

马彩华 游全 编著

环境管理的公众参与

——
途径与机制保障



中国海洋大学出版社

环境管理的公众参与

——途径与机制保障

马彩华 游 奎 编著

中国海洋大学出版社

• 青 岛 •

图书在版编目(CIP)数据

环境管理的公众参与:途径与机制保障/马彩华、游奎编著.
青岛:中国海洋大学出版社,2008.12
ISBN 978-7-81125-196-8
I. 环… II. ①马…②游… III. 环境保护—研究—中国 IV. X-12
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 189416 号

出版发行 中国海洋大学出版社
社 址 青岛市香港东路 23 号
网 址 <http://www.ouc-press.com>
电子信箱 hanyt812@yahoo.com.cn
订购电话 0532-82032573(传真)
责任编辑 韩玉堂
印 制 青岛双星华信印刷有限公司
版 次 2009 年 4 月第 1 版
印 次 2009 年 4 月第 1 次印刷
成品尺寸 170 mm×230 mm
印 张 16.125
字 数 298 千字
定 价 25.00 元

邮政编码 266071

电 话 0532-85902349

序

当今世界,环境问题不仅是一个突出的社会问题,而且成为国际社会各种政治组织、社会组织及社会公众等普遍关注的一个重大的政治问题。

随着环境问题的提出及其凸显,环境保护与管理成为各国政府必须高度重视的严峻问题,并随之探索及形成了诸多关于环境保护方面的管理模式、管理理念和管理思想。一些环保组织及其学术派别也随之涌现。然而,从20世纪七八十年代开始,人们逐渐认识到仅仅通过政府组织的力量单一地进行环境管理活动已远远不能实现社会发展的环境目标。一方面由于高额的环保成本,致使一些国家的政府组织无法全面地推行这些国家确定的环保政策;另一方面,绝大多数政府管理者的经济发展观往往与科学的环保理念存在着较大的矛盾冲突,从而导致环境问题在管理实践中总是无法得到根本解决。积重难返的社会病痛日益呼唤着政府组织以外的大量社会力量来参与环境的管理与保护,于是,一种新的“社会型环境管理”模式,即以广泛的公众参与为基础的环境管理机制开始建立,特别是在一些发达国家,这种社会型环境管理模式和理念不仅在环境管理活动中得到广泛运用,而且环境管理的公众参与权利也得到了普遍的法律上的确认。

《环境管理的公众参与——途径与机制保障》一书,正是基于这样一种历史背景,在全面梳理环境问题的形成及其变迁过程的基础上,通过对发达国家环境保护与管理模式及其运作机制的比较研究,结合中国环境问题中的核心问题及管理上的缺陷,对公众参与环境管理的重要作用,公众参与环境管理的理论依据与基本形式、公众参与环境管理的法律地位及制度保障,以及中国实施公众参与环境管理的范围、方式、程序、途径及其机制等问题,进行了全面深入系统的

研究,特别是结合中国的国情,以科学发展观为指导,通过系统的案例与实证分析,针对当前中国环境管理及环境保护方面存在的问题,提出了政府组织、企业组织及社会公众三位一体的公众参与模式和全程周期式公众参与管理的运行机制,具有重要的理论价值和实践指导意义。

《环境管理的公众参与——途径与机制保障》一书,是作者多年潜心致力于环境保护问题研究的一部著作。该书从公众参与的视角,为当前发展中国家,特别是为正处于经济转型的发展中国家研究环境管理问题提供了一个资料较为翔实的案例,对于政府的决策具有重要的参考价值;该书以研究国际社会环保问题及其公众参与模式为依托,重点落脚于中国公众参与环境管理的途径与机制的研究,凸显了该书的实践特色,对于中国在新的历史时期全面贯彻落实科学发展观,建设环境友好型的和谐社会,具有重大的应用价值;环境保护及环境管理问题是世界性课题,该课题集治理上的难点、疑点于一身,作为一名青年学者敢于触及这样一个世界性的难题,这本身需要一种勇于探索的创新精神。该书以严谨的治学态度和科学的研究方法贯穿始终,体现了作者严肃的学术理念和理论勇气。尽管本书还有一些需要进一步完善的地方,但就其理论探索和学术创新而言,它是目前该学术领域中内容较为丰富全面,具有较高学术价值和应用价值的一部著作。

青岛市社会科学院院长

徐乃斌

2009年1月12日

前 言

经济与社会的发展,在提高人们物质生活水平的同时,也给环境造成了严重的破坏。随着环境危机的加剧,全球环保浪潮日益高涨。各国的经验表明:公众参与极大地促进了环保事业的发展,公众参与环境管理作为环境法的准则之一,已获得越来越广泛的认同,在参与范围、形式、程序、途径以及法律保障等相关理念的探讨与实践方面多有建树。作为发展中国家,我国公民的环境意识日趋增强,参政议政的民主管理理念与时俱进,公众参与既为世界潮流之所向,也是中国现实之需要。

公众参与是推动环保可持续发展的重要力量之一,这是一种“自下而上”的力量,也是一种可持续的力量,更是一种遏制环境违法的“大规模建设性武器”。因为任何环保问题都会影响特定或普遍公众的利益,公众就会基于对利益的关注而主动投身到环保活动之中,而他们在为自己利益奔走呼吁的同时也必将促进全社会的利益。推动环保事业,要从民众素质和公德层面去强调环境意识,但更重要的是,应当完善环保的信息披露机制和公众利益表达机制,从而引入有效的公众参与,为环保事业提供自下而上的持续推动力。

有效的公众参与,有赖于一系列具体的、可操作的制度保障。首先,公众的有效参与,要以环保信息充分、及时的披露为前提。其次,要完善可靠的专家论证和咨询制度。最后,环保公众参与离不开有序的“利益组织化”。

鉴于此,本书主要从五个方面对环境管理的公众参与进行了剖析、归纳,结合国内外事例对公众参与环境管理存在的问题,提出了适用于中国环境管理特色的公众参与的建议与构想。

第一部分,阐述了公众参与环境管理问题的引入。主要从环境问题的由来与加剧、公众参与环境管理的背景、政府职能转变和环境

管理理念、非营利机构的发展以及公众参与环境管理的重要性和重要意义等方面进行了较详细的论述。另外,通过分析各因素之间的关系,给出了公众参与可以降低成本的计算模型,进一步说明了公众参与的作用对中国环境管理是不可或缺的。

第二部分,对公众参与环境管理的理论依据与机制进行了梳理与分析,从公众环境意识的形成与发展、公众参与环境管理的方式、参与的依据、理论及实施机制,直到公众参与的法律价值及法律制度保障,尤其对非政府组织(NGO)的作用等进行了剖析,并针对我国的具体国情,探讨了其实用性。

第三部分,通过对中国和国(境)外公众参与环境管理的产生、发展、现状及主要机制的总结,发现国内外公众参与环境管理的意识及参与水平存在诸多差异。究其原因,除了与国情、文化等有关外,环境教育是一个重要的方面,为此笔者也较详细地阐述了环境教育及其演变,同时也分析了国内外环境教育的交叉点和分散点,以供借鉴。

第四部分,作为实践的检验,本章通过3个项目,即衡水湖湿地和鸟类自然保护示范项目、山东名流实业集团有限公司科技园项目填海工程、东营黄河口文蛤海洋特别保护区项目,对公众参与环境管理进行了详细剖析。从前2个工程项目可以看出,公众并不缺乏参与的热情,只不过需要提供足够的机会和发布详尽的信息。亲身实践的第3个项目,深感不同群体的利益的强烈影响。但应当承认,也正是由于这些问题的出现,才使完善公众参与环境管理的相关机制更显得必要。

第五部分,作为公众参与环境管理研究的落脚点,由中国与国(境)外公众参与环境管理现状比较而得出的结论,为完善我国公众参与环境管理机制,笔者提出了政府、企业及公众三位一体的公众参与模式和全程周期式公众参与环境管理的模式,以及如何保证 NGO 真正发挥其应有作用的建议。

本书的价值主要体现在以下几个方面。其一,理论意义。在以人为本,科学发展观指导下,环境友好型社会的建设离不开一个永恒的主题——发展。经济与环境就像一对孪生兄弟,如何更好地协调

它们之间的关系,除了政府的出谋划策、企业的身体力行,更为重要的还是广大公众的积极参与。许多发达国家,公众参与环境管理很有成效,我国则显得有些滞后。加强这方面的研究,推进其实践,对我国实施科学发展观、以人为本建设环境友好型社会有重要理论意义。其二,实践及应用。衡水湖湿地和鸟类自然保护示范项目、山东名流实业集团有限公司科技园项目填海工程、东营黄河口文蛤海洋特别保护区等项目,无不说明了公众的积极参与对项目的建设及环境保护都具有举足轻重的作用。其三,由于我国的国情、传统、社会文化背景不同,特别是计划经济和行政集权的长期影响,致使在我国谈论公众参与环境管理,显得有些新奇和超前,在环境保护方面尤为突出。但相信随着经济的发展,人们环境意识的不断提高,这种趋势会很快被广大公众所认可,在中国这方面的事例也越来越多,如2006年的圆明园福海铺防渗膜事件。

总之,本书从公众参与的角度为环境管理的研究提供了一个以经济转轨国家为研究背景的佐证,突出体现了历史研究与现实研究、规范研究与实证研究的融合,以及其在中国环境管理中政府导向的运用。

本书得以撰成和付印,首先得益于我的导师李凤岐教授的精心指导与大力支持,在此表示衷心感谢。青岛社科院徐万珉院长,中国海洋大学陈大刚教授、韩立民教授、王竹泉教授等所给予的支持与帮助,同样令我感激不尽。本书获中国海洋大学文科出版基金、中国海洋发展研究中心项目(AOUC200809)、山东省社会科学规划项目(08JDD015)、国家自然科学基金(30800841)等项目资助,在此一并致以诚挚的感谢。

由于作者水平所限,书中不足之处在所难免,恳望专家和读者批评指正。

作者

2008年10月于青岛

目 次

序	(1)
前 言	(1)
引 言	(1)
第 1 章 公众参与环境管理问题的引入	(6)
1.1 环境问题的由来与加剧	(7)
1.2 环境管理的公众参与	(9)
1.3 公众参与环境管理的重要性	(14)
1.4 公众参与环境管理的意义	(21)
第 2 章 公众参与环境管理的理论依据与机制	(25)
2.1 公众环境意识与公众参与环境管理	(27)
2.2 公众参与环境管理的依据	(31)
2.3 公众参与环境管理的主要理论	(36)
2.4 公众参与环境管理的实施机制	(43)
2.5 公众参与的法律价值及法律制度体现	(54)
2.6 讨论与小结	(57)
第 3 章 中国与国(境)外公众参与环境管理现状比较	(58)
3.1 中国公众参与环境管理的现状及主要机制	(59)
3.2 西方国家公众参与环境管理的概况及主要机制	(67)
3.3 中国与国外公众参与环境管理机制、环境意识及参与水平比较	(79)
3.4 中国与国(境)外环境教育的对比	(84)
3.5 国(境)外公众参与对中国的借鉴	(90)
3.6 小结	(91)
第 4 章 完善我国公众参与环境管理机制	(92)
4.1 我国环境管理公众参与情势与建议	(93)
4.2 完善我国公众参与环境管理机制的必要性和迫切性	(112)

4.3 进一步完善我国公众参与环境管理的相关机制	(114)
4.4 环境信息披露制度	(136)
第5章 中国特色环境管理公众参与体系的构建	(145)
5.1 现实问题与解决的关键	(145)
5.2 中国环境问题及公众参与问题产生的根本原因	(147)
5.3 公众参与环境管理模式研究	(153)
5.4 促进公众参与环境保护的对策建议及相应机制的构建	(157)
5.5 讨论与建议	(205)
第6章 结语	(209)
6.1 公众环境意识提高是关键	(211)
6.2 公众参与及其在我国存在的不足	(213)
6.3 我国公众参与环境管理的建议与构想	(214)
参考文献	(233)
后 记	(246)

引言

我们总是狂妄地大谈特谈征服自然。我们还没有成熟到懂得我们只是巨大的宇宙中的一个小小的部分。人类对自然的态度在今天显得尤为关键,就是因为现代人已经具有能够彻底改变和完全摧毁自然的、决定着整个星球之命运的能力。

——蕾切尔·卡逊

环境保护已是当今世界一个公认的主题,系千家万户,注众人心田。一组有力的数据撩开人们内心对环境友好的渴望与期待,同时也表明了公众对参与环境管理的热情与关注^[1~5]。由国家环保总局指导、中国环境文化促进会组织编制的国内首个环保指数,被誉为中国公众环境意识与行为的“晴雨表”——《中国公众环保民生指数(2006)》显示,86%的公众认同环境污染对现代人健康造成了很大影响,39%认为环境污染给本人和家人健康造成了很大影响或较大影响。在调查的14类问题中,被调查者最关心的是食品安全问题。公众的环境意识总体得分为57.05分,环境行为得分为55.17分,环保满意度得分为60.20分。2006年环境投诉已达60万人次,比2005年增加30%,有61%的公众认为中国对环境保护很重视和比较重视。对环保部门在工程或工业项目开工前进行环境影响评价,70%的公众投了赞成票。与2005年相比,当遇到环境问题需要反映时,愿意向政府部门(包括环保局)反映的比例上升了4.9%。这些数据反映了我国政府在环境保护方面的努力得到了公众的高度认同,政府与民众沟通的道路更加通畅,老百姓与政府之间建立了良好的互动关系,公众参与的重要性被日益体现出来,得到广泛地认可。

从古代玛雅文明、两河流域早期文明的毁灭,到古楼兰王国被风沙覆盖,1998年长江全流域性的特大洪水,2005年接连不断的台风(飓风)袭击,都一再向全人类发出警报:全球的环境恶化已是一场没有枪声的“第三次世界大战”!科学技术仍以前所未有的速度和规模迅猛发展,一方面它增强了人类改造自然的能力,给人类社会带来空前的繁荣和巨大的物质财富,对此,人们沉浸于盲目乐观而无视资源的过度消耗。另一方面,科技发展导致的这种掠夺式生产对环境生态也造成了极大的破坏。大自然终于向人类亮起了红灯。自然灾害趋频

趋重,污染扰民问题越来越严重,污染投诉越来越多。伴随环境冲突日益加剧的是各类突发事件急增,导致人民的生命、财产遭受巨大损失,也影响了社会的安宁和稳定。这一切不禁让我们反省自己对自然界的所作所为,认真考虑如何实现人与自然的和谐?面对接连不断的环境问题,国家领导高瞻远瞩,2006年2月22日国家环保总局正式发布了中国环保领域第一部公众参与的规范性文件《环境影响评价公众参与暂行办法》,标志着国务院《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》中关于“健全社会监督机制”内容的实际执行。同年4月17~18日在北京召开的第六次全国环境保护大会上,中共中央政治局常委、国务院总理温家宝也在会上适时地提出了:“做好新形势下的环保工作,要加快实现3个转变:一是从重经济增长轻环境保护转变为保护环境与经济增长并重;二是从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护和经济发展同步;三是从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题。”这些都充分地说明了,不论是从普通百姓还是国家领导都把环境管理提上了重要的议事日程。

众所周知,人类是后继性与地球上的万物一起成长起来的,人类历史是一个运用智慧适应大自然和改造大自然的过程。产业革命以来,随着科技进步和社会生产力的发展,人类创造了前所未有的物质财富。但同时也导致了自然资源大量消耗,以及环境的污染和生态平衡的破坏,从而反过来威胁着人类的生存和发展。

早在19世纪恩格斯在《自然辩证法》中就深刻地揭示了人类因对自然的破坏而招致的惩罚:“……我们不要过分陶醉于我们对自然的胜利。对于每一次这样的胜利,自然界都报复了我们。每一次胜利,在第一步都确实取得了我们预期的结果,但是在第二步和第三步却有了完全不同的、出乎意料的结果,常常把第一个结果又取消了。美索不达米亚、希腊、小亚细亚以及其他地方的居民,为了得到耕地,把森林都砍完了,但是他们梦想不到,这些地方今天竟因此成为荒芜不毛之地,因为他们使这些地方失去了森林也失去了积聚和贮存水分的中心。”^[6]马克思也曾不无忧虑地写道:“自然成了纯粹为人类而设的物品,她不再被认为是一种伟大的力量,所有自然法则的发现也都成了人类征服她的诡计。自然,或者成了人类的消费品,或者成了人类的一种生产途径。”回顾历史我们不难发现,人类破坏其赖以生存的自然环境的历史可能同人类文明史一样古老,苏美尔文明、地中海文明以及玛雅文明的消失便是最好的例证。环顾我们今天的世界,从亚马孙热带雨林的剧减、撒哈拉沙漠的扩张,到臭氧层的破坏、两极冰盖的消衰、人口的激增,无一不在威胁人类的生存。回首国内,改革开放以来经济迅速发展,人民群众得到了从未有过的丰富的物质消费和精神享受。

但令人遗憾的是,资本主义工业生产“先污染,后治理”的教训虽然早已被我们引以为戒,而实际上并没有防止。21 世纪初的中国仍然延续着资源消耗、环境污染、生态破坏,环境危机成为中国发展面临的最大障碍:据 2005 年中国环境状况公报,全国水土流失面积为 $356 \times 10^4 \text{ km}^2$, 占国土总面积的 37.1%;土地荒漠化面积为 $263.6 \times 10^4 \text{ km}^2$, 占国土总面积的 27.46%;目前全国退化草场面积约为 $8\,670 \times 10^4 \text{ hm}^2$, 占可利用草场的 $1/3^{[7]}$;水污染严重,水资源短缺为世界 13 个贫水国之一^[8];人均耕地面积只及世界平均水平的 40%^[9]。2004 年由于环境污染造成的经济损失是 5 118.2 亿元,占 GDP 的比例为 3.05%,其中,大气污染造成的经济损失为 2 198.0 亿元,水污染造成的经济损失为 2 862.8 亿元,固废堆放侵占土地造成的环境退化成本为 6.5 亿元,污染事故造成的经济损失为 50.9 亿元,分别占总污染损失的 42.9%,55.9%,0.1%和 1.1%^[10]。日益严重的沙尘暴,不仅影响着我国人民的生产、生活,而且已经影响到日本、韩国等邻国,甚至连美国的西海岸也有所觉察。随着加入 WTO,环境对我国经济的影响已更大,欧、美等国家的对外贸易政策中的“绿色壁垒”制度,每年给我国造成数以千亿元的经济损失。近年来,欧盟、日本、墨西哥等国,都以农药残留物或有害物质严重超标而多次对我国的农产品、海产品实行禁令。

工业革命前,人类对环境的影响是局部的、有限的,大部分在环境可以容纳、调节、化解的范围内;因此当时的环境问题,主要由环境发挥自我调节功能,再辅以人类的恢复及保护。工业革命后,借助发达的科学技术、先进的机器设备,大量地消耗能源和资源,人类以前所未有的速度在飞速发展,全方位地影响和改造着地球环境,因此造成的环境污染和破坏更大。人类与环境的矛盾空前激化,业已超出环境本身的自我调节能力,逐渐危及公共利益和安全,危及人类生存和发展。《瞭望》(2006)列举了大气和水污染对人体健康的影响。2004 年全国由于大气污染共造成近 35.8 万人死亡、约 64 万的呼吸和循环系统病人住院,以及约 25.6 万新发慢性支气管炎病人,造成的经济损失高达 1 527.4 亿元。平均每 1 万个城市居民中有 6 个人因为空气污染死亡、10 个人因为大气污染引发呼吸或脑血管系统疾病住院,新增 4.3 人在其未来的生活中忍受慢性支气管炎病痛的折磨。粗略的估算表明,水污染方面,由于饮用水污染造成的农村居民癌症死亡人数为 11.8 万人,造成的经济损失为 167.8 亿元,此外,由于喝不到安全饮用水患介水性传染病所造成的经济损失为 10.7 亿元。因此,保守估计由于水污染造成的健康经济损失为 178.6 亿元。“每个人都应享有一个健康的环境”,已经成为人心所向和社会所求。在法律中如同在社会里一样,人不仅在生活的数量方面,而且在生活的质量方面得到关注^[11]。深入的理论研究和众多的事实已使人们认识到,不能期待企业和其他经济组织在市场竞争中自觉地

将资金投入于环境保护,市场调节机制在这个领域基本不起作用,为此人们不得不期待外力的介入。于是人们寄希望于政府对之加以干预、调节和控制,以促使社会安全和公共福利的实现。在上世纪,如何协调经济发展和环境保护之间的关系成为政府管理经济的重要内容。

但是到了 20 世纪七八十年代,人们又逐渐认识到仅仅通过政府进行环境管理还远远不够,政府并非万能,“政策失灵”现象频频出现。这种政府直控型环境管理方式的缺点在于:一是成本过于集中,制定和实施环境政策需要高额的成本。以美国为例,美国每年执行联邦环境法的费用高达 800 亿美元,而政府用于环保的人力和财力是有限的。如果仅仅由环境管理机关去面对大量违反环境保护法律规定的企业或其他对象,结果必然是环保部门入不敷出,从而使环境政策不能得到充分的落实。二是过于强调国家的环保权力,容易忽视公民的环境权,使得公民的环境权保护要求缺乏法律依据,人们保护环境的积极性也难以发挥,很难达到环境法保护环境、协调人类与环境关系的目的。三是由于人类认识能力的局限性,环境资源以及人类环境活动的多样性、复杂性等原因,导致政府对环境污染和破坏反应迟缓。其实,即使环境管理机关,其行为也并非绝对无误和有效。一方面,政府可能会由于某种原因怠于行使环境管理权,纵容违法者;另一方面,它的一些失误的决策性行为或者大规模的不当开发行为,往往会造成更大的环境损害。由于上述缺陷的存在,各国开始从这种单纯的“宏观环境管理”转向注重“微观环境管理”即“社会型的环境管理”^[12]。重新界定政府和社会在环境管理中的地位,认为有些行政权力应进行下放,尽可能地为公众所享有。强调把社会力量置于基础性的地位,利用政府力量以外的大量社会力量来从事环境监督和制约的工作。正是基于这种理念,公众的环境参与权得以确认,各国特别是发达国家普遍强化环境保护中的公众参与,建立了以公众参与为基础之一的环境管理机制。

中国和其他发展中国家一样,是污染密集产业转移的对象。据 20 世纪第 3 次工业普查资料分析发现,外商投资于污染密集产业的有 16 998 家,工业总产值 4 153 亿元,从业人数 295.5 万人,分别占全国工业企业相应指标的 0.23%, 5.05% 和 2.01%,占三资企业相应指标 30% 左右;其中投资于严重污染密集产业的企业有 7 487 家,工业总产值 984 亿元,从业人数 118.6 万人,分别占全国工业企业相应指标的 0.10%, 2.41% 和 0.81%,占三资企业相应指标的 13% 左右,但其占污染密集产业中相应指标的 40% 以上。这说明污染密集产业,特别是严重污染密集产业是外资投资的重要产业。更为甚者是发达国家直接把危险废物向发展中国家转移。20 世纪末全球危险废物产生量每年约 4 亿吨,占全部废物量的 1%。我国废物入境量巨大,1993 年猛增到 828.5 万吨、15.75 亿美

元和 1.5%；1997 年废物进口量又创历史新高，达 1 078 万吨，进口额达 29.5 亿美元，占全国进口总额的 2.07%。“洋垃圾”大量涌进，无疑加剧了环境的恶化，危险废物的堆放、拆解、处置等过程严重污染了当地的水质、大气和耕地，许多人的健康受到损害。对此，人们应从环境噩梦中尽快醒悟：人类虽然具有享用自然和生物多样性的权利，但更为重要的是如何扮演好自然管理者的角色，管理好自然是人类的神圣使命；人类只有首先管理好自己，使自己的所作所为与自然达成一种和谐，才是管理好了自然；人类要履行好管理自然的使命，做一个称职的自然管理者，就要担负起与自然的关系的主动协调者、自然意志的忠实表达者、自然法则的自觉执行者。人们必须按照科学发展观的要求，从根本上转变经济增长方式和社会消费方式，为努力建设人与自然和谐的环境友好型社会而贡献力量。

第 1 章 公众参与环境管理问题的引入

环保需要每个人的参与。在过去相当长的一段时间内,环境长期被认为是无主物。其实,环保就是保自己,这个自己不是小我,也不是自己所在的一个小地区,而是整个人类和地球。这个道理很简单,却常被一些人所忽视。更有一些地区领导为了本地区的利益,不惜以牺牲其他地区的环境为代价,肆意排放污水,给周边环境造成污染。严酷的现实告诉我们,再也不应该把自然环境仅仅看作是供人类享用的资源,而应当把它看做是价值的中心。正如现代西方环境伦理学创始人莱昂波特所说,我们不应该仅把环保当成美丽的口号,我们要真正为环保做些有益的事情。

地球是目前为止人类生存和居住的唯一家园,是孕育生命的摇篮。千百年来,地球默默无闻地为人类做出巨大的奉献,而人类为了生存和发展却不断地向其索取。已如前述种种迹象表明,人类生存环境恶化的程度已经到了无以复加的地步,保护环境成了当前全世界共同关注的焦点^[15,16]。中国,作为全世界人口最多的国家,自 20 世纪 80 年代改革开放以来,不论是政治、经济及社会结构均发生了明显的变化,在各个方面也都取得长足的进步。但我国环境污染的严峻现实实在让人难以乐观起来。有资料表明,2005 年,全国二氧化硫排放量 2 549 万吨,比 2000 年增加 27%,化学需氧量 1 414 万吨,比 2002 年减少 20%,均未完成削减 10% 的控制目标,大大超过环境承载能力。内河、近海、城市乃至乡村的环境污染均有加重的趋势。2005 年我国发生的环境事故中,有 97.1% 属于污染事故,其中水污染事故占 50.6%,大气污染事故占 39.8%。当前,全国还有近 3 亿农村人口饮用不合格的水。环保部门接待的信访中,95% 的群众来信反映的是污染问题,93% 的群众来访的诉求是摆脱污染困扰^[17]。2005 年的松花江污染事件惊动了中央高层,引起了社会关注。虽然近十几年来,中国在环境保护管理方面确实有了较大的发展提高,但在公众参与(public participation)环境保护管理方面的发展与进步却严重落后。目前已有诸多法律、法规及条例将“公众参与”列为法定必要程序,然而缺乏具体的操作规定,公众的这种被称为“千里眼、顺风耳、预警器”的作用没有被真正发挥出来。如何落实公众参与的实践,确实发挥公众参与的功能与效益,已成为一个重要的研

究课题。

1.1 环境问题的由来与加剧

近年来全社会环境保护意识显著增强,我国把环境保护确立为一项基本国策,在经济高速增长、资源消耗和污染物产生量大幅度增加的情况下,环境污染和生态破坏加剧的趋势减缓,部分城市和地区环境质量有所改善,工业产品的污染排放强度有所下降。据国家有关部门的统计,2006年上半年有部分行业的单位GDP增加值能耗有所下降,其中钢铁行业单位增加值能耗下降1.2%,建材行业下降4.5%,化工行业下降5.0%,纺织行业下降5.5%。不幸的是其他许多行业的单位增加值能耗还在上升,其中煤炭行业单位增加值能耗上升5.5%,石油化工业上升8.7%,有色金属行业上升0.4%,电力行业上升0.8%,从而使全国单位GDP能耗同比提高了0.8%^[18]。

总体来看,环境形势依然非常严峻,环境污染仍在加剧,一些地区环境污染和生态恶化相当严重,主要污染物排放量超过环境承载能力,水、土地、土壤等污染严重,固体废物、汽车尾气、持久性有机物等污染增加。国家环保总局在2006年8月公布,上半年全国大气和水主要污染物排放总量不降反升。按照规划,“十一五”期间,污染物排放总量每年要削减2%,然而,根据对全国17个省市相关数据分析,2006年上半年全国主要污染物二氧化硫和水污染监测数据化学需氧量分别比2005年同期增长了5.8%和4.2%。中国作为一个负责任的发展中大国,解决好环境问题,符合中国的发展目标和13亿中国人民的福祉,也是人类共同利益的重要体现。为此,中国的环保节能要全民动员,共同建设生产生活的节约型社会,为全人类的环境保护作出应有的贡献。

前已提及人类活动造成的环境问题,可追溯到远古时期。早期的农业生产,刀耕火种,砍伐森林,造成了地区性的环境破坏。黄河流域是中国古代文明的发源地之一,2000多年前还是森林茂密,土地肥沃。西汉末年和东汉时期进行大规模的开垦,促进了当时农业生产的发展,可是由于滥伐森林,水源不能涵养,水土严重流失,造成沟壑纵横,水旱灾害频发,土地日益贫瘠。

随着社会分工和商品交换的发展,城市成为手工业和商业的中心。炼铁、冶铜、锻造、纺织、制革等各种手工业作坊相继出现,这些作坊排出的废水、废气、废渣,以及城镇居民弃置的生活垃圾,造成了环境污染。1661年英国人J·伊夫林写了《驱逐烟气》一书,献给英王查理二世,指出了空气污染的危害,提出了一些防治对策。产业革命后,蒸汽机的发明和广泛应用,使生产力得到很大的发展。在一些工业发达的城市和工矿区,污染事件不断发生。恩格斯在《英国工人阶级状况》一书中,详细记载了当时英国工业城市曼彻斯特的污染状况。