

城中湖环境污染的治理机制与绩效

——以武汉市东湖水域治理为研究对象

沈永东 刘晔 韦李宁 王熹

前 言

东湖位于武汉市市内，水域面积为 30 多平方公里。二十世纪七十年代末，东湖开始遭受严重污染，环境危机初显。¹ 面对东湖环境危机，武汉市于八十年代中期启动了东湖截污工程，拉开了东湖治理的序幕。截至目前，武汉市对东湖的治理已经走过了二十多个年头。多年来，东湖治理一直备受社会的关注，以东湖治理为研究主题的学术研究亦为数不少。但审视现有的东湖治理研究，我们发现绝大部分的研究是从自然科学层面展开，从社会科学尤其是政府治理机制和绩效角度进行研究的则比较少见。本团队在世界与中国研究所的资助下，以东湖治理的政府治理机制和绩效为调研对象，于 2008 年 7 月至 8 月间实地调研了东湖周边的居民、其事业单位以及负责东湖治理的政府部门。在调研过程中，我们通过问卷调查、访谈、观察、网络检索等方式收集了大量详实的资料和数据，力图对东湖治理的政府机制和绩效有较为全面的理解和认识。在居民问卷调查方面，我们在东湖周边的梨园医院生活区、渔光村、黄鹂小区、蔡家嘴、武汉大学医学部、东湖路社区、水果湖社区、武汉大学湖滨公寓、风光村等九个居民点共发放了 300 份居民问卷，收回有效调查问卷 295 份。在沿湖餐饮业主的问卷调查方面，我们在风光村完成了 8 份有效的调查问卷。在访谈方面，我们分别对武汉市环保局、东湖环卫管理处、梨园医院基建处、武汉大学基建部、东湖治理方面的专家、武汉市水务局前局长、中科院武汉水生所、风光村村委会、梨园医院生活区一居民等九个部门（人）进行。立足于实地调研所获得的数据和资料，经过指导老师的悉心指导和团队成员的合作和努力，我们完成了该篇调研报告。本文从东湖水域政府治理的机制和绩效的角度对武汉市相关部门的东湖治理行动进行考察和分析，力图较为客观地对其治理机制和治理绩效进行评估。对于东湖治理过程中存在的缺陷和不足，本报告亦将进行分析和总结，同时为完善东湖治理机制、提高治理绩效提出我们的政策建议，以供城市水域治理的相关部门参考和借鉴。

第一部分 武汉东湖治理的历史与现状

¹ 东湖水域的环境问题主要是水体富营养化（武汉市环保局东湖分局以水体透明度(SD)、高锰酸钾指数(CODMn)、总磷(TN)、总氮(TP)和叶绿素 a(CHla)等五项指数衡量东湖水体营养化程度），导致水体富营养化的物质氮、磷等物质则来源于直排入湖的污水。根据武汉市环保局东湖分局发布的《2006 武汉市东湖生态旅游风景区环境状况公报》中的相关数据，2006 年东湖污染源废水排放总量为 257.9128 万吨，其中直接排入东湖和严西湖的有 209.3746 万吨。这些污水中携带大量的氮、磷等营养物质，是东湖水体富营养化的“罪魁祸首”。

一、东湖治理现状描述

东湖治理已走过二十多个年头，投入的资金已有二十多个亿，时间、人力、物力、财力等资源的投入不可谓不大，那么东湖治理的绩效又是如何呢？

应该说，经过武汉市政府和环保部门的努力，东湖的治理已经初见成效。90年代以来，在武汉市政府的支持下，环保部门搬迁了沿湖58家污染严重的企业。如今，东湖环湖地区基本上看不到工厂。截污工程有条不紊地展开，逐渐关闭沿湖的排污口，将东湖周边地区的污水排入市政管网由污水处理厂进行处理。近年来，在环保部门的督促下，梨园医院、东湖医院、中南医院、武汉大学化学实验室等特殊单位相继建立了污水处理站，对本单位产生的污水进行处理，然后再进行排放¹。这些措施都大大减少了直排入东湖的污水，有效地避免了东湖的污染程度加剧。但在武汉市环保局东湖分局发布的东湖环境状况公报上，东湖水体在2006年、2007年依然处于中度富营养化状态。这种情况表明，已采取的治理措施只能避免东湖水质趋于恶化，若要东湖水质恢复到受污染之前，则仍需要采取进一步的措施。

在我们的实地调研过程中，我们发现东湖主湖目前的水质比较好，但一些子湖如庙湖等湖泊的水质则不容乐观。在武汉市环保局于2008年4月发布的《武汉市2007年环境质量状况报告》中，东湖水质因跌落至劣五类行列而再次受到社会的关注。经过多年的治理，东湖水质在2006年才艰难地摘掉劣五类的帽子。但这样的欣喜仅仅只持续了一年，2007年的东湖水质又退回了劣五类。根据环保部门的解释，东湖水质之所以出现反弹，主要是由于东湖子湖庙湖、官桥湖等湖泊治理进展滞后，进而出现“拖后腿”现象。²环保部门的解释在一定程度上与我们的调查结果吻合。实地走访过程中，我们发现，东湖子湖庙湖、官桥湖、水果湖等水域，水体发黑，异味阵阵，污染十分严重。而在对相关部门的访谈中，其工作人员坦言，庙湖等地确实是比较难以治理的区域，因为庙湖边上的风光村餐饮业异常繁荣，相关部门也难以厘清和协调其中复杂的利益关系，同时针对这些地方的截污工程仍在紧张施工当中。官桥湖截污工程竣工之后，目前东湖周边地区污水直排大户主要还有东湖宾馆、武汉大学湖滨和枫园学生公寓等单位。

目前，武汉市环保局在东湖共设有五个水质监测点，分别位于水果湖、庙湖、郑郭湖、鹰窝湖、汤菱湖五地。环保局每月对东湖水质进行一次监测。据环保部门相关人员介绍，每一次的监测结果都要求上报湖北省政府和国务院，并且每两个月向社会公布监测结果。单月时环保局的环境信息中心将水质监测的结果公布在官方网站。公民若有需要可以登陆其网站方便地查询到东湖的水质状况。

二、东湖治理中的政府角色

¹ 资料来源于企事业单位访谈录。

² 根据武汉市环保部门的解释，当前环保部门在东湖共设有五个水质监测点，东湖的水质结果是取五个监测点水质的平均值，故整体水质受局部水质状况影响较大。

东湖治理，费时长久，耗资巨大。治污的重任大多由武汉市相关的政府部门来承担。在政府主导的东湖治理过程当中，相关的政府部门在东湖治理过程中发挥了怎样的作用呢？下面我们将对武汉市政府相关部门近年来为推进东湖治理进程采取的措施进行梳理。

1、整合机构，明确职能。在武汉市水务局成立之前，东湖治理主要由环保局和东湖风景管理局主导。2001年10月，武汉市水务局正式成立。新成立的水务局由原公用局、水利局、节水办、市政局、环保局等相关业务职能部门合并而成，原属城建与市政部门的自来水公司与城市污水处理厂也划归水务局。合并后的水务局成为了武汉市水行政的管理部门，它不仅承载了供水、节水、排水等传统的职能，而且还被赋予了承担城市污水治理的任务。2006年6月，武汉市东湖风景区管理委员会成立（简称东湖管委会）。¹ 东湖管委会的前身为东湖风景管理局，后者辖区只有东湖的一半。管委会成立后，武汉市将与东湖相连的39平方公里地区划拨东湖管委会管理，而此前该地是属于洪山区管理。现在，东湖管委会辖区基本上包含了东湖所有的水域面积，统筹负责着东湖风景区的规划、开发、建设和保护等工作。武汉市的机构调整主要针对于东湖治理过程中“九龙治水，权责失衡，互相推诿，效率低下”等弊端，力图在东湖污染治理中厘清相关部门的权责，提高治理效率。机构调整后的东湖治理主体格局中，环保局和水务局的关系大致是如下：水务部门负责东湖周边地区生活污水的处理，环保部门则负责执法、监管。东湖管委会则主要负责东湖风景区规划、开发和建设。目前，东湖治理的关键工程截污工程由水务局在建设和运营，环保局则在东湖设立水质监测点，同时对破坏东湖水域的行为开展执法活动。为更好地对东湖环境进行监管，武汉市环保局还在东湖风景区设立了一个环保分局，该局接受市环保局的垂直领导。

2、加强立法，完善制度。为更好地促进东湖的治理，武汉市立法机关近年来制定了相应的法律法规，以为东湖的治理提供法律保障。2001年11月，武汉市第十届人大常委会第二十九次会议通过了《武汉市湖泊保护条例》。2005年8月，武汉市人民政府第32次常务会议通过了《武汉市湖泊保护条例实施细则》。该条例可以视作武汉市湖泊治理的基础性法律资源。在该条例中，环保部门主要职责规定为加强对湖泊周围污水排放的监管，水务部门则被赋予“湖泊的保护、管理、治理和监督”等项职能。2007年7月，继东湖管委会成立之后，武汉市第十二届人民代表大会常务委员会第四次会议通过了《武汉东湖风景名胜条例》。该条例是在《东湖风景区管理条例》的基础上修订的，以适应新成立的东湖管委会的工作。由于行政机构的调整，东湖管委会预期职能有所增加，条例在加强东湖管委会职能方面也做了明显加强。据悉，目前东湖管委会正在研究制定《武汉东湖生态旅游风景区水域保护管理条例》、《武汉东湖生态旅游风景区环境保护条例》等相关法规，建立健全东湖治理所需的法律体系。

3、建设东湖截污工程。与环保部门、水务部门工作人员的相关访谈中，我们获知东湖治理的思路大致为：（1）启动截污工程，减少污水直排东湖；（2）“六湖”连通，置换水

¹ 东湖管委会为武汉市政府的派出机构，行政地位为市属正局级。

体，构建大东湖生态水网；¹（3）清除湖底淤泥，进行生态修复。由于截污工程的成败直接关系到后两个步骤的实施，在东湖治理整个过程中起着举足轻重的作用，故武汉市环保部门和水务部门多年来做的主要是第一项工作，即截污工程。截至目前，截污工程已进行了两期（启动时间分别为1985年和2007年）。今天，东湖的截污工程仍然在紧张进行之中。截污工程是一个系统工程，它包含用于收集污水的市政管网和污水处理厂等子工程，需要各项子工程的配合和运行才能发挥截污工程治污的最大效益。近年来，在武汉市政府的支持下，经过水务局等部门的努力，东湖的截污工程取得了一定的进展。下面的图表为东湖截污工程的建设情况。²

污水处理厂名称	启动时间	完工时间	投资总额	服务地区	配套市政管网里程
沙湖污水处理厂	一期工程 1985年	一期工程 1993年完工	6000万	水果湖、珞珈山、卓刀泉、中南路	23.688千米
	二期工程 1998年	二期工程 2002年完工	2000万		
二郎庙污水处理厂	1999年底	2002年	1.1亿	余家头、徐家棚以及徐东和梨园	6.024千米
龙王嘴污水处理厂	1999年底	20002年底	8000万元	石牌岭、关东工业园、中南民族学院、中国地质大学	25.555千米

东湖湖水面积为119平方公里，目前投入运行的三座污水处理厂总体处理面积为89平方公里，日处理污水能力为43万吨，因此处理能力还是略显不足。即使如此，截污工程在避免东湖水质进一步恶化，巩固治污成果方面还是发挥了举足轻重的作用。

三、民众对政府东湖治理工作的评价

东湖治理已持续多年，沿湖居民也见证着政府部门的治理工作，沿湖居民对政府的治污工作又是如何评价的呢？在进行居民问卷调查过程中，我们发现公众对相关政府部门的东湖治理行动给予了各种不同的评价。根据统计和整理后的问卷调查数据，问卷调查中涉及环保局等政府部门东湖治理情况的结果大致呈现如下的状态。（图表1，2略）

将近70%的民众相信，依靠环保部门的努力，东湖是可以得到有效治理的，20%的民众对这一说法表示不确定，10%以上的民众对此持否定态度。对“如果东湖环保部门不采用新

¹ “六湖连通”主要指打通东湖与周边沙湖、严西湖、严东湖、北湖和杨春湖等五湖的联系，使得六湖之间能够进行水体交换，同时实现六湖水体与长江水的交换，构建大东湖。

² 资料来自于武汉市水务局官方网站：<http://www.whwater.gov.cn/>

的方法治理东湖，东湖前景堪忧”这一预测，80%的民众相信这一说法，占被调查对象12%的民众对这一预测表现出不确定的态度，仅有8%的民众对这一说法表示不认可。在所有的调查对象中，仅有20%的民众相信，向环保部门投诉东湖水域污染能得到回复，有32%的民众对此持不确定的态度，而投不信任票的民众占被调查对象的58%。

高达90%的民众认为，东湖治理需要政府加大对环保部门的资金投入和人员配备。不相信环保部门在东湖治理中执行能力强的民众也将近90%。除了近30%的民众对环保部门的东湖治理工作满意以外，70%的被调查民众对此不甚满意。

此外，在关于东湖治理责任的排序上，高达50%左右的居民认为政府应承担第一责任。

综述相关的调查数据，可以看出环保部门近年来对东湖的治理获得了不足半数民众的理解和认可。从历史纵向角度进行比较，东湖目前的水质与上世纪九十年代相比虽然略有改善，但离民众的心里预期仍有距离。在民众看来，东湖治理投入的资金和时间十分可观，可东湖水质却没能获得有效地改善。因而对环保局等政府部门的治污工作评价较低也就在情理之中。但民众也显然对环保部门在当前中国政治和社会中地位认识不足，对环保部门的期望值过高，进而也导致了环保部门承受着不相称的压力。环保部门执行力的不足又加剧了其对环境部门的失落感和不信任感。由此，环保局等政府部门不得不面临着一个尴尬的地位和角色。政府主导的治污模式，在当前中国社会极为普遍和常见，东湖治理机制同样也难以避免这一模式的影响。居民问卷调查的结果表明，民众希望政府在东湖治理过程中承担更多的责任，增加东湖治理中的资金和人员等投入，更好地履行政府本身的职责。从居民问卷调查统计的总体结果来看，民众对政府东湖治理绩效是喜忧参半，褒贬不一，政府表现与民众预期相吻合看来仍有一定差距。

第二部分 机制缺陷分析

根据《世界发展报告》(2003)对可持续发展的制度环境的论述，提出地方环境保护机构能力的评价框架(见下图，图略)，即环境保护部门的机构能力由捕捉信息与应急能力、平衡利益能力和执行决议能力3个部分组成。从这三方面来反映机构的经济、效益、效率职能。

在量化地方环保部门的机构能力时，我们运用一张量表进行换算。(量表略)

通过整理量表，我们可以发现：

- 1) 环保部门的捕捉信息能力与应急能力一般值为1.176，最大值为1.96，而武汉环保部门的换算值为1.458。介于最高与一般之间，因而武汉环保部门的捕捉信息与应急能力良好。
- 2) 环保部门的平衡利益关系一般值为0.678，最大值为1.13，而武汉环保部门的换算值为0.891。同样介于最好与一般之间，平衡利益的能力良好。
- 3) 环保部门的执行决策能力一般值为：1.146，最大值为1.91，而武汉环保部门的换算值仅为1.059，低于一般值，因而其执行政策能力明显不足。

在对武汉市环保部门的机构能力进行量化后，其执行能力数值的明显偏低引起了我们的注意。通过多方访谈，以及对涉及到东湖水域治理的部门进行走访、调查之后，我们力图通

过所掌握的资料分析其执行能力不足的原因。我们发现，实际上，在东湖水域治理过程中，最明显的问题就是治理机制的缺陷。

一、多头治理下的无责任机制

东湖水域治理是一个典型的多头治理，责任机制缺陷的治理模式。根据《中华人民共和国水污染防治法》规定，县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门，对本辖区的环境保护工作实施统一管理。各级人民政府的环境保护部门是对水污染防治实施统一监督管理的机关。尽管 2001 年开始，东湖治理相关部门相继进行了机构整合，但是，东湖水域的治理主体仍不明确。

（图表略）

图表所列的武汉市水务局¹，武汉市环保局²，武汉市东湖环保分局³，东湖环境监察支队⁴和武汉市东湖生态旅游风景区管理委员会⁵等皆是参与东湖水域治理的政府职能部门。

环境保护与其它政府产品相比极为特殊，河流、空气这些自然要素都是没有边界的，它具有巨大的公共特征，更应该在“一盘棋”原则之下进行定位，但是“九龙治水”的实际操作局面下，部门职能的交叉与重叠，给东湖水域治理带了极大的困难。

首先，在立法方面，水务局、环保局都拥有拟定地方环保法规、规章并组织实施的权力，这样一来，东湖治理的法规或有偏差、或是相悖，给治污带来了极大的不便。比如，在确定企事业单位向东湖排污的废水标准时，水务局和环保局就各自有一套评价标准，往往水务局认为排放超标，要求对企业进行整改时，环保局的检测表上却显示出排污达标。这种排污标

¹ 武汉市水务局经过机构整合之后，在东湖治理中，它的职能包括：贯彻执行有关水行政工作的法律、法规；研究起草东湖水行政工作的地方性法规、规章（草案）和政策并组织实施；负责东湖排水和污水处理行业的管理；负责排水与污水处理设施的建设、管理和污水处理费征收和使用的管理工作；主管东湖并组织整治，监测向东湖水体及排水管网排污的水量、水质，审定水域和排水管网的纳污能力，提出水功能区的划分和东湖水环境治理的意见并组织实施。总而言之，武汉市水务局是东湖污染的治理主体。

² 它的主要职责是：拟订本市地方环境保护法规、规章和办法并组织实施；统一监督本市辖区内各部门、各单位以及个人执行国家和地方环境保护方针、政策、法律、法规、规章。就东湖的治理方面，他的主要职责为：统一监督管理废水；防治污染源；主持调查处理东湖水域重大环境污染事故；监督东湖水源、水质监测的预报工作；组织编报东湖水环境质量报告书；负责东湖水域排污申报登记与排污许可证、排污收费、“三同时”（污染治理设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用制度）、限期治理等环境管理制度的组织实施；实施建设项目环境保护管理，按规定审批建设项目的环境影响报告书。因而，环保局是东湖污染治理的监管主体。

³ 武汉市环保局东湖风景区分局，专门检查、监督东湖风景名胜及外围保护地带 88.2 平方公里内的环保工作。负责包括检查、监督辖区内机关、企事业单位的环保工作；辖区内建设项目环境保护审批以及辖区内的环境监测，排污监测、管理等。同时负责调查、处理辖区内环境污染事故，调解环境纠纷，依法查处违法行为，依法征收排污费、超标准排污费。尽管东湖分局是主管东湖环保工作的职能部门，但是，仅有提出改善东湖环境质量对策的权力，缺乏具体的治理职责，工作的重心仍在监督。

⁴ 武汉市东湖环境监察支队，它的职责包括了依法对辖区内单位或个人执行环境保护法规的情况进行现场监督、检查、并按规定进行处理；参与环境污染事故、纠纷的调查处理；依法征收超标排污费和排污水费的征收工作。因而，东湖环境监察支队便代理东湖分局执法、征收费用。

⁵ 作为市人民政府派出机构，管委会统一行使东湖风景名胜区规划和管理职能。负责东湖湖滨各项建设的建设市场和建筑行业管理，东湖风景名胜区各项基础设施和公共设施的统一规划和建设管理。同时武汉市环保局东湖分局又是其下驻机构，管委会对其进行监督管理。

准的混乱，使得对排污企事业单位的治理漏洞百出¹。

其次，在执法监督过程中，环保局自身就面临着“双重领导”。

一方面国家环保部对地方环保局只有业务指导的关系，另一方面，地方环保局的人员、财政又由地方政府管理，所以，地方环保部门的执法十分疲软。在地方环保部门内部，执法、行政部门的重叠设置，造成了多头治理，责任主体不明确。实际上，市水务局、市环保局和东湖环保分局都直接参与到了东湖水域的治理过程中，但是，人们往往会充满疑问，谁能为东湖污染负责？水务局负责东湖截污和排污工程建设，但对东湖进行统一管理的是市环保局，水务局并没有专设一个部门负责东湖治理工程的建设，而是分散到了排水管理处、建设管理处和湖泊处。

市环保局负责对水污染治理的全盘监控，但是东湖治理的具体事务由武汉市环保局东湖分局负责，市环保局仅设有建设管理局、污染控制处涉及对东湖污染的监控。

而武汉市环保局东湖分局则一再声明所有的工作都是依照上级的指示进行，关于东湖的信息都由市环保局汇总对外公布，因而分局不能擅作主张²。对于居民而言，整日面对散发着恶臭味的东湖水，却无法找到一个投诉部门，只能在私下的闲聊中发泄不满。

就东湖治污工作，东湖分局解释说，治污工作具体由水务局统管，而水务局说关于东湖水污染治理的是由市环保局统一管理，武汉市环保局的解释是，他们不负责东湖治理的具体事务，而是由武汉市环保局东湖分局负责。

其他的行政职能，例如市环保局东湖分局与环保监察支队共有的对环境污染事故、纠纷的调查处理权，对单位或个人执行环境保护法规的情况进行现场监督、检查权等，这些实际权力划分的混乱、模糊，使得四个机构之间的配合差强人意。

东湖治理不仅需要水体的改善，同时湖滨的建设也需要充分考虑到水域保护。然而，管委会对于东湖的统一规划和管理，环保局尽管能参与到其中，却只有建议权。而东湖湖畔各种游乐设施、房地产开发也没有在多大程度上配合东湖的环境保护。管委会作为政府部门，既不懂环保，也不甚关心环保。东湖截污工程进行的同时，东湖各风景区内的房地产开发也如火如荼，使得东湖截污的效果大打折扣。再加上各类游乐设施的修建，人类活动大量的干涉到水域治理，水域生态系统的恢复难以为继。

总而言之，这种湖泊水资源的分割管理其一违背了水循环的自然规律；其二，导致湖泊水资源的无序开发经营；其三，分割式的湖泊管理造成政出多门，使湖泊治理的难度加大。虽然武汉市已经出台了《武汉市湖泊保护条例》并对湖泊管理做出了原则性的规定，但是，关于湖泊的权属问题和具体翔实的可操作性的管理规则尚处于缺位的状况。东湖水域治理仍

¹ 武汉市环保局和水务局各自都有一套水质监测系统。武汉市环保局的工作人员在接受访谈时提到，武汉市环保局和水务局各个的监测标准并没有统一，平时也不会相互交流监测信息。一位东湖治理专家在接受访谈时也指出，废水排放的标准没有统一，这也反映了东湖治理责任主体不明确的问题。详细访谈内容见附录。

² 这也是我们在实地调研过程中所遇到的问题。几乎没有任何一个部门对于东湖的问题能够给予一个明确、全面的回答。对于我们所准备的政府部门的访谈问题，水务局建议我们去咨询环保局，而市环保局则要求我们直接访问东湖分局的工作人员，声称他们了解的更具体。而东湖分局则索性不接受任何采访，声称所有关于东湖的信息都已经上交到了市环保局，而且具体的治理是由水务局负责。

然处于“名花无主”（没有明确治理主体）的状况之下。

二、市场机制的缺陷

东湖水域治理是一项系统工程，需要巨额的资金投入进行治理。作为公共事务，对东湖水域进行治理自然是政府必不可少的职责。据武汉市环保局信息中心主任介绍：“武汉市每年环保投入已经占GDP的 2.42%，在东湖水域治理上先后共投入了 10 亿多。”¹如此巨额的投入一方面由武汉市政府从财政中“挤拨”出来，另一方面则得益于利用世界银行贷款及国家配套资金近 10 亿元。然而当我们走访武汉市环保局与治理部门时，问及治理了 20 年的东湖水质为何还是劣五类的时候，相关工作人员双手一摊表示，在东湖水域治理上由于资金不够以及部门之间的协调配合的原因导致截污工程以及居民社区生活污水排放仍然处于渐进与试点阶段。²

这不禁引发了我们的进一步的思考与探索：在东湖水域治理中单纯依靠政府的资金投入与管理手段是不是不够有效？在“有形之手”干预东湖水域治理时是否还需要市场机制的配合？带着这些问题，我们查阅了湖泊治理的市场机制方面的资料。

综合资料，我们认为，在东湖水域治理中引入市场机制主要有三大方面：其一是项目业主制，即通过业主企业来组织协调技术的研发活动与东湖水域治理工程建设，以此探索在市场经济条件下使东湖水域治理工程与措施得到长期运营，加快科技成果转化的新途径；其二是建立“官督商办”的东湖水环境管理体制，而先行的包括武汉在内的全国绝大部分城市的现行水环境管理的传统模式都是“官督官办”即水体生态管理完全由政府负责。其三是引入消除外部不经济性的经济制度安排具体包括排污收费，排污许可证，交易许可证，湖泊特许经营权制度等。

在上述市场机制引入东湖治理的三点中，武汉市环保局信息中心主任访谈以及政府门户网站信息显示，武汉市政府在“项目主制”与“建立‘官督商办’的东湖水环境管理体制”这两方面没有开展实质性的工作，而在“引入消除外部不经济性的经济制度安排”这一常规工作方面上有所动作，但仍然存在偏颇。具体表现在：

1、排污收费方面。武汉市污水处理费目前是与自来水费绑定收取——污水处理费每吨 0.8 元，这也是国家要求的最低标准。

2、排污许可证方面。武汉市从 2002 年开始试行污染物排放许可证制度，试点内的所有排污单位在取得环保部门发放的污染物排放许可证后，才可按许可证上规定的浓度和排量排放，排放超标者将依条例进行处罚。武汉市环保局信息中心主任介绍，“污染物排放许可证”有效期限为 5 年，“临时污染物排放许可证”有效期不超过 1 年。武汉市环保局东湖风景区分局管辖范围内的排污单位都在试点之列，每个申报企业的排污份额，由环保部门依据

¹ 见附录访谈记录部分中的“武汉市环保局信息中心詹主任访谈整理稿”

² 相关内容可以见附录中访谈记录部分中“武汉市汉阳新区六湖连通工程办公室负责人访谈录”以及相关录音文件

全市排污总量“分解”后制定的。企业排污一旦超标，要么治理达标，要么通过排污权交易，有偿购买别人的排污总量指标。环保部门将通过不定期抽检，控制试点企业的排污。对无证排放或超标排放者，环保部门将依据《大气污染防治法》和《水污染防治法》等相关条款进行处罚。这一制度已于 2003 年在全市推行，目前效果较为理想¹。

3、交易许可证方面。我们从武汉市环保局信息中心得知，武汉市将在 10 月成立节能减排交易所，搭建排污权有偿使用和交易平台，但排污权交易主要是化学需氧量和二氧化硫。²也就是说在污水排放交易许可证这一方面武汉市还没有真正起步。这样势必会给东湖水域污水排放总量带来不利影响。政府的政策法规是市场机制运行的前提，武汉市政府前瞻性政策是市场机制在东湖水域治理中发挥作用的关键。

4、湖泊特许经营权制度。湖泊特许经营权制度就是国家将湖泊的经营权以特许经营合同的形式授予被特许者，被特许者按合同规定“在水务局的统一管理下从事经营活动”并承担湖泊保护-管理-规划-利用的责任。在 2001 年 2 月武汉市凯迪水务有限公司与武汉高科国有控股集团公司（代表东湖开发区）达成协议，由凯迪公司以 BOT 方式承建汤逊湖污水处理厂项目，建设资金由凯迪公司筹措，建设期两年，经营期 20 年，经营期满后无偿交给武汉高科。但遗憾的是汤逊湖污水处理（属于排入东湖的污水处理厂）项目 2001 年开建，一期工程不到两年就已建成，但配套管网建设、排污费收取等问题有关部门迟迟未能解决，由于在实际建设过程中，因道路规划等问题，开发区无法按协议落实当初的承诺，凯迪公司的污水收集管网系统也无法开工建设。在这种情况下武汉市政府组织各方协商后决定，将闲置一年多的污水处理厂整体移交市水务集团，使得私有制凯迪公司悻悻而退。这样“民间资本”首次进入东湖水域治理以“民改公”而失败告终。这反映了武汉市东湖水域治理中的项目建设长期以来过度依赖银行，在扩大直接融资、拓宽融资渠道、吸纳民间投资上裹足不前无经验可循。如在基础设施领域的市场化融资进程中，虽然存在着明确的市场需求，但由于部门利益等因素制约，最终还是没有取得实质性突破，限制了市场机制的作用。

三、政府与民间合作机制的缺失

东湖的治理结构缺陷，不仅仅表现在无责任治理，市场机制不足还表现为政府与民间合作机制的缺失，与公共环境治理中绕不开的“集体行动的困境”。

东湖水域被严重污染，直接受害主体是周边的居民。在我们的调研中也显示，大量的居民十分关注东湖水域的治理情况，也十分迫切的希望东湖污染现状能够得到改善。80%的居民认为，如果环保部门不采用新的措施治理东湖，一切按照目前的样子继续，东湖水域很快将遭受严重的灾难。88%的居民认为东湖治理需要加大资金和人员的投入，还有 74%的居民认为环境保护比经济利益更加重要。但与这些迫切愿望形成强烈对比的是有四分之一的居

¹ 资料来自“武汉市环保局关于做好 2006 年排污申报登记工作的通知 武环管（2006）27 号”

² 来自新闻中心：<http://www.qhnews.com/newscenter/system/2008/08/16/002580128.shtml>

民在面对日益严重的东湖污染时，没有采取过任何措施，仅有 14.1%的居民认为公民个人应该为东湖污染治理负责，而加入了民间团体为保护东湖出过力的居民仅占到 9%。

在保护东湖水域这样一个“一荣俱荣，一损俱损”的集团行动中，一大批具有相同利益的个人却并没有致力于改善东湖现状的倾向。东湖水域治理的公共收益是公共性的，即东湖湖畔的每一个公民都能共同且均等地分享它，而不管他是否为之付出了成本。一方面个人的努力不会对他的组织产生显著的影响，另一方面不管他是否为组织出过力，他都能享受其他人带来的好处。这种情况促使每个居民想“搭便车”而坐享其成。极少有人愿意牺牲自身的利益来为保护公共环境采取行动。加之长期以来，我国实行的是计划经济，给水排水一直是被作为带有福利性质的公共事业（城市基础设施）来发展，由政府投资经营。由于水价过低、消费者对污水的净化基本不需承担经济责任，因此违背了经济规律，使水源的保护和水的节约失去了经济动力。我们在采访中，也多次听到居民的声音“我们连自己的工作都顾不过来，怎么可能去管东湖治理呢？”“我有一大家子人要照顾，哪有时间说环保？”

也许政府可以设计一种动力机制，使之对东湖区域内的公民区别对待，“奖罚分明”。但是，要做到“奖罚分明”需要花费高额的成本。而且又因为东湖治污的敏感性，政府担心普遍的公众参与所带来的大量东湖信息的外泄将造成民众的心理恐慌，以及对于政府运作暴露在阳光下的不适应，使得环保部门并不热衷于鼓励公民参加，培育民间组织。在武汉市环保局的官方网站上，NGO的一栏竟是空白，而我们通过各种途径搜索，发现关于民间团体仅在 2008 年与世界环保组织合作的一项“保护湿地”宣传活动中涉及到了东湖环境保护。而其他更多的，只是个别环保积极分子，在缺乏组织化的情况下，自发做了一些东湖环保工作。武汉市水务局前任局长在谈及NGO时，曾意味深长的说：“中国毕竟不是西方，所谓的公众参与不适合中国。如果说，有民众参与的话，也是一些企业家做慈善活动，为保护环境捐款而已。¹”而居民调查问卷中也显示，为保护东湖而参加过示威、游行的仅有 1%，向民间环保组织反映过得仅有 4%，目前参加了民间环保团体的仅有 9%。

因而，在政府主导的治理模式下，民众还是将绝大部分的水污染治理责任推给了政府。当向居民问及到，在企业、政府和公民个人三者当中，谁应该对东湖水质现状负责时，46.7%的居民认为，政府最应该为东湖的污染现状负责（见附图：被访者对于环境状况责任主体的认知，图略）。69%的居民认为，只要环保部门努力，东湖水域完全可以得到改善。尽管，有 67%的居民表示将来愿意参加加入到从事东湖水域保护活动的民间社会团体，但是，社会力量的薄弱，民众环保责任意识的缺失，政府对于民间组织的冷淡，使得东湖水域治理成为了环保部门的“独角戏”，然而孤掌难鸣，东湖水域治理迟迟无法取得突破。

第三部分 对策与建议

¹ 这位水务局局长在面对公民参与的问题时，并没有表现出很大的热情，承认在东湖治理中，几乎没有民间力量的介入。设计涉及到 NGO 组织的也只有世界银行的贷款。他认为，普通民众，既没有时间，也没有能力参与到公共环境保护中来。目前可行的对民间力量的吸取，就是企业出于回报社会的慈善性捐款。

东湖水域治理成败的关键在于政府治理机制的完善与有效运作。在政府治理机制内部存在着政府责任机制，市场机制与公众参与机制，三者相互关联形成协同运动。如果不同分机制之间的关联弱到不能束缚各分机制独立运动的程度，政府治理就会处于无序状态。因此，要促使各分机制之间的关联度不断增强，使无规则的分机制独立运动减弱，政府治理机制的绩效才能在协同作用中不断升值和展现出来，也就是说在东湖治理中要形成“国家主导”，“社会协同”，“公众参与”的有效格局。

一、国家主导——明确责任机制

由第二部分的分析作铺垫，国家主导在这里主要是指人民代表大会，地方政府各职能部门如地方环保局，地方水务局，规划局与区政府之间的权力交织关系以及地方政府与国家环境保护部之间的中央与地方政府之间的权力抗衡关系。东湖水域治理过程中，这些关系集中体现在促进地方经济发展与注重东湖保护事业上。而地方政府各职能部门关系中的协调与冲突并存，则是影响政府治理东湖绩效的又一个重要因素。

1、作为权力机关的武汉市人民代表大会则应发挥立法，监督作用。武汉市人大应根据东湖治理进程中暴露的法律缺位问题，制定相应的法律法规，为环保局等政府部门的东湖治理行动提供法律依据；在东湖水域治理中慎重审核通过政府对东湖水域治理的立法，督促政府环保机构定时做好水体监测，信息公开，民众反馈等工作。同时上达民意，反映东湖水域周围民众对东湖水域问题以及治理过程中的扰民工程如截污机器噪声与民众纠纷如涉及征地等的意见，充分运用法律赋予人大的罢免权对相关的政府部门进行监督，促成问题的解决。

2、改变地方环保部门的尴尬处境。改变地方环保部门在资金人员上受地方政府支配的格局，由国家环境保护部统一调拨，国家在财政预算上划拨出专门的环保资金用于地方环保部门的运行与治理。同时与地方政府脱离隶属关系，使得环保部门在执法过程中不会受到地方政府的干涉，使执法监督能更加公正、自由、有力。

3、理顺不同职能部门在东湖水域治理中的关系。规范各管理部门在东湖水域治理中的工作职责与范围，防止职能交叉处的抢权与推诿。

(1) 明晰法规制定主体。东湖水域治理中的一切法规，规章均由武汉东湖生态旅游风景区管理委员会统一制定，在制定前首先召集武汉市环保局，武汉市水务局相关工作人员一同协商相关排污标准，并在会议上达成一致意见，后由武汉东湖生态旅游风景区管理委员会向社会公开征求意见与建议，最后提交武汉市人民代表大会审核通过与颁布实施。

(2) 明确东湖治理的责任主体。面对居民对东湖水质成为劣五类进行投诉却被武汉市环保局、武汉市水务局、武汉市环保局东湖分局以及武汉东湖生态旅游风景区管理委员会这四个部门相互推诿“踢皮球”的现象，必须要建立一个“东湖水域治理投诉监督接待中心”，这个接待中心建议是放在武汉东湖生态旅游风景区管理委员会之下，由“接待中心”统一将

民众的投诉信息发散到各个职能部门，并制订相应的接待管理体制向投诉监督者承诺对于简单的问题马上电话联系相关职能部门解决，而对于复杂的问题则承诺能够在十五个工作日内以电话或书面或当面的形式给予答复解决。而且如果民众对“东湖水域治理投诉监督接待中心”工作表示不满可以直接向市政府相关部门上访与投诉，亦可以向媒体曝光。以保证接待中心工作的有效性。

(3) 整合东湖治理的监督检查主体。在武汉市东湖环保分局，环保监察支队以及武汉东湖生态旅游风景区管理委员会三者都有对东湖治理具有监督管理的现状下，将监督检查权统一整合归于环保监察支队所有，包括“监督本市辖区内各部门、各单位以及个人执行国家和地方环境保护方针、政策、法律、法规、规章”，“监督东湖水源水质监测工作”，“监督东湖风景区的环保工作”，“对辖区内单位或个人执行环境保护法规情况现场监督检查”以及“监督东湖风景区各项基础设施与公共设施打得规划与管理”等以提高其专项监督管理能力。

(4) 此外，各行政职能部门要各司其职，相互协作。水行政主管部门负责湖泊的保护、管理、治理和监督，依法查处湖泊水域范围内的违法建设等填占、侵害湖泊的行为；环保部门应当加强排污管理，依法查处将未经处理或者处理未达标的污水排入湖泊的行为；园林绿化部门应当根据湖泊保护规划，编制中心城区湖泊绿化规划，负责进行绿化建设，增加绿化面积，形成滨湖绿化带，依法查处湖泊规划控制范围内的绿化违法行为；城管执法部门应当加强对垃圾渣土、违法建设和湖泊水域环境卫生的管理，并按照职责依法查处湖泊外围控制范围和绿化用地范围内的违法建设和随意倾倒垃圾渣土行为；规划部门应当加强对湖泊规划控制范围内建设项目的规划管理，并按照职责依法查处湖泊外围控制范围和绿化用地范围内的违法建设行为；农业部门应当加强对渔业生产的管理，依法查处湖泊水域范围内违法从事渔业生产的行为；林业部门应当加强对湖泊湿地的保护与绿地的管护，重点加强对湿地自然保护区的监管，依法查处破坏湖泊湿地资源和野生动植物繁衍生息地等违法行为。同时设立领导协调部门对上述各职能部门进行协调。如在东湖周围的渔光与风光村所兴建的餐饮饭馆管理方面，领导协调部门应发出指令让水务局依法查处部分餐馆在东湖岸边设摊摆点；环保部门应该依法查处餐馆污水是否直排入东湖；城管执法部门则应对餐馆的垃圾是否向东湖倾倒进行查处，此外规划部门要合理规划东湖周围用地的审批通过防止破坏水域环境的建设项目从源头上切断污染源。这样四个部门在领导协调机构的领导下相互协作共同打造“清洁东湖”。

二、社会协同——发展市场机制

我们认为，在东湖水域治理中引入市场机制主要有三大方面：其一是项目业主制，即通过业主企业来组织协调技术的研发活动与东湖水域治理工程建设，以此探索在市场经济条件下使东湖水域治理工程与措施得到长期运营，加快科技成果转化的新途径；其二是建立“官督商办”的东湖水环境管理体制，先行的包括武汉在内的全国绝大部分城市的现行水环境管

理的传统模式都是“官督官办”即水体生态管理完全由政府负责。其三是引入消除外部不经济性的经济制度安排具体包括排污收费，排污许可证，交易许可证，湖泊特许经营权制度。

1、项目业主制。

东湖治理是一个庞大的系统工程“单靠技术攻关难以实现治理目标”，必须将城市污水的处理、工业污染源的控制、点面源污染控制、调水工程、生态系统的构建统筹考虑实现治理技术与工程紧密结合并坚持长期运营才能有成效。理想的湖泊治理都是成立专业化公司承担水环境治理，这些水环境治理公司都拥有自主知识产权的关键技术及专业科研、工程队伍，通常是通过参与政府治污项目招标，接受治理工程。东湖水域治理不妨可以借鉴引入这种机制。

2、建立“官督商办”的城市水环境管理体制

“官督商办”的模式，即行政管理与市场化运作并存，使得对水环境的管理逐步过渡到商业化运作。“官督”是因为东湖水域治理是公共事务，应该统一规划，推行一元化的水资源管理体制。以湖泊水资源的优化配置为目标，按照“统一管理、统一规划、统一使用的原则”调整现有的湖泊管理体制，并在符合“水专项”的湖泊水体功能重新定位和不损害湖泊水体环境质量的大前提下，统一配置城市水面使用权，并且政府在水体生态管理中要起监督和规划的作用。“商办”则是水环境的市场化运作，实现效率和公平。因此，未来武汉市东湖水域治理生态管理包括两大体系：一是东湖水环境管理的行政体系；二是东湖水体生态的经营管理体系。东湖水环境管理的行政体系实施行政管理权力，东湖水体生态的经营管理体系对水环境进行市场化运作。这种制度称为“三权分立”的水环境管理制度，即明晰湖泊的产权，湖泊的管理权和经营权相分离。这种制度的实施有利于加强湖泊环境治理的综合管理，促进湖泊资源的价值实现。国家拥有湖泊的所有权，国家以其所有权在业主公司中占有相应的产权或股份，水务局代表国家实施湖泊的管理权，业主公司拥有湖泊的经营权，另外成立湖泊管理委员会负责对业主公司以及水务局的工作进行监督，并提出咨询意见。

3、消除外部不经济性的经济制度安排

(1) 排污收费方面。在继续推行污水处理费与自来水费绑定收取的基础上适当提高污水处理费为每吨1.5—2元/吨，这样在政府将污水处理厂推向市场的时候银行、外资以及民营资本都会比较愿意来招标投标。

(2) 交易许可证方面。尽快建立污水排放的交易许可证发放，搭建污水排放权有偿使用和交易的平台，实现污水与“化学需氧量和二氧化硫”一同纳入节能减排交易所。

(3) 湖泊特许经营权制度方面。对于东湖污水处理工程建设，武汉市政府应当按照市场原则对外招标，按照“谁治理谁受益”原则制订相关激励政策，运用相关机制在治污者与受益者之间建立反馈关系以期达到东湖水域治理与企业盈利的“双赢”效果。同时政府要遵守信用，切合实际地工程设计方案，防止重蹈覆辙出现与凯迪有限责任公司一起合作的错误，健康地推进东湖水域治理工程的市场化进程。

4、培育企业家绿色持续创新精神和意识

对于参与东湖水域治理的企事业单位来说通过调整污水处理收费等政府主持的制度创新,在获得了实施绿色持续创新的物质利益驱动之后,作为企业的领导者,如果不具备绿色持续创新的企业家精神和意识,企业的生存和持续发展都将是一句空话。对于参与到东湖水域治理中的企事业单位领导者,应该使其充分认识到这一点,以企业家对事业的追求,对成功的渴望来积极投身于城市水污染治理当中,使之成为城市水污染治理企业不断发展的持续动力。由此,政府应该定时向企业领导发寄相关的绿色环保信息与科技,定期组织召开企业家绿色持续创新研讨会。另外政府每年应设立东湖水域治理中绿色创新持续企业奖一名并向社会公布,获得绿色创新持续奖的企业不仅能够得到政府的相应优惠免税与奖金,而且在社会上具有巨大的绿色型环保企业的巨大宣传效应,有利于扩大企业销售渠道增加利润。通过这样的方式能够激励企业更加注重绿色持续创新精神与意识的培养。

三、公众参与

虽然,我国的公民社会还处在发育的初期,但其作用已经显现出来了,这也不可避免地影响着政府对公共事务的治理。从目前东湖水域治理的现状来看公众在东湖水域治理中的参与度只是停留在宣传与认知的表层,公众参与度不高组织化程度不够。

1、加强自身环保意识

加强自身环保意识与理念,不向东湖乱扔废弃物,任意排放生活污水,使东湖水域危机意识深入公众心中并激发自身的责任感与参与意识。同时公众要有主人翁意识,对排污企业向大众媒体与相关环保单位进行监督与举报,对不符合规定的水域工程与决策进行监督,投诉与制止。

2、组建东湖水域治理的专门社团组织(NGO)

针对东湖水域治理的专门民间社团组织有利于东湖水域治理的信息公开,利益表达,过程监督。目前就我们调研与网上查询所获得的信息来看,没有专门的社会民间组织介入东湖水域治理当中来,相比较于全国性“圆明园事件”和“怒江建坝事件”中的环保组织公众参与,东湖水域治理中的公众参与几乎是零。不知道原因出在何处?其实武汉市也有影响力较大的“武汉绿色环保服务中心”,但是对东湖水域治理中似乎也未能发挥出其应有的功效。因此,组建专门的东湖水域治理民间环保组织对于东湖水域治理的公众参与就显得至关重要。

3、提高公众自身参与环保的能力

首先,要提高公众自身捕捉环保信息的能力。一方面信息包括东湖水域治理的工程主体,实施单位,责任单位,监督执法单位以及相关利益方;另一方面公众要对湖泊治理方面的环境法律法规有详细周全的了解与研究,并且利用好政府“政务公开”这一机制为公众参与东湖治理提供一线可靠的信息。此外还应定期开展信息交流会互通信息有无,保证信息的全面性,完整性与准确性。

其次,要提高公众自身多渠道表达意愿的能力。一方面要利用政府创设的表达机制积极表达公众自身对东湖治理的意见与建议,另一方面多与大众媒体合作,使媒体成为公众表达的非政府渠道与平台。

再则,发挥公众在东湖治理中的主人翁地位的作用。变被动接受政府治理东湖的受益者为主动谋取治理东湖的利益者。对于重大截污工程的兴建与运行,公众应该提议政府召集听证会并在听证会上反映民众心声;对于东湖治理中的违法扰民工程与建筑公众应该积极主动地监督检举甚至组成利益集团提起诉讼,维护公众自身的合法权利。

最后,有能力的民间环保组织可以开展相关工程与项目的调查研究活动,通过一线实地考察将自己的调查数据与报告真实无误地反馈给东湖治理的相关职能部门以便其在决策时做参考与借鉴。

四、国家主导, 社会协作, 公众参与的三者协同

1、完善公众参与水域治理的机制

(1) 完善公众参与的实体机制。具体包括公众参与的知情机制、表达机制、监督机制与反馈机制。

①完善知情机制。

知情机制就是要建立起一整套制度、规范,定期发布有关东湖水域环境方面的检测信息和科技标准,让公众可以及时了解和获取环境信息情况,由此作出判断和决策。一般是通过定期发布公报来实现。在我们的实地调研中,武汉市政府出台的政务信息公开治理条例是公众在东湖水域治理中较为理想的公开途径:如《武汉市水务局政府信息公开指南》、《武汉市环境保护局信息公开指南》中明文规定主动向社会公开信息与依申请向社会公开信息。但是在“主动向社会公开”一块,我们在武汉市环保局信息中心处了解到“东湖水质监测结果每两个月公布一次,单月公布,但公布主要是监测结果,原始数据一般是不向社会公布的。”而发布形式主要是“在环保局的官方网站上进行公布,其他方式一般很少采用。”这样势必会截留部分信息以及造成信息的滞后性或是对于不关心环保局网站的居民对东湖水质一无所知。而在“依申请向社会公开信息”一块,据武汉市环保局信息中心处反映很少会有市民来申请要求信息公开除非是有重大环保事件发生。

为此,环保部门必须要与大众报纸,电视,广播等大众媒体建立良好的联系以大众媒体为平台把东湖水质信息完整无误地传递给普通民众。此外,通告和街道布告都可以看作良好的信息发布平台,通告是一种涉及面很广从而更为经济有效的消息传播途径,环保部门可以主要用于对外告示东湖拟建项目的基础信息以及获取详细信息,而街道布告则考虑到东湖周围社区年纪较大公民的生活习惯,环保部门应该在东湖周围街道社区的布告栏,黑板报上刊登东湖水域水体信息及其治理信息,积极联络街道社区委员会,确保信息能传达到普通百姓以及相关利益者。

②完善表达机制。

目前在东湖水域治理上公众表达机制还十分薄弱,主要是通过人大代表的形式向水务局环保局等相关部门表达公众自身的看法与意见——我们在武汉市水务局看到几份关于东湖污染治理方面的人大代表提案。这样公众表达机制过于狭隘。

对东湖水域治理,政府相关部门应该建立公众咨询室、电话、信函等普通民众参与渠道让公众顺利表达自己对东湖治理的看法与意见,同时应公示公众意见以及对他们的答复也是非常必要的。

③完善监督机制。

建立东湖水域治理中政府行为的监督平台以及对部分排污企事业单位过量不当排污的监督途径如:媒体监督,开通监督电话,还有书面监督,当面监督等途径。同时建立激励奖惩机制,对于举报监督有功者要有适当物质与精神的奖赏。

事实上,听证会是集知情,表达与监督机制的一种方式,主要针对的是对东湖周边环境影响较大,民众较为关注的项目在施工前举行,特别重大的项目在递交环境影响评价书,最后审批后也应进行听证会,确保最后方案的可接受性。然而在东湖水域治理工程中至今尚未实施过听证会这一方式,不是说没有这一重大工程——对东湖生态旅游风景区的开发就应该举办听证会,只是武汉市在这方面做得还不够完善。

④完善反馈机制

对于公众通过人大代表所反映的东湖水域污染与治理的状况,武汉市水务局与武汉市环保局都有及时准确的回复,尽管不能给公众一个满意的处理结果但回复率是公众比较赞赏的;然而在公众个人渠道或者说是非正式渠道与上述两个部门反映东湖污染或治理问题时,反馈结果可能就会大打折扣,这两点可以在我们对武汉市环保局与武汉市税务局的访谈与居民调查问卷中明显对比反映出来。因此,不仅对公众个人反映的东湖水域问题要进行及时的反馈,而且东湖工程开发中环评结果与决策结果也应该及时有效地反馈给公众。

2、完善公众参与水域治理的诉讼机制

所谓“公民诉讼”,是指原则上利害关系人乃至任何人,均可对违反法律规定与主管机关核定的污染防范义务,包括私人企业、政府或其他各级政府机构在内的污染源提起民事诉讼,以环境行政机关的不作为为由提起诉讼。当前在东湖水域治理方面乃至武汉市环境保护这一块均未专门的诉讼机制保障只是援引行政诉讼法。如《武汉市环境保护局信息公开指南》中指出“公开权利人认为我局在信息公开工作中的具体行政行为侵犯其合法权益的,可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。”

因此,加快建立东湖水域治理自身的公众诉讼机制十分必要。

3、培育与支持民间环保组织

公众个人的力量过于分散,难以形成有效的环保制约力量,而民间环保社团较公民个人主张环境权益处于更有利的地位。但就目前东湖水域治理现状来看,东湖水域治理中民间环保社团数量极其有限——大部分以学生环保社团组织为主,且规模较小,只是起到宣传保护

东湖的作用，而参与东湖水域治理的社会社团几乎为零，这就要相关的政府部门对《社会团体登记管理条例》等一系列有关社会团体的法规作出适当修改，适度放宽限制，促进民间环保社团的成立，以使整个社会的权力构架发生变化，起到制约企业环境污染行为的作用。同时拓宽环保部门与民间社团联系的渠道，加强两者的合作¹。

4、法律政策保障公众参与

除了现有的《武汉市湖泊保护条例实施细则》、《武汉东湖风景名胜区条例》、《中华人民共和国水污染防治法》外，武汉市环保部门还落实了武汉市政府政务信息公开条例。但是在上述法律法规方面对于公众参与湖泊治理方面的条款比较少，例如东湖开发中的公众环境影响评价法，对于东湖开发中决策如何由公众参与来实现是听证会还是其他形式的等等都需要政府法律法规方面对公众在东湖水域治理的参与中做好保障。

¹ 我们在武汉市相关政府门户网上尽管看到了有 NGO 这一栏目，但是点击进入页面时发现内容为空白。足见政府与 NGO 之间的合作不够或者两者还没有实质性的合作

附录：各个分报告

东湖水域治理中的公众参与

沈永东

一、背景描述

在中国，环境问题的公众参与一方面来自公众自身环保参与意识的增强，而更大程度与政府政策有关。2006年2月国家环保总局正式发布《环境影响评价公众参与暂行办法》，从公开环境信息，征求公众意见，调查公众意见和咨询专家意见，座谈会和论证会，听证会，公众参与规划环境影响评价的规定等方面将民间环保组织进入公共参与提供了政策保障，确立了公众对于建设项目等公共事务的知情权，推动了环境决策民主化，为推动公众参与迈出了坚实的第一步。

2008年3月，根据《环境信息公开办法（试行）》（原国家环保总局令第35号）和《武汉市政府信息公开暂行规定》，武汉市环保局编制了《武汉市环境保护局信息公开指南》，旨在对需要获得本局信息公开服务的公民、法人和其它组织（以下简称公开权利人）提供帮助。

而作为水务治理部门之一的武汉市水务局早在2004年就出台了《武汉市水务局政府信息公开指南》，并且每年向公众在其机关网站上公布武汉市水务局政府信息公开年度报告¹。

从理论上来说，武汉市公众在环境保护参与方面，有国家环保局，地方政府，地方环保局与地方水务局等相关政策法规的保护，公众的环保参与途径相对来说比较畅通。

而作为全国最大的城市内湖——武汉市东湖，由于被严重污染其水质被列为劣五类而严重影响东湖沿岸居住的居民以及来东湖旅游的游客（关于东湖的污染及其影响这里不展开详述，详见申报书），面对这样的水域污染治理事件，武汉市公众尤其是武汉市东湖沿岸的民众他们采取了哪些参与行动？这是我们调查研究的问题。

本调研采取深入访谈与进入社区问卷调查相结合的方法，以武汉市东湖沿岸的居民，企事业单位，科研院校，武汉市环保局及东湖分局，武汉市水务局等为深入访谈的对象考察了武汉市东湖水域治理中的公众参与。

由于关于武汉市东湖治理的资料获取、人员联系都较为困难，使得整个深入访谈的时间从立项之后到撰写报告前的实践调研持续了相当长时间并耗费了大量精力。我们在东湖沿岸的东湖路，黄鹮小区，风光村，梨园，武大湖滨宿舍区，武大医学部，蔡家嘴，渔光村，水

¹ 详见武汉市水务局网站：<http://www.whwater.gov.cn/whwater/info/listArticle.jsp?artColumn=03020904>

果湖等 9 个社区共投放居民调查问卷 310 份，其中收回有效问卷 295 份，因此，我们主要根据这 295 份居民调查问卷以及部分访谈资料做相关的分析。

二、现状详细描述

（一）东湖沿岸居民对于东湖水域环境认知状况：

作为东湖沿岸的居民，人们对于东湖水质状况的恶化可谓是有着深切的体会，我们在九个社区进行居民问卷调查时民众普遍的反应是：东湖水质很恶劣，以前还能游泳洗澡，现在死鱼一大片片浮在湖面上，夏天傍晚在湖边散步纳凉都会闻到一阵阵恶臭。

在居民问卷中，被问及“东湖沿岸居住及其旅游的人口总量正在接近东湖能够承受的极限”这一说法时，38%的居民表示非常同意；29%的居民表示比较同意；另有 20%的居民表示说不清；还有 10%表示不太同意，很不同意的只有 3%。

76%的居民表示“非常同意”或“比较同意”“人们对东湖水域的破坏将导致灾难性后果”这一说法；但也有部分居民表示“灾难性后果这一说法有些夸张，但绝对是会给人们的生活和旅游等带来不便。

67%的居民“非常同意”或“比较同意”“目前武汉市部分企事业单位和个人仍在破坏东湖水域环境”这一说法；26%的居民表示自己确实不清楚是否有企业或者是个人在破坏，但是认为按照目前东湖水质的现状看肯定是认为破坏引起的，但是出于做问卷的实事求是的原则还是选择了“不清楚”这种说法。

当被问及“人们可以为了满足自身的需要而改变东湖水域”时，有 32%的被访者表示“很不同意”，23%的被访者表示“不太同意”，10%的人表示“不太清楚”；但也有 36% 的人表示“非常同意”或“比较同意”一说¹。

对“东湖水域的自净能力足够强，完全可以应付东湖水域周围工业生活废水的排放”这一说法表示 41%的被访者表示“很不同意”；21%的人表示“不太同意”；27%的被访者认为“说不清楚或不确定”，只有 11%的人认为“非常同意或比较同意”。

（二）公众东湖水域环境保护意识的测量：

影响公众环境意识水平的因素很多，中国人大社会学系洪大用教授曾经把公众环境意识水平分为个体层次与结构层次来分析。²基于在武汉东湖九个社区的实地调研情况，我们对居民调查问卷分为两个层次：一是不同类型社区层次的因素；一是文化程度的因素。³

¹ 说明：这个结果有些出乎我们的意料，我们在做问卷中曾经和被访者做过详细的了解，原因可能就除在（包括破坏和改善）这个题意的矛盾与不明确上

² 个体层次主要从性别，年龄，文化程度，收入水平，职业类型，工作单位，家庭居住地以及宗教信仰等因素分析；结构层次主要从一个社会的经济发展水平，环境问题状况，环境科学发展水平，主导价值观念，政府管理体制，大众传媒的渗透程度，环境教育的普及程度以及环境保护工作的力度等因素分析。详见 郑航生，李路路主编，洪大用副主编中国人民大学出版社出版的《中国人民大学中国社会发展研究报告 2005——走向更加和谐的社会》

³ 说明：我们在问卷中也设置了性别与年龄这两个指标，但是在我们的实际调查中觉得性别对东湖沿岸居民的环境意识影响差别不是很明显，而年龄这个指标本来是一个比较有分析价值的指标，然而在我们统计后按年龄段：20 岁以下；20——35 岁；35——50 岁；50 岁以上进行划分时发现我们所拥有的调查问卷年

我们依据不同社区类型的标准——主要是居民经济收入水平，社会地位，居民素质，社区文化品味等指标来进行划分，将九个调研社区分为三类：第一类是经济收入以经营业为主，社会地位相对较低，居民素质相对较差的三个社区——风光村，渔光村和蔡家嘴；第二类是高校家属区与学生宿舍区——武大医学部和武大湖滨宿舍；第三类是经济收入水平相对较高，以文职研究工作为主，社会地位相对较高，居民素质也相对较高的四个社区——东湖路，黄鹂小区，水果湖和梨园。

同时依据受教育程度标准——高等教育与非高等教育，将调查问卷分为高等教育人群与非高等教育人群两类。

首先，调查数据显示，不同社区类型中的居民环境意识水平有所不同。

1、被问及“东湖沿岸居住及其旅游的人口总量正在接近东湖能够承受的极限”这一说法时，58%的第一类社区的居民表示同意；66%的第二类社区的居民表示同意；而有80%的第三类社区据表示同意。

2、对“东湖水域的自净能力足够强，完全可以应付东湖水域周围工业生活废水的排放”这一说法，有73%的第一类社区的居民表示不同意；71%的二类社区居民表示不同意，而53%的第三类社区的居民表示不同意，31%表示不确定。

3、在“向环保部门上访投诉东湖水域质量问题能及时得到答复”这一问题上，48%的第一类社区居民表示“不同意”；46%的第三类社区表示“不同意”；而第二类社区只有38%的表示“不同意”，更多的53%表示“不确定”。

4、在“东湖治理需要政府加大对环保部门的资金投入和人员配备”问题上，11%的第一类社区居民表示“不同意”，而第二、三类社区的分别只有4%，5%的表示“不同意”。

5、在“一个经济效益很好、给居民带来很多经济利益与福利的工厂，但它所产生的废水污染了东湖，现在政府要关闭这家工厂，你是否同意”这一问题上，第一类社区的居民与第三类社区的居民分别为72%与78%表示“同意”，但只有62%的第二类社区居民表示“同意”，差距主要体现在“不确定”这一选项上。

6、在“环保部门的政策，法规等的宣传与他们的实际执行力度相符”这一问题上，第一类社区与第二类社区居民分别为9%和8%表示“同意”，但有16%的第三类社区居民表示“同意”。

7、在“企业、政府和公民个人三者当中谁应该对东湖水质现状担负最多责任，谁担负次多责任，谁担负最少责任”问题中，第一类社区分别为：政府第一，企业第二，公民个人第三；第二类社区分别为：企业第一，政府第二，公民个人第三；第三类社区分别为：政府第一，企业第二，公民第三。

8、在“东湖环境现状对您的生活带来的影响程度”的问题上，第一类社区的居民中25%的表示非常大，41%表示大，32%的表示一般；第二类社区的居民中8%的表示非常大，37%的表示的大，49%的表示一般；第三类社区中的居民49%的表示非常大，25%表示大，25%

龄大都集中在20——35岁这一段，50岁以上与20岁以下样本容量过小，不具有可比性。因此我们就只好对文化程度这个指标进行了分析，尽管社区分类中也包含了文化程度这个小指标。

的表示一般。

9、在“您对政府治理东湖的政策和法规是否有所了解”问题上，2%的第一类社区的居民表示了解；4%的第二类社区的居民表示了解；但有10%的第三类社区的居民表示了解。

同样，我们也发现环境意识水平与文化程度的关系比较密切

1、在“目前武汉市部分企事业单位和个人仍在破坏东湖水域环境”问题上，80%的受过高等教育的居民表示同意，16%的表示不清楚，4%的表示不清楚；但52%的受过非高等教育或未受过教育的居民表示同意，29%的表示不清楚。

2、在“东湖水域的自净能力足够强，完全可以应付东湖水域周围工业生活废水的排放”问题上，80%受过高等教育的居民表示不同意，而只有45%的受过非高等教育或未受过教育的居民表示不同意。

3、在被问及“东湖水域污染给生活带来不便时”他们采取过哪些措施？45%受过非高等教育或未受过教育的居民未采取过措施，有30%的受过高等教育居民未采取过措施，这两个数据在八个选项中均占据最高比例；而次高比例的却有所不同：20%受过高等教育的居民会向大众媒体投诉，只有8%受过非高等教育或者未受过教育的居民会这样做，相反他们有14%的次高比例转向街道居委会反映情况。

4、在“企业、政府和公民个人三者当中谁应该对东湖水质现状担负最多责任，谁担负次多责任，谁担负最少责任”问题中，受过高等教育的居民排序为：政府与企业接近均负最多责任分别为45.9%和43.1%，公民负次多责任；而受过非高等教育或者未受过教育的居民排序为严格的阶梯状：政府负最多责任，企业次之，公民个人最少。

5、在“您是否愿意加入从事东湖水域保护活动的民间社会团体？”问题上，4%受过非高等教育或者未受过教育的居民表示“愿意，而且目前已经加入某个社团”；而有12%受过高等教育的居民选择了此选项。

6、在“您对政府治理东湖的政策和法规是否有所了解”问题上，64%受过非高等教育或者未受过教育的居民表示“不了解”，而只有45%受过高等教育的居民表示“不了解”

（三）东湖沿岸居民在东湖水域治理保护中对环保部门与政府的指向：

中国的环保工作一直是由政府主导并推动的，因此可以概括为“政府主导型环境保护”，这不仅与中国集权政治体制有关，更与中国“大政府，小社会”的政府管理模式有关。中国政府主导型的环境保护在很多方面都取得了重要的成果，回顾中国环境保护的历程，公众对环境问题的认知与环境意识水平的提高便是其中的一大证明。但是正是这种政府主导型的环境保护模式在一定程度上强化了公众对于环保部门以及政府的严重依赖，过多地期望政府对环境保护负责。（分析部分）

“这个东湖政府已经治理了好几年了，水质状况还是如此！”；

“东湖比西湖大六倍，西湖成为风景名胜旅游点享誉全国，而东湖却水质恶化，发黑发臭，还有谁要来东湖旅游。东湖应该是个旅游区，不应该在湖内养鱼养河蚌获取蝇头微利，湖周围的工厂重点排污的也要整治与关停，东湖旅游业的开发能够抵得上上面的一切经济效

益。武汉市政府不懂得好好开发利用东湖啊!”

“政府还有环保局，作为公共机构理应对像东湖水污染治理这样的公共事务负责，要不然还要他们做什么？”

“民间环保机构还有你们这样的大学生确实而且只能在东湖水域治理中做到宣传教育的工作，但是在一些技术方面的治理以及需要巨大人力物力方面的投入，没有政府的出面是不行的，政府应当在东湖治污过程中发挥主力军的作用。”

以上是我们在与东湖沿岸居民访谈中所记录的部分关于居民在东湖治理中对政府和环保部门的态度与指向。

在居民调查问卷中发现，当被问及“企业、政府和公民个人三者当中谁应该对东湖水质现状担负最多责任，谁担负次多责任，谁担负最少责任时，46.7%的人认为政府应当负最多责任，46.8%的人认为表示企业应当负次多责任，72.1%的人认为公民个人负最少责任。

被问及“如果环保部门不采用新的措施治理东湖，一切按照目前的样子继续，东湖水域很快将遭受严重的灾难”一题时，48%的被访者表示“非常同意”；32%的人表示“比较同意”；但也有4%与3%的人表示“不太同意”或“很不同意”，他们认为东湖治理应当全民动员，仅仅考环保部门一个机构是不够的。

调查结果还显示，在被访者针对“东湖水域污染给生活带来不便时”他们采取过哪些措施？25%的人“没有采取过措施”；20%的人“向街道、居委会反映过”；19%的人“想环保部门投诉”过；15%的人“向大众媒体投诉”；其余的分别为“向制造污染的单位或个人直接提出抗议”12%；“向工作单位反映”为4%；“通过民间环保团体反映”为4%；而“游行，示威”一项1%都不到。

但是，被访者对政府与环保部门的东湖水域治理工作做出了客观公正的评价，当被问及“近五年来，武汉市环保部门的东湖水域治理工作做得怎么样？”这个问题时，33%的被访者认为“尽了很大努力，有一定成效”，32%的被访者认为“虽尽了努力，但效果不佳”，2%的被访者认为“取得了很大成绩”，另外有10%的被访者表示“说不清”，18%的被访者认为“重视不够，投入不足”，5%的人认为“片面注重发展经济，忽视了东湖水域的保护”，整体上看，居民对武汉市环保部门的努力还是持肯定态度，甚至有38%的人认为东湖治理已经取得成效或很大成绩。

为了促进东湖水域治理，被访者对环保部门的主要期待中，17%被访者认为“应该加强环境执法力度”，其次是14%的人认为“应当完善公众参与环境保护的机制”；再次是12%的人认为“应该加强环境保护的经济投入”和“在经济发展过程中，应该优先考虑环境保护”；其他依次是“应该加强环境法规建设，完善立法”为10%，“应当制定适宜的经济政策，引导单位和个人注意环保”，“应当动员和鼓励民间力量参与环保，充分发挥民间环保团体的作用”和“应当加强完善公众参与环境保护的机制”三项均为9%，“应该大力发展环保科技”为8%。

（四）东湖水域治理中的公众参与程度

在居民问卷数据中，我们发现尽管受访者极其强调政府的作用，但在一定程度上表现出其支持与参与环境保护的一面。当被问及“一个经济效益很好、给居民带来很多经济利益与福利的工厂，但它所产生的废水污染了东湖，现在政府要关闭这家工厂，你是否同意”这一问题时，74%的受访者表示非常同意或比较同意；但也有9%的人认为“很不同意”或“不很同意”，他们认为那些排污企业政府只要对它进行整改就好，没必要将它关闭这么严重。

另外一个问题是“您是否愿意加入从事东湖水域保护活动的民间社会团体？”，有9%的人表示“愿意，而且目前已经加入某个社团”；有67%的受访者表示“愿意，希望将来有机会参加”；17%的人表示“没想好/不好说”；7%的人则表示“不愿意”。

此外，居民对于“政府治理东湖的政策法规了解程度”一题的回答，7%的表示“了解”；43%表示“一般”，有50%的人表示“不了解”

为此，在推动经济发展提高人民生活水平的基础上，要加强环境教育宣传，传播普及环境知识，鼓励和培植民间环保组织，为公众参与东湖治理提供便利，同时要真正转变观念发挥公众作用。

三、分析

（一）公众对于东湖水域环境状况的主观认知

从居民调查问卷的调查结果可以分析得出：

首先，东湖沿湖居民对东湖污染现状有客观的认识。

1、大部分居民认为东湖正在承受人为污染的极限到了非治理不可的极限；

2、67%的居民认为目前武汉市部分企事业单位和个人仍在破坏东湖水域环境；

其次，东湖沿湖居民对东湖污染的影响有正确客观的认识，约3/4居民认为东湖水域的破坏将给人们的生活带来严重的后果。

最后，东湖沿湖居民基本具备尊重自然，保护湖泊的理念

1、56%的居民对“人们可以为了满足自身的需要而改变东湖水域”表示否定；

2、63%的居民对“东湖水域的自净能力足够强，完全可以应付东湖水域周围工业生活废水的排放”的说法表示否定。

东湖沿湖居民的主观认知与东湖现状基本相符，根据我们从武汉市环保局，武汉市水务局以及网上搜索的相关资料显示：

1、东湖现在的水质为劣五类——人体皮肤不可接触，

2、2008年武汉市东湖沿岸重点企事业单位排污口为23个，除了部分重点排污企业搬迁或建立小型污水处理站，在部分高校化学生物实验室的建立就地污水处理站以及部分试点社区生活污水排入市政污水管网系统外，绝大部分的生活污水与中小型排污企业还是将废水直接排入东湖¹。

¹ 资料来源：与武汉市环保局信息中心主任的访谈，与武汉大学基建管理部环保负责人访谈以及武汉市东

3、东湖曾是武汉市重要水源之一，几十年来东湖水厂、团山水厂以及肿瘤医院等几家自备水厂一直以东湖为水源，满足东湖周边地区用水。然而现在劣五类的水质不仅使得沿湖民众得千里迢迢地从长江取水作为饮用水，而且夏季游泳洗澡都成为困难，人们在东湖边散步纳凉时而有臭味飘来。更为重要的是东湖水域多次出现“翻塘”，常常导致几万斤死鱼，使得民众谈东湖鱼“色变”。

从以上分析可以得出，东湖沿湖居民对东湖水域状况有比较客观清晰的认识，作为沿湖居民他们可以说东湖水域状况变化的第一感受者。

（二）公众环境意识的分析：

根据“公众东湖水域环境保护意识的测量”调查数据分析发现：

在社区分类上：

1、第一类社区与第二、三类社区存在差距：

①第二、三类社区对东湖水域环境状况有着更为清楚客观的认识；

②第二、三类社区在理念上更加倾向于支持环保部门资金与人员的投入；

原因分析：

首先，第一类社区居民几乎以经营赚钱为他们日常生活的全部内容，因此他们很少会有时间与空闲去关注诸如像东湖水域环境方面的公共事务，他们对于东湖水域环境状况的了解更多的是来自于每天生活在东湖旁边的直观感受；

其次，由于他们在经济收入上比较拮据因此对于向环保部门投入资金对他们来说是一个比较敏感的话题。

2、第一、三类社区与第二类社区存在区别：

①第一、三类社区对环保部门和政府普遍抱有严重依赖的心态，认为政府理应在东湖谁与水域治理负首要责任，同时他们对政府的执行力度表示不满；

②第一、三类社区在对待污染企业关停问题上比较坚决一致地选择同意关停，而第二类社区更多的人表示不确定；

③第一、三类社区都认为东湖水域环境给自己的生活带来的大或者非常大的影响，相反处于高校中的第二类社区相对反应要平静些。

原因分析：

首先，第一三类社区的居民都是社会人他们对社会有着更为直接的客观感受，而第二类社区的居民大都是高校学生尚处于象牙塔中不知社会问题之复杂，也较少地涉及到东湖污染所带来的不便，因此在一些问题上反映也会出现差异；

其次，第二类社区的居民相对来说都是已经或正在接受高等教育他们对政府在社会中的角色相对有个更为正确的把握，“小政府，大社会”应该是理想中的模式，而且该社区中的居民对政府或环保部门还是抱有希望与憧憬，

最后，第二类社区的居民在考虑排污企业关停问题上相对来说显得客观理性，并没有随

便选择同意关停或者不同意关停，很多被访者认为要视具体情况而定。

3、第一、二类社区与第三类社区存在区别：

①第一、二类社区的居民认为“环保部门的政策法规与宣传与他们的执行力相符”的比例远远小于第三类社区居民的比例；

②第一、二类社区的居民对“政府治理东湖的政策和法规”的了解程度远远地低于第三类社区居民

原因分析：

首先，第三类社区居民大都为文职人员，他们在政府机关单位与科研单位工作，他们有关于东湖水域状况的第一手资料，且他们的公职人员的身份也决定了他们维护政府机构执行力难的形象；

其次，他们不像第一类社区的居民那样在经济上有很大的生活压力，他们有更多的闲暇时间去关注周边的事务与环境。

最后，第二类社区——以高校学生占主要比例，对东湖水域环境的低关注度，也展示了当代大学生对公共事务的冷淡。

在文化程度分类上：

1、受过高等教育居民比受过非高等教育或者未受过教育的居民对东湖水域环境有着更加客观深刻的认识；

2、受过高等教育居民比受过非高等教育或者未受过教育的居民在东湖水域治理的参与活动中更加积极、主动，且能够借助社会舆论，大众传媒以及民间环保组织的力量来为自己造势，而更少地向政府组织求助。

3、受过高等教育居民比受过非高等教育或者未受过教育的居民对东湖水域治理与保护的法律法规了解较多。

4、受过高等教育居民对东湖水域现状的负责主体归结为政府与企业并列第一，而公民第二的地位充分展示了他们对东湖水污染问题上的超前认识与强烈的责任感。

（三）东湖沿岸居民在东湖水域治理保护中对环保部门与政府的指向

从居民调查问卷结果中可以分析得出：

首先，民众在东湖治理问题中严重依赖政府甚至对政府存在错误认识。民众把东湖水质的现状归咎于政府的第一位责任，其次是企业，最后才是公民个人。认为政府作为公共部门掌握行政处罚权能够实施强制命令关停污染企业，惩罚污染东湖的公民个人行为，之所以会出现东湖水质的现状，是由于政府不作为的结果。

其次，民众在遇到“东湖水域污染给生活带来不便时”，占比例最多的是不采取措施，其次是向基层政府以及环保局反应或投诉，很少有人自行去解决问题，更少比例的民众向民间环保团体反映，更不用说采取极端的“游行示威”行为。这种一遇到环境问题就直接想到向政府部门求助的行为是中国当前“政府主导型环境保护”的典型体现，这不仅与中国集权政治体制有关，更与中国“大政府，小社会”的政府管理模式有关。

最后，民众对于环保部门的执行能力现状做出了客观现实的反映：在民众对环保部门的期待中，占最多比例的是“应该加强环境执法力度”，其次是“应当完善公众参与环境保护的机制”。这一方面反映了公众对于环保部门政策执行力度的不满，同时也反映了环保部门在治理东湖治理中所面临的两难困境：一是在当前中国“政府主导型环境保护”前提下公众对环保部门治理东湖水域治理报以过高的期望，一是环保部门由于在财政人力投入上限制，各种利益集团的逐利行为以及部门间职能的条块分割而不得不“无为而治”。另一方面也反映公众自身对于参与东湖治理的迫切心态，他们要求环保部门“完善公众参与环境保护的机制”以便自身有机会积极参与东湖水域治理。这一现象似乎也正反映了中国环保的趋势与走向：在环境保护中推进公众参与¹。

（四）东湖水域治理中的公众参与程度

从居民调查问卷结果中可以分析得出：

76%的居民表示愿意加入“从事东湖水域保护活动的民间社会团体”，这已经表明已经有过半数的民众愿意参与和支持东湖水域治理。但是在“政府治理东湖的政策法规了解程度”一题中却出现了50%的居民表示“不了解”，这个原因何在？

我们分析了下，有四方面的原因：一是武汉市环保局没有及时把环保政策法规进行及时有效多渠道的公开宣传²；二是公众参与能力不足；三是公众参与机会不多与参与效果不佳。四是很多被访者表示有这方面的意愿但是自己没有时间参与东湖水域治理活动。

就环保局信息方面而言，我们与武汉市环保局信息中心主任有过相关的访谈：我们“与武汉市环保局信息中心主任的访谈”：詹主任表示武汉市环保局信息公开更新非常及时，在武汉市环保局的政务信息一栏中可以随时查到有关武汉市环保方面的信息，只是在新闻方面会稍稍滞后部分新闻媒体的报道进程；但是在信息传播渠道方面，她承认确实比较狭小一般是武汉市环保局的门户网，另外一种途径便是公报形式。

就公众参与能力不足而言，公众治理东湖的技术不够，另一方面自身关于东湖污染以及水质状况方面的知识储备不足。

就公众参与机会不多与参与效果不佳而言，一方面是长期的政府主导型环境保护，忽视了公众参与限制了公众自主参与环境保护的机会，另一方面是体制性因素制约，目前有限的公众的参与并不能对环境保护发挥实际影响力，打击了公众参与东湖水域治理的积极性，问卷中显示“向环保部门上访投诉东湖水域质量问题能及时得到答复”一题时，只有3%的被访者表示“非常同意”；8%的被访者表示“比较同意”；而将近61%的人表示“很不同意”或“不很同意”。

就公众没时间参与东湖水域治理而言，经济基础是一个重要方面，很多被访者表示自己

¹ 详见 郑航生，李路路主编，洪大用副主编中国人民大学出版社出版的《中国人民大学中国社会发展研究报告 2005——走向更加和谐的社会》一书“环境保护、公众意识和社会和谐”一章中的“在环境保护工作中促进公众参与”。

² 关于环保局的信息公开方面的资料可以详见我们“与武汉市环保局信息中心主任的访谈”：詹主任表示武汉市环保局信息公开更新非常及时，在武汉市环保局的政务信息一栏中可以随时查到有关武汉市环保方面的信息，只是在新闻方面会稍稍滞后部分新闻媒体的报道进程；但是在信息传播渠道方面，她承认确实比较狭小一般是武汉市环保局的门户网，另外一种途径便是公报形式。

每天要忙于自己的工作维持家庭支出，另一方面是社会保障体制问题，很多被访的的妇女表示要照顾在家的老人与小孩，根本没时间参与东湖水域治理的民间社会活动。

综上所述，可以得出以下结论：

1、整体而言，居民在东湖水域治理中保护东湖的价值观已经成熟，参与意识较强，但实际参与水平较低，除了对环境问题的了解关注程度以外，大多数只能做到对自己的行为进行约束或动员，使之有利于东湖水域的保护，处于间接参与或被动参与的阶段。

2、居民在东湖水域治理中参与行为的政治含量很低，几乎为零。国外环保事实证明，公众的环保参与发展到一定程度，就会上升到政治领域。我国也不断在创造条件，鼓励公众参与到环境保护中来，原国家环保总局 2006 年颁布的《环境影响评价公众参与暂行办法》就是推动公众参与的一部重要部门法规，它通过法律赋予了公众参与国家环境管理的权利。然而这一权利在东湖水域治理中还未能充分得以利用。甚至极少有居民通过《武汉市环境保护局信息公开指南》，《武汉市水务局政府信息公开指南》等信息公开条例来参与东湖水域的治理，就更谈不上为解决东湖水域污染问题进行投诉、上访以及参与东湖水域治理的决策、影响东湖治理发展政策等高政治含量的行为。

3、社会背景不同的人虽然表现出较明显的环保参与层次上的差异，社会基础通常表现为受教育程度、家庭收入、职业特征和居住地等几个方面。社会基础不同的人常常在环境保护参与过程中会拥有不同的能力、资源、权利、期望和参与途径与方式。

当然我们只是考察的公众在东湖水域治理中这一微小事件中的环保参与，不免有管中窥豹，以偏概全之嫌，但是至少从武汉东湖水域治理中沿湖居民的参与中可以看到武汉市公众环保参与程度不高的一般特点。

一、 对策、建议与展望

（一）在立法上明确公众在法律上的权力

《武汉东湖风景名胜区条例》，《武汉东湖风景名胜区条例》等相关的法律法规均未涉及公众对于东湖 环境保护的权利，而是规定了禁止公民污染破坏东湖的行为，这种只有义务与惩罚，没有权利与奖励的法律规范使得“东湖水污染受害人”既无物质精神动力也无法直接援引上述规定以具体请求司法保护，这就大大挫伤了公民与危害东湖环境行为作斗争的积极性，也使公民参与环境管理失去了坚实的理论基础和法律保障。所以，在东湖水域保护的相关法律中应具体规定公民享有权利，既包括对破坏东湖环境行为检举的奖励也包括在受到东湖破坏与治理造成的影响时合法斗争渠道。

（二）发展专门的 NGO 保护东湖水域

就为我们所掌握的资料而言，在东湖水污染治理中也有部分民间环保团体诸如武汉大学的青年志愿者协会，武汉大学环保绿洲协会等开展对保护东湖的宣传活动，武汉大学医学部学生举办过义务打捞东湖湖边垃圾，以及“湿地使者”在今年 7 月份的“湿地中国”活动

中对保护东湖的宣传与调研。然而这些 NGO 组织大多由学生组织且没有固定性犹如昙花一现，活动时如火如荼，活动后问题依然存在，实效性不强。我们的建议是成立专门保护东湖的 NGO 组织，随时组织保护东湖的宣传教育工作以及政府，环保部门对于东湖水域保护治理的政策与法规。同时作为介于政府与市场之间的第三方力量，NGO 应凭借其强大的群众基础和舆论声势，对政府和污染东湖的企事业单位施加压力来实现其监督作用，并对违反东湖保护的法律法规行为进行监督与投诉。此外，专门的 NGO 还应将民意真实地反馈给政府和环保部门以便政府的正确决策，修正偏畸与失误，在东湖保护与治理上起到沟通政府决策和民意的角色。

（三）公众参与东湖水域治理是扩大政治参与的契机——展望

东湖水域作为公共物品问题涉及到东湖沿岸每一个个体的相关利益，从理论上来说东湖水域的保护与治理应该是易于利益聚合可以很快形成大规模的公众参与的。专门 NGO 的建立与发展，公众参与层次的提高、范围的扩展、政治含量增加的直接后果是环境问题的政治化；法律规章上明确规定民众关于东湖水域治理与保护中权利行使形式、程序的建立与完善以及保障民众的监督权，检举权，控告权和决策权，将使东湖水域治理与保护从民间层面走向政治层面的过渡；公众的参与行为上升为决策参与，将促使政治参与目标的提高与方式转变；

而诸如东湖污染治理与保护的小型传统的参与行动从不同的层面上介入到政治进程中来便于中国民主的发扬。以此为契机，不断加强政府与公众的良性互动，改变自上而下的决策与行政控制模式，促使中国公共政策从“政府主导”转向以“个体公民主导”，扩大转型中国下的公民政治参与，推动中国民主的进程。

企事业单位环保参与现状

刘晔

东湖作为武汉的“心肺”，沿岸人口密集，高楼林立，武汉的政府机构、高等院校、企事业单位皆依水而建，各类风景区相得益彰，形成了一道环湖的政治、文化、工业发展带。

东湖截污已历时 23 年，投资超过 20 亿，仅 2007 年现场出警、检查人数就达 1300 多人，然而，2006 年的统计数据显示，33 平方公里的东湖水面，二类水体面积占 28%，三类水体面积占 19%，轻污染状况的四类水体面积占 28%，人体不可接触的劣五类水体面积已占到 25%。2007 年的《东湖水质报告》显示，东湖水体高锰酸盐指数超标 0.12 倍、石油类超标 2.07 倍、粪大肠菌类超标 2.83 倍、总磷超标 4.65 倍、化学需氧量超标 0.09 倍，与 06 年相比，水质从Ⅴ类下降至劣Ⅴ类¹。

在诸多超标的数字后面，是东湖环湖发展带屡禁不止的排污。4 所大型医院，5 个沿湖风景区，8 所高等院校，23 个重点排污口，150 多家排污企业，以及不胜枚举的居民区，每天向东湖排放污水 8.6 万吨，其中达标排放废水仅占三分之一，东湖不堪重负。06 年东湖污染源氨氮排放量 66.1074 吨，直接排湖的有 52.1833 吨，其中学校和科研单位排放 19.0194 吨，餐饮娱乐及旅馆业排放 12.3511 吨，卫生行业单位排放 13.4285 吨；化学需氧量排放量 594.9618 吨，直接排湖的有 455.5108 吨，其中学校及科研单位排放 200.4225 吨，餐饮娱乐及旅馆业排放 107.9686 吨，卫生行业排放 89.2078 吨，这三大行业成为东湖主要污染源²。

在调研的过程中，我们先后采访了武汉大学基础建设管理部、中科院武汉水生所、梨园医院和东湖沿岸风光村中包括酒店、旅馆在内的 8 个企业，作为这三大主要污染行业的代表，了解他们对于东湖治理的态度，从侧面了解环保部门在治理东湖过程中的实际作为，以便更全面的分析环保部门的执政能力。

武汉大学一度被认为是东湖污染的重点单位，他临近东湖的两个学生宿舍区的生活污水至今都是直排入东湖的。武大还有化学、生科等多个大型实验室，为了避免这些高辐射、重污染的废水直排入东湖，在环保局多次施压之下，武大在 06 年、07 年加大了对污水处理方面进行投资，先后投资 150 多万建立了 4 座污水处理装置，分别在化学楼，生科院等一些新建的大楼和实验室以及学校校医院，并且把校内的化工厂以及其他得排污重点单位都迁出了校外。宿舍区的生活污水大部分将它和市政管网系统联系起来，统一进行处理。在采访的过程中，基建部环保办公室的主任多次向我们强调武大对于环保，尤其是在减少向东湖直接排污方面的重视度，同时，也客观的提到，每年在污水处理方面大量的资金投入给学校带来了很大的压力，因而对于环保局所提出的一些要求无法按时完成，比如环保局要求学校在 3-4

¹ 参见《2007 武汉市东湖生态旅游风景区环境状况公报》，《2006 武汉市东湖生态旅游风景区环境状况公报》

² 数据来源同上。

年内将所有食堂的烧煤锅炉换成燃气，以减少对东湖排放废气，但是学校完成这项任务可能需要 5-6 年的时间。由于资金有限，学校在遇到此类问题时难免会有一些的滞后性。值得一提的是，接受我们采访的熊主任，在 07 年时因为向新闻媒体透露过武大排污的问题已经被革职，我们只能通过电话采访了她。而现在，环保办公室主任一职仍旧无人接管。

中科院水生所位于东湖之滨，毗邻武汉大学，从 1955 年开始便致力于对东湖的研究，1980 年成立东湖生态系统实验站即湖泊生态学学科组，是国家重点野外科学试验站和中国生态系统研究网络重点站，是国内唯一进行湖泊生态系统综合性研究的野外试验站。这所长时间研究东湖、治理东湖的独立于环保部门之外的科研机构，长时间与环保部门保持着若即若离的联系与合作。他对于东湖的水质检测与环保局、税务局的水质检测是独立开来的，同时对东湖的研究角度和方法也截然不同。他的研究重点是东湖生态系统恢复¹，这对于环保部门而言不仅是隔行的知识，在目前的东湖治理过程中也是超前的，东湖的截污工作刚进入尾声，接下来还有工程浩大的清淤、换水，离恢复生态系统尚有一段距离。因而，双方目前的合作主要停留在截污和“六湖联通”的换水工程上，这种合作带有很明显的互补性质，水生所在做东湖治理项目时缺乏资金支持，而环保部门则是缺乏技术力量，二者的合作恰好可以达到一个共赢的目的。但是这种互补型的合作却不是长久的，一个项目结束了联系也相应结束，下一个合作的契机则需要等到双方意向一致，所谓的“跟着项目走”。当然，环保部门在作出重大决策时，往往会召开专家会议，听取专家的意见，水生所也会经过论证向环保部门提出对策。

位于东湖子湖庙湖和官桥湖沿岸的风光村是东湖岸边一处著名的餐饮娱乐胜地。沿岸密密麻麻的坐落着十几家餐馆、旅店，以烹制正宗的东湖武昌鱼而闻名。而正是这一处，却成为了东湖治理的硬伤。在这里，用以收集生活污水的市政管网没有真正启用，尽管大型的排污口已经被堵住，但是一个个由村民私自开掘的非法排污口却随处可见。这里几乎所有的生活污水都是直接排入东湖，导致庙湖的水质常年处于劣Ⅴ类，湖中粪大肠菌群超标 16.8 倍、总磷超标 19.5 倍、总氮超标 3.85 倍，远远高于其他子湖²。但是在我们的调查问卷中显示，仍有 25% 的店主认为东湖水域破坏问题并不象有些人所说的那样急迫，12.5% 的人认为经济发展效益应优先于东湖水域保护，50% 的人不同意环保部门对东湖污染实施谁污染谁治理的方式，认为治理东湖是政府的责任，62.5% 的人认为环保部门应当对改善东湖水域环境负责，而不是向店主收费。在与居民调查问卷对比时，企业追逐利益忽视环保的情况显得尤为突出。

在各类污水中，医院排放的药物污水含有多种病毒、致癌细菌，给居民的饮水、生活带来极大的隐患，位于东湖子湖筲箕湖岸的梨园医院就被许多东湖居民指责为是东湖污染的一大元凶。因而从 2007 年开始，政府向医院投资 200 多万建立污水处理站，现在还处于试营阶段，目前实际日处理污水是 500 吨，设计的饱和能力可达 1000 吨一天，每处理一吨污水需要 6 毛。接受采访的基建处负责人坦言，医院作为一个事业单位，很难承担污水处理站的日常运转费用，仍然需要国家补贴。因此，由医院来投资并负责污水处理站的建设和运营

¹ 东湖生态系统试验站投资在东湖建立了一个以培育水草为主的生态系统恢复试验点。

² 数据来源于《2007 武汉市东湖生态旅游风景区环境状况公报》

是不可能的。该污水处理站主要是由政府出资的，医院只是配合和支持而已。

而我们所了解的资料显示，尽管，许多类似梨园医院、武汉大学的大型医院、工厂、高校都先后建起了污水处理站，但是排污站设计功率不足，每逢大雨便不得不开闸向东湖排污，否则污水可能倒流，殃及周边的居民区和单位、高校。这个问题存在多年，一直没有妥善处理。

分析：

（一）企事业单位对东湖污染现状的主观认知

在我们对企业的调查问卷中显示：

（1）有 75%的业主不同意东湖水域破坏问题并不象有些人所说的那样急迫的说法，对于东湖所遭受到的严重污染有正确的认识。但是还有 25%的人表示对这一问题不清楚，甚至有的业主在访谈中轻松的表示“东湖的环境很好”。

（2）75%的业主认为东湖的治理不尽如人意，并且希望能尽快改善东湖环境，有 25%的业主不清楚环保部门的东湖水域治理的情况。

（3）12.5%的业主认为经济发展效益应优先于东湖水域保护，只有经济发展了才能为环保提供资金保障，87.5%的业主则不同意这种说法。

作为临近东湖，与之朝夕相处的企业，甚至其中绝大部分都是依赖东湖自然风景而生存发展，其中有四分之一的业主对于东湖的环境状况、污染治理却不甚清楚，表明了部分企业主对于环境保护的漠视，缺乏对环保，尤其是东湖治理的各种信息的主动了解，这也与大部分的企业都是个体经营，经营大多不规范，业主又大多来自农村，在城市化进程中涌入城市谋生，身上杂加着极端重视个人私利的小农意识和惟利是图的城市小市民心理¹，这样的双重性格使得他们对于事关公共利益的东湖环境保护显得并不热衷。

我们所走访的梨园医院、武汉大学这些事业单位，对于东湖污染情况基本上都有客观的认识。由于环保部门经常性的对这些单位进行排污检查，频繁的对单位减排截污施压，使得单位能够及时的了解到东湖水质的变化情况，而且这些单位所拥有的化学、医药方面的人才也使得他们自身十分了解对东湖排放的化学、医药污水将给湖泊带来严重的破坏²。

（二）企事业单位对东湖治理的责任主体意识

在对企业的调查问卷中，我们了解到：

（1）62.5%的业主认为环保部门应当对改善东湖水域环境负责，而不是向企业收费，仅有 12.5%的业主表示企业对东湖的环境负有一定责任。

¹ 事实上，风光村大部分的业主都只是在此短暂经营，而且他们的目的十分明确，就是靠水吃水赚一些钱，因而他们的流动性极大，且大部分的人都未接受过高等教育，以小学文化居多，思维模式简单而固执，因而与之交流有些困难。他们对于我们的采访大都抱有警惕和不屑，有些以要做生意为由将我们拒之门外。

² 我们在梨园医院做居民调查问卷时，遇到了几位医生，他们都纷纷指出，医院向东湖直排的医药性污水当中，含有许多致癌的、易传染的病毒。武大环保办公室的负责人也告知我们，凡是由化学实验室排放的污水都含有辐射元素，对人体危害极大。

(2) 高达 87.5% 的业主表示, 如果收费能用于改善东湖水域环境, 愿意缴纳一定的费用; 75% 的业主表示, 如果政府增加税收能够专门用于改善东湖水域环境问题, 则同意增税。

(3) 有 75% 的业主认为环保部门向企业征收的排污费用是合理的, 各有 12.5% 的业主不认同此观点或则表示不清楚具体情况。

(4) 只有 37.5% 的业主环保部门对东湖污染实施谁污染谁治理的方式感到满意, 而 50% 的业主则认为环境保护是政府的责任。

在市场经济的竞争中, 企业大都是以利润最大化为追逐的目的, 在国民经济尚处在粗放型向集约型转变的转型时期, 企业的发展大都是以对资源的掠夺式开发为起点, 其中一些企业心安理得的把全民的资源环境变现为私利, 而且方式极端粗鲁, 不顾后果¹。东湖所遭受到的严重污染只不过是众多经济发展牺牲品中的一个。从数据中我们不难发现, 大多数的企业认为东湖治理的责任主体是政府, 反对“谁污染谁治理”的责任机制, 宁可缴纳排污费或超标排污费(环境税), 也不愿进行治理, 这些状况充分反映出业主为追逐利益牺牲公共环境而想逃脱责任的经济人心理, 对承担环保责任观不明确。事实上, 企业在环境保护起着关键作用。污染能否最终控制、资源能否得以节约与循环, 企业的角色和作用都是独特和关键的。风光村所在的庙湖非法排污口随处可见, 政府三令五申, 治污却迟迟不见成效, 可以说这些企业主责无旁贷。

(三) 企事业单位与环保部门在东湖治理中的利益博弈

(1) 企事业单位在环保中的能力分析

我国目前实行的“三同时”制度, 是指对环境有影响的一切基本建设项目、技术改造项目 and 区域开发建设项目, 其防止污染和生态破坏的设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用的法律规定。这些项目在建设过程中, 必须按项目环保设施投资的 5%~20% 缴纳“三同时”保证金。建设项目的污染防治设施经“三同时”验收合格后, 再将保证金退还给建设单位。可以说中国政府对环保有很强的政治意愿, 政府管理的手段是越来越强、越来越严格, 企业为此也承受着越来越大的压力。但是, 显然在实际过程中, 一部分的企业并没有能按照预期的目标那样减少对环境的破坏。在责备政府管理制度缺位的同时, 我们也应该客观的评价, 一个企业究竟有多大的能力来进行环境保护。

我们从访谈中了解到梨园医院、武汉大学的污水处理站分别投资 200 万和 150 万, 武钢在“十一五”期间投资 40 亿元建设治污工程, 每年与环保相关的投资占集团总投资的 15% 左右, 达数十亿元, 这还不包括对治污工程的日常运行支出。尽管在要求企业履行环保义务的同时, 政府向企业提供了一定的优惠政策, 包括“专款专用”, 优惠贷款等, 但无疑这一

¹刘鉴强在《“特殊利益”集团在破坏中国环境》中指出: “一种特殊利益结合现象, 和错误的政绩观一起成为环境持续恶化的主要原因。高污染、高耗能行业的疯狂扩张中, 产生了一种特殊利益结合现象。一方面, 某些地方政府通过上大型重工业项目, 追求短平快的业绩; 另一方面, 在地方政府庇护下, 一些企业把全民的资源环境变现为私利, 而且方式极端粗鲁, 不顾后果。这种现象, 上干扰中央的宏观调控, 下侵犯百姓权益引发社会不安。”

笔开支巨大的治污费用并不是每一个企业都能够并且愿意承担的。梨园医院基础建设处的负责人就坦言，污水治理站必须要由政府来投资来建设，医院仅能承担起日常的运营开支。而风光村的企业，大都是微本薄利的个体经营，更加不愿承担治污费用。在风光村原计划修建市政管网，用以收集生活污水，避免污水向东湖直排，但是将管网直接接入各家各户的费用却没有人愿意承担，风光村村民委员会的一个负责人向我们表示，大部分的餐厅、旅馆都是短时间经营的，谁会愿意花费大笔钱来建设这个市政管网呢？

（2）利益驱动下的不作为

在保护环境的过程中，企业自身的发展与环境保护存在着必然的冲突，市场经济发展所追求的是高额利润，是相对少数人的利益，而环境保护则是多数人的利益，二者是对立状态¹。在当下高额的环保费用，单一的环保融资渠道，加上传统的发展模式的惯性，使得许多企业以一种经纪人的心态本能的抗拒着对环境保护履行职责。我们在走访中不难发现，不论是管理经营比较规范的企事业单位，还是小本生意的个体经营，对于环保都在不同的程度上表现出了懈怠。武汉大学、梨园医院的基础建设方面的负责人一再表示，因为资金有限，技术不到位，对环保部门的减排要求无法按时完成；而风光村的业主更是肆无忌惮的往东湖直排污水。而这些大大小小的企事业单位都不约而同的将环保的责任推到了政府的头上，殊不知，巧妇也难为无米之炊，只有环保局是不够的。当前国民经济迅速发展，人民往往将焦点锁定于经济增长的数字，环保部门本身的权力又被分割得支离破碎，面对庞大的违法阵营，执法难度之大可想而知。

P·普拉利在其所著的《商业伦理》一书中，认为“在最低水平上，企业必须承担三种责任：一是对消费者的关心；二是对环境的关心；三是对最低工作条件的关心。”而我们身边大部分的企业却远远没有达到这个标准。事实上，东湖风景区带来的4个亿的旅游收入背后是20亿的治污费用，23年的截污只换来了三分之一的废水排污达标，当我们在一味责备环保部门办事不力、执法不严的同时，不应该叩问企业的良知吗？在这个东湖面临灾难的严峻时刻，他们怎能置身事外呢？

原刊于世界与中国研究所《背景与分析》第153期，2008年9月10日

¹《中国环境绿皮书：特殊利益集团成环境持续恶化主因》指出：我国的经济体制改革是对社会生产力的极大解放，这种解放刺激了国民经济的高速增长，但与此同时，对资源开发利用规模和各行业污染物排放量也会随之高速增长。然而，由于国民经济尚处在粗放型向集约型转变的转型时期，人们只关注于经济增长的数字，却往往忽略了其背后所付出的沉重代价：对资源的掠夺式开发造成环境的极大破坏；我国近年来的生态环境问题呈几何级数增长。