

高校哲学社会科学成果文库

环境保护公众参与 研究

崔浩◎等著

光明日报出版社

013025742

X-12
32

环境保护公众参与 研究

崔浩◎等著



X-12
32



北航

C1633722

光明日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

环境保护公众参与研究 / 崔浩等著. —北京: 光明日报出版社, 2012. 10

ISBN 978-7-5112-3302-8

I. ①环… II. ①崔… 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(2012)第 238015 号

环境保护公众参与研究

作 者: 崔 浩 等著

出 版 人: 朱 庆

责任编辑: 曹美娜

封面设计: 中联学林

责任校对: 贾文梅

责任印制: 曹 诤

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市崇文区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078241

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmchs@gmw.cn

法律顾问: 北京市华沛德律师事务所张永福律师

印 刷: 北京天正元印务有限公司

装 订: 北京天正元印务有限公司

开 本: 710 × 1000 毫米 1/16

字 数: 279 千字

印 张: 15.5

版 次: 2013 年 1 月第 1 版

印 次: 2013 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5112-3302-8

定 价: 46.00 元

版权所有 翻印必究

前 言

与民主相伴的公民政治参与总是附着于一定的民主体制和民主制度，尽管公民政治参与与民主发展之间存在非线性对应关系甚至存在着某种程度的张力，但是，公民政治参与行为与参与活动无疑在自由的表象下推动着民主前行，并推动着民主理论不断发展。从主张公民个人直接参与政治决策的古典民主理论、到代议制民主理论、再到强调“参与”“协商”“讨论”的强势民主理论，人们对公民政治参与问题的认识与研究一刻也没有停止过。

扩大公民参与，公民在参与公共事务治理活动中和参与公共决策过程中得到直接体验和锻炼既是公民政治参与的重要内容和目的，也是始于20世纪80年代西方国家以期在公共管理模式转变过程中实现“政府再造”的外部条件与动力。从以官僚制为基础的传统公共治理模式转变到以市场为基础的新公共管理模式，建设高效、透明的服务型政府，假若没有公众的有效参与和政府对社会公众需求的不断满足，公共治理难以达到其理想的目的，也会遮蔽民主制度的品格。

中国在由计划经济转向市场经济基础上伴生的由封闭走向开放、由专制走向民主、由独裁走向自由、由无序走向法治的历史进程中，面临着前所未有的复杂局面。中国社会处于急剧转型的历史时期，社会阶层和社会结构发生了重大变化，形成了多样的社会阶层与多元的利益结构，出现了多样的利益矛盾与冲突、出现了多元的权利诉求与冲突、出现了多元的价值观念与冲突。强调公共性、强调社会公平正义、保障公民的参与权利，公民在参与过程中获得社会治理的直接体验并塑造公民的公共品格，无疑是粘合社会裂缝、避免社会断裂的强力剂。

中国共产党在十六大和十七大报告中特别强调公众参与是发展社会主义民主的重要形式与途径，明确提出“从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与，最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业”。明确提出要“保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”。

这些论断无疑是以公众参与为核心的具有中国特色的参与式民主理论和制度的创新，同时也是公民政治参与有序扩大的政治依据和法律评价参照。

现阶段我国公民在各个领域的参与活动多是与个体经济利益直接相关，参与表现为自下而上的利益诉求和利益表达，参与水平和参与层次不高，参与能力不强，离民主形式的公众有序参与相距甚远。公众参与最多、参与最积极的领域主要集中在农村基层治理和城市社区治理、环境保护、与个体利益直接相关的城市规划和城市建设、基层公共预算、以及其它公共事业管理领域。

环境保护是公众最早参与的领域，相关法律法规对公众参与环境保护、环境规划和环境评价等有明确的规定，各级环保主管部门大力支持公众参与环境保护，因而，在环境保护领域公众关注面广、参与程度大、参与组织化水平高、参与效果显著。本书选取环境保护领域的公众参与作为研究对象，从理论和制度层面对环境保护公众参与行为进行系统研究。

本书共九章，从三个方面研究了环境保护公众参与问题。

一. 基本理论研究。第一、二、三章研究了环境保护公众参与的基本理论问题，系统梳理公众参与的基本问题，阐述环境保护公众参与的功能意义、价值与目标，对公众环境参与权利进行深入探讨。

二. 具体参与行为研究。第四章至第八章，结合我国环境保护公众参与实际，对环境保护公众参与的具体领域与环节进行研究，其中，第五章研究了环境立法过程中的公众参与、第六章研究了环境决策过程中的公众参与、第七章研究了环境执法过程中的公众参与、第八章研究了环境保护公众参与的司法保障问题。

三. 国外经验借鉴研究。第九章研究了发达国家环境保护公众参与问题。

本书是研究环境保护领域公众参与行为的初步尝试，不足之处在所难免，恳请读者赐教。在研究过程中，作者参阅了国内外学者对公众参与问题的有关研究成果，在此一并表示谢意。

作者

2012年6月

目 录

CONTENTS

第一章 环境保护公众参与概述	1
第二章 环境保护公众参与的价值与目标	31
第三章 公众环境参与权利	57
第四章 我国环境保护公众参与概况	89
第五章 环境立法公众参与	108
第六章 环境决策公众参与	126
第七章 环境执法公众参与	146
第八章 发达国家环境保护公众参与	162
第九章 环境保护公众参与的司法保障	199
附一：环境法律中关于公众参与的有关规定	213
附二：公众参与环境保护典型案例	226
参考文献	234
后 记	239

第一章 环境保护公众参与概述

环境保护公众参与是公众参与社会公共活动和公共事务的一个重要领域，本章在对公众参与基本问题进行全面分析的基础上，使之与政治参与、行政参与和社会参与相区别，并阐述了环境保护公众参与的功能意义。

第一节 公众参与的涵义与相关概念

当今，人们在不同的语义场景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。

一、国外学者和国际组织对公众参与的解释

世界银行认为参与是一个过程，通过这一过程利益相关者（Stakeholders）可以共同影响并控制发展的导向、决策权和他们所控制的资源。^②拉美经济委员会指出参与是人们对国家发展的一些公众项目的自愿贡献，但他们不参加项目的总体设计或者不批评项目本身的内容。^③斯凯夫顿报告（Skeffington

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。）

② 国家环境保护局编：《世界银行技术文件（第 139 号）（环境评价资料汇编）》，1993 年。

③ Edwards M. The irrelevance of development studies in Third World Quarterly. 1984, June.

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。参与涉及发表言论及实施行动, 只有在公众能够积极参加制定规划的整个过程之时, 才会有充分的参与。^①

Amstein 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, 能够被认真地囊括进(社会)来。^② Glass 认为公众参与是一个可供民众参与政府的决策规划过程的机会。^③ Esman 认为公众参与是对产生利益的活动进行选择之前的介入。^④

Smith 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。^⑤ Langton 认为公众参与是指公民(citizen)有目的地参与和政府管理相关的一系列活动。^⑥ Cahn 和 Passeff 认为市民参与是对权力的再分配, 目的是将目前处于政治经济过程外围的穷人能够在将来被吸纳到权力束中。^⑦ Swell 和 Coppock 认为公众参与是通过一系列正规及非正规的机制直接使公众介入决策。^⑧ Pearse 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门控制之外的群体。^⑨

二、国内学者对公众参与的解释

有学者从最广义的角度对公众参与作了普遍性定义, 认为公民参与可以

① Ministry of Housing and Local Government, people and planning (Skeffington Report), Her Majesty's office (1969) .

② Amstein, S. R. , A Ladder of Citizen Participation, Journal of American Institute of Planners, Vol .35, NO.4 (1969) .

③ Glass, O. J. , Citizen. , Participation in Panning: The Relationship between Objections and Techniques, Journal of American Institute of Planners, Vol. 45, No. 2 (1979) .

④ Uphoff, Esman (1990), In "Reader of Participation" (1992), SPRING Center, University of Genany.

⑤ Smith, L. G. , Public Participation in Policy Making: The State - of - the - Art in Canada, Geoforum, Vol5, No.2 (1984) .

⑥ Langton, S. , "What is Citizen Participation" in Stuart Langton ed. Citizen Participation in American, Lexington Books (1978) , p. 13.

⑦ Cabin , Passeff, Chambers Robert. Challenging the professions: Frontiers for Rural Development. Intermediate Technology Publications. 1993.

⑧ Swell, Coppock, Chambers Robert . Participatory Rural Development: analysis of experience. World Evelopment. 1994, 22 (9) .

⑨ Friedmann J. Empowerment: The Politics of Alternative Development, MA. Blackwell, Cambridge. 1992.

称为公共参与、公众参与，是公民试图影响公共政策和公共生活的一切活动。公民参与有参与主体、参与领域和参与渠道三个基本要素。^①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的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。^②

有学者从民主制度建设的角度对公众参与进行了界定，认为公众参与可以作非常广泛的理解。但是，作为一种制度化的公众参与民主制度，它应当是指公共权力在进行立法、制定公共政策、决定公共事务或进行公共治理时，由公共权力机构通过开放的途径从公众和利害相关的个人或组织获取信息、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和参与公共治理的过程。公众参与所强调的是决策者与受决策影响的利益相关人双向沟通和协商对话，遵循“公开、互动、包容性、尊重民意”等基本原则。^③

有学者从公法领域专门研究行政过程中的公众参与行为，认为公众参与是在行政立法和决策过程中，政府相关主体通过允许、鼓励利害相关人和一般社会公众，就立法和决策所涉及的与其利益相关或者涉及公共利益的重大问题，以提供信息、表达意见、发表评论、阐述利益诉求等方式参与立法和决策过程，并进而提升行政立法和决策公正性、正当性和合理性的一系列制度和机制。^④有学者认为公众参与指的是行政主体之外的个人和组织对行政过程产生影响的一系列行为的总和。^⑤有学者认为参与行政是公民在行政过程中所实施的影响行政主体形成行政行为的各种活动总称。^⑥

有学者对城市规划中的公众参与行为进行了界定，认为公众参与是市民的一项基本权利。在城市规划的过程中必须让广大的市民尤其是受到规划内容影响的市民参加规划的讨论和编制，规划部门必须听取各种意见并且要将这些意见尽可能反映到规划决策之中。^⑦有学者认为城市规划过程中的公众参

① 贾西津主编：《中国公民参与：案例与模式》，社会科学文献出版社2008年版，第1~2页。

② 李艳芳著：《公众参与环境影响评价制度研究》，中国人民大学出版社2004年版，第16页。

③ 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6页。

④ 王锡锌主编：《行政过程中公众参与的制度实践》，中国法制出版社2008年版，第2页。

⑤ 江必新、李春燕：《公众参与趋势对行政法和行政法学出挑战》，载《中国法学》，2005年第6期。

⑥ 方洁：《参与行政的意义——对行政程序内核的法理解析》，载《行政法学研究》，2001年第1期。

⑦ 孙施文著：《现代城市规划理论》，中国建筑工业出版社2007年版，第462页。

与是指那些具有开放性的、公众可以介入其中并能对规划决策有所影响的一系列程序的总称。^①

有学者对公共管理中的公众参与行为进行了一般界定,认为公众参与就是各利益群体通过一定的社会机制,使更广泛意义上的公众尤其是弱势群体能够真正介入到决策制定的整个过程中,实现资源公平、合理配置和有效管理。^②

三、公众参与的相关概念

由于公众参与行为的多样性和参与领域的广泛性,从某一具体参与领域来界定公众参与概念难以形成普遍认同的定义。全面理解公众参与,必须对与之密切相关的政治参与、行政参与、社会参与等概念进行区别分析。

(一) 政治参与

政治参与概念是在第二次世界大战以后西方学者开始使用的,对政治参与问题的研究是从选举研究发展而来的。随着政治社会学的兴起,政治参与问题的研究范围不断拓展,对政治参与涵义的理解不断深入。人们普遍认为“政治参与是普通公民通过各种合法方式参加政治生活并影响政治体系的构成、运行方式、运行规则和政策过程的行为。”^③政治参与是现代公民的一项重要政治行为和政治权利,公民政治参与活动是现代国家政治生活的重要组成部分,“政治参与问题的核心与实质是公民的政治权利尊重、保障和救济问题,即所有应获得平等的政治权利,即平等的被选举权,立法、行政和司法参与权和监督权。”^④公民政治参与是与民主制度的发展联系在一起的,政治参与是政治民主的重要体现,反映着公民在社会政治生活中的地位、作用和选择范围。

政治参与是普通公民参与政治的活动,政治参与的主体是普通公民,不包括政府官员以及职业政治活动家的活动。由于政治参与者的政治活动是业余性质的、非连续的,因而,政治参与者不包括政府公职人员、政党骨干、政治候选人以及专门从事院外游说活动的人。公民不仅可以作为单独的个人参与政治活动,如参加选举投票;而且,还可以组成各种形式的利益集团、非政府组织甚至政党来实现政治参与的权利。公民的政治参与只限于以合法

① 陈振宇著:《城市规划中的公众参与程序研究》,法律出版社2009年版,第005页。

② 王凤著:《公众参与环保行为机理研究》,中国环境科学出版社2008年版,第35页。

③ 王浦劬主编:《政治学基础》,北京大学出版社1995年版,第207页。

④ 王维国著:《公民有序政治参与的途径》,人民出版社2007年版,第16页。

手段影响政府的活动，诸如抗议、游行示威、暴动甚至叛乱等不属于政治参与的形式。政治参与是体制内的非暴力行为，与大规模的体制外的暴力行为不同，政治参与的目标在于积极影响政府特定的政策行为，而非推翻政府本身。公民政治参与不只是囿于政府决策，而是包括所有直接或间接同政府活动相关的公共政治生活。公民政治参与的形式与途径多种多样，其主要形式与途径有政治投票、政治选举、政治结社、游行集会等等，在我国还有公民投书信访、与政府官员直接对话等形式。

政治参与是公民沟通政治意愿、制约政府行为，实现公民政治权利的重要手段。公民通过政治参与表达自己的政治意愿，对政府政策产生直接或间接影响。政府政策以民意为基础是一个政治系统稳定运行的重要保证。

（二）行政参与

公民政治参与是弥补代议制民主的缺陷、推进民主向更广范围和更深层面发展、实现由代议制民主向参与式民主转变的必然途径和重要助推力量。而行政参与则“是弥补由于行政权的膨胀和管制的加强而造成的‘民主赤字’所必需的”。为了弥补行政权的膨胀对公民民主权利挤压所造成的‘民主赤字’，“必须将民主的理念引入行政管理体制。”^①因此，行政参与不是公民通过代议机关的参与，而是直接参与公共行政活动。

行政参与与公民政治参与二者有着直接联系。行政作为整体上统一实施公共政策的国家管理活动，它不仅受政治的影响与控制，而且行政在执行国家意志的同时也在一定程度上表达着国家意志。行政机关在行使行政权的同时，还行使一部分实质意义上的立法和司法权能，如行政立法、行政裁决等，因而，从某种意义上看，公民的行政参与就是一种政治参与。然而，政治参与并非都是行政参与，除了行政参与之外，还包括宪政上的参与和政党事务的参与。政治参与是代议民主制度下的公民间接参与，行政参与是个人在法律上的直接参与。政治参与作为一种宪政参与，它可以成为行政法律关系中当事人双方沟通机制的基础性制度设置，以保障当事人为了自己独立的权利和义务而直接参与行政管理活动。

公民行政参与行为的广泛出现并得到法律的保障是在 20 世纪 50、60 年代，随着政府服务意识和合作精神的出现以及各国行政程序法的制定，公民行政参与才有了新的政治空间和法律保障，相对人开始由行政管理的客体逐步成为行政的参与者。对行政参与问题集中进行研究的学科是行政法学。在

^① 江必新著：《行政法制的基本类型》，北京大学出版社 2005 年版，第 224 页。

行政法学中，行政的参与者被称为行政相对人，是指在行政法律关系中与行政机关相对一方的普通公民、法人和其他组织。行政相对人的参政权利是参加国家行政管理的权利，是相对人依法以各种形式和渠道参与决定、影响或帮助行政权力依法有效行使的权利。因而，行政参与权“是相对人基于行政法主体的地位，在行政主体为其设定权利义务时参与意思表示，从而形成、变更和消灭行政法律关系的权利，是一种个人参与权、直接参与权和法律上的参与权。”^①行政相对人的参政权利包括批评建议权、控告检举权、协助公务权、知情权等，这些权利在行政立法、行政决策、行政规划、行政征收征用、行政许可、行政处罚等具体行政管理活动中都有体现。

（三）社会参与

社会参与是公众在社会公共领域的参与活动，是公众对社会事务的管理。近代资本主义市场经济的发展，使得政治国家与市民社会产生了相对的真正分离，在国家与家庭、政府与企业之间形成了自治的社会公共领域。这一领域具有非官方性、自主性和组织的自愿性，公众通过自我管理实现公民社会的结构整合和秩序优化。社会公共领域是公众社会参与的空间，社会公共利益是公众参与的动机，公共理性是公众参与的前提基础。伴随公民社会的逐步成长，公民参与的范围逐渐从国家的正式领域扩大到社会的非正式领域。

“公民社会就其一般意义而言是指社会中各个个人私人利益关系的总和……公民社会的显著特征在于它是相对于政府而言的非官方的社会结构和过程，诸如各种民间组织机构、非政府机构、中介组织、社会运动等均属于市民社会的范围。”^②因此，社会参与的主体是与社会公共利益相涉并积极反映自己利益诉求的公民和各种民间组织机构、非政府机构、中介组织。社会参与的领域是社会公共事务的管理领域，公众通过参与具体社会建设活动实现参与意义，包括参与社区和村落的治理、涉及个体生活的行政决定和决策过程，以及在基本民生建设（包括劳动就业、收入分配、住房、社会保障、教育和医疗卫生等）、社会秩序与安全建设、现代社会管理等建设活动中的参与。

“‘社会参与’是构建和谐社会的途径，是公众参与的题中应有之义。”^③在社会转型期，中国社会从同质的单一性社会结构向异质的多样性社

① 叶必丰著：《行政法的人文精神》，北京大学出版社2004年版，第157～158页。

② 俞可平著：《增量民主与善治》，社会科学文献出版社2003年版，第196页。

③ 王锡铤主编：《公众参与和中国新公共运动的兴起》，中国法制出版社2008年版，第70页。

会结构转变，多种经济成分并存、个人收入分配方式多样、社会组织形式复杂、社会利益结构多元，社会结构和利益的分化引致群体性甚至阶层性的利益矛盾和冲突，并对社会稳定产生了冲击。因而，通过政治参与实现利益表达、协调利益冲突和矛盾，不仅是和谐社会建设的需要，也是公众参与的一个基础性条件。^①另一方面，社会结构的变迁、公众主体意识的觉醒、社会对公共生活的“公共性”的吁求等因素推动着公众参与的兴起。因而，通过社会参与推进社会建设，通过社会组织的发展实现社会参与的模式化、组织化、规范化和制度化，有效形成多方互动的社会管理格局。

（四）公共参与

在不同领域，公众参与的内容和参与方式是不同的。依据参与内容和方式，公众参与可以分为政治参与、行政参与、社会参与、公共参与、基层治理参与，等等。政治、行政、社会是公众参与的主要领域空间，也是公众参与的主要事项，参与主体在不同领域的参与活动形成了政治参与、行政参与和社会参与。尽管公众在政治、行政、社会等领域的参与内容不完全相同，但其参与活动都具有公共性特征。在公共行政层面，公众参与意味着参与者的意愿要对公共行政权力的行使产生影响或帮助，以约束行政权力依法有效行使、保障公共利益能够实现；在政治层面，“公众参与意味着影响和改变公共行为的运作模式——决策由权力机构主导演变为公众参与，政府与社会互动、协商的过程”。^②社会参与者是以追求社会公共利益为目标，参与社会公共事务管理和参与解决社会共同面临的问题（如环境问题、人口问题、贫困问题、能源问题等），以期在社会利益的权威分配中维护自己的利益。因而，政治参与、行政参与和社会参与在实质意义上可以用公众的公共参与来概括。

（五）公众参与不同于政治参与、行政参与

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。公众参与比政治参与、行政参与和社会参与具有更广的外延，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。

公众参与不同于政治参与。第一，公众参与不包括选举活动。公民参加选举是代议制民主的典型活动形式，公民参加选举投票或者参加竞选当然是

① 魏星河等著：《当代中国公民有序政治参与研究》，人民出版社2007年版，第115页。

② 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8页。

政治参与，但不是规范意义上的公众参与。公众参与作为一种新生的民主制度，是在反思批评选举制度和为弥补选举制度的不足而产生发展起来的。参与式民主包括公共讨论、参与预算、协商、会议等许多方式，使公民得以参与到公共决定的过程中来。这里不包括对公共代表的挑选，这些方式不同于通常的选举参与形式。因而，参与式民主是代议制民主的一种重要补充形式的民主制度，它不包括更不能取代以选举为核心的代议制民主本身。第二，公众参与不包括“街头行动”。公众参与是一种制度化的民主制度，公众参与的核心是政府与公众的互动，它强调政府公开有诚意地听取并吸纳公众意见，公众能够参与决策和治理活动。公众参与不包括游行示威罢工等街头行动，街头行动只是一种意见表达，不是政府与公众的互动决策和治理的过程。意见表达与公众参与是不同的。^①

公众参与不同于行政参与。在公共行政领域，公众参与意指在公共权力行使过程中，行政机关听取利益相关人的意见的程序和机制，利益相关人依法参与行政管理活动、影响或帮助行政权力依法有效行使的过程。公众的行政参与无疑是约束公共行政权力的外在力量，对行政权力的正当行使起着保障和制约作用。然而，公众参与并不等于行政参与。第一，除非正式外部行政关系中参与主体不确定之外，行政参与主体在大部分情况下是处在特定行政法律关系中的一方当事人，其参与权利是程序性权利，其参与权利、参与方式和步骤等受法律保护；而公众参与的主体资格取得是不确定的，在很多情况下参与者的数量不固定，参与者不受身份、职业等因素的限制，一些公众参与行为无法构成法律关系，不能成为法律事实行为。第二，相对人正当行政参与权利若无法实现，当事人可以通过行政复议或通过行政诉讼等手段进行救济，而部分公众参与行为由于无法进入行政法律关系之中，其参与行为不能通过行政复议或行政诉讼等手段进行救济。

第二节 公众参与的一般性解析

公众参与是社会公众在公共领域的参与活动。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、参与方式与手段等内容构成。

^① 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6~7页。

一、公众参与行为的基本特征

“参与”仅就词义而言是一种由外向内的涉入、介入，参与行为本身不是‘做决定’，而只是对‘做决定’会有影响。参与行为是一种事实行为，不是主体的主观意思表示行为，是在合理目的支配下以事实效果为目的的主动行为。公众参与是公众利益表达和利益实现的一种方式，具有明确的目的性，公众参与活动是为了实现某种结果。公众参与活动是一种合法活动，参与行为是一种合法行为，参与方式和手段必须为国家法律所认可。公众参与行为不是决策行为，也不是决策主体的内部行为。但是，公众参与行为与公共领域密切相关，是参与公共事务和公共领域的活动。最普遍的参与是政治参与、行政参与和社会公共事务参与。因而，公众参与行为具有以下基本特征：

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。

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。

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。

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。

二、公众参与主体

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，法律所涉及的“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入。公民首先是一种法权身份，一个人只有拥有并能自由行使宪法赋予他的全部权利时，他才具有公民权。公民享有的权利从根本上是政治权利，公民与其政治权利是紧密地联系在一起的。公民政治权利表明公民个人作为政治行为的主体得以自主地参与公共事务，所以，公民必须同时具有法律及政治意义，是在法律地位上平等的个人。

在西方，“公民”一词最早出现在古希腊雅典的城邦中，当时公民仅仅是指在法律上享有特权的小部分自由民公民，而不是现代意义上的公民。现代“公民”是近代资产阶级革命的产物，随着“自由、平等、权利、契约”等观念的形成与发展，公民范围逐渐扩大。现代公民的产生与成长是公民主动行使政治权利与多数人通过“社会契约”在法律上追求人人平等的结果。在我国，很长一段时期内公民的称谓被“人民”代替，尽管“人民”与“公民”的含义基本一致，但在行使公民权利和履行公民义务上有一定条件规定，如被依法剥夺了政治权利的自然入就不属于人民的范畴，但仍然是我国的公民。因而，属于人民范围的人一定是公民，而享有公民权利和履行公民义务的人不一定完全属于人民的范畴。公民是描述国家与社会权力分配时的概念，是法律概念在政治学中的运用。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，也可以从个体上进行运用。公民参与的主要目的是为了实现在政治权利，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”，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，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，在某种程度上可以说是最重要的主体。但要注意的是，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

^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。