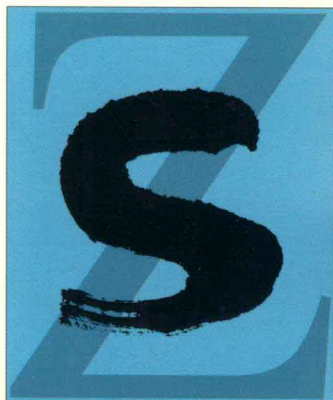


环评行政程序的 法理与技术

——风险社会中决策理性的形成过程



**Legal Theories and Techniques of
Administrative Procedure for
Environmental Impact Assessment (EIA)**

—— Rational Decision Process in Risk Society

● 唐明良 / 著

中国地方社会科学院学术精品文库·浙江系列

环评行政程序的 法理与技术

——风险社会中决策理性的形成过程



**Legal Theories and Techniques
of Administrative Procedure for
Environmental Impact
Assessment(EIA)**

——Rational Decision Process in Risk Society

● 唐明良 / 著



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

环评行政程序的法理与技术：风险社会中决策理性的形成过程/唐明良著. —北京：社会科学文献出版社，2012. 10

（中国地方社会科学院学术精品文库·浙江系列）

ISBN 978-7-5097-3873-3

I. ①环… II. ①唐… III. ①环境影响-评价-行政程序-程序法-研究-中国 IV. ①D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 239691 号

· 中国地方社会科学院学术精品文库· 浙江系列 · 环评行政程序的法理与技术 ——风险社会中决策理性的形成过程

著 者 / 唐明良

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 人文分社 (010) 59367215

电子信箱 / renwen@ssap.cn

项目统筹 / 宋月华 袁清湘

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 周志宽

责任校对 / 王海荣

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm×1092mm 1/16

版 次 / 2012 年 10 月第 1 版

印 次 / 2012 年 10 月第 1 次印刷


书 号 / ISBN 978-7-5097-3873-3

定 价 / 49.00 元

印 张 / 20.25

字 数 / 268 千字

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

编辑委员会名单

主 任：林吕建

副主任：何一峰 葛立成 汪俊昌 潘捷军 王金玲

成 员：万 斌 卢敦基 邢自霞 华忠林 陈 野
陈华兴 陈柳裕 林华东 徐吉军 解力平
滕 复

本书由浙江省省级社会科学学术著作
出版资金资助出版

本书系浙江省社科规划重点项目《环境行政程序的法理与制度》（10CGFX02ZB）的最终成果，研究过程亦获浙江省“地方法治与法治浙江建设研究”重点创新团队基金资助。

内 容 提 要

人们对行政程序功能的认识，常常聚焦于其对公权力的控制和相对人权利的保障，而往往忽视其在行政过程中促进决策理性、调整多元价值方面的作为空间。本书希望通过对环境影响评价行政程序基本法理及其重要节点、制度装置的全方位审视，一方面对环评这一特殊行政程序进行制度和原理面的检讨；另一方面则试图获得对现代社会语境下行政程序多元功能的认识，特别关注行政程序如何设计以促成决策的理性；同时也希冀为部门行政法研究的展开路径提供一个可能的分析框架。全书除绪论外共分五章，以环评程序的基本法理—基本构造—核心装置（公众参与）—司法保障为逻辑脉络。

第一章探索环评制度作为一种特殊行政程序建制的基本法理。立足于现代行政程序功能的演变和环境议题的特质，环评程序的功能设计应涵盖“权利保障与权力制约”、“理性形成和效能提升”、“多元利益调整 and 整体公共利益保障”、“维护和尊重人性尊严”等四大要素。环评程序的法效力取决于环评法规范上是否设有否决权装置，后者的存废涉及法益之间的衡量等多种因素。否决权装置在我国当下的语境中具有现实合理性和法理正当性，但为避免使其沦为“政治的婢女”，有必要增加环评中的正当程序内涵。

第二章聚焦于环评程序的基本构造。环评程序是典型的多阶段构造，其中较为特殊的是三大程序节点：其一，在程序启动时点设计上，“尽早介入”的思想有助于理性形成和权利保障，但我国环评法上存在的“补办条款”却使得体现上述思想的条款在实践中被虚置和弱化。其二，过滤装置旨在确保大型开发项目环评决策接受高密度程序管控的同时，大量小型项目走向程序“迷你化”，但该目标的实现有赖于在制度上阻止“程序游戏”。其三，在环评报告的编制与审查程序中，应注意审查的决定结构，审查组织的适法性和审议程序规则设计。

公众参与是环评行政程序中的核心装置，第三章论证了这一核心装置的概念、法理基础和功能设计。从民主角度看，公众参与是环评决策中“代表性强化”的制度保障；从法治角度看，公众参与是基本权程序保障功能或者以参与为本位的环境权的自然演绎；从效能角度看，公众参与又是提升环境决策理性的必然通道。上述三大法理基础的并存和聚焦使得环评公众参与的功能应设计为“风险沟通”，通过风险沟通凝聚社会共识、控制行政恣意、促进理性决策。而要实现该功能定位，在内部条件上，环评公众参与程序的设计应具备双向沟通、价值中立、承认差异、促进协商等特征和要素；在外部条件上，信息公开是重要基础。

第四章则在第三章基础上对环评公众参与的程序结构进行“精细化”研究。环评公众参与的程序结构是参与主体、时机、方式等多种元素的设计及其动态组合。环评程序的参与者与环评拟议项目之间的关联不应限于“主观公权利”，而应拓展至“利益”。在参与方式上，可界分为从公开说明会到公众投票的九种形态，其在效力格局上依次呈现出一种“阶梯”或者“光谱”，但参与效力并非越高越好，应酌情选择合适的参与方式。参与主体和参与方式、参与时机需在立法上和个案中实施动态组合，才能实现理想效应。

第五章探讨环评程序与司法审查的关联及其局限性。司法审查作为权利保障的最后一道防线，在理论上对环评程序施加两大面向的作用：在消极的面向，是保障立法上所确立的环评程序建制得到践行，从而实现权利保障、促进理性决策。在积极的面向，是调和环评程序中的各方价值，进一步建构风险沟通的场域。事实上，司法在上述两个维度上的功能发挥同时又面临很大的困难和局限，因此，在环评这一类充满政治性、科技性、利益性的行政决策议题中，行政行为的正当性、科学性更多地依赖于上游的立法和行政过程，这也正是本书展开的逻辑起点。

Abstract

People's knowledge about the functions of administrative procedure often focuses upon its control over public authority and the guarantee of lawful rights of respondent against the administration, and always neglects its roles of promoting rational decision-making and adjusting multiple values in the administrative procedure. Through a comprehensive survey of the basic legal theories, important nodes and system devices of administrative procedure for EIA, this article is expected to have a review upon the special administrative procedure of EIA in aspects of system and principle on one hand, and tries to obtain the knowledge about the multiple functions of administrative procedure in the modern social context on the other hand, especially focuses upon how to design administrative procedure so as to promote rational decision-making. At the same time, it's expected to offer a possible analytical framework for carrying out the research on the department administrative law. Apart from the preface, Apart from the preface there are five chapters in total in this article, taking the logical track of basic theories of EIA procedure, basic structure, core device (public participation) and judicial review.

Chapter One explores the basic legal theory of EIA system as a special administrative procedure system. Based upon the evolution of modern administrative procedure function and the specialty of environmental issues, the functional design of EIA procedure should covers the four elements of “right protection and power check”, “rational formation and efficiency promotion”, “multiple interests regulation and entire public interests guarantee”, “maintaining and respecting human dignity”. The legal validity of EIA procedure depends on whether it has the veto devices in the EIA laws, and the argument about whether to keep or abolish the veto devices actually involves many factors such as the balance between legal interests. The veto devices are practically reasonable and legally justifiable in the present context in our country, but it’s still necessary to add some due process in the EIA procedure in order to prevent the veto devices from becoming the “maid of politics”.

Chapter Two focuses upon the basic structure of EIA procedure. The administrative procedure of EIA has a typical multistage structure, in which three procedure nodes are more special. Firstly, in the starting point design of EIA procedure, the idea of “early assessment” is conducive to rational formation and right guarantee, but the clause of “post register” in the “Environmental Impact Assessment Law” of our country makes the above terms empty and weak in practice. Secondly, the filtering procedure is aimed at making sure that the EIA decision-making of large scale projects are under high density program control, while large amount of small projects can go through “mini-procedure”, but the realization of this aim depends upon preventing “procedure games” systematically. Thirdly, in the EIA report drafting and review procedures, the decision making structure, legitimacy of the organization and procedure design of the review should be focused.

Public participation is the core device in the environmental impact assessment procedure, and Chapter Three mainly discusses the concept, legal principle foundation, functional design of this core device. From the perspective of democracy, public participation is an institutional guarantee of “strengthened representatives” in EIA decision making. From the perspective of rule by law, public participation is the natural deduction of the procedure guarantee function of the basic rights, or the environmental right based upon participation. From perspective of efficiency, public participation is an inevitable way to increase the rationality of environmental decision making. The coexistence and focus of the above three legal principle foundations make it necessary to design the function of public participation as “risk communication”. Social consensus could be reached, reckless administration controlled and rational decision making promoted through risk communication. As to realization of the function of risk communication, design of public participation in environmental impact assessment procedure should internally be featured by two-way communication, value neutrality, difference acknowledgement, negotiation promoting, etc. while externally, environmental information publicity is an important foundation.

On the basis of Chapter Three, Chapter Four makes an “elaborate” research upon the procedure structure of EIA public participation. EIA public participation is a dynamic combination of many factors such as participative subject, opportunity and the way of participation. The relationship between the participants and the proposed project of EIA should not be confined to “subjective public rights”, it should be expanded to “interests”. The way of participation can be divided into nine kinds from Public Meeting to Public Vote, and it forms a kind of “ladder” or “spectrum” in the pattern of efficiency, but the efficiency is not the higher the better, and

the way of participation should be chosen according to the circumstances. Participative subject, opportunity and the way of participation should be dynamically combined in both law making and individual cases, so as to get ideal effects.

Chapter Five talks about the relationship between EIA procedure and judicial review, and their limitations. As the final frontier of right protection, judicial review theoretically has two effects on EIA procedure: passively, it guarantees the legally established EIA procedure being put into practice, so as to realize right protection and promote rational decision making; positively it reconciles the values of each aspect in the EIA procedure, and establishes the field of risk communication. In fact, the realization of the above two functions of judicature faces great difficulties and limitations, as a result, in the EIA issue, which is political, technological and interest-concerning, the legitimacy and scientificness of administrative organs' action relies more upon the upper lawmaking procedure and administration procedure. This is also the logical starting point of this article.



唐明良

男，1980年生，浙江桐乡人，法学博士（浙江大学）。现为浙江省社会科学院法学研究所专职研究人员，兼任国家工商局广告法修订专家委员、浙江省科技法学会副秘书长、浙江省水利厅法律顾问等。主要研究方向为行政法学、政府管制。自2002年以来，在《中国法学》《政法论坛》《行政法学研究》等核心刊物发表论文二十余篇，学术成果具有较好的学术影响和社会影响，其中多篇论文被《中国社会科学文摘》《人大报刊复印资料》全文转载，获浙江省人民政府哲学社会科学优秀成果二等奖、浙江省青年社科优秀成果二等奖等多项学术奖励。主持或作为主要成员参加国家社科基金项目、省部级项目和厅局级项目10余项。2009年9月被遴选为浙江省新世纪151人才工程培养人员。2011年7月被遴选为浙江省首批“之江青年社科学者”。

立足地方实践 高扬中国特色

《中国地方社会科学院学术精品文库》总序

人类社会踏上了充满挑战和希望的 21 世纪，世界各种文明和思想文化经历着深刻的激荡和变革。面对这样的形势，坚持理论创新、科技创新、文化创新以及其他各方面的创新，乃是建设中国特色社会主义事业，振兴中华民族的必由之路。因此，承担着“认识世界、传承文明、创新理论、资政育人、服务社会”职责的哲学社会科学，任重而道远。

中国特色的社会主义，是物质文明、政治文明和精神文明全面发展的新型社会，是人类历史中前无古人的创举，需要在马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想的指引下，解放思想，求真务实，在实践和理论上进行不懈的探索，用科学发展观统领经济发展和社会进步，实现全面协调可持续发展。

胡锦涛同志 2003 年 7 月 1 日《在“三个代表”重要思想理论研讨会上的讲话》中指出，在实现全面建设小康社会这个宏伟目标的征程中，我们将长期面对三个重大课题：一是要科学判断和全面把握国际形势的发展变化，正确应对世界多极化和经济全球化以及科技进步的发展趋势，在日益激烈的综合国力竞争中牢

牢掌握加快我国发展的主动权。二是要科学判断和全面把握我国长期处于社会主义初级阶段的基本国情，正确认识和妥善处理人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力这个社会主要矛盾，不断增强综合国力，逐步实现全体人民的共同富裕。三是要科学判断和全面把握我们党所处的历史方位和肩负的历史使命，加强和改进党的建设，不断提高党的领导水平和执政水平，增强拒腐防变和抵御风险能力，始终成为团结带领人民建设中国特色社会主义的领导核心。哲学社会科学工作者必须立足国情，立足当代，以这三个重大课题为主攻方向，同党和人民一道，在实践的基础上进行前瞻性、全局性和战略性的研究，努力解决广大群众关心的理论问题和实际问题，建设中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学。

中国共产党历来高度重视哲学社会科学的发展。中共中央在2004年3月发布了《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》，精辟地阐述了哲学社会科学在建设中国特色社会主义中的地位 and 作用，指明了进一步繁荣发展哲学社会科学的指导方针和基本原则。这个文件是在新的历史时期发展繁荣哲学社会科学的精神动力和行动指南，必将唤起广大哲学社会科学工作者为建设中国特色社会主义、服务于中国人民进行实践探索 and 理论创新的使命感，迎来中国哲学社会科学繁荣发展的又一个阳光灿烂的春天。

地方社会科学院是我国哲学社会科学研究的一支重要力量。20多年来，除台湾省之外，各省市自治区和部分计划单列市先后建立了社会科学院，总数已经达到44家。可以说，地方社会科学院是我国社会主义现代化建设的一支不可替代的生力军。在各

省（市）党委、政府的领导与支持下，地方社会科学院在队伍建设、科研体制改革等诸多方面进行了许多探索，取得了重大的成就和可贵的经验，涌现出了一批科研骨干，获得大批立足地方实践、富有地方特色的优秀科研成果，为地方的经济社会发展和理论创新作出了重要贡献。立足地方特色，紧密结合广大人民群众的实践，是地方社会科学院发展的一个显著特点。我们相信《中国地方社会科学院学术精品文库》作为一个多系列精品工程的编辑出版，能够比较集中和系统地展示地方社会科学院的优秀科研成果及其固有特色，激励和推动社会科学学术研究的进一步开展和提高，有益于社会科学工作者之间的联系和合作。

继承和发展马克思主义，发展、繁荣社会主义中国的哲学社会科学事业，实现中华民族的伟大振兴，任重而道远，让我们大家共勉，在以胡锦涛为总书记的党中央领导下，进一步解放思想、开拓创新，迎接哲学社会科学繁荣发展的美好明天。

中国社会科学院院长

陈奎元

2004年8月15日