

文章编号: 1673-1212(2008)03-0008-04

环境保护中公众参与的若干探讨

薛姗姗, 潘钟

(厦门大学环境科学研究中心, 福建 厦门 361005)

摘要: 在中国, 公众参与、辅助政府各项工作已经取得一定的进展, 然而公众参与程度和方式有待进一步扩充和完善。由于一些环境问题的潜在高风险性以及部分公众环保意识的迅速增强, 使得政府充分发挥民主作用, 鼓励和引导更深、更广层次的公众参与成为迫切要求。本文将在充分认识公众参与环保事业现状的前提下, 研究其特殊性与局限性, 并重新明确、界定公众参与的对象, 最后在识别已有条件和潜在机遇的基础上, 探索如何利用信息化、市场化条件建立、完善各种公众参与渠道, 进而创造生动、务实的公众参与环境保护的局面。

关键词: 公众参与; 环境保护; 对象; 渠道; 市场化

中图分类号: X32

文献标识码: A

Study on Public Participation in Environmental Protection

Xue Shanshan Pan Zhong

(Environmental Science Research Center, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract In China, it has been making progress for the public to participate and assist the work of government. However, their method and extent of participation still need to be amended and broadened. Because of the potential high risk of resolutions of some environment problems and ascending demand of the public to protect the environment, to better promote democracy and to encourage and induce broader and more profound public participation is independence right now. In this paper, with the precondition of full understanding of recent public participation in environmental protection, we study the particular situation in China and its disadvantages, then definite and redefine the categories of people involved in public participation. In the last, by identifying the qualifications and opportunities of environmental public participation, we explore a new situation that the public participate in environmental protection in a vivid and concrete way by clearing and amending the channels for public participation under the advantage of informationization and market power.

Key words public participation; environmental protection; category; channels; market power

1 公众参与的总体状况

公众参与国家事务管理已有一定历史, 随着社会的发展, 其参与层面、方式也发生着明显的变化: 从最初的仅限于具有代表性的个体参与到今天更广泛的社会主体参与, 从多局限于选举、立法方面的参与到多层面政府各项工作的参与, 从形式单一、简被动单的参与到方法多样、自发互动的参与。

但是, 公众参与的深度和广度仍有待进一步提高。多数法律、政策及相关制度仅在原则上承认和保护公众参与的权利, 并未细化到具体操作层面。

也就是说, 公众参与日益高涨的热情并未有完善的途径和渠道进一步鼓励和引导。

1.1 环保事业中的公众参与的特殊情况

环境作为公共物品有其特殊性: 一方面, 从完全利益驱动的角度, 污染者(企业和个人)往往具有“搭便车”的心理和行为^[1]; 另一方面, 从部分利益驱动加上道德约束的角度, 相当一部分人又具有保护环境意识。过去完全由政府代表广大公众利益, 行使保护环境的义务已经逐渐步入尴尬境地: 政府在何种程度上能够完全代表公众行使环境保护的权利, 政府的各项规章制度以及日常工作的每个项目是否均最大化了公众的利益和环境需求, 公众到底有没有能力通过各个层次的公众参与完善政府的各项环保工作, 都在很大程度上受到了质疑。

环境的另外一个特点就是, 多数决策均带有一定的风险性。一方面, 有利益直接需求的污染者与

收稿日期: 2007-09-19

作者简介: 薛姗姗(1983-), 女, 江苏无锡人, 现为厦门大学环境科学研究中心环境管理专业在读硕士研究生, 研究方向: 环境管理。

利益间接需求的广大群众之间是常常存在矛盾的,政府作为这样两个集团之间的仲裁者,根据自身立场确定倾向于各方的权重的时候是具有一定风险的。尤其在不断倡导可持续发展的今天,经济指标到底占社会全面发展的多大份额仍是存在很大争议和不确定性的。另一方面,环境决策的多数情况需要技术背景,在一定的时空条件下,即使是专家,其掌握的信息也是非常有限的,对于各种机理相互、全面作用的认识还是相对模糊的,根据现有科技水平对将来精准的预测是不太可能的。因此,决策的对错往往是难以直接判断的,其后果也是难以准确估量的。

1.2 公众参与环境保护的进展与局限

到目前为止,公众参与环境保护已经取得一定的进展。在国家层面,环保总局于 2006 年 3 月 18 日起施行的《环境影响评价公众参与暂行办法》第一次在法律上赋予了公众参与环保的权利。一些地方政府已经将公众参与列为制定规章的法定程序并取得初步成效。各种参与渠道也随之拓宽,听证会、座谈会、问卷、网站参与等各种形式的参与均发挥着一定的作用。然而,从总体上看,公众参与环境保护还是局限在狭窄的范围,发展空间还需要进一步扩大。目前的参与主要存在以下一些缺陷:首先,已有的参与常常因目的性过强,使得其利用价值有限。比如在问卷调查的过程中,公众往往处于一种被迫的状态,并且需要在很短的时间内回答完问卷上涉及的相对比较专业的问题,真正能够参与并且其所有意见和看法都被记录和利用的公众少之又少。另外,许多场合的参与更倾向于成为一种形式,例如一些听证会、座谈会,其参与的公众能否代表所有人行使环境权利仍然难以确定。其次,环境问题包括很多层面,如较低层次的参与仅需参与者提供一些信息,较高的参与层次则需要参与者与决策者互相交流学习,然而现在几乎很少有一种媒介将各层次有机的联系、统一起来。群众的参与能力有所差别,使得区分其参与途径成为必须,因此需要有一种途径帮助不同参与能力的群众更好地找到适合自己的参与层次,从而最大程度的发挥其参与效果。最后,相当一部分自发的参与环境问题的公众没有得到政府的充分肯定和利用。尽管有一部分的公众已表现出明显的参与意愿,并通过一定的形式结社(如各种环保社团),但其潜在价值被更广泛的发掘和利用仍然需要政府的鼓励和扶持。然而,当政府对环境问题上确实需要公众参与的时候,很少会直接利用这些资源和成果,更缺乏互惠互利的协作发展。

2 公众参与的对象调整

2.1 原有参与对象划分的局限

国家已经在宪法中明确规定了每个公民都是公众参与的主体,具有管理国家事务的权利。因此,尽管参与者的背景不同,公众参与的机会是均等的。一般的划分主要包括个体的市民,各种民间社团组织(有组织的个体的集合)、营利性组织(如企业)等非政府组织^[2]。

这种划分将政府和非政府严格划清界限,另外专家这部分特殊人才的参与地位也处于模糊状态。这样的划分方法具有一定的局限性。

第一,政府的工作人员是群众的代表,其根本属性与普通公众是一致的。政府组织所涵盖的范围很广,各部门又有相对明确的分工,在参与的过程中常常需要把政府其它部门工作人员作为公众。即使是与环保直接相关的政府官员,并不是在任何时间都代表政府的立场,多数时候可以并应当作为普通公众的一部分发表自己的观点、参与环境保护的各种项目。也就是说,所有政府工作人员的参与身份不是确定的而是变动的,并且,由于其特殊的背景知识,一定场合下作为公众的一部分参与政府工作仍是必须的。

第二,专家未被纳入公众部分会造成这样的误解:公众参与难以起到直接影响决策的作用,势必不利于调动群众参与的积极性。事实上专家辅助政府工作也仅限于特定时间范围内,而剩下的多数时间专家和政府的工作领域是不重叠的。专家对于环保领域的认识是相对比较高层次的,其对于环境问题的看法与意见也是非常具有价值的,不仅如此,专家对于环境问题应该是尤其敏感的,其自发的不确定的参与仍然跟所有公众一样,需要有配套的途径和渠道支持其参与并且最终被采纳。

2.2 参与对象的定义和执行上的再认识

因此,公众参与对象的范围需要扩大,即包括一定条件下的政府工作人员和所有的专家。然而在从概念上扩大范围的同时,在执行层面上,又不得不适当“缩小”范围。根据目前已有的参与状况,大规模的全体参与是不现实的。首先是经济上的不现实,为每个参与者提供适合其自身参与条件的信息并进行一定程度的培训需要相当多的资金保证^[3]。其次是不可能完全符合所有群众的参与意愿,并不是所有公民的直接参与都会带来直接的利益,有时甚至会有损其利益。最后是处理参与结果的不现实,即使通过各种努力大规模的公众参与已经完成,对于

结果的公平、有效的处理是比较困难的。

公众参与在某种程度上说是一柄双刃剑,符合现实的有序参与有助于提高政府的工作效力和群众参与政府工作的热情,而非现实的无序参与只会造成社会的不稳定和群众的不信任。按照实事求是的原则,有必要对于公众参与的先后问题进行再认识。目前最好的方法是鼓励和支持一部分已经具备条件的公众先参与进来,由此带动整个社会的参与热情、逐步提高政府操作公众参与的能力、加快公众参与制度化的进程。目前已经具备参与意识和能力的公众多集中在文化素质相对较高、对环境问题较为敏感并且有保护环境的较强要求的中产阶级。他们已经成为政府人力资源的补充,充分利用其自发的参与必将有助于政府的各项工作。这部分公众的呼声占优势可以在一定程度上避免只顾眼前利益而对环境带来的不可逆转危害。对于那些暂时没有参与进来的(尤其是弱势群体),可以通过政府扶助、社会团体将其与政府衔接、已参与公众自发援助,帮助他们更好地协调发展与环境的关系,并为其今后更好地参与环境保护奠定基础。

参与的公众将自觉地对应于某个层次的公众参与:比较低的层次是公众单纯为政府补充环境信息,污染举报就是对应于这个层次的例子;公众的意见是政府工作中必须的组成部分、将间接地影响政府决策是属于中间层次的范畴,比如环保草案征求意见;比较高层次地参与是政府和公众一同学习探讨的过程,此时公众的意见将是至关重要的,通常专家及相关领域的学者、学生是可以在较高层次上指导政府工作,比如环境规划的审议。这些公众参与的层次并不是一成不变的,随着参与的需要和参与素质的提高是个动态的过程,也就是说,公众按照实际情况自觉地参与所有环境问题^[4]。

3 用生动的方式完善政府引导的公众参与渠道

3.1 政府牵头的必要性

公众参与环境保护需要政府作为最主要的引导者、组织者、调解者。政府应作为主要的引导者、组织者是由政府在公众参与中的地位决定的。政府是公众参与的直接受益者、是公众执行国家管理工作的代表、能够与公众进行最直接的交谈,另外政府是各种环境信息和参与信息的直接发布者,从根本上决定了什么范围的公众用什么样的方式参与什么样的环境问题。政府必须作为调解者是因为在解决人民内部矛盾时,作为全体公众代表的政府,以最中立

的立场权衡各方利弊,另外在资金问题上,政府与其它团体组织相比具有更广泛的筹集权和分配权。值得一提的是,政府应该积极鼓励环保社团的发展和壮大,肯定民间团体的参与地位,实现公众参与中个体与团体、集中性与多样性的结合,充分利用各种资源共同服务于公众事业的发展。

3.2 充分利用市场化、信息化手段服务于公众参与

社会主义条件下的市场经济在中国已经愈发完善,一些凸显市场化性质的资源已由政府的手中流向整个社会大市场。已经被证明的市场优越性为政府的工作提出了机遇和挑战:政府的各项工作是否符合社会主义市场经济的客观规律、能否服务于社会主义市场经济的长远发展是衡量政府工作质量的一个重要指标。即使是公众参与,市场化、信息化手段也是可作为借鉴的良好方式。

3.2.1 公众参与数据库建设

公众参与是大规模的群众参与,大量信息的集中管理成为首先要解决的技术问题。由于首先参与进来的那部分公众文化素质相对较高,利用现代信息化手段统一管理是提高政府效率的捷径之一。参与的信息主要包括个人资料和参与历史记录。利用数据库的功能可以对不同背景的参与者进行排列和组合,并通过随机抽取一定样本来满足不同的参与需求。所有信息的获取主要依靠以下途径:已有的参与记录(如拨打过举报、投诉电话的那部分公众)、社会团体中已经积累的一定信息数据、通过政府宣传而自愿加入数据库的各类参与者。通过结合现代化的参与手段,该数据库增强了具体参与的直接操作性,方便政府的各层次公众参与的实施和管理。

3.2.2 通过市场化手段扩大参与程度

由于公众参与并不是每个公民不可或缺的社会生活内容,因此适当的经济刺激是活跃其参与性的必要措施。只要公众能够更快、更好的参与环保工作,只要政府能够为公众提供民主决策的环境,在事实求是的前提下,各种手段都是值得尝试的。

首先,各种丰富交流渠道也就扩大了公众参与的直接通道。政府的相关网站建设是最基本的参与平台,它在实践过程中已体现出便利、快捷和低成本的优点。各种信息的发布与接收相辅相成:各大区域的环境信息、项目执行的进展情况和环境影响、环境污染控制管理、环境保护规划、可持续发展计划、环境质量状况分析、生态保护现状与对策、政策法规调研等。网站的建设应当在方便政府管理的同时尽可能地方便群众的各种参与行为,实现政府与公众的互动。另外,网站还可以通过链接民间团体,扩充

群众参与环境保护的途径,同时也有利于这类组织的发展壮大。由政府发起的参与形式也应该多样化,除了常用的问卷等形式外,网站和报刊杂志意见反馈、邮件、短信等都可以作为公众参与的手段。

其次,利用各种媒体宣传和经济刺激扩充参与群体。在公众参与过程中,媒体的作用不可忽视,它不仅能够帮助宣传,还能够引导社会意识。媒体宣传公众参与环境保护应该包含三个方面:第一是参与成果展示。这样的宣传应该是政府政务公开的一部分,有利于树立政府良好形象,另一方面也将激发更多的群众参与新一轮的政府工作。第二是宽泛的各种参与。宣传的主要目的是激发更多的群众参与到环境保护的工作中,提高群众环保意识,让更多人自发地参与到对应层次的环境保护中。通过对已有各种参与途径的宣传以及适当的教育,鼓励更多的人关心、加入环境保护,并为今后具体的公众参与打下基础。第三就是具体的公众参与。比如建设项目环境影响评价中的公众参与,这样的宣传更具针对性,要求涉及的参与范围可以相对狭窄。当然,在宣传和参与的过程中利用适当的经济刺激和鼓励也是必要的。参与前的刺激是为了让其参与进来,参与后的鼓励是为了让其长期地保持参与行为。这样的方法有很多种,比如给予赠品、让参与者享有某些特权等。资金来源则可以依靠一部分的商业运作,如广告。

最后,通过结合其他相关信息,激发公众的参与热情。比如说,环境保护可以与人体健康、动物保护、旅游等人们比较感兴趣的信息相结合,甚至可以在各种非直接环保信息的获取过程中添加环保公众参与内容。单纯的环保参与信息会让人觉得枯燥乏

味,而与公众喜欢并要求主动获知的信息结合必然使得参与的过程生动而活泼。

4 抓住机遇实现公众参与环境保护大发展

综上所述,由于环境问题的外部性和风险性,公众参与成了政府民主施政的必要手段。虽然中国已有一定的公众参与环保事业基础,但仍存在着各种缺陷并需要进一步完善。公众参与对象的范围必须扩大是不容置疑的事实,所有环境方面的专家、学者以及某些情况下的政府工作人员都应包含在公众的范畴中而参与环境保护。然而在操作层面上,充分利用已有的自发参与的资源是发展公众参与的捷径。由于这些参与者以及有望成为自发参与者的公众文化素质相对较高,信息化的各种渠道将不仅方便了参与过程和政府的管理,更提高了效率。同时,充分运用各种经济刺激手段不但符合社会主义市场经济客观规律,还将创造活泼生动的参与局面。因此,只要认真抓住目前已有的各种机遇,公众参与环保事业必将得到大发展。

参考文献:

- [1] (美)巴里·菲尔德,等. 环境经济学 [M]. 中国财政经济出版社, 2006
- [2] 王增民. 环境保护公众参与探讨 [J]. 黑龙江环境通报, 2006, 30(3): 97-99
- [3] 邵诏亚. 公众参与城市规划的理性选择 [J]. 规划师, 2006, 6(22): 77-79
- [4] 张慧敏. 公众参与技术决策模式的比较研究 [J]. 科学与科学技术管理, 2005(11): 47-51.

(上接第 163 页)

参考文献:

- [1] 郭秀锐, 杨居荣, 毛显强, 等. 生态城市建设及其指标体系 [J]. 城市发展研究, 2001, 6(8): 54-58
- [2] 孙国强. 循环经济的新范式: 循环经济生态城市的理论与实践 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2005
- [3] 杨永春, 渠涛. 兰州城市环境污染效应研究 [J]. 干旱区资源与环境, 2006, 20(3): 48-53
- [4] 陈榛妹. 兰州的城市热岛效应 [J]. 高原气象, 1991,

10(1): 83-87.

- [5] 刘斐, 李志刚. 兰州市大气污染及其调控 [J]. 城市管理与科技, 2000, 2(3): 31-34
- [6] 白芳铭, 张松林. 兰州生态城市建设对策探讨 [J]. 安徽农业科学, 2007, 35(30): 846-847.
- [7] 任学昌. 兰州城市生态系统研究 [D]. 成都: 西南交通大学, 2002, 50-56