

水环境治理中的公众参与研究

——以江苏省为例

毕 霞 杨慧明 于丹丹

(河海大学 公共管理学院 江苏 南京 210098)

摘 要 水环境治理作为一项综合性、系统性的工程,已经成为一个被广泛关注的政治和社会问题。江苏省水环境治理中的政府组织、环保 NGO 组织和个体自发公众参与方式都存在一定的不足之处,需要分析阻滞公众参与的相关因素,进而提出促进水环境“善治”的路径选择,为水资源保护尽绵薄之力。

关键词 水环境 治理 公众参与

中图分类号:D035

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2010)04-0043-05

水环境作为一个完整的生态系统,会受到各种自然和人为因素的影响而使其水质、水量发生变动,水环境质量的好坏也直接关系到农业生产、公众健康状况和社会稳定。陈阿江教授曾从和谐社会建设的视角把人水关系划分为“人水不谐”与“人水和谐”两种类型^[1]。因此水环境治理自然就成为一个重要的社会治理问题。治理理论的核心就在于治理主体和方式的“多元性”。水环境治理中的公众参与是治理理论的实践探索。所谓公众参与,又称为公共参与、公民参与,就是公民试图影响公共政策和公共生活的一切活动^[2]。本文在介绍水环境治理中公众参与现状和问题的基础上,分析公众参与水环境治理的阻滞因素,进而探索水环境“善治”的路径选择。

一、水环境治理中公众参与现状

公众参与方式可分为直接参与和间接参与、被动型参与和主动型参与等。公众可以通过政府、环保 NGO 或者以个体身份自发参与到水环境治理中来,各种参与方式都呈现出蓬勃发展的势头,但尚存在一些问题。

1. 政府组织渠道参与的途径多样,互动性差

政府组织渠道参与,即政府组织公众通过各种活动、会议等方式参与水环境治理的方式,包括向公众推行绿色产品,通过“两会”反映公众意见,来信来访,发布国家环境资源状况公报等。《环境影响评价公众参与暂行办法》(2006)中,我国首次以法律形式

明确了公众参与环境保护的方式,结合《环境影响评价中信息公开和公众参与技术导则》,可将目前由政府和法律认可的公众参与方式归纳为:调查公众意见(问卷调查、单独拜访、热线电话和互联网等渠道)、咨询专家意见(向有关专家进行个人咨询或向有关单位的专家进行集体咨询)、座谈会(或论证会)和听证会。

笔者通过在南京、常州等地的走访了解到,各种参与途径已被广泛采纳,公众的知情权、表达权、参与权、求偿权得到了一定程度的保证。各地普遍结合“六五”世界环境日等活动,发布环境质量公报等信息,建立评价体系,公开重点工业企业环境行为信息。江苏省已有 11 215 家企业实施了环境行为信息公开,基本覆盖了主要工业企业和重点排污单位。各地也凸显了各自的特色,泰州市为解决环境信访问题,在听证过程中注重选好个案,防止听证简单化,注重规范程序,防止听证随意性,注重现场组织,防止听证走过场,注重跟踪落实,防止听证两张皮。常州按照“贴近群众切身利益、贴近社会关注热点、贴近政府工作要求”的原则,公开征集对话议题、选择对话对象,通过圆桌会议使一些老大难问题得到有效解决。

问题在于,参与渠道尚未成为参与主体的得力工具。通过对苏南、苏中、苏北公众平时参与水环境治理的渠道调查^①(图 1),目前江苏省公众通过政府组织渠道参与水环境治理的比例不足 20%,低于通

收稿日期 2010-08-20

基金项目 江苏省哲学社会科学基金项目(07zzb009)

作者简介 毕霞(1964—),女,山东德州人,教授,硕士,从事当代中国政府与政治及非营利组织研究。

过社会组织和新闻媒体渠道,多数公众对政府组织公众参与的形式还不了解,虽然法律中已然明确规定了问卷调查、专家座谈、听证会等形式,但对公众来说,却徒有参与之名,鲜有参与之实。

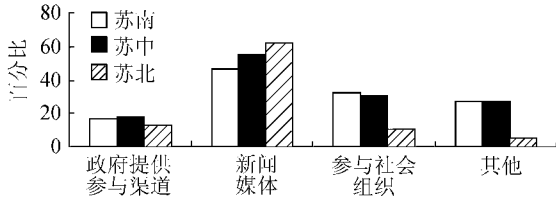


图1 公众平时参与水环境治理的渠道

另外,主体意见对政策进程的影响力有限。亨廷顿认为,政治参与就是“平民试图影响政府决策的活动”^[3]。虽然《环境影响评价公众参与暂行办法》规定“建设单位或者其委托的环境影响评价机构在编制环境影响报告书的过程中,环境保护行政主管部门在审批或者重新审核环境影响报告书的过程中,应当依照本办法的规定,公开有关环境影响评价的信息,征求公众意见。”但在决策的最终抉择和执行、评估阶段,却具有很大的隐蔽性,依然是封闭性的精英决策,重视决策过程的输出性参与,忽视输入性参与,降低了公众参与水环境治理的政治效能感。

2. 环保 NGO 组织参与蓬勃发展,数量有限,有效性不足

环保 NGO 组织参与,即环保 NGO 作为组织者,组织公众参与环境保护活动。2006 年《中国环保民间组织发展状况蓝皮书》^②统计,我国存在的环保 NGO 有 2768 家,其中政府部门发起成立的民间组织占 49.9%,民间自发组成的占 7.2%,学生环保社团及其联合体占 40.3%,我国港澳台地区及国际环保民间组织驻大陆机构占 2.6%。从这些数据看出我国环保类社会组织已粗具规模,发挥了积极作用。以江苏省环境科学学会、环保产业协会以及江苏省水资源管理协会为例,它们都在围绕经济社会发展中与水资源相关的热点、难点问题,在水资源利用、保护和强化管理上,充分发挥其联系面广的优势,对提高全社会水资源管理、开发利用、节约保护方面的认识、交流经验和相关课题研究,发挥了不可替代的作用。

但是,草根社会组织的相对数量和水环境保护类专门组织及活动的绝对数量缺失。“草根”的特点就是广泛性、平民化和“野火烧不尽,春风吹又生”的

顽强性。目前我国环保 NGO 大多都是由政府部门发起成立的和学生环保社团,真正民间自发组成的仅占 7.2%。江苏省民政厅的统计数字显示,2009 年第二季度末南京市共有各级各类民间组织 3109 家,但环保组织只有南京市环境科学学会和环保产业协会、南京水利学会、江苏绿色之友、南京市环境卫生协会和市容卫生协会等为数不多的几十家^③,其活动内容也偏重于学术论坛、相关课题与技术研究以及会员单位间的经验交流等,而开展环保公益宣传和组织志愿者环保的活动很少。

环保 NGO 便于“上传下达”的自身优势也未能有效彰显。江苏省环保 NGO 对政府的依赖性强而对公众的号召力弱,影响了其在公众中的知名度和动员力。江苏省水资源协会未组织过相关水资源保护的公益宣传和志愿者活动,而是在会员内部上传下达,引导企事业单位节水,通过论坛、研讨等途径,为政府和主管部门提供更多更准确的建议和意见。近年来由于政府的重视和组织活动能力增强,环保 NGO 已开始发挥影响决策的作用。在一些环保 NGO 的反对下,国务院没有批准“怒江中上游流域水电规划报告”。NGO 的这种影响政府决策的能力应该用来作为公众利益的代言人而反映民意,但是现实中这种利益表达机制的作用大打折扣,公众甚至不知道自己身边有什么样的环保 NGO,环保 NGO 的组织宣传工作还有较为乐观的上升空间。

3. 个体自发参与尚未实现由观念参与向行为参与的转变

个体自发参与,即公众不通过任何政府或环保 NGO 组织,而是通过单独的、灵活的个人行为参与水环境治理。如学习环保知识、对破坏环境和侵害自身利益的行为进行申诉等。这种方式灵活性强,公众随时可就发现的问题以自己喜欢的方式向有关部门反映。通过对江苏省环保厅走访了解到,公众对环境的监督渠道有很多,而且都已经向全省公布。可以到环保厅的网站检举或投诉,通过 24 小时专线、写信到环保厅,或直接到信访处当面了解情况。

通过苏北、苏中、苏南 3 个地区公众对水环境治理的关注程度的统计分析显示,全省各地公众对水环境治理比较关注的程度都超过了 70%,但各地真正有过参与经历的公众比例均不足 40%(图 2~3),公众对水环境治理的参与呈现出高理想性和低务实

① 江苏省公众对水环境治理监督状况的调查始于 2008 年 3 月,结束于 2008 年 12 月底。调查以发放问卷及访谈的形式进行,在江苏省的苏北、苏中、苏南 3 个地区选取了盐城、射阳、南京、常州等城市为试点进行调查,参与对象有农民、保安、司机、政府工作人员等。共计发放问卷 444 份,回收 440 份,有效问卷 436 份。本文图 1~图 3 所用调研结果均源于此次问卷调查。

② 2006 年,中华环保联合会想全社会公布了在全国范围内开展的“中国环保民间组织现状调查研究”理论成果——《中国环保民间组织发展状况蓝皮书》是最早也是目前为止唯一一份最权威地对我国环保类民间组织进行系统归纳的资料。

③ 江苏省民政厅政务公开 <http://www.jsnmz.gov.cn/submodule/uniteddocument/news/attachment/20090828092050.htm>.

性并存的特点。

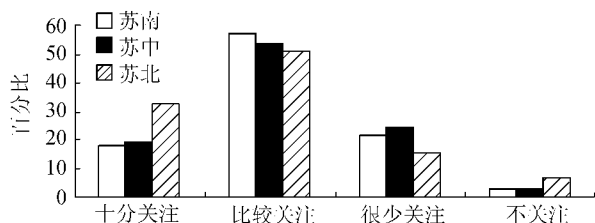


图2 公众对水环境治理的关注程度

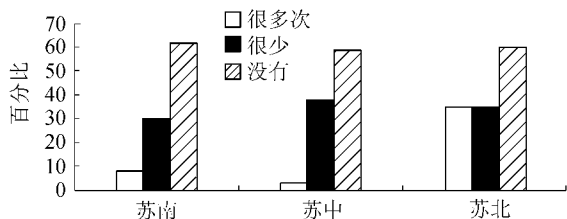


图3 公众是否有监督经历

造成公众参与实践性差的原因首先是参与意识淡漠化。政治文化对政治参与行为的影响是决定性的,传统的官本位思想抑制了公众参与意识的提高;从众心理使得“免费搭车”行为盛行;环境权作为公民的一项基本权利没有在法律上明确加以肯定。其次,参与能力不足。2008年由环保总局指导、中国环境文化促进会编制公布的“公众环保指数”显示,只有16%的公众知道环境问题免费举报电话,其中只有9.2%的人打过这个电话,公众缺乏必要的环保知识,致使公众面对具体环境问题时,找不到制度化 and 理性化的方式来表达利益诉求。

谢莉·安斯汀(Sherry Arnstein)1969年发表了《市民参与的阶梯》一文,根据市民参与的程度,提出了公众参与的阶梯的概念,将公众参与分为8级3个层次(图4),反映了公众在参与中的地位和作用的高低。

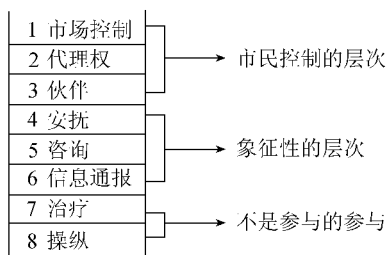


图4 安斯汀的市民参与的阶梯

由以上分析可以看出,江苏省水环境治理中公众参与的方式虽然呈现多样化的局面,但是仍处于政府主导的象征性参与层次。

二、公众参与水环境治理的阻滞因素

探究影响公众参与水环境治理的因素,要将公众参与行为作为一个联系社会各方面力量的政治问题

和社会问题来审视,向上追溯到我国的民主政治建设,向下拓展到我国公民社会的发展壮大,同时衡量深入到社会生活各个支脉的社会资本存量的大小。

1. 民主政治基础薄弱,公共决策民主化程度低

水环境治理中的公众参与行为是一种政府和公民社会之间合作治理的行为。治理理论意味着政府与市民社会间相互合作达成共识的一种状态,因此,民主政治是治理和善治的前提和基础,也是公众参与水环境治理的前提和基础。中国传统的政府治理理念是建立在马克思主义国家学说和计划经济的理论基础之上的,在管理实践中也一直遵循政治行政一元论和古典的官僚制度,政府往往以政治的方式对待行政。改革开放以来,我国政府虽然经过多次改革,仍然存在权力过分集中和角色错位的问题,官本位思想比较严重,将政府视为社会管理的唯一中心,习惯于自上而下的集权方式,较少采取合作、互动的方式。在公共政策的制定上缺少透明性和回应性,法律和其他监督体制很难对其产生有效的制约,这就造成了政府组织的参与渠道中公众对决策进程影响力有限,公民政治效能感差的问题,不利于公众参与效果的提高。

2. 公民社会发育不成熟

公民社会是这样一种状态:“……公民及其群体因民间组织的存在而增加社会资本,企业等营利组织因民间组织的存在而富有社会责任,党和政府等公共部门因民间组织的存在而更加民主、高效和拥有更高的问责能力,整个社会因民间组织的存在而富有和谐性、包容性、多样性和承受力^[4]”。由此看出,公民社会的成熟,强调的是社会组织在与政府、公众和市场的关系中发挥的举足轻重的作用。中国社会组织数量虽不足,但问题的根源在于其作用没有得到充分发挥。治理理论所体现的参与和合作是政府和公民社会各以主体身份而存在的合作与对话机制。就江苏省的情况来看,目前绝大多数民间组织是由政府创建并受政府主导,对政府的依赖性较强,这种依赖性很大程度上源于其经费主要来源于开展学术交流和承接课题,由此也造成内部人员基本都是兼职的,因此工作人员对组织的关注和重视不够,活动的开展也就自然会受到限制。这种公民社会组织无法真正实现与政府之间的平等合作或博弈,也很难深入公众中去宣传环保知识和带动公众参与环境治理活动。

3. 社会资本存量不足

社会治理格局能否有效运转依赖于各个治理主体之间社会资本存量的多寡。社会资本在本质上是通过公民间的互动、信任、合作和网络联结来整合社

会资源,并发挥资本的作用的。运用这种社会资本资源,人们力求促成个体或组织群体有机整合的社会关系环境,形成有效的社会规范和共同信念,以及建立治理制度构造和运行的基础。一般而言,在一个社会中,社会组织、成员相互信任的程度越高,进行合作的可能性就越大^[5]。然而,在水环境治理中,由于政府公共产品(如公众参与渠道)供给能力不足,公共服务短缺严重,造成了公众在思想上对政府的一种冷漠与疏离,削弱了公众对政府的信任度,降低了参与的热情。在规范和网络关系上,环境权还没有作为公民的一项基本权利被写进法律,法律本身的缺失也让公众感到参与水环境治理“出师无名”。同时,目前政府组织的参与方式多是一种自上而下的单向活动,未能形成一种双向互动的持续性互动网络,这也造成了公众参与的被动性。

三、促进水环境‘善治’的路径选择

治理的最佳状态是善治。国际社会提出“善治”具有8个特征,即:参与性、协商性、责任性、透明性、回应性、有效性、公正性与包容性以及法治精神^[6]。要促进水环境治理的“善治”,克服阻碍公众参与的上述因素,无疑要努力彰显这8个特征,主要可以尝试以下几方面的探索:

1. 提高决策的民主化程度,注重决策过程的互动性、参与性、协商性

社会治理是一种以协商、参与机制为基础的互动过程,是多元社会治理主体之间的互动,包括在公共决策上互动。现代社会是一个多元的社会,社会治理应坚持利益的多元化,制定社会政策、方针、对策必须坚持利益优先原理,促进公共决策的民主化。包括:决策方法民主化,即使人民群众充分行使参与决策的民主权利,在决策中听取相关专家学者的意见,决策内容民主化,即决策内容要充分体现民意,实现人民群众的根本利益^[7]。这就意味着参与效果是整个参与进程的最终环节和考察标准,而不仅仅是参与渠道的多样性。2007年发生的厦门“PX项目事件”可谓是公众参与环保公共事务的典型,在政府与公众力量的共同作用下,使得“PX项目”得以重新选址。此次事件中,市民维护切身利益的意愿是参与公共事务的根本动力,座谈会等正式的和QQ群等不正式的参与渠道是有力工具,但是事件的双赢结果也得益于厦门市政府的行为自觉,在一定意义上而言,行政领导的执政理念是圆满解决事件的关键因素。因此,需要从根本上实现官员和公众思想由“官本位”向“民本位”的转变,唯此,公众参与的各项制度建设才能更具现实意义。

2. 促进政府角色转变,形成治理主体间的合作关系

治理理论主要有两大理论渊源:一种是以极端自由主义为代表的当代西方哲学和政治思潮;另一种是以公共选择理论为代表的当代西方经济学理论^[8]。因此治理理论坚持的仍是“有限政府”理论,这就要求政府尽可能地让渡手中的权力,将其对NGO的关系由控制变为扶持。正如江苏省水资源协会徐俊仁理事长所说,协会“要明确目标,促进水资源的可持续利用”,环保NGO成立的目标是促进环境可持续发展,这一目标是与我国的发展战略和人民的长远利益一致的,国家应赋予环保NGO一个良好的发展环境。首先,放宽成立条件。根据《社会团体登记管理条例》规定,社会团体必须有50个以上的个人会员,或者30个以上的单位会员,或者在既有个人会员又有单位会员时,会员总数有50个以上。这种数量和规模上的限制可能约束社会团体的充分发展。其次,改革行政管理体制,减少行政干预,促使更多自下而上形成的环保NGO出现,因为随着中国环保NGO数量的增多,在一种“水涨船高”效应的作用下,水环境保护类的专门组织数量也会随之增多。资金充足是保证组织积极运转的前提,对于已经存在的环保NGO,可以通过购买其服务等方式为环保NGO募集资金,而不仅仅是以课题经费的形式。

3. 环保NGO要尽其所能,做好公众利益表达的有效通道

非政府组织以其独特的民间性、非政府性、志愿公益性,在水环境治理中具有独特的优势,一方面帮助政府将政策意图转达社会成员,做好宣传、指导、监督工作,提高公众的节水和保护水环境的意识。另一方面把社会成员对政府的要求、建议转达给政府,供政府制定政策、法律时参考。因此,非政府组织要真正地深入到群众中,组织公众参与水环境保护行动,这样既可以提高组织的知名度,又能够真正发挥其贴近公众的优势,赢得公众的信任,从而为公众提供一条值得依赖的民意表达途径。徐州矿务局退休教师周美恩创办了江苏省首家民间环保组织——“绿色之家”。在其精神的感召下,该市云龙区随即成立了环境保护协会。目前,全区7个办事处,83个居委会,11个村委会,31所中小学,均是协会的团体会员,形成了公众参与的新局面。近年来,他们又率先推行环保“片警”制度,在辖区内的每个责任区安排2~3名“片警”,对其所管区域的执法监察、排污收费、环保宣传等工作全面负责,使环保工作重心逐步下移,进一步贴近企业、贴近群众、贴近服务对象。

4. 完善法律,促进制度建设

法治是现代社会的制度资源和调控模式,是政府回应公众参与的一种重要载体。“善治”的一个重要特征即法治精神,强调运用法律手段把行政机关的权限、方式和程序以及政府与企业、公民之间的权利和义务用法律手段固定下来,从而实现政府对企业,公众对政府和企业有效的循环监督机制。《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国环境影响评价法》等法律中对公众参与环境保护的规定仍然是不成体系的,在实践中很难落实,还应进一步完善公众参与环境保护方面的法律法规。建议:①主管机关决定对某项目实施环境影响评价时,必须以公众易于获得和了解的方式将该项目予以通知或公告;②对于公民、法人或其他组织就该项目提交的有关书面评论,有关当局或建议者必须给予积极的回应,而且不论意见是否被采纳,都应附于最终的环境评价报告中;③将公众的环境权写入法律,并赋予公众参与行为法律效力,提升公众意见的重要性。公众自身也要认识到公众参与环保是群众的权利,政府部门有义务回应和保护。

多元水环境治理模式以水环境的保护和可持续发展为目标,多元治理主体在平等对话和协商的基础上达成共识,凝聚和动员政府与公众间的社会资本投入到水环境治理中,达到“善治”状态。这也将是未来水环境治理的一个路径选择。然而,西方多元治理的发展是在政府信任危机、投票民主冷淡、资源向社会汇集的条件下,政府做出的一种积极回应,而在中国则是政府执政方式转变的一种尝试,这就要求必须实现从官本位到公共准则的执政理念的转变,否则官与民之间“管”与“被管”的传统观念将会永远阻碍中国公众参与的发展。

参考文献:

- [1] 陈阿江.论人水和谐[J].河海大学学报:哲学社会科学版,2008,10(4):19-24.
- [2] 贾西津.中国公民参与:案例与模式[M].北京:社会科学文献出版社,2008:3-4.
- [3] 塞缪尔·亨廷顿.难以抉择:发展中国家的政治参与[M].汪晓寿,译.北京:华夏出版社,1988:185.
- [4] 王名.中国民间组织30年:走向公民社会[M].北京:社会科学文献出版社,2008:9.
- [5] 毕霞.社会资本语境中的和谐社会及其实现[J].河海大学学报:哲学社会科学版,2008,10(2):11-12.
- [6] 孙晓莉.多元社会治理模式探析[J].理论导刊,2005(5):7-9.
- [7] 陈庆刚,颜涛.公共决策科学化与民主化的路径选择[J].金陵科技学院学报,2009(3):46-48.

- [8] 李风华.治理理论:渊源、精神及其适用性[J].湖南师范大学社会科学学报,2003(9):45-51.

(上接第25页)

- [7] 杜新刚,张广胜.职业化教育:加快农村剩余劳动力转移的另一种选择[J].经济研究导刊,2008(4):47-50.
- [8] 周健.劳动力梯度转移模型探讨及其应用:兼论“民工荒”[J].兰州学刊,2008(1):88-91.
- [9] 刘钻石.“民工荒”问题的实证分析[J].开放导报,2008(4):84-90.
- [10] 邱晓姣.“民工荒”问题研究文献综述[J].甘肃农业,2008(3):61-63.
- [11] 叶至诚.职业社会学[M].台北:五南图书出版公司,2001:299-320.
- [12] 刘思达.职业自主性与国家干预:西方职业社会学研究述评[J].社会学研究,2006(1):197-223.
- [13] WILENSKY HAROLD L. The professionalization of everyone? [J]. American Journal of Sociology, 1964:70.
- [14] MILLERSON G. The qualifying associations: A study in professionalization[M]. London: Routledge, 1964:1-12.
- [15] 肖胜文,罗尚荣.论建筑农民工的职业化发展之路[J].农业考古,2008(6):367-369.
- [16] 刘丽丽.“民工荒”:供需错位下的尴尬[J].中国报道,2007(4):78-82.
- [17] 甘肃:77.2%农民工缺乏创业资金 职业培训很有必要 [N/OL]. [2010-01-26]. <http://www.kxnews.gov.cn/a/xinwendongtai/shehuifazhi/20100126/998.html>.
- [18] 托马斯·兹纳涅茨基.身处欧美的波兰农民[M].张友云,译.南京:译林出版社,2000:50.

·简讯·

河海大学成立水文化研究所

河海大学于11月8日正式成立了水文化研究所。近年来,河海大学积极开展水文化的研究、宣传和教育,形成了一支水文化研究骨干队伍,开设了水文化选修课,编辑出版了《水文化教育系列丛书》,举办了江苏省大学生水文化创意设计大赛,在校内外产生了较大的影响。今年3月,中共中央政治局常委李长春批示:“水文化博大精深,值得深入研究、广泛宣传和大力传承”;国务院副总理回良玉要求:“构建坚持社会主义先进文化方向、具有鲜明时代特征和行业特色的水文化体系,推动水利工作再上新台阶”。

河海大学水文化研究所的主要任务是:积极开展水文化研究,提高水文化宣传和教育工作水平,加强与水利系统在水文化领域的合作交流,承担水利部相关研究课题;组织广大师生及业余爱好者开展与水文化有关的社会实践活动和课外活动,进一步扩大水文化的影响力。(本刊编辑部供稿)