



中国环境与发展国际合作委员会
专题政策研究

促进中国绿色发展 的媒体与公众参与政策

摘要报告

中国环境与发展国际合作委员会 2013 年年会

2013.11.13-15

项目组成员

中外组长*:

伊莎贝尔·希尔顿 中外对话，执行总裁、总编辑
贾 峰 环境保护部宣传教育中心，主任

中外成员*:

埃里克·珀利 美国环境保护协会（EDF），战略与通信高级副总裁
戴维·苏特 信息与传播技术（ICT），咨询顾问、研究员
赵月枝 加拿大西蒙弗雷泽大学传播学院，研究主席兼副主任
董关鹏 中国传媒大学媒介与公共事务研究院，院长
曾繁旭 清华大学新闻与传播学院，副教授
黄 河 中国人民大学新媒体研究所，副所长

支持专家:

程曼丽 北京大学新闻与传播学院，副院长
陈昌凤 清华大学新闻与传播学院，副院长，新闻研究中心主任
胡百精 中国人民大学新闻学院，党委副书记、传播系主任
杜少中 北京环境交易所，董事长
单学刚 人民网舆情监测室副秘书长；人民在线副总经理、副总编辑
章文舟 中国传媒大学媒介与公共事务研究院，常务副院长
周文颖 环境公共关系与战略传播研究所
刘 茜 环境保护部宣传教育中心
刘晓哲 环境公共关系与战略传播研究所
谢 石 环境公共关系与战略传播研究所
李润达 中国传媒大学媒介与公共事务研究院，助理研究员
刘琳琳 中国人民大学新闻学院
王宇琦 清华大学新闻与传播学院
朱莉萌 美国环境保护协会

协调员:

山姆·吉尔 中外对话，执行编辑
阳平坚 环境公共关系与战略传播研究所

* 本专题政策研究项目组中外组长、成员以其个人身份参加研究工作

术语释义

环境事故：指由于违反环境保护法规的经济、社会活动与行为，以及意外因素的影响或不可抗拒的自然灾害等原因使环境受到污染，自然资源遭受破坏，人体健康受到危害，社会经济与人民财产受到损失，造成不良社会影响的突发性事件。

环境传播：包括由政府向公众发布环境污染、环境政策、行动和数据等信息，以及公众和利益相关者向决策者进行环境相关论题的传播。

环境事件：与环境事故类似，但是不带价值判断，因为某些环境事件是有组织、有计划地人为实施而发生的；在本研究中，环境事件区分为突发环境事故和环境群体事件（环境抗议），前者强调自然环境污染的控制，后者强调社会稳定风险。

环境信息：包括与环境相关、对环境造成影响的因子（污染、噪声和辐射等）、影响环境的有关行为（包括政策、立法和规划等）和人类健康与安全等在内的一切信息。

环境抗议：公众通过语言或行动或暴力主要针对新（扩）建项目、规划和政策等，表达的一种利益诉求、以及反对或不满的情绪；通过这种方式，参与者希望其意见受到重视或影响决策。

绿色发展：在本研究中，是指在传统发展基础上的一种模式创新，在生态环境容量和资源承载力的约束条件下，通过经济结构调整和淘汰落后产能，将环境保护作为实现可持续发展、打造中国经济升级版的重要支柱的一种新型发展模式。

新媒体：以交互性与即时性、海量性与共享性、多媒体与超文本、个性化与社群化为特征的新的技术支撑体系下出现的更灵活的媒体形态，包括脸书（Facebook）、推特（Twitter）、新浪微博、微信和 QQ 这类即时通信工具。

公众参与：本专题政策研究中的公众参与指各利益相关者，对其感兴趣的环境决策或因为自身（将）受到该决策的潜在影响，而在其权利义务范围内进行的有目的的社会行动。

主要研究发现

一、 高发环境群体事件制约了中国绿色转型和经济结构升级调整；同时也暴露了中国政府在如何把公众对环境问题的关注转变为依法有序的公众参与方面极度缺乏经验。

二、 全面、有效的公众参与对于重建政府公信力、恢复政府与民众之间的互信非常必要；中方专家认为，目前对公众参与的权利强调较多，但对公众参与需要履行的义务强调不够。

三、 现有的公众参与相关的法律、法规和政策没有得到全面、有效的执行；决策中的利益相关者表达诉求和寻求法律保护的渠道不够。

四、 环境教育、环境传播、环境信息公开、环境投诉反馈等方面的政府服务职能亟待加强，相关资源亟待整合以更好的服务于公众。

五、 对近年来发生的环境群体事件缺乏必要的研究和经验教训总结；各级政府对突发环境事故和环境群体事件的预警、应急响应、善后处理等亟待加强；环境事件舆论应对能力亟待提高。

六、 环境传播缺乏整体战略考虑，在污染防治、环境事故、环境群体事件、舆论热点环境议题、公众对新扩建项目的环境担忧等方面，均亟需前瞻、主动和系统的环境传播战略方案。

七、 新媒体已经成为公众获取环境信息、表达自身意愿、参与环境决策、监督环境管理执法和表达绿色选择的重要方式；但各级政府部门及官员理解和运用新媒体的能力却无法满足现实需求。

主要政策建议

一、 加强依法、有序的公众参与，促使其成为推进生态文明、建设美丽中国和造福中国人民的重要保障。

二、 促进环境信息公开制度的实施和完善，巩固和提升各级政府和企业的信息化管理能力，并推进信息公开立法。

三、 促进社会各界对环境保护与经济发展之间的科学认识，制定前瞻、主动、综合的环境传播战略，加快推进国家环境教育立法。

四、 加强现有的公众参与相关法律、法规 and 政策的实施力度；必要时修正或制定新的法律、法规和政策，以改善公众参与环境决策。

五、 理解并接受新媒体，采用适合于新媒体语境的信息传播方式；建设有助于应对绿色发展挑战的开放式媒体系统，增进官民互信。

六、 建立完善的环境突发事故和环境群体事件应急响应机制。

项目背景与执行方案

经过数十年的快速发展，中国正在进入一个社会转型期，面临着包括如下几个方面的多重压力和挑战：首先，由于长期的粗放式增长，全国各地面临巨大的生态环境危机；其次，由于发展的不平衡、政治体制改革严重滞后等原因使得中国目前处于社会矛盾多发期；再次，随着生活水平的提升，公众对环境的关注、对环境权益的主张日益强烈；最后，互联网技术的飞速发展，尤其是社交网络平台（如微博、微信、QQ等）的兴起和普及，完全颠覆了以往的信息生产和传播的模式，也使得公众获取信息和表达自身意愿变得简单而又便捷。上述多种因素叠加，使中国政府面临严重的舆论压力和发展危机。基于此，党的“十八大”把“生态文明”提升到前所未有的高度，并提出建设“美丽中国”的美好愿景。新一届政府也提出了加快淘汰落后产能和促进产业结构转型，打造中国经济绿色升级版的发展新模式。然而，自2012年以来爆发的环境群体事件表明，由于多种原因，公众对于政府所做出的决策，无论好坏，都一律否定和质疑，这使得中国政府在打造经济绿色升级版的进程中举步维艰。

公众是生态文明和美丽中国建设事业中最广大、最根本的利益主体；也是落后产能淘汰、产业结构升级和经济绿色转型的最直接受益者。只有获得广泛而有效的公众支持，中国的生态文明建设和经济绿色转型事业才能取得广泛而又持久的成果。让公众参与成为环境决策中一种自下而上的、可持续的力量，一方面取决于更好的环境信息传播与沟通方式，另一方面取决于全社会环境意识（包括官员、企业和公众的环境科学素养、环境教育水平）和公众参与能力的高低。面对严峻挑战，如何发挥媒体包括社交媒体的作用，提高信息公开、舆论监督和公众参与决策的整体水平，从而为全社会协调一致共同行动奠定广泛共识？如何将公众对热点环境议题（PM_{2.5}、重金属污染、核辐射等）的关注转换为促进环境保护、改善环境质量的正能量呢？又如何才能把公众对环境知情权、表达权、参与权、监督权的主张行动引入法制的轨道，避免其不得不寻找另外一种“无规则互动”的参与方式——走上街头抗议——来表达诉求和解决问题？以上种种，都是目前政府亟需得到答案的重要问题。为此，中国环境与发展国际合作委员会（简称国合会）特立项开展“促进中国绿色发展的媒体与公众参与政策”专题研究项目。

项目于2013年2月底正式启动，10月中旬前基本完成各项研究任务。在7个多月时间里，研究人员通过文献分析、实地调研、专家研讨等多种方式，开展了富有成效的研究和交流活动；项目组前后进行了济南、西安、成都、彭州、什邡、江门多次国内实地调研和1次欧洲实践经验国际调研，并对国家环保部官员、多个地方政府官员、知名NGO代表以及普通公众进行了访谈；此外，还在北京

举行了 4 次工作讨论会和 1 次统稿会，并向国合会秘书处进行 5 次当面汇报和请示。虽然中外双方在许多问题上观点和立场迥异，但是依然达成了以 6 大条政策建议为核心的中英文长短报告。上述研究成果将在 11 月中旬召开的国合会 2013 年年会上进行汇报。衷心期待项目组的研究成果能为中国的绿色发展提供政策支持。

关键词：绿色发展；公众参与；信息公开；环境传播；环境事件；新媒体

目 录

术语释义	i
主要研究发现	ii
主要政策建议	iii
项目背景与执行方案	iv
第一章 引言	1
第二章 公众参与	1
一、公众参与概述	1
二、绿色发展时期的公众参与	4
三、中国有关公众参与的法律、法规	5
四、公众参与的实践	6
第三章 环境信息公开	7
一、环境信息公开概述	7
二、信息公开相关法律法规及实施	10
第四章 对环境事件的响应	16
一、环境事件概述	16
二、环境举报	17
第五章 政策建议	19
致谢	27

第一章 引言

伴随着巨大的经济进步，中国社会正在经历快速转型，以及初步迈入城市化社会。但同时，经济和社会快速且不平衡的发展也带来了巨大的社会和环境压力。中国长期面对着严重环境问题，加剧了公众对于大气、水和土壤污染的不安，降低了公众对政府的信任度，提升了对依法、公开、有序地参与环境决策的需求。中国正步入一个重要的发展阶段，解决这些问题也因而变得非常重要。如果失败的话，则意味着政策失效和社会危机加剧。

在 2013 年 9 月，李克强总理在国务院常务会议上指出政府应依法公开政务信息，此举除了让政府和民众保持紧密联系以外，也表明了对民众的知情权、表达权、参与权和监督权的支持，亦有助于政府官员改变作风，从而增加政府的公信力。时任副总理李克强在 2012 年召开的第七次全国环境保护大会上发表讲话时也指出，“要畅通公众参与环境保护的渠道，对涉及群众利益的环保规划、决策和项目，充分听取群众意见，鼓励检举、揭发环境违法行为，自觉接受社会监督”。现今，绿色发展时期的公众参与比以往更加依赖于更好的沟通和信息公开。如果信息被限制或者被证明不可靠，或者信息公开被无理由地延迟，那么在公信力降低的同时，谣言也会泛滥，社会冲突的风险也会增加。如果没有更加透明的信息公开和更广泛有效的公众参与，构建绿色发展和生态文明的目标就很难达成。如果有意义的公众参与无法有效落实，民众的失望情绪就会通过其他非理性方式来表达，从而加剧社会的冲突和不稳定。

本研究旨在识别如果中国想要建立完善的公众参与以及信息获取制度所存在的障碍，并呈现为了构建绿色发展和建设生态文明所需的公众参与和公开信息两方面的最佳实例，同时为推动政策的效果和实施提供建议。

第二章 公众参与

一、 公众参与概述

在中国绿色发展时期的公众参与主要涉及三个方面：信息公开、公众参与和沟通。公众充分的参与环境保护应该是政府与利益相关方进行合作，对信息进行公开，并接受公众质询。公众不仅应该有权反对某项决策，也应该有权在决策初期就参与其中。换句话说，公众应该参与到决策的全过程，以决定什么样的环境才是自己想要的。

环境教育是公众参与的一个重要方面。政府有义务应该给予民众学习公众参与的机会并提升他们的参与能力。同样的，受过良好环境教育的公众能被预期会做更有利于环境保护的消费选择，也能更有效的参与环境决策。国际经验表明，公众对环境的兴趣是与他们理解和运用相关环境信息的能力密切相关的。公众愿意在协商的前提下做一些相关的事情——如果公众觉得自己有能力改变或者能够参与一项重要的规划时，他们将以一种积极的方式参与信息的生产和传播。如果他们没有这个权利，他们会更多的表现为冷漠、漠不关心甚至敌视，这可能导致公众抗议。

本政策研究认为环境事件分为两种，一种是由危险化学品等污染物泄漏引发的突发环境事故，另一种是由规划和建设项目决策引发的环境群体事件。如果突发环境事故和环境群体事件处理不当，可能持久的损害公众对政府的信任，并且制约中国绿色转型的进展。所以政府需要从提高透明度，以及及时、负责和有效的沟通方面努力。表 2-1 所示是近年来在中国有代表性以拟建项目为诱因引起的群体事件：

表 2-1 近年来中国所发生的环境群体事件

年份	地点	抗议焦点
2007	江苏无锡	太湖蓝藻
2007	福建厦门	PX 项目
2007	上海	磁悬浮列车线路
2007	山东烟台	海阳核电站
2007	北京	六里屯垃圾焚烧站
2008	四川成都	彭州石化项目
2008	广东广州	南沙石化项目
2008	江苏南京	PX 项目
2009	广东广州	垃圾焚烧
2012	四川什邡	钼铜项目
2012	江苏启东	王子造纸废水排海工程
2012	浙江宁波	镇海 PX 项目
2013	云南昆明	PX 项目

当公众参与环境决策不足或者根本就没有机会参与时，公众会对建设项目等决策高度质疑；相应的，其对政府和项目的信任度和接受度也会随之降低。当公众缺乏有效参与环境决策的渠道时，环境事故一旦发生，公众就会以此为发泄途

径，表达不满和抗议。改革开放以来，由环境问题引发的群体事件，每年以接近30%速度在增长。这种情况，不仅破坏了社会的凝聚力，同时也表明不可持续的决策，对绿色发展转型和打造经济升级版也具有潜在威胁。因此，中国已经达到了一个极其关键的绿色转型的临界点。

在规划中，依法给予公众更多有序参与环保、社会和政治决策的机会，将提升决策的公众接受度，政府也更容易受到公众的支持。虽然公众参与有可能造成规划时间延长，但国际经验表明，这样能产生出更优的决策，决策的实施也将更加顺利，从而能有效保障投资者的法定权益并确保社会和谐。从这个角度说，进行公众参与而延期所付出的成本，会远远低于在规划后期取消项目所造成的损失。而这种情形，在今天的中国是屡屡发生。政府应在决策前就告知公众参与的过程和范围，而不是在项目建设者提交建设方案后征求公众参与的范围。这在国际上也被证明是非常可持续的决策过程，因为它有助于公众帮助政府改进决策或者提出其他可选方案。公众早期参与决策能把公众对决策潜在的敌意和反对转化为理解和支持；这种参与也给决策当局一个很好的、不一样的评估视角，那就是，对于所有的决策，不能仅仅评估其是不是最好的方案，还要评估其是不是能获得最大程度的公众接受和支持的方案。

在中国，提供一个结构化的公众依法、有序参与决策的机制，将有助于增加社会的和谐与公平，提高政策的成果和实施，解决高度不均匀性，并提升政府的公信力，重建官民互信。

专栏 1：斯图加特 21

斯图加特 21 是德国斯图加特市的铁路和城市发展项目。在 20 世纪 90 年代初，不同层级的政府和行业利益相关者就建造成本的分摊进行谈判。虽然整个项目没有触犯法律，但是在项目的规划中，没有尽最大努力确保公众参与。2009 年，当时毫不知情的居民们惊讶地看到施工队到达现场，树木被砍伐，心中极度不满，从而爆发了抗议活动。次年，当地警方动用胡椒喷雾水炮和警棍对付反对工程的示威者，数百示威者受伤。警方的过度反应激怒了公众，导致了次日 50,000 人的抗议，随后绿党通过组织社交媒体，在该州选举中获得了胜利。

因此，斯图加特市中心当局被迫改变策略，邀请网络技术人员开发创建了一个网络论坛，征求项目的反对意见，收集和项目相关的重要问题进行回答。并在每天的收集信息的基础上开发了公众网上投票机制。斯图加特 21 项目有限的公众参与程序是不够了解民心。围绕一个有争议的规划决策，为了获得公众的接受，在项目初期，和公众更多的合作是必要的，可以避免社会冲突。

二、 绿色发展时期的公众参与

公众参与环境保护决策的精髓是 1992 年底在里约热内卢举行联合国环境与发展大会（“地球首脑会议”）的“里约宣言”的第 10 条公众参与原则：

“环境问题最好在每一个层级的所有利益相关者的参与下加以处理。在国家一级，每个人应有适当的途径获得有关公共机构掌握的环境问题的信息，其中包括关于他们的社区内有害物质和活动的信息，而且每个人应有机会参加决策过程。各国应广泛地提供信息，从而促进和鼓励公众的了解和参与。应提供采用司法和行政程序的有效途径，其中包括赔偿和补救措施。”

“里约宣言”确定了公众参与环境保护决策、获得信息、诉诸法律的基本原则。基本的指导原则就是第 10 条所规定的内容，公众参与和诉诸法律的环境问题（巴厘准则），同意由联合国环境署在 2010 年制定国家立法的准则，该文件的签署国家中就包括中国。当然这些准则并非法律，而是代表公众参与在环境问题上的国际共识，并且说明了环境信息披露作为公众参与环境决策的基础的重要性，也为落实“里约宣言”提供了一个可以评估的依据。至今已有超过 90 个国家通过了相关信息公开的法律、法规，其中包括中国，印度尼西亚，尼日利亚，利比里亚，蒙古和巴西。

专栏 2：“巴厘准则”中有关信息公开和公众参与规定

准则 1：任何自然人或法人应该被给予及时有效的获得环境信息的权利，公共当局应按其要求予以答复（例外情形见准则 3），而不必提供该要求的法律依据或其他权益。

准则 2：在公共领域，除影响公众自身的环境信息外，还应包括环境质量和其他环境因素对其健康造成的影响。除了有关立法和政策的信息，还应包括如何获取这些信息等内容。

准则 3：各国应在其法律中明确规定哪些环境信息的披露要求是可以被拒绝的，并告知被拒绝的具体理由，如果拒绝的理由是狭隘的，那应优先考虑公众利益而公开。

准则 4：各国应确保其政府公共主管部门定期收集和更新相关的环境信息，包括经营者有可能影响环境的活动和遵守保护的情况。因此，各国应建立相关制度，以确保有能力收集可能会对现有环境造成影响的活动信息。

准则 5：各国应当定期分享和传播最新的环境信息，包括环境质量和环境压力的信息。

准则 6：在一个严重威胁公众健康或危害环境的事件发生时，各国应确保所有的信息立即发布，以便让公众采取措施对此类伤害进行预防。

准则 7: 各国应提供支持, 加强政府和公众多方的信息传播的能力建设, 以方便公众有效地获取环境信息。

准则 8: 各国应确保公众及时有效的参与有关环境保护政策的决策。因此, 应该使公众了解他们有机会在决策初期参与环境保护工作。

准则 9: 各国应尽可能积极努力寻求一个公众透明和协商的参与方式, 并确保给予有关公众充分表达自己意见的机会。

准则 10: 各国政府应以一种客观、及时和有效的方式回应公众关注。确保所有相关环境决策的信息的可获取性。

准则 11: 各国应确保在决策过程适当考虑公众的意见, 并将决定公之于众。

准则 12: 各国应确保在审查过程中, 当有以前未被发现的环保重大问题或情况出现时, 在情况允许的范围内, 公众能够参加任何这样的审查过程。

准则 13: 各国应考虑采取合适的方式, 在适当的时候, 在环境政策、法律以及其他可能对环境造成重大影响的决策做出前, 公众的意见被充分吸取。

准则 14: 各国应提供多种方式加强能力建设, 包括加强环境教育和提高环境意识, 以促进公众参与环境有关决策。

三、 中国有关公众参与的法律、法规

在中国, 规定新建项目中公众参与的主要的法律是《环境影响评价法(EIA)》(2002年), 《行政许可法》(2003年)和《环境影响评价公众参与暂行办法》(2006)。《环境影响评价法(EIA)》第5条规定: “国家鼓励有关单位、专家和公众以适当方式参与环境影响评价。” 然而划定的范围是在项目设计定稿, 环评通过之前提交, 虽然规定的参与时间早于项目被正式批准前, 但是此时再征求民意已经为时已晚。《环境影响评价公众参与暂行办法》第17条指出: 建设单位或者其委托的环境影响评价机构, 应当认真考虑公众意见, 并在环境影响报告书中附具对公众意见采纳或者不采纳的说明。

在中国, 公众参与的主要方法和所采用的普遍措施包括听证会、问卷调查, 专家咨询和讲座。听证会还可以在其他情形下得到应用, 包括: 在新的环境立法时、制定环境影响评估报告过程中、发放拟建设项目的许可证以及发生的一些环境违法行为的行政处罚时。目前, 中国还没有详细的、标准化的规定要求进行听

证会。听证会一般是专家学者组成的，如何选择公众代表参加，也无具体规定。在环境决策方面，中国地方政府也通过政府和非政府的民意调查机构进行投票。到 2009 年年底，23 个省级政府建立了投票站。

专栏 3： 12369 热线

中国环境保护部运行的 12369 热线，公众可以通过电话举报污染事件，并监督环保法规的执行。然而，许多人并不知道 12369 热线。在 2005 年进行的一项调查显示，只有不到 20% 的受访者知道它的存在。2013 年 6 月，该热线共收到来自公众的 149 宗投诉，这表明热线举报意识仍然偏低。

四、 公众参与的实践

“巴厘准则”中指出，应告知相关公众在决策制定初期，就有机会对他们关注的事件进行参与。“相关公众”被定义为环境决策里“受影响或可能受影响的”，或有兴趣的市民以及推动环保的非政府组织（NGO）（符合国家法律的任何规定）也被视为拥有权益。在中国的当下社会环境中，确定公众关注的过程中，NGO 通常不会有机会从事合法、有序的公众参与过程，而在公众参与过程的有效性很缺乏的情况下，公众接受决策的可能性会降低，社会动荡和公众抗议的可能性也相应的增加。但是在德国，有资质的 NGO 组织（在整个国家的运作和服务的共同利益上，它是非营利的）可以注册获得合法地位，在法庭上，它们有权咨询政府环境问题和质疑政府的决定。

美国环保署指出，公众参与是识别感兴趣的和受影响的公众的彻底过程的“基石”。建议环保官员通过如下方法确定公众：

- 研究：进社区研究其历史上群体事件和以往损害环境的决定，包括通过使用实地调查，问卷调查和科学的抽样的方式，以识别那些可能受该问题影响的公众；
- 交流：与社区团体和领袖，个人的利益相关者，专家，地方官员和环保组织，以及其他环保官员沟通交流；
- 宣传：关于明确公众参与的原因，强调放在社区参与价值，使用不同来源的媒体，包括电子邮件、打印传单、信函、会议、挨家挨户的接触、广播或报纸上的广告。

国际经验表明，以关注确定公众参与的范围需要综合采取多种方式，这样才能真正的识别出所有有参与意愿的公众，这样也能避免将来在法庭上被公众质疑政府确定的参与范围不合理。政府应采用多种方法，授权和动员市民，以促进一个积极的动态互动关系，致力加强公众和政府之间的合作。表 2-2 是本研究根据国际学术研究和进行调查所识别出来的在公众参与过程中所使用的方法的简要概述。

表 2-2 公众参与方式的概述

目的	参与方式
信息发布	新闻发布会；印刷媒体（如传单）；网站和在线通知；政务微博；工作简报；展览；公共展示
信息收集	公民陪审团；圆桌会议；焦点小组；民意调查；在线调查；众包；网上论坛；社交媒体分析；公民小组；公投
公民的监测和评价	设计对白；公民科学；网上制图；社会需求分析；优先搜索；公众监督；社区考核；社区调查；社会指标。
通过聚集利益相关者（包括政府）拓宽公众的接受程度，减少社会矛盾	公开听证会；建立共识；未来展望；远景规划；圆桌会议；网上论坛

专栏 4：布特许尔市

在城市规划中的公众参与“设计对话”的方法已成功地在瑞典布特许尔市演示。在一段两个月左右的系列结构化研讨会中，来自不同的社会成员，包括适龄儿童，被邀请并分享他们的知识和他们的社区感受，评估不同的发展方案，并计划在发展上达成共识。通过游戏和讲故事的方式，利用摄影作品和可视化技术、会话的辅助工具以及展览促进对话，抹平受教育水平的差异。因此，市政府与建筑设计公司的奈伦建筑师总务委员会紧密合作，提出了一项长期的城市再开发计划，其已打开了一个与社会分裂且相对贫困和边缘的社区，时成为一个社会和生态可持续发展社区。

第三章 环境信息公开

一、 环境信息公开概述

环境信息的公开透明不仅是自身合意的需求，也会促成更好的政策结果，并

提高公众满意度。这样的政策产出从环境、社会和政治层面来看都更可持续。

各国的政府信息战略都服务于多种用途，而政府通常的关注点在于：为公众和社会团体提供关于环境问题预警的知识和手段，助其尽早采取行动预防对自身的伤害和对社会秩序的影响；提高公众的环境意识，并向其告知政府在紧急和突发状况下或将采取行动的明确信息，使公众在当前已经发生和可能发生的环境问题或突发事件（如污染或洪灾）下更好地进行自我保护；进一步理解公众和利益相关方的担忧情绪，以及环境问题所属优先级；或是围绕公众和利益相关者的看法制定相关政策。

公众和社会组织对所需信息的用途各异。他们重点关注：确保决策者以适当方式告知公众和利益相关者环境决策的背景和相关领域，包括其他所被关注的信息，使其就此对切身相关的环境决策进行反馈；通过获取可靠的相关信息，在日常生活中进行绿色消费或其他绿色选择。比如，通过使用指导标签和评级体系，帮助公众进行绿色选择，消费者还可根据制造商的环境绩效信息来自主选择品牌。只有识别并适应了信息使用者的优先级，并服从于信息提供机构的目标，政府部门的信息披露途径才是最有效的。

（一）新媒体语境

随着信息化和传播技术发展，过去十年间全球信息共享与扩散发生了翻天覆地的变化。互联网的发展让信息提供者通过一种全新的形式进行海量信息共享，而信息使用者则可以通过各种官方或非官方渠道更容易地获取广泛信息。近年来，在线社交网络和微博的使用和发展极大地促进了各种或私密或开放的用户群体间的信息高速分享和传播速度。这些沟通交流类应用程序与音频、图像和视频等多媒体的结合极大丰富了共享的内容。而激增的移动电话和新近兴起的智能手机使广大受众能随时随地接触到互联网和社交程序，加强在线活动。

根据中国互联网信息中心发布的报告，中国共拥有 5.91 亿网民和超过 4.6 亿的手机互联网用户。中国互联网经历了 3 次主要的发展阶段，从 2003 年的大型门户网站时代到 2008 年搜索引擎和电子布告栏系统（BBS）的兴起，到 2010 年微博的风生水起。新浪微博，这个目前中国最大的微博运营服务商已经拥有了超过 5 亿名注册用户。而 QQ 这款即时聊天工具在 2012 年底就已拥有了 7.982 亿注册用户。现如今，市民用户可通过一系列新媒体平台，如 BBS 和 QQ 群，组织和发起对污染排放、废弃物燃烧和基础工程建设等环境问题的声讨和抗议。新媒体的出现带来了和传统媒体时代不一样的光景，公众间意见交流变得更简单，

新型意见领袖和市民记者拥有了全新的意见表达平台，公众领域的某些讨论得以在更大范围内进行。

新媒体和传统媒体在信息发布方式和传播效率方面存在显著区别。传统媒体的环境信息传播机制，通常是基于等级制的纸媒、广播和传统讨论会。政策制定者可借由传统媒体向公众和社区发布消息，但几乎没有提供任何互动交流的空间。而新媒体，尤其是在线社交网络和微博等社交媒体，都是互动性极强的交流平台，用户可通过各种多媒体形式的自由交流和意见发表，进行即时讨论，拉近了信息与公众的距离。

这对那些需要适应这种新信息渠道发展的政策制定者和官员有两个重要意义。首先，在新媒体时代下管理环境事件信息流变得更加困难，尤其是那些有显著地区影响的环境事件。政策制定者希望关于这些环境事件的信息和意见都能通过社交媒体广泛传播以影响民意，但并非所有信息都准确无误，一些信息甚至是蓄意的、片面的或只是误传。对政府机构来说，确保公众讨论能在信息全面、减少谣言干扰的情况下进行，最好的方式是由政策制定者和官员提供确切、全面、可靠和及时的信息，保持信息的完整性才有可能被目标受众信赖和接受。第二，社交媒体应辅以传统媒体，二者紧密结合，共同进行环境信息发布。随着社交媒体的影响力日益增强，将其纳入信息传播策略就显得十分重要。虽然不同的社交媒体各具特色，但都能以不同方式进行整合。将社交网络视为一种自上而下的信息管理渠道的战略显然是行不通的，真正有效的战略通常是在充分理解和利用网络用户/社区所结成的横向社交网络的价值下制定的。

信息披露应致力于保障可持续的政策产出，并增进公众对环境政策与决策的支持。这些目标都与公众参与紧密相连。公众对所发布信息的信任极其重要。这事关公众对信息源的信任，对信息可靠性的感知，以及与用户自身相关性。正如以下将要论述的环境事件案例研究，那些不可靠、不准确或时效性较差的信息将有损公众对未来要发布信息的信任，并使谣言和其他信息替代来源滋生。

例如，中国政府当局在审查和管理环境群体性事件的相关网络媒体报道方面的尝试几乎都遭到了反弹，激起新一波更强的对抗，加剧了公众对于抗议者的同情，更别提相互间信任受损。显然，如果政府部门在意谣言的传播和扩散，最有效和可持续的策略是提高信息透明度，及时发布准确信息进行相关应对。

专栏 5 重庆市环保局

在新媒体语境下，为创建一个政府与公众间的有效沟通交流平台，重庆市环保局注册并

启用了一系列搜狐、腾讯和新浪微博账户，以提高信息透明度，更高效地传递信息，并对公众舆论、市民投诉作出快速响应。约有 30 万名粉丝关注了这些账户，而且重庆市的 40 个区县还建立了各自的子账户。环保局的工作人员都就如何有效运营和使用微博进行过专门培训。培训的几大原则包括营造广纳谏言的开放氛围，发生错误时及时承认，以增进公众信任等。微博账户还用于发布空气质量信息和提供有助于公众作出负责任环保行为和绿色选择的实用建议。环境事件突然发生的时候，这些微博会比传统媒体更快向公众发布相关危害及风险的准确信息，迅速将谣言粉碎在摇篮里。新华社还曾将此作为有效规避社会冲突和群体性事件的典型案例进行过报道。

二、 信息公开相关法律法规及实施

虽然关于信息公开的国际协议在中国尚不具有法律效力，但基础文件是在联合国框架下通过广泛讨论出台，为欧盟成员国以及中国的立法与执行提供了一个很好的出发点。巴厘准则（Bali Guidelines）中要求各国政府当局应按需向公众和社会组织提供“及时有效且可负担的环境信息”，包括“环境质量、环境对健康的影响及其他影响因素信息……与立法和政策相关的信息，以及如何获取这些信息的方法”。政府希望建立一个“可能对环境造成重大影响的项目提议或活动”信息的定期收集和发布流程，并对政府当局和公众的信息访问进行能力建设。

（一）欧洲的信息公开法律法规

信息透明这一原则可追溯到 1992 年里约峰会上对相关环保参与方式（尤其是信息透明）的支持，之后欧洲大多数地区的政府和区域性组织都接受并采纳了这一原则。在欧洲有两个主要体系：联合国欧洲经济委员会（UNECE）设立的奥胡斯公约，其会员包括北美和中亚的部分地区；以及欧洲环境署（EEA）。

1. 奥胡斯公约

1998 年由联合国欧洲经济委员会（UNECE）成员国讨论通过的《公众在环境事务中获得信息、参与决策和诉诸司法权利的奥胡斯公约》（“*Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*”，简称奥胡斯公约），是一部有关决策制定过程中的信息获取、公众参与，以实现环境正义的协议。公约对多种信息渠道，以及个人、组织、企业、NGO 或其他公民社会团体在环境相关事务中的参与权利进行了保障。其中对信息公开范围做了大致界定。

奥胡斯公约要求政府向公众发布一般环境信息，以及与特定个人或团体相关的重要环境信息。公约声明，公众应在“环境决策流程的初期通过充分、及时和有效的方式”了解会对其产生影响的特定环境事件，获知用于进一步理解和分析的相关信息，并获得反馈意见的渠道。

除了鼓励环境信息的发布，奥胡斯公约还授予个人或组织获取未公开发布信息的权利。公约中规定，任何个人或组织都能从任何国家或地方政府部门、公共机构和提供公共服务的私营企业要求和获取一切“环境相关的”信息。申请者不需要对其诉求提供任何理由。还有一些与信息披露相关的假定，就是公共机构必须在规定时间内提供公众所需的信息，除非具有某些不适合公布的特殊原因。所公布的信息不只局限于数据和最终政策文件，还包括与决策制定过程相关的一系列材料。

专栏 6 污染物排放与转移登记制度 (PRTR)

奥胡斯公约在 2003 年的一项草案中建立了污染物排放与转移登记制度 (PRTR)，旨在建立一个在排放或处理过程中转移到水、土壤和大气中的潜在有毒有害物质的全国数据库。那些对污染物排放负有一定责任的民营和国有企业要定期发布其所排放或转移的污染物数量。政府和其他利益相关方可利用已发布的数据对企业的环保绩效进行监管，控制污染账户，并采取必要的执行措施。公开报道的要求倾向于鼓励企业减少污染物排放，并且在某些情况下，对废弃材料循环再利用。欧盟指令要求成员国在各自的国家立法层面执行奥胡斯公约，其中就包括 PRTR 这项制度。

2. 欧洲环境署 (EEA)

欧洲环境署 (EEA) 是欧盟的一个下设机构，但也有少数非欧盟国家参与该机构的工作。其角色和作用被定义为：“通过向决策机构和公众提供及时、定向、相关和可靠的信息，支持其可持续发展，并帮助欧盟实现环境方面的重大改进。”

欧洲环境署将收集与整理环境事件相关的包括实时数据在内的所有可得数据集；发布环境综合评价和专项分析；对环境政策的有效性进行监管；对可能发生的事件进行预先信息收集以备决策者之需。在 2013 这年，欧洲环境署就准备和发布了 35 份左右的年度报告和针对欧洲主要环境事件的分析报告。

欧洲环境信息和观测网络 (Eionet) 是欧洲环境署及其成员国建立的一个覆盖了约 1500 个联络点、研究机构和主要信息提供者的观测网络。Eionet 在对传

播数据进行核实和共享的基础上，发布主题性综合评价报告和国家环境现状报告。当前研究主要围绕六个方面：空气污染和减缓气候变化，气候变化的影响、隐患及适应，生物多样性，内陆、沿海与海洋水资源，空间信息分析和可持续生产与消费。

欧洲环境署开发了一套环境信息共享系统（SEIS），将各成员国的信息系统网络化，是以“创建一个覆盖全欧洲的、有网络功能的综合环境信息系统”。这代表了环境信息发布方式的整体转变——“从单一国家和地区的信息报道，到由特定的国际机构创建的针对不同用户（无论是人或机器）的一套信息获取在线服务系统”。

环境信息共享系统这一原则在 2013 年都柏林声明发布的重要文件——《关注地球网络》（Eye on Earth Network）中进行了细化，其中对数据和信息的要求包括：

- 一次收集而后服务于多种目的
- 负责任的源头管理
- 随时可以轻松履行报道义务
- 用户容易获取，使用本土语言
- 允许在适当的地理范围内进行比较，支持公众参与
- 通过投资对共同的标准和协作系统进行支持

欧洲环境署高质量、低成本的信息收集方式，支持了公民科学方案，同时也极大促进了公众参与和政策实施的效果。

专栏 7 变化地图绘制（MAPPING FOR CHANGE）

“变化地图绘制”（MAPPING FOR CHANGE）是一家位于伦敦的社会型企业，由地理信息科学教授 Muki Haklay 和经验丰富的环境运动家 Chris Church 共同创立，通过熟练使用在线地图开展可持续发展领域的公众参与。比如，当德特福德市佩皮斯住宅区（伦敦南部一个贫困地区）的居民想借助“变化地图绘制”，通过发起运动的方式抗议当地一个不受欢迎的废品堆放场，该组织便会开发一种方法，使居民能通过一种便宜的手持设备收集噪声测定数据，然后创建一个该地区的噪声污染地图。这是该社区首次通过一种视觉呈现的方式来展示他们抗争和申述了 8 年之久的的问题。而后在公开会议上，社区向政府当局提交了相关证据。地方当局和环境机构发现其中存在的问题，随后由专业的声学工作者们进行验证，最终这家废品堆放场的资格证书被环境机构吊销。这一案例说明了公民科学（citizen science）在

公众监督领域和改善环境教育、提高社会凝聚力等方面发挥的作用和价值。其中有篇报道，关于一位来自德特福德社区没有接受过正式高等教育的妇女，通过参与项目受到激励而继续学习，最终取得了工作相关资格证书。

（二）信息公开法律法规的实施

适当的法律体制对有效的环境信息披露至关重要。然而光凭体制本身，并不足以确保信息披露被纳入环境治理的有效组成部分。欧洲经验从以下三个方面给予了启示：

（1）政府机构及官员需确保立法得到有效执行。这需要培养和提高整个政府层面的意识。

（2）那些对环境影响行为负有责任的企业和组织需切实履行信息披露流程，并主动和快速响应信息公开需求。欧盟经验，尤其是污染物排放与转移登记制度（PRTR）指出，随着企业更加注重自身的环境影响，以及污染减少带来的潜在成本节约，此举实可显著增加其竞争优势。

（3）应当针对不同受众群体采取适当的信息披露方式，以此重建公众信任。通过公开方式向非专业的受众提供易于理解的相关信息，并认识到从受影响人群中得到的反馈的价值。

在欧洲和其他地方，环境信息披露的总体目标是通过有效执行信息披露的法律法规，建立一种良好的文化氛围和道德风尚。在这样一种氛围下，除非有特殊的原因和理由，否则所有信息都该披露。为达到这一目标，在立法者和官员的指导手册中对环境信息公开的范围进行清晰界定就显得十分重要。

事实证明，在决定企业和其他机构的发展建议是否合理时，环境影响评价（EIA）是个关键因素。而在欧洲致力于广纳民意和确保环境可持续发展的进程中，环境影响评价全本的公布和出版显得尤为重要。

（三）信息公开法律法规及其在中国的实施

1999年，中国社会科学院创立了一个政府信息公开法律特别研究机构。2006年，这一机构向国务院提交了中国第一份政府信息公开法规草案。2008年5月，《中华人民共和国政府信息公开条例》（OGIR）正式出台，而基于OGIR出台的《环境信息公开办法》（下简称“办法”）也在同一时间开始生效。

办法要求环保部门和企业都应进行环境信息披露，主动回应公众对于信息公开的需求。在办法中，“政府环境信息”特指那些由环境机构在开展环保工作过程中获取和发布的信息；而“企业环境信息”则指的是企业在运营过程中产生的相关环境影响。

办法规定了环保部门应当主动披露政府环境信息，“通过政府官方网站、政府公报、新闻发布会、报纸及其他出版物、无线广播、电视或其他手段让公众更容易获知相关信息”。此外，企业也被鼓励主动发布环境信息。政府还会授权企业对某类信息进行披露，包括突发环境污染事故的应急预案和污染物超标排放信息等。办法同时还详细规定，政府在 20 个工作日内必须向公众披露环境信息，在 15 个工作日内对公众的信息需求进行答复，在 30 日内披露和报道主要污染物的排放数据。

独立研究对这些规章制度的实施效果的评估结果一致显示，虽然在实施了这些措施和办法后许多环保部门都加大了在环境信息披露方面的努力，但是进展和成效大有不同，不足之处还很多。地方当局对公众进行环境信息披露的方式和程度各异。其中一个积极的例子是 2012 年北京在发布空气质量相关信息方面的主动性和透明度都有所提高。

专栏 8: PM_{2.5}

2011 年末，北京遭受了严重的空气污染，而官方监测数据仅显示“轻度污染”，这引发了公众的强烈不满。最后关注点聚焦到一个小颗粒物——PM_{2.5}，PM_{2.5} 数据进行过收集但并未在环境空气质量标准中进行报道，导致在官方数据与公众感知间出现重大差距。公民科学（Citizen Science）和独立的大气质量监测，包括发布在社交媒体上的美国大使馆的监测数据都证实了高浓度的 PM_{2.5} 及其在社交媒体上引发的广泛关注和讨论，吸引了中国决策者的关注。2012 年 11 月 15 日，时任总理温家宝指出，环境质量的监测标准应该逐步提高并与国际标准接轨。在第 17 届全国环境保护大会上，时任副总理李克强也要求空气质量标准应该尽快修改和发布。如今在中国许多城市，包括北京，PM_{2.5} 已被纳入实时污染指标中。

很多污染严重的地区并未有效执行这些规定。最令人关注的是，公众对其所关注的环境风险的信息公开请求总是被例行公事般的以伪造的数据敷衍或以非法为由驳回，或简单以一句“不便透露”应付。专家学者们指出，这通常是由于缺乏培训和应对能力、对规章的细化不足和地方盛行的保密官僚主义风化造成的。虽然环境影响评价在中国法律中有所规定和要求，但公众对 EIA 的信息需求时常遭到拒绝，而且即使公开通常也不会进行全本公布。对于重金属和二恶英等危

险污染物信息获取常常受阻。污染企业对信息公开办法的漠视态度被纵容和默许，而这将深深伤害公众与政府间的互信。表 3-1 展示了中国现有状态与巴厘准则的差别。

表 3-1 中国环境信息公开与巴厘准则的差距

巴厘准则中有关环境信息和公众参与的条款	中国现有法律政策中关于环境信息公开的内容 (分数解释参见图例)
1: 依据申请, 所有的自然人或法人, 均可以支付得起的方式有效、及时的获取到公共机构的环境信息(准则 3), 并且无需提供法律依据或者其他利益关系	<p style="background-color: yellow;">≈需要改善</p> <p>中国的《环境信息公开办法(2008)》规定: 公民和法人以及其他组织可通过向环保部门申请获得政府环境信息。在实践中, 许多人的申请被拒绝或拖延。</p>
2: 公共领域的环境信息应该包括但不限于: 环境质量信息, 对健康的环境影响以及影响它们的因子, 立法和政策的信息, 以及如何获得这些信息的说明。	<p style="background-color: yellow;">≈需要改善</p> <p>“办法”定义: “政府环境信息”是指“环保部门在履行它们的环境保护职责过程中所做出或获取的以一定形式记录和存储的信息”。在实践中, 许多种类的环境信息, 比如有关环评的信息或危险废物的信息, 都很难获取</p>
3: 各国应该在法律中清晰的定义环境信息公开申请可以被拒绝的例外情形。这些例外情形不应该被扩大化解释, 应该考虑公开所服务的公共利益	<p style="background-color: red;">失效</p> <p>“办法”指出, 所申请的信息如果涉及“危害国家安全、公共安全、经济安全以及社会稳定”, 则该信息不能公开。这种例外情形规定不具体。在实践中, 许多申请拒绝没有引用这一条, 说明它被扩大化解释。</p>
4: 各国应该确保他们的公共机构定期收集和更新相关的环境信息, 包括各种潜在影响环境的活动的表现、经营者是否合规守法的信息。最后, 各国应该建立相关的系统, 确保提议的和已存在的活动的环境影响信息的畅通无阻。	<p style="background-color: red;">失效</p> <p>在中国, 环境信息的流通低效且不透明。企业环境信息尤其存在问题, 很少有企业强制报送信息, 企业主动守法的自愿报送也很少。</p>
5: 各国应该定期准备和发布国家最新环境状况, 包括环境质量以及环境压力等。	<p style="background-color: yellow;">≈需要改善</p> <p>政府部门发布环境状况年度报告, 但是这些报告往往不完整, 指标和目标模糊, 很难进行时</p>

6: 在遇到影响公众健康和环境的突发事件时，各国应该确保所有的有助于公众采取行动避免自己受到伤害的信息，在第一时间发出。	间尺度的比较。
7: 各国应该提供各种办法以及鼓励有效的能力建立，帮助公共机构及公众有效的获取环境信息	<p>失效.</p> <p>在遇到环境紧急事件时，信息的获取一般而言很难。</p> <p>失效</p> <p>公众和政府机构的监管能力，以及现有法律的执行，是主要的问题。然而，这些缺陷并没有被充分的承认，也少有措施来弥补这些执行鸿沟。</p>
图例：评级是基于研究中发布的长短报告，以及二手的文献。	<p>×失效：中国没有相关的政策规定，或者没有按照准备的要求执行这些规定</p> <p>≈需要改善：中国的政策有部分或者偶尔的满足准则的规定</p> <p>√有效：中国在此方面有足够的规定或政策，且得到很好的执行</p>

第四章 对环境事件的响应

一、 环境事件概述

对于环境问题以及突发事件的应急响应强调了对于透明度以及公众参与的需要。环境危机发生时，事件通常充斥了民众的情绪，并受到广大民众和媒体的监督。所以如何应急响应对民众对于政府行为的认知起着巨大的影响，并塑造着对于政府能力和透明度的持久性观点。

因此在环境突发事件时环保部门阻止公众沟通的做法是错误的。不能针对环境问题进行沟通与交流对于事件本身具有长期负面影响，应该避免这样的失败做法。在一个媒体力量广泛分布的时代，想要通过部分或者不完全或者具有误导性的信息来掌控民众的观点是注定会失败的。更糟的情况是，这种举措会点燃公众的愤怒并要求更好的信息。

官方的信息误导或缺失通常在已经对公信力造成影响后被改变或纠正。根据以下案例可知，政府应该及时公布所有准确的信息。类似的，过快发布虚假乐观信息或者暂时拒绝发布关键信息都会降低公众对于政府能力和可信度的信任。在这样一个公民科学和社交媒体等其他信息源都可能曝光政府的错误信息并降低政府公信力的时代，政府最需要民众的信任。

专栏 9：2010 年墨西哥湾漏油事件

2010 年 4 月 20 日，BP 公司的马康多油井爆裂导致墨西哥湾漏油事件。原油从墨西哥湾海底进出达 87 天。这次灾害是一次巨大的环境灾难—历史上最大的近海漏油事件—但由于处理者尝试掩盖泄漏，糟糕的景象导致了民众对于工业操作和政府监管的失信。

这次公众信任的丧失也源于联邦政府在沟通交流上的失误。联邦的现场协调员一度轻视漏油面积，官方估计逐步上升到初次预估的十倍左右。总的来算，在 7 月 15 日封井前，约 490 万桶原油从海底溢出。一些科学家，通过少量可获取的公开流量数据，计算出与官方数据有出入的更加精确结果。这些非官方估计通过传统媒体和社交媒体广泛流传，但 BP 公司尝试对此不予理睬。不精确的官方估计和对于民众相信的第三方估计的不予理睬态度相结合造成了公众信任的崩溃。

撇开这些错误不论，处理者仍在沟通方面做出了一些有效的工作。他们设计了“通用共享态势图” (COP)。该数字化工具通过上千层的数据层来追踪响应的各个方面，并在网站 (GeoPlatform.gov) 上展示，从而给予民众直接了解响应状态信息的途径。但是，这些有效措施的效果被之前提到的那些错误抵消了。政府的公信力还是伴随着事件处理中的关键失误被损毁了。从这起事件中我们能学到的一个教训便是政府不应当像美国海岸警卫队一样独断地隐瞒信息并发布虚假的乐观信息，从而避免降低民众对于政府可信度和能力的信任。

二、 环境举报

对于环境争议，特别是当存在信息管理系统失效的情况时，不可避免有自称揭露者的人不时出现并声称有关于环境危害或者公私不正当行为的相关信息。因为一开始很难判断这些信息是对真实的不当行为的揭露，还是恶意的误导，因此首先应该保证揭露者其不受到官方或非官方的报复，并对其声称的事实进行详细的调查和判断。

专栏 10：MILLSTONE 2 号核电站

在 20 世纪 90 年代中期，在美国康乃狄克州的 Millstone 2 号核电站工作的一名工程师受到他认为是不安全的工厂维护措施的困扰。这名叫 George Galatis 的工程师注意到从反应堆芯中取出的乏燃料棒被无限期地储存在安全壳外的乏燃料冷却池中，而这违反了美国核管理委员会的规定。如果冷却池由于地震或故障等被排干，根据 Galatis 的计算，安全壳外的放射性蒸汽的危险泄露将引起非常巨大的后果。

Galatis 将其担心告诉管理者，但被以夸大风险为由回绝。Galatis 又上报美国核管理委

员会，却再次被 Galatis 认为和核电站关系很紧密的检察员回绝。最后，Galatis 向美国政府章程下的正式告密保护机构寻求帮助，并联系相关科学家，还通过一家 NGO 将其担忧进行报导。本政策研究团队 Eric Pooley 先生当时是《时代周刊》的一名记者。他调查了 Galatis 所声称的事实并撰写了 1996 年《时代周刊》的封面故事。也就是这个封面故事促使美国核管理委员会调查并揭露了多起安全违规行为，并最终永久关闭了 Millstone 2 号电厂。从那以后，美国联邦对于揭密的保护工作得到了加强。今天，像 Galatis 这样的声称，可能会在成为传统新闻的素材前就通过社交媒体被广泛传播，从而也促使官方对揭露者实施保护并更好的调查揭露者揭露的问题。

根据发达国家的经验，政府和企业容易仇视揭露者，但揭露者的存在却通常有利于社会福利的提升。因此，官方程序应该保护揭露者不受到报复并保证其行为的受益。比如在瑞典，对于揭露者的保护已经成为环境决策过程重要的一部分。“瑞典公众获取信息和保密法”便允许政府官员对于秘密信息的泄露。除了一些例如个人隐私或国家安全的特殊情况外，该法令允许政府官员在以发布信息为目的的前提下向其他人宣读机密文件。记者无权揭露匿名信息的来源。只有揭露者或者法庭有权撤销媒体和消息来源间的机密性。

专栏 11：渤海湾漏油事件

2011 年 6 月 21 日，新浪微博用户都能阅读到这样一条消息：“渤海油田有两个油井发生漏油事故已经两天了，希望能控制，不要污染”。之后便被作为谣言对待。但后来证实该微博所述内容真实，而且很可能是由一名来自于中国海洋石油公司（该国有企业与康菲石油公司在中国东北海岸线外渤海海域的蓬莱 19-3 油田进行共同投资）的揭露者所写。最后，石油泄露量经官方证实达到 2500 桶，污染了约 4250 平方千米的海域。但是，尽管此次事件在网上和传统媒体上得到不断报道，国家海洋局在事发后整整一个月才官方确认此次漏油事件——一次导致民众信任丧失的秘密回应。

但政策制定者也从其最初的回应中吸取到了教训。7 月 12 日，渤海湾的另一处中海油油田发生小规模漏油事件。国家海洋局在 12 小时内发布了消息。更值得注意的是，7 月 13 号，国家海洋局勒令该油田停止操作并要求公开漏油信息：这是第一次政府机构要求排污企业披露该类事件的信息。这也是一次在透明度方面的突破并且受到了广泛的赞扬。

第五章 政策建议

一、 加强依法、有序的公众参与，使其成为推进生态文明、建设美丽中国和造福中国人民的重要保障。

依法有序的公众参与有助于提高决策的质量与持续性，特别是对可能会引起争议的规划和决策，它可以在一定程度上增进公民与政府之间的信任，并最终提高绿色发展和生态文明建设的水平。

及时准确的获取信息是公众有效参与环境保护的重要基础。当今社会，由于公民对环境保护的关注度持续上升，环境问题本身的复杂多样，以及数字信息源的快速更新，致使创造一个可持续发展的环境信息公开战略成为一项复杂的任务。如果涵括了社交媒体概念的众包、公民科学等工具能在公众与政府的沟通中起到积极作用，这将是一项极为成功的事业，并会大幅提高中国的可持续发展潜力。基于此，本研究提出如下建议：

（一）各级政府官员应该充分认识到，在早期进行有效的公众参与将有助于促进绿色发展和打造经济升级版，决策质量及其社会接受度也会因此得到提升。政府应积极探索一个更透明的公众参与方式，改善处理公众投诉的机制和流程；在国家 and 地方的经济发展规划出台、大型建设项目的立项建设，以及与环境相关的法律和政策颁布的过程中，确保公众有充分表达自己意见的机会。

公众参与方式可包括公众听证会、公民陪审团、小组讨论、公开展览和民意调查等。政府应该充分认识到，公众越早有效参与决策过程，越有利于提高环境决策的效率和减少与之相关的社会冲突。而且，相比在项目后期设计阶段停止、重新设计或重新选址，这种做法的成本要低得多。为了有效实现上述目标，各级政府官员应当转变过时的观念和处理问题的固有方式，充分尊重公众的参与权和监督权。如果在项目建设中由于未能充分征询公众意见而造成巨大经济损失和社会风险，相关的官员和责任人应受到行政处罚或法律制裁。

（二）在推进社会可持续发展和生态文明建设过程中，公众可以通过参与环境信息的收集和监督起到主导生态文明建设的作用。政府应该运用公民科学和众包等方式，作为高效率、低成本的方法，以改善政策实施效果、提升公众信任、增强社会包容性、促进环境教育、减少虚假信息传播和促进可持续发展。在信息快速传播与计算机技术日新月异的时代，公众不再满足于简单接收和消费专家的信息，还有强烈地参与到信息的生产过程中的意愿。在政府和非政府组织合作试点方案的基础上，应大力推进在固体废料管理和处置领域，积极发挥公众参与的

力量，比如支持公众通过网站和智能手机提交有关固体废料的数据和信息，通过整合与编译，形成开放式的在线固体废物电子地图及其他数字跟踪工具，使更好的公众参与和监督成为可能。

（三）深化对公众参与的全面理解，树立公众参与是权利和义务统一体的观念。在积极维护公众环境权益的同时，政府应该敦促公众遵纪守法，制止公众利用网络和社交媒体等编造和传播谣言，煽动暴力犯罪及从事其他非法活动。此外，对于深化公众参与的全面理解还应当包括丰富和创新公众参与形式，运用多种途径引导公众通过绿色消费、绿色出行和转变生活方式等途径，主动参与环境保护，促进绿色转型，带动全社会形成共同履行环境责任和义务的良好局面。只有这样，才能保证公众的环境权利和义务相统一，共同促进环境改善。

（四）为了实施可持续发展战略，加强科学技术在环保领域的关键作用，并提高环境决策科学化水平，环境保护部成立了国家环境咨询委员会和环保部科技委员会。这两个组织的成员主要是杰出的科学家和高级官员。然而，新形势下的环境决策实践已经证明，在决策中需要听到更多元的声音。我们建议政府在对待公众参与的问题上设立一个新的委员会，（例如：环境战略传播与公共参与委员会）来促进公众参与和提升环境决策的公众接受度。该委员会的成员应包括但不限于科学、媒体、教育、非政府组织、意见领袖和普通公众代表。它将作为一个独立的角色，进行公众意见收集并对政府行为进行监督。委员会成员的选择，特别是对公众代表的选择，应根据公正、公平、公开的原则，其成员应有一定的流动性，并符合利益相关人参与的原则。

二、 促进环境信息公开制度的实施和完善，巩固和提升各级政府和企业的信息化管理能力，并推进信息公开立法。

公开、广泛、详细而又准确的环境信息是公众有效参与和可持续发展政策出台的必要前提。自 2008 年以来，中国政府在信息公开方面已经取得了巨大的进步，但是相关的政策和规定并没有在各省、市、自治区以及中央政府的各个部委得到等同而有效的执行。尽管有了规定，但是许多企业和地方政府部门依然没有意识到公众知情权的重要性。在那些信息被封锁、弄虚作假、以及被故意延期公布的地方，政府公信力总是受到损害，谣言蔓延，社会冲突爆发的风险增加，公众在建设生态文明中的重要地位也受到破坏。在 1992 年联合国环境与发展大会上获通过、并于 2010 年巴厘会议得到具体阐述的“巴厘准则”，代表了国际上就“公众参与环境相关事务以及信息公开是公众参与的重要基础”这一议题所达成的共识。发起于欧盟环境署地球之眼的“2013 都柏林宣言”，代表了当今世界各国专家有关信息公开和公民科学的前沿观点，这些中国都可以直接应用于自身的

生态文明建设之中。考虑到以上这些，本研究提出以下建议：

（一）建议充分落实的有关信息公开的现行规定和办法，如《中华人民共和国政府信息公开条例（2008年）》和《环境信息公开办法（试行）（2008年）》。上述办法同时对需要主动公开的环境信息和依据公众申请公开的环境信息做了规定。经过5年时间的实施，积累了大量信息公开的经验和教训，信息传播技术和方式也发生了巨大的变化。应该基于2008年的“政府信息公开条例”的实施经验，探索制定“信息公开法”。在新法中政府应确保公众及时获取相关信息的权利。这就要求政府推行一种全新的透明文化，并且依靠行政和法律手段约束那些未能及时和准确提供环境信息的官员。为了帮助公众实现这种监督作用，政府应该确保，当任何公民关于环境信息公开的申请遭无端拒绝，或者以任何其他方式受到不公正对待时，公民可以通过法院诉讼程序或其他独立机构进行维权。

（二）建议通过立法或其他方式更加充分地实施“里约宣言”准则，使公众获取环境信息能达到国际通行的标准。政府应充分认识到，提供及时可靠的信息会产生更好的政策成果，能提高公众对政府决策的支持度。未来的信息公开应该充分考虑上述联合国协定的准则，将其作为环境信息公开的重要参考。

（三）建议整合分散于各个机构和部门的环境信息和数据，建立国家级的环境信息与数据系统。该系统中，数据和信息应满足如下特点：收集一次但可以被共享使用多次；各数据的收集需要落实好源头管理；易于满足数据报送规定；方便用户，包括公众获取信息，并且最好支持实时访问；能够实现规模较大的地域比较；也有利于投资者基于通用的环境数据和标准进行环境风险判断和做出正确的投资选择。

企业、部门、机关以及试点公民科学计划等机构和组织，从公众收集的环境信息应该报送到上述环境信息与数据系统，这个系统的信息和数据再用于建立污染名录（见下条），这个名录可用于国家环境状况的评估，国家或地方环境管理的实施和监督。这种做法不仅有助于提高所有中央和地方环境相关机构的信息服务质量，包括国家统计局、环境保护部、水利部等现有的信息服务，而且对于官员和公众也具有积极的教育意义。

（四）政府应该建立工业点源和其他排放源的污染物清单，并提高污染数据的监测能力和透明度。该污染物清单可借鉴已经在许多国家应用的“污染排放和转移登记”（PRTR）系统（详见 www.prtr.net）。该系统基于结构化、在线和公开访问的数据库基础上，通过标准化的报送制度，编制建立全国性的污染清点系统，

具有很强的连贯性和统一性。我们注意到，国家环保部已经在 2013 年 3 月实施的《危险化学品环境管理登记办法（试行）》中引入了 PRTR 系统，但是尚未公布受控的危险化学品名录，也还没有建立统一的公开平台，以便公众更好的监督排放危险化学品的企业。建议政府在完善危险化学品登记管理和相关信息公开的同时，也将其他污染物纳入到统一的管理中来。欧洲的实践证明，通过 PRTR 模型公布的排污年度报告，不仅降低了污染排放，还使企业赢得公众信任并提高了效率。建议政府建立类似制度，并完成有效的、形成独立的年度报告。该制度应首先在化工行业试行，因为公众对于化工业的焦虑特别高，导致了多起群体事件。采纳 PRTR 系统管理污染物排放，也将有助于企业改善其在环境保护方面的表现，从而有助于消除公众对污染产生的恐慌，重建信任，促进可持续发展。

三、 促进社会各界对环境保护与经济发展之间的科学认识, 制定前瞻、主动、综合的环境传播战略, 加快推进国家环境教育立法

准确、有效和负责任的政府信息传播是可持续发展的环境决策的一个必要环节，但目前政府缺乏主动、前瞻的国家环境传播战略。这种缺失容易导致中央和地方政府在应对舆论时遭遇尴尬和被动，并不可避免地破坏民众和政府之间的信任。何况公众环境意识和环境科学素养的高低，对民众参与环境保护有很大的影响。要改变政府目前在环境沟通方面的被动局面，促进公众更有效的参与环境保护，本政策研究建议：

（一）要提高公众环保意识，使公众更好地了解环境保护工作，营造良好的环境保护舆论氛围，需制定两种不同的环境传播策略。其一，应制定政府年度或某一段时间内（如某五年计划期间）重点环境工作的国家环境传播战略。这些重点环境工作由政府推动并实施，包括大气污染控制，水污染控制，土壤污染控制等。其二，准确研判和预测媒体与公众某时间段或未来一段时间内特别关注的环境热点议题，如最近的雾霾污染，地下水污染，未来可能大力推进的核能源发展规划等，对这些可能形成舆论焦点的议题应该制定前瞻、主动、综合性的环境传播战略，避免政府陷入被动、尴尬的境地。在上述战略中，都应该鼓励公众参与，为公众创造更好的信息获取渠道，建立公众和政府之间的互信。

（二）开展进一步的环境教育立法的国际经验研究，包括但不限于美国、日本、巴西、韩国和台湾地区。例如，台湾的《环境教育法》就要求高校师生，政府各级部门工作人员，包括政府最高层领导和企业管理者，每年需要接受至少四小时的环境教育课程培训。国内在环境教育立法方面也已经积累了不少有益的经验，例如在宁夏自治区和天津市已经制定了环境教育条例。基于上述国际、国内经验，国务院法制办应该加快环境教育立法进程，以法律形式保障包括城乡居民、

各级政府官员、私营和国有企业在内的各阶层的环境教育机会。此外，环境教育还应该与先进的企业社会责任相挂钩。

（三）目前与环境公众参与、环境舆情应对、环境宣传教育相关的资源严重不足且效率亟待提高。与公众知情权、表达权、参与权和监督权相关的政府职能也分散在不同的机构和部门，政府为公众参与服务的能力亟待加强。因此，政府应该优化和整合这些资源和机构，组建成一个统一、高效的专门机构，以提升环境战略传播、环境舆情应对、环境宣传教育和公众参与的能力。

（四）除了正规教育系统，环境教育还应该充分运用新媒体和传统媒体，建立群众和社区的沟通渠道，将那些生活在知识水平较低社区的居民也包含在内。环境教育应该在支持消费者做出负责的、明智的、可持续的消费选择方面加大力度。推进城乡居民通过负责的环境行为监督环保工作和建设生态文明；企业追求绿色发展；各级官员，特别是县市一级官员，做出更好的、更可持续的发展决策，鼓励和支持公众参与构建生态文明，都是未来环境教育和环境传播应该考虑的议题。

四、 加强现有的公众参与相关法律、法规 and 政策的实施力度；必要时修正或制定新的法律，法规和准则，以改善公众参与环境决策。

建设生态文明，需要严格执行现有法律、法规，并在必要的情况下，对公众参与环境决策的相关法律进行改革。为了提高决策质量和执行效率，重新建立官民互信，并避免更深层次的社会危机，本研究提出如下政策建议：

（一）颁布于 2002 年的《环境影响评价法》只要求公开环评报告简本。政府应该改革环境影响评价制度，强制充分公开披露环境影响评价报告信息。随着城市化的快速发展，市民对自身健康和环境状况的关注日益增强，市民获取信息的途径和方式也越来越多，因此迫切需要改革决策机制，以加强和扩大依法、有序的公众参与，以提升公众对环境影响评价可信度和质量的信心。总体而言，除了少数受商业机密条款限制的情形，公开披露环评报告全本是欧洲和美国的惯例。这种全面公开的做法，能使公众对建设项目和发展规划进行公开讨论和辩论，既能确保公众对新发展规划或建设项目的信任，也有助于提高工程设计的质量和环境影响评价本身的可信度。除了环境影响评价制度外，与项目可行性研究、社会稳定风险评估、项目或规划审批相关的信息也应通过相关的立法改革进行充分的信息披露。

(二) 改革环境影响评价制度, 强制利益相关者早日全面参与环境影响评价全过程。《环境影响评价法》(2002年), 《行政许可法》(2003年) 和前国家环保总局(现环保部) 颁布的《环境影响评价公众参与暂行办法》(2006年) 为公众参与新建设项目以及发展规划的环评提供了法律依据。参与的方式包括听证会、问卷调查、专家咨询和座谈会等。然而, 目前的通行做法是等到环评的最后阶段才向公众征求意见, 无法全面收集利益相关者对建设项目的意见, 以及对于提升项目设计的建议。虽然公众意见的提出在环评报告正式批准之前, 但这对于有效的公众参与而言已经为时已晚, 极有可能引发公众与项目建设方的冲突, 并加大项目失败的风险。为了提升建设项目设计质量、公众对项目的接受度以及可持续发展决策的效率, 政府应该建立一种利益相关者参与和公众咨询的决策机制, 在发展规划、建设项目、公共基础设施的规划和概念设计阶段就加以考虑。这会大大提高项目的质量和决策的合法性, 并减少利益冲突, 促进社会和谐。政府应提高在公众参与过程中的透明度, 并提供一个明确、有力而又独立的受法律支持的诉讼机制, 以保证受影响的公民能有效获得法律的救济。

(三) 政府应改革或制定相关的法律、法规及政策, 以确保非政府组织(NGOs) 和非企业社会团体(NPOs) 依法、有序参与环境决策。具体操作层面, 可以从以下几个方面着手: 首先, 正确认识非政府组织和非企业社会团体在促进公众参与、提高官民互信、减少社会冲突等方面的积极作用; 其次, 政府应简化非政府组织和非企业社会团体的登记注册程序, 并鼓励其发展壮大; 最后, 政府应采用多种手段和措施, 比如购买其社会服务的方式, 支持环保非政府组织、非企业社会团体以及民间智库的发展。

五、 理解并接受新媒体, 采用适合于新媒体语境的信息传播方式; 建设有助于应对绿色发展挑战的开放式媒体系统, 增进官民互信。

新媒体已成为公众获取环境信息、表达自身意愿、参与环境保护和监督环境管理的主要渠道之一, 应充分了解新媒体在环境信息披露和环境传播中的重要作用。信息时代里见多识广的公众被互联网联结起来之后, 越来越频繁地挑战过去那种仅由专家提供支持, 再由政府单独做出决定的封闭决策模型。当前, 如果一个建设项目要想获得公众的接受, 政府和项目建设方必须提前与公众沟通, 并清晰地展示公民是如何积极地参与决策过程的。各级政府机构更要注意发挥不同媒体——主流媒体和新媒体、在线媒体和离线媒体——的作用, 以便更有效地传播环境信息。特别需要提及的是, 在今天的中国, 微博、微信等社交媒体对于信息收集和发布尤其重要。本研究建议政府充分利用新媒体与公众进行双向沟通, 并采取以下措施:

（一）政府应该制定旨在加强新媒体运用的规划方案，内容包括利用社交媒体进行更有效的公众沟通、传播环境信息、收集公众意见、促进公众参与环境决策等。方案应该建立在国际经验和中国媒体的具体特点基础上。必须承认，今天多元化的信息文化和日新月异的信息传播技术，让固有的信息传播模式难以适应现实的需要，当通过互联网和社交媒体生产的信息在网络上被广泛共享，由政府机构单向发布信息的模式已不再有效和被认可。尤其对于有争议的建设项目、规划、政策的出台，加强新媒体运用尤为重要。不仅需要利用新媒体公开相关环境信息，还要利用新媒体收集民意，通过公众反馈系统分析民众的诉求和意愿，从而提高公众对此类决策的参与程度，缓解公众由于不知情而引发的对决策的抵抗情绪。

（二）政府不仅应该将微博、微信等新媒体技术充分运用到开放、详细、准确和实时的环境信息披露中去，也应该认识到新媒体是收集公众对于环境决策的意见的重要平台。政府应鼓励市民使用新媒体手段，使其在收集、监测、报告和依法监督环境信息方面发挥重要的作用。

（三）在信息公开和公众参与的过程中，政府也应敦促媒体（尤其是社交媒体）遵守法律、法规，恪守客观底线，强化媒体的社会责任，确保其信息是真实、准确的，确保其不威胁国家安全和社会稳定。

六、 建立完善的环境突发事件与环境群体事件应急响应机制。

环境突发事件是指引发或可能引发环境污染的突发环境事故（如化工厂爆炸、油气管道泄漏等）或因为拟建项目的环境信息透明度不够，缺乏意见表达渠道导致公众不满而引发的群体性事件。环境突发事件处置不当，或者直接造成公众健康的损害和生态系统的破坏或者削弱政府公信力，引发社会动荡，制约中国的绿色发展和打造“中国经济升级版”。我们认为，应对环境突发事件首先要做到信息公开和透明，其次要为公众意见表达提供合理的途径与渠道，最后要建立政府、企业和公众的沟通机制。基于此，我们提出如下政策建议：

（一）当公众关注的环境事故或紧急事件已经发生时，政府应该快速建立统一信息发布平台。这个平台必须包括：提供给传统媒体和新媒体的信息，包括发表在网络上的定期新闻发布会和每日事件报告，为公众提供一套标准的、可跟踪的在线数据发布工具，并告知公众各方面的危险及其响应指南。政府应该真诚地与公众接洽，并促进其程序的透明度，向公众披露所有相关的风险信息。同时，在整个事件中，政府应该将想法简要地告知意见领袖和值得信赖的第三方机构，

包括非政府组织和其他利益相关者、主流媒体和新媒体，可能包括有影响力的博客，以求得必要的持续支持。

（二）政府应该不仅把社会媒体渠道作为环境危机中传播已知事实的工具，同时也作为公民接收政府部门有关紧急通知的工具。政府应该认识到参与积极性高、警惕性强的公众，可以自下而上地通过网络社交媒体，积极参与和提高环境事件应急反应的效率。

（三）政府应当为各级的政府官员、利益相关者、媒体和社区建立一系列危机公关手册，帮助他们认识和应对各种危机，包括特定的环境事件，例如核泄漏、沿海漏油、重金属土壤、水体污染、大气污染等环境事故和环境群体事件。在传统和新媒体背景下，政府应该提供正规的信息发布渠道；鼓励媒体为突发事件提出最佳解决方案；与利益相关者开展有效沟通，并提供负责任的建议；教育社会各界提高环保意识，明确公众的知情是有助于保护环境，并有助于确保公众的环境权利的。

（四）政府应该出台相关法律法规，以鼓励和保护举报人，确保环境问题、事故和紧急情况在事件初期得到报告。类似法律规定的出台，对减少环境事件对公众的损害，加强环境监测和突发环境事件的响应是很有必要的。这些法规不会取代现有的法律对欺诈性索赔，虚假信息或泄露国家机密等行为的约束，但应为真正的举报者提供强有力的保护，保护其对抗特殊的利益相关方的报复。

（五）与环境突发事故的应急机制相似，全面的信息公开、有效的公众参与、以及全面的政府与公众双向互动交流有利于提高公众对有争议的建设工程项目的理解和接受度。如果处置不善，这种对争议项目的反对会演变成局面失控的环境群体事件。然而，环境事故与环境群体事件的应对又有所不同。前者侧重于真实的环境污染的处置，而后者则侧重于社会稳定风险的预防。为了防止这种失控的多输局面的出现，我们建议，在新（扩）建项目，尤其是容易引起公众关注和恐慌的重化工（PX）或核电站建设项目的社会风险评估、可行性研究、环境影响评价以及项目审批、验收阶段，应尽快制定环境影响评价信息公开指南，做到项目评价、受理、审批和验收的全过程公开。其次，完善与细化公众参与的范围、内容和程序，确保公众意见得以充分表达和被尊重。

致谢

以下成员对本项目研究工作也有贡献，特致以诚挚感谢：

Jessica Jacoby, Sabrina Schulz, Carel Mohn, Daniel Vallentin, Dirk Rommeney, Martin Strunden, Matthias Klukert, Helmut Kranzmeier, Jan Korte, Wolfgang Niedermark, Ralph Bodle, Franziska Sperfeld, Stephan Contius, Christof Sängenstadt, Corinna Klein, Udo Dettmann, Ping Höjding, Karl Hallding, Eva Lindskog, Ylva Rylander, Anna Löfdahl, Mats Kullberg, Lars-Erik Liljelund, Emma Lindberg, Per-Anders Framgård, Sonia Andersson, Magnus Andersson, Pär Trehörning, Sus Andersson, Jonas Kjellgren, Anna Toss, Tomas Larsson, Jacqueline McGlade, Marc Bermann, Jessica Kao, 乐利文, 詹志明, 李明霞, 裴晓菲, 朱广庆, 张家利, 郭晓科, 白志军, 陈明, 刘芹, 闫勇, 廖晓义, 马军, 赵健, 常成, 陈永梅, 李涛, 朱红军, 牛玲娟, 蒙发俊, 单光鼐, 张波, 钟福生, 王明远, 温廷, 陈波, 生勇, 李先辉, 任相玉, 邱石, 虞伟。

此报告由“促进中国绿色发展的媒体与公众参与政策”专题研究项目组提供