

环境协商治理的理论逻辑与制度反思

——以《环境保护公众参与办法》为例

秦 鹏,唐道鸿

(重庆大学法学院,重庆 400045)

摘 要:环境协商治理的理论认知来自于对其内蕴的把握以及其理论来源的分析。环境治理公众参与具备了实现、保障和实现公民环境权利的功能并且富有从实体到程序上的理论与实践价值。哈贝马斯的协商民主理论从人性角度出发,通过交往理性的逻辑推演出协商民主理论,这种民主模式对于公共事务的治理有着互相推动、共同促进的作用。但环境协商治理面临的现实困境是环境私主体参与制度存在着严重不足,社会保守思潮盛行,为此,应当推进贯彻善治理念优化官民关系,革新环境行政程序,创新社会管理,使环境市民社会得到快速成长。

关键词:协商治理;协商民主;善治;环境影响评价

中图分类号:DF 468

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2016)01-0107-06

无论是福建漳州PX项目的爆炸事件,还是2015年夏季发生的天津港爆炸事件,无疑都加剧了民众对环境安全的担忧,更徒增了公众对政府及所谓环境影响评价的不信任度。被冠以邻避效应的环境群体性事件,总会经历从政府管制型决策到谣言四起,到群众反应强烈,再到政府辟谣并担保安全这一惯常流程。而最终恶果的产生却从根基上摧毁了公众对公权力的信任度。公信力屡受质疑,意味着传统环境决策模式已无法满足公众对公共决策能力和合法性的预期,进而需要一种新的环境决策模式予以补正。

一、问题的提出:《环境保护公众参与办法》的政策反思

2015年9月1日《环境保护公众参与办法》正

式生效。该办法回应了理论对环境行政实践的制度需求,反映了我国环境协商治理的现状,制定的各项内容切合实际,具有较强的可操作性。然而,“制度是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范,它旨在约束追求主体福利或效用最大化利益的个人行为。”^[1]从该文件的实效预期上看,该办法存在着规范位阶与可操作性相异,公众参与环境保护的权利义务分配不对称和公众参与程序偏差等问题。

首先,环境治理公众参与的主体受限。《环境保护公众参与办法》提出了公众涵盖了公民、法人和其他组织等主体。然而在该办法的参与程序主体设计时的第四条和第七条分别做了如下表述“环境保护主管部门可以通过征求意见、问卷调查,组织召开座谈会、专家论证会、听证会等方式征求公民、法人和其他组织对环境保护相关事项或者活动的意见和建

收稿日期:2015-08-09

基金项目:国家社科基金重大项目“我国再生资源产业顶层设计与发展实现路径研究”(12&ZD209);重庆市研究生科研创新资助项目(CYB15007)

作者简介:秦鹏,重庆大学教授,博士生导师,从事环境与资源保护法研究;唐道鸿,重庆大学博士生,从事环境与资源保护法研究。

议。”“参加专家论证会的参会人员应当以相关专业领域专家、环保社会组织中的专业人士为主,同时应当邀请可能受相关事项或者活动直接影响的公民、法人和其他组织的代表参加。”而邀请方式、遴选机制,受选人权责与保护等问题依旧存在,换句话说,公众参与的途径仍然是以被动待选为主,普通公众主动提交意见仍然难以成为参与的主流。

其次,环境治理公众参与的权利义务分配不对称。从公众权利角度来看,知情权是公众参与的前提,公众只有获取充分、准确、及时的环境信息,才能表达自己的意见,从而使环境影响评价过程中的公众参与取得预期的效果^①。但是,作为最普通且不具备专业素质的公众是如何去了解涉及项目的环境信息并作出科学权衡的,制度层面却并没有进行回应。从政府义务规范上看,尽管“办法”从环境信息公开的时间、内容、方式等方面作出了规定,但其一来对环境信息公开的项目范围太过狭窄,二来行政机关处于行政绩效的考量,通常利用自己处于的信息垄断地位,往往只公布对凸显政绩的环境信息,只报喜不报忧,拒绝履行及时公开环境信息的政府义务。一方面权利行使得不到保障,而另一方面义务履行又随意打折,那么权利义务间的分配失衡就不可避免。

最后,环境治理公众参与的氛围不强。在业已成熟的行政程序里,唯有环境影响评价制度可以作为公众参与环境事务决策的实体程序,也是最为重要的决策程序。在这一决策程序中,公众参与的环节设置于听证程序之中,而在行政实践中,包括环评听证在内的各类各级听证程序被悬置和利用的现象普遍存在,诸如“涨价听证会”之流屡现报端,而这些听证会的结果又成为阻碍意图影响决策的大多数公众的“合法依据”。在程序上,环境影响评价的否决权始终放置于环保部门而非政府核心,也随即导致以经济发展为导向的地方政府会以经济压力胁迫环保部门做出对决策推行有利的环境评价,政府以下移否决权的方式逃避环境政治责任,又以决策权倒逼否决权的方式独享政治经济利益,公众参与程序最终成为阻碍公众参与的制度藩篱。

从制度面上看,办法吸收了《环境影响评价公众参与暂行办法》、《环境保护行政许可听证暂行办法》实施过程中的宝贵经验,《环境保护公众参与办法》阐明了公众参与的范围、原则、方式及各方主体权利、义务和责任等自下而上的参与规范,同时也提出了环保部门通过征求意见、问卷调查、专家论证会、听证会等方式开展自上而下的公众参与环境保护活

动。从理论面上看,环境治理理论研究由来已久,无论是面向全球视野的全球治理思路,还是基于对公权力不信任的多中心治理理论,都在不断寻求治理者范畴的扩大与治理方式的延展。这种思路之下,一个重要的思路是将环境协商治理作为传统命令控制模式的补充。为此,本文通过探讨环境协商治理的价值内涵与现实困境,提供理论层面的正当性,最后提出制度的完善思考。

二、环境协商治理的内部意涵透视

(一)环境协商治理的真实意蕴

环境协商治理和“环境治理”密不可分,在治理理论中,公共事务的产生不仅来源于公共领域内人的活动,私人领域的持续发展也依赖于不断对公共事务的汲取和补充,从单纯的一个维度已不是处理公共事务的最佳方案,而治理就是嫁接在公共领域与私人领域间用以摆设公共事务并妥善处置的桥梁。

环境协商治理是在环境治理理论基础之上,以环境保护和资源可持续用为目的,以人与人之间基于环境利用所发生的社会关系为调整对象,以协调人与自然关系为目的的治理形式。具体说来,就是确定与环境相关的主体按照既定的程序和方案共同制定环境决策,贯彻决策执行,并使全过程得到有效监督的环境资源调配过程。环境协商治理是在传统代议制民主下的间接治理中加入了公民直接参与环境治理的元素。如果说传统治理理论强调各方力量的多中心合作治理,而协商治理则强调政府主导治理过程,但整个必须有公民参与,且公民的参与活动可以直接影响政府的治理决策。

(二)环境协商治理的功能

首先,环境协商治理具有权利实践功能。这是公众参与环境治理的基础。只有通过一定的渠道,公众的内心想法才能得到倾听,公众环境权才能得到充分的实现。环境协商治理具有实践性,不仅表现在公众对参与方式的多样性有着较多的路径需求,同时这些方式的实践与适用也进一步表达了配套的针对欠缺的法律法规依据和协调机制的制度需求。

其次,环境协商治理具有权利保障功能。广泛、真实、有效的参与为公众实现其环境诉求提供方法上的保障。不同公众代表有着不同的利益诉求,而不同的参与途径所能达到的目的也是不同的。制度赋予的多路径参与的制度选择能够帮助公民对症下药

药,那么下一步如何针对自己的利益诉求选择最佳的参与途径无疑是有效参与的关键所在。

再者,环境协商治理具有权利实现功能。环境协商治理为不同的环境参与主体的正当权益的商谈提供了交往与协商的平台。其中,从公众的角度看,参与途径的多样性和层次性能够为错综复杂的环境冲突供应了可靠的谈判平台,进而在协商沟通中实现自我权利与公共利益的有机统一。

(三)环境协商治理的价值

基于环境协商治理之于公众环境权利的实践、保障与实现的三重功能,其所富含的法治价值可以从两大方面以透视:其一,从参与内容上看,环境协商治理是民主法治国家基于基本人权的实体需要。这是因为其内容乃是基于其环境权的保障与实现,公众有权通过一定途径参与与其环境利益相关的决策活动,保障自己的环境权不受侵害。这些权益包括参与环境决策权、环境管理权、环境监督权,而各项权利的实现都需要借助于协商途径才能得以落实。

环境决策权的实现是体现在公众向有关决策机关表达其所关心的环境问题的意见时宪法、法律已经提供了的正当途径,确保公众在关键的环境决策环节中拥有充分的话语权;环境管理权则需要政府而不仅仅是个别职能部门,及时向公众主动公示或应求公开有关环境政策、环境变化信息和市场企业的生产经营活动所可预计或已经带来的环境影响信息等;最后环境监督权的落实也需要相关的法律规定和疏通的回馈程序让公众进行环境监督。

其二,从参与的过程来看,公众参与是民主法治国家事物处理的程序需要。公众参与环境治理包括发端参与(即公民在有关环境保护的决策程序中得以参与)、过程参与(公民在环境保护的行政管理程序中的参与)和终端参与(指公民在公权涉环保行为的作为或不作为的社会回应机制中的参与),这一系列的参与过程更是需要参与途径的保障,没有途径作为桥梁,公众参与环境治理就无从下手。

三、环境协商治理的外部应用证成

环境治理理论中,以自由主义治理观、共和主义治理观和协商治理观为代表的多种环境民主理论陆续出现在人们的视野中,三者形成了三足鼎立的局面:“环境自由主义认为,公民的政治意志其作用在于联合和贯彻私人的环境利益,用以对抗国家对公

民的环境命令。”“共和主义则认为,在环境规制领域,政治的功能不仅仅在管,更是整个社会化过程的构成要素,公民的环境美德要大于公民对环境所负担的公民义务”^[2]

基于二者的比较,环境共和主义民主观中所蕴含的面向公民美德的价值追求、彼此尊重的法律秩序以及通过交往实现的政治过程基本形成了环境协商民主的基本特征。在对不同民主理论的比对中,基于对哈贝马斯交往行动理论的借鉴,并在经过补充与完善之后,环境协商民主理论应运而生^[3]。

(一)环境协商民主的生成逻辑

1.从生活世界缘起的环境交往议题

环境协商治理理论是基于交往行为理论而构建的实现民主的形式,它以交往理性为哲学支撑。现代社会的文明指针摆动是受到社会价值舆论的影响的,为此,个人在面对各类事务中的价值抉择时能否保持中立的生活态度也即是自我的独立性和自主性就成为了关键所在。在此之前的西方学者往往是简单套用主客二分法的单向思维去独立理解不同的环境,而人类的存在实际上并不是一个独立的个人作为基础,而是透过“双向理解”的交往作为起点,创造一个人类可以决断出不同的对待环境的价值观,并且学会使用不同的演绎手法和视角去处置不同领域的事物的新视野。

2.生活世界的理性化过程也是环境交往理性化过程

环境交往理性是在生活世界理性化过程中实现的。随着人们对于生活世界中关于环境事务认知的世界观越来越清晰,渐渐地开始懂得使用不同的方式去沟通交流,而人与人的关于环境议题的交往将通过理性讨论超越来自权威的制约。而这种超越则是来自于对于既有“体制”的突破。

那么,我们很容易就看到在传统环境利用活动中那种“分享式”的价值逐渐被淡化,而市场的“排他性”“独享”价值垄断了人们的交往方法。更进一步的后果就是,在社会和政治事务中,我们往往会采取对待商品交易般的态度,只重感性取舍而忽视深层次的思考与讨论,更加之政府的福利政策为了选举和执政的需要一味地满足或安抚人民的需要,尤其是物质层面的需要,使得政治事务如同商品一般被扭曲了。在这样的体制价值倾向下,人们以对环境需求的欲望满足替代理性思考,进而加强其对统治力量的权力或法制上的忍受,这种忍受性就促生了人与

人之间的交往惰性,这正是环境事务往往不经过协商即可进入决策—执行环节的重要原因。所以如何突破体制藩篱,实现交往理性,杜绝反社会生活理性化的扩散就需要更具有实践意义的价值观的存在了。

3. 协商治理是环境事务交往理性化的必然需求

当我们宣之于口的各种环境主张面临质疑时,我们的论辩就会成为协商的开始,最终达至人与人之间对于环境议题的互相理解和共识,而这个过程的经历才是符合理性逻辑的。甚至说,当我们的目的就是符合交往理性时,提出前述宣称的人更应该愿意被质疑,更愿意进入到商谈的程序中去。

环境协商治理的实践应当采取“双轨制模式”,也就是在环境议题的非官方领域内举行的“非正式”商谈要同公权决策机构的“正式”商谈形成合力。当环境议题的非官方领域的共识达成后,经过正当的程序或媒介流向给做出最终决策的国家机关,其中正当程序就是民主选举,媒介也就是拥有新闻自由权利的媒体。综上所述,协商治理不仅仅是一种意识形态下宣传的政治形式,更应当是为社会管理参与实践的理性化的实现过程的理论和制度框架。

(二)环境协商治理与国家规制的互动机理

1. 公共领域的协商为国家规制提供合法性

公共领域向法治国家权力系统提供合法性是通过充分协商实现的。在生活世界中,环境公民社会是实现人们交往的非建制的最佳环境,社会公众将诸如环境议题之类在私人领域中那些能够引发整体共鸣的处于私人生活边缘的问题,经由感觉、摘取、提炼,深化并扩展广泛影响后,通过共同的协商,讨论出最佳的环境问题解决方案。相对地,在建制化的公共领域中,前述得出的方案将通过立法和司法的环保部分等正当程序形成政治影响;随后,这一政治影响(如生态文明建设与依法治国)又将在环境立法、环境司法组成的政治社会一部分和市民社会的监督下,得到环境行政机关的执行,反过来用以实际解决公众在公共领域遇到或可预计到的问题。正如哈贝马斯所说,“公共领域的交往结构使公众卸掉了决策的负担;推迟了的决策活动,被留给决策性建制去进行。”^[4](P448)可以总结,充分协商向法治国的权力运行系统所提供的合法性被分成了两大方面,社会公众就环境议题向国家执政集团输送协商方案和政策有效性的忍受,以及来自公共领域对环境问题执行方案的监督。

2. 国家规制的强力为公共领域提供保障

不可否认的是,环境公民社会的实际作用也只局限在为公共权力系统的决策提供合法性依据,并根据其最终执行活动是否符合决策原意来对其监督^[4](P209)。这是由于,作为个体的环境公民本身是不具备执行权力的,所以其参加环境治理的能力也就相应地受到限制。这种能力的恢复或者从另外一个方向上得到突破都有赖于公权力系统提供保障。正如哈贝马斯所表述的,“一种为政治意志形成过程做准备并对它发生影响的非正式意见形成过程,摆脱了那种以达成决策为目标的到场者之间商议所具有的种种建制化制约。这些公共领域应该为意见的自由提出、各种有效性主张和各种态度确保活动空间,考虑到这一点,它们必须受到宪法的保护。”^[4](P208)

(三)协商治理视野下环境民主治理面临的保守思潮与批判

在经历了两千多年的中央集权专制统治的中国,传统的服从型的政治文化似乎已经根深蒂固,甚至被认为是中国应当继续保存下来或者是选择政治制度时必须顾及的“民族情结”。这一论调忽略了一个重要的事实,那就是人们在信息时代获取的知识量远远超过了过去任何一个时期,正如印刷术在欧洲打破教会垄断知识教育,推动新教发展一样,知识的平等化往往意味着思维的平等趋向进而带来对身份平等的追求。因此,普遍完成了民主启蒙的现代政治社会已经从研究世界市场中垄断格局下的经济利益较量转向了通过获取公众合意,推进社会正义的发展逻辑,并将平等民主前提下的社会正义视为为了政府合法性的关键^[5]。所以传统的服从型政治文化已然不再跟得上现代政治国家确立执政地位获取支持的时代步调。

“法律必须被信仰,否则将形同虚设。”是许多法学人谈必言之的名言,同时又成为“法治不彰”的重要理由,直至有一种观点认为,中国处事在于变通,什么好东西来到中国都会变味。这种片面的看法就是囿于言者只看到了制度的原型及移植后的结果,进而否定了制度土壤,却恰恰忽视了制度的制立人与执行者是否做了土壤增肥的这一必要工作。

有这样一种质疑,环境市民社会过于弱小,因此他们承担不了公益诉讼的重任。这种论调其实与“中国民主素质论”的内在逻辑是一致的,即素质唯有在足以满足制度的高度时方能有有效的制度。民主是一种意识,更是一种实践,它的精髓是一种通过实践

就可以被发现的常识,可能在某些特定的场合下,他还需要一定的专业知识,但是这一专业性同这种意识的常识性相比是微不足道的,因为常识是一种动力,而专业最多不过是动力运转后随时都可以获取润滑剂^[6]。一如当公益诉讼面临技术难题时,公民意识的觉醒会自发引领大批负有公民责任感的专业人士加入进来完成诉讼。

中国是一个有着讲政治的传统的国家,公众对政治的关心有助于完成臣民向公民的角色转变。进而只需要提升公民的政治认知能力,了解政治体制和政治流程就可以避免出现对于政治的急躁情绪,防范持有偏见的参与公共事务管理。所以,只有让公民在民主实践中逐渐养成理性宽容地对待政治问题的习惯,了解民主的规范、程序和规则,才能以和平、合法的方式表达其政治愿望和利益诉求,提高公民参与政府治理的积极性,增加公民参与的存在感,实现公共事务的善治。

四、协商治理的制度回应:《环境保护公众参与办法》的完善进路

(一) 实质化公众参与主体范畴

所谓实质化公众参与主体是指增加公众参与环境决策、执行的协商治理的比重。协商治理从意识层面鼓励公众,明确公众作为参与者的主体地位,唤醒民主公民意识,积极培育参与型的政治文化。同时也为走出我国环境保护公众参与困境提供了一种新的出路^[7]。在这样的状态下,不仅有“优良的”政治生活,而且有经济、社会和人类自身的和谐发展^[8]。进而达到善治的最终目的,“善治就是使公共利益最大化的公共管理过程。善治的本质特征,就在于它是政府与公众对公共生活的合作管理,是政治国家与公众的一种新颖关系,是两者的最佳状态”^[9]。这种来自公众群体参与成员间合作文化带动了在政治国家与市民社会之间、政府与非政府之间以及公共领域与私人领域间的合作实现。与自上而下运行权力的政府统治模式不同,协商治理运用了一个上下互动的对话模式,以协商彼此关切、建立伙伴关系、认同各方共同的目标等途径对公共事务进行有效治理。

综上,政治社会的发展将不可逆转地迎来或不断营造合作参与型的现代政治治理文化。这种文化所倡导的,也就是将作为受命人的广大公众从命令权威的困厄中解放出来,重视公众在整个协商治理体系中主体地位的明确,将公众与政府拉进公共事

务治理的谈判中来,在各项行政事务中为公众充分参与创造有利条件。

(二) 实在化公众参与权责分配

一方面,从公共权力集团角度看,就是要推进民主化进程,建设健全公众参与机制。为此,政府主动为民主参与提供制度化、程序化的途径,让公民和各种社会组织合法地享有社会管理权利。“宪政自由制度的价值在于人们对制度的运用”^[10]。通过制度使每个公民都能实际参与讨论和决定与他们切身利益直接相关的各种公共事务。政府善治,事实上在于通过法定程序,为公民参与公共生活提供制度化的渠道,真正实现公民与政府的互动、协商和合作。

另一方面,从公众义务角度看,良好的制度也需要善良的公民给予内心的尊重和行为的遵守。为此,在公众中提倡平等、民主、自由、包容、理性的公民意识,通过正当的参与机制让公众在实践中体会和培养公民角色就显得尤为重要。国家、社会团体要为公众提供公民美德教育,告知一个善良的公民应当关注以发展的合理性、民主、机会、多样性和谨慎有限地使用暴力为内容的美德。让公民能够有能力、有智慧、以及以负责的态度对待权威、权力和地位。

具体到制度革新面向,笔者认为,从新“办法”的立法思路上看无疑是为了加强的公众参与环境决策的正当性和合法性,而在下一阶段的地方立法中应当因地制宜地加强参与公众的遴选机制建设和公众诉求反应及回应机制,建立专家遴选机制。

(三) 推进环境市民社会建设

环境市民社会在刺激市民参与环境事务的协商治理、增强公众的民主认知和平等价值理念,培养公众的环境权利与义务意识方面发挥着重要作用。从市民权利角度看,一个强大的环境市民社会,对于监督政府和组建第三部门来实现实践保护环境、维持生态、服务市民的目标有着深刻的意义。从市民义务来看,市民履行环境义务、志愿意识的提高,对于我国环境 NGOs 能充分的减少发展压力,获得市民支持,调动市民的参与力量有着现实的意义。为此,政府、学者、环保组织、新闻媒体应当共同努力从公民教育、法律普及、社会文化、消费心理等方面入手,培养公民角色意识,增强国民法治观念,转变麻木冷漠的社会风气、提倡勤俭节约和节能环保的消费意识,通过媒体网络等宣传平台积极引导社会舆论和传播正能量,努力构建一个具有良好环保意识和公民意

识的环境市民社会。

从具体实现路径上看,一是可以通过广泛的宣传,增加公众对环境保护的重要性认知和对环保组织认同性的提高。这也是一直以来环保组织活动的重点,他们通过广泛的公益宣传活动把环保知识和环境理念传达给公众,鼓励公众参与到他们的行动中去^[1]。二是通过公益诉讼、法律援助等能为公众解决切身环境利益的方式,增加公众对环境保护的了解以及对出于对自己期待利益的维护而采取环保行动的需求,进而增加公民对国家环境问题的思考,培养积极参与的公民角色和公民精神。三是通过潜移默化的文化宣教,提倡勤俭节约、节能环保的消费思想,启发公民对环境义务的自觉,假以相应的消费激励机制,形成节约资源、杜绝浪费的良好社会消费风气。

注:

① 厦门PX项目事件发生的一个重要原因是厦门市民的知情权没有得到保障。此文在撰写和收集资料过程中,得到田亦尧博士的悉心帮助。

参考文献:

[1] 道格拉斯·C·诺思. 经济史中的结构与变迁[M]. 陈郁等译.

上海:上海三联书店、上海人民出版社,1994.225

[2] [德]哈贝马斯. 包容他者[M]. 上海:上海人民出版社,2002.279-280

[3] 李龙. 论协商民主——从哈贝马斯的“商谈论”说起[J]. 中国法学 2007,(1):31

[4] [德]尤尔根·哈贝马斯. 在事实与规范之间[M]. 童世骏译. 北京:三联书店,2003.

[5] [美]约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 上海:上海译文出版社,1991.202.

[6] 许斌. 对我国环境影响评价中公众参与的思考[J]. 同济大学学报(社会科学版),2003,12(6):93.

[7] 何增科. 中国公民社会制度环境要素分析[A]. 俞可平. 中国公民社会的制度环境[C]. 北京:北京大学出版社,121-165.

[8] 俞可平. 中国公民社会的兴起与治理的变迁[M]. 北京:社会科学文献出版社,2002.196,200.

[9] 陈剩勇,赵光勇. “参与式治理”研究述评[J]. 教学与研究,2009,(8):81

[10] 俞可平. 治理与善治引论[A]. 俞可平. 治理与善治[C]. 北京:社会科学文献出版社,2000.8.

[11] 丁元竹. 非政府公共部门与公共服务——中国非政府公共部门服务状况研究[M]. 北京:中国经济出版社,2005.9.

【责任编辑:张西山】

Reflection upon the Theoretical Logic and System of Deliberative Environmental Governance: Based on Measures on Public Participation in Environmental Protection

QING Peng, TANG Dao-hong

(Law school of Chongqing University, Chongqing, 400045)

Abstract: The theoretical knowledge of deliberative environmental governance comes from the grasp of its inner meaning and the analysis of its theoretical sources. Public participation in environmental governance helps safeguard and realize the environmental rights of the general public, and is valuable in practice and theory from entities to procedures. Starting from human nature, Habermas deduced deliberative democracy theory from the logic of communicative reason. This democracy model and public affairs feed into and push each other. The real predicaments facing deliberative environmental governance are the deficiency of private subject participation system and the prevalence of conservatism. Therefore, we need to carry out good governance to better the relationship between the government and the citizens, reform the administrative order of environment, and innovate social administration so as to promote the development of environmental civil society.

Key words: deliberative governance; deliberative democracy; good governance; environmental impact assessment