

公开是道坎 沟通是座桥

——盘点2014年公众参与点滴进步

◆本报记者陈媛媛

2014年,中国的大气污染治理进入一个新常态,成为继水污染之后又一个被公众热议的话题,政府开展大气污染治理力度前所未有。2014年,法治,毫无疑问是关键词。党的十八届四中全会将法治提到前所未有的高度,对依法治国做出顶层设计,推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,促进国家治理体系和治理能力现代化。

2014年,执法监管走向透明成为大势所趋,公众参与更加理性,地方环保监管部门唯有顺势而为,正视问题,常晒太阳,才可避免陷入孤军奋战、久攻不下的环境执法困局。面对机遇和挑战,尚有诸多环节亟待加强。对政府而言,环境决策和立法中,公众参与作为重要的环节,需

要积极推进,回应社会关切,与社会互动。对企业而言,不断加严的环境标准,推动企业污染治理升级,环境信息成为高悬在头顶的达摩克利斯之剑,需要企业时时刻刻提醒自己,不得故意隐瞒。对于公众而言,新《环保法》规定应当自觉履行环境保护义务,但是公民参与环境管理、监督及决策

等相关法律条款尚不完善,公众参与环评仍不深入,环境公益诉讼尚有诸多环节未打通……中国的污染治理之路仍然任重道远,接受污染现实,并不意味着麻木与无为。环境治理需要社会多方合力推动,政府、企业、NGO、社会公众要放弃相互埋怨,积极行动起来,打好污染治理攻坚战。

微政时代,微言有大义?

2014年,传统媒体、企业、政府等多元主体积极参与新媒体建设。

这一年,一些政府指定专人收集各类举报、投诉以及咨询,环保部门通过环保政务微博、环保随手拍APP等载体,拓宽百姓反映环保问题和投诉的渠道,引导公众参与环保。

这一年,环保政务微博悄然发生变化,山西、湖北、山东等地不再单方面地发布一些环保相关信息,更新一些环保方面的宣传动态,而是更注重与网友的双向沟通,互动交流,为网友答疑解惑,接受网络投诉,并及时反馈。

这一年,政务微信公众号开始崭露头角,江苏、浙江等地借微信的及时传播力和社会动员的优势,进一步加深政民沟通。

“微政时代”,政府部门积极利用网络,公开信息、回应关切,与公众互动交流,受到公众的欢迎。

但是,面对公众热切盼望,有些地方部门和单位的政务微博基本上没有内容,更没有互动,被网友称为“长睡不醒”的僵尸微博。

面对突发事件,一些地方部门和单位的反应速度仍旧令人无法满意,捂、堵、拖、掩的方法,让一些本来可以通过及时调查、迅速处理、积极沟通就能平息的事件,迅速发展成群体性事件,最后被迫做出回应。

出现这些现象,与一些单位领导者具体的管理人员对“微政时代”认识不足有关,同时也与有些单位准备不足,缺乏人力和财力支撑有关。

与事前及时介入相比,事后应对困

难得多,被动得多。一些地方政府屡屡陷入被动的被动原因,客观上有应急能力的欠缺,主观上仍有应对意识的不足,应对思维的落后之嫌。

舆论监督应对不到位,公众就会认为地方政府缺位或者不作为,从而引发公共危机,使事件陷入不可控状态,损害政府的形象和公信力。如果舆论引导得力,不仅可以化解危机,还可为政府形象加分,有效消除公众的恐慌情绪,避免群体性事件的发生。

中国网民数量已经达到6.04亿,其中手机网民有4.64亿。网络是一把双刃剑,如何利用网络进行舆情监测,做好危机公关,展示政府公务处理能力,如何进一步预防并有效应对突发事件,既是对政府部门的考验,也是社会快速发展的必经之路。

邻避冲突,有解或无解?

3月30日,广东省茂名市爆发反对当地拟建PX项目的千人聚集事件;5月10日,浙江省杭州市余杭区5000多名居民聚集,抗议建造垃圾焚烧发电厂。这些由环境问题引发的群体性事件,导致邻避效应凸显。

目前,中国仍处在工业化、城镇化快速发展的过程中,建设强度较大,资源环境压力大。一些地方、机构所做的开发建设规划布局不尽科学、不尽合理,一些项目存在违法、违规开工、建设甚至运行的情况,有些项目在规划建设过程中信息不够公开,公众参与不到位,对公众存在的疑虑不能及时解决,加重了公众的不信任。

2014年,环保部门将环评的公众参与作为重要问题关注,要求公开环评简本,并在环境影响评价文件的审批过程中,将是否开展信息公开以及公众参与的代表性、真实性和合法性,作为审查的重要内容。

随着对群体性事件研究的深入,“垃圾焚烧厂、PX等项目的选址、建设、

运营全过程必须与公众协商,实现良性互动”,政府和社会逐渐形成了共识。但是问题复杂性远远超出预期,由于担心引入环评听证等程序后,工程难以成功上马,很多地方顾虑重重,“如果仍旧引发民间更多反弹,该怎么办?”因为环境群体性事件涉及到征地拆迁、资产受损等诸多利益,决不是理论上“政府应该公开信息,公众理性参与”一句话那么简单。

9月17日,河南省获嘉县大量民众聚集在当地政府门前抗议一家化工企业空气污染,与之前的由大型建设项目引发群体性事件相比,获嘉的公众聚集事件,提醒着执政者,大型企业安全生产事故导致的流域性、区域性污染,引发的群体性事件,未来有增多的趋势。与那些未上马的项目相比,这些已投产的项目不仅数量多,而且牵扯税收、就业、稳定等,处理起来可能更麻烦。

紧迫的形势逼迫政府必须拿出切实的措施,解决这一顽疾。今年,地方

政府维稳的举措变得密集,社会稳定风险评估机制建立进度加快,各个部门纷纷拿出应急管理预案,但是谁来牵头稳评,哪些是需要稳评的重大项目?一直没有清晰的规定,导致一些部门走过场,效用大打折扣。

法制力量更多介入正在被各方热切呼唤,疏通司法救济渠道,约束政府权力才是解决问题的根本之道。新修订的《环保法》进一步明晰了公众的监督权,明确了政府应对环境质量负总责,建立了责任追究机制。

重构社会信任是一个系统工程,仅仅解释为群众“不了解、不清楚、不支持”,或者以“前期宣传工作不到位”来回,难以令人信服,也缺乏应有的反省。为何直至公众聚集之后,当地才做出回应?项目遭到公众反对后,是否需要重新论证?如果政府永久取消,涉及的企业前期投资如何赔偿?补偿机制是否公正合理?听证会的形式能否满足公众诉求?一系列疑问要求政府必须直面难题。

信息公开,数据咋保真?

2014年,环境信息公开向前迈出了一大步。

新修订的《环保法》以专章规定了信息公开和公众参与,强调公众对政府和排污单位的监督。为配合新法实施,环境保护部出台了《企业事业单位环境信息公开办法》。《河北省环境保护公众参与条例》则在第四十条规定了企业不依法公开环境信息可被处以罚款的条款。

这一年,环保部门信息公开的力度和效果显著加强,推进空气和水环境信息以及污染减排信息公开,深入推进污染源环境监管信息公开,健全环境举报和反馈制度,完善信息发布、解读和回应机制。

公开环境信息对企业来说是一个痛苦的过程,这无异于企业的自我揭露。同时,逐利是企业本质属性,当环境信息公开的义务主体不明确或不普遍时,企业往往会考虑自己公开环境信息尤其是污染物排放信息是否存在市场风险,会不会影响自己的竞争优势。

在这种情况下,必须有一个倒逼机制,推动政府和企业解决污染问题。

近年来,迅速成长的社会组织积极推动包括空气质量、企业排污数据、污染源等在内的环境信息公开。

公众环境研究中心(IPE)先后推出了“水污染地图”和“空气污染地图”两张数字地图。随着移动互联网时代的到来,IPE将目光从PC端转移到了移动端。2014年6月,“污染地图”APP上线,公众不仅可以查询几千家企业的废气排放实时数据、190个城市的空气质量信息和PM_{2.5}、二氧化硫等具体污染物浓度,在APP的“谁在排放”一栏中还公布了超标排放的企业名称,并将污染物检测值与标准值进行对比,谁在超标、超标项目一目了然,用户也可随时转发到微博、微信等社交平台。

尽管污染源信息的披露进展显著,但仍存在着零散、滞后、不完整、难获取等问题。为避免地方阳奉阴违,自然之友发起组建了包括IPE在内的18家公益组织的行动网络,紧盯国内污染源的在线监测数据。

许多企业不愿意公开环境信息,但将污染物排放量控制在标准范围内,公开环境信息,对环境绩效领先的企业来说,有百利而无一害。充分的环境公开,不仅有利于公众参与和监督,也会督促企业尽快完善相关治污措施,实现可持续发展。

意识提升,常识不能少?

谈核色变,谈PX色变,谈辐射色变……在公众环境维权意识迅速提升的同时,我国的环境教育严重滞后。

因为缺乏环保常识,环境意识更容易出现抽象化、盲目性,有时还会剑走偏锋。因缺乏对电磁辐射、二噁英、重金属污染方面的科学知识,相当一些环境维权事件中的民众都抱有“只要不明白、不清楚,那就不管它”的非理性维权思想,导致一些符合环评标准、有利于民生的项目被妖魔化,并借助现代通讯技术迅速在全国蔓延。“企业还未污染,群众思想先抵触”,让很多地方政府颇感无奈。

因此,迫切需要加强对公众环保知识的宣传和普及,将环境教育纳入基础教育。同时,应针对群众关心的各种环境污染问题,利用多种媒体手段开展广泛的环保科普知识宣传,及时给群众以正确的解答和引导。

长期以来,社会各界举办环境宣传

的行动并不少,许多看似声势浩大的活动,参与深度有限,影响力不大,反而没有很好地收到普及环保知识的效果。

2014年,旨在呼吁关注“渐冻人”症的“冰桶挑战”公益活动入选十大网络科学传播事件。“冰桶挑战”用生动的互动方式为一个公益项目募款,为环境教育的公益项目设计提供不少借鉴。

受到风靡网络的“冰桶挑战”启发,环保组织自然大学成员邵文杰在官方微博发起了号召“拆网围栏”的点名接力救护普氏原羚行动。同样,推动公众科学应对雾霾的公益项目还有自然之友“蓝天实验室”,将PM_{2.5}显微镜放置在购物商场,让公众直观感受,也是个不错的宣传教育。

如何策划有意思、利于传播的项目,吸引更多的公众关注环保、投身环保,是政府和民间组织必须深入思考的重要问题。

嘉兴模式,推广难不难?

市民代表对污染企业“摘帽”和部门建设项目审批有“否决权”,对排污企业抽查有“点名权”,对环境行政处罚结果有“票决权”……短短几年,嘉兴模式已经在全国打响名气。

今年,“嘉兴模式”的实践经验继续在浙江省内推广,鼓励省内设区市“复制”这一公众参与模式。杭州、金华、温州等地结合地方特色进行了再创新。同时,浙江省委、省政府实施“五水共治”,明确提出发动公众力量,齐心协力治水。

浙江省嘉兴市通过创新环境管理机制,拓宽参与主体,让政府部门、媒体、企业、公众、专家在一个平台上协商,实现多领域、多界别主体的参与,优势互补,民主协商,推动政府环境管理向治理的转型,从政府单方面管制向多元、合作、开放转变。

“处于第三方的公众出来说话,对违法企业来说,是一次深入的环境普法教育。”一位参与活动的环保志愿者说。

实践证明,政府受资源所限无法全揽环保责任,应更多放权至社区,建立一种保护环境的公众参与机制。政府“一言堂”的决策局面被打破,政府和公众管理与被管理的关系转变为社会复合主体的伙伴关系。这种良性互动为我国向“小政府”大

社会”转型提供了很好的范例。

目前,许多地方的实践集中在信息公开、信息沟通方面,一些地方让公众参与的声音很大,宣传也很多,但是真正让公众介入环境决策,真正赋予权力让公众影响决策结果的规则制定得比较少,地方实践更少。

嘉兴模式在全国层面进行推广,还有很多问题尚待解决。中欧环境治理项目——“浙江公众参与地方伙伴项目”负责人虞伟认为,嘉兴模式这一新生的公众参与体系还存在不足之处。通过调查发现,公众参与环境治理的能力不足,受访对象对自然科学、环境保护法律法规知识不是非常了解;运用信息技术参与环境保护的能力方面也不足,比如用网络下载资料、文件,怎样通过网络投诉等。

此外,由于公众参与决策的做法还没有上升到法律制度层面,整个体系层级不高,容易随着主管领导的变化而变化,或者也可能受到上级政府部门领导意志的干扰,存在着不确定性。

在很多情况下,人们希望地方在体制机制上进行积极探索和创新,形成一批可复制、可推广的经验做法。但是,用一种模式无法解决不同地方的问题,必须考虑差异化。毕竟,复制推广是制度适用性的再创新,而不是简单的异地移植与套用。



第三方力量,制度有缺失?

12月24日,由中国清洁空气联盟牵头完成的《江苏省空气质量评估报告(2014)》在京发布,这份报告是中国首份公开发布的升级空气质量第三方评估报告,系统评估了江苏省在空气质量治理领域的挑战、现状,并对未来改进提出了建议。

2014年,从国务院到各个部委、地方政府,都开始大规模引入第三方评估。党的十八届四中全会提出,对部门间争议较大的重要立法事项,由决策机关引入第三方评估,充分听取各方意见,协调解决,不能久拖不决。

第三方评估是西方在20世纪80年代开始兴起的一种非常重要的制度,主要适用于政府绩效考核。除了第三方评估,政府还着力引入第三方治理和第三方监督等形式。

民间和社会化的专业评估机构仍旧孱弱,难以分得一环羹。

作为政府、企业之外第三方力量,社会组织有多大发挥空间?近年来,政府加大对环境类社会组织培育和服务购买的力度,加大社会组织自身的专业建设,加强政府和社会组织之间的合作。由于社会组织资金短缺、人才不足、管理不够专业,导致服务能力跟不上,政府的一部分职能逐步“下放”,草根组织暂时还“接不住”。

第三方评估机构在中国发展的时间还比较短,受发展差异、传统体制惯性以及第三方自身能力不足等多方面因素的制约。目前,社会组织第三方评估机制的建设还存在诸如制度保障缺失、信息不对称、资金依赖委托方、评估方法不专业等问题。下一步,需要健全评估的制度,在社会组织作为独立评估主体的基础上,继续完善并拓展社会组织的“第三方评估”,实现信息资源共享,建设评估公益基金,提高专业化水平。这是目前加强社会组织参与监督、做到公正和独立的现实选择。