

环境决策公众参与的有效性及其影响因素探讨

公众参与环境决策具有多方面的意义，不仅有助于提高环境决策的科学性，还有助于借助公众力量提升环境监管水平，增强公众对环境决策的接受度，从而有助于政策更好地执行。

文 | 常贾如 郭红燕

近年来，我国在公众参与环境决策方面取得了较大进展，但在参与效果方面还存在不少问题。为回答公众如何有效参与环境决策的问题，本文基于环境治理公众参与有效性的相关文献，梳理了环境决策公众参与有效性的标准和影响因素，并探讨了下一步研究的方向。

环境决策公众参与的有效性标准

公众参与的有效性，是指完成公众参与活动以及实现公众参与目标的程度。自从公众参与被纳入到环境决策过程，就有学者从不同角度对其有效性展开评价。而衡量环境决策公众参与的有效性，首先需要从公众参与的目标加以分析。

国外理论更多强调参与过程的公平性，认为公众对决策的实际影响力是衡量其参与有效性的重要标准

西方公众参与理论传统上将实现决策民主化视为公众参与的重要目标，因此预设公众参与的有效性很大程度上取决于公众对决策的影响力。20世纪60年代，Armstein提出经典的市民阶梯理论，将公众的实际参与程度划分为“完全无参与”“象征式参与”和“公民权力”三个层次共八个阶梯。从信息流动的角度看，“完全无参与”主要是信息从政府向公众的单向流动，“象征式参与”主要是信息从公众向政府的单向流动，只有“公民权力”阶段实现了政府和公众之间的信息互动。类似的，国际公众参与协会构建了“公众参与谱”，将公众参与层次

划分为告知、咨询、涉入、合作和授权五个效力递增的等级，并提倡更高的参与层次。

这一理论脉络为各国寻找公众有序参与形式提供了重要的理论支持，然而，实践表明部分环境决策公众参与的结果存在问题。一味追求更高层次的公众参与可能会增加决策的时间和成本，而且可能带来非理性决策的风险，未必能够提高管理决策的科学性。如Green通过梳理美国和加拿大20世纪70年代到90年代的环境质量指标和公众参与情况变化发现，虽然公众参与环境决策在一定程度上有助于环境质量改善，但公众参与对决策的影响具有不稳定性，在经济状况较好时期存在“过度参与”的风险，导致高估了环境风险，而在经济衰退时期公众对环境决策的关注度较低，又可能导致对环境风险的低估。

针对以上问题，美国学者Thomas提出著名的公众参与有效决策模型，他承认实质性参与的重要意义，但认为公众参与的时机、范围和方式等不能一概而论，应根据决策目标和属性决定，并确立了设计参与过程时应考虑政策质量和公众可接受性两个核心要素。后续研究进一步细化了公众参与的有效性指标，如Rowe和Frewer基于“好的过程能产生好结果”的思路，提出了有效参与的两类标准，一是接受度标准，反映公众对参与程序的接受程度；二是过程性标准，反映参与程序是否能有效地构建和执行，通过这两类指标判断利益相关群体的意见能否被客观、公正、有效地吸纳到政策制定过程中，

并切实影响决策结果。

国内理论更多地强调参与结果，认为公众参与环境决策的主要目标是帮助决策的科学制定和顺利落实

国内学者在评价公众参与效果时则更侧重于决策的制定和落实结果。周珂等从公众角度阐述了公众参与环境行政决策有效性的目标，即公众能及早获取对他们有利或不利的待决策信息，有充分的机会和途径参与决策，并能使自己的意见被决策者全面了解，同时公众可以得到他们的意见被采纳或不被采纳的公开合理的解释，最终理解并尊重决策者的决定，监督决策结果的全面落实。金太军和周义程则从管理角度总结了公众有序参与政策过程的三个主要目标：一是满足相关公民的公共需求，二是增进政策过程的科学化，三是增强公共政策的可接受性。类似地，赵闯和姜昀含认为，公众参与有效性的标准包括环境决策质量、合法性和能力三个方面，只有提升了环境决策质量，体现了环境决策合法性，同时提高了政府在决策制定、执行和评估等过程中的治理能力，才算是一次有效的环境决策公众参与。

总体来看，环境决策公众参与的有效性可以分为过程有效性和结果有效性两个相辅相成的方面，过程有效性是实现结果有效性的保障，结果有效性是过程有效性的体现。有效的环境决策公众参与本质上是实现环境决策部门与公众双向沟通的过程，通过沟通一方面将合理的公众意见纳入决策考量，另一方面增加公众对有关决策的理解和认同，从而最终提升环境治理能力和环境质量。

环境决策公众参与有效性的影响因素

在参与保障体系方面，法律制度和政府行为对公众参与行为有显著影响

公众参与保障体系是指政府通过制定环境保护公众参与体系规划、完善相关法律法规、制定相应的实施细则等。参与保障体系为公众有序参与提供了可能性。近年来，一些国内学者研究发现法律制度和政府行为对于环境决策过程中的公众参与行为有显著影响。如董新宇等通过对西安市公众参与环境决策情况进行问卷调查发现，政府制度供给和行为规范均对公众参

与行为有正向影响。王翊嘉等则选取国内五个典型环境群体性事件进行案例研究，发现法律制度是否完善和政府的态度反应均为影响公众参与环境治理绩效的核心因素。

在参与主体方面，主要影响因素包括主体的代表性、主体的态度和能力、组织化程度等

不同参与主体对公众参与效果的影响存在差异。一般认为，参与主体的代表性越广越有利于科学决策，一旦参与主体在各不同利益团体之间的比例分配不均衡，就可能导致比完全无参与更不公正的决策结果。但公众参与的人数也并非越多越好，参与范围过大可能影响决策效率。如在慕尼黑绿色城市建设的决策过程中，数百名利益相关者被安排在一起参与协商，结果为达成共识耗费了大量的时间和成本，影响了工程进展。因此，参与主体应根据具体决策性质和阶段决定，如涉及大量专业知识和技术手段的决策议题可能会限制公众参与的深度和范围，同时随着决策的逐步推动，不同政策阶段所选取的关键利益相关方也存在差异。

那么，究竟什么样的参与主体应该被纳入决策过程？金太军和周义程从政策制定者的角度总结了选择参与主体的三个标准，一是利益相关，二是能够为决策的科学化做出贡献，三是能够影响政策的执行，即通过让其参与来降低执行的阻力。也有学者着重分析了个体参与者自身的态度和能力因素，包括参与者的参与意愿、责任心、文化程度和对复杂环境状况科学联系的理解力和判断力等。同时，参与主体的组织化程度也会对主体参与能力产生一定影响。专业化的社会组织能够整合和利用各种社会资源，帮助公众了解自身权益、获取决策相关信息和理性表达诉求。有研究表明，在其他条件不变的情况下，环保组织数量增加会对政府环境立法产生显著积极影响。

在信息公开方面，公开完整性、及时行、可及性和易懂性等可能影响公众参与效果

在公众参与环境决策的过程中，掌握和理解充足的环境信息，是其能够有效参与的基础，信息不对称将严重制约公众参与的深度。具体来看，环境信息公开的完整性、及时性、可及性和易懂性都可能影响公

众参与效果。政府部门在决策前向公众公开真实有效的信息,有利于公众表达真实的利益诉求,提升最终决策的合法性和有效性。尤其是在技术性较强的环境政策领域,由于信息通常涉及化工、生物等专业领域,如果环境信息过于晦涩,公众可能会产生畏难心理,不能提出有针对性的建议。这种情况下,如何确保公众获取和理解与自身相关的环境信息,保证弱势群体的利益不受侵害,就成为需要关注的问题。

在参与渠道方面,主要影响因素包括渠道的畅通性、参与方式的效力和形式的科学性

国内外研究表明,公众参与渠道的畅通性和效力对参与效果有重要影响。如Furiaa和Jonesb通过考察意大利环境影响评价公众参与案例发现,给予公众更广泛的参与机会是提高参与有效性最直接有效的方式。董新宇等通过对西安市公众参与环境决策的情况进行问卷调查发现,由于公众的参与形式以效力较低的公众意见调查为主,而公众的参与意愿却处于较高水平,导致公众极高的参与意愿不能有效地转化为参与行为。因此,当选择不同的公众参与形式时,应充分考虑该环境议题与人们的利益相关程度、涉及的利益相关方数量,以及对决策可接受性的要求,如对不同建设项目的环境影响评价公众参与作出分类设计,将大型开发建设项目纳入完整的公众参与结构,选择参与程度更高、可实现利益相关方互动协商的参与形式。

随着我国环境决策公众参与工作开展,参与形式本身的科学性也开始受到关注。如黄伯勇等提出,环境影响评价公众参与的有效性指的是公众在环境影响评价全过程获得环境信息多少、参与项目决策和诉诸法律的权利实现的综合反映,包括调查方法的有效性和调查内容的科学性等。归根结底,参与形式本身不是目的,通过参与过程提高决策质量才是目的。不论何种形式的公众参与,如果在参与过程中没有带来充分的信息交流,就是形同虚设。

在参与时机方面,多数研究提倡“早参与”和“全过程参与”,但也有分析显示参与时机和过程不应“一刀切”

国外研究一般提倡“早参与原则”和“全过程参与”,尤其在环境影响评价领域,认为公众介入时间越

早,决策越容易及时调整,参与有效性越高。联合国欧洲经济委员会发布的《奥胡斯公约》也提倡,“每个缔约方应安排公众及早参与,准备各种方案以供选择,并让公众能够有效参与”。部分国内学者也认为,公众越是早参与、全过程参与,则有效性越大,并认为我国当前环境决策公众参与存在事前、过程参与不足的问题。但是,也有少数分析表明,“早参与原则”并不意味着公众应“一刀切”地尽早参与所有的环境决策,由于环境决策的复杂性,部分决策在前期存在很多不确定性因素,可能导致一些信息不真实或不全面,因而影响最终决策的科学性。在此情况下,应当具体情况具体分析,鼓励公众“适过程”参与和适时介入。

在参与效果和反馈方面,对公众意见合理采纳和反馈是实现可持续参与的关键

对公众意见的合理采纳和反馈是影响公众参与可持续性的关键。实证研究表明,公众参与意愿与公众对政府的信任度、政府对公众的回应度呈正相关。反过来,即使公众在充分了解信息的情况下表达了合理的意见,如果没有得到环境决策部门应有的回应和尊重,就会削弱人们对政府举办的听证会、座谈会和社会调查等参与方式的信任,从而降低公众参与的积极性和可持续性。

环境保护公众参与有效性评价

基于上述因素考虑,我国学者初步构建了环境保护公众参与的评估框架。张萍等根据联合国环境规划署的公共参与要素,构建了环境影响评价中公众参与的有效性评价指标体系,既包括参与对象、信息公开、沟通方式等过程性指标,也包括对决策的影响等结果性指标,并抽取上海市近年来50余本环评报告书进行了评价。刘红岩基于托马斯有效决策模型,引入参与主体、参与领域、参与形式、参与程度、参与保障、参与效果评估六个要素的内容。周冯琦和周进建立了公众参与环境保护的绩效评价体系,包括公众参与保障体系、公众参与促进措施、政府与公众的互信、公众参与内容、公众参与效果五个方面的24个指标,并对上海公众参与环境保护的绩效进行了评价。汪若宇等基于协商性民主理论,从参与者的参与能力、参与过程公平性和参与结果有效性三个层面构建了协商式公众参与的评估框架。但总体而

言, 目前我国的公众参与与有效性评价研究还属于初步阶段, 理论框架多基于国外公众参与理论, 研究方法以定性方法为主, 数据来源多基于地域性项目的环境影响评价报告书, 对全国性、多领域的环境决策公众参与效果尚缺乏整体性分析和量化对比。

研究展望

今后的研究方向, 一是继续完善环境决策公众有效参与的系统性分析框架, 综合考虑各类因素的影响, 总结出针对不同类型环境议题的公众有效参与方式。二是开发公众参与与有效性定量评估指标体系, 结合我国政策和实践, 寻找适合本土的操作化指标, 为不同项目、不同政策、不同区域的横向比较奠定基础。三是研究比较不同因素对公众参与有效性的影响程度, 针对不同环境议题识别出影响较大的因素, 从而有针对性地改进环境决策公众参与制度设计。②

主要参考文献:

[1] 邓江凌. 环境保护公众参与问题研究[J]. 重庆文理学院学报(社会科学版), 2018,37(06):87-95.

[2] Zhang G, Deng N, Mou H, et al. The impact of the policy and behavior of public participation on environmental governance performance: Empirical analysis based on provincial panel data in China[J]. Energy Policy, 2019,129:1347-1354.

[3] 吴建南, 徐萌萌, 马艺源. 环保考核、公众参与和治理效果:来自31个省级行政区的证据[J]. 中国行政管理, 2016(09):75-81.

[4] 彭可, 杨庆媛, 余剑晖. 提高土地利用规划中公众参与有效性的对策研究[J]. 农村经济与科技, 2007(08):72-73.

[5] Sherry R. Arnstein. A Ladder Of Citizen Participation[J]. Journal of the American Institute of Planners, 1969, 35(4):216-224.

[6] IAP2 website: https://iap2.org.au/wp-content/uploads/2019/07/IAP2_Public_Participation_Spectrum.pdf.

[7] 孙柏瑛. 公民参与形式的类型及其适用性分析[J]. 中国人民大学学报, 2005(05):124-129.

[8] Green A J. Public Participation and Environmental Policy Outcomes[J]. Canadian Public Policy, 1997,23(4):435-458.

[9] 约翰·克莱顿·托马斯. 公共决策中的公民参与: 公共管理者的新技能与新策略[M]. 孙柏瑛等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010. 20-21.

[10] Rowe G, Frewer L J. Public Participation Methods: A Framework for Evaluation[J]. Science, Technology, & Human Values, 2000,25(1):3-29.

[11] 周珂, 史一舒. 环境行政决策程序建构中的公众参与[J]. 上海大学学报(社会科学版), 2016,33(02):14-26.

[12] 金太军, 周义程. 政策过程中公民有序参与有效性的影响因素——基于系统论视角的考量[J]. 学术界, 2014(05):84-92.

[13] 赵闯, 姜鸣含. 环境决策中公众参与的有效性及其实现[J]. 大连理工大学学报(社会科学版), 2019,40(01):115-122.

[14] 周冯琦, 程进. 公众参与与环境保护的绩效评价[J]. 上海经济研究, 2016(11):56-64.

[15] 董新宇, 杨立波, 齐璞. 环境决策中政府行为对公众参与的影响研究——基于西安市的实证分析[J]. 公共管理学报, 2018,15(01):33-45.

[16] 王翊嘉, 左孝凡, 卢秋佳, 等. 公众参与环境治理绩效及其影响因素研究——基于全国5地环境群体事件案例[J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版), 2018,12(02):19-25.

[17] Eguren I R. Moving up and down the ladder: community-based participation in public dialogue and deliberation in Bolivia and Guatemala[J]. 2008.

[18] 刘淑妍, 朱德米. 当前中国公共决策中公民参与的制度建设与评价研究[J]. 中国行政管理, 2015(06):101-106.

[19] 金太军, 周义程. 政策过程中公民有序参与有效性的影响因素——基于系统论视角的考量[J]. 学术界, 2014(05):84-92.

[20] 赵闯, 姜鸣含. 环境决策中公众参与的有效性及其实现[J]. 大连理工大学学报(社会科学版), 2019,40(01):115-122.

[21] 李子豪. 公众参与对地方政府环境治理的影响——2003-2013年省际数据的实证分析[J]. 中国行政管理, 2017(08):102-108.

[22] 朱谦. 公众环境行政参与的现实困境及其出路[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2012,20(01):34-41.

[23] 汪若宇, 徐建华. 环境治理中的协商式公众参与——基于文献案例的研究[J]. 公共管理评论, 2018(02):47-60.

[24] 钟卫红, 陈可杰. 论政府环境信息公开对公众参与有效性的影响[J]. 探求, 2014(03):55-60.

[25] 刘淑妍, 朱德米. 当前中国公共决策中公民参与的制度建设与评价研究[J]. 中国行政管理, 2015(06):101-106.

[26] Furla L D, Wallace-Jones J. The effectiveness of provisions and quality of practices concerning public participation in EIA in Italy[J]. Environmental Impact Assessment Review, 2000,20(04).

[27] 董新宇, 杨立波, 齐璞. 环境决策中政府行为对公众参与的影响研究——基于西安市的实证分析[J]. 公共管理学报, 2018,15(01):33-45.

[28] 唐明良. 公众参与的方式及其效力光谱——以环境影响评价的公众参与为例[J]. 法治研究, 2012(11):92-105.

[29] 黄伯勇, 甘艳莉. 环境影响评价中公众参与有效性的指标体系设计[J]. 统计与决策, 2009(2):48-50.

[30] 桑燕鸿, 吴仁海, 陈国权. 中国环境影响评价公众参与有效性的分析[J]. 陕西环境, 2001(02):30-32.

[31] 林思加. 公共环境决策中公众参与的有效机制研究[D]. 华中科技大学, 2014.

[32] 杨梦瑀. 环境政策制定中的公众参与影响因素研究——基于北京市的实证分析[J]. 环境与发展, 2015,27(05):1-5.

[33] 刘淑妍, 朱德米. 当前中国公共决策中公民参与的制度建设与评价研究[J]. 中国行政管理, 2015(06):101-106.

[34] 张萍, 邵丹, 孙青, 等. 环境影响评价中公众参与有效性的研究[J]. 环境科学与管理, 2011,36(09):179-183.

(作者单位: 生态环境部环境与经济政策研究中心; 郭红燕系本文通讯作者)