
构建生态文明公众参与制度研究

——以张家港市为例¹

魏欣 马起辉

生态文明建设是中国特色社会主义事业的重要内容，关系人民福祉，关乎民族未来。党的十八届五中全会明确指出，要坚持绿色发展，形成人与自然和谐发展现代化新格局，推进美丽中国建设。人是生态文明建设的主体，公众参与是生态文明建设的必要条件。目前，虽然生态意识逐渐增强，公众却并没有真正充分参与到生态文明建设中：公众参与生态文明建设的人数少，参与的领域不广泛；公众参与制度的立法还是不完善，对公众参与的具体手段和途径也没有明确规定。形成这种参与不足困境的重要因素是公众参与制度的匮乏和不完善。中共中央、国务院在《关于加快推进生态文明建设的意见》中明确要求“完善公众参与制度，及时准确披露各类环境信息，扩大公开范围，保障公众知情权，维护公众环境权益。健全举报、听证、舆论和公众监督等制度，构建全民参与的社会行动体系”。为此，本文拟以张家港为例，对建立健全生态文明公众参与制度问题作一些探讨。

一、建立健全生态文明公众参与制度的必要性

制度化的公众参与，指的是公众对那些由国家、政府承担的与生态文明相关的公共管理事务的参与，是政府和公众通过协商、合作、互动来解决相关公共事务的一系列规则。在生态文明建设中，我们既要强调公众参与社会情境的建构，更要强调公众参与基本规范制度的建立和完善。正如习近平总书记所指出：“只有实行最严格的制度、最严格的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。”在公众参与制度建设方面同样如此，只有公众参与制度从虚向实，才会形成倒逼一些地方政府从形式返归实质的态势，从而在政府的基本规制基础之上促进有利于实现生态文明的生产方式和生活方式转型。具体而言，其必要性体现在两个方面：

1. 改变政府“独角戏”，促进社会力量的有效发挥

公众参与等社会力量的有效发挥，有利于弥补政府能力的不足。在生态环境问题日益严峻的今天，如果依然仅靠政府单方面唱“独角戏”自上而下推进生态文明建设的模式，已经远远不能应对错综复杂的生态环境问题，必须调动和吸纳公众的力量参与决策和治理。而改变政府以往的治理模式，需要大胆地在制度方面进行改革的尝试。制度上的构建使得合理发挥政府、公众等社会力量的合作优势合法化和合理化。对生态文明建设各主体角色的明确界定及其合作机制的设定，是现代治理逻辑中效率和价值实现融合互动的最佳体现。生态环境问题的表现形式、问题来源、涉及主题都十分复杂，而要使分散、弱势又利益攸关的公众参与其中必须要纳入制度的范畴。正如只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。

2. 发挥公众的监督作用，有效矫正地方政府失灵和市场失灵的潜在困境

生态文明建设并不是不要发展经济，而是要实现经济发展与环境保护的双赢。由于生态文明建设自身效果的滞后性和成本收益关系的不明确性及外溢性，生态文明建设中不可避免地会出现政府失灵和市场失灵的潜在困境。而制度保障的公众参与等

¹作者单位：中共张家港市委党校

社会力量的发挥则正可以弥补这些困境的动力不足，这也是现代新公共管理理论的主要理念。出于绩效政绩的考虑和个别政府官员在利益目标上的异化，使现实中一些地方政府往往会更倾向于经济发展，而忽视自身在环境保护和公众健康上的责任。同样，在市场经济条件下，因为市场是以追逐利润最大化为目标，面对利润，市场失灵足以导致对生态构成致命的伤害，雾霾锁国、水土危机等等已经给我们足够的警示。在此情况下，发挥公众参与的监督作用，可以有效矫正地方政府失灵和市场失灵的潜在困境，使政府和市场成为属于整个社会的公共力量。

二、建立健全生态文明公众参与制度面临的主要困境

1. 公众参与意识、能力的不足与社会组织的欠发达状态

由于生态文明建设涉及的是人类整体的长远的利益，制度效果很难在短时间内立竿见影，并且对于许多普通社会公众来说，现实利益和多年生活习惯很难被轻易改变，在没有及时确认制度效果的情况下，人们就容易对制度本身产生怀疑，这样就导致公众对于参与生态文明建设不积极，缺乏足够的动力。同时，公众的生态文明意识是一个逐渐被启蒙和发育的过程。目前我国大多数公众还缺乏一定的生态科学与生态文明的知识，公众对如何参与环境保护和生态建设缺乏了解，这严重限制了公众参与生态文明建设的能力。

作为社会领域现代化的主要代表，社会组织是世界范围内参与生态文明的有效重要力量。生态类社会组织以组织化的方式将公众的生态意识、生态要求和生态参与等规范化、有序化和操作化。但是，尤其是在中国社会中，环保类的社会组织发育不良，数量有限，因此社会组织的能力建设依然需要时日。此外，许多环保非政府组织因其公益性和非营利性，在政策和资金不足的情况下，很难持续开展有效活动。社会组织的欠发达状态，直接影响了公众参与的能力和可选路径。

2. 公众参与制度面临建设与执行的环境困境

制度作用的有效发挥，不仅需要行动能力的各种制度主体，同时需要有效促进制度实现的客观环境。我国的社会经济发展阶段性特征，使生态文明公众参与制度面临不可避免的环境困境。

整体上而言，我国生态文明建设尚处于初级阶段，公众参与更多地针对危及自身利益的单一问题，生态文明公众参与观念尚有欠缺。例如，在生态文明意识培养上，目前，生态文明教育还没有普及，无论是政府，还是各级学校都不太注重公众环保意识的培育，社会公众总体上受环境教育程度并不高，对生态文明相关知识的了解尚欠缺。这直接导致不少群众对生态文明建设的理解还存在误区，例如简单地把生态文明建设等同于环境保护和污染治理，认为建设生态文明就是政府治理环境污染，甚至有人还认为生态文明建设影响经济发展。这些整体认识上的不足，造成公众参与制度建设和执行的环境困境，为生态文明建设中公众参与制度的有效实现带来极大的困难。

公众参与制度建设除了公众参与意识之外，执行环境也是其中重要环节。伴随生态问题的凸显，生态文明建设在政府和公众中引起了很大的重视，但是重视并不等于执行，虽然我国也制定了很多措施，鼓励公众参与生态文明建设，但就现实情况而言，还有很大差距。在市场经济环境中，受一些地方政府政绩观念、企业逐利本质和公众参与能力等因素的限制，生态文明公众参与在执行环境和执行力度上具有很大的局限性，这种局限性反过来又会进一步挫伤生态文明公众参与的基础，并由此导致一种恶性循环，最终影响生态文明建设成效。

三、构建生态文明公众参与制度 以张家港市为例

构建生态文明公众参与制度需要综合考量制度主体和制度环境。首先需要政策制定和执行的主体重视，并有能力推广执行。同时，制度的制定和执行还需要良好的制度环境，保障其能有效实施。在生态文明公众参与制度上，张家港市历来重视，主动纳

入政府《生态文明建设三年行动计划(2016—2018)》，并特别指出要强化制度创新，建立完善公众参与等五大机制，全力保障生态文明建设有序推进。

1. 政府重视制度建设，明确提出完善机制

1996年，张家港市成为全国首家环保模范城市之后，在全国第一个提出创建“国家生态市”，并于2001年在全国第一个编制完成了《生态市建设规划》并通过国家级专家评审。2003年，张家港市第十一届人大一次会议将创建生态市作为“一号议案”形成专门决议。此后，根据《生态市建设规划》，张家港又编制了《生态市创建实施方案》和《2003—2005年生态建设八项重点工程》，把生态市创建细化分解成104项实事工程全面推进。2009年4月，作为国内首份生态文明建设规划，《张家港市生态文明建设规划》通过环保部论证。根据这一规划，张家港市连续出台多个生态文明建设三年行动计划。2016年，张家港市在全国县级市率先制定镇(区)党政主要领导生态责任审计制度。这一系列政府的制度化努力，为生态文明建设提供了制度保障。

习近平总书记在党的十八大上首次把生态文明建设列入建设中国特色社会主义“五位一体”的总布局之后，张家港市政府工作报告中指出要强化制度创新，完善公众参与等五大机制。在执行过程中，为了有效提升生态文明建设过程中公众参与的实效性，政府明确提出完善机制，主动作为，借助“世界环境日”、“地球日”等活动和《生态文明建设干部读本》、《生态教育例话》等自编教材，引导公众参与生态文明建设，取得了一定成效，但总体情况尚处于初始阶段，制度的完善建设尚待进一步努力。

2. 公众参与积极性高，制度提升基础好

公众参与生态文明建设的积极性日益提高，但积极性的背后更多的是牵涉个人利益，对直接损害公众利益的生态文明不法行为，公众反应还是比较明显；而对于不涉及直接利益的破坏生态文明建设行为，公众参与度和积极性普遍不高，且缺乏持续性。为此，建立生态文明公众参与制度的重要基础就是培育公众参与社会事务的积极性。在创建和维护文明城市荣誉的过程中，张家港市不断完善志愿行动制度规则，鼓励志愿行动，建立了一支相对活跃的志愿者队伍，宣传志愿性公众参与的社会效益，树立文化典型，提高社会公众参与意识，充分调动全社会公众参与的积极性。

此外，张家港市不断创新公众参与形式，不仅建立了信访调解中心、信息公开栏、企业开放日、中小生态文明课堂等传统参与渠道，还充分借助网络技术，搭建了一批高效的公众参与网络平台，如政务中心的“生态文明建设专栏”、“12345服务热线”、“城市e管家”、“网上村委会”、“52KD论坛”等。通过创新形式，拓宽参与渠道，调动了公众的参与积极性和主动性，为公众参与能力的获得提供基本的制度保障。当然，虽然这些并非都与生态文明建设有关，但为生态文明公众参与制度建设培育了群众基础，搭建了参与平台，为后续建立更加系统的生态文明建设公众参与制度提供了基础和借鉴。

3. 重视社会组织培育，改善公众参与能力

生态文明建设涉及的生态科学和生态知识要求越来越高，特别是涉及到化工、重金属、电磁等专业领域，普通民众很难涉猎，参与能力非常有限。同时，由于知识有限，对政府公信力质疑，导致公众特别容易受不实言论影响，进而引发群体性事件，如厦门PX事件、余杭中泰垃圾焚烧厂事件等。此时，具备专业生态环保知识和检测技术，同时又独立于政府之外的第三方社会组织成为解决问题的重要选项。

张家港市明确提出2016年度生态文明建设目标任务推进情况考核要由第三方社会机构参与，对影响重大的环保事件，要请独立社会组织参与调查。同时，为了更好发挥社会组织的影响力，张家港市特别重视孵化培育社会组织，建成社会组织培育中心，每年财政专款扶持，其中部分社会组织就是由专业人才组织成立的生态环保组织。目前，这些社会公益组织已经在生态文明公众参与中发挥重要作用，同时也为进一步深化打下基础。

4. 强化生态文化教育，引导公众参与意识

生态文化思想在中国虽然早已存在，但对生态文化概念的认识仍然存在很多误区，完善的生态文化体系尚未形成。在认识层面的误区，导致了许多地区的循环经济实践路径错误，走了弯路。生态文明作为一种全新的人的基本生态环境权，很难在较短的时间内为公众熟知利用。同时公众的生态文明参与意识的形成和发展也需要一个过程，过程的长短与生态文明的相关文化宣传教育的开展情况密切相关。

张家港市通过建立信访调解中心、信息公开栏、企业开放日、中小生态文明课堂，编制便民手册等等传统参与渠道，并充分借助网络技术，搭建了一批高效的公众参与网络平台等创新形式，在社会上大力开展多形式的宣传活动，吸引公众积极参与，鼓励公众为生态文明制度的形成与建立献计献策，并了解参与的重要性及参与途径，指导公众更多地了解生态文明参与的相关知识，使参与生态文明建设的理念融入到公众的日常生活中。同时，通过生态文明相关制度的建立来提升全民的资源忧患意识和节约资源、保护环境的责任意识。