

企业污染的舆论监督为什么需要多层次的公众参与 ——基于美国 TRI 数据库实践的研究

王积龙, 闫思楠

摘 要: 针对企业环境污染的舆论监督, 本文考察了美国公众在 TRI 数据库基础上各层面的公众参与, 以及它们对于企业风险进行舆论监督的作用, 进而考察对政府公共部门制定风险管控政策的影响。在这四个层面当中, 企业的公众参与使得风险评估中多了不同的利益主体; 公民与社区的参与是公众参与的初级形式, 参与机会是主要目标; 部分公众参与是利用大众传媒与社会专业组织为公众传播风险知识并进一步形成舆论; 充分公众参与是在政策制定层面影响风险管控政策与立法的科学与正义性。这四个层面是阶梯性、递进式的, 彼此不可或缺又各有所用。

关键词: 企业污染; 公众参与; 风险传播; TRI 数据库; 舆论监督

中图分类号: G206.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2019)01-0109-11

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2019.01.010

在对企业污染的舆论监督中, 各类形式的公众参与提高了公众对于企业风险的认知, 进而影响舆论对于风险的监督, 甚至影响风险管控政策的制定过程。美国公众以 TRI 数据库 (Toxics Release Inventory, 有毒物排放清单, 专门针对企业环境信息公开的数据库, 始建于 1987 年) 为基础的 30 多年实践, 给我们研究公众参与及其各层次的作用提供了大量的鲜活资料。本文在风险传播框架下研究公众参与各层面对企业的舆论监督的作用。在理论上, 把 TRI 数据库作为风险传播的基础, 就在于 TRI 所有风险的确认是可以量化的。“风险感知应是可计量与可预测的”^[1], 在此基础上展开对 TRI 数据库公众参与的实践研究, 探索 TRI 数据库基础上公众参与的各层次及其功能在监督企业环境污染中的作用, 以及对我国企业环境污染之舆论监督的借鉴意义。

一、公众参与在 TRI 数据库系统中的层次

风险传播基于 TRI 数据库的研究是建构企业污染的“客观风险”之需要。在风险传播中, 风险评估者往往根据量化模型来确定风险。风险评估者认为这些数字才是“实在的风险”, 根据其他非计量的风险去制定政策被认为是独断的。菲施霍夫 (J. Fischhoff) 等研究者认为, 风险传播中的信息并非被同等看待, 技术专家 (technical expert) 把风险分成“客观风险”与“主观风险”, 前者的“风险”被认为是科学研究的结果, 表现为公众健康数据、实验研究发现、流行病调查、潜在风险分析等; 后者的“风险”为非专家研究结果, 点缀于公众议程之中, 用于以吸引公众眼球^[2]。

基金项目: 国家社科基金青年项目“我国媒体应对跨国公司在华环境污染的舆论监督机制研究” (13CXW017)

作者简介: 王积龙, 上海交通大学环境新闻研究中心副研究员 (上海 200240); 闫思楠, 上海交通大学媒体与传播学院硕士研究生

按照此标准,本研究的企业污染要建立在 TRI 数据库基础上,在公众参与各层次中它是风险传播之客观风险感知的基础,有了这些数据,企业污染会被“客观”地呈现出来。

公众参与的多层次和多样化是风险正义的需要。从目前阶段来看,风险传播研究中有越来越多的人认为社会构建与公众的信任在风险感知中发挥着重要的作用^{[3](P32-36)};从社会正义框架来看,在风险管控的政策制定过程中,公众参与的各种程序及其形式比公众参与的结果本身更重要^[4]。参与形式在美国国家研究中心(NRC)的研究结论中同样起着不可或缺的作用,该中心研究认为公众参与中需要强制性地让更多的利益相关者参与到风险评估中来。风险评估应该是这样一个过程:在不排除公众参与及公民意见(公众对于风险的感知)的前提下,科学家展开、确定风险的研究^①。按照风险正义的规范,多层次的公众参与本身就是一种目的。

公众参与的多层次是风险发生的特定社会情境之需要。公众参与程度也取决于地方化的问题,像企业环境污染这类公共事件,具有真实的社会情境,而不是基于假设的、去社会情境化的心理测量等要素。米雷尔(B. Mirel)认为在风险感知过程中,心理学研究受限于个体的激愤因素,事实上风险感知是由社会和文化群体建构起来的^[5],与单纯的试验设计或可计量的数据不同,社会文化因素补充了计量要素所发生的社会情境,TRI数据库的实践都具有这种社会情境。因此社会文化因素也是作为本研究风险传播中公众参与程度的重要坐标,它是稳定的心理要素。与之形成对照,“技术性”(technical)特征是指在风险管理政策制定过程中的技术性要素,主要指具有制定风险管控政策的“技术专家”。瓦德尔(C. Waddell)认为如果不接受公众参与,就很容易形成风险传播的“技术模式”^[6]。在这个模式里,决定风险管控的政策掌握在“技术专家”手里,他们自己具有高度的公众参与性(public power),但他们又很容易脱离公众,有学者批评技术性专家“缺少公众参与的合法渠道”而使得其政策服务于“特殊社会利益”群体^{[7](P65-84)}。因此,企业风险发生的特定社会情境为公众参与的多样性提供了基础。

针对企业环境污染,好的风险管控政策制定既需要科学性又要符合社会正义,这在风险传播研究中作为重要的参照要素反映在公众参与各层次当中^{[8](P300-319)}。因此,公众参与在科学实证与社会正义框架下考察被认为是较理想的状态;与之形成对照,非实证的批判性特征成为衡量公众参与的另一参照要素。本研究把针对企业污染的公众参与各层次建立在 TRI 数据库基础上来考察,在于企业污染的可计量与可预测属性是公众参与和舆论监督的科学基础。与心理学测量不同,我们基于 TRI 的研究侧重于不同层次与功能,基于实践上的宏观模型与图解。在 TRI 数据库基础上的公众参与的形式中,企业是被监督的对象又是法人,具有公众参与的权利,接着是公民个人与社区,然后是社会组织、学校教育、大众传媒,再到研究机构与政府部门的公众参与。根据理论分析,做出下图坐标的各元素及其相互关系(如图1所示)。

作为美国环保署环境政策的规划与评估的管理者,弥尔顿·拉塞尔(M. Russell)认为风险传播过程中政府、科学家、媒体与普通公众在公众参与中具有不同的作用^[9]。作为风险管理政策制定者(即政府监管机构)像“批发商”,采用科学家的研究意见去解释政策(大规模定制)的合理性;专业的传播机构如有线广播或报纸记者是“零售商”,通过传播新闻使他们批发的商品摆在货架上让人挑选;普通的公民是“消费者”,他们根据自己的需要来决定是否购买商品。这是一个偏执的单向度传播过程,但它表明在风险传播中,政府部门、科学家、媒体与公民在政策制定过程中具有“阶梯性”,拥有不同的层次与地位,公众参与正好是打破这种话语权力模式,它是指在制定环境风险管控的政策过程中,公民、风险各方、利益相关群体、市场团体与政府之间的意见交流过程,公

① 参见 *Understanding Risk: Informing Decision in a Democratic Society* [C]. National Research Council, Washington D. C. : National Academy Press, 1996, 129-133.

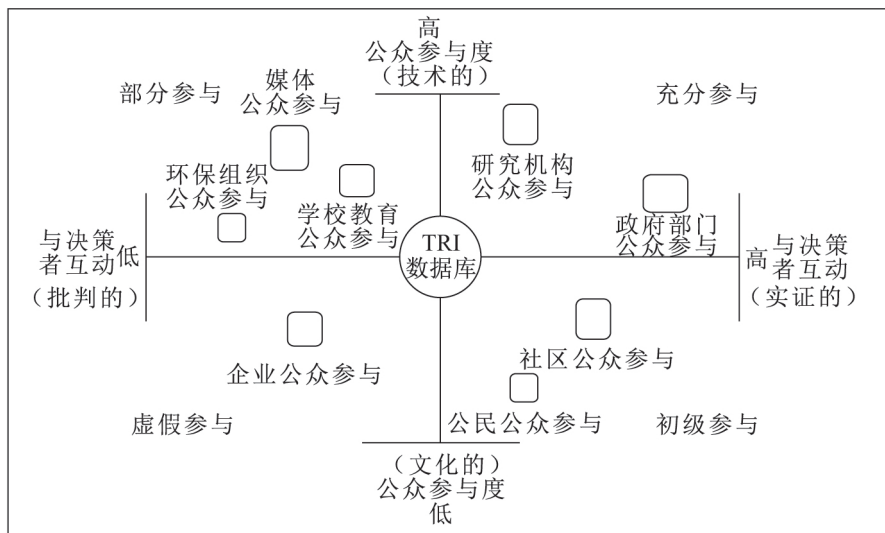


图1 TRI数据库的公众参与层次示意图

众参与在于推动这一过程^{[10](P5)}。因此，在公众参与中，政府、科学家、媒体、公民组织、公民个人、企业等市场团体就构成了对制定政策产生不同影响的利益主体，处于不同的“公众参与度”坐标项内。

在针对企业污染的公众参与过程中，TRI数据库起到了基础性的作用。学者林恩（F. Lynn）与卡兹（J. Kartez）曾经对全美范围TRI使用者的情况做过调查，使用者反映在公众参与方面，可以通过TRI数据库监督企业使其在政策允许范围内正常地排放，又能确定污染源所处位置，了解污染源减排机会，获取有利于健康的信息，还可以掌握推动公众参与的方法等。研究认为以TRI数据库为基础的公众参与推动了各方的对话，公众知道了怎样更好地去控制企业有毒物质对外界的排放，因此更好地推动相关政策的出台^[11]。事实上在TRI的实践过程中，公众参与展示出更复杂的层次与关系，以此逐步展开论述。

二、公众参与在TRI数据库中各层次的功能

在针对企业污染的公众参与中，对于风险的评估因主体性的差异而会有不同的感知结果，各群体的诉求需要在公众参与中得到体现以形成舆论，并对风险管控的政策制定过程产生影响。因此，在公众参与过程中，风险传播的利益主体要多样化。以TRI数据库为基础，我们探索这三十多年来美国公众参与的实践。

（一）企业的虚假公众参与形成风险的感知客体

在以TRI数据库为基础的风险传播中，企业是风险主要的制造者，在公众参与中它是以追逐利润为原动力的、具有原罪特点的参与主体。摩尔（Moore）和格尔斯曼（Goltsman）提出虚假公众参与（Pseudo-participation）一说，认为这种参与形式是在风险管控的政策早已经被制定出来后，为了避免公众的不友好反应，制定者（如政府部门、企业等）通过公众参与来创造公众也加入到风险管控政策制定过程的幻觉^{[12](P196-205)}。“虚假参与”是对企业公众参与的最接近的描述，在以TRI数据库为中心的公众参与中，企业始终处于被舆论监督的对象位置。在“虚假参与”模式里，贝尔斯顿（L. Belsten）认为社区里的公民不做公众参与活动不是他们对诸如污染等风险问题不感兴趣，而是认为公众参与仅仅是企业或地方政府一种“决定—宣布—辩护”的过程，这一过程是权

力方设计好的公众参与的公关记录。并认为这种参与会导致来自公众对于风险管控政策的明显反对,会延缓这类管理政策的出台与顺利推行^{[13](P31)}。因此,这类公众参与形式并不能吸引太多的公民及其社区参与其中。

企业公众参与的重要形式是利用 TRI 数据库进行内部环境风险监控。波音公司把 TRI 数据库里该公司的排放数据刊登于公司官网上,以此来向企业内部员工和公众展示该公司的环保工作及其进程。该公司官网的信息显示,从 1991 到 2002 年波音公司有害化学品总量排放已经减少了 82%,波音公司将继续投资研发减排的新科技、寻找新路径^①。孟山都(Monsanto)公司同样在本公司网站上公开以往和现在在本公司工厂排放的 TRI 数据,合规的排放处罚、化学品泄露、现场优先排放的化学品等等。在企业以 TRI 为基础的风险传播中,理想状态的企业试图让公众充分了解企业对于风险管理科学性的认知,目标公众的这种认知甚至需要达到与企业管控者相一致的程度,这样公众就会给予企业对于风险管控的种种制度的理解与支持。事实上由于公众较少参与其中,利用 TRI 数据来检测本公司环境各类指标是公众参与的主要视角。

提高企业循环再利用能力以获取市场回报。企业利用 TRI 信息可以进行有效的内部废物处理。马拉松石油公司(Marathon Oil)加装热脱吸装置对废旧油桶处理,成功再利用了 12 万废旧油桶;乔治亚海湾公司(GGC)采用 TRI 信息装置甲醇汽提塔净化管线,成功回收 9 300 加仑的甲醇,这些甲醇之前已经被作为生物废物处理^[14]。佛罗里达电照公司(FPL)注意到 TRI 在公众参与中的影响力,建立了回收利用中心对旧材料回收再利用,该中心每年售卖再利用产品的利润达到 180 万美元^{[15](P32)}。范德堡大学基于 TRI 的研究发现,企业从事治污活动级别较高者,其在股票市场的价值就会越高(EPA, 2003, P54.)。

企业利用 TRI 数据的公众参与在于改善形象来实现市场目标。《财富》杂志用 TRI 数据编制出美国制造业的“绿色指数”,依据企业的环境记录给企业打分(0—10 分)并区分出十个级别^[16]。一些公司特别是大公司会充分利用 TRI 数据库中关于本企业的记录,来监测与内部评估其企业的环境表现。对于一般的企业,如福特汽车使用 TRI 来追踪本企业的环境改善轨迹,以此作为企业可持续发展计划的一部分^②。最近这些年苹果公司也会利用 TRI 数据库里本企业的环境记录,每年都会出版《苹果环境责任报告》(AERR),作为社会责任的一种具体表现向公众进行环境信息公开。这是企业提高形象的重要途径,也是一种公关行为。

这种“虚假参与”让企业作为环保主体进入到公众参与中来,是形成“企业—政府—公众”为基础的多层次公众参与的前提条件。然而,有研究发现在全球范围内光鲜夺目的企业社会责任报告中,企业通常都会回避其核心业务,这些公众参与也不会对其日常决策产生影响。只有极少数企业的可持续发展计划得到重视并获取了资源。因此企业的这些公众参与无法在全球业务中逐步实现环境的改善^③。这种参与和哈贝马斯的话语伦理理论里的“战略行动”(Strategic Action)相似,只是它的传播方式是单向与线性的,权力一方制定了风险管控的决策以后再与公众沟通、让公众接受^[17]。然而,这个层次的公众参与,让公众多了一个不同利益的主体,有了一个主要的舆论监督的客体 and 公共对话的对象。

(二) 初级公众参与以主动争取风险信息双向流通的机会

初级公众参与是指公民个体或者社区组织引导的公民小群体,尝试在风险认知与风险管理政策制定过程中,与制定者建立一种双向的信息交流沟通关系。按照学者罗威(G. Rowe)等的观点,

① 参见 Safety Health and the Environment[DB/OL]. Boeing Company Website, January 7th, 2003。

② 参见 Ford Sustainability Report 2017—2018[R]. Ford Motor Company, 2018。

③ 参见《绿色供应链:CITI 指数 2015 年度评价报告》[R]. 北京:公众环境研究中心,2016 年版,第 2 页。

公众参与应该是信息双向流通的过程。他们专门与公共传播 (public communication) 的信息从权威到公众、公共咨询 (public consultation) 的信息从公众到权威的单向流通相区别,认为公众参与在双向信息流通中获取参与表达的机会^[18]。

公民个人的参与是最基本的形式,因为有了 TRI 数据库,美国公民会主动挖掘 TRI 数据库,传播当地企业环境污染的风险信息,扩大社区公民对当地企业风险的认知,从而获得公众参与的主动权。威尔森 (D. Wilson) 是美国一位普通公民和环保主义者,在德克萨斯州墨西哥湾的锡德里夫特镇,她采用 TRI 数据库来确认这个海边小镇内有害污染物对于公众与经济的负面影响^[19]。威尔森是该镇的第四代渔民,五个孩子的妈妈。当她得知她和邻居们生活在美国企业污染最严重的小镇以后,她决定用 TRI 数据库的信息来与企业污染抗争。作为公民个体公众参与的范例,威尔森获得了国家渔民杂志奖 (NFMA)、路易斯安那环境行动 (LEAN) 等公民奖项。

通过 TRI 数据与周边的排放工厂直接双向沟通是公民公众参与的重要形式。相对于企业来说,公民个人的力量也相对较小,在公众参与中更多地以社区的形式参加到风险传播中来。1990 年代加州里士满小城 (Richmond),一些社区周围有数家炼油厂和大工厂排放化学品污染物。居民在“改善环境社区” (CBE) 等社区组织的倡导下,挖掘 TRI 数据库中有关里士满小城里的污染源,出版了《处于风险中的里士满》这一报告,确定有 20 家污染厂,并认定雪佛龙炼油厂为最大污染源。于是社区居民与雪佛龙公司之间组织多次的直接对话。在 TRI 数据面前,雪佛龙公司答应在 1994 年关闭工厂的旧设施替代以环保的新设备,从而达到公民、社区层面公众参与的效果^①。

社区组织带领个体公民参与风险认知实现信息的双向流通,通过 TRI 数据库出版社区报告以获取参与交流的机会。爱荷华工商业协会 (IABI) 是致力于社区为单位来做环保的组织,利用 TRI 数据库,该组织要在德梅因波尔克县内的社区里减少 TRI 里企业有害化学品的排放,并制定在 1992 至 1995 年间减少 70% 排放的监督计划,并有较好的效果^②。社区居民的参与甚至能够形成较大的地域性舆论,密西西比河走廊广为人知的“癌症村” (Cancer Alley) 居民利用 TRI 数据库出版了社区报告《呼吸毒物:卡尔克苏教区工业的毒害成本》^③,揭示卡尔克苏教区的穷人和有色人种的呼吸健康比普通公众承受更大的环境风险伤害。这一报告引起美国州和联邦环保部门的重视,2002 年美国环保署太平洋西南区域办事处在此基础上还专门出版了《降低毒性风险的公民指南》^④,针对加州、夏威夷州、内华达州等地的公民,指导他们如何使用 TRI 数据库来降低社区与邻里间的环境风险。因为有了 TRI 数据库,针对企业环境污染,传统意义上公民个人、社区的公众参与之作用发生了较大变化,成为部分参与、充分参与等其他几种公众参与的基础。

学校教育中传播企业污染风险属于偏文化属性的范畴。教育领域利用 TRI 数据库建立知识体系,对学校里的学生进行环保教育,这是促进公众参与的重要形式。在中学教育层面,从事公共卫生咨询事业的约翰·斯诺 (JSI) 麾下的非营利组织环境健康研究中心设置了高中阶段的课程,鼓

① 参见 *A Citizen's Guide to Reducing Toxic Risks, Putting the Toxics Release Inventory to Work!* [R]. Washington D. C.; EPA, 1998。

② 参见 *State Directory: 33/50 and Voluntary Pollution Prevention Program* [R]. Washington D. C.; U. S. Environmental Protection Agency, October 1993。

③ 参见 *Breathing Poison: The Toxic Costs of Industries in Calcasieu Parish* [R]. Residents of Calcasieu Parish, Louisiana, Mossville Environmental Action Network, June 2000。

④ 参见 *A Citizen's Guide to Reducing Toxic Risks, Using the Toxics Release Inventory* [R]. EPA's Pacific Southwest Regional Office, Summer, 2002。

励高中生以 TRI 数据库为研究的基础,进入到环境评估与保护的公众参与中来^①。在从小学到大学的课程里面,美国环保署也在推荐各类 TRI 为基础的健康防护课程^②。在大学研究层面,《洛杉矶时报》报道过加州大学洛杉矶分校利用 TRI 数据库的研究,证实美国人口最多的县即洛杉矶县,低收入群体与拉丁族裔比其他群体更接近该区主要的几个空气污染源,有可能导致健康问题。这种新知识也会对这个领域进一步研究提供理论框架^[20]。这些教育领域从知识体系上培养年轻人使用 TRI 数据库的方法,以尽早形成环保领域公众参与的习惯。

总体来看,初级公众参与主要是公民个人或社区利用 TRI 数据库,传播企业污染风险的信息,以主动获取公民参与中双向沟通的机会,即与企业或政府监管部门对话。米雷尔认为在公民与社区公众参与层面,风险心理学家认为公民的愤怒是由社会、伦理方面的认知反应引起的,因此心理学家认为这个层面风险传播的目的,一定不要用专家的“事实”去“教育”公众,而是要建立一种对话机制,要在一个公民愤怒与恐惧的话题上建立双向共享信息的流通渠道(B. Mirel, 1994, p45.)。因此,初级公众参与中公民并不能真正地从科学高度理解风险的真实存在,而是争取获取双向信息流通的机会以影响公众参与的结果。

(三) 部分公众参与以形成公众与科学之间的沟通桥梁

部分公众参与(Partial Participation)是由“技术性”(technical)正坐标轴和“批判性”(critical)负坐标轴组成。“技术性”是指风险可以独立于社会情境而被研究出来的属性。沿着这个坐标项,风险评估者需要努力促使公众用专家的思维方式去考虑风险,公众的风险感知需要与科学理性相一致^{[21](P305)},这样就更容易与科学政策制定者产生互动。然而,这一维度的偏颇之处在于它排除了企业污染风险的社会建构因素,也排除了公众利用已有知识运用于政策制定过程的可能性。“批判性”维度正好用来纠正这一倾向,它是大众传媒、环保的非政府组织等在用大众化的语言传播科学风险的信息,从而在“技术性”专家与普通公众之间架起一座桥梁,提升公众的企业风险认知能力。这个过程中,承接了公民个体与社区的公众参与,因为他们还没有获得风险知识;另一方面,在此层面公众并不能与政策制定者进行对话,只有完成这一步才能进入到政策制定者对话阶段。故而此层面被称为部分公众参与。

大众传媒利用 TRI 进行数据分析来对公众进行企业风险传播,每年美国环保署 TRI 数据库最新的报告出炉,媒体都会对全美的企业环境污染问题作各类分析与总结。《华盛顿邮报》对 2009 至 2010 年间全美增加了 16% 有害物排放的分析认为,这些增量主要来自金属冶炼和化学品制造业,并注意到这些产业也增加了二噁英的排放,加大伤害公众健康的风险^[22]。借助公众对于科学风险的理解以形成强大的舆论,报道有毒物排放与公众健康关系为常见的新闻生产方式,全美大报《今日美国》利用 TRI 数据跟踪工业污染,确定出美国有 12.8 万家学校毗邻高污染设施。这篇报告指出与 TRI 数据库的关系时认为:“数据是在由 2 万家工厂提交给政府报告信息的基础上挖掘出来的,这里还提供给美国公民如何获取校外空气(质量)信息以及如何防护的知识”^[23]。

大众传媒还能代表公众监督地方政府表现,从而形成舆论压力敦促地方政府改进企业污染监管的工作。新英格兰地区的网媒 golocalprov.com 利用 TRI 数据库,根据罗德岛上的有毒物排放给市政府评级,以推动公众参与^③。作为美国有影响力的媒体,网媒《福布斯》利用 TRI 数据库中有

① 参见 JSI Center for Environmental Health Studies; A Division of the JSIR Research and Training Institute[DB/OL]. data available at the website www.jsi.com/JSIInternet/IntlHealth/index.cfm on Oct 30, 2018.

② 参见 TRI Curriculum Project for Universities and High Schools[DB/OL]. data available at the website www.epa.gov/sites/production/files/2014-10/documents/bk2_wed_8_katers_eggert_0.pdf on Oct 30, 2018.

③ 参见 Beale, S. The Most Toxic Towns in Rhode Island[DB/OL]. golocalprov.com, April 12, 2012.

化学品排放的分布,发布美国“最有毒”的前十名城市排行榜,以此引起公众注意力,形成对政府的舆论压力^[24]。因为 TRI 数据库很容易形成各类污染数据排名,英国《卫报》为博得眼球也加入到这种新闻生产中来,做了美国污染前十名电厂的排名^[25]。

这些大众传媒利用 TRI 数据库进行新闻生产所形成的风险传播具有强大的舆论效果。美国联邦环保署下属的化学应急准备和预防办公室(CEPPO)的调查发现,媒体基于 TRI 数据的企业污染风险报道过后,被媒体点名的大排放企业出现明显的减排现象,是整体产业排放降幅的两倍^①。对于公众参与来说,这一点无疑具有振奋人心的效果。

大众传媒与环保组织在 TRI 数据上的舆论联动。环保组织因为具有高度的公众参与性,某种程度上反映着公众的声音,媒体在风险传播的公众参与方面,愿意与环保组织形成舆论上的合力,以强化舆论效果来推动公众参与。以环境美国(Environment America)为例,该环保组织很注重在调查研究基础上带动公众参与,美国多家大众传媒都与之形成过舆论联动。《今日疏浚》(Dredging Today)新闻生产中使用环境美国的 TRI 数据之研究发现,在 2010 年有 850 万磅的有毒化学品被倾倒入新泽西的水航道里,造成巨大环境风险^②。这种互动会有空间上的联动性,同样以环境美国的报告为基础,《新泽西实时新闻》(NJRTN)列出新泽西州境内具体的河流污染情况,如特拉华河污染全美排名第五、摩尔斯河(Morses Creek)污染全美第十九。并指出问题根结:“环保人士指出污染者并不是违法(倾倒),企业自己报告给环保署的(TRI)数据是(合法的),基于国家法律许可的(底线)向水路排放(污染)物质的”^[26]。

在新闻生产过程中媒体与环保组织在事实与观点上很容易形成联动,既能用生活化的语言传播公众以企业污染的风险知识,又能促使政府政策制定者提高排放标准,容易产生强大的舆论监督效果,让受众多角度地感知风险,公众参与的效果就好。

(四) 充分公众参与形成政策与立法

按照贝尔斯頓的观点,充分公众参与(Full Participation)是一种理想状态,是指在决策机构里每一个成员对政策的制定都有平等的权利,权力已经去中心化,公众参与过程的建议与修改方案将会被纳入政策制定中来。当然,这种充分参与是建立在前三种层次的公众参与基础之上,没有前三种公众参与就不会有充分的公众参与。米切尔·西蒙斯认为我们没有人会认为公众参与的每一个体都会平等地对政策的制定产生影响。之所以这样说是为了表达这种公众参与对于政策制定的影响力之强大。不过它是有条件的,学者罗斯(Ross)认为一个开放的公众交流的平台应该包括各种利益相关方,政策制定之前对于各种公众参与诉求的尊重^{[27](P171-190)}。

充分的公众参与首先表现在研究领域对于 TRI 数据库基础上的企业污染风险研究,这个层面关照的对象是社会精英阶层,它们直接或间接地作用于政策制定者,是在公众参与的高层次才出现的高参与度。具有独立身份的学术团体或民间研究机构,运用 TRI 数据在公众参与中能够直接推动政府工作。布鲁克林区消费者政策研究所(CPI)是一个联邦政府认可、财政上独立于政府和企业的慈善组织。这个研究机构使用 1988 年的 TRI 数据库发现,乌兰诺公司(Ulano Corporation)是纽约市第一家空气污染大户。它联合多家媒体报道对政府职能机关形成强大的舆论压力,纽约市环保局(DEC)采取行动促使乌兰诺公司改造焚烧炉,把甲苯的排放减少到原来的 5%左右^[28]。这种公众参与有独立研究机构基于 TRI 的数据库研究,直接推动政府提高企业产业标准的规定,大大提高了公众参与的效果,是这个层面公众参与的典型。

政府利用 TRI 数据来完善企业公众参与的奖惩政策。科罗拉多公共卫生与环境部(CDPHE)

① 参见 *How are the Toxics Release Inventory Data Used?* [R]. Washington D. C. ;EPA,2003,p36。

② 参见 8.5 Million Pounds of Toxic Materials in New Jersey's Waterway[N]. *Dredging Today*, April 5th, 2012。

以 TRI 数据系统为依据,确定了全州范围内 10 家企业集团为最大的有害品化学排污单位。这一记录是该州环境部开展企业治污活动优先权及其资金分配的重要依据,这也是大企业参与政府减排项目的重要参照^①。政府职能部门利用 TRI 数据库可以有效地完善企业信息公开和促进公众参与。纽约州环保部用 TRI 数据确定出全州境内 400 家工厂排放出该州 95% 的有毒物质,因此政府环保部门有针对性地修改政策,重点对这些工厂进行多媒体通告、强化监督、持续检测,并通过各类媒体形式促进公众参与^②。

立法是 TRI 在风险传播中对公众参与推动作用的最高体现。在制定政策方面 TRI 数据库同样具有很高的公众参与性。路易斯安纳州议会根据 TRI 数据库里的信息,要求州环境质量部(DEQ)颁布法令确定 100 种优先污染物,并为它们确立排放标准,并以 1987 年为起点到 1994 年减少 50% 的排放^③。基于 TRI 数据库的学术研究以精英阶层为主要的风险传播对象,在此基础上产生的理论对精英阶层的问题分析起到框架的作用,在国际范围能培养出一些学术共同体(epistemic communities),从而进一步影响到大众的风险认知,为政策的出台奠定基础。比如在环境正义理论假说里,认为至少在美国部分区域内,穷人与少数族裔社群居住在离工厂、公路和机场等高污染、高噪音区域里更近的地方,这必然对他们的健康产生更大的危害和风险^[29]。这一理论在美国部分地区通过 TRI 数据库的信息得以证实,如前文所述的密西西比河走廊上的“癌症村”。这一理论在国际上产生影响,因为大量的工业废物被运往发展中国家,引起国际学术界的注意。1995 年 9 月 77 国集团修订了《巴塞尔公约》,禁止所有危险废物从工业国出口到其他国家(主要是第三世界)^[30]。

在充分公众参与层面,实际是在机构(institution)内进行的意见交换过程。福柯(M. Foucault)认为机构是一个权力场,对于发生在制度环境(institutional settings)下公共政策讨论中话语的考察,能够揭示出这样的(公共)空间:在那里公民被明显地排斥于公众参与之外,抑或公民明显地被鼓励参与其中^{[31](P208-226)}。在这个层面公众参与中公民做了有影响力的事情,需要更多地底层公众参与的支持系统方能实现。

三、企业舆论监督中多层次公众参与的启示

通过 TRI 数据库在美国三十多年实践的分析,我们发现对于企业环境污染的监督,需要有多利益主体、多层次的公众参与,以形成舆论再进一步推动政策的出台。TRI 数据库的存在使得从公民个人到立法机构都有了可以量化以确定风险的科学依据;同时,好的公共政策的出台需要科学知识与社会正义的结合,多层次的公众参与能够保障这一目标的实现^{[32](P26)}。在各类公众参与过程中,认知风险一直是公众参与的主要目标,各类公众参与形式是实现这一目标的程序保障。企业的公众参与对内是为了监测企业正常运行的环境风险,对外是为了树立负责任的社会形象以获取更多的市场利润,对公众来说有了企业环境风险感知的目标客体,换句话说对于公众参与而言有了舆论监督的靶子;初级公众参与中公民个体或社区团体,为了主动争取风险信息双向流通的参与机会,是获取参与的前提;部分公众参与是通过大众传媒与专业民间团体,把企业风险的科学知识用大众

① 参见 *Economic Analysis of the Final Rule to Add Certain Industry Groups to EPCRA Section 313*[R]. Washington D. C. :EPA, April 1997, pp. 6—29.

② 参见 *States as Innovators: It's Time for a New Look to Our Laboratories of Democracy in the Effort to Improve Our Approach to Environmental Regulation*[N]. *Alabama Law Review* 347, pp370—371.

③ 参见 *Economic Analysis of the Final Rule to Add Certain Industry Groups to EPCRA Section 313*[R]. Washington D. C. :EPA, April 1997, pp. 6—29.

化的语言传递给公众,其目的是为了公众与政策制定者之间缩小知识沟,公众能够有效接收信息,然后形成强大的舆论,为建立双向信息流通创造条件;充分公众参与是在保障前三种公众参与的前提下,实现体制内的权力去中心化,达到风险管控政策的科学化与社会正义性;换句话说,能够照顾到各方参与者的利益,实现社会正义与决策科学性的结合(而政策制定权过分集中则很难达到这一目标)。这四个层次具有阶梯性与递进性的特征,彼此又不可或缺,各有各的功能。

我国现在还没有建立 TRI 数据库,目前对于企业环境污染最有影响力的监督形式是中央环保督察。从 2016 年开始的中央环保督察在我国环境保护过程中起到了重要的作用。前三批中央环保督察之后,初步立案处罚的企业 15586 家,罚款额度 7.75 亿元人民币,立案侦查案件 1154 起,行政和刑事拘留人数为 1075 人。然而,上述这些信息只有结果,具体信息从未对社会公开过^①。权力监督及其制约理论为政府干预地方环境保护工作、全面开展中央环保督察提供了理论依据。同时,后工业社会理论认为环境污染这类负外部公共属性管理问题,是两级体制(即政府和企业)失灵所造成的,需要引入第三部门的参与管理与监督,即引入更多环保主体参与对话、监督与管理当中来^{[33](P5-12)}。中央环保督察这种属于政府内部的权力监督,有学者认为这种权力制约的方式不可避免地形成一种拮抗效果,将会导致管理资源的内部消耗,也将会增加社会治理的成本,也不利于我国环境公共利益的实现^[34]。不过,中央环保督察在我们国家还是必要的,督查代表党中央国务院在管理上有权威性,是由监督企业、再监督政府到监督地方党委的权力监督模式^[35],督查推动了地方政府治理环境的效率,这是基于我国国情之环境保护重点工作的顶层设计不断细化的结果。同时,我们的环境保护应该有充分的多层面的公众参与,包括政府、企业和各层次公众的多元主体,本研究这种基于 TRI 数据库基础上多层次的公众参与对于推动我国的环境保护具有一定的借鉴意义。

参考文献

- [1] Slovic,P. Informing and educating the public about the risk[J]. *Risk Analysis*,1986(10).
- [2] Fischhoff,B. ,S. R. Watson,C. Hope. Defining risk[J]. *Policy Sciences*,1984(17).
- [3] Cvetkovich,G. *Social Trust and the Management of Risk*[M]. London:Earthscan Publication (first edition), 1999.
- [4] Lauber,T. B. ,B. A. Knuth. Fairness in Moose management decision-making:The citizens' perspective [J]. *Wild Society Bulletin*,1997(4).
- [5] Mirel,B. Debating nuclear energy:Theories of risk and purposes of communication[J]. *Technical Communication Quarterly*,1994(3).
- [6] Waddell,C. Defining sustainable development:A case study in environmental communication[J]. *Technical Communication Quarterly*,1994(4).
- [7] Winner,L. Citizen virtues in a technological order[A]. Andrew Feenberg & Alastair Hannay(Eds.) *Technology and the Politics of Knowledge*[C]. Bloomington:Indiana University Press,1995.
- [8] Rowan,K. What risk communicators need to know:An agenda for research[A]. Brant Burleson (Ed.) *Communication Yearbook 18*, *International Communication Association*[C]. 1994.
- [9] Stratman,J. E. ,C. Boykin,M. C. Holmes. Risk communication meta-communication,and rhetorical states in the Aspen EPA superfund controversy[J]. *Journal of Business and Technical Communication*,1995(9).
- [10] Renn,O. ,T. Webler,P. M. Wiedmann. *Fairness and Competence in Citizen Participation:Evaluating Mod-*

^① 参见《积弊 清理:2016—2017 年度 120 城市污染源监管信息公开指数(PITI)报告》[R]. 北京:公众环境研究中心,2017 年版,第 11 至 13 页。

- els for Environmental Discourse*[M]. Dordrecht:Kluwer,1995.
- [11]Lynn,F. M. ,J. D. Kartez. Environmental democracy in action:The toxics release inventory[J]. *Environmental Management* ,1994(4).
- [12]Iacofano,D. ,R. Moore,S. Goltsman. Public involvement in transit planning:A case study of piece transit, Tacoma, Washington, USA[A]. H. Sanoff (Ed.) *Participatory Design: Theory & Techniques* [C]. Henry Sanoff,1990.
- [13]Belsten,L. Environmental risk communication and community collaboration[A]. Star Muir & Thomas Veenendall (Eds.) *Earthtalk*, Westport, Connecticut: Praeger Series in Political Communication[C]. 1996.
- [14]Pine,J. 1997 *Toxics Release Inventory and Right-to-Know Conference Proceedings*[R]. Washington D. C. : EPA,1997-09-08.
- [15]McDonnell,Jeff S. The Toxics Release Inventory:A New Challenge for Electric Utilities,*How are the Toxics Release Inventory Data Used ?* [R]. Washington D. C. :EPA,2003.
- [16]Rice,F. Who Scores Best on the Environment[N]. *Fortune*, Vol. 128, No. 2, 1993-07-26.
- [17]Grabill,J. T. ,W. M. Simmons. Toward a critical rhetoric of risk communication:Producing citizens and the role of technical communicators[J]. *Technical Communication Quarterly*,7(4),1998.
- [18]Rowe,G. ,L. J. Frewer. A typology of public engagement mechanisms[J]. *Science Technology & Human Values* ,2005(20).
- [19]Wilson,D. *An Unreasonable Woman a True Story of Shrimpers, Politicos, Polluters, and the Flight for Seadrift, Texas*[M]. Chelsea Green Publishing Company,2006.
- [20]Kolacovic,G. Poor Neighborhoods and Poor Health[N]. *Los Angels Times* ,2001-10-18.
- [21]Plough,A. ,S. Krinsky. *Environmental Hazards:Communicating Risks as a Social Process*[M]. Dover: Auburn House,1988.
- [22]Eilperin,J. Toxic Releases Rose 16 percent in 2010,EPA Says[N]. *The Washington Post* ,2012-01-05.
- [23]Penn, B. The Smokestack Effect: Toxic Air and America's Schools[N]. Special Report, *USA TODAY* , 2009-04-01.
- [24]Brennan,M. America's 10 Most Toxic Cities[N]. *Forbus* ,2011-02-28.
- [25]Oltman,S. ,S. Kate. America's Top 10 Polluting Power Stations[N]. *The Guardian* ,2012-01-12.
- [26]Augenstein,S. Delaware River is 5th most Polluted River in U. S. ,Environmental Group Says[N]. *New Jersey Real-Time News* ,2012-04-05.
- [27]Ross,S. M. Two rivers, two vessels; Environmental problem solving in an intercultural context[A]. Star Muir & Thomas Veenendall (Eds.) *Earthtalk*, Westport ,Connecticut: Praeger Series in Political Communication[C]. 1996.
- [28]Fung and O'Bourke. Reinventing environmental regulations from the grassroots up[J]. *Environmental Management* ,2000(2).
- [29]McQuaid, J. Q & A:What is Environmental Justice ? [N]. *NOLA Live* ,2002-01-07.
- [30]Bullard,R. Confronting Environmental Racism in the Twenty-First Century[N]. *Global Dialogue* ,2012-04-26.
- [31]Foucault,M. The Subject and Power[A]. Huber L. Dreyfus & Paul Rabinow (Eds.) *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics* ,Chicago:University of Chicago[C]. 1982.
- [32]Simmons,M. *Participation and Power Civic Discourse in Environmental Policy Decision* [C]. Oneonta: State University of New York Press,2005.
- [33]若弘. 中国 NGO:非政府组织在中国[M]. 北京:人民出版社,2015.
- [34]刘奇,张金池. 基于比较分析的中央环保督察制度研究[J]. *环境保护* ,2018(11).

[35]常纪文,王鑫. 由督企、督政到督地方党委:环境监督模式转变的历史逻辑[J]. 环境保护,2016(7).

Why does Public Opinion Supervision of Enterprise Pollution Need Multi-level Public Participations

— A Case Study of TRI Practices in USA

WANG Ji-long, YAN Si-nan

Abstract: This paper examines the public participation and its roles at all levels on the basis of TRI practices in the USA in order to supervise the enterprise pollution by public opinions. Among these four levels, public participation of enterprises makes risk assessment have different stakeholders, and citizen and community participation is the primary form of public participation, in which participation opportunity is the main goal. Part participation is to use mass media and social professional organizations to disseminate risk knowledge to the public to form the public opinion, while full participation exerts great influence on the risk legislation at the policy-making level. These four levels of public participation are ladder-like and indispensable to each other.

Key words: enterprise pollution; public participation; risk communication; TRI database; supervision by public opinions

(责任编辑 刘传红)