

中国非政府组织决策参与的有效路径探析 ——以“自然之友”为例

吕施颖, 张礼建

(重庆大学 公共管理学院, 重庆 400044)

摘要:作为多元社会力量重要组成部分的非政府组织,在有效参与公共政策时也呈现了一些治理困境和不足,文章以非政府组织参与政策的内容和作用,以及参与政策中存在的困境为出发点,提出有利于非政府组织参与公共政策的建议,逐步实现非政府组织有效参与公共政策。

关键词:非政府组织; 政策参与; 公共政策

中图分类号:C2

文献标志码:A

文章编号:1005-2909(2014)06-0155-05

十八届三中全会指出,协商民主是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势,是党的群众路线在政治领域的重要体现,在全社会开展广泛协商,坚持协商于决策之前和决策实施之中,并且致力于构建程序合理、环节完整的协商民主体系,拓宽协商渠道,加强中国特色新型智库建设,建立健全决策咨询制度。随着中国非政府组织决策参与渠道的不断增多,非政府组织在决策参与方面也起到一定的影响。

一、中国非政府组织决策参与现状

就目前非政府决策参与的现实来讲,由于相关制度、监督措施的缺乏,非政府组织决策参与的效果在很大程度上取决于政策决定者的利好偏颇和价值取向,非政府组织很难从中知道自己的建议能否在公共政策制定或实施中得到反映,更难以进行监督,难以产生实质性的效果。以北京、浙江和黑龙江三省市为例,受调查组织面对“社团对政府决策影响力如何”^[1]这一问题时,影响力强的比例只有16.8%(表1),共411个社团。

“自然之友”作为中国第一个民间环保组织,在非政府组织决策参与方面起着不可忽视的作用。比如:保护藏羚羊事件,反对怒江建坝事件,反对圆明园铺设防渗膜事件,以及近几年关于环境公益诉讼主体资格的紧急呼吁,多家环保组织对中石油云南项目环评报告遗漏“公众参与”提起行政复议等事件。尽管在决策方面或多或少有些参与,但还存在不少问题^[2]。

表1 社团对政府决策的影响力情况

影响力	北京/(%)	浙江/(%)	黑龙江/(%)	总计/(%)
非常强	1.1	0.3	1.0	0.6
比较强	6.3	8.6	10.9	8.4
强	7.6	7.8	8.3	7.8
不太强	40.0	45.7	44.6	44.3
完全没影响	22.6	19.1	15.8	19.3
说不清楚	22.4	18.6	19.4	19.6
EN	84.1	86.0	86.0	85.5
N-EN	15.9	14.0	14.0	14.5
N	100.0	100.0	100.0	100.0

注:社团总数2 858个,其中,北京627个,浙江1 782个,黑龙江449个。

(一)制度上的限制,主体资格的模糊性

“自然之友”等环保组织曾多次提起不同的环境公益诉讼,但立案要求均遭到环保部或是法院的拒绝,拒绝原因都以提起诉讼的主体不明确、法律没有相关规定为说辞。2013年5月16日,“自然之友”代表参加了《环境保护法》二审稿征求意见会,就《环境保护法》应该增加促进公众参与环境保护的实体性条款发表了意见。到目前为止,《环境保护法修订案(草案)》经历了三次修改。

最早通过“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼”^[3]。在二审草案修订过程中,把“环境公益诉讼资格”限定在“中华环保联合会以及在省、自治区、直辖市设立的环保联合会”。对此,社会舆论也质疑,草案把诉讼主体只限定在“中华环保联合会”一家公益组织,会形成一定的垄断。一边是中华环保联合会在全国“跑断腿”,另一边却是众多民间环保组织立不上案。而三审草案则改“限定”为五条“门槛”:需要在国务院民政部门登记,要求从事环境保护公益活动连续五年以上、信誉良好,还必须是“全国性社会组织”。“自然之友”虽然是国内最早成立的民间环保组织之一,但根据三审稿的相关要求,“自然之友”由于没在民政部登记而失去提起公益诉讼资格。

从对《环境保护法修订案(草案)》的三次修改案可以看出,由于法律对诉讼主体界定的模糊性、笼统性,导致环保非政府组织在实际的运行中困难重

重。中国民事诉讼法学研究会副会长、厦门大学教授齐树洁曾撰文指出:“这项酝酿多年、举国关注的重大制度,仅仅在法律文本中用了—个条文予以规定,似乎过于惜墨如金。法定公益诉讼主体资格的模糊状态,给未来的法律适用和司法解释留下了巨大的想象空间,甚至使人对公益诉讼的未来发展产生困惑。”^[4]

(二)利益驱动下,决策参与的矛盾性

近年来,中国环保组织在参与环境决策与监督方面扮演着越来越重要的角色,但就国内发生多起环境群体性事件,大都由于地方政府和企业不顾一切上项目,接着引发民众群体性事件,最后项目停工,这种恶性循环的模式给作为环保组织的“自然之友”的决策参与增加了无形的难度。

“自然之友”等民间环保组织指出,中石化下属企业存在排污超标等环境违规行为,建议环保部在确认问题得到解决之前暂缓批准中石化的再融资申请。“自然之友”还一直不懈地关注一次性发泡餐具解禁后的最新进展,到目前已经向各政府部门申请了六次政府信息公开,经政府部门的回复得知,仍未出台针对一次性发泡餐具解禁的行业准入相关标准以及回收利用等配套政策。再到今年“自然之友”等环保组织在北京共同呼吁中石油暂停云南1 000万吨炼油项目违法施工,呼吁昆明市政府制止项目违法建设,还发起了“ICARE昆明”公益活动。

在这几年自然之友的环境决策参与过程中,面对的主体与问题都是一些涉及公众重大环境权益的项目,但很多环保决策的建议并未得到政府的重视、关注,就以近年发生在云南《中国石油云南1 000万吨/年炼油项目环境影响报告书》为例,偌大一个牵涉公众环境权益的项目,在环评报告中完全没有公众参与这一篇章。而中国石油云南石化有限公司在向公众提供环境影响报告书时,则以“有关商业秘密和工艺技术专利部分”为借口,剔除了公众参与篇章。

面对部分地方政府的GDP政绩导向和地方保护主义,非政府组织的很多环境诉讼虽然在法院立案了,但并未做出实际调查以及审理,这导致非政府组织决策参与的两难境地。作为环保组织,成立就是为了帮助公众解决已有问题,但进入实地操作时,又面临着做无用功的可能。

(三)政治机会增多,决策参与的影响效力较低
非政府组织决策参与的程度将受到非政府组织

在归属上与政府部门之间的亲疏关系影响,同时也将影响政府对非政府组织的政策决策,那么依据“自然之友”的发展历程以及政府对待非政府组织的态度来考察非政府组织在决策参与方面是否发生着某种意义上的实质性改变。

1. “自然之友”成立之初

1993年3月,由著名学者梁从诫成立这一民间环保组织,主要关注生态环境保护和反对反生态经济开发项目等较高政治生态议题,虽然不同于政府附属性环境民间社团,但相比欧美标准并不是一个典型的环境直接行动或激进抗议性非政府组织,是以常规性公众动员和政府说服为主的主流性环境保护团体。

这一阶段政府对“自然之友”也是采取一种总体上排斥或抑制但并不对立的态度,即政府主导下的排斥型(exclusive),最为突出的表现在政府的行政管理和法律监管这两个方面,由于政府对“自然之友”的非政府组织性质以及社会功能存在着严重的不信任,因而对这类非政府组织设置较高的门槛,尽管我国《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》等有十分详尽的规定,但“自然之友”这一新生的非政府组织,寻找一个合适的业务主管部门和必须遵循的法律法规十分困难。“自然之友”在成立之初困难重重,面对法律法规严格规定的基本章程、行为规范、组织结构以及资源动员等方面,任何一个小差错都可能导致本次登记失败,不得不再次等待时机,这一阶段非政府组织的成立都困难,更谈不上决策参与,只有期许成立后能在决策参与方面起到一定的积极作用。

2. “自然之友”成立之后

2002年8月26日,以“拯救地球、重在行动”为宗旨的可持续发展世界首脑会议在约翰内斯堡国际会议中心隆重开幕,“自然之友”作为中国非政府组织代表团成员参加了此次会议。2003年12月15~16日在意大利威尼斯举行的“中欧人权对话研讨会”上,“自然之友”作为中方仅有的两个非政府组织代表之一参加了会议,而后在国际环境合作交往中的许多场合中“自然之友”也担负了“半官方代表”或是“形象代言人”的使命。“自然之友”也尽可能地利用政府有意无意提供的国内“特权地位”和国际出席场合来积累自己的社会政治声誉与经济资源。

“自然之友”成立后,政府与非政府组织慢慢演

进为合作性的关系,即政府主导下的包容型(inclusive),主要表现为政府的行政与法律监管比20世纪末弱化,“自然之友”已经明显地具有了一种环境非政府组织“半官方代表”的地位^[5]。当然,政府这种态度的转变不光与“自然之友”的生态环境理念有关,也与中国进入21世纪初集中突出的生态环境问题有关,在这样一个日益主流化的亲生态政治议程和话语框架内,包括“自然之友”在内的环境非政府组织正在成为政府建设生态文明、建立系统完整的生态文明制度体系的最坚定支持者。

综上所述,从政府对非政府组织的总体态度取向来看,随着政府内部生态主义意识增强,承担生态环境管治责任的少数部门正在成为环境非政府组织发展的制度内支持和动力,也为非政府组织提供了更多的“机会”。尽管近年来,“自然之友”已介入一些相对较高政治性的生态议题,但还是未能改变非政府组织决策参与影响效力较低的基本现状。

二、西方发达国家在理论与实践方面的启示

(一) 理论阐释

伴随着非政府组织的不断壮大与发展,公众也开始利用各种非政府组织,介入到相关的政策制定、执行以及社区公共事务的管理过程中,以此来表达自身的利益诉求,非政府组织的活跃发展为公众决策参与提供强有力的组织基础。那么,非政府组织作为公共决策参与的一部分,在决定社会组织的参与适宜度上,对于如何吸引他们参与、参与广度以及参与时间点的选择,应该是怎样的一个选择,成为需要探讨的问题。

在公共管理者的视野下,公众参与的有效决策模型为他们提供了一个将公众参与和公共管理相互平衡与结合的思考框架。托马斯将有关公共政策制定和执行的两个核心变量——政策质量和政策的公众可接受性引入模型中。首先是政策质量,这一变量构成了决策受到技术、规章和预算约束的程度大小;二是政策的公众可接受性,这一变量关系到公共政策在公众心里的可接受度以及配合度。同时,公众决策参与的范围和程度将被这两个维度所左右,因为如果决策所要求的公众接受性高,那么参与的力度就会越大,相反,如果决策的质量要求高,那么公众决策参与的范围与程度就会受到限制。

那么对于如何吸引他们参与、参与广度以及参与时间点选择,约翰·克莱顿·托马斯(2010)的有

效决策模型(图1)给了我们更多的启示。托马斯的有效决策模型^[6]从以下几个问题对公共参与的方式予以确定(依次对应图中的1-7):决策质量要求,政府是否有充足的信息,问题是否结构化,公民接受性是否为决策执行必需,谁是相关公众,相关公众与

公共管理目标是否一致,选择方案时公众是否存在冲突。并根据由此做出的“是”或“不是”的回答,来决定参与的方式为自主式管理决策、改良式自主管理决策、分散式公民协商决策、整体式公民协商决策、公共决策等。

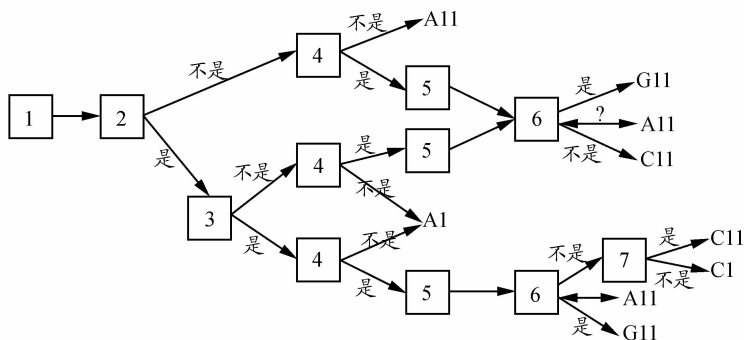


图1 托马斯的有效决策模型

注:A1 = 自主式管理决策,A11 = 改良式自主管理决策,C1 = 分散式公民协商决策,C11 = 整体式公民协商决策,G11 = 公共决策。

综上阐释,该模型建立在一种理论基础之上,这种理论来自于有关小型团体决策模式的探讨,并经过了公众参与政策问题的实证验证。有效决策模型包含了一些指导性原则,设计这些原则的目的是用来帮助管理者在作出决策时确定应在何种程度上吸纳公众参与,而这为非政府组织参与决策提供了可能的理论支撑。

(二) 实践篇

在西方发达国家,非政府组织在环境决策参与中起着重要的作用,以美国、加拿大、欧盟各国等较为典型,就相关法律制度是比较完善的,而且在实践方面,对发展中国家也起着很好的借鉴作用。

首先,美国是最先把公众决策参与制度化的国家,而且在相关法律法规中也有明确规定,联邦政府的立法建议或是重大联邦行动建议,需要向公众公开、征求公众意见。美国公众的决策参与环境保护的主要途径是建立环境信息公开制,通过专门的立法来保障公众的环境知情权,还有一项关于减轻公民诉讼费用负担的规定,这也可以减少公众以及非政府组织的参与成本。

其次,除美国之外,加拿大在1999年修订的《环境保护法》也被称为发达国家最先进的此类立法之一,针对公众参与方面的知情权、请求调查权、环境诉讼权等方面制定了比较完备的制度。在具体途径上则是将公众参与途径具体化,在参与环境法律法规制定方面,设立网上环境登记处,便于公众对有关

法律信息的了解以及监督,通过这种方式也有利于公众参与相关环境决策。

最后,在欧盟国家中更多体现为决策参与的程序性,主要在“信息与民众参与”中体现。对治理规划的公众参与、环境影响评价的公众参与、有关对环境造成不利影响项目的公众调查和获取信息的其他渠道,在每个环节都涉及公众的决策参与。早在1998年欧洲委员会就对公众参与环境决策定为三个层次:第一层次是具体的环境活动,第二层次是与环境相关的计划与政策决策,第三层次是对现行法律决策以及执行过程的公众参与,从具体活动到计划决策再到政策执行,这对公众决策参与的要求是全方位的^[4]。

三、构建中国非政府组织参与决策的有效路径

(一) 决策参与的制度化、程序化

完善相关立法,从制度上明确非政府组织决策参与的主体位置,“自然之友”作为环保组织,环境权自然就是非政府组织参与环境保护的法律基础,不将环境权入法,非政府组织参与环境保护和维护其环境权利就缺少法律依据。而且本来很多非政府组织就服务于地方,提供公益诉讼更方便,对当地环境情况也更了解,全国性的组织并不利于达到通过司法手段保护环境的目的,所以,环境公益诉讼的主体资格应该尽可能放开,让更多的社会力量通过司法途径来监督环保法律的执行。如果堵塞司法途径,越来越多的公众将求助于非制度化的途径解决问

题。目前所有环境纠纷进入法律体系不到百分之一,形成了不稳定的社会因素。非政府组织的决策参与也不意味着单纯地限制或缩减政府权力,两者应是在政治与社会领域的互信合作,以有效解决社会问题,缓解社会矛盾。

(二)参与方式的有效化、具体化

目前中国越来越重视社会组织的决策参与,但是在具体的操作中,只是多了一份形式少了一份效益,针对这种特殊情况,政府更应该给予非政府组织有效的参与方式,促进非政府组织决策参与的有效性。例如:北京市人大常委会主持召开的《北京市大气污染防治条例》立法听证会,虽然形式上有社会各界人士参加,但是起到的作用并不明显。首先其所规定的内容只是一种“鼓励”和“提倡”,而非法律规范的设定,即便“合理”,也难以作为法规执行。另外,整个听证过程的设计还不够合理,这是一个专业技术性很强的法律条款,需要充分的专业技术论证,但是,听证材料里缺乏相关的技术论证材料。因此,建议凡举行此类听证,举办者应提供背景材料,明列争点,包括各种不同主张及其证据目录、相关统计数

据、检测数据、实验报告,以及案例,保证非政府组织能够真正参与决策,并起到实质性的作用。

从“自然之友”的发展过程来看,中国非政府组织在决策参与方面的进步是比较明显的,政府对非政府组织的态度也有很大的转变,但非政府组织要能在决策参与上起到更加积极的作用,仍然任重而道远。

参考文献:

- [1] 褚松燕. 权利发展与公民参与[M]. 北京:中国法制出版社,2007.
- [2] 赵凌. 梁从诚的十年和“自然之友”的十年[N]. 南方周末,2004-06-10.
- [3] 王晨. 中国民间组织发展的三大不利性制度因素分析[J]. 社会科学,2005(10):36-44.
- [4] 卓光俊. 我国环境保护中的公众参与制度研究[D]. 重庆大学:法学院,2012.
- [5] 邰庆治. 环境非政府组织与政府的关系:以自然之友为例[J]. 江海学刊,2008(2):130-136.
- [6] 约翰·克莱顿·托马斯. 孙柏瑛,等译. 公共决策中的公民参与[M]. 北京:中国人民大学出版社,2010.

Research on NGO effective participation in public policy

LV Shiying, ZHANG Lijian

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

Abstract: Non-governmental organizations as an important part of the multiple social forces, it also presents some dilemmas and deficiencies when it effectively participates in the public policy, this paper will take the previous content and function of NGO participate in policy, and participation in policy dilemma as the starting point. Finally, put forward recommendations in favor of non-governmental organizations more effective participation in the public policy, and gradually realize the non-governmental organizations to participate effectively in public policy.

Keywords: non-governmental organizations; policy participation; public policy

(编辑 周沫)