

国家、市场与社会： 秦淮河污染治理的多维动因^{*}

周晓虹

提要: 1950—2005年间,秦淮河前后经历了五次较大规模的治理。前三次治理以防洪排涝为目标,后两次治理则力图改善N市的水系生态环境质量,并被提到政府的议事日程。本文以第四和第五次治理为主要分析事件,力图说明秦淮河的污染治理受到了提高或改善城市或政府形象和谋求市场经济利益的双重力量的推动。同前三次相比,国家因为经济动员的能力增加,使其保持了政治动员的潜能;而市场的力量则因污染治理的经济效益而凸现出来。相比之下,尽管在问题的形成和议论方面,社区或社会的力量已经逐步显现,但离真正影响污染治理的进程尚有相当的距离。

关键词: 国家 市场与社会 污染治理 中国特色

自1978年改革开放以来,中国工业化的进步和GDP的快速增长在全球范围内赢得了好评。与此同时,环境污染也作为工业化及经济快速增长付出的高代价而为世人关注。不过,本文的关注点不在环境污染及由此引起的对可持续发展的影响的讨论,我们关心的是,在对GDP盲目追捧的大背景下,秦淮河污染的治理何以能够成为一个“全民”瞩目的事件,并因此获得前所未有的推动?换言之,我们试图以秦淮河的治污为个案——无论从污染的历史和现状来看,还是从问题的引发和解决途径来看,秦淮河的治理都多多少少体现出环境保护的某些“中国特色”——分析说明国家、市场与社会的力量是如何先后入场,又在其中扮演了怎样的角色。

^{*} 本文系教育部重大攻关课题“中国城市化理论重构与城市化发展战略”(课题项目批准号:05JZD0038)的成果之一,并受到上海高校社会学E—研究院(上海大学)资助。参与调查的包括南京大学社会学系朱安新博士及2003级孟庆延、徐铭、姚莹、钱力成和秦锐等16位本科生,特此致谢。同时也要感谢《社会学研究》编辑部及匿名评审专家提出的修改意见。

一、秦淮河治理: 历史和现实

秦淮河流经 N 市的城南和南郊一带, 全长 110 公里, 流域面积 2631 平方公里。它的上游分别在 J 县和 L 县两县境内, 东源来自 J 县城北 15 公里的宝华山, 经过 J 县县城, 汇集赤山水, 流经湖熟镇到方山附近的西北村与南源之水相汇合。南源来自 L 县东南 10 公里处的东庐山, 经 L 县县城和秣陵关附近, 也流到方山西北村。两源会合后, 水源增大, 直抵 N 市城下。河水在通济门外分为两支: 一支为“内秦淮”, 从东水关入城, 经夫子庙、镇淮桥出西水关, 长约 5 公里; 另一支为“外秦淮”, 也就是明代 N 市的“护城河”, 绕经 N 市城的东南西三面, 到水西门附近与内秦淮相汇合。千年之前, 秦淮河就在莫愁湖一带入江; 南唐以后才沿着古石头城西流向长江, 入江口在下关三汊河附近(蒋赞初, 1995: 16)。

由于自然条件十分优越, 秦淮河流域自古就是 N 市的农业基地, 从 5、6 千年前的新石器时代开始, 一直是人烟稠密的地方。“秦淮河流域孕育了‘湖熟文化’的早期文明”(韩品峥、韩文宁, 2004: 8)。凭借人口的聚集, 逐渐在秦淮河两岸形成了 N 市地区最早的原始村落和城邑。加之位置险要、交通便捷、控湖连江, 诸侯国先后在此建立越城、金陵邑、石头城, 公元 211 年, 孙权政权于此建都, 尔后 N 市成为江南的政治中心。

自六朝时期直至五代十国, 随着朝代的更替, N 市也先后经历了几度繁荣和凋敝的循环交替。南唐时期因为都城南移, 将秦淮河道圈进城内, 形成了内外秦淮河。明代修筑的 N 城, 南部仍然以南唐金陵城为基础, 秦淮河水分为内外两支, 相沿至今(韩品峥、韩文宁, 2004: 19—21)。在明代, 秦淮河两岸商家鳞次栉比, 教坊、酒肆、妓院也大多集中于此, 使之成为由畸形繁华支撑着的“风华烟月之区, 金粉荟萃之所”, 并因此形成了极度繁荣的“十里秦淮”文化盛景。不过, 近代以来, 由于陆路交通的发达, 水运日渐衰落, N 城的发展对秦淮河的依赖开始减小, 秦淮河逐渐落入衰落的境地。加之清末民国时期, 战乱不息, 城市规模扩大, 居民糜集, 生活垃圾堵塞和污染河道, 秦淮河开始成为 N 市城市发展之鸡肋。

因为 N 市与秦淮河生生相依, 因此对秦淮河的治理由来已久。不

过,在不同的历史时期,因为经济社会发展状况不一,N市对秦淮河的依赖程度不一,对秦淮河的治理重点亦不同。如,在明代,因为秦淮河成为重要的漕运航道和沟通水道,当时对秦淮河的整治主要是建立水关、坝闸,疏浚内秦淮河;而到了清末民初,除了疏浚以外,为了便于居民日常用水,开始引水冲污,借以改善水质。

1949年后,中国大陆政局稳定,政府也开始启动了一系列秦淮河治理工程,其中较大规模的治理主要有5次。前三次在改革开放的1980年前,后两次则在1980年后。自1952年始至1980年的前三次治理,主要目标是为了防洪、泄洪、排涝、引水以及航运。因此,尽管城区河段的污染已经非常严重,治理的对象也没有限于内秦淮河,而是着眼于整个秦淮河流域。如此治理特点,是由1980年前中国的城市化及经济社会发展状况所决定的。如,1949年后中国城市发展是从消费型城市向生产型城市转化,秦淮河两岸居民越来越集中;加之自来水等公共设施的普及,居民生活对河流的依赖性逐渐降低,这导致了1980年前对河流疏浚的重视远远大于对污染的治理。另外,因为国家处在工业化极度扩张时期,对河道治理和环境保护的投入常常捉襟见肘,如1980年前的三次治理投入总经费不超过人民币1亿元。

自1980年起的秦淮河第四次治理前后长达20年。1980年代的第一期治理和1990年代的第二期治理,尽管“排涝”仍然是重中之重,但与前三次不同的是“治污”已经提到政府的议事日程;而1999—2003年的第三期治理更是开始考虑到改善N市水系生态环境的质量。之所以会发生这样的变化,主要的动因源于1980年后的改革开放为中国城市的发展带来了活力,消费不再被视为奢靡腐朽之标志,城市也不再被视为资产阶级生活方式的孳生地,包括“旅游”在内的第三产业的兴起,客观上对改善秦淮河污染状况、建设“秦淮风光带”提出了要求。^①另外,近20年来经济的发展,尤其是GDP的快速增长,也为秦淮河的大规模治理提供了财政支持的便利条件。据有关统计,这20年中投入的治理经费总额为13.81亿元人民币,是前30年的15倍之多(N市环境保护局,2002:2)。

^① 1980年代初开始的第四次治理提出的秦淮河综合治理目标是“死水变活、污水变清、暴雨不淹、河中行舟”。而实现“死水变活”的关键是通过饮水补水工程,形成长江、玄武湖和内秦淮河生态用水的循环系统(参见N市环境保护局,2002)。

在秦淮河的治理中,自改革开放、特别是1990年代中期起,围绕住房商品化、市场化开始的大规模的城市化或新的“造城”运动,是一个具有重要意义的转折;而2005年在N市召开的“中华人民共和国第十次全国运动会”(简称十运会),则是在这一转折中的一个重要的标志性事件。就大规模的城市化或新的“造城”运动而言,N市受地理环境的限制(北临长江,东依紫金山),其边界扩展首先是朝向南面和西面推进,将原先作为旧城护城河的外秦淮河包容进来,成为N市新老城区间的一条内河,这就造成了其后的秦淮河治理与第四次治理的不同重点。而每4年一次的“十运会”,因其具有的全国性、综合性及最高水准的体育盛会特性(被称之为中国人自己的“奥林匹克”),以及继在北京、上海和广州等三大城市举办后落于N市这样一个“二线城市”的“殊荣”,对N市而言则无疑是在当下获取的“向全国人民展示城市特色”形象的最好时机。如此,自2002年起,N市市委和市政府以“十运会”为契机,做出建设河西新城区的重要决策,并同时启动综合治理外秦淮河工程。政府将这第五次治理的目标确定为“让美丽河流成为流动的河、美丽的河、繁华的河”(N市环境保护局,2002:25)。我们下面的分析即以耗资30亿人民币的秦淮河第五次大规模治理为主要事件,透视其间国家、市场与社会间的关系。

二、问题是怎样浮出水面的?

如上所述,秦淮河的污染和治理历史长达百年之久,但是,“秦淮河污染”真正成为一个全民瞩目的“社会问题”,或者说成为一个“公共事件”则是近10年内的事情。

在众多社会学家的视野中,社会问题的构成不仅要有客观的社会事实存在,而且相关的主体要对这个事实有主观的意识。如果一个社会事实确实存在,但人们并没有在主观上认为它是一个问题,并希望采取相互一致的行动去解决这一问题,它就不是一个确定的社会问题(Cuber et al., 1964; Blumer, 1971; Mauss, 1975; Spector & Kitsuse, 1987)。这说明,已经构成社会问题之基础的客观事实只有随着公众及其舆论对它的觉察以及态度倾向,才会成为社会问题。换言之,某一社会问题的产生尽管有其客观的事实基础,但它的浮现则是一个主观的建构过

程(闫志刚, 2006)。在这里, 秦淮河污染就是一个被逐渐建构起来的社会问题, 这个建构过程即镶嵌于工业化和改革开放后的整个城市化过程之中。

在论及社会问题的建构时, 美国社会学家、社会标签理论的创始人霍华德·贝克尔提出, 这一过程包括问题的标定或觉察; 引起广泛关注; 相关组织的重视和问题的合法化; 被纳入政府的行动之中, 并采取行动加以解决; 解决问题成为有关机构及成员的职业活动, 而公众则失去关注兴趣等主要阶段(Becker, 1966: 12—13)。面对现代社会大众, 媒介在社会问题的建构或觉察和关注过程中起着十分重要的作用, 因为“媒体对这些关键性转变的报道能够引起公众的广泛注意, 所以他们能够扩大潜在听众以及正在形成中的新听众的数量”(博曼, 2006: 178)。为此, 我们可以根据N市的媒介对秦淮河污染的报道及相关的分析, 来看看有关“秦淮河污染”这一社会问题是怎样被建构起来, 或问题是怎样浮出水面的?

如前所述, 自清代始, “秦淮河污染”就已有案可稽。“到清代末, 由于年久失修, 两岸居民侵占河岸, 使得河道日益狭窄, 甚至淤塞不通, 加之污染严重, 河水混浊不堪”(韩品峥、韩文宁, 2004: 25)。为此, 早在1883年, 清代江宁府就在内秦淮河上游的武定门附近建造通济门闸, 用城外河水灌注内河, 以使河水流动, 涤除污浊。然而, 此时及以后的相当时间中, “秦淮河污染”并没有成为一个为人瞩目的社会问题。引水灌注的目的也不过是为了方便两岸民众的日常使用, 丝毫不涉及环境和生态保护的目的。因此, 自民国之后, 随着自来水饮用的公共化, 人们的日常生活对河流的直接依赖降低, “秦淮河污染”问题再度被遮蔽, 秦淮河治理的目的自然也就剩下了河道疏浚和防洪排涝。

在1949年后的相当一段时间内, “秦淮河污染”所以仍然未能成为一个令人瞩目的社会问题, 这是由多重因素决定的。

首先, 建国初期, 出于短时间内改变中国社会经济面貌, 甚至赶超英、美等老牌资本主义国家的需要, 中国开始了大规模的工业化建设, 如此社会变迁, 亦使得N市这样的消费型城市急速转型为生产型城市, 大量技术手段落后、污染严重的包括钢铁和化工在内的企业在老城区内蜂拥而起。访谈中沿河的居民告诉我们, “解放前和刚刚解放时河水还不错, 还可以在里面游泳, 但过了几年以后就不行了”(访谈4, 2005); 也有人说得很具体, 大跃进时期因为大炼钢铁, 加剧了秦淮河的

污染,到1972年后河里的水就已经不能使用了(访谈5,2005)。据统计,到1983年前后,5公里长的内秦淮河沿岸有大小工厂220多家,外秦淮河沿岸则有70多家(N市人民政府,1983),污水往往没有经过处理就直接排入秦淮河,对其生态造成了严重的破坏。而在对工业化的盲目追求中,河流和环境污染所带来的社会问题则被最大限度地忽视了。

其次,在改革开放之前,由于决策者错误地认为社会主义社会是没有社会问题的社会,包括环境污染在内的社会问题都是资本主义生产畸形发展的结果;而受到意识形态部门严格控制的媒介,于此“社会认识”制约下自然成为遮蔽相关议题的制度性力量,而不可能将此类问题见诸报端予以公议。

上述这些社会背景因素,都使得“秦淮河污染”问题被彻底掩盖,未能浮出“水面”。

秦淮河污染最早引起人们的广泛关注是在1980年的改革开放之后。尽管早在1980年代中期,排污治理就被提上了政府工作的议事日程,并在1986年完成了秦淮河两岸130家企业和66家医院的排污治理达标工作,但一直到20世纪90年代中期,最初的关注动因还主要是为了发展旅游业、重新打造“十里秦淮风光带”。据本课题组统计,创刊于1986年、曾居世界日报发行量第24位的《扬子晚报》,在1986—1995的10年间共计发表有关秦淮河的文章和报道49篇,其中24篇的主题与“秦淮风光带”的建设有关;尽管另有16篇涉及污染治理或污水处理的主题,但这些报道或文章没有一篇将污染视为严重的社会或环境问题。不但所有文章都是有关污染治理工作的正面报道,而且对环境治理的严峻性似乎都认识不足。比如,1990年1月10日的一篇报道的标题即为《十里秦淮5年整治完毕,“薄雾须臾,灯船毕集”为期不远》。

对秦淮河污染和周边环境破坏的集中报道出现于1990年代后期,这一方面与人们对因GDP的盲目增长带来的环境破坏的反思有关;另一方面则与1992年后媒介的相对开放,尤其是非党报性质的晚报和电视对民生新闻的倡导有关——后者导致了媒介对市场因素的重视。^①

^① 在美国,因为媒介必须遵循主流文化以避免阅听人的流失和广告的损失,这导致了媒介的保守性(赵鼎新,2005);但在中国,同样的市场因素却会使记者甘冒风险,以打“擦边球”的方式赢得公众的关注。

以1993年创刊的《金陵晚报》为例，在1996—2005年的8年间，有关秦淮河的报道总计达到319篇，年均达到近40篇；其间，不但报道数量呈大幅上升趋势（1998年为5篇，2004年上升为116篇），而且直接涉及环保和污染主题的负面报道同样大幅上升，比如2004年正面报道的篇数为39篇，而负面报道的篇幅为35篇，其中许多报道对秦淮河污染的批评十分尖锐，直接指向政府的环保部门和缺乏环保意识的社区居民。

在媒介的积极报道和干预下，从1990年代末起，秦淮河污染引发了社会各界的关注，开始凸现为“全民瞩目”的事件。在这样的背景下，2003年8月，由N市民间环保组织发起的“徒步秦淮河，招募志愿者”活动受到广泛关注，有来自各行各业的300余人报名，最后有30余名志愿者历时3天，沿途调查分析了两岸的生态环境现状、河流的污染程度，并走访周边企业、宣传环保理念，他们希望这次活动能够唤起人们对秦淮河的重视与保护意识（报道1，2003）。

受到环境保护及后来的“十运会”召开的双重压力，媒介和民间社会的呼吁引起了地方政府或国家权力机关的重视和支持。秦淮河污染及其治理这一问题，不但成为一个全民瞩目的“公共事件”，而且通过政府的表态、领导人的身体力行、治污对策和具体治理措施的实施而得以合法化。事实上，2001年后，秦淮河污染能够在媒介获得这样大程度的曝光和讨论，并最终浮出“水面”，自始至终都是与“十运会”的召开和河西新城的建设等政府行为镶嵌在一起的。

三、城市形象建设与国家权力的运作

在计划经济时代，中国的各级政府一直控制着包括计划、生产和分配在内的整个社会的全部运行，是典型的全能型政府。这种“全能”部分反映了国家对包括城市在内的整个社会具备高度控制的能力。因为水利的修建、河道的疏浚需要较大的财力、物力与人力的投入，所以在中国历史上，历朝历代大型水利工程的规划和整治中都能够看到国家权力的介入和运作。1949年前是这样，1949年建立了高度中央集权的行政体制后更不例外。虽然经历了1978年后的市场化改革，但各级政府的职能并未发生彻底的转变。

在1949年后对秦淮河的五次大规模整治过程中，我们都能够看到

国家或国家的代理机构——N 市政府及主管部门——发挥了巨大的主导作用。在 2002 年前的四次治理中，政府一直是惟一的行为主体。无论是秦淮河的治理规划、沿河厂区的搬迁、河道的疏浚、防洪排涝，还是污染的治理、资金的拨付和筹措以及劳力的组织和动员，其承担者都是 N 市政府或其下的行政主管机构及专门机构。不过，自 2002 年起，这种政府唱“独脚戏”的状况发生了变化。例如，自 2002 年起的秦淮河第五次治理所需的 30 亿元人民币，有相当一部分是通过融资的方式获得的，这改变了政府作为惟一治理主体的局面，使得一部分企业及其他社会组织和人士能够以“融资”参与秦淮河的治理。当然，从下面的有关分析中我们能够看到，治理主体的多元化并没有取代政府的主导地位。

虽然在秦淮河的治理过程中，政府一直处在主导地位，在相当长的时间里甚至是惟一的治理主体，但因为行政权力的条条分割，不仅在秦淮河治理的规划权上存在重叠和冲突的现象——N 市规划局、建设委员会、水利局、环保局、市政公用局和市容管理局都参与不同层面的规划——导致了行政效率的低下；即使在秦淮河治理的执行权上也依然存在因职能分化而出现的权力的条条分割，防洪、污染检测、沿岸旧房拆迁，分属于水利局、环保局和市政公用局（访谈 1，2005）。另外，除了因职能分化产生的条条分割外，还存在基于地域分割而出现的“一河两治”，如在秦淮河的治理上，长期以来，内秦淮河段一直是由市政公用局负责，而外秦淮河则是由水利局负责。自 2002 年因“十运会”和河西新城开发而建立“秦淮河开发建设有限公司”之后，原由水利局担负的责任才交由新成立的秦淮河开发建设有限公司负责。然而，因为新成立的“秦淮河开发建设有限公司”主要负责外秦淮河的整治，因此，公司的成立并没有改变秦淮河长期以来“内外分治”的状况。但是，由于 2005 年将召开“十运会”，N 市急需展示自己的城市风采的政治需要，以及要修建“十运会”场馆而开发河西地区新城的利益驱动，秦淮河开发建设有限公司的建立虽然没有改变秦淮河“内外分治”的局面，但外秦淮河的治理却被提高到与内秦淮河治理相等甚至更高的地位。

外秦淮河污染治理的“由暗到明”，以及相应的外秦淮河综合整治工程地位的提高，背后的动因并不是或并不主要是单纯的“财政支付能力”的提高（尽管第五次综合治理的投入确实远远大于前四次），或者污染治理理念的变化（比如，意识到内秦淮河的治理只能治标，外秦淮河的治理才能够从源头上最终解决问题），而是城市建设的中心任务发生

了变化,或者说政府在不同时期所面临的“政治任务”发生了变化。

在2002年前,内秦淮河的整治(包括1980年后对污染的治理)之所以一直处在制度化的中心位置,与内秦淮河贯穿N市主城区的核心地理位置密切相关。我们前面已经交代,1980年代初开始的内秦淮河的环境综合治理工程实际上始于“秦淮风光带”的建设。正是1978年开始的改革开放,带动了像N市这样的古城改造。为了建设旅游城市,提升城市的整体形象,吸引包括外宾在内的游客,开始向内秦淮河的污染宣战,通过疏浚、驳砌河道、引水冲释、改善水质、治理工业和医院废水、埋设污水截流管,以及建设城市污水处理厂等手段治理秦淮河污染,力求能够在短时间内再现“桨声灯影秦淮河”的美景。如此,对河流这一公共物品的治理,成为一项“展示风采”的政治任务,或者说成为一项“政绩工程”或“面子工程”。从后来的情况看,尽管秦淮河流的水质处于时好时坏的状态,但“秦淮风光带”的建设却没有出现任何“阶段性反复”,这也在一定程度上说明,尽管内秦淮河污染的治理客观上起到了一定的环境和生态保护的作用,但其内在的最直接动机却是为了建设能够展现城市形象的景观工程。

在同样的动机驱使下,2002年后,外秦淮河污染的治理自然会被提到相同的甚至更高的位置上。诚如前叙,“十运会”的性质以及N市在目前中国城市中的尴尬地位,都决定了这场全国性运动会及其所带来的政治、经济和文化的多重影响对N市的至关重要性。考虑到N市城区的扩大,尤其是奥林匹克中心的场馆建设被放到了作为新城建设的河西,治理外秦淮河污染就自然成为政府“展示城市风采”行为目标的必备前提。为此,2004年,N市成立了高规格的秦淮河环境综合整治领导小组,并提出“要以‘十运会’为契机,将秦淮河改造成一条美丽的河、流动的河、繁华的河”。带着“十运会”的“政治标签”,这项整治工程在两年多的建设期里,在从入江口至武定门节制闸总长12.5公里的整治范围内,共完成拆迁面积38万平方米,拆迁居民4356户,搬迁工业企业97家;改造影响景观的防洪墙约20公里……新建旅游景点10余个,改造出新沿线房屋110余幢,新沿线跨河桥梁13座,绿地面积100万平方米,完成投资约25亿元。至此,通过国家权力运作而完成的整个外秦淮河的污染治理,被镶嵌于迎接“十运会”的城市形象建设之中。

秦淮河污染治理镶嵌于N市城市形象建设的说法,也能够从贯穿污染治理全过程的引水调水工程中获得证实。如,从清代起,用外秦淮

河的水灌注内河,就一直是内秦淮河“清污”的主要手段;1949年后的几次治理尤其是1980年代开始的第四次治理,调水、引水冲洗秦淮河仍然是主要的治污手段。从2002年起,引水调水工程也开始成为外秦淮河治理的“主线型措施”,用市建委城建处P处长的话来说:

“十运会”之前政府的举措就是在外秦淮河下游修筑蓄水闸,而上游从玄武湖用水泵抽水,这样做达到的效果就是下游水面大幅度提高,原来的脏水还在河道底部,而河面上十分清澈……十运会期间在秦淮新坝用水泵从长江中抽水,每天抽500万吨,花费是50万。平时的抽水量是每天200万吨,这个水量可以保持外秦淮河看起来不混浊。水量再少的话,秦淮河就开始变浑、变臭。市建委委托秦淮河管理处来实施这一工程,每年拨款大约800万(访谈2,2005)。

在相当长的时间内,通过调水、引水冲洗秦淮河都是治污的主要手段,而真正的水污染根治——城市污水的处理却没有获得相应的重视。到2000年,N市这样一个数百万人口的城市,竟然只有两个污水处理系统,污水处理率仅为21.1%,而剩余的78.9%的污水竟未经处理而直接排入N市的自然水体系统。虽然2002年后,对污水的处理被提到议事日程,相关的污水处理厂相继开工,但长期以来的“治表不治里”的治理思路并没有彻底改变,至多转变成了“先治表再治里”。换言之,整个秦淮河治理仍然是形象建设第一。作为这种议论的一个例证是,2005年,两个建设中的污水治理厂因资金的短缺而暂时停工,而恰成对照的是,以“十运会”为中心的外秦淮河沿岸风光带建设依然如火如荼地向前推进,大规模的调水工程仍然每天以数十万元的成本维系着,而这一切不过是为了使秦淮河“看上去很美”。

四、市场的力量

如果说秦淮河的治理一直是一项关乎N市城市形象建设的“政治任务”,那么,随着1980年后改革开放的深入,尤其是市场化的推进,在秦淮河的治理过程中市场的力量也开始嵌入对秦淮河污染的治理过程之中。

仔细追溯起来,早在1980年代初期开始的秦淮河的第四次综合治理中,秦淮风光带的建设就开始浮现出市场或经济的动因。显然,建设秦淮风光带的目的不仅是为了体现N市这个古都在改革开放大背景下的独特风貌,而且也是为了带动N市的旅游业和整个第三产业的发展。为此,我们能够发现,内秦淮河的治理一直和以夫子庙为中心的秦淮河两岸的旅游业和商业改造密切相关。自1987年起,与秦淮河污染治理相伴随的秦淮风光带建设的主要任务,就是改造夫子庙文化商业步行街,再现秦淮河河厅、河房的建筑风貌,恢复和修建一系列文物古迹,整治秦淮河,使之逐步成为既能体现古都特色,又具有多功能开放型的文化娱乐商业及游览中心。这项规模浩大的形象工程历经10年,到1996年后取得了显著的进步,也带来了巨大的经济效益:秦淮风光带和N市另一处名胜——钟山风光带共同成为中国“旅游胜地40佳”。据统计,在外秦淮河开始大规模治理前的2001年,N市年接待海外游客近50万人次,实现旅游收入180亿元,占N市第三产业增加值的比重高达33.6%(N市统计局,2002);而内秦淮河主要流经的Q区更是得益于这一风光带的建设,到2006年上半年,Q区完成地区生产总值28.03亿元,同比增长13.6%,其中第三产业完成增加值15.69亿元,同比增长14.2%,占地区生产总值的比重高达56%(Q区统计局,2006)。

实事求是地说,在污染治理的过程中,受市场力量裹挟的并不仅仅是一个N市政府及其主管机构,更包括了秦淮河两岸的企业,而且从某种程度上说市场力量对企业的影响还远较政府为大。

以污染企业的搬迁为例。N市是全国率先开展污染企业搬迁的城市之一。自1992—2004年间,共有221家企业被列入N市污染企业搬迁计划。经过10余年的努力,包括N市卷烟厂、N市汽车集团、720厂、金陵药业和五洲制冷集团在内的192家企业实施了搬迁治理,这其中有许多就位于秦淮河两岸,尚未搬迁的只有29家。污染企业的搬迁固然主要是政府统一规划、强制执行的结果,但其中的经济动因也不容忽视。为了鼓励搬迁,政府启动了市场杠杆,为企业的搬迁创造优惠条件,制定了一系列推动搬迁的政策,这些政策主要涉及土地、企业搬迁资金、税收等方面。以土地政策而言,宁政发[1992]39号文件规定,污染企业搬迁作为技术改造或基建项目安排,搬迁到新址的建筑面积扩大到130%以内的,享受企业搬迁的优惠政策;两年后,宁政发[1994]

247 号文件更是将享受优惠政策的新址建筑面积扩大到 150%；而从主城区退出第二产业的企业，则可在原厂址上发展商业、服务业等第三产业——N 市将此项优惠政策称作“退二进三”，以保证退出企业能够获得更好的经济效益。在资金方面，政府也规定了搬迁企业可以从多种渠道获得搬迁所需资金，其中包括从企业上缴的排污费中获得返还费、由上级部门拨给更新改造资金，以及从银行获得优惠贷款等等。另外，政府还制定了多项政策，对搬迁企业在税收和规费方面给予优惠。比如，企业在搬迁期间停止上缴税后留利和折旧基金；免交城市基础设施建设费、商业网点费、耕地占用税等等（访谈 3，2005）。

随着经济改革的进一步推进，污染治理过程中市场化的力量逐步凸现出来。2002 年，一直被忽视的外秦淮河污染开始被置于治理的中心。如前所述，外秦淮河污染治理的动因除了要举办“十运会”这一巨大的“政治任务”外，也开始受到整个河西地区新城开发的经济利益的驱动。按照 N 市政府的设想，河西的开发就是要建设一座与原有的 N 市老城相对应的现代化新城。因此，河西的建设与发展始终受到 N 市政府及其上一级行政主管 J 省政府的高度关注，被列为“一号工程”、“重中之重”，其建设规模之大、投入之巨，前所未有的。即使在 2005 年左右的宏观调控的大环境下，N 市河西的建设还是依托“十运会”全力推进，其势头丝毫没有降低或停止，2002—2005 年，政府投资达 140 亿人民币，社会投资更是达到 200 亿人民币（李强，2005）。

市场因素就是在这样的背景下被嵌入到秦淮河污染的治理之中。如前所述，因为河西新城的建设，外秦淮河成为新老城市间的“内河”，而这条原先的“城外的污水沟”的存在不仅影响到 N 市的现代化形象，而且也不能满足河西新城建设“招商引资”的需求，如果不加治理，不要说政府难以通过市场途径筹措到雄厚的资金建设新城，即使新城建立起来，也难以吸引市民的购买欲望以启动房地产市场，而建设好的河西也会是一座死城或空城。

政府权力的运作，加之市场的介入，开始成为外秦淮河治理的两大推进器。尽管这两大推进器的动力来源不一，但其运作方向表面看倒是十分一致，那就是要通过外秦淮河污染的治理打造一个现代化新城的形象。在这两大推进器的推动下，2002 年，一个由政府主导、借助市场运作来筹措资金的秦淮河开发建设有限公司正式成立。因为政府权力和市场力量都围绕“城市形象”着力，自然会出现我们前述的秦淮河污染治

理的投机性和短期性特点，外秦淮河治理也同先前的内秦淮河治理一样再度成为受政治任务和经济利益双重因素驱动的“形象工程”。

五、社会：意识与行动的脱节

同国家或国家的代理人 N 市政府，以及市场相比，在秦淮河污染的治理过程中，社会或市民社会的力量及其卷入程度要低得多。在这里，我们所说的“社会”或“市民社会”（civil society），指的是与国家或国家的代理人相对应的民间领域，它由公民及公民自发形成的各种民间组织和社区组成。通常认为，现代市民社会或公民社会应该包括这样一些基本特征：（1）个人本位，也就是说公民在现代社会体系之上具有自主行为的能力；（2）自治精神，即与个人本位相联系，公民对自己的言行和社会事务表现出强烈的责任感，能够依法行使自己的权利，通过各种社会组织管理自己；（3）公益观念，包括慈善精神、志愿精神和互助精神；（4）社团主义，即公民通过各种社团积极参与社会生活和社会事务；（5）法制原则，意为公民或市民社会建立在法制基础之上，其各种社会关系（包括公民之间、公民与社团之间、社团之间、社会与政府之间的关系）都是严格的契约关系；（6）私域与公域，即公民或市民社会包括以市场经济和社会分化为基础建立起来的“私域”，以及公民能通过通过意见的交换和表达来影响国家政策的“公域”（黄杰，2002）。

藉市民社会或公民社会的上述特征观之，我们能够发现：其一，N 市这样的地方性都市目前在本质上尚不是一个公民社会；其二，市民社会或公民社会发育的不完善是造成 N 市市民在秦淮河治理等公共事务方面社会参与度低，以及其环保意识和环保行动相脱节的重要原因。

中国社会包括 N 市这样的地方性都市尚不具备现代公民社会的基本特征，这是有相当复杂的历史和现实原因的。从历史的角度来说，1949 年革命后，国家通过权力向基层社会的过度延伸，在牢牢掌控了基层社会的同时，也使个人和家庭完全原子化；“单位制”作为一种特殊的管理制度在全社会的推行，在一部分与单位空间上重叠的社区取代了社区原有的功能，出现了“单位办社会”的现象；而在另一部分未能建立单位的社区，则通过社会资源的截留而使这类社区边缘化，丧失了自我发展的可能。虽然，1978 年改革开放之后，伴随着城市中的单位制

社会的萎缩、瘫痪乃至解体,社区的概念重新获得了官方认可,国家也采取了一系列的措施积极推进居民和社区自治。但是,一者,由于国家的力量仍然牢牢地控制社区的发展(名义上作为自治组织的社区居委会,其干部并不都是居民自己选举出来的,因此其功能也主要是向上负责);二者,由于存在并服务于社区的各种社团和民间组织即所谓社会中间层的缺失,现实的中国仍然呈现出一种“强政府、弱社会”的局面,现代意义上的市民或公民社会仍然举步维艰。

在秦淮河的污染及其治理上,这种现代意义上的市民或公民社会发育的不完善,具体表现在两个方面:其一,那些缺乏现代公民意识的市民常常是秦淮河污染的制造者;其二,在秦淮河污染的治理上,即使有一部分公民形成了环保意识和公益观念,由于缺乏相应的制度支撑,他们在行动上也表现出了明显的滞后性。

我们先来看问题的第一个方面。在秦淮河的夫子庙和朝天宫段,我们仍然能够看到沿岸有许多饭馆、酒楼,其废水未经处理就直接排入河中。而在河岸两边生活的居民,向河中丢弃垃圾也仍是司空见惯的事情,N市当地报纸对此常有报道。市民所以会成为秦淮河污染的直接制造者,一者与其中的许多人生活在缺乏完备的公共设施的环境中有关;二者与他们缺乏共生共济的城市生活经验有关;三者则与中国社会传统上就缺乏公德之心有关。单就最后一点而言,早在1948年,费孝通先生就论述过,在美丽的苏州城里人们一样形成了“什么东西可以向这种出路本来不太畅通的小河沟里一倒,有不少人家根本就不必有厕所”的恶习,原因就在于“这种小河是公家的”(费孝通,1998:24)。最为荒唐的是,即使他们有时能够意识到自己也是这种污染的受害者,由于完备的公共设施的缺乏,由于法不责众,加之相互间缺乏有效的制约关系,那些抱怨环境恶劣的市民常常也就是这种恶劣环境的制造参与者。在我们访谈的14位住在秦淮河沿岸的居民中,大多数就坦诚自己不但“从来不交垃圾清理费,而且也直接将垃圾往外扔”。其中H先生还给出了这样做的理由:“即使我不交垃圾清理费,居委会为了通过上面的检查和保全‘面子’,他们也会派人清扫的”(访谈5,2005)。

接着我们来看问题的第二个方面。正是因为相当多的市民缺乏应有的环保意识和现代公民意识,他们不仅是秦淮河污染的直接制造者,而且在秦淮河污染的治理上也就相应地缺乏社会责任感。我们的调查发现,那些住在秦淮河两岸的居民,一方面饱受环境污染之苦,另一方

面却对此类环境污染之事高高挂起，泰然处之，天经地义地认为治理秦淮河和自己无关，“那是政府的事情”（访谈 4，2005；访谈 5，2005）。这种态度的养成固然与市民缺乏现代公民意识——如自治精神、公益观念和法团主义有关，也与 1949 年后国家对市民生活的过度蚕食、政府对社会乃至市民生活的大包大揽有关。

应该承认的是，最近这些年来，随着中国经济社会的发展，尤其是 GDP 的过度增长带来的环境危害的加剧，在中国社会、尤其像 N 市这样的地方性大都市中，具有环保意识和公民责任感的人开始增多；随着社会的开放程度越来越高，包括民间环保组织在内的各种 NGO 和 NPO 组织也越来越多，像我们前面叙述过的 2003 年由民间环保组织发起的“徒步秦淮河，招募志愿者”活动就引起了相当广泛的关注。除了一些意识超前的普通市民和 NGO 组织外，那些具有相对独立精神和社会批判意识的知识分子，尤其是一些从事环保研究的专家，面对秦淮河水的污染及其治理，也确实表现出了相当的社会责任感，他们不但频繁地对秦淮河污染发出警示，还纷纷为治理秦淮河污染献计献策，有人甚至直接向政府的治理不当叫板（报道 2，2003）。

但是，客观地说，到目前为止，来自社会或社区的力量还主要限于秦淮河污染这一社会问题的形成和议论方面，离真正参与污染治理的决策和行动尚有相当的距离。社会或社区力量在意识和行动方面的脱节，原因是多重的。其一，就与国家力量相对应的社会来说，其所能够凭借的组织化力量或制度支持是有限的。在私人领域、志愿性社团、公共领域和社会运动这些公民社会的主要结构性要素中（何增科主编，2000：4），那种基于共同利益或信仰而自愿结成的社团是公民社会的核心要素，因为它为公民参与公共事务提供了机会和手段。但在目前的中国社会中，在强大的政府或国家力量和原子化的个人与家庭之间，这类中间组织是缺失的。尽管 1980 年代以来，在单位制萎缩的同时，以居委会为主体的法律上具有“自治组织”性质的社区建设得到了推进，但事实上，居委会仍然是国家派出机构——街道——的下属机构，无论是在污染治理还是城市管理的其他领域，它都不可能作为独立的力量参与实践。而包括环保组织在内的其他带有 NGO 性质的社团，不但刚刚兴起，而且受到国家相关机构的严格制约，其行动空间是有限的。其二，虽然随着改革开放的进一步深入，中国社会，尤其是沿海城市也呈现出公民社会的某些萌芽性特点，企业职工、征地农民、动迁居民、利益

受损业主以及一些特殊群体的自我维权意识萌生,以政府、组织为诉求对象的组织化行动已较普遍(陈映芳,2006),但目前其组织化行动只指向具体的与行动者有关的群体性利益问题(如小区拆迁或商品房质量等),基本不涉及对包括环境污染和整治在内的区域社会和城市社会的一般性问题。其间的原因既与具有环保意识的人所能够动员的社会资源,尤其是行动资源有限有关,也与对一般性的社会问题有忧患意识的人的组织化程度不高、难以形成结构性的力量有关。

六、结论与讨论:污染治理与“中国特色”

尽管我们尚未刻意地进行归纳和总结,但从上述有关秦淮河污染治理的描述与分析中,还是不难看出其中体现了某些鲜明的“中国特色”。从根本上说,这些特色是1949年后的政治环境、权力运作方式及无所不包的计划经济体制的延宕反应。然而,我们所感兴趣的是,在1980年后的社会转型过程中,伴随着市场经济的兴起,在秦淮河的污染治理过程中,国家主导的模式以及在这一模式影响下产生的所谓“中国特色”,为什么不但没有减弱,反倒愈加强大?如果我们不可能彻底改变或没有必要改变污染治理上的国家主导模式,那我们应该在国家、市场和社会之间建构起一种怎样的合作模式?

在秦淮河污染治理过程中,自始至终体现出了国家主导的力量。尽管我们已经提及,在中国历史上历朝历代大型水利工程的规划和整治都能够看到国家权力的介入和运作;而且在现代工业化国家中,环境污染的治理也都是国家或地方政府的核心职能之一,例如,无论在韩国汉城的清溪川的复原,还是在日本京都附近琵琶湖的污染治理中,国家和地方政府都起到了积极的主导或推动作用。但是,在中国,具体说在秦淮河的污染治理中,国家或地方政府的主导作用,不仅表现在对治理的规划、资金的筹措、人力的募集以及具体的实施等方面,而且表现在对包括污染在内的社会问题议题形成的控制、对原本自由和开放的市场力量的调控,甚至包括污染治理的直接动因上。

在前文,我们讨论了“秦淮河污染”是怎样真正成为一个全民瞩目的“社会问题”的。换言之,问题是怎样浮出水面的。不错,社会问题的出现和公众主观上的认定过程有关,但公众对问题的意识以及他们用

于解释问题的公共性框架的形成却直接受制于一个相对开放和理性的媒介环境。加姆森讨论过 1979 年美国三里岛核事件前后,公共性解释性框架的变化对公共争议的影响。简单说,在事件之前,“进步”是基本框架,“核电”是无可争议的技术进步的象征;而在事件之后,框架则成为“公共责任”,在这样的框架下“核电”自然成为不可信赖、贪婪的象征(Gamson, 1992: 52)。在中国,因为媒介受到制约而导致的公众问题意识和解释性框架的缺失,在 2003 年的 SARS 事件中已经获得充分的说明(周晓虹, 2003)。而在秦淮河的治理过程中,我们也看到,污染最终成为问题,不仅和媒介对秦淮河及其状况的讨论或曝光有关,同样和媒介提供的公共性的解释框架有关。具体说来,在 1986—1995 年间的公共媒介上,“开放”和“发展”是基本的框架,而“秦淮风光带的建设”是 N 市“开放”和“发展”的象征,其中的秦淮河水污染只是这一过程的必然的副产品;但到了 1996 年后,尤其是近年来党和国家大力提倡“科学发展观”后,公共性的解释性框架发生了变化,其基本的主题成了“协调发展”。在新的框架下,以牺牲环境为代价的发展自然就成了追求单纯的 GDP 崇拜的被批评的对象。在秦淮河污染的治理过程中,我们能够清晰地看到党或国家在不同时期的发展议题,怎样建构起了公众对社会问题的意识及其公共性的解释框架,其中确实充分体现出国家的主导力量。

和媒介的情况相似,在秦淮河污染的治理过程中,国家或地方政府对市场力量的调控也颇为得心应手。国家或地方政府所以能够相对从容地调动市场的力量进行秦淮河的治理,首先是因为在当代中国的国家—市场—社会关系中,国家仍然处在掌控的地位。众所周知,在国家或地方政府手中,掌握着包括政治资源、经济资源、文化资源、生活资源在内的几乎所有最重要的社会资源。单单考虑与秦淮河治理相关的因素,我们就能够看到,在内秦淮河两岸及市内污染企业的搬迁上,地方政府不仅有统一规划、强制执行的权力,而且涉及土地、搬迁资金和税收方面的政策也无一不是经由其手制定的;在外秦淮河的治理和河西新城的开发过程中,我们也能够看到,国家或地方政府凭借着城市规划权和项目审批权的运用,以及土地使用权的出让,借“十运会”的“东风”,是如何使市场力量服从包括污染治理在内的整个“造城”运动的。尤为重要的是,随着市场经济的发展,国家或地方政府掌控和能够调动的经济资源也越来越多,这使其对市场的调控力量更为强大,对秦淮河

污染治理的主导也更为有力。

当然,市场力量所以能够服从国家权力,也与前述国家权力与市场力量在打造“城市形象”方面的着力方向一致有关,这是国家或地方政府能够调动市场力量进行秦淮河治理的另一个原因。毋庸置疑,打造环境优美的现代化的“城市形象”,对国家或地方政府而言是一项“政治任务”,而对包括房地产开发公司在内的企业或市场力量来说则是一次“经济机遇”,但显然“经济机遇”的实现是以“政治任务”的完成为前提的。换言之,“城市形象”打造得如何,不但是对地方政府完成国家交给的“政治任务”完美程度的考量,也从根本上决定了企业能够在何种程度上实现其经济利益的最大化。

尽管我们看到内外秦淮河的治理都受到政治任务和经济利益的双重驱使,甚至政治任务和经济利益常常裹挟在一起,但归根结蒂,各方所围绕的中心工作显然还是“政治”。如该项工作在1980年前一直是一项水利工程,1980年后又成为一项经济工程和环境工程,但它在1949年后的50余年中也一直是或者说更是一项政治或形象工程。政治在中国社会生活中的重要性,决定了秦淮河的治理一直没有脱离服务于国家或地方政府在不同时期的“政治任务”的模式,这就是我们着力指出的在秦淮河污染治理过程中体现出的“中国特色”(当然,既然是“中国特色”,它就不但体现在秦淮河的污染治理上,也不同程度地体现在中国各地的污染治理或环境保护工作中)。

上述“中国特色”的形成原因是多方面的。首先,它与中国共产党在半个多世纪中的执政地位有关。这种无可替代的执政地位,决定了在国家或地方政府的事务中,党的或被党所认可、所强调的目标或任务,往往才能够被置于日常工作或社会生活的中心。换言之,国家或地方政府的主要工作基本上都是围绕党在不同时期的中心任务展开的。其次,中国共产党的历史和性质决定了它对政治或意识形态的重视和强调,在相当长的历史时期内,一般的经济或社会工作只有在政治这一意识形态层面才会具有重要的意义。所以,各级党和政府都习惯于将重要的社会或经济工作上升到意识形态的层面去讨论,或赋予其政治意义。再次,党在早期的军事斗争中养成的习惯或工作作风,因1949年的胜利而被带入其后的国家或政府管理过程中。1949年后,这种工作作风或习惯突出地表现在这样两个方面:(1)在经济建设和社会管理过程中,常常具有明显的军事战役的“阶段性”特点,甚至经济任务或社

会工作都被分解成不同的“战役”来完成或解决。(2)习惯于对战争年代屡试不爽的轰轰烈烈的社会动员手段的借用。

回到我们讨论的个案。其实,不仅打造“秦淮风光带”是“政治任务”,提升“城市形象”、建设河西“新城”、开好“十运会”是“政治任务”,1980年后在“以经济建设为中心”的思想指导下,在整整14个世纪,中国经济的狂飙突进中快速提升GDP产值是“政治任务”,就是在今天,治理秦淮河污染、实现人与环境的和谐发展同样也是一项“政治任务”。我们这里所谈论的“政治任务”并没有什么贬意,说到底,它就是国家或地方政府的“目标”或“任务”,是它们在不同时期的工作中心。而流行至今的“政治任务压倒一切”的工作模式,则进一步体现了这种“中国特色”以及国家对市场和社会所具有的压倒性力量。

鉴于环境保护或污染治理涉及到优质公共物品的提供,我们认为在秦淮河污染治理的过程中需要改变的恐怕并不是国家或政府主导模式,而是这种治理单纯或首先服务于国家或地方政府在不同时期的“政治任务”的模式。这种看法的依据是,现代国家或政府的核心职能就是向社会或民众提供纯公共品或一些重要的准公共品,包括提供国防、法律与秩序、界定和保护财产所有权、稳定宏观经济环境、提供基本公共医疗卫生、提供基础教育、帮助穷人以及我们这里所论及的保护环境(胡家勇,2005)。但是,国家或地方政府在环境治理和保护中的主导作用,是由其在经济社会发展中的地位和责任决定的,是一项保护国家的可持续发展能力、促进人与自然和谐发展的长期任务(中共中央,2006:15—16),因此不能单纯服务于其在不同时期的“政治任务”,或因“政治任务”的改变而有所改变。实事求是地说,在我国工业化的早期阶段,迫于不同时期的政治需要和经济发展的压力,在环境治理和保护中采取一些如同秦淮河治理中的短期行为或措施有其客观性的要求,但是随着经济的高速增长及由此而来的对社会稳定发展的要求,先前的环境治理和保护模式或所谓“中国特色”必须改变。如果我们意识到,国家或地方政府治理和保护环境的目的是为了“漂亮的政绩”,地方政府也不应成为戴慕珍所说的直接介入地方经济、凡事皆考量GDP的经济法团(Oi,1992),就必须改变现有的秦淮河治理模式,不再以工程为导向,而应着眼于连贯性的治理;不再以景观建设为目的,通过短期的调水冲刷工程维持秦淮河的“美景”,而应采取长效措施着眼于逐步恢复河水的自净能力。

在上述国家—市场—社会三者的关系之中,单就国家—市场关系而言,应该说在秦淮河的污染治理过程中,国家或地方政府的主导还是起到了诸多激活市场和弥补市场缺陷的作用。在前文中我们已经看到了无论在内秦淮河两岸的企业搬迁中,还是在与河西新城建造有关的外秦淮河的治理中,地方政府都比较成功地启动了经济杠杆,使企业或市场参与到秦淮河污染的治理过程之中。但是,未来的问题是,政府该如何有效动员内秦淮河两岸以餐饮娱乐为主的服务业投身到污染治理之中去。在这方面,街道等基层政府的“去法团化”(何艳玲,2006)即退出街道经济和经营行为是一条路径。因为现时内秦淮河两岸的一部分餐馆或娱乐行业是由街道等开办的,这不仅造成了生活污水对秦淮河的污染,也降低了基层政权对环境污染的整治力度;同时,当河西新城的房地产商卖光他们的房子后,又如何启动经济杠杆,继续调动市场力量维护外秦淮河的环境亦将成为一个无法回避的重要问题。

相比而言,在国家—社会关系方面,我们已经看到,国家或地方政府的主导作用并没有直接带动包括社区和市民在内的社会力量积极参与秦淮河污染的治理。作为一种参照,1950年代芝加哥被称为“后院”的平民区(雅各布斯,2006:272—274)和1990年代台北的永康社区(庄雅仲,2005),自发的社区动员在环境保护方面都起到了显而易见的作用。^①同“后院”或永康社区相比,在秦淮河的治理过程中社会力量的“疲软”或“缺位”,固然与前述市民社会发育不完善、市民缺乏公益意识和资源动员能力有关,但也与国家或地方政府未能有效借用现有的权力系统和资源优势有效地进行社会动员有关。在我们进行的另一项有关N市“创建无毒社区”的研究中发现,地方政府通过现有的社区组织就建构起了相对完备的禁毒工作体系,如每个社区禁毒工作站都有一套完备的综合台帐,其中包括工作网络、涉毒人员基本情况、帮教档案、宣教计划、易遭毒害的场所登记以及事无巨细的责任书等等,并针对每一个吸毒对象都成立了“五位一体”的帮教小组,即一位民警、一位街道

^① 在芝加哥的“后院”,这个主要由在屠宰场工作的工人居住的贫民区,1950年代成立了一个形式非常正规的“理事会”,喊出了“我们是主人,我们要掌握自己的命运”的口号,它在实行自己的公共服务和影响市政府方面都显示出了更加强大的力量,并通过银行的有效影响,卓有成效地改变了自己的居住环境和居住条件(参见雅各布斯,2006:272—274);而在台北的永康社区,1995年因为市政修建道路,要拆除社区内的大半个公园及园中的几十棵大树,从而引发了一场市民积极参与的都市社区运动(参见庄雅仲,2005)。

干部、一位社委会干部、一个家庭成员、一个单位领导或帮教志愿者。这样的帮教体系确实对降低复吸率、减少吸毒者都起到了相当的积极作用。如果地方政府真的能够将环境污染的治理放到和禁毒甚至和对GDP的追求同等重要的位置，那么在志愿性社团未能成熟之前，包括现有的居委会或社委会在内的社区力量，就未必不能成为一种国家或地方政府能够动员或借用的既存性资源。在未来的秦淮河污染治理过程中，较为理想的局面当然是，在国家继续保持其主导地位的同时，通过行政和市场的双重力量，将一部分责任与义务有效地转移给包括居委会、各种非营利组织或社团以及市民个人在内的社会。显然，只有在国家、市场和社会之间建立起一种互动式的合作模式，我们才能够最终实现环境的有效治理和保护。

参考文献：

- 报道1, 2003《30多名志愿者“徒步走秦淮”》,《金陵晚报》8月20日。
- 报道2, 2003.《地理湖泊专家濮培民:秦淮河水泥护坡是个败笔》,《金陵晚报》5月10日。
- 博曼, 2006.《公共协商:多元主义、复杂性与民主》,北京:中央编译出版社。
- 陈映芳, 2006.《行动力与制度限制:都市运动中的中产阶级》,《社会学研究》第4期。
- 访谈1, 2005,对N市政府参事、N大学城市资源学系Y教授的访谈。
- 访谈2, 2005,对N市建委城建处P处长的访谈。
- 访谈3, 2005,对N市经委投资处Y处长的访谈。
- 访谈4, 2005,对N市夫子庙钓鱼台街道2位60岁以上老人的访谈。
- 访谈5, 2005,对N市秦淮河沿岸节制闸附近小区居民H先生的访谈。
- 费孝通, 1998.《乡土中国 生育制度》,北京:北京大学出版社。
- 韩品峥、韩文宁, 2004.《秦淮河史话》,南京:南京出版社。
- 何艳玲, 2006.《社区建设运动中的城市基层政权及其权威重建》,《广东社会科学》第1期。
- 何增科主编, 2000.《公民社会与第三部门》,北京:社会科学文献出版社。
- 胡家勇, 2005.《转型国家如何建构有效政府》,《天津社会科学》第6期。
- 黄杰, 2002.《公民社会与社区建设》,《探索》第6期。
- 蒋赞初, 1995.《南京史话》,南京:南京出版社。
- 李强, 2005.《河西开发,前景美好》, <http://nj.house.sina.com.cn/2005-10-14/20051014/16221282.shtml>
- N市环境保护局, 2002《让城市成为流动的河、美丽的河、繁华的河——N市水环境综合治理综述》。
- , 2004.《N市走向绿色生态文明——N市创建国家环境保护模范城市纪实》。
- N市人民政府, 1983.《关于新老秦淮河污染及其治理情况的汇报》,宁府环治[83]字124号文。
- N市统计局, 2002.《拼搏求发展 今朝更辉煌——党的十三届四中全会以来全市经济社会发展主要成就》, http://www.njtj.gov.cn/view.asp?articleid=12942&article_big_cate_id=1020

- Q 区统计局, 2006,《秦淮区统计局上半年全区经济运行简析》, http://www.njqh.gov.cn/site/njqh/hjfx_mb_a39060906760.htm
- 雅各布斯, 2006,《美国大城市的生与死》, 南京: 译林出版社。
- 闫志刚, 2006,《社会建构论: 社会问题理论研究的一种新视角》,《社会》第 1 期。
- 赵鼎新, 2005,《西方社会运动与革命理论发展之评述》,《社会学研究》第 1 期。
- 中共中央, 2006,《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》, 北京: 人民出版社。
- 周晓虹, 2003,《传播的畸变: 对 SARS 传言的一种社会心理学分析》,《社会学研究》第 5 期。
- 庄雅仲, 2005,《五鱼二饼: 社区运动与都市生活》,《社会学研究》第 2 期。
- Becker, Howard S. 1966, *Social Problems: A Modern Approach*. New York: John Wiley & Sons.
- Blumer, H. 1971, "Social Problems as Collective Behavior." *Social Problem* 18.
- Cuber, John F., Harper R. A. & W. F. Kenkel 1964, *Problems of American Society: Values in Conflict*. 4th Edition. New York: Holt Rinehart & Winston.
- Gamson William A. 1992, *Talking Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Mauss, Armond L. (ed.) 1975, *Social Problems as Social Movements*. Phil.: J. P. Lippincott & Co.
- Oi, Jean 1992, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China." *World Politics* 45.
- Spector, M. & J. I. Kitsuse 1987, *Constructing Social Problem*. Second Edition. New York: Aldine de Gruyter.

作者单位: 南京大学社会学系

上海高校社会学 E 一研究院(上海大学)

责任编辑: 张宛丽

and it is a very important concept in social theories. However, there are different views on the essence of welfare. On the relationship of individual welfare and the state and society, we advocated the superiority of state interest and collectivity interest in the period of Planned Economy. Since the Reform and Opening-up, we gradually acknowledged that human is the basic aim and that we should be “people-oriented”. However, the relationships between individual welfare and others’ welfare, individual welfare and state and society should be further clarified in the theory. Based on Huang Youguang’s and Amartya Sen’s comprehensions of welfare concept, the author argues that the essence of welfare is happiness and eudemonia which is a result of individual’s real opportunity to realize personal valuable functions. The aim of social development is to enhance social members’ welfare, but it doesn’t mean that all the social members only take care of their own welfares. Individuals should take responsibilities to others’ welfare, as well as state and society take responsibilities to individual welfare.

State, Market and Society: The multidimensional impetus of reducing the Qinhuai River’s pollution *Zhou Xiaohong* 143

Abstract Since 1950, the Qinhuai River in Nanjing city has undergone five times of large-scale renovations. Whereas the first three renovations were targeted at preventing flood and water logging, the last two gave priority to pollution reduction, with the aim of improving the ecological environment of the water system in Nanjing. This paper presents a close analysis of these last two renovations, trying to indicate how the control of the Qinhuai River pollution is achieved under the dual impetus of enhancing or improving the public image of the city or the government, and seeking the marketing economic benefit. Compared with the first three renovations, the government secures its potential of political mobilization through an increase in its economic mobilization capacity; at the same time, the market, being motivated by the economic benefit in sight, has also exhibited its force in the pollution controlling project. Although the community or the society have revealed their power in the formation and discussion of the problem, there is still a long way to go before they can have any real influence over the prevention and control of pollution.

Studies on Social Organization and Its Kinship System
 *Zhang Yan* 165

Abstract: Begins from Australian kinship terminologies, this paper explores the embedded relationship of social organization and its classificatory kinship terms in the early time of tribal society, and proposes the two bases of kinship system. One base is on the principle of kinship merging for exogamous and unilateral descent groups (terms between groups), while the other is on the principle of kinship distinction for core family (terms between individuals). The two bases are also perspectives to observe and describe kinship system. In the studies on tribal society’s classificatory kinship system, the occidental