

文本规范与实践规范的分离*

——太湖流域工业污染的一个解释框架

陈阿江

内容提要 水污染问题源于不按规范行事,不该降生的企业“准生”了,本该达标排放的却没有达标;污染发生后,因为取证困难等原因,污染问题难于解决;虽个别情况作出赔偿的,却又难于执行;对污染责任人的处理也相机行事。对此的解释是:人通常在有外在约束下才会守规范,但现行体制缺乏监督;现代社会是一个人工系统,系统的运转要求系统内的成员必须按规范行动,但目前我们仍倾向于依情景而非依规范行动。

关键词 水污染 文本规范 实践规范

研究问题与文献回顾

中国在快速工业化及向市场经济转型的过程中,水污染问题日趋严重。像太湖流域这样国内的经济先发展地区,严重的水污染事件频出,水问题已经到了非常危急的地步。仔细观察不难发现,但凡重大水污染事件背后,都存在着严重的违规^①现象。在水污染事件的发生、处理过程中,现行的法律规章也常被虚置。大部分水污染问题根本得不到解决,少量特别的,通过官方调解、或行政处理的,部分地得到解决,但其处理结果常常不利于被污染方。所以水污染不仅得不到根治,反而日益严重。

笔者在“6·27”水污染事件^②现场调查时,访问了一些基层干部、技术人员,了解到法律在水污染争端中没有发挥应有的作用。正如XC镇工业办的郭先生说,我们的法律条文已经相当完善了,

但法律仅仅是写在那儿的条款,实际做的却是另外一套。中国目前有关保护水的法律文本基本够用。如简易的环保法规手册《常用环境保护法律法规》^③,总数47万字,对保护水源、防止污染以及相关的责任—权力都有很具体的规定。如果再考虑各省、地/市、县地方政府制定的法规政策,文本的规定相当地清楚了。比如法律文本明确“谁污染谁治理”,但实践中,污染者不治理没事;污染者应该对被污染者作出赔偿,但污染者不赔偿也没事。水污染争端真正想要通过法律解决问题非常困难。倒过来说,如果对水污染问题能够依法行事,我们今天也就不会面对这样严重被动的局面了。国际经验表明,市场经济法治国家依法治污,工业企业污染,即所谓的点源污染问题已经得到有效控制。

由此我们不难发现,水质每况愈下的基本原因是有法不依,或者说虽然有文本上的法律可依

* 此项研究是江苏省哲学社会科学基金项目(批准号:04SHB017)和国家留学基金项目(访问学者项目2003832059)的研究成果。

但事实上却按实践规则行事，即文本规范与实践规范相分离。在当前的中国社会，普遍存在着“写一套，做一套”，或者是“说一套，做一套”的现象，存在着文本规范与实践规范的普遍分离。本文所说的文本规范，或称文本规则，是指正式颁布的法律、政策、文件、领导讲话或指示等，是在常态下应该遵守的规则。所谓实践规范，或称实践规则，是指当事人在处理实际事务时所遵守的规则，虽然不一定印在纸上，或有正式的、或权威机构的颁布，但实践者心照不宣，心知肚明。在现实生活中，文本规范与实践规范完全一致与完全背离的情况比较少见，或者说，完全一致与完全背离只是两种理想类型，大部分情况下介于这两者之间。本文所要研究的是基本背离这一理想类型。

此方面的研究，相关的文献已有所涉及。

涂尔干曾就工业化时期的西方社会提出过“失范”的概念。涂尔干的意思是说旧的规范已经失效，新的规范还没有形成，人们不知道该遵从什么规范，而导致了行为的偏离，如失范型自杀就是这样的结构问题引发的。默顿根据他对美国社会的研究，认为失范主要是规范的冲突。几年前笔者在解释水污染问题时，也曾用失范概念来解释水污染问题的社会成因^④。但笔者最近的研究发现，中国社会的深层结构与文化与西方社会有差异，失范说似不足以作出令人满意的解释。

费孝通在民国时期已经观察到法律在民间社会中的尴尬。他认为中国传统社会与西方的法治社会不同，是一个礼治社会^⑤。当前的中国社会已经发生了很大改变，如果说费孝通当初的假定是符合当时中国的实际的，恐怕不能说当代中国依然还是一个“礼治社会”。当然，中国社会“礼治”的特点，对法治社会的建设仍然有着不可估量的文化影响力。

针对转型社会“写(说)一套，做一套”的现象，吴思提出过潜规则的概念。这一概念在现实生活中已得到广泛应用。当时作为记者的吴思从农民来信中得知化肥分配实际上不是按照正式办法而是按“批条子”的办法进行的。

使我惊讶的是，那些我以为应该掩藏起来的类似贼赃的条子，居然都保存完好，就像机关衙门里的公文档案，内部人似乎也没有见不得人的担心——你想看吗？请吧，这有

一大摞呢。而且，哪一层可以批出多少“条子肥”，每一层中谁有权力批多少条子，圈子之外的哪个领导的条子有效，哪个领导的条子不灵，这一切都是有规矩的。这些显然不符合明文规定的事情，内部人竟安之若素，视为理所当然。在采访将近结束的时候，我明白了一个道理，就是中国社会在正式规定的各种制度之外，在种种明文规定的背后，实际存在着一个不成文的又获得广泛认可的规矩，一种可以称为内部章程的东西。恰恰是这种东西，而不是冠冕堂皇的正式规定，支配着现实生活的运行^⑥。

吴思认为内部章程支配着现实生活的运行，并把“实际存在着一个不成文的又获得广泛认可的规矩”称为“潜规则”。笔者认同他的解释，但不同意他的“潜规则”概念。因为实际上，这样的规则已经不是“潜的”，在某个特定的圈子里是公开的。所以，当吴思自己的官司败诉时，称“让我惊奇的是，‘潜规则’居然不‘潜’了，竟然明目张胆地招摇过市了。”^⑦就是说，吴思自己也认识到了“潜规则”非潜的特点。

“写(说)一套，做一套”的现象已经引起包括法学界在内的社会各界的注意。有关这一现象常用的3个词“有法不依”、“违法不究”和“执法不严”有极高的使用频率，在互联网Google中搜索这三个词，所得搜索结果之和达两百万之多。法学界认为自十一届三中全会以来，中国的法制建设取得了巨大成就，其中的重要一项就是制定了3.6万余件法律、法规，基本实现了有法可依。中国所面临的主要问题是怎样实现依法治国，保证已经制定的法律法规得到实施。但中国社会目前存在着大量的、严重的有法不依、执法不严和违法不究的现象^⑧。对于有法不依现象，已有学者提出了解释^⑨，但从社会总体上看这些解释并不能提供满意的解答。

笔者以江浙之间的重大水污染事件——2005年的“6·27”事件和2001年“民间零点行动”^⑩及其历史追溯，以及笔者在2005年7月和课题组成员一起进行的实地调查资料为基本素材，对水污染争端中历的“排污”、“取证”、“打官司/协调”、“执行”等主要过程进行分析。文末的结语试图对文本规范与实践规范的分离现象进行学理分析。

污染的准生

如果污染企业不予准生,自然不存在污染问题。如果不准企业排污,或者要求它处理后达标排放,那么污染也可以有效控制。因此,严格意义上的法制国家,点源污染因为有法可依,已经得到有效控制。但在中国的现实,由于广泛存在着“写(说)一套,做一套”的现象,所以工业企业污染有恃无恐,触目惊心。试以《中华人民共和国水污染防治法》(1984年通过;1996年修正)(以下简称《水污染防治法》)为文本,选取其中的若干条款,与实际情况作一对比。

《水污染防治法》明确规定某些企业是不予“准生”的,如:

第二十三条 国家禁止新建无水污染防治措施的小型化学制纸浆、印染、染料、制革、电镀、炼油、农药以及其他严重污染水环境的企业。

第三十条 禁止在水体清洗装贮过油类或者有毒污染物的车辆和容器。

但实际上这样的小型污染企业,如印染、染料、旧桶复制企业^①在江浙边界地区大量产生,并长期存在。这类违法不违“政”的建设项目,污染水源,实际上都得到了地方政府的默许。

按照法律条款,这类严重污染水体的企业一旦产生,地方人民政府有权责令它们关闭。

第五十一条 违反本法第二十三条规定,建设无水污染防治措施的小型企业,严重污染水环境的,由所在地的市、县人民政府或者上级人民政府责令关闭。

但实际上这类印染、染料、旧桶复制企业等按照《水污染防治法》不予“准生”的企业长期存在。一直到2005年的“6·27”事件发生过后,W市市长才下令关闭。媒体是以市长的正面形象报道的:

L塘水质恶化后,市委、市政府高度重视。……市长M明确提出严查、严管、严要求的“三严”意见,并立即启动三条应急措施:责令全市所有旧桶复制企业立即停产整治,L塘水域沿线的所有印染、化工企业全部停产,SZ镇所有的印染企业实行限产;责令H酒精制造有限公司从28日起停止生产。^②

这则报道从文字上看,W市市长很有作为。

但如果对照法律条文来看这个问题,我们会疑惑:为什么法律明确规定不予“准生”的企业不仅大量产生而且长时间存在?以前地方政府为什么无所作为?

当太湖流域地方政府对企业治理污染的政策收紧以后,重污染企业开始向苏北等其他一些经济相对落后的地区转移^③,就像当初上海重污染企业落户苏南浙北一样。这其中包括了大量依法不予准生的企业,而且可以预计它们将在地方政府的保护下存在相当长的时间。

按照《水污染防治法》的相关条款“6·27”事件的责任企业H公司不可能诞生,因为它建在XC镇的水源地保护区上游附近。

第十三条 新建、扩建、改建直接或者间接向水体排放污染物的建设项目和其他水上设施,必须遵守国家有关建设项目环境保护管理的规定。

……

建设项目中防治水污染的设施,必须与主体工程同时设计,同时施工,同时投产使用。防治水污染的设施必须经过环境保护部门检验,达不到规定要求的,该建设项目不准投入生产或者使用。

环境影响报告书中,应当有该建设项目所在地单位和居民的意见。

第二十七条 在生活饮用水源地、风景名胜水体、重要渔业水体和其他有特殊经济文化价值的水体的保护区内,不得新建排污口。在保护区附近新建排污口,必须保证保护区水体不受污染。

独立的环境影响评价单位以及上级主管部门没能按规则办事使得H公司得以降生。作为环境影响评价单位的N大学,不管出于何种原因,总之它没能提供准确可靠的评价结果^④为H公司的降生扫清了环评障碍。如,在环境影响评价里明确要求的“公众参与”,受影响人群(下游居民)从来没有参与过。上级主管部门,也不知出于何种原因,批准了这个项目。上述环节中的任何一个环节如果依法行事,该企业就不可能降生。按照“三同时”的要求,防治水污染的设施达标后正常地投入使用,必须达标排放。但事实上H公司在建设过程中,就建了暗管,准备偷排。主管部

门依法监管的任何在?按照法律规定,企业必须达标排放,但企业主借着天下雨、水量比较大的时候直接向河流排放污水,已是不少企业公开的秘密了。

取证难

被污染方的维权是防止污染发生的重要遏制力量。目前水污染持续发生、恶性发展,与被污染方无力阻止污染、被污染方的权益没有得到应有的保障有密切的关系。

在实践中,被污染方要维护自己的权利,要打官司,首先遇到的问题是取得有效的证据。XC镇工业办的郭先生说,其实这十几年L塘的水质在持续恶化。在“6·27”事件前,他们很清楚上游一直在排污,有好几次去看,但就是拿不到足够的证据,对上游的污染企业没有办法。取证难至少涉及以下几方面的因素。

首先,排污企业已高度组织化,有的用高科技武装。现在企业的排污,已经完成了从“游击战”到“现代化战争”的蜕变。他们具备合法性、高效率的组织、高新技术武装和政府网络庇护等优势。个人或小组对企业,犹蚂蚁撼树般困难。

其次,从污染物溃散的物理、化学、生物过程看,偷排污染对企业非常有利,而对被污染方非常不利。污水排放到河流,污染物很快消失;易溶的高浓度污水迅速被河水稀释,不溶物沉淀到河底的淤泥上,与淤泥糅合在一起。如“6·27”事件发生的L塘,是江浙边界几个县(市)域西水东流的主要入海通道之一。不仅本地的降雨量大,年平均降雨量超过1000毫米,而且过境水量也很大。大雨过后,流量大,流速快。假如夜里往河里扔个漂浮物,到第二天早晨早就漂到数十公里以外远的地方,谁也说不清楚哪来的污染。一般情况下,只要偷排的时候抓不到,就很难取到有效的证据。

再次,污染的主体是因利益结成的集团,而被污染的是大量分散的无组织的个人。举例说,企业主偷排一次,因为减少污染处理而节约成本几万元、数十万元。偷排对下游地区产生的直接经济损失和生态影响可能达到数百万元甚至更高,但由于下游人数多而分散,具体落实到个人,可能仅仅是几元甚至是几角的损失^⑮。所以作为下游的个人,为了这几角或几元的钱,犯不着整夜整夜

地不睡觉去搜集证据。

还有,对于分散的主体,取证的技术壁垒也难以逾越。就算你有耐心,你也未必掌握技术;就算掌握技术取到了物证,也未必被认可。郭先生说:

调查取证很难,民间取证是不作数的,偷排污水,要国家职能部门(看见)才作数。看见管子也不行,要看见他排污。(2005年7月12日访谈)

从法学的角度看,郭先生说法可能并不一定准确,但却是我们目前现实中实践着的法律。老百姓提一桶污水去,哪个部门会认?所以,在实践中,老百姓说哪儿哪儿排污了,是会有人理的。从常识的角度看,证据是很清楚的:河原来是清的,水可以喝的,但现在鱼死了、水黑/红/绿了,不能喝了,连灌溉都不行了。但要拿出“科学”的证据,如符合法院法律程序的、符合科学家科学程序的证据,是非常困难的。在某种语境下,说证据,就等于在寻找借口,将受害的老百姓排除在解决问题之外。所以,有文章认为,2001年“民间零点行动”源于渔场工人上访时的受挫。省政府一句“污染没有证据”的话,迫使渔民下决心用堵坝的方式去解决问题。

爆发导火线则是2001年11月19日,堵坝前2天,30多个渔场工人上南京江苏省政府上访,省政府回答竟是:“不能养鱼就不要养鱼。污染没有证据。”^⑯

所以在现实中,我们经常看到老百姓背着死鸭、运着死鱼去找地方政府。这看似愚笨的办法,实在是老百姓没有办法的办法。像“6·27”事件的肇事者能被逮着的概率是极低的,或者说,完全是因为特殊的天气因素导致了企业的失算而造成的。据报道,2005年6月这一带连续干旱,使西边的来水很少。2005年6月26日,是农历五月二十日,海潮处于高位。“可能是有企业从天气预报中获悉,26日会有大到暴雨,所以在下午就将污水排入河中,等待暴雨的稀释。但天未遂人愿,26日,当地并没有下大雨,……”^⑰本来L塘水向东流,但由于西边来水少、东边潮汐顶托,东西两边夹攻,公司排出的污染滞留在公司以东一带的L塘里,并向支流XC塘推进,污水流入XC塘。污水在L塘、XC塘徘徊了好几天!这样,中央的调查组才有充裕的时间从北京赶到L塘边,专家才

有充分的时间取样、分析、计算，平衡后确认是那家公司排污的。在事发后但调查结果没有出来之前，记者采访排污企业负责人时，他还一脸无奈的样子，说不是他们企业排污造成的。如果不是前期的干旱及潮汐，污染物早就扩散、漂流入海，哪有时间从容地等中央调查组进行调查分析？

从法理上讲，不必像前面讲的那样进行取证，更不需要老百姓背着死鸭、运着死鱼去找政府。可以采取举证责任倒置的办法，即没有排污的证据，但只要有受害的证据，就可以状告排污方。如果鱼塘因为受到上游的污染而死鱼，养殖户把死鱼的证据留好，把上游所有企业作为共同的被告上法庭。如果被告企业找不到否认，那被告企业就只能赔偿。

但在现实中，为什么那么多的污染事件，打污染官司的那么少，而且被污染的多数赢不了？法理是一说，而实践世界则奉行另外的规则^⑧。

执行难

“证据”这一关，已把大量受害者排除在解决问题的门槛之外。在极端情况下能获得证据达成赔偿的协议极其罕见。而这罕见的案例在执行赔偿的过程中，也遭遇了意想不到的麻烦。

在“6·27”事件处理过程中，官方明确说，先协调，协调不成，再通过司法途径解决。这本来可以用法律解决的问题，为什么要先协调呢？起初我们课题组讨论这个问题时认为是“官员缺乏法制观念”。后来通过对“民间零点行动”赔偿问题的调查，才认识到这是一个比较务实的做法，对受害方是有利的^⑨。因为“6·27”事件只是诸如“民间零点行动”等其他水污染问题的继续。而2001年11月22日的“民间零点行动”及更早时期解决赔偿问题的办法，对受害方更为不利。

1997年前后，苏南乡镇企业开始转制，2000年前后出现了新一轮的经济开发热。2001年经济规模增长达到了新的高峰，污染激增，下游的渔业损失也随之达到峰值。这也是为什么WJJ镇渔民要去筑坝自保了。筑坝自保的另外一个直接的动因是养殖户投入巨资的珍珠蚌因污染而大量死亡，损失惨重。

1998年12月31日国务院采取了太湖污染治理的“零点行动”，J市水质终于有半年

的改善，绍兴金华等地148名珍珠民至J市发展，每人投入少则十万多则上百万元。2001年4、8、9月三次SZ方面的大污染又向渔民袭来，1万4千亩池塘全部受污，1200万只河蚌死亡，占总数三分之一，损失5600万。倾家荡产的渔民再次绝望了“我们是冲着零点行动来的，我们再也不会相信政府了！”仅养殖大户陈水棠已损失了23万，每天仍以2000只速度死亡。蒋森潮连珍珠带鱼损失136万。而虎啸荡丰收在望的四万斤鱼，只捞上了一百斤活鱼。

我们看到——绍兴灵芝乡白头鱼村的渔民吴志福跪在船上伸手仰天痛哭“1000多万都扔在水里，这都是我们全村人的血汗钱，叫我们怎么回去交帐！往后日子怎么过？”绍兴钱小敏：“四户人家集资200万借给我们，两年，现在血本无归。”刚刚富裕的四户人家转眼又沦为赤贫。

148名珍珠养殖户，90名渔业工人全部参加了堵坝行动。当地最大的国营渔场董事长蒋国海拍着桌子“是的，我也参加了，我即使不参加，愤怒的职工也会逼我的”“如果不能治污，我们已算过了沉200只船堵京杭大运河。”^⑩

在求助政府协调无望的情况下，养殖户组织起号称“民间零点行动”的堵坝行动，直至惊动了中央高层。在中央的协调下，“11月24日堵坝后两天两省达成了协议。协议明确：到2002年底，江苏方面保证达到五类水标准，2003达到4类，2005年达到3类标准^⑪，浙江方面则须立即拆坝。”^⑫

事后，渔民在地方政府的协助下，开始起诉上游污染企业。他们计划分两批打官司。先是JS农民起诉印染厂，被立案，并且赢得了官司。但遇到了执行难的问题。WJJ渔民准备打第二批官司的时候，情况发生了变化。结果第二批没打。后来WJJ渔民放弃打官司，改由地方政府补偿^⑬。为什么赢了官司拿不到钱呢？为什么第二批官司不打了呢？

陶先生告诉我们说，他们起诉SZ的22家企业，后来只剩下5家了。因为改制等原因，许多厂没有了。被告主体没有了。官司肯定能赢，但钱

很难拿到。执行难 费用也很大。后来J市协调,养殖户放弃起诉,政府拿钱补助受污染损失的渔民。

费了九牛二虎之力打赢了官司,却拿不到钱,谁还会去打官司呢?

关于企业转制找不到主体的说法,笔者认为在法理上不能成立。即使企业转制,企业主体仍然可以依法追溯。那为什么说转制就找不到主体了呢?

执行难是关键。而执行难的关键是与目前体制相关的。如果甲县的张三要获得乙县李四的赔偿,李四不肯赔偿,又得不到乙县当地司法机关的支持,那么张三的赔偿就无望得到解决。只要有地方保护主义,异地执行就很困难。在“债主”明确的情况下都不易讨到“债”,主体不甚清楚而想获得赔偿更是难上加难,所以不得不放弃。1995年的赔偿问题,进一步说明“企业转制”只是一个“说法”。因为,如果前述的赔偿是因为企业转制,那么1995年的赔偿,并没有出现主体不明的问题,为什么也没有及时赔偿呢?

蒋先生说,在1991年—1998年间,1995年的污染最严重,死鱼最厉害。养殖户去SZ政府去闹了,后来在国家环保局的协调下,江苏赔了200万。期间1996年给了100万。后来就一直拖着。蒋先生告诉我们说,1999年要创办国家卫生城市,在环保总局的督促下,又给了100万。他说,当时国家环保总局说,这100万不给,你们就别想评卫生城市。翟明磊的文章证实了他的说法。

至1995年J市已死鱼123万公斤,鱼苗1500万尾,损失825万元。J市外荡6万亩水塘全部不能养鱼,而内荡2万亩养出的鱼有煤油味,J人只能从十公里之外的太湖买鱼。

……

没多久,他们发现忍无可忍的两百名扶老携幼的J渔民不约而同挑着扁担,不少扁担一头挑的是死鱼,一头挑着被子,沿被污染的河步行北上,陆续赶来的渔民冲进镇政府,面对阻拦的SZ公安分局副局长,老百姓说:“我们已准备好进号子,进号子只要吃饱肚皮就行了。”防线被冲垮了。此时镇政府已唱起空城计,渔民将死鱼倒进每个办公室,并在SZ镇政府大院中堆了个死鱼山。

……

经过三天二夜露宿。坚持到最后满身是泥的70位浙江渔民被请进了大礼堂。

SZ政府看挨不过,终于出面来解决。

对此SZ仅赔了200万,其中一百万拖了五年,颇有讽刺意味的是最后一百万,是在一次环保城市评审会议上,当时国家环保局局长解振华称“一百万不到位,你们SZ评全国环保城市没戏。”这才吐了出来。^④

由上观之,执行也游离于口头的、文字的规则。

严惩不贷的样子

从理论上讲,解决企业污染问题并不难。市场经济的原则是:谁污染谁治理,污染损失按价赔偿。如果让偷排污染的公司按照污染损失的实际情况,对损失进行实事求是的计算,包括将生态损失计算在内,大部分恶意排污的企业将因赔不起而倒闭。只要有“榜样”,其他企业就会自动收敛。企业主该承担法律责任的承担法律责任,地方政府官员该问责的就问责。但事实是,污染损失的赔偿只是象征性的安慰,或者仅仅是部分的直接损失。违法企业主逍遥法外,地方官员照样官运亨通。如“6·27”事件的后处理,文字上看是“对违法排污严惩不贷”,细心的人会发现这仅仅是一个样子。

江苏省W市对违法排污严惩不贷

[2005年]7月15日,W市委、市政府对……相关责任人作出了严肃处理,3名负有责任的行政人员,分别受到行政记过、行政警告和免职、党内严重警告的处理;……W市H酒精制造有限公司办公室主任ZYG,因分管该厂码头和污水泵站工作,事故发生后,放任将高浓度污水排入河道,对事故负有主要责任,建议司法部门追究其刑事责任,目前公安部门已立案侦查,进入司法程序。……^⑤

有句话“办公室主任ZYG……对事故负有主要责任,建议司法部门追究其刑事责任。”按照常识,在如此重大的事故发生时,区区一个办公室主任能独立决策?事故的主要责任到底是谁?另外,也没有看到主管部门承担责任、地方政府官员引咎辞职的消息。难道仅仅是企业的责任吗?

因此,法律规范在地方政府实际运作过程中,也仅仅是一个虚置的文本。

结语

由上分析可知,若按水污染防治的法规行事,水质不至于恶化到今天这样的地步。以现代社会的市场经济、法制社会的框架看问题,文本规范与实践规范的分离,是水污染问题的主要症结。

人为什么守规范?或者问,人为什么要守规范?对此笔者尝试从三个层面进行分析。

第一,从个人的行为进行分析。假设企业主要是经济理性人,并且企业的排污行为主要由企业主来理性地计算、决策。这样,企业是否排污,可以简单归结为成本—效益的算计,也即主要是达标排放处理与偷排之间的成本与收益的比较。一般情况下,两者的差别主要表现在成本上。如果企业达标排放,就需要投入一定的污水处理设施和日常的处理费用。偷排的成本可以简单表达为:

(发现偷排后的赔偿额×被发现的概率)+地方环保局罚款+与环保局及相关人员的交易费用

显然,偷排具有很大的不确定性。在目前的体制下,多数企业主愿意选择偷排,说明违法的成本比较低。

从违法成本的讨论中,可以看出第二层面的因素,即个人的行为是受制度约束的。如果偷排后的经济处罚比较低;环保局一般也不去查处;即使检查企业也能得到准确的内部情报,等等,在这样的制度背景下,企业主当然乐意不守规则。环境受害方存在类似的情境:受害方在与污染方的抗争中,如果问题得不到解决,或者,抗争的投入与预期收益不成比例,“经济理性人”就会放弃抗争而选择沉默。在我们的实地调查中,往往在热烈讨论之后无可奈何地说,没办法,目前的体制就是这样。

为什么大家都清楚设置问题而仍然得不到解决呢?这就涉及到第三层面的问题,即制度设置之后的深层社会结构和文化问题。

现代社会从理想状态上讲是一个人工理性设计的巨系统,它由若干个系统、子系统构成。若以交通为例,则发达国家的交通系统就是一个人工设计好的子系统。从系统的角度看,你必须按照交通系统设计给定的速度开,否则就影响系统的

正常运行。简言之,理想类型的现代社会是由人工理性地设计的,有明确的目标,有明确的游戏规则;人必须服从系统的要求,并且设计了独立的力量对系统中的人或组织进行监督和控制。中国传统社会是自然历史形成的,与现代社会有很大差别。比如行路,没有预先设计的,十分细化十分固定的规则;即使有一些规则,也是可以根据情景而变化的。你我在乡间小道上狭路相逢,并没有靠左或靠右的定规,但有一定的“规矩”。譬如“轻担让重担”。但这些规矩,也不是完全固定不变的,如挑担者遇着年长者,或者有地位者,他可能会主动相让。乡村生活能有序运转,主要是靠一些原则,特别是一些伦理原则;当事人再根据情景来明确如何采取他认为适当的行动。许烺光也认为,中国人是根据情景来做事的。他说:

作为情景中心者的中国人在社会心理方面更易于依赖他人,因为情景中心的个人与他的国家和同伴紧密联系在一起,其欢欣与悲哀由于他人的分享或负担而趋于缓和。^①

帕森斯用“社会行动单元”来说明人的行动。当人的行动指向一定的目标时,他将根据规范与情景来决定他的行动^②。但他没有告诉我们,在行动中,规范、价值与情景的关系。笔者的看法是,理想类型的现代社会是人工设计好的系统,所以人是按照规则行动的;传统中国人则主要根据情景采取行动。当前的中国社会,某些部门已是严格设计好的人工系统,但生活其中的人还没有完全按规则行事的习惯。

另外,从大空间、长时段看中国社会,中国社会的多样性、复杂性是统一规范实际实施时比较困难的另一个重要原因。中国地大、人多,各地情况差别大,复杂多变。理论上讲,法律规范统一而且要求必须严格执行;但实际操作上,很难制定出统一的规范完全适应全国各地的情况,所以一些规范必须留有一定的“弹性”以适应各地的实际情况。这样的“弹性”造成了文本规范与实践规范的分离。

① 本文的中的“规则”和“规范”在同一意义上使用,法视为规范的一类。

② 关于“6·27”水污染事件的细节请参见吴明明等人的文章《京杭运河L塘水质突变威胁50万人饮水安全》,《现代快报》

2005-07-01(A11)。

- ③《常用环境保护法律法规》编选组:《常用环境保护法律法规》, 人民法院出版社, 1999年。
- ④陈阿江:《水域污染的社会学解释: 东村个案研究》,《南京师大学报》(社会科学版)2000年第1期。
- ⑤费孝通:《乡土中国 生育制度》, 北京大学出版社, 1998年, 第57-58页。
- ⑥吴思:《潜规则——中国历史中的真实游戏》, 云南人民出版社, 2001年, 第2页。
- ⑦转引自陈远:《抗辩: 吴思的深思》,《新京报》2004年2月12日。
- ⑧王夏昊:《中国法理学的研究路径》,《现代法学》第26卷第2期。
- ⑨参见王瑞渊:《关于解决有法不依、执法不严问题的思考》,《理论学刊》第1期;戴治勇、杨晓维:《间接执法成本、间接损害与选择性执法》,《经济研究》第6期。
- ⑩参见胡红斌、程伟锋、汪震宇、魏柯嘉:《民间“零点行动”昨夜悲壮行进》,《都市快报》2001年11月22日;翟明磊、童剑华:《民间: 一个跨省河流污染维权事件的5年观察》, 2006-04-14 <http://news.21cn.com/today/legend/2006/04/14/2544649.shtml>
- ⑪所谓旧桶复制企业是指建在河边的一些小型工厂或作坊, 它们收购旧的油桶及储存化学品的容器, 清洗后涂上漆再销售。所清洗出的化学物质未经处理流入河中。
- ⑫⑬沈联芳:《江苏省W市对违法排污严惩不贷》<http://www.jepb.gov.cn/cn/huanbaoxinxi-text.asp?id=128>
- ⑭有关此方面的报道可以参见中国新闻周刊的几篇报道。如“苏南污染”出走“苏北?” http://www.sina.com.cn/2006/01/19/14_21/;“一个贫困县的选择”, http://www.sina.com.cn/2006/01/19/14_21/;“中国污染迁徙路线图”, http://www.sina.com.cn/2006/01/19/14_21/。
- ⑮国家环境保护总局办公厅, 2005, [环办函〔2005〕558号] 关于对N大学W市H酒精制造有限公司异地搬迁项目环境影响评价问题处理意见的函, <http://www.zhb.gov.cn/ci/649086811032780800/20051012/11915.shtml>
- ⑯况且, 这几角或几元的钱还需要经过经济学家来科学的算计, 否则就根本不知道到底损失多少钱。就目前的环境/生态损失的评估水准, 还很难计算得出来。
- ⑰⑱⑲翟明磊、童剑华:《民间: 一个跨省河流污染维权事件的5年观察》, 2006-04-14 <http://news.21cn.com/today/legend/2006/04/14/2544649.shtml>
- ⑳吴明明等:《京杭运河L塘水质突变 威胁50万人饮水安全》,《现代快报》2005年7月1日(A11)。
- ㉑后来, 我们在WJJ镇与蒋先生聊的时候, 很受启发。他比较了边界/跨省污染与本地污染的差别。他说跨省污染实在是没有办法, 但本地污染要好一些。这倒不是说本地企业主更有良心一些; 或者, 在污染本地时比在污染外地时, 企业主更

加节制一点。而是说当地的农民(渔民)对付当地企业比对付外省企业方便一些。你企业来蛮的, 我也来蛮的, 环境保护法律既然外在于污染问题的解决, 农民用农民自己的办法去解决。民间“零点行动”之堵坝事件, 正说明因为法律功能的虚置, 渔民不得不求助于超越常规的做法, 而这种斗争的办法, 实际上也得到了地方官员的认可。

- ㉒市环保局网站2005年10月2日发布的消息《江浙边区L塘水域“6·27”污染事故经济赔偿最终敲定》(<http://www.jepb.gov.cn/cn/huanbaoxinxi-text.asp?id=130>)说, 双方最终达成一致, 补偿210万元人民币, “于补偿协议签订之日起的7天内到位”, 不再出现历史上赔偿一拖再拖的现象。
- ㉓2005年7月, 我们访问了WJJ镇, 水质的实际情况都是劣于五类。就是说, 水质不仅没有改善, 而且还在持续恶化。中央政府协调下产生的两省协议, 已经是最高级别的合约了, 但仍然落空; 而且, 事实上谁也没有再去追究。所以, 当初渔民坚决不同意拆坝, 他们不相信政府, 不相信水质会按照协议的要求达标。“没有实际措施, 这种条约, 骗得了官僚, 骗不了老百姓。”在议定草案后, 嘉兴百姓仍奋力保坝, 多次阻挡挖土机”(翟明磊等, 2006)。看来老百姓的估计更符合实际一些。
- ㉔地方政府需要社会稳定, 这样做, 实出无奈。对受污染影响的农民是一种既是物质上的也精神上的安慰。但显然不合法理: 拿了当地纳税人的钱, 去填补外来污染的损失。
- ㉕许粮光:《美国人与中国人: 两种生活方式比较》, 彭凯平、刘文静等译, 华夏出版社, 1989年, 第13页。
- ㉖参见特纳:《社会学理论的结构》(上), 邱泽奇等译, 华夏出版社, 2001年, 第31-32页。

参考文献

1. 饭岛伸子:《环境社会学》, 包智明译, 社会科学文献出版社, 1999年。
2. Bell, Michael (ed.), *In Invitation to Environmental Sociology*, Thousands oaks: pine Forge Press, 2004.
3. Economy, Elizabeth C., *The River Runs Black—the Environmental Challenge to China's Future*, Ithaca: Cornell University Press, 2004.
4. Moncrief, Lewis W. 1970. The Cultural Basis for Our Environmental Crisis. *Science*, Vol. 170, No. 3957: 508-512.
5. White, Lyn Jr, 1967. The Historical Roots of Our Ecologic Crisis. *Science*, Vol. 155, No. 3767: 1203-1207.

作者简介: 陈阿江, 社会学博士, 河海大学社会学系主任、教授、博士生导师。南京, 210098

[责任编辑: 毕素华]