



价值转向视角下 公众参与生态环境治理的实践路径

陈美岐

摘要:生态环境问题是人民群众最关心的民生问题之一。在我国经济高速增长阶段,片面追求经济效益而忽视人民群众对优美生态环境需要的“无感增长”,降低生态环境满意度、打击环保积极性,致使我国公众参与生态环境治理面临“吉登斯悖论”。进入经济高质量发展阶段,突出“以人民为中心”的价值取向,增强人民群众对良好生态环境的获得感、幸福感和安全感,是习近平生态文明思想的内在要求。“民生三感”导向下公众参与生态环境治理的实践路径,需要政府、企业和公众分工明确,协调合作,一是共建生态环境治理体系,二是共治生态环境污染问题,三是共享优美生态环境。

关键词:生态环境治理;公众参与;获得感;幸福感;安全感

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2021.03.009

收稿日期:2021-02-20

基金项目:本文系国家社科基金青年项目“乡村振兴视域下农村环境污染的多元协同治理研究”(19CGL040)的研究成果。

作者简介:陈美岐,女,辽宁沈阳人,四川大学不确定决策实验室研究员,E-mail: cemmqq0513@qq.com。

进入新时代,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,企业对产品质量的追求和人们对生活质量的要求都提升到新的高度,但生态环境这一关系民生的重大社会问题,并未得到明显改善。传统粗放式经济增长方式片面追求速度、滥用自然资源、破坏生态环境,与坚持“以人民为中心”的发展思想相悖,如此得来的经济增长实际上是忽视人民群众对优美生态环境需要的“无感增长”。党的十八大以来,我国生态环境治理取得显著成效,生态环境质量总体呈现出“稳中向好”的趋势。但生态环境治理形势依然十分严峻,部分地区对生态环境治理的重视程度不够高、涉及的污染防治领域不够宽、治理范围不够广等问题依然存在,污染排放与生态破坏的问题没有从根本上解决,生态环境事件频发的高风险态势没有从根本上扭转。

党的十九大报告提出,“使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续”^①。党的十九届五中全会再次明确,“不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感”^②。人民群众的获得感、幸福感、安全感,可统称为“民生三感”。生态环境治理是一种面向公共利益的价值性活动,应以满足“民生三感”为价值目标。现阶段生态环境治理面临各类突出问题的重要原因没有把人民群众的获得感、幸福感、安全感作为价值判断标准。本文以从“无感增长”到“民生三感”的价值转向为视角,归纳“无感增长”下公众环境权益空置的深层问题,辨析“民生三感”的生态文明价值蕴意,探讨“民生三感”导向下公众参与生态环境治理的实践路径。

①习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》(2017年10月18日),《人民日报》2017年10月28日,第1版。

②《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标的建议》(2020年10月29日中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议通过),《人民日报》2020年11月4日,第1版。

一 文献回顾及问题引出

探究中国生态环境治理模式的转型是当前学术界的前沿课题。在我国,政府作为公共利益的“受托人”,担当生态环境治理主导者的角色,以行政或市场的手段来规制各种环境污染行为。然而,政府作为单一主体的一元治理模式存在诸多弊端,难以从根源上解决环境污染问题。首先,政府难以获得准确可靠的信息,仅从主观的角度实施政策制定与环境规制,增加了政策执行效力的不确定性,往往对生态环境治理效果产生不准确的估计^①;其次,在我国财政分权的体制下,地方生态环境治理的约束力来自中央的环境考核体系,即环境垂直管理体制,这种体制缺乏公众监督与反馈,容易造成错位的政绩观而难以落实^②。我国环境治理经历了从管理到参与式管理、再到治理的范式变迁^③。治理意味着政府行政理念的根本转化,即从冲突、对抗到合作^④,更注重公众参与。但如何激励公众有效参与环境治理,目前还面临着不少障碍。一方面,公众主动参与的积极性不高,存在不同程度的机会主义行为,且对政府的依赖性较强,参与层次较低、形式单一;另一方面,公众参与生态环境治理的机制不够健全,缺乏稳定的协作平台与通畅的沟通渠道,难以实现公众的众多环境诉求^⑤。

环境心理学领域的“价值—信念—规范”理论指出,公众参与环境治理行为由个体规范激活,个体规范由责任归属和结果意识激发,而责任归属和结果意识受到价值取向的影响,激励公众参与环境治理需要正确的价值引导^⑥。当前,改善生态环境已经成为我国公众一致的价值诉求,政府作为生态环境治理的核心主体,主导着整个社会的生态环境治理绩效水平。因此,对公众参与生态环境治理的价值引导,前提和基础是政府开展环境治理的价值选择。政府生态环境治理的价值选择,即效率与公平的权衡问题。环境问题的复杂性和环境治理的专业性使许多国家的环境行政都受到理性主义的主导^⑦。我国许多地方政府也奉行理性主义治理模式,大数据、区块链等新技术被直接转化为环境治理的工具,经济效率至上,公共利益、民生福祉等价值理念的追问则被技术理性、工具理性所湮没,导致公众环境权益受损、生态福祉下降。现有研究关注了政府环境治理的价值选择、环境治理政策的价值结构,从工具理性和价值理性的视角探析环境治理的价值取向,从公共价值冲突视角分析地方政府环境治理中绩效压力^⑧。这些研究大多以政府为主视角,而较少从生态环境治理的价值目标——人民群众的获得感、幸福感、安全感——展开讨论。本文突出公众的主体性,从政府行政转向公众感受,从“无感增长”转向“民生三感”,探讨激励和引导公众参与生态环境治理的实践路径,为新时期中国生态环境治理模式的价值转向提供一些启示。

二 环保持续投入下的“无感增长”及公众环境权益空置

近年来,我国政府持续加大环保法规建设和环保管理体制力度,越来越强调环保部门的权威,特别是上级环保部门对下级政府的监督制衡^⑨。然而,在这样的大环境下,公众对于政府一系列环保措施所带来的成效感受并不明显,对生态环境问题的投诉持续增加。根据《中国环境统计年报》,全国环境污染治理投资从2002年的1400亿元增长至2015年的8800亿元,增长了5.3倍;与此同时,环境信访来信总数从44万封

① 张志彬《公众参与、监管信息公开与城市环境治理——基于35个重点城市的面板数据分析》,《财经理论与实践》2021年第1期,第109页。

② 张国磊、张新文《垂直管理体制下地方政府与环保部门的权责对称取向》,《北京理工大学学报(社会科学版)》2018年第3期,第21页。

③ 杨立华、张云《环境管理的范式变迁:管理、参与式管理到治理》,《公共行政评论》2013年第6期,第130页。

④ 吴贤静、林镁佳《从“环境之制”到“环境之治”:中国环境治理现代化的法治保障》,《学习与实践》2020年第12期,第49页。

⑤ 周亚雄、张蕊《公众参与环境保护的机制与效应——基于中国CGSS的经验观察》,《环境经济研究》2020年第3期,第78—79、93—94页。

⑥ 张晓杰、胡侠义、王智奇《价值—信念—规范理论:公众环保行为研究的新框架》,《井冈山大学学报(社会科学版)》2017年第4期,第35—36页。

⑦ 虞崇胜、张继兰《环境理性主义抑或环境民主主义——对中国环境治理价值取向的反思》,《行政论坛》2014年第5期,第21页。

⑧ 参见:保海旭、包国宪《我国政府环境治理价值选择研究》,《上海行政学院学报》2019年第3期,第13—24页;保海旭等《我国政府农村人居环境治理政策价值结构研究》,《兰州大学学报(社会科学版)》2019年第4期,第120—130页;关斌《地方政府环境治理中绩效压力是把双刃剑吗?——基于公共价值冲突视角的实证分析》,《公共管理学报》2020年第2期,第53—69、168页。

⑨ 石庆玲、陈诗一、郭峰《环保部约谈与环境治理:以空气污染为例》,《统计研究》2017年第10期,第89页。

增长至180万封,增长了3.1倍^①。可见,我国政府不断加大对环境污染治理投资,但公众对生态环境的满意度并没有随之提高。国务院发展研究中心“中国民生调查”课题组从2015年起开展了包括环境民生在内的中国民生满意度电话调查和针对部分省份的入户调查。调查结果表明,我国民生领域发展相对滞后于经济增长,环境污染和生态破坏已成为影响公众民生满意度的最重要因素,生态环境问题已成为迫切需要解决的社会民生问题^②。

政府环保投入巨大而公众感受不明显的“无感增长”,正是沃勒斯坦(I. Wallerstein)提出的“发展的幻觉”,表面上环境治理卓有成效,但相当大一部分的公众并未享受到与环保投入相匹配的环境改善成效。持续的“无感增长”会造成公众普遍的“群体弱势”心理,认为以自己的能力难以改变当前的状况,在面对环境污染与生态破坏的公共事件时,通常选择不作为。另一方面,“无感增长”容易导致公众对政府缺乏信任感和认同感,难以从“同情式理解”的角度去认可和包容政府出台的政策和措施^③。久而久之,公众缺乏建设性参与生态环境治理的动力,难以主动地、全面地、深入地参与政府积极倡导的环境保护行动。因而,在“无感增长”下,尽管社会成本投入巨大,公众权益仍然大幅空置,主要表现在参与缺位、话语缺失和利益缺欠三方面。

(一)参与缺位

公众环境参与是指公民通过一定的程序或渠道,以一定的方式对政府在生态环境治理方面的决策行为、管理行为以及企业、个人的环境行为进行监督,并且能够及时制止破坏环境和侵害自身环境利益的行为。公众是生态环境治理体系中体量最大的主体,他们能够提供最准确的非官方信息,同时也是环境破坏最直接的受害者,因而,公众在生态环境治理中的参与具有不可替代性。2014年修订的《环境保护法》,专章规定了环境保护应实现“信息公开与公众参与”;其后,环保部又相继出台了《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》,确立公众的环境参与权。

虽然我国政府大力推进公众参与环境治理工作,但仍普遍存在着公众对生态环境问题关注度高、参与度低,参与不积极、不主动、不理性等问题,因而有限的生态环境治理效果始终无法满足人民群众的期待,生态环境恶化的风险没有得到化解。一段时间以来,我国公众的参与大多属于事后的破坏性参与,即在环境污染和生态破坏已经发生并对公众的生活产生不良影响之后,诱发群体性事件等激烈反应。在对生态环境可能造成影响的重大项目和重大决策的论证过程中,公众大多处于被动的遵从状态和较低的参与水平。这种抗争型参与多于决策型参与的现象,说明公众在政府环境治理工作中的有效参与未达到其心理预期^④,整体上依然处于参与缺位的状态。

(二)话语缺失

话语权是公民就国家事务和社会公共事务表达自己意见的权利。在环境治理领域,公民的话语权包括参与环境保护有关公共政策的制定、监督环境保护有关公共政策的实施,以及投诉和举报破坏生态环境的行为等方面的权力。以环境影响评价为例,《中华人民共和国环境影响评价法》第五条中明确规定,“国家鼓励有关单位、专家和公众以适当方式参与环境影响评价”^⑤。公众参与是一个双向交流过程,若公众的话语权长期受到压制,沟通的渠道受到阻塞,在部分公民环境权益遭受严重侵害的情况下,便容易产生极端行为,诱发群体冲突事件。

我国公众环境保护意识不断增强,环保参与水平不断提高,但是由于自身专业知识的欠缺,与发达国家

①数据来源:《2002年全国环境统计年报》,中国环境监测总站, <http://www.cnemc.cn/jcbg/zghjtjnb/200804/W020181008686170992701.pdf>;《2015年环境统计年报》,中国环境监测总站, <http://www.cnemc.cn/jcbg/zghjtjnb/201712/W020181008686176701244.pdf>。

②国务院发展研究中心“中国民生调查”课题组《中国民生满意度继续保持在较高水平——中国民生调查2019综合研究报告》,《管理世界》2019年第10期,第6页。

③郑杭生、黄家亮《从社会成员“无感增长”转向“有感发展”——中国社会转型新命题及其破解》,《社会科学家》2012年第1期,第8页。

④张金阁、彭勃《我国环境领域的公众参与模式——一个整体性分析框架》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2018年第4期,第131—132页。

⑤《中华人民共和国环境影响评价法》,《全国人民代表大会常务委员会公报》2002年第6期,第489页。

相比,我国环境保护公众参与存在着被动参与、话语缺失的不足。在大部分环境突发事件的报道中,普通公众通常以“事件亲历者”或“事件受害者”的身份呈现,话语形式较为单一;在涉及环境保护政策制定或环境法制建设的领域,普通公民往往处于“隐形”地位。在我国,公众是环境突发事件的“信息提供者”,但却很少成为污染公共事件中的“态度表达者”,保障话语权对公众实际参与生态环境治理起到关键的引导作用。由于目前我国的环境保护由政府主导,环境问题的发现、解决等均主要依靠政府的力量,因而公众力量并未得到适当的释放,话语权也没有得到充分的实现^①。

(三)利益缺欠

环境利益是指人类对环境需要并且环境能满足人类需要的利益表达,是人的基本权益的重要组成部分。优美生态环境是新时代“美好生活”的基本要素之一,环境利益是人们希望在清洁的、健康的、美丽的环境中生活的切身诉求。公众是环境最大的利益相关者,良好的环境直接关系到百姓生计、公众健康和子孙后代,他们拥有保护环境的直接动机和利益诉求。然而,在环境利益、资源利益、经济利益等不同利益诉求及其冲突中,由于政府和公众对环境利益的重视相对较低,致使其受到过度挤压侵害,引发并加剧了环境危机。

改革开放以来持续几十年的经济高速增长,在为发展注入巨大动力和新鲜活力的同时,也让生态环境压力猛增,使得大气污染、水体污染、土壤污染、垃圾围城等环境困境成为社会持续发展与民众健康生活的巨大伤痛。2015年1月1日“史上最严”新环保法落地实施,2018年4月新组建的生态环境部大力推动生态环境领域持续深化“放管服”改革,在一定程度上加强了对公众环境利益的保障。但客观来说,我国现行环境法律并未能很好地保障环境利益,现实与设想之间存在一定的“偏差”,造成环境法律应对环境危机未达到预期效果^②,成为典型的“无感增长”。在多重“无感增长”的作用下,形成了公众环境权益空置、环境利益受损的环境治理,大幅拉低了人民群众对绿水青山、蓝天净土的获得感、幸福感和安全感。

安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)在其著作《气候变化的政治》中提出了著名的“吉登斯悖论”,其内涵为:尽管气候变化带来的后果听上去很可怕,但它在日复一日的生活中不是有形可见的,人们并不直面环境变化的不良后果,因此许多人选择袖手旁观,不采取实际行动来应对这一威胁;当危机真正来临时,人们才发现一切为时已晚。^③当代中国社会,随着环境保护宣传力度的不断加大,大部分公民都了解保护环境的重要性,明确生态环境破坏会给自己带来侵害,意识到气候变化、生态危机已经威胁到人类的生存。同样地,每一级政府都意识到环境保护的价值,都认识到环境污染事件可能演变成为突发公共危机。然而,多数公民和地方政府对环境问题的感受在繁忙的生活、繁重的工作中并不直接,这种危机感在日复一日的生活中逐渐弱化为隐形的存在,相当多的人会慢慢变得麻木,以至于对其“视而不见”,形成环境治理的“吉登斯悖论”。尽管政府为环境保护做出相当多的努力,实施了一系列举措力图实现经济数据上的增长,但与群众日常生活息息相关的水、大气、土壤污染问题仍然日益严峻,公众对生态环境的满意度反而趋向消减。“吉登斯悖论”在一定程度上解释了政府环保投入持续增加而公众负面情绪不断滋长的“无感增长”现象,在这种“吃力不讨好”的增长下,公众参与生态环境治理成为亟待解决的一大难题。要破解这一难题,还得从公众自身的价值诉求出发。

习近平总书记在2018年5月召开的全国生态环境保护大会上强调:“我国生态文明建设正处于压力叠加、负重前行的关键期,已进入提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要的攻坚期。”^④提升获得感、幸福感、安全感,成为民众日益强烈的价值诉求。为达成党的十九届五中全会提出的“生态环境根本好转,美丽中国建设目标基本实现”^⑤的2035年远景目标,落实“以人民为中心”的发展思想,需

① 陶贤都、李艳林《环境传播中的话语表征:基于报纸对土壤污染报道的分析》,《吉首大学学报(社会科学版)》2015年第5期,第113页。

② 何佩佩《论环境法律对环境利益的保障》,《广东社会科学》2017年第5期,第235页。

③ Anthony Giddens, *The Politics of Climate Change* (Cambridge: Polity, 2009), 2-5.

④ 《坚决打好污染防治攻坚战 推动生态文明建设迈上新台阶》,《人民日报》2018年5月20日,第1版。

⑤ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标的建议》(2020年10月29日中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议通过),《人民日报》2020年11月4日,第1版。

要以“民生三感”为价值目标,创新环境治理方式,保障公众环境权益,以满足人民日益增长的优美生态环境需要。

三 “民生三感”的价值意蕴及其在生态环境治理中的实现

“民生三感”是新时代人民群众对美好生活追求的集中反映,是衡量“美好生活需要”满足程度的重要标尺。习近平总书记明确提出,“环境就是民生”^①。这一论断简洁地概括和表达了生态环境在民生中的重要地位^②。环境治理的价值立场是“环境民生观”、价值归宿是人民群众的生态福祉^③。不断增强人民群众的优美生态环境获得感、幸福感、安全感,正是习近平生态文明思想的价值旨归,也是推进生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化的价值遵循。

(一) 实现人民生态福祉为价值旨归

坚持以人民为中心的发展思想需要全面考虑人民群众更高层次的需求。良好的生态环境是人民美好生活需要的重要组成部分,人民群众的需求从过去的“求生存”转变为现在的“盼生态”,呼吸到清新洁净的空气、用到清澈干净的水源、吃到安全放心的食物,是人民群众寄予环境治理最殷切的期待。“环境就是民生”的生态命题,把环境治理与人民幸福紧密相连,治理环境就是要为老百姓提供更多生态产品,不断满足人民对优美生态环境的需要,努力实现人民的生态福祉^④。新时代民生建设的价值旨归,也即增强人民群众的获得感、幸福感与安全感^⑤。

“获得感”是人民群众对社会发展带来的实际利益,在考量和比较的基础上产生的感受^⑥。随着温饱无虞、小康建成,生态环境的质量成为人民群众衡量生活幸福程度的核心指标之一。公众对新鲜空气、清澈水质、安全食品、优美环境等生态产品的需求越来越强烈,“环境美”成为人民幸福生活的新内涵。公众对环境治理的获得感,来自于所处生态环境质量的显著改善。处于优美的生活空间中,才能够感受到环境治理的真实成效。环保工作应以人的感受为出发点和落脚点,切实解决公众反应强烈的环境问题,环保的成果不仅是各项指标的提升,还应通过人民群众主观感受的检验。要把以改善环境质量为核心的环境治理理念贯穿到环境保护工作的各领域和全过程,切实解决群众最关心、最直接、最现实的突出生态环境问题,人民的获得感才更真切、更深厚、更饱满。

“幸福感”是指人民群众对美好生活的需求与其自身的整体生活状态相统一之后所产生的主观感受,环境治理的理想境界即是让人民群众处于舒适的生态环境之中。中国过去经济增长与人民幸福感脱轨的状况,验证了“伊斯特林(Easterlin)悖论”,即 GDP 不等于幸福感;将 GDP 作为官员政绩考核唯一标准的评判体系,并不符合人们的民生诉求^⑦。社会发展是否和谐,不仅仅应该关注经济的总体增长,还应该考虑优美、洁净的生态环境对人民主观幸福感的影响。中央政府、地方政府、企业和个人应该目标一致并担负起各自的责任,共同应对环境污染的难题。只有以居民幸福感作为发展的宗旨,构建“环境—经济—民生”和谐的幸福城市,中国才能跳出“伊斯特林悖论”,实现幸福增长的目标。

“安全感”是指人民群众认为自身的生命财产安全等各方面的利益有所保障、有所依托,当风险来临的时候,相信自己或社会有足够的力量化解风险。安全感是马斯洛的需求层次理论中较为低级的一个需求,是获得感与幸福感的前提。在环境治理领域,公众安全感的最大威胁因素主要是环境污染问题。改革开放以来,“先污染后治理”的粗放型发展方式在加快我国经济增长速度、提高我国经济综合实力的同时,也带来了生态环境的迅速恶化和污染事件的频繁爆发,长此以往会威胁到人民群众的生命安全,削弱公众的环境安全感,

① 习近平《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》(2016年1月18日),《人民日报》2016年5月10日,第2—3版。

② 谭文华《论习近平生态文明思想的基本内涵及时代价值》,《社会主义研究》2019年第5期,第3页。

③ 王雨辰《习近平生态文明思想中的环境正义论与环境民生论及其价值》,《探索》2019年第4期,第42页。

④ 陈俊《习近平生态文明思想的当代价值、逻辑体系与实践着力点》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》2019年第2期,第26页。

⑤ 金伟、陶砥《新时代民生建设的旨归:增强群众获得感、幸福感与安全感》,《湖北社会科学》2018年第5期,第153页。

⑥ 王浦劬、李程远《新时代国家治理的良政基准与善治标尺——人民获得感的意蕴和量度》,《中国行政管理》2018年第1期,第8页。

⑦ 李路路、石磊《经济增长与幸福感——解析伊斯特林悖论的形成机制》,《社会学研究》2017年第3期,第114—116页。

进而引发一系列极端事件。环境治理最基础的目标即是保证公众拥有足够的安全感,只有在确保公众生命安全不受威胁的前提下,获得感与幸福感的实现才有意义。

(二) 公众参与生态环境治理的实现框架

公众是生态环境治理的主要受益者和重要行动者,提升“民生三感”是生态环境治理的价值目标,引导公众参与是生态环境治理的基本要求。“民生三感”是一个有着内在联系并能够综合代表民生质量的有机整体,获得感、幸福感、安全感,三者辩证统一、交互作用。引导公众参与生态环境治理,要把三者统一起来,妥善处理利益获得、幸福追求、安全保障之间的关系,使人们的获得感、幸福感、安全感发挥正向互促作用,成为公众积极参与生态环境治理的不竭动力。

第一,获得感是安全感、幸福感的基本来源。人民获得感的增进是幸福感和安全感提升的基础。只有不断满足人民日益增长的美好生活需要,让人民从改革发展中真真切切地获得实惠,人民的幸福感和安全感才可能提升;只有不断改善生态环境、治理污染,打造山清水秀、天蓝地绿的自然生态环境,才能使人民在优美生态环境的保障下,追求自我价值的实现和生活质量的提高。

第二,安全感是获得感、幸福感的重要保障。一方面,只有在安全无污染的工作环境和生活中,人们的获得才是实实在在的,才能够放心地享受优美舒适的宜居环境;另一方面,人们只有摆脱了水污染、光污染、空气污染、土壤污染等各类环境污染的威胁,才有追求更高生活质量的可能。只有确保人们的环境安全,才能拥有真实的、安然的幸福体验。

第三,幸福感是获得感、安全感的最高表现。幸福感源于对自身获得感和安全感的主观判断和情感升华。人们实际生态需求的满足、环境利益的获得、生命财产的安全和内心世界的宁静等,都是以获得良好的生活质量为目的而展开的。从这个意义上说,获得感的增加和安全感的增进都是手段,提升幸福感才是最终目的。

“民生三感”突出强调“以人民为中心”的价值取向,通过提升公众对生态环境改善的主观感受,培育公民参与生态环境治理的主体意识,增强公众对政府环境工作的满意度和信任度,提升公众参与生态环境治理的热心和信心。另一方面,也必须看到,公众是理性经济人的集合体^①。当下政府在生态环境治理方面的持续投入,增加的只是以社会总代表为主体的公共利益,社会成员个人利益的增加并不明显;然而,公共利益最终仍将分配或还原给社会成员成为个人利益,因此引导公众持续参与环境治理,离不开适当的利益激励。要增加公众参与环境治理的积极性,就必须创新制度举措,提高其参与收益,降低其参与成本,使参与者能得到一个较高的预期收益;只有这样,作为理性的经济人,大部分公民才有动力参与各种环境活动^②。在生态环境治理工作中,满意度和参与感是中介变量,公众的获得感、幸福感和安全感在交互作用中得到提升,增加对环境的满意度、提升对治理的参与感,从而获得进一步参与环境治理的动力,不断将体系的外部性内在化,如此便形成一个正反馈激励下的良性循环(如图1所示)。

四 “民生三感”导向下公众参与生态环境治理的实践路径

党的十九大报告提出,“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”,“打造共建共治共享的社会治理格局”^③。这一新目标、新要求,为新时代创新社会治理指明了方向、描绘了蓝图。2020年3月,中办和国办联合印发的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》指出,落实各类主体责任,提高公众参与的积极性,构建现代环境治理体系,使得引导公民参与环境治理从框架性描述走向操作化设计^④。诚然,公共事务的治理已不可能通过单一的公共部门或政府机构实现,环境的多元共治成为最现实

①曾军平《个人主义、利益分配与集体利益的实现条件》,《财经研究》2008年第1期,第17页。

②黄森慰、唐丹、郑逸芳《农村环境污染治理中的公众参与研究》,《中国行政管理》2017年第3期,第57页。

③习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》(2017年10月18日),《人民日报》2017年10月28日,第1版。

④《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于构建现代环境治理体系的指导意见〉》,《中华人民共和国国务院公报》2020年第8号,第11—14页。

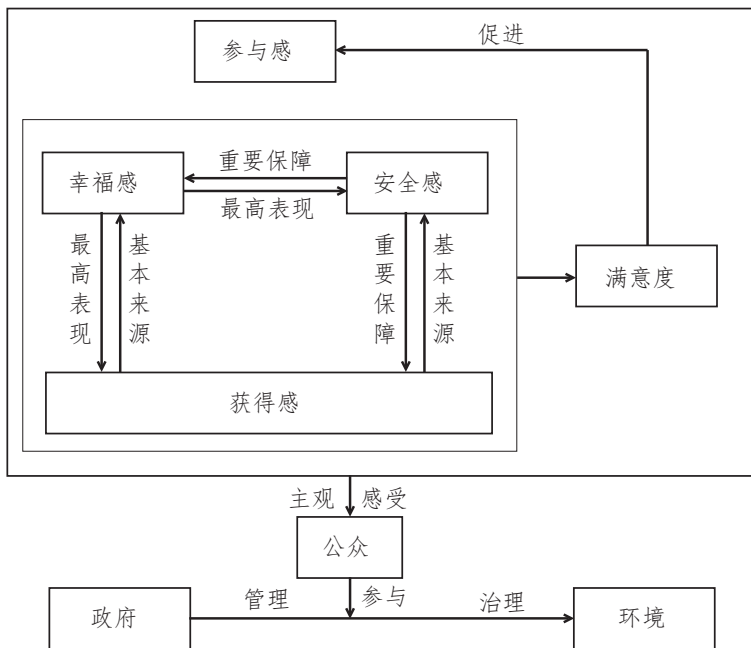


图1 “民生三感”导向下公众参与生态环境治理的实现框架

的趋势^①。为实现环境多元共治,除了政府发挥主导作用,还需要明确企业的主体性,强化其防治责任;调动群众的积极性,保障其基本权益。只有政府、企业和公众分工明确、协调合作,共同推进环境治理,才能改变过去政府单一主导、公众身份虚化的形式化、程序性参与,才能让广大人民群众切实体会到良好生态环境带来的获得感、幸福感和安全感。

(一) 共建生态环境治理体系

共建生态环境治理体系首要的是在各类主体的不同价值判断中找到一个可以共同接受的理念^②。“民生三感”作为生态环境治理的价值目标,可以成为各方遵循的“底线共识”和追求的“共同愿景”。“民生三感”导向下的生态环境治理要求各主体明确职责、分工协作,精准识别影响群众环境体验的症结所在,积极提升环境治理绩效。政府是环境治理的主导者,不仅应负责环境保护法律和污染治理标准的制定、环境基础设施和生态产品服务的提供,还应动员激励其他主体共同参与生态环境治理。企业是环境治理的参与者,必须重新定位,从政府环境监管的受体转换为污染防治的主体,推行精益管理、优化经营流程,加快技术创新、转变生产方式,从源头规避污染。公众是环境治理的监督者,从日常生活中发现各类环境问题和污染隐患,及时通过有效渠道将信息传递给环保体系中的其他主体;应充分保障和发挥公众的环境话语权,对政府和企业的环保工作效果进行客观评价和积极反馈,促进生态环境治理绩效的提升。

“民间河长”是公众参与构建环境治理体系的有力尝试。对社会公众而言,长期被政府一元垄断与高压管制,导致形成“水污染是政府的事”的主观印象,加剧了水治理的“公地悲剧”。为加强河湖生态保护和治理修复,2016年年底,中办和国办联合印发了《关于全面推行河长制的意见》。河长制是解决我国复杂水问题、完善水治理体系、保障国家水安全的一项制度创新,旨在形成河长领治、部门联治、公众群治的协同治水新格局^③。一些地方相继出现“民间河长”“乡贤河长”“企业家河长”“养殖户河长”等,在河湖巡查、河道保洁、环境监督、环保宣传等方面开展了大量工作,形成政府与社会治水合力。例如,江西靖安对境内村级长度两千米以上的支流鼓励群众自愿认领当河长;深圳由环保协会和深圳晚报联合发起“民间河长”招募,加强水污染

① 詹国彬、陈健鹏《走向环境治理的多元共治模式:现实挑战与路径选择》,《政治学研究》2020年第2期,第65页。

② 卢青、周宇瑶《底线共识:环境治理理念的重构与落实》,《江西社会科学》2016年第10期,第208页。

③ 颜海娜、曾栋《河长制水环境治理创新的困境与反思——基于协同治理的视角》,《北京行政学院学报》2019年第2期,第7页。

防治领域的公众参与和社会监督;浙江杭州的“民间河长”主要协助党政河长开展治水工作的监督检查,参与涉水违章违法行为查处;陕西岚皋构建了“河长+警长+督察长”的“三长治河”体系,聘请民间督察长,除对河湖进行日常巡视,还对政府河长履职情况进行监督^①。河长制的实施较大程度地提高了我国河湖治理水平,水环境日益得到改善。

(二)共治生态环境污染问题

环境安全对人的身心健康有直接影响,普通群众对各类环境污染的机理和危害所知不多,对其问题及后果存在认知偏差。政府应树立服务意识,擅用媒体网络,提高公众的生态环境安全知识水平;加强公众赋权,推动制度化的公众环境治理参与;加大问责力度,通过环保约谈对企业污染行为进行干预。企业应树立责任意识,公开环境数据,接受社会监督;引进专业人才和先进技术,推动污染产业转型和治污技术升级;规范项目管理流程,重视环境影响评价。实证研究表明,公众环境治理参与行为受媒体使用、污染感知、政治参与及政府信任等因素的正向促进^②。因此,应宣传引导公众树立参与意识,组织热心公众参与各类现场环保活动和网络环保监督;通过政务微信公众号等发布权威信息,拓宽信息公开和公众参与渠道,引导污染共治。

这方面的实践可以中央生态环境保护督察为例。中央环保督察是生态文明建设的重大改革举措,自2015年底首个中央环保督察组进驻河北,到2020年9月底第二轮第二批中央生态环保督察全面完成督察进驻工作,对改善全国的生态环境质量、推动经济高质量发展发挥了重要作用^③。地方政府环境治理的外部压力不仅来自中央环保督察组的专项督察力度,也来自公众对环境污染问题的舆论关注度^④。公众参与型政策工具被大量运用,群众来信、来电举报是环保督察工作的重要组成部分。督察组以解决群众身边的突出生态环境问题为出发点和落脚点,要求省级“一报一台一网”(即党报、电视台、政府网)公开“边督边改”情况,将环境信访举报案件的整改落实情况逐一列表,便于公众查询、易于公众监督。环保公益人编制《中央环保督察组公众参与指南》,收获大量点击和转发,助攻环保督察。众多长期投诉、反复投诉的老大难问题得到查处和解决,督察实效性广受肯定。受理群众举报、强化公众参与,推动政社互动和持续治理,不仅使督察工作更接地气、更察民情,而且提升了督察效能,解决了环境问题,增强了群众的获得感和安全感。

(三)共享优美生态环境

要实现增进国民幸福感的民生目标,加强生态环境治理、改善生态环境质量是重要任务。政府应综合采取经济、税收、金融、法律等多种手段推动生态环境治理,制定的每项环境治理政策都需要尊重公民的参与权和话语权;实施的每项环保举措都应致力于增加人们的民生福祉。要加大改善居住环境的力度,加快对老城区、棚户区的现代化改造,使居住环境更加洁净和便捷;注重工业区、生活区的有效防护隔离,减轻工业生产对日常生活的影响。在具体生态环境问题处理上,通过政府部门、涉事企业与公民等各利益主体友好协商和充分交流,力求在环境治理上达成多方满意的共识,满足公众的环境利益需求,取得真正的治理成效,提高群众的主观幸福感。

生活垃圾分类是城乡社会治理的难题与社区环境治理的重点。自2019年7月上海市率先实施《生活垃圾管理条例》以来,杭州、北京、南京、天津、长沙、成都等众多城市相继发布和施行《生活垃圾管理条例》,标志着垃圾分类迈入“法治时代”。与其他资源环境治理议题不同的是,垃圾分类涉及居民每日的生产生活,需要全民的集体行动和持续参与。一方面,通过“选择性激励”,激发公众的认同感和共鸣感,发挥公众主体意识,可以有效促进集体行动的达成^⑤。另一方面,要提高居民在垃圾分类事务中的话语权与参与度,充分考虑居民的利益诉求,从政府单中心介入转到居民社区参与^⑥。上海爱芬环保组织探索出的“爱芬社区垃圾分类工

①刘小勇《公众参与全面推行河长制工作主要内容与实践模式》,《中国水利》2018年第4期,第12—13页。

②王晓楠《公众环境治理参与行为的多层分析》,《北京理工大学学报(社会科学版)》2018年第5期,第37页。

③本刊编辑部《三大问题将纳入中央生态保护督察重点》,《中国环境监测》2021年第1期,第8页。

④张国磊、曹志立、杜焱强《中央环保督察、地方政府回应与环境治理取向》,《北京理工大学学报(社会科学版)》2020年第5期,第17页。

⑤郭施宏、陆健《城市环境治理共治机制构建——以垃圾分类为例》,《中国特色社会主义研究》2020年第S1期,第140页。

⑥毕学成《城市生活垃圾分类困境与摆脱:基于居民社区参与视角》,《宁夏社会科学》2020年第4期,第114、120页。

作模式”、北京昌平的“辛庄模式”等,都充分体现了居民自治在垃圾分类中的重要作用。此外,党组织、居委会、物业、业委会“四位一体”的社区动员模式,通过党建引领、志愿服务、网格管理、落实到户等多种形式,把社区党员、群众骨干、物业公司、驻区单位、社区居民等凝聚在一起,形成垃圾分类的“大合唱”。通过提升居民垃圾分类的“主人翁”意识、给予其“主角光环”,不仅能倡导绿色生态、健康环保的生活方式,还能引导居民自我管理、自我服务、自我监督,激发居民参与小区公共事务的热情,共建共享优美、宜居、和谐的社区环境。

五 结语

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》第十四篇“增进民生福祉 提升共建共治共享水平”再次强调,要“不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感”^①。人民群众是生态环境治理成果的最终享有者,也是生态环境治理体系的重要主体,实现生态环境的“善治”,需要把公众环境利益放在优先考虑的地位,调动公众参与环境治理的积极性,切实提升公众在环境治理中的获得感、幸福感和安全感。尽管我国政府对公众环境参与的重视程度不断加深,近年来出台了一系列政策和法规来保障公众参与环境治理的权利,但客观地讲,我国公众的环保意识和参与水平还比较落后。本文呼应和丰富了有关中国公众参与生态环境治理研究的基本结论,也为探究其他具有中国特色的公众参与治理机制提供了新的视角。为了谁、依靠谁,是国家治理体系和治理能力现代化建设要着力解决的根本问题。“民生三感”导向下公众参与生态环境治理,以实现人民生态福祉为价值旨归(回答“为了谁”),以公众为现代环境治理体系的重要主体(回答“依靠谁”),为我国生态环境治理的理论完善和实践探索勾勒出一条可行路径。

Path of Public Participation in Ecological Environmental Governance under the Perspective of Value Transformation

CHEN Mei-qi

(Uncertainty Decision-Making Laboratory, Sichuan University, Chengdu, China)

Abstract: Ecological environmental problem is one of the most important concerns of people. The traditional stage of high speed growth pursues the economic benefits one-sidedly but ignores people's need of a great environment. Such an unsustainable growth is responsible for a less satisfied environment and reduced public interest in the field, making China's public ecological environmental governance trapped in the so called "Giddens paradox". Entering the stage of high-quality growth, we should uphold the people-oriented principle and strive to enhance their sense of gain, happiness and security which lie in the core of Xi Jinping's environmental thoughts. This paper aims to discuss the absence of people's environmental rights in an unsustainable growth, explore the environmental meaning of the sense of gain, happiness and security, establish the framework of enabling the public to participate in ecological environmental governance, and hopefully provide a practical method of jointly building an environmental governance system, solving the problem of environmental pollution and sharing a beautiful ecological environment.

Key words: ecological environmental governance; public participation; sense of gain; sense of happiness; sense of security

[责任编辑:钟秋波]

^①《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》,《人民日报》2021 年 3 月 13 日,第 1 版。