

从抗争性冲突到参与式治理:广州垃圾处理的新趋向*

张紧跟

摘要:2009年,因遭遇番禺市民的激情抗争,广州市政府强力推进的建设垃圾发电厂的项目被暂时搁置。2010年,迫于垃圾围城的压力,广州市开始重启垃圾处理议题,试图通过开启政府与社会的对话与协商来找到继续推进垃圾焚烧项目的平衡点。如果这种迫于公众抗争压力而吸纳公民参与的危机反应能够持续而成为一种习惯性制度化运作的話,那么它就使公众参与地方政府管理制度化,这体现了参与式治理的趋向。但参与式治理的有效运行有赖于地方政府创新与公众有序参与的良性互动。

关键词:抗争性冲突;公众参与;参与式治理;广州垃圾处理

中图分类号:D035.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-9639(2014)04-0160-09

近年来,在“垃圾围城”的背景下,越来越多的中国城市开始直面如何处理垃圾的政策选择困境。垃圾焚烧法因“占地面积小、效率高”,一度成为许多城市政府的优先选择。然而,垃圾焚烧法的潜伏性污染严重,特别是焚烧过程中可能产生一级致癌物“二恶英”而让各地民众心存恐惧。最终,在政府强力推进建设垃圾焚烧发电厂而且缺乏与市民沟通的运动中引发了公众激烈的维权抗争事件。因此,如何在寻求垃圾治理方案中将公民的维权抗争纳入秩序化的轨道,是当代中国城市政府无法回避的重大课题。2009年,广州市政府在番禺建垃圾焚烧发电厂的强力推进遭遇番禺市民声势浩大的反对,最终该项目被暂时搁置。2010年,广州市开始就垃圾处理“问计于民”。2012年,广州市在高调推进建垃圾焚烧发电厂的同时,开始试点推行“垃圾分类处理”,并持续不断地展开各种协商。在广州案例中,公众从反对建垃圾焚烧厂到参与垃圾治理的变迁,不仅不同于厦门PX事件中因当地民众反对而迁址另建,也不同于国内其他类似环保群体性抗争后的“永久停建”^①。而从现有相关研究来看,研究者分别从邻避冲突^②、公共危机治理^③、公民参与^④、维权抗争及其策略^⑤等角度展开了研究,但显然对类似实践中民

* 收稿日期:2013—09—26

基金项目:国家社会科学基金重大招标项目(12&ZD040);教育部人文社会科学规划项目(12YJA810019);教育部“新世纪优秀人才支持计划”;中山大学“985工程”三期项目;广州市哲学社会科学规划项目(11Y04)

作者简介:张紧跟,中山大学中国公共管理研究中心、中山大学政治与公共事务管理学院、中山大学港澳与内地协同发展创新中心教授(广州510275)。

① 如2012年发生在江苏启东和四川什邡的环保群体性事件都使当地政府宣布永久停止相关建设项目。

② 郭巍青、陈晓运:《风险社会的环境异议——以广州市民反对建垃圾焚烧厂为例》,《公共行政评论》2011年第1期,第95—121页。

③ 胡象明、唐波勇:《危机状态中的公共参与和公共精神——基于公共政策视角的厦门PX事件透视》,《人文杂志》2009年第3期,第182—187页。

④ 周葆华:《突发公共事件中的媒体接触、公众参与与政治效能——以厦门PX事件为例的经验研究》,《开放时代》2011年第5期,第123—140页。

⑤ 陈晓运:《去组织化:业主集体行动的策略——以G市反对垃圾焚烧厂建设事件为例》,《公共管理学报》2012年第2期,第67—75页。

众与政府之间互动的可能意义缺乏应有的关注。本文认为,广州市民从反对建垃圾焚烧厂到参与垃圾治理,彰显出参与式治理的地方治理创新发展趋向,但依然面临诸多问题。

一、反对建垃圾焚烧厂中的官民对抗

2000年广州市行政区划调整后,番禺由广州代管的一个县级市转变为广州的一个市辖区。在广州市“南拓”发展战略带动下,番禺的城市化快速推进,基础设施不断完善,房地产业快速发展。这在相当程度上引致广州市中心城区人口向番禺分流,从而逐步形成了新建商品房小区林立的“华南板块”。随着经济快速发展与人口逐年增长,番禺的生活垃圾产生量也与日俱增。据统计:截止2008年,全区常住人口逾250万人,年产垃圾量已近60万吨;按12%的年增长率预计,到2010年垃圾年产量将达到70多万吨(约2000吨/日)^①。当时,番禺区虽然建有一座日处理垃圾约1200吨的卫生填埋场、日处理垃圾约600吨左右的简易小型垃圾堆填场及简易垃圾焚烧厂5座,但显然将很快无法处置2000多吨/日的生活垃圾。为此,番禺区人民政府在1999—2001年间组织编制了《番禺区生活垃圾处理系统规划》(2001),并先后在2001年通过专家评审和2002年通过了番禺区人大常委会的审批。在这份规划中,一共有11个地方(包括会江垃圾场在内)被规划为未来番禺生活垃圾处理设施建设的备选地点。2004年8月,初步拟选址于番禺区沙湾河道以北石碁镇凌边村一带的垃圾焚烧项目获批准立项,但在征地过程中遭到当地居民抵制,而迫使番禺区人民政府转而拟考虑将选址调整到大石镇会江和石碁污水处理厂旁^②。到2006年8月,番禺区在大石镇会江村与钟村镇谢村建设生活垃圾综合处理厂的选址得到广州市规划局批准。2007年9月,国家发改委、建设部、环保部联合颁布实施了《全国城市生活垃圾无害化处理设施建设“十一五”规划》。《规划》鼓励选用先进的焚烧处理技术,实现生活垃圾无害化处理。考虑到土地资源稀缺的实际情况,番禺区拟将大石镇会江村的原简易垃圾填埋场和简易垃圾焚烧厂全面改造建设成为现代化的生活垃圾焚烧发电厂,用以处理番禺辖区内的生活垃圾。于是,从2009年年初开始,在番禺区大石镇会江村附近将建设垃圾焚烧发电厂的消息开始得到传播。2月4日,《关于番禺区生活垃圾焚烧发电厂项目工程建设的通告》被广州市人民政府正式公开发布。该《通告》明确该项目将落户番禺区大石镇会江村与钟村镇谢村交界处,计划于2010年建成并投入运营。按规划,该厂日处理生活垃圾2000吨,占地总面积为338亩,建设总投资约9.3亿元人民币,将严格按照国家有关法律法规和各类建设标准进行规范建设和运营^③。

从2006年到2009年的3年间,关于番禺区要建垃圾焚烧发电厂的报道也不断见诸报端,广州市人民政府相关职能部门和番禺区人民政府也分别在官方网站或通过相关媒体报道披露过这一工程的进展情况,但这些信息并未真正送达公众,因此也未引起公众的充分关注。甚至在2009年2月广州市人民政府发出《关于番禺区生活垃圾焚烧发电厂项目工程建设的通告》后,也只是引起了选址周边的部分业主零星的网络转载和关注,并没有带来太多的公众反响。

至此,在番禺建设垃圾焚烧发电厂的选址过程中,尽管相关政府部门相继发布选址消息,但基本上呈现出政府单方意思表达的决策过程,完全缺乏公民参与的程序与机制。这种封闭式决策的传统地方政府管理模式必然遭致民众的强烈反对。2009年8月起,番禺民众对于建设垃圾焚烧发电厂的关注度开始抬升。部分先知先觉的业主在网上针对垃圾焚烧项目发出怨言,这些零散的怨言接着又引起了广州媒体如《新快报》《南方都市报》等的关注。到2009年9月底,政府针对垃圾焚烧发电项目的公开表态则使事态进一步升温。9月23日,广州市容环卫局局长在接受媒体采访时表示,对垃圾焚烧发电厂

① 《广州市番禺区生活垃圾焚烧发电厂环境影响评价公众参与公示》,《番禺日报》2009年10月30日。

② 《番禺区政府办澄清“被代表”》,《南方都市报》2009年12月11日。

③ 《发电厂项目即将完成征地》,《新快报》2009年9月24日。

项目的环评将在近日举行,一旦通过将立即全面开工,并预计在2010年建成。9月24日,番禺区市政园林局局长则告诉媒体,垃圾焚烧发电厂已经基本完成征地工作,项目环评正在进行。这些官员的“通报”以及2009年2月广州市人民政府发布的通告被部分业主“转贴”到番禺的多个小区论坛,引起了轩然大波。“二恶英”、“世纪之毒”等具有科技风险意象的词汇开始广泛传播,而关于垃圾焚烧发电厂周围村庄癌症发病率极高的传言则进一步加剧了周边业主的恐慌。2009年10月16日,一份标题为《坚决反对番禺大石垃圾焚烧发电厂,30万业主生命健康不是“儿戏”》的倡议书被提出,并迅速在番禺各小区中传播^①。还有业主代表走出网络,通过上访等传统渠道表达诉求。2009年10月18日,来自华南板块海龙湾、丽江花园的业主代表,赶到30公里外的广州市白云区太和镇李坑垃圾焚烧发电厂^②考察。现场难闻的臭气和严重的废水污染,以及相关媒体调查发现的周边村庄畸高的癌症患者数字,加剧了业主们的担忧,反对行动进一步升级。于是,多个小区的业主们自发行动,以行为艺术、征集签名等方式发出自己的反对声音。如有小区业主戴着写有“拒绝毒气”的口罩征集反对修建垃圾焚烧发电厂的集体签名,印着“反对垃圾焚烧,保护绿色广州”的环保T恤和车贴也开始面世,等等。与此同时,多个小区业主自发收集的签名先后被递交到广州市人民政府的相关职能部门。2009年10月23日上午,番禺区多个小区的业主代表还把集体签名送到了项目直接负责单位——广州市容环卫局和华南环科所,手写并提交了要求公示环评过程的意见书。同时,他们还求助于广州各大媒体和政协委员、人大代表等,呼吁他们关注此事。至此,番禺市民的反对声音不断扩展,也吸引了广州本地及全国媒体的介入报道,“番禺垃圾门”成为全国关注的公共事件。番禺市民反对建设垃圾焚烧发电厂的行动逐渐得到社会回应,一些社会知名人士纷纷对地方政府决策的程序是否公正、透明表示质疑。

在公众维权抗争的压力下,地方政府被迫回应。2009年10月30日,在媒体公开报道一个月后,番禺区人民政府召开情况通报会。通报会持续2个小时,番禺区市政园林局局长和番禺区人民政府请来的4位专家发表了各自的观点。但是,在通报会上,政府发言人和专家一再强调“番禺垃圾焚烧发电厂项目采用的是欧洲成熟的技术,不会影响周边环境”,这实际上是等于宣告“垃圾焚烧发电厂将按照既定决策继续推进”。2009年11月4日,在番禺区人大常委会的组织下,70多位番禺区人大代表视察了位于大石镇会江村的垃圾焚烧发电厂规划用地现场,不仅肯定了这一选址,而且还称其为“为民办实事、办实事的民心工程”^③。但是,这些地方政府通过情况通报和舆论正面引导来缓解民间责难的意图并没有实现,反而激起了民意更为强烈的反弹。不仅是人大代表的“民心工程”说遭到业主在网络上的“口诛笔伐”,而且在广东省社情民意中心组织的调查中高达97.1%的周边居民明确反对在番禺建设垃圾焚烧厂。进入2009年11月后,关注的业主越来越多,业主们开始在网络上持续讨论如何让民意直达政府等。舆情部门监测到公众的不满并迅速上报给广州市人民政府,市政府的回应随之而来。11月22日,广州市人民政府召开媒体通报会,试图通过向公众说明情况从而避免集体上访事件的发生。但是,在这个通报会上,原广州市环卫局局长、市政府副秘书长吕志毅强硬表示“垃圾焚烧是广州市垃圾处理坚定不移的发展方向”。最终,政府发言人的强硬表态成为“更大规模抗争的‘动员令’”。

尽管在公众抗争压力下地方政府作出了回应姿态,采取了诸如召开新闻发布会、进行问卷调查等措施,但由于政府始终将其定位为“民心工程”并坚持“世界最先进技术的无害性”,甚至表现出非常强硬的态度,丝毫没有考虑到将公众参与纳入政府决策过程的诚意,因此,公众的维权抗争开始升级。2009年11月23日,一场大规模的街头抗争在广州市人民政府门口爆发。当天,新组建的广州市城管委举行第一次公众接访。出乎意料的是,当天一大早便有大量市民(包括番禺业主、会江村村民等)涌向接待地点要求反映意见,排队的号码很快就发到400号以上,常规秩序的接访难以维持,因此人群被转移到

① 《广州数百人排队领信访号反对建垃圾焚烧发电厂》,中国新闻网,2009年12月2日。

② 广州首个垃圾焚烧发电项目,先后被评为国家重点环境保护实用技术示范工程和广东省市政优良样板工程。

③ 《番禺垃圾焚烧 人大代表被指脱节》,《广州日报》2009年12月1日。

邻近的市人民政府门前。于是,逾千戴着口罩、穿着自制文化衫、手里高举白纸黑字标语的番禺市民在广州市人民政府门口聚集并要求与负责官员对话,一次事实上的大规模抗议集会就此形成。这一集体抗议很快迫使官方发出“若环评不过关以及大多数市民反对,该项目就不会动工”的回应。集体“散步”的成效鼓舞了番禺市民的斗志,网络上开始讨论“进一步闹大的行动”,这迫使政府不得不作出让步。2009年11月25日,番禺区人民政府向全区250万市民发出《举全区之力集全区之智创建番禺垃圾处理文明区》倡议书,并研究了五条措施,提出要广泛听取民意并重新评估垃圾焚烧厂选址等^①。随后,广东省环保厅也表示,番禺区的垃圾焚烧发电厂所有监测项目的环评审批都会有公民参与。12月10日,番禺区人民政府发布的《创建番禺区垃圾处理文明区工作方案(征求意见稿)》表示项目选址工作推迟到2011年1月后,并通告开展为期半年的“全民大讨论”,政府同时公布了民众参与讨论的渠道。12月20日上午,应邀参加华南板块业主代表座谈会的时任中共番禺区委书记谭应华公开表示“垃圾焚烧发电厂项目已停止”。最终,番禺垃圾焚烧发电厂项目在公众维权抗争的压力下被暂时搁置。

但是,令地方政府更为难堪的是,政府对番禺市民抗争的“让步”不仅没有真正“终结争端”,反而产生了意想不到的“扩展效应”。2009年12月12日,广州市花都区就发生了数百名小区业主反对在汾水林场建设垃圾焚烧发电厂的集体抗争行动。从此,垃圾焚烧问题逐渐从环境议题转变为城市治理议题。

二、垃圾处理再决策中的官民互动

尽管建设垃圾焚烧发电厂遭遇民意的激烈反对,并因亚运会临近而暂时搁置,但如何有效破解垃圾围城的困境依然是广州市人民政府无法回避的事实。因此,亚运会后的广州很快就重启垃圾处理议题。面对公众有序的抗争与要求参与政策过程的积极诉求,政府汲取了2009年强力推进建设垃圾焚烧发电厂遭遇公众强烈的维权抗争的教训,也考虑到破解垃圾围城困局、优化垃圾处理体系和促进垃圾处理产业发展都需要社会力量参与,垃圾处理再决策过程开始发生变化。

(一) 公众开始走向政策倡导

一是收集垃圾处理信息并开展知识普及活动。事实上,番禺垃圾门事件伊始,就有业主在互联网上建立论坛,广泛收集与垃圾处理相关的各种知识与信息,并在论坛上对垃圾处理的各种技术手段展开讨论,对公众进行垃圾处理的知识普及。即使在政府暂停项目后,这种普及知识的活动也一直持续展开。

二是质疑以垃圾焚烧为主的政策主张。2010年2月23—24日,广州市政府垃圾处理项目专责领导小组在广州召开“广州市生活垃圾处理专家咨询会”,就如何推进垃圾分类回收、广州市应采取何种方式处理生活垃圾以及如何加强对垃圾处理的环保监管三大中心议题展开讨论,最终形成《广州市生活垃圾处理专家咨询会专家咨询意见》,垃圾焚烧成为与会专家的绝对主流意见^②。为此,番禺业主对会议形成的以垃圾焚烧为主的处理政策提出了质询,如通过媒体追问专家的真实意见、批评李坑焚烧厂的监管缺陷,并参与凤凰卫视“一虎一席谈”栏目组织的专场辩论中与“主烧派”专家进行辩论等。

三是倡导垃圾分类。2010年年初,番禺业主们开始调研并设计各种垃圾处理的方案,还在一些社区开展“垃圾分类”的政策试验。2011年7月25日,广州大学广州发展研究中心发布了《广州生活垃圾增长预测与优化处理行动方案设计》以及《广州建设科学完善的生活垃圾分类管理体系的建议》^③。

四是营销政策。针对广州市和番禺区人民政府开展网络“问计于民”活动,公众积极参与,利用这一合法制度平台向政府提出垃圾分类和相关政策方案。不仅如此,他们还通过“两会”进行立法倡议,撰写“给全国人大的公开信”,协助人大代表、政协委员撰写提案和议案等。

① 陶达滨:《选址拟重新论证 不排除全区投票》,《南方日报》2009年11月25日。

② 游星宇:《32专家论生活垃圾处理 31位“主烧”》,《南方都市报》2010年2月25日。

③ 《忧广州垃圾容量趋近饱和》,《广州日报》2011年7月28日。

(二) 政府开始积极回应公众诉求

一是开放咨询渠道。2010年1月13日,广州市人民政府决定自即日起,在南方网、金羊网、大洋网、奥一网等四家网络媒体上广泛开展以“广州垃圾处理政府问计于民”为主题的公众意见网络征询活动,欢迎广大市民和专家建言献策。相关部门在对这些意见和建议进行汇总综合后,报广州市人民政府常务会议决策^①。2011年7月14日,广州市人民政府又举办了以“城市管理精细化,珍爱家园齐献计”为主题的网络问政活动,网民围绕广州的垃圾处理纷纷提交建言^②。

二是吸纳民间精英参与。2010年4月9日,广州的“巴索风云”和“阿加西”两位2009年反对垃圾焚烧的业主代表受广州市番禺区人民政府邀请,到澳门参观考察垃圾焚烧厂^③。

三是吸收公众倡导的垃圾分类主张。2010年3月21日,广州市城管委宣布,《关于全面推广生活垃圾分类处理工作的意见》近日获广州市政府批准,已经下发到各区和县级市。2011年2月17日,广州正式发布国内首部垃圾分类条例,不分类者将罚50元。相关规定从4月1日起施行。按照广州市人民政府的计划,2011年垃圾分类率力争达到50%,2012年建立完善的垃圾分类收集处理系统^④。

四是成立公众咨询监督委员会。2012年8月4日,广州市城市管理委员会成立了由30名社会人士担任委员的广州市城市废弃物处理公众咨询监督委员会^⑤。该委员会的成立,为市民有序参与广州城市废弃物或生活垃圾分类处理的政策过程提供了制度化渠道,并有利于进一步提高城市废弃物或生活垃圾分类处理民主决策、科学决策水平。

(三) 政府与公众开始持续的互动交流

一是开展各种论坛活动。2012年3月27日,《羊城晚报》开设“垃圾处理问题”专栏,吸引了专家学者和广大市民的关注和热议,纷纷为广州垃圾处理出谋划策。与之同时,广州市城管委也积极回应市民的建言献策,并表示当年城市生活垃圾无害化处理率将达到92%,生活垃圾日产量在2010年基准上减量2%,资源化利用率将达到30%,争创100个垃圾分类先行推广实施生活小区,生活垃圾分类推广实施街道扩大到50条,惠及350万市民^⑥。2012年8月10日,广州市科技协会和广州市城管委联合举办名为“直面垃圾围城:现在与未来”的讲坛,邀请专家和市民参与讨论。与会专家认为广州解决垃圾围城出路,不单是技术问题,更是官民互信问题,需要将相关的监督管理制度公开化;对于垃圾分类耗资较高,有专家认为可以采取多种方式进行,最简单的方法是居民将生活垃圾做到干湿分开,而收运垃圾也要做到干湿收运^⑦。2012年10月14日,广州市科协、广州市城市废弃物处理公众咨询监督委员会、南方都市报联合举办了“生活垃圾分类处理:从政府战略到公众参与”论坛,政府相关部门负责人、相关领域专家学者、科技社团、垃圾分类处理企业、媒体代表、市民共300多人参加,大家共同探讨垃圾分类处理的可行路径。整个论坛过程还通过微博在网上全程直播,吸引广大市民在网上参与互动^⑧。

二是市长主持召开专题座谈会。2012年5月,广州市人民政府市长陈建华先后主持召开了两次垃圾处理工作座谈会。5月17日下午,10位来自上海以及广东省内各大科研机构、高校的专家受邀与广州市各区(县级市)、相关单位主要负责人,以及中央驻穗、省、市媒体负责人一起,参加了陈建华市长主持的座谈会。与会人士围绕广州垃圾处理的疑点难点以及垃圾处理技术路线等展开积极“对话”,力图

① 赖伟行:《听民声、疏民意、纳民智、解民忧》,《广州日报》2010年4月24日。

② 《城市管理精细化 珍爱家园齐献计》,《广州日报》2011年6月14日。

③ 单光霁:《官民良性互动》,《南方周末》2011年2月24日。

④ 《生活垃圾不分类4月开罚》,《广州日报》2011年2月18日。

⑤ 《广州城市废弃物处理公众咨询监督委员会召开成立大会》,《广州日报》2012年8月4日。

⑥ 《请你为垃圾处理献良策》,《广州日报》2012年3月27日。

⑦ 《广州举办讲坛讨论“垃圾围城”解决办法》,《羊城晚报》2012年8月12日。

⑧ 《市咨委会、市科协、南都联合主办垃圾分类论坛》,《南方都市报》2012年10月15日。

形成共识^①。5月22日上午,13名来自广州全市的市民代表受邀与广州市人民政府各职能部门、各区负责人一起参与陈建华市长一个月之内主持的第二次座谈会。陈建华市长强调广州市人民政府在垃圾处理工作中要“建设阳光、责任、透明和法治政府”,并承诺“充分保障市民的知情权、表达权、参与权、监督权”,落实“问需于民、问政于民、问计于民”。参加座谈会的市民代表则再次倡导动员社会力量做好垃圾分类投放工作的政策倡议^②。

正是在这样的官民互动中,广州市垃圾处理再决策的路线图逐渐明确:一方面,政府继续坚持建设垃圾焚烧发电厂的思路,但选址会充分考虑民意。2012年4月18日,广州市城管委正式对外公布了有关生活垃圾焚烧发电厂项目和餐厨垃圾资源化处置利用设施建设计划实施方案,未来三年广州市将新建6座垃圾焚烧发电厂,名称统一称为“资源热力电厂”^③。另一方面,政府也吸纳了公众提出的关于推进垃圾分类以实现垃圾减量的建议。2012年7月10日,广州市人民政府正式下发《关于推进全民垃圾分类处理工作意见》,对垃圾源头减量、垃圾分类投放普及、分类收运规范、回收利用等各方面环节做出明确规定和指引^④。实际上,作为此次重启垃圾处理议题的最主要推手,广州市人民政府市长陈建华也多次表达了政府的清晰思路:首先是推行垃圾分类进行减量化,在此基础上再考虑焚烧。尽管在后亚运时代重启的垃圾处理再决策过程中,政府将“如何应对垃圾围城”的政策议程置换为“在什么地方焚烧垃圾”而不断遭致公众批评,政府在关于垃圾数量以及李坑垃圾焚烧发电厂焚烧信息等公开方面也存有诸多瑕疵,但毕竟交流互动的大门已经开启,已然少了2009年的剑拔弩张而多了心平气和的对话,政府在诸如番禺垃圾焚烧发电厂重新选址问题上也明显体现了“规避风险”的学习精神。因此,尽管广州市政府的垃圾处理再决策依然坚持当初以垃圾焚烧为主的思路,但公众积极倡导的垃圾分类的主张也进入了政府的决策视野,这在相当程度上降低了政策风险。

三、走向参与式治理

回观广州市近3年来的垃圾处理政策过程,从2009年政府强力推进垃圾焚烧遭遇公众的激情抗争到2010年重启垃圾处理议题后持续的官民互动,至少可以看到两个方面的明显变化:

(一) 政府逐步从排斥公民参与走向吸纳民意

2009年广州市政府在强力推进建设垃圾焚烧发电厂事件中之所以遭遇公众的激情抗争,在相当程度上是因为政府在公共政策过程中排斥民意。该项目自2004年确定地址、2006年确定审批到2009年开始征地,5年里没有情况通报和听证,甚至发电厂所在的会江村民也大多不知道项目的存在。2010年3月,番禺业主联合多位广州市民在给全国人大的“万言建议书”中认为“规划资讯不公开是反对垃圾焚烧争议升级的导火索”,最关键的问题是“政府在推动垃圾焚烧项目时,出现了程序不合法、违背民意、假造民意、信息不公开甚至利益输送等问题”^⑤。众所周知,在传统政策过程中,基于政府决策效率最大化的追求,即使是与民众切身利益息息相关的公共管理议题也会将普通民众排斥在决策过程之外,最常见的理由往往是一般民众缺乏公共管理决策所需要的相关专业知识、民众关注的都是些“鸡毛蒜皮的小事”等。因而,在公共决策过程中,了解民情、反映民意要么被形式化、要么干脆搁置起来,地方政府实质上垄断公共政策过程成为非常普遍的中国版本的公共管理故事。这种排斥公民参与的政策过程甚至还表现为某些官员“漠视民意”的“狂傲”。在2009年的抗争性冲突中,当面对公众质疑时,某些政府

① 《凝聚共识明确垃圾处理技术路线科学规划建设合理垃圾处理体系》,《广州日报》2012年5月18日。

② 罗艾桦:《广州市政府连续举行两场座谈会 邀网友问计“垃圾围城”》,《人民日报》2012年5月23日。

③ 全杰:《3年建6座资源热力电厂》,《广州日报》2012年4月19日。

④ 全杰、何颖思:《2015年底前基本实现垃圾分类》,《广州日报》2012年7月11日。

⑤ 《番禺垃圾焚烧背后的互动与博弈》,《南方日报》2011年4月15日。

官员用不合时宜的语言呵斥舆论询问,将市民对官员的正当质疑骂作“胡说八道”。其实,既有民主政治的经验事实表明:普通民众对自身权益的关注与是否具备专业知识之间并不存在逻辑上的关联。在民众合法权益受损时,他们理所当然地会表示反对。正是在公众维权抗争的压力下,广州市人民政府的政策过程开始吸纳民意,展开与公众的双向交流与沟通,试图找到平衡点。与北京原拟2008年投入运行的海淀区六里屯垃圾焚烧发电厂在遭遇民众反对浪潮下彻底弃建不同的是,广州选择了另一条道路,即在官民互动之中继续推进项目。从2010年至今,广州市政府一方面开放多条渠道来听取不同意见,并逐步推动垃圾分类;另一方面态度坚决地表示,鉴于广州面临的城市垃圾危机,兴建焚烧厂势在必行。

(二) 民众从维权抗争逐步走向政策倡导

在2009年番禺市民反对垃圾焚烧事件中,我们看到的更多的是“邻避效应”的发酵,主要源于受到政府建垃圾焚烧发电厂直接影响的居民对未来可能产生的污染和威胁的一种本能反应。尤其是政府承诺采用“世界上最先进的焚烧技术”与作为国家重点环境保护实用技术示范工程和广东省市政优良样板工程的李坑垃圾焚烧发电厂的“糟糕观感”之间存在的巨大落差,更加剧了公众的“恐慌”和对政府的“技术承诺”的不信任。最终,政府强力推进建设垃圾焚烧发电厂理所当然地与公众因恐惧和不信任而反对建设垃圾焚烧发电厂的抗争行动之间出现了难以弥合的分歧。不过,随着事件持续,公众逐步开始调适自己的维权议题,从纯粹的维权转变为垃圾处理的政策倡导。尽管政府压缩了垃圾处理再决策的官民对话空间,将“如何处理垃圾”置换为“在哪里焚烧垃圾”,但公众强烈主张的垃圾分类显然已经得到政府的回应。不仅如此,公众还针对垃圾处理的监管、培养环保意识以及通过垃圾分类达到减少垃圾数量等提出了诸多政策性建议。公众意识到仅仅依靠反对并不能推动事情的解决,垃圾问题需要民众和政府停止无休止、无技术含量的争吵,在理智的状态下沟通,共同研究来找出一条解决垃圾围城的路子。因此,尽管公众的政策倡导未必完全能被政府主导的政策过程所吸纳,但持续的官民对话已经展开。

从政府行为的变化中,我们看到传统政府单中心治理的格局正在发生变化。尽管公共政策过程中的官民互动还处于选择性操作层面而远未成为制度性的常态,政府有意识地缩窄了政策议程的范围而使得官民之间在达成基本共识方面存有相当的难度,但政府显然希望能通过重新选址的“技术性修正”来规避2009年冲突事件的重演,而开放公众进入政府设定的政策过程并持续地展开对话交流也有助于缩小政府与公众之间的不信任鸿沟。从民众的变化来看,政府释放的“善意”得到了积极回应。从2010年广州垃圾处理政府问计于民为主题的公众意见网络征询活动到后续的相关活动,公众都在积极参与并贡献民间智慧。在持续的官民互动中,尽管在是否一定要建设6座垃圾焚烧发电厂以及目前采用的垃圾焚烧技术是否安全等议题上依然存在着明显的分歧,但政府与公众可能都意识到在共同破解垃圾围城困境中建设垃圾焚烧发电厂与推行垃圾分类并非绝对冲突。因此,垃圾处理再决策中的对话与交流还能够继续。诚如广州市一位政府官员所言:过去政府习惯于在鼓励和表扬声中工作,而现在必须学习在民众和舆论的批评和监督下推进工作。一些2009年参与抗争的维权精英也意识到“仅仅依靠反对并不能解决垃圾问题”转而接受政府的“吸纳”。显然,正是这种变化推动了从2009年反对垃圾焚烧中的抗争性冲突向2010年重启垃圾处理议程后的持续对话协商的转变。如果这种因公众维权抗争而迫使政府逐步开放公共政策过程的“危机性反应”能够逐步规范化而成为常规性制度安排的话,那么它就在国家与社会之间提供了一种规避风险的反思性制度安排,这种制度安排在某种意义上就是建立在地方政府创新与公民有序参与双向良性互动基础上的参与式治理。

20世纪90年代以来,治理话语在汉语学术界声名鹊起。作为治理的理想目标,善治意味着政府与公民之间的合作。在强调公民有序参与的基础上,参与式治理应运而生。参与式治理主张通过公民参与优化政策过程,建立政府与公民社会之间的协商合作与伙伴关系来实现协作治理。有研究者将其定

义为“与政策有利害关系的公民个人、组织与政府一起参与公共政策、分配资源和合作治理的过程”^①。在发达国家,参与式治理正在成为地方治理创新的基本趋势。公共讨论、参与式预算、协商会议、协商投票以及公民陪审团等许多形式,正在使越来越多的公民积极地参与到公共政策过程中来。参与式治理的出现,既是民主政治的实践,又适应了政府管理转型的需要,更有助于解决日益复杂的社会政治难题。

改革开放以来,与中国经济持续的高速增长所带来的人民物质文化生活水平不断提高相适应,中国政府也不断推进民主建设和法治进程,人权保障事业获得长足发展。普通民众的权利意识逐渐觉醒,公民不但意识到宪法和法律所赋予的合法权利,而且还会通过维权抗争来回应其合法权益的被损害。更重要的是,公民的维权诉求也得到了国家的积极回应:党的十六大正式提出“扩大公民有序的政治参与”;十七大明确要求“制定与群众利益密切相关的法律法规和公共政策原则上要公开听取意见”;十七届四中全会强调作决策、定政策“要坚持问政于民、问需于民、问计于民”;十八大指出:凡是涉及群众切身利益的决策,都要充分听取群众意见。近年来,一些地方政府在管理创新中逐步尝试引入“参与式治理”,如浙江温岭市新河镇的参与式预算改革^②、湖南省长沙县的“开放型政府试点”^③等。在这些实践性尝试中,参与式治理既畅通了利益诉求表达渠道,又有效化解了矛盾纠纷,初步实现了从刚性维稳向柔性维稳的转变,为实现公民有序参与提供了实践的可能性。

以公众有序参与为核心的“参与式治理”模式,强调“公共利益”是多元利益的合成,政府积极回应公众诉求和政务信息公开,公众可以通过一定程序与机制来影响政府的议程设置,决策者日益承认多元的利益代表和表达渠道,政府日益重视公众对政策的认受性,公众可以通过提交意见和舆论监督以及其他机制(如行政诉讼和行政复议)来对决策错误进行反馈和纠正^④。从既有的参与式治理实践的地方性尝试来看,一方面,公民参与被充分吸纳,促进了政府决策的民主化和科学化,培养了公民的民主意识与参政能力;另一方面,重塑了政府与公众的关系,增进了彼此之间的理解与信任,最终也改善了公共事务的治理绩效并促进了和谐社会建设。因此,这一新型的治理模式体现了政府与民众在公共事务治理中的合作,实现了从精英治理向协作治理的转变。

在广州市人民政府为走出垃圾围城困局的尝试和探索中,正是在公众维权抗争的压力下,地方政府开始创新政策过程:公民参与从被排斥到被吸纳,公民参与与政府管理创新持续互动,初步体现出参与式治理的发展进路,也开始产生良好的收益。至少从2012年番禺重新选址来看,垃圾处理厂选址提前公开征求市民意见并且是一个“五选一”方案,而最终定址于远离人口聚集的地区,这对于政府与民众而言显然是双赢的结果。在这种参与式治理尝试中,地方政府与公众都在进行改变和调适。地方政府改革管理方式,以软硬兼施为策略的柔性维稳取代了单纯依赖强力的刚性维稳,主动公开相关信息,并主动提供平台与公众进行沟通。民众则从纯粹的反政府政策转向政策倡导,主动参与并寻求与政府理性对话的机会。最终双方的分歧得到缩小,官民对话取代了官民对抗,协商合作的基本格局初步形成。更重要的是,这种新的尝试表明:政府单方面制定政策并辅以强制力推行的行政运作方式行将终结,只有充分吸纳公众有序参与、获得公众信任与支持并能构建出官民协作的政府才能实现对公共事务的有效治理。因此,走向参与式治理,是公众有序的组织化参与与地方政府管理创新双向互动的产物,不仅有助于破解诸如垃圾围城等诸多公共性困局,也应该成为地方治理创新的基本趋向。

① 陈剩勇、赵光勇:《“参与式”治理研究述评》,《教学与研究》2009年第8期,第75—82页。

② 李凡主编:《温岭试验与中国地方政府公共预算改革》,北京:知识产权出版社,2009年。

③ 《长沙县权治理谋变,政府自我限权》,《21世纪经济报道》2010年12月28日。

④ 参见王锡梓、章永乐:《我国行政决策模式之转型——从管理主义模式到参与式治理》,《法商研究》2011年第4期,第3—12页。

四、结 论

众所周知,对垃圾处理过程中产生超标致癌物质的恐惧、害怕有毒废弃物污染环境是邻避效应产生的重要原因。因此,政府既应该公开相关的详尽数据,也应该强化对垃圾焚烧设施的监管,以缓解公众的“不安全感”。更重要的,垃圾分类与垃圾干湿分离应该得到切实推定,以保证源头减量并让焚化炉充分燃烧,最终既减少垃圾焚烧量,又有效降低有害物质排放。对于民众而言,则应确立共同的家园意识,严于律己,从垃圾源头的减量做起,并积极参与对政府兴建的垃圾处理设施运营的监督。简而言之,只有政府与民众在建立基本共识的基础上携手合作,将参与式治理坚持到底,后续垃圾处理的政策过程才能实现预期目标。

为此,广州市人民政府不断推进相关制度建设。2010年5月,广州市人民政府印发了《重大民生决策公众征询工作规定》,明确提出:凡涉及民生的重大决策,都必须在决策前充分听取市民意见。2013年1月19日,广州市市长陈建华在《政府工作报告》中明确提出,将完善政府重大行政决策咨询论证和公众征询制度,坚持问政于民、问需于民、问计于民、问效于民。2013年3月11日,《广州市重大民生决策公众意见征询委员会制度(试行)》获市政府常务会议审议通过。该制度明确规定日后广州将遵循“一事一会”原则,每一个重大民生项目和计划决策之前,都将成立一个单独的公众意见征询委员会,而且市民代表和直接利益代表的人数不得少于1/3。同时,应当成立公众征询意见委员会而没有成立的,相关项目将不得提交领导集体决策^①。

尽管广州市人民政府在重启垃圾处理再决策中呈现出参与式治理的趋向并不断推进制度建设,但依然暴露出诸多问题。如政府对政策议程的置换与控制、政府主张的垃圾焚烧厂建设获得强势推进而民众倡导的垃圾分类虽高调推行却难见实质性动作;而如何真正做好对因建设垃圾焚烧发电厂而受影响地区的生态补偿、如何让公众参与监督垃圾焚烧厂的运行和排放情况等悬而未决的议题,还没有进入协商讨论的议程。此外,尽管2010年以来,广州市人民政府在不断完善参与式治理的制度设计,但实践操作却更多地体现为“选择性执行”:在同德围整治中可以践行参与式治理^②,在白云山隧道议题上则“故伎重演”^③。因此,在走向参与式治理的探索进程中,如何处理政府主导与公民参与的关系,并避免出现公民参与成为“在场的缺席”以及形式化的协商蜕变成一种管理工具^④,使规划的制度性承诺“运转起来”,最终将公民的积极参与、公民社会的发育成长与地方政府管理创新的持续互动塑造成为城市治理模式创新的过程,使参与式治理成为一种惯习而不是应对危机的“暂时性选择”,依然任重而道远。

总之,从广州市人民政府重启垃圾处理再决策的过程来看,参与式治理的趋向在相当程度上是地方政府回应公众维权抗争的策略性选择,是公众参与与地方政府创新双向互动的产物。在广州这个公民社会日益发育成长的城市,不仅公民的权利意识与参与意识比较发达,而且公众也更多地倾向于理性化、有序化的参与。因此,要真正走向成为一种惯习的参与式治理,关键在于承诺要实现城市治理创新的政府将已经开启的“对话与协商之门”彻底打开,并通过行之有效的建章立制来吸纳公众日益增长的有序参与之诉求。

【责任编辑:杨海文;责任校对:杨海文,许玉兰】

① 《重大民生决策均须成立公众委员会》,《南方都市报》2013年3月12日。

② 《专家呼吁推行“同德围模式”》,《新快报》2012年12月31日。

③ 《广州暂缓白云山隧道项目 网友忧暂缓不是叫停》,《羊城晚报》2013年1月19日。

④ 参见[英]弗兰克·布里迪著、方军译《恐惧的政治》,南京:江苏人民出版社,2007年,第104页。