

参观与参与：美国民众与环保设施和环保政策的互动

Visit and participation-interactions between the American people and environmental facilities and policies

■文 / 刘元玲

美国的政策和法律鼓励公共空间和公共设施对民众开放,以促进教育、文化和公民参与。然而,具体实施的细节,往往由各级政府、管理机构或特定的法律法规来决定。美国的环保设施分为政府运营和私人所有两大类,对民众参观普遍持开放接纳态度。美国民众参与环保事业呈现出递进式路线图,不同的阶段与层级所展现出的环保行动与影响力各不相同。

一、美国环保设施的公共属性

美国政府设施,包括环保设施(如垃圾填埋场、污水处理厂等),普遍对民众持开放态度,但开放程度因机构性质、安全要求和地理位置而异。不过有些指导性原则普遍适用。联邦政府的办公场所如国会大厦、白宫和五角大楼等,只要提前预约,公众便可有限度地参观。还有一些联邦设施如美国最高法院,不仅对公众开放,还允许民众旁听和参观展览。就州政府和市县的办公场所而言,无论是州议会大厦、市政厅和县政府大楼,一般也都对公众开放,允许预约参观和旁听会议。虽然美国没有统一的法律规定所有政府公共设施都必须对公众免费开放,但政府鼓励公民参与和了解政府运作,许多政府

办公场所在保证安全的前提下对公众开放,但具体访问规则和时间可能因机构和当时情况(例如疫情防控期间就会暂停此项服务)而有所变化。

美国环保设施的运营管理主要分为政府运营和私营运营。美国大多数污水处理厂是由地方政府运营的,服务于城市、镇和社区,负责收集、处理和净化污水,保护公共卫生和环境。私营部门通常参与特定工业园区或商业设施的污水处理,鉴于他们在技术创新和专业服务方面的优势和品质,有时地方政府也会将公共服务外包给私营企业以提高效率或降低成本。

二、美国公众参观环保设施的基本情况

有句话说“在美国,一切事务都是地方事务”,指的就是美国在社会治理的各个层面最后都要落脚在具体的地方上。就环保设施的开发建造、运营管理等,无论是污水处理厂还是垃圾填埋场,常常由地方政府负责,不同的州和地方有很大的差异,地方政府在污染与垃圾方面的处理策略上也各不相同。美国国家环境保护局(EPA)对“民众”的定义有过专门的描述,民众主要包括:消费者,环境和其他倡导团体的代表,环境正义团

体,原住民,历史上被边缘化的群体和个人,工商业利益团体包括小型企业,民选和任命的公职人员,贸易、新闻、工业、农业和劳工组织、公共卫生、科学和专业代表及协会、公民和社区协会、信仰组织、研究、大学、教育、政府组织和协会、政府机构的从业人员或协会人员,包括联邦、州、市和地方机构相关人员。

20世纪60年代,随着美国环保意识的觉醒和绿色公益的发展,由企业和社团成立的公益环保组织如雨后春笋般涌现,政府和公众也大规模参与到环保事务中。据统计,美国约有150万个活跃的非政府组织,其中包括30589个环保组织,这些组织雇用了137921人,年收入超过280亿美元,资产达到740亿美元。参与人数较多的主要是大型环境组织,如大自然保护协会、可持续能源、遗产保护联盟、学生保护协会等,它们的主题涵盖环境教育、自然资源保护、植物园与土地保护、能源保护等。

在这个绿色浪潮运动中,各地的环保发展并不均衡,民众与环保设施的互动关系也有所差别。例如,加利福尼亚州在环保方面领先于其他州,很多污水处理厂和垃圾填埋场,无论政府管理还是私人运营,都更乐于向公众开放,并且提供免费的参观和教育项目。而像西弗吉尼亚州、路易斯安那州和得克萨斯州等重工业州,环保设施对外开放程度相对较低。

截至2023年,有统计称美国有大约16000家污水处理厂、2600座垃圾填埋场,只要提前预约报备,带好证件,通过安检,都可以去参观访问,有些机构还配备专门的导游、讲解人员,有些机构还利用网络高科技开展线上的虚拟参观。例如,美国最大污水处理厂——芝加哥Stickney污水处理厂在其公司网页主页上有单独的参观安排项目。他们为最多30人的团体提供参观服务,人群从初中生到成人不等(有一些机构因安全的缘故,禁止12岁以下儿童参观)。参观者需要提前30天(有的机构只需要提前一周或者两周)预约并提交基本信息。就像很多其他开放设施的公司一样,Stickney会提示参观者的着装注意事项并遵守参观规定,如禁止携带摄影器材、背包等。

除了大型环保设施,很多小型的个体运营环保设施也在发挥影响。如爱荷华州卡姆帕尔市汉密尔顿县的一家名为“美国环卫公司”的垃圾处理公司,名称听着虽大,实际上是由一对夫妇所有和运营,提供参观服务,并从每月卖出的垃圾车利润中抽取25美分设立

奖学金,用于资助当地两所高中的高中生。

然而,并非所有的环保设施都对公众开放,原因是多方面的,包括安全和健康的考虑、保障运营、受资源限制等。

参观环保设施是美国民众参与环保最初级的“打开方式”。美国民众参与环保的方式非常多元化,如日常节能减排、参与环保组织、政策倡导等。这些方式构成了一个可供参考的次第开展的路线图,让不同的个体或者团体依据自身条件发挥积极影响。

三、美国民众参与环保:次第展开的路线图

环保议题的公众参与不仅是全球趋势,也是实现可持续发展的关键。美国环保署(EPA)在这方面做出了积极的探索和实践,为其他国家和地区提供了参考。

当下,全世界许多国家和地区都倡导公共事务中的公民参与,联合国以及其他国际组织也在强调公民参与的重要性。然而良好的愿望和积极倡导并不会自动转化成优质的实践方式。在环保议题上,有意义的公民参与要求的不仅仅是参观设施、举办一些活动或开放听证会以便收集信息。事实上,民众参与环保如果仅仅停留在这个层面反而会产生一些负面影响,例如这会导致民众对环保事业理解肤浅、认知不足,甚至有损民众与环保机构之间的信任感,难以产生切实有效的影响。

为了确保这种参与不仅仅是形式上的,EPA不断推陈出新,为大众提供了深入、广泛的参与工具和路线图帮助公众根据自身条件和资源,有效地参与到环保活动中去。

2022年9月,EPA成立“环境正义和公民权利办公室”,体现了美国政府将这些议题作为优先事项,并展现出EPA为所有人争取环境正义和环境公平的坚定立场。

2023年10月,EPA通过了《实现健康与环境保护的有意义的参与政策》,这是对《2003年公众参与政策》的更新。该政策还纳入了自1981年以来EPA所总结的最佳实践和经验教训。更新后的政策强调通过技术改进提升公众参与度,增强决策透明度,以及使用包括调解、仲裁在内的替代性争议解决机制。

EPA的“公众参与模型”通过七个迭代阶段让公众有效参与EPA的行动。这七个阶段分别是:(1)计

表:EPA的公众参与图谱

参与程度	目的	对公众的承诺	实例说明
1. 通知和宣传	向公众提供信息,明确说明不提供参与的机会	“我们会随时向您通报”	网站、情况说明书、新闻发布、联邦公报通知、公告、信息图
2. 咨询和信息交流	在一两次的活动中提供并交流数据、意见和方案	“我们将倾听您的意见,了解您的关切,并会告知您的建议或意见如何影响我们的决策。”	与个人会面、正式公开会议和听证会、研讨会、公众信息发布会、社会会议、电话热线、监管通告和意见期
3. 参与和建议	在一段较长的时间内获取意见和建议	“我们在制定决策时会考虑您的意见和建议,并会告知您的建议或意见如何影响我们的决策。”	社区咨询小组、政策对话、小型企业宣传审查小组、征询公众意见
4. 合作和协议	共同达成可行的协议、解决方案或决定	“我们将精诚合作,达成双方都支持并按约定执行的谅解。”	超级基金就业培训计划、准入协议、机构控制、和解协议、协商制定规则、共识许可、原则声明、联邦咨询委员会
5. 授权行动	授权公众采取行动	“我们将支持您的决定并协助您付诸实施。”	自愿计划、善良的撒玛利亚人倡议、重建计划、可持续发展论坛、参与式科学、更新环境社会行动

划:确定EPA的行动目标,选择适当的参与程度并预定资源;(2) 确定公众或公众群体;(3) 考虑向公众提供技术或财政援助;(4) 提供信息和宣传活动;(5) 提供公众咨询和参与机会;(6) 审核和使用意见并向公众反馈;(7) 评估和报告公众参与活动。

EPA的公众参与图谱(1代表参与程度低,5代表参与程度高)改编自国际公众参与协会和冲突预防与解决中心,它描述了公众参与的五种程度。为了确定与项目匹配的公众参与程度,EPA团队会重点考虑以下问题:可能包括法定或监管要求的潜在限制或资源限制,如预算、工作人员能力、时间安排和相互竞争的优先事项等,EPA能够让公众在决策或行动上产生多大的潜在影响? EPA是否征求并计划考虑公众的具体意见? EPA是否希望公众尽早参与整个过程? EPA团队是否计划汇聚不同的公众通力合作? EPA是否计划让公众参与全部或部分决策?

这些问题会帮助EPA来确定哪些项目应该匹配怎样的公众参与度。公众也可以根据这样的进阶图综

合评估自己要参与的程度和将要发挥的影响。

总体而言,美国民众参与环保的路径较为丰富,且有法可依,尤其是某些法规和实施条例均有对 EPA 特定活动的公众参与要求。例如,《联邦法规汇编》第40卷第25章,“依据《资源保护和回收法》《安全饮用水法》和《清洁水法》所开展项目的公众参与”;《联邦法规汇编》第40卷第6章B小节,“EPA的《国家环境政策法》环境审查程序”;《联邦法规汇编》第40卷第300 章E小节,“危险物质应对措施”。此外,《联邦咨询委员会法》《美国法典》第5卷第10节、《美国法典》第44卷第3501节及其后各节,以及《阳光政府法》等也都包含了公众参与的要求。这些条例对公众参与要求规定了最低参与程度。EPA团队努力提供超出最低监管要求的有意义的参与机会,并发布了促进环境正义的法定工具,帮助决策者了解他们在决策中考虑和解决环境正义和公平问题时所拥有的权限,并促进有意义的参与。

作者单位:中国社会科学院美国研究所