

On the Public Participation Mechanisms in Environmental Disaster Risk Management

Lili CHEN

Management School, Zhejiang Ocean University, Zhou Shan, Zhejiang, China

13567668961@163.com

Abstract: Public participation in environmental disaster risk management helps to enhance self-rescue capability, solve the "failure of government" in environmental disaster risk management and ensure the public interest orientation of environmental disaster risk management. There are still many deficiencies of public participation in current environment disaster risk management, such as low levels of the organization, weak awareness of public participation, less able to participate and so on. To promote active public participation in government crisis management, we must establish and improve relevant expression mechanism, information disclosure protection mechanism, consultative oversight mechanisms, risk education incentives mechanism, and government, the media and the public co-operation mechanism.

Keywords: Environmental hazards; Risk management; Public participation

环境灾害风险管理中公众参与机制研究

陈莉莉

浙江海洋学院 管理学院, 舟山, 中国, 316000

13567668961@163.com

摘 要: 公众参与环境灾害风险管理有助于提高社会自我救助能力, 解决环境灾害风险管理中的“政府失效性”以及确保环境灾害风险管理的公共利益取向。当前我国环境灾害风险管理的公众参与还存在很多不足, 表现在组织程度低、公众参与意识薄弱、参与能力较低等方面。为推进公众积极参与环境灾害风险管理, 必须建立和完善相关表达机制, 信息公开保障机制, 协商监督机制, 风险教育激励机制, 以及政府、媒体与公众合作机制。

关键词: 环境灾害; 风险管理; 公众参与

1 引言

伴随中国经济的高速发展, 环境灾害事故在我国频繁发生, 从 2005 年的松花江重大污染事件, 到 2007 年太湖、滇池、巢湖的蓝藻爆发, 由此引发的环境风险直接威胁到普通民众的生命财产安全, 并在一段时间一定区域内引起人们的恐慌。但长期以来国家仅仅将环境灾害所引发的风险管理问题看成是纯粹的自然生态问题和技术治理问题, 而不是一个公共问题, 始终诉诸于行政性治理机制。显然, 单靠行政治理不能有效地保护公众的生命财产安全, 而公众参与恰好可以弥补行政治理方面的某些不足, 一方面可以有效解决政府应付环境灾害事件中陷入“突击解决——迅速

见效——问题反弹——再突击解决——再反弹”的恶性循环^[1], 降低政府环境灾害治理的政策执行成本, 提高环境灾害治理的效率, 又可以真正实现环境管理模式从“应急反应型”向““预防创新型”的战略转变, 因此有必要在环境灾害风险管理中引入公众参与机制。

2 公民参与环境灾害风险管理的必要性

环境风险管理是决策者权衡经济、社会发展与环境保护之间相互关系, 根据现有经济、社会、技术发展水平和环境状况做出的综合决策过程, 它必须综合考虑到社会、经济和环境因素, 使可能受到事故风险影响的各利益方感到满意^[2]。因此从环境风险管理角度来看, 公众往往是环境灾害的直接利益相关者, 环

境灾害的风险时刻威胁着公众的生命财产安全,但是,长期以来国家将环境灾害所引发的风险问题仅仅看成是纯粹的自然生态问题,并且把公众处于被管理的对象,可是环境灾害事件从发生到处理解决,并不是单单依靠政府的行政措施就可以实现,普通的公众是环境灾害事件最直接的受害者,他们对环境灾害事件的妥善解决要求最为迫切,且人数众多,他们的参与,对政府而言,更具有管理价值和社会价值。

2.1 有助于提高公众环境灾害风险管理的自我救助能力

在环境灾害风险管理过程中,公众既是环境灾害风险管理的直接受众,同时也是至关重要的管理主体。当环境灾害风险发生后,政府积极引导公众有序的参与到环境灾害管理中来,可以使公民深刻感受到参与环境灾害管理既是一种不可推卸的责任,也是自身不可让与的权利,通过参与,公众能更直接、客观的了解有关环境灾害现状,提高对环境灾害风险的认知程度,这样,既有利于树立环境灾害风险的意识,也可以提高公众应对灾害的自我救助能力,为最大限度地减少环境灾害带来的损失作出努力。

2.2 有助于解决政府环境灾害风险管理中的“政府失效性”

“政府失效性”是指当环境灾害发生时,政府由于与公众、企业以及其他一些社会团体缺少必要的沟通和交流,在环境灾害发生后很多风险管理举措得不到公众的理解和支持,造成了政策执行成本的提高和执行效果的下降^[3]。“政府失效性”的存在,表明仅靠政府的力量应对环境灾害事件要付出极高的公共财政成本。有效解决“政府失效性”,需促进公众参与环境灾害事件的处理,以合作的姿态共同应对可能发生的各种风险。公众的有序参与能及时提供丰富的物质资源和人力资源,有效缓解由于灾害造成的物质损失和心理伤害,从而大幅度地降低环境灾害管理的成本。同时公众参与到环境灾害的风险管理,有助于政府和各类社会组织充分了解和重视人民群众的基本利益和愿望,同时及时制定出科学、合理的决策,从而使环境灾害管理的各项措施得以迅速实施。

2.3 有助于确保环境灾害风险管理的公共利益取向

在经济社会迅猛发展的当今社会,真正的公共利益如何实现等成为日趋尖锐的社会问题。公众参与环

境灾害管理中,一方面,可以更好的把公众各方面的诉求通过合理的渠道和方式表达出来,从而架构起政府和民众沟通的桥梁,实现社会公共安全利益的最大化;另一方面,通过公众参与,可以建立起强有力的自下而上的社会监督网络,对环境灾害决策和决策执行的失误进行及时和有效的监督和控制,只有这样才能确保环境灾害管理的公共利益取向。

3 目前公民参与环境灾害风险管理存在的种种不足

3.1 公众参与意识比较薄弱

大多数的公众在参与环境灾害管理的过程中严重缺乏主动性和积极性,往往习惯于被政府传唤或者当被问及对环境灾害事件的看法时,才会表达自己的观点。一般情况下,即使当涉及自身利益时,也不会自发地产生参与的意愿。传统的“官本位”和“臣民”政治文化束缚着了公民参与的发展,公众潜意识认为制定政策只是政府自身的事情,作为普通民众只需要按规矩办事就行了,导致公民对于环境灾害风险管理参与的意识薄弱。

3.2 公众参与热情程度不高

公众对参与环境管理往往采取无所谓的态度,其中大多数人是在从众的心理支配下消极参与进来,而且公众参与程度受动机、情绪、成本等因素影响呈现不稳定的倾向。对于大多数的公民来说,之所以参与环境灾害管理,往往更多地从经济上考虑维护与本人、本单位等局部利益,而不是把它当作是自己的政治利益。对于自身之外的事情则采取了“事不关己,高高挂起”的消极态度。究其原因还是与政府垄断公共事务管理的话语权,政府及其有关部门排斥公众参与,在环境灾害管理中不支持甚至是抵制公众参与,这说明政府及其有关部门还没有完全认识到实现公众参与是其义务和权利,这是公众参与的热情不高的重要原因。

3.3 公众参与组织化程度低

公民参与的组织化是指,有序且有效的公众参与是通过各种社会团体和组织而不是以个人方式表达利益诉求,在环境灾害风险管理中发挥功能和作用^[3]。目前公众参与环境灾害管理的过程中,存在着强势利益群体除了利用不当方式(贿赂、暴力手段、个人关系、权力寻租等)影响地方政府,获取不正当利益,还利用合法手段(部门立法、地方立法等)实现不当

利益。而弱势利益群体则由于资源有限，合法渠道又不畅，不得不诉诸于非理性的手段，如静坐、行贿、越级上访等。这些形式呈现出无序化和非组织化的特点，使公众之间缺乏内部的协调和沟通，其利益诉求往往不十分明确，甚至相互矛盾，在环境灾害风险管理的决策中所起的作用也不十分明显。当前，公众环境利益诉求的方式在造成这一现象，主要是因为我国民间组织数量不多、能量有限、至今还发育不全。一些专业性社会组织大多是自上而下的官办社会团体，行政色彩过浓，缺乏民间组织固有的灵活性与创新性，大多数无所作为，更谈不上能完全自由、合法地协助政府参与灾害风险管理。而其他营利性组织也面临在灾害风险管理中的职责与权限不明，缺乏与政府部门沟通与合作的经验。

4 完善公众参与环境灾害风险管理的机制

针对公众参与的不足，如何改进以达到完善环境灾害风险管理的目的，弥补我国环境灾害风险管理行政治理的缺陷，就成为了必须面对的问题。本文认为政府有义务采取更为有利的措施建构公众有效参与环境灾害风险管理的机制。

4.1 表达运行机制

由于“新技术发展的刺激，直接推动了信息快速的扩展和传播，越来越多的公民……要求在公共政策过程中获得发言的机会”^[4]，而且“公民参与治理的政策也确实显示出多方面的好处：丰富了决策信息进而避免了决策失误；增进了公民对决策的接受感；公民的辅助服务拓展了公共服务效率；增强了政府亲和力从而改善官僚处境。”^[5]此外，公众如果有机会“参与而且被诉之决策的缘由的话，公众也愿意接受对自己不那么有利的决策。”^[6]；另一方面，拒绝公众参与的环境决策往往要付出代价。因此政府一定要权衡非参与型环境决策的代价，尤其是考虑到公民会干预他们未参与的环境灾害治理措施时更应作此权衡。基于此，政府应该扩大公民参与的机会，建立全程周期式公众参与。以实现公众对于环境灾害管理的充分表达权。所谓全程周期式公众参与机制就是公众在环境灾害风险管理的期前参与、期中参与和期后全过程参与。（详见图1）

4.1.1 期前参与

是指公众在各级政府召开的审议会和听证会上，可以针对目前及今后环境灾害风险问题，对政府政策

及政府即将出台的重大行动方案充分地发表意见。对公众提出的意见政府要给予认真的考虑或分析，不论是否采纳，都要给出一定的答复，一般而言，这类意见往往从技术及经济的可行性、社会的可接受性和公平性等方面为政府政策提供了参考。公众对于一些有可能污染地区环境和危及居民健康的工程项目计划通常反映比较强烈，如上世纪九十年代中后期日本新潟县卷镇曾作为核电站候选地，因其居民投票以压倒性优势强烈反对而作罢。这种居民投票公决的方式值得借鉴，因为它有助于提高公众参与环境灾害管理并避免某些决策失误。

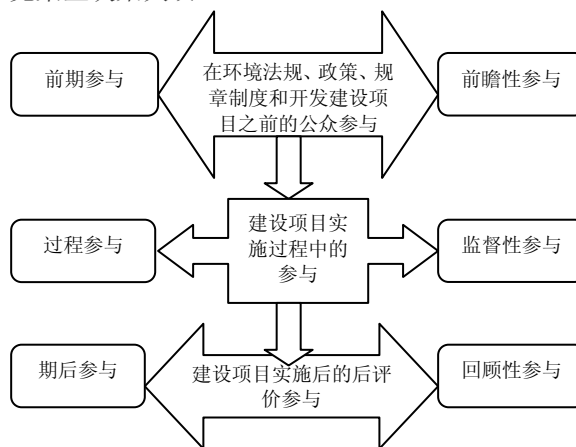


Figure1 flow chart of the whole cycle-style public participation

图 1. 全程周期式公众参与流程图

4.1.2 过程参与

为了促使政府和企业的政策与行为对环境更加友好，公众可以通过投票、媒体、曝光环境纠纷处理和参与环境影响评价等多种途径对政府和企业施加影响。1964年日本始创的自愿性环境保护协定是公众对企业进行监督的一种独具特色的方式，市民可以直接和企业签订协议，要求企业在一定范围内容许他们随时到企业内部视察生产过程及污染治理情况。公众的监督对于政府决策的科学化和企业行为的合理化均起到了积极的作用。因此，我们应该推进和强化过程参与，加大公众监督的力度，充分发挥其覆盖全过程的威慑功能。

4.1.3 期后参与

建设项目完成之后，继续追踪评估其环境效应，让公众了解建设项目的成效与缺陷、经验与失误，请

公众举荐措施与对策，完成一次全程周期的公众参与全过程。

4.2 信息公开保障机制

正像托马斯所言，“任何旨在预防和解决公共争议的措施的执行，其基础必然是拥有一个充分知情的公众群”^[7]准确、充分的环境信息是公众参与环境灾害风险管理的基本保障，只有公众能够了解或掌握环境灾害的有关信息才能切实参与到风险管理的决策过程中，并且减少对相关决策的抵触和非议，给予决策行为更多的合法性支持。“如果一个政府的运转是不透明的，那么它就不能赢得其民众的信任和支持。生活在信息封锁状态下的民众必然会对政府的所作所为产生怀疑。此时，谣言散播者及其合谋理论家就会成为信息源，这些“信息”加重了民众的怀疑和好斗心理。^[8]”为此，完备而准确的信息披露，而不是有选择地发布一些不完整的（甚至是不准确的）数据信息公开制度，有利于督促政府和环境灾害责任者直接向公民负责，降低公众参与的盲目性和提高参与质量。

为此，政府环境信息披露的内容应包括与环境保护有关的法律、法规、政策及其解释、各种环境标准；可能对环境造成影响的政府宏观发展规划、开发建设活动以及区域环境状况；资源环境行政机关的组织、工作程序和执法的依据等内容，公布重大环境决策、环境状况、有关建设项目的信息以及召开听证会等。

4.3 协商监督机制

组织化的利益表达不仅能整合分散多元的利益需求，而且能以组织化的力量引起政府的关注，从而实现自身的利益需求。一方面，民间组织可以代表一定社会群体及时地把公民对政府的要求、愿望和建议集中起来，转达给政府，与政府进行政治协商对话，使政府更好地了解、倾听和尊重社会的意愿和权利；另一方面，一定范围的公民则可以借助民间组织的力量构成对政府有效的制约，对政府实施的违法与不当的行为，民间组织可以提出意见和批评，必要时甚至可以代表公民进行抵制，以促使政府纠正自己的行为，进而来保护公民的合法诉求。通过这两方面，将更有助于创造一个公平正义、合理合法的利益诉求与监督环境。

4.4 激励机制

“有效的公民参与还需要公民具备适宜的参与能力。第一，沟通能力。掌握沟通的技巧、提升沟通的

水平是公民参与有效性的保障。第二，理解能力。公民能否充分理解政策过程和政策决策的方式、公共问题解决的公共利益取向、参与者的期望受政府资源有限的制约等，是公民能否明智参与政策过程的前提。”^[9]因此政府应特别强调对公众参与的激励，其实，在大多数公民并未意识到自身环境管理职责时，保护的积极性和努力程度不会高，改变这种现状不仅需要完善相关的机制，还须政府通过加大宣传和思想教育提高公众的参与意识，激励提高公众的参与热情和主动性。

References (参考文献)

- [1] ZHANG jingen, YING wenjia, From the administrative management to multiple co-government, the transformation of contemporary Chinese environmental governance [J], *Ningbo municipal communist party journal*, 2008(11), P93-99.
张紧跟，庄文嘉，从行政性治理到多元共治：当代中国环境治理的转型思考[J]，中共宁波市委党校学报，2008(11)，P93-99.
- [2] ZHANG Jiwei, YANG Zhifeng, HUANG Yinyu, A Study on Ecological Compensation in Marine Reserves Based on Environmental Risks Analysis[J], *Ecological economy* 2009(4), P177-181.
张继伟，杨志峰，黄歆宇，基于环境风险分析的海洋自然保护区生态补偿研究[J]《生态经济》2009(4)，P177-181.
- [3] SHI Lu, JIANG Yungen, On Public Participation in Government Emergence Management [J], *Journal of xinjiang university (PHILOSOPHY, HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES)*, P19-21.
石路，蒋云根，论政府危机管理中的公众参与[J]新疆大学学报（哲学·人文社会科学版）2007, 35(2)
- [4] John crichton Thomas, The citizen participation in public decision-making [M] SUN boying, Chinese people's university press, 2005, P1.
约翰·克莱顿·托马斯，公共决策中的公民参与[M]，孙柏瑛等译，中国人民大学出版社，2005，P1.
- [5] John crichton Thomas, The citizen participation in public decision-making [M] SUN boying, Chinese people's university press, 2005, P153.
约翰·克莱顿·托马斯，公共决策中的公民参与[M]，孙柏瑛等译，中国人民大学出版社，2005，P153.
- [6] B guy Peters, DE Bureaucracy [M], NIE LUO, LI Zizi, Chinese people's university press, 2006, P55.
B·盖伊·彼得斯，官僚政治[M]，聂露、李姿姿译，中国人民大学出版社，2006，P55.
- [7] HUANG Jianrong, Public management theory, Social science literature press, 2005, P441.
黄健荣等，公共管理新论[M]，社会科学文献出版社，2005, P441.
- [8] Daly, maiev's library YiLiNa Pitt families, Environmental management of a new paradigm: in order to improve the transparency, In order to improve the transparency [J], 2009, P134-139.
维夫克·拉姆库玛艾丽娜·皮特科娃，环境治理的一种新范式：以提高透明度为视角[J] 2009 (3), P134-139.
- [9] LI qingjun, In the process of public policy and citizen participation of restrictive factor analysis [J], *Yangzhou university journals in humanities and social science edition*, 2007(1), P95.
李庆钧，公共政策过程中公民参与的作用及其限制性因素分析[J]，扬州大学学报，人文社会科学版，2007(1)，P95.