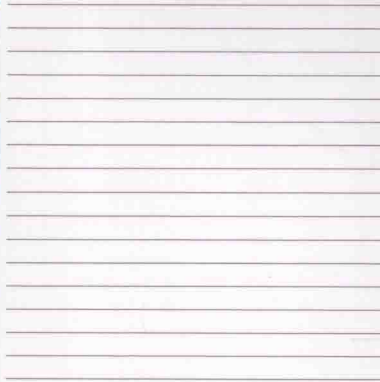


环保公众 参与的 实践与探索

HUANBAO GONGZHONG
CANYU DE SHIJIAN YU TANSUO

《环保公众参与的实践与探索》编写组
编 著



环保公众参与的实践与探索

《环保公众参与的实践与探索》编写组 编著

中国环境出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

环保公众参与的实践与探索/《环保公众参与的实践与探索》编写组编著. —北京: 中国环境出版社, 2015.5
ISBN 978-7-5111-2374-9

I. ①环… II. ①环… III. ①环境保护—群众意识—研究—中国 IV. ①X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 082876 号

出版人 王新程
策划编辑 徐于红
责任编辑 赵 艳
责任校对 尹 芳
封面设计 宋 瑞

出版发行 中国环境出版社
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 编辑管理部
010-67121726 生态(水利水电)图书出版中心
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中环盛元数字图文有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2015 年 11 月第 1 版
印 次 2015 年 11 月第 1 次印刷
开 本 880×1230 1/32
印 张 9.25
字 数 242 千字
定 价 38.00 元

【版权所有。未经许可，请勿翻印、转载，违者必究。】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题，请寄回本社更换

《环保公众参与的实践与探索》

编写组

主 任 王新程

副 主 任 罗永席 沈 建

编写组成员 季苏园 王 华 郭红燕

王必斗 薛 梅 郝力耕

张素华 季 托 陆 阳

黄滢漪 王 琳

出版前言

改革开放三十多年以来，我国探索出一条可持续发展的道路，坚持保护环境基本国策，以建设美丽中国为目标，加快推进生态文明建设。作为生态文明建设的重要内容，环境保护公众参与也随之得到不断的认可和深化。1979年，我国颁布《中华人民共和国环境保护法（试行）》，第八条规定公民对污染和破坏环境的单位和个人，有权监督、检举和控告，第三十一条规定国家对保护环境有显著成绩和贡献的单位、个人，给予表扬和奖励，将公众参与环境保护的内容以法律形式确定下来。经过三十多年的发展，环境保护公众参与对我国环境保护事业乃至社会方方面面发挥着越来越广泛的影响，推动环境保护公众参与依法有序发展逐步成为各级政府部门的共识。2015年1月1日起实施的《环境保护法》为“信息公开和公众参与”设立了专章，并规定：“公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利。各级人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门，应当依法公开环境信息、完善公众参与程序，为公民、法人和其他组织参与和监督环境保护提供便利。”

环境保护公众参与是指公民、法人和其他组织获取环境信息、参与和监督环境保护的行为。公众参与能够有效解决因环境问题引起的各种冲突，促进环境管理民主化与法治化进程，是实

现可持续发展战略的必然选择。越来越多的地方环境保护部门通过信息公开、征求意见、项目资助、购买服务等方式，支持、引导个人、社会组织参与环境保护活动。

为梳理总结环保系统引导推动公众参与的实践探索，进一步推动环保公众参与依法有序发展，在环境保护部宣传教育司的支持推动下，《环保公众参与的实践与探索》一书的编写工作于2014年全面启动。全书以近年来各级环保部门在推动环保公众参与的法律规章制度建设、参与途径探索等为主要内容，主要包括第一章环境保护公众参与概论、第二章地方环保公众参与探索、第三章环保 NGO 对公众参与的引导推动、第四章国内外环保公众参与典型案例等四部分，并收录了国内环保公参相关法规与文件、国际环保公参相关文件。经过一年多的努力，本书终于和读者见面了。希望本书能够对环保工作者、环保公众参与研究人员、关心和支持环保工作的社会各界读者有所借鉴。

本书是在环境保护部宣传教育司的支持指导下，在编写组成员的共同努力下完成的，在此对各章编写者所做的大量工作表示感谢。在编写过程中，环境保护部办公厅韩孝成、中国环境科学研究院乔琦、欧阳朝斌、中国-东盟环保合作中心段飞舟同志对书稿提出了部分意见建议，在此表示感谢。特别要感谢俞可平教授百忙之中为本书撰写了序言。再次感谢！

《环保公众参与的实践与探索》编写组

2015年9月

序

由环保部组织编写的《环保公众参与的实践与探索》一书，触及了目前舆论关注的两大焦点问题，即生态环境与公民参与。更深一层说，环境与参与的问题，也就是民生与民主的问题。环境保护涉及大气、水源、土壤的安全，这是民生的基础，还有什么比这些更与民生息息相关呢？公众参与，通常又称为公共参与或公民参与，是公民试图影响公共政策和公共生活的一切活动。公众参与对于政治发展而言，意义极为重大，是民主政治的核心议题。没有公民参与，就没有民主政治。

不少人以为，民生与民主没有关系，或者关系不大。有些所谓专家甚至还振振有词地说：你瞧，我们的调查数据表明，普通民众就关心环境的洁净、食品的安全、身体的健康，他们才不关心民主不民主呢。只有知识分子才吃饱了撑的，整天喊着要民主和参与。是的，如果只看表面的调查数据，或许真的会得出这样

的结论：普通民众不太关心政治，只关心民生，知识分子则往往关心政治甚于关心民生。难道知识分子不需要干净的和富足的生活吗？这显然不是答案。正确的答案是：知识分子会比一般民众多问一问，是什么原因导致了环境的恶化和民生的不易？这一问便问出了政治和民主。许多民生问题都与公共政策和制度环境直接相关，它们的背后有政治。

自然环境的破坏和生态的失衡，大多是由不适当的公共政策和发展模式导致的；反过来，当自然环境危害民众的生活质量和人类的生存条件时，生态问题又会转变成政治问题。环境与政治的这种辩证关系，从改革开放后我国的发展变迁中获得了生动的证明。我国的现代化创造了世界经济史的奇迹，GDP年均增长连续33年超过9%，但为之付出的代价极其昂贵，其中主要的代价之一就是环境污染。GDP崇拜和GDP主导的官员绩效考核，在相当长一段时间中形成了不计环境成本的增长模式，“先发展，后环保”曾经是许多地方政府的发展思路。虽然党和政府在前些年开始调整这种以牺牲环境为代价的增长模式，但为时太晚。水污染、大气污染和土壤污染的程度已经触目惊心，严重威胁到人们的生活质量和生命健康，促使人们对生态环境的神经变得日益敏感。广大的城乡居民纷纷开始环保自救行动和维权行动，其中引人注目的举措，就是日益关注周围的环境质量，主动反映周边的环境，形成民意的重要焦点。

不仅如此，当民众的环境权益面临威胁时，越来越多的人开始采取抗争行为，例如上访、示威、游行，直至演变成暴力对抗。近年发生的大规模官民冲突事件，许多是由环境问题引发的，如厦门和大连的PX项目事件、什邡的钼铜事件、启东的排污事件等便是典型案例。有专家统计，由环境污染引发的群体性事件以年均29%的速度递增，远超GDP增速。简而言之，环境问题在目前我国已经成为重大的政治问题。

环境问题一旦成为政治问题，那就离不开公众参与。没有公众参与，难有环境保护。公众参与是解开所有政治纠结、实现官民合作、增进社会安定的一件法宝。首先，公众参与是实现公民权利的基本途径。广泛的公众参与，特别是公众的政治参与，是现代民主政治的基础。其次，公众参与可以有效防止公共权力的滥用。公民对政治生活的积极参与，是实现对公共权力有效制约的基本条件。如果公众对政治漠不关心，不参加选举、讨论、听证、申诉、请愿等，公共权力就有失控的危险。其三，公众参与可以使公共政策更加科学和民主，使相关的政策变得更加符合公共利益，还可以及时发现政策的失误和偏差，及时纠正决策失误，从而使决策更加科学和合理。其四，公众参与能够促进社会生活的和谐与安定。如果公众能够实质性地参与相关的决策过程，通过公众的参与有效协调各种利益关系，这样的政策就容易为公众所接受，民众对公共政策就会有更多的共识，公众之间以及公民

与政府之间就容易和睦相处。第五，公众参与本身就是公民的价值和美德。参与可以唤醒公民的权利意识和民主意识，可以培养公民的公共合作精神，可以增进公众的政治认同，可以使公民学会适应公共生活，提高参与的技巧，积累参与的经验，发展参与的能力。

环境保护涉及到全体民众，每个人都是环境政策的利益相关者，尤其需要公众参与。进而言之，公众参与环境保护甚至不是一个自选项，而是一个必选项。我们所能选择的只是：以何种方式参与？是主动参与还是被动参与，合法参与还是非法参与，有序参与还是无序参与？我们当然应当选择主动的、合法的、有序的参与。如果选择不当，公众参与就有可能危害公共秩序，直至引发政治危机。我在十多年前就撰文指出，我们应当积极推动公民的政治参与，主动避免参与式危机，维护社会的和谐稳定。我提出的这些主张和观点，也同样适用于公众的环保参与，不妨重申如下。

从党和政府的角度讲，要努力做到以下五点。第一，要培育公民的民主精神和法治精神，既有主人翁意识，又有守法观念。第二，要健全和完善公民参与的制度和机制，努力使公民参与制度化、规范化和程序化，使公民能够合法地参与社会的公共生活。第三，要为公众的参与提供更多的渠道，开辟新的参与途径，尽量满足公民的参与要求。第四，要正确引导和规

范公众参与，保证公民参与能够在法律的框架内有序地进行。第五，政府与公民在公众参与中要积极合作。公民与政府在政治生活中的良好合作，是善治的实质所在，而只有善治才能使公共利益最大化。

公民是公众参与的主体，也是公众参与最终的决定因素。良好的公众参与对公民自身也有许多要求。从公民自身的角度看，也努力要做到以下五点。第一，公民要充分认识到公共参与对于维护自身合法权利的极端重要性，增强参与的自觉性和主动性。第二，公民在参与过程中必须遵守国家的法律，维护社会公共秩序，使参与具有合法性和有序性。第三，公民要不断提高自身的参与能力，讲究参与技巧，提高参与的有效性。第四，公民应当具有合作精神，在参与中不仅要与政府合作，也要与其他公民合作。第五，公民在参与中要有足够的理性，既要维护自身的正当权益，也要为对方的权益考虑，防止因失去理智而导致秩序的失控。

说了这么多还没说到本书，最后让我们回到《环保公众参与的实践与探索》上来。环保部近年来一直致力于推动环境保护中的公众参与，颁发了《关于推进环境保护公众参与的指导意见》等一系列文件，出台了不少措施，并且在一些省市开展了试点性的探索。特别是，2015年开始实施修订后的《环境保护法》对信息公开和公众参与做出了专门的规定，这为公众参

与环境保护提供了极为有利的制度环境。本书便是为了配合《环境保护法》的实施，对近年来我国公众参与环境保护所做的一个理论性总结。全书既有理论分析，又有实践案例；既有中国经验，又有国际视野。我相信，本书对于进一步推动公众健康有序地参与环境保护必将具有十分积极的意义。

俞可平

2015年3月23日于京郊方圆阁

目 录

第一章 环境保护公众参与概论.....	1
第一节 公众参与环境保护的基本含义.....	1
第二节 公众参与环境保护的权利.....	10
第三节 环境保护公众参与的价值与意义.....	16
第四节 我国环境保护公众参与概况.....	18
第五节 推动我国环境保护公众参与健康发展.....	31
第二章 地方环保公众参与探索.....	38
第一节 地方环保公众参与法规.....	39
第二节 地方环保公众参与实践.....	66
第三章 环保 NGO 对公众参与的引导推动.....	86
第一节 环保 NGO 概论.....	87
第二节 环保 NGO 政策解读.....	111
第三节 环保 NGO 研究报告.....	116
第四节 地方推动环保 NGO 的实践探索.....	121

第四章 国内外环保公众参与典型案例.....	131
第一节 圆明园湖底防渗工程听证会.....	132
第二节 重庆万盛和江苏姜堰环境圆桌对话.....	134
第三节 辽宁徐大堡核电站公众参与.....	139
第四节 环保公益诉讼典型案例.....	142
第五节 环境执法公众参与典型案例.....	146
第六节 环保社会组织公众参与.....	148
第七节 德国“斯图加特 21”项目.....	152
第八节 美国自然资源保护委员会 (NRDC) 环境保护 公众参与宣传教育工作.....	155
第九节 澳大利亚公众参与水环境和土地保护.....	157
第十节 日本琵琶湖治理中的公众参与.....	160
第十一节 美国“地球之友”诉莱德洛公司案.....	163
附录 1 环保公众参与相关法律法规与文件.....	166
附录 2 国际公众参与相关文件.....	243

第一章 环境保护公众参与概论

第一节 公众参与环境保护的基本含义

“公众参与”一词广泛出现在学术界和社会生活领域，但由于公众参与的内涵和外延十分宽广，目前理论界并没有形成普遍认可的统一定义。本节首先分析公众参与的含义，指出环境保护公众参与的内涵，并在此基础上分析公众参与的三要素：主体、对象和形式。

一、公众参与的含义

公众参与的思想可以追溯到公元前 5 世纪古代雅典，当时的公民大会开创了立法中公众参与的先河，目前，立法中的公众参与已经在全球范围内被当作民主政治的重要表现形式而被普遍接受。

国内外对公众参与有多种解释。国际上，比较有代表性的解释有：斯凯夫顿报告（Skeffington Report）认为，公众参与是指公众和政府共同制定政策和议案的行为。^①Amstein 认为，公众参与是公众的一种权力。参与是权力的再分配，通过这种再分配，那些被排除在现有的政治和经济政策形成过程之外的无权民众，能够被认真地

^① Ministry of Housing and Local Government, people and planning (Skeffington Report), 1969.

囊括进来。^①Smith 认为, 公众参与是指任何相关的民众(个人或团体)所采取的以影响决策、计划或政策的行动。^②Pearse 和 Stiefel 认为, 公众参与是人们在给定的社会背景下为了增加对资源及管理部門的控制而进行的有计划、有组织的努力, 他们曾经是被排除在资源及管理部門控制之外的群体。^③

国内学者对公众参与也有多种不同的解释。有学者认为, 公众参与是指具有共同利益、兴趣的社会群体对政府涉及公共利益事务决策的介入, 或提出意见与建议的活动。公众参与包括参与主体、参与对象、参与方式三个要素。^④俞可平教授认为, 公众参与, 就是公民试图影响公共政策和公民生活的一切活动。蔡定剑教授认为, 公众参与是指公共权力在作出立法、制定公共政策、决定公共事务或公共治理时, 由公共权力机构通过开放的途径从公众或利害相关的个人或组织处获得信息, 听取意见, 并通过反馈互动对公共决策和治理行为产生影响的各种行为。它是公众通过直接与政府或其他公共机构互动的方式决定公共事务的过程。它所强调的是决策者与受决策影响的利益相关人的双向沟通和协商对话。^⑤崔浩将公众参与与政治参与、行政参与和社会参与作比较, 认为虽然公众参与、政治参与、行政参与和社会参与在内涵上都涉及“参与”, 但它们的外延并不等同。公众参与是从参与主体来界定的, 政治参与、行政参与和社会参与是从参与领域来界定的, 政治参与、行政参与和社会参与是公众这一参与主体在政治、行政和社会等领域的具体参与活动。^⑥

① Amstein S R. A Ladder of Citizen Participation Journal of American Institute of Planners, 1969, 35 (4) .

② Smith L G. Public Participation in Policy Making:The state-of-the-Art in Canada, Geoforum, 1984, 5 (2) .

③ Friedmann J. Empowerment: The Politics of Alternative Development, MA.Black, Cambridge, 1992.

④ 李艳芳. 公众参与环境影响评价制度研究[M]. 中国人民大学出版社, 2004: 16.

⑤ 蔡定剑. 公众参与: 风险社会的制度建设[M]. 法律出版社, 2009: 6.

⑥ 崔浩. 环境保护公众参与研究[M]. 光明日报出版社, 2012: 7.

在环境保护领域，公众参与的思想形成于 20 世纪 60 年代。1969 年美国在《国家环境政策法》中明确提出了公众参与权的问题，此后许多国家的环境政策法律及国际性法律文件都将公众参与作为一项原则规定在法律之中。比如法国 1983 年《关于环境保护和普及公众调查的法律》规定，对环境可能造成影响的工程施工，在施工前必须进行公众调查，并允许环境保护团体对损害环境行为向法院提起行政和民事诉讼。2002 年《俄罗斯联邦环境保护法》规定，俄罗斯联邦国家权力机关、俄罗斯联邦各主体国家权力机关、地方自治机关、社会和其他非商业性团体、法人和自然人，都必须参与环境保护活动。我国 2014 年新修订的《中华人民共和国环境保护法》第五章“信息公开和公众参与”中，规定了在环境保护中，公众享有知情权、监督权、举报权、诉讼权。

归结起来看，公众参与环境保护是指公民、法人和其他组织自觉自愿参与环境立法、执法、司法、守法等事务以及与环境相关的开发、利用、保护和改善等活动。它有利于解决和处理广泛存在的普遍环境问题，实现对环境问题的全过程、全方位管理。

二、环境保护公众参与的三要素

（一）参与的主体

公众参与，顾名思义，公众是参与的主体。“公众”一词频繁出现在环境立法和实践中。但究竟何为“公众”？法律及学术界并没有一个统一的认定。

国际上对环境保护公众参与中的“公众”曾经尝试过界定。1991 年 2 月 25 日，联合国在芬兰缔结的《跨国界背景下环境影响评价公约》首次尝试了在国际环境法中对“公众”一词加以界定，它规定“公众是指一个或一个以上的自然人或者法人”。1998 年，欧洲经济部长会议在丹麦奥胡斯签订的《公众在环境事务中的知情权、参与决策权和获得司法救济的国际公约》第 2 条第 4 项规定：“公众是指