本版编辑：张丹丹
E-mail：t2@studytimes.cn
Tel：010—62807315

域外镜鉴

美国白宫请愿墙与政府舆情回应

□ 后向东

及时回应社会关切，是现代政府的重要标志，也是国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。美国的“白宫请愿墙”，通过网络渠道直接触摸社会舆情、及时回应社会关切，在美国乃至全世界都产生了很大影响。其探索形成的经验和教训，对于政府如何直接获取、正确看待并恰当回应社会舆情具有一定的参考借鉴意义。

“白宫请愿墙”是对美国白宫网站上开通的“我们人民”（We the People）栏目的俗称。该栏目开通于2011年9月，奥巴马总统亲自出席开通仪式并发表重要讲话，他说：“当我入主白宫时，我下决心建设一个更加透明、对国民更加负责的政府”，该栏目的开通“将为美国公民开通直接联系白宫的通道，以表达其关切事项”。这实际上是对白宫请愿墙的目的、功能和基本定位的权威论断。需要注意的是，白宫请愿墙是奥巴马政府新开通的民众表达诉求的渠道，但不是唯一渠道，白宫方面特意强调，其他诸如写信（包括电子邮件）、传真甚至当面提交书面陈述等表达诉求渠道，并不会因为白宫请愿墙的开通而被取代。

白宫请愿墙所服务的对象，理所应当是美国公民。据规定，凡年满13周岁的美国公民，都可以注册一个账号，通过这个账户发起请愿或参与请愿。但是，在实际操作中，这一资格条件并没有严格执行，任何人，无论是美国人还是他国人，无论是13岁以上还是不满13岁，都可以注册账号并发起请愿。实际注册过程中，所需要的仅仅是一个电子邮件地址，用以接收注册确认邮件并激活注册账号。如果只是在别人发起的请愿事项下签名，甚至都不需要注册，只需要提交一个用以接收白宫回应信息的电子邮件地址。由于这种零门槛的实际操作状况，白宫请愿墙出现了许多由其他国家网民发起并参与的五花八门的请愿事项，比如我国网民曾经在白宫请愿墙上要求奥巴马政府明确豆腐脑应当是甜的还是咸的。

网友发起的请愿事项，并不会立即出现在白宫请愿墙上。发起之初，发起人会得到网站反馈的一个链接，这个链接只有发起人自己可见。发起人可以通过电子邮件等方式向其他人发送链接，邀请其他人签名。当30日内签名人数达到150人时，该请愿事项才会在白宫请愿墙上公开显示，也就可能获得更多的人签名。这是白宫请愿墙的第一道门槛。当30日内签名人数达到10万人时，白宫将会予以回应。这是第二道门槛。白宫明确声明，这两道门槛是会调整的。实际上，自开通以来，第二道门槛已经调整过两次，从最初的5000人到2.5万人再到目前的10万人。显而易见，无论是两道门槛的机制设计，还是第二道门槛的两次调整，目的都在于合理调控需要回应的请愿事项数量，以免给白宫日常工作造成过度冲击。

对于请愿事项，白宫有着一系列的明确要求。提倡的请愿事项包括三类：提请政府注意某方面的问题，支持或反对政府的某项动议，要求改变或延续某项政策或行动。明确表示不予回应的事项包括四类：针对特定人或特定事予以起诉、行政处罚或其他处理的要求，联邦政府部门职权范围内的事项，联邦法院职权范围内的事项，州和地方政府职权范围内的事项。为了进一步在事项上规范网友的请愿行为，在发起一个请愿事项的过程中，网站系统会给出话题类别列表（列表数量会有所调整，现行的列表有39个话题类别），发起人必须从列表中选择3个话题类别，选择完成后，系统会自动将同类请愿事项推送给发起人，如果已经有同类请愿事项被发起，发起人可以选择对该请愿事项签名，当然，也可以坚持继续自行发起请愿事项。除此之外，白宫还明确要求，网友的注册信息和请愿事项中，不得包含人身威胁、暴力、色情、误导性陈述以及其他可能造成不良后果的内容。对于涉及这类情形的账户或请愿事项，白宫将采取冻结账户、删除请愿内容等措施加以处置。

发起后30天内获得超过10万人签名的请愿事项，将获得白宫的官方回应。一般情况下，负责该栏目的工作人员会按照时间顺序将需要回应的请愿事项转给白宫内部相应的部门和人员进行研究，形成回应意见后对外发布。有时，官方回应直接来自奥巴马总统本人。当然，白宫也明确表示，他们并不希望总统本人直接回应的请愿事项过多。回应的期限没有明确限制，白宫只是表示他们会努力在60天内做出回应。

从白宫请愿墙的实际运行情况来看，这一“民情民意沟通桥”似乎并未按照其设计初衷运作。在将近五年的实际运行过程中，暴露出一些较为典型的问题。一是有价值的请愿事项比例偏低。从已经通过第二道门槛等待回应的请愿事项，以及已经获得官方回应的请愿事项来看，真正对美国国家政策或重大事项产生影响的很少。从已经通过第一道门槛从而大众都可以看到的请愿事项上来看，内容五花八门，其中不乏一些没有实质意义甚至“恶搞”的请愿事项。如果再算上那些没有通过第一道门槛外人无法看到的请愿事项，总体而言请愿事项质量偏低。二是对请愿事项回应的时间偏长，这是这一栏目受到批评最重要的原因。一项发布于2014年的统计显示，达到回应条件的请愿事项，获得白宫回应的平均时间是298天。不仅如此，还有不少达到回应条件的请愿事项，长期未得到白宫的官方回应，“被忽视了”。三是回应内容失之简单化、官僚化。从白宫请愿墙列出的历史回应内容来看，许多回应流于表面，一些回应甚至只是客气的套话，缺乏实质性内容。当然，这与请愿事项本身质量不高也有内在的关系。

回应社会关切是大势所趋，但是，有效有序地回应社会关切又是一个突出难题。白宫请愿墙复杂的机制设计以及差强人意的实际表现，都鲜明地表明了这一点。白宫请愿墙的制度机制设计，以及实际运行情况，传递给人们的启示，大体可以归结为以下几点。

政府与公众的直接对话，必须经过一定的过滤机制，直接的面对面沟通，即便借助网络渠道，也很难保证有序有效。特别是并不与公众直接打交道的中央政府，与公众的直接沟通存在内在的障碍。正是因为这个原因，白宫请愿墙在声称打通了直接面对公民的通道的同时，又设计了两道门槛，使得只有超过150人附议的意见可以呈现出来，超过10万人附议的意见才能够取得与白宫直接沟通的机会。通过这两道门槛的过滤，白宫的对话对象，实际上已经不是公民个体了，而是一种公共对话。

政府与公众的良性互动，主要应当通过各类民主制度下的代议机制进行，诸如白宫请愿墙之类的网络对话机制只能作为了解和回应民情民意的辅助和补充渠道。现代政府，基本上都是代议制政府。借助于各类民主制度，政府由人民产生、对人民负责。这就从根本上决定了，政府代表着主流的民意。政府产生以后，对民情民意的把握和回应，也有相应的民主配套制度加以保障。因此，无论一个国家民主制度的具体表现形式如何，它都应当是民意表达的主渠道。主渠道内的民意表达才能保证应有的质量。主渠道之外的表达方式，特别是白宫请愿墙这种直接表达方式，即便经过一定的过滤，仍然很难保证质量，各种“恶搞”请愿层出不穷就是很好的说明。网络时代条件下，政府要重视包括网络在内的社会舆情，但是要注意不能颠倒主次，不能忽略民情民意表达和回应的主渠道，把对民情民意的判断寄托于辅助性的、质量不高的渠道。

政府对社会舆情的回应，应当限于建言献策的范畴，而不能涉及具体的行政决定事项，甚至是个体利益诉求的表达与满足。这是白宫请愿墙的明文告示。这种明文告示背后的考量是很清楚的。舆情回应只是解释说明对话的平台，而不是直接处理问题的平台。具体的行政决定事项或者个体利益诉求的表达与满足，应当通过专门的法律渠道、依据专门的法律程序和机制来处理。如果抛开法定的平台，在单纯的对话平台上采取实质性处置措施，将对正常的法律秩序造成重大冲击。白宫请愿墙明确拒绝回应涉及联邦政府部门权限范围内的事项，主要原因就是要避免这类网络问政渠道越俎代庖，对正常的行政管理层级和管理秩序造成冲击。不仅如此，即便对于请愿过程中存在的诸如暴力、色情等不法行为，白宫方面也只是通过一些技术手段直至注销账户等手段应对，一般不会采取法律措施对这类不法行为直接予以制裁。这些都提示人们，政府的任何政府舆情收集、回应机制，都应自觉限定在对话的层面，不能越界进入具体事项的处置层面。

澳大利亚如何管理地下水资源

□ 蓝 楠

地下水的表层水是泉水，为河溪提供水源，地下水的质量和数量也影响地表水。澳大利亚在地下水开发利用过程中，采取了行之有效的地下水资源管理措施。

明确管理目标和管理机构

关于地下水水质保护，澳大利亚《国家水质管理战略》指出其政策目标为：通过在维持经济和社会发展的同时保护和提高水质以达到对国家水资源的可持续利用。《澳大利亚水质指针》确定了管理目标，设立了监测目标并评价政策应用是否达到了管理目标。《澳洲环境可持续发展国家策略》第三部分（部门间议题）第18节（水资源管理）也规定：各政府将努力确保冲击到水资源的开发决定是基于可接受的水质与水量标准，且尊重符合依永续基础所建立的管理要求。明确管理目标来保护和提升地下水水质以实现水资源的永续利用。

澳大利亚联邦政府水资源理事会是全国的水资源咨询机构，也是国家管理地表水和地下水的主要机构，负责组织和协调全国范围的水资源研究和规划。下设若干委员会，其中水与河流委员会对水质保护负有主要责任，该委员会可对土地利用行为，尤其是（保留的或非保留的）饮用水源涵养区（整个流域）的土地利用行为进行法律控制。水与河流委员会在保护水质方面的法律资格是有限的，保护水质必须依靠其他政府机构的配合。比如计划部（土地利用规划和发展控制）、保持与土地管理司（公有土地的管理）、西澳大利亚州农业部（调整农地利用）、环境保护司以及环境保护委员会的配合。

重视地下水资源的流域管理

流域水资源作为典型的公共物品，对其治理和保护需要流域内相关利益主体的共同参与。澳大利亚在地下水资源管理中十分重视流域管理的作用，取得了较为明显的成效。以墨累—达令流域管理为例：该流域位于澳大利亚东南部，流域面积106万平方公里，约占全国面积的1/7，地下水资源丰富。由于其复杂性和广泛性，再加之需要突破地域的限制从整个流域的角度去解决问题，多元治理主体很必要。澳大利亚通过几十年的探索和变革，形成了政府、社区、企业、非政府组织和公众的多元治理网络。如墨累—达令部长理事会充分认识到社区参与流域管理对达到可持续利用资源的重要性，为协调社区和政府的行动，制定了19个管理区的计划，由以社区代表为主组成的管理委员会去协调管理每一个区域内的自然资源开发和保护工作，通过加强沟通、协调和教育培训，鼓励社区积极参与重大决策。另外，在流域的干、支流上，设立了58个水质监测站。水质监测和水文测验数据都传送至流域统一管理系统的数据库中，作为水质预测和进一步采取治理措施的依据。

制定一系列切实可行的制度

含水层补给制度。地下水在干旱地区或干旱时期以及其他水源短缺的地区具有相对于平常条件更高的价值，澳大利亚政府在地下水开发和管理方面有着长期的经验积累。澳大利亚大自流盆地含水层早在1886年就开始开采，目前有关大自流盆地地下水管理政策主要集中在：评价含水层的可持续开采量，并确定水资源的可持续使用限度；地表水与地下水资源的统一管理；地下水资源的环境价值等。政府通过“土地关爱”和“汇水流域管理”等计划，鼓励各州密切合作，共同参与水服务领域的活动；对地下水资源的使用效益进行科学评估；使水用户和政府决策与管理者了解地下水资源的不确定性及其风险，加强地下水资源含水层的补给。

水分配制度。像大多数国家一样，直到20世纪80年代，澳大利亚政府水资源管理当局才认识到澳大利亚有限的水资源需要更加严格的科学分配方案。于是，将灌溉许可证制度转变为份额制度。这是一种用于水消费用户与环境用水产权分配的创新方法，将水权在水源处而不是在水的输送处进行水权分配，水用户被分配到一定份额的储存量（按水文和汇水条件分成若干个储存量）。因此，营造了一个有效的水市场条件，使水的交易费用降到最低。但在地下水分配及地表水与地下水存在十分密切联系的地方，分配份额大小的确定涉及非常复杂的科学知识，因此，实施这种制度，受到许多条件的限制，目前仅在新南威尔士和昆士兰南部采取这种制度。在水资源分配管理中应充分考虑各区域、单位、个人的意见和专家咨询意见，注重信息系统的技术开发，采用流域综合管理。

水权制度。建立水市场和可交易的水使用权，可以大大促进水资源的合理分配与利用。发挥水市场的重要作用，积极促进水资源的高效利用，是目前国际上水资源管理的重要发展趋势，澳大利亚利用水市场开展水权转让和水资源的交易，取得了良好的效果。

按流量分配灌溉水资源使得土地所有者之间的水交易可以方便地进行。最初是将它作为缓解干旱的措施，在干旱的季节进行交易。后来交易越来越频繁，交易量也不断增加。1997年11月，在澳大利亚东南部默里谷地的马里地区开展了跨州的季节性水交易试点，澳大利亚政府委员会认为，建立跨州的“自由交易带”或“共同市场”有利于社会和生态可持续发展。目前跨州水交易量还很少，其主要障碍是各州的产权缺少一致性，各州的水定价政策、补贴、立法和管理、土地所有权、交通和基础设施条件、地下水和盐碱化条件等因素并不相同。为此，澳大利亚水改革工作组就水产权划分确定了以下方面的原则：所有权的权力和条件、被分配的资源份额、转让的约束条件、资源使用和获取的约束条件。西澳大利亚《水权与灌溉法》要求任何水权只有在取得许可之后方可取得，包括地表水管理区内的地表水；任何自流井中的地下水；地下水管理区内任何非自流井中的地下水。此外，定期检查与地下水取水量相关的测量数据，对地下水抽取量进行准确计量，对地下水资源实行有效控制，以确保资源的可持续性。同时，向地下水用户及利益相关者告知有关地下水水权交易的程序、能获得的效益及可能带来的影响，在确权的基础上促进地下水资源市场的交易。

水资源税费制度。目前世界各地水资源管理面临的共同问题是灌溉用水的价格长期以来普遍过低。在澳大利亚水资源归州政府所有，水的抽取是通过发放许可证进行的。在考虑合适的取水费核算方法时，独立竞争与管制委员会认为：取水费成本的认定和计量要建立在可靠的、可获得的数据基础上并且使用的计量方法可以重复使用，取水费标准随着水资源价值和成本等因素的变化适当调整。取水费成本主要由中央政府直接用于流域管理的成本、环境成本和水资源稀缺价值构成。目前，墨尔本供水公司制定的水价，可同时承担供水、污水处理、水源地保护、工程建设维护等多项城市水务职能，既取得了经济效益，又促进了节水。维多利亚州规定了水的使用费分为两部分：一是固定费用，无论使用与否，都必须缴纳的费用；二是超额费用，在固定费用的基础上，按超额使用量定量收费。在新南威尔士，州政府正通过对灌溉区的联合经营，以实现经营、维护灌溉储存和调控河流工程、维护和管理河流系统等的全部费用的回收。州政府确定了以下水费定价原则：水费的制定应以最有效的方式提供水服务为准则；水资源的管理应实现财务收支平衡，并使水服务保证可持续水平；定价政策应鼓励以最佳的方式进行水资源的储存、管理和输送及利用，以生态可持续的方式进行。

环球瞭望



日本东京都防震演习

日本的防震减灾教育体系

□ 王一媛

2011年3月11日，日本当地时间14时46分，日本东北部海域发生里氏9.0级地震并引发海啸，造成15894人遇难。2016年4月14日，五年前的伤痛还未抚平，又一场大地震重创日本熊本县。此次一系列连环地震，前震和主震最大烈度均为7级，达到日本气象厅烈度等级规定的地震最高等级标准，也是日本九州地方观测史上出现的最高级别地震。截至4月25日12时，本次地震已累计造成48人遇难。日本地处环太平洋地震带上，是典型的“地震之国”。尽管地震灾难频繁而深重，但日本大地震的死亡人数却越来越低，房屋倒塌越来越少，如此显著的减灾实效得益于日本多年来形成的防震减灾教育体系。

完善的防震减灾课程体系

“国际减轻自然灾害十年”计划指出，“教育是减轻灾害计划的中心，知识是减轻灾害成败的关键”。在地震频发的日本，应对地震已经成为民众生活的一部分，在多年的实践基础上，形成了独具特色的学校防震减灾课程体系。

1995年阪神大地震之后，日本政府认识到学校灾害教育、灾害管理的重要性。随后，教育部（2001年改名为文部科学省）根据不同年龄、学段制定学习指导纲要，规定各级学校灾害教育的总体目标与内容，以及学校推进灾害教育的策略。同时编写由浅入深、由简单到复杂、相互衔接的各阶段灾害教材，并颁发给各级学校作为实施灾害教育的参考资料。防震教材内容包括震前预警、震时避险、震后自救互救等，涵盖地震灾害发生的全过程。

小学阶段（7—12岁）灾害教育目标与内容：能够遵守安全守则，注意周围的危险；能够及时联系附近的大人，并遵从指示采取行动；能够理解发生地震的原因以及预防事故；能够自己采取安全的行动，关注家庭成员的安全。初中阶段（13—15岁）灾害教育目标与内容：做好地震应急准备，灾害发生时能做出比较正确的判断；地震发生后积极参加志愿者活动，能够做出有益于区域民众安全的事情；能够了解地震次生灾害与防范机制。高中阶段（16—18岁）灾害教育目标与内容：与初中阶段的灾害教育目标基本一致。

为了更好地编写有特色的教育课程，日本各学校制定灾害教育学习指导大纲时，在参考文部科学省的学习指导要领与地方教委的防灾计划的基础上，会结合所在地区、学生的实际情况以及学科特色等因素，自行规划实施有特色的防震减灾教育课程。

全民化的地震应急演练

日本政府十分重视民众地震危机意识的培养和应急避险自救互救技能的训练，积极营造全民灾害学习的氛围，创造灾害学习的各种条件，旨在建立由政府、社会团体和个人组成的全社会防灾体系。其中，开展全民化的地震应急演练就是一项重要措施。

为永久纪念1923年关东大地震，1960年日本国会通过决议，确定每年9月1日为全国防灾日，8月30日—9月5日为防灾周。从1971年开始，日本政府和地方社会团体在防灾周期间都要举行全国性大规模的防震演练，并且从未中断。到目前为止，每年都有数百万人参与演习，参加总人数已接近3亿人次，地震演习已成为公民生活的一部分，日本首相及各有关内阁大臣几乎都要参加一年一度的大演练。

日本的地震模拟演习形式多样，次数频繁，参与面广。比较常见的模拟演习包括会场型、随意型和图上训练三种形式。会场型演习事先有详细的预案，规模宏大，参与人数众多，适合多部门联合演习；随意型演习灵活性、机动性更强，事先没有准备方案，训练时临时决定；图上训练型是近几年日本政府大力推进的演习形式，基本由10人群体在本地区的地图前，讨论诸如如何找到新的避灾路线等应急措施。

日本民众的防震意识已经深深根植于血液之中。从幼儿园直至大学的各级各类学校都积极开展地震应急演习，所有学校每年都有计划地进行四次左右的地震灾害模拟演练，最大限度地模拟地震发生时的真实场景，让学生养成灾害本能反应，减少对地震的恐惧。日本所有社区，每年不仅安排地震防灾方面的课程，而且组织民众定期参加应急演练，几乎每个家庭都配备一套地震应急自救包，无论老幼都知道如何有条不紊地躲避地震危险，以及在地震中如何寻求帮助或者帮助别人。稍具规模的公司也都有完整的，操作性很强的地震应急预案，一旦发生地震，每个员工都知道该怎么做，以及和谁联系。日本的各级政府都注重与社区、学校积极互动，搞好协同演习，共建政府、社区、学校相互联合的演习模式，此举不仅突出了演习的全民化，更为演习的常态化奠定了坚实的基础。

互动体验式防震减灾科普教育形式

日本在组织民众开展防震减灾教育时，十分注重让群众真正了解震灾的特征，充分理解政府的防震对策，并积极组织市民参加各种形式的防震减灾活动，主要以模拟体验、趣味互动的形式，吸引公众参与并加深公众对防震的印象，以提高民众的危机应对能力。这些做法，才能真正让民众勇敢、从容地面对可能发生的地震灾害，并能积极配合政府做好防震减灾工作。

日本在全国各地都建有灾害主题纪念馆、纪念公园以及防灾教育中心，每个场馆都对地震避险知识的宣传尤为重视，大都配备地震体验设施。所有的地震博物馆和地震知识学习馆，均免费向市民开放。这些展馆的地震体验中心或体验室，装置输入真实的地震波，让观众体验地震时的摇晃、颠簸及房倒屋塌的情况，提高避震求生能力。仅东京就建有3个防灾教育馆（池袋、立川和本所）。另外比较知名的还有横滨市民防灾馆、大阪市生野防灾馆等。大阪防灾馆就是地道的“体验型”科技馆，地震体验的内容丰富而生动。

日本政府宣传地震防灾知识的方式是随时随地的，强制性较弱，一些临时性群体集会，譬如音乐会、大型集会前，工作人员会向全体参加人员朗读防震说明及该会场的紧急撤退线路。政府一般通过在公共场所布置展板、在街头设立流动地震体验车等方式，供市民自愿学习防震避险知识。地震体验车是通过液压系统，从前后、左右、上下6个方向的摇晃来模拟4—8级的地震。地震体验之前，工作人员会介绍应对方法：先蹲下以降低重心，再躲在桌子底下躲避以保护头部，为防止在晃动中暴露身体受伤，还需要紧紧抓住桌子。模拟地震时会用视频全程记录，体验结束后可通过回放找出应急反应中的不足，及时纠正。

他山之石