

Study on the Model of Public Participation in Lakes Protection in Wuhan City, China

—An Example of “Love Our 100 Lakes” Volunteer Action

Zhong Han

Faculty of Resources and Environmental Science, Hubei University, Wuhan Hubei
Email: han001cn@126.com

Received: Jan. 10th, 2018; accepted: Jan. 24th, 2018; published: Feb. 1st, 2018

Abstract

Public participation has been thought of lack of independence and substance in China. But The “Love our 100 Lakes” lake protection volunteer action in Wuhan is one kind of innovation and development of the Chinese volunteer action, which proves that in the context of local regulations anomie in China, the independence of bottom-up public participation is growing at the local level, and the volunteers gradually get real opportunities to participate in decision-making. The “Love our 100 Lakes” volunteers’ action, through creating “Grassroots Lake Administrator”, organizes and mobilizes volunteers to inspect and survey lakes independently, propagate popular science in communities and schools. With the close cooperation to the environmental protection NGO and local media, the volunteers actively participate in environmental supervision and the TV politics. The volunteers have gradually participated in planning hearing, lake parks management and local lake protection regulations amendment. These actions have upgraded the citizens’ lake protection consciousness, helped the local nongovernment environmental protection organizations development, prompted some long-term existing of lake environmental problems to solution, and even forced the local governments to reform.

Keywords

Public Participation, Lake Protection, Love Our 100 Lakes, Volunteers, Grassroots Lake Administrator

武汉市公众参与湖泊保护模式研究

—以“爱我百湖”湖泊保护志愿者行动为例

韩 忠

湖北大学资源环境学院, 湖北 武汉
Email: han001cn@126.com

收稿日期：2018年1月10日；录用日期：2018年1月24日；发布日期：2018年2月1日

摘要

中国公众参与环境保护曾被认为缺乏独立性和实质性，在地方层面尤甚。但武汉“爱我百湖”湖泊保护志愿者行动的创新发展，表明在地方立法仍有不足背景下，自下而上公众参与的独立性却正在增强，并逐步获得真正的参与决策机会。“爱我百湖”志愿者行动，通过创设“民间湖长制”，独立组织和发动志愿者湖泊调查和科普宣传，与地方媒体和环境保护NGO密切合作，积极参加监督和电视问政，并逐步参与到规划听证、湖泊公园管理与地方性湖泊保护法规修订程序之中，提升了普通市民的湖泊保护意识，壮大了环保公益组织，促使一些长期存在的湖泊环境问题得以解决，并成为倒逼地方政府改革的一种重要草根力量。

关键词

公众参与，湖泊保护，爱我百湖，志愿者，民间湖长

Copyright © 2018 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

自20世纪90年代以来，公众参与在中国环境保护中的作用日益重要。目前，国内外对中国公众参与环境保护现状[1][2]、公众参与法律框架[3][4][5][6][7]、公众参与方式[8][9][10]、媒体在公众参与中的作用[11]、NGO及其作用[12][13][14]、社区参与动员[15]、国外公众参与制度的借鉴等[16][17][18][19][20]都进行了较深入研究。普遍认为，中国已经初步建立了公众参与的法律制度框架，但诸多方面仍不完善，公众难以参与决策[1]，特别是在地方层面存在“参与鸿沟”[21]，包括志愿者在内的公众参与，很大程度上没有真正的独立性[8]。然而，公众参与在中国方兴未艾，各地也不断出现新的模式。近年来厦门市集中抗议PX项目[22]、以及北京和广州市民反对垃圾焚烧厂的案例[23][24]，已表明在“邻避效应”下人们开始比以往更加主动的去抗争环境污染。本文对武汉“爱我百湖”湖泊保护志愿者行动的研究，意在阐释在地方立法仍有不足背景下，市民如何以“志愿者”名义在全市范围内组织起来参与湖泊保护管理，取得了哪些实效，与西方流行的“公众参与阶梯”理论相比，武汉湖泊保护志愿者的公众参与有哪些模式创新。

2. 武汉湖泊保护难题与地方立法

武汉湖泊众多，湖边风景和湖中物产素来是武汉人的最爱[25]。但城市快速增长，人与水相争，极大导致了武汉湖泊的消失和破坏。仅建国后的50余年间，围湖造田运动、开发区和房地产热、垃圾合法化填湖、江湖阻断等，就致使武汉城区湖泊消失近百个[26]。此外，武汉湖泊还存在着水质污染和开发利用不合理[27]、生物多样性逐步消失、景观破碎度不断增加[28]等问题。2015年统计显示，武汉城、郊尚有166个湖泊，水面面积约867平方公里，占全市水域面积的41%，市国土面积的10.2%[29]。但铁桶式围湖开发令市民屡有怨言。

鉴于湖泊的特殊地位，武汉也是在全国最早针对湖泊进行地方立法的城市。1992年，《武汉市环境

保护条例》就把湖泊纳入保护对象。1998年，武汉颁布了《东湖风景区管理条例》。1998至1999年，进行了全市性湖泊资源调查，并编制湖泊保护界定规划。尤其是2002年，武汉市实施了《武汉市湖泊保护条例》。这是我国第一部对湖泊进行全面、综合性管理的地方性法规，标志着武汉市湖泊管理真正纳入法制轨道[30]。此后，2002至2015年，武汉市又相继颁布和修订了20余项湖泊保护相关的地方法规。

但是，政府在执行中也往往把发展经济而非环境保护作为优先选项[21]。并且政府部门之间也不能总是很好的协作[1]，尽管有相关的法律法规，也不能完全执行和落实。况且，地方环境保护的立法本身也存在一些局限[4][5]。武汉市也同样存在这种情况[31]。由沙湖填占引发的“民告官”案，就暴露了武汉在制定和执行湖泊保护法规方面的不足[32]。2016年武汉市民政局发布的首部抗洪救灾白皮书也承认，“最近10年，湖泊面积减少了大约1万亩，几乎都用于地产开发，其中取得有关部门合法审批手续填湖的占53.3%，非法填湖者占46.7%。近些年对违法填湖整治虽然采取了一些措施，但‘偷偷摸摸’慢慢蚕食的问题依然存在。”[33]

相较之下，公众参与湖泊保护更是长期不受重视。如2002年《武汉市湖泊保护条例》中仅有一条与此有关，即“举报填占、侵害湖泊行为的单位和个人，由市、区人民政府给予表彰和奖励”[34]，但公众参与的方式只是单一的“举报”，向谁举报，举报的渠道，责任单位是谁等等，都非常模糊。尽管后来《武汉市湖泊保护条例实施细则》等地方法规相关条款逐渐增加，提出了公示、检举、控告、起诉、听证会、论证会、座谈会、对决策提议、志愿者参与保护和管理活动等10多种公众参与方式，进一步说明了参与形式和湖泊管理部门权责，但很大程度上没有实质的全面执行。武汉湖泊保护“主干”性地方法规《武汉市湖泊保护条例》直到2015年才完成修正，并对上述多种公众参与方式予以确认。湖泊保护相关地方法规某种程度上的局部失范无力，使热爱湖泊的武汉志愿者决定不再耽搁等待。

3. “爱我百湖”湖泊保护志愿者行动的发起与组织形式

3.1. 志愿者行动的发起

“爱我百湖”湖泊保护志愿者行动，是《长江日报》联合武汉市水务局、武汉市环保局、武汉市团委等部门，发起的大型公益活动。其宗旨是“通过开展形式多样的湖泊保护活动，提高公众的湖泊保护意识和责任感，为建设‘资源节约型、环境友好型’社会而努力”，愿景是“搭建参与平台，让每个人有机会参与湖泊保护，并获得成就感；搭建对话平台，让政府与百姓理性对话，促进湖泊问题解决”，保护对象是武汉市内的166个湖泊，首期以中心城区的40个湖泊为主[35]。2010年6月28日，“爱我百湖”志愿者行动通过《长江日报》公布的电话、QQ等方式在全市公开招募志愿者，凡是成年、身体健康、有志保护湖泊者均可以报名。消息发出之后，短短两周就吸引了1000余名志愿者报名。2010年7月31日，“爱我百湖”湖泊保护志愿者行动召开授旗大会，标志着行动正式开始。

3.2. 志愿者行动的组织形式

虽然有关政府部门参与了发起，但“爱我百湖”湖泊保护志愿者具体的行动，诸如巡湖、科普等日常湖泊保护行动的策划和实行，却主要依靠“绿色江城”环保NGO和后来所招募选举出的“民间湖长”组织发动。政府部门不出面领导和组织行动，仅作为名义的联合发起人，通常只在志愿者年会召开时才出席或提供部分资金等赞助，反而更多时候成为志愿者监督的对象。这种组织架构使“爱我百湖”志愿者行动从一开始就是“草根”性质(图1)。

3.2.1. 确立“民间湖长”为组织核心

如何形成凝聚力和核心团队，来更好的组织湖泊保护行动，带领志愿者进行长期稳定的湖泊保护？“爱我百湖”志愿者行动初期，采取了湖泊召集人办法。顾名思义，召集人主要负责志愿者护湖活动的

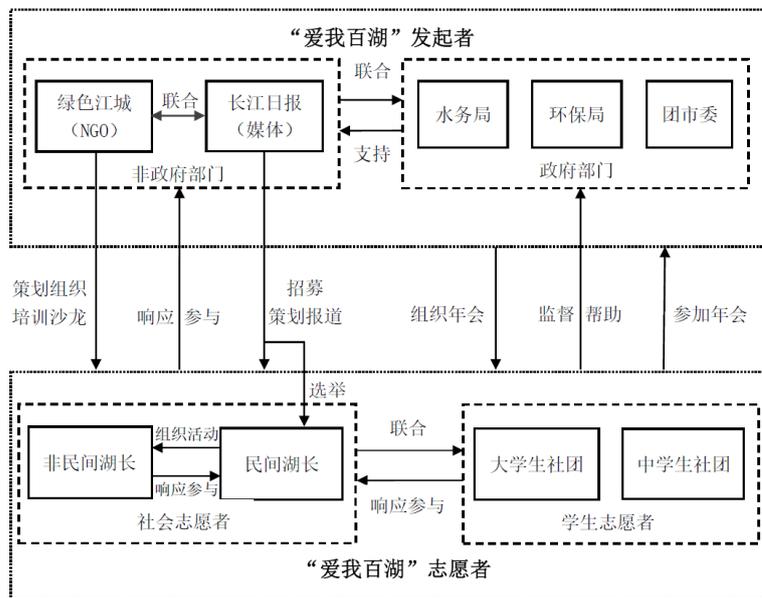


Figure 1. Organization form of the “Love our 100 lakes” lake protection volunteer action

图 1. “爱我百湖”湖泊保护志愿者行动的组织形式

召集组织。经自荐和推荐，2010 年 7 月，由志愿行动发起单位《长江日报》选出了 40 位“爱我百湖”志愿者召集人[36]。在他们的组织下，“爱我百湖”志愿者行动迅速开展，并很快显露成效[37]。但随着活动开展和人员变化，部分召集人不能如期参加和组织志愿活动，2012 年“爱我百湖”志愿者行动的主要发起方决定重新选举。3 月，《长江日报》借助于报纸、网络、电话等多种方式，在社会上公开征选了 40 个中心城区湖泊的召集人。这批新召集人，由志愿者自荐或推荐，由《长江日报》行动发起记者与“绿色江城”NGO 负责人共同决定产生的，而不经任何政府部门任命，主要负责组织和协调中心城区一个湖泊的志愿者行动。这批召集人自此被媒体称为“草根湖长”[38]或“民间湖长”[39]。“民间湖长”每 2 年重新评定一次，可以连任，还可以自行聘请一位助手。事实证明，“民间湖长”在志愿者行动中确实起到了核心作用[40]。

3.2.2. 组建“一校一湖”护湖队伍

为吸引和联合学生力量，“爱我百湖”志愿者行动也发起了“一校一湖”倡议。2010 年，武汉市 23 中全体学生成为莲花湖的护湖志愿者，成为第一支学校护湖队。鉴于武汉市高校众多且不少在湖泊附近，2011 年起，“爱我百湖”志愿者行动号召大学生成立护湖队，发挥优势，定期巡湖。同年，武汉商业服务学院组建了“爱我百湖”后官湖护湖队。2012 年，汤逊湖周边武汉东湖学院等 5 所高校的青年志愿者协会一起加入大学生护湖队。另外，湖北大学、华中科技大学等高校也活跃着大学生湖泊保护队伍。

3.2.3. 建设“爱我百湖”QQ 群和官方网站

“爱我百湖”志愿者借助于互联网进行组织活动和宣传。为便于“爱我百湖”志愿者沟通信息，“爱我百湖”发起之初，便设立了 QQ 群，并在长江网设“爱我百湖”论坛板块。前者更便于志愿行动的组织协调，后者则利于及时展示活动内容和发表观点。成员最多的“爱我百湖”QQ 群，以长江为界，分为江南群和江北群。此外，还以湖泊为名，逐步成立了“我爱晒湖”、“我爱汤逊湖”等 QQ 群。志愿者可以在群里发布活动消息，集结队伍，组织护湖活动，分享护湖心得体会。由于网络论坛的局限，“爱我百湖”志愿者行动后来又建设了官方网站，并于 2013 年 4 月正式上线，设置了“报道速览”、“湖泊

地图”、“你说我应”等多个栏目，展示护湖活动，提供湖泊资料，记录护湖大事，发布湖景照片，为各界人士了解和加入“爱我百湖”志愿者行动提供了一个很好的媒介。

3.2.4. 举办“爱我百湖”志愿者培训与年会

为提高湖泊保护专业能力，“爱我百湖”志愿者行动还举办了志愿者培训。设在汉口江滩的志愿者基地，经常举办培训。如 2013 年 7 月，部分等骨干志愿者分别讲授了环境保护科普、水环境公益诉讼以及水上救援等内容。同年 11 月，“爱我百湖”志愿者行动还举办了志愿者能力公开培训大会。此外，“爱我百湖”志愿者还每年召开年会，总结一年来湖泊保护行动进展，分享湖泊保护心得经验，表彰优秀志愿者，指出湖泊问题，发起湖泊保护倡议，有时也包含培训环节。

4. “爱我百湖”湖泊保护志愿者公众参与的模式与主要途径

4.1. 自下而上的公众参与模式

6 年多来，“爱我百湖”志愿者湖泊保护行动已经形成了独特的自下而上的公众参与模式：即以“民间湖长”为组织核心，以志愿者独立的湖泊调查为基础，发现问题并通过地方媒体和官方设立的多种途径向政府部门反映问题，借助于媒体所营造的强大舆论压力和地方性湖泊保护法规条文，推动与倒逼地方政府部门去解决湖泊保护管理中面临的突出问题(图 2)。

4.2. “爱我百湖”湖泊保护志愿者公众参与的主要途径

4.2.1. 独立进行湖泊调查

独立进行湖泊调查是“爱我百湖”志愿者参与湖泊保护的基础方式。通常，在湖泊召集人或“民间湖长”的组织下，志愿者利用周末巡湖，查找排污口、记录非法填湖现象、捡拾垃圾、采访居民意见，有时还进行湖泊水质检测。行动结束后，志愿者会迅速将活动内容发布于“爱我百湖”相关 QQ 群和长江网“爱我百湖”论坛，独立记录调查行动和发现。除了一般性的巡湖，志愿者还组织一些专题湖泊调查。如“武汉市湖景房大调查”，是专门针对房地产开发对湖泊的影响进行的独立调查。难能可贵的是，

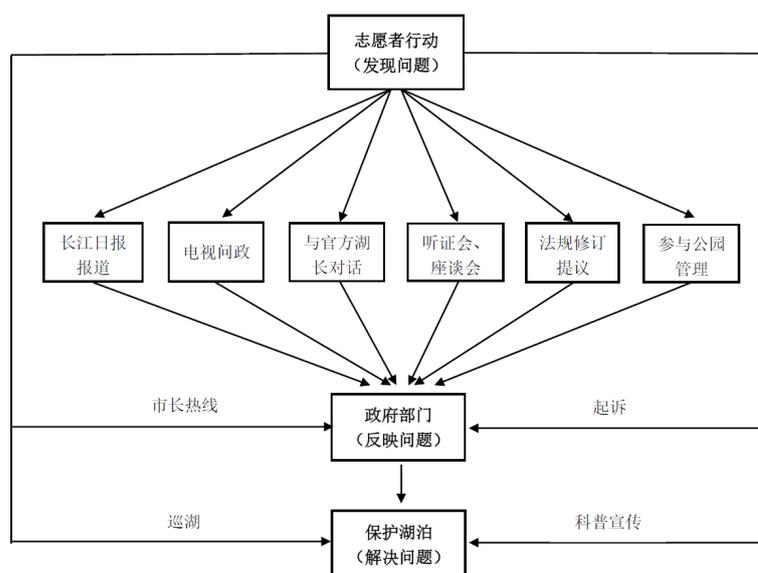


Figure.2. Model of public participation of the “Love our 100 lakes” lake protection volunteer action

图 2. “爱我百湖”湖泊保护志愿者行动公众参与模式

仅在“爱我百湖”行动开始的第一年，志愿者便巡查了中心城区 30 余个湖泊。正是基于独立的民间湖泊调查，志愿者才掌握了大量第一手资料，并在此基础上开展了一系列自下而上的公众参与行动。

4.2.2. 湖泊科普与保护宣传

“爱我百湖”志愿者通过多种方式进行湖泊科普和保护宣传。一是在学校，如志愿者中的大学或中学老师，常在学生中宣传和发动“爱我百湖”志愿者行动。志愿者典型人物也会被邀请在武汉的大学和中小学进行演讲。有些幼儿园老师也担当起“爱我百湖”志愿者，带领孩子了解和认识湖泊。二是社区，同样也是“爱我百湖”志愿者科普宣传的重要区域。志愿者会利用周末或一些公益性活动日、纪念日，走进社区发放宣传册，或是设立展台、展板来进行湖泊知识的科普宣传。此外，志愿者还走出武汉市，与黄石、大冶等武汉城市圈内其他城市的环保组织携手进行科普宣传。不仅如此，“爱我百湖”湖泊保护志愿者行动还成为武汉与台湾民间环保组织文化交流的纽带。如 2013 年夏，台湾最大民间环保教育组织“童子军”首次来到武汉，同“爱我百湖”志愿者进行两岸湖泊保护经验交流，在汉口江滩与“爱我百湖”40 名“民间湖长”摆出 40 幅武汉湖泊地图，承诺共同保护湖泊环境[41]。

4.2.3. 舆论监督和电视问政

能否有效的与媒体进行合作，并通过媒体发出自己的声音，是真正实现公众参与的重要一环[11]。“爱我百湖”的志愿者通过当地的主流报纸和电视等媒体，就湖泊保护进行舆论监督和质询行政官员，有效提高了公众参与效力。如 2010 年 10 月至 11 月，在东湖召集人柯志强的组织下，“爱我百湖”志愿者开展了独立的“爱我百湖-东湖排污口大调查”。在 5 期近 1 个月的调查中，“爱我百湖”志愿者踊跃参加，《长江日报》记者全程随行。而且，这次大调查，还很快引起中央电视台关注，并派记者随同进行后期调查报道。与报纸相比，武汉电视台 2010 年创办的《电视问政》直播栏目，同样发挥了非常重要的作用。电视问政是由普通民众当场质问政府官员关于民生问题的一种公共治理平台[42]，一种新的问责机制[43]。从 2010 年起，湖泊问题就一直是问政的主要内容之一，“爱我百湖”志愿者经常被邀请参加。

4.2.4. “民间湖长”与“官方湖长”对话

“爱我百湖”湖泊保护志愿者行动也一直在探索如何搭建志愿者与湖泊管理部门直接对话的平台。经《长江日报》记者促成，2010 年 8 月，武昌区首开政府部门与民间志愿者“护湖面面对面”先河，区环保、水务、园林负责人与 16 名护湖志愿者对话，回答志愿者们们的提问[44]。2012 年，武汉市政府改进了湖泊保护责任制，任命各区政府主要负责人担任本区湖泊“官方湖长”[45]。由此，“民间湖长”与“官方湖长”开始互动[46]，志愿者与政府不同层面的交流有所增加。2013 年 1 月，汉阳区环保局邀请了月湖、莲花湖、龙阳湖等湖泊“民间湖长”召开座谈会，共同就所属湖泊存在问题和今后发展方向进行了探讨[47]。2013 年 11 月，武汉市湖泊管理局组织召开了“民间湖长”座谈会，邀请汤逊湖、南湖、青菱湖等“民间湖长”代表，听取他们对湖泊保护的感想和建议，表示愿意加强与“爱我百湖”志愿者在湖泊治理、保护宣传及巡湖执法上沟通合作，加大志愿者培训力度，携手共商湖泊保护，促进湖泊保护工作[48]。

4.2.5. 参加湖泊保护规划听证和座谈会

除了政府的环保和水务部门，随着“爱我百湖”志愿者行动的开展，相关规划部门也开始意识到公众的力量，逐步就一些涉及群众利益的规划，在规划之前或规划过程中召开座谈会和听证会。如沙湖公园规划方案的听证会，也是武汉最早的关于湖泊规划的听证会。因为公园在修建过程中填湖较为严重，且对清淤工程遗留污染物等处理不当，引起了百姓的普遍不满和反对。2012 年 5 月，武汉市水务局和园林局就沙湖公园建设许可问题举行了听证会，“爱我百湖”志愿者代表也受邀参加，并有权对沙湖公园

规划方案投票表决。志愿者代表摒弃了原填湖最多的方案，并提出应沿原湖岸线挖出填埋物，减少填占面积，营造水渠以利于湖水循环，而不是将其与陆地相连，以杜绝开发商进一步借机侵占滨湖空间。这次听证会，迫使规划方修改了原有公园规划方案，为市民参与城市规划从源头上保护湖泊提供了先例。此后，“爱我百湖”志愿者逐渐开始获得其他层面城市规划的公众参与机会。如获邀旁听《武汉 2049 远景发展战略规划》专题讨论会，受邀参加南湖涉湖箱涵施工许可听证会等。

4.2.6. 参与湖泊公园管理和竞选“市民园长”

公众参与在中国经常被视作无法获得环境管理与决策的渠道和认可[49][50]，武汉也曾存在这种现象[51]。但随着“爱我百湖”志愿者行动的开展，志愿者开始不同程度的参与湖泊管理。一是武汉市水务部门邀请部分“民间湖长”协助进行湖泊网格化管理。2014年，市水务局便邀请了月湖“民间湖长”志愿者团队参加。二是志愿者作为第三方来监督湖泊公园的管理和提供智力咨询。如2014年7月，湖北大学资源环境学院4名学生志愿者就参与了沙湖公园“三位一体”管理和考评。再如，月湖“民间湖长”组织成立的“月湖风景区智囊团”，对风景区管委会提出可行性建议。三是通过竞选园林局委任的“市民园长”参与湖泊公园管理。如皖子湖“民间湖长”同时兼任“市民园长”组织“银发护湖队”，义务协助皖子湖宝岛公园进行日常管理[52]。

4.2.7. 参与地方性湖泊保护法规的修订

“爱我百湖”志愿者一系列行动，反映了武汉湖泊保护现实，表达了市民护湖心声，产生了很大影响。因此，2014年，市人大邀请部分“爱我百湖”志愿者参与《武汉市湖泊保护条例》修订草案的提议。志愿者代表书面提议的内容包括：建立湖泊信息公开制度；在湖泊保护规划编制过程中要举行座谈会，召开听证会；涉湖工程需要环境影响评价公示；将湖泊周围较大的水塘一起加以保护；增加罚款力度；允许个人和社会组织对政府进行环境诉讼等等。2016年7月，武汉市法制办又邀请部分“爱我百湖”志愿者，就《武汉市湖泊保护条例实施细则》的实施情况咨询意见，为修订做准备。

5. “爱我百湖”志愿者公众参与湖泊保护的实际行动

5.1. 扩大了武汉环境保护公众参与的群众基础

首先，“爱我百湖”志愿者数量快速增长。2010年至2015年，通过活动和媒体宣传，“爱我百湖”的志愿者已经近万人[53]。志愿者中，既有青壮年，也有离退休老人，还有少年儿童。而且，志愿者来自多个行业和领域，甚至包括了一些在武汉留学的外国人。其次，“爱我百湖”湖泊保护志愿者行动促进了当地环保NGO的发展。如“爱我百湖”志愿者行动从发起至今，一直得到武汉最早创立的民间环保组织“绿色江城”的大力支持。“绿色江城”的创始人同时也是东湖“民间湖长”，并是公认的“爱我百湖”志愿者行动的旗手。由“绿色江城”牵头，经常在周末邀请“爱我百湖”的志愿者相聚沙龙，介绍湖泊知识，交流环保经验，策划湖泊保护活动。而“绿色江城”也通过“爱我百湖”志愿者行动集聚了更多力量。不仅如此，“爱我百湖”志愿者行动也催生了新的环保NGO。如趁“十八大”后社会组织发展良机[54]，2014年“武昌区碧水蓝天环保协会”成立，其负责人和会员绝大多数是“爱我百湖”志愿者。该协会随后成功竞标武昌区公益项目“关爱自然——爱我百湖行动”，开展了对沙湖、水果湖、都司湖等多个湖泊的巡查和保护宣传。

5.2. 推进了湖泊污染破坏等问题的解决

志愿者独立湖泊调查所发现的问题，经由媒体报道后，促进了湖泊污染等问题的解决。如东湖大调查，在第一次调查中，志愿者就发现了24处排水口，而这些排水口大部分涉嫌排污，其中半侧山一处排

污尤其严重。这个问题迅速见诸于《长江日报》，半侧山周围有关单位排污严重、但截污设施却闲置两年的现象曝光。这立刻引起了相关职能部门的高度重视。经过武汉市水务局、东湖风景区管委会以及武汉大学的协商努力，半侧山截污设施在半个月内存电运转，每天减少 2700 吨污水流入东湖[55]。而后续几次调查通过《新闻联播》，将东湖污染的多个问题公之于众，置于监督之下[56]，使相关政府部门感到压力，加快了问题解决。尤其是《长江日报》和长江网记者，5 年多来对“爱我百湖”志愿者行动进行了跟踪采访和连续报道。不断呈现的志愿行动，以及相继曝光的湖泊污染和破坏问题，一次次抓住人们的目光，无论是对破坏湖泊环境的个人和企业，还是对政府，都构成了舆论监督和工作压力，促进了治理和解决。

5.3. 倒逼地方政府进行改革

武汉有关政府部门召开座谈会或听证会与老百姓充分交流意见的事情，在 2012 年前并不经常发生，但“爱我百湖”志愿者行动促进了地方行政管理和立法执法的改革。如 2012 年的电视问政，“爱我百湖”的志愿者代表向武汉市副市长提交了自制的《武汉湖泊调查蓝皮书》，列举了塔子湖被别墅所围由公湖变私湖、汤逊湖违法填湖等 10 个湖泊问题，副市长当场承诺定将检查落实。半年之后，当问政的双方再次相见时，副市长将一份答复书交给志愿者，10 个问题一一解决。再如 2013 年电视问政，“爱我百湖”志愿者质问市水务局领导，原先设立的湖泊水域桩为什么不见了？已经列入《武汉市湖泊保护名录》的江夏区郭家湖、神山湖、道士湖和西湖都去哪儿了？这次电视问政，使人们再次认识到法律尊严，让 4 个差点消失的湖保存下来。电视问政，连续曝光了湖泊保护问题，暴露了行政执法缺陷，让政府意识到自己也是被监督对象、湖泊保护问题不容回避和拖延。此外，志愿者针对《武汉市湖泊保护条例》所提出的修正意见，部分也已被采纳吸收。2015 年后，武汉市涉及占湖的听证会次数明显增加。

6. “爱我百湖”志愿者公众参与的阶梯意义

作为一种民间力量，“爱我百湖”志愿者行动从最初很少有参与湖泊保护规划和管理决策的机会，到现在不断取得实质性参与，参与程度已经发生了很大改观。根据美国学者阿森斯坦“公众参与阶梯”理论，公众参与可以分为“无参与”、“象征性参与”、“市民拥有权力的参与”等 3 个层次，“直接操纵”、“治疗”、“通知”、“咨询”、“平息”、“合作”、“下放的权力”和“市民控制”等 8 个阶梯[57]。比较发现，“爱我百湖”志愿者行动已经具有“象征性参与”和“市民拥有权力的参与”两个层次的某些特征(表 1)。

从政府的角度来说，武汉市各级政府已经在涉及湖泊规划的公示、告知、解释等方面做出了努力，也采取了多种“象征性”方式与市民进行沟通，甚至“合作”完成立法和管理工作。但政府仍希望控制最终决定权和管理权，缺乏市民主导的决策机构。这与西方很不相同。

而志愿者的公众参与，几乎每一阶梯，都是付出很多持续努力下，才能得到政府的重视。多数的志愿者并不愿与政府对立，而是希望民间的声音能够影响到湖泊保护的决策。对于“象征性参与”，也持欢迎和积极的态度。因为无论是规划听证会还是座谈，或者是民间与官方的对话，都可以听取到政府的态度和未来的某些走势，老百姓自己的意见也可以表达。但是，有时即使“爱我百湖”志愿者参与了听证会和座谈会，也难免有所失望。部分涉湖工程听证会，仍仅限于将几套规划或施工方案告知听证人。听证人难以全面的了解规划方案的背景，很难做出科学判断，投票结果也往往不能影响方案的最终决定。志愿者尚少有机会在湖泊破坏之前通过参与规划或决策来加以预防和阻止。另外，志愿者通常乐于与政府“合作”，因为这或多或少能真正的对湖泊保护有所帮助。湖泊保护也许不能立即给老百姓带来利益，但湖泊总体环境的好转毕竟有很多潜在好处。

Table 1. Comparison of the “Ladder of Citizen Participation” and the public participation of the “Love our 100 lakes” lake protection volunteer action**表 1.** “公众参与阶梯”与“爱我百湖”志愿者公众参与对比

公众参与阶梯理论		“爱我百湖”湖泊保护志愿者行动		
3 个层次	8 个阶梯	公众参与途径	具体形式	对应的部门
		起诉政府部门	法院诉讼	市水务局等
	市民控制	电视问政	市电视台邀请志愿者为 节目嘉宾直接对官员发问	市、区行政部门的主要官员
		报纸监督	《长江日报》报道活动	市水务局、环保局等
市民拥有 权力的参与	下放的权力	——	——	——
		地方法规修订提议	政府邀请	市人大及常委会、法制办
	合作	社会购买服务	志愿者组织竞标	市文明办
		城市公园管理	志愿者自荐、推荐和竞选， 相关政府部门委任、考核	市园林局、东湖风景区管委会、 部分公园管理处
	平息	规划听证	政府部门邀请、市民自发报名	市水务局、施工单位等
象征性参与	咨询	“民间湖长”与“官方湖长”对话	政府部门邀请	市湖泊局、区水务局、区环保局
	通知	规划座谈、听证	政府部门邀请、市民自发报名	市政府、水务局、规划局、园林局等
	治疗	——	——	——
无参与	直接操纵	——	——	——
		科普宣传	志愿者自发组织	——
		独立湖泊调查	志愿者自发组织	——

资料来源：表左边两栏是根据 Sherry R. Arnstein. A Ladder of Citizen Participation, Journal of the American Institute of Planners, 1969, 35(4): 216-224 整理。

与“公众参与阶梯”理论所示不同的是，“爱我百湖”志愿者能够进行实质性决策参与。这并非在于市民主导的某种委员会等机构的存在，而是因为市民较好的借助了媒体舆论平台和法律诉讼渠道，迫使政府部门落实行政责任和执行湖泊保护法规。但这仍属一种被动的市民控制。无论是“报纸曝光”、“电视问政”还是“起诉政府”，往往都是通过正面的沟通无效之后所被迫采取的最后方式。这种倒逼机制能有所体现，从更大背景上说，依赖于近年来发展理念的转变，以及中国环境保护法制和行政追责制度较以往更加严格。当然，即使类似于沙湖的环境公益诉讼，也并不总能取得志愿者满意效果，民告官仍面临很多实际困难。而“爱我百湖”志愿者行动次数最多的独立湖泊调查和科普宣传等活动，并不属于阿森斯坦所说的“公众参与阶梯”，它不是“无参与”层面的政府“直接操纵”和“治疗”，却是武汉志愿者公众参与的草根基础和自主创新。

7. 结语

“爱我百湖”湖泊保护志愿者行动是一个新生事物，是我国地方层面公众参与环境保护的模式创新。尽管其在公众参与方面难免有自身局限，如志愿者能力不足、目标分歧、组织松散和经费短缺等。但“爱我百湖”湖泊保护志愿者行动作为一种自下而上的公众参与，志愿者行动在“保护湖泊”这个武汉市民最为关切的环保主题下，最大限度的动员和吸收了全市老百姓的力量，并通过“民间湖长”

等核心成员的组织活动,联合当地环境保护 NGO 开展宣传和培训,提升了市民的湖泊保护意识,扩大了湖泊保护队伍,借助于地方媒体搭建的对话平台和监督平台,将巡湖、调查中发现的湖泊违法填占、污染破坏现象公之于众,促进了具体湖泊问题的解决。地方政府也在这种自下而上的公众参与倒逼之下,在问题面前无可回避,甚至被诉至法庭而后自我检省,更加重依法执法保护湖泊,并主动邀请志愿者参与修订地方性湖泊保护的法规。这些志愿行动的开展和成功,必会进一步推动更多市民参与湖泊保护以及更广义的环境保护。当然,“爱我百湖”湖泊保护志愿者行动自身存在的问题,也必将促使志愿者们进一步反思,在新形势下去探索和尝试新的更有效的公众参与途径和模式,迈上更高的公众参与阶梯。

致 谢

感谢美国俄勒冈州波特兰州立大学城市研究与规划系方益萍老师对本文的指导!

基金项目

湖北大学《城市规划原理》精品资源共享课程(C201423)。

参考文献 (References)

- [1] Chen, M., Qian, X. and Zhang, L.J. (2015) Public Participation in Environmental Management in China: Status Quo and Mode Innovation. *Environmental Management*, **55**, 523-535. <https://doi.org/10.1007/s00267-014-0428-2>
- [2] 张一心, 吴婧, 朱坦. 中国公众参与环境管理的研究[J]. 城市环境与城市生态, 2005, 18(4): 1-4.
- [3] 孙施文, 殷悦. 基于《城乡规划法》的公众参与制度[J]. 规划师, 2008, 24(5): 11-14.
- [4] 王鹏祥. 论我国环境保护公众参与制度的完善[J]. 行政与法, 2008(4): 102-104.
- [5] 吴兴国. 论我国公众参与地方立法的完善路径[J]. 江西社会科学, 2013(7): 155-159.
- [6] 饶世权, 饶艾. 地方立法公众参与的实质、问题与对策[J]. 理论与改革, 2008(1): 153-156.
- [7] 张晓文. 我国环境保护法律制度中的公众参与[J]. 华东政法学院学报, 2007(3): 57-63.
- [8] Martens, S. (2006) Public Participation with Chinese Characteristics: Citizen Consumers in China's Environmental Management. *Environmental Politics*, **15**, 211-230. <https://doi.org/10.1080/09644010600562427>
- [9] 宋国君, 黎思亮. 论中国环境影响评价中公众参与的一般模式[J]. 环境污染与防治, 2006(4): 283-287.
- [10] 杜旻蕾, 宋国君. 论环境规划中公众参与的一般模式[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2007, 3(2): 45-49.
- [11] Li, W., Liu, J. and Li, D. (2012) Getting Their Voices Heard: Three Cases of Public Participation in Environmental Protection in China. *Journal of Environmental Management*, **98**, 65-72. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2011.12.019>
- [12] Teets, J.C. (2013) Let Many Civil Societies Bloom: The Rise of Consultative Authoritarianism in China. *The China Quarterly*, **213**, 19-38. <https://doi.org/10.1017/S0305741012001269>
- [13] Dan, H. (2015) New Rules for NGOs to Improve Operations[EB/OL]. http://usa.chinadaily.com.cn/china/2013-04/17/content_16413079.htm, 2015-06-11.
- [14] 巩英洲. 发展民间环保组织建立公众参与的环保机制[J]. 社科纵横, 2006, 21(2): 52-54.
- [15] Boland, A. and Zhu, J. (2012) Public Participation in China's Green Communities: Mobilizing Memories and Structuring Incentives. *Geoforum*, **43**, 147-157. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2011.07.010>
- [16] 杨贵庆. 试析当今美国城市规划的公众参与[J]. 国外城市规划, 2002(2): 2-5.
- [17] 陈志诚, 曹荣林, 朱兴平. 国外城市规划公众参与及借鉴[J]. 城市问题, 2003(5): 2-75.
- [18] 王华春, 段艳红, 赵春学. 国外公众参与城市规划的经验与启示[J]. 北京邮电大学学报(社会科学版), 2008, 10(4): 57-62.
- [19] 王郁. 公众参与及美国城市规划制度的发展[J]. 城市发展研究, 2009, 16(9): 59-64.
- [20] 孙施文, 殷悦. 西方城市规划中公众参与的理论基础及其发展[J]. 国际城市规划, 2009: 233-239.
- [21] Kostka, G. and Mol, A.P.J. (2013) Implementation and Participation in China's Local Environmental Politics: Chal-

- lenges and Innovations. *Journal of Environmental Policy & Planning*, **15**, 3-16.
<https://doi.org/10.1080/1523908X.2013.763629>
- [22] 赵民, 刘婧. 城市规划中“公众参与”的社会诉求与制度保障——厦门市“PX 项目”事件引发的讨论[J]. 城市规划学刊, 2010(3): 81-86.
- [23] 郑卫. 我国邻避设施规划公众参与困境研究——以北京六里屯垃圾焚烧发电厂规划为例[J]. 城市规划, 2013, 37(8): 66-71.
- [24] 侯璐璐, 刘云刚. 公共设施选址的邻避效应及其公众参与模式研究——以广州市番禺区垃圾焚烧厂选址事件为例[J]. 城市规划学刊, 2014(5): 112-118.
- [25] 方方. 乌泥湖年谱[EB/OL]. http://www.bookdown.com.cn/read/10753_1.html, 2009-03-26.
- [26] 施绪武, 阚东山. 抢救武汉湖泊的思考[J]. 中国水利, 2005(7): 61-62.
- [27] 刘耀彬, 王启仿, 陈红梅. 武汉市湖泊的发展、保护及发展规划构想[J]. 经济地理, 2004, 24(2): 192-196.
- [28] 淡永利, 王宏志, 张欢, 张晓峰, 纵兆伟. 2000-2010 年武汉市中心城区湖泊景观变化[J]. 生态学报, 2014, 34(5): 1311-1317.
- [29] 朱凯, 万勇. 湖泊保护要做到三个“严禁”[N]. 武汉晨报, 2015-02-26(A2).
- [30] 黄玮. 武汉市自然湖泊山体保护历程回顾与思考[C]//城市时代, 协同规划——中国城市规划学会年会论文集. 中国城市规划学会, 2013.
- [31] 徐海波. 武汉平均 2 年消失 3 个湖追踪: 20 部法规管不住 1 个湖[EB/OL].
http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2012-05-09/content_5861510.html, 2012-05-09.
- [32] 沈度. 沙湖边淤泥一晒五年无人管, 一个月两起“民告官”直指填湖[EB/OL].
<http://news.cnhubei.com/xw/wuhan/201511/t3462480.shtml>, 2016-09-25.
- [33] 王哲, 周钢. 武汉发布首部抗洪救灾白皮书, 填湖建房是城市内涝祸首[EB/OL].
http://www.hubei.gov.cn/zwgk/szmlm/shzqb/201609/t20160914_896987.shtml, 2016-09-25.
- [34] 武汉市水务局. 武汉市湖泊保护条例[EB/OL]. <http://www.whwater.gov.cn/water/hpbh/3624.jhtml>, 2015-03-17.
- [35] 武汉绿色江城环保服务中心. “爱我百湖”志愿者行动年度报告[Z].
- [36] 金涛, 冯劲松, 马振华. “爱我百湖”40 位志愿者召集人相聚[N]. 长江日报, 2010-07-20(12).
- [37] 金涛, 马振华. 十佳志愿者素描[N]. 长江日报, 2011-08-01(9).
- [38] 金涛. “爱我百湖”征选“草根湖长”有志担当者请报名[N]. 长江日报, 2012-03-14(11).
- [39] 金涛. “国际志愿者日”志愿者巡湖护湖[N]. 长江日报, 2012-12-06(9).
- [40] 彭毓颖, 马陟. “爱我百湖”十佳志愿者出炉[N]. 长江日报, 2015-01-25(8).
- [41] 郝琦. 两岸志愿者携手爱我百湖, 台最大义工组织来汉护湖[EB/OL].
<http://hb.sina.com.cn/news/b/2013-04-30/093271047.html>, 2015-03-17.
- [42] 肖畅. 共同治理城市的行动力[N]. 长江日报, 2013-12-30(3).
- [43] 尤蕾. 武汉“治庸问责”之变[J]. 小康, 2014(10): 40-43.
- [44] 马振华. 武昌区力挺“爱我百湖”活动, 三邀志愿者监督辖区湖泊[N]. 长江日报, 2011-06-03(10).
- [45] 武汉市人民政府办公厅. 市人民政府办公厅转发市水务局关于完善湖泊保护管理责任制实施意见的通知[EB/OL]. <http://www.whwater.gov.cn/water/tzgg/3548.jhtml>, 2013-09-02.
- [46] 张芹. 武汉官方“湖长”对话草根“湖长”, 共话湖泊保护[EB/OL].
<http://www.chinanews.com/gn/2013/03-22/4669009.shtml>, 2015-03-17.
- [47] 武汉市环保局. 汉阳区环保局首次开展官方与民间“湖长”对话——组织召开“爱我百湖”湖长联席会[EB/OL].
<http://www.whspb.gov.cn/zwHyqdt/8549.jhtml?COLLCC=3016312867&>, 2013-1-15.
- [48] 武汉水资源发展投资集团有限公司. 武汉湖泊管理局召开“民间”湖长座谈会[EB/OL].
<http://www.whstgs.com/a/shuitouxinwen/20131202/583.html>, 2015-03-16.
- [49] 王锡铤. 公众参与和中国法治变革的动力模式[J]. 法学家, 2008(6): 90-100.
- [50] 陈洪金, 赵书鑫, 耿谦. 公众参与制度的完善——城市社区组织在城市规划中的主体作用[J]. 规划师, 2007(4): 56-58.
- [51] 黄德林, 郝发辉. 完善武汉市湖泊保护公众参与机制的法律思考[J]. 探索与争鸣, 2007(12): 125-127.

-
- [52] 雅琼, 强洪. 让一座城市湖泊公园脱胎换骨 76 岁武汉婆婆组建银发护湖队[N]. 中国妇女报, 2014-09-22(A2).
- [53] 王亚欣. “爱我百湖”五年汇聚万名志愿者[N]. 长江日报, 2015-01-22(2).
- [54] 王志新, 张福先, 周钢, 赵祥. 武汉社会组织迎来发展春天[N]. 长江日报, 2014-12-15(6).
- [55] 金涛, 冯劲松, 马振华. 东湖排污口现场调查圆满完成[N]. 长江日报, 2010-11-21(7).
- [56] 冯劲松, 金涛, 马振华. 政府百姓联动保护“千湖之省”水生态, “新闻联播”报道本报“爱我百湖”行动[N]. 长江日报, 2010-11-22.
- [57] Arnstein, S.R. (1969) A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 216-224.
<https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

知网检索的两种方式:

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2164-5485, 即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入, 输入文章标题, 即可查询

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>
期刊邮箱: aep@hanspub.org