

## 绿色低碳发展中的青年参与机制研究

■ 岳小花

(中国社会科学院法学研究所,北京 100720)

**【摘要】**绿色低碳发展中的青年参与不仅指青年在生产、生活及参与相关公共事务治理过程时秉持并践行绿色、低碳理念,还包括通过特定的方式和途径向公共管理者发表自身观点、表达自身意愿及要求,以此影响绿色低碳相关立法及决策过程,以及监督绿色低碳相关的行为等活动,主要包括参与国内绿色低碳相关立法及决策制定和国际谈判及交流活动,践行绿色低碳生产、生活和消费,开展绿色低碳宣传教育活动、参与环境保护公益诉讼以及对浪费资源、破坏环境的行为进行监督等内容。为更好地推进青年参与绿色低碳发展,政府需要从加强信息公开、完善相关激励机制、加强对青少年开展绿色低碳宣传教育,以及扶持青年绿色低碳相关组织等方面进行努力。

**【关键词】**绿色低碳发展 青年参与 生态保护

据统计,2014年我国单位国内生产总值能耗是世界平均水平的1.7倍,远远高于发达国家。化石燃料燃烧产生的二氧化碳排放已经居世界第一位,接近美国、欧盟、日本等经济体排放量的总和。我们的人均排放量已经超过世界平均水平<sup>①</sup>。

在全球应对气候变化以及保护生态环境的大背景下,绿色低碳发展成为包括我国在内的大多数国家的主要发展模式。2016年4月22日我国签署《巴黎协定》时明确了国内二氧化碳排放量2030年左右达到峰值并努力尽早达峰等一系列行动目标,并将行动目标纳入国家整体发展议程。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》(2016-2020年)确定,未来五年单位国内生产总值二氧化碳排放量下降为18%。但在绿色低碳发展的道路上,我国仍然任重道远。实现我国碳减排目标,践行绿色低碳发展,除了政府的引导支持,更需要发挥公众的力量。作为社会的主力军,青年在践行绿色低碳发展过程中责无旁贷地承担着主要责任。正如联合国大会1995年12月14日通过的50/81号决议《到2000年及其后世界青年行动纲领》所言,青年是社会重大变革的推动者、受益者和受害者……他们都渴望充分参与社会生活<sup>[1]</sup>。本文在分析青年参与绿色低碳发展相关的概念基础上,对相关法律及政策依据进行梳理,对绿色低碳发展中青年参与的主要内容、形式以及促进性措施进行重点分析,以期进一步推动我国绿色低碳发展过程中的青年参与机制建设。

收稿日期:2017-06-03

作者简介:岳小花,中国社会科学院法学研究所助理研究员,法学博士,博士后研究人员,主要研究环境法、能源法。

①参见洪远:《加速推进绿色低碳发展》, [http://wap.ce.cn/szsh/201611/15/t20161115\\_17800880.html](http://wap.ce.cn/szsh/201611/15/t20161115_17800880.html)

## 一、绿色低碳发展中青年参与的概念及意义

“绿色经济”这一概念最早见于英国经济学家皮尔斯 1989 年的《绿色经济蓝皮书》，皮尔斯认为经济发展必须兼顾自然资源与人类自身的承受力，呼吁从人类社会及其生态条件角度建立一种“可承受的”、经济发展与生态环境保护协调一致的新经济模式，即绿色经济<sup>[2]</sup>。“低碳”，英文为 low carbon，意指较低或更低的温室气体（以二氧化碳为主）排放。2003 年，英国在《我们未来的能源——创建低碳经济》政府白皮书中首次明确提出发展低碳经济的概念，其总体目标是到 2050 年时，英国将其温室气体的排放量在 1990 年的基础上减少 60%。该白皮书的发布标志着低碳经济概念的正式确定及政府层面低碳发展机制的正式建立，为经济社会低碳发展制定了可计量的目标<sup>[3]</sup>。2012 年，党的十八大报告中提出“推进绿色发展、循环发展、低碳发展”，“低碳发展”首次被我国官方正式提出。

绿色低碳发展是兼顾绿色与低碳特征的发展模式，在这种模式下，既注重保护生态环境又兼顾节约资源、提高能效，减少碳排放的产生，力求达到经济发展、环境保护与低碳排放的协调，实现可持续发展。

青年是社会公众的重要组成部分和中坚力量，青年参与也是公众参与的一部分。我国 1994 年发布的《中国 21 世纪议程》提出：目前，中国是一个人口年龄结构比较年轻化的国家，青年占全国总人口的 29.8%，他们是环境保护与可持续发展的重要推动力量<sup>[4]</sup>。公众参与起源于西方草根组织（grass root），大约在 20 世纪 90 年代开始在中国兴起，广义上属于政治参与的范畴，指的是社会组织、团体或公民个人等社会主体，通过制度化或非制度化的途径，行使民主权利，表达自身利益诉求，参与或影响公共事务治理过程的社会行为<sup>[5]</sup>。1985 年联合国“国际青年年”中提出了“参与、发展、和平”的主体思想，此后重视青年的参与成为联合国国际发展战略的重要组成部分<sup>[6]</sup>。青年参与是青年个体或群体表达其利益需求并藉此获得特定利益的行为<sup>[7]</sup>。青年参与可分为政治参与、经济参与、文化参与和社会参与等方面<sup>[8]</sup>。绿色低碳发展中的青年参与内涵广泛，不仅指青年在生产、生活及参与相关公共事务治理过程时秉持并践行绿色、低碳理念，还包括通过特定的方式和途径向公共管理者发表自身观点、表达自身意愿及要求，从而影响绿色低碳相关立法及决策，以及监督绿色低碳相关的行为等活动。青年参与绿色低碳发展，在我国的环境保护及低碳经济建设过程中发挥了积极作用。以往的很多环境保护事件都有广大青年的参与，如 2007 年厦门 PX 项目事件的参加者就是以 80 后青年人为主。如果能调动广大青年参与的积极性，那么我国在绿色低碳发展的道路上势必会取得长足的进步。

## 二、绿色低碳发展中青年参与的相关法律规定

目前我国还没有专门针对青年参与绿色低碳发展的内容进行立法，相关法律规定主要有：

### （一）《宪法》的规定

2004 年修订的《宪法》在第 2 条第 3 款中规定，人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。推动绿色低碳发展也是一项重要的社会事务，这一条为青年参与绿色低碳发展奠定了宪法基础。

### （二）环境保护相关立法

2014 年《环境保护法》在第 5 条明确了公众参与是环境保护的基本原则之一，规定：“环境

保护坚持保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责的原则。”另外,在第五章“信息公开和公众参与”(第53-58条)中对环境信息公开、公众参与监督违法行为、环境公益诉讼等作了更具体的规定。

2015年新修订的《大气污染防治法》也有公众参与的规定。例如,该法第7条第2款以及第50条第1款等。

2002年颁布的《清洁生产促进法》也制定了相应的鼓励措施,鼓励清洁生产的推行、实施。例如,该法第18条的规定。

此外,农业、森林及自然生态系统、水资源等领域的立法对我国发展低碳经济、应对气候变化等都有积极作用。在这些领域的立法中都有公众参与的内容,如农业生产方面的《农业法》《草原法》《渔业法》《土地管理法》;森林保护方面的《森林法》《野生动物保护法》《水土保持法》《防沙治沙法》等;水资源及江河湖海生态系统方面的《水法》《水污染防治法》《海洋环境保护法》等法律法规;《噪声污染防治法》《固体废物污染环境防治法》等都规定了公众对污染环境行为有检举、控告的权利,以及有关的奖励制度。

#### (三)能源立法中的相关规定

2016年修订的《节约能源法》为我国开展能源节约提供了法律保障。它规定了“节约资源是我国的基本国策”,同时,在第8条第2款以及第9条第1款中都有相关规定。

2008年颁布的《循环经济促进法》作为发展循环经济的倡导性法律,其中有不少关于公众参与的规定,比如该法第3条、第10条。

2005年颁布并于2009年修订的《可再生能源法》主要对我国可再生能源开发利用过程中的法律问题进行了规制,涉及公众参与的部分主要第8条、第9条等。

#### (四)相关行政法规及规范性文件

国务院及各部委还根据上述立法出台了相关法规及规章,成为我国低碳发展立法的重要组成部分,如1999年出台的《中国节能产品认证管理办法》《重点用能单位节能管理办法》,2000年由相关部委联合发布的《节约用电管理办法》,建设部于2000年发布并于2005年修订的《民用建筑节能管理规定》,建设部2007年发布的《城市生活垃圾管理办法》《民用建筑节能条例》和《公共机构节能条例》,2014年发改委发布的《关于开展低碳社区试点工作的通知》等。

#### (五)地方相关立法

一些地方也在积极尝试立法,上下共同努力逐步完善我国绿色低碳发展公众参与的相关立法体系。如浙江省环保厅先后制定了《关于切实加强公众参与环境保护工作的若干意见》《关于切实加强建设项目环境影响评价公众参与工作的实施意见》《建设项目环境影响评价公众参与和政府信息公开工作的实施细则(试行)》等规范性文件。2014年底河北省出台的《河北省环境保护公众参与条例》,成为全国首个地方性环境保护公众参与法规。此外,还有《北京市生活垃圾管理条例》(2011年)、《沈阳市生活垃圾管理条例》(2011年)、《上海生活垃圾管理条例》(2016年)等。

### 三、绿色低碳发展中青年参与的主要内容和形式

绿色低碳发展中,青年既是“相关立法和政策决策参与者”,更是“绿色低碳的实践者”。具体来说青年参与绿色低碳发展的内容和形式主要有以下方面。

#### (一)参与国内绿色低碳相关立法及决策制定

传统意义上的“公众参与”,大都包含公众参与立法和政策的制定、修订及司法活动等,低



碳发展相关公众参与更是如此。但立法及政策出台具有一定的专业性和程序的复杂性,目前包括青年在内的社会公众在绿色低碳相关立法及政策制定方面的参与程度还比较低。实践中,主要还是由具备专业知识的专家和学者来参与相关立法及政策的制定工作,参与方式主要有专家论证会、座谈会、听证会、技术咨询等。将来随着网络信息技术的进一步发展以及公民参与立法能力的不断提高,青年参与绿色低碳立法及政策制定的比例会不断增长。

行政决策及具体规划制定不同于立法及政策制定,它一般是单项行政事项的决策,是就某一个事项的具体规定。因此绿色低碳发展相关的行政决策或者规划制定所涉及的公众的范围比较广泛,普通青年往往会参与其中,参与方式也多种多样。但是实践中青年公众参与的比例还较低,而且往往是事后参与。原因在于,政府制定规划或政策过程中缺乏对公众参与尤其是青年参与的重视,在公众参与的程序上欠缺强制性的规定。公众参与的不足,在结果上会大大增加政府决策的成本,一定程度上损害了政府的公信力。比如厦门PX项目事件中,在该项目被公众获悉之前,政府已经通过了关于在厦门海沧建设PX项目的规划,曝光后,在包括广大青年在内的社会公众的积极参与下,政府的决策才最终被修正。

#### (二)参与绿色低碳相关国际谈判及交流活动

环境保护及应对气候变化具有较强的国际性,中国青年一直积极参与相关的国际交流与谈判活动,如自2009年青年应对气候变化行动网络(简称CYCAN)组织“COP15中国青年代表团”参加气候变化大会开始,至今其已累计组织上百名中国青年参与会议、追踪会议谈判结果,并积极对话各国政府谈判代表、非政府组织及媒体,表达中国青年人自己的声音<sup>[9]</sup>。

#### (三)践行绿色低碳生产、生活和消费

绿色低碳实践包括绿色低碳生产、生活和消费等活动,相比其他年龄的群体,青年群体的消费结构要相对复杂,主要涉及基本生活消费(衣、食、住、行)、学习消费(学费、书杂费、考证、电脑)、休闲娱乐消费(休闲、旅游、娱乐)、人际交往消费(人情、恋爱)等几个方面。目前随着媒体的深入宣传,青年的绿色低碳消费及生活观念有了长足的进步。比如当今常见的共享单车即是首先在年轻人中间开始流行并逐渐在社会上普及的。但是总体来说,青年的绿色低碳消费、生活以及生产观念还有待进一步加强。今后还需要政府及社会多给予引导,完善有关政策,鼓励青年绿色低碳消费、生产和生活。

#### (四)开展绿色低碳宣传教育活动

据调查,我国有92%的人对低碳经济的问题一知半解,仅有10%的人知道中国碳排放总量排在世界第二,这反映了国人对低碳经济的认知不够;另外,居民缺少将低碳意识转化为行动的动力及约束,低碳消费只是备选选项<sup>[10]</sup>。

青年参与绿色低碳宣传教育有助于通过潜移默化的作用影响社会公众积极践行绿色、低碳理念。实践中,主要通过成立相关协会、举办学术会议、创办相关刊物等形式来向社会公众开展绿色低碳宣传教育活动。

首先,开展绿色低碳志愿者活动。我国正式开展有组织的志愿服务起源于20世纪90年代,1994年12月5日“中国青年志愿者协会”在北京正式成立,此后曾开展了诸多与环境保护相关的志愿活动,如“千名青年环境友好使者行动”等。还通过组建各种环保或低碳协会和交流平台,传播绿色低碳理念,带动青年自身以及周围社会公众,共同推动绿色低碳发展。如在校内组建环保社团,成立社会性的青年环保社团或平台等。

其次,开展绿色低碳相关学术交流。1993年全国青联主办了“中国青年环境论坛首届学术年会”,2011年召开了以“绿色发展,青年行动”为主题的第三届国际青年能源与气候变化峰会;2014年在南京召开了“第一届全国青年能源环境政策与管理学术会议”等。

最后,通过创办绿色低碳相关刊物宣传环境保护及绿色理念。如2010年创办了《青年环境评论》。

#### (五)参与环境保护公益诉讼

2012年新修订的《民事诉讼法》第55条建立了公益诉讼制度,随后2014年修订的《环境保护法》第58条规定,对污染环境、破坏生态、损害社会公共利益的行为,符合条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼。青年参与公益诉讼也是通过环境保护公益性组织来参与的。如1994年成立的自然之友,从会员年龄结构上看也是以青年居多,该组织参与了诸多与环境保护相关的公益性活动或诉讼。

但实践过程中,由于公益诉讼制度在我国整体上还处于初期发展阶段,很多具体机制不健全,导致包括青年在内的广大公众及社会组织参与环保公益诉讼还有诸多的问题及障碍,这一方面需要继续完善我国的公益诉讼机制,另一方面要鼓励广大青年为环境保护公益诉讼积极贡献自己的力量。

此外,青年还可以行使监督权,对浪费资源、破坏环境的行为进行监督。环保部及各地环保部门已开设网上举报平台,还设立了举报电话,方便包括青年在内的公众对破坏环境、浪费资源的行为进行监督。

### 四、青年参与绿色低碳发展的促进性措施

青年参与绿色低碳发展是一个系统性工程,它既需要广大青年的积极努力,更离不开政府的推动。正如《中国21世纪议程》所说,“在各地青年中广泛建立各种环境保护团体,推动青年参与可持续发展活动”,“采取措施鼓励青年参与可持续发展和环境保护活动”。具体来说,政府可以从以下方面为青年参与绿色低碳发展提供支持和保障。

#### (一)加强绿色低碳相关信息公开工作

政府信息公开是青年获得环境信息的前提,如果没有信息公开,青年参与很可能就是一种走过场,因此信息公开是青年参与的重要保证。我国颁布了《政府信息公开条例》,与环境保护和低碳发展相关的不少立法中也对信息公开作了规定。如新修订的《环境保护法》第53-55条重点对信息公开作了规定,《节约能源法》第19条第2款以及第36条也有相关规定,《循环经济促进法》第10条第3款也有相应规定。

政府、立法部门在及时公开相关信息的同时,对于青年及其组织提出的与环境保护相关的质疑或询问,也应该及时予以回应。为更好地促进公众低碳实践,应完善碳标签制度,要求相关企业对产品的能耗、能源种类等进行明确具体的公示,从而方便公众选择更加低碳、环保的产品。

#### (二)完善青年参与绿色低碳相关激励机制

对青年参与绿色低碳发展的激励机制应该既有经济激励,也有精神鼓励。经济利益的激励是激发公众积极开展低碳实践的最直接动力。所采用的措施可以包括政府财政补贴、税收优惠、低碳信贷优惠等。我国《节约能源法》第五章专门就能源节约相关行为和措施予以经济激励作出了规定,包括税收优惠、价格政策、表彰奖励等措施。如该法第66条第1款和第67条之规定。《循环经济促进法》第五章对激励措施进行了专章规定,包括专项资金、金融信贷支持、税收优惠、表彰奖励等措施。实践中,政府往往与一些单位合作对青年从事环保或低碳活动设立奖项,如2005年开始的“中国青年丰田环境保护奖”,2015年的“北京青年环保科技创意大

赛”等。为提高青年参与绿色低碳发展的积极性,建议今后采取多种方式进一步加大对青年的激励力度。

### (三)对青少年开展绿色低碳宣传教育

青少年具有很强的可塑性,通过宣传教育,培养他们树立节约能源、保护环境意识,这对其步入社会后践行绿色低碳理念能够奠定良好的基础。正如利奥波德(Aldo Leopold)提出的,环境意识培养的关键还是在于教育,因为教育不仅是思想传播最为深刻的方式,而且是最有力、持久的<sup>[11]</sup>。政府对青少年的绿色低碳教育主要应通过以下途径。

一是学校教育。国外不少国家都将环境教育作为必修内容。比如瑞典政府于1985年将环保观念写入了瑞典教育法中,规定环保教育成为自小学至大学的必修重点课程,这为学校设立环境教育类课程提供了法律依据<sup>[12]</sup>。英国1971年起已将环境教育列为中小学学校规划实施项目的一部分。我国教育部2003年颁布的《中小学生环境教育专题教育大纲》引导学生爱护环境,关注环境问题。目前,环境能源形势紧张,建议在校园中进一步加强环境保护和低碳宣传教育,在教育内容的广度和深度上加强探索,以适应当前和今后的绿色低碳发展形势。

二是社会媒体的宣传。如2014年2月份在北京电视台播出的《青少年生态环境大学堂》,对于提升青少年的环境保护意识有很大帮助。此外,根据青年人的喜好特点,邀请青年明星担任形象大使传播绿色低碳理念,如青年演员窦骁受环境保护部门邀请,担任“千名青年环境友好使者行动”项目形象大使,2009年演员李冰冰成为世界自然基金会“地球一小时”中国区大使,宣传低碳生活理念等,这些活动效果都非常明显。

### (四)积极扶持青年绿色低碳相关组织

非官方的青年绿色低碳组织具有广泛的群众基础,在推动社会践行绿色低碳理念过程中能够起到官方组织和其他社会组织难以起到的作用。这些组织对于推动我国的环境保护及低碳实践活动具有积极意义。政府应该秉持宽容多元的态度和理念,积极扶持青年环境保护或低碳相关组织的发展,从资金、制度上提供支持,引导其健康发展。

## [ 参 考 文 献 ]

- [1]吴 庆:《青年公共参与的兴起和参与原因探析》,载《青年探索》,2012年第1期。
- [2]张剑波:《低碳经济法律制度研究》,北京:中国政法大学出版社2013年版,第23-24页。
- [3]中华人民共和国国家发展和改革委员会宏观经济研究院《低碳发展方案编制原理与方法》教材编写组:《低碳发展方案编制原理与方法》,北京:中国经济出版社2012年版,第7页。
- [4]童志锋:《社会转型期的青年环保运动》,载《中国青年研究》,2016年第8期。
- [5]黄杰华:《我国低碳经济发展中的公众参与研究》,载《江西社会科学》,2014年第12期。
- [6]金 志:《当代青年社会参与的若干问题》,载《当代青年研究》,1994年第6期。
- [7]周保平:《和谐社会背景下的大学生参与》,载《中国青年研究》,2006年第9期。
- [8]薛 金:《中国现代化进程中的青年参与》,载《当代青年研究》,1993年第6期。
- [10]乔海曙:《中国低碳经济发展与低碳金融机制研究》,北京:经济管理出版社2013年版,第59页。
- [11][12]樊阳程 邬 亮等:《生态文明建设国际案例集》,北京:中国林业出版社2016年版,第181、110-113页。

(责任编辑:任天成)