

環境治理與國家社會的互動 ——從太湖藍藻事件「河長制」談起

趙永茂^{*}、陶逸駿^{**}

近十年來，全球性的經濟波動與危機中，中國大陸經濟呈現趨緩卻仍相對穩定的增長。而在政治社會上，中國共產黨不斷調適與學習，也在維穩的焦慮間保有一定程度的秩序，至少，迄今尚未如部分論者所預期的走向崩潰。崛起大國的縱橫捭闔，讓許多學者官員興奮而謹慎地迎接新的問題。然而，在面對這些新問題與擬訂對策的同時，首都北京的精英們與一般市民並無二致的是，皆開始意識到，這一代人已需要先在霧霾、口罩之間直接承擔起發展的重大代價。

事實上，對於政治精英而言，環境污染作為發展的代價，遠不是白晝如黑夜加上口罩清淨機這麼簡單的事情，重要性也完全不亞於大國間關係的風雲變幻。從北京到全國，從直接

的生活經驗到可持續發展的想像，環境資源與許多新問題幾乎是同時浮上檯面，並且旋即被視為重大課題。正因如此，在新舊交替的十八大報告當中用了整個章節，著墨於「生態文明建設」。而甫上任的總書記習近平，更曾引借屬於自己的論述指出：「走向生態文明新時代，建設美麗中國，是實現中華民族偉大復興的中國夢的重要內容。」誠然，以空氣、土壤、水質、森林等資源質量作為抵換代價的發展，在秩序呈現相對穩定的近年裡已逐漸成為無可迴避的困擾。中國亟需尋求一套結合官民智慧、面對並且緩解環境問題的方式，從而在可預期的群眾回應當中，繼續保有一定的穩定與秩序。

2007年5月底，由於工業污染及氣候炎熱

* 臺灣大學政治學系教授、本院「東亞崛起中當代中國大陸的發展變遷與『中國研究』主體性的轉換研究計畫」分項計畫主持人。

** 臺灣大學政治學系博士候選人、北京清華大學政治學系博士生。

等因素，曾經爆發太湖藍藻事件，使得江蘇省無錫市陷入嚴重用水危機。全市自來水惡臭不堪，市民紛紛湧入商店搶購純淨水與食品，貨架很快被搜括一空，臨近周末更出現逃往附近城市的人潮。一時間傳言紛飛，不少民眾向政府詢問未獲滿意答覆，甚至在地方互聯網論壇醞釀糾集群眾，準備到市政府討說法。政府部門迅速採取應變措施。事發兩天內，時任省委書記李源潮就抵達無錫召開現場辦公會；6月5日，國務院新聞辦的新聞發布會上，國家環保總局副局長張力軍明確指出「無錫藍藻的爆發，既有自然因素，也有人為因素」。隨後，環保總局、省政府和市政府相關部門，共同擬訂應對藍藻爆發的應急方案，總算在民間更大的騷動不安浮現前，緩解了用水危機，並嘗試將處理方案納入體制，進行跨部門的常態綜合治理。這無疑是一項震驚全國的突發性環境危機，不過迄今看來，在應對策略下似乎並未衝擊蘇南地區的經濟發展，更未成為破壞政治社會秩序的力量。無錫何以能夠在重大環境危機當中，維持政治社會的相對穩定，並在其後幾年拓展出對於環境問題進行常態應變的空間？藍藻事件爆發的前後，乃至其後改革實踐，官民之間發揮什麼樣的互動？對於環境治理體制，又呈顯什麼樣的意義？它是否屬於一種內在穩定的治理樣態？亦或只是例外的危機處理案例？以及特殊國家、社會互動模式？這些都是值得進一步深究的問題。

作為現代性發展所衍發的環境治理危機，太湖水質遭受污染的過程，與長江三角洲的經濟與工業發展密切相關。而湖中藍藻腐敗的現象，則直接反映了水質污染的嚴重性。舉凡市

民生活用水的排放、農田使用的化學肥料，以及水產養殖業的飼料，都可能成為污染的來源。不過最主要的污染源頭，可能還是工業廢水所帶來的污染。這些污染使得湖水中的氮、磷嚴重超標，導致湖內過度「富營養化」。這種生態變化促使藍藻大量增生與腐化，超出了湖水淨化機制可以負擔的程度。姑且不論水中化學毒素所帶來的危害，單單是濃重的惡臭味就帶給了人們最直接的衝擊。特別麻煩的是，「無錫的梅梁湖位於太湖的最北邊，夏天多東南風，藍藻順風而漂，聚集在梅梁湖，而無錫市的90%以上的自來水取水口，恰恰都分布在這裏，這就是為什麼無錫自來水首當其衝遭到污染的原因。」¹

對於無錫而言，作為一個經濟產業快速發展的商業都市，這些水源嚴重污染問題並不是個新鮮問題。實際上，在無錫近郊的農村與城鎮，許多居民早已習慣在工廠林立的渠道邊取用污水。只不過，此前從來也不曾造成特大規模的嚴重用水危機。事件確實出乎一般人意料之外。5月22日無錫市政府在覺察湖水危機擴大的同時，頒布《無錫市政府關於印發無錫市太湖藍藻防治應急預案的通知》，具體規定出各部門分工內容。然而，這套應急預案終究慢了半拍。5月30日晚上，有民眾開始醞釀集結包圍市政府，進行示威抗爭。隔天，政府就有了比較大的公開動作。除了應急方案的全面整合及啟動之外，在一方面，當天下午省委書記李源潮率兩位副省長、無錫市委書記、市長到太湖現場檢查水源，並召開現場辦公會。²據官方訊息，「從5月31日下午開始，自來水出廠時已經沒有異味。」³儘管事實上，在許多

1 《新浪新聞》，〈直面太湖藍藻危機〉，2007年6月11日，<http://news.sina.com.cn/c/2007-06-11/172513203878.shtml>。

2 《新華網》，〈李源潮就無錫太湖藍藻爆發召開現場辦公會〉，2007年6月1日，http://news.xinhuanet.com/local/2007-06/01/content_6183971.htm。

3 《新浪新聞》，〈直面太湖藍藻危機〉，2007年6月11日，<http://news.sina.com.cn/c/2007-06-11/172513203878.shtml>。

市民的實際經驗當中，市內用水可能並非這麼迅速就「沒有異味」，但可以相信的是，地方政府已經盡力地提出策略去處理眼前的危機，以避免進一步失控的風險。

在地方政府開始逐漸掌控危機之後，更加呈現「鐵腕整治污染」及「嚴控輿論秩序」齊頭並進的施政特色。6月6日，一名丁姓市民因為在5月31日晚間散布了「太湖水致癌物超標」的言論，而遭到行政拘留。⁴然而，關於太湖藍藻大量增生腐化的湖水是否致癌，迄今仍是一個存在爭論的話題。此外，在雷厲風行的應急方案與秩序嚴控之下，2007年下半年，「無錫市在全市各級黨政『一把手』中，全面推行水功能區達標『河長制』，全市黨政主要領導，分別擔任了64條河流的『河長』。『河長制』分為四級，無錫市委、市政府主要領導擔任了無錫市區9條河流的『河長』。〔……〕各級『河長』上崗後，僅小化工企業就關停近500家。」就數據而言，施行「河長制」的效果非常明顯，「從79個『河長制』監測斷面監測結果統計來看，去年〔2007年〕9月份和10月份，79個監測斷面中達標斷面數均為42個，達標率均為53.2%，此後逐月提升，今年〔2008年〕一季度，79個斷面的達標率上升為68.4%。」⁵而在河長制的運作之下，鐵腕整治污染的施政性質也更加明確：

井亭河上游源頭有個豆製品小作坊，每天生產過程中所產生的大量污水通過一條暗渠直排

污水溝，然後直接排入井亭河。雖然區環保局對其做出了行政處罰，但小作坊業主根本不在乎。「除非無錫的豆腐作坊都關了，要不然誰也別想讓我關」，他對我這麼說，我也不客氣——只要我當一天「河長」，你不關也得關。

4月29日凌晨1點，這個作坊被強制停產查封後，又在半夜偷偷生產，繼續排放大量污水。環保分局、法院等部門對其進行了強制性關閉拆除，對業主進行了行政拘留15天的處罰。⁶

河長制的效果受到許多城市的重視，並且引起效仿的風潮。然而不難發覺，這樣的政策施行模式必然存在弊端。在國家環境保護部的熱點專欄中有關於河長制的論辯，其中論者清晰指出河長制本質上屬於人治：

人治的最大優勢就在於它的高效率，不需要講程序，沒有很多的繁文縟節，只要長官一拍板決定就作出了，但其致命的弊端則是決策的隨意性和行為後果的不確定性，決定的作出和工作的開展在很大程度上要受領導人好惡的影響。⁷

儘管這種施政形式大致維持了政治社會的穩定，然而倘若要在各地成為一種永續而常態的治理策略，黨政領導單方面的強制執行可能終究需要引入更多協商與參與機制。而事實上，2007年事件發生之前，無錫基層並非沒有

4 《新華網》，〈無錫一居民散布「太湖水致癌物超標」謠言被拘〉，2007年6月6日，http://news.xinhuanet.com/legal/2007-06/06/content_6206795.htm。

5 《人民日報》，〈問責「硬不硬」，聽聽「河長」說〉，2008年5月15日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2008-05/15/content_48542810.htm。

6 前揭文。

7 王燦發：〈地方人民政府對轄區內水環境質量負責的具體形式——「河長制」的法律解讀〉，《環境保護》，2009年第9期（2009年），頁21。

民間人士對此提出系統性的警告。事件發生後的應對措施，許多也是基層民間意見領袖早已不斷基於地方訊息的掌握大聲疾呼。這些事實突顯的問題在，常態性環境治理的嘗試，亦即解決國家、政府與民間社會的衝突和矛盾，需要更加系統性地將民間自主訊息與訴求建議，納入體制的決策當中；同時也透過對地方社會的重視，而能夠讓基層民眾獲得與凝聚關於風險危機的共識，以及對責任的分擔，進而避免引發民怨衝突甚或大規模集體激烈抵抗的非理性傾向。就此而言，一個有系統的地方基層意見代表體系，或許是一個初步的構想形式。當然，授權基層既有的人民代表大會與政治協商會議，乃至更具創意的委員會理事會，共同參與解決危機。換言之，在既有條件基礎上，應致力建設更多地方良性互動制度平臺，有助於在平時解決問題，以避免在危機時過度政治動員。