
环境治理中的公众参与

——授权合作的“嘉兴模式”研究

辛方坤¹，孙荣²

（1．上海政法学院，上海 201207；

2．同济大学，上海 200092）

【摘要】公众参与环境治理已经上升为国家意志，但从当前有参与失灵转变为有效参与缺乏细致的可操作性探讨。本文选取浙江嘉兴的“环境民主”为对象，运用案例研究方法，总结了嘉兴在推动公众参与过程中的实践做法与相关经验，诠释了“嘉兴模式”中三个关键问题：为什么参与（动力系统）、参与什么（运作系统）及如何保证参与有效（强化系统）。有别于西方国家自下而上的参与模式，我国的公众参与需要地方政府的积极推动，提出了宣传认同、公开互动及授权合作的应对之策。

【关键词】公众参与；环境治理；授权合作

2015 年实施的《中华人民共和国环境保护法》设“信息公开和公众参与”专章，确立和保障公众的环境“参与权利”。然而，公民参与环境治理从框架性描述走向操作化设计仍需时日。因此，构建公众参与环境治理的有效途径就显得十分迫切。我国很多地方都在探索，试图寻找一条符合中国国情的公众参与道路。不可否认，鉴于国内公众参与环境治理成功案例的匮乏，研究多集中于理论构建及范式的思考，案例研究、比较研究并不多见。从 2011 年开始，浙江嘉兴市政府积极推进公民参与环境治理实践，探索“环境民主”之路，经多年积累，形成了具有一定借鉴意义的“嘉兴模式”。本文选取“嘉兴模式”的公民参与环境治理实践为对象，通过比较研究，尝试剖析嘉兴市政府主导下的公众参与主体、参与过程及参与层次，探寻解决我国环境治理中公众参与困境的可行性路径。

一、环境治理中公众参与的逻辑

*本文系国家社科基金重点项目“建立健全政府向社会力量购买公共服务机制研究”（批准号：14AZZ011）、教育部人文社会科学青年基金项目“环境敏感期邻避冲突的预警机制研究”（批准号：13YJC630190）、上海市晨光计划“邻避冲突治理中的公民参与”（编号：14CG60）的阶段性成果。

收稿日期：2016 年 5 月 10 日

作者简介：辛方坤 男（1984 年）上海政法学院副教授博士；

孙荣 男（1953 年）同济大学经济与管理学院教授博士生导师

环境保护部发布的《2014 年中国环境状况公报》显示，我国大气、水资源、土壤等环境质量不容乐观。环境问题已成为威胁公民健康、引发公共冲突、妨碍社会发展的重要因素，引起公众广泛关注。针对环境诉求不断提高的社会现实，中央政府采取了一系列措施治理环境问题，例如实施被称为“史上最严”的新《环保法》、将环境保护作为地方政府政绩考核的一票否决制等。良好的环境是最基本的公共物品，为解决公共物品供给过程中的失灵问题，政府理应进行干预，但重要前提是政府官员能够充分代表公共利益、正确行使公共权力。然而，无论是公共选择理论还是我国众多环境污染实践，都指明政府直控的环境管理方式存在失灵。第一，“倒金字塔”的环境管理体系中，基层监管部门限于人力、财力、权力的缺乏，无法做到有效、全面监管，加之部分违法者采取“游击战”等隐蔽的违法手段，环境违法行为无法得到及时遏制。第二，环境领域存在着严重的“处长治国”现象——地方政府尤其是基层政府是环境治理的主体，对环境政策的执行情况决定着法律法规的实施状况^[1]。部分政府官员甚至与污染者合谋，造成了严重的环境侵害。第三，由于权力的自我膨胀性及监督制约的缺失，环境监管者利用公共权力寻租屡见不鲜，环保领域已成为职务犯罪高发区。为克服“政府失灵”，转换治理结构、实现治理主体的多元化获得学术界及决策层一致认可。

近来的政治理论和社会理论都提倡更为积极和更多参与的公民权。虽然可以从不同角度理解公民权，但从广泛意义上来说，意味着对政治生活的积极参与。Stivers 提出：“行政合法性要求政府主动对公民负责，责任要求发展一种共享价值观的解释体系，这种体系必须由官僚和公民在真实世界的情境中（而不是主观假设下）共同发展起来，换句话说，拥有合法性的行政国家必定要根植于积极的公民参与文化环境中。”^[2]作为当代民主的一种具体表现，公众参与意在影响公共政策和公共生活，倡导合作性治理结构，已成为民主理论研究的主流。新公共行政、公共管理与公共服务等现代行政理论都一致倡导公民应该积极参与到政府行政管理过程中^[3]。即使是尖锐对立的社群主义和市场主义也都认为现代治理中需要更多的公民参与，前提是必须处理好参与可能带来的成本。新公众参与理论更进一步，认为公众参与的角色不应该仅仅被限定在政策制定或决策上，更应该强调公民对政策执行的参与。

我国中央政府亦将公众参与作为推动实现“国家治理体系和治理能力现代化”的突破口。党的十八大报告明确指出：“改进政府提供公共服务方式，……引导社会组织健康有序发展，充分发挥群众参与社会管理的基础作用”，十八届三中全会亦提出：“从各层次各领域扩大公民有序政治参与”。公众是环境问题的直接承受者，参与环境治理是行使基于公民利益的公民权；能够有效弥补市场调节和政府干预的不足；可以化解项目规划或建设中的暗箱操作而引发的社会矛盾，提高公共决策的合法性。

二、我国环境治理中的参与失灵

公众在公共行政中扮演何种角色、发挥何种作用是一个充满矛盾的长久性问题。尽管中央政府主张通过公众参与反映民意、维护公民权利，但官僚制的行政体系也保护着行政程序免受过度活跃的公民活动的侵扰。基层地方政府官员对公众参与往往怀有矛盾情绪，他们认为公民参与虽有益，但势必会增加行政运行及行政决策的成本。Kettering Foundation 的研究显示：公众更广泛的参与权利和公职人员作为行政决策者的特权之间存在着一种“必然的紧张关系”^[4]，如何平衡这种“紧张关系”值得理论界与实践者深思。有“环保王国”之称的澳大利亚是公认的环境保护最好的国家之一，其成功之道在于公众积极、有效的参与。然而，当前我国环境治理中普遍存在着参与失灵的现象，“参与失灵”是指公民或个人在影响社会公共事务方面动力不足，行动能力有限，参与机会很少而导致的对于社会管理进程无法产生有效影响的现象。^[5]

（一）参与意识薄弱

根据 Stern (2000) 提出的价值信念规范模型, 价值取向、NEP 环境信念、后果意识、责任归属及环保行为构成了自上而下的因果链, 每个变量不仅直接影响下一个变量, 也会直接影响后面的系列变量。^[6]虽然近年来中央政府发出了建立环境友好型社会的倡导, 但相对于澳大利亚对环保知识、技能和情报信息等多维度环保教育的重视, 我国的环保教育还是停留在基本环保知识普及阶段, 诸如“垃圾分类”的大规模宣传。环保教育的缺失导致公众对环境恶化的后果意识薄弱, 无法正确处理好经济活动、社会活动与自然环境的关系。此外, 公众参与是基于行动主义的, 强调公共精神, 要求公众付出更多。已有研究对中国 34 个大中城市的调查数据分析, 发现中国城市公民在环境行为参与意愿方面具有显著的依赖心理, 其结果表现便是公民公共精神水平的弱化, 并具象为对环境行为的低度支持和参与。^[7]长期以来威权主义的影响, 公众产生“政府依赖”心理, 认为政府天然地应该承担环境保护的责任, 这种意识阻碍了公众对环境治理的积极参与。奥尔森的集体行动理论指出具有自利倾向的理性人搭便车行为会导致集体利益受损^[8]。由于公共精神的缺失, 公民似乎还并未超越自身利益而关注更大的公共利益, 也没有将公众参与视为一种道德契约。

(二) 参与过程模糊

公众参与环境行政决策的过程, 本质上是不同的利益主体为追求各自的目标而进行交涉、协商, 并在此基础上采取相应行动策略的过程。^[9]参与过程所获取的信息直接影响参与者的决策方案选择。澳大利亚的公众参与是内生自发演进的“自下而上”模式, 信息来源充分; 我国是外生的“自上而下”的政府推进模式, 政府起主导作用, 参与方式主要表现为座谈会、意见征询调查、官方网站留言等。我国早在 2006 年就发布了《环境影响评价公众参与暂行办法》, 要求涉及环境问题的设施规划和建设应该在公示后, 发放意见征询调查。政府作为信息资源的供给方, 居于主导地位, 而公众则是被动地接受政府提供的信息, 公众参与往往流于形式, 甚至弄虚作假。当涉及“公共善”与“个人恶”的决策时, 因信息不充分, 极易演化为邻避冲突。以 2014 年的杭州萧山垃圾焚烧厂建设为例, 当地政府对周边 69 名群众进行了环境评价的意见征询调查, 但数据显示其中 50 位是已经搬迁的拆迁户, 部分群众“被投票”。^① 当一个社会中各种成分缺乏有组织的集团充分代表自己的利益时, 一个偶然的事件或一个领袖的出现都有可能触发人们蓄积的不满, 并会以难以预料和难以控制的方式突然爆发。^[10] 此类事件遵循的发展轨迹具有共性: 公众意识到信息被控制, 产生地方政府信任危机, 事件从表达诉求演变成打砸行凶等暴力行为。此外, 环境治理中的公众参与应该是一个“参与—反馈—再参与”的良性循环, 我国的公众参与却处于断裂的状态: 公众参与后无法获知自己的意见是否被采纳及采纳程度。而且, 参与过程中地方政府的“僵尸性回应”^②更恶化了公众与政府的关系。正是这种不完整、不透明的参与过程透支了公众对政府的信任, 形成了“你说你的, 我做我的”的尴尬局面。

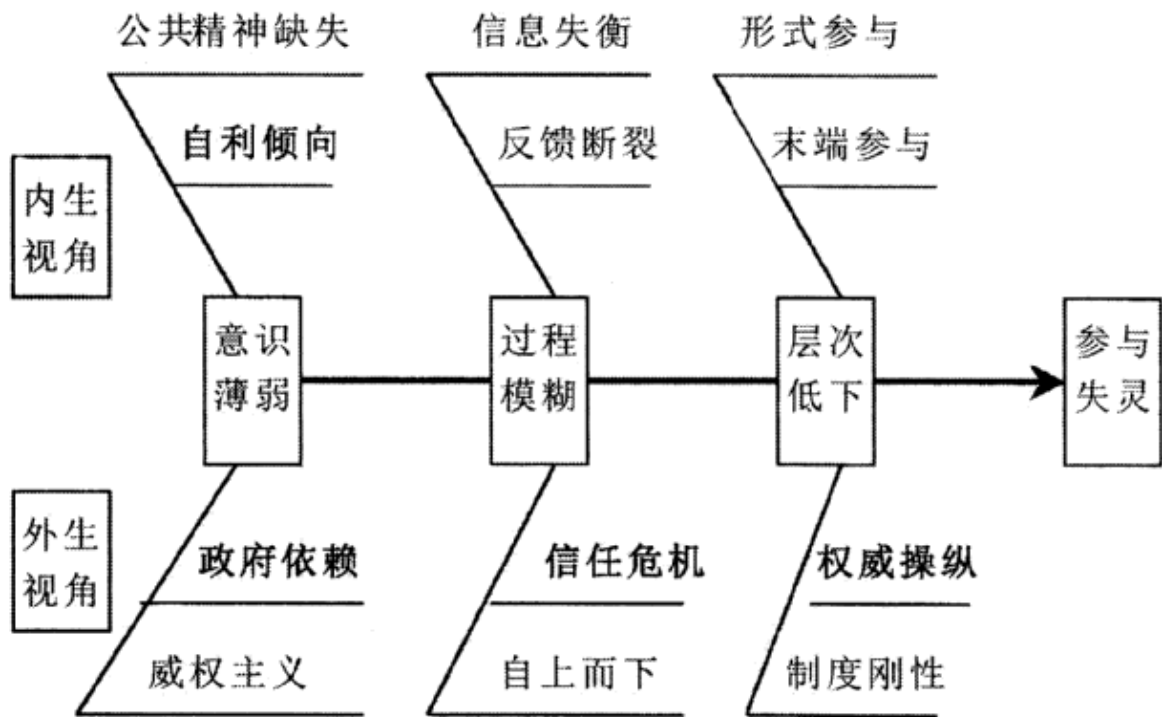


图1 “参与失灵”示意图

（三）参与层次较低

根据 Sherry Arnstein 的公众参与阶梯理论，我国的公众参与大多停留在操纵（Manipulation）、治疗（Therapy）、告知（Informing）、咨询（Consultation）四个阶段，主要表现为：政府采用权威操纵的非参与；对行政决策不产生实质影响的形式参与；环境违法侵害发生后的末端参与。这些是低层次的象征性参与，还不是真正意义上的公众参与。相比较而言，澳大利亚的公民参与涉及环境治理的全过程：设施与规划的决策参与、法规实施及项目建设的过程参与、环境纠纷及诉权的末端参与、公众自觉保护和改善环境的行为参与。我国公众参与环境治理多集中在行政决策方面，表现为：官方宣传一意见征集一听证讨论一意见处理。公众参与在意见征集及听证讨论两个阶段得以体现，遗憾的是参与率通常都较低。参与率低的原因被解释为公众的政治冷漠或者多数人默认现实的态度，实际上，听证会的制度结构阻碍了有意义的沟通，听证会意在说服而非交流

^[11]。此类公众参与多为被动的、形式性参与，实际意义不大，被广为诟病。在我国基层政府为主体的环境治理体系中，公众实质性参与表现在环境违法活动发生后的末端参与。环境侵害的揭露往往是周边群众忍无可忍、寻求媒体介入、更大范围的关注、官方表态严惩，此时环境危害已不可逆，环境修复成本极高。地方政府并不积极主动地与公民合作来解决环境危害问题，而是危害发生之后消极地罚款。由于缺少公私合作（Partnership）、权力转移（Delegated Power）等实质性参与，公众无法很好地参与设施决策及企业运营的全过程，导致我国环境污染事件频发。2013 年《财新周刊》的“土壤不能承受之重”一文指出用工业废水灌溉农田造成严重的有机污染、酸碱盐污染和重金属污染，不仅降低土壤和作物生产力或质量，重金属通过食物链进入人体内累积衍生多种慢性疾病，中国正进入因重金属污染而造成的环境健康危机高发期。更令人忧虑的是，地方政府回避土壤污染已成为常态。^③

三、授权合作：“嘉兴模式”的经验

从 2007 年组建环保志愿者服务总队开始，嘉兴市政府积极推进“环境民主”，主动引导公众参与环境治理，取得了一些实践经验并引起社会广泛关注，被称为公众参与环境治理的“嘉兴模式”。其意义在于从实践积累中找到持续改进、完善环境治理的措施和方向，为公众参与提供了符合中国实际、可操作化的样本。“嘉兴模式”的核心是解决了公民参与环境治理的三个最基本难题：为什么参与（动力系统），参与什么（运作系统）及如何保证参与有效（强化系统）。如图 2 所示。

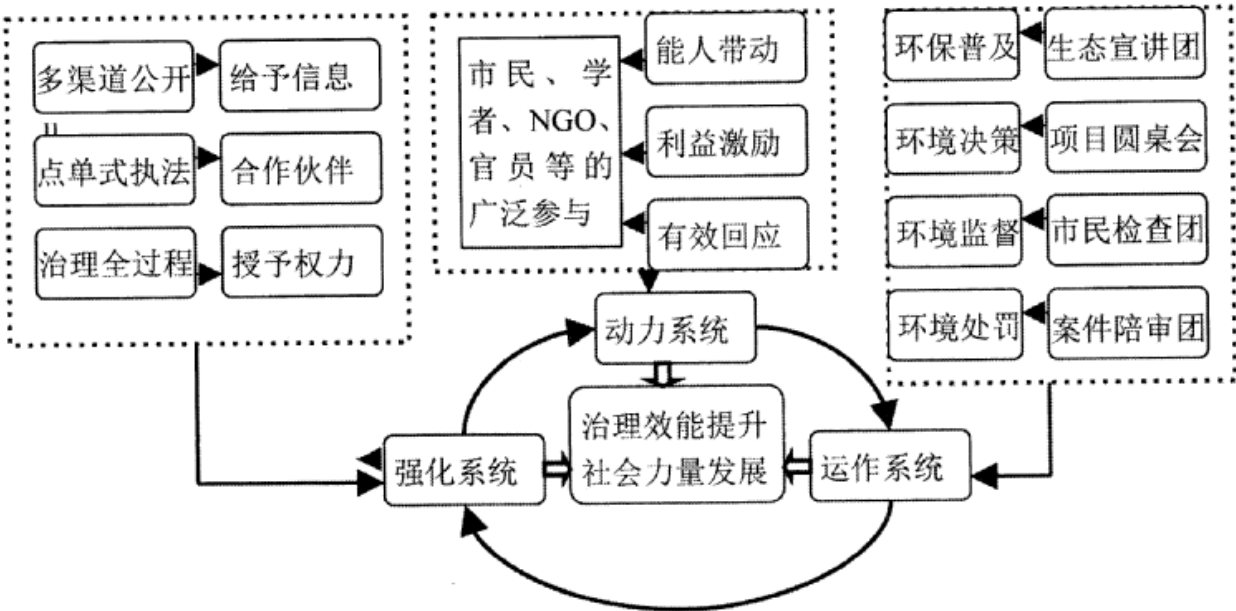


图2 “嘉兴模式”示意图

（一）公众参与的动力系统

按照托马斯的新公民参与理论，公共政策制定及执行中公民参与的关键是界定相关公众，遴选参与者。在公共精神弱化的背景下，环境治理中公民参与的要旨是解决激励机制，也就是“为什么我愿意参与进来”。通常参与主体越广泛，环境治理的效果也越好。嘉兴从物质、精神、信任等三个方面进行了较好的诠释。

1．利益激励公众参与。克服“多一事不如少一事”“怕打击报复”等搭便车心理下参与惰性的关键在于利益激励机制。嘉兴专门出台《嘉兴市环境污染举报奖励办法》，对企业污染行为的举报奖励制度固化。例如，市民只要拨打所公布的举报电话，对 7 类水环境违法违规行为进行举报，经查实即可获得奖励 500 — 3000 元。每年评选“生态嘉兴先锋人物”“环保风云人物”，对环境保护做出贡献的市民进行表彰、奖励。

2．“能人”带动公众参与。中国传统上是个能人治理的社会^[12]，嘉兴市政府在环境治理过程中充分吸收退休老干部、老党员这类“社会能人”，以骨干带动公众参与。通过建立在情感性、认同性关系及共同志业基础上的关系网络，社会骨干以实际行动引领和影响周边群体参与环保实践活动。嘉兴 2011 年开始实施“十百千万”计划，即 10 名环保骨干——热心环保公益、有一定号召力和组织活动能力，能够起引领作用，是公众参与的核心层；100 名环保积极分子——能够经常参与环保公益活动，是公众参与的汇聚层；1000 名以上的环保志愿者——关心并尽力参与一些公益活动，是公众参与的介入层。这是一个“滚雪球式”逐渐成形的过程，以一个能人带动一小群能人，再以社会网络的形式向外扩张。

3. 政府有效回应赢得公众认同。从开始的“出于好奇”转化为持续的“主动参与”是一个政府有效回应并建立信任的过程，这是吸引公众参与的最重要因素。参与者描述了他们最初参与动机：“开始就是好奇、凑热闹，想去看看督促一下，但没想到能得到当地政府一把手的接待，政府当时承诺的后来也都做到了，我们有种被尊重的感觉，值了。”^④从马斯洛需求层次理论来看，尊重属于高层次需求，能够起到有效激励的作用。此外，政府向环保监督员征集公众关心的环境保护事项，公众可以根据自身的偏好进行菜单式点击，选择参与事项及时间。这样的参与更有针对性，公众参与的热情也更高。

截止 2014 年，嘉兴市已经有 300 余名市民检查团成员，80 多名专家服务团代表，30 多名生态绿色宣讲团成员^⑤，主体包含了政府官员、公众、专家学者和非政府组织等多个层次。

（二）公众参与的运作系统

2015 年发布的《环境保护公众参与办法》指出了环境保护公众参与的范围，包括环保知识宣传、环境监督及环境决策三个层面。“嘉兴模式”则更进一步，在环境处罚方面也引入了公众参与，参与范围更加广泛，层次更加深入。

1. 环保普及。解决公众环境保护参与意识薄弱的关键是通过宣传教育营造良好的环保氛围。从 2011 年开始，嘉兴招募并组建生态文明宣讲团，宣传普及生态文明和环境保护知识，每年活动场次约为 100 场，受众群体包括乡镇、企业、学校、社区等单位。生态文明宣讲团成员通过公开招募的方式遴选，要求热心环保事业、有一定的环保知识，宣讲口才好。宣讲团成员来自基层，以亲身经历，向公众宣传、普及基本环保知识，有助于引起居民的环保共鸣。

2. 环境决策。环境决策中公众参与的目的在于增强公众对决策的可接受程度，培养公众的决策“所有权”意识。以平等、民主、对话为基本原则，由政府官员、市民代表、社区居民代表、专家、企业、NGO 共同组成的项目审批圆桌会，对政策制定、项目论证、规划评审等环境问题进行协商决策。鉴于嘉兴环境容量有限、资源承载力低的原因，圆桌会否决了一个 100 亿元投资的橡胶项目。在 GDP 式的官员“晋升锦标赛”模式下，否决规模巨大的投资项目，对营造民主决策氛围、坚定公众参与信心有着十分重要的示范效应。

3. 环境监督。公众参与环境监督是环境治理的核心，关系着环境治理的成败。监督行为不应该仅发生在事后，更应该关口前移，在企业运行前、运行中进行有效监督，“亡羊补牢”远不如“未雨绸缪”。2008 年成立了市民检查团，出台《嘉兴市民环保检查团组织管理办法》，以提供制度保障。市民检查团不仅参与各种项目听证，还可以监督检查环境信用不良企业的整改落实情况和“摘帽”验收工作，对环保信用不良企业是否“摘帽”拥有发言权。

4. 环境处罚。通过引入案件处罚评审团，可以有效缓解违法企业与环境执法机关之间的对立、抵触情绪，因为第三方往往比政府威权更具有说服力。向社会公开招募热心环保事业、具备一定环保知识和法律知识的公众担任“环境法官”，在环保行政处罚案件的法律适用条款、自由裁量、整改方案、处罚额度等方面拥有话语权。案件评审员到相关企业现场了解案情，提出切合实际的评审意见，作为环保部门最终处罚的重要参考。赋予公众参与行政处罚的权力，有利于提高行政执法水平、促进政府公开透明，预防寻租、腐败行为的发生。

（三）公众参与的强化系统

“运用怎样的有效参与方式或途径，促进公民参与”是公众参与理论的核心问题之一。“嘉兴模式”利用三种途径强化公民参与：给予信息、合作伙伴与授予权力，涵盖了 Sherry Arnstein 所提出的公众参与理论从低到高的三个阶段。

1. 给予信息。无论协商民主还是合作治理，其前提均是公众能够获取政府的相关信息。由于官僚组织内嵌于政治过程和
各种利益关系之中，官僚组织及其成员通常有自身基于特殊利益和现实环境的考量。^[13]“嘉兴模式”的亮点在于政府以灵活多
样的方式主动开放行政过程，保证公众能够有效地参与行政运行。除了在门户网站集中发布污染源环境监管信息公开、企业自
行监测结果公开等公众关心的信息外，还在官方网站上开辟“公众参与”专栏，报道公众参与环境治理的热点新闻；将每月一
号和十五号定为局长信访接待日；环保局长实名微博直播报道热点污染事件的处理情况。

2. 合作伙伴。当今的公共行政发展过程中，一股迅猛的改革潮流就是通过采纳新战略重新构建公民与行政权威的合作伙伴关系。^[14]政府从回应走向合作已经成为新一代公共行政的现实图景。在环境治理的主体中，公众不再是顾客，而是与政府合
作的利益相关者。嘉兴的“点单式”环保执法——公众代表随机点名抽查企业，与环保部门、媒体全程进行专项执法的行动。
“点单式”环保执法增强了执法部门的公开性，不仅有利于提高行政执法的公信力，亦加深市民、企业和政府之间的合作，共
同治理环境。

3. 授予权力。授权意味着重新设计政府直控的行政过程，公众可以参与政策制定及实施的过程，为相关群体表达合理诉
求，产生明显的参与效果，是激励公众持续参与的动力。嘉兴通过公开招募、遴选的市民代表对污染企业“戴帽”“摘帽”和
建设项目审批有“否决权”、对排污企业抽查有“点名权”以强化对环境执法的公开监督、案件陪审员对污染企业的环境行政
处罚有“票决权”。合作、授权等深层次参与有益于利益相关者：公众可以依托参与平台发挥力量维护自身的合法权利，而政
府部门可以借助公众参与解决其难以着力的领域，企业则可以更好地承担社会责任，共同发展。

四、探索：政府驱动下的公众参与

西方的公众参与有着雄厚的社会资本基础，社会发育较为成熟。而我国的公众参与，建立在政府集权的基础上，加之社会
发育迟缓，注定了公众参与过程中会存在一系列问题。由于政府的“管理刚性”，很多地方政府只是迫于上级领导的压力而做
出的姿态，实际上可能还持犹豫的态度，因此改变基层地方政府的认知是首要的工作。“嘉兴模式”的成功之处在于政府以极
大的热情推动公众参与。中国的制度优势可以最大限度地调动和运用各种社会资源，自上而下强力推动公众参与，最终演变成
自上而下与自下而上共治的参与格局。

（一）宣传认同支撑主动参与

1. 环保宣传。需要谋划好宣传内容与形式的结合，以接受环保教育为主线，灵活多样地将主题教育融入宣传活动之中，
提升参与者的认同感和融入感。尤其是要加强环境危机宣传，去除冷漠，使公众能切身感受到环保与自身利益息息相关，例如
环保部部长陈吉宁评价柴静的纪录片《穹顶之下》：“从公众健康的角度唤醒公众的环保意识，值得敬佩”。良好的环境是公
众最基本的利益保障，通过鲜活明快的宣传载体将环保理念、知识、技能进行传播，能够在社会中引起共鸣，起到良好的宣传
效果。同时还要加强对破坏环境做法的处罚力度与宣传，从根源上震慑环境违法行为。

环境治理的参与需要专业知识的支撑。在嘉兴的参与实践中，有市民检查团成员对污染水质取样时，直接灌至矿泉水瓶中。
这样的作法会对检测数据造成误差，影响参与效度。因此，政府应该通过广泛的环保知识科学教育，告知公众污染物的影响及
怎么去发现这些污染，提升环保参与技能。细致的环保教育可以保证有效的监督。

2. 情感认同。在环境治理参与实践中，退休老同志和在校大学生是主要群体，他们也是中国最具公共精神的精英人士。
群众路线是我党根本工作路线，也是我党制胜法宝，在新的时代背景下，更要将其发扬光大。中国文化以家庭为本位，建议充

分发挥退休老同志、在校大学生等骨干的示范效应，通过他们的言传身教，赢得周边亲人、朋友的情感认同，构筑环境参与的辐射网，培育更广泛的公众参与。

（二）公开互动贯穿参与过程

1. 信息公开。信息公开是公民参与的制度保障，当前公众参与较好的国家，民众均有较高的环境知情权。虽然《政府信息公开条例》、新《环保法》均规定了政府环境信息公开方面的义务，但地方政府是信息的拥有者，其执行情况决定着信息公开政策的落实程度。除了强化政府责任，主动信息公开、尤其是污染源的公开，更直接的方式是公众的田野调查，因为直观的感受远比冰冷的数字更有说服力。建议将当前一些地方政府尝试的“环境开放日”活动常态化，在不影响企业正常运营的情况下，不定期地接受媒体、社会组织、公众代表参观，实现从项目规划、施工到运营的全过程监督，有利于提升企业社会责任，形成良好的互动氛围。

2. 有效回应。传统的行政模式、思维方式、执政手段导致了政府回应从整体上来看还处于低回应的状态，^[15]从被动回应变为主动回应就需要发挥微博、微信公众号等新媒体的渠道作用，形成政府回应的舆论倒逼机制，建议环保局长开通微博，直播百姓关注的污染事件及其处理情况，避免小道消息、谣言等非正规渠道消息的传播，防止盲目化、情绪化的社会运动。此外，对百姓留言、提问等官方回复进行制度规范，明确政府回应责任主体，对答非所问、千篇一律等“僵尸”性回应予以责任追究。

（三）授权合作提升参与层次

1. 监督与服务相结合。当前我国改革已进入“深水区”，相对于医疗、教育、社会保障等其他利益纠葛错综复杂的领域，环境服务是政府简政放权、职能转变较易着力的领域，应该加快改革、创新的步伐。长远来看，转变政府直控的环境管理模式，将政府角色从行政主导型转变为服务提供型是必然趋势。但当前，在政府驱动为主的前提下，政府应该为公众参与环境治理提供空间平台，授予公众全程参与环境治理的权力，充当企业与公众的“联络人”，监督、指导公众的环境参与行为。创新授权合作的方式、方法，提升公众参与的层次，并以此作为深化政治体制改革的推动力。建议将此纳入干部考核，公众能否主动参与及参与是否有效，与政府的理念、与实实在在的放权有关。

2. 政府管理与社会自治相结合。与国外的公众参与相比，缺乏组织化依托是我国公众参与面临的突出问题。嘉兴环保联合会、市民检查团等参与平台能够有效运转，得益于嘉兴市政府的政策及资金支持。鉴于我国社会组织发展不成熟、草根力量相对较弱的现状，政府应该提供资金支持、培育社会组织并引导其良性发展。在北京、上海等地均出现了“社会组织孵化器”，政府培育社会组织的现象。任何事物的发展都是从无到有、从弱小到强大，公众参与同样如此。在这个阶段，政府可以牵头，搭建一些类似市民环保检查团等参与平台，为平台的运行提供人力、物力、财力等方面的支持。虽然可能形式大于内容，深度参与有限，但可以表明政府授权社会的决心。形成合作关系的关键是建立彼此的信任，以“完全值得信任”代替“不完全信任”

^[16]。当社会力量成长到一定程度后，政府为主体的治理结构就应该重组，在现有参与者内逐步建立具有法人地位和相对自主和协作的环保社团组织，实行既有分工自治又有集中指挥、统一协助的管理模式。

当然，公众参与不断地进行的时候，需要思考参与机制的持续性，因此，鼓励参与的机制应该被制度化。制度化的目的是防止不确定性的发生，防止参与工作随着政府首长的关注点而改变。嘉兴市出台《嘉兴市环保市民检查团组织管理办法》，确保市民检查团的活动范围和权限，以此保障参与活动的正常化和规范化；温州市制定《社区（村居）群众性环保自治组织建设工作实施方案》探索群众性的自治环保组织建设。通过制度化、规范化的政策保障，将有益探索和实践形成完整规范、行之有效的治理之道。

注释:

① 资料来源: 新华网。http : / / news. xinhuanet. com/city / 2014 - 04 / 22 / c _ 126417162 . htm .

② 一些政府部门在微博、政务直通车等网络平台上回应公众的诉求时答非所问或者千篇一律, 使参与平台流于形式, 有些甚至被称为“神回复”。例如, 一位网民向“昆明市长热线”的微博账号提问当地的PX项目有没有听证? 昆明市政府回复为: “项目建设和生产过程中将本着对人民高度负责的精神, 在相关区域设置环境监测网络, 加强对企业全过程的监督检查, 严格进行监测监管, 确保企业达标排放。”

③ 资料来源: 土壤不能承受之重, 财新周刊, 2013 (3) : 62 — 68 .

④ 资料来源: 参与者的访谈。

⑤ 资料来源: 《中国环境报》, 2013 — 5 — 23 .

参考文献:

[1] 晋海. 我国基层政府环境监管失范的体制根源与对策要点[J]. 法学评论, 2012 , (3) .

[2] Stivers C . The Public Agency as Public Active Citizenship in the Administrative State[J]. Administration and Society , 1990 (1) :

[3] 王雁红. 公共政策制定中的公民参与— 基于杭州开放式政府决策的经验研究[J]. 公共管理学报, 2011 , (3) .

[4] Kettering Foundation . The Public’ s Role in the Policy Process: A View from State and Local Policy Makers [M]. Dayton , OH : Kettering Foundation .

[5] 林卡、易龙飞. 参与与赋权: 环境治理的地方创新[J]. 探索与争鸣, 20 14 , (H) .

[6] Stern P . C . Toward a coherent theory of environmentally significant behavior[J]. Journal of Social Issues , 2000 , 56 (3) : 407 — 424 .

[7] 王磊、钟杨. 中国城市居民环保态度、行为类别及影响因素研究[J]. 上海交通大学学报 (哲学社会科学版) , 20 14 , (6)

[8] 曼瑟尔· 奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 上海: 上海三联书店, 1995 .

[9] 朱谦. 公众环境行政参与的现实困境及其出路[J]. 上海交通大学学报 (哲学社会科学版) , 2012 , (1) .

[10] 加布里埃尔· 阿尔蒙德、小鲍威尔. 比较政治学: 体系, 过程和政策[M]. 上海: 上海译文出版社, 1 987 .

[11] King , Cheryl S . , Kathryn M . and Bridget O’ Neill Susel . The Question of Participation : Toward Authentic Public Participation in Public Administration [J]. Public Administration Review , 1998 (4) : 317 — 326 .

-
- [12]罗家德、孙瑜等. 自组织运作过程中的能人现象[J]. 中国社会科学, 20 13 , (10) .
- [13]李学. 非结构性改革、官僚组织与透明政府建设[J]. 公共管理学报, 2009 , (4) .
- [14]Vigoda Eran . From Responsiveness to Collaboration : Governance , Citizens , and the Next Generation of Public Administration [J].Public Administration Review , 2002 , 62 (5) : 527 — 539 .
- [15]陈新. 微博论政与政府回应模式变革[J]. 上海行政学院学报, 2012 , (1) .
- [16] Fisher, R . , Brown, S . Getting Together: Building a Relationship That Gets to Yes IMI. Boston: Houghton Mifflin , 1998 .