2014年环境保护公众参与研讨 班9月25日在浙江省杭州市举办。 研讨会上,浙江省介绍了环境保护公 众参与的做法和经验,中央有关部门 负责人和有关专家、学者讲解了推动 公众参与的意义和有关政策要求等, 相关环保NGO组织负责人分析了公 众参与的典型案例。本版今日特摘登 部分发言内容,以飨读者。

推动公众参与创新治理模式

-2014年环境保护公众参与研讨班发言摘登

着力构建新型环境治理模式

环境保护部环境与经济政策研究中心主任 夏光



《中共中央关于全面深化改革若 干重大问题的决定》提出了"推进国家 治理体系和治理能力现代化"的改革 总目标。在环境保护领域,改革的目 标就应该相应地转化为"推进国家环 境治理体系和治理能力现代化",也可 以说是"环境保护应该采取何种治理

第一,公众参与注入新动力

公众参与是环境保护工作中一个 持久的话题,也是内容较丰富的工作 领域。环境保护部今年5月出台的 《关于推进环境保护公众参与的指导 意见》(以下简称《意见》)进一步明确 了公众参与的主要内容:宣传动员、信 息公开、公众表达、法律法规、社会组 织。这是迄今为止在公众参与环境保 护方面最系统和最开放的一份高层文 件。《意见》与随后不久全国人大常委 会通过的新修订的《环境保护法》一 起,给人们带来了"公众参与注入新动 力"的强烈印象。

对于公众参与环境保护,长期以 来存在一种令人比较纠结的现象:一 方面认识到公众参与是补充政府环境 管理力量的一个有效途径,有利于克 服政府管理力量不足、地方利益干扰 环境执法等问题;同时担心公众参与 会给环保工作带来压力,特别是环保 方面的负面信息一旦公开会引起社会 波动,又担心社会组织不好管理易惹 麻烦,所以在开放公众参与权利方面

一直十分谨慎,步子较小。在当前全面 深化改革、建设法治社会的新形势下,应 该从新的视角来认识公众参与环境保护 的地位和作用,即在国家治理体系和治 理能力现代化的背景下,把公众参与作 为主要资源之一,推动构建环境保护新 格局——社会制衡型环境治理模式。

第二,社会制衡型环境治理模式

《意见》指出了公众参与环境保护的 两项功能:一是维护环境权益,二是创新 治理方式。维护公众环境权益,这一点 自不必说,且让我们来看看公众参与如 何创新环境治理方式。

我国的环境保护工作方式具有政府 直控的特点:一是政府承担了绝大部分 的环境保护职能,社会力量所能发挥作 用的空间相当有限。二是政府在实施环 境政策中,所采用的手段也是以本身所 能直接操作的为主,特别是大量使用行 政控制手段。即使是所谓的经济手段, 其实也是行政手段的一部分,是用收费、 罚款等经济价值来调控的行政管理手 段。这种以政府直接操作为主的环境治 理方式被称为"政府直控型环境治理模 式"。这种模式必然产生较大的行政成 本。由于各级环保部门规模和经费十分 有限,所以面对大量违反环境保护法律 规定的企业或其他对象时,环保部门力 量不足,从而使环境政策法规不能得到 充分落实。这种局面,随着市场经济发 展,各种市场主体大量增加而变得更加 突出了。

为什么目前在我国环境治理中,社会 力量作用较小? 主要原因是激励不足。我 国环境保护法律中,对政府进行环境管理 授予了很多权力,但对社会却甚少分配权 利,尤其缺少利益激励。如果社会力量未 被激励、被动员到环境监督中来,那么环境 执法不严的局面就难以改变。

为此,我们应把政府管理与公众参 与结合起来,构建一种新的环境治理模 式——"社会制衡型环境治理",其含义 是: 当环境问题发生时, 即社会发生环境 权益冲突时,不再完全依赖于政府出面 直接处置,而是由环境权益相关各方进 行互相作用。政府在这里的身份已由 进行直接管理的当事人,转变为起辅 助作用的中介人,这是社会制衡型环 境治理模式的关键之处。

第三,社会制衡型环境治理模式 的途径

社会制衡型环境治理模式的途径 主要是在扩展社会环境权益和适当简 化政府管制两个方面:

首先,扩展社会环境权益,就是给 予公众更多的法律授权。我国环境保 护法律迫切需要扩大社会公众享有的 环境权益,通过这些权益的规定激励 公众对环境损害行为进行监督和制 约。具体而言,主要是以下权利:

一是知情权,即开辟多种渠道,公 布环境信息,使公众了解真实情况。 除了已经公布的环境状况公报、空气 质量周报等公共信息外,还应包括企 业的环境信息。

二是监督权。要通过法律规 定,赋予公众对损害环境行为的监 督权利。

三是索赔权,这是环境权益的 核心部分。关键要制定有利于公众 采取行动的法律,这是环境政策创 新最重要的突破点,也是最难突破 的地方。

四是议事权,这是指公众有权参 与经济和环境决策的某些过程。

其次,适当简化政府管制,就是适 当减少政府直接操作的环境管理手 段。在强化社会制衡的同时,放弃一 些环境管理制度,也放弃若干比较 耗费政府力量的行政措施。这种变 化绝非否定政府在环境治理中的 作用,相反,是要从更重要的方面 强调政府在环境治理中的主导作 用,这就是政府在环境治理上的宏 观调控和在微观上的公正裁决。这种 作用是无可替代的。适当简化管制, 是为了使政府从环境政策执行的当事 人转变为仲裁者,从运动员转变为裁 判员。这是今后环境治理中需要着重 考虑的课题。

准确理解与适用公众参与基本权能

北京大学法学院教授 汪劲



我想结合新修订的《环境保护 法》,从二审稿以来的讨论以及有关的 现实状况的认识,向大家谈一谈有关 公众参与问题的个人理解。

第一,公众参与的基本权能与相 关主体的义务

新修订的《环境保护法》除了第5 条明确环境保护的公众参与原则外, 更是新设立了"信息公开与公众参与" 专章。归纳一下,公众参与的基本权能 有 4 项:一是知悉权,二是建言权,三是 意见充分考虑的权利,四是救济权。

知悉权,就是公民和机构依法享 有和获取环境信息的权利。新修订的 《环境保护法》第53条规定保障了公 民、法人和其他组织依法享有获取环 境信息、参与和监督环境保护的权 利。第54条第二项第二款,明确县 以上环保部门公开信息的主要内容以 及将企业事业单位和其他生产经营者 的环境违法信息记入社会诚信档案, 向社会公开。这是义务。

前两条是从政府的角度要保障公 众的知悉权,第55条是对重点排污单 位义务的规定。第56条的规定,则是 重点排污单位违反这个行为模式的处

良好的信息公开与披露制度,它 的建立应当有4方面的内容:一是尽 早公开;二是有效公开;三是全面公 开;四要易于理解,即减少使用专业性 和技术性的术语。

第二、三项基本权能就是建言权和 建议得到充分考虑尊重的权利。过去我 们不太注重这一点,有的地方吃过亏。 新修订的《环境保护法》第14条明确,地 方要听取有关方面和专家的意见,第27 条的向人大报告制度,也可以说是公众 参与的途径和方法。此外,在环评法、行 政许可法以及国务院行政法规、部门规 章中也有具体规定。

最后一项权能就是救济权,主要体 现在新修订的《环境保护法》第57条、58 条。第57条的规定是举报,或者是检举、 控告。第58条是环境公益诉讼。此外,公 众参与的权益受到侵害的时候,还可以申 请行政复议,也就是可以提起行政诉讼。 这些都是法律赋予的救济的权利。

除了公众参与的权益之外,公民和 公众还有其他的义务。一是关心和保护 环境的一般义务。二是忍受一定限度环 境污染或自然环境损害的特别义务,即在 合法的裁决范围之内的排污行为、开发利 用自然资源的行为,公众要忍受。这个忍 受义务,是必须的,过去强调得不够。要通 过宣传教育等各种方式告诉老百姓,在法 律限度和标准的范围之内,经济开发与 环境保护是协同的,但前提是要有一个 利益冲突的协调机制和交换机制。

第二,我国公众参与环境保护存在

我认为公众参与存在以下几方面的 问题,这些问题在新修订的《环境保护 法》颁布之后应该逐步地解决。

一是现有的法规规章,在细化的过 程当中操作性不强,落后于2013年以来

二是地方性的法规规章借鉴不多。 经对全国的地方法规规章研究,发现多 是环保部门做的,可借鉴的价值并不高。

三是授权环保部门责任较多,环保 部门也愿意"伸头",但几乎于事无补且 不管用。这是因为与其他部门在同等条 件下,环保部门义务增强、执法风险增 大。而且许多重大环境事件和群体性环 境争议纠纷事件表明,问题的根源并不

四是公众关心的事项与政府(部 门)调查与确立的事项不一致。老百 姓更关心身体的健康影响和房子的价 格受影响,直接关心其财产和健康权 益,而不是关心环境。所以,环保部门 关心的事情与现在的老百姓关心的事 情有不一样的地方。

五是公众参与方法存在机械化、单 一化、不切实际的现象。科学有效的参 与方法少,给出的方法选择性少;参与人 员被人为限定,利益代表性不足。

第三,公众参与的实现保障

目前,我们国家基本法的缺失,就 是公众参与不能得到有效实现的因 素。信息公开法、行政组织法、行政 诉讼法的相关规定均有不足。由于 这些基本法律的缺位,想做到新环保 法高于目前的法治水平是不现实的。

在公众参与的问题上,应当把公 众参与的权利及其参与的方式具体 化。新修订的《环境保护法》是基础 性、综合性的,只是给出了原则与方 向;环评法是规划与项目决策环节的 保障;而环保的单项法律,则不仅要规 定,还要鼓励、支持和创造条件,应当 写明它保护的是公众参与的什么权利 及其如何参与。

从公众的角度来说,希望新的方 式就是环境公益诉讼。新环保法第 58条就包含了这一内容。环境公益 诉讼是一种允许与争议案件无直接利 害关系的原告出于保护环境公益的目 的、以行政机关或者环境利用行为人 为被告,向法院起诉的行政诉讼或者 民事诉讼。

环境公益诉讼的实现方式主要体 现在3方面。一是放宽原告资格;二 是行政与民事环境公益诉讼并举;三 是救济手段多样化,包括申请取消行 政机关的决定、申请法院发布停止侵 害的命令、民事处罚、和解等。通过公 益诉讼和人民法院的判决,可以使各 种救济手段运用于环境保护意识和行 为的培育当中。这也是公益诉讼纳入 公众参与章节当中的原因。

构建良性互动的环保社会行动体系

浙江省环境保护厅副厅长 卢春中



环境保护需要政府主导,全社会 共同参与,形成共建共享的良好局 面。近年来,浙江省积极开展环境保 护公众参与的实践与探索,努力构建 政府、企业、公众良性互动的环保社会 行动体系,取得了一定成效。

第一,坚持党政主导,积极培育一 核多元的社会参与主体

我们按照政府是环境监管主体、 企业是环境治理主体、公众是环境监 督主体的基本定位,积极构建"党委领 导、政府负责、部门协同、社会参与"的 组织体系,形成了责任明确、分工协 作、整体联动的工作格局。

一是坚持党委政府核心引领。浙 江省委、省政府成立生态省建设工作 领导小组,省委书记、省长兼任组长。 2010年,省人大作出设立"浙江生态 日"的决定,省四套班子及各地领导每 年都出席"浙江生态日"纪念活动,号 召社会各界共同保护生态环境。去 年,省委、省政府作出"五水共治"的决 策部署,今年省委全会又作出"建设美 丽浙江、创造美好生活"的决定。

是强化企业环境社会责任。我 们坚持一手抓严格执法,一手抓企业 环境责任。以企业环境信用等级评价 为核心,推动落实企业环境社会责任, 并将评价结果作为项目环保许可、环 保资金补助、科研立项、荣誉评定、银 行贷款等的重要依据。

三是培育环保社会组织。今年6

月,浙江省环保厅牵头成立浙江省环保 联合会。目前,全省共有各类环保社会 组织近300家,其中在民政部门正式注 册的环保社会组织共有61家。

四是加强环保决策专家支撑。积极 通过行业协会整合专业人才,成立了省 一级的环境科学学会、环保产业协会、环 境监测协会、固体废物利用处置行业协 会等

第二,坚持共建共享,积极构建开放 互动的公众参与体系

按照生态环保共建共享的理念,积 极构建生态创建、舆情监控回应、开放式 执法监管等公众参与体系,提升环境保 护的社会影响力与公众参与度。

一是构建共建共享的绿色创建体 系。始终把绿色系列创建活动作为推进 公众参与环境保护的重要抓手。浙江省 政府专门出台《浙江省绿色创建行动方 案》。生态县市、环保模范城市这个系列 有很广泛的群众参与性,有各级地方党 委政府的扶持,这个评价体系涵盖了群 众参与的要求。

二是建立环保舆情监控回应机制。 浙江省环保厅专门出合《加强舆情监控 及媒体应对工作实施方案》、《微博微信 等新网络媒体涉环境问题处理办法》,将环 境與情监测、研判、应对、反馈等形成一个 完整的链条,起到一个很好的作用。实际 上,这就是民情回应机制,也是提升环保社 会公信力的一个重要机制。

三是健全完善执法监管公众参与机 制。随着近年来公众环境监督热情高 涨,全省环境执法力度也不断加大,仅今 年上半年,全省就立案查处环境违法案 件5047件,行政罚款2.3亿元,其中移送 司法机关489件,占全国一半以上。全 省聘请了1万多名环境执法监督员,分 布在企业、园区周边,城乡接合部,他们 发挥了很大的作用。全省各地积极探索 行政处罚公众评议制度。此外,不少地 方成立市民环保检查团、公众评审团、监 督团等参与环境信用不良企业摘帽验 收,开展公众点单式执法。

四是探索推进环境公益诉讼。特别

是嘉兴市检察机关作为原告,成功提 起了3起环境公益诉讼,为下一步公 众和社会团体借助司法力量参与环境 保护积累了经验。

第三,坚持夯实基础,不断强化环 保公众参与保障

通过抓好环境信息公开、宣传教 育、建章立制等,保障公众的知情权、 参与权、监督权,使广大公众有意识、

有能力、有依据参与环境保护。 一是抓环境信息公开保障环境知 情权。怎么样把环境信息公开,这是 我们作为政府环境管理部门必须要做 好的工作。以"公开为原则、不公开为 例外",浙江省环保厅研究制定了《政 府信息公开实施暂行办法》,制定公开 目录,并对公开的主体、时限、形式、平 台建设和监督考核等作出明确规定。 在建好门户网站的同时,省环保厅陆 续开通微博、微信平台,在全国率先设 立了企业自行监测信息发布平台。

二是抓宣传教育提升公众环境意 识。在环境教育方面,将生态环保课 程纳入党校(行政学院)课程体系,将 环境教育纳入中小学学生必修课程, 抓好环境执法人员、农村生态建设骨 干以及企业(单位)负责人和环境管理 人员岗位培训。在环境宣传方面,充 分发挥媒体宣传和舆论监督的作用, 积极培育绿色媒体网络,大力支持媒 体开展环保民间力量先锋榜评选等各 类环保公益活动。

三是抓建章立制,强化公众参与 长效机制。努力在地方立法中细化公 众参与,特别是在《浙江省建设项目环 境保护管理办法》中,明确了空间准 入、总量准入、项目准入"三位一体"和 专家评价、公众评议"两评结合"的新 型环境准入制度。《浙江省水综合治理 若干规定》(草案)还将社会参与作为 单独章节。省环保厅还先后制定了 《关于切实加强公众参与环境保护工 作的若干意见》、《建设项目环境影响 评价公众参与和政府信息公开工作的 实施细则》。

推动实时公开与绿色选择

公众环境研究中心主任 马军



我今天围绕环境信息公开在这些 年所取得的一些进展,特别是新型的公

众参与方式与大家进行探讨。 20年前,我开始从事环境教育工 作。从环评法引导公众参与环境决策、 建言献策,到一些草根环保组织和地方 的环境维权,公众参与进展很快,环保组 织发展迅速。现在面临的形势,使公众 不但作为个体,有节水节能、绿色出行的 责任,同时有监督的责任,有作为公民参 与到管理决策的责任,需要更深入、有序

地参与。 第一,政府环境信息公开取得了重 要进展

深度、有序的公众参与,需要环境 信息的公开。为促进公开,我们2006年 做了一个地图,将环保部门发布的数据 搜集和汇总在一起,让公众更方便获取, 并用量化的形式,对各地环境信息公开 进行跟踪和评价。PITI指数(污染源监 管信息公开指数)已从2008年的31.06 上升到2012年的42.73。

我们2014新版的PITI指数标准, 邀请了环保部门和有关专家参与研讨, 已趋向与国际接轨。新指数包括4个大 项和9个项,主要是污染源信息的量化 评价,涵盖全国113个重点城市,今年扩 大到120个城市。浙江省宁波市连续5 年排在第一位。

我们发现环境信息的发布,已经更

趋向于系统。各省环保厅都有季报的发 布,并有超过六成能够有效、连续报告。多 数城市也以专栏的形式发布这样的季报, 公众能够比较方便获取。浙江省环保厅的 季报,不但非常连续、系统发布,而且检测 项目相当完整,包括了浓度值,达标与否, 一目了然。

第二,环境知情引导公众有序参与

政府的数据已经相当公开,但信息公 开并不能保证环境得到有效的治理,必须 要激发人的能动性。

为协助公众运用好这些信息,我们 联合27家组织发起绿色选择行动。现 在,已经有46家环保组织共同参与绿色 选择联盟,倡导大家承诺不要将污染企 业作为它的供应商,用这种模式撬动污 染企业改进环境表现。而撬动杠杆就是 环境信息公开,只要集合公众、媒体、政 府、NGO不同方面有限的力量,就可形 成一个巨大的推动力,使得品牌企业首先 发生转变。

我们还开发了新指数 CITI, 对绿色供 应链进行量化评价。目前已对中外140多 个品牌进行了评价和排名。在此过程中, 很多企业愿把他们的一些数据信息公开出 来,推进了企业的信息公开。但与此同时, 依然还有很多企业不愿意去面对公众的推 动。所以,环境污染的形势依然严峻。

第三,信息公开激发治污动力

2011年以来,雾霾严重,其背后与能 源结构、产业结构密切相关。中国消耗着 世界一半的煤炭,如果不能改变现在的发 展模式,我们自身无法承受,并且,就是全 球也无法承受。

解决大气污染问题有一个路线图,就 是让公众能了解环境质量的信息。过去的 3年时间,环保部门在空气质量信息公开 方面取得了前所未有的进展,今年已有 190个城市发布PM2.5的6项检测值。公众 表达了自己的声音,政府听取后出台了"大 气十条",这是非常强有力的措施。但如果 没有后续措施跟进,恐怕执行有难度,这就 需要社会的广泛参与,而信息公开就是一

种手段。

在PITI的评价中,企业环境信息公 开得分最低。为了推动企业信息公开, 去年3月,26家环保机构发出倡议,希望 企业日常监管的信息和企业污染物排 放数据公开,特别希望能够实时发布污 染源在线检测的数据。去年7月31日, 环境保护部出台企业自行检测及信息 公开办法。从去年10月份以后,陆续有 一些省区市开始发布,如山东和浙江的

推动实时公开有战略性的意义,有 助于克服执法不严的情况,对建立区域 污染源的清单,推动区域的联防联控也 大有好外。

平台信息发布就非常完整。

第四,政府与公众要实现良性互动

为协助公众获取环境信息,我们还 开发了污染地图的手机 APP,并得到阿 里巴巴集团阿里云服务支持,促进了政 府和企业、公众良性的互动。

通过政府信息的公开,公众通过手 机对企业环境信息了解就非常便捷,并 可在微博、微信上分享。截至目前,有上 百家的重点污染源对其超标情况作出 了回应。各地环保部门建立的微博体 系也起到了很好的作用,在线检测通过 微博分享和环保部门微博工作体系形 成了一种非常良性的对接。

近年来,中国社会取得最显著的 进步之一,就是政府信息公开的不断 扩大。环境信息公开走在了社会的前 列,而实时公开第一次使中国走到了 世界的前面,让不少国际人士非常吃 惊。同时,公众的环境意识不断地提 升,包括公众参与不断迈向深化并写 入新修订的《环境保护法》,这充分体 现了整个社会包括政府高层,都认识 到其重要性,形成了一种高度的社会 共识。这共识就是让企业、政府和公 众在这个平台上良性互动,共同参与 环保。哪怕面临艰难的环境形势,只 要大家共同参与和努力,最终是能够 更快克服困难的。

本版发言由本报记者晏利扬整理,发言内容有删节,标题为编者所加。