



引用格式:崔长勇.推进公众参与雾霾治理的对策研究[J].郑州轻工业学院学报(社会科学版),2016,17(4/5):100-105.

中图分类号:D601 文献标识码:A

DOI:10.3969/j.issn.1009-3729.2016.04/05.012

文章编号:1009-3729(2016)04/05-0100-06

推进公众参与雾霾治理的对策研究

Countermeasures of promoting public participation in the governance of haze

崔长勇

CUI Chang-yong

郑州轻工业学院 政法学院,河南 郑州 450002

摘要:雾霾治理是一项综合性系统工程,公众参与是雾霾成功治理的保障,但是受我国传统“官本位”思想、信息获取渠道不畅、理性“经济人”等多种因素的影响,公众参与雾霾治理的意识、能力、形式、渠道等均存在不少问题,严重制约了公众参与雾霾治理的效力。因此,要构建以公众参与为重要主体的公共雾霾治理体系,不仅要创造有利的外部环境,积极发挥政府的指导、引导作用,创新公众参与、搭建公众参与平台、完善公众参与渠道,还要增强、提升公众参与雾霾治理的意识、能力等内在动力。

关键词:
雾霾治理;
公众参与;
治理理论

收稿日期:2016-06-12

基金项目:河南省教育厅人文社会科学项目(2016-QN-231)

作者简介:崔长勇(1977—),女,河南省驻马店市人,郑州轻工业学院讲师,主要研究方向:公共事业管理。

近年来,我国多地遭遇雾霾天气,空气质量令人担心,雾霾治理成了摆在国人面前的一项重要难题。雾霾治理是一项综合性系统工程,单纯依靠行政手段和市场机制难以达到预期目标。以公共治理理论为视角,探索雾霾治理新机制,积极构建政府、企业、非政府组织、媒体、公众等多元主体共同参与的新的治理模式,成了研究者关注的焦点。公众参与是治理理论的核心内容之一,也是提升雾霾治理有效性的重要途径。近年来,公众参与雾霾治理在取得一定成绩的同时,也受到我国政治、社会、法律等多种因素的影响和制约。本文拟以郑州市为例,对城市雾霾治理问题进行探讨,寻求对策,以期为我国雾霾治理提供参考。

一、公众参与雾霾治理的必然性

盖伊·彼得斯^[1]认为,当组织更多地考虑受众的特征和需求而不是机械地按照官僚模式办事时,更容易取得成功。公众因其时代需求和自身特点,在雾霾治理中发挥着重要作用,其参与雾霾治理具有必然性。

1. 公众是雾霾治理主体的重要组成部分

现代国家的社会治理,政府不再是唯一的治理主体,社会力量尤其是公民的参与不能被忽视。^[2]公众是雾霾治理主体的重要组成部分,他们可以通过各种方式推进雾霾的有效治理。首先,公众能身体力行,自觉维护环境。比如,在交通出行方面,他们可以选择绿色交通、低碳出行,尽量减少汽车尾气;在行为习惯方面,他们春节可以不燃放烟花爆竹,清明节倡导绿色祭祀等。其次,公众能通过各种渠道主动参与到治理雾霾的行动中。比如,利用网络的快捷性,通过微博、微信等方式对环境污染情况进行监督和举报;通过做环境监察员等形式监督工厂、企业的排污情况;通过参与环境听证会等形式参与环保决策等。

2. 公众参与是公共治理的内在要求

公共治理理论倡导多元主体共同参与,主张政府、市场、社会之间的合作互动,改变了政府单一化的行政管理模式。雾霾治理作为公共事务管理,如果缺少了公众参与,很难取得成效,更谈不上实现善治。

3. 公众参与雾霾治理具有自身独特优势

公众作为环境的消费者和环境形成的参与者,环境质量好坏与其息息相关。公众参与雾霾治理具有自身独特优势:作为一种民间力量,公众来自各行各业,他们占有的资源和条件有利于弥补政府在雾霾治理中的不足;公众能通过表达民意诉求,为政府提供大量的有用信息;公众可以通过成立专业性的民间环保组织,成为政府治理雾霾的重要依靠力量。

二、公众参与雾霾治理中存在的问题

以郑州市为例,伴随着工业化的飞速发展和机动车辆的日益增多,雾霾问题已空前严重,特别是进入秋冬季节,雾霾问题更加突出。为了有效解决雾霾问题,郑州市政府采取了一系列措施,公众参与雾霾治理的步伐也在不断加快。郑州市环保部门不断拓宽环保信息公开渠道,充分利用“绿色郑州”微博、微信等新兴媒体平台,推进政府与公众之间的沟通。公众的环保意识也不断增强,对雾霾天气的关注度日益提高。为深入了解公众参与雾霾治理的状况,作者通过问卷和访谈对相关问题进行了调查。此次调查以二七区、中原区、高新区的常住市民为对象,共发放有效调查问卷200份,围绕公众对雾霾的关注度、对雾霾治理的参与意愿、参与能力、参与信息等主题进行了调查。后期通过SPSS软件,采用基本描述统计量分析、频率分析、表格分析等方法,发现郑州市公众参与雾霾治理存在以下问题。

1. 参与意识有待进一步强化

空气质量与公众健康密切相关,在对雾霾天气的关注度的调查中,75%的公众对PM2.5和雾霾天气表示关注,如表1所示。可见,大部分公众对雾霾天气是有所了解和关注的。在关于参与环保组织意愿的调查中,65%的公众持愿意态度,如表2所示。可见,大多数公众是愿意参与环保组织的。

但是,调查发现还存在一小部分公众对雾霾天气的关注度比较低,对参与环保组织持无所谓甚至拒绝的消极态度。这表明公众的环保参与意识有待进一步加强,环保教育普及宣传工作任重而道远。

2. 参与形式有待进一步整合

公众个人的力量和能力是非常有限的,而雾霾治理是一项系统性工程,公众参与雾霾治理只有在专业性组织的引导下,才能更好地发挥效力。在对郑州市公众参与行为的调查中发现,公众往往以个人形式参与,缺乏组织,形式分散,资源没有得到有效整合。郑州市环保组织总体发展也比较弱,没能起到带领广大市民参与环保的作用。如表2所示,愿意参加环保组织的公众占65.0%,不愿意参与环保组织或持无所谓态度的公众达到35%。真正富有成效地公众参与不是个人层次的参与,而是通过

非盈利机构、志愿团体、社区互动组织等社会团体的参与。^[3]而在西方国家环境治理中,非政府组织起到了很大的作用。环保组织将分散的公众进行有效整合,运用环保组织的专业性和组织性,通过一系列平台和形式与政府部门进行沟通,为环境保护出谋划策,发挥出了公众强大的监督和管理作用。

3. 参与能力有待进一步提高

除了参与热情和参与意识之外,参与能力也是影响和制约公众参与雾霾治理的重要因素,会直接影响到雾霾治理的效果。雾霾及其治理的专业性较强,普通公众对其了解较少。缺乏专业知识影响和制约了公众参与雾霾治理的话语权和行动效果。因此,公众要想提高自己参与雾霾治理的能力,需要掌握相关专业知识。这一方面需要公众付出大量的时间、精力去积极主动地学习,另一方面需要政府部门通过各种形式普及环保专业知识,但是目前这两方面都有所欠缺。如表3所示,在对公众参加环保知识讲座情况的调查中,“没有听说过”和“听说过但没有参加过”的公众占到76%,这说明环保知识普及力度亟待加强。

表3 公众参加环保知识讲座情况

公众参与情况	频次	百分比	有效百分比	累计百分比
没有听说过	52	26.0	26.0	26.0
听说过但没有参加过	100	50.0	50.0	76.0
参加过	48	24.0	24.0	100.0
合计	200	100.0	100.0	

4. 获取相关信息的机制有待进一步完善

公众只有掌握大量的、及时的、动态的环保信息,才能更好地参与到环境治理中去。但我们的信息公开机制、共享机制和互动机制都不太完善。信息公开度、信息更新速度、信息的沟通和互动等方面还存在一定问题。比如,在郑州市环保局网站“政民互动”板块上,信息反馈和跟进较为低效,民意调查的参与环节也较薄

表1 公众对PM2.5和雾霾天气的关注度

公众态度	频次	百分比	有效百分比	累计百分比
非常关注	82	41.0	41.0	41.0
关注	68	34.0	34.0	75.0
不关注	50	25.0	25.0	100.0
合计	200	100.0	100.0	

表2 公众参与环保组织的意愿

公众态度	频次	百分比	有效百分比	累计百分比
愿意	130	65.0	65.0	65.0
不愿意	38	19.0	19.0	84.0
无所谓	32	16.0	16.0	100.0
合计	200	100.0	100.0	

弱。另外,公众获取相关信息的方式也较为单一,有待进一步多元化。

5. 参与渠道有待进一步拓宽

随着公民参与制度的不断发展,公众参与雾霾治理的渠道和途径虽日益增多,但还存在一些问题,主要表现在:一是已有的参与渠道没有被充分利用;二是新的参与渠道有待进一步开发。郑州市环保部门虽也在不断地开辟公众参与环保治理的渠道和途径,如开辟新型参与渠道12369热线、环保微博等,但从实际参与效果来看,部分公众仍只是停留在在网络上浏览空气质量报告,或者在微博上抱怨雾霾天气等阶段,参与的广度和深度远远不够,环保部门也只是围绕群众投诉和举报来开展工作。另外,公众参与环境治理是一项系统性工程,应该贯穿从决策到监督整个过程,而不仅仅是问题举报和监督污染源这么简单。相比之下,西方国家公众参与环境治理就比较成熟,参与的形式多种多样,发放环境咨询调查表、召开专家论证会、公众听证会、研讨会、向社会公开征求意见等这些做法,都值得我们借鉴。

三、影响公众参与雾霾治理的原因

影响公众参与雾霾有效治理的原因是多方面的,既有思想观念的影响,也有信息不对称的制约。

1. “官本位”思想根深蒂固

传统的“官本位”思想根深蒂固,公众受传统思想的禁锢和影响,过分强调政府主导,忽略个人的作用,不善于表达自己的诉求和意愿。长期以来,公众习惯和适应于政府的指令,主要依赖政府部门进行雾霾治理,短期内还没有形成积极参与的观念。与此同时,在“官本位”思想的影响下,我国也形成了以政府为中心的高度集中的行政管理模式,社会治理主要采用行政手段和临时性的管制手段,雾霾治理效果并

不明显。而雾霾治理是一项综合性工程,必须依靠全社会力量共同治理,充分发挥非政府组织和公众的作用,在社会公共事务管理上形成以政府为主导、多元主体共同参与的治理模式,实现政府与社会、政府与公民之间的合作互动。

2. 受理性“经济人”思想的影响

作为理性“经济人”,公众会权衡利弊进行取舍。而空气属于纯公共产品,具有非竞争性和非排他性,任何人都会在环境污染中受到损害,也会在环境治理中受益。雾霾治理的长期性和艰巨性,需要公众自觉维护环境安全,主动监督环境污染源,积极宣传环保理念,这是需要耗费大量的时间、精力、金钱甚至牺牲自身利益的。如果雾霾治理效果对每个人的影响都是一样的,那么部分公众就会不愿意参与环境治理,而是更倾向于以“搭便车”的心理去分享别人通过努力换取到的环境收益,甚至有部分公众不惜牺牲环境去获取自己的非法利益,把治污成本和环境危害转嫁给他人。这样做的结果不仅会挫伤其他公众参与雾霾治理的积极性,也会导致雾霾治理的低效和无效。

3. 受信息不对称的制约

信息是重要的资源,完备的信息是参与雾霾治理的前提,公众对雾霾信息的占有和理解,直接关系到公众参与的效果。雾霾的构成、形成机理、来源、影响、防护与治理、排污企业的状况、监督的途径等,这些具有较强专业性和知识性信息的缺乏,成为制约公众有效参与雾霾治理的一道壁垒。

四、推进公众参与雾霾治理的路径

推进公众参与雾霾有效治理,应从以下几方面着手。

1. 政府应做好公众参与的设计者、引领者和推动者

雾霾治理是一项长期复杂的任务,需要建

立政府、企业、媒体、非政府组织、公民等多元参与的治理模式,让每个主体扮演不同的角色,履行不同的责任。在这个多元参与的治理模式中,政府依然是雾霾治理的主体,是多元治理模式的引领者和推动者。只有在政府强有力的引领和推动下,公众才能更积极有序地参与到雾霾治理中去。

首先,应转变治理理念,积极构建以政府为主体的多元参与的新型治理模式。公共治理理论作为一种新型的理论和管理方式,强调国家与社会、政府与公民的密切联系、良性互动,在公共事务的治理上,倡导多元主体共同参与,改变政府单一化的行政管理模式。只有政府做好公民参与的引领者和推动者,做好多元合作模式的设计者,才能推动社会力量参与到环境治理中,才能实现美丽中国的梦想。

其次,应为公众和社会力量搭建雾霾治理参与平台。在雾霾治理中,政府应转变角色,尊重公众参与公共事务的权利,积极为公众和社会力量搭建参与平台,建立政府与公众互动机制,建立信息公开透明制度,积极培育和扶持环保组织,加大环保组织参与雾霾治理的力度,加强雾霾治理的宣传和教育工作,提高公众参与能力。

2. 加大信息公开力度,保障公众环境知情权

环保信息是重要的资源,及时获得环保信息是公众参与环境保护的前提,它会直接影响和制约公众的参与意识和参与能力。为了提高公众参与雾霾治理的能力,需要从以下三个方面进一步加大环保信息公开力度。首先,扩大信息公开的范围。应将空气质量、雾霾形成、雾霾来源、企业排污、政府监管报告等情况公布于众,以便于公众做好自身防护,正确行使自己的监督权利。其次,注重信息公开的时效性。应利用雾霾检测系统,及时、高效、精确地公布信

息,以保证信息的时效性。再次,创新信息公开方式。环保信息具有专业性,作为普通公众,有时不能准确地理解和领会环保信息。这就需要相关部门对信息进行加工,用更形象、更贴切的表达方式使环保信息更加通俗易懂,以便于公众理解和领会,破除信息传递和沟通中的障碍。例如,郑州市环保局不断创新信息公开形式,利用官方网站、媒体、办事窗口、新闻发布会等形式,做到信息主动公开,全年主动公开各类信息3 577条;利用《郑州日报》每月通报各县(市、区)空气质量排名;在郑州电视台和快速公交站点滚动播放环保公益广告,建立了“绿色郑州”微博、微信、微视“三微一体”政务平台,发表相关微博1.7万余条。^[4]

3. 大力发展环保非政府组织,提高其参与度

环保非政府组织能通过各种形式倡导环保理念,培养公众环保意识,能够推动公众有序、高效参与雾霾治理。我国环保组织尽管发展较快,但与西方国家相比,仍然面临着发育不成熟、在公共事务中作用有限的问题。推进公众参与雾霾治理,应当大力发展环保非政府组织。

首先,为环保非政府组织提供参与平台和空间。应处理好政府与环保非政府组织之间的关系,加强二者之间的良性互动,为环保非政府组织提供参与平台和空间。环保非政府组织应承接部分雾霾治理职能,充分发挥自身的力量,真正成为雾霾治理主体的一员。

其次,培养和壮大环保非政府组织。环保非政府组织的发展因外受体制影响,内受自身制约,其发展十分缓慢。政府应通过税收政策、补贴、购买服务等方式,积极扶持非政府组织发展。非政府组织也应不断自我完善,不断强化自身管理体制,提高自身专业素养,提高自身的社会认同度。

4. 强化环保意识教育,提升公众环保意识

首先,推动环保教育走进学校,做到环保教育从孩子抓起。学校教育是环保教育的重要一环,尤其是中小学教育,是培养孩子环保意识的重要节点。如郑州市环保局开展的“环保课堂”走进伏牛路小学活动,通过通俗易懂的方式让小学生们了解各种污染,以及如何保护环境,收效良好。^[5]国外如加拿大、美国政府将环境教育强制性地加入各个阶段的学生教育当中,使环保意识深入人心。我们可以借鉴国外经验,将环保教育作为一门课程,纳入小学教育体系中,创新教学方法,结合生活实例开展寓教于乐的环保教育活动,从小培养孩子的环保意识。

其次,综合运用多样化环保教育方式,提高环保教育效果。应大力开展环保知识讲座进社区、环保专家进社区活动和环保公益宣传活动,普及环保知识,提升公众环保意识。探索公众接受环保知识的有效途径,把专业性强的环保知识通过通俗易懂的语言,以寓教于乐的形式传达给公众,以唤起公众环保意识,提升公众自身环保素养。

5. 健全法律法规,保障公众参与雾霾治理的合法权利

随着经济社会的发展,公众参与雾霾治理的意愿逐渐提高,我国在保障公众参与雾霾治理方面的法律法规也在不断推进,如《环境信息公开办法》的实施,维护了公民、法人和其他组织获取环境信息的权益,推动了公众参与环境保护的进程;《环境保护公众参与办法》对于推动公众有序、规范和理性参与环境保护也起

到了积极的推动作用。但我国在通过相关法律推动公众参与环境保护的道路上,还面临着一系列的问题。比如,《环境信息公开办法》自实施以来,虽取得了良好的社会效果,但在实施过程中存在着信息公开不够明确、界限模糊等诸多问题;《环境保护公众参与办法》虽是新《环境保护法》实施以来首个针对公众参与环境保护而专门制定的规章制度,对我国公众参与环保起到了巨大的推动作用,但该法有些细则仍需完善,如针对政府购买环保服务问题,需要进一步界定政府购买的形式、内容和范围。另外,在环境公益诉讼制度建设方面,仍需加大力度。与西方国家相比,我国的环境公益诉讼制度还处于起步阶段,在运用各种激励手段和保障机制提高环境公益诉讼制度的操作性和实效性方面,还有很长的路要走。

参考文献:

- [1] 盖伊·彼得斯. 官僚政治[M]. 聂路,李姿姿,译. 北京:中国人民大学出版社,2004:42-43.
- [2] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京:社会科学文献出版社,2000:15.
- [3] 伦纳德·奥托兰诺. 环境管理与影响评价[M]. 郭怀成,梅凤乔,译. 北京:化学工业出版社,2004:368.
- [4] 政府市环保局. 郑州市环境保护局2014年政府信息公开报告[EB/OL]. (2015-03-17)[2016-04-12]. <http://www.zzepb.gov.cn>.
- [5] 郑州市环保局. 我局“环保课堂”走进伏牛路小学[EB/OL]. (2015-09-21)[2016-04-12]. <http://www.zzepb.gov.cn/Article/Content>.