

公众参与环境保护研究综述

● 刘红梅¹ 王克强² 郑 策²

(1. 上海师范大学 商学院, 上海财经大学;

2. 上海财经大学 公共政策研究中心, 上海 200000)

【提 要】 公众参与环境保护已经引起了越来越广泛的重视。本文首先介绍了公众参与环境保护的相关理论。然后, 对公众参与环境保护相对成熟的国家的实际操作进行了归纳总结, 讨论了公众参与环境保护的一些基本问题。接着介绍了我国的公众参与环境保护研究情况。最后, 指出了我国公众参与环境保护存在的问题和不足。

【关 键 词】 公众参与; 公共事务; 环境保护

【中图分类号】F019 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-3637(2005)04-0082-04

公众参与(Public Participation)的含义是, 具有共同利益和兴趣的社会群体对政府设计公共利益事务的决策的介入, 或者提出意见和建议的活动。公众参与有三个要素: 赞誉主体、参与对象和参与方式。公众参与是最近几十年才在社会的公共管理和公共事务方面频繁出现的社会行为模式。虽然公众参与的行为本身在整个近代都是存在的, 但是作为一种独立的行为模式, 在近几十年才凸现出自己的特征。公众参与是民主理念的体现和扩展。我国在相当长的一段时间内, 由于缺乏公众参与的经济基础和政治条件, 主动的自发的公众参与几乎不存在, 即使形式上有, 往往也是政府动员的。随着市场经济导致的利益多元化格局的出现, 政治体制改革和民主化趋势也为公众参与奠定了基础。近 20 年来, 基层公众主旨和民间组织的发展为公众参与提供了组织保障。同时在经济发展进程中不断出现的新问题往往独立于原有的政治体制之外, 政府或者没有意识到, 或者关注不足; 此类的问题促使公众不得不由于自身利益攸关而积极参与到公共问题中。最后, 由于政治的发展和经济利益意识的觉醒, 我国群众的公众参与意识在不断地增强。以上这些情况的存在, 是我们关注并且研究公众参与问题的原因和动力所在。公众参与的相关研究甚多, 由于篇幅所限, 本文仅就公众参与环境保护(以下简称“环保”)的部分理论和研究进行阐述。

一、公众参与环保的理论基础

环境保护领域的公众参与, 相对来说, 发展比较早也比较成熟。公众参与的概念在环境保护过程中得到了长足的发展。和公共参与相关的理论有以下几种:

(1) 环境权理论

环境权的具体主张是联邦德国的一位医生在 1960 年首先提出来的。1969 年, 美国学者 Josph Sax 以法学中的“共有财产”和“公共委托”理论为依据, 提出了系统的环境权理论。后来, 日本学者又提出了“环境共有原则”和“环境权为集体权利原则”, 进一步发展了环境权理论。这些理论主张

得到社会各界的赞同, 使环境权在国际法和许多国家的法律中得以确认^①。

目前, 环境权的主体、客体和权利内容有逐渐扩大的趋势。过去人们只提到公民的环境权, 现在已有国家环境权、组织和单位环境权的主张。权利客体也从自然环境扩大到文化环境。权利内容则超出了环境舒适权(阳光权、通风权、宁静权、眺望权、达滨权、清洁空气权、清洁水权)的范围, 而包括了生命健康权和财产安全权。

Hannigan(1995)认为公众具有以下四种环境权利: 获得关于自身环境状况信息的权利; 当关于污染的主张产生时严肃听取情况的权利; 从污染者方面获得赔偿的权利; 决定被污染社区未来命运时的民主参与权利^②。

(2) 公共财产理论

该理论认为空气、水、阳光等人类生活所必需的环境要素, 不能视为取之不尽、用之不竭的自然物和“自然财产”, 它是人类的“公共财产”, 应当由代表全体公民意志的机构来予以管理, 并引入科学决策方法和程序, 只有这样才有利于环境这种公共财产的品质提高^③。

(3) 公共管理理论

传统的公共管理模式是官僚制。本尼斯(Warren Bennis)把传统官僚体系归结于工业革命的产物, 它所追求的不是行政组织存在的终极价值, 因而它也就无法应对时代的变迁。官僚制受到批判的另一个原因是这种传统行政模式容易陷于米歇尔·哈蒙(Hamron, 1995)所描述的“责任困境”中, 也即是传统的“政治——行政二分法”, 使得“行政人仅仅是负责有效地执行由政治家制定的目的, 那么作为他者权威的工具, 他们就不应对其行为承担任何个人道德主体责任。反之, 如果行政人积极参与公共目的的决定, 那么他们的责任又成为问题, 而且政治权力将受到削减”^④。行政官员为追求效率, 将可能把公共利益、正义、公众权益置之度外, 公众的利益表达将受到压制, 下级组织也不需要回应公众而只是回应上级组织。



20世纪70年代,公共管理出现了新的范式转换,西方各主要国家掀起了一场“政府再造式”的新公共管理运动,等级僵化的科层体系向着一种更加灵活、以市场为基础的公共管理转变。这场转变是在适应全球化、信息化以及提高政府效率为背景下开展的,其核心内容是:关注专业化管理、关注业绩评估和效率、合同代理制、使用者付费、经济刺激等^①。戴维·奥斯本和特德·盖布勒在他们的《改革政府:企业精神如何改造公营部门》一书中更是提出:“企业家政府”的十点纲领:促进在服务提供者之间的竞争;减少科层制,放权给公众;关注结果;目标驱动而不是规章驱动;顾客导向;预防而不是事后处理;增加收入;分散权威;参与式管理;引进市场化机制;掌舵而不是划桨。拉赛尔·林登在他的《无缝隙政府》一书中提出公共管理的顾客导向、竞争导向和结果导向。总之,这场以管理主义为改革理念的新公共管理运动力图将私营部门和工商企业的管理方法移植于公共部门。

但是,丹哈特随之对新公共管理理论(包括企业家政府、市场化政府、政府再造等)提出了批判,引出了“新公共服务”这一概念(The new public service),他把分析的起点重新回到政治领域来。新公共服务运动是对民主社会的公众权、社区和市民社会、组织人本主义和组织对话理论进行的研究为基础,新公共服务最突出的原则是:公务员的首要作用乃是帮助公众明确阐述并实现他们的公共利益,而不是试图去控制或驾驭社会。

(4)利益相关者理论

利益相关者的概念在1984年提出,在此后的20年间利益相关者理论有了很大的发展,在某种程度上对公众参与的公众确定有了很大的理论帮助。Gunton和Vertinsky(1991)就曾经提到被某种决定直接影响到的群体,也就是利益相关者,应该直接并且有效地参加到决策制定的程序中。Jackson(2001)随后指出利益相关者应该是那些自己认为受到影响的群体,而不应该是相关机构认定的受影响群体^②。

对利益相关者分析是很有益处的,具体表现在:帮助了解复杂的问题;帮助发现可能存在的相互影响;是决策制定中的一种管理工具和预测可能发生冲突的工具(Grimble and Wellard, 1996; Engel, 1997; Rollng and Wagemakers, 1998)。利益相关者分析用来研究和区分受到影响群体的立场。越来越多的关于环境问题的冲突,促使人们重视对于冲突的管理研究。而利益相关者分析,尤其是利益相关者参与决策制定过程,已经成为一种很常见的现象。

二、国外公众参与环保的情况

(1)政府对公众参与环保的法律保护情况

有学者以英国为例子,说明了公众参与国家的环境决策是实体性权利,又是程序性权利。同时认为公众参与决策表现在环境知情权、环境事务决策权、诉讼参与权等权力上。

第一,环境知情权。1992年颁布的《环境信息条例》明确规定,除了某些例外,任何寻求环境信息的个人都有从任何公共机构获得环境信息的权利。所有拥有环境信息的公共机构都有义务,只要有请求,这些机构必须尽可能地在2个月内对任何不必提供兴趣或利益的个人提供环境信息,任

何拒绝都必须以书面的形式予以回答,并伴以对拒绝的原因进行说明。1999年英国又颁布了“信息自由法案”。该法案使公众获取环境信息的渠道更加广泛,环保社团和当地社区可以利用这些信息来对不同级别的政府决定提出反对意见^③。

第二,参与环境事务决策权。英国1985年的《地方政府法》和1990年的《城镇和乡村规划法》规定公众有咨询和参与的法定权利。如果需要,以当地公众质询的形式展开。一般情况下,委员会或附设委员会会议,都应该向公众开放,会议议程的复本和为会议准备的报告至少在会议开始3天前对公众公开,接受公众的检查。会议结束后,某些文件要向公众公开,接受公众的检查要长达6年的时间。1997年工党上台以后,公众参与得到了更进一步的加强。

第三,环境诉讼参与权。在英国,第三方没有法定的权利对政府部门的环境决定进行起诉,对行政决定提出挑战要通过高等法院复审的方式进行。1981年《最高法院法》规定,只有申请人表现出“与申请的案子有关的足够的利益或兴趣”,才能具备必需的代表性。而在1982年的《国内税收特派员》专案中,英国议会上院对上述法令进行了解释。该解释指出,有充足理由的申请人可以被认为具有代表性的地位,而且压力集团不应该被排除在法院的申诉之外。法院也将足够的利益或兴趣赋予那些拥有最接近和持续关心环境事务的集团或社团和具有申诉权利(地位)的个人,而作为没有可认知的兴趣或利益的个人所组成的反对者群体并不能通过简单地组织在一起而得到确认。作为个人来说,如果想对政府的行政决定进行起诉,获得代表性,必须显示出对于决策他比一般的公众有更大的兴趣。所以根据上述规定英国Burton的绿色和平组织就有资格起诉Albi ighttkgWlison这家因为未经同意向爱尔兰海排污违背了《水法》的化工厂,最终这家化工厂被判支付2万英镑的罚款。在民事诉讼中,通过个人来起诉那些违背环境法的行为,在代表性上并不附加任何限制性规定。所以,在英国随着这个原则的普遍推广,在民事诉讼中个人起诉违背环境法的行为已经相当流行^④。

(2)民间组织参与环保的情况

同时,相关研究也关注了在环保领域的公众参与过程中,民间组织NGO的表现非常活跃,并且发挥了非常重要的作用^⑤。

首先,宣传和普及相关知识。环保团体经常通过各种方式来普及环保知识、促进环境信息交流,唤起更多的人关注环境变化,重视环境污染和破坏的危害,倡导有益健康地生活方式。环保NGO如“世界自然基金英国办公室”和“大地之友”在20世纪80年代末期和90年代初期积极地帮助当地政府以更加严肃的态度来对待可持续发展的观念,并帮助当地政府把可持续发展的观念用于当地的发展项目之中。

其次,民间组织通过咨询服务解决实际的环境问题。比如“大地之友”通过运用详细的地理信息系统来分析提交给国家水务局的水污染监测数据,该团体还出版一般的普及性指南来帮助人们理解他们监测的结果。环保团体中的专业



人士,通过咨询的方式,对普通居民的行为提供正确的引导和帮助。

再次,民间组织对政府和企业的环境行为进行监督。在英国有很多案例显示,使环境法得以有效实施的一个关键因素由环保主义者和环保团体所采用的非法律和战略。非法律战略包括:发起运动、游说、展示公众的抗议活动、支持地方社区表达自己的抱怨,很多环境行动小组在《地方 21 世纪议程》中发挥着核心的作用,他们矫正了被错误理解的发展项目和协调不良的政策措施。而当议会不情愿地履行通过法律制定的有约束力的、严格的和可实施的环境保护责任时,很多环保组织就会采取法律行动。如绿色和平组织将很多污染和核问题的案子告上了法庭;地球之友将英国不遵守欧盟环境法的行为予以揭露,以引起欧盟委员会的注意;钓鱼者协会将由于采矿和耕种的不良管理引起河流污染的问题告上法庭。

(3) 公众参与与环境评价情况

以日本、美国为代表的西方工业化国家经过多年的发展,对公众参与的程序和规则有一套较完善的做法。其常用的方法如:通过新闻媒介(报纸、电台、电视台)或张贴广告,发布拟建项目的厂址、内容,让公众了解建设项目的情况;新闻媒介公布公众听证会的时间和地点,请公众参加;通过公众听证会,听取公众的意见并进行答辩;在环境影响报告书中设专门章节论述公众的意见(包括听证会的记录)。香港地区的做法是,在项目申请阶段就对其进行公示,并允许公众提出意见。申请人的报告应当供公众免费查阅,并刊登广告以便利公众提出意见。在规定的期限届满后,如果没有公众提出意见,才能批准报告^①。

可见日本、美国和我国的香港地区实施公众参与的鲜明特点就是信息透明,公众不仅享有充分的知情权,而且在环境影响评价的各个阶段都可以参与其中,参与程序也很健全。比如,美国 2000 年 12 月颁布的《森林保护条例》在做环境影响评价时,召开了 600 多次公开听证会,进行了 1600 多项的反馈。当然也应该看到,这些先进的制度是建立在公众具有高度的环保意识和民主意识以及发达的物质条件基础之上的。

三、我国的公众参与环保的研究

(1) 公众参与环保的重要性研究

首先,公众是第一线的利益相关者。田良认为承认和重视公众的环境价值主体和环境影响评价、决策与监督的主体地位,尊重其价值选择,是公众参与的理论基础^②。事实上,任何活动都可能在活动所在地对人类生活和环境的某些方面产生影响,这些影响将以“好”、“坏”或“重要”、“不重要”被人们感受到。因此,环境影响评价不仅涉及科学判断,也涉及价值判断,并与上述环境价值主体的利益息息相关。与环境有关的公众是环境价值主体中不可缺少甚至是最重要的组成部分。

其次,公众参与的不可替代性。张辉指出,从一定的立场和角度看,受影响者总是少数。由于生活习惯、文化氛围、宗教信仰等主体状况和评价心理背景不同,决策者、审查者、

评价者很难设身处地了解受影响者的想法,或许我们认为毫无价值的东西恰为他们所珍视,或许我们认为项目提高了他们的物质生活水平,他们应该满意,而他们却可能因为失去了我们看来无足轻重的东西而痛苦^③,因为只有他们才与环境有切实的价值关系,才有“切肤之痛”,才能真正体会到开发建设活动给他们带来什么。因此,在一定意义上讲,公众的评价主体地位是不可替代的。专家和权威部门的科学评价不但不能完全代替公众的评价,而且,只有充分考虑了公众利益的专家意见才是科学和合理的。公众参与的思想体现了社会对每个个体的尊重,也有利于提高全民的环境意识。

(2) 公众参与与环保的角度研究

黄岩和吴克昌^④从政府回应的角度来研究公众参与。他们认为听证制度是一种典型的公众事前监督和政府事前回应;而相应的市长热线是近年来一种为市民广知的公众表达和政府回应机制,它所代表的是一种事后监督模式。各地的市长热线已经成为政府了解社会动态、监督职能部门及其工作人员、保护公众利益、舒缓干群矛盾的一种重要方式。市长热线本身并无执行权力,从这个意义上说,它的地位是尴尬的。但是作为联系着政府与公众的桥梁,市长热线是一种“有效制度稀缺下的制度补救”。

许晓明^⑤从经济学角度分析公众参与。他认为公众参与的效用函数是 $R = B * P + D - C$, R 代表参与过程中的效用总和, B 是当事人预期的参与行为带来不同环境效果所产生的效用差额, P 是主观估计预期效用差额可能的概率, D 是参与行为带来的心理收益,和实际结果无关,是当事人精神上的收益, C 是参与成本,包括信息成本、机会成本和侵害成本。政府应该采取措施增加群众的参与效用,同时降低参与成本,才能提高公众参与的积极性。

(3) 公众参与与环保的法律研究

公众参与法律方面的构建成果。环境方面公众参与的法律成果是比较明显的,1996 年国务院“关于环境保护若干问题的决定”中明确提出“建立公众参与机制、发挥社会团体的作用,鼓励公众参与环境保护工作,检举揭发各种违反环境法规的行为”。国家环境保护总局于 2003 年 3 月 18 日发出“关于建设项目竣工环境保护验收实行公示”的原则、方式、操作程序及意见处理等要求,使公众参与建设项目竣工环境保护验收程序化、制度化。2003 年 9 月 1 日实施的《中华人民共和国环境影响评价法》首创性地对公众参与做出了明确规定,保障了公众的合法环境权益。《环境影响评价法》为保障公众参与环评提供了法律依据,增加了环保审批的透明度,提高了决策的法制性(付佳等,2005)。

同时,这些法律的不成熟之处也在文献中时有反映。张洁就曾经指出,法律法规效率层次偏低,缺少有效的程序规定和制度保障,没有公众参与的具体规定和具体的实施程序,且未明确公众在环境影响评价活动中应有的地位,对公民的环境权、知情权、监督权等权利的规定具有狭隘性和不明确性^⑥。如:信息交流主体及其关系、公众参与的时段、公众参与者的选择、信息发布形式、公众参与的监督保障等。



正是由于存在诸多漏洞,导致环评单位在做EIA中公众参与时在形式、方法、内容和深度等方面把握不准,存在着一定的盲目性。如:①有些建设项目的EIA-E是在项目初步设计阶段甚至是在项目“上马”以后开始的;②一味地采取问卷调查的方式,不能根据项目的特点采取相应的信息交流方式;③项目潜在的不利因素没有及时公布,公众提出的问题不能及时反馈等等。

(4) 公众参与环保的制度研究

从决策体制而言,我国传统的决策体制是一种自上而下的集权型决策体制,决策权力集中于中央和有决策权的各级政府。而在首长负责制的框架下,决策权又基本上归集于组织内部某些人身上。因此,我国公共决策更多的是一种精英决策,决策过程充其量只是在决策层内不同权力精英及群体之间的政治互动,鲜有像西方国家的多元决策模式下,社会上各种政治力量、利益集团乃至公众都有可能参与决策,对决策进行牵制或施加影响。此外,我国公共决策一般较重视输出性参与,即要求公众遵守政府的政策,而对输入性参与重视不够,即政府决策尚不能充分吸收公众的各种建议和信

息^⑧。从渠道而言,目前,我国公众参与公共决策的正式渠道有:人民代表大会和政治协商会议,党和政府开设的各种方式的来信来访、领导接待日、各种不定期的座谈会等。前者为主要渠道,但对于普通公民来说能够直接参与的机会太少;后者为辅助渠道,很大程度上是党和政府为了密切联系群众,克服政府机关和领导者官僚主义作风而开设的。中国现有数以万计的组织和团体,如青年团、妇联工会、各种学会、协会、大众传播媒体等,它们在公共决策过程中也起到了表达、协调、综合公众意愿的作用。然而,在现实中,它们更多地是发挥在党和政府与人民群众之间沟通信息、反映情况的“桥梁”和“纽带”作用,有的甚至内化为党组织和政府机关的“附属物”,而不是代表公众和自身的团体发挥“压力团体”的作用。这样,公众参与公共决策的意愿就很难实现^⑨。

四、结语

公众参与环境保护,在世界范围内已经被公认为是解决环境问题的一个必不可少的重要环节,因为没有任何组织或者团体可以比利益相关者本身更关注和了解相关环境。公众参与环境问题比较成熟的国家,在公众参与相关的法律、民间组织建设、环境评价程序以及公众的普及教育等方面都有比较成熟和值得借鉴的地方。值得注意的是,我国的公众参与起步晚,机制和西方相比存在不少的先天不足。虽然公众参与已经得到了越来越多的关注和研究,但是上千年的封建体制的惯性力量使得政府习惯于集权管理,而公众习惯于接受指令;政府不愿意分享权力,公众不愿意、也缺乏能力进行参与。因此,如何从我国国情出发,逐步建立健全公众参与制度,对于提高环境保护水平至关重要。

基金项目:本文是国家社会科学基金课题《中国农业节

水灌溉市场的有效性 & 政策绩效评价研究》(批准号04C22015);第三十五批中国博士后基金《中国农村非营利组织运行绩效及可持续发展的理论与实证研究》(中博基[2004]13号),上海市教委课题《中美可持续协同社会城市林业政策质量管理体系研究》等课题的阶段性研究成果。

作者简介:刘红梅(1970-),女,山西阳泉人,上海师范大学副教授,上海财经大学博士后。

王克强(1969-),男,甘肃庄浪人,上海财经大学教授,博士生导师,主要研究方向是公共政策。

注 释:

- ① 环境科学大辞典[M].北京:中国环境科学出版社,1991.
- ② Hannigan, J. A. Environmental Sociology: A Social Constructionist Perspective[M]. Routledge London and New York, 1995.
- ③ 王宝贞,王琳.水污染治理新技术[M].北京:科学出版社,2004:175-178.
- ④ Hamron, M. Responsibility as Paradox: A Critique of Rational Discourse on Government. Thousand Oaks, Calif.: Sage, 1995, p. 163-4.
- ⑤ 罗伯特·B·丹哈特,珍妮特·V·丹哈特.新公共服务:服务而不是掌舵[J].中国行政管理,2002(10).
- ⑥ Jackson, L. S (2001): Contemporary public involvement: toward a strategic approach[J]. Local Environment 6(2):135-147.
- ⑦ Evans B., S. Percy. The Opportunities and Challenges for local Environmental Policy and Action in UK, in Buckingham — Hatfield S. & S. Percy (eds.) Constructing Local Environmental Agendas[M]. London: People, Place + Participation, Routledge, 1999.
- ⑧ 侯小伏.英国环境管理的公众参与及其对中国的启示[J].中国人口资源与环境,2004(5).
- ⑨ Mason, M. Agenda 21 and Local Democracy: A British search for New Participatory Forms[M]. in Environmental Democracy. London: Eanh — scan, 1999.
- ⑩ 廖柏明,彭俊.环境影响评价法律制度中的公众参与问题研究[J].社会科学家,2005(4).
- ⑪ 田良.环境影响评价研究——从技术方法、管理制度到社会过程[M].兰州:兰州大学出版社,2004.
- ⑫ 张辉.加拿大环境评价及其对中国环境影响评价的启示[J].环境科学,1996.
- ⑬ 黄岩,吴克昌.论公众参与和政府回应机制的重构[J].甘肃社会科学,2005(1).
- ⑭ 许晓明.环境领域中公众参与行为的经济分析[J].中国人口资源与环境,2004(1).
- ⑮ 张洁,姚琪,计勇,张荣保.论我国环境影响评价中的公众参与[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2004(6).
- ⑯ 王预震,周义程.公共决策中的公众参与[J].广西社会科学,2002(5).
- ⑰ 胡伟.政府过程[M].杭州:浙江人民出版社,1998.

责任编辑:罗哲;校对:国军