

案例正文：

“闹大”与“柔化”：一个民间环保组织的行动策略 ——基于新型合作治理关系构建的案例研究

摘要：我国经济长期粗放式发展导致的环境问题日趋严重，在“一核多元、合作共治”的理念引导下，民间环保组织成为政府环境治理的有益补充，政府和社会力量在环境治理领域的协同合作已然成为实现我国经济绿色发展的必然选择。本文以民间环保组织“绿色潇湘”为研究对象，运用实地调研、群体访谈等方法对其成立、运行和环保事件参与情况进行系统研究，结果表明：为引起政府关注、寻求与政府合作机会，“绿色潇湘”往往利用新媒体平台开展“线上造势”、“线下做事”、契合政策导向“顺势而为”实施“闹大”策略，进而拓展自身生存空间；在开展合作过程中，为强化合作治理关系，转而采取“站在政府对面而非对立面”的谋划合作、“唱白脸和唱红脸”的双面配合、“做阳谋而不作阴谋”的摆出问题的柔性”策略。“柔化”是“闹大”的延伸，是在政府环境治理模式日渐式微的现实下，走出治理困境的突破进路；是在有限政治空间内探寻作用平衡点的策略转型，以期构建民间环保组织与政府间的新型合作治理关系，发挥政社联动、合作治理的预期功效。

关键词：“闹大”；“柔化”；民间环保组织；合作治理；行动策略

Abstract: The environmental problems caused by the long-term extensive development of China's economy are increasingly serious. Under the guidance of the concept of "one core and pluralism, cooperation and common-governing", ENGO have become an effective supplement to the environmental governance of the government. Hence, collaborative cooperation between government and social forces in the field of ecological protection has turned into an inevitable choice to achieve the greenness development of China's economy. This paper by taking the non-governmental environmental protection organization "Green Xiaoxiang" as the research object, applies the methods such as field research, group interviews to conduct systematic researches on its establishment, operation and participation in environmental protection events. The results show that: in order to attract government attention and seek cooperation opportunities with the government, "Green Xiaoxiang" implements "hard" strategies based on the new media platform "online campaign" and volunteers "offline action". Then it fits into the governmental policy-oriented strategy. This can expand its living space furtherly. In order to ensure the effectiveness of public participation, after the stable interaction between the government and the society, ENGO has taken some "soft" strategies: keeping "stand on the side of the government and not to confront" to scheming cooperation; "good cop-bad cop" to double cooperation; "open and not conceal" to put forward question. "Soft approach" is the continuation of the "hard approach" and is the strategy transformation of ENGO. It is a strategic transformation to explore the balance point in the limited political space, so as to build a new type of political and social relationship between ENGO and the government, and give play to the expected effect of political and social interaction and collaborative governance.

Key words: "hard approach"; "soft approach"; ENGO; collaborative governance; action strategies

目 录

一、呱呱坠地：依水而生，与“湘”相伴	1
二、出落有致：吾家有女初长成	2
（一）从驻足观望者到河流守望者	2
（二）从势单力薄者到势不可挡者	4
三、恋爱苦涩：冷淡拒绝后的主动追求	5
（一）秘密计划：“夜莺”行动	5
（二）邯郸港：小武哥和他的排污口	7
四、终成眷属：相爱简单相守难	10
（一）大坝蓄水：明信片的力量	10
（二）毒水横流：“拉拢”与“收敛”	12
五、互诉衷肠：且行且珍惜	15
（一）闹大行动：初获政府“信任”	15
（二）柔化实践：配合官方“行动”	16
附录：所获荣誉及媒体报道	17

“为啥加入？那工厂里的污水直排湘江啊，那个水可是我们几百万人直接要喝的，这样排，还了得！”你说呢，迪迪。**“那可不！你是没有见过那五颜六色的水排进去的场景，我是一看到就被吓住了，我从来就没有见过这个颜色的水！”**

小武哥顺着把话接过来，**“之前我跟着这群‘鞋子’^①去化工厂调研的时候，村里的老人集体下跪，请求我们呼吁政府去改变当地的环境！一群老人家跪下来……那时心里真的不是滋味！”**

刘老师，你呢？

“我吧，从小就在湘江边上长大，我怀念小时候的那条江，那条我在里面游泳嬉戏的江，我想让湘江回到过去，让我的女儿也能体验到我儿时的快乐！”

这是我们案例小组真正接触绿色潇湘的第一天，大家默默地坐在沙发上，听着前辈们讲述属于他们自己的故事，时不时露出淡淡的微笑，越听，就越发对这个组织有进一步了解的冲动。好奇绿色潇湘到底有什么魅力能把他们汇聚一堂？疑惑村民为什么会把希望寄托于一个民间社会组织身上，而不是直接求助于政府？它到底是怎么样开展环境保护行动的？成功的背后又隐藏着怎样不为人知的心酸历程？就这样，带着种种问题，便开始了我们的绿色潇湘探访记。

一、呱呱坠地：依水而生，与“湘”相伴

白驹过隙，年轮添上了新纹，但我们案例小组相关队员的脚步却停留在了 2007 年的 2 月 11 日，那天一群热爱家乡环境的湖南人在长沙县黄兴镇紫薇山庄，为了他们共同的家园创立了凤凰环保，这便是绿色潇湘的前身，也是我们故事的开端。它蕴藏着我们对美好生活的向往，包含着对美丽湖南的追寻，这既是众人相依出发的原点，更是绿色潇湘不悔的初心。同年 11 月 30 日，为了进一步拓宽工作区域与内涵，吸引更多伙伴加入其中，凤凰环保核心团队召开会议，决定由凤凰环保更名为长沙绿色潇湘环保科普中心（简称“绿色潇湘”）。

初生的绿色潇湘没有过人的能力，也缺乏充足的资源，受尽他人的嘲讽与质疑，但那又怎么样呢？在心系家园宗旨的指引下，绿色潇湘从一个无资金、无固定地点、无人员的“三无组织”成长为中国环保公益领域的关键组织，还记得 2011 年绿色潇湘正式在长沙市民政局注册的情景吗？我们振臂欢呼、大家饱含热泪，宛如看到自己的孩子咿呀学语、蹒跚学步一般。作为湖南省本地的一家民间环保社会组织，绿色潇湘一直在不断突破自我：缺资金，

^① 原意指汉族对北方少数民族的统称，在湖南湘潭地区则是对爱管闲事、倔强、执着人群的戏称。

从第一天开始就尝试通过向公众筹集善款、积极向基金会申请援助等渠道弥补短板，2016 年总收入 2,227,368.54 元（图 1）；缺志愿者，我们就去各个城市宣讲，打入一个个义工群去动员，截止至 2016 年 9 月共招募核心志愿者已达 382 位；缺专业能力，我们就找最专业的组织，一边模仿一边学…“我们相信只要能‘吃得苦、霸得蛮、耐得烦’，就能让所有的不可能变为可能。”

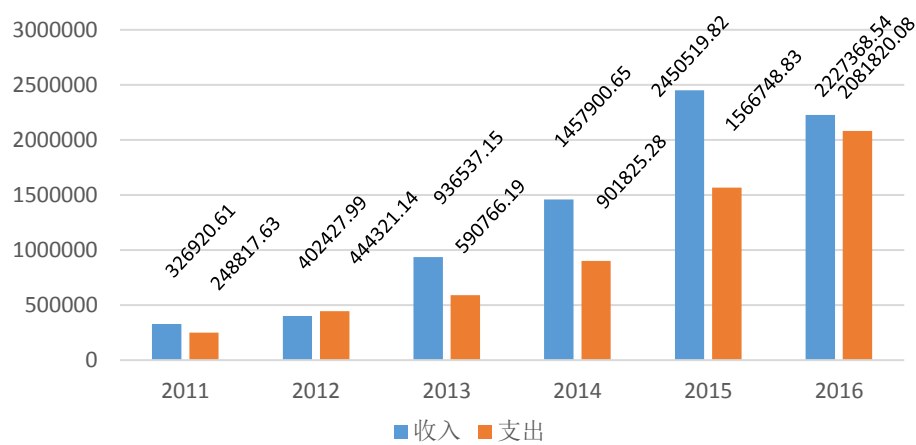


图 1 2011-2016 年绿色潇湘财务收支对比

转眼间，当下已经步入了 2019 年的新征程，我们知道肩上所负、心中所系，期待身边的你加入绿色潇湘之中，让更多的人看到、了解、支持我们，实现绿色潇湘的发展使命：致力于湖南省生态环境保护，提倡可持续的生活方式，让我们再次上路，让我们继续同行。

二、出落有致：吾家有女初长成

（一）从驻足观望者到河流守望者

作为“有色金属之乡”的湖南，虽依靠着丰富的矿藏资源给当地经济带来了繁荣，但亦因为对财富的过度追捧使得人们肆意开展采矿行动，从而产生了严重的环境危机。湘江，正是其经济发展的牺牲品，重金属污染问题层出不穷，如株洲清水塘施工引发镉污染，新化县石冲口镇发煤矿污染等（如图 2、图 3）。在母亲河受到污染威胁之时，当地政府虽陆续投入资金和精力展开整治，但在以经济绩效考核为主的压力型体制下，市县级政府官员多为在有限任期内得到晋升，在经济发展与环境保护之间毅然选择前者，将 GDP 指数等硬性指标视为关注重点，而对那些模糊、不易量化的软约束力指标，进行敷衍应对，使得湘江治理的

实际效果与政府预期相差甚远。



图2 新化县石冲口镇胜利煤矿污染



图3 所取水样 PH 试纸显示为 2（强酸性）

在此现实背景下，便为绿色潇湘提供了一定的生存发展空间，一方面省级政府尽管意识到湘江环境问题的恶化，但在大的经济发展趋势下，难以将湘江保护层层落实到各级市县政府。因而，省级政府开始主动引导当地民间环保组织的发展，以协助湘江治理。**“为什么湖南的民间环保组织会比其他地方的民间环保组织活跃，是因为湖南省的省级政府对于民间组织行动的认可和支持。2010年在长沙市开展‘2010环保世纪行活动’时，就将政府、市委、人大、水利厅、环保厅、媒体、民间环保组织纳入进来以引导其参与到湘江治理的行动中，并且连续5年这一活动的参与者都得到了政府的嘉奖和认可。”（访谈记录：20180129）**另一方面，湖南省GDP增长指数近年来持续稳步提升，平均水平达到7%以上，物质经济的发展与持续的环境宣传，激发了公众的环境意识，提升了公众对于环境质量的要求，从而推动了社会公众的参与热情，使其积极投身于湘江治理的行动之中。在这种发展趋势下，绿色潇湘通过对自身能力与身份的双重考量，开启了以社会公众为基础的，以保护母亲河为目标的“守望者行动网络”^①项目。**“我们既不能从技术上的治理介入，因为我们就连最基础的一个项目资金量也达不到，而且我们也没这个技术。如果去做政策倡导，我们也达不到那个能力，也没有好的想法政策出来。因此，我们就只能发挥我们的优势做公众参与，通过对公众进行倡导和组织参与到湘江的环境治理中来。”（访谈记录：20180821）**志愿者通过对所在市、县、区的自来水厂取水口，重要饮用水源地，污水处理厂排污口以及当地重污染企业排污口等地进行日常环境监测活动，如拍摄监测点照片、水的pH值、水的气味、水量的大小

^① “守望者行动网络”由绿色潇湘发起和运营，在湖南省的湘江、资江、沅江和澧水流域招募在地志愿者，建立行动网络站点守望当地的河流，以推动当地环境问题的解决为目标，并通过微博、微信等新媒体工具进行联系和沟通的行动网络。

和颜色等。在发现污染行为后通过拨打举报电话进行举报，并定期将日常排污口监测、工业排污监督等情况汇总筛选后上传至绿色潇湘门户网站（www.greenhunan.org.cn），以微信、微博作为互动和沟通工具，对外进行信息披露和传播，以期通过自身努力推动环境问题的解决。其在 2016 年发现并跟进污染案例 151 起，解决 98 起，发布日常环境监测微博超过 2500 条。

（二）从势单力薄者到势不可挡者

从项目的艰难起步到行动网络的全面覆盖，绿色潇湘“守望者”^①项目主要经历了三个阶段：“湘江守望者”行动网络阶段、“四水守望者”行动网络阶段与“河流守望者”行动网络阶段。

在发起阶段（2011-2013 年），虽然艰难，但我们坚定地爱着脚下的土地、身边的河流、头顶的天空，怀着这份爱，湘江守望者们通过传统媒体以及熟人介绍的方式在湘江沿岸寻找当地的民间环保志愿者，守望家乡的河流，对家乡沿岸河流进行排污口的日常环境监测。当时共有 13 个守望者行动团队，90 多位当地守望者，通过制造社会舆论等方式推动了 68 起环境事件。在艰难岁月后，绿色潇湘迎来了久违的“春天”，先后获得了 CCTV2013 年度法治人物奖、湖南省学雷锋优秀志愿者服务组织奖等，其社会公信度得到显著提高，为资水、沅水、澧水流域的治理奠定了良好基础。进而推动了项目的发展壮大（2014-2015 年），在湖南省四水区域的 37 个县市，以新媒体和传统媒体相结合的方式，招募到 140 位守望者，建立 25 个核心志愿者站，并更名为四水守望者。为了动员更多的社会公众加入到环境问题的推动之中来，绿色潇湘把着眼点放在了“河流”上，提出有河流的地方就有守望者，湖南人民更是发出这样的感叹：**“面对自然的恩赐，他们懂得感恩；面对河流的馈赠，他们知道回报，在一滴水的折射里，他们看得到人心的善恶；在一条河的律动中，他们用觉醒者的汗水和泪水洗刷无知者的罪行；一张张平凡的面孔，一步步艰难的前行，他们抵身堵住的是注入母亲河的一道道污水，抵身扛起的是一江儿女的责任和担当！”**截止 2017 年底“河流守望者”行动网络（2016-至今）已经覆盖湖南省 77 个区县，招募 792 名守望者，成立了 52 个核心团队（如图 4、图 5），成为建设美丽湖南、打造清澈湘江的中坚力量。

^① 守望者”是指认同绿色潇湘的价值理念，通过一系列的培训，经过一定时期的考核，并和绿色潇湘签订一定的条款，能够通过开展日常环境监测、监督工业排污、推动环境执法和政府部门环境信息公开等方式，解决本地环境污染问题的人。他们具有一定的职业操守和职业技能，能够在遵循绿色潇湘的一系列原则下采取行动、具有一定动员公众的能力和一定的执行力。

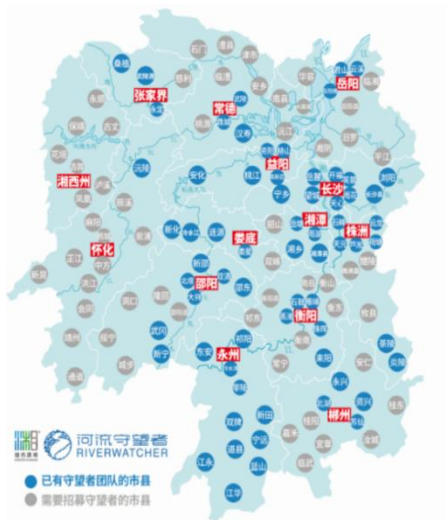


图 4 2017 年河流守望者分布图

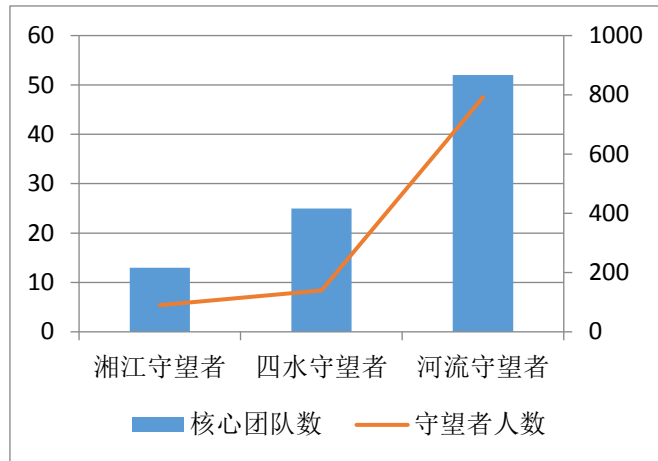


图 5 “守望者”行动网络发展趋势

三、恋爱苦涩：冷淡拒绝后的主动追求

（一）秘密计划：“夜莺”行动

“我想女儿可以在湘江自由自在游泳，钓鱼捉虾，回家烹小鲜”这句话是志愿者在多次向当地环保局举报个别企业违规排污无果后所发出的感慨。按照往常惯例，如果当政府部门对于志愿者所举报的情况没有做出任何反馈时，这样的举报就无疾而终了。但是，在志愿者看来：“如果这个排污口的排污问题不得到有效的解决，那么影响的是整个下游几百万人口的使用水安全问题，这个问题我们必须做出一定的行动，以推动政府部门进行执法。”（访谈编号：MG20150202）地方政府的多次“忽视”，成为“闹大”策略开启的导火线，就这样一场以“夜莺”为代号的民间环保行动正式开启。

“‘夜莺’原意是指一种在夜间鸣唱的鸟。我们在夜晚对霞湾港污染进行监测，并通过新媒体的方式把湘江的环境问题“喊”出来，就像夜莺在晚上进行鸣唱一样。所以我把我们这种环境监测和呼吁社会公众的关注，制造社会舆论，从而引起有关部门的注意，进而推动环境问题的解决称之为‘夜莺’行动。”（访谈编号：MG20150202）由于排污企业“狡猾老道”，刻意避开相关部门上班时间，专挑周末、晚上、恶劣天气偷排污水，为了抓住排污现场，志愿者们于 12 月 8 日启动了连续 24 小时的监测计划，即在排污口进行蹲点监测，并每隔两个小时，对排污口所排出的污水进行取样，送往专业检测机构进行检测。在他们持续将近 20 个小时的时候，也就是晚上 8 点 20 分左右，排污口排放出浓黑腥臭的污水（如图 6、图 7）。

为了尊重当地政府部门权力，志愿者们在发现排污行为后，第一时间就拨打了当地环保局的举报电话，希望他们能过来，共同采取行动，但这一期望最终落空。于是志愿者则把希望寄托于线上的“炒作”。



图6 株洲霞湾港部分排污现场



图7 所取水样对比图

关于线上“炒作”，志愿者们首先通过照片、文字方式，客观的将排污现场所发生的一切，以“夜莺行动”为标签在微博上进行发布；同时，以“我们的母亲河伤不起”为题在他们熟悉的论坛上对此次行动进行讲述，以期唤醒社会公众的环境意识，引起共鸣，从而将问题公共化。**“当时，我们通过在微博上对这里的污染情况对社会公众进行曝光，还通过论坛发布‘我们的母亲河伤不起！’这样的文章来讲述这次暗访的行动，把自身和湘江的利益诉求进行表达，希望能够引起社会公众的共鸣。同时，还利用我们团队自身的力量，不断的将这些微博和论坛的内容在网络空间内进行更新和转发，制造社会舆论。”**（访谈编号：MQ20150202）此外，为了让“夜莺”行动能在网络公共空间内制造足够的舆论，志愿者不间断的在微博和论坛上和社会公众进行对话和转发，以保持话题的热度。

面对守望者的发声，社会中的不同主体都先后加入其中。社会公众方面，这条有关湘江将被重金属污染的微博，得到了 105 人的转发，45 位在线网友在下面进行了评论和讨论。讨论主要包含三方面：一方面是@相关媒体或者省级政府及中央政府能够关注，并对当地环保局进行批判。另一方面是对该企业排污的行径进行批判，对湘江的水质表示担忧；以及对守望者的行为表示支持。传统媒体方面，伴随着信息传递和舆论升温，当地的湖南日报、三湘都市报等报纸也借机刊登了此次污染问题。传统媒体的介入让该事件更加具有可信性，在进一步推动了社会舆论的发酵的同时，也扮演着重要的“传话筒”作用，从而引起了相关政府部门的关注。最后，政府方面被迫回应。在双重媒体的曝光后，12月10日省环保厅

与当地环保局组成了联合调查组，对该排污口进行调研。当晚该地环保局在通过该排污口水质异常的调查和处理情况，确认这是一起重大偷排重金属污水事件，检测重金属镉超标一千多倍，给予偷排企业罚款 94 万元的处罚，追究了相关责任人的行政责任。同时并跟绿色潇湘的志愿者就该起环境污染事件进行交谈，建立了联系，表示在以后志愿者发现这样的污染情况时，他们将会立即对其进行处理。

（二）邯鄲港：小武哥和他的排污口

“我们做排污口监督久了，都有一个奇怪的习惯，喜欢把自己定点监测的排污口称之为‘我的排污口’，也是有感情了，这不，我非得邀请湘潭县的领导来看看这个陪伴我两年多的排污口”，听到小武哥这么说，我们案例小组的队员们真切感受到了他话语间的辛酸，湘潭县邯鄲港闸排污口位于湘潭县易俗河银杏北路滨江堤，排渍性质为城市生活污水排污口，每天排量达 4 万吨以上，其中未经处理的污水超过 2 万吨，排污情况严重（如图 8-图 11）。



图 8 邯鄲港闸实地标识



图 9 邯鄲港排污口



图 10 邯鄲港排污现场



图 11 邯鄲港实地所取水样

起初小武哥是想以向当地环保局举报的形式，推动环境问题的解决，然而等到的却是这样的回复：

各位环保志愿者你们好！谢谢你们关心、关注我县环境保护工作，你发的图片是我县城市生活污水处理厂外排口邯鄲港。我县城市生活污水处理厂设计规模为日处理污水5万吨，分两期建设。一期处理规模为日处理污水2.5万吨，于2009年10月运行；二期处理规模为日处理污水2.5万吨，已进入工程扫尾阶段，预计于今年12月投入试运行。由于我县城市生活污水处理厂一期处理能力有限，故部分未经处理的生活污水与处理达标的生活污水汇合一起经邯鄲港外排。

湘潭县环保局

2013年11月11日

作为这个排污口的监督者，当面对连政府都无力解决的尴尬境地时，小武哥满心失望，但他并没有放弃，基本上每个礼拜还是会来这里查看情况，并把每次看到的黑水，黑泡沫，甚至五颜六色的水进行报道和记录，希望能够引起有关部门的注意，可是持续的监督并未带来实效。正在苦恼之时，小武哥“突发奇想”，何不如发起一场“邀请湘潭县领导看排口”的活动。首先小武哥在线上开始动员。2013年11月20日，小武哥通过微博公开发布邀请函，微博第一张图就用很显眼的字写着“真挚邀请”，内容为：**邀请湘潭县各局、机关（正局级以上）领导、各媒体、网友与12月2日上午10点亲临湘潭县邯鄲港排污口考察。将免费赠送各领导环保文化衫一件，另加芙蓉王、槟榔一包，决不食言！12月2日——我们邯鄲港见！**

同时利用对邯鄲港所拍的图片去动员社会公众去关注和参与。消息一出，在线上立马引起关注，网民们开始自发和主动的帮小武哥进行转发和更新，这条微博被转发171次，评论48条，线上的动员对于线下活动的开展起到了造势作用。在活动开始前一天，小武哥照常去进行排污口监测，发布监测信息后买好了烟和槟榔，认真准备着相关报告，“**承诺了，就必须去做，我们不能仅仅光发现问题，关键要有明确的诉求和具体的解决建议**”为此，他和绿色潇湘的工作人员商量着提出了以下4条建议：

- 1、确定排污口截污工程开始和完成的时间
- 2、制定截污工程完工前邯鄲港污水处理方案，减少未处理污水排入湘江
- 3、污水处理厂排污口单独设置，并由环保部门设立公示牌，写明排放单位，特征污染因子及监督电话
- 4、排查湘潭县境内相类似排污口，并制定统一处理方案

12月2日那天，我们案例小组的队员们问小武哥领导来了怎么办？小武哥笑着说：“来了就接待，然后提出我们的看法与建议，当然还要给领导点赞！”虽然最终邀请的相关领导并没有在排污口露面，但场面并不冷清，引来了那些关心湘江环境的市民、媒体、网民，以及政协的人员。在活动现场守望者用他们平常使用的简易水质检测的工具在排污口进行了取水和现场检测，对检测结果进行了说明，结果显示COD和氨氮超标严重。然后小武哥和大家分享“他与邯郸港不得不说的故事”，以及提出了自己的建议，引起在场人的共情（如图12）。



图 12 12月2日邀请活动现场

活动结束后，除了公众在自媒体上对其进行解说和报导之外，传统媒体也加入进来，推动事件发酵，对政府进行质问。此外，在湖南省委的舆情分析方面，邯郸港事件成为了舆情报道的关注重点，更加引起了湖南省政府的注意，从而使得杜家豪省长对此进行批示，责令湖南省环保厅把这个事情尽快解决。就在省长批示后，省厅督办，市局领导随即来到湘潭县召开座谈会，湘潭县城建、环保、水务、财务等单位领导被约谈，并责令将排污等各项数据公开，待办事情必须限时完成，给全县人民一个交代（如图13）。



图 13 邯鄲港排污事件现场座谈会报道

四、终成眷属：相爱简单相守难

（一）大坝蓄水：明信片的力量

“绿色潇湘一直就很关注长株潭库区饮水安全工作，一直持续组织湘江守望者、大学生环保志愿者对长株潭库区排污口进行排查与调研，并一直关注相关政策动态...”2014年10月31日，一则“湘江航电枢纽开始全面蓄水”的新闻引起了绿色潇湘的关注，通过团队长期调研观察，长株潭的截污工程并未完成，后经长沙市排水管理处确认，原定于10月底之前完成的库区截污工程仅完成了约49%，也就是说，湘江库区长沙城区段“一江五河”110个排水口中有54个排水口具备截污条件。未完成截污就贸然开展库区蓄水将严重影响库区饮水安全，为此绿色潇湘立即与长株潭三地湘江守望者进行联动，10月31日，在微博及微信平台发布了一则《湘江大坝今日全面蓄水，请慢一点，在慢一点！》的文章。文章主要内容为“湘江长沙综合枢纽将计划全面蓄水，然而，根据水利部门了解的情况以及我们的实地调研情况显示，整个长沙的截污和污染综合防治工作进度严重滞后。”

为了更好的去呼吁和唤醒民众的意识，绿色潇湘积极推动“上游一公里”活动，通过招募本地亲子家庭组队报名参加饮用水水源地徒步考察行动，在志愿者的带领和协助下，亲子家庭团队成员共同完成一系列挑战，不仅需要在规定时间内徒步2-5公里，更需要观察记录水源地污染问题、分享成果和聆听各地守望者行动故事等五项任务，以低碳健康方式亲身感受和了解水源地情况，用行动推动本地水源地的保护。其中一项就是巡查排污口，当我们看到排污口排水不正常时，鼓励家长们能拿起手机拨打举报电话，让家长与孩子一起体会到每个人都具备保护我们母亲河的能力，除了参观取水口，绿色潇湘还组织参观了自来水厂，让孩子和爸爸妈妈一起了解自来水的来龙去脉，让孩子们明白自来水的来之不易，更重要的是

让每个人理解长沙提倡节约用水的真正意义（图 14-图 17）。



图 14 参与家庭所绘画报



图 15 参与家庭所绘画报



图 16 参与家庭所绘画报



图 17 参与家庭所绘画报

同时鼓励小朋友将自己的所见所闻通过明信片的形式传达给相关领导——给市长伯伯的一封明信片，其后，绿色潇湘以此为基础，在 11 月 2 日发布一条《湘江大坝蓄水，听孩子们怎么说，心都化了》的博文：“我觉得湘江是条母亲河，我们要爱护她，保护她”，“今天我看了 9 个排污口，每个口都会排出各种颜色的污水，还发出臭烘烘的味道”，旨在利用孩子的心声去呼唤大众的关注，虽然明信片上的字迹歪歪斜斜，但是这些稚嫩字体却道出了他们的心声和感触（如图 18-图 21）。博文已经发布，便在社会中引起了很大的反响与深思，更有环保人士表示，看了孩子们的声音，不禁让我们这些成年人汗颜。



图 18 参与家庭所写明信片

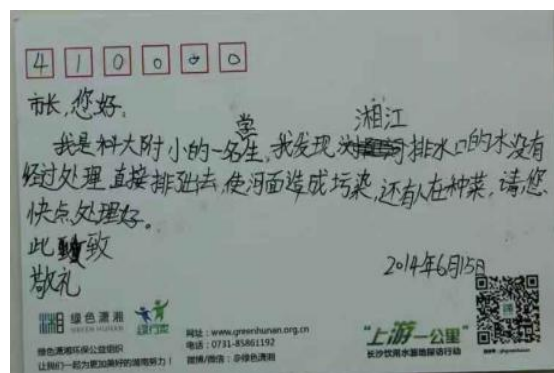


图 19 参与家庭所写明信片

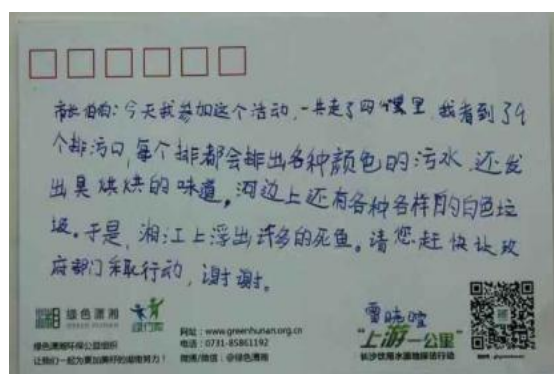


图 20 参与家庭所写明信片

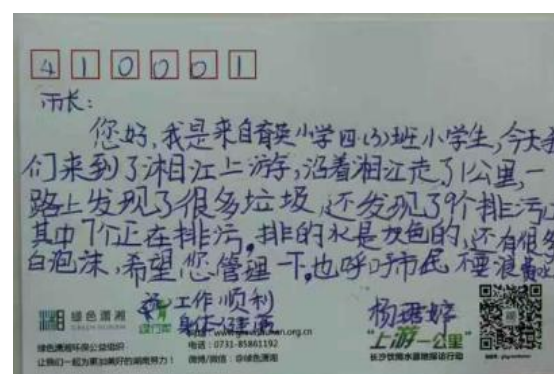


图 21 参与家庭所写明信片

最终，在 11 月 4 号湖南省环保厅法宣处陈战军处长在微博上发布一条博文“湘江长沙枢纽的截污工程是一项需要环保、水务、住建、交通等多个部门参与的系统工程，而湖南省环保厅能够率先表态将严格监管和监测水质，在该工程尚未通过环保验收手续之前不允许蓄水。这个态度和承诺让我们看了希望，也看到了民间环保志愿者们持续推动的意义，截污未完成，我们的行动将继续。”

（二）毒水横流：“拉拢”与“收敛”

“柔化”策略的使用，是志愿者在发现环境污染问题之后，第一时间让当地环保部门知道，并在幕后对其进行协助。让政府的环保部门永远都在解决污染问题的第一线，而民间组织则坚实的在其背后做支撑，二者在功能上实现整合。绿色潇湘团队负责人表示：“和当地

政府部门进行合作有一个好处就是，我们在发现污染之后，环保局的工作人员会在最短的时间就赶来现场，对问题进行一定的调查，这就让当地公众对我们的行动表示一定的认可和信任，认为我们还是有实力的。”（访谈编号：SSRS20160202）

2016 年 11 月 26 日群众举报娄底冷水江市毛易镇三 A 新材料科技有限公司（下称：三 A 公司）违规排污，环保志愿者接到举报后立即前往排污单位查看事实真相，三 A 公司排水口确实存在排污迹象（有很多白色的泡沫，并且伴随着很浓的刺鼻气味），污水流入毛易镇柳溪河，继而汇入资江，志愿者们立即给当地环保部门拨打了举报电话（如图 22、图 23）。



图 22 三 A 新材料科技有限公司



图 23 毛易镇柳溪河受污染情况

在面对志愿者的污染举报，当地环保局虽然在口头上承诺会通过调查进行执法，但是却在接下来的时间里并没有做出有效举措。因而志愿者们一方面通过在微博上发布该公司的排污口的照片，另一方面通过自媒体对该排污口的排污问题进行发布（地方公众号，拥有十几万的订阅人数，每一篇推文的点击数高达上万人的阅读）。当涉及到当地人利益的时候，公众纷纷开始对此问题发出了自己的声音，对政府部门提出了要求，同时对于当地企业给予了一定的讨论和谴责。在面对着巨大的社会舆论时，当地环保部门主动和志愿者们进行了联系，并和志愿者们之间展开了座谈，两者之间达成一定的“共识”。“他们是希望我们下次在发现这样的情况下，要相信政府会去解决，不要在通过自媒体来引起社会的不安，给他们压力。同时，给我们几个执法大队的电话，告诉我们如果我们发现什么环境污染问题，直接拨打这几个电话就可以了，他们会在最快的时间内，采取一定的行动。”（访谈编号：3D3X20160126）

12 月 9 日，志愿者们第二次来到该公司的排污口进行日常监测，发现三 A 公司排污口仍存在违规排污现象，所排污水呈乳白色，没有泡沫，但有少许刺鼻味，经 PH 值测试，PH 值高达 14，属强碱性污水（如图 24、图 25）。志愿者们随即拨打了当地执法大队的电话，

将这一情况进行报告，而环保局领导回复：以环保志愿者们所取水样化验结果为依据，但如何处理需视情况而定。



图 24 志愿者检测污水现场



图 25 三 A 公司所排污水检测结果

水样化验结果的检测报告显示，该公司排出的水样为违标排放，但是环保局表示要抓到排污现场才能顺利的进行执法时。志愿者们根据以往的经验开始寻找他们的排污规律，发现该公司属于凌晨排污的公司。因而在 12 月 23 日，平安夜前夕，志愿者们再次对三 A 公司排污口进行巡查，我们蹲守到凌晨 12 点时发现了污水直排迹象，伴有浓烈刺鼻的气味，用 PH 试纸检测酸碱碱性后显示为 10，呈碱性。尽管是深夜，但是当志愿者们拨打当地环保局相关执法人员的电话进行举报之后，环保执法人员在 40 分钟左右赶到了现场，并对直排污水进行了取证（如图 26、图 27）。在环保局取证落实不久之后，环保局对三 A 公司下达了整改通知，要求完善废水处理方案。



图 26 环保局执法人员到场



图 27 环保局执法人员现场取样

五、互诉衷肠：且行且珍惜

绿色潇湘与政府间的互动关系并非一成不变的，而是一个动态变化的过程：首先是绿色潇湘的“主动追求”，引起政府关注，其次是行动中的良性互动，政府在行动中对其进行“赋权”，最后是政府对绿色潇湘又爱又恨的“拉拢”。在这个过程中随着双方资源的变化，两者之间的关系和地位也随之发生微妙变动。在发端时期绿色潇湘和政府之间的不对等关系是最为明显的，政府部门作为掌权者处于这场博弈的上风，但在多次的合作治理后，绿色潇湘不仅收获了社会公众的认可，还得到了高层政府对其行动的默许，这在无形中给他们赋予了一定的权利，使得双方关系开始趋平，政府部门也在过去的“惧怕”中，多了份对于绿色潇湘的尊重。

（一）闹大行动：初获政府“信任”

绿色潇湘和政府部门之间的地位是不平等的，政府部门的地位相对来说要高于民间环保组织的，尤其我国有着历史悠久的“官民”思想，因而要想去打破这样的一种格局更加困难。最初政府对绿色潇湘保持怀疑或者排斥态度，认为他们是“捣乱者”、“麻烦制造者”，因而绿色潇湘常常遭受冷落。**“起初政府部门对我们也是置之不理的，他们认为我们是“麻烦制造者”，只是后来在我们不断的坚持下，他们根据我们的举报去现场进行查看之后，发现我们是有能力的，我们的举报是真实和可靠的，并且我们的监督是抓到了问题就一直的追踪和监督，因而他们开始慢慢的信任我们，愿意和我们合作了。”**

当政府迫于绿色潇湘在论坛、微博以及电视媒体对污染企业的曝光时，政府会迈出第一步，即根据其提供的线索去进行调查和执法。当发现证据和线索的可靠性时，政府会主动的去联系绿色潇湘，与之开展座谈会，并达成一定的协议和合作。政府的第一要务是维稳，如果持续的对当地各处的污染进行曝光，会引起社会公众的不满，社会公众的矛头会从指向企业转变成指向政府，认为政府的无能。因而政府会愿意和绿色潇湘进行合作，但他们会提出相应要求，即当发现了污染事件时要在第一时间和政府取得联系，并且在对其进行曝光时也要分情况，不能什么事情都向社会公众曝光。**“上一次我们是在竹阜港那边发现了污染，但是执法部门是要抓到污染现场的，所以我们在那蹲点了很久，等着这个企业开始排污时，我们就拨打环保局某队长的电话让他过来看污染现场进行现场执法，我记得那个时候都是凌晨的时候，不到一个小时，他们就过来进行执法了。”**绿色潇湘所掌握的企业排污证据、依托媒体的线上信息曝光、社会公众的支持是拉拢政府的一个前提条件；同时绿色潇湘和政府打

交道时，所遵循的合作治理态度，是协助政府更好的对污染企业进行执法，共同建立美好环境则是守望者可以拉拢政府的保障。

（二）柔化实践：配合官方“行动”

“柔化”是政府部门和绿色潇湘在前期进行过多次博弈后，二者在环境问题的推动上上进行妥协而获得的结果。首先，“柔化”策略的实施，是政府部门想把绿色潇湘的行动限制在可控范围内，减少给当地政府所带来的压力和负面影响，其实质是政府部门妥协式的“控制”。绿色潇湘愿意对自身的行动进行“收敛”，则是他们需要依赖掌权者的权力，更有效地实现解决环境问题的目标，因而他们的“收敛”其实质是韧性的“依赖”。

其次，“柔化”策略源于绿色潇湘和地方政府的理性计算。迫于绿色潇湘所开展的“闹大”行动和当前环境政策的压力，政府部门对绿色潇湘进行有意识地“拉拢”，以期将其控制在一定范围内。绿色潇湘深知自身只有推动问题的权利，没有解决问题的权力，要实现推动环境问题解决的行动目标，需要当地掌权者的支持，必须和地方政府之间形成一定的合作。政府部门对绿色潇湘作出承诺，即对于志愿者们的环境污染举报，会及时有效地去处理，如果不能及时处理，也会给出相应的交待。同时，地方政府为绿色潇湘开设内部举报途径，建立内部微信群和志愿者们进行沟通，如把执法部门的私人号码留给志愿者们，并保证电话会24小时的为绿色潇湘开通。这些私人关系的建立，确保证和满足了他们在推动环境污染事件解决的效率和可能，成了他们赢取社会公众认可的一条途径，让社会公众认为这群人也是“官方”的人，是拥有“权力”的。

绿色潇湘也向地方政府作出承诺，即在遇到环境污染问题时，减少开展“闹大”行动，尽量使用内部举报渠道，在发现环境污染问题时，第一时间向相关部门进行汇报，让政府走在前线，以维护当地政府的政绩和形象。**“我们和环保局的xxx是非常熟的，正和他说的我们在工作的8小时主要是工作，但是8小时之外我们可以是朋友，是兄弟，对于我们的举报我们当然会在最快的速度内去解决。我是上次在做环境监测的时候看到一个排口在排污，然后我就把这里的情况编辑了条微博，@了在地的一个大队的队长，他们在看到了我的微博之后，就给我打了个电话，说马上去处理这件事情。”**因而，绿色潇湘的志愿者们所开展的“柔化”实践，体现出我国的“柔”性特征，可以谓之曰“柔性抗争”，根据不同的情景，扮演相应的角色，通过柔性抗争，以实现改善当地环境质量的目标。

附录：所获荣誉及媒体报道

1、CCTV2013 年度法治人物

2013 年 12 月 4 日，由全国普法办、司法部和中央电视台联合举办的“法治的力量——CCTV2013 年度法治人物评选活动”在京揭晓，湘江守望者群体凭借在湘江流域保护和执法推动中的杰出表现获此殊荣。这也是该奖项自 2001 年设立以来首次颁给一家民间环保组织。

2、2013 湖南省学雷锋优秀志愿服务组织奖

2013 年 2 月 25 日，由省文明委、省学雷锋活动领导小组、省志工委联合举办的“志愿者之歌”——2013 湖南省学雷锋志愿服务先进典型颁奖典礼上，绿色潇湘荣获“2013 湖南省学雷锋优秀志愿服务组织奖”。

3、2015 年湖南省十大环境事件评选

2016 年 1 月 13 日，在历经两个月的事件筛选、征集、公示和公众投票等环节后，绿色潇湘环保组织发布了“2015 年湖南省十大环境事件”榜单。湖南首开环保行政拘留单，湘江源头采石危机、湘江长沙库区 101 个排水口全截污等事件榜上有名，再次成为社会各界关注的焦点。

4、环境政策研究与倡导

2015 年绿色潇湘共向国家、省市县四级党委政府及环境主管部门递交了 22 封政策建议，涵盖了立法建议、两会提案、政策建议等多个门类，切入公众参与、水污染防治、空气污染防治等多个议题（如下表）。

2015 年绿色潇湘部分政策倡导建议汇总表

类型	提交对象	提交时间	建议稿
立法建议	环保部	2015/4/19	绿色潇湘就《环境保护公众参与办法（试行）》（征求意见稿）的建议
	环保部	2015/4/28	绿色潇湘对《环境信息公开办法》的修改建议
	长沙市人大常委会	2015/8/5	绿色潇湘关于《湘江长沙流域水污染防治条例》的建议信
两会提案	向省政协委员李娟汇报提交至湖南省政协十一届四次会议	2015/9/2	关于保障志愿者监督权、维护志愿者人身安全的建议
政策建议	湖南省环保厅	2015/5/19	绿色潇湘就《湖南省 2014 年度企业环境信用评价结果公示》的建议信
	向株洲市环保局申请提交至环保部	2015/5/27	绿色潇湘就《关于加强企业环境信用体系建设的指导意见（草案）》建议
	国家体育总局、长沙市政府	2015/6/5	关于“中国长沙湘江国际帆船赛”举办的采取环保预防措施的建议信
	长沙市政府	2015/6/5	关于长沙市一级饮用水源地保护的建議信
	蓝山县委县政府	2015/7/20	关于全面整治石材产业，加强源头生态保护的建議信
	长沙市环保局	2015/10/28	绿色潇湘就《长沙市 2015 年大气污染防治特别防护期工作方案》（征求意见稿）的建议
	长沙市环保局	2015/11/2	关于湘江长沙段饮用水水源地保护立牌的建議
	长沙市环保局	2015/12/8	“长沙市‘十三五’环境保护与生态建设规划编制建言献策”研讨会建议汇总
调研报告	常德市环保局	2015/5/25	关于科辉墙材有限公司第四分厂排污影响周边生态环境情况反映
	桃源县环保局	2015/5/25	关于茶庵铺镇华隆硅厂周边茶园数亩茶树变黑枯死污染事件的情况反映
	湖南省环保厅	2015/6/10	2015 年湖南省国家重点监控企业自行监测平台数据发布观察报告（第一季度）
	湖南省环保厅及 14 市州环保局	2015/9/29	2014-2015 年湖南省 14 市州污染源监管信息公开指数（PITI）评价报告
会议演讲	湖南省环保厅	2015/3/6	在全省环保组织负责人座谈会上的发言建议
	湖南省环保厅及 14 州市环保局负责人	2015/4/11	对环境信息公开与公众参与的期盼

5、2016 年 “‘母亲河奖’ 绿色团队奖”

2016 年 5 月 27 日，由共青团中央、全国绿化委员会、全国人大环境与资源保护委员会、全国政协人口资源环境委员会、环境保护部、水利部、农业部、国家林业局等 8 家单位共同主办的第七届“母亲河奖”在京揭晓，绿色潇湘获颁“‘母亲河奖’绿色团队奖”。10 月 20 日，在中国工业环保促进会、国际中国环境基金会主办“2016 中国环境治理创新实践高端论坛暨国际中国环境基金会成立 20 周年庆典”上，绿色潇湘获颁“环境保护公众参与创新奖”。

6、社会各界人士关注

“‘关注食品安全也要关注湘江水’，这个主题好，要多为保护母亲河做更多的努力”

——在 2012 年全国科普日活动上，时任湖南省委副书记梅克保勉励绿色潇湘

“为绿色潇湘，绿色湖南做出新贡献”

——湖南省代表团领导参观慈展会，时任湖南省民政厅党组书记、

厅长余长明勉励绿色潇湘

“湘江守望者开拓了中国公民监督新模式，主语湘江守望者网络发展壮大”

——联合国开发计划署能源环保专家 何平博士

“潇湘风雨，日夜兼程”

——美国国家地理学会空气与水保护 基金项目主任 温波

“感谢潇湘又走过收获满满的一年。感谢低调、扎实的绿色潇湘，和潇湘快乐、进取的团队。

有了你们，富饶而多伤的母亲河一定会恢复清澈、健康。”

——绿色潇湘媒体伙伴、新华社记者史卫燕

分析报告：

“闹大”与“柔化”：一个民间环保组织的行动策略

——基于新型合作治理关系构建的案例研究

一、理论基础	21
（一）资源依赖理论	21
（二）协同治理理论	22
（三）分析框架	23
二、案例分析	24
（一）用“资源依赖”揭示“闹大”的可能性	24
（二）用“协同治理”解说“柔化”的必要性	24
三、构建新型合作治理关系的启示	25
（一）“闹大”行动寻求政府合作	25
1、借助志愿者行动的“线下做事”	25
2、依托新媒体平台的“线上造势”	26
3、契合政策导向的“顺势而为”	26
（二）“柔化”实践强化合作治理	27
1、“站在政府对面而非对立面”的谋划合作	27
2、“唱白脸和唱红脸”的双面配合	27
3、“做阳谋而不作阴谋”的摆出问题	27
参考文献:	29

本案例以绿色潇湘这一民间环保组织为研究对象,运用资源依赖理论、协同治理理论对其参与环境治理过程中行动策略的转型进行分析,以此归纳出民间环保组织在当前政治环境下行动策略的特有属性,从而更为直观的展现出环境治理过程中多元主体的诉求和态度,最终为民间环保组织如何与政府构建新型合作治理关系提供有益参考。

一、理论基础

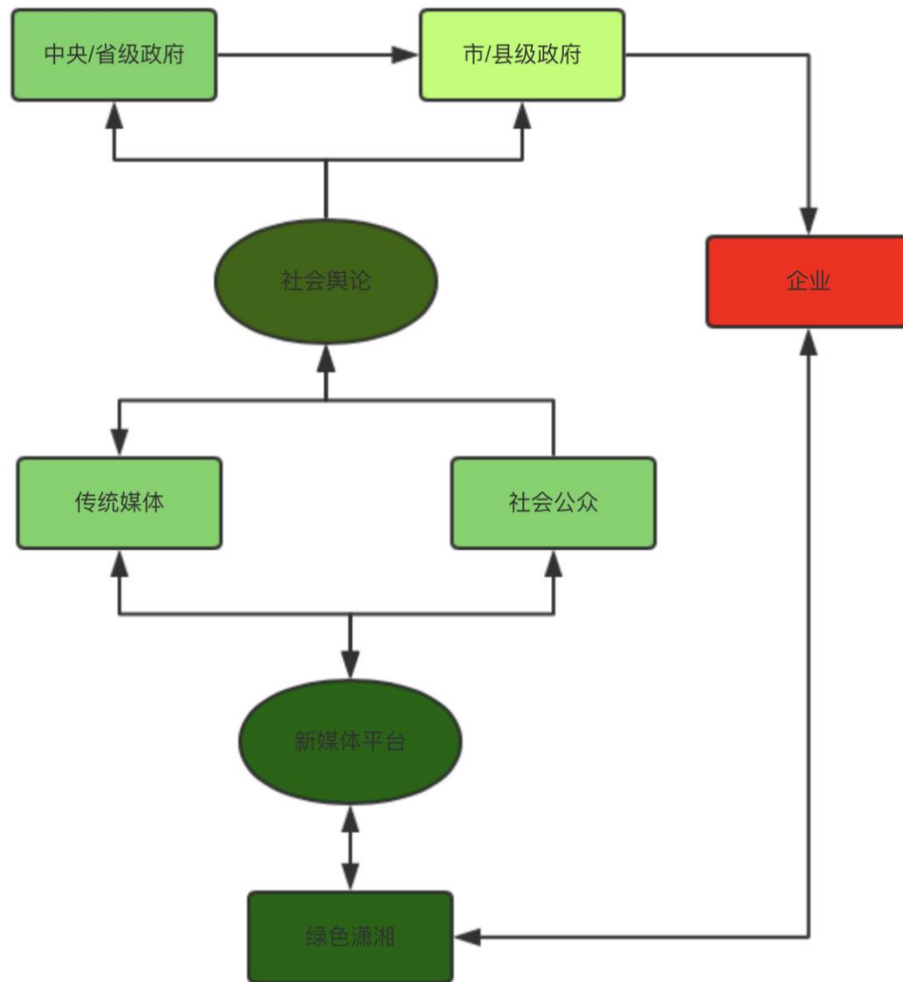
(一) 资源依赖理论

资源依赖理论建立在组织与外部环境互动关系的基础上,产生于 20 世纪 70 年代,费佛尔和萨兰奇科是该理论的集大成者。它的基本假设是组织是自给的,所有组织为了谋求生存都需要与环境进行交换,以获取组织的关键性资源,否则无法正常运作,由此资源需求促成了组织依赖,资源稀缺性决定着依赖程度,组织对资源条件的依赖导致其行为受外部资源供体的“牵制”,使控制成为可能。霍尔认为任何一个组织都无法达成完全独立状态,必须将其置于介入性环境因素之中进行考量,为了拓宽生存空间,就必须引入、交换各类资源以满足自身发展需求,除了被动顺从外,也可以主动采取相关性策略来改变或控制外部环境,降低依赖程度^①。萨德尔指出政府与社会组织之间并非权力上单向度的服从关系,而是资源上双向度的依赖关系,两者都各自掌握着对方所需资源,同时双方都尽力保持一定的自主性,以防止形成完全依附关系。

资源依赖理论的主要观点集中于以下几个方面:一是生存是组织发展的第一要务。由于组织通常无法生产自身所需的非替代性资源,使得它必须与其所依环境进行互动,对掌握重要资源的组织需求做出回应。二是依赖可以是相互的。互依关系是双向的、动态的、可控的,其中包括竞争性互依与共生性互依两类,但当一方组织的依赖性大于对方时,两者间的地位、权力也会随之发生改变。三是结构自主性。为了保证组织的发展与延续,要着力改善外部依赖关系,从外在限制中寻求最大限度的自主性与自由度。

为了更好地适应现有环境,资源依赖理论强化了组织的选择能力,推动其制定多样化的行动策略寻求替代性资源,减少唯一性依赖,进而改变自身处境。因此,从资源依赖视角切入分析绿色潇湘为寻求官方合作机会,引起政府关注而采取的“闹大”行动提供了理论解释。

^① HALL,R.H.& Tolbert,P.S.Organization:Structure,Process and Outcomes,New York:Jersey Prentice Hall,1991:278.



（二）协同治理理论

协同治理理论作为典型的交叉学科理论，融合了自然科学与社会科学的双重特性，1971年德国学者赫尔曼·哈肯率先提出协同学概念，以揭示整体效益与内部子系统间的协作关系，随着治理理论的融入，使之更加重视社会组织、公众等群体的作用，强调主体间的资源共享与优势互补。关于协同治理的内涵界定。美国学者埃莫森强调各主体间的利益关联，将其视为一种制度安排，认为协同治理是利益群体间共同商讨行为准则、调和利益关系的过程。安塞和盖什则认为协同治理是利益相关者以公共论坛形式制定解决方案的谈判策略，更为看重治理主体间的平等关系^①。

我国学者俞可平、陈振明等总结出协同治理理论核心理念，具体来说包括以下内容：第一，治理主体及权威的多元化。政府、民间组织、个体都可以参与公共事务的治理，并且

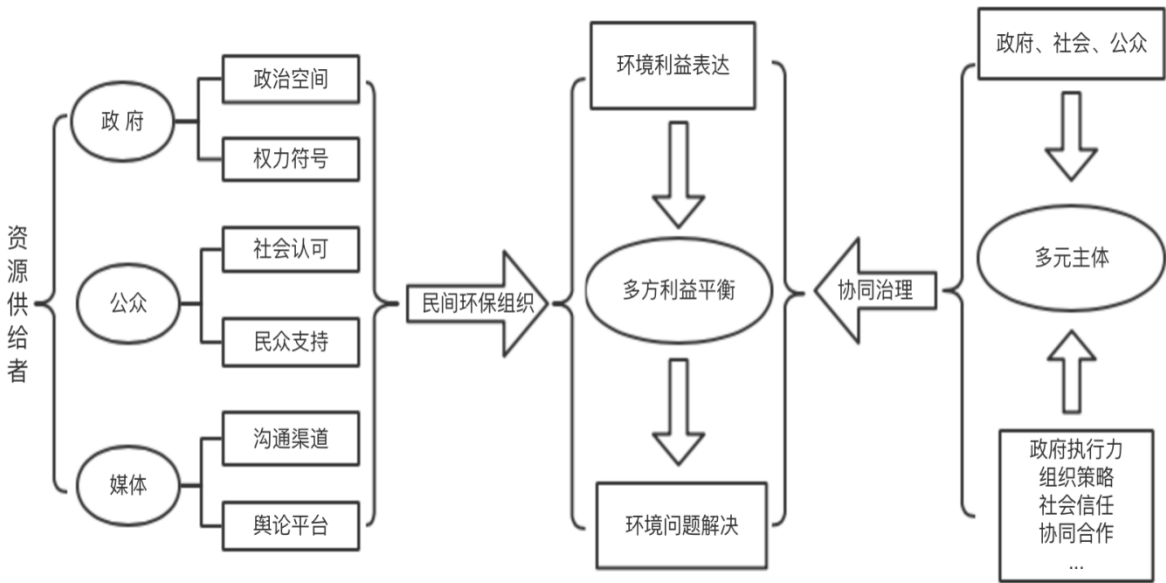
^① Chris Ansell & Alison Gash. Collaborative Governance in Theory and Practice[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 1995(18).

协同过程中需要权威性的支撑，但绝不过分强调政府的主导作用，其他主体在治理中也可树立和发挥应有的权威性。第二，平等协商共担风险。多元主体间的合作是建立在平等基础上的，进而共同探讨公共事务解决之策；第三，组织间的协同。在突出政府角色不可替代性的同时体现各组织间的协同特征；第四，共同规则的制定。从某种程度上说，作为一种集体行动的协同治理，也是多元主体之间相互认同、彼此认可、共同接受一定规则的过程，彼此信任是促成目标达成的关键一环。

在环境治理语境下，任何一项行动策略的制定或实施，都必须考虑各群体间的利益均衡问题，需要更加审慎地思考政府、社会、公民之间的关系，基于此本文将协同治理表述为：为实现共同环境目标，多元主体间形成的一种参与者互相制约、互相妥协、共同行动的有序治理结构，以期改变政府治理手段单一的缺陷，在最大限度地维护和增进公共利益。因此，透过协同治理理论为本案例分析绿色潇湘与在地政府形成合作治理关系后，转而采取“柔性”策略的行为提供了理论工具。

（三）分析框架

本案例分析主要分为四个部分，首先简略回顾本案例的研究背景及意义，其次阐释分析过程中运用的与公共管理相关的理论和工具，然后分析绿色潇湘采取“闹大”行动的可能性以及实施“柔化”策略的必要性，第四部分则描述了绿色潇湘如何与政府构建新型合作治理关系，整体分析框架如下：



二、案例分析

（一）用“资源依赖”揭示“闹大”的可能性

资源依赖理论首先面对的就是场景问题，境况不同，组织的发展也会因循资源结构的差异而呈现出不同的特点，在尚未与政府部门建立合作治理关系前，绿色潇湘将目光聚焦于组织发展的资源基础之上，这种选择实则是出于对自身生存与发展的判断，环境治理领域下政府部门占据着主导地位，既掌握着丰富的资源，又把控着分配资源的权力。因此通过“哭”的方式吸引政府注意力，寻求合作机会是引入权力“象征符号”，提升合法性进行资源积累的一种战略抉择。

在中国的行政体制中，以下级组织对上级组织负责为前提^①，上级政府通过制定相关政策以规范下级政府的行为，下级政府则通过上级政府的指示开展行动，两者间存在着责任关系。绿色潇湘正是借助了这种关系，与上级政府之间形成一定的联盟，使环境问题能够从上至下得到解决。而新媒体提供的公共领域，是绿色潇湘和在地政府以及公众进行良性互动的工具和保证。由于民间环保组织和政府之间缺乏有效的沟通渠道，为了推动政府部门对问题的关注和做出科学有效的决定，通过互联网及时发布信息，利用微博、微信等平台，展开与社会公众的信息互动，在思想和行为上引起具有共同利益诉求的公众群体的共鸣，以此强化网络舆论，进而对政府施加公共压力。^②新媒体所提供的弱关系网络的动员结构，使得志愿者们在网络公共场域内所展开的环境利益表达，能在较短的时间内得到社会公众的支持，增强其行动影响力。

由此可见“闹大”策略的实施既是政府面对环境污染“消极怠工”的结果，又是社会资源日渐向民间流转的结果，更是民间环保组织面对资源性压力做出冷静思考与判断的结果。通过“闹大”策略，不仅在一定程度上能够将环境问题公共化，也把志愿者推向了这场域的舞台中央，而获得一定的社会合法性和政治合法性。在志愿者的影响力不断扩大时，当地政府部门为了将其的行动控制在一定的范围内，主动和绿色潇湘进行沟通，从而开启了当地政府部门和民间环保组织之间的合作治理。

（二）用“协同治理”解说“柔化”的必要性

根据情境变化，适时调整行动策略往往决定着组织发展的命脉，在协同治理理论视域下，

^① 谢岳，党东升. 草根动员：国家治理模式的新探索[J]. 社会学研究, 2015, 30 (03): 1-22+242.

^② 赵秀梅. 公共服务提供中的 NGO 及其政府关系之研究[J]. 中国行政管理, 2012 (01): 34-38.

我们将民间环保组织视为和公众处于同一维度的社会实体,在与政府的互动过程中不完全是单向度的命令服从关系,而是双向度的互利合作关系,这种关系的建构是以彼此独立为前提的,旨在通过相互配合形成环境保护共同性的交集意识,这也是构成政社协同治理的基础。于是,问题的重点就转移至绿色潇湘如何在环境保护问题以积极的姿态主动调整与政府、公众间的关系,进而克服不利性发展因素、拓宽发展空间,以克服发展的不利性因素,这种策略的安排对于绿色潇湘而言,无疑至关重要。

在环境保护领域,环保非政府组织(ENGO)不仅是政府部门的依靠和补充,更是其行为监督者。因此绿色潇湘与在地政府之间存在着相互合作、彼此制衡的双重关系,也就决定了它在政社协同治理时必须保持一定的自主性。自主性作为绿色潇湘获取社会公众信任、吸引政策制定者关注的前提,是与地方政府协商共治达成自身目标的保障,然而,志愿者相较于政府工作人员,是平民百姓,在面对环境污染问题时他们只有监督的权利而没有解决的权力,这也就导致绿色潇湘必须依靠政府的认可和支持方能实现自身目标及价值;环境保护部门则迫于社会舆论及政绩考核的压力,限于资金、人力的制约,需要志愿者的协助才能实现公共职能。^①但是,由于绿色潇湘本身并不是环境污染的直接受害者,他们所开展的环境行动更多趋向于对环境公共利益的表达。所以志愿者在和政府协作时并不是一味的依赖,而是依旧利用“闹大”策略,以保持自主性,推动环境问题的有效解决。

在自主性和依赖性的相互竞争中,绿色潇湘为了实现自身的生存和发展,而嵌套地使用“闹大”和“柔化”策略,以平衡自主性和依赖性之间的关系,做到既有妥协、又有坚持,妥协得有智慧、有策略,坚持得有理性、有原则,只有这样,才有可能在政社合作的基础上建立起双向互动的权力关系,推动“制度”与“生活”的相互建构。^②

三、构建新型合作治理关系的启示

(一) “闹大”行动寻求政府合作

1、借助志愿者行动的“线下做事”

“线上造势”的顺利开展,离不开志愿者团队线下行动网络的支持,当遇到地方政府对于一些损害性大且迫切性强的环境事件采取“忽视”态度时,志愿者需要利用自身所掌控的资源和智慧,自主进行线下活动,持续性曝光污染现状,将问题公共化。如案例中“邯郸港”

^① 顾士颜. 中国当代社会转型与环境法的发展[M]. 北京: 科学出版社. 2008:129.

^② 姚华. NGO 与政府合作中的自主性何以可能?——以 上海 YMCA 为个案[J]. 社会学研究, 2013, 28(01):21-42+241-242.

存在排污问题时，当地政府部门由于资金或者其他原因，表示无能为力，志愿者便策划一场邀请当地政府官员、媒体和志愿者来查看排污口的活动，主动制造社会舆论。志愿者作为环境问题的间接受害者，并没有直接涉及到他们的生命和财产，要尽量避免采取上访、堵政府、堵工厂等影响正常社会秩序的方式，转而利用情感或者道德进行社会动员，俗话说“爱哭的孩子有奶吃”，这种“哭闹有度”的应对方式能够引起高层政府的注意，为“线上造势”提供了公众基础与信息来源，从侧面给予“线上造势”一定帮助，加快环境问题的解决进程。

2、依托新媒体平台的“线上造势”

环境作为典型的公共物品，单纯依靠政府力量已然无法解决，必须寻求政社双方的协同配合，无论是“夜莺行动”还是“邯郸港”排污口事件，不管是集体诉求还是就地抗争，都是对于自身利益的一种表达，是对当下政社双方缺乏沟通弊端的揭露，是社会话语权缺失的表现。伴随着网络媒体的兴起，它以其开放性强、使用门槛低等特点深受社会青睐，让每一个公民都可以成为新媒体的主人、环境的记者，在某种程度上为利益表达与权益诉求提供了输出渠道，赋予了社会群体一定的话语权，为民间环保组织对政府部门进行公开追问提供了公共平台。信息的获取和知晓作为民间环保组织参与环境治理的前提，他们应当妥善借助互联网打破地域和时间的局限，与环保部门进行线上交流，为政社双方的水平化沟通奠定坚实基础；同时利用微博以人为节点的传播方式，传播速度快、传播面广的特点，在网络上对环境污染现状进行客观表述，以话语的方式吸引具有共同利益诉求的公众群体，将公共舆论的压力直接输入到政治体系当中，促使国家与民间力量的互动。

3、契合政策导向的“顺势而为”

将绿色潇湘置于地方政府、民间环保组织、社会公众三方共同构筑的多维空间中，去审视它的主体形貌，不难发现合法性与政治空间是其得以长期有效推动环保部门有所行动的核心要素，使得“闹大”策略成为可能。近年来，湖南省针对湘江污染问题多次出台地方性解决方案，将国家符号引入环保行动，在此政策导向下绿色潇湘势必需要将自身行为控制在国家所能接受的范围之内，不违背政府意志，这也就是所谓的“踩线不越线”，具体表现在：一要明晰自己的身份和位置，做环境治理领域的协助者而非麻烦制造者；二要适度把握倒逼方法的使用尺度，“哭”的有理有据，以致于政府部门不能推脱自身责任，而需直面面对和接受社会公众所提出的问题；三要将“哭”控制在国家所规定的空间之内，亦即“控势”，在动员社会公众开展自下而上的公共环境利益表达时，把范围限定在网络虚拟公共空间，而不是会造成社会秩序紊乱的生活场域，避免被地方政府部门贴上“刁民”、“捣乱者”等标

签，以此获得充足的合法性与政治空间，实现预期目标。

（二）“柔化”实践强化合作治理

1、“站在政府对面而非对立面”的谋划合作

“站在政府对面而非对立面”的谋划合作，是指当地方政府与民间环保组织具有同一目标时，民间环保组织应当极力配合和协助政府部门的行动，但如果与其环境目标相悖时，它将仍旧站在环境公共利益的立场上有序的开展环境保护运动，即既要做好政府部门的协助者，又要做好地方政府的监督者。当然“站在政府对面而非对立面”更加强调的是与政府之间的谋划和协商，诸如在得到一系列调研数据时不时刻向社会公众公布，而是利用该部分数据和政府进行对话，寻求更好的解决方法，从而避免产生严重的负面影响。在政府与民间环保组织进行协商、谋划时，民间环保组织的志愿者们不仅要充分的表达对环境问题的看法和建议，更应该鲜明的表明自身合作和配合的立场：我们一切行动都是以改善环境为最终目标的，并不是政府部门的麻烦制造者。

2、“唱白脸和唱红脸”的双面配合

民间环保组织的公益属性，决定了他们必须依赖政府权力去推动环境问题的解决，这就要求志愿者在与环保部门进行沟通、互动时，必须突出自主选择性趋向，做到既能和政府维系友好合作关系，又能保持自身独立性。“唱白脸”和“唱红脸”是在政府与民间环保组织将要出现目标偏离时，以维护政社双方合作关系为前提，旨在有效解决污染问题而展开的行动策略。尽管地方政府和志愿者形成了一定的协同治理关系，但是这并不意味着他们能长期保持行动目标的一致性，当双方价值取向出现偏离，政府部门面对相关环境问题采取敷衍或拖延的方式，民间环保组织应当撕破与当地政府的合作关系，扮演环境抗争中的找茬者（红脸角色），利用自身资源及方式将问题“闹大”，与地方政府进行有意识的对抗；反之，“唱白脸”则是双方统一目标后，对民间环保组织自身行动进行“收敛”，扮演协助者角色，使得问题能够在政府控制范围内利用体制内的手段及方法进行解决。

3、“做阳谋而不作阴谋”的摆出问题

作为民间环保组织，他们深知自己只有监督举报的权利而无执行权，为了保证自身的生存与发展，实现工作预设目标，他们必须坚持“做阳谋而不作阴谋”的揭露原则。与一般环境抗争事件不同，民间环保组织既不是“邻避”行动中的参与者，也不是环境污染的直接受害者，而是具有较高公民意识的环境倡导者。在政社双方资源、地位不对称的现实境况下，

制度化渠道已然无法实现利益诉求的输入,为此它需要通过舆论化途径对污染现象进行公开化、客观化描述,将环境问题置于“阳光”之下,避免出现志愿者借环保之名行敲诈之实。环境治理过程中民间环保组织“一线小兵”的角色,决定了它只参与发现问题并不涉及执法,为了问题得到有效解决,还应鼓励环保部门走在环境治理的一线,甘愿为其提供坚实的后援支撑,这种做法的实质在于把政府推向环境保护领域舞台的中央,让它的努力得到社会认可、获取公众支持,以实现功能整合。

参考文献：

- [1]HALL. R. H., Tolbert. P. S. Organization:Structure, Process and Outcomes, New York:Jersey Prentice Hall, 1991:278.
- [2]Chris Ansell, Alison Gash. Collaborative Governance in Theory and Practice[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 1995(18).
- [3] 谢岳, 党东升. 草根动员:国家治理模式的新探索[J]. 社会学研究, 2015, 30(03):1-22+242.
- [4] 赵秀梅. 公共服务提供中的 NGO 及其政府关系之研究[J]. 中国行政管理, 2012(01):34-38.
- [5]顾士颜. 中国当代社会转型与环境法的发展[M]. 北京:科学出版社. 2008:129.
- [6]姚华. NGO 与政府合作中的自主性何以可能?——以上海 YMCA 为个案[J]. 社会学研究, 2013, 28(01):21-42+241-242.
- [7]韩志明. 利益表达、资源动员与议程设置——对于“闹大”现象的描述性分析[J]. 公共管理学报, 2012, 9(02):52-66+124.
- [8]黄河, 刘琳琳. 环境议题的传播现状与优化路径——基于传统媒体和新媒体的比较分析[J]. 国际新闻界, 2014, 36(01):90-102.
- [9]张虎彪. 民间环保组织的合法性建构何以可能——基于两个案例的比较[J]. 兰州学刊, 2014(07):117-123.
- [10]黄春莹, 孙萍. 我国民间环保组织网络社会互动特征分析[J]. 兰州学刊, 2016(06):131-138.
- [11]马国栋. 民间环保组织发展的互动论视角[J]. 湖南社会科学, 2008(03):83-87.
- [12]刘景芳. 从荒野保护到全球绿色文化:环境传播的四大运动思潮[J]. 西北师大学报(社会科学版), 2015, 52(03):102-109.
- [13]陈涛, 李素霞. “造势”与“控势”:环境抗争中农村精英的辩证法[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2015, 15(04):122-128.