

社会团体参与突发环境事件应对法律问题研究

周珂 林潇潇

(中国人民大学法学院 北京 100872)

摘要 近年来我国突发环境事件特别是自然灾害引起的突发环境事件频发,给经济和社会发展带来巨大挑战。突发环境事件应急管理具有的技术性、专业性、突然性、紧迫性等特点导致了环境应急管理存在较大的困难性,对参与主体提出更高的要求。社会团体参与突发环境事件应对具有必要性和可行性,具有市场和政府不可替代的特殊价值。我国突发环境事件应对呈现出从传统的政府一元应对机制向政府主导为主、公众和社会团体积极参与为辅的二元机制完善的趋势。建立由全国性社团与以社区、工作单位等劳动、生活单位为元素的双层并行的团体网络,可以有效缓解政府应急工作的压力。我国应积极构建政府主导、社会团体参与的新型突发环境事件应对模式。

关键词 突发环境事件;一元化应对模式;社会团体;公众参与

中图分类号:D922.6 文献标识码:A 文章编号:1671-4970(2010)03-0071-05

突发环境事件具有事故原因多样性、影响范围广泛性、损害结果严重性、处置的困难性等特点,从而导致了突发环境事件的预警、监测、评估、处置以及正常秩序的恢复,存在较大的困难。2008年“5.12”汶川大地震的发生,使得如何应对突发环境事件再次成为政府和公众所共同关注的重点问题。在这次抗震救灾中,我国政府的出色应对得到国际社会的高度评价,社会团体的积极参与也发挥了明显的作用。我国社会团体参与环境突发事件应对具有必要性和可行性,具有市场和政府不可替代的特殊价值。

一、必要性与可行性分析

1. 必要性分析

我国已建立起包括预警、监测、应对、恢复等环节的一套较为完整的突发环境事件应急机制,并在该基础之上,通过一系列规范性文件,建立起以国务院、省级人民政府为主体的两级指挥机构以及相应的监测预警系统,确立了应急预案制度、风险分析、评估、沟通制度、应急储备制度、信息上报制度、信息报告制度。其中各个环节的工作均由相应的政府机构完成。我国传统的突发环境事件应急机制,呈现政府主导、甚至由政府独立支持的一元化特点。必须承认的是,突发环境事件所具有的诸多特点,决定了对于这种非常状态的处置以及社会正常秩序的恢复的主要责任,应该由社会资源的最大拥有者——

政府承担。然而实践表明,单纯强调政府责任而忽视公众参与,存在一定问题:

第一,应急预案存在缺陷。尽管制订应急预案以指导本单位所辖区域内发生的突发环境事件在我国已属普遍现象,但是,以《国家突发环境事件应急预案》(以下简称《预案》)为代表的这些应急预案的操作性有待完善。有学者分析指出,《预案》存在下述缺陷:首先,事件分类标准不科学。以环境事件发生后造成的损害为划分事件等级的标准,属于事后型分类,而这些信息在事件发生前、发生时很难精确掌握。其次,关键内容用语模糊。关于事件分类以及应急预案启动与终止的条件是一部应急预案能否发挥其作用的关键。然而,在这些内容上《预案》大量使用了“严重”、“部分”、“较大”等模糊性措辞,使得对形势的判断完全归于行政自由裁量的范畴,实际上依赖于领导的经验决策。再次,应急管理机构松散。这使得在应急指挥时,令出多门,各部门难以做到有效协作,影响应急的效率、效果。最后,《预案》没有贯彻环保法律“公众参与”的原则,不存在积极主动动员群众参与应急救灾的内容。^[1]

第二,信息上报与信息公布制度的问题。传统政府管理方式对于信息控制的规定容易造成政府对信息上报的偏好,而忽视旨在维护公民知情权的信息公布制度。以某市《突发环境事件应急预案》为例,从形式上讲,该预案设专章(第四部分)对信息报

告制度进行了规定,而信息公开制度仅为第五部分下第三小节,就篇幅而言,也仅有信息报告制度的1/3左右,而关于信息公开的仅有的表述,却主要旨在对公民接受信息的内容、时机进行限制^①。这样的规定无法保障公民及时获得准确的事件信息,易于留下流言传播的空间,对社会秩序造成不良影响,同时政府缺乏与其他社会力量的信息沟通,也不利于充分调动社会其他力量应对灾害。另外,信息报告制度也与环境事件分类规定矛盾:报告制度要求及时,此时上报的信息是上级单位(指挥部门)判断事件事态的依据,也是分类、决定采取措施的依据。但是这种旨在及时的信息无法与“损失”等强调结果性的分类判断标准良好对接,据此做出的应急决策很难做到科学有效。

第三,应急储备与资源配置。社会为应对突发环境事件进行的应急储备是必不可少的,然而当政府的储备数量成为政绩考评的一项内容时,资源的浪费便无可避免——我国幅员辽阔,各地自然条件相去甚远,假若某些所辖区域不易发生突发环境事件的政府部门,也与一些事故频发的行政区域的政府投入相同甚至更多的资金、物料、人力作为应急储备的话,势必造成多余资源的闲置、亦即浪费,这在我国这样一个社会资源稀缺的国家,是不小的损失^②。再者,突发环境事件,特别是由自然灾害引发的突发环境事件影响范围较大,跨行政区划的情况时有发生。尽管行政区划的划分是国家综合依据地方政治、经济、历史、人文、地理等因素的决定,但究其根本而言,其仍然是一种人为的划分,在跨行政区划突发环境事件的应对方面,其显得有先天的劣势:现在的做法往往是将该类事件交由上级行政单位统一应对指挥,下级受灾单位在其综合协调下分工合作,具体执行人员原来分属两行政区划,工作需磨合默契,而突发应急的紧迫性很难容许上述情况存在,其工作效率必然较单一单位为低。另外,也有地方将跨行政区作为事件升级的条件,而更高的应对等级,意味着调用更多的物料、人力投入,然而,假设两个损害完全相同的突发事件,仅因发生地点的不同,而对其采取了成本不一的应对举措,不得不说是无奈之举。

我国提出建立“信息通畅、反应快捷、指挥有力、

责任明确”的突发环境事件应急机制,但由于制度设计在某些细节上的不当,在执行过程中存在一些问题,主要是执行人员违法违规行为造成事件无法及时解决、损失扩大。如2004年3月,沱江发生特大严重水污染事故,四川省仁寿县环保局原局长抱着侥幸心理,对上级部门采取隐瞒不报的手段,致使污染面不断扩大,事态发展越来越严重;2005年松花江水污染事件,有关地方政府在已监测到水体污染的情况下,没有按照信息公开的有关规定公布该信息,仅发布了停水通知,使得“地震引发停水”的谣言四起,在该市市民中引起较大恐慌;2008年1月的冰雪灾害充分暴露出气象部门和电力部门缺乏有效沟通,气象信息未能对电力设施的建设和运行起到应有的指导作用^[2]。内生型的缺陷需要其他社会力量的帮助,人为的失误则呼唤其他社会力量对政府的监督。而社会团体正是“其他社会力量”的主力。

2. 可行性分析

我国2007年8月颁布的《突发事件应对法》明确了公众参与突发事件的义务,第六条明确规定了国家建立有效的社会动员机制,增强全民的公共安全和防范风险的意识,提高全社会的避险救助能力。为社团参与突发环境事件应对提供了实定法的支持。

突发环境事件应急管理具有的技术性、专业性、突然性、紧迫性等特点导致了该应急管理存在较大的困难性,对参与主体提出较高的要求。但是,为保障群众健康、恢复生态环境、维护社会秩序贡献自身的力量,在一定程度上参与到该机制中,现阶段我国的社会团体不仅足以胜任,而且责无旁贷。

转型时期社会群众利益群体的分化为社会团体的产生打下深厚的基础。现阶段,我国的社会经济体制向社会主义市场经济体制转变,经济和社会生活层面的转型正在进行。三十多年的改革开放打破了原有的社会利益格局,使社会阶层结构发生重大的变化,社会成员的类型高度丰富:原来的工人、农民、知识分子、干部四大群体不断分化,出现了以不同职业为主的多种利益群体^[3]。社会职业利益的分化导致了社会群体利益差距的扩大,而各社会群体相对独立的经济利益,使得他们为了共同的利益或价值形成各个利益群体。这样的利益群体,就是作为群体共同利益代表存在的各种社会团体。自

① 如该预案严格列举了公布信息时机、内容的情形。根据法律用语的一般常识,正面列举式的语言旨在限制(对应公法“法无明文允许即禁止”,相对地反面列举式地语言则对应“法无明文禁止即允许”)。这种限制从表面上看是对“权力”的限制,实则严重影响了公民所能知悉信息的时间及内容。尽管紧急状态下可以对公民权利进行适当可减,但我们认为,知情权不在可以克减的权力的范围之内。

② 由于应急措施的采取主体——政府的特殊性,诸如保险的现代社会风险防范、分担机制难以发挥作用。原因在于各级政府数量有限、分区负责,不能满足确定风险概率的“大数法则”的数量要求,也难以在风险应对方面存在很大程度的资源交流。如果将应对主体缩小为统辖少数民众的数量更为巨大的群体,类似互保制度或能推行。

1988年民政部门恢复社团登记以来,截至2005年,我国的社会团体稳步发展,规模迅速扩大;在登记的14万多个社会团体中,行业性社团有41722个、专业性社团有40325个、学术性社团有37401个、联合性社团有9640个,其他社团为2079个^[4]。这些社会团体成为社会发展和稳定的重要资源和力量。

民主政治的发展进步为社会团体的发展、工作,在政治、文化等方面提供了良好的条件。体制改革使得我国的民主政治有了长足的发展,社会民主程度较之以前有很大提高。政治的昌明有效地保障了公民的自由结社权,也为社会团体提出自身的权利要求提供了畅通的渠道。而民主政治对于“有限政府”的限制更是为社团活动留下足够广泛的空间。随着我国政治经济体制的全面发展,公民的民主意识、自主意识、平等意识、参与意识已逐步形成、强化,维护自身权利的意愿、要求日益突出,为社会团体工作的开展提供良好的思想土壤^[5]。

公民社会逐步成型成熟,社会团体开始真正成为一股独立的社会力量。随着经济体制改革的深化,社会分工不断细化,政府部门开始简政放权,在这种情况下,社会呼唤另一股独立而强有力的力量参与秩序的维护,社团独立性正是在这种情况下被重视、发掘和巩固。“近年来南京、大连、苏州等地就对领导干部兼职于社会团体等问题进行了清理整顿,从而全面实现了社会团体在‘人员、场所、经费’等方面与主管部门‘三脱钩’^[4]。尽管‘强政府,强社会’的社会格局仍要求以社会团体为代表的‘第三部门’在实现‘财务自主、人员任用自主、决策自主’等方面更进一步,现阶段我国社会团体的发展情况,已足以初步胜任在监督、辅助政府方面的工作。

3. 国外经验借鉴

一些西方国家建立起由政府主导、各社会主体广泛参与的突发环境事件应急管理机制。而在政府之外起主要作用的,就是发展成熟、独立而具有较强社会活动能力的各种社会团体。

以美国为例,常见的参与灾害应急的社会中介组织主要有国家应急管理协会、国际应急管理协会、有关紧急事件和危机管理的公共管理部门协会、心理协会的灾害反应网络、关于应急管理的公共工作协会委员会等等,各志愿组织、宗教团体也积极参与其中。政府与这类组织签约在美国十分普遍。这些社团的积极工作,对政府责任进行着有效的补充。

日本提倡‘自救、共救、公救’的理念,以社区、企业等生产、生活单位为单位的自救互助性社团非常活

跃。日本积极利用社团优势,使其在危机教育方面发挥重要作用,这种由社会团体开展的定期、长期的知识教育、救灾演练,不但收效显著,而且大大节约了政府管理成本。社会力量的高效运作,是日本的应急反应能以及时、高效而著称世界的一大重要因素。^[2]

俄罗斯是一个自然资源十分丰富的国家,生态社团在该国起步较早,一些社团甚至具有政党性质,直接参与国家的政治管理和环境资源管理,如‘俄罗斯绿党’、‘雪松’等。生态社团的主要工作是常态秩序下的自然资源保护,但突发环境事件的紧急应对,也是诸如生态巡逻队的主要项目。^[6]

二、社会团体参与的优势

社团与环境保护法律存在着共同的价值追求——对于共同利益或公共利益的保护。这一关键之处的衔接,使社团在从事包括突发环境事件应急在内的环保实务时,在很多方面体现出相对于其他社会主体的优势。

1. 相对于市场行为的优势

市场是借助供求关系、价格机制调整资源配置的机制,追求自身经济利益的最大化可谓是市场主体的唯一目标,故而其在自身以外的公共利益的维护方面,难以发挥与社会团体相同的作用。现阶段关于市场主体社会责任的提法,尽管十分合理、必要,但由于其较偏重于道德约束,发挥作用必然有限。另一方面,经济学关于市场外部性的方面也促使国家对市场机制进行调整,并通过一定强制措施将对生态环境的损耗纳入市场主体成本系统内部,但同样,这种制度调整尽管较之“社会责任”的提倡更为现实有效,并且更为合理必要,现阶段已在较多实然制度方面有所体现。

2. 相对于政府行为的优势

社团的灵活性有两层含义。一方面,在人员组成上,根据共同利益的不同,不同人员组成不同的社团,在社团内部,只关心其成员是否具备该共同利益,其他异同则在所不问,所以环境保护社团能够调动十分巨大的社会能量;另一方面,在调整方式上,由于社团的政治性不强、官僚化不高,其活动领域、行动效果均可能较优。社团自益性指的是社团工作能够保护、增进社团成员的利益,这使得社团在激励机制方面更为有效。政府的应急法制单纯强调“制裁”,而相对忽视了对遵守行为的“鼓励”,而社团通过内部章程对违反行为进行制裁^①,遵守行为本身就是对于自身利益的维护,充当了“鼓励”的角色,所

^① 在应对突发环境事件的场合,社团内部成员能够包括所有为解决突发事件应对管理行为作出配合的人群。以社区组织为例,社区组织的成员包括社区全体成员,为减少、免除突发环境事件为本社区造成的损失,全体社区成员服从于社区组织的指挥。

以在社团的指导下,群众的配合源于对自身行为的自觉约束,而非畏于一种无上的权威,即便对自身权利有所克减,也是自主地决定,而非被动地服从;^①社会团体是以共同利益为核心组成的组织,而共同利益是在长期的共同行为、活动中形成的,这就表明了社团的组成人员长期浸淫于该领域,具有天然的专业性^②。相对于一般突发事件而言,环境事件(以及环境案件)涉及面广、人员广、技术性强^{〔7〕}。这样的对象特点,对于反应主体的专业性提出了较高的要求,社会团体是社团成员自发组建,自愿加入的组织,这样的形成使得社团具备极高的自愿性。这一特点有助于前述紧急状态下政府行为法渊不足之缺陷的弥补。社团在突发环境事件应急过程中对于社团外成员的作用主要表现为受益性的各种援助,而对于社团内部成员的负担性行为则可以直接理解为成员加入团体时的承诺。

3. 优势互补

构建起由全国性社团与以社区、工作单位等劳动、生活单位为单位的社团共同组成,双层并行的团体网络,可以有效缓解政府应急工作的压力:

(1) 社会团体参与预案制定

我国许多现行应急预案,存在分类不合理、缺乏可操作性等缺陷,并与信息报告制度存在冲突,这与制定过程缺少社会参与不无关系。据了解,现阶段制订应急预案的作法一般为:政府提出要求、目标,组织部分专家学者通过调查研究编制草案,领导拍板,必要时进行听证。这种机制可能导致以下现象:政府部门根据自己的需要选择少量专家,预案能否通过取决于行政领导是否满意,这样的话,尽管不能否认被组织专家的能力,但预案的内容却在很大程度上取决于行政领导的认识水平。而该问题能通过社团的参与有效解决。首先,很多社团,特别是学术性质的社团集中了大量的学术精英,他们具有丰富的专业知识,并且存在不同的意见,不易被政府牵制^③;其次,政府将编制任务委托给有能力的社团完成,减轻了政府意见对编制过程的掣肘;再次,社团可以利用自身贴近基层民众的特点,在预案中将群众呼声加以体现。^④此外,可借鉴日本等国家的先进经验,利用社团加强对民众的环境保护和环境突

事件应急教育。

(2) 社团加入信息公布系统

我们期待构建有社团加入的突发环境事件信息公布系统:首先,广泛建立独立于政府的以社区、工作单位为单位的突发环境事件应急社团,争取覆盖行政区所有居民;其次,仍由政府负责环境事件信息的搜集确定以及命令的发布;再次,在通过媒体发布信息的同时,政府将信息告知各个社团,请其代为转告内部成员(在理想状态下即包括了行政区域内的所有民众)。这一机制的优点在于,充分完成了与民众的信息沟通,既能确保民众能够知悉、理解信息,又能反馈公布情况以及群众意见。

(3) 社团参与应急储备

社团能够利用自身优势充分吸收社会闲散资源,分担政府在应急储备方面的压力。建立全国性突发环境事件应对社团,利用其在各地的分支机构广泛收集社会闲置资源(如通过募捐、通过对社会主体进行环境知识专业支持获取报酬等方式),建立应急物资储备以及畅通的物资调动网络,在突发环境事件发生时快速调配,投入应对工作,这样的做法能够使突发环境事件风险在全国范围内加以分担,有效降低因储备而暂时冻结的物资总量。另外,训练专业成员,在应急工作中协助政府工作。但值得一提的是,应急储备仍然是政府的重要责任,特别是在应急人力资源的储备上,政府的作用是社团工作所无法取代的。

(4) 利用社团对政府突发环境事件应急工作进行监督

社会监督、舆论监督、司法监督是对行政权力进行监督限制的三种有效方式,其中,尽管司法监督是最为有效的手段,但其为社会正义的最后防线,其启动有赖于前二者对违法行为的发现。利用社团,整合社会监督、舆论监督于一体的监督机制是最为有效的。首先,在一般状态下,社会力量较为分散,难以聚集构成对政府的有效监督,只有通过社团,才能集中社会力量;其次,负责舆论监督的新闻媒体既不同于政府,也不同于市场,只有与社团机制结合才有生存的空间,其应以传达民意,监督政府为己任。

① 根据环境权“公共信托”理论,就本质而言,政府的管理行为也是出于对委托义务的履行,也是对公民利益的维护,对政府环境管理行为的服从也能构成一种间接的“鼓励”。但是,本人“对自身利益的维护,从动机上来说总是较”委托人“对本人利益的维护强烈、有效,而现实中,间接民主以及政治管理精英化使得政府的决策较少反映平民的声音,故而尽管政府维护公民的权利,却难以按照公民希望的方式加以维护,而在作为公民群体自我管理的社团则不然。所以,应承认政府的“鼓励”的存在,却也必须认识到其作用的有限性。

② 尽管有关政府部门也可以通过后天的选拔具备这种专业性,但是这种人为的“专业性”很大程度上依赖于人为的选材任贤的标准,相较而言略逊于社团。

③ 也就是说,即便政府有意地选择社团,由于内部存在学术争论、讨论,最终成果所带有的政府色彩,也会较政府直接组织学者来得淡。

④ 在俄罗斯,参与环保立法是环保社团的一项重要工作。

三、法制保障的完善

根据中华环保联合会的统计,到2008年10月我国共有508家民间环保社团,比2005年增加了近300家,增速明显。随着环保社团数量的增长,其影响也越来越大,社会对环保社团了解更多,政府对环保社团的态度也在改变。环境社团也在关注推动并帮助政府实施有效的环境政策。比如,在汶川地震发生后,国务院成立灾后重建规划组,要求灾后重建总体方案争取三个月内完成。我国多家民间组织马上联名草拟了《关于灾后重建应当重视的几个问题》呼吁书,里面提到灾后重建要避免“政绩工程”思路、规划编制应实行信息公开、灾后重建要重视社会修复和接续文化遗产、灾后重建要重视环境保护和生态修复等9条意见。该文送达多个相关政府部门和会议等,文件中提及的问题得到各方一定程度的重视,众多环境社团的努力起到了一定作用。

我国社团参与突发环境事件应对机制仍存在一些不足,在完善法制保障方面应着重以下3个方面:

第一,从总体上看,我国的环保社团对于突发环境事件应对的关注度不够。我国不存在专门针对突发环境事件应对的环境社团,而我国现有环保社团主要从事下述活动:第一,宣传和普及环保知识与理念;第二,参与或影响公共决策;第三,发起环保实践活动;第四,学术研究与交流^[8]。但对于突发环境事件的关注程度较低。有鉴于此,我国在完善公众参与机制,特别是在环保社团参与的法律制度过程中,要对环保社团参与环境突发事件做出明确规定,引导其在这一领域发挥更积极的功能。

第二,社团要与政府形成合作与良性互动关系。很多社团由于平日缺乏和政府部门的沟通合作、手续不全,无法立即参与到前方的救援行动中。环保组织在汶川抗震期间于5月16日发布的“抗震救灾民间公益在行动特刊”称,根据前线反馈的消息,最危险的重灾区目前只有红十字会、军队及政府的物资运输车可通行,而进入的所有民用车辆都被禁行。民间组织只可进入一些受损较轻、交通条件较好的地区,比如参与成都、绵阳体育馆的灾民临时安置等。事实上,在汶川地震救援中,很多社团是在当地政府的默许之下才有所作为。建议我国在自然灾害防治立法的完善过程中,要对如何合理安排社会团体的参与做出明确的制度规定,亦可借鉴美国的作法,鼓励社会团体与政府签订合同,规定社会团体在

自然灾害及环境事故应对中的职责和活动方式。

第三,社团开展的突发环境事件应对项目覆盖范围不够广泛。在“5.12”汶川地震中,社团开展的工作主要集中于应对、恢复两个环节,而且在应对方面,由于种种原因,也往往偏离核心问题。社团对于其他环境事件的应对也如是。但经之前的分析,社团在突发环境事件应急的其他环节,特别是“抽象应对行为”^①——如突发环境事件应对法律、应急预案的创制工作方面,仍大有可为。而且,突发环境事件的有效应对也要求社团在这方面发挥更大的作用。有鉴于此,我国有关立法完善时应考虑如何继续发掘社团在突发环境事件应对领域的全方位的潜力,赋予其更多的参与权,发挥其在抽象应对行为等方面的积极作用。

综上所述,尽管社会团体的参与有其必要,而且作为共同利益代表的社会团体与突发环境事件应对存在着先天的契合,但是现阶段我国有关社会团体在该方面的工作还远远不够,应该转变政府独立支持的单一化应对模式,大力发掘社团在该方面的价值,努力完善健全应对机制,减少突发环境事件对社会带来的各项损失,推动我国环境保护法制向构建和谐社会的方向发展。

参考文献:

- [1] 范娟. 新的形势考验环境应急能力《国家突发环境事件应急预案》亟需修订[J]. 环境保护, 2008(21): 57-58.
- [2] 鄂英杰. 我国突发环境事件应急机制法治研究[D]. 哈尔滨: 东北林业大学, 2009: 19-20.
- [3] 闪鲲. 试论转型时期的利益群体分化与社会团体[J]. 中国电力教育, 2006(S2): 33-34.
- [4] 鄢彦辉, 王道勇. 我国社会团体的转型与功能再定位[J]. 学会, 2005(5): 4-5.
- [5] 张喜红. 社会团体与当代中国民主政治发展[J]. 长白学刊, 2007(3): 31-34.
- [6] 王树义, 颜士鹏. 论俄罗斯生态社会团体在俄罗斯生态法实施中的法律地位[J]. 中国地质大学学报: 社会科学版, 2006(1): 82-86.
- [7] 朱娟. 环保NGO参与环境纠纷协调解决机制的探讨: 以815户居民与铁鹰钢铁有限公司环境纠纷案为例[C]//李恒远, 常纪文. 中国环境法制. 北京: 法律出版社, 2008: 211.
- [8] 宫保芝. 中国民间环保社团面临的法制困境及其对策[J]. 法制经纬, 2009(2B): 39-41.

① 在此参照行政法关于“抽象行政行为”、“具体行政行为”的表述定义“抽象应对行为”,即该行为不针对具体突发环境事件,其实现有赖于具体应对行为执行主体的行为。