

# 公共参与原则在城市环境治理中的应用研究

杭琪

南京邮电大学马克思主义学院, 江苏 南京

收稿日期: 2024年1月23日; 录用日期: 2024年3月7日; 发布日期: 2024年3月13日

## 摘要

城市是人类活动的重要区域, 建设人与自然和谐共生的现代化, 必须把保护城市生态环境摆在突出位置。公众参与是基层现代化的具体实践, 更是民主理念的生动彰显。我国公众参与城市环境治理虽然取得了一些成就, 但当下还存在治理机制不健全、居民参与度明显不足以及治理的保障力不够的问题。因而, 要通过健全公众参与城市环境治理的制度建设, 提高公众参与城市环境治理的意识能力, 完善公众参与城市环境治理的行政保障和司法保障等措施来促进公众参与城市环境治理的实现。

## 关键词

公众参与, 城市环境治理, 优化路径

## Research on the Application of the Principle of Public Participation in Urban Environmental Governance

Qi Hang

School of Marxism, Nanjing University of Posts and Telecommunications, Nanjing Jiangsu

Received: Jan. 23<sup>rd</sup>, 2024; accepted: Mar. 7<sup>th</sup>, 2024; published: Mar. 13<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

Cities are important areas for human activities, and to build a modern society in which man and nature coexist in harmony, we must put the protection of the urban ecological environment in a prominent position. Public participation is not only a concrete practice of grassroots modernization, but also a vivid manifestation of the concept of democracy. Although some achievements have been made in China's public participation in urban environmental governance, there are still problems such as imperfect governance mechanism, insufficient participation of residents, and

**insufficient guarantee of governance. Therefore, it is necessary to promote the realization of public participation in urban environmental governance by improving the institutional construction of public participation in urban environmental governance, improving the awareness and ability of public participation in urban environmental governance, and improving the administrative and judicial guarantees for public participation in urban environmental governance.**

## Keywords

**Public Participation, Urban Environmental Governance, Optimize the Path**

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

从我国政治语境中理解公共参与原则，主要有两层含义：一是公民通过公众参与来维护自身合法权益以及实现政治权利。二是政府通过合法有序的公众参与来促进民主政治建设。公共参与原则旨在促进民主决策的落实、提高决策的科学性和合法性，最终保障公众的权益。公众参与原则在环境法中可以理解为生态环境的保护和自然资源的合理开发利用必须依靠社会公众的广泛参与，公众有权参与解决生态问题的决策过程，参与环境管理并对环境管理部门以及单位、个人与生态环境有关的行为进行监督[1]。

## 2. 我国城市环境治理中公共参与的发展与现状

我国城市环境治理中公共参与原则的发展历程可以分为以下四个阶段。

1) 萌芽阶段：1973年审议通过的《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》，第一次指出依靠群众保护环境的内容。在经济改革初期，我国开始尝试在城市环境治理层面引入公众参与的概念，例如，在城市规划和环境影响评价等方面，开始引入公众意见征询的机制。

2) 概念性阶段：1991年，环境领域的公众参与这一概念被正式提出，在两年之后明确出现在文件当中[2]。随着建立社会主义市场经济体制进程的发展，我国对公众参与的重视程度逐渐增加。1995年，《环境影响评价法》的颁布明确规定了公众参与环境影响评价的权利和义务。此后，一系列法律法规相继出台，如《城市规划法》《环境保护法》等，进一步推动了公众参与的发展。

3) 发展性阶段：进入21世纪，我国城市环境治理中公众参与的广度和深度也逐渐扩大。政府开始在城市环境规划、环境保护、污染治理等领域落实公众参与机制，例如在重大污染治理项目中广泛征求公众意见。更为重要的是，各地政府一改原来被动、消极、临时回应公众环境诉求的状态，开始创新环境治理方式，并积极主动吸纳公众参与到环境决策和治理当中。

4) 科学性阶段：当前，我国城市环境治理中公众参与已经成为政府决策的重要环节。国家层面出台了一系列指导文件，如《城市环境保护条例》《环境信息公开条例》等，推动政府信息公开和公众参与的进一步发展。2018年国内出台《公民生态环境行为规范(试行)》，倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，引领公民践行生态环境责任，更是将公共参与推向了高峰[3]。同时，社会组织和专业机构也在城市环境治理中发挥着重要的作用，给公众提供专业支持和独立意见。

城市环境治理中公众参与的变迁过程主要呈现出以下几个特征：在参与主体上，从最初以城市高级知识分子中环保主义者为代表的极少数人参与，逐渐发展为多数城乡普通居民的广泛参与；在行动表现

上,从政府动员群众被动参与环境治理,到现在群众自发积极参与;在参与内容上,从单一的环境教育宣传扩展到环境监督、环境诉讼和环境决策等多元化参与模式;在参与形式上,从单纯的线下参与发展到线上线下相结合;在参与功能上,从形式的参与到实质的参与。总体而言,城市环境治理中的公众参与在国家和群众的不断努力下,向着全员参与,自发自动,多元化参加等方向全面发展。

### 3. 我国城市环境治理中公共参与存在的问题

需要指出的是,虽然近年来公众参与城市生态环境治理在我国取得了一些成就,但同发达国家的先进城市相比,我国城市生态环境治理中公众参与本身还处在刚刚起步的阶段,仍面临着一些问题与挑战。

#### 3.1. 公众参与城市环境治理的机制不健全

尽管目前我国有关城市生态环境治理公众参与的基本法律体系框架已初步形成,但在我国不仅实践经验尚少,而且缺乏相关理论研究,相关法律因此缺乏可操作性的制度措施,对参与流程的具体要求、参与深度、参与范围、相关权利义务及其保障机制等细节内容没有细化规定,同时还存在信息公开不及时、透明度不高,参与渠道有限,参与决策的方式和程度不够多样化等问题[4]。

#### 3.2. 居民公众参与度明显不足

一是居民公众参与广度不够。目前,我国公众参与城市生态环境治理的意识虽然已进一步提升,但是对公共事务进行的只是浅层次的,象征性的参与,参与的广度、深度乃至参与的自主性程度还不够。首先是一些居民受传统利己主义的影响,只关注本社区有关生态环境保护的信息,对于有益于自身切身利益的一些公共参与活动积极主动参与,而漠视对于涉及自身利益不高的活动。其次是居民对于公众参与环境治理的信息收集渠道单一,主要表现为一些居民只能通过社区等主体公布的信息才知晓有关生态环境保护的信息,而对于涉及到居民切身利益的城市垃圾存放点建设、环境整治资金使用等信息,不少居民尚不能够及时的获悉。

二是居民公众参与能力不高。需要指出的是,城市生态环境治理是一项涉及多学科的复杂系统工程。除了积极主动发挥自主能动性之外,参与者不仅需要深厚的知识储备,还需要全面掌握本城市的生态环境和治理现状。显然,目前大多数公众并不能完全具备这种参与能力。由此可能会造成公众由于缺少必要的参与城市生态环境治理能力,对城市生态环境治理缺乏了解,以及对城市发展过程中本属合理正常的开发行为产生误解,从而阻碍城市环境治理的发展,甚至导致一些恶性极端事件的发生。

#### 3.3. 公众参与城市环境治理的保障力不够

一是行政管理滞后。在城市生态环境治理领域,由于没有充分认识到公众参与对城市生态环境治理的重要性,政府管理部门通常倾向于从行政管理的角度去思考问题。居民意见和诉求容易被忽视,在实施城市生态环境治理时很少引入公众参与机制。甚至部分管理部门认为公众参与会对行政决策产生不利影响,导致行政效率受到影响。同时,社会中一些环保组织存在与政府“唱反调”等乱象,更是导致政府对居民自主参与城市环境治理持消极态度,一定程度上降低了公众参与城市生态环境治理的有效性。同时,政府由于还要谋求经济利益的增长,人们在城市环境治理中公众参与的权利往往会成为政府实现经济目标的牺牲品,因而在环境监管中难免会出现疏漏和滞后的现象。

二是司法保障薄弱。工业化的迅猛发展,大中企业成为城市经济发展的主要动力之一,但是他们对于城市环境的污染危害也是极大的。公众参与治理无法与企业的发展相协调,力量微小的公共也无法与打着“为经济发展”的企业相抗衡[5]。特别是当公众检举揭发污染项目和问题后,司法机关没有具体的措施阻挡企业潜在的打击报复,也就无法保障居民的权利。

## 4. 我国城市环境治理中公共参与的优化路径

### 4.1. 健全公众参与城市环境治理的制度建设

一是完善法律法规。明确居民生态环境治理公众参与的基本权利义务，对公众的参与范围、参与阶段、参与形式等作出规定，真正使“法无禁止即可为”，使居民由“被动者”转变为环境治理的“主动者”，真正实现“法无禁止即自由”。国家虽然陆续出台了像城市生态环境治理的基本法《环境保护法》以及《大气污染防治法》等专门法，但对公众参与城市生态环境治理的每一项具体制度措施并不能作出详细地规定，因而，政府可以允许具有立法权的机构和地方，在遵守上位法规定的基本原则、基本制度和基本精神的范围内，通过发布部门规章和地方性法规、地方政府规章等文件来详细规定公众参与城市生态环境治理的范围、方式、渠道和程序等，以适应实际情况。如制定公众参与城市规划、环境影响评价、环境保护等方面的法律法规，为公众参与提供法律制度保障。

二是建立信息公开机制和公众参与机构。加强政府信息公开，提供及时、全面、准确的环境信息，为公众参与提供充分的信息基础[6]。建立专门的公众参与环境治理的机构或部门，负责组织和协调公众参与的工作，提供专业的指导和支持，确保公众参与的有效性和科学性。

### 4.2. 提高公众参与城市环境治理的意识能力

一是要大力提升公众参与城市环境治理的意识。通过通俗易懂的形式，向公众传递绿色环保发展理念，引导公众积极参与城市环境治理。在居民环境意识薄弱的情况下，可以充分发挥社会环保组织的积极作用，利用他们的影响力对居民进行广泛的宣传教育，从而提高居民的法律意识；同时要充分发挥环保人士的作用，利用其掌握的专业知识和相关技术，为居民提高环境法律法规的相关方面的咨询服务，从而提高居民的维权意识。另外可以通过反面案例的警醒来不断提高公众参与环境治理的自觉性以及对环境保护的认知水平。

二是大力培养公众参与城市环境治理的能力。通过开展培训课程、典型示范等，提供相关知识和技能的培训，帮助公众了解城市环境治理的基本原理和方法，提高参与决策和评估的能力水平。强化了生态环境治理的主体意识和行为能力，摒弃日常生产生活中的点滴短视行为与浪费举动，自觉按照《公民生态环境行为规范(试行)》要求，真正将公共参与落实到实践上，不仅要做到绿色消费、低碳出行，垃圾分类、环保实践，还要做到监督举报、生态倡导等。

### 4.3. 完善公众参与城市环境治理的保障措施

一是行政保障。城市生态环境主管部门应当将环境质量状况、环境监管执法信息、生态保护与污染防治措施和公众参与情况等向社会公开。市人民政府也应当将涉及居民利益调整、需要居民广泛知晓的城市环境决策信息实行预公开[7]。利用互联网建立起居民、社会环保组织、新闻媒体的三方力量的沟通互动平台，不断提高环境执法的社会参与度。不断完善重大环境决策专家咨询制度和听证制度，加强与公众沟通交流，积极听取社会各界对环境保护工作的建议。通过这种方式，更好地倾听公众的声音，加强环境执法机关的透明度和责任感，实现更加广泛和有效的公众参与，从而进一步提升社会的法治水平。

二是司法保障。建立健全环境纠纷解决机制，为公众提供便捷的诉讼渠道，降低诉讼成本，尽量减少他们因为环境公益诉讼而需要耗费大量时间和精力，以及败诉后承担高额诉讼费用等原因而选择保持沉默的情况。完善环境公益诉讼制度建设，加强与公众的联系，鼓励公众拿起法律武器来维护自己的公众参与环境治理的权益，扩大环境公益诉讼的公开听证范围。同时强化司法监督机制，加强公众对有关环境治理方面司法保障措施实施的监督，保障司法的独立，以及环境案件的公正审判。最后，强化司法

---

部门与环保部门的协作，建立环境信息公开平台，共同推动城市环境有效整改。

## 5. 结语

在城市环境治理中，城市居民是最主要的利益相关者，也是治理的主体，但当下居民参与城市环境治理中依旧存在参与广度不够，能力不高，实效不强等问题，要大力提升公众参与城市环境治理的意识和能力，并完善相关法律法规，使城市居民在环境治理时能够有法可依。同时，行政及司法部门要履行其职能，保障城市居民在公众参与时更好地行使权利，从而形成社会合力，为城市现代化建设添砖加瓦。

## 参考文献

- [1] 刘洪. 浅论环境保护法中的公众参与原则[J]. 福建广播电视大学学报, 2009(4): 8-10.
- [2] 曹海林, 赖慧苏. 公众环境参与: 类型、研究议题及展望[J]. 中国人口·资源与环境, 2021, 31(7): 116-126.
- [3] 公民生态环境行为规范(试行) [J]. 中华环境, 2018(8): 14-15.
- [4] 朱作鑫. 城市生态环境治理中的公众参与[J]. 中国发展观察, 2016(5): 49-51+33.
- [5] 苏玉鸿. 环保法基本原则之公众参与原则研究[J]. 法制与经济, 2018(7): 188-189.
- [6] 郑丽琳, 李旭辉. 信息生态视角下政府环境信息公开影响因素研究[J]. 理论学刊, 2018(3): 77-83.
- [7] 李奇伟. 环境信息公开法律制度研究[D]: [硕士学位论文]. 长沙: 湖南师范大学, 2005.