

准确把握公参定位,切实推动有效参与

Accurately grasp the position of public participation and practically promote effective participation

■文/ 郭红燕 王璇 李晓

环境问题,不仅是经济问题,本质上也是社会问题。环境污染问题的形成和改善,直接取决于各社会主体的环境意识和行为。环境保护需要全社会的参与。

一、环境保护公众参与现状分析

当前,中国正处于一个经济社会转型、环境形势严峻的特殊时期,为有效预防和解决环境和社会问题,中国不断深化生态环保制度改革,建立和完善环境信息公开和公众参与制度,公众参与环保的广度和深度不断加大。

(一) 公众参与制度不断完善

环境信息公开制度基本建立。新《环境保护法》对“信息公开和公众参与”作了专章规定,中国先后密集颁布了有关建设项目环评、企事业单位环境信息、国控企业监测等具体关键领域的信息公开政策规范文件。环保公众参与制度逐步健全。中国相继发布《关于推进环境保护公众参与的指导意见》《环境保护公众参与办法》《关于推进环保设施和城市污水垃圾处理设施向公众开放的指导意见》等,促进公众理性有序参与环保。社会组织管理和引导制度逐步建立。2013



年以后,中国制定了包括《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》《关于探索建立社会组织第三方评估机制的指导意见》《社会团体登记管理条例》《关于加强对环保社会组织引导发展和规范管理的指导意见》《境外非政府组织境内活动管理法》等,用于规范和引导社会组织发展。

(二) 公众参与主体日趋活跃

作为公众参与的中坚力量,近年来社会组织逐步呈现出专业化程度不断提升、机构间联合协作增加、与政府合作日益密切、组织动员能力不断增强等良好趋势,积极推动了环保工作。新环保法实施后,中国全国约1/10的环保社会组织具备环境公益诉讼资格,仅2015年就有40多起环境公益诉讼被立案。公众个人举报和维权行为更为活跃。2016年环保部“12369”环保举报热线受理举报的数量是2014年的160倍,达到18万件。在损害求偿方面,查询到的环境私益民事案件的数量逐年递增,其中2016年的案件数为1707件,大于2014年和2015年的总和。

(三) 公众参与领域不断延伸

当前许多环保法律法规及相关政策文件,无论是

其制定的过程,还是其实施过程,均设置了信息公开和公众参与的环节。很多法律政策文件本身就有专门的章节部分对信息公开和公众参与内容进行了规定和阐述,如自2013年以来颁布的新环保法、“气十条”“水十条”“土十条”等。同时,随着公众对环保问题关注程度日益加深,以及政策制度的保障,公众参与的领域已从早期较少的个别领域逐步延伸到大气、水、土壤、固废和生态等多个领域。

二、存在的突出问题和短板

(一) 公众参与的定位和程度不明确

开展环保公众参与,一方面是为了保障公众知情权、参与权和监督权;另一方面也是为了优化环境决策,更好地推动环境保护工作。要达到这个目标,就应该针对不同类型的公众参与事项,明确合理的公众参与程度,并非参与程度越高越好。公众参与的水平太低,会影响环境决策的科学性和合理性,后期很难实施。但过度的公众参与,也会影响环境决策的效率。因此,如何针对不同类型的参与事项确定合理的参与程度和水平,兼顾效率和效果,是一个亟待解决的问题。



（二）环境信息公开不到位

中国环境信息公开工作普遍存在公开不够全面、不够准确、不够及时、不够持久以及用户界面不够友好等问题，特别是企业环境信息公开严重不足。主要原因包括两大方面：第一，部分信息公开制度滞后，无法满足当前社会和政府环境管理的需要。特别是《环境信息公开办法（试行）》存在很多不足，如信息公开主体有限，信息公开范围较窄，信息公开的途径、方式和程序有待细化和优化，信息公开的例外情形很难准确界定，工作考核制度设计不合理等；第二，信息公开制度的实施效果不理想。地方政府对环境信息公开工作认识和能力不到位，多数环保部门开展信息公开工作涉及的信息收集、整理、共享和发布机制未理顺，中央缺乏有效的监督和评价机制以促进地方及企业的信息公开工作等。信息公开是公众参与的前提。信息公开不到位，直接导致公众无法获取有效信息，不能有效发挥监督和参与作用，甚至会发生误解，引发不必要的纠纷。

（三）公众参与方案缺乏针对性

第一，缺乏有针对性的公众参与方案。对于不同环保领域，公众关注度不同。公众关注和希望参与的环保问题，多涉及民生问题，如大气污染治理、饮用水安全、城市黑臭水体治理、土壤污染治理等。对于这些关注度较高的领域，国家和地方很少有针对性的信息公开和公众参与方案和机制，现实中多是在某个阶段设置政府主导的简单参与，既不能有效促进政府环境管理工作，也极易引发社会的不满，甚至导致社会不稳定事件发生。

第二，公众参与环境保护的方式有待创新和完善。当前公众参与的方式以听证会、咨询会、民意调查、投诉和举报、环境信访等为主，多限于单向的信息流动参与方式，缺乏政府和社会互动的参与方式，也缺乏根据不同社会主体设计的更适合其自身特点的参与方式，如社会组织和社区特点不同，其参与方式也应该不同。

（四）环保社会组织缺乏有效管理和引导

一方面，中国对环保社会组织缺乏长期管理和培育的规划和工作方案，导致地方政府和社会组织在开展工作时面临很大的不确定性；另一方面，目前环保社会组织自身能力和专业性有待提高。很多环保社会组织对国家政策不了解或者理解不深入，自身定位不

明确，专业性不够，解决问题的能力有限，缺乏有效的参与机制和手段，缺乏与政府部门和其他社会主体的有效沟通和互动等，一定程度上制约了环保社会组织自身的发展和参与环境治理的效果。

（五）公众绿色生活消费方式还未形成

公众践行绿色生活和绿色消费的意识 and 理念不强，绿色创新观念较为薄弱，绿色生活和消费的社会价值观和文化还未形成；政府、企业和公众各自在推动绿色生活和消费转型中的责任、权利和义务有待进一步明确；公众绿色生活的相关制度和支持机制还不完善，如个人环保信用制度体系缺失等；促进公众转型绿色生活方式的个人环境行为规范和准则还未制定。

三、对策建议

（一）明确公众参与的定位和基调，政府应在环境决策中起主导作用，公众意见应是补充和参考，而不应起决定作用

应明确政府对环境决策中的主导地位，发挥主导作用，而社会公众应发挥主体作用、补充作用。特别是对于基础设施类项目和国家战略性项目，如垃圾焚烧项目、污水处理厂建设项目、铁路、公路、机场交通类项目，以及涉核项目等，国家在组织相关机构和研究单位经过严密科学的论证之后，可在一定范围内组织公众参与，并将主要的意见纳入考虑范围，但公众的意见是参考而不应成为主导，政府部门应综合考虑国家战略和国计民生问题；与基础设施类项目不同，化工类项目及其他工业项目可以进行程度更深的或者更大范围的公众参与，尽可能考虑公众的意见，公参的范围、渠道和期限可适当扩大，这样更有利于项目长期稳定运行。

（二）尽快修订和完善环境信息公开制度，严格推动落实地方环境信息公开工作，促进环境信息有效公开

既要加大环境信息公开的力度，也要加强信息公开的针对性，特别是公开的信息要覆盖公众的关切和利益。第一，要尽快修订并出台《环境信息公开办法》，修改和完善信息公开主体、范围、途径、方式和程序，制定环境信息公开负面清单，健全信息公开工作考核制度，优化依申请公开制度等；第二，严格推动落实环境信息公开制度。加强各级环保部门环境信息公开能力建设，尽早实现环境监测数据的全面准确提供、环

境信息的及时共享和发布,以及对社会反应的有效应对;加强对地方政府环境信息公开工作的督查、考核、评价及表现公开,建立信息公开工作评价体系,对地方信息公开工作进行考核并公开,刺激地方改进环境信息公开工作;第三,要特别关注和公开涉及公众利益重大调整、需要公众广泛知晓,以及需要公众参与公共决策的相关政府环境信息,满足公众的需求和关切,促进公众更好地参与环保决策。


(三) 开发和创新公众参与的模式和方案,推动重点环保领域的全过程信息公开和公众参与

推动环境决策的制定和实施的全过程信息公开和公众参与;探索创新大气、水、土壤、生态等重点环保领域的公众参与模式及机制,针对不同环境介质、不同环境治理阶段、不同社会群体,制定详细的、有针对性的治理活动方案,将有效的公众参与机制以制度的形式固化下来并在全国推广;开发包括但不限于环境宣传教育、环境信息公开和服务、参与政府主导的环境行动、环境公益诉讼、环境社会调查、环境社会服务、环境社会对话、环境社会补偿、环境社会风险预防和化解在内的公众参与机制和途径。

(四) 制定社会组织中长期发展规划和工作方案,定期组织培训提高其参与能力和水平,提供其参与环境决策和执法的机会,促进社会组织有效参与环保工作

制定培育和引导环保社会组织的中长期发展规划和工作方案,引导环保社会组织依法依规、积极理性、健康有序地参与和推动环境保护工作;为中国国内环保社会组织提供有针对性的培训,从相关法律法规政策、能力建设、工作方式方法、与政府和其他社会治理主体的沟通互动等方面提高其专业化水平,促进环保社会组织更好地参与到环境保护和治理具体工作中;邀请其参与重要环保制度和政策的制定和实施,参与重要环保执法、重大突发环境事件的调查,优化和促进环保工作,有效化解社会矛盾。

(五) 尽快建立公众个人环境行为规范和个人环境信用制度,积极推进公众生活方式绿色化

为引导培育公众的绿色生活和消费方式,首先,应尽快建立公众个人的环境行为规范,包括公民家庭环保规范、公共场所环境行为规范、公众应对环境和自然灾害规范、公众消费行为规范等,用制度和规范约束公众的环境行为。其次,应尽快建立个人环境信用制度,让环境违法者承担违法违规的长期个人成本,以此引导社会改变忽视环保的思维和行为习惯。此外,国家还可以出台优惠政策以鼓励第三方开展绿色商业运营模式,如共享单车等模式,促进绿色生活方式的形成。

作者单位:环境保护部环境与经济政策研究中心

