

嘉兴市环境治理制度创新及其启示

——基于程序正义和公众参与视角

林卡¹, 朱浩²

(1.浙江大学公共管理学院, 浙江 杭州 310058; 2.华东政法大学政治学与公共管理学院, 上海 201620)

摘要:嘉兴市在推进公众参与环境治理方面进行了一系列制度创新,这些创新实践包括构建环境治理民主协商的“圆桌会”制度;以“大环保”理念动员各方共同参与;以“联动化”方式加强社会各主体间的互动;随机抽取公众“评审员”参与案件处罚评审;以公众参与“点单式”执法确保环保督察的公平;以“道歉书”方式增加企业违约成本。这些创新实践活动不仅提升了当地政策的有效性,也对推进全国层面上的环境治理具有借鉴意义。

关键词: 环境治理; 程序正义; 制度创新; 公众参与; 社会合作; 嘉兴模式

中图分类号: C916

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2016)04-0070-06

The institutional innovation of environmental governance under the procedural justice and its inspiration: a case study of Jiaxing model

LIN Ka¹, ZHU Hao²

(1.School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China; 2.School of Political Science and Public Administration, East China University of Political Science and Law, Shanghai 201620, China)

Abstract: Jiaxing city has implemented a series of institutional innovation in promoting environmental governance, which includes constructing "Roundtable" system for environmental democratic consultation, setting up the concept of "environmental protection" to mobilize co-participation of all parties, strengthening the interaction between the subjects of society in the way of "linkage", randomly selecting public "reviewer" to participate in the review of penalty cases, ensuring the fairness of environmental protection inspectors by "order list" law enforcement as well as increasing the enterprises cost of default by "apology book". Jiaxing city environmental governance institutional innovation not only has important significance on improving the effect of local policy practice, but also can provide reference for promoting environmental governance at the national level.

Keywords: environmental governance; procedural justice; institutional innovation; public participation; social cooperation; Jiaxing model

一、问题的提出

环境治理是一个综合性的社会工程,已经成为全世界社会经济发展中必须共同面对的议题,需要社会各方共同参与。20世纪60年代随着环境运动的兴起,公众环境参与意识不断加强,尤其是环境NGO在全球环境治理中日益发挥着重要作用。为此,西方一些学者就公众参与环境治理提出了较为

具体的评估标准,例如劳伯和克努特提出公平性四项评估标准,即环保影响评价中公众所占的比重、公众对于环境保护决策的影响力、环保部门人员的知识和理论质量以及这些因素对改善过程关系的影响程度^[1]。乔纳森也认为在环境保护中引入公众参与是一种经济且高效的方法,是基于市场机制获得公平环境政策的有效途径,有助于改进环境治理并且降低治理成本^[2]。

为保护公众参与环境治理的程序正义,西方国家制定了一系列法律和法规来确保公民能够参与到环境决策的过程中。例如,2001年奥尔胡斯公约

收稿日期: 2016-06-02

基金项目: 中欧环境治理地方项目(欧盟项目)

作者简介: 林卡(1961-),男,浙江衢州人,教授,博士生导师,主要研究方向为社会政策和社会管理。

规定民众具有获得环保相关信息、参与行政决定过程与司法进程的权利。欧盟在2003年成立的“奥胡斯公约遵守委员会”也对环境决策中的民主参与权进行了规范和约束。这些公民环境参与的权利包括信息获取权、决策参与权和司法救济权^[3]。在保护公众的知情权方面,美国政府先后出台《信息自由法》和《紧急计划和社区知情权法》,要求企业公开环境影响方面的信息以便公众能够参与到环境决策的进程。这些法律法规从程序上保证公众对环境的享有知情权、参与权、救济权,推动了公众参与环境治理的制度化建设,并基于这些法律法规的实践形成了一些比较成熟的经验。

一般来说,环境治理包括环境规划和论证、环境审批的听证和评议、行政审批和立项、公示和监督以及项目执行等环节。为保证公众参与的权利,发达国家或地区在这些环节中通过公众讨论、辩论和评议的形式来缓解不同利益群体之间的分歧和冲突,提升环境决策的合理性和正当性。以英国高速铁路建设的环境规划为例,政府积极引导可能受影响社区的民众、非政府组织和环保人士参与讨论。在法国,相关法律规定那些对环境产生明显影响的大型建设项目必须经过“公众讨论”,甚至由全国公众讨论委员会(CNDP)来决定是否需要举行公共辩论。辩论方式可以是公民自由参加的会议、网上辩论以及问卷调查,周期通常为4~6个月。有些国家和地区的公众则可以直接参与环境的决策和审批的过程。在香港,环境项目的决策需要通过第三方独立机构香港咨询委员会来邀请处在不同领域具有不同身份的环评成员来对环境项目进行论证,随后将意见提交环境署长进行决策,这些被邀请的环评人士包括绿色团体成员、专家学者、银行人员、商人、工业代表等各类社会群体的代表^[4-5]。在法国,当环境项目评议的公众意见与审议机关无法达成一致时,可以通过法院裁决来确定,以充分尊重公众的决策权利。这些发达国家和地区环境民主的经验为中国环境治理提供了良好的借鉴和启发。

目前,中国政府在环境治理方面也出台了一系列政策和法规保障公众参与的权利。特别是2003年颁布的《环境影响评价法》要求建设单位在报批项目之前必须举行其环境影响的论证会、听证会,或

以其他形式征求社会大众的意见。2004年国务院颁布的《全面推进依法行政实施纲要》强调行政决策程序的正当合理性,要求与人民群众利益密切相关的决策事项应当向社会公布,通过举行座谈会、听证会、论证会等形式广泛听取意见。此后《环境保护行政许可听证暂行办法》、《环境信息公开办法》要求政府主动公开环境信息,强调公众的环境知情权和参与权。2014年最新修订的《环境保护法》增加了规划环评、政策环评以及公益诉求主体等方面的新规定。这些规范性文件的颁布提升了中国环境公民权的保障水平和公众参与程序的正义性。

尽管如此,目前中国在环保立法和执行方面以及公众参与的民主进程中仍旧存在着许多问题。这些问题突出表现在:环境决策中的某些程序被人为规避或简化,公众参与流于形式^[6],很多工作仍然局限在宣传教育方面的参与以及环境违法行为的事后监督,难以有效参与环境决策;公民参与环境管理的法律条款不完善,公众对环境决策的监督缺乏具体的实施方案和程序^[7];公众参与环境治理的层次有限,很多属于个人自发性参与,即便有非政府环保组织来引领,其所能起的作用仍十分有限。针对这些问题,许多专家强调环境立法中关于公众参与的程序要具体化并被有效执行,譬如涂晓芳和黄莉培认为,政府要对参与的途径与方式、参与的时间和程序有明确规定^[8]。陈润羊和花明也强调要从法制保障、参与渠道、公众素养三方面来完善公众参与机制^[9]。郜凌云则认为必须将原则性条文具体化,完善环境影响公众参与的具体程序,确立公众环境请求权制度,完善环保社会团体制度,为公民的环保结社创造健康的制度环境^[10]。这些建议都在一定程度上回应了当前环境治理进程中公众参与所面临的障碍,注重于环境治理中程序正义的意义。

程序正义被认为是“看得见的正义”,其重视通过合理和正当的程序来获得人们对于法律裁决的认可。罗尔斯认为,并不存在任何有关结果正当性的独立标准,因为这一正当性是存在于程序正当性和合理性中的^[11]。博登海默也认为,“正义具有着一张普洛透斯似的脸,变幻无常,随时可呈不同形状,并具有极不相同的面貌”^[12]。由于要达成“实体正义”的绝对公平公正十分困难,追求程序的正义就成为追求正义最现实的途径。由此,要保障公

民的基本权利,就应该保证这些法律法规执行和运作的程序本身是公正和合理的。由于对程序正义的涵义具有多种认识,人们对程序正义的标准和实现手段就存在认知上的差异。如泰勒提出评价公正的六项价值标准,戈尔丁则就程序公正内容提出九项标准。在中国,对程序正义的标准和内容有五种说法,但无论持有怎样的界定,仍然可以从中得出一些共同遵守的准则。

罗斯认为,当某种程序能够得到人们恰当的遵守并实际执行时,其产生的结果就应被视为是正确和正当的。詹金和莫博涅认为,盟约、解释以及期望的清晰性是程序正义的三个共同标准。它使个人参与到决策机制中,能够就决策过程寻求解释,而且管理者要全程关注参与者的期望^[13]。肖建国则将诉讼程序中程序正义的最低标准确定为法官中立、当事人平等、程序参与、程序公开和程序维持等五项原则^[14]。基于这些观点可以看出,中立、平等、公开、参与被认为是程序正义的几项最基本标准,只有满足这些基本条件,程序规则才能被认为是可以公正设立和执行的。

讨论民众对于环境治理的参与过程,可以从程序正义和公众参与的视角来对其展开深入的讨论。目前人们常常从规范性角度出发来倡导环境公正权益和民主进程等理念,因而对于环境立法和环境审议的环节讨论较多,对于如何实施和确保这些理念实现的具体政策的探讨较少。鉴此,笔者试图把程序正义的法学理论引入到对于环境治理进程的社会分析中,并以浙江嘉兴市公众对于环境参与过程中所形成的种种制度创新为例,论证如何通过强化环境治理中民主程序的合理性和正当性来提升治理能力和优化治理效果,从而寻找到推进环境治理进程的有效手段。

二、嘉兴环境治理模式的制度创新

尽管中国 20 世纪 70 年代就出台了环境保护方面的法律,但是直到 90 年代中后期环境问题才真正被社会所关注,环境保护自此走向强调共同参与的环境治理阶段。为应对当前环境治理中存在的问题,地方政府积极采取多种创新方式改变其所面临的困境。在江苏,政府从公众参与环评调查、环评听证制度、环评公告公示等 6 个方面加强公众参与环境

的制度化建设。在遴选听证代表时综合考虑地域、职业、专业知识背景、表达能力、受影响程度等因素保证公众的代表性。辽宁沈阳市则对公众参与环境保护的方式、途径,享有的权利等方面的立法作了较为细致的规定,并通过环境热线、“环保办公博客”等实现政府信息公开、强化公众与政府部门之间的互动。浙江省宁波市环保局也通过网站开展行政执法信息披露、环境质量公布、污染减排和生态建设等一系列工作。温州市通过信息公开、公众交流、公众参与、人大政协督察四项制度引导市民代表参与或监督环保管理工作。

在这些实践中,浙江省嘉兴市的环境治理公众参与的经验 and 模式对于探索公众对环境决策过程的参与具有更为突出的意义。这一模式的典型特征是公众在环保事务中从事先到事中、事后进行全过程参与。具体而言,嘉兴市政府在环境规划、环境评议和审批以及后期的监督等不同环节中,广泛邀请环保 NGO、公众和专家学者等真正参与到环保审批、环境执法、环保监督工作中,通过部门合作和多方主体的参与,构建公众参与环保治理进程的对话协商机制。这一机制有助于在环境领域创新公共事务管理的方式,提高政府环境治理工作的有效性,推动政府执政理念的转变。其构成具有六大要素,即“圆桌会”、“大环保”、“联动化”、“评审员”、“点单式”、“道歉书”等六大制度,为公民参与环境治理提供了一种制度性的程序机制以保障公民在环保事务中的知情权、参与权和决策权。

(1)构建环境治理民主协商的“圆桌会”制度。在环境规划和论证阶段,“圆桌会”制度可以使当事人通过民主协商的平台,对环境项目的规划方案提供咨询意见。环境治理是一个长期的过程,常态化的环境治理单纯依靠政府一方是行不通的。在嘉兴市,“圆桌会”制度被广泛引入项目论证、重大环境问题讨论以及治理方案设立活动中。具体也就是要求地方政府在对市县重大环境项目进行审批时,邀请包括公众、政府、媒体、企业等来参加“圆桌会”,就环境项目的污染减排、环境教育和政策制定等进行面对面的讨论和交流,以提升项目论证和审批立项的科学性。

(2)以“大环保”理念动员各方共同参与。在项目执行阶段,嘉兴市积极动员社会多类主体共同

参与,引导部门之间的合作,形成了“大环保”理念下的组织框架。这些社会主体不仅包括嘉兴环境联合会、环保检查团、专家服务团、市民评审团和环境权益维护中心等民间组织,也包括企业、社区和个人主体等。其中,环保检查团成员是通过《嘉兴日报》向社会公开招聘,成员来自不同社会阶层,有大专院校的教师、绿色学校的学生、社区居民、外来务工人员、各级机关干部以及离退休人员。同时,通过公开招聘、组织推荐和邀请,嘉兴市成立由 50 名具有较高环保专业技术水平的专家组成的服务团和宣传环保知识的环境保护宣讲团、环保志愿者服务队、节能减排志愿者先锋服务队、环境学会、产业协会以及学会下属的地区(专业)工作委员会,从而形成“大环保”公众参与的组织框架。

(3)以“联动化”方式加强社会各主体间的互动。“联动化”指公众多元联合,共同协作,强化环境治理监督。其主要表现在公众参与区域污染防治监督联动、公众与环保 NGO 及网上信息的联动等,也表现在社会多部门合作寻求环境公共事件的参与等等。如嘉兴市推出全国首份“环保手机报”,开通环保官方微信群,在网上设立“市民检查团”、“环保志愿者在行动”、“12369 网上投诉中心”、“环保视角”等专栏,打造公众“可参与、可投诉、可点评”的网络互动平台^[15]。这些活动大多通过环保联合会的成员发起,借助 QQ 群平台进行信息沟通和互动。当环保部门邀请活动时公众可以自愿报名,参与到环境项目的监督检查中以回应相关部门提出的具体要求。

(4)随机抽取公众“评审员”参与案件处罚评审。在项目监督环节,嘉兴市创建了“评审员”制度。这些“评审员”包括企业负责人和普通群众,通过机构推荐、媒体招募等形式产生,每人每年至少要参加一次案件处罚评审。评审组由每次随机抽取的“评审员”(要求评议案件所在地只能有 1 名“评审员”参加),和邀请的 2 名环保行风监督员等组成,其成员一般在 5 人以上,由环保局召集参与审议^[16]。这些“评审员”来自不同领域,对所审议的环保事件及处罚额度进行讨论,根据少数服从多数的原则形成决议,环保行政机关在此基础上形成相应的处罚决定。一般来说,公众参与审议环节,由他们对于处罚标准和法律适用提出参考性意见,可

以有效避免政府处罚的随意性或行政不作为,提升环境治理的整体水平。

(5)以公众参与的“点单式”执法确保环保督察的公平性。“点单式”执法赋予公众在环保执法以及对排污企业抽查的“点名权”。这一制度力图排除项目监督中的外在干扰,通过随机点名的方式构建执法部门与公众以及企业之间的相互信任。以往环境执法一般是由环保部门独自开展,其检查过程本身以及检测结果有可能面临社会大众的质疑。从 2009 年起,嘉兴市引入公众参与的“点单式”行政执法制度,通过微博网络报名、公开招募等形式,邀请普通市民、志愿者组织和社会公益人士参与。在环保部门的召集下,这些成员对环保重点监管企业名单上的企业进行检查,或以自主点单的形式随机抽取检查相关的企业,并在随后对其检查结果进行公布。这种随机抽查方式有效实现了对环境项目和污染企业的检查和监督,一定程度上避免了政府和企业的合谋行为,降低了政府的环境治理成本,也增进了政府环保部门监察的客观和公正性。

(6)以“道歉书”方式增加企业违约成本。“道歉书”是指借助社会媒体的手段来监督企业行为,强化环保信用企业评估机制。为了强化对企业排放的约束机制,嘉兴市政府出台了《环保信用不良企业公示管理办法》以及《企业环境行为信用等级评价实施办法》,要求环境信用不良企业通过登报道歉和治污承诺的方式加强自身约束,并通过银行信贷监管以及邀请媒体和公众参与的方式对这些企业环境整改过程进行监督。这种通过社会媒体进行环境监督的方式可以增加企业的违约成本,强化企业的环境整改行动,也在很大程度上降低了环保部门执法监督的成本。

从总体上看,这六大创新方式覆盖到环境治理的各个环节,确保了环境治理过程的公平和正义(图 1)。当然,在实际执行中,这几种环境治理的创新方式之间并不能进行严格区分,因为在许多环节这些手段也是综合加以采用,因而这些制度创新往往具有综合效应,对确保民众的知情权、参与权、决策权和监督权,使各方介入到环境治理进程,形成良好的环境治理成效产生了积极作用。

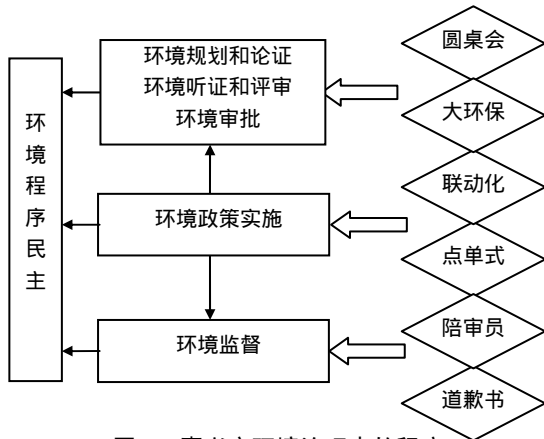


图1 嘉兴市环境治理中的程序

三、嘉兴市环境治理经验的启示

嘉兴市的制度创新为环境治理过程中所面临的程序民主、社会赋权和程序执行等一系列实践问题提供了有益的经验，对推进环境治理中的程序正义具有以下启示。

1. 通过制度创新确保环境治理的民主性

程序正义需要形成有效的制度。环境治理的决策过程是一个利益博弈过程，因而要使各方利益相关者都有可能介入并把它形成制度。嘉兴模式的意义首先在于对环境宣传和治理进行了一系列的制

度创新。它在环境规划、环境评议、环境政策执行以及监督等环节创新了一系列机制并通过相关程序来确保环境治理的民主性(图2)。

在环境规划阶段，“圆桌会”能够搭建一个环境治理讨论的平等协商机制，通过召开项目论证会、治理方案恳谈会增进协商民主，提升了环境治理的科学性。当然在实际的执行中，对公众的授权不足以及公众在相关专业技术知识方面的缺乏等因素会在一定程度上降低环境规划中公众参与的有效性。

在环境评议阶段，嘉兴市倡导“大环保”理念，强调部门和社会多主体之间的协作并形成一些规则。这一现象与“联动化”机制相关联，可以通过增进部门协作和信息共享来提升环境项目审批的效率。它构建了整体化的公共服务网络并增进部门工作的协同能力，这种协同不仅在政府部门内部也在政府部门与社会组织以及公众之间得以体现。

此外，在环境项目的监督中，“点单式”、“道歉书”以及“陪审员”制度增进了公众的参与意识，强化了公众对环境监督的能力，增进了评议程序的公开性和透明性，确保了环境决策的公正性，降低了政府的监督成本。

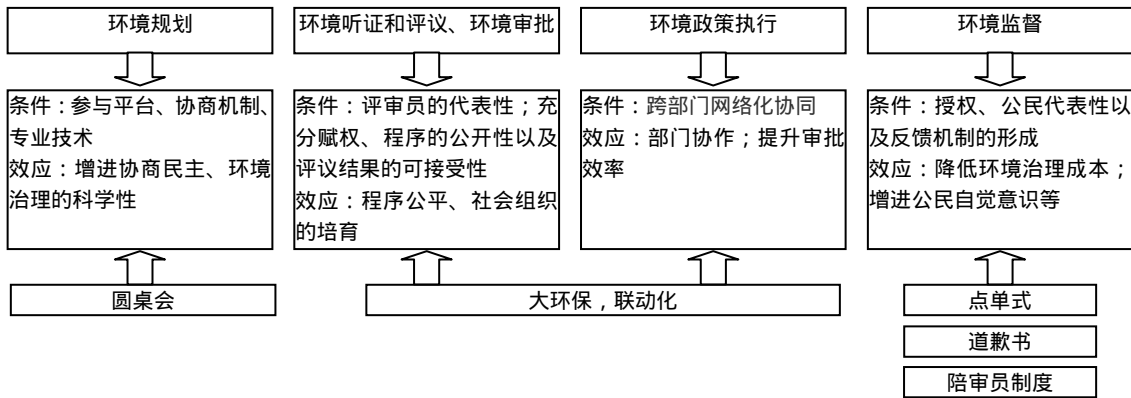


图2 嘉兴市环境治理的制度条件和效应

从程序正义视角看，目前中国许多地方在环境治理的程序方面还存在法治不足、人治色彩浓厚、行政运作替代法治等现象。特别是在威权主义背景下，公民的自组织性较差，行政的自由裁量权过大，容易出现政府无视公民环境权和利益表达诉求的弊端。通过对公众参与环境治理公共决策的程序规范化途径，可以形成对政府行政权力的约束和监督，有助于政府按照法律法规和行政程序办事，减少决策的任意性和主观性。因此，要强调程序正义

的意义就要形成一定的制度规则，并且要把这些规则细化到程序中加以稳定化。只有这样才能保障不同主体的利益表达权利，从程序上保证决策信息的透明化以及公民问政机制的形成。

2. 对公民赋权提高其环境治理参与的有效性

在程序运作中，当事人和相关方是否有相应的权利，具有怎样的权利，权利是如何运作的以及怎样防止权利的滥用，对这些问题的清晰回答是实现程序正义的先决条件。虽然中国基本政治制度保障

了公民的参与权利,但是对于“谁来参与”、“参与什么”和“怎样参与”均没有相关的规范和条例加以明确规定,致使许多公众参与以非制度化的形式出现^[17]。根据阿恩斯坦的公众参与阶梯论,中国公众参与环评的形式应该归为“操纵,通知和咨询”。如果公众在此过程中只是被动地接收信息而对项目缺乏发言权,那么这一过程在严格意义上讲算不上真正的公众参与^[18]。

就当前中国环境治理来说,目前的体制常常过多依赖政府推动而群众参与太少,过多地强调公民保护环境的义务而忽视了公民的环境权利,具有较强的政府管制型的特色,这使公民参与具体的环境治理程序的过程往往流于形式^[19]。如最近在杭州发生的垃圾焚烧场设立事件中,起因就是因为环评公示阶段的程序尚未完成就开工,伤害了当地群众的环境知情权而导致群体性事件的发生。在当前环境决策中,许多地方公民缺乏赋权,对一些环境污染较大的项目无权过问。当他们的环境利益受到损害时,就有可能通过各种非常规的方式进行抗争,并导致群众事件。

嘉兴模式通过诸如“陪审员”制度让公众充当环境法官,使之参与到决策过程中。这种赋权的做法可以为公众参与环境决策提供重大驱动力,从而提升环境治理的有效性。赋权意味着形成公民良好的自我意识,也意味着在与环境的关系中得到关键性能力以及为社会、政治行动培育个人与集体资源^[20]。参与环境治理行动能够帮助公众提升社会权利的认知,因而被当成社会赋权的主要途径^[21]。嘉兴市政府在环境规划、审议、行政审批和监督等所有程序环节上强调公民的全程参与的做法,可以不断扩大公众参与的范围,通过将政府原有的权力向公众转授,为社会各主体的介入提供了各种正式和非正式的参与途径,增进公民在环境决策中的咨询和审议权,并提升公民参与的意愿,推进环境参与的程序正义。

3. 严格执行程序促进其法制化和规范化

程序正义强调程序的法制化和规范化,一经确立就必须遵照执行,不能仅强调实质民主而缺乏对于过程和形式的规范。在中国的实践中,很多时候出于行政效率的原因往往简化程序,或者规定了相关程序而往往采取灵活的方式解释、规避甚至不执

行。比如中国《环境影响评价法》和《环境信息公开办法》对于环境影响报告书编制程序以及环境信息公开的范围、方式和程序进行了详细规定,但是许多为建设项目提供环境影响评价委托服务的机构经常弄虚作假,公然违背法律程序规定“出卖”评价证书及公章或与具体的项目方进行“利益输送”^[22];在环境信息公开中政府经常以涉密或不宜公开为由对涉及到公众利益的许多环境信息选择不公开,或简化公开内容、缩小公开范围。这种不按照程序执行的方式极大地降低了环境治理的可靠性,还影响了治理的公信力并很有可能引发群体性事件和社会危机。

因此,公众参与环境的努力要发挥作用首先必须强调遵从决策的规制,严格执行程序要求^[23]。在嘉兴市,政府通过积极搭建参与的平台,通过民主程序的训练提高了公民在公共事务中的主动性和自觉性。这种公民意识的觉醒有利于民主生态的形成。为了规范参与的有序性,嘉兴市还对一些社会组织如环保检查团等制定了相应的章程,提升不同主体参与的规则意识。另外,通过“圆桌会”和“三团一中心”这些平台强化了环境法律法规的执行和监督,通过“点单式”执法和“陪审团”制度使公众环保执法以及对排企业抽查落到实处,强调法律程序的有力执行。同时也通过“大环保”和“联动化”这样的理念和方式,鼓励公众参与区域污染防治监督联动、公众与环保 NGO 以及网上信息的联动,强化这种模式的持续性,对于实现有效的环境治理具有重要作用。

嘉兴市的环境治理经验作为探索程序正义的一个重要案例,对于公众参与环境治理的程度,参与者的代表性,环境决策的影响力,社会组织和民间群体在环境宣传、环境教育、环境监督等方面都进行了积极的探索。这对缓解人们环境治理中的利益冲突、促成冲突解决机制的形成方面具有重要启示。其创新经验对于提升中国环境治理效能具有十分重要的作用。事实上,目前中国的地方政府组织与社会机构和团体合作的成功个案并不很多。就研究嘉兴模式的中欧环境项目而言,在运作中作为政府组织的环境宣教中心与从事研究工作的中外学者之间的合作并不愉快,并存在一些侵权现象。这

(下转第 82 页)