

# 我国环境保护公众参与现状、问题及对策

◎郭红燕

---

**解**决我国的生态环境问题，不仅要全面调整现有的经济社会活动，更重要的是建立和完善全社会共同参与的全民行动体系，形成不同规模和层次的社会行动网络，共同寻求解决环境问题的方法和途径，实现环境、经济、社会协调发展。

## 一、我国环境保护公众参与现状

环境保护公众参与的推动，对创新环境治理机制、提升环境管理能力、建设生态文明、推动生态环保工作具有重要意义。经过多年努力，我国环保公众参与取得积极进展。

### （一）法律法规逐步建立和完善

第一，环境信息公开制度基本建立。环境信息公开是公众参与的基础。自2008年《政府信息公开条例》和《环境信息公开办法（试行）》实施以来，国家环境信息公开制度建设不断取得新进展，2013年以来更是进入快速发展阶段。2015年起施行的新《环境保护法》历史性地对“信息公开和公众参与”作了专章规定，国家先后密集出台了大量政策文件，包括《建设项目环境影响评价政府信息公开指南（试行）》、《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法（试行）》、《国家重点监控企业污染源监督性监测及信息公开办法（试行）》、《企业事业单位环境信息公开办法》、《环境影响评价公众参与办法》等，对具体关键领域的信息公开工作做出明确规定。2018年初发布的《排污许可管理办法》，对持有排污许可证的企业及许可证核发环保部门都提出了明确的信息公开要求。这

些规定都极大地促进了环境信息公开。

第二, 环保公众参与法律法规政策逐步建立完善。2006年, 国内环保领域第一部公众参与的规范性文件《环境影响评价公众参与暂行办法》发布, 为国内公众参与建设项目环评提供了法律依据和途径。2014年以后, 国家又相继发布《关于推进环境保护公众参与的指导意见》和《环境保护公众参与办法》等, 并于2018年修订发布了《环境影响评价公众参与办法》, 全面规定和细化了公众参与的内容、程序、方式方法和渠道等。在此之前, 2005年至2011年, 地方政府已有先行实践, 沈阳、山西、昆明等先后出台环保公众参与办法, 为当地公众参与环保提供了具体指南。河北省还于2014年发布了全国首个环境保护公众参与地方性法规《河北省公众参与环境保护条例》。这些制度和规范的发布, 为公众有序、理性参与环保事务提供了制度保障。

第三, 社会组织相关制度不断建立。2010年, 原环境保护部发布《关于培育引导环保社会组织有序发展的指导意见》, 提出培育引导环保社会组织有序发展的原则、目标和路径。2013年以后, 我国先后改革或制定了社会组织发展改革的规制文件, 包括《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》《民政部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, 上述政策和文件的出台为管理、培育和引导社会组织参与环境保护工作提供了重要依据和平台。

### (二) 组织机构不断建立和健全

在国家和地方层面, 我国逐渐建立了推动环保公众参与的相关机构, 特别是以环境宣传教育为主体的机构体系。国家生态环境部设立有专门的宣传教育司, 负责组织、指导和协调全国环境保护宣传教育工作, 组织开展生态文明建设和环境友好型社会建设的宣传教育工作, 管理社会公众参与方面的环保业务培训, 推动社会公众和社会组织参与环境保护。生态环境部宣传教育中心, 是生态环境部下属机构, 协助承担对社会的宣传教育和能力培训

等技术支持任务。省级和地方政府也参照国家生态环保系统的机构体例, 在环保部门建立了对应的宣教处(宣教室)以及宣教中心, 组织和管理省级和地方环境宣传教育和相关活动, 以及组织公众参与环境治理的工作。

在社会组织层面, 环保社会组织(NGO)近年来发展迅速。不同的环保社会组织, 其理念、机构设置、工作重点等有较大差别。部分环保社会组织, 由于依托政府部门, 具备官方背景, 其机构设置与工作流程与机关类似, 能够依托政府资源。这类环保社会组织从业人员专业水平和能力较强, 相当一部分从事环境科学和政策研究, 为政府决策提供科学信息。与此不同, 民间环保组织的数量近年虽不断增加, 其分布也从北京扩散到全国各地, 但其发展水平参差不齐。有的民间社会组织专业性较强, 能够做较为深入的调查研究工作或开展政策倡导、参与立法工作等, 但多数民间环保组织机构设置简单, 人员数量和水平有限, 还主要以生态环境基础知识普及、环保宣传教育为主。

### (三) 公众环保参与意识不断增强

我国公众对于环境问题及其危害有一定程度的认识, 也有较强的保护环境的意愿。2014年原环保部发布的首次“全国生态文明意识调查”结果显示, 受访者对雾霾、生物多样性、环境保护法等了解率均在80%以上; 公众对环境保护的态度更加明确和坚定, 99.5%的受访者认同生态文明和环境保护; 公众自身参与环境保护表现出较好的“律己”行为, 如随手关灯和水龙头、不乱扔垃圾等环保行为的践行比例均在90%以上。公众环境意识的提高与近年来环境恶化的现实和不同层面开展的环境宣传教育是分不开的, 更得益于公众参与相关政策和机制。

首先, 近几年中国环境恶化严重的现实, 特别是大范围、高频率雾霾的出现, 让中国公众感受到了环境污染对他们生活和健康的影响, 在现实生活中受到了实实在在的环境教育, 增强了环境意识。

其次, 环境信息公开后, 公众不仅可以通过广播、电视、报纸等大众媒体获取日常环境信息, 关注其周围的环境状况, 而且可以通过网络特别是

新媒体获取相关信息和知识。新闻媒体对环境的报道数量和深度不断增加,有关环保理念和环保知识的新闻报道呈逐年上升的趋势。

再次,我国环保宣传教育力度空前。一是环保宣传教育内容日益系统和丰富,覆盖大气、水、土壤、固废、生态等多个领域;二是环保宣教平台更加多元,不仅依托传统媒体,还建立和运用社交媒体(微信、微博等)等平台。统计数据显示,截至2017年6月30日,环保机构“双微”开设数量已达到2591个。以原“环保部发布头条号”为例,累积阅读量151万条、评论量1.1万条。三是不断打造环保公益活动品牌,充分发挥环境日、世界地球日、国际生物多样性日等重大环保纪念日独特的平台作用,精心策划组织全国联动的大型宣传活动,形成宣传冲击力。

#### (四) 公众参与环境决策的机会不断增加

公众参与环境决策是环境治理的重要组成部分,近年来我国已经有不少的实践。例如,2005年4月,原国家环保总局率先举行了公开的听证会,与公众交流关于重新恢复圆明园的计划。稍后,又发起了大型的公众参与型环保项目,通过对太湖和淮河流域沿岸居民的访问和调查,收集公众对流域水环境管理现状的看法,征求他们对进一步保护流域的政策机制和管理办法的建议。这些举措受到了社会各界的关注和普遍的赞扬,标志着中国公众参与环境管理正趋于合理化和制度化。

目前,我国在环保方面的主要法律法规、规划、政策等的制定和修改也基本采用公开征求公众意见的方式,促使公众参与到相关法律法规的制定和修改中。这种方式改变了以前只有相关专家才有资格反馈修改意见,而一般公众没有机会参与的状况。例如国家环境保护“十二五”规划前期,通过多种方式,鼓励和引导公众参与,广泛听取社会各界关于“规划”的意见和建议。原环保部在网站上专门设置了为“十二五”规划提建议的网络专栏,并在全国各地发放了5000多份环境调查问卷,累计召开了上千人次的专家咨询会议、研讨会、座谈会,深入了解公众、基层环境工作者、海内外知名专家学者的意见和建议,收

集广大民众对“规划”编制的建议,了解公众对环境保护规划的看法与需求。

#### (五) 公众参与环境监督和管理的机制不断完善

公众检举和举报环境违法行为是公众参与环境监督、履行环境监督权的重要形式,特别是投诉和举报制度被认为是中国现阶段环境管理的有效补充手段。各级政府都开通了“12369”环保投诉和举报热线,利用公众力量实施环境监督。随着互联网的广泛应用,网上举报制度也正被推广。一些地方还推出有奖举报制度,通过对环境污染举报人实施奖励,鼓励公众积极参与环境保护监督管理。这些公众参与环境管理的行为,一定程度弥补了基层环境执法人员不足的状况,遏制了企业的环境违法行为。

同时,环保NGO在环境监督和管理方面也发挥了很好的作用。例如,2012年,由数十家环保组织组成的“绿色选择联盟”,在各地开展污染源定位活动,依托公众环境研究中心开发了“全国污染源分布图”。基于网络公开发布的污染物分布图具有动态性的特点,能够持续添加新获得的资料,供公众获取和了解相关污染源的信息。至今,至少已经定位了数千家污染严重的企业,通过和污染企业近距离接触,实地调查、监督他们的环境行为,并将信息及时披露,形成公众参与监督的工作机制。

## 二、我国环境保护公众参与面临的问题

### (一) 法律法规和制度不完善

#### 1. 法律法规有待完善

首先,现有规定不能很好地保障公众参与生态环境保护的权利,部分条款缺乏具体的解释和说明。例如,新修订的《环境保护法》,虽将具备一定条件的社会组织纳入了环境公益诉讼的主体,但是公众个人仍然没有诉讼资格。《环境信息公开办法(暂行)》规定,污染物排放超标企业要强制公布企业环境信息,其他企业则鼓励自愿公开。但这类属于自愿公开的企业如果不公开环境信息,实际上就在一定程度上限制了公众的

环境知情权。此外，政府或者企业不按照规定公开信息，或者公布虚假信息，法律对其制裁力度不够，使得违法成本很低，削弱了法律应该有的震慑力。

其次，部分公众参与的条款界定不明确，概念模糊，影响了公众参与的积极性。例如，根据《环境信息公开办法（试行）》，属于“国家机密”和“商业机密”的环境信息不属于公开的范畴。但是，并没有明确界定哪些信息属于这类不宜公开的范畴，因而在实际操作中一些环保部门或者企业就以“国家机密”或者“商业机密”为由，拒绝公开公众要求的环境污染状况或者是排污企业的相关信息。有些部门还制定了条款使公众获取环境信息的难度加大，降低了公众对政府和企业的信任度。在环评公众参与领域，听证会是比较常用的公众参与的办法，但是参与者一般是专家学者组成的，如何选择公众代表参加，没有具体规定，更没有详细的标准化的规定和要求组织听证会。

## 2. 配套政策有待细化

许多环境政策执行不力的原因之一是缺乏细化的配套政策和手段。例如，从管理体制上，公众参与制度的出台，应该配置相应的机构和人员，管理公众参与事务，确保公众参与的科学化、制度化、常规化，使得参与活动具有可持续性和有效率；公众参与环境监督，虽然通过激励机制鼓励公众举报各类环境违法现象，但没有具体的措施保护举报人的人身安全；促进公众向绿色低碳生活方式和消费模式转型，然而整个社会的产业链和服务业还没有建立起完整的绿色服务机制，保障公众有可以选择的绿色产品和消费，将生活方式的改变落在实处；在环境公益诉讼方面，随着公益诉讼主体范围的扩大，需要配套的能力建设方案，培养或培训具有环境素养、熟悉法律、责任心强的队伍，开展环境公益诉讼活动，为公众利益服务。否则，公益诉讼最终可能会因为执法人员不足、专业性缺乏等原因，使公众的环境诉求得不到解决，或者出现环境执法不规范、不严格等问题。

## （二）公众参与环保缺乏深度和广度

### 1. 公众对环境问题了解和认识不足

虽然我国公众环保意识有较大提高，较关注他们生活周围的大气、水、垃圾等污染状况，但是其对于生态环境问题仍认知不足，对于环境问题与人类的关系、如何应对环境风险以及改善环境等更是缺乏。一方面，公众深层次的环境理念、思想、环境意识的养成方面还存在明显的漏洞。例如，公众没有从人-环境-社会相关的角度认识人的行为如何影响生态和环境，以及环境问题如何影响人们的生存和福利，更没有从根本上认识到环境问题解决的方式之一就是每一个公众的参与和行动。另一方面，公众还缺乏参与环境保护具备的环境科学知识、科学素养和态度，包括独立的、理性的思考和判断。许多环境群体事件的出现，暴露的不仅是环境管理不到位，更是公众对环境问题的科学性缺乏理解和认识。

### 2. 公众参与环境决策的程度低

虽然公众有机会参与法律法规及规划政策的制定和修改，但公众参与决策过程多为间接、滞后的参与，往往是在决策基本完成后提出意见和建议，或者通过调查问卷、写书面意见和建议等方式向相关主管部门表达看法。由于决策过程没有完全公开透明，公众的意见和意愿被采纳多少，如何被采纳或者为什么没有被采纳等多数没有反馈。很多情况下，参与决策过程的各方利益集团和群体没有机会达成共识或者协议来反映参与者的意愿和价值观。

### 3. 公众参与环保活动缺乏广泛性

许多公众都表明他们从未参加过地方或者国家的相关政策制定过程。公众参与的人群主要集中在环境意识和观念比较强、受过良好教育、收入相对高的群体。在经济相对发达的沿海地区，人们参与环保的意识比较强烈，而内陆经济欠发达地区公众参与程度则相对较低。由于中国农村人群参与环境保护各类活动的机会远远低于城市居民，造成农村人口参与程度比较低。事实上，农村的广大人口，他们的生活与环境状况息息相关，理应创造更多的机会让他们参与环境保护的实践活动。

## （三）公众环境社会价值体系未形成

### 1. 公众环境责任缺乏，参与环保积极性低

由于历史、经济以及社会发展不平衡等的原

因, 中国传统文化价值崇尚自然界万物皆相连、人类与自然界和其他生物和谐共存的理念逐渐淡漠, 部分人经济利益价值导向明显, 环境和社会责任感缺失。除一些主要的城市 and 高校以外, 公众总体的环境责任感较低。公众对于雾霾、水污染等环境问题的高度关注, 本质上关注的焦点是这些问题给个人生活和健康带来的负面影响, 而不太关心个人是否应对防止环境危害以及保护环境担负起责任, 或者是个体的决策或者行为会对环境产生什么样的负面影响。甚至许多人认为环境治理与自己无关, 理所当然的是政府的事情。

2. 文化价值观对权威的敬畏, 削弱了参与的效果

中国公众参与决策过程的程度低, 虽然有多种原因和解释, 但是中国文化价值观对决策者个人权威的过度依赖和崇拜, 也是不可忽视的原因。很多环境决策过程是以拥有最高地位或权威的决策者的决策为中心的。多数情况下, 明确了领导的意愿, 下属就会根据其意愿作出决策, 或是下级根据上级部门的意愿作决策。在这种情况下, 公众的观点和意见就很难在决策中被认真考虑和接纳, 公众参与的效果会大打折扣。这种文化氛围使得公众参与环境决策面临的一项挑战是要从体制上转变决策机构、决策者和公众的传统观念, 即一项环境决策的形成不是显示政府部门的权威和官员手中权力的过程, 而是服务于社会和造福于民的行动。只有改变人们的价值取向和观念, 让生态文明价值观回归社会核心价值体系, 才能创造出公众参与决策所需要的社会文化氛围。

3. 社会诚信体系不健全, 降低了公众参与意愿

在环评中, 部分地方政府受经济利益的驱动, “先开工、后环评”的现象仍存在, 部分环评公众参与制度流于形式。有些部门为了地方的政绩, 虚报环境信息, 甚至保护企业的不法行为, 环境执法走过场。企业为了追逐利益最大化, 不顾法律、环境安全和周边群众的健康, 擅自排放污染物, 或者篡改环境监测数据的事件时有发生。社会诚信的缺乏, 导致人们对法律法规制度的漠视, 整个社会环境缺乏规矩和秩序, 公众对政府和执法部门的信任

度下降, 对政府改善环境状况的承诺缺乏信心, 严重损害了公众参与环保的行动意愿。

### 三、推动我国环境保护公众参与的政策建议

(一) 完善环境保护公众参与制度

1. 健全环境信息公开机制

在政府层面, 各级环保部门应主动公开环境信息, 注重将各类环境信息转化成公众能够理解的信息, 使一般公众能够有效理解环境现象的科学解释, 同时简化公众获取信息的手续和渠道。

在企业层面, 积极推动企业公开环境信息, 定期公布重点企业污染物排放情况和污染物排放自行监测信息。引入第三方核查机制, 对企业公开的环境信息进行审核, 确保环境信息披露的准确性、科学性。

在科学层面, 将环境科学的研究成果纳入环境信息公开的范畴, 规范科学研究成果公众分享机制。公共财政支持的研究成果, 凡不涉及国家安全的, 应向全社会公开, 让公众随时有机会学习和了解最新的环境研究状况, 培养公众探讨未知世界、形成理性和科学的思维方法, 全面提高公众的科学素养。

2. 健全环境治理的法律体系和司法机制

进一步完善保障公众参与环境保护行动的制度。例如, 逐步扩大环境诉讼的主体范围, 从环境问题的直接受害者和部分环保组织, 扩大到政府环境保护部门, 具有专业资质的其它环保组织以及个人, 使环境问题的解决合法化、合理化、公正化, 避免环境冲突给公众和社会带来的负面影响。同时, 还需要配套的公众参与诉讼的保护措施以及司法援助的规定等。在相关法规中, 明确公众参与环境决策的过程、方法、机制, 通过法制化的手段, 保障公众前期参与环境决策的过程, 特别是较高层次的参与机制, 例如利益相关者共同合作, 就解决环境问题达成一致的协议等。

3. 建立公众环境行为规范和制度

为推动公众参与环境决策, 引导公众向绿色低碳的生活方式和消费模式转变, 还应该建立不同层

面的公众性个人行为规范,用制度约束公众的环境行为。具体而言,公民家庭环保规范可包括:选择低碳生活方式,使用低碳节能环保产品,健康合理地消费,减少浪费;教育和规范孩子的环境行为,配合社区垃圾分类,参与社区的义务劳动等。公共场所环境行为规范可包括:绿色出行,乘坐公共交通工具;选择绿色低碳环保型酒店;维护旅游区景点的环境卫生以及基础设施;关注动植物和生态栖息地保护。公众应对环境和自然灾害的规范可包括:完善公众应对各类自然灾害的规范,包括预防洪水和地震等自然灾害应急的措施、防范灾难的准备、在灾害来临时保护自己和家人的生命和财产安全等。公众消费行为规范可包括:杜绝过度消费和炫耀性消费的不良习惯和社会风气,杜绝生活方式和消费行为的攀比,崇尚简单、淳朴、自然、节俭的生活方式,促进生态文明价值观的养成。

### (二) 建立部门间公众参与协调机制

改变政府部门条块分割的状况,建立综合指导公众参与行动的机制,提高公众参与效率。例如,国家发改委于2012年发布的《重大固定资产投资社会稳定风险评估暂行办法》,要求对项目可能产生的社会风险进行评估。但实际上社会风险评价的公众参与可以和环境影响评价的公众参与结合,让公众从不同角度提出意见和看法。此外,证监会、财政部、银行、保险、环保部门等也应联合建立企业环境信息强制披露制度,建立企业社会责任评级体系,规定上市公司和企业必须及时披露环境和气候风险的信息,并定期根据企业环境社会责任、资源利用效率、污染物排放、新能源利用、环保技术投入、环境管理模式等指标对企业进行评级并公开,让公众和投资者依据这些综合信息判断企业的经济和环境绩效,促进企业将环境治理的理念纳入企业管理体系。

### (三) 建立基于市场的公众参与机制

推进公众参与环境治理急需解决的问题之一,就是如何通过激励机制将公众参与环保的意愿转化为切实行动。在公共政策方面,应建立生态保护市场化机制,推进环境保护的第三方治理。在适当的时机,建立个人减排激励机制。例如,对乘坐公共

交通、减少不合理消费、购买节能环保产品、绿色出行、使用绿色电力、回收可再生利用资源等行为给予激励和奖励。可以考虑研究利用市场机制,建立公众个人减排档案和注册制度,将公众参与环保行为产生的减排额度,例如PM及其他污染物,按照一定价格规则进行补偿,让市场和需求侧督促企业向绿色生产过程转型。

### (四) 搭建和拓展公众参与的平台和渠道

#### 1. 开放国家和地方的公共资源

国家和地方的自然保护区、自然遗址、文化遗产等是公共资源,应该选取一部分向全社会免费开放,作为环保教育基地和公众参与环境保护活动的重要场所。国家和地方政府应将开发免费教育项目作为考核和评价自然保护区以及旅游景点管理水平的重要依据。这些公共资源的管理机构按照规定,针对当地环境特色和资源特点给不同的公众群体,例如中小学生、大学生、社区工作者、教师、资源管理者等,开发和设立公众环境参与项目。充分利用自然资源,通过多种形式的活动,吸引公众参与自然保护,培养他们和自然之间的情感,激发他们热爱自然,保护环境的热情,鼓励参与环保行动。

#### 2. 充分发挥环保NGO的潜力

基于环保NGO已有的工作和实践经验,特别是在基层和公众近距离接触的优势,环保NGO可以在社区、街道、以及农村乡镇,开展环境宣传和教育,引导公众将环保理念落实到日常行动中。环保NGO可以发挥其作为政府和公众之间沟通桥梁的作用,通过与政府、企业、社区、以及项目开发者的合作,梳理中国目前公众环境参与项目,吸取成功的经验和教训,整合和利用各种社会资源,共同开发公众环保参与项目,特别是能吸引公众广泛参与的行动型的专题环保活动,例如参与治理大气污染、普及家庭绿色能源、个人参与节能减排、公众参与环境维权等专项行动,弥补政府和社会公共环境教育资源不足的状况,提高公众参与的有效性,改善中国公众参与度低的局面。■

(郭红燕,生态环境部环境与经济政策研究中心环境社会治理研究中心主任、高级工程师/责编刘玉霞)