

水污染事件中的利益相关者分析^{*}

陈阿江

提要: 本文以利益相关者为分析视角,通过分析污染事件中主要利益相关各方的态度与行为,解释水污染的发生机理。企业主的理性算计陷入近视,仅仅看到短期的收益。普通百姓为了基本的生存,在面对反污染的专业壁垒,在企业、政府等强势组织面前,唯有沉默,仅有“傻子”、“疯子”还在抗争。作为第三方的技术专家缺乏独立立场,环保部门利用掌控的环境容量之“稀缺资源”作为致富资源。本文认为正确分析污染事件中各方的态度、行为是有效实现法律与政策调控和环境教育的基础性认知。

关键词: 水污染 利益相关者 理性 环境保护
作者陈阿江,男,河海大学社会学系教授。(南京 210098)

一、导言

利益相关者源于英文 stakeholder。Stakeholder 有“相关利益者”、“利益攸关者”等不同的译法。要理解 Stakeholder 可先看与此词相关的一个词 shareholder。shareholder 很容易理解,是指股东。就像 shareholder 是由 share 和 holder 两个英文单词构成的一样,Stakeholder 显然也是由 stake 和 holder 两个词构成的,直译为“赌注的持有者”、“利益的持有者”。“利益相关者”最早是从企业研究中开始的,1960 年代斯坦福大学的一个研究小组的认识也是从股东(shareholder)扩展到利益相关者(Stakeholder)。他们发现,企业存在的目的并非仅为股东服务,在企业的周围还存在许多关系

到企业生存的利益群体。他们把利益相关者定义为:对企业来说存在这样一些利益群体,如果没有他们的支持,企业就无法生存。后续的研究很多,杨金福总结的利益相关者的定义多达 30 余种。^①

1990 年以来,随着国际金融机构在中国投资活动的扩大,利益相关者理论在中国的项目可行性研究和项目监测评估中得到了应用。就一个项目而言,所有与项目活动相关的有利害关系的各方,是为利益相关者。社会评价研究中,通常对项目的社会影响进行分析,找出项目的利益相关者,并对其进行分类,对他们在项目中的利益关系,他们的行动特点与态度等进行分析。由社会学家、人类学家从事的社会学范式^②的社会评价研究,着重关注项目中那些弱势群体、受害群体,比如大坝项目中的受土地征用、房屋拆迁、迁移影

* 本文为江苏省哲学社会科学研究“十五”规划基金项目“太湖流域水污染的社会学分析”(04SHB017)成果。曾作为会议论文提交中国人民大学于 2007 年 6 月在北京举办的“2007 年中国环境社会学国际学术研讨会”。此次投稿前又作了进一步的修订。文中的人名、地名进行了技术处理。

① 杨金福:“投资项目利益相关者分析”,河海大学硕士论文,2002 年。

② 陈阿江:《范式视角下的项目社会评价》,《江苏社会科学》2003 年第 5 期。

响的人群等。这两方面的考量。第一,被动影响的边缘群体、弱势群体是否应该得到关注?此议题已无须赘述。第二,所影响的边缘群体、弱势群体是否与项目业主的利益无关?国际金融机构在过去的实践中发现受影响群体与其项目效益的关系,如世界银行曾对已完成的 57 个项目进行统计,30 个项目进行过某种方式的社会分析,其经济回报率为 18.5%,而 27 个没有或几乎没有进行社会分析的项目,其经济回报率低于 9%。^①国内的三门峡水库移民则是一个典型的反例:由于最初安置时没有给移民足够的赔偿,再加上政治气候等原因,导致了部分移民的贫困。20 世纪 80 年代中期以后虽然采取后期扶持,但在移民安置后近半个世纪、政策扶持也有 30 年之后,一些基本问题仍然没有解决,可见其经济成本、社会成本都很高。所以从这个角度看,分析、关注全体项目利益相关者的利益,不仅有助于保障项目被动影响群体的利益,也有助于项目业主和投资者获取最大的长远利益。

上述分析不难发现,利益相关者分析实际上是一个看问题的视角。本文尝试将此视角用于水污染冲突事件的研究。笔者在水污染的调查研究中发现,水污染事件中利益相关者的需求、态度与行动,与水污染的发生或对其遏制均有重要的影响。江浙边界十余年来持续的水污染事故不断,主要是工业企业没有按照规定的要求对污染进行处理,影响了下游居民的生活和生产。其中,2001 年的“民间零点行动”^{②③}和 2005 年“6·27 事件”最为典型。^④在工业排污造成的污染事件中,最主要的利益相关者是产生污染的企业主和下游受到直接影响的受害者,它们的关系、博弈在很大程度上决定了污染发生的可能性和发生污染的严重程度。除此两个主要群体外,污染争端的第三方,如独立的技术专家、作为环境管理职能部门的环保局、司法系统、政府等对事件的预防、制止或发生有重要影响。本文以文献和调查材料为依据,对水污染事件中的主要利益相关者——当事人及第三方面进行分析。

二、理性的企业主

通常,企业行为是企业内若干利益群体互动、博弈,以及企业与外部社会互动、博弈的结果。为了行文

方便,假设企业的经济行为由单个企业主来理性地算计、决策。同时假定企业主是经济理性人,即,第一,企业是逐利的;第二,企业主追逐利润的最大化。

对于像排污这样的活动,在经济理性人企业主眼里,可以简单归结为生产成本与收益的算计,主要是达标排放处理与偷排之间的成本与收益的比较。如果发现偷排的收益好,那企业主就会选择偷排。

下表以举例的方式,对达标排放与偷排两种不同的方式作了简单的说明性比较。从下表的例子中可以发现,就企业而言,涉及污染的主要是成本问题。

表 1: 经济理性人对污染处理的成本—收益比较

| | 达标排放 | 偷排 |
|----|-----------------------|---|
| 成本 | 污水处理设备的投资及设施的运行费用 | 发现偷排后的赔偿额 * 被发现的概率 地方环保局罚款 与环保局及相关人员的交易费用 |
| 收益 | 如果综合利用,回水可利用,可以节约水、电等 | —— |

在成本方面,污水处理设备的投资及设施的运行费用,企业可以精确计算,污水处理成本基本上是确定的。偷排的成本有许多不确定因素。不仅被发现的概率是不确定的,而且发现偷排后的赔偿额(包括罚款、名誉损失等)也难预计。在监管力度不够的条件下,偷排成本的弹性比较大,是企业主愿意在此下大“工夫”的主要原因。

这里所说的发现偷排后的“赔偿额”,主要是给受影响方的赔偿。从历史和现状看,受影响方得到的赔偿金额是非常小的。如江浙边界 SZ 镇—WJJ 镇持续的污染纠纷中,仅 1995 年,WJJ 镇遭受严重的水污染后水产养殖业蒙受巨大损失,但 SZ 镇仅对 WJJ 镇方面赔偿 200 万元——先赔了 100 万,另外的 100 万拖了很长时间后才赔的。对年 GDP 百亿元的 SZ 镇,200 万元只是毛毛雨。再假如分摊到 50 家企业、10 年一次索赔概率,企业的成本也就几千元一年,一顿饭的代价。

地方环保局会对企业进行罚款处理。但地方政府的处罚是有弹性的。不仅处罚的额度大小可以讨价还价,是否处罚也可以讨价还价。另外,企业还可以通过

① M. 塞尼:《世界银行经验:发展机构中的社会学工作》,《国外社会学》1999 年第 3 期。

② 胡红斌等:《JX“民间零点行动”昨夜悲壮行进》,《都市快报》2001 年 11 月 22 日。

③ 瞿明磊等:《一个跨省河流污染维权事件的 5 年观察》,2004 年 4 月 14 日, <http://news.21cn.com/today/legend/2006/04/14/2544649.shtml>

④ 吴明明等:《京杭运河 LX 塘水质突变 威胁 50 万人饮水安全》,《现代快报》2005 年 7 月 1 日。

“公关”，通过增加交易费来控制处罚。比如，重污染的化工厂向上级领导诉说企业生存的困难争取“宽松”政策。通过“公关”，了解环保检查时间。在环保检查期间，临时停产，或者临时运转一下污染处理设备等，确保检查通过。更进一步，通过吃饭、送礼、送钱，进行黑幕交易。当然，这样的交易也是需要成本的。但企业的回报也是明显的。第一，企业偷排行为被地方环保局发现的概率几乎降为零。第二，减少排污费及环境污染的罚款。第三，减少因防范检查而损耗的人力物力财力。第四，可以有计划地安排生产，安心生产。这种交易达到了双方的“共赢”。

上述的分析思路是一般企业主所进行的理性算计，是持短期目标的企业主的“理性”（理想类型）。笔者把此类行为称为“简单理性”算计行为。下面的数据可以发现中国企业总体上持短期目标。中国企业平均寿命仅为4.2岁，民营企业为2.9岁。可与之比较的是跨国企业为11.5岁，世界500强企业为41岁。^①

持简单理性的企业主的恶意排污使流域水体持续恶化，产生了严重的非理性、反理性后果：鱼米之乡没有水喝，没有鱼吃，不少村庄流行“怪病”。“简单理性算计”的局限主要表现在两个方面。第一，企业主仅仅从自己的角度出发，只是计算了自己的那本“帐”，而没有计算企业以外社会的那本“帐”。第二，企业主仅仅对短期内的成本—收益进行了计算，而把长期的复杂的情况给忽略了。这样的忽略，不仅对企业外围的受影响人产生了巨大的影响，也对企业自身的发展产生了不可估量的影响。

上面的分析只是假定企业主是经济理性人。而实际上，企业主也是社会人，应该担当应有的社会责任。市场经济是一个法制社会，企业主应守法经营，这是他应该承担的社会责任的底线。同时，企业主也不应越出最基本的道德底线。

三、沉默的多数人

2003年全国综合社会调查显示，高达76.75%的城镇居民，即3878人报告自己或家人曾经遭受环境危害。在遭受环境危害后，只有38.29%的人进行过抗争，高达61.71%的人选择了沉默。^②相对于中国城市

居民，农村居民的文化程度和组织化程度更低，所以更倾向于选择沉默。虽然断断续续出现了一些民众对企业的抵制活动，但从大局看，面对水污染，基层的民众无奈地选择了沉默。首先，生计当头，普通民众要为衣食而谋；其次，面对专业壁垒，普通民众只能自叹自己的无知无能；再次，面对企业巨人，普通民众难于与之抗衡；最后，本身是“一盘散沙”的农民，在政府极不愿见到民间组织的背景下，很难组织起来；另一方面，在民众遭遇困难时，政府乐意“为民做主”，扮演大家长的角色，所以民众也乐于等待政府去解决问题。

（一）常人的生存理性

对于大部分人来说，活着首先要解决吃饭、穿衣问题。对于成年人，他们除了养活自己，对上还要照顾父母母亲，对下要照顾孩子，供他们上学。渔民在自己的理性里寻找自己的生存方式。

2005年7月14日，笔者访问了荷花荡上的船民。老夫妻两个，原来是渔民，带着一个孙子。早些时候是靠天然捕捞生活的。后来，外荡没有鱼捕了，就定下来在内荡里养殖。内荡与外荡是相通的，外荡污染，内荡随后污染，经常死鱼。后来他们在生产实践中发现，河蚌的耐污染能力比较强，所以改养河蚌。珍珠蚌的抗污能力虽然大一些，但也随时有可能被污水困死。另外，他们再捕一些“猫鱼”，像鲶鱼什么的。他们的儿辈没有继承祖业，而是到附近的工厂去做工了。20多年来生计方式演变的线索是：污进人退。污染加剧，渔民生计被动地适应着水环境的变化，现在已经基本淡出与水相关的生计。可以预计，等这些老一辈子的人丧失劳动力以后，从水中讨生计的人群就消失了。

夸张一点的说法，20年间太湖地区仅出了2位民间环保英雄：“疯子”吴立红^③和“傻子”陈法庆^④，两个都是“病人”。按照常人的常识理性，如果像陈法庆、吴立红这样做，就越出了正常的范畴。首先要破财。陈法庆花钱做环保广告，除非他的钱多得没有地方花，或者另有所图，否则他何苦？即使不直接花钱，“疯疯癫癫”地来回跑，投入时间精力，也是经济损失。其次是面临各种风险。陈法庆被打、被烧房子，吴立红被抓。再次，孤立自己，成为孤家寡人。吴立红已经生活在别人给他安排好的“精神病”套子里了。所以，具备正常理性的人，谁会像陈法庆、吴立红那样去做呢？

① 李敏：《生与死——中国企业死亡警戒》，《企业家》2007年第8期。

② 冯仕政：《沉默的大多数：差序格局与环境抗争》，《中国人民大学学报》2007年第1期。

③ 程芬：《“太湖卫士”吴立红的15年环保路》，《公益时报》2006年2月21日，<http://www.eedu.org.cn/Article/epedu/epman/200602/7214.html>

④ 刘鉴强等：《一个环保农民的激情与梦想》，《南方周末》2005年9月15日。

(二)专业壁垒

普通民众无奈地选择沉默的第二个原因,是因为他们面对着专业技术壁垒这座“大山”。老百姓不是不知道污染,但有谁会去听他们的诉说?生活在水乡的老百姓,天天与水打交道,连水都不能喝,怎么会不知道?笔者去农村、集镇调查时,居民对于水的问题可谓怨声载道。凡是上点年纪的人,一谈起水,感慨万千。虽然人与人的心理感受不同、文化教育程度有差别,但只要有点常识,问题就很清楚。但水污染的问题清楚,不等于水污染真正能够被问题化,能够被包括官方在内的强势群体所认可,可以被建构为公认的问题。老百姓认为的问题,不等于能拿上台面的问题;如果是拿不上台面的问题,自然是不可能被解决的问题。水污染严重却没有被认可为社会问题的重要障碍之一是技术壁垒。

John Hannigan 认为,成功地建构为一个环境问题需要有6个必要的要素,^①在这6个因素中,至少有两个因素与科学技术有关。总之,科学技术与环境问题是否能够被成功建构为社会问题有密切的关系。中国的科技相对落后,尤其是在农村,科技落后的现实老百姓有亲身的体验,技术对他们似乎有超乎寻常的功效与魅力,技术人常常被老百姓视为善良的、神圣的道德化身。但在事实上,技术常常充当着排污者排斥民众的工具。

乡镇干部指着“五彩湖”说,这水的颜色虽然不好看,但已经化验过了,是达标的。民众哑然。1998年的“零点行动”后,官方宣布太湖达标排放。但老百姓糊涂了,达标了怎么喝的水还是那样?再后来,水还越来越糟糕了。老百姓也只好承认自己的无知:经过科学的标准、科学的规划、科学的投入、科学的治理,而水缸里的水异味却越来越重了。

从技术层面上看,环境问题非常复杂,涉及到物理、化学、生物以及排污企业生产中的专业技术问题,另外还涉及法律方面的知识实务。即使是有很好专业知识的人也很难搞清楚一个具体的污染事件,普通民众更是“望专兴叹”。

所以在民间,真正有效的行动不是靠什么科学手段,或法律途径,而是靠“闹”。J先生说跨省的污染根本没有办法对付,本地的污染相对好一些。这里说的好一些,不是说WJJ镇地方企业不给本地制造污染,^②而是说,渔民可以找到相对有效的办法进行制止。渔

民不懂技术也不懂法律,也不需要绕那么多的弯。真的按程序取证、打官司,有几成把握把官司打赢?就算打赢了官司,鱼死光了,鱼塘废去,早已倾家荡产多年,并且被告很可能已经破产或者搬迁了。所以渔民不需要那么多程序。下面是我们的问答:

问:那政府环境监测部门怎么不去监督呢?

答:企业排放时间不定,不好查,渔民熟悉,容易查。

问:他们可以装检测设备吗?

答:我认为主要不是技术问题,最好的办法是,看到你排污水,我就跟你闹。不需要检测,肯定是你排的。法律上取证程序复杂,中间还有政府官员问题,通过正规问题有阻力。

企业巨人

普通民众与企业力量方面的不对称是民众不得不选择沉默的另一个原因。

普通老百姓有什么?一家三四口人,几把锄头。企业有什么?有武装起来的保卫人员,有专业技术人员,有高科技设备。一个普通家庭,有二三十万已是相当的富裕了,但这点钱或许不够企业吃饭的。企业有足够的钱做它想做的事。一个普通老百姓能有多少社会关系资源?企业主的社会网络就宽广得多,并且还可以用钱来再生产社会网络。一个普通老百姓能够耗多久?今天想守着工厂排污,工厂就等着。你能抓到企业一次,企业仍然可以偷排第二次,第三次……一直排下去。去法院,企业有法律顾问奉陪,有专职人员可以耗下去,而普通的民众是不可能的。

所以,在“民间零点行动”和“6·27事件”中真正有能力与排污企业对抗的不是老百姓。在笔者进行实地调查之前,媒体说WJJ镇的农民堵河筑坝,进行了一次轰轰烈烈的“民间零点行动”。但我们的调查发现,事件的主事者不是农民,也不是普通的渔民。实际上,老百姓只是看热闹,就如摆渡的人说的,老百姓只是看看热闹罢了。真正的行动者在WJJ镇方面,是“企业+政府影子”;在SZ镇方面是“政府+企业”。2005年7月14日,课题组找到了2001年民间“零点行动”堵河筑坝的地方。在高速工业化的大背景下,还不协调地保留了延续了千年的摆渡船。常年生活在水边的摆渡女,是当年“零点行动”的见证人。笔者问,当年堵河筑坝的是当地老百姓吗?她说:

^① Hannigan, John, *Environmental Sociology*, second edition, New York: Routledge, 2006, pp. 77-78.

^② 从江苏方面的指责看,就是在污染一反污染闹得最厉害的时候,一些企业从SZ镇搬到WJJ镇。WJJ镇的总量远没有SZ镇大,但当地的污染也很严重。

老百姓,哈……是渔民(指水产承包户,规模比较大的)鱼全死光了。农村里的人,什么事也不搭界。渔民的鱼全死光了,才弄到上面去闹的。农村里,种田的,不搭界的。喏,只是弄掉了许多田,喏,整个一个圩头的田全部踏平了,管种田的倒霉。

民间“零点行动”的行动者不是农民,也不是普通的渔民,准确地说是企业主,主要是绍兴来 WJJ 镇的承包大户,他们原来是做生意、开工厂的,后来珍珠行情好,到 WJJ 镇地方来承包水面,养殖珍珠蚌。而在“6·27 事件”中,受影响的农民,积极配合政府,耐心等待事件的处理。

(三) 政府的有为与民众对政府的依赖

从国际的角度看,民众是环境保护的主力。环保是每个人的事业,要靠大家自觉自愿的日常行动。一些企业或利益集团无视公众利益制造污染时,除了要直接受影响人群的努力,还要有民间组织的阻止反对。分散的老百姓无法面对有组织企业的污染,像劳资问题一样,没有工会,工人就没有办法与资方进行谈判。没有环保组织,就不可能与强大的污染企业进行对话和谈判。

民间组织在环境保护中所起的作用是公认的。像日本水俣事件的最终解决,民间组织起了不可替代的作用。^①但中国民间环保组织显然远远落后于环保事业。法律为民间环保组织的准生设置了障碍。比如,一些热心的民间人士想成立环保组织时,合法社团是需要到民政部门登记的。但我们目前的社团,大部分是半官方性质的。想登记合法的民间环保组织就很困难。^②政府只相信政府自己的组织,好像民间组织一定是反对政府的。确实它可能反对政府的某个决策,或某个官员,但却不是反政府的。不仅不反政府,相反在很大程度上它与政府的目标是一致的。

政府在诸如水污染冲突这样的事件中,往往扮演了双重角色:一方面极力阻止老百姓“闹事”,同时扮演为民请命的“青天”角色,或是扮演有中国特色的“大家长”角色。“青天”和“大家长”都是中国民间文化中需求旺盛的角色。这样的双重角色在其它的情景中我们也可以见到,如在水库移民安置方面,在规划实施阶

段,业主(早期的建设项目业主就是政府)没有给移民足够的赔偿,并动用自己的力量把移民的“闹”压抑下去。但当一些早期的水库移民被政府承认有问题时,政府开始进行扶持,并且背上了无限期的责任。

比如,政府就不喜欢像 2001 年“民间零点行动”的堵河筑坝事件,因为它是一项有组织的活动。WJJ 镇的养殖户为什么要组织起来?他们组织起来的理由很简单,也很充分:他们要保卫自己的生存权力、保卫他们自己的财产不受非法侵害。他们已经无数次地向当地政府、主管部门反映过,他们的地方政府也无数次与江苏方面进行过协调,但无济于事。在这样的背景下,他们只有选择自保之路:堵河筑坝。最后,中央政府出面进行调停,形成了《协调意见》。《协调意见》要求浙江方面拆坝,江苏方面达标排放。JX 方面没有立即同意拆坝,因为他们根本不相信江苏方面真的会达标排放。事实已证明他们的猜测是正确的,那次事件以后,污染情况只是短时间好一些,但不久之后就恢复如初,以后持续加重。江苏省方面没有执行《协调意见》,而高层对没有执行《协调意见》的江苏方面没有采取任何行动。^③

显然, JX 方面从筑坝事件中吸取了教训,在“6·27”事件发生后,变成了有组织的官方行动。没有一个农民或企业去 H 公司或公司所在地政府闹事,甚至连去扔死鱼、死鸭子的也没有。官方代替受影响的农民、企业进行登记,然后进行官方与官方谈判。因为没有民间的自组织,所以只好由地方政府出面做一些人道主义的工作,或一些救济性的善后工作。如 XC 镇居民的供水问题, WJJ 镇受影响的补偿,等等。

另一方面,因为政府常常不愿意看到民间的自组织,所以也造成了老百姓对政府的严重依赖,老百姓老是不能够独立做事。我们访问 XC 镇 P 先生时,他告诉笔者当时听起来很奇怪的事情:污染发生以后,养殖户养鱼、鸭死了,就给 XC 镇政府打电话,有的把死鱼、死鸭背到 XC 镇政府里来。意思是请你们政府出面处理。政府的有为,使老百姓对政府产生了依赖。

问:老百姓为什么把死鱼、死鸭背到你们这里来呢?

答:老百姓肯定首先想到的是政府。政府应

^① 参见 Funabashi, Hanutoshi “Minamat Disease and Environmental Governance”, *International Journal of Japanese Sociology*, 2006, No. 15, pp. 7-25.

^② 这种状况很像几年前对待私有企业的态度一样。社会主义国家不能发展私有企业。后来却发现私有企业可以增加就业岗位、增加地方税收,等等。之所以不支持发展民间组织,是想它们会与政府持不同意见,却忘记了它们可以做许多政府想做而不能做的事。

^③ 2005 年的“6·27 事件”可以看成是污染企业解读环境政策、解读以往环境问题的结果,也是对中央政府的协调立场的适当回应。

该管起来。

问：他们有没有想把死鱼背到污染的厂那边去？

答：他们不好到外省去，他知道的，去的话，肯定不行的。^①只好找当地政府。有一家企业（养殖户），打电话给我，大批量地死鱼。白鱼啊，已经长到1斤多了。叫他老婆，说要装一车到政府里来。摆一车有什么用？我说，你这个人啊，不讲理。我说，你到政府里来反映，政府去帮助统计损失。把照片什么拍下来，我们如实上报。他说，这样也可以吧，后来就不来了。政府去帮助统计损失。

问：他们习惯了找当地政府？

答：对。

问：当时，找你们的，各种各样的人都有？

答：很多。他们首先找政府。我们有2个渔村，渔民，靠天然捕捞为生的渔民。我们原来的五乡一镇（合并后的XC镇包括了原来的五乡一镇），有2个渔民村。他们主要靠捕捞为生。他们说，我们生活都没有保障，要靠政府救助噢！现在河面都污染了，怎么办？

2001年“民间零点行动”后，渔民在地方政府的协助下，开始起诉上游污染企业。他们计划分两批打官司。先是JS农民起诉印染厂，被立案，并且赢得了官司。但遇到了执行难的问题。WJJ镇准备打第二批官司的时候，情况发生了变化。结果，第二批官司没打。后来JX市里协调，养殖户放弃起诉，政府拿出钱补助一下。地方政府需要社会稳定，更出于无奈。对受污染影响的农民既是物质上的也精神上的安慰。但显然不合法理：拿了当地纳税人的钱，去填补外来污染的损失。同时，这也增加了村民对地方政府的依赖心理。

四、水污染事故中的第三方

现代分工发展的结果，一些力量独立出来成为独立于当事人的第三方，设置了制衡机制，从制度上保证了相对的公正性。将水污染事件冲突当事人双方以外的其它力量看成第三方，若第三方能独立有效地开展

工作，则能减少污染事故，一些已经发生的污染事故也可以得到妥善解决，也能减少今后同类事故发生的可能性。

（一）技术专家的独立问题

技术专家作为第三方，他的独立活动，是防止水污染发生的另一道有效屏障。遗憾的是，技术专家的活动并没有很好地独立。他们或遵从了业主的安排，或听从了领导的主旨，结果需要独立的技术，变成了商人或政客の婢女。

从国家环境保护总局网站上公布的“环办函〔2005〕558号”^②获知，NJ大学在“6·27事件”中负有责任。国家环境保护总局做出了责令NJ大学^③十二个月的限期整改。在该函中，国家环保总局指出，报告书中对水文状况的描述与实际不符。还指出，由于未深入分析、识别该项目生产和污染防治过程中的事故源，未针对水污染事故类型、特征提出有效的防范措施和应急预案，所编制的报告书在事故风险评价方面存在重大缺陷。简单说，环境影响评价单位，既没有弄清楚研究对象，也没有提出适宜的对策。

环评失误可能有两方面的原因。一是专业技术能力和水平不够。这是一个稍有常识的非专业人士也能明白的存在巨大潜在环境风险的项目。一个工厂的环境影响评价是相对简单的事，对具有很高的学术声望、悠久从业历史的环评单位来说，怎么可能连简单的水文情况都没有搞清楚呢？第二个可能的原因是缺乏责任心，或者把环评视为交易：公司出钱，环评单位编一个环评报告，帮助公司顺利立项，拿到批文。

NJ大学的环境影响评价报告绝非偶然。据偶正涛的调查，“淮河水变清”也是技术人制造的神话。领导说，到2000年要使淮河的水变清。实际上这是一个达不到的目标。但既然领导说了，怎么办呢？把技术标准改一下，淮河水变清的目标就可以实现了。

记者：你在书中强调的一个细节是，当时又让规划水体应在2000年变清，就是这个期限到来前夕，有关部门把影响水体清浊的主要指标COD含量从25毫克每升放宽到40毫克每升，类似这种“技术手段”在整个治理过程中是不是普遍采用

① 体现了目前中国一种很特别的国家—社会关系。政府把老百姓的事情包下来，老百姓依赖于政府。“6·27事件”最后成为XZ区与WJ市政府之间的谈判。赔偿的话语也耐人寻味：“由WJ市补偿XZ区210万元人民币”，是WJ市，而不是排污企业。

② 参见国家环境保护总局办公厅“环办函〔2005〕558号”《关于对NJ大学WJ市H酒精制造有限公司异地搬迁项目环境影响评价问题处理意见的函》<http://www.zhb.gov.cn/eic/649086811032780800/20051012/11915.shtml>

③ 国家环保总局只用“NJ大学”这个单位，未说明谁是该项目环境影响评价的负责人，具体是由哪些人完成的，所以行文时跟着用“NJ大学”这个单位。“函”表明了工程管理中的“单位主义”方法论特点。环境影响评价实际上是一个课题组的事。但环境影响评价的责任被泛化了和单位化了。由此，凡是NJ大学做环境影响评价的所有人，都受到了至少一年停工的经济损失与相关的名誉损失。

的？

偶正涛：……既然领导要求水体是“变清”，有人就在影响水质因素较大的 COD 上下工夫，把决定五类水划分的 COD 指标 25 毫克每升放宽到 40 毫克每升，几乎夸大了一倍，所以到 2000 年就有环保总局领导宣布水体“基本变清”，可是如果这样随便调整数据的话，我们还何必治理呢，……^①

显然技术专家极力去迎合领导的需要。正如一位学者说的，科学家就其在科学领域里，他不同于常人；在科学以外的其它领域，他们与普通人一样。如果承认技术专家也是有欲望、像爱钱的凡夫俗子一样，就必须要有外在的机制给予监督，约束他们的行为。

（二）职能部门脱贫致富

从法律政策和机构设置看，应对水污染应该是绰绰有余的。然而，实际的情况是，犹如法律被虚置一样，职能部门面对水污染无动于衷，甚至在有的地方，成为“猫和老鼠同吃一锅粥”，“环境容量”成为职能部门致富的重要资源。

环境容量是一种重要的资源。以水域为例，水环境的容量有一定的限度，当系统外物质超出水的环境容量极限时，就出现了污染问题。在圩田系统基础之上的传统社会里，人类的活动只是生态链中的一个环节，丢弃或排入到水域中的物质远远没有超出水的环境容量，所以没有发生环境污染问题。但现代工业污染物的无序排放，很容易超越水环境容量。环保局管理的是环境容量。目前的问题是，环境容量作为公共资源，不是环保部门所有，环保部门只是一个被授权管理的单位。但在现实生活中，部分环保部门利用公共资源的环境容量创造属于部门的收入。

法律赋予环保部门可以有合法收入。县市环保部门可以对其境内的排污企业进行罚款，罚款所得归它所有。新华社记者黄河流域一些省区采访时发现，污染企业“扎堆”的地方，环保部门衣食无忧；而在污染企业被大量关停的地方，环保人员却连工资都发不出。

出现了“污染越重环保部门越富”的有趣现象。由于有了“排污费”收入，环保局成了创收余地大的“好单位”，许多人都往环保局里“挤”。如河南陕县人口仅 34 万，环保局却有 120 多名职工。来的人员中许多不是环保局需要的人，而是盯上了“排污费”。记者最后概括出“猫鼠同吃一锅粥”：

如果把排污企业比作“老鼠”，环保执法人员应该是“猫”；可现在的状况是“猫鼠同吃一锅粥”，甚至是“老鼠”养“猫”。^②

从环保局的角度看，它也有个成本—收益问题。它的成本，主要是人头开支、检测费用，弹性不是很大。它的收益的弹性却是很大的。如果依法关闭污染企业，环保局就断了自己的财路。依法关闭污染企业，地方财政吃紧，所以地方官员也不愿为之。

以上都是合法的活动，还有一些暗地里的交易。有些企业为了节省成本，暗地里与环保部门中的官员或技术人员达成交易。

总而言之，水污染事件中各方的关系格局，直接关系到水污染事件的发生、发展和它的最终结局。水污染问题的解决需要预防、治污相结合，以防为主。预防的核心是防止某些利益相关群体的不合理行为，如偷排污水等。法律、政策主要是通过调节人的行为而发挥作用。若要使水环境得到改善，需要对人的行为进行调节，调整好涉及水污染的社会各利益群体的关系。而教育则主要通过影响人的态度、价值观等，进而影响人的行为。但若要使法律政策、环境教育发挥应有的效用，其前提条件是必须对水环境问题中各方的行为特点、态度等有清晰的认识，分析清楚利益关系各方的关系。利益相关者分析这一视角，正是提供了这样的认知作用。

责任编辑：张东锋

^① 周文翰：《淮河治理具有标本意义—专门访新华社记者、〈暗访淮海〉一书作者》，《新京报》2005 年 8 月 8 日。

^② 邓卫华等：《基层治污现怪圈：污染越重环保部门越富》，2005 年 7 月 11 日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2005-07/11/content_3203590.htm