

环境与发展综合决策中的公众参与

黄家柱¹, 朱国伟^{1, 2}

(1. 南京师范大学环境科学研究所, 南京 210097)

(2. 南京农业大学土地管理学院, 南京 210095)

[摘要] 在分析我国公众参与环保的现状和存在问题的基础上, 提出为实现环境与发展综合决策, 充分发挥公众参与的对策和建议。

[关键词] 环境; 发展; 决策; 公众参与

[中图分类号] X22; [文献标识码] A; [文章编号] 1001-4616(2001)01-0110-04

0 引言

随着经济的发展和环境问题的日益突出, 发挥政府政策和法律的作用, 建立以预防为主的环境政策和保障机制, 避免先污染后治理, 实现经济的可持续发展, 已势在必行。环境与发展综合决策, 就是在制订国民经济和社会发展规划、经济计划、经济政策、法律、法规、城市规划和行业规则, 以及重大建设项目审批时^[1], 都要将环境保护放在优先考虑的位置, 进行环境影响评价和综合效益分析, 避免决策中产生重大失误, 从源头上防止环境污染和生态破坏。

一些国家的实践证明, 经济发展和环境保护并不是一对不可调和的矛盾。中国近些年一些环境保护模范地区走过的道路也证明了这一点。这就给人类社会的发展带来了动力和希望, 也就是说, 只要一个国家或地区能够根据自身的特点, 制定和实施正确的发展战略、规划、方针和政策, 那么她们就既可以充分享受现代化的物质生活, 又可以避免经济增长对环境和生态的破坏。当然对于中国这样一个人口众多的发展中国家来说, 又可以避免经济增长对环境和生态的破坏。当然对于中国这样一个人口众多的发展中国家来说, 要做到这一“双赢”的目标, 则显然需要比发达国家付出更多的艰辛和努力, 甚至是巨大的代价。要实现环境与发展综合决策, 不但需要做为决策的主体, 即中央和省、市各级地方政府的努力, 也需要各级环保部门、企业和公众的共同参与。

1 公众参与环保的现状

环境保护既是我国的基本国策, 也是全体民众的共同事业。人们在解决了温饱问题后, 必将特别地关注提高生活质量问题, 对良好的生态环境的需求也越来越迫切, 这就为公众参与环保事业提供了基本的动力。近年来政府对环境保护的重视, 以及全球和我国环境形势的严峻, 使得公众参与环境保护的程度逐渐提高。主要表现在:

收稿日期 2000-07-11

基金项目: 中国环境与发展国际合作项目《环境与计划》课题部分研究内容

作者简介: 黄家柱, 1945—, 南京师范大学环境科学研究所高级工程师, 主要从事资源环境遥感与地理信息系统的研究。

(1) 公众参与环保的热情越来越高,民间环保群众活动兴起并不断发展,各种形式的环保社团纷纷成立。特别是学生环保社团^[2],如清华大学“绿色协会”、北京大学“绿色生命协会”、北京师范大学“生物学社”和“PRED学社”、北京林业大学的“山诸会”、南京师范大学“环境科协”等。在青少年中则开展“GLOBE”计划和创建“绿色小学”活动。他们在环保宣传、环境教育等方面发挥了重要的作用。

(2) 人大代表、政协委员广泛听取、收集公众对环境保护方面的意见和建议,在各级人大、政协会议上以提案的形式提出,由政府或交有关职能部门答复、处理。据统计,历届各级人大、政协会议提案中,有关环境和环保的占相当比重,且呈逐渐增长之势。资源、环境和可持续发展是近几届“两会”期间人大代表、政协委员关注的焦点之一。

(3) 新闻媒体广泛利用报纸、电视、广播等媒介进行环保宣传,表彰好人好事,报道百姓心声,开展舆论监督;

(4) 公众对环境破坏的行为或现象,向政府或环保部门反映、举报,积极参与环境保护和环境治理,起到群众监督的作用。其中大量的的是受到环境污染、生态破坏侵害的人群,通过信访、上访以及诉诸法律等途径,维护自身的环境利益。如最近在太湖流域污染源达标排放行动中,公众与破坏太湖流域生态环境的行为勇敢地进行斗争。宜兴市等地农民已经学会用电话、书信甚至传真等手段向各级环保部门反映污染情况,保护自己和村民的利益,有的还自己取了工厂排出的污水水样,直接送到环境监测部门,他们已成为农村的“环保卫士”。

2 存在的主要问题

虽然我国公众对环保的参与越来越多、越来越深入,但与当前我国严峻的环境污染、生态破坏的形势还很不适应。与国际上一些发达国家相比,我国的公众参与在观念上、机制上、深度和广度上还存在一定的差距。存在的问题主要有:

2.1 公众参与环保的领域比较局限

目前公众参与环保基本上还停留在对环境污染、生态破坏作出反应的被动阶段,属事后参与,主要表现为对环境污染、生态破坏的反映、举报,以至上诉、上告,而此时环境污染往往已很严重,国家、集体和公众都会遭到不同程度的损失。更重要的是由于决策失误导致环境遭受破坏,很难挽回。各级社会团体、群众组织,通过各种形式,在环保宣传、环境教育等方面发挥了很大的作用,但对与环境有关的政策出台,重大建设项目上马,以及区域的或社区的环境规划等还未能参与,也就是说缺少事前的、决策中的参与。如在环境影响评价中^[3],公众的参与和监督作用不够,范围欠广,环评结论对公众没有透明度。

2.2 公众参与环保的意识不强、信心不足

最新的公众环境保护意识调查资料显示^[4]:中国除了环保专业人员、环保社会团体、环境聚焦记者外,城镇居民有70.8%认为周围人员环境意识较弱、非常弱或几乎没有,而农村居民为68%;在经济发展与环境保护之间出现明显矛盾时,仅半数公众有限考虑环境保护;虽然94%的人不同意或不太同意“环保是国家的事,与我个人无关”的说法,但大多数人对个人的努力信心不足;对于环境破坏行为发生,44.3%的人认为“管也没用”,9.8%的人认为“由环保部门去管”,39.7%的人认为“不关自己的事不必管”,最终结果反映公众对其自身努力和民间自下而上的环保运动的成效没有信心。

2.3 公众自身的环境行为是最基本的参与,但许多人对环境问题认识不足

一些人环境意识淡薄、环境素质偏低,不考虑自身行为对环境造成的影响和破坏,如随意向河道倾倒垃圾、随地吐痰等。旅游景点、风景名胜废弃易拉罐、塑料饭盒、塑料袋漂浮水面等现象到处可见。一些发达国家垃圾综合利用做得比较好,这与垃圾的分类袋装、定期定点回收有很大的关系,需要公众的密切配合。这方面我国许多城市实行起来还有较大难度,还很长的一段路要走。

2.4 环保社团和民间组织活动范围和影响力还不大

主要是与社会各方面及政府部门的联系不够,组织管理和开展活动的正规化有待加强。相比起来,一些发达国家的环保社团,活动范围很广、影响力很大,社区居民也能够自觉组织起来,联合抵制一些破坏环境的项目,以及自觉禁食和保护动植物资源等。当然,由于社会制度不同,国外有些做法不能生搬硬套,比如国外的环保组织一开始就是站在政府的对立面,而我国的环保社团、群众组织与国外的性质不同,他们是对政府职能的监督、补充和完善。

3 促进公众参与的对策和建议

3.1 加大政府行为的公开化,增加环保工作的透明度

公众有权知道自己生活的环境质量,如自来水的有害物质含量、蔬菜瓜果的农药及重金属污染程度、空气质量状况等,使公众从关注切身利益开始参与环境保护。这方面的工作需逐步推进,以免产生负面影响。如环境监测数据适当地向公众发布,在交通路口设立噪声自动监测显示牌,发布城市空气质量信息等。江苏省根据国务院环委会的有关要求,为让广大居民了解城市空气质量状况,开展了城市空气质量周报工作,自 1998 年 3 月起利用新闻媒介向公众发布空气质量信息,取得一定效果。

3.2 加强环境执法,改变政府形象,增强公众参与的信心

据对公众进行的抽样调查,认为环境保护上存在的问题,排在第一位的是有法不依、执法不严。因此,加强环境执法对促进公众参与有重要作用。此外,增强公众参与的信心,还需对公众反映、举报的违法违章现象和部门,研究并采取实质性措施,从根本上解决问题,不要采取“头痛医头,脚痛医脚”的应付态度。

3.3 进一步发挥各民主党派、社会团体、妇女组织、学校青少年团体、民间组织的作用

对社会团体、民间组织等加以引导和扶持,鼓励他们结合实际,走上社会,积极参与环境保护及可持续发展,对参与结果或效果明显的给予表彰和奖励,创造良好的社会公众参与氛围。

3.4 发挥社区参与作用

随着社区建设的发展,重视社区群众组织和环保积极分子对环保的参与,特别是吸引他们直接参与本社区的环境规划、监督与管理。

3.5 从提高全民环境素质着手,进一步深入开展环境宣传教育,增强公众的环境参与意识

发挥各省、市、自治区环境保护宣传教育的作用,结合“六·五”环境日、“4·22”地球日等普及环保知识,使公众掌握基本理论知识后能影响周围的人群,并影响他们的下一代。

3.6 建立环境与发展综合决策的公众参与机制

(1)建立、完善和公开决策程序,将公众参与列为其中的重要环节,将决策过程置于公众的监督之下,避免决策的盲目性,防止决策后面的腐败。

(2)增加决策过程的透明度,在决策前给予社团组织和其他有关组织充分而且容易理解的

资料和足够的时间去研究它们,以便他们提出自己的建议,参与决策咨询,这些资料应包括计划的实施对环境可能产生的影响,拟采取的环保措施,环境评价的结果和意见等。

(3)提供公众在决策前和决策过程中参与的机会。政府宏观决策、重大政策制定、重大建设项目立项要充分征集环保专家和环保社团的意见,并及时给予反馈。地方执行建设项目的“三同时”制度时,要充分发挥当地人大代表和社区群众组织的作用,要让公众的意见和建议融入最后政府的决策中。形式上如发放征求意见和调查表格,了解公众的看法和想法;举办座谈会或举行听证会,实行公众协商,让公众充分参与决策。

[参考文献]

- [1] 李耀新.上海市公众可持续发展意识的调查分析[J].中国人口、资源与环境,1998,(4):81—84.
- [2] 赵秀梅.首都高校学生环保社团的现状与发展[J].中国人口、资源与环境,1998,(4):85—87.
- [3] 方堃.从可持续发展高度对环境影响评价制度的思考[J].中国人口、资源与环境,1998,(3):59—62.
- [4] 洪大用.我国公众环境保护意识的调查与分析[J].中国人口、资源与环境,1997,(2):21—31.

Public's Participation in Comprehensive Decision Between Environment and Development

Huang Jiazhu¹, Zhu Guowei^{1, 2}

(1. Institute of Environmental Science, Nanjing Normal University, Nanjing 210097, PRC)

(2. Land Management College, Nanjing Agriculture University, Nanjing 210095, PRC)

Abstract: In the paper, the measures and suggestions of public's participation in comprehensive decision between environment and development are proposed to ensure sustainable development based on the analysis of the current public's environmental participation situation in China.

Key words: environment; development; decision; public's participation