



中国社会科学院创新工程学术出版项目

B

上海蓝皮书®

LUE BOOK OF SHANGHAI

总 编 / 王 战 潘世伟

上海资源环境 发展报告

(2014)

环境保护的公众参与及创新

ANNUAL REPORT ON RESOURCES AND ENVIRONMENT
OF SHANGHAI (2014)

名誉主编 / 张仲礼

主 编 / 周冯琦 汤庆合 任文伟



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2014
版

上海蓝皮书

BLUE BOOK OF
SHANGHAI



总 编/王 战 潘世伟

上海资源环境发展报告 (2014)

ANNUAL REPORT ON RESOURCES AND ENVIRONMENT
OF SHANGHAI (2014)

环境保护的公众参与及创新

名誉主编 / 张仲礼

主 编 / 周冯琦 汤庆合 任文伟



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES LITERATURE PUBLISHING HOUSE (SSAP)

图书在版编目(CIP)数据

上海资源环境发展报告. 2014: 环境保护的公众参与及创新/
周冯琦, 汤庆合, 任文伟主编. —北京: 社会科学文献出版社,
2014. 1

(上海蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 5477 - 1

I. ①上… II. ①周… ②汤… ③任… III. ①环境保护 -
研究报告 - 上海市 - 2014 ②自然资源 - 研究报告 - 上海市 -
2014 IV. ①X372. 51

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 311361 号

上海蓝皮书

上海资源环境发展报告 (2014)

——环境保护的公众参与及创新

名誉主编 / 张仲礼

主 编 / 周冯琦 汤庆合 任文伟

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目统筹 / 姚冬梅

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 吴 丹

责任校对 / 李 燕

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2014 年 1 月第 1 版

印 次 / 2014 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 5477 - 1

定 价 / 69.00 元

印 张 / 22.25

字 数 / 360 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

本项目研究得到世界自然基金会支持

上海蓝皮书编委会

总 编 王 战 潘世伟

副总编 黄仁伟 洪民荣 叶 青 谢京辉 王 振

委 员 (按姓氏笔画排序)

左学金	卢汉龙	杨亚琴	刘世军	沈开艳
陈圣来	周冯琦	周振华	周海旺	荣跃明
强 荧	蒯大申	屠启宇	李安方	季桂保

《上海资源环境发展报告 (2014)》

编 委 会

名誉主编 张仲礼

主 编 周冯琦 汤庆合 任文伟

编 委 (按姓氏笔画排序)

王利民 孙钟炬 杨亚琴 李安方

吴 平 张 龙 柏国强 胡 静

主要编撰者简介

张仲礼 上海市生态经济学会名誉会长。曾任上海社会科学院院长、上海社会科学联合会副主席、中国国际交流协会上海分会副会长、上海市生态经济学会会长等职。第六至第九届全国人民代表大会代表。1952 年获美国社会科学研究理事会奖金。1982 年获美国卢斯基金会中国学者奖。2008 年获“亚洲研究杰出贡献奖”。2009 年荣获首届上海市学术贡献奖。

周冯琦 上海社会科学院生态经济与可持续发展研究中心主任、博士生导师、部门经济研究所研究员、上海市生态经济学会副会长兼秘书长。主持国家社科基金重大项目“我国环境绩效管理体系”研究、重点项目“主要国家新能源战略及我国新能源产业发展制度研究”。

汤庆合 上海市环境科学研究院低碳经济研究中心主任，高级工程师。主要从事低碳经济与环境政策等研究，先后主持科技部、环保部、上海市科委、上海市环保局等相关课题和国际合作项目 40 余项，公开发表各类论文 30 余篇。

任文伟 世界自然基金会（WWF）上海保护项目主任。目前领导 WWF 上海项目办实施上海及长江河口地区的生态保护项目，包括水源地保护、世界河口伙伴、低碳城市、长江湿地保护网络以及企业水管理先锋等项目。

摘 要

环境保护是全社会的责任，无论是个人还是组织都有环境保护的责任和义务。社会公众对环境保护的参与不应只是抱怨和对抗的“邻避运动”，需要各种不同意见表达的渠道和方式，同时更需要以“自为”的方式加入到环保行列中来。不同的社会责任主体，其环保责任、义务实现的方式、途径、发挥的作用各不相同。环境保护中的公众参与能弥补市场和政府调节的缺陷，在许多方面发挥不可替代的作用。公众参与环境保护，可分为制度内和制度外两种方式。制度外的参与主要是环境抗议活动，制度内的参与就是人们日常所言的公众参与制度。其中，制度内公众参与是主流。如何引导公众参与制度内环境保护？这一问题值得深入研究。

尽管国外环境保护公众参与已有长足发展，但目前也尚未形成统一的评价方法来评价个体参与程序和参与途径的好坏。其中一个很重要的原因就是：对于什么样的公众参与算是完整的、有效的，仍没有达成共识。鼓励公众参与某一环境项目，究竟是为了保障公众的权益还是为了政府更容易来实施这一项目？公众参与成功与否，是取决于参与公众的数量还是取决于因公众参与而形成了更好的决策呢？公众参与的概念较为复杂、价值负载，没有广泛统一的标准用于评价成功与失败，学术界没有达成一致的评价方法，也少有可靠的度量工具。

公众参与环境保护绩效究竟该如何衡量，首先要从公众参与环境保护的目标来加以剖析。公众参与环境保护要解决的问题究竟是什么？公众参与环境保护有一个假定前提，那就是目前的环境监管制度存在很多不完善之处，而公众参与至少可以在局部地区解决这些不足。如大家比较有共识的，目前的环境监管制度存在着以下问题：公众仍缺乏渠道获得关于环境问题的基本知识、决策者往往不能充分考虑公众的利益和选择偏好、没有纠错或者发现创新性解决方



案的机制、公众对政府致力于保护健康和环境的决心缺少信任、与政府对抗和冲突的文化盛行。因此，公众参与环境保护的目标至少表现在：通过公众环境教育普及环境科学知识，将公众的选择意愿纳入决策，改善决策的质量，增加政府与公众的互信，减少环境问题引发的矛盾和冲突。

环境保护公众参与机制涉及多领域多方面的内容，既要求政府出台相关的发展规划和法律法规给予保障，也需要加强宣传教育、信息公开等相应的促进措施，同时还要拓展公众参与的内容和渠道，通过增加政府与公众的互信，扩大公众参与的范围和提高公众参与的程度。而现有的对公众参与结果进行评价的方法和内容虽然对定量反映公众参与的效果有一定作用，但对于引导和加强环境公众参与工作意义不大。我国环境保护公众参与目前尚处于起步阶段，上海虽走在全国的前列，但也仍处于起步探索阶段。因此环境保护公众参与绩效评价体系，应针对当前环境保护公众参与开展过程中在制度保障、促进措施、参与内容、实践影响等方面存在的问题加以评价，这比仅仅评价公众参与效果更有意义。

本报告建立了包括公众参与保障体系、公众参与促进措施、政府与公众的互信、公众参与内容、公众参与效果5个主题、12个要素、24个指标的环境保护公众参与绩效评价体系，并据此对上海环保公众参与绩效进行了评价。评价结果表明，上海环境保护公众参与绩效指数为60，处于一般偏好水平，上海环境保护公众参与机制在政府信息公开、公众参与促进措施两方面做得比较好，而在公众参与的规划法律保障、政府与公众之间的互信、公众参与的能力建设、公众参与的内容和渠道等方面还存在不足。

在当前生态文明建设的大视角下，进一步推动上海市环境保护公众参与的深入开展，除了继续加强环境宣传教育，提高公众环保意识之外，更重要的是转变环境管理理念，从法律程序保障视角审视公众的参与行为，确保公众在制度框架下依法参与。同时也需要从公众与政府良性互动的视角提高双方互信，进而促进政府与公众共同参与环境保护。

目前上海市环境保护相关法律规定以及实践表明，公众参与环境保护主要偏重于事后参与。事后监督固然重要，但鉴于环境危害后果的严重性以及恢复工作难度大，公众参与环保决策及事前预防更为重要。

序 言

2013年12月初,根据中央气象台的统计,我国有25个省份深陷雾霾天气的袭扰,环境保护再一次成为社会各界最为关注的话题,也迫使我们重新深入思考环境保护最初的动力和有效模式。

从世界范围来看,环境保护的最初驱动力来自公众。世界公众参与环境保护的热潮可以追溯至20世纪60年代,尤其是1972年《人类环境宣言》首次确认了公众的环境权。此后,公众参与环境保护的地位和作用开始不断显现,公众参与的途径和方式也开始步入正轨。发达国家广泛的公众参与也形成了一种“自下而上”的环境保护模式,推动了环境保护工作的长足发展。

首先,社会公众环境意识的不断觉醒,能够在全社会形成一种对良好环境的基本需求和价值理念。环境保护的社会需求一旦形成,能够对环境行政主管部门和污染企业提出环境保护的社会氛围和舆论声势,迫使政府和企业都认识到自身保护环境的义务,倒逼企业加强对污染防治的研究和解决。

环境保护涉及多方利益,需要统筹考虑多方面因素,单方决策容易出现决策失误,甚至产生较大的社会成本。在环境决策的形成和实施过程中需要听取公众的意见和建议,使环境决策部门能够比较全面地了解不同利益群体的意见,做到科学决策、民主决策。诚然,部分公众的意见可能失之偏颇,但相对于单方面决策或单个利益群体而言,公众意见还是具有代表性。而且,公众参与的范围越广泛,公众意见的科学性和合理性就越高。

当前我国环境污染的形势非常复杂,既有来自污染企业的成规模的污染物排放,又有来自居民日常生活的污染物排放。需要指出的是,企业的排污行为易于发现和控制,但来自生活源的直接和间接排放较难判断和纠正。社会公众的集体环境不友好行为会和环境带来重大负面影响,反之,如果社会公众不断优化自己的生活和消费方式,在全社会形成一种资源节约、环境友好的社会风



气，则能够有效地促进环境的改善。

我国正处在进一步深化改革的历史阶段，又处于社会矛盾凸显期，各种诱发社会矛盾的潜在因素广泛存在。从近年来的情况看，环境问题成为社会矛盾频发的重要诱因。尤其是在当前公众环境意识日益觉醒的前提下，公众若不能在制度内充分表达自身的环境诉求，往往会采取过激的行动。在这种情况下，通过合理、高效的制度设计，并从法律上给予确定，引导公众通过理性的方式表达环境诉求，参与环境行动，保障环境权益就显得尤为重要和迫切。

人类的生存和发展，须臾也离不开环境。环境保护是全社会的事业和责任，更是关乎公众切身利益的事业，需要社会公众广泛的参与。只有充分激发社会公众参与环境保护的主动性、创造性，我国的环境保护事业才能真正步入可持续发展的道路。

张仲礼

原上海社会科学院院长

上海市生态经济学会名誉会长

上海资源环境蓝皮书名誉主编

2013 年岁末于上海

目 录



Ⅱ I 总报告

- Ⅱ.1 环境保护的公众参与及创新 周冯琦 程 进 袁瑞娟 / 001
- 一 资源环境发展基本状况及挑战 / 002
- 二 环境保护公众参与绩效总体评价 / 012
- 三 创新环境治理, 鼓励公众参与 / 027

Ⅱ II 综合篇

- Ⅱ.2 环境影响评价的公众参与 汤庆合 李立峰 / 033
- Ⅱ.3 环境信息公开与环保公众参与 李立峰 胡冬雯 汤庆合 / 051
- Ⅱ.4 环境教育与公众参与 汤庆合 李立峰 雍 怡 冯 纓 / 075
- Ⅱ.5 环境公益诉讼与公众参与 程 进 / 093
- Ⅱ.6 环境保护公众参与的法律保障 陈 宁 / 118

Ⅱ III 专题篇

- Ⅱ.7 大气污染防治的公众参与 刘新宇 / 136
- Ⅱ.8 水环境保护的公众参与 陈 宁 / 159



B.9	土壤污染防治的公众参与	刘召峰 / 190
B.10	生物多样性保护的公众参与	程 进 / 211

B IV 管理篇

B.11	多元参与式环境治理	于宏源 毛舒悦 杨爱辉 / 234
B.12	非政府组织在环保中的作用	刘新宇 任文伟 王 倩 / 262
B.13	媒体在环境保护中的作用	陶希东 / 282

B V 案例篇

B.14	国外公众参与环保案例	李立峰 周晟吕 / 303
B.15	资源环境发展报告年度指标	/ 310
B.16	大事记（2013 年 2 月~2013 年 11 月）	/ 320
Abstract		/ 323
Contents		/ 329

总 报 告



General Report

B. 1

环境保护的公众参与及创新

周冯琦 程 进 袁瑞娟*

摘 要:

上海通过加强环境基础管理领域的制度能力建设,进一步完善了环境治理体系,生态环境安全水平较上年有所提升。但不可忽视的是污染排放压力依然,环境质量进一步提升面临政府主导的环境管理模式等瓶颈约束。如何引导公众参与制度内环境保护,向多元环境治理转型值得深入研究。本报告建立了环境保护公众参与绩效评价体系,评价结果表明:上海环境保护公众参与绩效指数为60,处于一般偏好水平,上海环境保护公众参与机制在公众参与的规划法律保障、政府与公众之间的互信、公众的参与能力建设、公众参与的内容和渠道等方面还存在不足。进一步推动上海市环境保护公众参与的深入开展,除了继续加强环境宣传教育,提高公众环保意识之外,更重要的是转

* 周冯琦,研究员;程进,博士;袁瑞娟,副教授。



变环境管理理念，从法律程序保障视角审视公众的参与行为，确保公众在制度框架下依法参与。同时，也需要从公众与政府良性互动的视角提高双方互信，进而促进政府与公众共同参与环境保护。

关键词：

生态环境安全 环境保护公众参与绩效评价 多元环境治理
创新

环境保护是全社会的责任，无论是个人还是组织都肩负环境保护的责任和义务。社会公众对环境保护的参与不应只是抱怨和对抗的“邻避运动”，需要各种不同意见表达的渠道和方式，同时更需要以“自为”的方式加入到环保行列中来。不同的社会责任主体，其环保责任、义务实现的方式、途径，发挥的作用各不相同。环境保护中的公众参与能弥补市场和政府调节的缺陷，在许多方面发挥不可替代的作用。公众参与环境保护，分制度内和制度外两种方式。制度内的参与就是人们日常所言的公众参与制度，制度外的参与主要是环境抗议活动。其中，制度内公众参与为主流。如何引导公众参与制度内环境保护，值得深入研究。环境信息公开、环境影响评价等制度安排是各种社会责任主体参与环保的制度保障。本报告建立了环境保护公众参与绩效评价体系，对上海环保公众参与绩效进行评价，进而提出创新环保公众参与的路径与制度建议。

一 资源环境发展基本状况及挑战

2012年是上海第五轮环保三年行动计划的起始年。第五轮环保三年行动计划围绕“创新驱动、转型发展”的主线，通过加强环境监测预警能力、推进标准的制定和修改、加强环境基础统计工作、推进重点污染源排污许可证管理、政府环境信息公开等环境基础管理领域的制度能力建设，进一步完善了上海环境治理体系，上海生态环境质量总体有所改善，生态环境安全水平较上年有所提升，提前完成了“十二五”规划前三年的预期目标。

（一）生态环境安全状况较上年有所改善

根据《上海资源环境发展报告》建立的生态环境安全评价指标体系^①对上海生态环境安全指数进行重新评价，结果表明：上海生态环境安全指数较上年有所提高，生态环境安全状况比上年好转^②。城市生态安全评价指数提高，主要归因于系统状态、系统压力和系统响应指数都比上年有所提高，尤其是系统响应指数，达到了世博会召开前 2009 年的水平，表明上海生态环境系统的响应能力明显提升，系统压力有所改善。

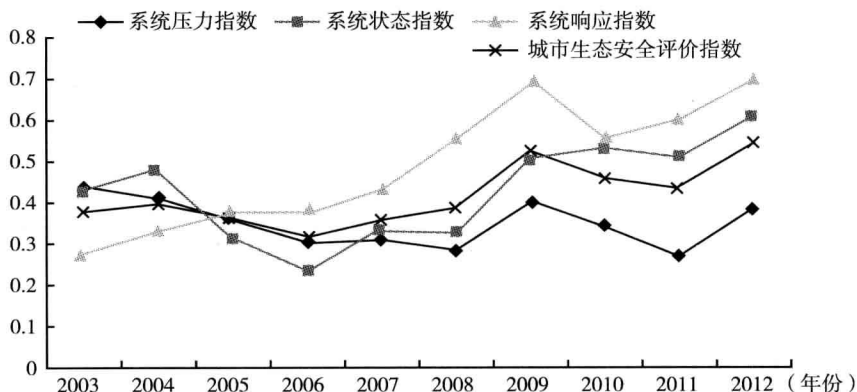


图 1 上海生态环境安全指数和子系统指数变化

在系统的响应能力中，环境响应能力和人文响应能力有很大提升。在表征环境响应能力的指标中，工业废弃物综合利用率、工业二氧化硫去除率都有了一定程度的提高；在表征人文响应能力的指标中，科技经费支出占财政支出的比重、教育支出占财政支出的比重等都有了一定程度的提高。

而在系统压力指数中，环境压力仍是影响权重最大的，但环境压力表现较上年有所改善。在表征环境压力的指标中，长江携带入海污染物质、陆源入海超标排污口比重、二氧化硫年日均值、二氧化氮年日均值、工业废气排放总量、单位面积农药量、单位面积化肥量都有所改善。

① 周冯琦主编《上海资源环境发展报告 2012》，社会科学文献出版社，2012。

② 评价指标原始数据来自于各年《上海统计年鉴》《上海环境质量报告书》。

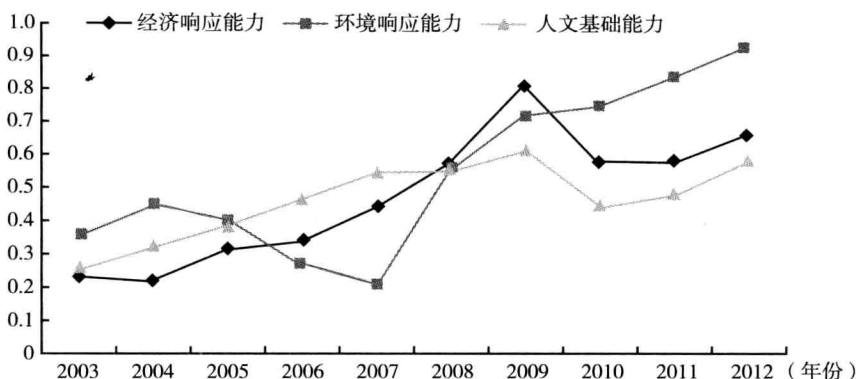


图2 系统响应要素层指数变化

（二）污染物排放得到一定控制，但排放压力依然较大

虽然从生态环境安全指数的评价来看，上海生态环境安全指数有所上升，环境响应能力有所提升，污染物排放总量和排放强度得到一定控制，但是从上海污染物排放总量以及污染物排放的行业和区域集中度来看，行业和区域污染排放压力依然较大。

1. 主要污染物排放总量趋减

在污染物排放总量方面，2012年上海市工业固体废弃物产生量连续两年下降，比2011年减少了9.9%，综合利用率为97.34%。工业废气排放总量为13361亿标立方米，比2011年减少2.4%。废水排放总量为22万吨，比2011年增长11%。^①由于经济社会发展带来的环境负荷较大，加上近10年内上海市污染物排放总量总体上处于增加状态，虽然2012年工业废弃物、工业废气排放量有所降低，但仍维持在较高水平。

在主要污染物排放方面，二氧化硫、COD、氨氮和氮氧化物已被纳入“十二五”污染物减排的约束性指标。近年来，上海市四项主要污染物排放总量虽然中间有所波动，但总体上处于下降态势。其中，2010~2012年上海市氨氮排放量由5.21万吨下降到4.74万吨，年均降低4.8%。氮氧化物排放量由

^① 根据上海市环境保护局《上海环境状况公报2012》数据计算整理。