

上海市苏州河环境综合治理中的 合作参与研究

诸大建 刘淑妍*

【摘要】在当代环境治理中,利益相关者的合作参与已经成为重要内容。上海市苏州河环境综合治理是一个有国内外影响的重大公共工程,其中所形成的利益相关者合作参与的机制和内容,非常值得研究和探讨。本文从实证的角度描绘了苏州河环境综合治理全过程中,各方利益相关者参与的目标、态度和作用,形成的互动合作机制,以及有关的经验和教训。在此基础上讨论了一个有多方参与合作的城市可持续发展治理模式的关键要素。

【关键词】环境治理 利益相关者 合作参与

【中图分类号】D669.3 **【文献标识码】**A

导言:参与式环境治理的发展

国外借助全社会参与进行环境政策规划发端于20世纪70年代,世行和联合国发展委员会综合各国的实践,以报告形式提交了系列经验和理论成果,从政策主体多元化、政策类型多样化、政策过程参与化等方面全面创新环境治理的内容。联合国发展委员会从上个世纪开始就推动的建设包容性城市项目,一直延续至今。这一项目充分运用参与城市治理理念,强调多元利益相关者共同介入城市公共事务,归纳了实践中形成的全过程参与的政策模式和路径,并向世界推广。世界银行报告《里约后五年——环境政策创新研究》

* 诸大建,同济大学经济与管理学院,教授;刘淑妍,同济大学法政学院,副教授。

本文是世界银行学院可持续发展的制度建设案例研究项目(2007)的部分成果,课题同时得到国家自然科学基金项目(70673069)、教育部哲学社会科学攻关项目(05JZD00018)资助。

(1997)中提出当前公共政策研究需要综合运用政府规制、市场机制以及公众参与等三种政策工具,以实现全方位的政策动员。基于伙伴关系的政策过程设计成为当前国外政策研究的热点。在全球公共政策研究所(Global Public Policy Institute, GPPI)的一份建议报告《可持续发展中的企业项目式伙伴关系》(2005)中,详细描述了公私伙伴关系在公共服务中的具体应用思路、方法与实践,为综合政府、社会与企业力量,共同解决公共问题以及环境问题提供了方法论平台。

以治理理念重新塑造环境问题框架是世界环境治理设计的基本取向,在当前环境友好型社会的建设领域,改变过去只着重于环境保护的工具性选择和技术配置方面的讨论和研究,将环境问题放在当前经济和社会的整体发展背景下,设计面向全社会的参与式公共治理框架,成为当前城市环境建设与保护重点发展的内容。

1990年代开始,随着上海市城市经济的快速发展,以及城市建设的大面积铺开,城市环境污染问题逐步加重。城市化进程的加快,人口流量的剧增,使环境问题成为人们最为关注的问题之一。为了有效改善环境,建设生态型城市,实现国际化大都市的目标,上海市着手重点解决环境问题。其中,综合整治苏州河是重中之重。其取得的成果及采用参与式治理的经验值得分析。本文借助世界银行参与式城市治理及良治的分析框架,在简要介绍苏州河污染和整治的历史背景之后,试图描绘从构建问题开始,到实施和评估苏州河环境综合治理全过程中,政府、公众和研究者如何介入,并形成行之有效的参与与合作方式,最终促进苏州河环境综合治理取得阶段性成功。期望本研究能够对其他河流环境治理提供借鉴。

一、苏州河环境综合治理背景

(一) 地理背景及人群状况

苏州河,又称吴淞江,发源于东太湖瓜泾口,于外白渡桥汇入黄浦江,全长125km。上海境内苏州河总长53.1km,由西向东穿越9

个行政区,市区段长 23.8km。苏州河东连黄浦江,南至淀浦河,西与江苏省交界,北到蕴藻浜,总面积 855km²。截至 1998 年,苏州河上海市区段水系的区域人口为 210 万,为市区人口的 34%,占地 51km²,约占全市 36%,是市区最繁华的地段,也是上海主要的商业区和居住区(陈宗明,1998:48)。

(二) 苏州河污染的形成与影响

由于城市基础设施的局限,工业废水、生活污水均直接排放到苏州河中来。最早在 1920 年,苏州河就出现了黑臭现象,距苏州河作为饮用水源不到 10 年。随着人口不断增加和工业生产迅速发展,排入苏州河的生活污水和工业废水也不断增加,大大超过了苏州河的自净能力。由于苏州河为湖源型平原咸潮合流,流域地势平坦,河流比降较小,且河道弯曲,流速缓慢,排入苏州河的污水受到潮汐影响,不能迅速排出河口。1956 年污染范围往西延伸到北新泾,1964 年涨潮黑臭水上溯至华漕,1978 年直达青浦区白鹤、赵屯,并形成了 26km 长年黑臭带,成为国内外著名的臭水浜。1980 年代初,在和黄浦江合流的交汇处,竟形成了黑黄分明的两股水流,成了被上海人称为“两夹水”的奇特景观(苏州河的变迁见图 1,图 2,图 3)。



图 1 民国初期苏州河旧景



图 2 20 世纪 30 年代外滩北段



图 3 80 年代苏州河上“两夹水”

由于苏州河污染所导致的经济、社会和环境问题日益严重,对城市发展和城市居民生活产生了直接影响。

1. 从经济角度计算。自上世纪的 50 年代到 80 年代的几十年间,上海的工业生产迅速发展,工业总产值成倍增长。与此同时,以苏州河为代表的水质污染所产生的经济损失也日趋严重。因水质污染造成产品质量下降,出口产品不合格转为内销,内销产品不达标降级处理。80 年代中期,有人曾进行过统计,因水质污染造成的直接经济损失达 100 亿元左右,约占当时上海市 GDP 总量的 38%。

2. 从城市形象和发展角度来看。苏州河对上海市的形成、建设与发展影响巨大。上海在上世纪初成为中国民族工业的发源地,苏州河两岸就是当时上海工业的聚集处。川流不息的人群在苏州河两岸流动,河中帆影点点,展现了上海曾经的繁盛。新中国的建立带给上海新的建设与发展机遇,城市发展的定位迈向世界级国际大都市。然而,80 年代苏州河的大面积污染所造成的后果与上海的国际大都市形象极不相称^①。

3. 从市民生活的环境来看。苏州河的污染对老百姓生活的影响也极为严重。苏州河贯穿市区,80 年代河流两边有 300 万居民,大量的危棚简屋建在河岸。老上海都知道,除了闸北蕃瓜弄,就是苏州河现在中远两湾城这一带的危棚简屋最著名了。从 20 世纪初出现黑臭,到 1978 年全线黑臭,群众流行一段顺口溜:“五十年代淘米

^①文汇报等一些报纸曾报道了这样一则新闻:上海外事接待中曾有个保留节目:请外宾登上位于苏州河边的上海大厦,鸟瞰上海外滩市容。后来取消了,因为楼下苏州河和黄浦江的交汇处有一条刺目的黑、黄分明的界线,空气中散发着臭气。再后来,上海大厦为了防御臭气的入侵,把原来可开启的窗户全改成了密封窗。凡来过上海见过苏州河的外宾回去传播:上海有条黑河,污染严重。这就使有的外宾来上海时自己带水,不敢喝上海的水。其他省、市的人见到上海人就说:你们上海的苏州河真黑啊!苏州河的“黑臭”从此国内外出了名,成了上海城市污染严重的象征,给靓丽的上海抹上了乌黑的一笔。见新华网焦点网坛,2003-01-08。

洗菜,六十年代洗衣灌溉,八十年代鱼虾绝代。”苏州河污染大大加剧黄浦江污染,上海市其他一些河段也开始黑臭,受其直接影响的居民数量已远远不止 300 万。1978 年黄浦江河段出现黑臭的天数为 100 天,1992 年突破 300 天。黄浦江潮汐上溯,又反过来污染苏州河。治理苏州河,还清于苏州河,成为上海人民心底的呐喊和多年的夙愿。

(三) 历史上的苏州河整治

从 1038 - 1084 年对吴淞江上游三处江段的裁弯取直,1110 年下游复置十二闸以及各朝代年间频繁的疏浚,到 1956 年青浦、嘉定两县组织大规模疏浚,共挖 32 万多土方,有利于苏州河的航运和排灌。1991 年 4 月,在苏州河口建成吴淞路闸桥工程,兼有挡潮和市政交通之功能。总之,历史上对苏州河的治理工程主要出于水利方面的目的,即提高水体的抗洪排涝能力,减轻水患,方便航运等,而对水体的污染治理则关注较少。

1980 年苏州河又进行了合流污水工程。1985 年 9 月国务院批准了苏州河合流污水工程的项目建议书,1986 年政府批准了工程的初步设计,1988 年 8 月投资 16.7 亿元的苏州河合流污水工程正式开工。服务范围为 70.57km²、服务人口 255 万,全长 34.28km 的合流污水总管,地跨九个区,截流区内有大小工厂 1000 多家。整个工程沿线接纳 44 个泄水区、52 座截流泵站的合流污水,包括了当时亚洲规模最大的彭越浦污水泵站。1993 年 12 月 29 日主体工程通水运行,截流排放能力已达 140 万立方米/天,有效地消减了苏州河 80% 的有机污染物,苏州河黑臭面貌得到了一定程度的改善(陈宗明,1998)。

然而苏州河水质问题依然严峻(见表 1,陈宗明,1998)。总体上说,1994 年苏州河水质好于 1993 年,但劣于 1991 和 1992 年,截流后苏州河市区段水质仍劣于我国最低的 V 类水质标准,并无实质性好转。

表 1 苏州河水质问题表述

问题	事实描述
来水先天不足,河水后天乏力	苏州河古有“五汇二十四湾”之称,进入上海市境后曲折多弯,从北新泾至外白渡桥有急弯9处,曲率半径仅40-150米,河底宽度10-20米,使得水流不畅,流速减缓
生活污水排放量加大	市政管网为得到改善,中游的市郊结合部大量住宅小区兴建,导致中游段生活污染负荷大大增加。苏州河污染源调查结果显示:生活污水已占总污染量的60.37%,再加上餐饮业和医院的污水,接近总量的70%
工业污染严峻	苏州河水系14条支流上的企业污染严重。工业污染仍占总污染量的31.6%,其中包括一些未截留的工厂污水,还包括一些新增污染源。乡镇企业发展迅速是一个新增因素
码头船只林立,跑冒滴漏严重	据航运管理部门统计,苏州河在上海市境内有码头设施共274处,其中市区段有环卫、粮食、煤炭、建材等各类码头247处,占市区内码头设施总数的90%。这些码头大多形象简陋,设施简单,加上野蛮装卸,极易向河中丢撒滴漏各种物品和垃圾,给水体造成了严重的污染 在苏州河2000艘次的船舶流量中,超过半数的船只已破旧不堪,动力系统排放的油污十分严重。令有关部门要求进苏州河的船只应配备专用卫生设施,但事实上却只有很少一部分船符合要求。按每船3-5人计,至少有近万人的生活垃圾和污水都直排在苏州河及其支流中,形成了不可忽视的一大污染
生活垃圾、建筑垃圾、禽畜废水、地面径流等污染并存	1994年环卫水上管理部门共打捞水面漂浮垃圾16400余吨,1998年的打捞量仍达30吨左右

(四) 1990年以后的苏州河治理

1. 变革的催化剂 - 可持续发展理念的推动

可持续发展概念的形成在国际上是20世纪80年代下半叶以来的事情,20世纪90年代以来得到我国政府的重视(诸大建,2003)。可持续发展思想萌芽可以追溯到1972年联合国在斯德哥尔摩召开的世界环境大会,正是这次会议成为今天“环境与发展年代”的起始点。对可持续发展概念的形成起到重要奠基作用的是1983年成立的联合国世界环境与发展委员会(the United Nations World Commission on Environment and Development, WCED)。该组织在挪威前首相布伦特兰夫人领导下,于1987年向联合国提出了一份题为《我们共同的未来》的报告。1992年在巴西里约热内卢召开的

世界环发大会是确立可持续发展作为人类社会发展新战略的具有历史意义的大会。跨世纪的可持续发展时代从这次会议开始迈出了实质性的步伐。会议通过了《里约宣言》和《21世纪议程》，第一次把可持续发展由理论推向行动。

2. 我国的可持续发展研究与行动

1992年7月中国国务院环委会组成了52个部门300余名专家参加的工作小组,编制《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境和发展白皮书》,于1994年3月在国务院常务会议上正式通过,标志着中国开始实施可持续发展战略。1994年以来,可持续发展问题开始引起学术界的关注,有关可持续发展的学术研究机构在中国纷纷成立:1994年1月北京大学成立中国可持续发展研究中心,1994年5月中国人民大学成立中国人口、环境与发展研究中心,1995年11月同济大学成立了专门研究大都市可持续发展问题的可持续发展研究中心。

3. 上海可持续发展现实

迎合世界发展的潮流,响应国家的战略号召,在上海经济取得一定成果后,可持续发展思想和战略成为上海市政府特别重视的目标。1997年上海人均国民生产总值达到3000美元,进入世界银行界定的中上收入水平。这是上海的发展需要跃上新台阶的重大信号,上海已有条件在继续以经济建设为中心的同时加大其他方面的协调发展力度(诸大建,2003)。1996年通过的《上海市国民经济和社会发展规划“九五”计划与2010年远景目标纲要》已经把可持续发展作为指导经济社会发展的基本思想。1993年第二届国际水都会议在上海举行,时任市长就上海的规划、水资源保护、环境、港口、绿化等问题发表了讲话,11月19日会议一致通过了《上海宣言》。1997年在上海举行了联合国城市环境论坛,21世纪初在上海召开的APEC会议也对城市环境提出要求。1993年上海市政府确定了上海环境建设的三个阶段性目标:“八五”期末(1995年),提高城市综合整治能力和水平,使上海进入全国城市环境综合整治的先进行列;本世纪末

(2000年),初步建成国际环境保护框架,使上海的环境污染基本得到控制,各项环境功能基本达到环境质量标准,逐步向现代化大城市过渡,进入国际水平;下个世纪初(2010年),上海的环境保护工作与国际接轨,城乡实现良性循环,总体环境质量进入世界现代化大都市水平。

4. 苏州河环境治理中的利益相关者

在苏州河环境综合整治过程中,有三类主要的利益相关者积极介入和参与,具体可从政府、研究者和社会(包括企业)三方面进行分类(见表2),他们的态度和作用对苏州河环境综合治理最终取得阶段性成功至关重要。

表2 苏州河环境综合治理中利益相关主体的划分

治理区域范围	政府类	研究者类	社会类
东连黄浦江,南至淀浦河,西与江苏省交界,北到蕴藻浜的范围	上海市苏州河环境综合整治领导小组和办公室(简称苏办)、9个行政区政府相关治理部门、上海市环保局及相关区级环保部门等	国外合作组织和基金组织提供的环境治理研究项目和专家团队、国内外高校研究者和科研机构等	民间环保组织 公众和社区 媒体 苏建公司等

本文接下来分步骤分阶段描述三者 in 规划、决策、实施和绩效评估的治理全过程中,各自采取的参与手段和方式,以及在不同阶段中的作用表现,从而探寻其中所形成的合作参与方式和工具,期望对其他地方环境治理有所借鉴,同时探讨当前我国环境治理的可持续发展路径。具体的分析架构见图4。

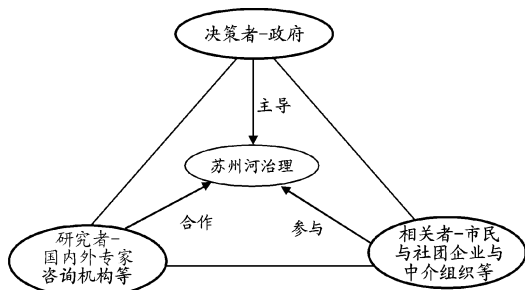


图4 苏州河治理中的合作参与网络分析图

二、基于合作参与的苏州河治理过程

(一) 多方参与建立共识的规划决策过程

1996年,上海开始了苏州河治理新的进程。时任市委书记自勉要当好“环境书记”,针对苏州河环境综合整治,他认为,这是本市有史以来规模最大的水环境治理工程,是功在当代惠及子孙的环保工程,是上海实现“天更蓝、水更清、地更绿”的重要一环(赵维光,2003)。苏州河环境综合治理的全面规划工作开始启动,这一工程从启动之初就受到全世界的关注,获得国内外中华儿女的支持,1996年末,爱国人士杜重远的两个女儿杜毅、杜颖,就送来了第一笔100万元的个人捐款。社会公众和研究者也都参与其中。苏州河环境污染整治在方案规划伊始就是多方达成共识的。

1. 政府层面:建立了正式的综合整治领导机构

1996年2月18日,上海市委、市政府成立了由副市长担任领导小组组长,市政府副秘书长、市建委主任、市计委副主任、市农委副主任担任副组长的市苏州河环境综合整治领导小组,来全面推进苏州河环境综合整治工作。领导小组下设办公室,主任由市建委主任兼任。副主任由市规划局局长、市环保局副局长、市水利局副局长担任。这个机制延续至今,历经几届而不变,并在2002年进一步加强,由市府副秘书长兼任办公室主任。可以说,这样一个由市长当组长的跨部门综合治理河流污染的机制,在全国也是首创^①。

上海市委、市政府明确提出苏州河整治“以治水为中心,全面规划,远近结合,突出重点,分步实施”(沪府发[1998]52号)的方针,确定了苏州河环境综合整治三期工程。苏州河环境综合整治一期工

^①这一机构的沿革见“上海市苏州河环境综合治理机构设置”,苏州河环境综合整治网:<http://www.sscrpho.org/dsj>。

程在 1998 年启动,1999 年 12 月 25 日全线开工,2003 年 1 月一期工程全面完成;2003 年 4 月,苏州河综合整治二期工程开工,总投资近 40 亿元,到 2005 年底工程大体完成;2006 - 2008 年是第三期工程建设时期,总投资 31.4 亿元。

2. 社会层面:公众纷纷献资献策

苏州河是上海的母亲河,关心苏州河整治、爱护苏州河环境,成了不少市民的自觉行动。苏州河综合整治是一项极获民心的工程,激起了许多市民的参与热情。市民为市政府治理苏州河的决心和目标而鼓舞,纷纷为治理苏州河献计献策,给市委、市人大、市政府及有关部门写信来函,提建议、出主意,甚至还附上详细的论证方案、画出草图,提出预算。2001 年由上海市苏州河环境综合治理办公室(简称苏办)和中福会少年、《少年科学》编辑部联合主办的“我爱苏州河”知识竞赛活动,12 个区 183 所中、小学 8 万名学生参加了知识竞赛,极大地普及了苏州河环境治理相关内容,为苏州河治理规划的实施成功做了充分的舆论宣传。

从给政府的人民来信中可以看到市民对苏州河治理的支持和关注(见表 3)。

表 3 1997 - 2000 治理第一阶段人民来信情况统计

年度	来信总数	问题来信		建议来信数量	其他
		数量	主要问题		
1997	54	5	漂浮垃圾	30	19
1998	62	10	破坏绿化,直接排污	37	15
1999	60	7	噪声,保留建筑	34	19
2000	66	18	施工影响居民,噪声	12	36

资料来源:苏州河环境综合整治网:<http://www.sscrpho.org/dsj>

还有人大的议案和政协的提案,也可以看到社会对苏州河治理的关注度。(见表 4)

媒体也纷纷报道市民参与和关心苏州河的热情和行动。1998 年 1 月 14 日,《文汇报》举办“话说苏州河”征文活动颁奖座谈会。

表 4 1999 年人大代表意见、政协委员提案情况

年份	会议	代表委员姓名	意见建议/提案名称
1999	人大 11·2	郭海祥	建议进一步明确苏州河的功能定位
	人大 11·2	赵永彬	苏州河环境综合整治应早日全面规划,分步实施
	人大 11·2	许重明 等 12 人	建议对“苏州河综合治理”方案的污水治理部分进行客观的科学论证和评估
1999	政协 9·2	致公党 上海市委	关于疏浚苏州河底泥的若干建议
	政协 9·2	民盟 上海市委	建议实施苏州河主要支流就地净化工程,改善干流水质
	政协 9·2	林金庚	建议加大加快苏州河改造的力度和速度
	政协 9·2	葛用乐 等 2 人	应用微生物组合技术治理苏州河黑臭
	政协 9·2	金瑜	管一管苏州河上的小拖轮
	政协 9·2	顾国良	苏州河支流必须加强管理

资料来源:苏州河环境综合整治网:<http://www.sscrpho.org/dsj>

《解放日报》举办“爱我苏州河——献计献策大家谈”征文活动。还有复旦大学和同济大学等,以及中小学的学生也都走入社会,进行调查研究,呼吁关注和治理苏州河^①。

3. 研究者层面:国内外专家共同提供技术支持

在苏州河环境综合治理的规划阶段,更为重要的是,形成了政府与社会在专家层面的合作机制。这一合作既包括与国内各方专家的联合,还包括与世界级专家的联合。

各方专家共同承担和探讨重点项目和内容的技术研究,为苏州河治理提供了最前沿的技术保障。1996年,亚洲发展银行向上海市苏办提供了参考性技术支持项目,该计划的目标是为水质管理建立一个决策支持系统模型,通过该技术支持项目以及后来的工程筹备技术支持项目,苏办确立了一个长期的水质管理计划,制定了2010年要达到的

^①在1999年5月20日的《城市导报》上登出一篇文章:《1999:苏州河治水战役》,认为一条苏州河萦绕在万千上海人的心头,治理苏州河,已成为几代上海人的追求目标。此后,《城市导报》为苏州河治理开辟了专栏,使社会能及时了解工程的进展,使政府能及时倾听市民的心声,使建设者和管理者的功绩及时得到表彰,使不文明的行为及时受到谴责。还有《解放日报》等报纸、电视新闻都大量报道苏州河环境的恶劣状况。

水质目标及达到该目标所需的初期投资(合作项目见表5)。

表5 1997-1998 国内外专家合作的苏州河治理项目

项目名称	投资额度	实施时间	出资方	中国参与方	国际参与方
“苏州河水质管理规划”技援项目	60 万美元	1997 年	亚洲银行	上海市苏州河环境综合治理办公室、人民银行	荷兰 DELFT 水力研究所和英国 AEA 技术咨询公司组成国际咨询专家团
技援的后续项目	40 万美元	1998 年	亚洲银行	上海市苏州河环境综合治理办公室	荷兰 DELFT 水力研究所

4. 形成多方沟通的行动方案

在各方讨论的过程中,要“用可持续发展眼光重塑苏州河”,“苏州河的治理绝不是孤立的,而是一个可持续发展项目”,很快成为全市的共识。在开了 10 多次专家会、较大修改了 12 次、七易其稿、市政府专门讨论 3 次后,达成了非常明确的苏州河整治方案的近、中、远三期目标,这些内容至今没有大的改动(《苏州河环境综合整治方案》和《苏州河环境综合整治管理办法》出台的过程见表6)。

表6 苏州河环境综合整治规划方案出台的历程

1996 年 4 月 16 日	市长视察苏州河,提出把苏州河治理作为重点纳入修订的《上海城区总体规划》
1996 年 5 月 13 日	专题讨论苏州河整治规划目标和功能定位
1996 年 8 月 21 日	《苏州河环境综合整治规划纲要》通过专家评审
1996 年 9 月 2 日	市政府召开苏州河整治领导小组会议,听取《苏州河环境综合整治规划纲要》要点的汇报。市长和副市长出席并讲话。会议原则同意《纲要》确定的苏州河整治目标和功能定位
1996 年 11 月 1 日	讨论《苏州河污染防治管理办法》起草条标提纲
1996 年 11 月 25 日	市长办公会议原则同意《苏州河环境综合整治规划》,要求报市人大审议,并向市委汇报
1996 年 12 月 30 日	市人大城建环保委听取市苏办关于《苏州河环境综合整治规划》的汇报
1997 年 11 月 4 日	《苏州河环境综合整治规划》报市政府审批
1997 年 11 月 14 日	《上海市苏州河环境综合整治管理办法》(原《苏州河污染防治管理办法》)报市政府法制办
1998 年 8 月 17 日	上海市人民政府发布:上海市苏州河环境综合整治管理办法
1998 年 11 月 25 日	沪府发[1998]52 号文件:上海市人民政府关于加强苏州河环境综合整治工作的通知

苏州河治理的核心和根本,就是采用系统规划、综合整治的思路进行整治。在市委、市政府的领导下,有关部门在对苏州河污染开展大规模调查的基础上,集中建设、规划、水务、环保等多部门的力量,于1998年最终编制了《苏州河环境综合整治方案》,制订了《苏州河环境综合整治管理办法》。该办法所提出的苏州河环境综合整治的总体目标为:

(1) 2000年以前,水域消除黑臭,华漕以东河段水质主要指标达到地面水环境质量五类标准(GB3838-88),华漕以西河段水质主要指标达到四类标准,长寿路桥以东陆域范围建成绿化带。

(2) 2010年,水域恢复生态功能,华漕以东河段水质达到四类标准,华漕以西水质达到三类标准,陆域范围建成绿化林带。

(二) 政府主导的投融资模式

为了保障项目建设顺利进行,1998年9月,上海市成立了苏州河综合整治建设有限公司。苏建公司具体承担一期工程10个项目的统一建设、统一管理、统一融资和还贷工作。工程建设中,有关建设资金、工程技术、拆迁安置等问题是影响苏州河治理的关键因素,妥善处理这些问题将有效保证实施过程中管理效率实现,实现规划的预期目标。具体措施如下:

建设资金方面。在一期建设中,苏建公司作为项目的具体承担者,在市政府的直接领导下,通过引入亚洲开发银行贷款,带动国家开发银行、国债等资金的配套到位,为工程建设提供资金保障(见表7)。

表7 一期工程资金构成

	资金来源	原总融资(亿)	调整后的融资(亿)	百分比(%)
一期工程 资金构成	国家开发银行	30	28.18	40
	亚洲开发银行	24.9	13.695	20
	国债	11	21.79	31
	市财政	16	0.39	1
	区县财力	4.6	5.76	8
	合计	86.5	69.8	100

工程技术保障方面。成立了一期工程专家委员会,由来自国内的废水管理、水资源管理以及环保方面的专家组成,提供咨询服务。为向一期工程提供贷款,亚行先后提供了三个技术援助项目,分别为“苏州河水质管理规划咨询性技术援助项目”、“苏州河环境综合整治一期工程项目准备技术援助项目”和“改善苏州河环境管理技术援助项目”。在项目执行中,苏建公司还根据《亚行及其借款人使用咨询专家指南》招聘咨询专家的程序和要求,聘请了 CDM 国际环保顾问工程公司和上海投资咨询公司共同担任工程顾问。

动拆迁安置方面。一期工程 10 个子项目中的 8 个涉及前期征地拆迁安置工作,范围涉及青浦、嘉定、闵行、长宁、普陀、静安、闸北、黄浦、虹口、杨浦、宝山 11 个区。动拆迁资金体现在项目上大致按照苏建公司 2/3,区政府 1/3 的比例进行出资。同时出台一系列动拆迁法规政策,保障动拆迁工作的有效进行。同时还进行有效的组织工作,解决动拆迁中出现的问题。动迁安置工作由苏建公司负责组织协调工作,并在工程所在地区政府的关心下,由受委托的各区负责动拆迁单位分别全权负责拆迁安置工作的实施。项目的前期动拆迁控制上,由苏建公司承担,负责对征地拆迁计划实施进行内部监测;上海社科院经济、法律、社会咨询中心担任征地拆迁、移民安置计划实施的外部独立监测评估机构;项目实施中,地区居民委员会进行协助和参与。动拆迁中涉及的不同人员都在一定程度上得到妥善安置(来彦伟、卢为民,2004:14)。

(1) 针对农村居民:安排进居民新村;搬入乡镇里统一建造的农民新村;原拆改建;货币化补偿后自行购房。

(2) 针对城镇居民:一期工程拆除并安置受影响的居民 6590 户,影响居民安置为 21060 户,其中被动迁的城镇居民,采用货币化和实物分房两种方法进行安置。协助弱势群体。在陆城改造项目中,对两家困难户,负责动迁的公司除了给予房屋的经济补偿外,还为他们募捐 4000 多元。

(3) 针对企业的安置:一期建设中,受影响的企业共有 878 家左

右,影响企业安置人员 28640 人。方法是:企业内部调整场地恢复和重建厂房安置受影响的工人;地方政府和被动迁的上级主管单位的帮助异地安置厂房,解决并安置受影响的工人;被动迁的企业内部的产业调整,安置受影响的工人。

(三) 多方参与合作实施整治方案

围绕苏州河环境综合整治管理办法规定的整治范围和具体施工段,上海市政府作为苏州河环境综合治理的主导者,专门发出通知在全市范围内进行管理力量的整合,从社会动员、组织结构、管理手段和资金落实方面进行跨部门合作,以保证苏州河治理方案的有效实施。在实施过程中,政府一方面通过媒体与社会保持通畅的信息沟通,另一方面在技术合作方面与国内外专家保持紧密的联系,同时,邀请人大代表和政协委员进行监督,形成互助合作的实施网络机制,保障具体项目的有效实施。

1. 社会动员

为了保证方案能够得到顺利实施,在规划过程中,借助专家力量,政府主动与专家共同设计推动社会参与的手段。虽然在规划之初,公众的积极性非常高,然而由于中国市民社会力量相对薄弱,公民参与的意识还处于相对初级阶段,参与手段与方式缺乏。此次苏州河治理规划阶段,还专门邀请专家和机构为提高公众环境意识出谋献策。

2000 年亚洲银行专家设计的技术援助项目,其中带动复旦大学、同济大学学生共同进行增强公众意识,推进公众参与的子项目就是比较典型的政府和专家合作设计鼓励和帮助公众参与的类型。这一项目的目标是援助上海市政府设计、完善和实施示范项目以增加环境保护方面的知识和好的实践使环境综合治理效益最大化(亚洲开发银行,2001:5)。此次活动涉及 1000 名普通居民,50 名环境领域方面的政府官员,50 名在沿苏州河的工厂里工作的职工,25 名建筑工人和 25 名船民和流动人口,最终为苏州河治理提供了一个提高

公众环境意识的可操作战略框架和行动方案。例如提出要形成一个关键群体全面参与的咨询战略框架,即政府、研究机构、非政府组织和媒体、环境公司等关键群体的共同参与;设计电视讨论与问答节目,公众参与的环境测试系列;建设专门的环境网站等内容都成为下一步方案实施中动员社会力量的主要方略。

2. 管理中的政府间合作

首先,政府间形成跨部门合作系统。在1998年上海市人民政府关于加强苏州河环境综合整治工作的通知中,可以了解到,上海市政府首先成立了由市长为组长,有关委、办、局和区、县政府负责人组成的苏州河环境综合整治领导小组,领导小组下设办公室,具体组织、协调、监督、检查苏州河环境综合整治工作。根据“统一管理与分级负责相结合”的原则,各有关委、办、局和区、县政府也相继建立了对应的工作机构,把苏州河治理纳入到本部门、本地区的工作计划之中;同时层层分解治理工作,将任务落实到基层,建立保障机制。

其次,各有关委、办、局和区、县政府按照各自的职责和“两级政府、三级管理”的体制,认真执行规章。实现条块结合、以块为主,市里主要负责治水,区里和县里主要负责治脏治乱和增绿以及进行两岸的开发建设。例如在绿地建设方面,根据苏州河两岸绿地布局规划和遵循“适当均布原则”和“景观原则”,形成点、线、面结合的绿地系统要求,各区在自己的地域范围内,以绿化用地为龙头,进行区域用地规划的重新调整与布局(见图5)

再次,市、区两级财政都把苏州河环境综合整治工作放在重要的议事日程上,实行倾斜政策,加大治理资金的投入。市有关部门积极争取中央主管部门在财力和政策上的支持,积极引进国际金融机构的资金和外国政府的贷款,同时建立收费还贷机制,逐步形成良性循环的投入、产出、借贷、还贷体制。另外积极筹建苏州河环境综合治理基金会,动员海内外和社会各团体、各企事业单位和各界人士为苏州河环境综合治理捐款捐物。有关的区、县政府则主要落实支流治理、绿化建设、治脏治乱、日常管理等资金,并按照整治与开发相结

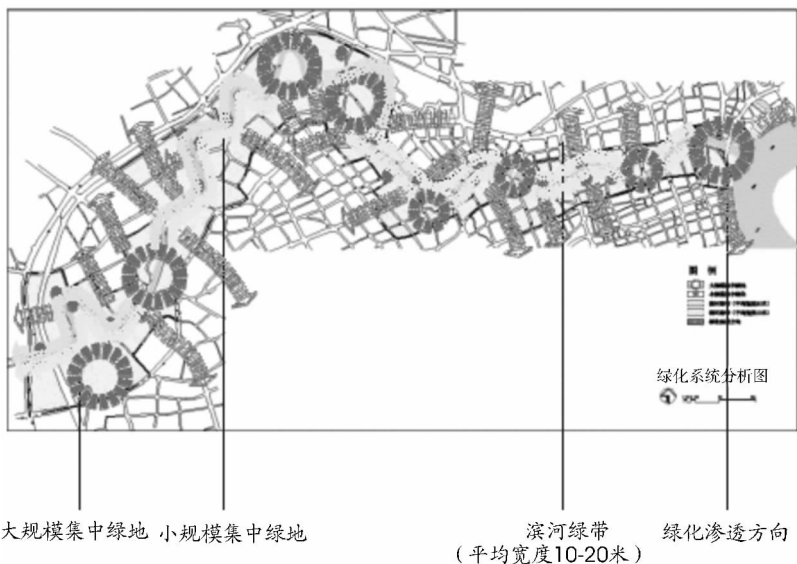


图5 苏州河绿地规划

资料来源:上海市苏州河环境综合治理规划,苏州河环境综合整治网:<http://www.sscrpho.org/dsj>

www.sscrpho.org/dsj

合、建设与管理相结合的原则,积极引进外资和内资开发建设苏州河沿岸地区,加快两岸旧区和危棚简屋的改造。

3. 良好的社会沟通网络

苏州河整治以来,在社会沟通方面,除建立了与国内外政府间的交流之外,与国内外的专家、机构也建立了广泛的联系。另外,联系高校、社团等组织,借助媒体,并充分发挥街道和居委的作用,与市民建立沟通,在方案实施阶段,形成广泛的宣传和动员网络,从正面引导社会始终关注和支持苏州河环境综合治理。居民被广泛动员到苏州河治理的氛围中来,有的居民组成志愿者护河队,有的居民上街道下里弄开展保护苏州河的宣传活动的,有的居民自觉加强对污染行为的监督,有的居民来信来访献计献策,有的居民为苏州河整治出资捐款。

4. 保障机制的确立

(1) 人大、政协的监督保障。作为人民群众的集中代表——人大和政协,在此次苏州河环境综合整治规划和实施中充分发挥自身的监督和保障作用。人大代表深入基层,广泛听取社会各界的意见和建议。人大常委会组成人员赴基层了解情况,并分别到各区、县会见市和区人大代表,听取他们的意见和建议;同时还召开专家、学者座谈会听取意见,并委托有关部门对本市水环境保护的规划、政策和法制、体制、机制等问题进行调研。常委会组成人员听取政府部门的专题汇报。执法检查组分别召开市、区两级政府及相关部门和有关企、事业单位的座谈会,听取他们的意见和建议。同时,市人大常委会委员和政协委员还赴现场考察实地调研,并对近年来的人民群众的来信来访情况进行分析研究,从中找出问题的症结所在。人大建设与管理委员会就提交了“苏州河综合整治情况”等多篇专题材料,如实反映了本市水环境保护的现状,提出了存在的问题,为以后常委会现场执法检查和提出高质量的执法检查报告打下了扎实的基础。

(2) 完善的政策法规保障体系。为了从根本上保护环境,从1984年提出要进行经济建设、城乡建设和环境建设综合规划,一直到2003年开始的新一轮“环境保护和建设三年行动计划”,上海市在探索建立一套完整的制度,结合上海市的实践,将国家颁布的环境保护政策,如环境影响评价制度、“三同时”制度、征收排污费制度、环境保护目标责任制度、城市环境综合整治定量考核制度、限期治理制度、排污许可制度等八项制度进一步具体化,以便更好地操作。2000年,上海实施第一轮“环境保护和建设三年行动计划”;2003年,上海又开始新一轮的“环境保护和建设三年行动计划”,与第一次的三年行动计划相比,此次计划更加强调了环保要治本和建立更为完备的机制。为了确保这些制度和计划能够发挥作用,上海市从上个世纪80年代中后期开始制定相应的法规。目前,上海在环保方面,已经制定了3部地方性法规、10多部政府规章,形成了以《上海市环境保护条例》等法规为中心,以水、气、声、渣、建设项目管理等

专项规章为基干,以规范性文件为配套的法规框架。

(四) 面向可持续发展的绩效评估

苏州河环境综合整治工程从1998年启动,1999年12月25日全面开工,经过两期工程的努力,在生态环境、城市景观和生活适宜性方面都取得了良好的成绩,体现了面向可持续发展和公众满意的绩效指标。

1. 在城市生态环境方面

干流水质主要指标年平均值基本达到国家景观水标准。河道生态系统逐步改善。随着苏州河水质逐步好转,2000年8月在武宁路桥断面第一次从底泥中发现昆虫幼虫的踪迹;2002年上半年与1999年上半年相比,苏州河下游着生动物种类增加近一倍,多样性指数由0.8上升到1.3;底栖动物生物量和需氧物种明显增加;2001年对苏州河干流水体进行鱼类急性毒性试验,结果显示苏州河水体毒性下降,同年7月在市区段发现成群的小型鱼类,到11月已有4种,生态系统逐步得到恢复。同时,苏州河的主要支流水质有所改善,木渎港、真如港、华漕港以及虹口港、杨浦港水系旱天基本消除黑臭(赵维光,2003)。

2. 在城市适宜性方面

市容环境明显改观,绿地大幅增加,生活环境得到改善。苏州河水面已基本消除漂浮垃圾,航运秩序明显好转,河岸整洁,滨河绿地大幅增加。到2002年底,苏州河沿线由于环境整治的效果,房地产当年开发的楼盘由1998年的2个增加到18个,开发面积从12.13万平方米增加到82.28万平方米,逐步形成适合休闲、观光的居住区。如一位记者描述:十多公里的河岸大部分已建成绿化,亲水平台、人工港湾、河边小道上,钓鱼捞鱼虫的、放生乌龟杂鱼的、牵狗溜达的、推着婴儿车老人车在河边欣赏风景的,不绝于岸,一片温馨和谐的景象。由于苏州河的环境改善,水质转好,苏州河又成为上海市塑造城市形象,展现城市风采的又一亮点。例如,由于苏州河水质得

到极大改善,水面干净清洁,周边环境优美,在2002年、2004年、2005年、2006年先后举办过4次龙舟赛,成为上海“景观体育”一大品牌。去年4月22日又举行了“2007年上海苏州河城市龙舟邀请赛暨同济大学百年校庆海峡两岸及港澳地区大学生龙舟赛”,这是苏州河上第五次举办龙舟赛,展示了今日苏州河的旖旎风光。

3. 在城市景观方面

通过两岸整治,在市区河段搬迁了9处环卫码头,19家各类货运和专用码头,拆除了各类废弃码头144处及有关设施;结合旧区改造,拆除了大量危棚简屋和违章建筑;结合防汛墙改造和支流治理整治周边环境,建设了亲水型、景观型的滨河休闲绿地18.8万平方米,市区建成绿化段8.6公里。同时,加强了水面保洁,调整航运功能,使苏州河成为清洁、美丽的休闲和观光河道。

总之,在对苏州河综合治理的绩效评估中,社会满意度是一项非常重要的内容,公众的意见成为评估结果的关键指标。苏州河环境综合治理一直被称为民心工程,直接体现了公众的满意度。沿苏州河两岸的居民感官度、上海市民的意见和评估、各地来访人士的调查,以及全社会共同的评估构成苏州河庞大的评估人群。其中,最关键的利益群体当属于上海本地人。苏州河确实解决了老百姓的民生问题。从当初的严重污染,到今天基本消除黑臭,有鱼游,有江鸥飞,确实改善了居民的生活,取得了一定成效。亚洲银行独立进行的调查显示,94%的市民对苏州河治理工程表示满意。

(五) 经验和教训

通过上述对上海市苏州河环境综合治理过程中的相关者合作参与内容和方式的归纳和分析,可以看到,决策者在一开始就注重开发多方面力量的作用,并积极主动提供比较通畅的合作与沟通渠道,从规划阶段政府、专家和社会的联合,方案实施过程中政府间跨部门、跨区域合作,绩效评估中市民评价指标的介入,这些内容的有效贯彻使本案例最终的实施能够获得比较好的绩效。主要的成功经验有:

首先,政府的长期主导和跨部门合作是成功的关键。市级政府开发多元渠道,积极筹措资金,基层各部门通力合作,相互补充,政府共同努力保证了这次重大项目的连贯实施;其次,动员社会各方力量,积极促成不同利益相关者之间达成共识,是苏州河环境综合治理项目能够取得今日之成就的基础;再次,在治理过程中积极改变沟通网络,建立全方位的信息沟通和表达机制也是保证项目有效实施的关键。

然而,从利益相关者分析的实际效用角度考察,上海市政府是最主要的主导方和参与者,社会总体的参与层次和水平还处于被动呼应阶段,虽然在治理的问题形成阶段,已开始有居民的主动参与,尤其在中后期阶段,居民已形成一定组织,自发参与并保护环境。但总体来说,居民有组织的参与目标并不清晰,主要还是迎合政府的需求;参与的层次还停留在项目最后的结果阶段,并未在决策规划阶段有更多地体现;参与的手段和方式停留在政府组织咨询,以及媒体呼吁阶段,诸如公民论坛、公众听询等更为主动的参与内容还没有成为主流。

三、探讨可持续发展的合作治理模式

(一) 可持续性的合作治理模式

我们认为,苏州河环境综合治理的利益相关者参与,很好地证明了具有合作参与特征或网络合作特征的可持续发展的治理模式,可以对研究和推进中国的环境治理有启示意义。当前一个城市可持续发展治理主要体现为政府与公民社会的伙伴关系的建立,Evans在《治理可持续城市》一书中为实现城市的可持续发展,从政府与社会合作的角度构建了一幅具体的网络治理结构图(见图7,Evans et al.,2005:108)。

在2004年世界发展报告中则提出在城市发展与治理中,建立了

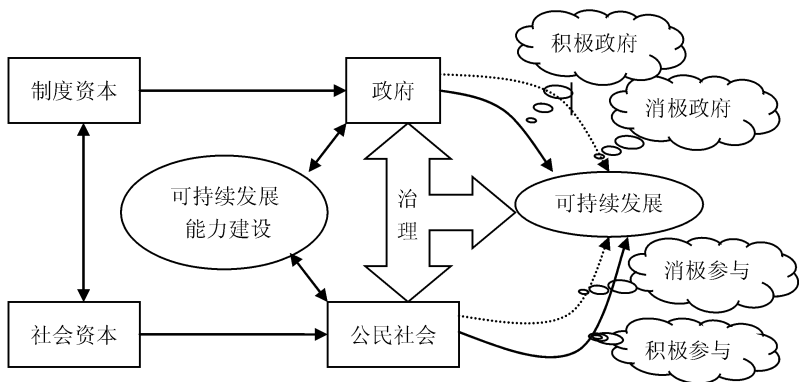


图7 城市可持续发展的网络治理结构

面向穷人的公共服务新模式,为当前城市的可持续发展治理提供了更为切实可行的路径(见图8,世界发展报告,2004:21)。

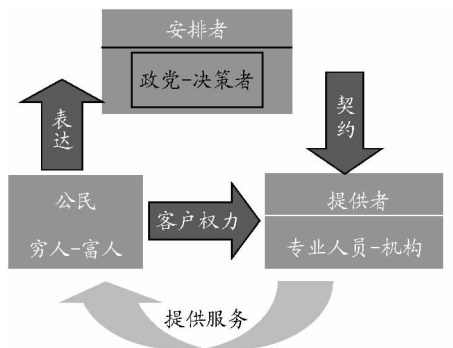


图8 公共服务的新模式

(二) 可持续发展治理模式的要素

将苏州河环境综合治理与上述著作中所描述的可持续发展治理内容结合起来,可以看到,可持续发展治理模式的基本要素主要体现三方力量的合作参与。

1. 公众方——捕捉信息:作用在于制造信息,给相关公众以发

言的机会、对反馈的意见作出反应,以及推动信息的生成与发展等;

2. 决策方——平衡利益:就变革进行谈判,促使达成协议以及避免发生对峙和冲突;

3. 执行方——实施决议:始终不渝地遵守协议。

在苏州河环境综合治理过程中,已初步体现了政府和社会之间一定程度的合作参与,在具体要素方面展现了三方力量的网状合作。

首先,在公众方面,政府主动介入捕捉信号。决策者在一开始就注重发动多方面的力量,并积极主动提供比较通畅的合作与沟通渠道。从规划阶段政府、专家和社会的联合,方案实施过程中政府间跨部门、跨区域合作,绩效评估中市民评价指标的介入,这些协调和参与手段的有效贯彻使得苏州河的治理取得较好的绩效。

其次,在决策层面,社会努力达成共识,寻求各方利益的平衡。以城市可持续发展理念统一城市相关主体行为是基础。不同利益相关者之间在苏州河治理全过程中一直保持共识,是苏州河环境综合治理能够取得今日之成就的基石。城市河流与老百姓生活息息相关,没有老百姓的支持,要治理好城市河流是不可想象的。环境治理的效益与所有人相关,苏州河治理的成功之处是老百姓都享受了这种效益,而不仅仅是沿岸的房地产开发商。因此上海市民对苏州河治理非常关注,哪里有污染,马上就有市民打举报电话。

再次,在执行角度,通过建立良好的信息沟通网络,以达到决策目标的有效执行。建立良好的信息和工程建设沟通网络以动员社会各方力量参与和关注苏州河治理,是方案有效实施的关键。政府从筹划苏州河治理伊始,就站在可持续发展的理论高度,充分整合社会各方面的资源。围绕城市生态环境、水资源建设,以及苏州河治理内容,媒体和报纸都对其进行充分的跟踪和报道,各部门也都调动相关专家和学者在项目建设过程中进行论证和沟通,力求科学和合理地提出建议,使社会形成政府、市民和研究者共同关心河流治理的氛围,促进方案的有效实施。

(三) 需要进一步探讨的问题

纵观整个苏州河环境综合治理的过程,对应可持续发展的制度建设内容,在接下来的苏州河三期乃至四期的综合治理中,从治理的角度看,还存在更为严峻的问题需要深入探讨和解决。

首先,从治理的目标方面,还需深挖城市流域文化,重建人与自然和谐的流域生态系统。从专项治理到综合整治,可以说苏州河治理的整体思路非常明晰,目标明确,这些都使苏州河治理能够长期、稳妥和有效地操作,并取得一定成效。目前,市环卫部门已建立“苏州河水面市容环境卫生质量评估系统”,但对苏州河两岸的公共绿化和景观资源,以及对直接影响河水质量的岸线设施的建设与维护,尚缺少有力的协管机制。对于正处于“康复”期的苏州河,“管”的力度显然还必须大大加强。另外,在继续着力治污、下工夫管河的同时,重建流域生态系统,促进人与自然和谐的理念需要跟进。构建苏州河流域生态系统,兼顾自然与人文属性,形成良好的苏州河人文生态体系是接下来苏州河环境综合治理需要重视的新内容。

其次,在治理机制方面,还需重点考虑和设计合适的利益的共享与分配机制。在政府花了时间和数十亿资金完成了第一期整治后,苏州河开始变清,并出现了令人惊喜的生命。但是,随着沿河两岸房地产的无序开发,一些开发商吞食了苏州河整治的成果,获得了巨额的利润,而苏州河却丧失了诗意,被挤压成城市的峡谷,纳税人的公共空间成了私家花园。一位政府官员说:“资本当然要实现利益最大化。苏州河沿岸的开发,如果完全靠政府的投入,一是没这么多钱,二是时间要延长到几十年或一百年,谁拖得起啊!所以利用企业和民间资本进行开发就有了合理性和必要性,实践证明也是可行的模式。既然市场化运作,就要给开发商一定的利益保证,否则他是不会干的。在西方发达国家,对旧城的改造大多是靠引进非政府资本,最好是引进国际资本”。(苏州河:谁在争食公民蛋糕,2004)然而,苏州河环境综合治理毕竟是一项公共工程,所体现的利益是城市和

公民所共享的,不能只是某一方受益,有效协调城市各利益相关者的利益分配和共享将是苏州河治理下一阶段要考虑的主要问题。

再次,从治理工具方面,还需进一步凝炼可持续发展的网络治理工具。在治理全过程中清晰界定关键的利益相关者,进一步促进社会参与与合作的能力与手段的提升,是当前参与城市治理的有效路径(UNCHS Habitat,2001:5)。苏州河治理过程中,在利益相关者的识别与挖掘方面,并没有进行系统的开发和分层次的讨论。综合治理计划一开始只是政府单方面的行动计划,并由政府主动规划、实施和制定评估内容,这固然与中国的社会文化与传统相关,在1997世行报告中也提到,相对不发达的基础设施,不完善的法律体系和非政府组织网络,也可能使当地在较长时间里需要更多的政府参与(世界发展报告,1997:37)。但在今天不断强化的可持续发展的制度建设,更需要创新传统的治理工具与方法。

总之,苏州河环境综合治理过程中的参与与合作内容,固然体现了环境建设与发展中,对公众、专家和社会各利益相关主体意见和需求的重视,也通过建立相应的组织和制度规章,鼓励多方力量参与到具体的环境规划和建设中来;同时,还积极调整新的管理方式,实现全方位的参与与合作。但是,目前建立在利益相关者合作基础上的城市规划和建设全过程的制度结构还未完全形成,下一阶段的苏州河治理需要更为重视面向可持续发展的合作参与制度的完善。

参考文献

- 陈宗明(1998).上海苏州河的环境综合整治.城市发展研究,3.
- 贺会理(2005).海外青青草,回报母亲河.上海市黄浦区侨务办公室.
- 来彦伟(2005).亚行贷款在苏州河环境综合整治一期工程中的作用.上海城市发展,2.
- 来彦伟、卢为民(2004).苏州河环境综合整治一期工程建设中拆迁安置的思路及方法,上海城市管理职业技术学院学报,增刊.
- 刘晓(2001).两会特别节目之徐匡迪谈治水——水污染治理深度报道.中国水利报,11月26日:第5版.
- 世界发展报告(1997).变革世界中的政府.北京:中国财政经济出版社.

世界发展报告(2003). 可持续发展的制度建设. 北京:中国财政经济出版社.

世界发展报告(2004). 让服务惠及穷人. 北京:中国财政经济出版社.

舒可文(2002). 上海人可以两次踏进苏州河. 三联生活周刊,10月29日.

苏州河:谁在争食公民蛋糕(2004). 东方网: <http://www.eastday.com>.
12月1日.

苏州河告诉——“世界水日”从三条新闻看三个启示(2007). 中国水网:
<http://www.chinawater.net/news/46871.html>. 3月22日.

徐匡迪(1998). 抓好“利在当代、功在千秋”的苏州河综合整治的“世纪工程”. 上海综合经济,4.

亚洲开发银行(2001). 亚行苏州河环境管理改善技术援助项目最终报告.

赵维光(2003). 苏州河:上海人心中的痛. 新华网: <http://news.xinhuanet.com/focus>. 1月8日.

诸大建(2003). 建设绿色都市:上海21世纪可持续发展研究. 上海:同济大学出版社.

诸大建等(2001). 苏州河环境综合治理中的公众意识提高. 亚洲开发银行项目研究报告.

Evans, B., Joas, M., Sundback, S. & Theobald, K. (2005). *Governing Sustainable Cities*. Sterling; Earthscan.

ICLEI(2001). *The Local Agenda 21 Planning Guide: An Introduction to Sustainable Development Planning*.

UNCHS Habitat(2001). *Tools to Support Participatory Urban Decision Making. Urban Governance*.

(责任编辑:颜昌武)