



本项目由欧盟资助

环境公共治理
丛书

公众参与 环境保护 实践探索和路径选择

朱狄敏◎著

中国环境出版社

环境公共治理丛书

本书为中欧环境治理项目成果（项目编号：EuropeAid/132-005/L/ACT/CN）

本项目成果不代表欧盟观点

公众参与环境保护： 实践探索和路径选择

朱狄敏 著



中国环境出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

公众参与环境保护：实践探索和路径选择/朱狄敏

著. —北京：中国环境出版社，2015.12

(环境公共治理丛书)

ISBN 978-7-5111-2439-5

I. ①公… II. ①朱… III. ①环境保护—研究—中国

IV. ①X-12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 137174 号

出 版 人 王新程

责任编辑 周 煜

责任校对 尹 芳

封面设计 彭 杉

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)

发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司

经 销 各地新华书店

版 次 2015 年 12 月第 1 版

印 次 2015 年 12 月第 1 次印刷

开 本 787×960 1/16

印 张 13

字 数 190 千字

定 价 45.00 元

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载，侵权必究。】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题，请寄回本社更换

《环境公共治理丛书》

指导委员会

- 主任：环境保护部政策法规司副司长 别涛
环境保护部环境与经济政策研究中心副主任、中欧环境治理项目
主任 原庆丹
浙江省环境保护厅副厅长 卢春中
- 副主任：中欧环境治理项目欧方主任 Dimitri de Boer
- 委员：商务部国际经贸关系司一等商务秘书 陈红英
环境保护部政策法规司法规处副处长 李静云
环境保护部环境与经济政策研究中心战略室主任、中欧环境治理
项目执行主任 俞海
浙江省环境保护厅政策法规处处长 叶俊
浙江省环境保护厅科技与合作处处长 李晓伟
浙江省环境宣传教育中心主任 潘林平

《环境公共治理丛书》

编 委 会

主 编：虞 伟

编 委：（按拼音排序）

Hinrich Voss（英国） Laurent J.G. van der Maesen（荷兰）

Neil Munro（英国） 钱水苗 王鉴岫 朱狄敏 朱海伦

总 序

生态文明建设是建设中国特色社会主义的重要内容，事关民生福祉和民族未来，党中央、国务院高度重视生态文明建设，先后出台了一系列重大决策部署，推动生态文明建设取得了重大进展和积极成效。但总体上看我国生态文明建设水平仍滞后于经济社会发展，资源约束趋紧，环境污染严重，生态系统退化，发展与人口资源环境之间的矛盾日益突出，已成为经济社会可持续发展的重大瓶颈制约。

当前，中国正面临环境与新常态，即将到来的“十三五”是实现国家环境保护战略目标的关键时期，要破解发展中遇到的环境问题，既要我们腾笼换鸟，凤凰涅槃，推动经济绿色转型，更要强化国家环境治理体系顶层设计，给出中国环境治理体系和治理能力现代化的方向和路径。

中欧环境治理项目是中欧环境政策对话和欧盟中国战略文件确定的重点项目，项目由欧盟出资 1500 万欧元，支持中国政府在环境公共治理领域开展合作对话，环境保护部作为项目主管单位并授权环境保护部环境与经济政策研究中心承担项目管理与执行工作。项目聚焦环境信息公开、公众参与环境规划与决策、环境司法以及企业环境社会责任四个领域。旨在通过国家层面为中央政府直接提供政策支持，并在地方层面开展创新试点，从而推进中国环境治理体系和治理能力现代化。

作为中欧环境治理项目 15 个地方伙伴关系项目之一——嘉兴模式中的公众参与环境治理及其在浙江的可推广性项目（项目号：

EuropeAid/132-005/L/ACT/CN)，由浙江省环境宣传教育中心作为项目主要承担单位，浙江大学、浙江工商大学、英国格拉斯哥大学、英国利兹大学、荷兰国际社会质量协会等作为合作伙伴。项目实施期为 2012 年 9 月至 2015 年 3 月，共计 30 个月。项目通过分析“嘉兴模式”价值、特征，建立一套公众参与环境决策过程的新机制，并将该机制在浙江省或者全国推广。在中外项目执行团队成员的共同努力下，通过中欧互访、调研、讲座、培训、研讨会等形式，加强了中欧双边的合作伙伴关系，并形成了一系列成果，推动了“嘉兴模式”的传播和推广，提交的政策建议报告也为环境保护部和浙江省地方立法作出了贡献。

项目结束之际，我们将研究成果整理汇编成 5 册，分别是：《中国环境保护公众参与：基于嘉兴模式的研究》《环境保护公众参与：“嘉兴模式”调查报告》《嘉兴模式与浙江省公众参与环境保护的机制构建》《公众参与环境保护：实践探索和路径选择》《环境保护公众参与的国际经验》。这些成果通过中欧学者的合作研究，站在国际、国内两个视角下对“嘉兴模式”进行了全方位的解读，揭示了中国特色社会主义政治体制下，如何改变政府社会管理方式，实现各社会主体之间的利益协调，通过培育社会组织建立政府部门与民间力量的有效互动机制来化解环境利益的冲突，实现政府与公众良性互动的现实途径，这为研究当下中国地方环境协商民主进程和环境治理能力现代化建设提供了范例。

由于时间仓促和水平有限，不足之处敬请读者批评指正。

编 者

2015 年 11 月

前言

自 1992 年联合国环境与发展会议（里约地球峰会）召开以来，国际上达成共识，一致认为广泛的公众参与是有效解决环境问题的不可或缺的元素。加强公众参与环境保护能力的建设成为各国政府鼓励和支持公众合法有效参与到环境保护的工作之一，也是实现环境共同治理的重点环节。

21 世纪以来，环境保护应当从“管理”转到“治理”这一观念在中国逐渐深入人心，各地都在探索通过什么样的机制和路径来达成有效的治理，这些地方实践经验为我们分析社会治理模式提供了宝贵的经验基础，也对达成环境治理的目标开辟了更为广阔的可能性空间。在这些地方实践中，浙江省嘉兴市的公共参与环境治理进程所取得的经验具有突出成效，被一些学者和媒体总结为“嘉兴模式”。2012 年 9 月 4 日“嘉兴模式”被欧盟的“中欧环境治理项目”（项目号：EuropeAid/132-005/L/ACT/CN）列为研究对象并在浙江省及全国示范推广。

作为项目组的主要成员之一，编者在项目执行过程中深切感受到“嘉兴模式”所具有的系统性、引领性和针对性，它在环保政策制定、公众参与能力建设、参与平台搭建、社会组织培育上都具有开创意义，代表了未来中国环境治理的普遍性发展愿景。为了推进“嘉兴模式”的可持续性与可复制性，我们研究人员有责任将其提炼总结与推广；但同时，编者在推广与指导公众参与的过程中，发现近年来公众参与环境事务的热情日益高涨，但也随之出现盲目参与，过激参与等问题。目前，

公众参与环境保护：实践探索和路径选择

无论理论上还是实践中都缺少对公众参与环境保护进行系统阐述的专著。本书的写作正是在这样的背景下展开，希望藉此能找到一条适应中国土壤的环境治理实现路径，让公众参与环保事务的方式更加科学规范，参与渠道更加通畅透明，参与程度更加全面深入。

本书立足于现有制度框架，结合 2014 年新修订的《环境保护法》，总结了环保公众参与相关的法律法规、研究论文、典型案例、技术标准以及嘉兴环境治理的实践经验，运用法学、政治学、公共管理等多学科知识，从社会治理理论、协商民主理论、行政法治理论等视角解读不同阶段环保公众参与的特点与做法。

希望本书能帮助您更有效地认识和了解周围的环境信息；更有效地与政府、企业和媒体沟通；更有效地借助行政、法制、媒体舆论等途径发挥公众监督的作用，对环境污染和生态破坏制造者施加压力，督促他们遵守环境法律制度，共同寻求解决环境问题的最佳方案。

朱狄敏

2015 年秋于浙江工商大学

目 录

第一章 公众参与环境保护的基础理论	1
第一节 公众参与的概念	1
第二节 公众参与环境保护的主体	3
第三节 公众参与环境保护的形式	8
第四节 公众参与环境保护的范围	14
第五节 公众参与环境保护的意义	18
第二章 环境信息公开	26
第一节 环境信息公开制度概述	26
第二节 环境信息公开的范围	28
第三节 环境信息公开的方式和程序	30
第四节 环境信息公开的特别规定	33
第五节 环境信息公开的权利保障	39
第三章 公众参与环境立法和环境规划	56
第一节 公众参与环境立法和环境规划概述	56
第二节 公众参与环境立法和环境规划的意义	59
第三节 公众参与环境立法的方式和程序	61
第四节 公众参与环境规划的方式和程序	72

第四章 公众参与环境影响评价	79
第一节 公众参与环境影响评价制度概述	79
第二节 公众参与环境影响评价的类型	81
第三节 公众参与环境影响评价的方式和程序	84
第四节 公众参与环境影响评价的权利保障	91
第五章 公众参与环境监督	102
第一节 公众参与环境监督概述	102
第二节 公众参与环境监督的方式和程序	104
第三节 公众参与环境监督的权利保障	123
第六章 环境诉讼	138
第一节 环境诉讼制度概述	138
第二节 环境私益诉讼	143
第三节 环境公益诉讼	148
第七章 公众参与环境教育	167
第一节 环境教育制度概述	167
第二节 环境教育的目标和原则	168
第三节 公众参与环境教育的方式和途径	169
第四节 公众参与环境教育的保障措施	174
第八章 结语：环境保护中的多元治理与路径选择	178
参考文献	192
后 记	193
致 谢	195

第一章 公众参与环境保护的基础理论

第一节 公众参与的概念

当今，人们在不同的语义中广泛使用着公众参与这一概念，但在理论上至今并没有形成普遍认可的统一定义。英语中 Public Participation、Citizen Participation、Involvement、Engagement 等词汇都含有公众参与的意思，其中，Public Participation 一词最为常用。^①国内外学者在对公众各种参与活动进行深入研究的基础上，形成了基于各种参与活动特点的定义。

目前国内通说认为，公众参与是公众通过直接参与政府或其他公共机构互动的方式，决定公共事务和参与公共治理的过程。公共参与作为环境保护内容的理念，在国际上形成于 20 世纪 70 年代，于 90 年代初传入我国，并逐步兴起。我国关于公众参与的概念正式提出是在 1991 年，当时实施了一个由亚洲开发银行提供赠款的环境影响评价培训项目，随后 1993 年由国家计委、国家环保局、财政部、人民银行联合发布的《关于加强国际金融组织贷款建设项目环境影响评价管理工作的通知》，首次以文件的形式明确要求“公众参与”是环境影响评价工作中的重要组成部分。

公众参与行为具有不同于政府决策行为的基本特征，公众参与行为由参与主体、参与对象和领域、参与形式与途径等内容构成。

^① 蔡定剑教授认为，Citizen Participation 直译是公众参与，Public Participation 直译是公共参与，Involvement 强调参与的过程，民众能有实质性地参与其中，Engagement 意味着在效果上给予民众一个真实的机会让人们影响到自身的发展规划或建议发表意见。用“公共参与”只强调参与是个公共过程，而没有参与的主体；用“公民参与”显然不能概括参与的主体，参与的不仅是公民，而应是所有的居民。所以，统一用“公众参与”比较准确，突出了参与的主体是公众，而不是没有“人”的参与。（参见蔡定剑主编：《公众参与：风险社会的制度建设》，法律出版社 2009 年版，第 5 页。）

1. 目的性

参与行为是一种参与者有明确目的的行为，目的性是参与行为的最一般特征。公众参与某一活动是因为这一活动与其利益直接或间接相关，参与就是为了表达和实现自己的利益。

2. 工具性

参与作为公众促进或捍卫其利益的一种手段，通过参与公共事务来实现其参与目的，在参与过程中参与的目的性转化为工具性。

3. 互动性

公众参与双方的互动是参与的核心环节。参与是公众与决策者、管理者、公共机构等的互动过程，公众通过参与具体事务或具体活动与决策者进行交流、沟通和协商对话，表达自己的意见和愿望；决策者听取、考虑、尊重、接受（或不接受）公众的意愿，与公众之间达成“协议”并形成参与结果。因而，参与行为是参与双方的互动行为，只有单方行动而没有互动过程的行为不能称为公众参与。公众参与是公众通过直接与政府或其他公共机构以互动的方式决定公共事务和参与公共治理的过程。

4. 自愿性

公众参与行为必须是自愿的，只有自愿参与，才是真正的参与。参与的自愿性是指参与公众主动参与公共事务和公共活动，通过积极参与来有效影响政府公共政策和决策过程，自愿性是公众参与真实性和有效性的前提基础。

【公众参与在西方】20 世纪后半叶以来，国外的政府、非政府组织和慈善机构等都对吸收市民更加积极地参与到影响他们生活的政策制定过程中充满极大的兴趣。比如在英国，政府从 20 世纪 90 年代开始就特别欢迎并推进治理中更广泛的公众参与。“治理”在此意为决策结构或地方政府中扮演公共服务规划与实施的实体。“参与”是指在这些决策结构或实体中的公民的所有正式介入参与。

治理创新试验已经激活了许多国家的公众介入到政策研讨和影响资源配置中。政策参与领域的内容和方式包括预算、规划、政策对话、工程评估、估计、扶贫政策的监督和评估,以及优先权设定等。

参与决策机制被广为推荐的原因是:(1)这种机制被认为将引致更好的政府决策与更好更多的回应性服务;(2)解决对政治的知觉冷漠;(3)减小社会分化,促进共识形成;(4)构建社会资本,培育更好的市民社会和更强大的社区力量。

第二节 公众参与环境保护的主体

一、参与主体

参与主体是参与行为的表现者和参与活动的实现者,是指谁有权参与和有能力参与。公众参与的主体当然是“公众”,但通常所说的“公众”只是一个笼统的日常术语,而不是准确的法律概念。社会主体中到底有哪些“公众”受到法律的支持,能够以制度形式参与公共事务,归根结底要看法律的具体规定。从我国现行法律规定来看,立法所涉及的“公众”范围较广,包括:公民、个人、专家、法人、其他组织、社会组织、社会团体、单位、行业协会、中介机构、学会、消费者等。由于公众参与领域的广泛性,参与主体具有多样性,在不同领域中对参与主体的表述也不相同,如政治领域的公民参与、群众参与、政党参与,公共行政领域的相对人参与,社会公共治理领域的公众参与、民间组织参与等。下面对公民、公众、居民、专家、社会团体等参与主体的特定内涵进行界定,以便区分地使用这些概念。

1. 公民

公民参与概念中所指的“公民”是一切非政府的公民个体或公民团体行为者。就公民个人而言,现代社会中的公民有明确的法律界定,是指具有一国国籍、根据该国宪法和法律规定享有权利和承担义务并受该国法律约束和保护的自然人的公民。

公民与人民的概念略有差异。公民是描述国家与社会关系的权利分配时的概念,是法律概念在政治学中的运用,而人民是一个政治概念。在现实政治中,可以找到人民的代表而不能找到人民的个体,而公民这一概念既可以是整体概念,

也可以在个体上进行运用。公民参与的主要目的是实现政治权利，公民参与在实质上就是政治参与。公民参与是公民自愿地通过各种合法方式参与政治生活的行为，公民参与的范围包括建立在个体认同社会公共利益基础上试图影响公平分配资源的活动和以保障本身权利为目的试图影响权利分配的行动，公民参与的内容包括参与政治生活、影响政治决定、分享公共政策制定过程等。

2. 公众

公众参与的主体是公众，就一般意义而言，“公众”是一个国家、社会或地区中基于共同利益，或共同兴趣，或关注某些共同问题的社会大众或群体。“公众”有狭义与广义之分，狭义的公众是指普通大众，广义的公众包括社会团体、企业、社会组织和个人。尽管“公众”不是一个科学概念，但是，在一些关涉到一定区域的全体社会成员的共同利益的问题上，公众往往又是被作为一个确定的群体来看待。公众是一个外延较为广泛的概念，大致包括个人、企业、非政府组织等“社会主体”，主要是与以政府为代表的“公”主体相区别而言的。

尽管公民是公众的最基本的构成部分，但公众概念并不等同于公民概念，尤其是环境保护、社区治理等公共活动中的“公众”还包括并不具有公民资格的人群，如外国人、无国籍人，也包括企业和其他社会组织。“公众”概念外延的不确定性，为研究社会参与、基层参与等内容广泛的公共活动时以“公众”作为参与主体进行限定来准确地表达这些活动的涵义和特征提供了便捷。但是，由于具体公共事务内容的差异，在具体参与领域“公众”的内涵不完全相同，人们在使用公众概念时通常是指公众中的一部分人或者组织。例如，在环境保护领域，有时也常把大企业等经济力量优势者作为与公众相对的另一方，原因在于环境事务中的公众概念更加强调利益的被动性、受侵害性和力量弱小性。因而，越来越多的环境法律文件开始使用公众概念^①。同时，由于环境决策和环境事务管理的特殊性，只有使用公众这一概念才能准确表述环境法律所关注问题的目标和范围。再如，

^① 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”一词进行界定，规定“公众是指一个或一个以上的自然人或者法人”。1998年欧洲部长会议签订的《奥胡斯公约》第2条第4项规定，“公众是指一个或一个以上的自然人或者法人，根据各国立法和实践，还包括他们的协会、组织或者团体”。此外，各国环境立法也广泛使用“公众”这一概念，如美国环境质量委员会关于实施美国国家环境政策法的条例、加拿大环境影响评价法、日本环境影响评价法、俄罗斯环境影响评价条例、我国环境影响评价法等均使用了“公众”概念。

社区基层治理活动中的参与主体——“公众”就具体化为主要是村民和居民。村民和居民是社会的基本成员，村民参与村民自治组织中各项事务，居民参与城镇社区治理中的各项活动，他们愿意以个人身份参与社区治理活动而成为社会参与的基本主体。

3. 居民

居民是公众参与的重要主体，在某种程度上甚至可以说是最重要的主体。但要注意的，能够参与特定公共决策的“居民”的范围是有条件的，即必须是在公共行政行为发生地并且权益受到直接影响的居民，而不是不限地域的所有民众，故有些立法中又用“相关公众”一词来指代。同时，居民不完全等同于“个人”，位于公共行政行为发生地、其合法环境权益遭受直接影响的“单位”或“其他组织”也应被视为“居民”的一部分，享有参与权。

4. 专家

现代社会是技术发达且结构复杂的风险社会，很多公共事务本身具有高度的科技背景和专业要求，公共决策离不开专业人士的意见和建议，要完善专家咨询制度，建立健全公众参与、专家论证和政府决定相结合的行政决策机制，对全面推进依法行政、提高公共决策的科学性具有重要意义。例如，在我国的环境决策活动中，我国环境法非常注重发挥专家的作用，多部法律法规都把专家的参与和论证作为环境决策和立法的必经程序或重要阶段。在环境影响评价中，在规划环评、项目环评中都要征求专家意见，规划环境影响报告书的审查小组中也必须要有专家代表。环评中的专家意见具有较强的话语权，如果不予采纳，必须要在文件中予以说明。正因为专家的重要性，环保部专门出台了《环境影响评价审查专家库管理办法》，规定由环保部门设立“专家库”并进行管理，对入选专家的条件、方式、程序、管理方式、权利、义务、责任等都作了详细规定。在立法领域，《全面推进依法行政实施纲要》提出要“改进政府立法工作方法，……实行立法工作者、实际工作者和专家学者三结合，建立健全专家咨询论证制度。”《行政法规制定程序条例》、《规章制定程序条例》、《环境保护法规制定程序办法》等都分别规定有专家参与的条款。专家参与法案制定与论证

已成为我国立法工作的常态。

5. 社会组织

民间组织是我国特有的概念，是指那些由民间力量举办、为社会提供服务、不以营利为目的的社会组织。在国外，民间组织被称为非政府组织（NGO）或者非营利组织（NPO）、第三部门等。民间组织具有组织性、民间性、自主性和非营利性特征。在我国，社会团体、民办非企业单位和基金会是民间组织的重要组成部分，这些组织由民政部门登记管理和业务部门管理。此外，在工商管理部门登记或暂未登记的一些公益性组织，如环保组织“自然之友”、“地球村”等，也属于民间组织。社会团体是人们基于共同利益或兴趣爱好而自愿组成的一种非营利性社会组织，是公众参与公共事务的重要组织形式和参与公共事务的场所。它们在一些公共服务中扮演着重要角色。社会组织的参与活动在弥补“市场缺陷”和“政府失灵”、减轻政府负担、提高公共物品的供给效率、支持弱势利益和群体等方面发挥重要作用。社会团体在政府与民众之间起着沟通桥梁作用，激励民众积极关心和参与社会事务，是社会公众利益的代言人。

环保 NGO 是指以环境保护为宗旨的非营利性社会组织。环保 NGO 是社会组织的一种，按照我国法律的规定，属于“社会团体法人”，但其与一般社会团体、法人、单位相比，具有更强的环保目的、更坚决的环保立场和更丰富的环保知识，是环境保护公众参与的中坚力量，故应将其视为一种独立的“公众”类型。《环境保护法》、《水污染防治法》中规定的可以支持因污染受到损害的当事人向人民法院提起诉讼的“有关社会团体”主要即为环保 NGO。在环境立法、环境规划、环境影响评价等活动征求“社会公众”意见时，环保 NGO 可作为“公众”的一员参与其中，表达意见。

二、环境保护领域中的公众、所涉公众与核心公众

《奥胡斯条约》第二条“定义”篇区分了“公众”与“所涉公众”。“公众”指一个或多个自然人或法人以及按照国家立法或实践兼指这种自然人或法人的协会组织或团体；“所涉公众”指正在或可能受环境决策影响或在环境决策中有自己利益的公众。为本定义的目的倡导环境保护并符合本国法律之下任何相关要求的非