



doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2016.04.015

欢迎按以下格式引用:秦鹏,唐道鸿,田亦尧. 公众参与的主体困境与制度回应[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2016(4):126-132.

**Citation Format:** QIN Peng, TANG Daohong, TIAN Yiyao. The main dilemma of public participation and the system response[J]. Journal of Chongqing University( Social Science Edition), 2016(4):126-132.

# 环境治理公众参与的 主体困境与制度回应

秦 鹏,唐道鸿,田亦尧

(重庆大学 法学院,重庆 400044)

**摘要:**2015年9月1日正式生效的《环境保护公众参与办法》对环境治理参与面进行了最高位阶的特别法设计,回应了学界对于环境治理理论研究的制度需求。经过理顺环境治理的形成逻辑,可以发现“参与”是“治理”区别于“统治”与“管理”的关键所在,其优势在于可以为弥补环境决策者构制失位提供有效矫正方案。通过对参与者的人格重塑,公民、市民与消费者在环境治理中的身份得以明确,它们分而为国家、社会和市场的主体,合而为环境治理者中的重要组成,也就是“公众”。现实所面临的合法性困境也由此而生,主要表现为决策者失位、参与者身份虚化等。为此,从决策、执行、监督环节分别予以完善才是现实困境的破解之道。

**关键词:**治理;公众参与;环境事务

**中图分类号:**D922.68 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2016)04-0126-07

启蒙运动以来,人民主权与社会契约重构了国家政治的权力来源,为现代民主政治提供了充足的理论基础。同样也为环境资源归属提供了借鉴的依据,如公共信托理论、公共财产理论等。环境资源自此有了“共有物品”的“竞争又非排他”属性<sup>①</sup>。即使如此,环境资源的共有物品属性仍然面临着历史和前瞻两个向度的风险:重演历史上因个别人的独占而损害多数人的利益,以及在将来面对公共物品时,因个人基于各自面临的“囚徒困境”而采取“理性自利”行动导致的“公地悲剧”。如何有效避免诸如环境事务处置中“搭便车”现象及如何应对潜在的理性风险值得深入研究。本文从治理主体角度重新审视了环境治理中公众参与面临的困境,并提出了相应的解决办法。

**修回日期:**2016-05-30

**基金项目:**国家社会科学基金重大项目“我国再生资源产业顶层设计与发展实现路径研究”(12&ZD209);重庆市研究生科研创新项目(CYB15007)

**作者简介:**秦鹏(1969-),男,山东高青人,重庆大学法学院副院长,博士研究生导师,主要从事环境与资源保护法研究;唐道鸿(1980-),男,重庆永川人,重庆大学法学院博士研究生,主要从事环境与资源保护法学研究;田亦尧(1989-),男,河南开封人,重庆大学法学院博士研究生,主要从事环境与资源保护法学研究。

<sup>①</sup>共有物品是与公共物品(如国防)、私有物品、付费物品(如知识产权)相区别的一个类型。这四者的区别有赖于对各自物品属性中竞争性和排他性的分界。“竞争性”是某种物品的消费属性,如果某个体消费物品X会减少其他个体对物品Y、Z的消费机会,那么对该种物品的消费就是竞争的。“排他性”则可以理解为同物权排他性所类似的一种属性,即个体X对某物品的使用将会排斥Y、Z对该物的使用。

## 一、何为公众:环境治理参与主体的演进逻辑

### (一)从一元到多元的参与者来源

国家一元论。早在古希腊的民主实践中,哲学家们就对参与到公共事务的平民及其所在“领域”进行了探讨和界定。亚里士多德认为,城邦作为公民共同体,一直是政治生活的单位,从人是城邦成员意义上说,人是“政治动物”,城邦与人构成了统一的政治共同体。正如西塞罗所指出的那样,在自由社会里所谓的公民应当是在政治国家中扮演特定政治角色的政治人,在这一时期,人们仅仅意识到了国家中的所有元素都不能脱离政治国家而独立存在。这也是人类摆脱自然群集,开始走向国家制度与权利分割的初期,从依附自然到依附国家的必然过渡。

公私二分法。随着商品经济的发展,人与人之间的交易越来越普遍,人们不再需要国家在此时干预过多,更需要对自己私权利的神圣保障。黑格尔首先提出了市民社会的概念,将个人生活、家庭与一般经济活动独立于政治国家的活动。马克思接下来从阶级观点出发,认为物质基础决定了阶级,阶级制度统辖国家,在这一安排下,市民社会是被政治国家所包含的。所以,政治革命第一步是要将市民社会从政治国家中解放出来。这种解放就意味着无论是市民社会,还是作为其中一员的市民都不再是国家以及国家公民意涵内的概念范畴,自此一般的人就从不同的领域内具备了不同的属性——公民与市民。由此,市民社会就不再具有政治属性,代议制国家的基础也就具备了(市民本身不再参政),现代政治模型(代议制、权利分权、人权及公民权)可以建立。最后,哈贝马斯将二分法中的“市民社会”再度细化,市民社会中也存在绝对的私领域和相对的公领域,这种公领域则是各种民间、非官方的组织或机构所构成的私人有机体,并且介于政府与私领域之间,属于社会文化领域。

三分法。二分法的出现虽然解放并保护了私权利,却仍然要面对绝对封闭的私领域和契约发生所必要的交往行为间的矛盾。为此,柯亨与阿拉托将经济领域从市民社会中分离出来,构成国家—经济—市民社会三分法,认为市民社会主要在于社会与文化领域。随后帕森斯又在《社会体系》(1951年)、《经济与社会》(1956年)等著作中就现代社会划分问题提出社会共同体概念(Social Community),下辖经济、政治、文化社会等子系统。在最后一环的社会系统内,又包含了市民结社实现社会管理的公共领域以及保有私权拒绝侵害的私领域。

由此,我们可以清晰地划分出当代人类社会的活动分层:由获得普遍认可的公权力组合构成的政治国家;由让渡公权力回到“生活世界”守护并享受私权利而形成的市民社会;由市场主体参加并按照一定规则进行交易活动的经济市场。当然三者之间并不能完全割裂,互相之间既存在着理念的边界,同时又有着彼此需求性的联结。

### (二)基于三分法的参与者界分与转换

“citizen”在中国既可以被译作公民,又可被“直译”为市民,在中国理论研究中边界较为模糊。又因为意识形态差异,中国早期曾将市民社会,甚至是公民社会视为资本主义的产物而予以否定,替而代之的是“人民群众”的概念。通过人在政治国家、经济市场与市民社会的转换分析,可以廓清不同领域下人的身份变换。

人生而平等,人与人之间的权力并无差别,为了更好地管理公共事务,人们需要有强大的公共力量来保护自己的权利不受他人侵犯。为此,人民经过协商合意,共同让渡出一部分管理公共事务的权利组成公权力,并委托自己信任的人代为管理,同时保留让自己能够维持独立人格和追求幸福生活的权利,人们称之为基本人权。为了监督并保证自己的委托人审慎并认真地为自己服务,让渡出公权前人民有必要制定程序,并在之后可以按照一定的程序变更委托人,间接管理国家事务,依照契约行使此项权力的人就是公民,这一身份就是公民身份。需要注意的是,被委托人也仅仅是在委托权限内行使职权,但同时他也是公民,有权利委托自己所信赖的人,可以是自己,也可以是他人。

当然,国家事务并不需要公民事事参与决策,否则契约与委托便显得毫无意义,所以公民身份的外衣就可以脱去进而换上另一件衣裳。当人离开政治,进入自己的领域,可以回到自己的社团从事各类公益性质的活动,比如宣传控制烟草、宣讲环保理念等,也可以回到自己的家中决定各种家庭事务,比如赡养父母、教育子女、管理私产等,此时他就是生活在市民社会的市民,这一身份就是市民身份。

人当然也有资格参加市场活动,反之,市场也因人的存在而活动。如果作为商品的供应方,那么他就是

生产者或者销售者;如果作为商品的购买方,那么他就是消费者。市场的良好运行也需要依靠自身法则,否则交易的安全就得不到保障,所以生产者、销售者与消费者都拥有自己参与自由市场的各项权利,同时也应承担各项义务,此时享受权利并承担义务的人就是市场主体。当然,市场经济条件下,一方面,消费者相较于其他主体处在相对弱势的一方;另一方面,消费需求决定着市场供应,所以消费者的权利义务配置会更大影响到市场的发展,让消费者作为环境治理的参与主体有利于推动市场经济条件下的环境保护。

值得注意的是,在相当长的一段时间内,环境问题的产生更多地来自于企业不负责任的污染物排放。而污染企业往往又因规模不同而和政府间存有某种内化的联系。比如烟草、化工石油、电力等大型企业,关系到国民经济命脉,因其作为巨大的财税来源和拥有雄厚的政策公关资金支撑,足以令中央部门难以环境为由加以限制。地方如造纸、镀金、纺织等小型企业,又与当地政府存在千丝万缕的利益关联,处于财政税收和权力寻租的明暗节点上,最终的结果往往是环境决策悬置,环境污染难以治理。所以,既然企业已然对话语权有了较多的掌控,那么在环境治理时,其更多的是应当承担履行环境决策、配合环境管理、服从环境监督的义务,而不是被赋予更多参与权<sup>②</sup>。

### (三)厘定作为参与主体的公众

环境资源是共有物品,所有人都有权利用并有责任保护,环境治理关涉到了人类的所有组成团体。参与式治理所需要解决的是“参与”的定位。参与不同于决定,否则代议将失去意义,更不同于旁观,否则形同虚设。可以这样认为,“参与”更类似于机器上的一个重要齿轮,虽不是发动机,但缺失必然意味着失灵。

在此基础上,笔者认为,公众作为参与主体,并不是环境治理的决策者(公权组织)<sup>③</sup>,而是因参加不同公共活动而具有不同身份的有权利享受良好环境和持续利用资源的通过不同层面向决策层表达自身诉愿的人。由此,公众包括了在政治国家中享有环境权利、民主权力的环境公民;在市民社会中自愿结社、监督政府行为和宣扬环保理念的环境市民及其组成的社会团体;在经济市场中享有环保产品选择权并承担环保义务的环境消费者(图1)。

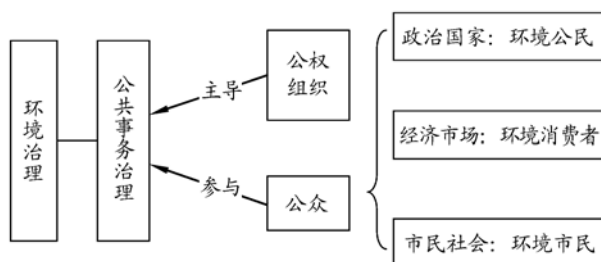


图1 以主体为线索的公众参与逻辑框架

## 二、公众何为：公众参与环境治理的生成逻辑

### (一)治理理论的产生与演变

在历史上,为了避免更多的人基于共同利益选择而采取一致行动,使共有的开放性资源陷入不可逆转的摧折,人们将控制的希望寄托在了来自外部的强大中央政府的权威型统治策略。该策略的核心理念是:一个理性的拥有公信力的政府会不断地有计划地依据环境容量和资源存量规定环境资源的利用程度,并严格地惩罚“背叛者”。可是,所有对于强大公权力的信赖往往都基于一个共识:政府具备了准确的信息渠道、强大的外部监督机制、有效的制裁途径以及极低的行政运行费用。至于这个理想状态能否实现,学者们却又往往持消极态度。奥斯特罗姆用博弈论说明了权威型统治有极大的概率将资源利用人推向(背叛,背叛)的方向而不是(合作,合作)<sup>④</sup>。

<sup>②</sup>从相反的一面看,笔者所参加的重庆市环境保护局“制度廉洁性评估”课题中,企业作为访谈代表的环境行政相对人,谈得最多的仍然是希望环境执法更宽松一些,对污染的容忍程度更高一些。从企业的理性选择看,这种表态是符合企业宗旨的,但同时却与社会普通公众及国家环境政策有较大出入,这里需要的并不是妥协,而是应当坚决地反对“先污染、后治理”的发展模式,将污染控制在最低限度内,不能以牺牲环境为代价来发展地方经济。

<sup>③</sup>笔者在此处使用公权组织而非政府、国家领导、公务人员的原因是公权组织的形式多种多样,既可以是政府,也可以是永久执政党或其他组织。

<sup>④</sup>奥斯特罗姆为此假定了三个博弈:一是囚徒困境下每个理性自利的囚徒的选择;二是理想中央政府统治下的理性人的选择;三是拥有70%正确率的政府统治下的选择。其最后得出结论,“在负载能力和博弈中获利概率既定的条件下,中央机构必须有足够的信息,才能以大于0.75的概率来正确地实施制裁,避免把他人推向(背叛,背叛)的均衡”。参见埃莉诺·奥斯特罗姆《公共事务的治理之道:集体行动制度的演进》(上海译文出版社,2012年版)。

新公共管理理论的出现,为解决传统制度中难以突破的政府管理困境提供了理论支撑。这种意义上的政府的实质是以市场为主导。这意味着,政府不再直接管理环境资源的调配和供给,而将其交由市场进行配置与供应,以市场机制实现资源利用与环境保护的优化,政府的主要任务则转移到了市场规则的制定和实施上。遗憾的是,在其后的理论研讨中,新公共管理理论不断遭到诘难与批判。首先,新公共管理将政府定位于与私人利益的结合,丧失了政府应有的公共性。其次,市场化的前提来自权利的私有化,否则设立于物上之权利就只是空中楼阁,得不到尊重和保护。环境资源是人类文明的共有物品,在没有特定程序施控的条件下,并不能成为真正意义上的私有物品。再次,片面追求企业管理的模式,必然造成现代政治中公平与民主信念势微,而其将公众比为顾客的失当塑形忽视了公众与政府的关系——公众是国家财富的真正所有人而非政府经营国家的相对人。最后,过高估计企业的自治能力与企业家精神,在企业与政府的距离与边界不甚明晰的时候,逐利的本性也自然显现,最终不可避免地出现政府公共责任的丧失,以及市场主体再度陷入理性逐利的困境当中。

面对政府独裁风险以及企业逐利特性带来的公共事务管理困境,治理作为处理公共事务的重要理论被提出,“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采用联合行动的持续过程”。毋庸置疑,无论是政府还是企业,甚至即使是公众都不足以凭单一向度妥善处理好公共事务,来自于公共领域的公共活动事项与私人领域的参与,共同构成公共事务的治理之道,换言之,治理就是嫁接在公共领域与私人领域之间以妥善处理公共事务的桥梁。正如俞可平教授所支持的,“治理是一种公共管理活动和公共管理过程,它包括必要的公共权威、管理规则、治理机制和治理方式”。综合分析各种模式差异,如表1所示。

表1 公共事务治理模式比较表

	权威型统治选择	新公共管理选择	治理选择
治理理念	强调权威调节	强调市场调节	公民参与治理
政府角色	亲自划桨	掌舵	创造条件协助治理
公民角色	被代理人	消费者	直接参与治理的公民
价值取向	效率	经济、效率	经济、效率、公平、合作

### (二) 环境治理理论的意蕴分析

环境治理一词有着多重解释,一种是针对已经或可能产生的环境污染问题,由政府或其他利益相关人采取的预防及解决措施,这其实是在讲以环境污染为对象的整治手段,即“治理环境”或者“环境整治”。第二种则是本文所研究的对象,即以治理理论为基础并以环境保护为客体的具体规制模式,这种模式是对传统环境行政规制的创新与改革,不再仅以议题的传送为主轴,而是以私主体的参与为中心。这种新中心就要求与环境相关的公私主体基于协商一致的程序共同商定、执行、监督环境资源保护事务。

### (三) 环境治理中的公众参与

承上文所述,公众参与是环境治理区别于其他选择的重要标志,没有公众参与也就无所谓治理的存在,但如何参与,参与的深度与广度都决定了环境治理的成败。

在政治国家的发展过程中,公众参与形式可以依据公民参与国家事务决策的程度被划分为直接参与和间接参与。直接参与就是如古希腊城邦制度下,公民直接参与国家事务决策、官员选拔等国家政治活动;而间接参与则是启蒙运动以来,因社会契约论的不断发展,议会制度不断成熟,公众不再以自己的身份参与国家政治,而是共同委托信赖之人管理国家。前者谓之直接民主,其随着时间的推演往往将走向寡头统治,更因其极大的行政成本而不适合在当代政治国家中采用;而后者,自20世纪后半叶起,在现代政治国家中普遍面临着各国代议制机构权力收缩而行政分支过度发展所产生的集权问题,这就造成了公众与国家的裂痕,公众并不能清晰地辨别自己所保有的身份,以至于单纯的代议制无法对公众的诉求给予充分回应。所以给予代议制信任滥觞的后果就是不仅将使精英治国走向极端,还最终加深政治话语权的的不平等分配;对于公众的参与主动性也是一种无形的消解:比起自己的私人生活,他们对于公共事务将不再那么关心,若政府决策活动中公众的参与度进一步降低,那么已经被法律赋予的参与权便会被悬置。

既要修正代议制国家治理结构的不足,又要防范直接民主带来的负面效应,看起来是一个非左即右却

又左右不得的悖论。不过,这二者其实只是民主的两种手段,是解决公众与国家公共事务关系的理念和方案,且环境治理的逻辑起点仍然在于政府的定位与作用之重塑,抛开政府谈治理将同抛弃公众谈治理一样荒谬。同时仍然可以拓展诸如听证、信息公开等其他公众参与渠道。可以这样认为,在当前公共事务普遍实行间接治理的情况下,在政府主导下,公众直接治理并突出公众参与是进一步修正完善政府决策的有效途径。

### 三、为何公众:传统主体合法性危机及公众参与必要性分析

为何在传统管制与治理危机来临时选择公众作为治理主体的补充,其逻辑起点在于传统主体所面临的合法性危机。合法性问题是政治和社会理论长期研讨的一项重要命题,在经济社会不断发展的条件下,政府所禀赋的合法性基础随着执政行为的具体化,以及社会大众物质与精神需求的增加而不断受到挑战,民众开始质疑早前所达成的合意与统治力量的行为主旨是否仍然一致,由此合法性危机便产生了。具体而言,就是作为决策来源的权威失位,进而其所做出的所有决策与环境决策者的意愿相悖,同时,作为负有矫正功能的公众参与身份虚化,进而出现公众参与到决策中的制度设计遇到阻滞,公众意见得不到畅通表达。

现代社会需要一个国家具有全面管理和控制社会的能力和权力。但是,在传统政府主导治理框架下,其自上而下的垂直权力安排、资源和信息单向地向上流动和聚集、社会发展策略通过组合和纠偏机制获得合法性的模式样态,使公众在很大程度上被公权力裹挟,自由、平等、博爱的公民意识逐步被淡化。值得注意的是,就环境治理问题而论,政府权力往往通过直接或间接、经意或不经意的方式,将公众排除出在环境治理之外。一是环境治理问题的内部化倾向。在依赖行政权力干预的环境治理框架内,政府控制了相关信息的输出,公众获知环境实情不多,参与决策过程的机会偏少,渠道不宽,导致政府在某种程度上依赖垄断性的决策权将环境治理变成了内部事务,决策者容易失位。二是环境治理参与程序刻意虚化参与者的身份,提高了参与成本。当前,中国业已出台的公众参与环境保护的规定仍然过于笼统,偏向于一种制度宣示,但对公民参与的具体程序、方式及渠道不能有效地与立法利益表达机制、政府管理体制、环境司法制度充分衔接起来,这会造成处于弱势一方的公众无力通过法律保障其抗衡掌握经济主动权的企业和政治主控权的政府。三是传统环境事务行政管理外部诉求表达受限。总体上看,目前公众反映环境诉求的渠道仍然不宽,在各级地方政府对经济发展的关注度高于环境保护的意识指引下,对环境诉求响应不力,在一定程度上加剧了环境信访。四是公众参与不足,减少了社会大众提出建议和要求维护自身利益的渠道,减损了环境治理中的各种信息量,增加了与公权力、企业之间的矛盾和冲突,加剧了公众对政府和社会的疑虑感。

在传统治理主体面临合法性危机时,选择公众作为参与主体有其必要性。“人应受到尊重,必须享有较大幅度的自治和对政治生活的广泛参与,这一观念是现代民主政治的道德宣示,它的制度生成和运行构成了现代法治的政治基石”。在当前环境治理模式下,政府与企业主导着治理方向与强度。然而这一模式与日益增进、觉醒的公众环境意识以及环境公民意识不相匹配,公众对于公共事务的参与要求正在不断提高。一是化解政府管制失灵之需。这是因为传统命令管制型政府治理思路不仅存在着信息因集权管理而低效传递的弊端,而且也缺少对企业的激励约束机制以及对公众的偏好回应。二是政府职能转变之需。密尔指出,“政府整个说来只是一个手段,手段的适当性必须依赖于它的合目的性”。为保证一个政府施政的有效性,就必须扩展其广获民意的渠道,并不断为其合法性与执政正当性提供支撑。公众参与的基础在于公共利益的维护,而公共利益的持续增进本身就是政府施政的目标。在环境保护视野下,公众有效的制度参与对于环境公共利益的维护以及防止邻避运动的反复出现有着积极作用。三是依法行政之需。依法行政是依法治国的具体要求,其目的在于提升公共决策的公信力和执行力,而在依法治国的框架内,公众参与是公民意识培育的有效形式,公民身份亦是通过公众参与而具体形塑,良好的公民社会则正是依法行政的最佳行政环境。

### 四、有效公众参与:更新环境治理模式思考

#### (一)突破传统环境事务行政管理内部前期决策窠臼的参与

公众参与是分配现代国家资源与社会利益的一种结果。无可争辩的是,现有的利益格局决定了政治决策的属性,而政治决策反过来又影响到了社会利益的分配。所以在决策环节赋予公众更多的参与权利就等同于加入了一个新的利益群体,以实现决策在理性与政治间谋得统一。进一步看,环境决策环节的公众参与也是民主(基础)—利益(动因)—权威(效果)三者统一的有效方案。

首先,环境决策得到普遍遵守和执行的前提是其制定过程中广泛的民意支持。提倡公众参与就意味着私主体意志不可能被恣意忽略,其参与决策的权力不能被其他主体所代行。为此,并非听证程序及其他参与程序效率不高,而是参与程度受限;并非环境邻避运动观念狭隘,而是信息流动不畅;并非参与式决策效率低下,而是防微杜渐,确保决策可持续执行。

其次,公众参与治理是决策活动利益衡量的必要条件。环境利益是导致环境冲突的根源,尽管更多主体的参与是决策中增加协商交易成本的原因,但更是避免决策后利益冲突的必要条件。况且决策增加的交易成本远低于决策后化解冲突的成本。而这种成本既包含了可以估算的经济成本,还包括了不可估算的政治成本与环境成本。从而,在不同主体间实现充分的利益识别、利益排序与利益整合,以利益衡量式的参与决策取代单一国家意志或经济利益驱动。

最后,决策效果的实现依赖着公众认可并信赖的权威。在决策环节,公众与企业 and 政府同样存在着自身视野的局限,而三者优势与局限互补是多方参与治理的重要依据。为此,在优势互补背景下多方主体经过有效沟通而达成的一致才会使决策获得各方的认可,进而在下一阶段的管理乃至监督程序中不需要再反复回溯决策过程中的弊病,甚至是程序回转重新决策。否则,任何一方自我标榜而设置的权威,都难以得到普遍的尊重,那么决策的效果也就无从保障。

### (二)突破传统环境事务行政管理内部后期执行桎梏的参与

环境管理是参与式环境治理的第二阶段,是指环境管理人在决策执行过程中明确相关因素,将环境管理部门、自然生态与环境受众等角色分布综合纳入管理的过程,进而实现决策—管理的承转变换。

首先,环境管理的依据来源于决策环节。前述环节做出的环境决策将通过一定的程序传达到管理者并加以贯彻。此后,决策团体便不再针对具体的环境管理行为加以指挥,而作为管理者一方,一方面应当坚决地贯彻决策部署,另一方面也可以根据具体的外部条件和整体环境的不同而区别对待,否则,在没有实现条件的前提下盲目地执行显得毫无意义,并且最终根本无法实现决策者的意图,这就要求管理者应将情况及时反馈给决策者,以便原决策者根据实际情况对之前决策做出针对性变动。

接下来,环境管理者在执行决策的过程中往往会因为相对封闭的权力运行环境而导致在决策落实与社会回应间存在矛盾或间隔。这是因为,传统管理者与管理目标通常不会出现直接的接触,此时管理行为所产生的环境效果就往往成为了联系二者的纽带。权力与权利间的紧张决定了二者间必须要存在着明显边界,这一边界既是对前者的限制又是对后者的保护。一般的社会回应或者公众舆情只能在积聚甚至爆发后才得以展示。

那么,唯有在实践中引入多主体治理的方法来控制环境治理的实现。多主体治理不是一般的政府管理,而应根据治理履行情况对其实施控制。一是要看管理行为是否偏离决策意图,公众在其中起到及时纠正的作用。二是将决策执行或遇到的实际难题在执行的同时随时掌握,随时上报。

### (三)突破传统环境事务行政管理外部监督制度藩篱的参与

环境监督环节参与与公众在决策环节和管理环节中的参与有所不同,前述的参与乃是作为决策主体和执行主体的一元而非体外因素,因此其所扮演的“监督角色”更类似于某一整体系统内的免疫机能,是实现风险防范的重要内容。此处所指称的环境监督来源于系统外部,即由环境市民社会所承担,主要以环境市民组织(NGOs)为主导,在观察决策和管理过程中发挥重要作用,同时也是防范环境污染者避开监管、破坏环境的有生力量。

#### 1. 改善行政制度环境

中国环境 NGOs 在登记管理体制上存在过于严格的情况,因此需要着手让环境 NGOs 获得良好的制度环境和发展环境。一是要从法律法规制度入手,修改相关法规,完善法律立法,针对《社会团体登记管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》等国务院行政法规中关于双重登记、双重负责制度予以修订,降低准入门槛,改管制为引导,避免 NGOs 的建立带有原生的准官方性质,还其民间组织的本来面目。

#### 2. 树立协调合作理念

理顺环境 NGOs 与公共权威集团、政府的关系,对于环境 NGOs 的健康发展和作用的有效发挥有着重要意义。在政府与环境 NGOs 间应当建立互信、互助、共存协作的合作关系,共同应对国家所面临的严峻环境问题,特别需要政府加快拿出改革的决心,优化政府结构,转变政府职能,从而实现创新社会管理的社会改

革目标。在此基础上,权力集团和政府应当知行合一,真诚转变对环境 NGOs 的态度,由防范转为鼓励,变阻拦为引导。环境 NGOs 之所以称为环境非政府组织,就是因为它建立和发展的目标与政治政权无关,它是为公众不断争取能够享有美好而舒适环境的良性无害的公益性组织,非为某一政治集团发声或争取政治利益的政治性非政府组织<sup>⑤</sup>。政府应主动寻求与环境 NGOs 合作,依靠后者实现己所不能或无力施政的治理空白,并建立联合的环境治理机制,使环境 NGOs 在环境治理中发挥更重要的作用。

### 3. 丰富合作方式

政府治理过程中所需要解决的经济、社会发展与公民诉求的三大问题间存在着彼此长期利益一致同短期利益冲突的矛盾。在革新制度与重塑理念之后,最需要解决的就是如何在保证不影响经济发展的同时,通过正当的渠道,建立完善公民妥善表达诉求的路径。同理,环境 NGOs 作为公民诉求理性化表达的有效集合,也面临着如何去反映诉求的问题。笔者认为可以从以下几点着手思考相关配套机制建设问题:一是允许环境 NGOs 直接向政府反映地方出现的重大环境破坏或可能出现重大生态环境隐患的项目,为决策部门提供信息参考。二是通过现有的人大制度和政治协商制度,由人大代表或政协委员收集相关信息形成议案提案,推动地方政府处理相关问题。三是加强和环保主管部门合作,在没有所谓“婆家”的背景下,双方形成由没有政府背景的组织去收集信息发现问题,再由政府部门出面解决问题的良性合作伙伴关系。

#### 参考文献:

- [1] THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. Our global neighborhood [M]. Oxford and York: Oxford University Press, 1995:13.
- [2] 俞可平. 全球治理引论[J]. 人大复印报刊资料·政治学, 2002(3):4.
- [3] 程燎原. 中国法治政体问题初探[M]. 重庆:重庆大学出版社, 2012:119.
- [4] 密尔. 代议制政府[M]. 汪焯,译. 北京:商务印书馆, 1982:17.
- [5] 蕾切尔·卡逊. 寂静的春天[M]. 长春:吉林人民出版社, 1997.
- [6] 亨廷顿. 第三波——20世纪后期民主化浪潮[M]. 上海:三联书店, 1998.
- [7] 亚里士多德. 政治学[M]. 北京:商务印书馆, 1996:7.
- [8] 哈贝马斯. 包容他者[M]. 上海:上海人民出版社, 2002.
- [9] 夏光. 环境保护社会治理的思路和政策建议[J]. 环境保护, 2014(23):16-19.
- [10] 骆建华. 环境污染第三方治理的发展及完善建议[J]. 环境保护, 2014(20):16-19.
- [11] 杜辉. 论制度逻辑框架下环境治理模式之转换[J]. 法商研究, 2013(1):69-76.

## The main dilemma of public participation and the system response

QIN Peng, TANG Daohong, TIAN Yiyao

(School of Law, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

**Abstract:** The way of public participation in environmental protection is a special law design for the participation of environmental governance, which responds to the institutional demand of the study on environmental governance. After straightening out the formation of logic, it can be found that “participation” is the key that “governance” is different from the “rule” and “management”, its advantage is that it can provide effective correction program. Through remodeling of personality to the participant, citizens and consumers in the environmental governance of identity are to be clear, which separated can become the main body of the state, society and market, which put together can become environmental governance. The reality is that the problem lies in the loss of the decision makers, such as the weakening of the identity of the participants. To this end, improving the decision-making, implementation, supervision, is the correct way to solve the problem.

**Key words:** environmental governance; public participation; environment affair

(责任编辑 胡志平)

<sup>⑤</sup>它不是持不同政见者团体,所以环境 NGOs 需要的,除了社会的信任,更需要公权力组织的信任,毕竟他们追求的也是生态文明与美丽中国。从长远看,二者的利益取向应当是一致的。但是鉴于西方某些国家出现过的诸如“绿党”之类的组织,中国也应当加强引导,避免环保组织出现政治化倾向。