

公众参与下的环境友好型社会建设

吕迎春

【摘要】环境友好型社会建设的内容和措施涉及政治、经济、文化、技术等方面,其中公众参与是世界各国普遍重视并积极采用的一个有效手段。解决环境问题必须依靠公众的力量,发挥公众参与的积极作用。完善环境公众参与机制与政策,扩大公众环境参与的深度和广度,具有深远的意义。

【关键词】环境友好 可持续发展 环境保护 公众参与

公众参与既是环境友好型社会建设的基础,也是民主社会的基本要求。当前,我国实现环境友好型社会建设的一个重要任务就是完善公众参与制度,扩大公众参与范围,拓宽公众参与的深度与广度。

我国在公众参与环保方面存在的问题与不足

虽然我国日渐重视公众参与在环境保护活动中的重要作用,但其程度同发达国家相比还存在很大差距。第一,环境法律法规需要进一步完善与细化,相关法律的可操作性还有待于提高。例如,我国还没有颁布施行《环境教育法》,还没有将环境教育法律化、制度化,对全民的环境普法教育还远远不够;我国的环境公益诉讼制度还需要建立健全,公民依法行使环境权利的法律程序还不够完善,一些可行性的操作规程还要细化。第二,公众参与环境保护的相关机制还不健全,公众参与环境保护的舆论监督机制和民主决策机制还要进一步完善,应积极研讨,制定实施切实可行的公众参与环境管理机制。第三,民间环保组织的作用还没有完全发挥出来,特别是环保志愿者队伍还应进一步壮大,对环保志愿者组织的规范和引导工作要加强。第四,公众参与环保的宣传教育力度还远远不够,需要下大力气落实环保知识的普及。例如,我国绝大部分民众对垃圾分类知识缺乏了解,还没有养成自觉保护环境的习惯。第五,公众参与环保的奖励与处罚政策不够完善,没有充分调动民众参与环保的热情与积极性。第六,公众环保参与程度低,参与深度和广度不够,参与形式单一,参与的作用有限。

发达国家公众参与环境保护事业的经验借鉴

在治理环境问题的进程中,众多发达国家全都制定和全力实施了公众参与政策,而且都取得了显著的成效,其成功经验非常值得我国学习和借鉴。

日本公众参与环境保护的有效措施。在环境治理与

保护方面,日本非常重视公众的力量。日本环境厅和各级地方政府,都积极鼓励公众参与环境保护。归纳起来,比较成功的做法主要有三方面:一是普及环境教育。日本的环境教育深入学校、家庭、社区和单位,受教育人群包括从幼儿到老人各个年龄层,其环境教育内容形式适宜,教育环境和设施先进,效果显著。二是重视环境宣传。日本的环境宣传手段先进,注重按不同年龄特征,安排宣传内容。通过制作、分发宣传小册子宣传环境保护的重要性,通过电视、广播、报纸、杂志、互联网等媒体进行宣传,以提高国民的环境意识。三是充分发挥民间环保组织的作用。日本法律鼓励民间团体的环保自愿活动,随着环保志愿者队伍的不断壮大,环保在市民中的影响也越来越大。日本的环境保护民间自愿团体很多,为日本的环境保护作出了巨大贡献,特别是在可再生资源回收、转让或交换等方面,民间环保组织做了大量的工作。

德国公众参与环境保护的主要做法。德国在推行公众参与环境保护方面有效的做法很多,最具特色的主要体现在两个方面:一是普及环保教育,提高民众的环保意识。德国有一个由政府机构、学校和民间组织组成的庞大环保教育网络,它们向民众介绍环保知识,向企业推广环保技术,向社会宣传新的环保立法。幼儿园、中小学,都有很多关于自然和环境保护的教育内容,政府通过各种环保活动来提高学生的环保意识,举办大大小小的各种环保比赛,鼓励学生设计和开发环保项目。二是发挥非政府组织力量,全民参与环保。德国充分发挥非政府组织力量,积极向民众宣传环保知识,建立了公众参与体系。全国有上千个环保组织,人员达200万左右。他们常常到处举行宣传活动,向民众免费提供环保知识讲座和环保知识小手册,并深入民众宣传环保。

完善公众参与建设环境友好型社会的策略建议

我国虽然也提倡并逐步推行公众参与环境保护,但

公众参与的程度同国外相比还存在很大差距。要真正建设环境友好型社会,必须完善公众参与制度,普及环保教育,使人人牢固树立环保意识,积极参与环保。

建立健全公众参与环境保护的法律法规体系。公众参与是环境友好型社会建设的有效保证。要真正实现公众参与,实现经济与环境的可持续发展,必须建立健全公众参与环境友好型社会建设的法律法规体系,将公众参与环境保护法制化、制度化。要完善具体可行的法律程序,对公众有效参与环境保护事务提供支撑保证。

目前,我国共有与环境保护相关的法律 27 个,在《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国环境保护法》等法律中也明确规定了公众参与的条款,但是环境执法中的公民参与机制还有待完善,环境公益诉讼制度还有待建立健全。应赋予公民和环保组织独立的法律地位与诉讼资格,在环境治理与保护方面,为了社会公共利益,任何公民和社会环保团体都可以以自己的名义,向国家司法机关提起诉讼,维护自己的环境权益。应尽快制定实施《环境教育法》,将环境教育活动法制化、制度化,将环境教育引入校园,从小抓起,培养公众的环境风险和环境保护意识,引导公众形成建设环境友好型社会的良好道德风尚。

建立健全公众参与环境保护的相关机制。环境友好型社会的构建是一个长期的系统工程,应该建立健全各种相关机制,维护公众参与环境保护的权益,创造公众参与环境保护的条件。一是建立健全环境信息披露机制。应该承认公众的环境知情权和批评权,将环境信息公开。应该通过相关法规和办法,加强环境政务信息公开的广度和深度,加强环保部门公开环境信息的能力建设,保障环境信息透明化,并使之制度化,实现公众与政府部门间的信息互动。二是建立健全公众舆论监督机制。要充分发挥公众舆论的监督作用,在建立环境信息公开化制度的基础上,维护公民环境权益,保护公众参与环保的权利和积极性,要形成强有力的监督声势,对严重污染环境、破坏生态平衡的行为和现象,予以揭露和批评,应该建立健全环境监督举报制度,可以采用在环境信息网站中设立环境举报信箱、开通环境举报电话、在当地媒体开设“环境问题大家谈”栏目等形式,维护公众的环境话语权。要加强环境信访工作,保护公民的环境维权行为。三是建立健全公众参与环境决策机制。各级政府应主动运用公众参与环境管理机制,形成环境决策民主化,保护公众参与影响环境的重大项目决策的权利。各级政府可以成立“市民环保陪审团”,对可能造成不良环境影响的项目进行听证,并行使一票否决制,将公众真正纳入到环境管理决策

中,实实在在赋予市民环保监督与管理权。同时可以成立的“市民环保检查团”,从广大市民和环保志愿者中挑选合适人选任职,随同环保管理部门深入相关企业检查环境治理情况,并提出整改和处罚意见,实现公众对政府的环境管理行为的监督。四是实行环保奖励与处罚并行的环境强化机制。提倡环保公众参与,首先要规范公众的环境行为,引导公众自觉参与环境保护,可以制定和采用环保奖励政策,对公众的环境友善行为进行正强化。同时,要强调公民对环境保护的基本义务,对污染环境和破坏生态的行为予以处罚。奖励与处罚并行的环境强化机制,可以有效地鼓励公众的环境友善行为,帮助民众逐渐摒弃不利于环境的生活习惯,引导公众自觉自愿地参与环境保护。

加强环保教育,强化公众环境意识。要通过各种途径进行宣传教育,提高公民的环境意识,改变长期以来存在的对环境不利的行为习惯,积极倡导环境友好的生产、生活和消费方式。一是发挥学校在教育中的重要作用。借鉴发达国家环境治理的经验,环保教育从孩子抓起,在中小学设置环境课程,普及环境教育知识。加大高等教育阶段的环境教育力度,开设环境教育必修课,同时增加公共选修课中环境教育课程的比重。二是深入开展面向全社会的环境教育培训。应充分利用各种载体,制定教育培训计划,分级分类、有针对性地开展全民环境教育培训。要发挥各类新闻媒体、传媒及网络的宣传动员作用,讲解环保专门知识。通过广泛的宣传教育方式,提高公众的环境保护意识,充分发挥公众在环境保护中的作用,在全社会各个层面形成推动环境保护与经济发展的合力。三是加大环境保护宣传,提高舆论引导能力。要提高环境保护的宣传力度,适时开展公众参与环保的宣传教育活动。环境宣传要有计划、有目标,活动方式要生动活泼、为广大群众喜闻乐见,活动内容要贴近生活、贴近群众,把环境保护与群众的衣食住行以及生产活动结合起来,不说教,不走过场。要扩大环境宣传教育的对象和范围,特别需要加强农民环保知识的普及,提高他们的环境保护和环境维权意识。

发挥民间环保组织的作用,倡导环保公益活动。政府要支持引导积极健康的民间环保组织,特别是广大青少年的环保志愿者组织,鼓励他们关注环境、激情奉献。政府对各类环保组织应加强扶持、引导和管理工作。应该因势利导,搭建公众参与环境保护的平台,使之在环保宣教、环保听证、环保政策制定等多方面发挥其作用。(作者为沈阳工程学院教授、辽宁大学博士研究生,本文系辽宁省社科联 2011 年度辽宁经济社会发展立项课题,项目编号 L10BJL037) 人民论坛