

本书是教育部战略研究基地（培育）：东北大学科技政策中心的阶段性研究成果
社会科学重大课题攻关项目
“管理模式研究”（08JZD0018）资助

东北大学公共管理博士文库

NORTHEASTERN UNIVERSITY PH.D LIBRARY IN
PUBLIC ADMINISTRATION

中国公众参与政府环境 决策的政治机会结构研究

Political Opportunity Structure: A Key Factor
Impacting Public Participation in Governmental
Environmental Decision Making in P.R.China

张晓杰 著

By ZHANG Xiaojie



东北大学出版社
Northeastern University Press

本书是教育部战略研究基地(培育):东北大学科技政策中心的
阶段性研究成果

本书由教育部哲学社会科学研究重大课题“中国社会转型中的
政府治理模式研究”(08JZD0018)资助

·东北大学公共管理博士文库·

中国公众参与政府环境决策的 政治机会结构研究

Political Opportunity Structure: A Key Factor Impacting Public
Participation in Governmental Environmental Decision Making
in P. R. China

张晓杰 著

By Zhang Xiaojie

东北大学出版社

· 沈 阳 ·

© 张晓杰 2011

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公众参与政府环境决策的政治机会结构研究 / 张晓杰著. — 沈阳 : 东北大学出版社, 2011.7

ISBN 978-7-81102-972-7

I. ①中… II. ①张… III. ①环境决策—公民—参与管理—研究—中国 IV. ①X-012

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 141109 号

出 版 者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号

邮编: 110004

电话: 024—83687331 (市场部) 83680267 (社务室)

传真: 024—83680180 (市场部) 83680265 (社务室)

E-mail: neuph @ neupress.com

http: // www. neupress. com

印 刷 者: 沈阳市第二市政建设工程公司印刷厂

发 行 者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 170mm × 228mm

印 张: 13.75

字 数: 202 千字

出版时间: 2011 年 10 月第 1 版

印刷时间: 2011 年 10 月第 1 次印刷

责任编辑: 石 琳 王 笑 孙 锋

责任校对: 王延霞

封面设计: 唯 美

责任出版: 唐敏智

ISBN 978-7-81102-972-7

定 价: 25.00 元

东北大学公共管理博士文库编委会

主 编 娄成武

副主编 王浦劬 薛 澜

编 委 （以姓氏笔画为序）

马 骏 邓大松 王浦劬

曲福田 陈振明 周光辉

竺乾威 娄成武 姚先国

徐晓林 董克用 薛 澜

总 序

作为东北大学公共管理学科建设与研究的重要成果,“公共管理博士文库”在多方努力下终于付梓出版了。在这批著作面世之际,回顾东北大学公共管理学科的发展历程,不禁心生感慨。

东北大学公共管理学科始建于1988年。建设伊始,本学科就确立了“立足理工基础,办有理工特色的社会主义新文科”的发展战略。二十多年来,我本人和公共管理系的诸位同事对教学科研及人才培养倾注了大量心血,取得了一定的成绩,走出了一条以学科建设为主线,科研与教学互促增长的跨越式发展道路。自2003年设立行政管理博士学位授权点,尤其是2005年设立公共管理一级学科博士点以来,我们先后获得国家精品课、国家教学成果一等奖等多项国家级教学奖励,以及几十项国家、省、市科研课题,出现了一大批理论与应用性成果。这一过程充满了苦辣艰辛,也充满了奋斗的激情和喜悦。

东北大学公共管理学科博士生的培养是以1994年科学技术哲学博士学位授权点为基础设立的科技政策研究方向为开端的,因此本学科的第一批博士著作主要集中收录于2004年启动的“科技政策博士文库”。近五年来,东北大学公共管理学科发展迅速,变化日新月异。为更好地体现本学科的理论创新,我们决定启动“公共管理博士文库”的建设工程。出版这个文库的目的,一方面是为了保存和交流研究成果,经受社会检验,鼓

励学术研究；另一方面也是为了促进博士生教育的制度化，组织学术队伍，推进学科建设。该文库既注重公共管理研究的学术性，诠释分析复杂的公共管理问题，又强调结合公共管理实务，为政府提供可能的政策建议。

进入 21 世纪以来，中国的公共管理研究承载着前所未有的历史重任。在此重大社会转型期，党和人民期望我国的公共管理理论研究能够为我国的政府改革、公共服务体系建设以及国家现代化建设提供科学的管理理念、思想和方法。这要求我们本着高度的政治责任感和严谨的学术态度去谦逊地投身实际，深入探索、研究及解决错综复杂的实际问题，要求我们根据复杂的公共管理实践开发更为复杂且更为实际有效的公共管理理论。改革开放三十年来，西方大量公共管理理论被引入到中国，极大地促进了我国公共管理学科的高速发展，但同时必须认识到西方国家的政治体制、社会结构、公民社会成熟度等公共管理环境与我国存在着巨大差别。因此，必须注重西方理论在引入过程中的批判性和选择性，必须尽快实现公共管理理论的本土化建构，这是摆在全国学术同仁和学子面前亟待解决的重大问题。在这一艰巨的历史重任面前，东北大学公共管理系全体同仁将勇于担当、满腔热情并全力以赴，但我们只是对现在能否做得更好而心怀忐忑。

东北大学“公共管理博士文库”的出版是我校公共管理学

科建设与研究历程中的一件大事，是导师与博士生们多年辛勤工作、笔耕不辍的一次成果展示。毫无疑问，这些研究成果仅仅是刚刚经过初步雕琢的璞玉，一定会存在不少缺点和不完善的地方，每一本书的著作者限于知识结构和对问题理解深度的局限性，所提出的一些理论观点都值得进一步商榷。但是，正因为有问题、有缺点，才会激发后来者继续为之努力。聚沙成塔，集腋成裘。我们深信，东北大学公共管理研究的明天会更美好，我们所出版的文库著作的质量和水平也会逐步提高。

我们还要感谢东北大学出版社的领导和编辑们对出版“公共管理博士文库”的大力支持和辛苦工作，同时也恳请各位学界同仁不吝赐教，多提宝贵意见。

姜成武

2009年12月于沈阳南湖

前 言

“不管情愿与否，我们正在迈入一个环境世界，在这个世界，每一个视自己为现实主义者的人都将被迫根据环境保护产生的影响来调整自己的行为”（Friedrich Schmidt Bleek）。无论是对作为个体的公民，还是对作为政治组织的国家，在环境污染所诱发的严峻形势下，“沉默是金”这一金科玉律不再被尊崇，“此时无声胜有声”俨然已过时，取而代之的是“有声胜无声”。面对环境问题，世界各国政府不再采取行政不作为，而是积极进行环境管理，致力于环境决策的科学化、民主化和法制化。公众也史无前例地参与到了环境保护事业和国家环境决策当中。

在轰轰烈烈的世界性的环保运动和公众参与浪潮的氛围下，中国政府和社会公众也在国家环保事业中扮演了积极的角色。中国的环境污染伴随着经济的高速增长，已经呈现出“复合型、压缩型”的特点，发达国家在工业化中后期出现的污染公害已在中国普遍出现。面对环境污染与生态破坏的严峻形势及其对经济和社会发展所造成的巨大负面影响，中国政府以积极的姿态介入环境管理，并将环境决策纳入经济和社会发展规划中，建设“环境友好型社会”。此外，中国政府还借鉴国外先进经验，并结合本国实际进行探索，逐步将公众纳入政府环境决策过程，较早地在环境政策领域建立了“公众参与、专家论证和政府决策相结合的决策机制”。与中国政府的积极姿态相照应，中国公众以空前的广度和深度介入了政府的环境决策过程。环境信访数量逐年上升，各级人民代表大会和中国人民政治协商会议提交的有关环保的提案、议案数量总体上呈逐年增多态势，公民提起的环境行政复议数量与日俱增，全国性和地方性的环境保护行政许可听证会 and 环境影响评价听证会、座谈会屡见不鲜。

公众参与政府环境决策在中国的蓬勃发展得益于多种因素的综合影响。这些因素既包括环境污染水平,又包括公众的科学素养;既包括公众的收入水平,又包括政治机会结构。政治机会结构是公民参与的机会结构在特定政治系统中的聚合结构。作为一个卓越的、情境敏感性的分析工具,中国公众参与政府环境决策的政治机会结构变量可以界定为政党的执政理念、政治制度的开放性和政府的权力配置三个方面。本书作者首先运用多元线性回归分析方法验证政治机会结构对中国公众参与政府环境决策的主导作用,其次分析了政治机会结构各变量的历史演变,最后运用案例分析方法详细解剖了政治机会结构各变量对中国公众参与政府环境决策的影响机理。政治机会结构各变量间是相互影响、相互促进的,任何单一变量的影响力都是有限的,只有各变量聚合而成的政治机会结构才能顺利开启公众参与的“机会之窗”。

本书在作者博士论文的原有基础上,经过进一步的精加工,在获得东北大学公共管理博士文库资助后,得以出版。本书共包括7章内容和1个附录,概述如下。

第1章绪论,介绍了本书研究问题的来由、研究意义、基本思路、研究框架、研究方法和本书的主要创新点。

第2章界定了本书所涉核心概念的内涵与外延,包括政府环境决策、公众、公众参与等,并系统梳理和评析了与本书研究课题相关的既有研究成果。

第3章引入了本书的理论基础——政治机会结构理论,并深入分析了该理论的由来、含义、变量,及其对于解释中国公众参与政府环境决

策问题的适用性。

第4章实证比较了政治机会结构与其他影响因素对中国公众参与政府环境决策的不同影响，验证了政治机会结构的主导性作用。

第5章采用文献分析方法，详细解析了中国公众参与政府环境决策的政治机会结构各变量的历史演变情况。

第6章在第5章分析的基础上，运用案例分析方法，深入解剖了政治机会结构及其各变量对中国公众参与政府环境决策的影响机理。

第7章是本书的结论部分，概述了本书研究的基本结论，指出了研究存在的不足之处，并提出了有待深入研究的问题。

附录提供了本书所涉案例发生与发展的详细过程。

本书是作者在东北大学和美国肯塔基大学读博士期间所作研究的最终成果展现。书中观点是作者在文献资料分析、定量数据分析和案例调查分析的基础上，经过深思熟虑而提炼出来的。这些观点将会在中国公众参与政府环境决策的未来实践发展中或证实，或证伪。无论如何，都将激励作者再接再厉，在学术上更上一层楼。也殷切期待学界同仁不吝赐教，对书中观点进行批评斧正。

作者

2010年9月

沈阳 南湖

摘 要

环境问题作为自然给予人类的最严重考验，已受到中国政府的日益重视，成为重要的公共决策议题。公众参与作为解决环境问题的一项有效举措，在中国的环保实践中得以蓬勃发展，并逐步延伸到政府的环境决策领域，对决策过程和结果施加了一定影响，进一步促进了政府决策向着环境友好型方向发展。

中国政府在经济和社会发展中仍发挥着主导作用，国家的权威渗透到公民生活的各个方面，公民的参与权利受到一定的限制。人民代表大会制度在中国的实际运行中脱离了代议制民主的本意，使得公众参与缺乏真实的以选举为基础的代议制民主的保驾护航。中国公众的科学素养水平较低，而环境决策的专业性较强。这些因素的存在严格限制了公众参与政府环境决策。然而，近几年来，中国公众却以空前的广度和深度参与并影响了政府的环境决策，这便形成了中国语境下公众参与的“悖论”。

“悖论”的产生源于政治机会结构的作用。本书借用西方的政治机会结构理论，对其进行本土化改造，将公众参与政府环境决策的政治机会结构变量界定为：政党的执政理念、政治制度的开放性和政府的权力配置。政党执政理念的测量指标为中国共产党的民主观和发展观。政治制度开放性的测量指标为政府有关政务公开、公众参与环境决策、媒体管制和非政府环保组织管理等四个方面的法规和政策。政府权力配置的测量指标为中央环保行政部门行政层级的历史变迁。

首先，通过多元线性统计回归分析发现，与经济发展水平、公众科学素养水平、环境污染水平等因素相比，政治机会结构才是影响中国公众参与政府环境决策的主导因素，它削弱了其他限制性因素的影响。其次，进一步通过案例调查与分析，研究政治机会结构各变量的历史演变及其对公众参与政府环境决策的影响机理。政治机会结构各变量之间是

相辅相成的，各单一变量的影响力是有限的，只有各变量汇聚而成的自我强化的政治机会结构才能顺利开启公众参与的大门。因此，要促进公众参与政府环境决策在中国的纵深发展，从政府的角度看，其努力方向应当是创造更多的政治机会从而形成更加强大的政治机会结构。

本书的创新性研究成果主要包括：第一，对西方的政治机会结构理论进行本土化改造，界定了中国政府环境决策领域中公众参与的政治机会结构变量；第二，提出政治机会结构是中国公众参与政府环境决策的主导影响因素，在一定程度上“颠覆”了部分学者提出的科普理论的基本假设；第三，具体分析了政治机会结构各变量的历史演变及其对中国公众参与政府环境决策的影响机理。

Abstract

The Chinese government has paid more and more attention to the ever-increasingly serious environmental problems by gradually putting it into governmental policy agendas. Public participation, as an effective way to solve environmental problems, has been flourishing in Chinese environmental practices and been gradually involving the public in governmental environmental decision making, which has impacted both the decision making processes and outcomes, and further promotes governmental decisions more environment friendly.

There are many restricting factors influencing public participation in the People's Republic of China. First of all, China is still a so-called authoritarian state by some researchers, in which citizen's participation right is partly restricted. Secondly, the people's congress system has been divorced from the representative democracy system which bases it itself on election. The election system in China is still young and undergrown, thus making public participation develop without the protection of representative democracy. Thirdly, the scientific literacy level of the Chinese public is still low while the environmental decision making process involves many science and technology concerns. This makes the public unable to participate. The three above factors has limited public participaiton level. However, the booming public participation practice in environmental policy sphere has made a contrast, which can be called a paradox in Chinese public participation. On the one hand, the public can not participate under the former circumstances, on the other hand, the public actually participate and have an impact on the decision making process.

The emergence of this paradox is due to the effect of political opportunity

structure. The author borrows the western political opportunity structure theory and tries to make it locally suitable to analyze Chinese public participation phenomenon. In this monograph, the political opportunities of public participation in governmental environmental decision making are defined as ruling party's governing philosophy, openness of political institutions and distribution of power in government. For the first political opportunity, it can be measured by Chinese communist party's philosophy about democracy and development. For the second political opportunity, it can be measured by laws and policies formulated and implemented by government to promote governmental information disclosure, to facilitate public participation in environmental decision making, to deregulate the mass media and to foster non-governmental environmental protection organizations. For the last political opportunity, it can be measured by the historical change of administrative level of central government environmental protection body.

The author uses multi-linear regression method to analyze the relationship between public participation in governmental environmental decision making as dependent variable and other independent variables, including environmental pollution level, education level, socio-economic level, political opportunity structure and so on. The author discovers that political opportunity structure is the most important factor impacting public participation in environmental decision making in China, compared to the other factors. Then, the author investigates the historical evolution of the defined political opportunities and analyzes their impacting mechanisms. The political opportunities are interacted. Every single political opportunity has limited effects. Only the self-reinforcing political opportunity structure comprised of the interacting political opportunities can open the door for public participation in governmental

environmental decision making. Therefore, the Chinese government should create more political opportunities in order to make a stronger political opportunity structure.

There are three creative points in this monograph. First, the author localizes the western political opportunity structure theory and defines the political opportunities and their indice suitable to study public participation in environmental decision making in China. Second, the author tests and verifies that political opportunity structure is the dominant factor impacting public participation in environmental decision making process, which questions the basic assumption underlied the science popularization theory. Third, the author studies the historical change of every single political opportunity and their effects on public participation in governmental environmental decision making process.

目 录

第1章 绪 论

1.1 问题的提出	1
1.2 研究意义	5
1.2.1 理论意义	5
1.2.2 实践意义	6
1.3 基本思路与研究框架	6
1.3.1 基本思路	6
1.3.2 研究框架	7
1.4 研究方法	8
1.4.1 多元线性回归分析方法	8
1.4.2 案例研究方法	9
1.5 本书的创新点	12
1.5.1 对西方的政治机会结构理论进行本土化改造,界定了 中国公众参与政府环境决策的政治机会结构变量	12
1.5.2 提出并验证了政治机会结构是中国公众参与政府环境 决策的主导影响因素,“颠覆”了部分学者提出的科 普理论的基本假设	12
1.5.3 具体分析和阐释了政治机会结构各变量的历史演变 及其对中国公众参与政府环境决策的影响机理	13

第2章 文献综述 14

2.1 核心概念厘定	14
2.1.1 环境政策的含义	14
2.1.2 政府环境决策的含义	16

2.1.3 公众的含义	17
2.1.4 公众参与的含义	20
2.1.5 公众参与政府环境决策的含义	22
2.2 英文文献述评	24
2.2.1 英文文献研究成果综述	25
2.2.2 英文文献研究成果评价	33
2.3 中文文献述评	34
2.3.1 中文文献研究成果综述	34
2.3.2 中文文献研究成果评价	39
第3章 政治机会结构理论及其在中国的适用性	42
3.1 政治机会结构理论的由来	42
3.2 政治机会结构的定义	43
3.3 政治机会结构的变量	45
3.4 政治机会结构理论在中国的适用性	49
3.5 本书界定的政治机会结构变量	50
第4章 中国公众参与政府环境决策的政治机会结构与其他 影响因素的实证比较	53
4.1 变量确立与描述	53
4.1.1 变量确立	53
4.1.2 变量描述	54
4.2 研究假设	58
4.3 线性回归方程的确立	58
4.4 实证结果与分析	59
4.4.1 样本变量的描述性统计结果	59
4.4.2 多元线性回归分析结果	61
4.4.3 回归分析的结论与讨论	63
第5章 中国公众参与政府环境决策的政治机会结构演变	66
5.1 中国共产党执政理念的演变	66
5.1.1 中国共产党民主观的历史演变	66
5.1.2 中国共产党发展观的历史演变	73