

中国公众环境参与的演变: 历程与逻辑*

赖慧苏, 曹海林

(河海大学公共管理学院, 南京 211100)

提 要: 通过宏观研究发现, 中国公众环境参与在各种要素的影响下不断演进, 其在主体构成、主题领域、组织形式和参与效果等方面呈现阶段性差异。基于“演变动因 - 演变机理 - 演变趋势”的分析框架, 展现了公众环境参与演变的逻辑, 即公众环境参与的低效决定其需向前演进, 自上而下的正式力量 and 自下而上的非正式力量的生成和激励共同推动它从“运动式”迈向常态化、从边缘化迈向主体式、从形式性逐渐转变为实质性参与。只有同时注重正式力量和非正式力量的生成和激励, 才能持续推动中国公众环境参与的良性变迁。

关键词: 公众环境参与; 正式力量; 非正式力量

中图分类号: X2

文献标识码: A

1 问题的提出

公众环境参与是当代环境领域中的一个重要议题, 也是环境社会学、环境法学和环境政治学等诸多交叉学科研究领域的一个重点概念。全球的生态破坏、环境污染和邻避冲突问题日趋严峻, 这对各国在环境治理方面的能力提出了很大的挑战。公众是环境治理的重要主体, 也是弥补政府与市场“失灵”和促进环境公平不可或缺的一环, 这使得公众环境参与成为全球共同关注的话题。中共十九大报告明确提出“构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”, 强调构建多元参与的环境治理格局, 这充分体现了公众参与在中国环境治理中的重要性。

公众环境参与指普通民众作为个人, 如普通市民、消费者、环保主义者, 或群体的一部分, 如环保组织成员等, 参与环境保护和公共环境事务的处理^[1]。学界对公众环境参与的关注集中于它的横向面剖析。例如, 涂正革^[2]和史亚东^[3]等人致力于探究公众环境参与的理论来源和逻辑; 洪大用^[4]和王晓楠^[5]等人利用 CGSS 数据, 进行公众环境行为的多层分析, 探究公众环境参与的影响因素和在不同领域中的表现; 还有相当一部分人分析公众环境参与的现状和困境^[6-7]。综观现有文献, 从纵向层面探讨公众环境参与变迁的研究凤毛麟角。其中, 韦惠兰和李颖将半干旱地区公众环境意识历史演变划分为四个阶段, 并总结了它的演变特点^[8]; 郑君君等人运用数据爬虫技术与社会网络分析方法对嵌入在动态社会网络中的公众环保行为演化规律进行了研究^[9]; 涂正革将 20 世纪 60 年代后的公众环境参与分为“萌芽阶段”、“概念性阶段”、“实质性阶段”和“科学性阶段”, 并阐述了公众参与的渠道和理论逻辑^[10]。已有的纵向研究要么关注特殊区域, 时间跨度过大; 要么过于微观, 聚焦于特定门户网站上公众环保行为短时间的内在变化过程; 又或是只根据公众环境参与的不同体现划分了阶段, 并没有解释变迁的内在机理。纵向宏观的公众环境参与研究的缺乏, 不利于人们系统了解公众环境参与动态变化的阶段性特征、整体脉络和内在逻辑。

1973 年以来, 公众环境参与日渐受到重视, 其参与形式和内容不断发展。了解其四十多年来的变化、特征、演变逻辑等问题有利于更加精准、有效的激发公众环境参与的主体性, 充分发挥其对环境治理的效

* 收稿日期: 2021 - 3 - 7; 修回日期: 2021 - 5 - 8。

基金项目: 江苏省社会科学基金重点项目(批准号 20SHA003); 江苏高校哲学社会科学研究重大项目(批准号 2020SJZDA094); 中央高校基本科研业务费人文专项“‘项目进村’中村社区的权责角色及其自主性培育研究”(B210207013); 2021 年江苏省研究生科研创新计划项目“公众环境参与的类型、议题和演变逻辑研究”的阶段性成果资助。

作者简介: 赖慧苏(1993 -), 女, 汉族, 江西广昌人, 博士研究生, 主要从事环境与社会治理研究。E-mail: 872407774@qq.com

通讯作者: 曹海林(1970 -), 男, 汉族, 江苏东台人, 教授, 博士研究生导师, 主要从事环境与社会治理研究。E-mail: caohailin929@163.com

能,为推动环境治理体系和治理能力现代化提供经验与理论参考。文中着眼于变迁视角,对40多年来的公众环境参与进行宏观上的历程梳理,在此基础上探讨三个问题:中国公众环境参与为何要演变?何以可能变?演变趋势如何?通过研究变迁逻辑,以期对当前相关的学术研究和实际工作者的决策提供参考,同时推动公众环境参与实践的发展。

2 公众环境参与的演变历程与特征

通过纵向宏观考察可以发现,1973年以来我国公众环境参与在一些重要的法律、政策和社会事件的影响下,呈现阶段性差异。根据标志性法律文件和事件,结合适时的总体表现和它在主体构成、主题领域、组织形式和参与效果等维度的特征,文中将公众环境参与划分为以下几个阶段(如表1)。

表1 公众环境参与的演变历程与特征

Table 1 Evolution and characteristics of environmental public participation

阶段	主体构成	主题领域	组织形式	参与效果
萌芽阶段	城市精英群体	环境宣传与教育	政府组织	催生少部分人的环保意识
发展阶段	城市精英群体,部分直接利益相关者	环境宣传与教育、自然资源保护、环境监督和诉讼等	政府和民间环保团体组织	保护了珍稀资源,促进环保知识的扩散等
深化阶段	城市精英群体、直接利益相关者和部分非利益相关者	环境宣传与教育、自然资源保护、环境抗争、监督、诉讼、决策和日常环境友好行为	政府、民间环保团体组织和群众自组织	推动政府对环境治理问题的关注,促进环境污染问题的解决和环境正义,让环保理念更加深入人心
常态化阶段	城市精英群体、直接利益相关者、更多非利益相关者	环境宣传与教育、自然资源保护、环境抗争、监督、诉讼、决策、政策执行和日常环境友好行为	政府、民间环保团体、企业组织和群众自组织	促进城乡人居环境的改善、决策的民主性、公平性和有效性,促使企业合法和科学排污,减少环境污染

2.1 公众环境参与萌芽(1973-1991年)

在国际影响和官方倡导下,我国现代意义上的公众环境参与于上世纪70年代开始萌芽。1972年联合国召开第一次国际环境保护大会,会上通过了《人类环境宣言》,唤醒了世人的环境意识,也使我国从经济发展中觉醒。1973年,我国召开第一次全国环境保护会议,会上指出国内存在较为严重的环境问题,亟需开展污染治理。针对这点,该会议制定了包含“依靠群众、大家动手、保护环境、造福人民”在内的32字方针,强调公众在环境保护中的重要作用。1979年,《中华人民共和国环境保护法(试行)》颁布,其中第八条规定“公民对污染和破坏环境的单位和个人,有权监督、检举和控告。被检举、控告的单位和个人不得打击报复”,为公众参与环境保护提供了最初的法律依据。从我国的第六个五年计划(1981-1985)开始,环境保护被纳入国民经济和社会发展规划,环保概念开始初步传播,环保意识也在部分群众心中萌芽。

这一阶段的公众环境参与呈现以下特征:在主体构成上,以作家和大学老师等城市精英群体为主;在主题领域,以环境宣传与教育为主;在组织方式上,以政府组织活动,群众参加为主;在参与效果上,催生了少部分人的环保意识,实际环境效果不明显。总的来说,这一时期的公众环境参与多为政府和环保精英倡导下的产物,属于倡导式参与,参与层次低、规模小、频率低、方式有限,因环境污染而产生的矛盾虽偶有发生,但并没有形成大规模抗争运动,环境监督和诉讼等较高等级的参与形式罕见。

2.2 公众环境参与发展(1992-2001年)

20世纪90年代,在政府和民间环保组织的持续动员下,公众环境参与得到进一步发展。1992年联合国里约热内卢环境与发展会议提出“可持续发展理念”,在此影响下,我国环境保护的方向从“以污染治理为中心”转变为“以环境管理为中心”,这为公众参与环境管理奠定了理念基础。1992年,苏州召开具有里程碑式意义的全国首届环境教育会议,会上时任国家环保局局长曲格平倡导建立具有中国特色的环境教育体系,标志着我国环境教育进入新阶段。90年代也是民间环保组织成立的黄金年代,各类民间环保组织如雨后春笋般出现,它们积极开展群众性活动,动员人们进行环境保护。例如,在1994-1999年间,“地球村”动员了3400多人加入绿色志愿者网络和七八千人次直接参与绿色家园志愿者活动^[11]。可见,越来越多人关注环境保护。

这一阶段的公众环境参与呈现以下特征:在主体构成上,仍然以城市精英群体为主,部分环境利益相关者被卷入;在主题领域上,不再局限于环境宣传和教育,而是扩展到自然资源保护、环境监督和诉讼领域。在组织方式上,由政府动员转变为政府和民间环保组织共同动员,零散的个体参与逐渐走向有组织的团体参与;在参与效果上,保护了部分珍稀资源,促进环保知识的扩散。总的来说,这一时期,更多人关注

环保话题,并且开始逐渐将环保意识转化成行为,公众环境参与的深度和广度得以拓展,组织化程度提高。不过,这一时期的公众参与仍然很被动,呈现出动员式参与的特征,公众的环境自觉性较低,参与主题游离在政策之外,“国家-社会”共治的环境治理格局尚未形成。

2.3 公众环境参与深化(2002-2012年)

21世纪初,我国公众环境参与在形式和内容上得到深化。2002年颁布的《中华人民共和国环境影响评价法》第一次正式赋予公众在环境问题中的参与权^[12],其后国家颁布《环境信息公开办法(试行)》等重要法律文件,逐步建立了环境信息公开制度。环保总局在2005年首次举行了公众听证会——北京圆明园环境整治工程的环境影响听证会,开启了公众参与环境听证会之路。这一阶段,全国信访数量逐年增多,化工企业重金属污染事件、水污染事件、PX事件和垃圾焚烧发电厂事件等环境类群体性事件频发,在2006至2010年间,环保部直接调度处置的突发环境事件高达705起^[13]。另外,21世纪初期,随着国家战略调整,“节能减排”和“低碳生活”等概念成为社会主流话语,越来越多人采取环境友好行为。

这一阶段公众环境参与呈现以下特征:在主体构成上,除了城市精英群体,受环境污染的直接利益相关者和部分非利益相关的普通居民也加入进来;在主题领域上,日常环境友好行为增多,公众采取游行、示威等方式对政府不合理的环境决策和企业的污染行为进行抗议,人们也开始有意识的进行环境监督、投诉、诉讼和决策,参与环境听证会和环境影响评价座谈会,参与环境政策的执行和落实;在组织方式上,政府、民间环保团体和群众自组织共同存在;在参与效果上,一定程度上推动政府对环境治理问题的关注^[14],也促进了环境污染的解决和环境正义,让环保理念更加深入人心。总体来说,公众环境参与在多个维度得到深化,渐趋形成多元化参与格局。

2.4 公众环境参与常规化(2013年至今)

中共十八大将生态文明建设纳入“五位一体”的总布局,此后我国公众环境参与不断常规化。2014年修订的《环境保护法》将公众参与作为环境保护的一项基本原则,明确了公众的参与权。2018年实施的《公民生态环境行为规范(试行)》从资源节约、绿色消费和低碳出行等方面为公众提供了行为规范参考,强化了公众的环境意识,有利于推动公众在日常生活中保护环境。此外,部分环保组织和企业依托互联网开发环保项目,带动了大批公众参与线上环保活动。以“阿里巴巴”为例,该公司开发的“蚂蚁森林”项目自2016年上线至2019年8月底,用户累计达到5亿人,线下种植树木达到1.22亿棵^[15]。《公民生态环境行为调查报告(2020年)》显示,受访者普遍认为公民自身的行为对保护生态环境重要,其中能做到不食用野生动植物的人有91.5%,拒绝购买珍稀野生动植物制品的人有86.4%,选择低碳出行的有68.5%,分类投放垃圾的有54.2%^[16]。可见,公众的环保实践率正在逐年提高。

这一阶段公众环境参与呈现以下特征:在主体构成上,除了城市精英和直接利益相关者外,更多非利益相关的普通居民加入环保事业;在主题领域,环境污染和邻避效应导致的环境抗争依然存在,绿色出行、垃圾分类和再生资源回收利用等日常环境友好行为增多,参与环境影响评价和环境立法相关的座谈会、听证会等行为也逐渐增多;在组织形式上,以政府、民间环保团体、企业组织和群众自组织为主;在参与效果上,居民日常环境友好行为的增多促进了城乡人居环境的改善,公众民主参与环境决策,促进决策的民主性、公平性和有效性,对污染企业的监督,促使其合法和科学排污,减少环境污染。总体上,公众的主动性增强,亲环境行为和嵌入性环境治理行为增多,逐渐呈现日常性参与的特征。

3 公众环境参与的演变逻辑

理解公众环境参与演变,不仅要清楚它的阶段性表现,还需明晰它演变过程中的逻辑,即理解公众环境参与为何演变,何以可能变和演变趋势如何?鉴于此,文中以“演变动因-演变机理-演变趋势”这一分析框架,展现中国公众环境参与40多年的变迁逻辑(如图1)。

3.1 演变动因:公众环境参与的低效

20世纪70年代以来,我国环境领域的问题此起彼伏,政府和企业的环境治理能力虽然不断提高,但它们在每一阶段都具有一定的局限性,如果每一阶段的环境治理能力要和当时环境问题所产生的破坏力达成抑制性均衡,则这两个主体的局限性在应然上需要公众来弥补。但在实然上,每个阶段的公众环境参与存在特定困境,难以高效的弥补政府和企业的不足,三个主体构成的环境治理能力无法与环境问题的破坏力达成抑制性均衡。因此,公众环境参与在应然和实然层面的差距就是其不断演进的动因,即公众环境

参与的演变动因在于它本身的低效。

1973年以前,我国水污染和资源不合理利用等问题已经凸显,但国内上下沉浸于经济发展之中,全国的环保事业尚未开启。此时,环境问题尚未进入公众视野,虽有少数居民出于省钱和生活习惯而节约水、电、柴等资源,但这种小范围的资源节约行为对解决全国范围内的环境污染问题,作用微乎其微。当时的情境亟需群众主动采取更多行动来抵抗环境破坏力。缘此,有意识的公众环境参与就在这种需求中萌芽。

上世纪80年代,粗放型的工业发展和资源利用模式造成了严重的工业污染和资源浪费。彼时,政府尚未形成成熟的环境管理和治理体系,企业逐利性质难遏,成为环境污染的罪魁祸首和环境治理的对象,公众环境参与刚刚萌芽,处于意识的培养阶段,成效不明显,难以助力政府抑制工业企业的环境破坏行为,从而改善环境状况。在这种背景下,公众环境参与进行了演变,表现为公众参与人数增多、组织化程度提高、环境主题和参与方式更加多元等。

90年代末,我国“先污染后治理”的发展格局没有发生根本改变,环境污染严重,同时存在工厂企业主等强势群体污染普通居民等弱势群体并使其利益受损的现象^[11],社会矛盾突出。那时,政府的环境治理虽有改善,但各地政府官员在“晋升锦标赛模式”^[17]的驱动下,注重工业企业对经济的贡献,忽视对它的污染管理,甚至与之共谋,导致政府监管失灵^[18]。当时,公众参与环境治理的主体意识不清,环境科学知识不足,环境信息的获得、传达和反馈通道不畅^[19],且以电话或问卷调查等较低层次的方式为主,信访和诉讼等较高层次的参与行为较少^[20]。所以,公众环境参与难以解决政府监管不力和环境非正义问题。鉴于此,公众环境参与又一次演变,具体表现为:开始进行维权式环境抗争,参与环境影响评价和环境监督,对污染现象进行投诉和诉讼等。

21世纪初期,由环境利益不均衡分配延伸出的邻避效应和环境抗争等不断浮现,而企业履责水平低,政府环境治理中存在理性有限、中立有限、实力有限、灵活有限等问题^[21],难以遏制严峻的环境与社会问题。例如,出于反抗阻力和成本的考虑,政府和企业将邻避设施选址于城郊或者农村等贫穷地区^[22],无形中让该地区居民的身体和生活状况更加窘迫^[23]。这期间,公众环境参与也存在主动参与不足、能力不足、缺乏公共性^[24]、形式参与和末端参与等问题^[25],无法从源头上阻滞邻避效应和企业污染等问题的发生。基于此,公众环境参与又一次进行演变,具体表现为:事前的环境决策和事中的环境监督增多,更多人自发加入“互联网+环保公益”活动,在日常生活中践行环境友好行为等。

3.2 演变机理: 正式力量和非正式力量的生成与激励

梳理中国公众环境参与的演变历程发现,它的每一次变迁都受到正式力量和非正式力量的助推。正式力量是指官方意志主导下产生的文本和实践活动,非正式力量则包含民间环保组织、社会团体与企业等主导开展的各种环保活动等。那么,正式力量和非正式力量是如何推动公众环境参与的变迁呢?文中在下文中展现其中机理。

3.2.1 正式力量的生成和激励

在公众环境参与从无到有的阶段,正式力量为我国公众环境参与提供了历史经验。建国后,为了应对水旱自然灾害,中国共产党带领全国民众开展各种大规模的水利建设和植树造林运动,积攒了动员公众保护生态环境的经验,也为后面正式提出依靠群众保护环境的理念奠定了基础。国际上,1972年的斯德哥尔摩国际环境保护大会和《人类环境宣言》对我国公众环境参与的萌芽起到重要作用。

在萌芽过渡到发展阶段期间,正式力量发挥了动员和引导作用,推动环保概念和知识的扩散。我国在80年代大力开展全民环境教育和宣传、不断发展完善相关制度,将环境保护确立为基本国策,引导国民认

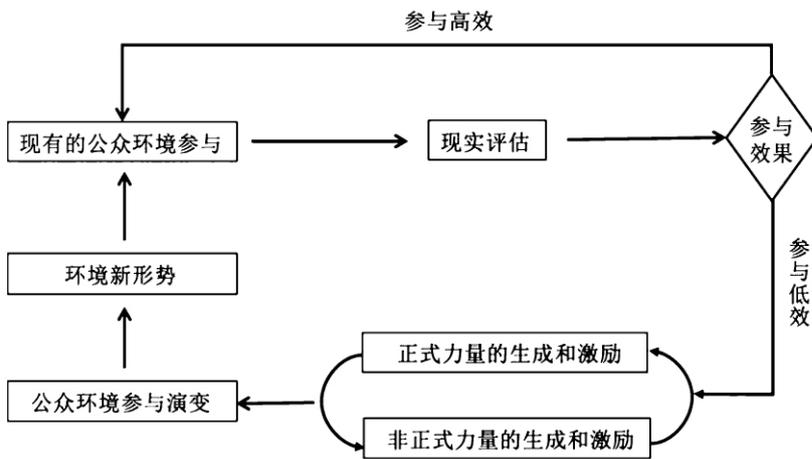


图1 中国公众环境参与的演变逻辑
Figure 1 Evolutionary logic of environmental public participation in China

识环境保护的重要性。当时各个环境领域的立法当中也或多或少的涉及鼓励群众参与污染防治的内容,赋予了公众参与环境保护最初的合法性。《中国环境报》创刊,《人民日报》和《光明日报》等官方主流报刊纷纷单独开辟环保专栏,加强了环境污染的舆论监督和环境知识的传播。80年代后期,中国受到国际环境运动的影响,国家每年主导开展“世界环境日”和“地球日”等活动,激励了更多公民关注环保。

从发展演变至深化阶段期间,正式力量促进了公众环境参与的规范化。1992年,在里约热内卢召开的联合国环境与发展会议通过了《里约环境与发展宣言》和《21世纪议程》,为各国的可持续发展提供了行动蓝图。在这次会议的影响下,我国于1994年通过了《中国21世纪议程》,其中第20章“团体及公众参与可持续发展”阐明了公众参与的重要性及其参与的途径和方案,意味着我国公众参与环境保护正式步入正轨。1995年底,《全国环境宣传教育行动纲要(1996-2010年)》颁发,推动中国特色的多层次、多形式、多渠道的环境教育体系的形成,促进我国环境教育的制度化和规范化。1996年,我国正式实行《中华人民共和国信访条例》,首次对公众参与政府管理进行规范,维护了公众在环境信访中的合法权益。除此之外,1998年联合国欧洲经济委员会通过具有开创性意义的《奥胡斯公约》,该公约在环境信息公开、公众参与和环境司法等方面做了详细规定,在推动欧洲各国保障公众环境参与的权利方面起到重要作用,也为我国的环境信息公开、环境公益诉讼和公众参与等提供了参考指南。在实践层面,各级政府陆续开展大型环保宣传活动“中华环保世纪行”、创建“绿色学校”和实施“中国中小学绿色教育行动”等,对环境法制宣传,推动公众更广泛的参与起到了很大作用。

从深化迈向常规化阶段,正式力量推动了公众环境参与的法制化和制度化。纵然我国在本世纪之前出台了不少涉及公众环境参与内容的法律,但它们对公众参与的规定过于抽象,内容涉及面狭窄,缺乏操作指南和实施细则,更无激励公众全过程参与的措施^[26]。随着环境问题日益复杂化,一部分人污染另一部分人并使其权益受损的问题突出^[11],针对这一问题,夏光指出要让社会内部相互制衡,让受害群体对抗污染环境的群体^[27],而这就需要明确的法律来保障利益受损者的权益。在此背景下,我国审议通过了《环境影响评价法》,公众的环境权益首次被纳入国家法律,对保障公众参与环境监督和决策等权利有深远的意义;同时发布《环境保护行政许可听证暂行办法》,推动政府的环境信息公开,保障了公众的环境知情权和参与权。另外,《环境影响评价公众参与暂行办法》和《环境信访办法》等法律进一步明确公众参与的具体操作指南和细则,为公众反对环境污染和不合理的环境决策提供了依据,促进了维权式环境运动的产生。2006年,国务院颁布《全民科学素质行动计划纲要(2006-2010-2020)》,倡导建立“资源节约型和环境友好型”社会,勾勒出我国公民绿色生活的蓝图。

2013年后,新时代的正式力量为公众环境参与水平的提升奠定了理念、制度与技术基础^[28]。国家审议通过《关于推进环境保护公众参与的指导意见》和《环境保护公众参与办法》两个专门性文件,很大程度上推动了公众环境参与的法制化进程。针对以往“政府直控型单项规制”^[29]环境治理模式的信息不对称和公众动员效果不佳等弊端,十九大报告提出“共建共治共享”和“构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”的理念,为公众的主体式参与提供理念基础。另外,为提高地方政府的环境关注度,国家将环境纳入地方官员人事任免和绩效考核指标内,在此激励下,地方政府进行环境治理机制创新,将公众纳入环境治理的全过程,创新了诸如“安吉模式”、“嘉兴模式”、“社区磋商小组”和“社区环境圆桌会议”等多元参与的环境治理模式,为公众提供更多的体制内参与路径,同时创造了“智慧治理”等便捷式参与渠道和平台,为公众赋能、赋权,拓宽了公众参与的制度平台和实践空间。

3.2.2 非正式力量的生成和激励

在从无到有阶段,国际非正式力量推动了国内公众环境参与的产生。20世纪40、50年代,全球陆续爆发令世人震惊的八大公害事件,激起全球性的环境保护运动,诞生了一批诸如《寂静的春天》、《只有一个地球》和《增长的极限》等具有环境警示意义的著作。在国际环保运动和环保思潮的影响下,我国公众环境参与的思想缓慢成长。

在萌芽过渡到发展阶段期间,非正式力量推动了公众环境参与的规模化和组织化。上世纪70、80年代,知识分子成为第一批环保启蒙者。徐凤翔和徐刚等人通过生态研究和撰写书籍等方式,传递生态环保观念,动员一批人加入环境运动,其中部分成了民间环保组织的创始人。这群人依托环保组织开展野生动物保护和自然资源保护等自然保育运动,通过出书、办讲座和创办绿色社区等方式进行群众动员,提高了公众的环境意识,扩大了公众参与的规模,增强了他们的组织化程度,也将环境参与主题领域拓宽至保护自然资源和环境污染等领域。

从发展演变至深化阶段期间,非正式力量加强了公众环境参与的自发性和实质性。在环境记者和作家等“环保先驱”的带领下,我国“环境文学”和环境报道蔚为大观,环境问题通过媒体报道和文学展现的形式大量涌现。这些非正式力量的助力,增强了人们对环境污染的敏感度,使更多人关注身边的环境问题。另外,借助媒体的舆论效力、环保精英的知识优势和“护弱”立场,作为受害者的村民更加敢于运用法律和舆论工具,抗议施害者的污染行为,也敢于挑战政府权威,争取自身环境利益,推动了更多公民自发性参与环境维权活动。

从深化转变为常规化阶段,非正式力量加强了公众环境参与的广泛性和普遍性。2000年后,我国陆续爆发四川沱江特大水污染、湖南岳阳砷污染、厦门PX和广州番禺垃圾焚烧发电厂等事件,这些事件引起了社会各界人士的广泛关注。环境群体性事件的高发一定程度上反映了公众社会行动力增强,其共同作用形成的社会力量倒逼国家改善环境治理体系^[30],而这又反过来从结构上改善公众环境参与。2011年下旬北京持续出现雾霾,美国驻中国使馆官微公布北京PM_{2.5}浓度“爆表”,这一事件在微薄上引发了一场关于空气质量和PM_{2.5}的全国性争议,潘石屹、李开复和郑渊洁等知名人士也加入其中。这次事件激发了人们的环境敏感性,促进我国公众对公共环境问题的参与式讨论。

2013年后,随着环保红利的日益凸显,阿里巴巴和腾讯等大型民营企业依托互联网和移动通讯工具积极开发“蚂蚁森林”和“微信运动”等项目,在特定的运行机制下,激励了大量公众参与其中。互联网与大众传媒的发展建构了广阔的绿色公共领域,扩大了公众参与规模,提供了更加多元化、常规化、个性化和线上与线下一体化的参与渠道,构建了公众环境参与的“互联网+环保公益”模式。总体来说,在大众传媒、民间环保组织和城市知识分子等非正式力量的持续性营造下,维权意识和环保理念潜移默化的融入居民生产生活,人们的生产、消费、出行和社交等方面体现出更多的环保意涵,加强了公众环境参与的普遍性。

3.3 演变趋势: 迈向常态化、主体式和实质性参与

综上所述,可看出上世纪70年代以来,我国公众环境参与的演变趋势为:从“运动式”参与迈向常态化参与、从边缘化参与迈向主体式参与、从形式性参与逐渐转变为实质性参与。

(1) 从“运动式”参与迈向常态化参与。据前述可知,早期的公众环境参与多数以活动的形式开展,非活动形式的参与行为罕见,政府和环保组织举办活动的频率、规模和主题决定了该阶段公众参与的程度。此后,以环境污染事件为基础的环境抗争爆发,公众进行维权式抗争,待事件问题得到解决后,他们的参与行为则随之停止。可见,前期的公众参与具有较为明显的“运动式”特征,即基于外界力量的活动动员或某种事件的应急反应而被动式参与环境保护和治理。随着公众参与的制度平台和实践空间的拓展,公众环境参与不再以某个事件或者某个活动为契机,而是以特定规则和权利,可持续的加入到相关的环境活动当中,公众参与在制度层面上迈向了常态化。另外,越来越多的人进行公益性环境保护,采用绿色生产生活方式,公众的日常性环境参与也展现了它的常态化趋势。

(2) 从边缘化参与迈向主体式参与。在公众环境参与的萌芽阶段,环境保护的重要性和必要性虽然已经赫然显现,但基于当时经济发展需求远高于环境保护需求的国情,国家无法以壮士断腕之势解决环境问题,虽然以各种形式强调环境保护需要依靠群众,但并未将公众纳入环境管理的范畴,公众长时间在体制外以非正式的方式进行环保活动。在发展和深化阶段,环境领域的参与式治理模式开始建构,但在建构初期,公众依然通过接受问卷调查、参加听证会、座谈会等较低层次的方式,以非主体的角色进行环境参与。随着生态文明建设的要求和公众自身的呼吁,社会协同共治的理念兴起并反映在政策和制度层面,公众成为环境治理的主体之一,曾经游离在制度设计边缘的公众加入到环境规则制定中来。经此过程,公众从非正式的边缘化参与逐渐成为与政府和企业共同治理环境的主体之一。

(3) 从形式性参与转变为实质性参与。总体来说,我国前30年公众环境参与的作用甚微^[31]。前期的公众参与属于接受、理解、消化和传播环保概念的阶段,具有形式性参与的特征,公众对政府或环保组织开展活动的响应效果无外乎增强个体的环保意识,抑或推动环境知识的扩散,无法对整个国家的环境管理和治理产生实质可见的效用。本世纪以来的公众环境参与产生了较为明显的效益。公众通过直观的、冲击性大和轰动性强的方式反映环境矛盾,引起了社会各界的关注,很大程度上推动了保障公众合法环境权益的法律法规的出台,也推动了环境治理体系的完善,进而加快了公众环境参与在政策和制度层面的常态化进程。所以,我国公众环境参与在效果层面经历了从形式性转变为实质性的过程。

4 讨论

要想全面了解公众环境参与,就必须从宏观和整体上探究它的历史轨迹和变迁图景。从根本上来说,某个事物只有当自身力量达不到情境需要和外界期待时,才会有动力改变,公众环境参与亦如此。在面对环境困境时,政府和企业存在一定局限性,如果要解决环境问题,那么在应然层面上,公众就应该有较高的环境治理效率。但实际上,每一个阶段的公众环境参与都有很多缺陷,恰恰是这种现实和理想的差距才推动其在各个维度不断深化。公众环境参与的不断演进不仅改善了环境客体的状态,还产生了一定的社会意义,它在提高我国国民素质、促进公民社会的形成和推动可持续发展等方面发挥了积极作用。目前,我国的公众环境参与日益步入常规化阶段,下一步则是让环保作为一种习惯,普遍融入人们的生产生活方式之中,迈入大规模的、主体潜意识的科学性参与阶段。要实现这个目标,就需要突破目前公众环境参与能力不足、公共性不足和效率不高等困境。如何破解这些困境,促进公众环境参与的持续演进,是值得深入研究的议题。总体上,只有同时注重正式力量和非正式力量的生成和激励,才能持续推动公众环境参与的良性变迁。具体来说,国家和政府一方面要继续拓宽公众环境参与的制度平台和实践空间,完善公众意见接纳和反馈机制,保障公众环境参与畅通;另一方面,要为环保组织和环保精英赋权,鼓励发挥其宣传和动员作用,为公众赋能,提高其参与能力和环境治理水平。作为普通个体,则要积极主动响应政策倡导,依法参与环境监督、决策和诉讼,践行科学、绿色的生产生活方式,带动更多人参与到环境保护事业中来。

5 结论

经过几十年的努力,中国的环境治理已经得到很大改善,下一个目标则是实现环境治理体系与能力的现代化。达成这一目标的要求之一则是将公众纳入环境治理体系,构建多主体参与的环境治理格局。鉴于此,文中选取公众环境参与作为研究主题,经过历程梳理和逻辑分析后,得出以下结论:从近 50 年的历史长镜头来看,中国的公众环境参与经历了萌芽、发展、深化和常规化四个阶段,其在主体构成、主题领域、组织形式和参与效果等方面有了渐进式的发展;公众环境参与的演变动因在于它本身的低效,自上而下的正式力量和自下而上的非正式力量的生成和激励共同推动公众环境参与从“运动式”迈向常态化、从边缘化迈向主体式、从形式性逐渐转变为实质性参与。

参考文献

- [1] 崔浩. 环境保护公众参与研究[M]. 北京: 光明日报出版社, 2012: 25-26.
- [2] 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.
- [3] 史亚东. 公众环境参与的多重理论源流探析与融合[J]. 中国地质大学学报(社会科学版) 2019, 19(6): 51-60.
- [4] 洪大用, 卢春天. 公众环境关心的多层分析—基于中国 CGSS2003 的数据应用[J]. 社会学研究 2011, 26(6): 154-170.
- [5] 王晓楠. 公众环境治理参与行为的多层分析[J]. 北京理工大学学报(社会科学版) 2018, 20(5): 37-45.
- [6] 戴京, 隋兆鑫. 环境保护的公众参与现状、问题及对策[J]. 环境保护 2008(12): 57-59.
- [7] 崔树义. 公众环境意识: 现状、问题与对策[J]. 理论学刊 2002(4): 86-89.
- [8] 韦惠兰, 李颖. 中国半干旱区公众环境意识历史演变的研究[J]. 干旱区资源与环境 2003, 17(3): 54-59.
- [9] 郑君君, 程翼, 马刚, 邵聪. 基于数据爬虫与动态社会网络的公众环保行为演化研究[J]. 系统工程理论与实践 2020, 40(1): 219-229.
- [10] 涂正革. 公众参与环境治理的理论逻辑与实践模式[J]. 国家治理 2018(4): 34-48.
- [11] 洪大用. 中国民间环保力量的成长[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007.
- [12] 何苗. 中国与欧洲公众环境参与权的比较研究[J]. 法学评论 2020, 38(1): 136-147.
- [13] 李静. 绿色选择: 环境问题调研实录[M]. 广州: 中山大学出版社, 2016: 222.
- [14] 郑思齐, 万广华, 孙伟增, 罗党论. 公众诉求与城市环境治理[J]. 管理世界 2013(6): 72-84.
- [15] 生态环境部环境与经济政策研究中心. 互联网平台背景下公众低碳生活方式研究报告[R/OL]. (2019-8-27) [2019-9-9]. http://www.prcee.org/yjcg/yjbg/201909/t20190909_733041.html.
- [16] 生态环境部环境与经济政策研究中心. 公民生态环境行为调查报告(2020年)[R/OL]. [2020-7-14]. http://www.mee.gov.cn/ywgz/xcyj/gzcy_27007/202007/t20200714_789277.shtml.
- [17] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究 2007(7): 36-50.
- [18] 杨海生, 陈少凌, 周永章. 地方政府竞争与环境政策—来自中国省份数据的证据[J]. 南方经济 2008(6): 15-30.
- [19] 张保伟. 公众环境参与的结构困境及化解路径—基于协商民主理论的视角[J]. 中国特色社会主义研究 2016(4): 69-75.
- [20] 董新宇, 杨立波, 齐璞. 环境决策中政府行为对公众参与的影响研究—基于西安市的实证分析[J]. 公共管理学报 2018, 15(1): 33-

45.

- [21] 夏光. 论环境权益的市场化代理制度[J]. 中国工业经济研究, 1993(8): 27-31.
- [22] MINEHART D, NEEMAN Z. Effective siting of waste treatment facilities[J]. Journal of Environmental Economics and Management 2002 43(2): 303-324.
- [23] SZASZ A. Ecopopulism: Toxic waste and the movement for environmental justice[M]. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994.
- [24] 周晓丽. 论社会公众参与生态环境治理的问题与对策[J]. 中国行政管理, 2019(12): 148-150.
- [25] 辛方坤, 孙荣. 环境治理中的公众参与-授权合作的“嘉兴模式”研究[J]. 上海行政学院学报, 2016, 17(4): 72-80.
- [26] 黄桂琴. 论环境保护的公众参与[J]. 河北法学, 2004(1): 55-58.
- [27] 夏光. 旗帜·方向·定位-环境保护工作地位与政策的有关思考[N]. 中国环境报, 1997-11-04.
- [28] 周文翠, 于景志. 共建共享治理观下新时代环境治理的公众参与[J]. 学术交流, 2018(11): 46-51.
- [29] 张为杰. 生态文明导向下中国的公众环境诉求与辖区政府环境政策回应[J]. 宏观经济研究, 2017(1): 54-61.
- [30] 董海军, 郭岩升. 中国社会变迁背景下的环境治理流变[J]. 学习与探索, 2017(7): 27-33.
- [31] 李艳芳. 公众参与环境保护的法律制度建设-以非政府组织(NGO)为中心[J]. 浙江社会科学, 2004(2): 83-88.

Evolution of China's environmental public participation: Process and logic

LAI Huisu, CAO Hailin

(School of Public Administration, Hohai University, Nanjing 211100, China)

Abstract: Through macro research, it is found that China's environmental public participation is constantly evolving under the influence of various elements, and there are stage differences in main composition, subject areas, organizational forms, and participation effects. This research presents the evolution logic of China's environmental public participation based on the analysis framework of "evolution causes - evolution mechanisms - evolution trends". The research results indicate that public participation in environmental governance remains low and ineffective, and the integration of top-down effects of formal forces and bottom-up effect of informal forces can promote and incentive China's environmental public participation involving from a "movement" type to normalization, from marginalization to subjectivity, and from formality to substantive participation. Overall, it is imperative to combine formal and informal forces to facilitate the continual development of China's environmental public participation.

Key words: environmental public participation; formal power; informal power