

摘要

随着环境问题的日益恶化,人们越来越关注自身的生存基础。然而保护环境不仅需要政府的参与,更需要广大公众的参与,因为公众既是环境的保护者,也是环境的消费者,公众参与环境管理的重要性已经被我国政府和越来越多的公众所认可。

我国公众参与环境管理虽然已有一定的历史,但是由于种种原因,参与程度还不高,涉及面还比较窄,这和环境保护事业发展的需求产生了一定的脱节。目前,随着我国“全面、协调、可持续发展观”国家战略的实施,加上人们高涨的环保热情,正是推进公众参与环境管理的大好时机,这也使完善我国公众参与环境管理机制的研究提供了契机。本论文通过对大量文献的研究,结合浦东新区公众参与环境管理的实际情况,探讨如何完善我国公众参与环境管理的各种机制。

论文通过阐述公众参与和环境管理的概念和发展状况,对公众参与环境管理的相关理论进行研究,陈述了公众参与环境管理机制比较完善的发达国家的做法,并以浦东新区公众参与环境管理的现状为例,分别从政治、法律和社会三个方面对公众参与机制进行了较为详细的分析,提出完善浦东新区公众参与环境管理的政治机制、法律机制、社会机制的建议。

关键词: 公众参与, 环境管理, 环境保护, 公共管理

ABSTRACT

In 21st century, the environmental pollution has threatened our human being's development and subsistence. People began to find a more effective way to remedy the defect of traditional regulatory regime of environment.

People find that environmental protect not has scientific and technical color, but also concerns the distribution of interest of different interest group. As the innocent suffer of polluted environment, the public has the right to join in the environmental management and protect the environmental right. Due to many reasons, the degree of participation is pretty low and only few people participate in this action, even though public participating in environmental protection has a certain period at our country. This paper is going to discuss how to perfect the path of public participation in environmental administration by combining many literatures research and practical experiences. The paper studies theories of public participation in environmental administration firstly. Then the paper studies the modus operandi of western country, public participation in environmental administration there is more perfect. It also studies the primary paths of public participation in environmental administration in Pudong new aera of our country. The paper summarized particularly the politics participation paths, law participation paths, and society participation paths.

Based on the analysis of our country, At last, the paper gives the way to perfect the politics participation paths, law participation paths, and society participation paths of public participation in environmental administration.

Key Words: Public participation, environmental administration, environmental protection, public management

图目录

图 1. 1	论文结构图.....	3
图 2. 1	2005 年城市区域声环境质量状况.....	7
图 2. 2	政府、市场、NGO 关系图.....	14
图 3. 1	美国 20 世纪非政府组织发展状况.....	17
图 4. 1	浦东新区行政区划地图.....	26
图 4. 2	浦东新区历年三次产业增加值结构图.....	27
图 4. 3	浦东新区历年 GDP 和三次产业增长率图.....	28
图 4. 4	2001—2005 年浦东新区环境空气优良率趋势分析图.....	30
图 4. 5	2001—2005 年浦东新区二氧化硫指标变化趋势分析图.....	31
图 4. 6	2001—2005 年浦东新区二氧化氮指标变化趋势分析图.....	31
图 4. 7	2004 年浦东新区城市化地区电子废弃物分析图（单位：万）.....	32
图 4. 8	浦东新区人大常委会组织框架图.....	35
图 4. 9	浦东新区历年人大提案占前五位情况分析图.....	36
图 4. 10	浦东新区政协组织框架图.....	37
图 4. 11	浦东新区环保局组织框架图.....	38
图 5. 1	环境管理的三角模式.....	47
图 5. 2	公众参与环境管理信息流程图.....	49

表目录

表 2. 1	全国近年废水及主要污染物排放量.....	5
表 2. 2	全国近年废气中主要污染物排放量.....	6
表 2. 3	传统环境管理理论和模式与公众参与环境管理理论和模式的区别.....	15
表 4. 1	2005 年浦东新区工业能源消耗基本情况表.....	28
表 4. 2	浦东新区污水纳管率增长情况表.....	29
表 4. 3	浦东新区近年来有关环境保护重要文件.....	40
表 4. 4	浦东新区主要环境保护 NGO 状况表.....	46

学位论文版权使用授权书

本人完全了解同济大学关于收集、保存、使用学位论文的规定，同意如下各项内容：按照学校要求提交学位论文的印刷本和电子版本；学校有权保存学位论文的印刷本和电子版，并采用影印、缩印、扫描、数字化或其它手段保存论文；学校有权提供目录检索以及提供本学位论文全文或者部分的阅览服务；学校有权按有关规定向国家有关部门或者机构送交论文的复印件和电子版；在不以赢利为目的的前提下，学校可以适当复制论文的部分或全部内容用于学术活动。

学位论文作者签名：顾龙

2007年12月 日

经指导教师同意，本学位论文属于保密，在 年解密后适用本授权书。

指导教师签名：		学位论文作者签名：	顾龙
年 月 日		年 月 日	

同济大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师指导下，进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本学位论文的研究成果不包含任何他人创作的、已公开发表或者没有公开发表的作品的内容。对本论文所涉及的研究工作做出贡献的其他个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本学位论文原创性声明的法律责任由本人承担。

签名：顾本

二〇〇七年十二月 日

第1章 引言

自20世纪中期以来,随着科学技术的突飞猛进,人类以前所未有的速度创造着社会财富与物质文明,但同时也严重破坏着地球的生态环境和自然资源。由于人类无节制地乱砍滥伐,致使森林锐减,加剧了土地沙漠化,生物多样性减少,地球增温等一系列全球性的生态危机。我国也没能例外,目前的环境破坏已经到了相当严重的程度,植被减少,土地退化,生态平衡失调等环境问题已经相当突出。

这些严重的环境问题给我国敲响了警钟。保护环境不仅是我国政府的职责和义务,也是全体人民的义务和责任,所以无论是政府还是公众都应该认真面对这个问题。环境状况好,公众是环境资源的享有者;环境受到污染,公众是受害者。我国幅员辽阔人口众多,环境问题比较复杂,相对而言,国家财力和环境保护专业队伍力量有限,没有公众积极参与和全民环境意识的提高,环境状况就无法与人民对更高生活质量的要求,以及日益高涨的全球环保浪潮保持同步。而且,环境保护还是一个复杂的系统工程,不仅需要资金和工程项目,更需要改进管理方法和技术方法,公众参与正是一种非常有效的途径。因此,保护与治理环境人人有责。公众参与是推进环境保护的巨大动力,其参与的广度与深度,在很大程度上决定着环境保护的水平。

1.1 课题背景

环境问题是整个人类社会面临的一个严峻挑战。造成环境问题的最主要因素是人,环境问题的解决也是要依靠人。环境保护的广泛性需要公众参与环境保护工作。环境保护是一个范围极广的领域,涉及到大气、水、海洋、土地、森林、草原、矿藏、野生动植物、风景名胜、人文遗迹、城市、乡村等等。如此范围广大的事业,决定了它是一项全社会、全人类的事业。我国正面临着日益严峻的综合性环境问题的挑战,要应付这个挑战,仅仅依靠政府、企业的努力,并不能从根本上遏制环境恶化的趋势。环境问题的解决有待于进一步调动公众参与的积极性和主动性,必须营造良好的舆论氛围,提高公众参与的意识,拓宽公众参与的渠道,并为其参与活动提供相应的法律制度保障,从而提高环境管理中的公众参与力量,最终实现保护环境的目的。公众参与环境管理既是我国环保事业发展的内在要求,也是社会发展的必然趋势。

浦东新区位于黄浦江以东、长江口以西的一块三角形地区,地处我国海岸线

中点和长江入海口的交汇处,紧靠基础雄厚的上海老市区,背倚物阜人丰的长江三角洲,有着得天独厚的地理优势。浦东开发开放以来,大力推进产业升级、功能开发和制度创新,充分发挥了示范、辐射和带动作用。2005年生产总值又突破2000亿元,达到2108.79亿元,按可比价格计算,比1990年增长12.2倍,比2000年增长1.1倍。尤其值得肯定的是,在经济快速发展的同时,浦东新区的各种生态环境创建也硕果累累。浦东新区先后荣获“国家园林城区”、“国家卫生城区”、“全国文明城区”、“国家环境保护模范城区”和“中国人居范例奖”等称号。尽管如此,伴随着经济的快速发展,浦东新区的环境压力仍然越来越大。如大气污染物浓度、酸雨频率有逐年上升的趋势等等。浦东新区区委、区政府高度重视,要求各级政府、各职能部门加强对环境污染的治理。大力实施清水工程、绿色工程、家园工程、蓝天工程。但环境保护的形势依然严峻,迫切需要政府对环境管理机制上有所突破,特别是引导公众参与到环境管理中来,从而形成人人参与的局面。

1.2 目的意义

由于公众参与环境管理能有效提高环境保护的效率,并且顺应政府职能转变的历史潮流,给公众以参与管理社会的机会,所以在环保领域推进公众参与的积极意义勿庸置疑。

然而和需求不相协调的是,浦东新区公众参与环境管理还处于一个较低的水平,公众参与环境管理面还比较窄,参与层次还比较低。因此,在国务院批准浦东综合配套改革试点,赋予浦东为全国深化改革攻坚探路的重要使命。上海市坚持高举浦东开发开放旗帜,要求浦东立足国家战略,着眼上海目标,把全面落实、自觉实践科学发展观贯穿于浦东开发开放的全过程。这些要求和部署,为浦东未来发展指明了前进的方向,开拓了崭新的空间,也为浦东新区在体制创新、机制创新,完善公众参与环境管理的各种机制问题提出了更迫切现实意义。

当前适逢政府职能转变和人们环保热情高涨,正是推进公众参与环境管理发展的有利时机。本文通过理论研究和实证研究,借鉴国外经验,提出浦东新区完善公众参与环境管理机制的一些建议。通过研究,希望对我国的公众参与环境管理有所推动,这是本论文的出发点,也是意义所在。

1.3 研究方法

本论文研究是一项具有一定开拓性、创新性、挑战性得工作。虽然研究中面临很多困难,但始终坚持理论联系实际,实事求是的态度,以上海浦东新区公众

参与环境管理为研究对象,通过查阅文献资料与研究成果,综合运用文献归纳法、案例分析法、比较研究等方法,较全面地收集、整理和分析了浦东新区公众参与环境管理方面的资料、数据。本文的基本研究思路是:首先从阐述公众参与环境管理的基本概念和环境公共财产理论、利益相关者理论、NGO组织理论、可持续发展理论入手,并借鉴西方发达国家公众参与环境管理的先进经验。接着阐述浦东新区经济发展和环境现状,在此基础上对浦东新区公众参与环境管理中政治机制、法律机制、社会机制的实际状况进行分析,归纳出目前浦东新区公众参与环境管理的缺陷和问题所在,找到可以突破和完善的地方。在此基础上,提出完善公众参与环境管理的政治、法律和社会机制的建议。

1.4 论文结构

论文正文部分的内容安排如下:第一章是引言,介绍本论文的研究背景、意义、研究方法、结构及主要结论;第二章是有关公众参与环境管理的概述,系统阐述了有关概念、基础理论、实施意义;第三章是有关发达国家公众参与环境管理的主要机制,分析了发达国家公众参与的共同特点;第四章是浦东新区公众参与环境管理的现状分析的主要机制。仔细分析了浦东新区公众参与的政治机制、法律机制和社会机制,得出公众参与的不足之处;第五章对浦东新区建立和完善公众参与环境管理的建议。

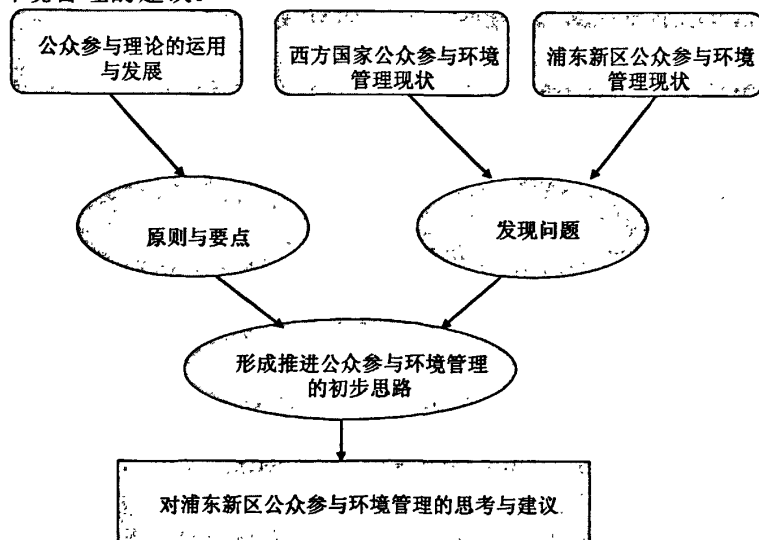


图 1.1 论文结构图

1.5 主要结论

本文在对环境管理与公众参与相关理论进行综述的基础上,结合浦东新区经济发展与环境管理的现状,对浦东新区公众参与环境管理进行系统研究后得出如下结论:

(1) 浦东开发开放以来,浦东新区经济和社会发展取得了令人瞩目的成绩,占上海市的整体经济比重不断上升,主要经济指标一直位居全国各类开发区前列。与此同时,环境保护与生态建设也取得了丰硕的成果。但是随着浦东新区要实现更高的经济发展目标,经济的发展仍然对环境产生了较大的压力。

(2) 面对经济发展现状与环境治理的形势,本文从政治机制、法律机制、社会机制三方面对浦东新区公众参与环境管理的现状进行了概括总结。不难得出:政治机制上面存在政府主导性太强,忽视个人和企业社会责任感和参与意识的培养,公众参与环境管理成本较高;法律机制上面面临公民知情权、环境权以及公民全方位参与环境保护的途径、方式规定不明确;社会机制上面环境科普宣传过于高深化,群众认同度低,公众参与空间以及环保 NGO 发展存在不足。

(3) 针对公众参与环境管理过程中面临的上述问题,从进一步完善浦东新区公众参与环境管理的角度出发提出对策:政治机制方面要整合社会资源,协调政府管理与公众参与之间的关系。加强政务公开,不断拓宽环境信息获得的渠道;法律机制方面要保障公民对于环境管理方面的知情权,建立公民对于环境管理的表达机制、监督机制;社会机制方面环境科普宣传力求平民化,大力发展环保 NGO 组织,在社区开展创建绿色社区活动。

第2章 公众参与环境管理概述

公众参与环境管理,是民主理念在环境领域的延伸。只有公众普遍认识到人口、资源和环境问题对人类生存的巨大冲击,并积极行动起来形成一股参与环境保护的强大力量,才能保护好我们赖以生存的自然环境,实现经济和社会的可持续发展。本章从公众参与及环境管理的概念与发展出发,通过分析公众参与的理论基础和实践意义,指明公众参与环境管理的必然性和重要性。

2.1 我国环境问题的严峻现实

近年来,由于我国政府始终坚持把保护环境放在主要位置,加大环保力度,环境状况有所改善。但我国环境形势依然严峻,相当部分地区的环境污染状况仍然没有得到改善,局部地区甚至还在加剧。环境污染已成为危害人民健康、制约经济社会发展的重要因素之一。

(1) 水环境状况

2005年,国家环境监测网对长江、黄河、珠江、松花江、淮河、海河和辽河等七大水系的411个地表水监测断面中,I~Ⅲ类、IV~V类和劣V类水质的断面比例分别为41%、32%和27%。其中,除珠江、长江水质较好外,辽河、淮河、黄河、松花江水质较差,海河污染严重。主要污染指标为氨氮、五日生化需氧量、高锰酸盐指数和石油类。

在废水和主要污染物排放量方面,2005年,全国废水排放总量为524.5亿吨(其中,工业废水排放量为243.1亿吨,生活污水排放量为281.4亿吨);化学需氧量排放量为1414.2万吨(其中,工业排放量为554.8万吨,生活排放量为859.4万吨);氨氮排放量为149.8万吨(其中,工业排放量为52.5万吨,生活排放量为97.3万吨)。

表2.1 全国近年废水及主要污染物排放量

年度	合计	工业	生活	合计	工业	生活	合计	工业	生活
项目	废水排放量(亿吨)			COD排放量(万吨)			氨氮排放量(万吨)		
2001	432.9	202.6	230.3	1404.8	607.5	797.3	125.2	41.3	83.9
2002	439.5	207.2	232.3	1366.9	584	782.9	128.8	42.1	86.7
2003	460	212.4	247.6	1333.6	511.9	821.7	129.7	40.4	89.3
2004	482.4	221.1	261.3	1339.2	509.7	829.5	133	42.2	90.8
2005	524.5	243.1	281.4	1414.2	554.8	859.4	149.8	52.5	97.3

资料来源:《2005年中国环境状况公报》

2005年,全国工业废水排放达标率为91.2%,比上年仅提高0.5个百分点。其中,重点企业工业废水排放达标率为92.8%,比上年提高0.9个百分点;非重点企业工业废水排放达标率为80.6%,与上年持平。

地下水质的情况也不容乐观。与2004年相比,全国主要城市和平原区的地下水水质状况相对稳定,但局部地区仍有继续恶化的趋势。监测表明,地下水污染存在加重趋势的城市有21个(主要分布在西北、东北和东南地区)。

(2) 大气环境状况

《2005年中国环境状况公报》显示,我国城市空气质量污染状况十分严重,经过几年的治理,城市空气质量总体较往年有所好转,但部分城市污染仍然严重。2005年国家环保总局监测的522个城市中,空气质量达到一级标准的城市22个(占4.2%)、二级标准的城市293个(占56.1%)、三级标准的城市152个(占29.1%)、劣于三级标准的城市55个(占10.6%)。主要污染物为可吸入颗粒物。颗粒物仍是影响空气质量的首要污染物。在可比的城市中,40.5%的城市颗粒物超过二级标准;超过三级标准的城市占5.5%。

2005年,废气中主要污染物排放量,二氧化硫排放量为2549.3万吨(其中,工业排放量为2168.4万吨,生活排放量为380.9万吨);烟尘排放量为1182.5万吨(其中,工业排放量为948.9万吨,生活排放量为233.6万吨);工业粉尘排放量为911.2万吨。

表2.2 全国近年废气中主要污染物排放量

项目	二氧化硫(万吨)			烟尘(万吨)			工业粉尘(万吨)
年度	合计	工业	生活	合计	工业	生活	排放量
2000	1995.1	1612.5	383	1165.4	953.3	212.1	1092
2001	1947.8	1566.6	381	1069.8	851.9	217.9	990.6
2002	1926.6	1562	365	1012.7	804.2	208.5	941
2003	2158.7	1791.4	367	1048.7	846.2	202.5	1021
2004	2254.9	1891.4	364	1095	886.5	208.5	904.8
2005	2549.3	2168.4	381	1182.5	948.9	233.6	911.2

资料来源:《2005年中国环境状况公报》

由于二氧化硫、烟尘的过度排放,酸雨发生频率明显增加,其他区域酸雨发生频率基本保持稳定。较重的酸雨区域主要分布在浙江、江西和湖南三省;广西西北部和广东珠江三角洲地区也存在较重的酸雨污染。

(3) 噪声污染状况

目前,我国噪声污染已成为水污染、大气污染之外的另一项较严重的污染。城市噪声主要来源于城市交通。对我国39个主要城市的交通噪声统计结果,多数城市的交通噪声等级超过70dB,少数几个城市的噪声等级超过80dB。目前,我

国多数城市处于中等噪声污染水平,全国 209 个省控城市区域环境噪声平均等效声级处在 436—666 分贝之间。城市噪声污染投诉在各类环境污染投诉中所占的比例最高,而且有逐年增加的趋势。噪声的污染源按其贡献率大小依次为生活噪声、交通噪声、工业噪声和建筑工地噪声。

全国 351 个市(县)中,城市区域声环境质量好的城市有 11 个(占 3.1%)、213 个城市区域声环境质量为较好(占 60.7%)、118 个城市为轻度污染(占 33.6%)、6 个城市属中度污染(占 1.7%)、3 个城市为重度污染(占 0.9%)。

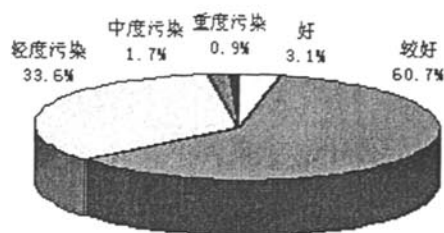


图 2.1 2005 年城市区域声环境质量状况

(4) 固体废弃物状况

固体废弃物也称固体废物,指人们在生产过程中和生活活动中产生的固体和泥状物质。随着生产的扩大,生活水平的提高,固体废物的成分日益复杂,排放量逐年增多,已成为世界公认的一大公害。2005 年,全国工业固体废物产生量为 13.4 亿吨,比上年增长 12.0%。随着人口增长和经济发展,工业固废和生活垃圾还将日益增多,这些固体废弃物的堆放、处理不仅要占用大量城市和农村用地,如已经非常紧张的人口与居住、绿地、城市空间的矛盾,同时,固体废弃物的处置还会给地下水、地表水、空气带来严重的二次污染。

除了以上四个环境问题之外,交通、人口等方面因素也是环境面临的重大问题。

2.2 环境管理与公众参与的若干基本概念

2.2.1 环境管理的概念及主体

(1) 环境管理的概念

环境管理有两种含义:广义上讲,是指在环境容量允许下,以环境科学的理论为基础,运用技术的、经济的、法律的、教育的和行政的手段,对人类的社会经济活动进行管理;狭义上讲,是指管理者为了实现预期的环境目标,对经济、

社会发展过程中施加给环境的污染和破坏性影响进行调节和控制,实现经济、社会和环境效益的统一。¹

传统意义上,环境管理的主体是政府,各级政府是环境管理的主要实施者。但随着环境管理的深入发展和循环经济、清洁生产等环保理念的推广,企业内部的环境管理、公众参与环境管理也正成为环境管理的重要组成部分。特别是公众参与环境管理的不断兴起,使得政府一家参与环境管理的模式逐渐被打破,扩大了公民对环境保护的知情权、参与权和监督权,促进环境管理的科学化和民主化,公众参与环境管理的模式正不断深入人心,广泛显现。

(2) 环境管理的主体

环境管理从本质上来说是对人的管理,是对人类社会行为的管理。从行为科学的角度来看,人类社会行为可以分为政府行为、企业行为和公众行为三种。显然,这三大行为的主体分别是政府、企业和公众,或者说这三大主体构成了人类社会行为的主体群。在主体群行为的长期作用下,自然环境发生了巨大的变化,其中包括危及人类自身生存的恶性变化——环境污染和生态破坏。仅仅依靠大自然的自我调整能力来解决这些环境问题显然是不够的,更为重要的是调整或改变人类主体群对环境的行为方式。行为主体是管理主体的重要部分,两者紧密联系,只有将行为主体纳入到管理主体中来,才能起到环境管理的最大效率。这就是说,必须以政府、企业、公众为共同主体,管理好由政府行为、企业行为和公众行为组成的人类社会行为。

2.2.2 公众参与的概念及内容

(1) 公众参与的概念

所谓公众参与就是在社会分层、公众需求多样化、利益集团介入的情况下采取的一种协调对策,它强调公众对城市管理过程的参与、决策和管理。²随着公众参与的兴起,非政府组织的进一步发展,使公众参与成为发展的趋势。我们提倡公众参与,是因为中国发展观与执政观的伟大进步,是因为中国民主法制与政治文明的逐步成熟。强调公众参与环境管理,意味着不是简单地把公众看作环境管理的对象而应该看成是城市管理的积极行动者,不是把公众当作被动的接受教育者而是向他们提供参与城市管理的各种机会,不是只让公众仅仅了解决策的结果而是应该让他们参与环境管理决策、实施、监督的全过程,而使公众自下而上地参与和政府自上而下地管理要形成合力。

(2) 公众参与的内容

¹ 金鉴明:《环境科学大辞典》,环境科学出版社 1991

² 李天威,李新民,王暖春:环境影响评价中公众参与机制和方法探讨[J],环境科学研究,1999

公众参与的内容是丰富多样的，它既包括公民个人和社会团体在控制生育、节约资源和保护环境问题上的自我约束，也包括对他人破坏环境行为的监督和指控，还包括通过新闻媒体等舆论工具推动政府部门及时采取保护环境资源措施的行为。

2.3 公众参与环境管理的必要性及其意义

2.3.1 公众参与环境管理的必要性

(1) 公众参与是实现环境有效管理，保证可持续发展取得成功的关键。

我国是一个经济落后而且地区发展很不平衡的大国，人口众多，人均资源占有量低，生态环境比较脆弱，新的经济发展目标和当前的实际情况要求我们将经济发展同资源、环境、人口多种因素结合起来，统筹考虑，走靠内涵扩大再生产之路。一方面必须提高科技进步在经济增长中的贡献率，开发低投入、低污染（或无污染）、高产出、高效益的产品，从而实现良性循环。转变经济增长方式，走可持续发展的道路是富国强民、实现现代化的唯一出路。而另一方面每一个公民都是生产者和消费者的统一，可持续发展离不开公众参与，其中公众不但需要珍惜环境资源，还要在产品的生产与消费、废物的处理与循环利用等过程中，合理操作，追求效率与公平。这就涉及到人们的意识和观念的转变，如果没有公众的参与，只有少数人工作，最终是难以成功的。所以说，公众参与是可持续发展从概念到行动的关键，是可持续发展最终成功的保证。

(2) 公众参与可以有效地扼制“政府失灵”和“市场失灵”现象的发生。

环境的持续恶化使人们发现，与其他社会危机不同，环境问题依靠市场机制和政府管理这两种手段并不能得到根本的解决，只有在政府、企业、公众三方的共同努力下，在各种环境主体之间形成一种合作伙伴关系，相互支持、信任和尊重，才能真正解决环境问题。于是，公众参与作为环境保护的有效方法逐渐得到了国际社会的公认。我国在环境保护中同样也存在着市场失灵和政府失灵的现象，环境状况令人堪忧。事实上，政府—市场—公众是人们迄今为止所找到的维护生态、保护环境的三个基本支点。所以，借鉴国外在公众参与领域的先进经验，完善我国环境事务中的公众参与，防止政府和企业为了“自身利益最大化”而采取不负责任的短期行为，对我国的环境保护事业的发展具有重要的意义。

(3) 公众参与是公民环境权益的保障机制。

公众是环境污染的最终承受者。公众通过环境决策、环境信访、环境诉讼等法律途径参与环境管理监督，是政府行为的一种补充。在制定环境决策阶段，公

公众的参与对环境权起到事先保障的作用。因为公众往往对某一决策指向地区的环境状况有着广泛而细致的了解,同时对自己切身的环境权益有着深入而全面的要求,所以他们通过参与程序提供的信息和意见能够使决策者充分考虑来自公众的各方面的环境权益,预防公民环境权益损害的发生。在执行环境决策阶段,公众的参与对环境权又起到事后保障的作用。这种参与也是一种监督,既针对工商企业者污染环境、侵犯公众环境权益的违法行为,也针对环境行政管理机关及其工作人员不履行其环境管理义务或不当履行造成损害公众环境权益的行为,公众对此可以通过向有关政府机关或法院控告、申诉、起诉等方式,获得对环境权益受到损害的补偿和赔偿。公众参与的法律机制和政治机制尤其是社会机制所起的监督作用常常受到决策者的充分重视,所以说公众参与是公民环境权益的保障机制。

2.3.2 公众参与环境管理的意义和价值

(1) 公众参与环境管理是政府环境管理能力的综合体现。

环境问题是在人类的发展与资源的开发过程中产生的,是多种因素综合作用的结果,解决任何一个环境问题都将涉及到若干部门和公众,决不是一个部门所能胜任的。而且,由于政府部门和企业涉及到经济利益问题,在处理环境问题上有着不可克服的局限性。采用公众参与环境管理模式解决环境问题,是改善环境质量的有效途径,是一个政府环境管理能力的综合体现。

(2) 公众参与环境管理是我国现阶段民主制度的体现。

在环境管理中实行公众参与不仅是环境管理自身的需要,同时也是我国现阶段民主制度的体现。随着人类对环境管理认识的不断进步,公众参与环境管理的过程就是可持续发展思想逐步形成的过程,也是公众参与和可持续发展逐步深入的过程。在环境管理中广泛实行公众参与,有利于提高环境管理决策的科学化,有利于提高全民族的环境管理意识,有利于提高人们遵守环境管理法规的自觉性,有利于我们更好地搞好环境保护工作,有利于环境保护这一基本国策的贯彻落实,有利于政府对环境管理决策中能听到来自不同的声音,有利于增强民主、减少官僚主义和政府腐败现象,同时也有利于改善国民经济增长的质量。

(3) 公众参与环境管理可以降低政府环境管理的成本。

众所周知,我国还是一个经济不发达的发展中国家,国家财力有限,对环保的投入相对不足。一些发达国家在环保方面的投入大都占到其国民生产总值的3%以上,而在我国尚不到1%。环保投入不足极大地制约了我国环保事业的发展,而这种状况又不可能在短期内彻底解决,这就要求我们提高管理效率,降低管理

成本,用最经济的办法保护好环境。公众参与环境保护不失为一种好的办法。公众参与能够降低政府管理环境的成本:第一,公众参与环境管理使环境政策更加符合民意、民情,使环境政策在实施中遇到的阻力减少,自然降低了实施成本;第二,公众参与是一种非货币的资本,有了公众的积极参与,一些问题不花钱也可以解决了,比如公共卫生、白色污染、垃圾分类等;第三,公共参与分担了政府的跟踪、检查等监督职能。

2.4 公众参与环境管理的主要理论

环境管理中的公众参与有其深厚的理论基础。环境公共财产论、NGO 组织理论、利益相关者理论、以及可持续发展理论为公众参与环境管理提供了理论依据。这些理论是公众参与健康发展的基础。环境公共财产论指出环境是典型的公共财产,利益相关者理论揭示了公众参与环境管理的必然性,只有通过有组织的公众参与,才能实现环境的可持续发展。明确公众参与的理论基础对了解公众参与的重要性具有重要的意义。

2.4.1 环境公共财产论

“环境公共财产论”为环境事务中的公众参与提供了直接的理论基础。“环境公共财产论”是经济学家根据公共物品经济学提出的。古典经济学认为,阳光、空气、水等环境要素是一种取之不尽、用之不竭的自然物,因而视为一种“自由财产”,任何人无需支付对价,即可任意占有和使用这些环境要素。但是,随着工业的发展,环境遭到了严重的污染和破坏,以致影响到人类的正常生活,环境对人类越来越重要,良好的环境成为人类生存和发展最基本、最重要的条件。环境作为全体人类的共享资源,是全人类的公共财产的属性被越来越多的人所认识,任何人都不能任意对环境资源进行占有、支配和损害,由此产生了“环境公共财产论”

“环境公共财产论”认为,环境污染是因为环境资源的所有权和使用权不够严密和周全所致,阳光、空气、水等人类生活所必需的环境要素,不能像古典经济学的观点那样将其视为取之不尽、用之不竭的自然物中的“自由财产”,而应作为全人类的“公共财产”,任何人不能任意对其占有和支配。作为公共财产,环境应当由所有公众来管理,只有这样才能有利于维护和提高环境这种公共财产的品质。“环境公共财产论”提出了解决“公地的悲剧”的方法,并且指出了公

众参与管理的重要性。所以,根据“环境公共财产论”,作为社会的一份子,每个人都有权参与环境保护,公众参与环境保护是社会发展的必然趋势。

2.4.2 可持续发展理论

公众参与环境保护还是可持续发展理论的要求。世界环境与发展委员会于1987年向联合国大会提交了名为《我们共同的未来》的研究报告。该报告阐述了协调环境与发展关系的一个基本原则,即可持续发展原则。可持续发展是指为了保护人类的持续生存与发展,必须把环境保护与社会活动全面、有机地结合起来,并按照经济持续性、生态持续性和社会持续性的原则来组织和规范人类的一切活动。其核心是“既满足当代人的需要,又不对后代人满足其需要的能力构成威胁”,¹可持续发展理念作为解决环境与发展问题的唯一出路,已经成为世界各国的共识。

可持续发展理论对环境法治理论产生了深远的影响。可持续发展以环境资源保护与经济发展两方面的协调关系为出发点,为环境法治树立了新的价值观和效益观。在法制建设领域,无论是立法还是执法方面,都一直存在着直接效益和间接效益、眼前效益和长远效益、局部效益和整体效益、经济社会和环境效益、人的价值和环境的价值之间的矛盾和冲突;与传统的不可持续发展模式相适应,法律在某些方面保护的只是眼前的、局部的和直接的利益,或单项的、非综合性的利益。而可持续发展追求的则是高效率、高效益的发展,强调综合效益、总体效益和最佳效益。²可持续发展要求将社会发展和环境保护协调起来,强调生态持续性,反对为了一时的发展而造成不可弥补的环境损失。按照可持续发展理论,法治建设也应以整个社会的利益为价值观,要求保障环境主体的多种权利。只有公众充分参与环境事务,才能真正保护环境主体的多种权利,所以,公众参与是可持续发展理论的内在要求,实现可持续发展需要社会的共同支持,公众参与必不可少。《21世纪中国的环境与发展的研讨会建议书》中指出:“可持续发展是‘科学技术能力、政府调控行为、社会公众参与’三位一体的系统工程。”³公众参与环境保护可以较好地实现可持续发展理论的要求与价值观,实现社会的可持续发展公众参与必不可少。

2.4.3 利益相关者理论

¹世界环境与发展委员会. 我们共同的未来[R]. 长春:吉林人民出版社,1997

²蔡守秋.论可持续发展对我国法制建设的影响(下).载《法学评论》,1997:(2).11

³《“21世纪中国的环境与发展”研讨会建议书》,载《科学导报》1994:(7).3~4

利益相关者理论的提出是 20 世纪 60 年代,它的发展是一个从利益相关者影响到利益相关者参与的过程,这其中经历了两个阶段:¹

第一阶段:在 20 世纪 60 年代,斯坦福大学研究小组给出的利益相关者的定义是:对企业来说存在这样一些利益群体,如果没有他们的支持,企业就无法生存。人们开始认识到,企业存在的目的并非仅为股东服务,在企业的周围还存在许多关系到企业生存的利益群体。

第二阶段:在 20 世纪 80 年代,美国经济学家弗里曼在进行了详细的研究后给利益相关者下的定义是:能够影响一个组织目标的实现或者能够被组织实现目标过程影响的人。这个定义提出了一个普遍的利益相关者概念,不仅将影响企业目标的个人和群体视为利益相关者,同时还将企业目标实现过程中受影响的个人和群体也看作利益相关者,正式将社区、政府、环境保护主义者等实体纳入利益相关者管理的研究范畴,大大扩展了利益相关者的内涵。

利益相关者的理论实际上指出了这样一个问题,即现实的管理活动都是在一定的系统或网络背景下进行的,单一主体的单个行动往往难以取得最优的绩效。因此,在管理实践中要注重考察不同主体相互作用的方式与程度以及它们对管理目标的影响。环境管理显然不仅仅是城市政府的责任,在如何保护环境问题上,我们完全可以借鉴利益相关者的思想。

城市生态环境的利益相关者包括如下一些主体:城市政府、城市居民(公众)、企业(包括环保企业)、环保 NGO、社区自治体、其他政府组织(如相邻区域或城市的政府)和非政府组织。这些主体各自存在一定的独立性,某个主体的利益不能完全替代其他主体或所有主体的集合的利益,其原因在于各个不同主体的利益偏好是各不相同,如政府偏好社会发展的总体绩效(即政绩),公众偏好个人利益(包括健康),企业偏好利润,环保 NGO 则偏好社会环境权益。

利益相关者理论,使得城市生态环境管理不再只是政府的责任,相反,所有的利益相关者在环境管理中得到收益的同时,它们也必须为环境保护承担相应的责任,它们不是“环境”的被动接受者,而是“环境”的主动治理人。也就是说,这些利益相关者都可以并且应该加入到对环境的管理中,也就是达到公众参与环境管理。

2.4.4 NGO 组织理论

非政府组织是 NGO (Non-Governmental Organization) 的译名,指那些不以营利为目的、主要开展各种志愿性的公益或互益活动的非政府的社会组织。其

¹ 杨瑞龙,企业共同治理的经济学分析[M],经济科学出版社,2002

还有类似的名称有“非营利性组织”、“第三部门”，指 NGO 是独立与政府、市场之外的在社会中发挥重要作用的部门。这也就决定了它的两个基本特性：因独立于政府之外所以非政府；因独立与市场之外，所以非营利¹。

自 20 世纪 80 年代以来，非政府组织在全球范围蓬勃发展，在各国经济、社会发展和全球事务中起着越来越重要的作用。1997 年 9 月，联合国秘书长安南在向联合国大会提交的年度工作报告中，将非政府组织在全球生活中发挥越来越大的作用，看作是影响未来全球发展的第五大因素（在其之前的四大因素依次是：冷战结束后全球政治经济格局的重组；世界经济的全球化；信息技术革命；生态环境的保护），由此可见非政府组织的兴起对当今和未来全球发展的潜在重要性。

从社会政治学角度对非政府组织的研究，是将非政府组织当作公民社会中最积极最活跃的角色来看待的。现代意义上的非政府组织的形成与发展是在“依靠国家力量发展社会经济”遭到失败的历史条件下出现的，是 20 世纪 80 年代以来公民社会中出现的新的推动力量。20 世纪 70 年代以来，伴随着一系列“新社会运动”的兴起，非政府组织(NGO)得到了蓬勃发展，它们不但在发达国家内部，而且在国际舞台上发挥着越来越大的作用，成为一种日益重要的“社会力量”，作为对社会现实的理论回应，“社会—经济—国家”三元分析模式的市民社会理论应运而生（如图 2.3 所示）。随着民众的自我意识增强，人们在市场与国家之外，对公民社会组织予以了越来越多的关注。应该说，公民社会在内涵和外延上都大过非政府组织，非政府组织只是公民社会的重要组成部分²，但是非政府组织是其中最活跃、最具主观能动作用和最具社会效益的组织形式。虽然非政府组织反映和维护的是特定社会群体的意愿和利益，但非政府组织没有法定的代表权利，非政府组织是一套最适合促进自下而上的发展的组织形式，对于环境保护来说，提供的是组织化的途径。

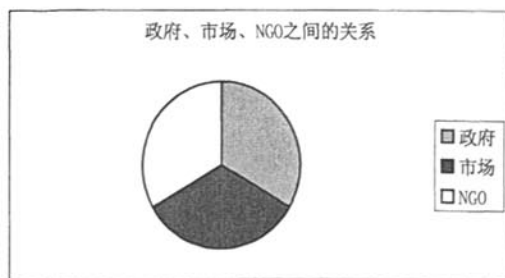


图 2.2 政府、市场、NGO 关系图

从社会学角度来看，这一理论将现实世界分为三个领域：社会领域、经济领

¹王名. 中国的非政府公共部门. 中国行政管理, 2001, (5).

²俞可平. 治理与善治. 北京: 社会科学文献出版社, 2001.

域和政治领域、每个领域分别拥有社会权力、经济权力和政治权力。这里权力是指一个行为者或者机构影响其他行为者或机构的态度和行为的能力。环保 NGO 能够使社会领域中的个人成为有组织的个人，而不是孤立的个人，进而使用社会权力去制约经济权力和政治权力，促使政府决策和企业的生产经营符合环保的要求，符合可持续发展的需要（如表 2.3 所示）。我国的环境保护群众活动，大多由政府支持、赞助和发动，也有少数由部分公民自发形成的反污染活动和义务环境保护活动，但这些活动一般规模较少、声势不大。

表 2.3 传统环境管理理论和模式与公众参与环境管理理论和模式的区别

序 号	传统环境管理理论和模式	现代化公众参与环境管理理论和模式
管理理论	政治学、行政学为主	经济学、新公共管理、可持续发展
管理主体	政府	政府、赢利企业、非营利组织、公众
管理方式	管制	治理
管理结构	金字塔型（层级节制）	扁平组织（强调授权）
管理目标	行政效率优先	以人为本，经济社会环境协调发展
管理权力	集中	分散
管理重心	重心在上	重心下移，逐步转移到社区

资料来源：（世界银行）K. 哈密尔顿，等等. 张庆丰，等译. 里约后五年—环境政策的创新. 北京：中国环境科学出版社，1998. 11

非政府组织开展活动，靠的是公民社会中人与人之间的团结，靠的是志愿参与。非政府组织作为公民社会中的重要部分，它们的存在和活动体现着一定量的社会资本，对促进社会经济发展具有多方面的积极作用。非政府组织发展民间交流和自主管理的方法和技能，培养社会成员之间的平等互惠精神，促进相互信任和理解，反映和表达公民的意愿。非政府组织的活动既可促进经济社会发展，又可对政府有效地运作起积极作用。在非政府组织活跃的社会中，国家和市场都会更有效地运作。非政府组织致力于加强社会成员的个人自我管理的能力，他们在人权、教育、政府参与、环境保护、扶贫等方面所开展的活动都可促进公民社会发展，使社会资本增值。

第3章 外国公众参与环境管理机制分析

发达国家一般有较长的民主政治传统,不同的环境意识形态产生了不同的公众参与形式与措施,这也决定了西方公众参与环境管理实践和经验的丰富性和广泛性。由于这种政治文化的影响,在环境管理领域,早在19世纪的土地规划和评价系统中就开始了公众参与的实践。自全球环境运动以来,在环境权的理论基础上,发达国家更进一步致力于发展公众参与的政治机制、法律机制和社会机制。

3.1 美国公众参与环境管理机制分析

美国的环境保护群众运动和社会团体参与环境保护曾经历过一个较长的发展过程。从20世纪50年代以后,随着环境问题的加剧,美国的环境保护群众运动 and 环境保护社会团体开始得到迅速发展。在20世纪50年代,共成立了5个全国性的环保非政府组织。在20世纪60年代,成立了26个全国性的环保非政府组织,形成了美国当代环境保护群众运动和环境保护非政府组织发展的第一次高潮。在20世纪70年代,涌现出48个全国性环保非政府组织,形成了美国当代环境保护群众运动和环境保护非政府组织发展的第二次高潮。1970年4月22日,在美国参议员盖洛德·纳尔逊和哈佛大学25岁的青年学生丹尼斯·海斯等人的倡议、宣传和推动下,美国1500所大学、1万多所中学、几百个社区和一些州的立法机关约2,000万人,同时举行了一次全国性的保护地球的游行示威,这就是美国环境保护群众运动发展史上具有里程碑性质的“地球日”。进入20世纪70年代以来,美国环境保护群众运动和环保非政府组织的活动日趋成熟和经常化。根据美国《社会大全》(1987年版),到1983年为止,美国共有100个全国性环保非政府组织,其中最大的组织是拥有400万成员的全国野生动物同盟。其它比较著名的有西埃拉俱乐部、地球之友等,这些环境NGO在环境管理的各个领域活动中活动非常活跃,已成为美国环境管理不可缺少的一支力量。由于美国NGO的历史长和参与活跃,它在公众参与法律机制中发挥着极为重要的作用。

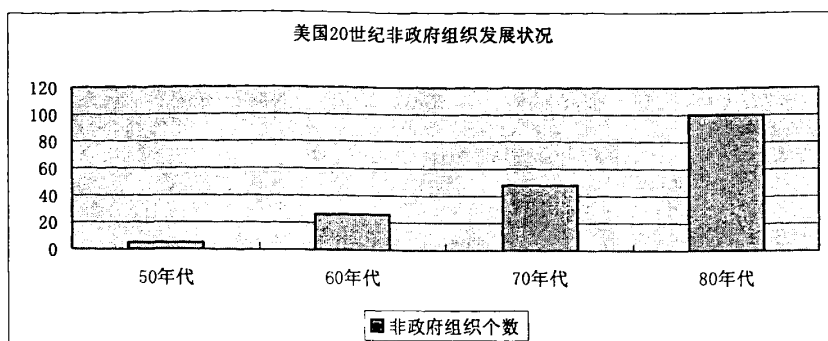


图 3. 1 美国 20 世纪非政府组织发展状况

环境 NGO 积极参加到环保部门的行政决策程序中，环境法律也给予了 NGO 通向有关 EIA、许可证的公众听证会的身份和途径，如《清洁水法》要求在审批许可证的听证会上，应该有来自公众的代表，NGO 则常常成为公众的代言人。¹在环境法律的实施中，环境 NGO 又成为环保部门的“耳朵和眼睛”。他们常定期的到河流中观察和监测污染物的排放情况，进行记录取样，汇报给有关主管部门，帮助执法机关识别违法行为者。在环保部门进入工厂的执法检查中，NGO 还经常应邀参与整个检查过程，但并不直接参与任何盘问过程。在环境诉讼中，NGO 充当了相当重要的角色，他们是公民诉讼的主要发起者，采取的是集团诉讼的形式，如负有盛名的环境诉讼团体——自然资源保护委员会、环境保护基金会、西埃拉俱乐部等，“经常进行司法活动，共同研究如何赢得诉讼，并且针对环境问题提出切实可行的策略”。这些 NGO 发起的诉讼案，一些已成为指导环境司法实践的著名法院判例，如“西埃拉俱乐部诉莫顿”案导致了法院对环境诉讼的起诉资格的扩大，使得 NGO 为了保护公共利益更有可能获得进入司法救济的途径。

美国环境 NGO 的力量和影响是如此之大，在美国环境立法、监督、教育、宣传各个领域都少不了它的身影，所以环境 NGO 是美国公众参与环境管理机制的一个重要特征。

¹王秀卫. 论环境法中公众参与制度的作用与完善[J]. 行政与法, 2004, (3)

专栏 1: 地球之友诉兰得洛

兰得洛公司拥有和运转的危险废物焚化炉位于南卡罗莱纳州的罗巴克(Roebuck)。作为其操作的一部分,兰得洛将其焚化炉排出的废水排放进北泰格河(North Tyger River)。对于这些废水的排放,兰得洛拥有政府颁发的《清洁水法》排放许可证。许可证对兰得洛排放废水中的镉、砷、铜、铬、铜、铅、汞、镍、总有机碳、总溶解固体、总悬浮固体、锌进行了限制。许可证还对兰得洛排放污水的流量、温度、毒性和 PH 值进行了规定,并要求兰得洛按规定进行监测和汇报,以确保其遵守这些规定。

1992 年 4 月 10 日,两个环境组织——“地球之友”(FOE)和公民地方环境行动网(CLEAN)给兰得洛、美国环境保护署和南卡罗莱纳州的环保局发了一封信,声明他们要起诉兰得洛违反许可证的排放限制,依据是《清洁水法》。经过多次审理,联邦最高法院得出结论,在案件被认定为无实际意义前,兰得洛必须证明它的违法行为“很显然”不会再发生。法院还决定,向兰得洛征收民事罚金,通过威慑作用来阻止未来可能的违法行为。

该案例正是“地球之友”和公民环境行动网等环保 NGO 组织的积极参与,通过兰得洛案件促成联邦政府对公民诉讼的认同,认为公民诉讼是强劲和公正的执法所需要具备的关键因素。

3.2 英国公众参与环境管理机制分析

3.2.1 法律赋予公民环境权

在英国,环境权既是一种实体性权利,又是一种程序性权利。1992 年颁布的《环境信息条例》中明确规定了公民的环境知情权,任何寻求环境信息的个人都有从公共机构获得环境信息的权利,所有拥有环境信息的公共机构都有义务向公民提供环境信息;同时,公民还有参与环境事务决策权,1985 年英国的《地方政府法》和 1990 年的《城镇和乡村规划法》规定公众有咨询和参与的法定权利,通过公民参与环境事务的讨论提高了决策过程中的公平性,使得没有充分得到代表的群体的利益也能列入决策过程的考虑之内。

3.2.2 环保组织在环境保护中发挥重要的作用

环境管理不仅需要法律这个武器,而且需要社会、制度、政治这些综合因素

来配套进行,在所有这些综合的因素中,非政府组织作用的发挥是一个很重要的方面。在英国,环境保护非政府组织有资金、人力资源和专业技能来对环境法的实施进行监测。环保社团经常通过多种方式来普及环保知识、促进环境信息交流,唤起更多的人关注环境变化,重视环境污染和破坏的危害,倡导有益健康的生活方式。这些民间的非政府组织,通过咨询服务解决了很多实际的环境的问题,并且对政府和企业的行为进行有效监督,有很多案例显示,使环境法得以有效实施的一个关键因素是环保主义者和环保团体所采用的非法律和战略。

3.2.3 环境影响评价中强调公众参与

在英国,环境影响评估项目中规定必须有公众参与。1988年起施行的并在其后进行过2次修订的《城镇乡村规划条例》,规定某些大的被认为有可能对环境造成影响的项目必须有公众参与,这是决策制定过程不可缺少的一个步骤。开发商必须向“适当的机构”提交环境影响报告,该报告确认潜在的环境影响和计划中准备避免、减少或补救这些影响的措施。环境影响报告必须包括非技术性的摘要。有关的机构必须征询公众团体的意见,并给予公众表达他们自己观点的机会。开发商的环境影响报告必须开放,使公众可以得到,报告的复本必须提交咨询委员会。适当的机构必须在决定是否准许该项目开工之前准备一个该项目的环评报告,该报告必须考虑公众和咨询委员会的观点。

3.3 日本公众参与环境管理机制分析

日本的环境管理体制属于一种行政管理导向型的体制,日本中央政府在环境管理方面的作用是主导性的,然而日本公众和政府之间传统上就有一种相互制衡的关系存在。20世纪80年代以后,在环境管理方面,日本政府更有意加强了这种社会制衡的作用,即通过将公众权益进一步地法律化、制度化,将公众参与的程序纳入政府政策制定的过程中。

3.3.1 法律和政策体系对公民环境权益保障

日本政府通过颁布一系列环境法律和制定相关的环境政策,赋予和保障了社会公众的环境权益,并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。日本有关公民环境权的立法包括了两方面的内容:一是以确立环境污染损害赔偿制的私权保护,二是以确立公民参与环境管理权为核心的公权保护。前者

主要是指索赔权，后者则主要可概括为监督权、知情权和议政权。

(1) 索赔权。索赔权是环境权益的核心部分，它不但是指污染受害者，而且包括以保护环境为目的的利益集团，都有权根据法律规定向污染者索取赔偿。索赔权为公众监督提供了动力，也对污染者形成了巨大压力。日本1973年出台的《公害健康被害补偿法》中规定，被害人不必经过司法诉讼便可得到必要的补偿。

(2) 监督权。监督权是指法律赋予公众对损害环境行为进行监督的权利。日本在这方面有很多独具特色的做法。首先，选举权使得公民可以利用自己手中的选票对政府在环境管理方面的行为进行监督，通过政治选择形成对政府行为的一种制约。其次，日本于1970年制定了旨在补充和完善司法程序的行政纠纷处理制度，即《公害纠纷处理法》。其管理体制是：在督道府县和市町村的公害课设置公害意见调解员。其职责：一方面作为公害意见投诉和咨询的窗口，根据市民的意见，提供给当事人有关公害的知识和信息；另一方面，调解员本人就公害的事情进行调查，并在当事人之间进行中介调解和指导工作。

(3) 知情权。环境知情权是指公民和社会组织收集、知晓和了解与环境问题和环境政策有关的信息的权利。日本具有完善的信息公开机制，使得公众能充分地了解到实际关于环境方面的信息。公害时期日本政府在以各种环境要素为保护对象而制定的公害控制方面的法律中，如《大气污染防治法》、《噪声控制法》等，规定企业建立生产设施申报制度、企业生产监测制度（包括污染监测）、企业监测数据的保存和申报制度。公众可从新闻杂志和各省厅发表的情报中了解到相关环境方面的信息。90年代以后，日本社会提倡信息公开的趋向更加明显。1996年日本环境厅设置了环境会计研究会，并先后于1999年和2000年两次公布了环境会计的文件，即环境保护成本的把握和公布指南。1998年日本《情报公开法》出台，情报公开在社会中进一步成为一股强劲的潮流。对于90年代末期发现的化学物质污染（环境荷尔蒙）问题，日本于1999年7月通过了《关于促进特定化学物质向环境的排放量的控制及管理的改善的法案》。该法案要求事业者自己掌握从工厂和事业所向环境中排放的chemical物质的数量和废弃物的含有量，并将结果经由督道府县上报环境厅和通产省的所管官厅，最终由这些官厅将结果对外公布，使得消费者能确实把握各个地区chemical物质的排放量。

(4) 议政权。议政权是指公民参与经济和环境决策过程的权利。如果说前面提到的知情权是公众接受信息的被动权利的话，那么环境议政权则是公众表达或显示自身意愿的主动权利。日本的制度体系中主要有以下两种途径能使公众的意愿得到充分的表达：第一，环境审议会制度。日本各省厅和各地地方政府之下都设有各种各样与环保有关的审议会，这些审议会的成员一半是来自不同学科领域

的学者,其他则由产业界、政府退休的公务员、市民和非政府组织的代表组成。第二,日本在1997年实施的《环境影响评价法》中也引入了公众参与的程序。

《环境影响评价法》中规定:经营者在从事大规模开发项目时,要对该项目的环境影响进行评价,项目建设者首先要准备文件,并陈述如何进行项目环境影响的调查、预测和评估,听取项目所在地区公共机关和公民的意见。

3.3.2 环境保护中的公众参与

从日本社会环境保护历程看,公民参与环境管理的机制已渗透到环境管理的全过程。健全的公众参与机制可划分为预案参与、过程参与、末端参与和行为参与四种。预案参与是指公众在环境法规、政策、规定制定过程中和开发建设项目实施之前的参与,是事前参与;过程参与则是在建设项目实施过程中的参与,是监督性参与;末端参与与过程参与并无严格的界限,是指一种把关性的参与;行为参与是指公众采取自我行动的参与,它是公众参与环保的根本,是一种自觉性参与。

3.4 发达国家公众参与环境管理的基础分析

由以上介绍可知,公众参与环境管理的机制是相当发达的,公众环境意识和参与意识强烈,环境问题是公众论坛最关注的焦点,环境NGO的活动也极为活跃,涉足环境管理的各个领域,如环境污染监督、拯救生物濒危资源、保护自然保护区、环境教育、培训、宣传等。发达国家的公众参与机制与其他国家相比,应该说是最发达、最活跃,和最有影响力的,它成为了政府环境管理体制必不可少且愈来愈重要的组成部分。

3.4.1 民主思想是发达国家公众参与环境管理的政治基础

民主即民治,它是一种社会管理体制,在该体制中社会成员大体上能直接或间接地参与或可以参与全体成员的决策¹。公众参与机制是民主制度的重要内容,有效的公众参与是民主思想的体现,有效参与是指“在政策被社团实施之前,该社团所有成员应当拥有同等、有效的机会,以使其他成员知道对于政策的看法”²。西方自古雅典实施民主政治以来,民主思想已深入人心,20世纪前,西方的

¹[美]科恩.论民主[M] 聂崇信,朱秀贤译.北京:商务出版社,2003,(2):76—79.

²吴志良.论公众参与环境保护[EB/OL].中国环境法网:2001年武汉大学环境法研究所基地会议论文集.

议会和国家元首的选举都实现了民主参与的目的,完成了民主的社会的实践,随着社会经济、文化的不断发展,民主思想也不断拓宽其领域,传统的公众参与机制受到了挑战,公众参与已拓展到立法、行政执法、环境保护等新兴领域,但无论怎样发展,都离不开西方的这种根深蒂固的民主传统。

3.4.2 环境权的确认是发达国家公众参与环境管理的法律基础

公众参与环境保护的法律基础是以立法的形式确立公众的环境权与环境管理的权利并保障这种权利的实现,由此世界很多国家在立法中从实体法和程序法两方面对公众参与的原则予以规定。瑞士、葡萄牙、西班牙、韩国、美国等 91 个国家在宪法中规定了公民的环境权利和环境义务¹,这些环境权具体表现为公众广泛的参与权、环境知情权、环境立法参与权、环境行政执法参与权、环境救济权以及公众直接或间接进行环保投资或者与自己的消费决策和消费偏好来影响和改变生产者的决策等权利。

3.4.3 环境教育与宣传是发达国家公众参与环境管理的人文基础

西方发达国家非常重视环境教育和环境宣传,通过环境教育,提高公众的环境意识,培养公众的生态价值观。环境教育兴起于 20 世纪六七十年代现仍在蓬勃发展的绿色生态教育运动,西方国家起初只是注重通过在各级学校设立环境教育课程来提高学生的环境意识、参与程度,到八九十年代以后,则把正规教育 and 非正规教育结合起来,注重通过学校、大众媒介等各种可能途径宣传可持续发展和环境保护,促进公众参与可持续发展和环境保护。例如,加拿大政府非常重视环境保护的公众参与,通过制定《21 世纪行动》,鼓励公众积极参与环境保护,善待地球,政府不仅在中小学设立环境教育课程,还鼓励公众成立诸如《21 世纪议程》“青年先锋队”、“加拿大女子先锋队”等社会组织,宣传和促进可持续发展。加拿大环境保护水平之所以堪称世界一流,其中最重要的原因:在政府及社会各界、民间团体的长期宣传教育下,全国上下已形成一股大家关心环境保护环境、人人有贡献、全民参与的良好风气²。

¹美. 爱蒂丝·布朗·魏伊丝. 公平地对待未来人类: 国际法、共同遗产与世代间衡平[M]. 汪劲, 于芳, 王鑫海译. 北京: 法律出版社, 2000, (3).

²秦大河, 张坤民, 牛文元. 中国人口资源环境与可持续发展[M]. 北京: 新华出版社, 2002, (925).

3.5 发达国家公众参与环境管理的共同特点

3.5.1 公众参与环境管理主体的广泛性

从发达国家环境保护成功的范例可知,环境保护不是一个人,一个政府或一个国家所能承担的责任,而应是所有的环境使用者的责任。在此公众是一个非常宽泛的词,他不仅包括自然人,即地球的村民,而且包括地球上的组织,既包括官方的组织也包括非官方的组织,并且非官方组织已成为西方国家的环境保护的非常重要的组成部分。《21 世纪议程》用几章论述了许多不同的群体,包括妇女、儿童和青年、土著居民、非政府组织、地方当局、工人和工会、商业和工业、科学家和技术专家以及农民。在过去,他们在发达国家的环境保护中发挥了重要作用,在将来我们发展中的国家及全世界都应该充分发挥更多的公众参与到环境保护中来,让我们的地球生生不息。

3.5.2 公众参与环境管理方式的多样性与可操作性

为了有效的让公众参与环境保护中,很多发达国家的宪法、行政法、环境保护法中规定了很多的具体、操作性很强的参与方式,参与的方式有直接参与和间接参与。直接参与的方式主要有:(1)听证方式。如重大的环境决策、环境立法、环境管理在美国、日本等国都须举行听证会方能产生法律效力。(2)行政复议和诉讼参与方式。(3)环境磋商方式。间接参与的形式较为多样化,如许多国家的民间环保组织与国家 and 地方政府合作、投资、进行环境科学研究,有些环保组织进行环境宣传和环境教育活动,提高整个社会的环境意识,他们帮助制定和实施环境政策、方案和行动计划,以及制定环境影响评价的规范。公众参与的方式的多样性与可操作性为西方国家的公众参与环境保护提供了可靠的保证。

3.5.3 公众参与环境管理范围的宽泛性、深入性与有效性

20 世纪的五六十年代,发达国家出现了较为严重的环境问题,当时人们认为环境问题只是政府的责任,而没有意识到公众对治理、保护环境的重要性,所以在法律和政策中对公众参与环境保护仅仅限于末端参与,随着人们对环境问题的认识的提高,开始重视公众参与环境保护,因此公众参与环境保护的范围也不断拓宽,从末端参与到预案参与、过程参与与行为参与,从环境侵权诉讼的参与到环境政策、方案和行动计划、环境影响评价的制定的参与,只要牵涉到与环境

保护有关的活动，都能听到公众的声音，公众参与已经是环境决策与环境管理中的不能或缺的因素，并且公众的意见已广泛被政府的决策采纳与运用，因此公众已成为西方国家环境保护中的不可缺少的力量。

第4章 浦东新区公众参与环境管理的现状分析

经过十多年的开发建设,一个外向型、多功能、现代化的浦东新城区正在形成。中央要求上海“要瞄准世界发达国家先进水平,发奋努力,力争实现生产力跨越式发展,率先基本实现现代化。”对浦东的要求则是“应该比上海提前五年即在2010年左右率先实现现代化,成为能和国际发达城市媲美的城区”。对于浦东来讲,率先实现现代化的战略定位和目标导向无疑是一个极好的机遇,也是巨大的挑战。

如果说浦东城市建设所取得的巨大成绩,各种政策优势的推动和基础设施超常规建设功不可没。到了今天,浦东要进一步提高城市环境管理水平,就必须在管理思路有所调整,进一步提高城市环境管理的内涵质量,在观念、体制、机制、管理、组织等方面进行同步创新。发达国家大都市的发展经验显示,公众参与是城市环境管理模式是实现现代化城市环境管理的必然选择。

4.1 浦东新区概况

4.1.1 地理位置

浦东新区位于上海市东部,是长江三角洲东缘的一方扇形土地。东濒长江口,南与南汇、闵行区接壤,西和北分别与徐汇、卢湾、黄浦、虹口、杨浦、宝山6区隔江相望。跨越黄浦江交通有南浦、杨浦、徐浦、卢浦4座大桥,打浦路、延安东路、大连路、复兴东路、外环线5条隧道和1条黄浦江人行观光隧道,以及15个市轮渡口、2个车辆渡口。对外交通运输枢纽主要有浦东国际机场、外高桥港区、浦东汽车长途客运总站、川沙长途客运站。20世纪90年代初启动开发开放的浦东,历经10余年的大开发、大开放、大建设,今日已成为长江龙头上一颗闪亮的明珠。

4.1.2 自然环境

浦东新区属亚热带季风气候,在湿润季风区,雨量充沛,气候温和,日照充足,四季分明,年平均气温16.9℃,绝对最低气温零下5.9℃,绝对最高气温38.9℃。年平均日照时数为2075.4小时,平均无霜期243天,平均降水量

1106.1mm，雨量多集中在夏季，雨热搭配协调。

浦东新区地表水丰富，水源充足，境内的河、道、沟、渠等总水量约为 4734 万立方米，年大气降水量补给 9.84 亿立方米，全区由通江水闸及涵洞总引水量 11.05 亿立方米。地下水丰富，总水量在 1.21 亿立方米。主要河流有环绕区境西部和北部的黄浦江，以及东西向的川杨河、张家浜，南北向的浦东运河、曹家沟。

在包括黄浦江的情况下，浦东新区水面积构成为：一级河道水面积为 18.47 平方公里、二级河道水面积为 5.91 平方公里、三级河道水面积为 16.06 平方公里、大湖-大池塘水面积为 13.14 平方公里、小湖-小池塘水面积为 1.23 平方公里。新区的水面积总和为 54.82 平方公里，水面率为 9.62%。

4.2 浦东新区经济社会发展现状

4.2.1 人口和行政区划

浦东新区政府现有 11 个街道和 13 个镇，区内有 4 个国家级开发小区，3 个市级开发小区。2005 年，户籍人口 184.81 万人，比上年净增 3.91 万人，增长 2.2%。全区户籍人口平均密度为每平方公里 3245 人，比上年增加 69 人，增长 2.2%。全区面积 569 平方公里。区内长江口岸线长 46.43 公里，北端沿岸有外高桥港区。黄浦江岸线长 43.5 公里。



图 4.1 浦东新区行政区划地图

4.2.2 经济社会发展现状

(1) 浦东新区经济竞争力现状

浦东开发以来经济持续健康发展,各项主要经济指标均大幅增长。地区生产总值年均增长超过 15%,2005 年总量突破 2000 亿元大关,达到 2100 亿元,比 2000 年翻一番还要多。社会消费品零售额突破 400 亿元。5 年累计完成全社会固定资产投资约 2950 亿元,占浦东开发开放以来累计固定资产投资总量的近一半。外贸进出口总额达到 900 亿美元,年均增长接近 30%,是 2000 年的 2.5 倍;5 年累计利用合同外资和实际到位外资分别超过 160 亿美元和 100 亿美元。财政总收入达到 490 亿元,年均增长 36%以上;地方财政收入突破 155 亿元,年均可比增长超过 22%。目前,新区生产总值约占上海市的 1/4,外贸进出口总额约占全市的 1/2,5 年累计引进合同外资约占全市的 30%、实际到位外资约占全市的 40%,浦东新区在全市经济发展中的增长极作用进一步凸显。

(2) 浦东新区产业结构现状

浦东开发开放 16 年来,实现了跨越式发展,综合经济实力大幅度提高,生产总值年均增长超过 15%,2005 年达 2100 亿元,约为 1990 年的 30 倍,产业结构也随着经济的发展而不断变化。

1990 年浦东开发开放之初,新区生产总值为 60.24 亿元,三次产业比重为 3.7:76.2:20.1(如图 4.2 所示)。工业总产值中,石油加工、黑色金属加工(炼钢占 98%)、纺织等行业比重在 10%以上,分别为 17.3%、12.9%和 10.8%。化工、交通运输设备(船舶占 58%)、电气机械及器材、机械等行业比重在 5%以上,分别为 9.3%、6.8%和 6.2%。第三产业增加值基本由交通、运输、仓储、邮电通讯业、金融保险业、房地产业、以及批发和零售贸易、餐饮业四大行业构成,比重分别为 36.4%、25.3%、23.0%和 15.3%。

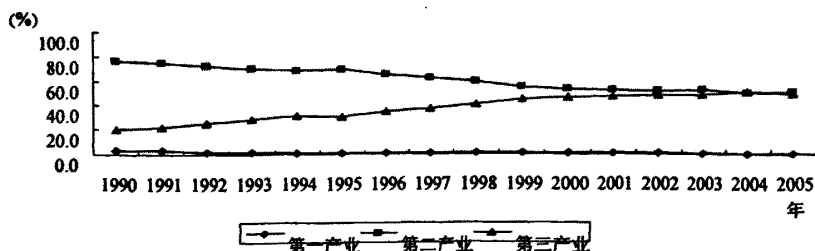


图 4.2 浦东新区历年三次产业增加值结构图

经过十余年的开发开放,新区经济结构的变化逐渐趋向平稳,形成二、三产业同步快速发展的格局。二产增加值比重稳定在 50~52%之间,第三产业在 47~49%之间。“十五”期间,新区第三产业年均增长 15.7%,略低于第二产业的 15.9%。

但工业总产值年均增长 20.3%。在此期间，GDP 增长速度与第三产业增加值增长速度的相关系数为 0.573，相关显著性不高。同时，GDP 增长速度与第二产业增加值增长速度的相关系数为 0.948，与工业增加值增长速度的相关系数为 0.909，均属于显著相关（如图 4.3 所示）。

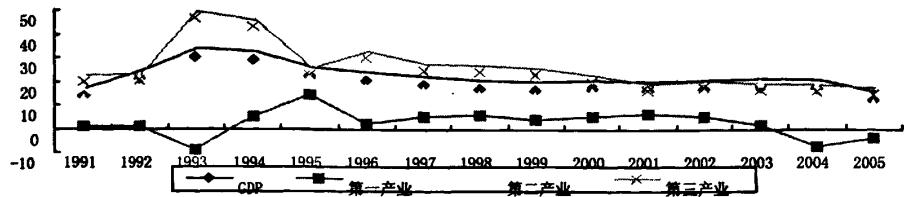


图 4.3 浦东新区历年 GDP 和三次产业增长率图

(3) 浦东新区能源消耗现状。

工业是新区能源消耗的最主要领域。根据相关数据粗略估算，浦东新区 2005 年工业消耗煤、石油、天然气的能耗总量为 1055.35 万吨标准煤，大致占全区能耗总量的 83.4%。从表 4.1 中清楚地显示了 2005 年浦东新区工业能源对煤、油和燃气的实际消耗量，三者的比重分别为 92.4%，2.63%，2.35%。可见，在浦东新区工业能源结构中，煤炭的消耗占据了绝对主体的地位，燃油和天然气在工业中的使用比例较低。因此，煤炭燃烧产生的二氧化硫、二氧化氮等有毒有害气体排放对新区的大气造成了较大影响。

表 4.1 2005 年浦东新区工业能源消耗基本情况表

	计量单位	消耗量	标煤换算系数	万吨标准煤	能源结构比(%)
一、煤炭	万吨	1101.05		975.02682	92.4
燃料煤	万吨	1015.43	0.9	913.887	
原料煤	万吨	85.63	0.714	61.13982	
二、燃料油	万吨	19.39		27.76847	2.63
重油	万吨	17.86	1.429	25.52194	
柴油	万吨	1.43	1.571	2.24653	
三、天然气	万立方米	20411	0.001214	24.7850773	2.35

资料来源：《浦东新区统计年鉴》2005 年

4.3 浦东新区环境现状分析

浦东新区地域面积小,人口密度大,自然资源贫乏,是典型的生态资源环境约束型地区。随着经济发展进程的不断加快,汽车制造业、生物医药产业、石油化工等支柱产业迅猛发展,城市化进程日益加快,人口数量快速增长等因素,造成大气环境污染、河道水质污染、固体废弃物污染,浦东新区在环境治理的同时,仍然面临日益加大的环境压力。经济快速发展与环境容量有限的矛盾比较突出,环境保护任重道远。下面分别就浦东新区水环境、大气环境、固体废弃物状况进行分析。

4.3.1 浦东新区水环境状况分析

浦东新区濒海临江,有着依水而生、因水而兴的区位优势,但随着经济的发展和人口的急剧增长,水污染也随之加剧。近年来,新区政府投入了大量的资金,水环境有了很大改善,但是在污水处理和主要河道水环境状况等方面形势依然严峻。

(1) 浦东新区总污水排放和纳管状况分析。

截止到2003年,新区平均污水纳管率47.01%。其中内环线以内为46.02%;内、外环线之间地区为53.87%;外环线以外地区为25.27%(如表4.2)。

表4.2 浦东新区污水纳管率增长情况表

年份	总上水量 (万 m ³ /d)	总污水量 (万 m ³ /d)	总污水量 增加率 (%)	污水纳管 量(万 m ³ /d)	污水纳管 量增加率 (%)	污水纳管 率(%)
1999	75.81	68.23		21.22		31.10
2000	86.64	77.98	14.29	23.62	11.31	30.29
2001	92.78	83.50	7.09	28.01	18.59	33.54
2002	100.48	90.43	8.30	37.23	32.92	41.17
2003	105.21	94.69	4.71	44.51	19.55	47.01

资料来源:《浦东新区统计年鉴》2004年

(2) 浦东新区河道水质总体状况分析

新区共有河道四千余条段。2005年,新区主要是针对区内规划的I、II、III级(区级、镇级、村级)共计567条段河道进行监测,根据河道监测评价数据,黑臭河道有68条段,占被调查河道总数的12.3%。

2006年一季度通过再次跟踪监测,与2005年相比,2006年黑臭河道数增加

了23条段, 共计91条段, 占被调查河道总数的16.5%。其中劣V类以上水质占到了74% (GB3838-2002标准), 污染最严重的因子为氨氮, 其次为总磷。

4.3.2 浦东新区大气环境状况分析

(1) 环境空气优良率指标

2005年, 浦东新区环境空气质量为优良的天数有325天, 优良率为89.3%。全年可吸入颗粒物和二氧化硫同为首要污染物的有6天, 占总数的1.6%。可吸入颗粒物和二氧化氮同为首要污染物的有1天, 占总数的0.3% (如图4.4)。

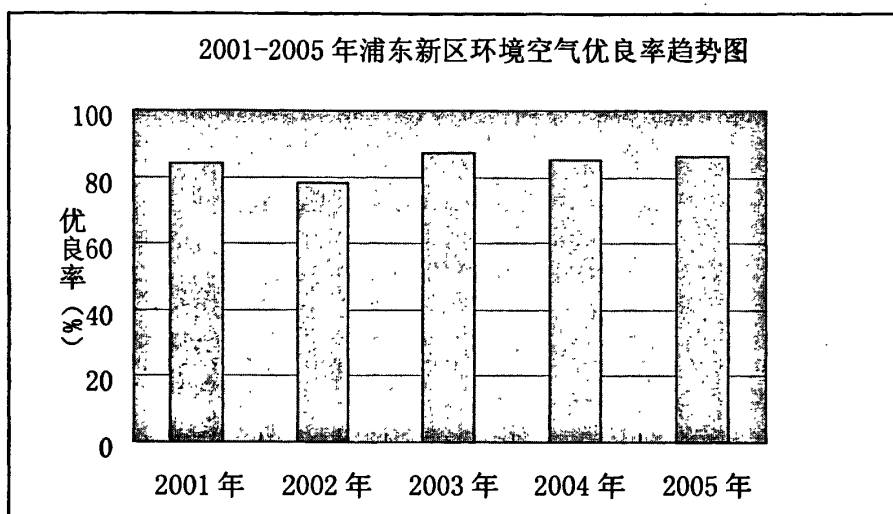


图4.4 2001—2005年浦东新区环境空气优良率趋势分析图

近5年 (2001-2005年) 的监测数据表明, 浦东新区环境空气质量优良率除2002年外, 其余4年均高于80%, 但是始终在85%左右波动。

(2) 二氧化硫指标

浦东新区二氧化硫年日均值为 $0.061\text{mg}/\text{m}^3$, 略超过《国家环境空气质量标准》(GB3095-1996) 二级标准, 较2004年上升 $0.006\text{mg}/\text{m}^3$ 。首要污染物为二氧化硫的有49天, 占总数的13.4%。近5年 (2001-2005年) 的监测数据表明, 浦东新区二氧化硫年日均值除2005年外, 其余均低于国家环境空气质量二级标准 (0.06毫克/立方米)。由于经济高速发展和能源需求的增长, 二氧化硫污染总体呈上升趋势 (如图4.5)。

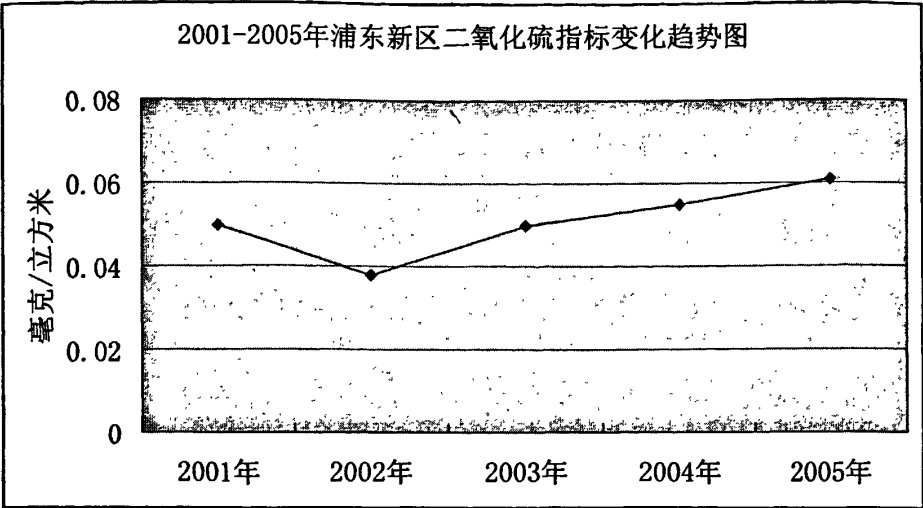


图 4. 5 2001—2005 年浦东新区二氧化硫指标变化趋势分析图

(3) 二氧化氮指标

浦东新区二氧化氮年日均值为 0.061mg/m³，达到《国家环境空气质量标准》(GB3095-1996) 二级标准，较 2004 年下降 0.001mg/m³。首要污染物为二氧化氮的有 6 天，占总数的 1.6%。近 5 年 (2001-2005 年) 的监测数据表明，本市城区二氧化氮年日均值均低于国家环境空气质量二级标准 (0.08 毫克/立方米)。二氧化氮污染总体保持稳定。

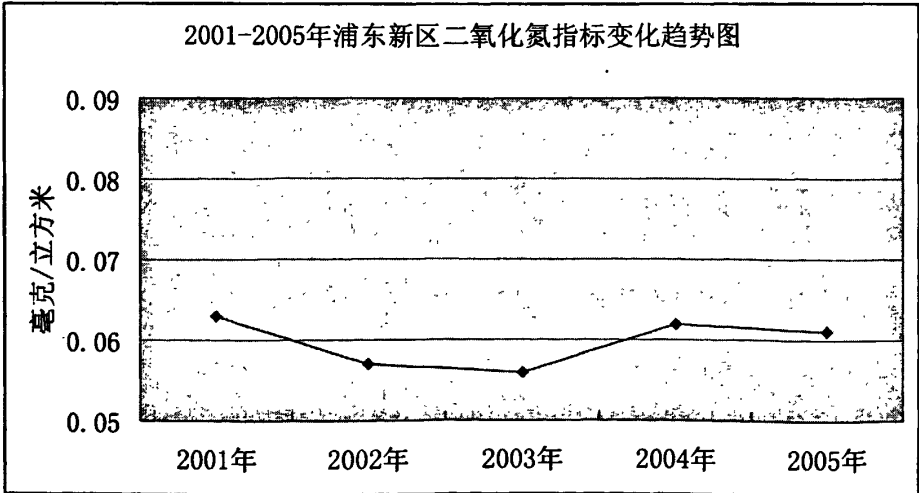


图 4. 6 2001—2005 年浦东新区二氧化氮指标变化趋势分析图

根据上述图表可以看出，浦东新区空气质量总体水平处于国家《环境空气质量标准》二级标准，但是由于经济高速发展和能源需求的增长，二氧化硫、酸雨

污染总体呈上升趋势。二氧化硫和二氧化氮指标都低于国家二类标准。

4.3.3 浦东新区固体废弃物状况分析

浦东开发开放 17 年来, 由于工业发展和生活质量的提高, 固体废弃物对环境的影响加大。据分析, 开发之初, 人均生活固废产量为 0.76 公斤/日, 而如今已达到 0.96 公斤/日。同时, 浦东开发是城市化和都市化的进程, 是人口导入的新城区, 据统计, 开发初期人口仅为 144 万, 目前已达到 280 万人, 年均增长 4.5%。上述原因使浦东生活固废总产量从 1100 吨/日增长到 2700 吨/日。

随着新区各个工业园区的建设, 尤其是电子制造业的发展, 使工业固废尤其是电子废弃物成为固废处理的突出问题。以电子废弃物为例, 根据《浦东新区 2005 年统计手册》, 2004 年浦东新区城市化地区总户数 66.72 万户, 每年产生的废旧家电为 59.84 万台, 产生的废旧电脑 20.22 万台, 产生的废旧数码产品 40.10 万台。尽管浦东金桥拥有一套先进的废旧电子废弃物资源化利用项目, 但由于信息不流通及价格等因素, 电子废弃物往往流入不正规的回收组织手中, 这些组织再将废弃物卖给乡镇个体企业。这些企业将废弃物只是简单拆解, 或用强酸腐蚀提取金属, 甚至是焚烧后留下金属物质。这种方法不但回收率低, 而且燃烧产生的有害气体会对环境造成严重的二次污染。

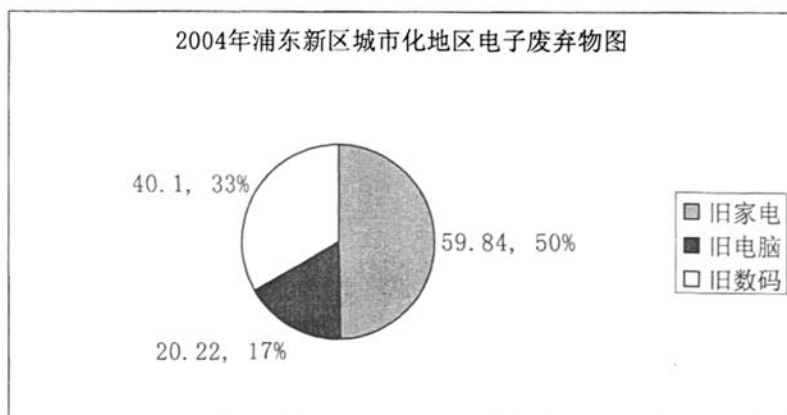


图 4.7 2004 年浦东新区城市化地区电子废弃物分析图 (单位: 万)

资料来源:《浦东新区 2005 年统计手册》

4.3.4 浦东新区“十一五”环境保护目标

到 2010 年“世博会”举办时, 浦东新区主要污染物排放总量将得到进一步削减, 资源能源消耗处于国内领先水平, 环境质量进一步改善, 经济、社会、环

境主要指标达到国家生态城市（区）建设标准，初步建成最适宜人居、最适宜创业的生态城区。主要实现指标：¹

- (1) 单位 GDP 能耗达到 0.45 吨标煤/万元（现价）。
- (2) 主要污染物（化学需氧量、二氧化硫）排放总量削减 10%。
- (3) 地表水环境质量达到功能区标准。
- (4) 全年环境空气质量指数（API）达到和优于二级的天数达到 330 天（90% 以上）。
- (5) 单位工业增加值用水量降低 30%。
- (6) 城镇生活污水集中处理率达到 80%。
- (7) 生活垃圾无害化处置率保持 100%，工业固体废物综合利用率保持 95% 以上。
- (8) 绿化覆盖率大于 37%。

4.3.5 浦东新区环境管理面临的问题分析

近年来，浦东新区先后荣获“国家园林城区”、“国家卫生城区”、“全国文明城区”、“国家环境保护模范城区”和“中国人居范例奖”等称号。但是，目前浦东新区的环境状况与先进的城市 and 地区相比，仍有明显的差距，还不能满足人民群众日益增长的环境需要。“十一五”期间，既是浦东新区经济高速发展期，也将是环境矛盾凸现期，主要面临五方面压力：

(1) 经济增长的压力。可持续发展的格局尚未形成，资源消耗高和污染重的产业还占相当比例，产业结构仍待优化，经济增长及转型面临巨大压力。

(2) 资源供给的压力。随着城市化进程的加快，人口大量导入，经济规模不断扩展，供水、供能的矛盾已经显现，土地资源日益稀缺，资源供给对发展的约束日渐凸现。

(3) 环境容量的压力。随着城市化和工业化的快速推进，污染物排放总量呈上升态势，郊区环境基础设施相对薄弱，环境质量持续改善难度加大。

(4) 环境安全的压力。浦东新区正处于城市化与工业化并进，传统工业与新兴产业并存阶段，环境矛盾与环境突发事件进入活跃期，与环境相关的社会矛盾日益复杂。

(5) 综合管理能力的压力。政府环境管理职能有待深化，体制、机制有待完善，管理手段方式有待改善，特别是公众参与环境保护的程度有待提高。

¹浦东新区关于“环境优先”战略研究报告

4.4 浦东新区公众参与环境管理现状分析

浦东开发开放以来各方面发展都取得的巨大成绩,但是环境保护的严峻形势更不容乐观。到了今天,浦东要进一步提高经济和社会水平,就必须在环境管理思路有所调整,进一步提高环境管理的内涵质量,在观念、体制、机制、管理、组织等方面进行同步创新。发达国家大都市的发展经验显示,公众参与式环境管理模式是实现现代化城市管理的必然选择。

4.4.1 浦东新区公众参与环境管理政治制度分析

目前,公众参与环境管理的政治机制主要是指公民通过人大代表、政协委员、民主党派等政治途径参与到国家环境立法和管理的活动中去,进而监督政府有关部门的工作。具体包括各级人民代表大会及其常委会,在讨论涉及环境资源工作的事务、制定涉及环境资源工作的法律政策文件时应注意征求公众意见,在有关法律监督活动中,应注意监督、检查有关公众参与环境管理的法律法规的实施情况,注意听取公众的意见,对违反公众参与环境管理有关法律规定的政府部门提出质询。政协委员要充分运用对环境管理的建议权、视察权、报告权,定期或不定期对环境问题进行调查和检查,接受公众对有关环境方面的询问、要求、批评、建议和申诉。将公众意见和建议转交有关政府部门处理。

(1) 浦东新区人民代表大会。

浦东新区人民代表大会是地方国家权力机关,浦东新区“一府两院”向其负责并报告工作,受其监督。目前浦东新区人大常委会下设办公室和六个委员会(如图4.8)。办公室由秘书处、综合处和秘书处组成。六大委员会分别是:代表资格审查委员会、内务司法工作委员会、财政经济工作委员会、科教文卫工作委员会、城建环保工作委员会以及人事代表工作委员会。

其中,浦东新区人大城建环保委员会主要职责:联系环境保护、资源保护、新区规划建设、市政管理、市容卫生、交通、防汛防台、植树绿化等方面的工作。近年来,浦东新区人大城建环保委员会的代表到政府有关职能部门、街镇进行调研,召开浦东新区环境质量通报会,举办环保创模市民论坛,分析创建国家环保模范城区工作中存在的差距,研究需要解决的主要问题,增强了所作决定的针对性和决定执行的可操作性,组织环境执法检查,公众通过热线电话、来信来访积极检举揭发违法行为,使人大的环境执法检查活动取得了丰硕的成果。

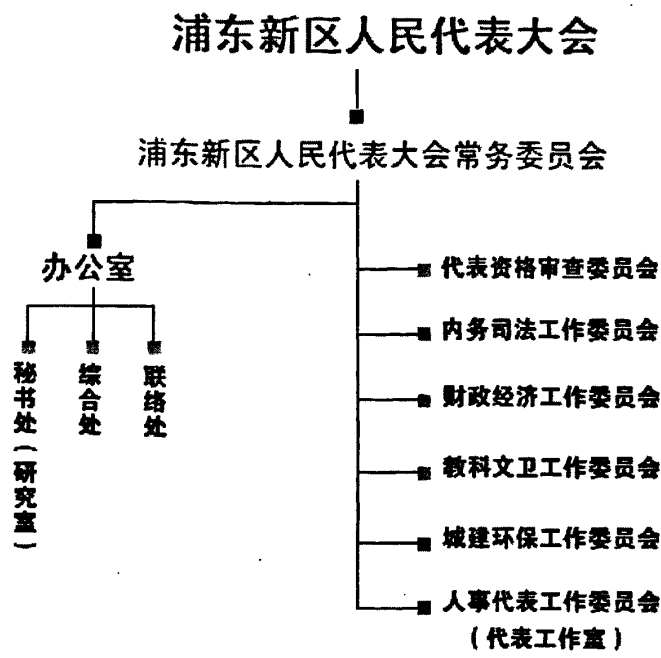


图 4. 8 浦东新区人大常委会组织框架图

浦东开发十多年来,经济快速发展,人民生活水平得到极大提高,生态环境有了较大改善。然而,由于区内发展不平衡,以及居民对城市建设和社会发展的要求不断提高,有关环境保护和可持续发展等问题日益成为人大代表们关注的焦点。据分类统计,历年来浦东新区人大代表书面意见按内容分占前五位的分别为:环境保护 444 件,占 47%;科教文卫 130 件,占 14%;公安法制 68 件,占 7%;劳动保障 62 件,占 7%;农村发展 52 件,占 6%。其余还包括计划规划、工商财税和经贸管理等内容,但数量较少,所占比例较低(如图 4.9 所示)。由此可见,人大书面意见较客观地反映了浦东人民和人大代表关注的热点和难点问题,在一定程度上也反映了公众参与浦东环境管理的热情。

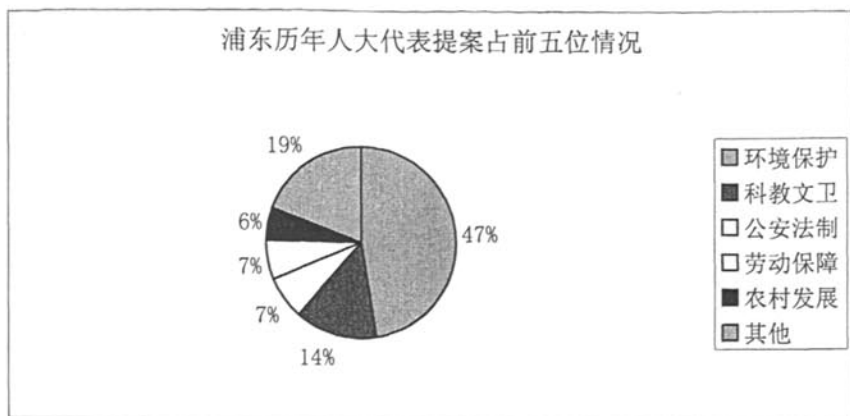


图 4.9 浦东新区历年人大提案占前五位情况分析图

专栏 2：大力实施截污纳管，改善三林地区水环境

三林地区在快速城市化的发展建设过程中，由于市政规划、建设配套滞后等历史原因，雨污水管网不够健全，雨污水合流、污水没有出路等问题较为突出，大量的生活污水甚至工业污水未经处理就直接排入河道，造成了三林地区水环境较差，河道黑臭等问题。2005 年新区“两会”期间，三林地区的河道黑臭等问题引起了广大代表的广泛重视，提出了许多书面意见，积极反映了老百姓在环境问题中遇到的困扰。在区长网上办公会议期间，三林地区的河道黑臭等问题再次被提及，引起了新区主要领导的关注。

为治理提高三林地区的水环境质量，消除河道黑臭问题，改善三林地区的居住环境品质，由三林城管署牵头组织开展了以截污纳管为重点的三林地区污水治理工程。环保部门及时与人大代表联系，反馈工程进度，经过一个月的建设，三林地区污水治理一期工程杨思港污水截流工程、西新港污水截流工程、海阳路中心路排管工程，以及相关的路面修复工程，包括三林污水处理厂污水外排工程等，已经全部按期顺利竣工。三林地区截污纳管、污水治理一期工程顺利实施完成，全面封堵截流了排向杨思港、西新港地区的污水，截流地区内 2/3 的污水量，约 24000 吨/天，有效封堵各类污染源排放口 81 只，极大改善了三林地区的水质，改善了三林地区的居民环境质量，基本消除了河道黑臭问题。

(2) 浦东新区政协。

新区政协的主要职能是政治协商、民主监督、参政议政。这三项主要职能是各党派团体、各族各界人士在中国政治体制中参与国事、发挥作用的重要内容和基本形式，体现了人民政协的性质和特点，是人民政协区别于其他政治组织的重要标志。浦东新区政协设置 8 个专门委员会，即提案委员会、经济和科技委员会、人口资源环境建设委员会、教科文卫体委员会、社会和法制委员会、民族和宗教委

员会、港澳台侨委员会、文史资料委员会；设置一个办事机构办公室。办公室设秘书处、综合处（行政联络处）、专委会工作处（如图 4.10 所示）。

其中，浦东新区政协下设的人口资源环境建设委员会的主要职能：贯彻科学发展观，围绕人口、资源、环境三大基本国策落实中出现的热点、难点问题开展调查研究，积极参政议政；积极参加涉及人口资源环境及可持续发展方面、重要工作（或重大工程项目）实施之前的协商讨论；通过参加党委、政府及相关部门有关人口资源环境方面的重要会议、调研、论证、研讨、检查、督察等活动，开展民主监督；组织委员对有关新区人口、资源、环境等方面的工作进行调研、视察与考察，向党委、政府建言献策；加强与省级人口资源环境及生态建设等相关部门的联系，建立对口联系制度，互通工作信息，交换相关文件资料，应邀协商处理重要事务、监督并支持对口联系单位的工作等。

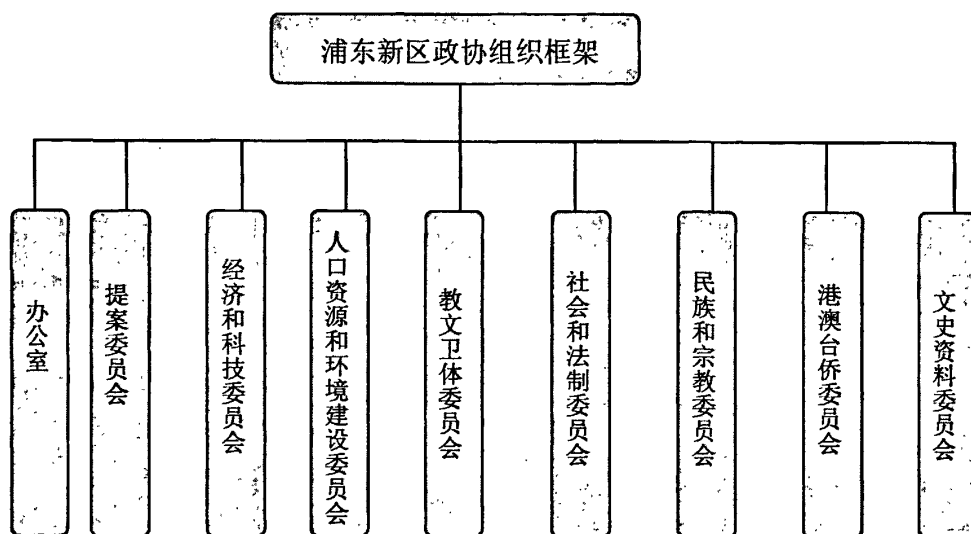


图 4.10 浦东新区政协组织框架图

（3）浦东新区政府——环保局的基本职能和机构设置

浦东新区环保局主要职责：贯彻执行党和国家关于城市环境保护、水务、园林绿化、市容环境卫生、市政（公路）设施等方面的方针、政策、法律、法规、规章。新区环保局下设办公室、基层工作党委、计财处、环境保护处、水务处、绿化管理处、市容卫生处和市政设施管理处（如图 4.11 所示）。根据浦东新区国民经济和社会发展规划，编制浦东新区环境保护、水务、园林绿化、市容环境卫生、城市景观等中、长期发展规划；制订环境污染整治、水务工程建设、公共绿地建设、城市景观建设、市政（公路）设施养护，公共绿地养护以及市容环境卫生作业等年度计划；参与制订市政工程专业规划及建设计划；实行业务管理及行政执法，承办浦东新区人大、政协的议案、提案中涉及环境保护和市容卫生管理局职责方面的工作事项等。

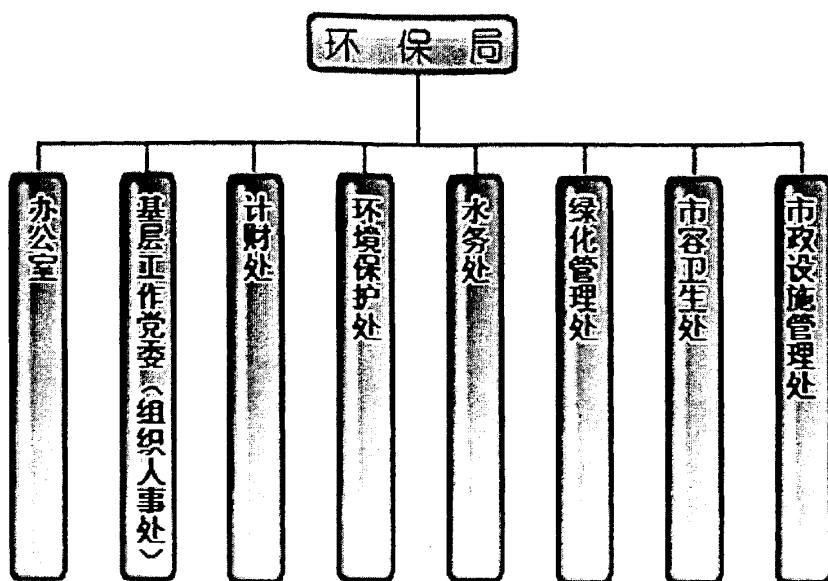


图 4. 11 浦东新区环保局组织框架图

4. 4. 2 浦东新区公众参与环境管理的法律机制分析

为了发挥公众参与环境管理的作用和权益，必须加强法律对公众参与环境管理的调整，逐步建立健全公众参与环境管理的法律机制，使公众参与环境管理制度化、正规化、法制化。

（1）国家层面的法律机制

《宪法》规定：“中华人民共和国的一切权利属于人民……人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”公众参与环境管理的相关权利（知情权、参与权、起诉权）在宪法里得到了间接承认。《环境保护法》规定：“一切单位和个人都有保护环境的义务，并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告。”这为公众参与环境保护提供了原则性的法律依据。《环境影响评价法》规定：“国家鼓励有关单位、公众以适当的方式参与环境影响评价”，这对环境影响评价中的公众参与进一步做出了具体规定。

（2）上海市层面的法律机制

近年来，上海围绕本市环境保护工作的重点、难点和人民群众关注的热点问题，环境法制建设取得了丰硕的成果。2001 年，市人大制定了《上海市实施中

华人民共和国大气污染防治法办法》。2004年,市政府出台了《上海市中华人民共和国环境影响评价法办法》、《上海市扬尘污染防治管理办法》等7件环境保护规章和若干相关规章,在推动环境保护法制化、规范化方面取得了显著的进展,也为推进第一轮和第二轮“环保三年行动计划”,改善上海市的环境质量提供了有力的保障。2005年修订的《上海市环境保护条例》规定:“公民有享受良好环境的权利,有保护环境的义务。一切单位和个人对污染、破坏环境的行为有检举、控告的权利”。上海市实施《中华人民共和国环境影响评价法》办法第十七条对建设项目环境影响评价的公众参与进一步细化:“建设单位应当在报批建设项目环境影响报告书前,举行论证会、听证会,或者采取社会调查、在媒体上公开征集意见等方式,征求有关单位、专家和公众的意见”。

(3) 浦东新区层面的法律机制

从浦东开发开放之日起,经过短短十多年时间,浦东新区通过实施国家和上海市的环境保护法律法规,浦东已初步建立起了一个包括污染控制法和自然保护法的环境法律实施体系,建立了环境影响评价、“三同时”、许可证等基本环境法律制度。由于浦东新区没有独立的立法权,因而一方面通过实施国家和上海市的环境保护法律法规,另一方面通过新区人大和政府制定有关决定、指导性文件等。

《浦东新区国民经济和社会发展的第十一个五年规划纲要》报告指出:“加快建设资源节约型、环境优先型城区,逐步形成政府大力支持、市场有效驱动、公众自觉参与的机制。”“大力开展环境知识教育,努力提高公众环境保护意识”。

《浦东新区环保三年行动计划》还明确规定:“创新机制、不断健全政府、市场、社会公众三位一体的协同参与机制。”同时要求对公众满意率进行量化评估:“加大环保宣传力度,形成人人关心环保、人人参与环保的良好氛围。全区公众知晓率达到90%以上,满意率达到80%以上。”浦东新区人民政府《关于进一步加强浦东新区环境保护工作的决定》原则性规定:“强化公众参与,完善环境保护的社会监督机制。扩大公民对环境保护的知情权、参与权和监督权,促进环境保护和生态建设决策的科学化、民主化。”(见表4.3)。

目前这些文件对公众参与环境管理虽然有所涉及,但是从总体上看,对公众参与环境管理还缺乏系统、明确、具体的规定,可操作性不强。

表 4. 3 浦东新区近年来有关环境保护重要文件

年份	部门	发布文件名称
2006. 1	浦东新区人民政府	《浦东新区国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》
2006. 4	浦东新区人民政府	《浦东新区 2006-2008 年环境保护和生态建设三年行动计划》
2006. 4	浦东新区人民政府	《关于进一步加强浦东新区环境保护工作的决定》
2005. 9	浦东新区人民政府	《发展循环经济建设节约型社会—浦东新区 2005 年循环经济工作意见》
2005. 6	浦东新区人民政府	《浦东新区环境保护“十一五”规划和第三轮环保三年行动计划》
2005. 6	浦东新区环保市容局	《上海市浦东新区环保市容局（水务局）有奖举报的暂行办法》
2005. 6	浦东新区人大	《关于推进浦东新区创建国家环保模范城区的决定》
2005. 4	浦东新区人民政府	《浦东新区环境保护实绩考核办法（试行）》
2005. 4	浦东新区人民政府	《浦东新区生态城区建设规划》

资料来源：浦东新区政务网

4.4.3 浦东新区公众参与环境管理的社会机制分析

公众在参与环境管理的过程中并不缺乏参与的热情，只要给公众以参与的机会和诚意，公众会以相当的热情参与进来。社会机制重在增强公众参与环境管理的意识，造就环境保护的社会风气，而这些正是公众参与环境管理的前提条件，保证各种参与机制的有效性。大力发展环保 NGO，让公众参与走上组织途径是公众参与环境管理最为重要的社会机制。

（1）公民参与环境管理的渠道与方式。

环境界目前最为重视的是公众参与环境管理的社会机制，因为社会机制重在增强公众环境意识与参与意识，造就环境保护的社会风气和公众舆论，而这些正是公众参与环境管理的前提条件，也是对公众参与的政治机制和法律机制的有力支持。浦东新区公众参与环境管理的社会机制的主要方式有：

①检举、控告。环境保护基本法、防治污染法和大部分资源法都规定了公众有检举和控告的权利，以权利的方式确立公众参与的途径。这是目前浦东新区公众参与环境保护工作的主要方式。

②听证会、论证会。《环境影响评价法》规定了以举行“听证会、论证会”的方式征求有关单位、专家和公众的意见。这是近年我国环境保护立法的一大进步，对公众参与方式方法作出了更具体的规定。

③新闻媒体。人们通过新区新闻媒体了解国家和地方政府有关环境保护的情

况,并还可以通过新闻媒体提出环境保护方面的建议、批评,对破坏环境行为予以曝光。《环境保护法》、大部分防治污染法和少数资源法都有要求有关部门和企业发布“公报”、“公告”、“通报”、“排放情况”的规定,如《大气污染防治法》中规定:“大、中城市人民政府环境保护行政主管部门应当定期发布大气环境质量状况公报”。

④人大会议。公众通过其代表(人大代表)在每年召开的人民代表大会上一方面可以采取“议案”形式参与环境保护工作,这是《宪法》赋予的权利;另一方面通过听取和讨论政府工作报告而参与。

⑤其他形式。《环境影响评价法》规定公众可以以论证会、听证会以外的形式参与和监督,还可以拨打环保热线、市容和城管服务热线以及城建服务热线进行投诉、举报环境管理中出现的问题。另外在浦东新区政府网上开设了区长之窗、街镇领导信箱,方便市民与新区相关部门的信息沟通。另外还可以采取座谈会、新闻发布会、访谈等形式。

专栏 3: 热心市民争当环保“线人”

“亚洲纸业(上海)有限公司和上海航海仪器总厂违法排放工业废水、上海美地芳邻房地产公司违法填堵河道……”11月5日,新区环保局召开第三次市民环境论坛,“黑名单”的曝光成为此次论坛的一大亮点。据了解,被列入“黑名单”的是今年以来比较典型的行政处罚案件,这些企业违反了《上海市环境保护条例》的相关规定,如上海美地芳邻房地产公司未经行政主管部门审批,擅自填堵曹路镇新华村内水面积4500平方米,违反了《上海市河道管理条例》和《上海市防汛条例》规定,被责令回复河道原状,并罚款5万元。

“这些涉及环保、水务、城管、市政、环卫、绿化等方面的违法违规行为时有发生,通过市民论坛的曝光,将有助于在全社会营造自觉保护环境的氛围。”环保局有关人士表示。曝光“黑名单”的做法得到了与会者的称赞。人大代表、新区市民巡访团负责人姬和平坐不住了:“这种形式真不错,违法行为就该曝光,并接受舆论监督。”当环保局提出取证困难时,她马上建议动员市民巡访团成员,“我们的热情很高,老百姓的心声也愿意向我们反映,所以肯定能为你们提供很多线索。”此言一出,立即得到了人大代表、公利医院院长孙国武的回应:“我对环境问题十分关注,如汽车冒黑烟等现象,一旦我发现,就给你们打举报电话。”环保局表示将继续发布对违法违规企业进行处罚的信息。此次论坛,环保局有针对性地邀请了不少曾经为浦东环境保护提过不少书面意见和提案的新区人大代表和政协委员,大家纷纷表示愿意给环保局当“线人”,搜集破坏环境的违法行为的证据。

从这个案例中,可以看出公众参与环境管理的方式日益多样化,人们的环保

意识正在不断增强。2005年,全区共受理环境污染投诉案件963件。其中,反映噪声污染投诉347件,占总案件数的36%。反映污染废气污染投诉245件,占总件数的25.4%。油烟污染99件,占总件数的10.3%。反映综合环境差问题投诉133件,占总件数的13.8%。反映水污染110件,占总件数的11.4%。反映固废废弃物污染5件,占总案件数0.5%,反映其他23件,占总件数的2.4%,反映电磁辐射1件,占总案件数0.1%。

(2) 政府与环保组织间的关系

近年来,随着我国改革开放的进一步深入,民间非营利组织得到了迅速的发展,已经有大量的社会职能和一部分经济职能从政府和企业逐步转移到各种类型的民间非营利组织。目前,我国属于非营利组织的社会团体约有17.1万家,民办非企业单位近3万家¹。非营利组织的活动领域有一定规律,通常是个人利益得不到充分体现,国家利益也表现得不够突出,但公益性、互益性或中介性相对较强的社会和经济领域。环境保护就是这样的领域,所以环保领域成为了我国民间非营利活动的重点领域之一。随着我国非政府组织的发展,公众通过NGO参与环境管理的途径会日益通畅。

截止到2005年,浦东新区约有全区性社会民间组织共540个,其中社会团体161个,民办非企业单位379个。这些团体中不少都或多或少地从事某些环境资源保护活动。经常从事或涉及环境保护的主要社会团体有各级工会、共青团、妇联和少先队,经常从事或涉及环境保护科学研究活动的学会主要有各级环境科学学会、各种自然资源学会以及与环境保护有关的能源、人口、城乡建设、经济、法律、社会、管理等学会。通过群众组织和社会团体介入环境管理,积极开展环境宣传和执法监督活动。

此外,随着浦东新区的改革开放和经济建设的进一步发展,在环境领域,由非政府组织支持的志愿者活动非常活跃,对于可持续发展的认同和对于人类未来的关怀是他们的动力所在和基本理念。如比较有影响的有浦东新区13支青少年“阳光服务”志愿者护河队,通过“小手牵大手”开展“清洁申城河”等“创建绿色水都”系列活动。根据上海市排水行业创建文明行业的要求,为适应浦东新区创建需要,浦东新区还成立了以“根章”、“宝弟”、“连纲”等劳动模范和先进个人名字命名的3支浦东排水志愿者服务队。他们正在成为浦东环境保护的重要力量,成为可持续发展和环境保护领域公众参与的非常重要的形式。

目前浦东新区的环保非政府组织的实际情况是,绝大多数是官方拨款支持的、半官方的、科学技术性的环境保护社会团体或各种名目的学会。

¹ 中国人民共和国民政部网站: <http://www.mca.gov.cn>

4.5 浦东新区公众参与环境管理的主要问题

浦东新区作为全国改革开放体制、机制创新的排头兵,在过去的十几年中公众参与环境管理方面做了大量的工作,也进行了许多有益的尝试,取得了一定的成果。但是,同发达国家的公众参与相比还存在一定差距。

4.5.1 公众参与环境管理的政治机制中存在的问题

(1) 传统的政府主导型使个人和企业缺乏社会责任感和参与意识。

长期以来,“政府主导型”环保工作模式造成公众在环保领域明显呈“政府依赖型”,浦东新区的情况也是如此。尽管人们也认可企业和个人是造成环境污染的责任者,但仍认为保护环境是新区政府的主要责任,个人和企业缺乏保护环境的社会责任感和参与意识;科学工作者和政府官员对环境问题关注多,而一般居民环境意识普遍欠缺;城镇居民的环境保护意识较强,而广大农村居民的环境意识普遍较淡薄。即使环境意识较高的人,环境意识的水平与环境意识的行为能力也存在较大差异,公众参与环境保护的形式单一,作用有限。

(2) 公众参与环境保护的信息成本和经济成本较高。

《里约环境与发展宣言》曾指出,“各国应通过广泛提供资料来鼓励公众的认识和参与”,“每一个人都应能获得公共当局所持有的有关环境的资料,包括关于在其社区内的危险物质和活动的资料”。目前,新区政府在环境问题上向外界公开资料的程度较低,使得公众的知情权受阻。社会公众要想获得有关环境问题的信息,就必须付出大量的成本进行实地考察,这些经费和技术方面倘若无保障的话,就无法调动公众的参与,很大程度上加大了环境保护的信息成本和经济成本。

4.5.2 公众参与环境管理的法律机制中存在的问题

浦东新区有关公众参与的现行规定过于原则和抽象,内容少,涉及面窄,形式过于单一,更缺乏鼓励公众参与的激励性规定,可操作性差。主要有以下问题:

(1) 没有关于公民知情权的明确规定。

新区有关环境信息公开内容的范围过窄,不利于公众参与的实现。现行的环境公开制度公开的主要是公共信息,即向社会发布的环境信息,如环境状况公报,空气质量周(日)报等,但是这些内容范围过于狭窄,难以满足公众的需要,以企业为例,企业对环境行为的信息了解不足,没有企业环境信息披露制度的规定,企业

虽然有义务向政府进行排污申报和登记,但没有规定这些申报的信息必须向社会公开,因此,公众对待这些企业是相对盲目的,信息若不公开,公众即使想做出行,也会面临极高的交易成本,从而望而生畏,止步不前。环境信息的公开是公众参与环保的前提,是保障公众环境知情权的一项重要手段。只有把环境信息公开了,公众切实享有环境知情权,公众参与才有动力,公众参与才更具有针对性。

(2) 没有关于公民环境权的明确规定。

环境权是公众依法享有的在健康、适宜的环境中生存和合利用资源的权利,以及有效参与国家环境管理和决策的权利。世界上大多数国家都在本国的根本大法中明确规定了公民的环境权,如美国、英国。虽然我国《宪法》规定:“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务”,这可以认为是我国参与环境管理的宪法依据,但我国宪法并未明确规定公民的环境权,而只是原则性的规定。其他相关环境法律法规亦是如此,如《环境保护法》第六条规定:“一切单位和个人都有保护环境的义务,并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告。”由于国家对上述法律没有对公众环境权作明确的规定,使浦东新区在实施有关国家的法律法规中遇到了法律适用和执行上的难题。

(3) 没有明确规定公民全方位参与环境保护的途径、方式。

以什么方式、形式参与浦东新区环境的预测和决策过程,参与环境管理过程以及环境保护制度实施过程,新区至今尚无具体的规定。而且公众参与环保的具体程序缺少明确规定。程序是对实体权利的有效落实和保障,如果没有程序法的保障,那么实体权利义务规定只能是一纸空文。我国在环境管理的过程中是以政府行政管制为主,因此环境行政的公正与否,关系到公众知情权的保障和公众参与的实现。而我国现行的《环境法》及有关单行法规中还缺乏环境行政管理中公众参与决策的程序性规定。¹

4.5.3 公众参与环境管理的社会机制中存在的问题

(1) 环境科普宣传过于高深化,普通群众不易接受。

浦东新区在进行环保知识宣传中缺少平民化的宣传教育。首先是环境科普宣传科技化,由于宣传角度的统一要求,新区每年的环境宣传要与联合国主题统一,口号非常前卫,群众不知所云。宣传的口号大多是酸雨、臭氧层空洞、热带雨林等宏观环境问题,群众知道了,但对此无能为力,除叹息外只能一切照旧;其次是宣传形式文人化。常见的形式有展览、文艺演出、书法绘画、万人签名等,由

¹吴凯,雷海平,李希昆:论我国公众参与环境保护法律机制的缺陷与完善 昆明理工大学学报(社会科学版)第5卷

于形式单调,新区各个街道、乡镇在这些活动中只能在规模上做文章。你搞千人活动,我搞万人活动。规模宏大,影响寥寥。还有就是宣传活动非经常化,新区环境宣传过于集中于地球日、环境日等纪念日,没有做到经常化,对群众影响不大。

(2) 公众参与的空间需要前移。

从新区公众参与环境管理的过程来看,主要侧重于事后的监督,事前的参与不够。《中华人民共和国环境保护法》第六条规定:“一切单位和个人都有保护环境的义务,并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告。”1996年《国务院关于环境保护若干问题的决定》也强调:“建立公众参与机制,发挥社会团体的作用,鼓励公众参与环境保护工作,检举和揭发各种违反环境保护法律法规的行为。”从这些规定可以看出,我们从立法上就将公众参与的重点锁定在对环境违法行为的事后监督,而缺乏对事前参与的重视。在实践中,公众也主要是针对污染、破坏环境行为,特别是当这些行为危害到自身利益的时候才会向有关部门讨个说法。从实践过程看,事后的监督固然重要,但鉴于环境危害后果的严重性,事前预防更加重要。如果浦东新区能出台有关实施细则,在事前能够充分发挥公众的聪明才智和公众对环境事务关心的热情,将会取得更加好的效果。

(3) 环保 NGO 发展存在障碍。

环保 NGO 发展的法律环境不利。我国现行的关于非营利组织的法规体系,主要包括 1998 年公布的《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》。对环保 NGO 而言,最为不利的是“双重管理”和“非竞争性原则”。所谓双重管理,指对非营利组织的登记注册管理及日常性管理实行登记管理部门和业务主管单位双重负责的体制。这就是说要成立一个环保 NGO,必须首先找到一个业务主管单位,才能到登记管理部门去登记注册。浦东新区环境保护协会、市容环境协会等同环境保护密切相关的 NGO 必须受“婆家”浦东新区环保市容局和“管家”浦东新区劳动保障局的双重领导。所谓非竞争性原则,就是为了避免非营利组织之间开展竞争,禁止在同一行政区域内设立业务范围相同或者相似的非营利组织。如浦东新区唯一的风景园林协会只有他有资格开展“四技”服务的资格。在环保领域没有竞争,造成环保低效率。

浦东新区环保 NGO 还普遍存在能力不足和资源不足的问题,导致这些组织发挥的作用比较有限。能力不足主要是由于资源不足,包括资金和人才两个方面,这使它们的发展缺乏推动力。浦东新区平均每个环保 NGO 的活动资金只有 3 万元。资金筹集困难是民间组织普遍存在的困难,这就需要通过一些机制,拓宽 NGO 获得资金的渠道。人才吸引困难的问题主要在于 NGO 专职人员的身份和待遇问题,

到纯民间组织的工作人员往往得不到编制而且工资很少,这阻碍了不少优秀人才进入 NGO。

浦东新区环保 NGO 行政色彩过重。这主要体现在自上而下的组织无论在数量上还是规模上都远远超过自发成立的环保 NGO。如前所述,浦东新区纯民间的、自下而上的环保 NGO 一个也没有。而自上而下成立的环保 NGO 大多依据行政部门的分工和行政区划设立,普遍只做一些收会费、宣传教育等工作。它们实际上是“二级政府”,有些组织甚至拥有行政级别,人员以公务员兼职为主。这些环保组织不太容易得到公众的认同,开展的活动往往脱离公众的实际需求(见表 4.4)。

表 4.4 浦东新区主要环境保护 NGO 状况表

名称	活动资金	主管部门	业务范围
新区环境保护协会	3 万元	新区环保市容局	对环保产品、科技、服务、三废综合利用市场的行业自律、协调、监督,推广与交流环保新技术成果,开展科技咨询与培训
新区水务工程协会	3 万元	新区环保市容局	课题研究、科技攻关、科研成果的鉴定和推广应用、学术交流、专业培训、提供信息、咨询服务、业务管理
新区市政工程协会	3 万元	新区环保市容局	开展课题研究,技术攻关,经验推广和检查评比工作,建立自律机制,组织培训,提供信息和咨询服务
新区风景园林协会	3 万元	新区环保市容局	开展园林学术研讨、技术交流;参与重大项目的科学论证;“四技”服务、表彰先进
新区市容环境卫生协会	3 万元	新区环保市容局	市容环境卫生的调查研究、科技推广、咨询服务、专业培训、信息交流

资料来源:根据浦东新区《浦东新区社会团体发展状况》

第5章 对浦东新区建立和完善公众参与环境管理的建议

公众参与既是现代化环境管理追求的目标,也是实现现代化环境良好治理的重要手段。浦东新区正处于建设外向型、多功能、现代化城区的关键时期,中央要求浦东新区在2010年率先实现现代化,成为能和国际发达城市媲美的城区。而环境管理水平相对滞后问题却日益突出,甚至在一定程度上制约了浦东新区新一轮的发展。因此,探索适合浦东新区实际的公众参与环境管理机制,不仅能进一步推动浦东新区公众参与环境管理的实践,对于我国整体提高公众参与环境管理水平都有巨大的现实意义。笔者通过借鉴国外发达国家公众参与环境管理的成功经验,结合浦东新区公众参与的实际情况,提出以下进一步建立和完善浦东新区公众参与环境管理的建议。

5.1 协调政府管理与公众参与之间的关系

浦东新区要想摆脱传统的“政府主导型”造成的公众参与的“政府依赖性”,就必须注重新区社会力量的整合功能,重视政府管理与公众参与的合作关系(见图5.1)。世界上日益严重的环境问题表明,仅仅依靠市场干预和政府干预是无法从根本上解决环境问题的。因为,首先环境资源是全社会的公共产品,环境污染所造成的后果也是由全社会共同承担的,环境问题及其广泛性和普遍性使得政府在进行管理时,不得不遇到成本太高、力量不足的缺憾,所以无论政府采取经济手段还是行政手段,在管理过程都会遇到计划不周,管理不到和决策的失误;其次环境问题从更深层次来看,是人类生活方式选择的结果,是人类不尊重自然的态度和道德观念所造成的。新区诸多环境问题的根本解决需要全区广大群众道德观念的转变和生活方式的改变,需要新区广大企事业单位的共同参与,如果社会公众都把环境保护归结为新区政府的事情,这样的环境保护是很难做好的。有了这样的共识,才能保证政府在制定相关的政策时,更多的考虑动员社会力量,组织更多的公民参加到环境保护群体之中,发挥他们的作用,并成为环境保护的社会主体,加强政府与社会公众之间的沟通桥梁。

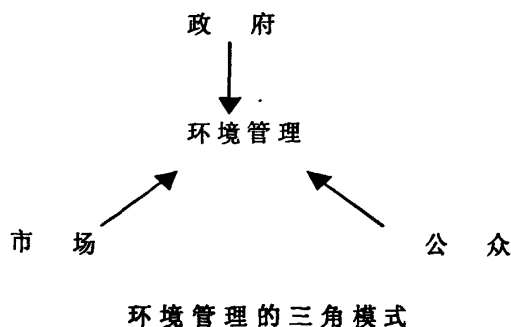


图 5. 1 环境管理的三角模式

5.2 建立环境信息的知情机制

浦东新区应建立起一整套制度、规范，定期发布有关环境方面的监测信息和科技标准，让公众可以及时了解和获取环境信息情况，由此做出判断和决策。公众有获得环境信息的权利，既是公众参与环境管理的权利的前提条件，又是公众享有参与权和民主程序的一个重要特征。¹它是公众参与环境保护机制的基础环节。新区要建立知情机制，就是要使每一个人都能及时和适当地获得公共机构所持有的关于环境的资料，并给公众了解影响环境状况决策的各种信息的机会，增加影响环境状况的决策的“透明度”；为公众提供关于环境保护方面参观考察、见证检测、学习资料或者知识培训以及获得环境影响评价报告等机会，让公众能够根据这些资料和信息来决定或者选择自己的生活。建立一套从信息发布、信息反馈、信息汇总、分析，到环境管理科学决策的信息化体系（图 5.2）。建议浦东新区可以完善环境质量公告和情况通报制度。定期发布环境空气质量、城市噪声等环境信息和环境工作目标完成情况，及时发布污染事故信息，为公众参与创造条件。同时，实行企业环境信息公开制度和环保诚信制度。对重点排污企业每年发布企业守法行为公告和企业排污、能耗水耗基本信息；每年公布排污企业环境保护诚信等级名单，强化社会监督和引导企业自律。

¹ 吕忠梅. 环境法新视野[M]. 北京. 中国政法大学出版社, 2000, 258

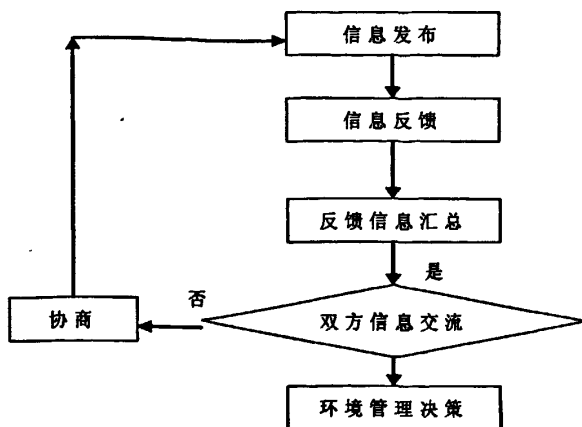


图 5.2 公众参与环境管理信息流程图

5.3 健全公民对于环境管理的监督机制

浦东新区应当进一步明确公众对环境的监督权利和义务，并使这种权利能够得到实现。其主要目的是把环境问题纳入公众全方位、全过程监督之下，确保公民的环境监督权。它主要包括公众在鉴定和争取公共环境利益方面享有平等的自由和影响力，公众对政府和企业做出的对环境状况构成现实的或者潜在影响的政策和决策具有质询、异议的权利，以及公众对破坏环境者的检举和揭发权利。监督的方式是多种多样的，从一定意义上讲，公众参与了解情况、表达意见等等，都是一种有效的监督，例如有关部门接受公众的来访，接受公众的匿名举报等等。建议浦东新区实行环境保护参与表彰制度。每年对参与环境保护社会监督、绿色创建等活动中涌现的先进集体和个人给予奖励。

5.4 提高公众参与意识

浦东新区环境宣传应进一步面向社会公众，工作形式上力求环境科普宣传通俗易懂，最终目的在于吸引公众关心环保、支持环保、参与环保。除了传统活动的积极宣传，应该加大面向社区的宣传教育活动。通过内容生动，深入浅出的宣传，在社区广泛普及环保知识，增强市民的环保意识。在中高档社区如联洋社区、碧云社区、陆家嘴社区内要建立高标准的永久性电子环境保护宣传栏，定期宣传环境保护法律法规，环境保护方针政策、创建绿色社区的标准和要求、环境保护科普知识、公布社区环境质量状况、社区主要环境问题及其解决情况以及社区重大环境保护活动；通过遍布全区的社区文化中心和环境保护讲座以及其他社区环

境保护活动,为社区居民提供环境保护的图书和报刊杂志、传播环境保护知识、规范环境保护行为、教育社区居民自觉履行环境保护义务、维护自身环境权益、承担环境保护责任。

提高公众环境保护知识水平、促进公众提高环境意识是公众参与环境保护的基础。因此,浦东新区应当把环境教育作为创建绿色社区工作的重要组成部分。社区环境教育要抓阵地,抓活动,抓效果。要深入开展形式多样的环境宣传教育,培育社区生态意识,繁荣社区生态文化,努力营造节约资源和保护环境的舆论氛围。环境意识是调节、引导和控制人们环境行为的内在因素,因此提高人们的环境意识对制定环境保护政策和推进环保事业是非常重要的。要增加公民的环境知识,提高环境意识,一个重要的手段就是加强环境知识宣传教育,帮助人们掌握环境知识,了解环境保护法律体系,以及环境保护的技术知识等。环境宣传教育要通过各种形式来进行将环境教育列入从幼儿园到大学的教学大纲中,作为教育的一部分;新区电视、广播的一些热点栏目播出的前后多播出一些有关环保的公益广告,利用报纸、刊物等媒介进行宣传教育,使人们感到环境问题的重要性,从而时刻反思自己的行为或是监督他人的行为,使环保意识由教育强化成一种习惯,从而使环保参与成为一种自觉行为。

5.5 大力发展环保 NGO

从环保 NGO 自身来说,积极发挥其自身作用。首先,环保 NGO 应积极参与浦东新区有关环境与发展问题政策、计划、方案和战略的制定。环境保护 NGO 作为公众的一种组织形式,它以贴近公众、熟悉公众、能反映公众的利益和愿望、并有专业技能参与为特征,因而对政府制定的专项规划和建设项目的环境影响评价中,环境保护 NGO 都可以充当公众的代言人,对专项规划和项目的环境影响提出“切中要害”的意见,以阻止可能危害公众利益和浦东新区长远环境利益的规划和建设项目的决策实施。其次,加强对外合作。浦东新区作为金融、贸易、航运中心的建设同国际市场相互联系的日益加强和环境问题的全球化,国际环保组织与国内环保组织的联系也必然会有所增加,要使浦东新区的环保组织迅速地发展起来,加强对外交流与合作也是一个重要的途径。可以通过参加国际环保会议、参加国际环境保护运动等方式,浦东新区的环境保护组织可以吸收国外的先进经验,从而加快自身结构的调整;加强对外合作可以多渠道的筹措资金,加快组织的建设,为环保事业的发展获得更多的资金来源;加强对外合作可以扩大浦东新区环保组织在全国乃至国际上的影响力,为全球环境保护贡献力量。

从政府和公众的角度看,浦东新区各政府部门必须转变政府观念。只有认识

到政府已经不再是社会管理的唯一权力核心,政府应与公众共同承担管理环境事务的责任。浦东新区政府对环保 NGO 应实行依法管理、宏观调控,同时加强指导、监督,保持和发挥环保组织的自主性,切忌包办代替。社会公众应该对环保 NGO 的活动给予理解支持和关心,积极参加环境 NGO,以壮大环保 NGO 的规模和数量,给环保 NGO 予以人员的支持;积极捐助环保 NGO,使其获得资金上的支持;参与其组织的活动,给予行动上的支持。环境保护 NGO 是一种纯粹的公益性社会团体,以维护公众利益、“环境质量”与“生态环境”的改善为目标,浦东新区应该出台“多元化、多样化”的扶植政策,对环境保护 NGO 的成立规定较为宽松的成立条件,譬如在经费的额度方面、人员的数量要求方面均可以进一步放宽,建议浦东新区可以设立“环境保护基金”,用以扶植 NGO 的发展和壮大。浦东新区环保部门应当建立对非政府组织意见的信息回馈机制,以提高公众参与的积极性。

5.6 创建绿色社区

当前,中国社会正处在转型期,社区的功能和作用进一步得到体现。环境管理的重要阵地在社区,公众参与环境管理的重点同样在社区。社区应成为政府、非营利组织、企业、公众等多方力量和资源的汇集地。随着浦东新区改革开放的深入发展和市场经济体制的不断完善,许多过去的“单位人”和“社会人”变为“社区人”,这种变化使社区成为环境管理的重要阵地和有效载体,笔者认为浦东新区开展“绿色社区”创建活动,不失为提高公民环境意识,扩大公众参与环境管理的一条有效途径。

利益相关者是社区公众参与环境管理的理论基础。社区中的居民不仅是受环境影响最大的利益相关者,同时也是环境管理最大的影响施加者。浦东新区目前共有 23 个街镇(社区),经过十七年的开发开放,浦东新区的社区环境有了质的改变。社区环境发展给当地居民群众带来了经济利益时,环境保护的工作得到了居民极大的支持和帮助,变“要我管理”为“我要管理”。

加强组建社区环境管理志愿者队伍。动员和组织社区居民为实现他们的社区共同利益而参与到环境保护中来,浦东新区各级政府部门对于创建绿色社区工作要总体安排,由社区管理部门把大量的具体工作交给社会力量和居民自己去管理。可以通过建立三支志愿者队伍,实现创建绿色社区的工作目标:建设一支由社区居委会、物业管理公司、业主委员会、社区成员单位和有能力又热心公共事务的居民代表构成的创建工作骨干队伍,在社区内形成横到边,纵到底,层层有人管、事事有人抓的工作网络;建设一支在创建工作中老有所为的“五老”队

伍,充分发挥离退休老干部、老党员、老知识分子、老劳模和老工人在创建绿色社区工作中的积极作用;建设一支由多方面人才组成的环境保护志愿者队伍,充分利用他们的才干和社会影响实现创建绿色社区的各类目标。

第6章 结论与展望

6.1 结论

本文通过详细阐述环境管理与公众参与的相关概念及主要理论,分析了公众参与环境管理对于推动浦东新区的可持续发展,避免“政府失灵”和“市场失灵”以及保障公民环境权益的重要意义。并通过对日本、英国、美国等发达国家公众参与环境管理的机制分析,得出发达国家在公众参与中一些值得借鉴的经验。

本文从浦东新区当前公众参与环境管理的政治、法律、社会机制三方面进行了概括总结。分析得出:政治机制上面存在传统的政府主导使个人和企业缺乏社会责任感和参与意识,公众参与环境保护的信息成本和经济成本较高的问题;法律机制上面面临没有明确规定关于公民知情权、环境权以及公民全方位参与环境保护的途径、方式的困境;社会机制上面环境科普宣传过于高深化,普通群众不易接受,公众参与的空间以及环保 NGO 发展存在不足阻碍了公众参与新区环境的管理。

为此,从落实浦东新区经济发展和环境保护的规划目标、巩固新区生态环境治理的成果,尤其是针对公众参与环境管理过程中面临的上述问题,从进一步完善公众参与环境管理的角度出发提出以下对策:

政治方面:注重新区社会力量的整合功能,重视政府管理与公众参与的合作关系;加强政务公开,建立相关信息披露制度,不断拓宽环境信息获得的渠道。法律方面:保障公民对于环境管理方面的知情权;建立公民对于环境管理的表达机制;建立健全公民对环境管理监督机制。社会方面:环境科普宣传力求平民化,使社会公众通俗易懂;开展社区环境教育,提高公众参与意识;大力发展环保 NGO 组织,降低政府管理成本;在社区开展创建绿色社区活动。

6.2 展望

对浦东新区公众参与环境管理机制这一课题进行研究,对在街道工作的本人来说,具有一定的挑战性,在研究中不可避免的存在一些不足和局限。主要表现为,资料收集不够全面,对策的局限性等等。因此,本文所做的研究还不够深入,仅仅是取得了初步的结论,还有很多问题需要进一步研究。

首先,构建企业、政府和公众“三元”环境治理结构,促进三种机制的良性互动政府干预是环境保护的第一种机制,市场机制是环境保护的第二种机制,公

众参与是环境保护的第三种机制，如何实现三者的有机结合、建立什么样的机制使三者良性互动本文研究的还不够深入。

其次，公众参与领域的理论创新和政策创新。我国现阶段公众参与环境管理的领域还不够宽，效果也不够好，与国内外环境保护事业的要求还有很大距离，如何改变这一局面，需要政策和理论的创新，本文虽有所论及，但环境政策的创新不等于简单地增加新政策，而是要按着提高政策效率的原则，对环境政策进行系统的改善，在这一点上还有待进一步研究。

最后，优化我国环境 NGO 的生存环境，促其健康发展。我国现阶段的环境 NGO 一部分行政色彩过浓，类似“二级政府”，另一部分纯民间组织举步唯艰，不能适应环保事业的发展，优化我国环境 NGO 的生存环境是一个系统工程，涉及政策、法律、公众环境意识、环境素质、经济发展水平等方面，有待深入研究。

环境保护面临严峻现实，如果不能在环境管理机制上有所突破，发动广大公众参与到环境管理中来，将有可能在一定程度上制约浦东新区的新一轮发展。浦东要进一步提高城市环境管理水平，就必须在公众参与环境管理思路有所调整，进一步提高城市环境管理的质量和水平，在公众参与环境管理的过程仍然需要进行广泛深入的研究。许多发达国家的发展经验显示，公众参与是城市环境管理模式是现代化城市环境管理的一种有效机制，是城市管理的必然选择。

致谢

在此毕业论文完成之际，我向所有指导和帮助我完成学业的老师、同窗、家人们致以诚挚的谢意。

2003年初夏，我进入同济大学MPA中心复习，并很幸运通过考试，参加公共管理学位班学习。学习期间，老师的治学风范、敬业精神和为人品格，给我莫大的教诲和启迪，将使我终身受益。

我的导师陶小马教授为我的毕业论文倾注了大量的心血，给予了悉心的指导。他是一位学识渊博、治学严谨、关爱学生的优秀教师，我从他那里不仅得到了论文的指导，而且感悟到很多为人处事的人生哲理，在此，谨致以最诚挚的谢意。

同时感谢惠军、徐鼎、睦楠等同学给对我论文和学习的指导和帮助。

最后衷心感谢一直鼓励和支持我的父母亲、妻子、儿子。

作者于同济大学

二〇〇七年十一月二十日

参考文献

- [1] 解振华. 中国环境保护战略与对策[j]. 中国环境管理, 2001, (1): 4-7
- [2] 王玉庆. 都市环境与发展[j]. 环境保护, 2001, (6): 3-4
- [3] 爱蒂丝·布朗·魏伊丝. 公平对待未来人类: 国际法、共同遗产与世代间平衡[m]. 汪劲, 于芳, 王鑫海译. 北京: 法律出版社, 2000: 3
- [4] 亚历山大·基斯. 国际环境法[m]. 王嘉译. 北京: 法律出版社, 2000: 51
- [5] 王名. 中国的非政府公共部门. 中国行政管理, 2001, (5)
- [6] 俞可平. 治理与善治. 北京: 社会科学文献出版社, 2001
- [7] 世界环境与发展委员会. 我们共同的未来[R]. 长春: 吉林人民出版社, 1997
- [8] 蔡守秋. 论可持续发展对我国法制建设的影响(下). 载《法学评论》, 1997: (2) . 11
- [9] 《“21 世纪中国的环境与发展” 研讨会建议书》, 载《科学导报》1994: (7) . 3
- [10] 陈泉生. 可持续发展与法律变革. 北京: 法律出版社, 2000, 134
- [11] 那力. 论环境事务中的公众权利[J]. 法制与社会发展, 2002, (2)
- [12] 李艳芳. 美国的环境影响评价公众参与制度[J]. 环境保护, 2001, (10)
- [13] 赵国青. 外国环境法选编[M]. 中国政法大学出版社, 2000
- [14] 王秀卫. 论环境法中公众参与制度的作用与完善[J]. 行政与法, 2004, (3)
- [15] 摘自上海市浦东新区统计年鉴 2006. 中国统计出版社
- [16] 吕忠梅. 环境法新视野[M]. 北京. 中国政法大学出版社, 2000, 258
- [17] 严幸智: 《试析欧盟环保政策的实施原则》, 载《学术论坛》, 2002 年第 1 期
- [18] 李新民、李天威: 《中西方国家环境影响评价公众参与的对比》, 载《环境科学》, 1998. 8
- [19] 何振燕、王启军: 《论我国环境保护的公众参与制度》, 载《环境科学动态》, 2002. 2
- [20] 崔令之: 《环保法基本原则之公众参与原则》, 载《湖南科技大学学报(社会科学版)》, 2004 年 7 月第 4 期
- [21] 吴祖强: 《环境保护要依靠公众参与—关于环境保护主要依靠力量的市民调查》, 载《四川环境》, 1997 年第 16 卷第 3 期
- [22] 潘岳: 《环境保护与公众参与》, 载《理论前沿》, 2004 年第 13 期
- [23] 郝瑞彬、丁越峰: 《环境保护中的公众参与》, 载《环境科学动态》, 2002 年第 3 期
- [24] 蔡守秋: 《论环境保护社会团体和公众参与环境保护》, 载《中国环境管理》, 1997 年 6 月第 3 期
- [25] 秦慧杰、何丽萍: 《论公众的环保参与意识》, 载《行政论坛》, 2000 年第 4 期
- [26] 舒冰: 《论我国环境保护中的公众参与制度》, 载《内蒙古环境保护》, 2004 年 6 月第 2 期
- [27] 国家环保总局网站 <http://www.sepa.gov.cn>
- [28] The World Bank: "Environmental Assessment Sourcebook", p. 7, No. 26, 1999
- [29] Gordon: Prospects for civil society in China: a case study of Xiaoshan City, Australian journal of Chinese affairs, 1993. No. 1
- [30] J. L. Sax, Defending the Environment For Citizen Action, 1970
- [31] Hardin G. The Tragedy of the Common, Science. Vol. 162. 1968. 1224
- [32] Coquillette, Mosses from an old manse: Another Look at some historic property cases about the environment, 64 Cornell L. Rev. 761, 792

- [33] William H. Rodgers, Jr., Environmental Law,p117 — 120
- [34] Willam H. Rodgers, Jr., Environmental Law, 1984, Pocket Part, p56-57
- [35] Brook, Timothy, Frolic, B.Michael. Civil Society in China. New York. M.E. Sharpe, Inc,1997
- [36] Brown, David, Kalegaonkar, Archana. Civil Society Support Organizations and Sector Challenges. presented to the International Conference on Non-Profit Sector and Development, held in Beijing China, 1999
- [37] Salamon Laster M, Anheier,Helmut K. Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector. U.S.A. The Johns Hopkins University Maryland, 1999

个人简历 在读期间发表的学术论文与研究成果

个人简历:

1995 年至 1999 年	上海大学法学院
1999 年至 2001 年	浦东洋泾街道办事处
2001 年至 2002 年	浦东新区城区工作委员会
2003 年至 2005 年	陆家嘴功能区域管委会
2005 年至今	浦东洋泾街道办事处

已发表论文:

顾龙. 公众参与环境影响评价制度法理学探讨. 现代管理科学, 2006 (增刊) 221-222

研究报告:

顾龙. 陆家嘴功能区域市容环境长效管理研究. 新区政研, 2005 35-36