

公众个体如何参与环境治理？ ——路径选择及优化策略

武照亮

(中国人民大学环境学院, 北京 100872)

【摘要】 公众个体是环境治理的重要主体之一, 但缺乏参与路径与信息、参与形式单一等是公众参与程度偏低的重要原因。因此, 研究公众参与路径与模式选择对丰富治理理论及提升公众参与效果具有重要意义。本文基于治理理论的三种研究观点及社会治理主体视角, 将公众参与路径划分为政府维度的行政力量主导型、社会维度的第三部门力量主导型、基层自治力量主导型、传播和宣传力量主导型, 以及自身力量主导型等五种路径; 并从环境治理体系和参与路径网络中各主体的角色定位出发, 进一步优化路径选择, 提出线上及线下结合的赋权型参与策略, 以期提高公众个体参与的主动性和有效性, 促进治理理论的本土化发展。

【关键词】 公众个体; 环境治理; 参与路径; 优化策略

【中图分类号】 X321; C916.1

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-6252 (2022) 04-0117-08

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2022.04.117

引言

国家治理体系和治理能力现代化是我国新时期一项重大战略任务, 环境治理是国家治理的重要内容之一, 环境治理现代化的落后势必会影响国家治理体系的完备性、规范性和有效性^[1]。党的十九大明确提出构建“以政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”, 打造共建共治共享的社会治理格局; 为贯彻落实党的十九大部署, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》, 进一步明确坚持多方共治的基本原则, 积极推动全社会共同参与环境治理。

然而长期以来, 我国形成了以政府命令控制型和市场经济激励型为主的环境管理体制, 常常出现政府和市场失灵问题, 迫切需要新的调节机制维持社会经济持续发展, 迫切需要动员其他社会主体开展环境保护, 发挥如环境信息公开、环境宣传教育、环境公众参与等方式和机制的作用, 推动环境多元共治^[2]。公众个体是环境治理的重要社会型主体之一, 近年来我国公众个体环境保护、绿色发展意识不断提升, 公众参与逐步得到认可, 但整体来说其在环境治理中仍处于边缘地位及象征性参与阶段, 其中缺乏参与路径与信息、对政府依赖性较强、参与形式单一、配套支撑措施不完善等是造成公众参与程度偏低的重要原因^[3-5]。

此外, 现有对治理理论的研究更多从宏观视角进行规范性讨论, 缺乏微观层面的行动和过程研究, 不利于治理理论的本土化发展和现代环境治理体系的构建^[6,7]。因此公众个体应如何参与环境治理, 如何优化参与模式及促进治理理论在微观层面的应用是急需解决的问题, 对丰富治理理论及提升公众参与效果具有重要理论价值和现实意义。

1 基本概念与理论基础

1.1 基本概念

1.1.1 公众与公众参与

《奥胡斯公约》对公众的定义是“一个或多个自然人或法人, 以及按照国家立法或实践组成的协会、组织或团体”, 强调公众不仅指个人, 也包括各利益结合体^[8]。同样, 在我国公共治理领域, 公众是一个法律概念, 不等于公民、居民、群众等, 而是一切以解决公共事务、维护公共利益为目的的特定群体组织, 包括公民、专家学者、社会组织、居民等主体^[9]。对分散性生态环境问题, 广大公众个体是关键社会主体, 因此本文立足于狭义范畴, 主要探讨个体公民(或居民)如何参与环境治理。

公众参与狭义上指公民参与政治生活, 即投票选举产生政府机构及官员, 是民主政治的体现; 广

资助项目: 国家重点研发计划项目“大气环境经济价值核算方法研究与示范”(2018YFC0213702)。

作者简介: 武照亮(1992—), 男, 博士研究生, 主要从事环境社会治理研究, E-mail:2017101021@ruc.edu.cn。

义上指公众参与自己关心或涉及自身利益的公共事务并推动决策的行动过程^[10]。国内学者俞可平^[11]认为公众参与更倾向于公共参与,是公众通过某些方式和活动,参与公共事务决策的社会活动。蔡定剑^[12]认为公众参与是一个过程的互动,是公众通过政府或其他机构参与公共事务,促进公共决策的互动过程。因此,公众参与是以公众为主体,主动、合法参与公共事务的过程,经历了从参与政治选举、影响政府决策到参与一切公共事务的发展历程。公众参与环境治理亦指广义的公众参与,是公众参与环境及由环境问题引发的其他社会问题的一系列活动。

1.1.2 治理与环境治理

“治理”(governance)一词在古希腊西方哲学中早有论述,但基于全球治理环境下的公共治理概念起源于1989年世界银行报告《南撒哈拉非洲:从危机走向可持续增长》中的“治理危机”(crisis in governance)一词^[6]。1992年,联合国成立全球治理委员会,并创办《全球治理》杂志,“治理”的概念迅速成为政治学、社会学、经济学、公共管理学等学科的讨论热点。全球治理委员会认为治理是公共部门和私人部门通过协调彼此之间的冲突和利益最终采取合作行动的过程,治理的基础是协调,核心是主体间的持续互动。国内学者俞可平^[13]对“治理与善治”“社会治理”等开展了深入研究,认为治理是在各种制度关系中引导和规范公众行为、维持社会秩序以最大限度维护公共利益。何曾科^[14]认为,治理的结构是多中心的,公民社会应在治理结构中发挥重要作用。

环境问题的复杂性、综合性及高风险性促使我国由传统的环境管理体制向更加开放、动态的环境治理模式转变。当前,环境社会治理理念在环境保护中得到重视,成为与环境政府管制和环境市场调节相辅相成的环境治理工具,即通过社会多元力量、采用全方位手段开展环境保护,强调治理手段和治理方式的多元化。环境治理中不仅关注环境本身的治理问题,也在于预防和化解由环境问题引起的其他社会风险^[15]。

1.2 理论基础

1.2.1 环境权理论

20世纪60年代工业文明后期出现的全球环境危机和由此兴起的环境保护运动促进了环境权的萌芽,人们逐渐意识到,人人享有清洁、健康和充裕的环境资源是一项如生命权、健康权一般的基本人权。此后,各种国际性文件如《国际人权法案》《斯德哥

尔摩人类环境宣言》《里约宣言》等将环境权纳入其中^[16]。国际法认为环境权是当代和后代成员享有的有利于其生活和福祉的合格环境的基本权利,需充分考虑环境状态、人与环境的互动关系及人类对自然资源的依赖^[17]。国内学者孙佑海建议将环境权写入宪法,认为环境权是公民享有在无害于其健康的环境中生存的权利,如清洁空气权、水权、土地权、海洋权等^[18]。环境权提升了社会公众对争取和维护自身权利的认知,是参与环境治理的基本理论。

1.2.2 治理理论

治理理论是公众参与环境治理最直接的理论基础,其强调的多主体互动、合作和协调的理论内涵被普遍接受,推动了公众等社会力量参与不断发展。作为对政府和市场的重要补充,治理理论冲击了传统的管理理念,被视为重新认识政府和社会及解决现实问题的一种新的分析框架^[19]。关于治理理论,学术界呈现出社会中心论、政府主导论和网络参与论三种主要观点^[20]。社会中心论肯定了社会力量的作用和没有政府情况下实现治理的可能,形成“公民社会”的理论导向;政府主导论是“国家中心主义”视角下维持政府“管制”的理念,是对政府自身的革新,是形成“元治理”理论的导向;网络参与论试图基于网络结构整合社会和政府力量,形成“多元治理”的理论导向,且与当代主流学界对治理理论的界定一致,被认为是治理理论的最终走向。

2 文献回顾

国外公众参与理念和实践经历了较长时间,已成为环境治理体制中一个不可忽视的特点。Chess等评估了公众个体通过研讨会、公众会议和社区咨询委员会参与环境治理的效果^[21]。此外,较多文献表明公众参与形式多样,环境教育、信息传播、咨询或审查委员会、非正式的小型聚会、社区组织说明会、发放宣传手册、公众听证会和意见书等是参与环境治理的重要途径^[22-24]。政府部门、非政府组织、基层社区等发挥了重要的组织作用,成为公众个体参与环境治理的重要路径。如美国新泽西州纽瓦克市前市长Cory Booker通过设立可持续发展办公室来负责监督环境问题,实现公众和管理者之间信息共享;居民可通过热线电话举报任何危害环境的行为,同时社区代表可监督环境政策实施情况,并就环境问题向市长和委员会提出建议^[25]。

相比国外,我国公众参与环境治理的研究和实践

开始较晚,对社会主体的角色研究不充分,对公众个体应通过哪些路径参与没有系统梳理。侯金绵^[26]、郭进等^[27]肯定了公众参与在环境治理体系中的作用,强调政府应创新治理模式,落实信息公开制度、强化听证制度及完善地方立法以提高公众环保意识,同时应推动环保社会组织发挥应有的作用。林怡菲以垃圾分类为例,指出应从国家、社会、公民自身三个维度提升公众参与水平^[28]。秦辉^[29]指出,在我国农村环境治理中应推动基层群众自治体系创建、发展基层环保社会组织及制定奖惩制度激发群众自身主动性等路径推动公众参与。钟悦文^[30]、李政大等^[31]肯定了网络参与的积极作用,指出在网络时代下,互联网已成为公众表达思想、传播理念、诉求意愿的新路径,具有较强的互动性和自愿性,尤其对吸引年轻人参与具有较大优势。此外,也有学者从其他视角分析了公众参与的不同路径。如赵振涵^[32]将公众参与路径分为政治路径、法律路径和社会路径,其中政治路径包括人民代表大会制度、环境信访、环境听证会和环境影响评价制度;法律路径包括环境公益诉讼及环境仲裁;社会路径包括环保社会组织、舆论监督及网络参与。涂正革等^[33]从公众参与的内容出发,探讨了公众参与的权利路径(知情权、决策参与权、诉讼监督权)、项目路径(公共产品基础设施建设、公益性污染处理设施建设及私人企业项目建设)及阶段路径(项目审批阶段、施工阶段及运营阶段)。

3 公众个体参与环境治理的路径分析

目前,我国公众参与正处于逐步培育和发展阶段,尚未形成系统的公众参与路径及有效地参与模式。本文从治理理论的三种研究观点和社会治理主体视角出发,探求公众个体参与环境治理的不同路径。治理理论的研究观点经历了“社会中心—政府主导—网络参与”的连续变迁,我国多数学者和政策制定者对治理理论的认知主要集中在“网络参与”这一框架下。该框架一方面吸纳了“社会中心论”的部分观点,将公众个体等社会主体视为环境治理的新力量;另一方面承认了政府在环境治理体系中制定规则和协调行动的重要作用,因此政府和社会是实现参与环境治理、构建参与网络的主要场域。在公众可接触范围内,我国环境社会治理主体主要包括社会组织、社区、网络媒体及个人和家庭等^[34]。基于此,公众个体参与环境治理主要通过政府和社会两个维度实现,其中社会维度依托社会组织、社区、网络媒体及自身四种力量,进而形成行政力量主导型公众参与、第三部

门力量主导型公众参与、基层自治力量主导型公众参与、传播和宣传力量主导型公众参与,以及自身力量主导型公众参与五种路径。

3.1 行政力量主导型公众参与

环境治理体系中,政府作为行政力量具有不可推卸的组织和协调责任,一方面需要制定、实施法律法规及相关政策并进行环境监管;另一方面需要尊重和保障公众环境知情权、表达权和监督权,积极引导和规范社会主体参与环境治理。在政府主导下,公众参与的主要表现形式有:①法律和制度化途径,以宪法、一般法及环境法律法规为载体,在公共政策制定及公共事务处理中奠定公众参与环境治理的基本框架,形成参与形式和方法的基本规范;②参与官方或半官方的政策咨询机构表达意见和建议,促进政策制定和实施;③通过听证会、民意调查、信访、信息公开、政策公示及座谈会等促进公众与政府的互动与信息交流。

行政力量主导型公众参与是公众个体参与的重要路径,在公共事务治理中占有重要地位。政府公共决策事关每个人的利益,因此在涉及公共利益的决策制定中要听取并采纳公众的合理需求和建议,通过政府与公众沟通和合作,最大限度保障公共利益;同时政府需及时反馈公众意见落实情况,保障公众权利,提高公众参与程度。其中,公众和政府的互相信任和合作是实现“善治”的关键,对公众而言,只有政府善于聆听和虚心接受才能把其意见转化成现实成果,否则无法达到参与决策制定并产生影响的效果;对政府而言,只有尊重民意,才能得到公众支持,否则将容易激化社会矛盾,引发社会风险。

3.2 第三部门力量主导型公众参与

社会组织(也称第三部门)是社会治理的重要主体,在环境治理中发挥着不可或缺的作用,是公众参与的主要路径之一。由于公众个体的分散性、无序性和低水平特征给其参与环境治理带来较大挑战,社会组织提供了一个有秩序的、可以反映公众利益诉求的平台。

一般来说,环保社会组织都有其关注的某个或多个领域(如水污染、青年教育、空气污染等),但以社会组织为主导力量的公众参与则更多针对某些特定问题而采取一定的参与范式,尤其在引导和动员公众参与环境治理、开展环境宣传教育中具有较大优势,主要表现形式有:①及时获取、解读和宣传政府文件,厘清环境发展形势和环保政策走向;②借助网络

媒体倡导并组织开展各类环保公益活动,推动公众生活方式和环境习惯的变化;③成为政府和公众之间协调沟通的桥梁,把政府政策传达给民众,把民众意愿反馈给政府,尤其在公众遭受环境危害时,社会组织能够及时提供服务,成为公众维权的屏障;④引导公众监督企业环境行为,如开展举报、随手拍等活动。

第三部门力量主导型公众参与是协调社会冲突,帮助公众维护权益的路径之一,关键在于合理培育和引导社会组织,鼓励公众参与社会组织活动,并通过专业性较强的社会组织影响公共事务和决策,同时要防范由此引起的社会风险,如舆情风险,避免造成更大的社会矛盾。

3.3 基层自治力量主导型公众参与

中国国情下的社区是国家权力延及基层的基础单位,基层自治指社区居民通过自我管理、自我发展的方式参与公共事务、影响公共决策。同时,社区也是居民社会生活的主要场所,公众个体对周围环境状况具有切身体验,对环境治理最具发言权。相比农村社区,城市社区具有更加复杂的经济结构、人口结构、生活方式和社会关系,需要更严格的社会制度和约束规则;而农村社区中的文化因素(如风俗习惯、道德伦理、宗教信仰等)在维系社区治理中发挥着更重要的作用。总体来说,社区中多主体互动并产生影响的可能性更大,更有利于发现其他居民的环境行为,降低治理成本,促进集体行动的达成。由此,社区主导型公众参与具有强大的群众基础和较高的可操作性。

社区居民参与环境治理最直接的方式是通过家庭及自身行为促进环境保护,对城市居民来说,垃圾分类、节水节电、绿色消费、绿色出行、参加环保宣传活动、保护小区绿地及水域等是常见的环境治理行为;对农村居民来说,除日常生活注重环保外,更重要的是农业生产绿色化,如减少农药、化肥使用,更换使用有机肥,畜禽粪便处理后排放或资源化利用等。此外,在居民共同参与下社区可作为一个整体开展环境治理,如建设生态社区、绿色社区等;负责周边环境的巡查、监督和举报工作;积极利用社区教育资源(如信息公告栏、环保宣传手册等)开展环境宣传和教育,引导和培育环保行为;与政府或非政府组织等定期联合举办公益活动,提高环境保护影响力等。

基层自治力量主导型公众参与具有更大的直接性,关键在于基于居民需求,充分调动参与积极性和自主性,同时建立完善的参与机制,使社区成为连接政府、社会组织及公众个人和家庭的关键结点。

3.4 传播和宣传力量主导型公众参与

网络技术的发展使得人们突破时间、地点限制,第一时间获取海量信息。网络已成为公众表达利益诉求、反映个人观点的重要路径。网络主导下公众参与的主要表现形式有:①微博,各地生态环境部门相继开通微博平台,公众端可通过文字、图片、视频等分享观点并向政府传达建议,政府端可识别和跟踪民众关心的环境问题;②网络虚拟社群,如官方网站,这类网站政治色彩浓厚,管理较为严格;商业类网站,如网易、新浪等,这类网站公众关注度较大,流动性强;特定话题讨论平台,如百度贴吧,相关论坛,豆瓣网等,这类网站多主体互动性较强,对某些话题的讨论较为深刻;③通信平台,各地政府相继建立微信平台、微信公众号等,成为资讯获取、信息传播、民意反馈的重要途径。

网络主导下的公众参与具有较强的目的性、互动性和自愿性,降低了公众参与环境治理的门槛,使每个人都可成为自媒体源,都能平等地表达观点,通过自下而上的传播方式,形成立体化的传播范式。例如,在新媒体影响下,“随手拍”成为一种流行而有效的环境监督方式,当民众发现身边的环境问题(如环境污染、环境群体性事件等)时通过网络平台以图文形式发布,进而短时间内引起广泛关注和讨论,促进环境问题尽快处理。如果没有网络宣传和传播力量的推动,很多环境问题难以形成全国性甚至全球性的公共问题,也很难及时得到解决。

传播和宣传力量主导型公众参与的关键是推动新媒体及网络信息传播的健康与良性发展,既看到网络在促进公众参与及信息公开等方面的重要作用,也要注意因其开放性而导致的高风险,如参与者良莠不齐、容易导致虚假信息传播、某些群体易被不法分子利用而形成网络舆情风险,造成更大的社会危害。

3.5 自身力量主导型公众参与

公众参与环境治理除依托政府、社会组织、社区、网络媒体等主体或平台外,更多时候依靠自身力量践行环境治理理念,其不因法律法规的强制、社会组织和社区的号召而存在,可能受到公众自身行为习惯、文化、道德或教育等无形因素的影响而发生,如公众自身的宣传教育行为、日常生活的节约行为、绿色消费行为等。目前自身力量主导的公众参与行为多发生在个体及家庭层面,因此行为分散且效果难以衡量,且可能因受到社会大环境的冲击而使个人行为得

不到应有的重视。但很多环境治理问题更需从源头和自身做起,如垃圾分类、节水节电、绿色出行等,因此个体路径也许是最基本的参与方式。只有从个体层面做好环境保护,其他路径的参与行为才会有更好的发展基础,因此公众参与环境治理个体路径需要大力提倡和重视。

4 公众个体参与环境治理的优化策略

公众个体参与环境治理是环境治理现代化建设的必然取向,理论上可通过政府、社会等不同路径表达意见及参与决策,实际上由于我国环保社会组织、社区及公众个体等社会力量发育不足,缺乏成熟的社会基础,其参与环境治理主要体现在以投诉、信访为主要形式的行政力量主导层面。因此,需从宏观层面进一步完善环境治理体系,尤其应重视环境社会治理体系的构建,从微观层面明确各主体关系及相关权利和职责,同时需加强探讨公众个体参与的优化模式以提升参与积极性和有效性。

4.1 宏观视角

4.1.1 完善环境公共治理体系

环境公共治理体系(图1)包含政府、市场及其他社会主体,是对传统环境政府管制和市场调节的升级,各主体间具有平等的法律地位,既具有独立性又具有交融性,在环境治理中既需要发挥各主体的独特作用,如政府管制政策的制定和实施,市场(企业)自身的环境保护活动等,又需要加强合作,实现多主体参与,包括①政府与社会主体、②市场与社会主体及③政府、市场与社会主体的共治(图1)。当前需要构建和完善环境公共治理体系,突出环境社会治理的重要意义,使环境管理者意识到多主体参与环境治理的必要性,逐步明确各主体地位、角色、权利和职责。

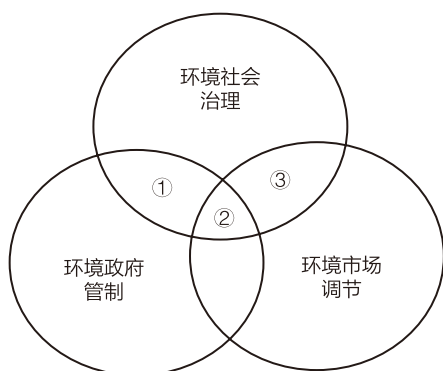


图1 环境公共治理体系

4.1.2 明确环境社会治理构架及主体关系

基于本文分析视角,提出环境社会治理构架(图2),主要包含公众(个体和家庭)、政府、社会组织、社区和媒体网络,其中以公众为中心,政府为主要推动力量,发挥组织和协调功能,其他主体根据自身特点和独特优势进行相互促进和补充。该框架包含两部分内容,一是公众参与视角下,公众通过自身行为及政府、社会组织、社区和网络路径参与环境治理的内部网络;二是其他主体相互联系、动态影响的外部网络,政府负责相关政策制定、实施及沟通作用;社会组织具有独特的判断力和行动力,便于组织群众参与环境保护;社区具有较大的覆盖面,能够直接、快速地传递信息、发动群众参与环境治理;网络媒体的开放性和互动性既为公众参与提供了有效路径,又为连接其他主体、促进信息传播发挥了重要纽带作用。实践中需建立各主体的平等对话机制,及时了解彼此需求,弥补不足,外部网络主体间的有效联系将会促进内部网络的完善,同样内部网络将对外部网络产生刺激,推动外部网络的提升和各主体角色定位,在各方主体的互动中,将不断完善公众参与环境治理的体制机制。

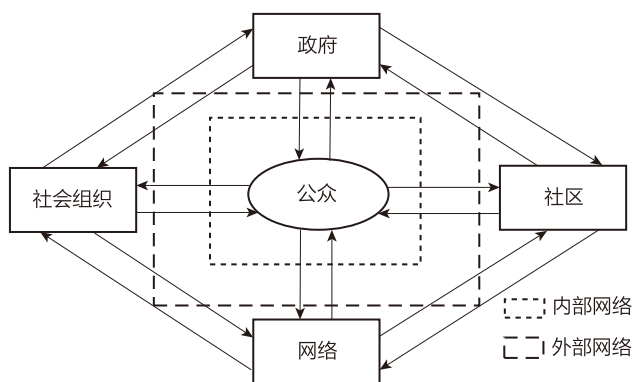


图2 环境社会治理构架及主体关系

4.2 微观视角

4.2.1 政府

为推动政府在环境公共治理体系和环境社会治理框架运行中发挥积极引导和规范作用,建议:①完善法律法规和相关工作制度,明晰不同主体的责任与义务边界,促进公众参与程序、范围、渠道等的精细化管理。②完善信息公开及监督考评机制,除继续规范政府网站、微博及微信平台外,也需要加强与其他主体沟通、合作,推动环境信息进社区、机关单位、家庭、学校等,进而形成环境治理的全社会参与、支持和监督局面。③促进公众参与,保障公众环境权益,

完善政府路径中的参与渠道,鼓励参与问卷调查、网上征求意见、座谈会、听证会和研讨会,建立“事前咨询—过程参与—事后评价”的参与机制。

4.2.2 社会组织

为推动环保社会组织在环境宣传与教育及环境问题监督工作中发挥重要参与和引领作用,建议:①提升专业化水平,科学制定参与环境治理的方案和计划,促进与政府、社区及公众的对话,拓宽参与方式和途径。②完善参与路径,保证信息互通,通过社区、网络等推动公众和社会组织建立联系,鼓励公众参与环境宣传教育,参与监督政府和企业环境行为,参与和组织环境社会调查、环保捐款、利益相关者圆桌对话等。

4.2.3 社区

为推动社区在协调多方利益、促进集体行动中发挥直接优势作用,建议:①加强能力建设,在实践中创新环境治理机制和手段,提高自治能力。②促进多主体互动,寻求政府政策支持,如资金补助、人才引进等;积极与社会组织合作,共同举办环境治理活动,互相学习和吸取经验;有效整合区域环境治理与个人环境行为的关系,结合社区具体环境治理活动(如垃圾分类、厨余垃圾堆肥等),引导居民参与环境治理,促进其对政府政策的理解和对社会组织活动的接纳;采用网络等多渠道宣传环境治理理念,全方位提高各主体能动性。③基于社区居民行为方式和利益趋同的特点,拓宽参与渠道,借助社区宣传栏、微信公众号、社区联络员、党员干部、社区志愿者等的积极作用建立常态化环境治理行动,如生态社区建设、环境友好家庭评选等,尽可能提高活动的亲民性和有效性。

4.2.4 网络

为推动网络在宣传与传播环境信息及表达公众诉求中发挥多层面技术平台作用,建议:①政府、社会组织及社区等积极发挥网络平台作用促进主体间信息交流与合作。②保持网络平台一定的独立性,使其成为公众参与的重要路径之一,无论是环保网站、政府网站、企事业单位网站,还是微信、微博平台都需设立公众参与窗口,加强与公众互动。例如,推动公众与工作人员、专家学者的对话,及时解决公众困惑;以文字、图片、视频等形式科普最新

研究成果,提升公众专业素质;打造便利、顺畅的网络绿色通道,保证公众及时获取环境信息、表达意见并采取环境治理行动。③设立舆情监测系统,了解公众需求的同时,需要规范网络平台和运营,避免不正当言论或信息造成民众恐慌,引起不必要的舆情风险。

4.2.5 公众

为推动公众个体提高参与环境治理的认知、意愿、能力与程度,发挥自主、自愿参与的主人翁作用,建议:①发挥其他四条路径的作用,不断提升对相关环境问题的分析和决策能力,对公共决策程序的理解及环境影响评价能力,对环境舆情的判断与辨别能力等。②关注不同公众个体的特征,如年龄、宗教信仰、受教育程度等背景信息,针对不同人群设置差异化参与途径和形式,如环境知识帮扶、退休人员环境治理分队、家庭环境保护教育、学生志愿者等,充分发挥公众个体及家庭优势,使每个人都成为环境保护的参与者和行动者。

4.3 优化参与模式

考虑到五种参与路径中社区和网络的独特优势,本文提出以社区及网络为依托、连接其他主体的线下及线上结合的赋权型公众个体参与环境治理模式(图3),即以居民社区和网络为载体,公众个体可根据自身特征选择适当的参与方式,以进一步优化参与路径,提升参与效果。其中,社区作为我国基层治理单元和居民生活的主要场所,既联系着“个人和家庭”这个基本细胞,又联系着“国家”这个权利体系,具有连接政府、社会组织及社区居民的直接优

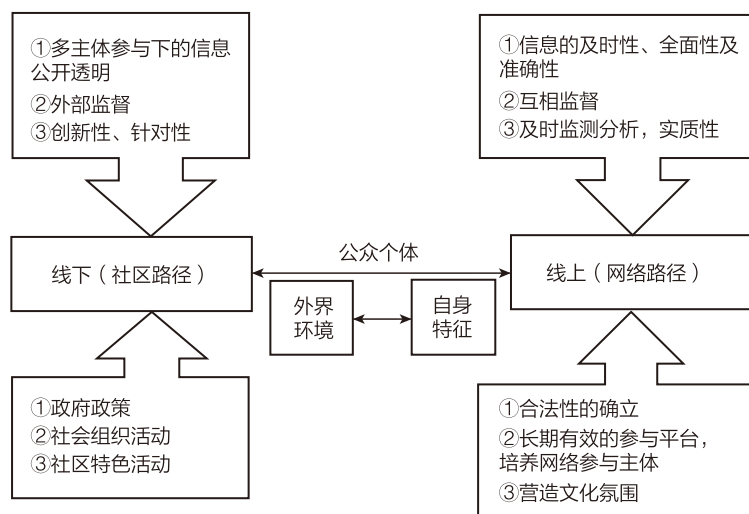


图3 赋权型公众个体参与环境治理模式

势。网络媒体的开放性、匿名性、同步性及互动性等特征,为特定人群(尤其是青年人群或宅族群体)参与环境治理提供了便利,使得众多参与程序得以简化。该参与模式整合了五种参与路径,更利于激发公众个体的认同感并发挥其主动性。

线下社区参与路径:①政府可通过社区传达相关政策并进行意见咨询,社区可集中收集居民建议和观点并反馈给政府,提高公众参与的便捷性;②社会组织可与社区合作举办活动,增强公众在环境信息收集、环境问题识别、评估与举报及促进政府和社会对话等方面的参与强度,提升公众参与的有效性;③社区可根据居民参与情况及环境治理需求,组织系列活动,如社区热线和专栏、专题讲座、社区志愿和党员服务团体、社区环境友好家庭评选活动等,拓宽公众参与范围。需要注意的是:①保证社区信息公开透明,加大政府工作人员、社会组织人员、社区组织成员及居民的信息沟通,定期举办座谈会、讨论会等,多方主体就环境治理及有效参与等达成一致目标;②加大居民、社会组织成员及媒体等的外部监督作用,尽力保证以社区为依托的公众参与具有可行性、有效性;③尽可能设计有针对性和特色的环境治理活动,需综合考虑区域特征(包括外界环境、文化习俗等)及居民特征(性别、年龄、受教育水平等)差异,提升环境治理活动的创新性。

线上网络参与路径中:①确立通过网络参与环境治理的合法性,一是承认公众通过网络路径表达的意见和观点在环境治理决策的参考范围内,二是保证公众参与在法律允许范围内进行,规避恶意参与和由此引发的社会风险;②形成长期有效的网络参与平台,在多主体协商下,设立专门的微信公众号或网站平台,政府、社会组织及社区可共同发布宣传信息及相关实践活动信息,居民可反馈意见,逐步培养网络路径下的公众参与主体;③营造网络参与的文化氛围,形成系列栏目,设计不同专题(科普类、调查类、反馈类、学习类、答题类等)、通过不同形式(推文、视频、图片、音频等)达到宣传及推动参与的作用。需要注意的是:①保证政府、社会组织及社区等主体信息公开的及时性、全面性及准确性;②加强互相监督,避免多主体冲突,规避舆情风险;③加强线上参与的实质性与有效性,既要充分利用网络传播信息的便捷性,也要逐渐提升公众意见表达的实质性,需设置专门人员监测、统计和分析公众观点,及时捕捉公众需求和期望。

5 结论与展望

“治理”是解释人与环境互动中出现不同结果的另一个重要因素,一个好的治理体系对推进环境可持续发展具有重要意义。我国自20世纪90年代引入治理的概念和理论后,其逐步成为学术界和政府体制改革中的热点话题。但我国公众个体参与滞后、参与效果不理想、缺乏参与路径等现实问题阻碍了环境治理体系和治理能力现代化建设进程,也引发了学者对治理理论的适应性思考。公众个体是环境治理体系中最微观也最重要的社会主体,其可以通过政府和社会两个维度参与环境治理,形成行政力量主导型公众参与,第三部门力量主导型公众参与,基层自治力量主导型公众参与,传播和宣传力量主导型公众参与,以及自身力量主导型公众参与五种路径。然而,在“强政府—弱社会”的背景下,我国社会组织、社区等社会力量发育不完善、缺乏独立性和自主性,且公众个体未完全成长为独立的行为主体,难以形成多维度、全方位的参与路径。因此在明确各主体责任和义务边界的同时,应重视环境社会治理,构建完善的环境公共治理体系。现阶段,为激发公众个体的认同感并提高主动性,建议集中发挥社区和网络优势,尝试构建以社区和网络为依托、连接其他主体的线下及线上结合的赋权型参与模式。

本文聚焦于公众个体参与环境治理的理论与实践,探究其参与路径,对推进公众参与和治理理论发展具有一定借鉴意义。未来应进一步加强公众参与和治理理论的精细化及量化研究,如公众参与行为与效果评估,治理网络形成的可能性等,进而为治理理论的有效落地、环境治理体系的良性运行提供坚实基础。

参考文献

- [1] 昌敦虎,武照亮,刘子刚,等.推进中国环境治理体系和治理能力现代化——PACE2019学术年会会议综述[J].中国环境管理,2019,11(5):135-138.
- [2] 王华,郭红燕.国家环境社会治理工作存在的问题与对策建议[J].环境保护,2015,43(21):38-42.
- [3] 郭红燕.我国环境保护公众参与现状、问题及对策[J].团结,2018(5):22-27.
- [4] 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(6):87-95.
- [5] 陈美岐.价值转向视角下公众参与生态环境治理的实践路径[J].四川师范大学学报(社会科学版),2021,48(3):78-86.
- [6] 熊光清.治理理论在中国的发展与创新[J].江苏行政学院学报,2018(3):90-96.

- [7] 田凯, 黄金. 国外治理理论研究: 进程与争鸣 [J]. 政治学研究, 2015(6): 47-58.
- [8] 张毅. 论公众共用物共享权的分析路径 [J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2021, 23(6): 151-160.
- [9] 魏丹丹. 城市环境卫生治理中的公众参与问题研究——以山东省Y市为例 [D]. 泰安: 山东农业大学, 2017.
- [10] DU PLESSIS A. Public participation, good environmental governance and fulfilment of environmental rights[J]. Potchefstroom electronic law journal, 2008, 11(2): 170-201.
- [11] 俞可平. 社会自治与社会治理现代化 [J]. 社会政策研究, 2016(1): 73-76.
- [12] 蔡定剑. 中国公众参与的问题与前景 [J]. 民主与科学, 2010(5): 26-29.
- [13] 俞可平. 治理和善治: 一种新的政治分析框架 [J]. 南京社会科学, 2001(9): 40-44.
- [14] 何增科. 治理、善治与中国政治发展 [J]. 中共福建省委党校学报, 2002(3): 16-19.
- [15] 王华, 郭红燕, 黄德生. 我国环境社会治理面临现实挑战 [N]. 中国环境报, 2015-10-22.
- [16] 潘晨欣. 国际人权法中的环境权: 人权的绿化 [J]. 法制博览, 2018(8): 18-20.
- [17] WARREN L M. International law and the environment[J]. Journal of environmental law, 2003, 15(2): 264-266.
- [18] 孙佑海. 我国70年环境立法: 回顾、反思与展望 [J]. 中国环境管理, 2019, 11(6): 5-10.
- [19] 王刚, 宋锷业. 治理理论的本质及其实现逻辑 [J]. 求实, 2017(3): 50-65.
- [20] 刘辉. 管治、无政府与合作: 治理理论的三种图式 [J]. 上海行政学院学报, 2012, 13(3): 52-58.
- [21] CHESS C, PURCELL K. Public participation and the environment: Do we know what works?[J]. Environmental science & technology, 1999, 33(16): 2685-2692.
- [22] United Nations Economic Commission for Europe. The Aarhus Convention: An Implementation Guide (Second Edition)[R]. Geneva: United Nations Economic Commission for Europe, 2014: 75-181.
- [23] LIU H Y, ZHU G J, LI Y. Research on the impact of environmental risk perception and public participation on evaluation of local government environmental regulation implementation behavior[J]. Environmental challenges, 2021, 5: 100213.
- [24] LI G, SUN F Y, FU B T, et al. How to promote the public participation in eco-compensation in transboundary river basins: a case from Planned Behavior perspective[J]. Journal of cleaner production, 2021, 313: 127911.
- [25] KASYMOVA J, GAYNOR T S. Effective citizen participation in environmental issues: what can local governments learn?[J]. State and local government review, 2014, 46(2): 138-145.
- [26] 侯金绵. 公众参与环境治理的法治路径分析 [J]. 法制与经济, 2018(12): 54-55.
- [27] 郭进, 徐盈之. 公众参与环境治理的逻辑、路径与效应 [J]. 资源科学, 2020, 42(7): 1372-1383.
- [28] 林怡菲. 我国环境公众参与的实现路径研究——以生活垃圾分类为例 [J]. 法制博览, 2020(2): 67-68.
- [29] 秦辉. 乡村振兴战略下农村环境治理公众参与路径研究 [J]. 农家参谋, 2021(16): 189-190.
- [30] 钟悦文. 公众参与环境治理的路径分析 [D]. 上海: 华东政法大学, 2018.
- [31] 李政大, 赵雅婷, 袁晓玲. 基于公众参与的中国绿色共治实现路径研究 [J]. 现代财经(天津财经大学学报), 2021, 41(6): 98-113.
- [32] 赵振涵. 环境治理中公众有序参与路径研究——以南通为案例 [D]. 苏州: 苏州大学, 2017.
- [33] 涂正革, 邓辉, 甘天琦. 公众参与中国环境治理的逻辑: 理论、实践和模式 [J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2018, 57(3): 49-61.
- [34] 周进萍. 社会治理中公众参与的意愿、能力与路径探析 [J]. 中共南京市委党校学报, 2014(5): 54-58.

How do Public Individuals Participate in Environmental Governance? —Pathways Selection and Strategies Optimization

WU Zhaoliang

(School of Environment & Natural Resources, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Public individuals are one of the important subjects of environmental governance, the lack of participation pathways and information and the single form of participation are important reasons for the low degree of participation. Research on the participation pathways and mode selection is of great significance to enrich governance theory and improve the effectiveness of public participation in environmental governance. It is divided into five participation pathways from two dimensions based on the three research viewpoints of governance theory and the perspective of social governance subjects. Specifically, they are administrative powered pathway from government dimension and third-sector powered, grassroots self-governing force-oriented, communication and propaganda-powered, and self-powered public participation pathways from social dimension. Then this paper proposes empowered participation strategy that combines online and offline pathways based on environmental governance system and the role of each subject in the participation pathways' network. It could provide a useful reference for improving the initiative and effectiveness of public individuals' participate in environmental governance and promote the localization of governance theory.

Keywords: public individuals; environmental governance; participation pathways; strategies optimization