

“公咨委模式”在城市管理中的探索

——以广州城市废弃物处理公咨委为例

常向阳¹ 邓培森² 黄 羿¹

(¹ 广州大学环境科学与工程学院;² 广州市城市管理委员会)

摘要: 为了引导公众参与城市管理,广州市创新建立了公众咨询监督机构。针对城市环境管理中的生活垃圾问题,广州市组建了城市废弃物处理公众咨询监督委员会。两年多的实践表明,该模式有助于体现政府决策过程中问计于民的服务姿态,也增强了公众参与公共事务的责任感。这不仅是城市创新管理机制走向善治的重要标志,同时也为开展环境教育和可持续发展教育做出了有益的尝试。

关键词: 公咨委模式,城市废弃物,城市管理,环境教育

在城市快速发展过程中,公共政策制定者面临着诸多科技和社会相互融合的复杂问题。尤其在协调社会经济发展和环境保护的问题上,不仅需要注重人与自然的和谐发展,而且要处理好人与人之间的关系。随着当代民主政治和科学决策的逐步推进,公众以各种形式参与涉及切身利益的公共事务决策行为已成为常态。因此,如何在决策前更好地搭建政民沟通的桥梁,了解决策相关方的态度与意见,引导公众有效参与决策,已成为促进科学决策和民主决策的重要问题。

作者简介: 常向阳,广州大学环境科学与工程学院教授,研究方向为环境地球化学、环境教育。

邓培森,广州市城市管理委员会公共关系处调研员。研究方向为城市管理。

黄 羿,广州大学环境科学与工程学院讲师。研究方向为资源环境与区域可持续发展、环境教育。

在经历过多项涉及政府决策的公众行动事件后,广州市对公众参与决策进行了一系列探索,并于2012年2月在广州市同德围综合整治工作中首次针对专项工程成立了社会监督机构,在城市建设和管理问题上开创了公共咨询监督委员会(简称“公咨委”)模式。为了真实客观地反映公众对同德围综合整治工作的意见与建议,广州市政府转变单方主导的管理模式,聘请各级人大代表、政协委员、党员代表、企业代表和社区居民等各类代表作为同德围公咨委委员,就政府拟定的同德围综合整治方案征求和协调社会各界的意见,并对整治工作进行全过程的监督与评价。经过近三年的摸索与实践,同德围公咨委有效地协调了工程中错综复杂的利益关系,平衡了个人利益与整体利益,营造了政民互信共同管理城市的良好氛围。为了进一步鼓励公众有效参与城市管理,广州市政府推广了公咨委模式,陆续建立了城市固体废弃物处理公咨委、东豪涌公咨委、重大城建项目公咨委等。

作为公共决策的全新探索,“公咨委”模式尝试建立政府公众协同管理城市的咨询监督平台。随着经验的积累,“公咨委”模式在人员选拔配置、制度建设管理、咨询监督实践中逐步规范并形成了有效的管理和运行机制,不仅体现了政府在决策过程中问需于民、问计于民、问政于民的态度,也增强了公众的主人翁责任感,为政民平等对话以及社会和谐发展营造了良好氛围,是城市创新管理机制并不断走向善治的重要标志。同时,“公咨委”模式在城市环境管理中的应用也为开展环境教育和可持续发展教育做出了有益的尝试。本文将广州城市废弃物处理公咨委为例,着重介绍广州市政府与公众共同治理环境问题、促进城市可持续发展的新探索。

一、广州城市废弃物处理公咨委的由来

改革开放30多年来,广州经济社会获得了高速发展,推动了城市化规模和水平的不断提升,但也带来了生活垃圾的急剧增长。目前,广州市全市人口约1600万,每天生活垃圾排放量达1.8万吨,除回收4000吨外,每天约有1.4万吨垃圾需要处理。然而,因一直沿用传统的“填埋为主、焚烧为辅”的处理模式,管理理念落后,处理方式粗放单一,导致设施规划建设严重滞后、处理能力严重不足,“垃圾围城”日益严重,并成为—个敏感的社会问题。

为破解“垃圾围城”危机,广州市政府调整传统的处理方式,转向效率更

高、占地更少、污染更小的焚烧处理方式。然而由于垃圾处理的知识普及不够、透明度不高,一度造成相当多的市民群众对垃圾焚烧处理技术的误读,不少市民“闻烧色变”,甚至将之“妖魔化”。“邻避效应”导致设施建设周边居民反对声浪此起彼伏,设施建设难以落地。2009年广州番禺发生的垃圾焚烧选址事件,一度让广州垃圾终端处理设施建设陷于停滞。

严峻的形势让决策者深刻认识到,破解“垃圾围城”困局必须寻求新的沟通方式和管理模式,如何引导公众有效参与公共决策是城市管理亟需解决的重要问题。2012年3月,广州市启动了垃圾分类处理的初步探索:赴北京、上海、香港、纽约实地调研,邀请专家、市民、媒体召开垃圾处理工作座谈会,积极开展“问计于民”、“问政于民”、“问需于民”的尝试。在包含公众在内的多方参与之下,广州首次明确了“先减量、分类、回收,后无害化焚烧、生化处理、填埋”的垃圾分类处理技术路线,提出了“能卖拿去卖、有害单独放、干湿要分开”的垃圾分类原则,并从决策、组织实施、制度安排、设施规划、社会参与等方面推进,形成了全面推动垃圾分类处理的《市人大002号决议方案》。

为了更加有效地引导公众参与废弃物管理,广州市政府在贯彻落实市人大《关于落实推进城市废弃物处置利用,发展循环经济实施方案》(002号决议)和制定《广州市城市生活垃圾分类管理暂行规定》等政策的同时,突破传统管理思维定势,遵循政府行政决策向公共行政决策转变的思路,对公众参与城市废弃物处理工作进行了探索和设计。2012年8月4日成立了“第一届广州城市废弃物处理公众咨询监督委员会”,搭建了公共治理城市废弃物处理问题的平台,让公众有机会参与政府的决策,调动了公众参与垃圾分类的积极性,广州垃圾分类处理工作从此走上政民互动的新轨道。2013年12月25日市政府完成了对第一届委员会的改选,成立了第二届城市废弃物处理公咨委。

二、广州市废弃物处理公咨委的运行机制

公咨委作为政府决策和民意沟通的社会监督机构,其性质决定了机构建立与运行的方式必须站在公开、公平、公正的角度,既要代表广大群众的利益,又要履行协调政府与公众关系的职责,促进协同高效治理垃圾问题的

目标。因此,公咨委的运行,需具备科学的组织结构、规范的组织制度、实事求是的客观态度、以及为民众谋利的服务意识。

1. 培育组织公信力。公信力是公咨委的生命,因此在确定成员构成时既要注重成员行业的组成和搭配,又要保证选拔和运行过程中的公开性与公正性。经过反复论证,广州市政府最终确定城市废弃物处理公咨委委员人数为30名,其中,19名公众委员和11名技术专家形成了一个由公众人士和专业技术人员组成的公益咨询监督组织。为体现公咨委代表的普遍性,成员来源要求尽量广泛。例如,第一届废弃物处理公咨委由市区人大代表、网友、教师、医生、律师、志愿者、企业家、固废专家、社会组织等成员组成,第二届成员包括市人大代表、政协委员、民主党派、网民、律师、企业家、固废专家、社会组织代表、媒体从业者等。为了保证组织运行的公开公正性,除了成员需经过选拔、公示、审核、公布等环节以外,领导班子采用全员选举制产生,并在各项工作中实行公众委员与专家委员联合搭配的方式,在充分发挥各自优势、相互学习、取长补短的同时,有利于更加充分地表达各方利益,促进政府更加民主和科学地进行决策。

2. 完善组织制度。第一届废弃物公咨委成立之初就明确了公咨委的性质,即作为开展垃圾分类处理工作的专门的社会咨询监督机构,是市政府听取民声、了解民意、征询意见,加强公众联系的重要载体,是促进城市生活垃圾分类处理决策科学化、民主化和保证各项工作在阳光下运行的重要组织形式,其工作开展保持相对独立性。另外,第一届废弃物公咨委还明确了公咨委机构组成、委员选聘、职责任务、咨询方式、权利义务等重大问题,并正式确定了公咨委组织章程。第二届公咨委根据运行情况对《组织章程》作进一步修订完善,再次明确了政府和公咨委沟通的方式方法,并确立了由广州市固体废弃物处理工作办公室(以下简称“市固废办”)代表市政府与公咨委进行日常工作对接。

为了更好地让公众了解政府关于垃圾分类处理决策的进展,广州市政府、市固废办利用召开大会、座谈会、通报会等机会,定期就广州市垃圾分类处理工作向公咨委进行通报,并由市固废办指定一名处级干部担任日常工作联络人,负责向公咨委委员发送相关工作资料、工作信息或邀请参加相关活动等,同时接受公咨委委员相关意见建议及其他信息,确保政府和公咨委经常性的双向沟通,以便提高工作效率。两年来,广州市固废办先后向公咨

委通报工作 18 次,向公咨委委员发送各类信息 300 条(次),接受委员口头和书面意见建议 100 多条(次),反馈公咨委各类信息 100 多条(次)。

为充分发挥咨询监督工作的有效性和持续性,市政府邀请公咨委参与政府各项专题座谈会或调研活动,并要求每位委员每年都必需开展 1 次以上的调查研究,掌握垃圾分类处理工作第一手资料。在公咨委成立的 2 年间,公咨委委员先后提交了 20 余份调研报告。这不仅保障了公咨委委员对广州垃圾处理的知情权和监督权,而且也有力调动了公咨委委员参与积极性。

3. 保证言论客观公正。公咨委实行严格的内部并发挥外部约束机制,保障在代表公众利益实事求是地向政府表达诉求的同时,也对公众客观地解读政府的反馈意见。公咨委章程制度是管理成员个人行为的基础依据,公咨委要求成员在日常事务中严格履行对职责的相关承诺,除技术论证咨询活动外,义务参与各项相关活动,并保持客观、公正、负责的态度,避免出现利益冲突。在组织形式上公咨委实行两年换届制度,通过内部监督机制淘汰违反组织章程的不称职委员。

对媒体开放垃圾分类处理意见征询会和相关活动是监督公咨委委员言行公正的重要外部约束机制。一方面,政府可以听取来自各方的建议意见,避免公咨委委员意见单一化的现象出现;另一方面也通过媒体的全程介入和监督,确保公咨委委员言论客观真实。

4. 落实双向服务。在自我约束和公众监督的环境下,公咨委通过各种方式为政府决策提供建议并向公众宣传解读相关政策。废弃物处理公咨委主要通过提供咨询监督意见和开展公众论坛的方式,落实其咨询、监督和评价工作。在学习调研机制和政府会议公开化的双重促进作用下,公咨委参与了市政府各类会议及调研活动。例如,11 次参加市长、副市长主持召开的专题座谈会或调研会;200 余人次参加广州市组织的每年一度的“7.10 动员大会”、“年终部署总结大会”、“城市矿产”开发利用座谈会、“新快报全球问计”、“全国垃圾分类示范城市创建座谈会”、“中日垃圾分类政策技术交流会”等高层次会议;先后组织委员 2 次前往澳门、1 次前往台湾 20 余人次考察垃圾分类处理情况;40 余人次考察垃圾分类示范点、垃圾压缩站、大田山生态循环园、兴丰垃圾填埋场、李坑垃圾焚烧厂等;70 余人次实地了解“垃圾不落地”、“垃圾按袋计量”、“厨余垃圾专袋投放”、“餐厨垃圾统收统运”四

种模式以及“定时定点”分类投放模式试点情况；40余人次陪同市领导调研；30余人次全程参加城市管理综合提升考评、垃圾分类检查考评、垃圾分类社区合格验收检查、垃圾分类联席会议等活动；40余人次随同新闻媒体跟踪采访垃圾分类“按袋计量”、“定时定点”试点推进情况、垃圾分类电视访谈节目、走进城管活动，等等，确保了委员对广州垃圾分类处理的知情权、监督权，提高了咨询监督的针对性。

公咨委委员整理并提交了一系列经媒体公开发布后引起社会重大反响的建议意见，例如：“加强垃圾分类处理的全流程设计方案”、“企业参与垃圾分类工作的具体做法——广州市荔湾区西村案例”、“广州固废 BOT 项目聘请专业咨询顾问的提案”、“关于定时定点分类投放模式的调研报告”、“16条先行街道的垃圾分类处理工作报告”和“加强学校垃圾分类教育的建议”等报告。同时，公咨委还针对调研和会议内容自主开展了相关研究，为广州市生活垃圾、餐厨垃圾、建筑垃圾、大型垃圾压缩站等固体废弃物处理设施建设项目的技术论证与实施政策提供出了建设性的意见和建议，全面推动了相关决策的制定和落实。

公咨委除了积极传递公众意见维护公众利益以外，也肩负着客观解读政府决策中专业技术和相关政策的重任。废弃物处理公咨委通过集体和个人两个层面发挥落实了这一职能。一方面，以集体组织的形式创办了垃圾分类处理公众论坛，先后举办了主题为“直面垃圾分类处理的现状与未来”、“生活垃圾分类处理从政府战略到公众参与”、“按袋计量”南都试点实操三月经验分享会、“按袋计量物业的该与不该”、“楼道垃圾桶撤与不撤”、“如何实施计量收费”、“垃圾分类南都思享家分享会”和“垃圾分类处理大家谈”等9个场次的公众论坛。另一方面，各委员也在日常生活和工作中充分依托各种资源，向公众与媒体宣传普及垃圾分类处理的科学知识。例如，借助新媒体宣传介绍“定时定点”分类投放模式试点工作；对垃圾焚烧厂建设等市民群众关心的问题，主动开展大量知识普及宣传；利用委员所在的社会组织或企业推进社区垃圾分类论坛和校园垃圾分类宣传工作等等。

三、“公咨委”模式的完善

广州市废弃物处理公咨委的建立与工作机制，充分体现了市政府在行

政决策上政民平等对话的诚意,以及公开透明行使决策权的决心。广州市注重集思广益在共同治理城市废弃物方面的尝试,不仅明确了政府与公众对待环境问题的共有责任,提高了城市管理效率,而且有效化解了个人利益与整体利益可能存在的矛盾,是全面推动生态文明建设的有力举措。然而,“公咨委”模式在废弃物处理的探索阶段依然存在一些问题,仍需要不断的完善与改进。

1. 组织功能定位需更加明确

由于城市废弃物分类处理过程涉及源头减量、分类投放、分类收集、分类运输、分类处理等多个环节,而广州市依然处于垃圾分类处理的初级阶段,需要推动的政策及落实区域范围较为广泛。虽然废弃物处理公咨委参与的会议调研内容丰富,但是相对于同德国公咨委等其他几个专项工程公咨委而言,公咨委工作的项目针对性较差,公众参与意见多为公咨委委员自主提出的意见建议,且公咨委内部人员组织结构和职能范围并不明确,加上兼职担任公咨委委员的形式导致内部沟通不够充分,容易重复研究和关注热点问题而忽略个体问题。因此,公咨委在其内部管理中应更加注重协同管理的作用,一方面在专家委员和公众委员的基础上,划分职能分支委员会,例如:垃圾分类投放支委会、垃圾终端处理设施建设支委会等,并根据职能分工精细化地完善相关规章制度;另一方面从整体制定各分支委员会的交流与沟通机制,及时交流公众对各种废弃物处理中普遍存在的问题和特殊问题,并集中讨论形成建议意见提交广州市政府作决策参考。

2. 运行制度需更加合理

广州市政府办公厅在出台的《广州市重大民生决策公众意见征询委员会制度(试行)》中明确规定,公咨委的成立需由主办决策事项的政府部门发起、挑选入围委员、负责公咨委日常运作和经费支出,且自愿参与公咨委工作的委员义务从事相关工作,不领取薪酬,相关运作经费为政府主办部门的财政经费。因此,广州废弃物处理公咨委由市政府设立,由市固废办直接联络,既没有独立的法人与财务制度,也没有单独的办公场所和公众宣传平台。这不仅容易让公众对公咨委的身份产生质疑,认为公咨委是否是政府的“传话筒”、“代言人”,而且对公众客观反映相关意见和建议造成了一定的阻

碍。另一方面,作为热心参与公益事业的公咨委委员,在收集公众意见建议、开展各项调研并论证得出有效信息的过程中,也无法自由获得相关资助或社会公益资金支持,从一定程度上打击了委员的积极性并限制了他们本可以发挥的作用。因此,广州市政府对于有别于其他专项工程的公咨委,还需对废弃物处理公咨委的运行制度做一定的调整,形成有效的组织和资金监督管理机制,既要积极发挥民间力量,允许公益资金资助并设置相关调研课题,自主招募志愿者开展相关研究,又要避免利益相关方的间接操控。

3. 信息传播需更加专业

公咨委作为公众与政府决策者的桥梁,应该正确引导有效信息在公众与政府之间相互传递。这不仅需要公咨委围绕垃圾分类处理工作的重点、难点及市民群众关心的话题,建立双向信息发布平台,对公众及时公布政府垃圾分类处理工作情况、调查报告及相关工作机制,对政府及时反馈公众参与意见,而且需要联合诸如广州市环境教育学会等专业的公益类社会组织,在继续开展垃圾分类处理公众论坛的同时,加强针对公众的环境教育和针对政府决策者的可持续发展教育,使二者从不同的层面正确认识生态文明建设的重要性并学习垃圾分类处理的科普知识,增强双方对对方建议或决策的信任度,真正实现决策的科学化和民主化,共同承担城市生态环境可持续发展的共有责任。

参考文献

- [1]胡刚,苏红叶.广州城市治理转型的实践与创新——基于“同德围模式”的思考.城市问题,2014(3):85—89.
- [2]李珍刚,胡佳.城市垃圾协同治理机制的构建.广西民族大学学报(哲学社会科学版),2013,35(5):149—155.
- [3]刘小康.从政府决策到公共决策:我国行政决策模式的转换.新视野,2014(6):56—59.
- [4]缺制度缺身份缺资金:公咨委三大瓶颈待破解.新快报.http://www.ycwb.com/ePaper/xkb/html/2015-01/07/content_625642.htm?div=2. [2015-1-13].
- [5]杨亚东.建构公共决策中公众参与的有效治理模型——以番禺生活垃圾焚烧处理厂事件为例.中共中央党校硕士论文,2013.

The Exploration of the "Pattern of Public Consultation and Supervision Committee" in City Administration

—Practical Experience from Guangzhou Committee of Public Consultation and Supervision in Urban Waste Management

CHANG Xiang-yang¹ DENG Pei-sen² HUANG Yi¹

(¹ School of Environmental Science & Engineering, Guangzhou University;

² Guangzhou City Administration Committee)

Abstract: In order to guide the public participation in city administration, Guangzhou municipal government established the institution for public consultation and supervision. For solving the problems of garbage in urban environment management, the government set up the Committee of Public Consultation and Supervision in Urban Waste Management. More than two years practical experience shows that the pattern of public consultation and supervision reflects the well service attitude of government which considered public opinions in policy making, and enhances the public's sense of ownership. This innovational mechanism of city administration is an important symbol towards good governance, meanwhile making a useful attempt for environmental education and education for sustainable development.

Key words: pattern of public consultation and supervision committee, municipal solid waste, city administration, environmental education

(责任编辑 张思光)