

编者按

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。本版今日特辑部分发言内容,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模式”的问题。

### 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问题,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保护政策中,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共享有的环境权益,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,放弃一些环境管理手段,也放弃若干比较耗费政府力量的行政措施。这种变化绝不可能否定政府环境治理中的作用,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:一是知情权,二是建言权,三是意见充分表达的权利,四是救济权。

知情权,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,明确县级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来保障公众的知情权,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罚。

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;四是易于理解,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救济权。过去我们不太注重这一点,有的地方吃过了亏。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,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的问题

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,在细化的过程中操作性不强,落后于2013年以来的新发展。

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,问题的根源并不在环保部门。

## 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



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、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台《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》,将环境舆情监测、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,行政处罚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、监督员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。在抓好门户网站的同时,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。

二是抓宣传教育和提升公众环境意识。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影响评价办法》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。《浙江省水污染防治条例》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



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,必须要激发企业的能动性。

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,信息公开激活法治动力

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PM<sub>2.5</sub>的6项检测值。公众表达了已自己的声音,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,如山东和浙江的平台信息发布就非常完整。

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有好处。

### 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好的对接。

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。