

# 低碳发展中的社会公众参与机制

□ 李恒吉 曲建升

**【摘要】**低碳发展不仅是全球各国社会发展的共识，也是中国可持续发展战略的重要内容和主要手段之一。而社会公众参与则是低碳发展的必然要求。但是，当前社会公众在参与低碳发展的过程中，存在参与主动性不足、参与方式单一等问题。为了解决这些问题，调动社会民众参与低碳发展的主动性和积极性，不仅要运用新媒体手段加强低碳理念的宣传，还要完善社会公众参与低碳发展的方式，更要建立政府与社会公众参与低碳发展的互动机制。

**【关键词】**低碳发展 公众参与 对策研究

**【中图分类号】**D267.6

**【文献标识码】**A

工业革命以来，随着人类生产和消费活动的持续增长，带来的气候变化问题已经变为全球性的政治、经济和社会问题。因此，从传统的发展模式转为实现低碳发展已经成为当前世界各国应对气候问题的重要选择。

作为世界上最大的发展中国家，我国人口众多、能源消耗大、CO<sub>2</sub>排放量大，资源短缺问题严重，能源技术相对落后，而且碳的消耗量已经远远超过其所能承载的量。这不仅影响了我国经济的长远发展，还威胁到我国居民未来的生存问题。要想改变现有的传统发展模式，从根本上降低CO<sub>2</sub>排放量，实现可持续发展，唯一的途径就在于进行低碳发展。而低碳发展不仅需要政府的主导和企业的推动，更需要社会公众的参与。社会公众的参与不仅可以促进企业采取低碳生产的方式，也会对政府制定决策起到影响。因此，为了有效推动低碳社会的发展，对社会公众参与低碳发展的意义、问题 and 对策进行研究就显得十分必要。

## 低碳发展中公众参与的必要性

低碳发展不仅是人类可持续发展的必由之路，也是实现绿色发展的关键选择。社会公众是低碳发展最主要的参与者和最终的受益者，生态环境的公有性决定了公众参与低碳发展的可能性和必要性。社会公众有序、有效、适度地参与低碳发展，对我国践行低碳发展具有重要作用。社会公众践行低碳的生活方式不仅可以直接促进低碳发展，还可以影响并促进低碳政策的制定和实施，更可以通过绿色消费促进绿色生产。因此，低碳发展中的社会公众参与非常有必要。

第一，公众参与低碳发展的自觉意识，是实现低碳发展的内在驱动。公众强烈的自觉积极参与与低碳经济发展的意识，是

我们实施与发展低碳经济的内在要求和动力。公众只有形成参与与低碳经济发展的理念，才能进一步对可持续发展产生重大的现实意义，也才能推动低碳经济在全世界更好的发展。此外，社会公众参与必将带来低碳发展意识秉持者总量的不断增加。在既定条件下，低碳理念秉持者数量的增加也会促进低碳发展理念践行者数量的不断增加，从而有效推进低碳发展行动和绩效的不断强化。因此，社会公众参与低碳发展的自觉意识不断增强，所带来的内在驱动力、切实行动力也会得到强化和保障，从而提升低碳发展本身的效益价值。

第二，公众参与低碳发展的经济实践，弥补低碳发展过程中主体的不足。中国国情决定了公共决策的制定，一般是由政府来执行，而低碳发展也主要是政府在主导推行。然而，由于权力腐败和监督不足难以根绝，政府往往容易被一些强大的利益集团所左右，出现“公权私用”的现象，导致制定出的政策可能会偏离公共利益的需要，从而出现“政府失灵”的情形。而公众作为低碳发展最重要的利益相关者参与低碳发展，不仅可以弥补政府作为单一主体的不足，而且通过参与对自身环境权益的诉求，能够监督和更正政府的政绩倾向，从而有效避免“政府失灵”现象。同时，通过参与低碳发展，社会公众还可以监督政府，让政府以社会的公共利益为根本出发点，努力实现低碳发展的经济目标。

第三，公众参与低碳发展的政策制定，给予低碳发展提供制度保障。通常来讲，低碳发展过程中的政策和法律制度由政府来制定和实施。作为公共利益的代表者，社会公众只有参与到低碳发展之中，才能为低碳发展提供有力的保障和科学的引导。只有通过社会公众参与制定低碳发展的法律法规以及相关政策，才能确保实施后的法律法规以及相关政策更加公正、科学、合理，进而才能使之成为低碳发展过程较为坚实的制度保



障。同时,社会公众参与制定低碳发展政策,也会增加政府与公众之间的理解和信任。只有公众亲身参与,才会感受到政策法规的制定是从公众利益出发,这有利于公众在实践中积极支持和执行相关政策法规,保证低碳发展的顺利进行。

## 低碳发展中公众参与存在的问题

公众作为低碳发展最重要的利益相关者,参与低碳发展不仅是自身权利的一种体现,也是加快低碳发展进程的必要环节,更是时代发展的必然选择。我国对社会公众参与低碳发展的理论与实践始于20世纪90年代。而最初的相关理论研究主要集中在城市规划、政治学和公共管理学等领域,且多以引进相关概念、理论为主。直到近几年,我国才在低碳发展方面有了较为完整的初步理论研究成果,例如,形成“分解、融合、渐进”式公众参与理念等。当前,我国公众参与低碳发展的意识正在觉醒,社会公众参与低碳发展也得到政府和社会组织的认同和支持。但是,当前公众参与低碳发展仍存在着很多问题。

第一,社会公众参与低碳发展的自主性不足。近年来,随着全球社会对于低碳发展问题的关注,公众虽然对“低碳发展”相关名词逐渐知晓,但大部分公众对低碳发展仍不了解,更谈不上熟知。还有部分公众根本不知道何谓低碳发展,而一些人甚至质疑低碳发展的可能性,对低碳发展持徘徊的态度,这些都是影响社会公众主动参与低碳发展的因素。

从实际生活来看,人们对低碳商品的认知与日常生活的密切度有关。通常来讲,社会公众对与人们日常生活密切的低碳产品知晓度较高,如生活中的垃圾分类、白色污染等,而对于其他跟生活不密切的低碳产品就很陌生。此外,地域差别、社会公众自身文化水平等因素也影响了社会公众对低碳发展的认知,如大中城市公众对低碳认知较深;受教育程度较高的公众低碳意识就较高;发达城市居民低碳知识较为丰富,反之都很低。社会公众对于低碳发展的不了解或者一知半解以及选择性的参与低碳行为,这些都限制了其参与低碳发展的主动性。同时,整个社会还没有形成低碳发展的社会氛围,这也制约了公众主动参与低碳发展。因此,我国公众真正出于自主意识自愿参与的低碳行为仍然较少,且普遍存在从众心理。

第二,社会公众参与低碳发展方式单一。目前,我国公众参与低碳发展的主要形式还是公示、咨询、听证等“被动式参与”、形式性的“初级参与”。社会公众主要是在政府引导下的地方性“被动式参与”、传统的封闭型决策模式,而且参与的主体主要是城市居民,还没有覆盖到农民工和周边农民等其他利益主体。这种政府主导下的自上而下的程序性的参与方式,导致普通公众的参与性不高。而对大部分公众而言,政府相关部门所开通的微信、微博以及热线等参与途径,知晓度又不高,公众

又很少通过这些途径参与。

社会公众虽然也可以参与到社会组织举行的低碳公益活动中来,但这种方式毕竟覆盖面也很有限,只有极少数公众会参与其中。而通过上访、调查问卷等形式参与,因参与的成本过高,很多公众不愿意参与。可见,社会公众参与低碳发展的渠道较少,公众利益诉求表达方式较为单一,大部分都是寄托于政府有所作为。

第三,社会组织推动公众参与低碳发展受阻。除了政府引导公众参与低碳发展外,要想实现社会公众参与低碳发展,还需要借助第三方力量,而社会民间组织就是推动公众参与低碳发展的第三方面力量。经过实践证明,社会组织可以有效集合分散了的公众个体力量,从而保障公众参与低碳建设。

但目前我国民间的低碳发展组织还是一个新生事物,大部分社会组织是由政府发起的官办性质的组织,真正由民众自己自发组织的民间组织仍占少数,而且这种组织还没有得到足够的重视,现有的许多民间社会组织都存在法律地位缺失、不受政府重视等问题,最后导致了社会组织整体功能无法正常发挥,低碳发展阻碍重重。此外,这些组织面临人员整体素质不高、人才十分短缺、专业水平较低、组织资金匮乏等问题,缺乏较为稳定的社会基础。在推动社会公众参与低碳发展方面,这些组织如果不能与政府、企业建立良好的互动关系就不能有效发挥作用,从而制约社会公众参与低碳发展。

## 完善低碳发展中公众参与的对策建议

众所周知,低碳发展已经成为引领经济向绿色转型的重要命题。而公众参与低碳发展是践行低碳发展的有效途径和必然选择。虽然随着低碳发展理念被引入国内,社会公众开始了解低碳发展,社会公众对参与低碳发展的意识也开始觉醒,低碳发展的理念已经开始在公众头脑中萌芽,公众开始意识到自己在低碳发展过程中所要行使的权利和应尽的义务,把低碳理念作为一种义务贯穿和融入日常生活的点点滴滴。但是,我国社会公众参与低碳发展的范围及执行力度还远远不够,社会公众在低碳发展过程中的主动参与不足,从而影响低碳经济在我国的发展。新时期,要利用新媒体技术,加强社会公众参与低碳发展的宣传,提升公众参与低碳发展的意识,使公众在行为和制度上低碳化,并且要依据“社会公众参与原则”,完善社会公众参与低碳发展的途径,建立政府——公众互动的交流平台机制,从而形成社会公众参与低碳发展的良好社会氛围。

第一,运用新媒体技术,加强公众参与低碳发展的宣传。众所周知,要使得社会公众参与到低碳发展的过程中,首先就要解决的问题是公众作为参与低碳发展的主体,有参与的意愿。而社会公众只有在思想上对低碳发展有相关的了解和认

识,才能在行为上参与到低碳发展的实践之中。因此,加强“低碳发展”的宣传,让社会公众在思想上建立低碳发展意识是社会公众参与低碳发展的第一步。只有把低碳理念践行到日常的衣、食、住、行等方面,才能为国家大力发展低碳经济创造良好的氛围和群众基础。

当前,在信息技术快速发展的今天,微博、微信等新型载体已经成为社会公众日常频繁使用的媒介,因此我们也要善于利用新媒体这种新型的载体积极宣传“低碳”理念,提高宣传低碳理念的有效性。在具体的宣传策略上面,针对不同社会公众对低碳发展的不同态度,采取不同的宣传策略。如对参与低碳发展持有疑虑的社会公众,政府应运用新媒体及其APP客户端播放音频、视频等互动型“融合媒介”来进行宣传,使社会公众更容易深度了解相关低碳发展的内容,从而主动参与进来;而对那些对参与低碳发展持有消极态度的公众,应重点对其进行低碳理念宣传。通过新媒体技术对低碳知识进行初级普及,使得这部分公众能深刻理解低碳发展,激发其社会责任感,从而认同低碳理念。


第二,依据“公众参与原则”,完善公众参与低碳发展的途径。要提高社会公众参与低碳发展的程度,就要开拓多元化的参与路径,从“可及性原则”或者“公众参与原则”出发,完善公众参与低碳发展的途径。首先,保障法规健全,完善司法路径。公众参与低碳发展的法律基础还很薄弱,城乡差距非常明显,知情权与事务权的分配与使用效果没有得到相关法律的有效保障。因此,要建立健全公众参与低碳发展相关的法律法规,其具体司法途径则是:基层意愿征集 专家论证与法规制定 相关权力下放与完善监督制度 推进“一次性”公众代表与“一届制”政协委员同等权利 信息及时公开与“环境权”的保障 第三方监督团体的组建与相对独立运作 参与效果评价。

其次,加强文化建设,开拓文化途径。低碳发展不单是一种经济发展方式,更是一种文化理念。因此,低碳发展的文化建设就成为完善公众参与低碳发展的基本途径之一。公众参与低碳发展的文化路径主要是在学校、社区、政府与企业等社会单元展开相关的文化理念宣传,以营造低碳文化环境与氛围,将低碳文化融入其日常运行中,开展公众参与低碳发展的社会实践,形成低碳文化意识,培植低碳文化范式。

最后,培养消费理念,形成消费途径。低碳消费已经成为低碳经济或低碳发展的重要环节,它体现了消费者的心境、价值观和品味,其实质是消费者对消费品的选择、决策和实际购买与消费的行为。因此,基于公众参与低碳消费的“5A原则”,公众参与低碳发展的消费路径主要是:消费多样性与合理性的宣传 公平消费、循环消费与绿色消费的引导 完善低碳消费优惠与鼓励政策体系 道德法规建设与消费领域转变 强制消费的适当运用。

第三,建立政府—公众参与互动机制,强化政府与公众的交流。低碳经济的发展过程是一个以政府为主导,公众等多元主体共同参与并积极进行互动的一个过程。主体之间积极有效的互动是公众参与低碳发展的基础。然而,当前,我国公众参与低碳发展的模式主要是以政府为主导。这种自上而下的参与低碳发展的模式导致社会公众参与互动机制缺乏,不能真实地反映公众参与的目的和动机,容易抹杀社会公众参与低碳发展的积极性和主动性。因此,要想提高社会公众参与低碳发展的程度,就应该要建立政府与社会公众的互动机制,强化政府与社会公众间的交流。

## 结语

当前,在互联网信息时代的背景下,政府应该积极利用新媒体载体,建立包括政府、企业个人之间的信息交流平台。通过使用建立起来的平台,公众不仅可以参与低碳过程的建议发布在平台上,也可以通过这个平台了解企业的低碳生产情况和社会组织开展的各类低碳公益活动,以便及时参加各类低碳公益活动;而政府、企业不仅可以通过平台向公众介绍低碳相关政策措施,将最前沿的低碳发展动向传播给公众,而且还能及时了解社会公众的低碳诉求,从而对症下药制定政策。可见,通过互联网技术建立起来的这种互动机制,制定出的低碳经济发展政策将更科学合理,也更符合社会公众的需求,能在低碳发展的实践中得到行之有效的实施。因此,只有建立政府与社会公众信息交流的通达渠道,才能实现信息互通,加强政府与社会公众间的对话和交流。

(作者分别为中国科学院兰州文献情报中心助理研究员,中国科学院兰州文献情报中心研究员;本文受中国科学院“西部之光”人才培养计划“联合学者”项目(2013)西部地区低碳社会实现路径研究项目支持)

## 【注释】

环境权主要包括:知情权、参与权、(越级)申诉权、司法救济权和行政否决权。

“5A原则”包括: Awareness(认知性原则)、Availability(可行性原则)、Affordability(可承受性原则)、Accessibility(可操作性原则)、Acceptance(可接受性原则)。

责编/王坤娜