

参与式环境治理模式 ——论云南城市环境建设项目中的公众参与

郭 苹

(云南省环境保护利用世行贷款项目办公室,云南 昆明 650034)

摘要 :在云南城市环境建设项目管理的实践基础上,对参与式的环境治理模式进行初步探讨,对云南城市环境建设项目的利益相关群体及其主体性进行浅析,提出在云南城市环境建设项目中开展项目目标群体参与、利用公众力量开展城市环境治理的有关建议。

关键词 :参与式发展 ;城市环境治理 ;主要利益相关群体

中图分类号 :F205 文献标识码 :B 文章编号 :1004-693X(2008)04-0087-04

Participatory environmental management : Public participation in urban environment construction projects in Yunnan Province

GUO Ping

(World Bank Project Office of Yunnan Environmental Protection Bureau, Kunming 650034, China)

Abstract :Participatory environmental management was examined through analysis of the primary stakeholders in urban environment construction projects in Yunnan Province and their key roles in the projects. It is suggested that target groups be involved in the urban environment construction projects, and urban environmental management be carried out through public participation.

Key words :participatory development ; urban environmental management ; primary stakeholders

1 参与式发展与城市环境治理

参与式发展是 1990 年代以来世界发展援助领域的主流理念和行动模式。近 20 年的实践表明,参与发展模式在提高投资项目的公众认可程度、避免或减少项目实施的负面影响、培养项目目标群体及其组织的参与能力、提高项目效果、降低项目成本等方面成效显著^[1]。

在世界银行援助策略的基础上,将参与定义为“是这样一个过程,项目利益相关群体能够通过它影响、共同控制涉及他们的发展介入、发展决策和相关资源^[2]”。世界银行实施的项目应该是一个激发主要利益群体影响和控制发展行动的过程,而这个过程的实现,需要在整个国家的经济及其相关部门中考虑更广泛的利益相关群体,保证所有的利益相关

群体及其关系都能被识别,并在所有项目阶段中被考虑,让穷人更容易获得资源,尤其是金融资源;加强主要利益相关者及其组织的管理能力^[3]。

参与发展模式已经随着国外大型发展机构在我国开展各类项目而渐渐在我国推广开来。在城市环境建设领域,参与式项目首先需要确定项目所涉及的各利益相关群体,以主要利益相关群体为目标,开展一系列的有关发展援助、发展决策和相关资源的参与活动。

在从事云南城市环境建设项目管理的实践基础上,对参与式的环境治理模式进行初步探讨,开展城市环境建设项目的利益相关群体及其主体性分析,提出在城市环境建设项目中开展项目目标群体参与、利用公众力量开展城市环境治理的有关建议。

通过公众参与,形成由下而上的敦促力量,让个

人、社会、政府都行动起来。

2 城市环境治理的主要利益相关群体

政府、企业和公众三大利益相关群体的互动已及其环境行为的相互影响、制约和作用,构成了整个社会环境行为的综合性结果^[4]。

2.1 项目受影响群体是城市环境治理的主要受益者

城市环境项目的基本目标是为项目区居住和工作的人口造福,并对农村人口产生影响。环境问题对那些依靠土地和水力资源生活的农村家庭来说是至关重要的。其次,城市环境项目的建设施工可能为那些土地被征用和搬迁的农村家庭提供就业机会。第三,项目可能为受项目影响的人提供就业机会,使得他们从项目的开发建设中受益^[5]。

2.2 项目受影响群体是城市环境建设征地拆迁的主要受影响群体

城市环境项目的建设经常引起征地和拆迁问题。当人们被迫永久性迁移、失去原来的土地,其原有的生产系统将遭受破坏,受影响人群需要做出生计方式的转变。

a. 受影响群体失去了生活保障。土地就是农民的基本生活保障。失去土地也就等于失去了这种保障。

b. 受影响群体失去了就业条件。农民以土地为劳动对象,其劳动价值才能得以实现,除此以外,他们所掌握的其他生产技能有限。因此,他们可能会同时被农业和非农业两个劳动力市场排斥——由于土地被征用而被迫从农业部门退出,但在非农业部门实现再就业的机会极为渺茫。

c. 大量有收益的土地和其他有收益的生产资料(如能够获得丰厚租金的房屋和商铺)将会丧失,导致受影响群体收入来源的减少。即便是有了赔偿安置方案,生计可持续问题仍不可忽视。

d. 受影响人群养老保险、教育医疗保障等福利设施及服务很有可能恶化。

国内外非自愿移民安置经验表明,以生计方式的改变为导火索,征地拆迁还可能带来一系列潜在的、长期的社会、文化、心理方面的影响。

a. 征地拆迁对于受影响群体来说,失去土地,农民的活动场景发生了质的变化,原来适应农村生活状态的理念、做法也随着生活环境的转换而改变。比如① 人际交往可能会从原来具有高度同质性的“熟人”社会慢慢的变为要与不知道底细的人打交道。② 时间观念的差异性。农业生活没有严格的

时间要求,日出而作,日落而息,失地以后的生计方式却讲究守时,看重时间的价值。③ 消费观念的差异性。传统农村生活崇尚节俭、朴素、实用,很多生活必需品可以自足,而失地以后则要样样付钱等等。

b. 在社会分层、社会结构方面征地拆迁可能引起新的贫富差距,也可能加剧原来的贫富差距。

c. 征地拆迁还会带来受影响群体心理认同方面的问题。主要体现在他们对城市和乡村的认同,对将来自己职业的认同,对政府的认同和对征地拆迁后生活状况的满意度等方面。如各方处理得不好,极易导致道德缺失、社会失公、利益失衡、群体冲突等现象发生。

d. 与传统文化的相关性。如在丽江泸沽湖,彝族的土地不但提供了人吃的粮食,而且是牲畜食物来源。而猪在彝族文化中,除了可以作为商品,它既是年节和待客中的礼物馈赠,也是彝族家庭财产的重要组成部分。可见,彝族村民失去土地还需要面临着传统文化的调适问题。

e. 对受影响群体原有社会关系网的影响。征地拆迁会带来原有社会关系网的解体和转变。对于在拆迁地开展商业活动的拆迁户来说,拆迁还意味着原有商业网络的丧失,这将直接导致其商业收益的减少。

2.3 项目受影响群体是城市环境治理可持续的维系者

项目后续管理是保障项目实施所达到的效果是项目可持续性的一个重要标志。各种项目经验表明,项目后续管理工作往往可能存在多种问题,表现在①在项目准备阶段对项目的后续管理问题考虑不周全,对今后项目后续管理可能出现的问题缺乏全盘考虑;②对社会公益性项目来说,由于项目本身很少产生经济效益,项目建成以后很可能出现后续管理人力、物力、财力不能到位,导致项目不能够正常运作。③项目后续管理的责任方单一,没有发动项目主要利益相关群体来参与项目的后续管理工作。比如常常出现的情况是仅由政府来承担社会公益性项目建成以后的后续维护和管理工作的要求则更高。环保项目建成后,后续管理工作一方面包括项目设施的正常运作,防止发生二次污染问题,同时避免出现“边治理边污染”局面的出现。

2.4 受影响群体的生活方式与城市环境的污染和保护密切相关

城市环境问题的出现与受影响群体的生活方式密切相关,而环境项目的建设、效果的体现和延续又

涉及受影响群体某些生活方式的改变。在滇池、洱海流域综合治理项目中,流域内受影响群体的生活方式既是污染产生的重要原因,同时也是污染能否控制的关键所在。

滇池流域的居民大致可以分为居民小区、城乡结合社区与城市郊区社区三大类,其居民生活方式与污染、治污的密切相关。

居民小区的生活条件比较好,绝大部分家庭都配备了完备的生活设施。例如,过去大家公用厕所,定期有人把粪便运到农村作为肥料使用。而现在每个家庭配备有抽水马桶,卫生与方便程度自然是不言而喻。这种生活习惯的变迁,或多或少,或明显或潜在对滇池水质的恶化起到推波助澜的作用。垃圾随处乱丢,垃圾堆由于没有及时清除,堆积如山,下雨时和着腐烂垃圾的雨水与生活污水,一同排进入湖、河流或滇池,无疑加重了滇池的富营养化。另外,一些地下或隐蔽的加工窝点也多隐藏在这类社区里,例如地下豆腐厂、“黑”米线厂等。初步调查显示,隐藏在城市里近80%的这类加工作坊是在城乡结合社区。这类加工点或生产作坊根本就无污水处理设备,产生了大量有害的污水,直接进入滇池水域。据统计,一般情况下一个地下豆腐加工作坊一天可产生废水2~5t^[6]。

典型的农村传统社区,以传统的种植业为主(例如水稻等)和简朴的农村生活为主要特征。通常情况下,这种农村生活方式不会对环境造成多大影响,是一种人与自然的协和。

城市近郊的农民多以种植各类蔬菜为主。为了能高产增收,农民们在菜地里大量使用化肥农药。菜地由于施肥量、用药量大,复种指数高,产生的面源污染物很大。在昆明市郊,菜地面积约为15.95 km²,面源污染物向滇池输送的距离短,对滇池的面源污染较大。据资料报道:“菜地每年每公顷施氮肥450 kg,在暴雨径流中测到流失量每年每公顷约为60 kg,流失量占施肥量的13%。”^[7]其次,城郊社区农民经济收入的增加,物质生活条件的改善,使他们可以享受到以前只有城市居民才能享受到的生活设施,例如洗衣机、淋浴或盆浴、抽水马桶等,而农村居民居住相对分散,对这类污水的处理难度更大。

再则,许多城郊农民日渐富裕,许多家庭已不再饲养鸡、鸭、猪等家禽家畜,剩饭剩菜大都以丢弃处理,成为污染源。大量的生活垃圾(例如塑料袋等)无法像城市那样集中处理。在暴雨期,垃圾里的污染物也会以散流的方式注入滇池水体。仅以滇池沿岸及城市郊区污染为例,输入的污染物就占污染物

总量的15%~20%^[6]。

3 主要利益相关群体的主体性分析

在云南城市环境建设项目中,主要利益相关群体环境主体意识的薄弱主要体现在三个方面。

3.1 对周围环境认识方面

在世界银行拟贷款的云南城市环境建设项目中,通过中山大学的外野调查,了解到昆明、丽江、大理和文山四州(市)受影响群众对当地发展问题的认识,多数受访者(66.2%)认为本地经济发展首先需要考虑的问题是提高人均收入,还有14.1%的受访者认为是改善生活设施,只有6.7%的人选择了“保护和改善生态环境”。可见,主要利益相关群体特别关注于本地经济和人均收入方面的发展,环境问题还不是受影响群体关注的焦点。

主要利益相关群体主要关注的是其周围的环境保护状况。如果项目的设计恰好针对了当地存在的环保问题,受影响群体都会大力支持;如果项目的主要受益群体不是实施地的群众,特别是当实施地点群众需要就此做出牺牲的时候(如征地),受影响群体会表现出明显的顾虑和担心。

3.2 对污染者的认识方面

实地工作经历表明,主要受影响的群众都不认为居住地环境的破坏、城市环境的恶化由自己的生产生活导致,他们认为主要的污染都是由外来因素导致的。

在走访洱海流域农村面源污染情况中发现,对于造成洱海面源污染的原因,不同的地区的村民有不同的看法。如下游地区的村民普遍认为污染源来自上游村庄的生活污水和农田污水。

3.3 对环境治理和项目的认识方面

主要受影响群体还是表现出了保护和治理环境的意识。受影响群体认为:环境治理工作应该主要是政府的工作,政府需要投入大量资金,建设环保设施,命令污染单位停止污染,而他们最多只是参与环境治理,讲究卫生,不乱丢垃圾。

在环境治理项目的工作实践中发现,多数实施地受影响群众提出了“二次污染”的问题:①垃圾填埋处理过程中由于没有解决好防渗问题,可能对地下水造成污染;②垃圾堆放、垃圾焚烧过程对空气造成的污染;③垃圾堆放、孳生蚊虫所带来对人群身体健康的潜在影响;④污水处理过程中污染物泄漏对水体及土壤造成的影响;⑤河道淤泥、污水处理厂废渣未经有效处理就直接填埋,对土壤和水体造成的影响;⑥污水管道埋设过程中造成污水任意流淌对

水体和土壤的影响等等。

参与模式的推广还面临着自身的完善。主要利益相关群体自身主体性意识薄弱,参与式环境治理模式的开展还面临着许多项目执行和管理者缺乏开展“参与”的敏感性,或者说他们没有意识“参与”对项目成功的重要作用。参与的程序、步骤和标准的不明确使得实践中人们对它的认识不一,导致在实践过程中,很多项目的利益相关群体不知如何开展参与,导致参与实践的口号化和形式化。

4 建 议

综上所述,参与式环境治理模式的开展有待项目主要利益相关群体主体意识的确立和参与能力的提高。这一目标的实现是一个长期渐进的过程。以云南城市环境建设项目为契机,笔者提出以下几点建议:

a. 加大项目宣传力度。抓住目前在项目准备阶段的黄金时期开展项目宣传,利用各种宣传手段,如标语、村民大会、广播、电视等,及时、深入地向项目受影响群体宣传项目实施的重要性和必要性,征求他们对项目的意见和建议。尤其要帮助主要利益相关群体认识到自己的生活方式对周围环境的影响,树立自己也是环境治理主体的意识。

b. 加强参与能力建设。建立起项目信息的定期公开制度,将那些与主要利益相关群体密切相关的项目信息定期在村委会等社区公共场所张榜公布。除此以外,还可以通过各类手段向主要利益相关群体通报项目的准备实施状况。

c. 为帮助主要利益相关群体建立项目主体意识,建议开展以下几类培训:①对项目主要利益相关群体开展参与式培训,引导他们主动开展对社区发

展、环境污染、环境保护方面问题的思考;②开展环境知识的培训,引导主要利益相关群体思考自己的生产生活方式给环境带来的影响,思考如何从自己出发开展环境保护;③开展有关项目技术方面的培训,消除主要利益相关群体对项目的顾虑。

d. 关注社区干部在项目实施过程中作用。项目在宣传、培训、动员、反映村民的需求、发现项目实施中存在的问题、协调矛盾、后续管理等方面都需要村庄社区干部的参与。在项目实施过程中可以考虑给参与项目的主要干部一定的补贴。

致谢:本文得到中山大学中国族群研究中心世界银行贷款“云南城市环境建设项目”社会评估小组的支持和帮助,在此表示衷心感谢!

参考文献:

[1] World Bank. The World Bank Participation Source book[R]. Washington D C : World Bank ,1996 :12.

[2] World Bank. The World Bank and participation , forth draft [R]. Washington D C : World Bank ,1994.

[3] 杨小柳. 西方参与发展的理论和实践[J]. 广西民族学院学报 :社会科学版 ,2006(3) :70-76.

[4] 王芳. 行动者及其环境行为博弈 :城市环境问题形成机制的探讨[J]. 上海大学学报 :社会科学版 ,2006(6) :107-112.

[5] 中国国际工程咨询公司. 中国投资项目社会评价指南[M]. 北京 :中国计划出版社 ,2004 :110-112.

[6] 刘建林. 试析城市居民生活方式的变迁 :兼论滇池水污染[J]. 中南民族大学学报 :人文社会科学版 ,2006(8) :39-41.

[7] 杨树华. 滇池流域的景观格局与面源污染控制[M]. 云南科技出版社 ,1998 :56.

(收稿日期 2007-04-04 编辑 :傅伟群)

(上接第 34 页)

参考文献:

[1] 李团胜,石铁矛. 城市景观的生态规划[J]. 生态学杂志 ,1998 ,17(5) :63-67.

[2] TAYLOR S. Overview of conventional stormwater runoff water quality BMP characteristics and performance[J]. Stormwater Runoff Water Quality Sci Eng Newsletter 2000 ,2(2) :1-8.

[3] 郭青海,马克明,赵景柱,等. 城市非点源污染控制的景观生态学途径[J]. 应用生态学报 ,2005 ,16(5) :977-981.

[4] 朱骥德,顾斌. 南通地理[M]. 南京 :南京大学出版社 ,1990 :68-70.

[5] 唐亮,杨展里,冯琳,等. 南通市水污染控制规划研究[J]. 长江流域资源与环境 ,2000 ,9(1) :98-103.

[6] 南京大学规划设计研究院. 南通市生态环境空间规划[R]. 南京 :南京大学 ,2004 :5-9.

(收稿日期 2007-01-27 编辑 :傅伟群)

