应人民群众对良好生态环境的期待。

值得指出的是，对环境权利的这些承认，体现出人民主体地位在环保领域的具体化，揭示出在处理人与自然关系的持久战中，在下决心走出一条经济发展与环境改善的双赢之路中，人民群众是权利的主体，但也同时意味着对国家规定了相应的义务：限制和约束政府对个人权利可能构成损害的消极义务，以及鼓励政府采取积极行动保护环境权利实现的积极义务。换句话说，它昭示了公民的环境权利就是政府的环境义务。

环境发展权代表人居环境的舒适、审美和文化内涵

环境发展权是民众在满足环境生存权的基础上，进一步对富有美感的、精神的和文化的价值等环境品质追求的权利。环境发展权作为一项“发展”权利，也获得了诸多国家承认。1979年，联合国大会《关于发展权的决议》强调发展权利是一项人权，平等的发展机会既是各个国家的特权，也是各国国内个人的特权。1986年，第41届联大的《发展权利宣言》将发展权确认为一项不可剥夺的人权，由于这种权利，每个人和所有各国人民均有权参与、促进并享受经济、社会、文化和政治发展，并强调各国政府应采取一切必要措施来实现发展权利并确保在获取基本资源等方面机会均等。

在我国，《国家人权行动计划（2012—2015年）》明确规定，继续把保障人民的生存权和发展权放在首位。采取积极措施，着力解决关系群众切身利益的问题，提高经济、社会和文化权利保障水平，努力使发展成果惠及全体人民。2013年，习近平总书记在中央城镇化工作会议上指出，城镇建设要坚持传承文化，发展有历史记忆、地域特色、民族特点的美丽城镇。要让城市融入大自然，让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁。显而易见，自然环境质量的美与融文化特点、历史记忆、风土人情和生活便捷等多重维度的社会环境质量的统一，蕴含着环境发展权的深意。而如若享受这种健全而又富饶的环境恩泽，养护自然和保护具有历史或艺术意义的文化价值环境，理应首先成为国家和国民的努力方向。

政策与管理

令人眼前一亮之后

□ 祝伟

最近，中国在创新领域的表现，令人眼前一亮。先是2016年全球创新指数发布，中国成为首个跻身前25位的中等收入经济体，这也成为全球创新领域的标志性事件；后有中秋之夜，天宫二号空间实验站发射成功，多项技术革新让世界为之惊叹。有外媒评论道，“向东方看、向中国学习，在西方是一个正在兴起的概念”。对此，我们既要为自身创新能力获得国际认可而欢呼，也应保持清醒的头脑与认知。

在经济学家熊彼特看来，创新就是引入新的生产要素，对已有的生产要素进行重组，既可以是产品创新、技术创新、市场创新，也可以是资源配置创新和组织创新。过往的发展经验表明，真正能够给社会带来重大影响的，正是这种意义上的创新，比如蒸汽机、电力、互联网的出现，它们所引起的生产过程的重组，深刻改变了整个社会的运行方式。

这些年来，尽管从速度上看，中国经济实现了高速增长，但在一些关键产业的发展中，对生产要素驱动的路径依赖十分明显，许多高科技产品和设备虽然是由中国制造的，并且制造工艺正变得更便宜、更好、更快，但核心技术却掌握在外国企业手中。在由“中国制造”向“中国创造”的转型过程中，中国尽管在通信设备、高速铁路等部分领域涌现了一批关键技术，并叩开国际市场的大门，但是与发达国家相比，重大原始创新成果对经济、社会发展的带动作用还不明显。反观美国、德国等创新型国家，科技创新对经济的贡献率达到70%以上，并且80%的技术都出自本国。因此，要摆脱“世界工厂”的低端角色，我们的发展模式亟待从要素驱动、投资驱动，向创新驱动转型。

不能忽视的是，经过多年努力，我国在创新方面取得了很大的成绩。无论是衡量创新水平的宏观指标，还是日益活跃的企业创新实践，中国的表现都令全球瞩目。2015年度《世界知识产权指标》报告显示，全球近270万件发明专利申请中，约1/3来自中国，超过紧随其后的美国和日本发明专利申请总量。此外，近年来中国企业研发经费的投入、科技研发人员规模、科技创新对经济增长的贡献率也在稳步提升，与发达国家之间的差距正在缩小。

这些进步与中国经济结构的转变有直接关系，在从劳动密集型产业向知识密集型产业升级的过程中，知识产权正在发挥越来越重要的作用。

尽管有人说，发明专利最多，并不代表创新能力最强。但是也应认识到，创新作为一个从量到质的过程，并不是一蹴而就的，一个国家新增发明专利越多，显然未来产生熊彼特意义上创新的可能性就越大。而且，创新的根本导向是市场需求，中国经济和市场不仅规模巨大，而且在可预见的未来仍将持续快速增长，这既增加了对创新的需求，也催生了创新的条件。因此，对于中国迈向创新强国的前景，我们应当保持足够的信心。

习近平总书记指出，抓住了创新，就抓住了牵动经济社会发展全局的“牛鼻子”。随着中国经济进入“新常态”，要素驱动的作用正逐渐减弱，增长动力必须作相应转换，使创新成为经济发展的新引擎。从制造业大国迈向创新强国，我们必须重新认识提升自主创新能力的重要性，形成鼓励创新，容忍失败的社会氛围，完善市场导向的创新格局，围绕市场的需求、产业发展的需求部署创新链，并从社会政策层面完善企业创新的激励机制，鼓励企业产生更多“改变世界”的重大技术创新。更重要的是，要形成强大的国家创新体系，将创新的基因嵌入整个社会的结构之中。唯有如此，才能真正抓住创新这个社会发展的“牛鼻子”。

有感而发

正视社会组织孵化器面临的问题

□ 冯梦成

自2006年恩派公益组织发展中心（NPI）首创“公益孵化器”模式并在上海浦东运作成功之后，作为社会建设领域的一项重要制度创新，社会组织孵化器在各地迅猛发展。当前，社会组织孵化器虽创造了一个有效可控的社会组织培育模式，但其自身也面临以下不足和问题，需予以正视并探索解决之道，以期更好地发挥其推动社会组织快速健康发展的作用。

孵化对象受限。社会组织孵化器初衷在于为“草根组织”提供关键性支持，以助力其快速发展壮大。例如，最早创立“孵化器模式”的恩派自创立之始至今，将其目标定位为“致力于培育那些处于创业期的草根社会组织和‘社会企业’”，并将“草根立场”作为其八大基因之一。但从各地社会组织孵化器的实际运作看，孵化对象多是满足“政府需要”的能够承接政府服务或转移出的职能的服务型社会组织，并非是那些渴望得到支持的“草根组织”。如2013年，珠海市社会组织培育发展中心正式与10个社会组织签订孵化协议，但入驻的组织多为社区服务组织、行业协会等组织，“草根组织”较为欠缺，引起非议。造成这一局面的原因在于中国社会转型时期，政府仍然掌握相当大一部分社会资源。由此，社会组织孵化器为了获得生存和发展的资源，第一要务便是获取政府的认可。而获取政府认可的途径在于社会组织孵化器能否满足“政府需要”，即能否孵化出更多能够承接政府服务或转移出的职能的服务型社会组织，以推动服务型政府和和谐社会建设。

专业服务能力不足。随着孵化器在全国各地的铺开，孵化器自身的专业水平问题呈现了出来，许多孵化器仅能提供办公场地、物业等表层化的服务，而不能为孵化社会组织提供专业的指导和帮助。如从江苏省民政厅社会组织管理局统计数据来看，全省目前社会组织孵化基地1530名工作人员中，仅有530名为专职，而其中真正具备社会工作专业学历或相关经验的更是少之又少，现有社会组织孵化基地工作人员多从行政人员转化而来，在社会组织专业能力建设、现代管理理念和项目运作经验等方面仍然存在欠缺。从表面上看，出现这一状况，是由于各地在“政绩”的驱动下纷纷复制孵化器模式导致人才（包括经理人才、社工人才以及财务、管理人才等）短时间内供给不足导致的，而实际上，市场上并不缺乏这样的人才，根本原因还是在于社会组织从业人员的薪酬待遇不高、职业社会评价不高，以及职业发展前景不确定性等因素导致其无法吸引高层次人才进入。

能力建设偏重于技术性管理。社会组织孵化器旨在通过相应的能力建设，以使社会组织能力达到政府期望，适应社会和国家治理现代化的需要。就“能力建设”的内涵而言包括两方面的内容：一是培育社会组织技术性的管理能力；二是赋予社会组织制度规范和使命价值。从我国社会组织孵化器发展过程看，早期的恩派侧重于后者，当前的恩派侧重于前者。而各地的孵化器基本上遵循恩派的理念，能力建设偏向于技术性管理，重在提升社会组织的合作服务能力。这是选择性支持逻辑的结果。在这一制度环境下，孵化器基于自身生存和发展考虑，自然将能力建设的重心放在技术性管理上。

运行成本大。在各地社会组织孵化器的迅猛发展的同时，业界特别是政府也产生了对其运行成本的担忧，主要体现在：一是对孵化器“保姆式孵化“的质疑。例如太仓市社会组织服务中心首批孵化的10家社会组织中，竟有7家顺利“出壳”后仍继续入驻服务中心的公益创业园。二是对孵化出的社会组织过度依赖政府购买服务的批评，认为孵化器正在滋生出一批“温室里的花朵”。当然，上述担忧、批评和质疑也不无道理。社会组织孵化器的成本包括显性成本和隐性成本：显性成本是指计入账内的、看得见的实际支出，包括建设成本、维护成本、人员经费、业务经费等；隐性成本指的是一种隐藏于组织的总成本之中、游离于财务监督之外的成本，包括沟通成本、人才流失成本、岗位措置成本、管理成本等。实际上，社会组织孵化器不仅仅存在显性成本高的问题，更重要的是隐性成本过高的问题，突出表现为两个方面：一是由于社会组织孵化器与政府间的非制度性的关联，导致政社间沟通成本高，如孵化器往往依赖于名人、退休政府工作人员或与政府有特殊关系的人来与政府沟通与联络；二是由于社会组织从业人员薪酬不高及其职业发展前景不稳定等，导致人才流失成本高，如北京恩派共有6位有经验的专业管理人才，2010年流失了5名。

专业细分不够。国内社会组织孵化器也存在专业细分不够问题：一是在孵化对象的类型上没有细分，主要是综合型孵化器，仅零星出现了专门培育如青少年社会组织的孵化器；二是在发展阶段上多集中于项目发展到组织注册的阶段，而着力于从想法到活动阶段及从活动到项目阶段的较少。专业细分不够缘于中国社会组织孵化器获取资源有限，且主要来自于政府。资源有限使孵化器无法顾及专业细化发展，来源单一使得孵化器只能按照资助方的需要进行相应的孵化安排。如当前政府资助的孵化项目一般是1年孵化期，1年后成功注册，要求能够提供公共服务甚至是承接政府职能，这导致孵化器不仅对入选孵化组织类型有了一定的限制，而且在发展阶段上也需要有所取舍，不得不选择那些本身就已经比较成熟的组织。

社会聚焦

社会治理创新呼唤新理念

□ 吉黎梅

加强和创新社会治理是新形势下的一项重大战略任务。在基层的社会管理创新实践中，唯有加快理念更新，才能真正推动社会治理创新。

妨碍社会治理创新的因素

经过30多年改革开放，特别是市场经济的洗礼，党员干部们对抓经济建设、搞经济管理都非常熟悉，已经形成一套行之有效的办法。但是对社会治理还是比较陌生，还习惯于用计划经济体制下面那套做法、那套理念来管人、管事、管物。

具体来说，包括几个方面。其一，“维稳论”。有些党员干部认为社会治理就是“维稳”。其二，“经济至上论”。这样“一条腿走路”的后果是：改革开放30多年来，我国的经济建设成就瞩目，GDP持续高速增长，但各种社会矛盾层出不穷。其三，“管控论”。沿袭传统观念，有很多人把社会治理简单地理解为“管控”。其四，“上层设计论”。创新社会治理是一项系统工程，需要制度与政策体系的支持，而且社会领域的管理、服务和措施等都需要花钱，如果没有整体性、系统性的谋划，没有比较统一、统筹兼顾的政策，钱的来源就不好解决。因此，一些基层管理者和党员干部把社会治理的制约因素主要归因于上层设计、资金投入有限等因素，对参与组织管理方面归因相对较少。

转变旧观念、培育新理念

变“一条腿走路”为“两条腿走路”，培育经济发展与社会治理并重的理念。当前，我国经济体制、社会结构、利益格局以及人们的思想观念等都发生了深刻变化，出现了许多社会问题，如就业、教育、社会保障等。同时，新的社会事务，如行业管理、社会组织治理、社区治理等也大量出现。由房屋拆迁、土地征用、环境污染等造成的社会矛盾纠纷也大量增加，使得社会治理问题日益凸显，光靠经济发展已解决不了所有问题了，只有经济和社会治理同步、协调发展，人民才能共享发展的成果。加强和创新社会治理，协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定，这不仅是实现经济快速、可持续发展的重要前提，也是人民群众的共同心愿。

变“管控”为“服务”，培育“以人为本、源头治理”的理念。首先政府要从经济主体型和投资型政府向公共服务型政府转变，建立健全公共财政体制，调整财政收入结构，加大财政在教育、卫生、文化、就业、社会保障、生态环境、公共基础设施、社会治安方面的投入，使人民共享改革发展的成果。其次，党员和干部要强化服务意识，变管压罚为关心群众、服务为先。要落实领导干部接访、下访、回访、联系群众制度，畅通、规范群众诉求表达渠道，用真心、真情做好群众工作。

变被动维稳为共同治理，培育“关口前移、源头治理”的理念。切实扭转社会治理上的被动局面，必须树立关口前移、源头治理的理念，把工作重心从治标转向治本、从事后处置转向源头治理。首先，着力改善民生，着力解决好教育、就业、收入分配、社会保障、医疗、住房等涉及群众切身利益的突出问题，扎实为群众办好事、办实事，使群众从心底里增强对党和政府的认同感，增强对社会的认同感，促进社会融合，从根本上逐步减少社会问题和社会矛盾。其次，进一步完善利益保障机制。完善基本利益保障机制，是源头治理的根本。社会治理创新要对利益调整进行结构性改革，妥善处理公共利益与个人利益的关系，科学合理界定公共利益，不能假借公共利益侵害个人合法利益；兼顾和协调不同方面群众的具体利益，统筹兼顾发展能力强弱、得益较多与较少、不同行业群体之间的利益关系，减少各方面的利益矛盾和冲突。特别注意在土地征用、房屋拆迁、环境保护、企业重组改制等过程中保护好群众的合法利益。

变“一元”为“多元”，培育“全民参与、自我管理”的理念。尽管近年来随着互联网等信息技术手段的发展，公民参与公共事务的热情有所提高，参与渠道有所拓宽。但是，总体而言，公民参与社会管理的程度仍然不高，缺乏有效的参与平台；公共信息披露不及时、不充分；公民意识有待进一步增强；参与能力有待进一步提高。党和政府要培育群众和社会组织参与社会管理的文化氛围，从而激发多元化的管理意识，提高群众和社会组织的公民意识、参与意识、社会责任意识，改变群众和社会组织对社会的冷漠、埋怨心态，让参与社会管理成为群众和社会组织的生活习惯甚至生活方式。要像当年实行农村生产承包责任制、建立现代企业制度那样来鼓励社会探索创新，尤其要通过社会创新来推动基层党组织以及各类群众性组织去“官僚化”，来更有效地整合社会利益诉求。