

公众参与促进生态文明制度建设

王军^{1,2},周广礼²

(1. 青岛市科学技术协会,山东青岛 266071;2. 青岛理工大学,山东青岛 266033)

摘要:随着生态文明建设被纳入中国特色社会主义事业“五位一体”的总体布局中,生态文明的战略地位进一步提升。生态文明成为事关人民福祉和美丽中国建设的重要内容之一。该文对生态文明内涵及生态文明制度进行了论述,分析了公众参与制度在生态文明制度中的重要作用,并提出了在把握中国公众参与现状基础上,结合国外成功经验,完善公众参与制度以促进生态文明制度体系建设的对策。

关键词:生态文明;生态文化;公众参与制度;生态文明制度体系

中图分类号:X22 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2014)61-0013-04

工业文明的发展,在有效推动工业化和城市化进程不断加快的同时,也带来了资源危机、环境破坏、生态灾难等一系列影响经济社会可持续发展的挑战。为人类社会的生存与可持续发展受到前所未有的挑战。为满足人类生存和发展的需求,不断推进社会形态的进步,生态文明在延续原始文明、农业文明、工业文明的基础上,进一步推进了尊重自然、顺应自然、保护自然、人与自然和谐相处的生态理念。

1 生态文明的基本内涵

生态是指一切生物的生存状态及生物之间、生物与环境之间的相互关系,有着自在自为的发展规律。文明是人类文化发展的成果,是人类改造世界的物质和精神成果的总和,是人类社会进步的象征。

生态文明作为人类文明的一种社会形态,是人类在遵循人、自然、社会和谐发展这一客观规律的基础上而取得的物质与精神成果的总和。它以尊重和维护自然为前提,以建立可持续的生产和生活方式为内涵,以未来社会的可持续发展为着眼点。马克思在《1844年经济学哲学手稿》中指出:“社会是人与自然界的完成了的本质的统一,是自然界的真正复活,是人的实现了的自然主义和自然界的实现了的人道主义。”生态文明强调人的自觉和自律,强调人与自然环境的相互依存、相互促进、共融共处,既追求人与生态的和谐、也追求人与人的和谐。总之,

生态文明为人类提供了新的生活、生产方式和文化价值取向。生态文明是人类在对传统文明特别是工业文明进行深刻反思基础上的延续和发展,是人类文明形态和文明发展理念、道路和模式的重大进步。

2 生态文明制度建设的重大意义

制度泛指以规则或运作模式,规范个体行动的一种社会结构,是在通过其执行力对人们的行为起到规范作用的时候才成为制度的,使其从纸面、文字或是人们的语言中升华出来,成为社会生活中人们身边不停发生作用的无形锁链,约束、指引着我们的行为和尺度。制度主要包括如下几方面功能:(1)制度对社会具有协调和整合作用;(2)制度可以提供物质资源和精神价值的保障;(3)制度有利于人们在存在不确定性和风险的环境下,形成稳定的预期和特定的认知模式,从而有利于指导个人和组织行为;(4)制度所包含的社会价值具有伦理教化作用;(5)制度具有社会生活中的激励作用;(6)从系统论的角度看,制度是社会系统的基本架构。

当今世界,生态环境问题的表现形式、问题来源、涉及主题都十分复杂。“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。”生态文明制度是指在全社会制定或形成的一切有利于支持、推动和保障生态文明建设的各种引导性、规范性和约束性规定和准则的总和,其表现形式有正式制度(原则、法律、规章、条例等)和非正式制度(伦理、道德、习俗、惯例等)。中共十八大特别是十八届三中全会提出大力推进生态文明建设,并把生态文明建设放在事关全面建成小康社会更加突

收稿日期:2013-12-23

作者简介:王军,副主席,教授级高工,博士,主要从事生态环境工程、循环经济等方面的研究;周广礼,研究生,主要从事生态环境工程方面的研究。E-mail:gzwangjun20@126.com

出的战略地位,纳入社会主义现代化建设总体布局。在现代生态文明建设中,生态文明制度的先进性、系统性和完整性等在一定程度上成为衡量生态文明发展水平的标准。

在建设生态文明、实现美丽中国梦的进程中,应加快生态文明制度建设,用制度保护生态环境,保护生态文明建设成果。应充分发挥制度对生态文明建设的引导作用,制定完备的、可操作性强的制度来落实生态文明的各种具体要求,推动全社会进步的制度红利。通过生态文明制度建设来强化生态环境教育制度,保障公众参与生态环境保护的积极性和渠道畅通,规范人类社会的各种可能影响生态环境的行为,落实生态环境保护法治体系。而在完整的、系统的、先进的生态文明制度体系中,公众参与制度建设是必不可少的重要组成部分。

3 建立公众参与制度的必要性

随着生态环境的恶化,生物资源的锐减和枯竭,人类生存环境的改变。人们开始意识到,对生态环境和生存空间的保护以及生态文明的建设不仅是国家、政府和企业的责任,也是每个人的责任。同时建设生态文明也是一份权利,公众有权了解事关生态环境的重大决策的全过程,有权对破坏生态环境的行为提出异议甚至控告,更有权直接参加生态文明建设。国家环保部潘岳副部长曾在“绿色中国——环保公益日”活动中指出:解决中国严峻环境问题的最终动力来自于公众。社会历史也表明公众是推动社会发展的动力。

在生态文明制度建设中,公众参与制度的建立也具有十分重要的意义:(1)公众参与能有效提高对环境违法行为的威慑力,强化对生态环境的法治化管理,监督环境违法者减少消除破坏生态环境行为,提高生态文明制度的执行能力。将公民的生态环境权明确地确立在法律中,加大公众对政府相关部门在生态环境保护方面的工作监督力度。有助于生态环境事件的公平、公正的解决,提高有关部门的生态环境执法水平。(2)完善科学决策体系,提高建设生态文明制度的正确性。公众的参与有助于相关部门的生态环境政策制定与决策过程中各种利益的协调,增强生态环境决策的正确性,同时还有助于生态环境监管部门及时了解、获取各种相关生态环境信息,便于及时准确地制止处罚生态环境违法行

为。(3)形成道德文化环境,提高全社会的生态文明自觉行动能力。公众参与制度的确立有助于培育公众的现代环境公益意识和环境权利意识,并逐步形成人人参与生态文明建设的社会主流风气。

“让公众参与环境决策和环境纠纷解决等工作全过程,从而将体制外的冲突纳入体制内予以消解,这正是公众参与原则的价值所在。”因此,在建立系统完整的生态文明制度体系、用制度保护生态环境实现美丽中国愿景的进程中,必须大力推进公众参与制度、依法保障公众的生态环境参与权、推动公众依法参与生态环境保护事业已经势在必行。

4 完善公众参与制度的主要对策

生态环境问题已经成为人类共同的问题,生态环境保护公众参与制度已经成为国际社会公认的一项环境基本原则。随着中国国际地位的不断提高,民主政治的不断发展,对于公众参与制度的推行和完善已经势在必行。应借鉴国外的先进经验,结合国内的实际情况,不断完善生态文明制度体系,宣传生态文化理念,实施生态文明激励措施,创新公众参与的组织形式和技术方法,充分发挥 NGO 等第三方的促进作用以不断创新公众参与形式,完善公众参与制度,推进生态文明制度建设。

4.1 加强生态文明引导,建立公众参与制度的保障机制

随着生态文明理念的提出与普及,公众环保意识提高,从整体上看公众参与的方式将会越来越规范地出现在各项法规及规章中,但国内的现状是,促进公众参与仅仅体现在一些单项法规和政府规章中,这些法规的实施领域和侧重点不尽相同,尚未形成一个真正的、完善的、制度化的公众参与生态环境事务决策的机制。在已经颁布的一些专项法规中既没有明确规定环境权是公民的基本人权,也没有关于环境参与权的明确规定。在中国的环境相关法律法规中公众参与生态环境保护的方式包括检举权、控告权等,但未规定如果检举控告之后,行政机关不履行职责,公民还有什么权利,对保护公众参与的积极性没有做出相应的规定。因此国家相关机构应在借鉴国际先进的管理体制基础上出台相关规定,完善相应的法律法规,鼓励公众积极行使建设生态文明的参与权力,引导公众参与生态文明制度的建立并推动其有效实施。其次应给相关法律法规赋

予更加强有力的生命力,推动深化实践。国家相关机构应对生态文明相关领域的公众参与状况进行政策引导和监督管理,以实现公众参与生态文明建设的目的和价值。同时不断完善公众参与的手段,推动公众参与平台的建立,加大生态文明相关信息的透明度和公信力,使公众能够及时获取相关信息。

4.2 强化生态文化教育,提高公众参与意识

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。例如在生态文明重要领域之一的循环经济领域,有相当部分的专家学者及行政人员想当然地认为循环经济就是对废弃物的再生利用,而不是将资源和环保两个因素进行综合考量。在认识层面的误区,导致了許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。特别是校园的教育尤其不可忽视,从小学到大学都应开展生态文明的相关文化教育,提高公众的生态文明参与意识。同时社会上大力开展多形式的宣传活动,例如在新闻媒体上设立公众参与栏目和趣味节目,组织开展生态文明相关问题的讨论,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,编制便民手册等指导公众更多的了解生态文明相关知识,并了解参与的重要性及参与途径。应组织新闻媒体进行广泛、深入、持续的宣传教育,使参与生态文明建设的理念融入到公众的日常生活中。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。

4.3 实行政策激励,积极推动生态文明制度建设

建设生态文明,是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。因此既要注重发展的经济成果,也要注重生态环境效益。对于生产企业,只有充分尊重企业的自主经营决策权,同时又不损害企业健康发展的前提下,生态文明公众参与制度才能被更多

的企业所接受,从而发挥其主观能动性,积极依法规范化的开展公众参与活动,使公众有更多的机会行使自己的环境权和生态文明权力。可以对公众参与制度执行较好的企业进行表彰,以推动其参与生态文明建设的积极性,同时也可以将优秀的公众参与实例予以推广。例如日本环境行动计划大奖(环境大臣奖)的设立就是为了激励企业积极引入公众参与机制,通过发布企业环境报告书的形式促进企业与公众之间的和谐、良好互动,在推动企业经济可持续发展的同时,促进企业与社会和谐共生。中国现行法律规定的公民行使公众参与权的范围较小,且多为命令服从性的规定,激励公众主动行使生态环境参与权的规定很少。此外,公众参与环境保护和生态文明建设的行为有时是会有有一定社会风险的,因此应建立并不断完善制度,对那些积极参与、勇于承担风险者给予一定的精神和物质奖励,以推动生态文明制度建设。

4.4 推动科技创新,健全公众参与服务体系

从农业文明到工业文明,无论文明发展的哪一个阶段,都离不开科技进步的推动和有力支持。同样,生态文明建设更离不开科技创新的有力支持,只有在技术上可行,同时在经济上具有合理性,公众参与制度才能发挥巨大的作用。在环保意识日益高涨的今天,许多企业也愿意让公众参与企业的生态环境保护工作和生态文明建设中,给公众更多地了解企业的机会,以求得公众对企业环境行为的认可,形成对企业产品的共识,以占有更广阔的市场空间。近年来,一些企业通过发布企业环境报告书等形式,开展了有益的尝试。但是,由于公众参与方式不得当、参与效果不佳、参与成本过高等诸多原因而不得不放弃主动开展企业环境信息公开这种有益的公众参与方式。因此,应在公众参与的方式方法和途径上进一步推动技术创新。如鼓励企业根据自身特点与社会需求,建立健全以技术服务为主要方式的技术创新体系和运行机制,寻找与公众的最佳契合点;建设企业为社会服务的技术创新体系,建立和完善技术创新服务平台,形成有效的企业与公众良好互动的参与运行机制,逐步健全面向全社会的开放式、网络化的公众参与技术服务平台。

4.5 充分发挥第三方作用,推动生态文明健康发展

一方面,近年来的一些国内企业污染环境事件中,当事企业从自身利益出发,受某些因素的影响,

不能全面、如实地公开对其有影响的环境信息;另一方面,以海尔集团等绿色企业为代表的国内有识之士每年主动发布企业的环境报告书,向社会公开企业的相关环境信息,引入公众参与机制和第三方认证等手段,推动了企业的绿色发展和生态文明,收到了良好的社会效果。因此,为了保障公众的知情权,参与权和监督权,环境管理、环境决策及生态文明建设的公众参与需要引入 NGO 等第三方力量,以确保其可信度和公平性。随着生态环境问题越来越趋向多元化和复杂化,特别是在一些问题比较突出的领域里第三方机构的活动尤为活跃和集中,它们往往发挥着政府和企业所没有或难以充分发挥的作用,推动着社会进步和生态环境的改善。在国内的许多城市,公众参与保护生态、防治环境污染,作为政府和非政府组织合作的一个重要机制正在悄然兴起,应充分发挥好这些非政府组织的作用,积极培育并切实推动生态文明的健康发展。

参考文献

[1] 韩振峰. 理论专家解读十八大报告 把生态文明摆在突出地位 [EB/OL]. <http://news.china.com.cn/18da/>

2012-11/11/content_27073548.htm.

- [2] 王军,邱少男,刘金华. 关于循环经济文化的理论探讨 [A]//第十四届中国科协年会第 16 分会场:环境保护与经济转型研讨会论文集 [C]. 2012.
- [3] 史健玲. 从文化视角思考人与自然关系的价值取向 [J]. 广西社会科学, 2002, (5).
- [4] 李想. 发端于生态文明——人与自然和谐共生研究 [M]. 中国致公出版社, 2011.
- [5] 葛正敏. 我国环境公众参与制度的完善 [D]. 贵州大学, 2009.
- [6] 王军,谢锋,汤大伟,等. 中国企业环境报告制度 [M]. 中国环境科学出版社, 2008.
- [7] 王军,谢锋,郑飞. 企业环境报告书编制导则与企业环境信息公开 [M]. 中国环境科学出版社, 2012.
- [8] 杨沛川,潘焱. 环境公众参与原则理论基础初探 [J]. 经济与社会发展, 2009.
- [9] 庄艳. 生态文明视域中的生态文化探析 [J]. 理论观察, 2008.
- [10] 王军. 循环经济的理论与研究方法 [M]. 经济日报出版社, 2007.
- [11] 王军. 静脉产业论 [M]. 中国时代经济出版社, 2010.
- [12] 夏光. 建立系统完整的生态文明制度体系 [N]. 中国环境报, 2013-11-14 (2).

Promote the participation of the public, advance the construction of ecological civilization system

Wang Jun^{1,2}, Zhou Guangli²

(1. Qingdao Association for Science and Technology, Qingdao Shandong Province 266071, China;

2. Qingdao Technological University, Qingdao Shandong Province 266033, China.)

Abstract: With the construction of ecological civilization was incorporated into socialism with Chinese characteristics "five in one" the overall layout, the strategic status of ecological civilization has been further improved. Ecological civilization is one of important contents of people's well-being and construction of beautiful China. Authors in this paper clarify the connotation of ecological civilization and ecological civilization system, analyze the important role of public participation system in the ecological civilization system and put forward countermeasures that improve public participation system to promote construction of ecological civilization system combined with foreign successful experience on the basis of Chinese public participation.

Key words: ecological civilization; ecological culture; the system of public participation; the system of ecological civilization