

文章编号: 1673-1212(2008)08-0020-04

# 浅谈环境规划中公众参与有效性的影响因素

许瑛超

(厦门大学环境科学研究中心, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 环境规划是环境管理工作的重要内容之一, 环境规划的目标是环境保护与经济协调发展的具体结合点。为使制定的规划能够可行, 在规划的整个过程中公众参与是非常重要的。文章基于对中国目前环境规划中的公众参与存在的不足之处的简要论述, 对影响环境规划公众参与有效性的因素进行了初步的探讨, 指出公众参与的制度、对象、时间、形式、内容的设计、解决矛盾的能力、参与公众的热情等是影响中国环境规划公众参与有效性的主要因素, 并提出了一些提高中国环境规划公众参与有效性的建议。

**关键词:** 公众参与; 环境规划; 影响因素; 有效性

中图分类号: X32

文献标识码: A

## An Analysis of Factors Affecting Efficiency of Public Participation in Environmental Planning

Xu Yingchao

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

**Abstract:** Environmental planning is one of the most important parts of environmental management. The objective of environmental planning is to integrate environmental protection and economic development. Public participation is one key issue in planning process to make an environmental plan more practical. Based on the shortcomings of public participation in Chinese environmental planning, principle factors for furthering efficiency of public participation were discussed and some suggestions about improving public participation effect in environmental planning have been provided. The principle factors are the system, the object, the timing, the way, the design of the content, the ability to resolve the problem, the attitude of the people, etc.

**Key words:** Public participation; environmental planning; principle factor; efficiency

### 前言

环境规划 (Environmental Planning) 是环境管理的基础, 是一个解决问题、制定方案的过程。环境规划是实现环境管理目标和实施环境行动方案的依据, 通过它找出问题所在, 提出解决问题的方法并配以相应的政策, 确定未来的工作方向和在一定时间内达到的总体目标、阶段目标, 以及为实现环境保护目标所应采取的措施。

目前对于环境规划的概念并未形成公认、一致的看法, 其中具有代表性的提法是: 环境规划是国民经济和社会发展规划的有机组成部分, 是环境决策在时间、空间上的具体安排, 是对一定时期内环境保

护目标和措施所作出的具体规定, 其目的是协调发展与保护环境之间的关系, 在发展经济的同时防治污染, 保护好环境, 维护生态平衡。

环境规划的最终目标是明确规划区的资源环境特征, 使人类的经济和社会活动不超出环境的承载力, 实现人与自然的和谐和持续发展。它主要应完成环境功能区划, 各阶段的环境规划目标和规划方案, 污染物的总量控制及其分配, 环境综合整治、防治措施方案等, 为环境管理提供超前性的依据<sup>[1]</sup>。

随着社会主义市场经济体制的逐步建立及可持续发展观的提出, 中国的环境规划面临着一个新的历史时期。在这个新的历史时期, 必须进一步完善环境规划理论, 丰富环境规划内容, 采取新的方法和手段, 才能适应市场经济发展的需要, 才能有效地管理资源, 防止和减少环境污染。由于环境规划涉及面较广, 本文就选择其中的一个重要方面——公众

收稿日期: 2008-04-03

作者简介: 许瑛超 (1983-), 女, 厦门大学环境管理专业研究生, 主要研究方向为公众参与环境管理。

参与,进行讨论。

## 1 公众参与的概念

环境问题已成为当今世界各国不得不面对的自然给予人类的最严重考验,中国作为发展中国家在经济高速增长且对人口资源环境高度依赖的改革关键期显得更为迫切。公众参与已成为解决环境问题的一种主流也是正在被积极实施的一项举措。

公众参与(Public Participation)的概念,20世纪80年代末被引入中国,其内涵与外延都很广泛。国家环保总局副局长潘岳认为,所谓公众,指的是政府为之服务的主体群众。所谓公众参与,指的是群众参与政府公共政策的权利<sup>[2]</sup>。世界银行认为“参与”是一个过程,在这个过程中利益相关者都应参与政策的制定、规划投资方案筛选、管理决策的制定等<sup>[3]</sup>。

环境规划的公众参与是指公众按照规定的程序,参与到环境规划的制定过程和实施过程中,从而影响环境规划决策和实施效果并使其符合公众的切身利益的行为。公众参与环境规划是公众的权利,公众参与是环境规划制定和实施的基础。

## 2 公众参与的作用

环境规划中的公众参与在各国和国际社会得到普遍推行,公众参与环境规划对环境、公众、以及整个社会所起到的积极作用已经越来越引起全社会的认同与重视,主要表现在以下几个方面:

(1)公众参与可以使公众了解规划以及由此可能引起的重大的潜在的环境问题,增加公众对环境规划的认同感,增强规划的社会可接受性,并使公众的环境利益得以表达,从而有利于最大限度地发挥规划的综合和长远利益。

(2)公众参与有助于减少规划失误,增强规划的合理性。公众的意见可提供更全方位的信息及不同于政府的全新的观念及思维方式。来自多方面情况的真实反映,可以避免决策的盲目性或由于情况不明造成的决策偏差,最终实现科学决策。

(3)公众参与有利于提升公众的环保意识和参与精神,促进整个环保事业的进步。公众参与是衡量现代社会民主化程度和水平的一项重要指标,更是构建和谐社会的现实要求。

(4)对难以用货币化形式表达的环境资源价值作出评估。目前环境资源价值的估算仍很困难,特别是涉及到景观、文化遗产等社会属性较强的问题以及潜在的长期的影响等方面,但当地居民可能会

有深入认识。评估这些资源的惟一途径是通过公众参与<sup>[4]</sup>。

## 3 国内外研究进展

国内学者关于公众参与环境管理的研究起步较晚,总体而言国内研究尚处于起步阶段,实证研究才刚刚开始。而且多是一些浅层次的参与现状的描述和判断,较少进行参与过程和效果的评价。

王凤<sup>[5]</sup>指出如果采用微观分析视野,对每一位单个人参与环境保护的行为进行分析。有两类观点较为普遍,一种观点认为(环境)意识是影响人行为的重要因素;另一种观点从社会人的本性出发,认为个人的社会背景因素对行为带来了一定的影响。但是人的行为表现始终是精神人与物质人的同一体,因此二者是交互作用着对个体环保行为产生影响。

国外学者关于公众参与环境管理的研究经历了从最初的参与提出,到后来对参与结果的评价,进而又出现了20世纪90年代末至今的对参与效果进一步反思的阶段。在这一阶段,学者们重新对这种“参与式”的理念进行反思,他们不仅仅研究参与的过程和参与的公平问题,更多的是重新思考该不该引入参与到决策中来的问题。因为在这一阶段大量的实证研究结果集中在对参与效果的评价上,很多结论显示参与增加了决策的成本,倒不如“政策”对解决环境问题更为有效。但是这种反对的呼声并没有阻止公众参与环境保护的实践过程,它只是提示人们思考如何使参与更加有效,毕竟广泛的公众参与意味着更加民主的社会进程<sup>[5]</sup>。

## 4 中国公众参与环境规划的现状

中国的法律已经明确了公众参与的合法性。中国宪法明确规定“人民依照法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济和文化事务,管理社会事务。”这是中国实行环境民主原则和公众参与环境管理的宪法根据。环保总局2006年2月22日正式发布了《环境影响评价公众参与暂行办法》,这是中国环保领域的第一部公众参与的规范性文件。

中国环境规划中的公众参与起步稍晚。发展到今天,虽取得了一定的进展,但还存在参与意识淡薄、深度不够和参与效果欠佳等问题,影响了公众参与的有效性,导致环境规划的有效性也减低,不利于环境保护的长远发展。

目前中国环境规划中的公众参与缺乏制度上的

保障,没有相应的制度支持公众参与环境规划的过程,不仅法律法规配套不够,而且为公众参加环境规划提供法律支撑的法规制度也不健全,公众对环境规划的制定和审批过程知之甚少。这在很大程度上反映了中国公民参与规划的机制还不够完善。

由于受到许多因素的限制,中国环境规划中公众参与程度低、参与的范围和比例很小。目前中国的环境规划公众参与实践大多停留在较小空间尺度规划的层面上,主要由规划设计机构通过调查表或走访的形式让公众参与,但这种参与是被动参与,范围仅限于被调查的几个问题,带有规划者的主观愿望,同时又缺乏广泛性。从总体上看,目前中国环境规划中的公众参与还处于“象征性的参与”阶段。公众只有参议权而没有决策权,公众参与的深度并没有随着规划的深入发展而加深。

## 5 公众参与有效性的影响因素

环境规划中公众参与有效性是在环境规划全过程公众获得环境信息多少,参与规划决策和诉诸法律的权利实现的综合反映,它包括公众参与制度的有效性、信息发布的有效性、参与对象的有效性、调查方法的有效性、调查内容的有效性、统计方法的有效性、时间的有效性以及结论的有效性等。从以上角度进行初步探讨,环境规划中公众参与的有效性的影响因素包括以下几个方面。

### (1) 公众参与制度

目前中国没有法律条文明确规定环境规划必须进行公众参与。环境规划法规,从环境的编制、公布、审批、到实施都没有关于“公民参与”的内容规定。从而使公众参与在规划工作中不具有法律的强制性,并不将其纳入规划工作的必须程序。关于专家参与审查时有关部门代表和专家的人数比例,是否允许不同意见的小组成员提出书面意见以及专家库如何设立等程序性问题都缺乏规定,缺乏与国际接轨的公众参与实施程序,缺少相应的公众参与技术规范,这些都使得公众参与存在一定的随意性。

### (2) 公众参与对象的选择

由于社会公众的年龄层次、文化程度、环境意识、职业等客观条件的不同,每个参与个体对环境规划的看法会有差异,公众参与者的素质、环境意识以及对规划的了解等将直接影响到公众参与的有效性。在选择参与公众人员时,如果不能保证全面、有代表性,则不能完全表达公众的真实意愿。同时,处在规划范围内不同区域位置的公众对单元区域由于距离的远近也会有差别迥异的反映。

### (3) 公众参与介入时间的选择

在国外,公众参与贯穿整个环境规划的全过程,甚至到得出结论之后还进行一段时间的公示,以征求民意。但由于中国国情的特殊性,只是在环境规划大纲编制及评审阶段和环境规划报告书的编制及评审阶段进行,这无疑会影响到公众参与的有效性。

### (4) 公众参与形式的选择及内容的设计

不同地区、不同居民特征的公众参与形式的选择以及内容的设计,将对公众参与的有效性有着很大的影响。公众参与的形式应具有多样性和公开性,可以进一步利用网络资源以及媒体资源<sup>[6]</sup>。

### (5) 信息公开程度

公开环境规划的有关信息,不仅保障公民的知情权,而且也是公民实现其参与权的前提。因此,规划过程中应将相关信息及时、充分地公开,尤其是与规划影响范围内公众的环境权益关系密切的信息。

### (6) 解决矛盾的能力

公众参与的主要目的之一是为公众提供一个合理、有效的提出建议的途径,避免项目方和公众之间的冲突。政府部门、规划设计机构和审批单位通过灵活的形式和策略避免冲突的产生并化解矛盾可以增强公众参与的有效性。反之,如果公众发现自己反映的问题没有得到解决,就会更加对规划项目产生抵触情绪,使问题更加尖锐,进而违反了公众参与的初衷。

### (7) 对公众意见的重视程度

A mste<sup>[7]</sup>把公众参与水平描述为类似于梯子状态的等级,等级可分为 3 类:无公众参与、象征性参与和公民决定型参与。它们之间的区别在于公众参与的作用是空洞的、例行公事型的,还是真正意义上的能够影响决策结果。

### (8) 公众参与结果的反馈情况

公众参与结果应及时反馈给大众。中国现在的公众参与结果只作为报告书技术评审的依据。公众缺乏通畅渠道了解自己的意见是否被采纳,因而无法实施有效的监督<sup>[8]</sup>。

### (9) 规划设计机构的职业素质

由于公众的素质有限,在公众参与之前,公众接受的有关规划项目信息是由规划设计组或政府部门发出的,而其对涉及到的规划信息有事实上的垄断,所以在公布信息的时候可能有不准确,甚至恶意隐瞒信息等情况的发生。在公众参与中,对规划设计机构工作人员的要求较高,例如在实地问卷调查中不能误导公众,要对公众意见如实的反应和客观的分析等。

### (10) 公众参与者的热情

中国环境教育起步较晚, 社会对公众参与重视仍不够, 公众对没有直接利益的规划往往采取漠不关心的态度。无论是采取保护行动或积极对抗环境侵害, 个体都必须付出一定的成本, 但这不能排除其他人同时享受它带来的利益。因此在每个人都期待着“搭便车”的情况下, 再无人愿意主动进行保护环境。公众参与的自身积极性不高, 在很大程度上增加了中国环境规划中开展公众参与的难度。

## 6 改进公众参与有效性的建议

根据上面总结的环境规划公众参与有效性的影响因素, 提出几点改进公众参与有效性的建议。

(1) 确立公众参与环境规划的法律地位。在环境规划法中确立公众参与规划的法律地位是支撑公众参与环境规划制度健康运作的基础。所以应赋予公众参与环境规划一定的法律地位, 把公众参与环境规划作为一项不可缺少的程序来对待。应对公众参与环境规划的内容和程序做出全面、明确和详细的规定, 使公众参与规划活动程序化、法律化和制度化。

(2) 公众代表能反映规划区不同团体的社会经济利益, 是各方面利益的代表。从国外的规划实践来看, 真正有效的公众参与不是“个人”层次的参与, 而是以社区组织为居民代表的参与。这样, 可以大大拓宽居民参与的广度, 调动广大居民参与的积极性, 最广泛地吸取居民的意见和建议。

(3) 公众参与对象应具有普遍性与代表性。环境规划的公众参与者一般应包括规划实施及影响范围内的公众代表、规划主管及编制单位、环保主管部门、相关规划专家, 以及感兴趣的公众和社会团体等, 既要有直接利益冲突的公众, 也要有无直接关系的公众。

(4) 公众参与应尽早介入, 并贯穿始终。从理论上讲, 规划中公众介入决策越早越好, 这样才能真正实现从决策的源头保护环境, 避免因决策失误而导致难以挽回的错误, 以实现可持续发展的目标。由于规划所涉及到的范围较广, 规划实施后影响范围较大, 这就要求我们将公众参与贯穿到规划的全过程。

(5) 选择合适的公众参与方式, 进行科学的问卷设计。环境规划中, 要根据项目的规模大小、所处位置、影响范围和程度来决定公众参与的方式, 可以采取多种形式相结合的方式, 并且应该进一步利用网络资源以及媒体资源, 全面细致地了解公众对项

目建设的态度和意见。问卷调查是目前应用较为广泛的方法, 公众调查之前首先要进行区域的现场勘察, 在完成勘察工作后, 根据项目的特点进行问卷设计。在设计问卷时要有针对性, 要充分考虑到规划以及受调查公众的特点。

(6) 让公众充分了解项目内容。明确规划文件公开的范围, 建立系统化的文件公开机制, 保障公众的知情权和参与权得到实现<sup>[9]</sup>。要让公众参与规划的决策, 不仅要让公众全面了解项目的内容, 还要让公众了解项目的背景。在进行调查时应明确规划项目的环境影响和所采取环保措施的效果, 使受影响的公众能充分了解项目的情况, 从而有针对性地提出意见、建议。

(7) 科学分析调查结果, 并对公众的建议与要求及时反馈, 认真处理, 建立对公众意见的回应制度。对公众参与的结果, 应有客观全面的分析论述。反馈信息受公众参与人员的文化背景、生活环境习惯和社会经验等因素影响, 因此对待反馈的信息要针对参与对象特征, 结合参与内容给予不同权重进行辩证分析。明确在何种情况下采纳(或不采纳)公众意见, 有效的建议应予以采纳。增加群众、规划编制单位以及管理部门的互动对话。在瑞典, 政府对公众意见, 尤其是反对或不同的意见必须做出令公众满意的答复<sup>[10]</sup>。

(8) 提高公众的参与能力。目前许多环境规划中的公众参与意见内容泛泛, 缺乏建设性意见。公众对环境状况的亲身感受及对环境问题的重视程度是他们关心环境问题、积极参与环保事业的基础。如果用马斯洛的“需求理论”来说明, 就是当人们的低级需要, 如生理需求、安全需要等得到满足后, 就会追求更高层次需要的满足, 如成就感、归属感等。在目前人们生活水平基本达到小康的背景下, 公众的温饱问题已经得到解决, 人们逐渐将追求基本的生活需要提升到追求生活的质量上来。因此随着公众生活水平和环境意识的提高, 具有优秀品质的公众代表不难产生<sup>[11]</sup>。

(9) 在环境规划大纲或方案中包括一份公众参与计划方案是非常必要的<sup>[12]</sup>。在这份方案中, 应说明参与的公众范围、组成及所安排的参与活动等, 这样将能指导规划全过程的公众参与活动, 便于环境规划的顺利开展。

## 7 结语

中国环境规划中公众参与的有效性有待提高, 这不仅仅是环境规划自身的要求, (下转第 36 页)

剂吸附的影响,使得相当部分的  $O_3$  被催化剂吸附,从而使得 catalyst/ $O_3$  条件对有机物的去除效果不够理想, catalyst 没显示出催化氧化的优越性。

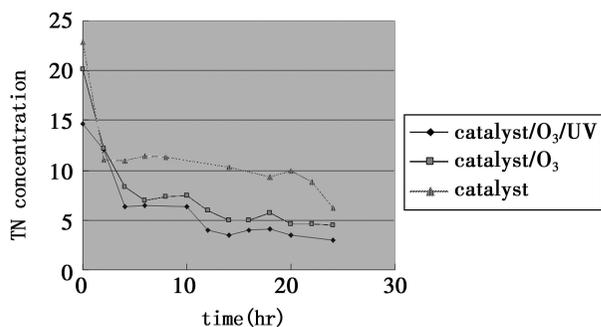


图 10 在催化剂和催化剂 /O<sub>3</sub> 条件下总氮浓度

从图 10 可以看出, catalyst 去除 TN 主要靠 catalyst 中活性炭的较高吸附能力,而当有  $O_3$ , UV 参与反应时,明显加快了废水中总氮的去除能力,使得催

化剂 / $O_3$  /UV 系统比催化剂 / $O_3$  系统提高了 40%, 因此, 催化剂 / $O_3$  /UV 的组合在废水脱氮方面显示出优越性。

### 3 结论

通过一系列实验的数据分析,可知 UV/ $O_3$ , catalyst 是影响废水 COD 去除率以及 TN 的去除率的重要因素,  $O_3$  与 UV 在光催化反应中起到了非常重要的作用, UV/ $O_3$  系统能在 24 h 之内,能够将高浓度化工废水 (COD<sub>Cr</sub> 浓度约为 16 000 mg/L) 中 COD 降解 68% 左右,而且 UV/ $O_3$  还能加快反应进程。另外,本次研究中,在废水 COD 的降解上,由于  $O_3$  在水中流速较大,溶解度较低等原因,使得活性炭为主的催化剂并未显示出明显优越性。不过,催化剂与 UV/ $O_3$  的协同作用对于总氮的去除率明显高于其他条件,说明催化剂在脱氮反应中起到了一定的催化作用。

(上接第 23 页)

也是中国现阶段社会主义民主的充分体现。有效实施公众参与,不仅可以提高规划的有效性,还可提高全民族的环境保护意识。

#### 参考文献:

[1] 厦门大学环境规划网络课程 [EB/OL]. <http://210.34.5.16/>, 2000

[2] 潘岳. 环境保护与公众参与 [N]. 中国环境报, 2004 6 1

[3] 世界银行报告 [EB/OL]. <http://www.sohu.com>, 2005 7 21

[4] 王志刚, 陈炳禄, 陈新庚. 环境影响评价中公众参与的机制与有效性 [J]. 环境导报, 2000(3): 1-3

[5] 王凤. 公众参与环保行为的影响因素及其作用机理研究 [D]. 博士论文, 2007.

[6] 金勇. 提高环境影响评价公众参与有效性的对策研究 [D]. 硕士论文, 2004

[7] Amstein S R. A ladder of citizen participation [J]. American Institute of Planning Journal 1969 35(4): 21-24

[8] 凌虹. 规划环境影响评价中公众参与有效性的探讨 [J]. 江苏环境科技, 2004 17(4): 32-34

[9] 韩冰. 规划环境影响评价指标体系研究 [D]. 硕士论文, 2007.

[10] 刘兰岚, 杨凯, 徐启新, 程江. 规划环境影响评价有效性研究 [J]. 环境保护, 2006 12(A): 63-66

[11] 黄莉敏. 浅谈环境规划中的公众参与 [J]. 能源与环境, 2005(3): 64-66

[12] 刘大钧, 曹燕春, 王圣. 规划环境影响评价中公众参与与方法实践与探讨 [J]. 电力环境保护, 2007 23(5): 14-16

(上接第 29 页)

### 4 结论

信息共享平台利用了大型数据库在性能、安全性、可靠性、数据一致性、分布式处理等方面的优势,将各主要环境业务部门的统计、收费、审批、监测等数据集中管理起来,数据管理人员、各级领导、业务部门员工通过统一的 Web 界面进行管理、查询分析大量的环境数据,从而简化环境数据管理的难度,提高环境数据管理的水平,大大方便用户对环保数据的访问,提高了数据利用效率。因此,建立环境信息共享平台,使环境管理数据实现共享,实现各类数据

及时的关联,是环境管理工作发展的必然趋势,将为环境管理提供强有力的技术支撑。

#### 参考文献:

[1] 孙兴富,等. 环境信息技术的应用及其展望 [J]. 环境科学与管理, 2007(4): 16-19

[2] 王桥. 环境信息技术与应用 [M]. 北京: 化学工业出版社, 2001 10

[3] 刘明华. 城市环境信息综合查询分析系统开发与应用实践 [J]. 中国环境监测, 2005(3): 3-5

[4] 徐光. 环境在线监测监控管理与发布系统 [J]. 中国环境监测, 2006(4): 10-12