



教育部人文社会科学重点研究基地

—— 武汉大学环境法研究所

环境法

系列专题研究

Monographic Study
on A Series of Subjects
of Environmental Law

第三辑

王树义 主编



科学出版社
www.sciencep.com

D912.6/6

:3

2008



教育部人文社会科学重点研究基地武汉大学环境法研究所

环境法系列专题研究

(第三辑)

王树义 主编

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书是环境法系列专题研究的第三辑,共有 12 篇文章,涉及可持续发展下环境资源法理论研究的热点问题以及新问题,包括了对环境参与权的研究、公司环境保护责任的研究、生产者延伸责任制度的研究、我国环境行政执法难的障碍与对策分析、环境公益诉讼原告资格问题的研究、ADR 在中国环境纠纷解决中的适用性研究、环境刑法资格刑研究、突发环境事件应急法律机制研究、循环经济法之合作机制研究、中国海域权属法律制度研究、环境道德法律化的研究以及我国环境法移植问题研究等方面的内容。本书对所研究的问题进行了较为系统全面的研究,富有较强的学术性、前瞻性和创新型。

本书可供环境保护、资源管理相关领域的决策者、立法机关工作人员、行政执法人员、大专院校环境与资源保护法学专业以及相关资源管理专业等方面的师生和研究人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

环境法系列专题研究. 第三辑/王树义主编. —北京: 科学出版社, 2008

ISBN 978-7-03-020217-8

I. 环… II. 王… III. 环境保护法—研究—中国 IV. D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 027373 号

责任编辑: 徐 蕊 周向阳/责任校对: 朱光光

责任印制: 张克忠/封面设计: 耕者设计室

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencecp.com>

新 蕾 印 刷 厂 印 刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2008 年 5 月第 一 版 开本: B5 (720×1000)

2008 年 5 月第一次印刷 印张: 32

印数: 1—2 000 字数: 634 000

定价: 70.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换〈环伟〉)

主 编 绪 语

《环境法系列专题研究》是教育部人文社会科学重点研究基地武汉大学环境法研究所创建的一个学术园地，专门用以推出环境法学领域里有新意、有深度、有分量的学术研究成果，每年出版一辑。

环境法是一个年轻的法律部门，其产生或形成不仅比那些基础性法律部门（如刑法和民法等）要晚得多，就是与大多数派生性法律部门（如公司法、银行法等）相比，历史也是最短的。尽管如此，环境法还是得到了迅速的发展，并已成为一个独立的法律部门。作为一个新的法律部门，弄清其内容、本质、特征、使命及其在世界法律体系和一国法律体系中的地位和作用等问题，就成了环境法学界义不容辞的责任。

近十几年来，伴随着环境法律部门的形成和完善，环境法学领域的研究也取得了令人瞩目的成绩，但还不尽如人意。我们的研究，从某种角度上来讲，还停留在一般性研究的阶段，鲜有一定学术分量的研究成果出现。当然，这与该学科本身的发展不足有关。正是为了推动环境法学研究的进一步发展，催生有深度、有新意的学术研究成果的形成，我们开辟了《环境法系列专题研究》这个园地。

所谓“专题研究”，意指对某个问题或事物做比较全面的分析或讨论，以求把握该问题或该事物的本质。由这一点所决定，本专题研究的每一辑所选取的论文都是有一定分量的佳作。它们不仅具有相当的理论深度，而且颇具实践意义，因而篇幅也较大。每一篇论文都非常值得一读。一路读来，定会获益匪浅。

《环境法系列专题研究》作为一个全新的学术园地，需要大家的关心和呵护。我们真诚地期待各位的参与，共同把环境法学的研究推向深入。

教育部人文社会科学重点研究基地

武汉大学环境法研究所 所长

王树义

2005年6月4日于武昌珞珈山

编写委员会

主 编 王树义

撰 稿 人 (按姓氏笔画排序)

王一或 王 婧 朱 娟 杨晓敏

杨朝霞 陈晓玥 郑宏伟 胡亮亮

殷 苗 铁 燕 蒋小翼 廖建凯

主编助理 胡 斌

目 录

主编绪语

论环境参与权	胡亮亮	(1)
公司的环境保护责任研究	殷 苗	(48)
论生产者延伸责任	杨晓敏	(79)
我国环境行政执法难的障碍与对策分析	王 婧	(115)
环境公益诉讼原告资格问题研究	王一或	(172)
ADR 在中国环境纠纷解决中的适用性研究	蒋小翼	(214)
环境刑法资格刑研究	郑宏伟	(247)
突发环境事件应急法律机制研究	廖建凯	(277)
循环经济法之合作机制研究	铁 燕	(327)
中国海域权属法律制度研究	朱 娟	(381)
论环境道德的法律化	杨朝霞	(426)
我国环境法移植问题研究	陈晓玥	(468)

论环境参与权

胡 亮 亮

【内容提要】 20 世纪人类社会取得了前所未有的飞速发展,然而,与此同时人类赖以生存的自然环境却进入了一个急速恶化的时期。正是基于这样的社会背景,人们开始反思传统的环境管理模式,寻求新的更有效的出路。人们发现环境问题最突出的特点在于其科学技术性和利益冲突性,前者决定了环境行政控制离不开科技专家,后者决定了各种利益的调和必须借助民主理念和公众参与环境保护活动来实现。而就社会公众的利益和需要而言,他们作为良好环境的享受者和环境公害的直接受害者对环境状况最关心、最了解,参与环保的热忱也最高。可以说他们是完善和实施环境法治的根本动力来源,是促进环境改善的重要社会资源和力量。作为一项富有成效并且符合环境管理特点的制度,公众参与在全球范围内引起广泛重视。

本文从环境权入手,概述环境权理论,从而引出作为程序性环境权的环境参与权,分析环境参与权的概念,性质,明确环境参与权是环境权束中的一个重要组成部分。面对环境参与权的提出,笔者分析环境参与权的意义和可能产生的负面效应,以及环境参与权的主体、客体范围和基本内容。笔者结合国外的环境参与权的保障制度,对我国环境参与权制度进行反思,针对我国目前环境参与权现行规定、行使、保护上的基本问题,明确总结公民、法人及非政府组织行使环境参与权的四种基本途径,提出了相关制度完善的建议。以较小的制度创设成本解决现实的法律难题,如环境立法听证制度、环境行政公开制度、环境工作信访制度、环境公益诉讼制度、环保非政府组织制度以及环境教育制度。从而实现全民生活方式向环保生活方式的转化,提高公民应具备的生态环境素质,使环保成为公民的自觉行动,保障公众的环境权益,以最终实现环境法治的目标和社会的可持续发展。

【关键词】 环境权 环境参与权 主体 客体 基本途径 法律制度

引 言

早在 19 世纪,恩格斯在《自然辩证法》中就深刻地揭示了因人类对自然的破坏而招致的惩罚:“……我们不要过分陶醉于我们对自然的胜利。对于每一次这样的胜利,自然界都报复了我们。每一次胜利,在第一步都确实取得了我们预期的结果,但是在第二步和第三步却有了完全不同的、出乎意料的结果,常常把第一个结果又取消了。美索不达米亚、希腊、小亚细亚以及其他地方的居民,为了想得到耕地,把森林都砍完了,但是他们做梦也想不到,这些地方今天竟因此

成为荒芜不毛之地，因为他们使这些地方失去了森林也失去了积聚和储存水分的中心。”马克思也曾不无忧虑地写到：“自然成了纯粹为人类而设的物品，她不再被认为是一种伟大的力量，所有自然法则的发现也都成了人类征服她的诡计。自然，或者成了人类的消费品，或者成了人类的一种生产途径。”^①回顾人类的历史，我们不难发现人类破坏其赖以生存的自然环境的历史可能同人类文明史一样古老，苏美尔文明、地中海文明以及玛雅文明的消失便是最好的例证。环顾我们今天的世界从亚马孙热带雨林的消亡、撒哈拉沙漠的扩张，到臭氧层的破坏、两极冰山的消融、人口的激增，无一不在威胁人类的生存。回首国内，中国正处在从农业化向工业化社会的转型时期，改革开放以来我国经济迅速发展，人民群众得到了从未有过的丰富的物质享受和精神自由。但令人遗憾的是，资本主义工业生产“先污染，后治理”的教训并没有被我们认真对待。21 世纪的中国进入了一个空前的资源耗竭、环境污染、生态破坏的阶段，环境危机成为中国发展面临的最大障碍：中国水土流失面积占国土总面积 38.2%，土地荒漠化占 27.3%，草场退化占总面积的 1/3，水污染严重，水资源短缺为世界 13 个贫水国之一，人均耕地面积只及世界平均水平的 32%。据世界银行测算，我国仅水、大气污染带来的经济损失就高达 540 亿美元，水土流失每年平均造成的损失达 1000 亿元以上，每年因荒漠化造成的经济损失为 540 亿元，每年因缺水影响的工业产值高达 2300 亿元。仅以 1998 年为例，中国洪灾造成的损失就达到 2400 亿元，加上当年用于环境污染和生态破坏的治理费用 4800 亿元，共计 7200 亿美元，仅这两项就相当于我国 1998 年经济增长的数额。^②日益严重的沙尘暴，不仅影响着我国人民的生产、生活，而且已经影响到日本、韩国等邻国，甚至连美国的西海岸也不能幸免。随着加入 WTO，环境对我国经济的影响会更大，欧美国家的对外贸易政策中的“绿色壁垒”制度，每年给我国造成数以千亿的经济损失，以 2006 年为例，欧盟、日本、墨西哥等国都因农药残留物或有害物质严重超标而对我国的农产品、海产品实行禁令。

工业革命前，人类对环境的影响是局部的、有限的，大部分在环境可以容纳、调节、化解的范围内。因此当时的环境问题，主要由环境发挥自我调节功能，再辅以人类的恢复及保护。进入工业革命后，借助发达的科学技术、先进的机器设备、大量地消耗能源和资源，人类以前所未有的速度在飞速发展，全方位地影响和改造着地球环境，由此造成了大量的环境污染和破坏。人类与环境的矛盾空前激化已超出了环境本身的自我调节能力，逐渐危及公共利益和安全，危及人类生存和发展的基础。“每个人都应享有一个健康的环境”已经成为人心所向

① 恩格斯：《自然辩证法》，《马克思恩格斯全集》（第 20 卷），人民出版社，1971 年，第 519 页。

② 陈泉生：《可持续发展与法律变革》，法律出版社，2000 年，第 353 页。

和社会所求。人们开始认识到“一个单纯以经济为支柱建立的国家犹如一座牢房，国家必须建立得像沙特尔多大教堂一般五彩缤纷。在法律中如同在社会里一样，人不仅在生活的数量方面，而且在生活的质量方面得到关注。一种新的权利义务的先决条件开始产生：任何人有期望，为生活在社会上的人们提供一个适宜居住的环境”^①。而与此同时在经济领域，支配人们行为的是市场经济规律，它以追逐市场经济利益最大化为行为导向，总是希望以最小的成本，获取最大的利益。因此市场主体在主观上是不会去主动考虑社会利益和自身行为的“外部不经济性”。正如美国学者 G. 哈丁在其《公地的悲剧》(*The Tragedy of Commons*)中所指出的那样：设想一个对所有人都开放的草地，可以预料的是，每一个牧羊人都希望在这片公地上放养尽可能多的牲畜。然而，终于有一天牧群的数量超过了草原的承载能力，草地开始退化直至彻底失去放牧能力，最终给全体牧人带来灾难。^②而自由市场经济制度亦存在这种弊端，企业在生产中无偿地接受来自环境的大气、水等环境资源，而将未经处理的废弃物排入环境中被认为是理所当然的事，人们意识到不能期待企业和其他经济组织在市场竞争中自觉地将资金投入于环境保护，市场调节机制在这个领域基本不起作用，为此人们不得不期待外力的介入。于是人们寄希望于政府对之加以干预控制和调节，以促进社会安全和公共福利的实现。在 20 世纪，如何协调经济发展和环境保护之间的关系成为政府管理经济的重要内容。

但是到了 20 世纪七、八十年代，人们逐渐认识到仅仅通过政府体制进行环境管理还远远不够，政府并非万能，“政策失灵”现象频频出现。这种政府直控型环境管理方式的缺点在于：①成本过于集中，制定和实施环境政策需要高额的成本，以美国为例，每年执行联邦环境法的费用高达 800 亿美元，而政府用于环保的人力和财力是有限的。如果仅仅由环境管理机构去面对大量违反环境保护法律规定的企业或其他对象，结果必然是环保部门入不敷出，从而使环境政策不能得到充分的落实。②过于强调国家的环保权力，容易造成忽视公民的环境权，使得公民的环境权保护要求缺乏法律依据，人们环境保护的积极性也难以发挥，很难达到环境法保护环境、协调人类与环境关系的目的。③由于人类认识能力的有限性，环境资源以及人类环境活动的多样性、复杂性、随机性、偶然性等原因，使得政府对环境污染和破坏反应迟缓。虽然作为环境管理机构，但其行为也并非绝对无误和有效。一方面政府可能会由于某种原因怠于行使环境管理权，放纵违法者，另一方面它的一些失误的决策行为或者大规模的不当开发行为往往会造成更大的环境损害。由于上述缺陷的存在，各国开始从这种单纯的

① [美] 伯纳德·施瓦茨：《美国法律史》，王军译，中国政法大学出版社，1997 年，第 331 页。

② Hardin G. *The Tragedy of the Common*, Science. Vol. 162. 1968. 1224.

“宏观环境管理”转向注重“微观环境管理”即“社会型的环境管理”。^①重新界定政府和社会在环境管理中的地位,对有些行政权力应进行下放,尽可能多的为公众所享有。强调把社会力量置于基础性的地位,利用大量政府力量以外的社会力量来从事环境监督和制约的工作。正是基于这种理念,公众的环境参与权得以建立,各国特别是发达国家普遍强化环境保护中的公众参与,完善环境参与权的保障机制。

一、环境权与环境参与权

(一) 环境权的概念、产生和发展

1. 环境权的提出

20 世纪以来尤其是第二次世界大战以后,环境问题日趋严重,“环境危机”成为威胁人类生存、制约经济发展和影响社会稳定的直接因素。在西方发达国家公害事件不断发生、污染严重以及发展中国家贫困与人口压力大、资源破坏严重的形势下,世界各国一方面致力于运用技术手段治理污染,另一方面也在努力寻求解决环境问题、保护和管理环境的理论依据和法律依据。20 世纪 70 年代初,美国学者萨克斯教授针对美国政府行为中存在的环境管理行政决定过程公众参与程度低、环境行政诉讼中存在的当事人资格等问题,根据公共信托原理、从民主主义的立场出发提出了“环境权”的理论,即“环境公共财产论”和“环境公共委托论”。他认为,空气、水、阳光等人类生活所必需的环境要素,在当今受到严重污染和破坏,以致威胁到人类的正常生活的情况下,不应再视为“自由财产”而成为所有权的客体,环境资源就其自然属性和对人类社会的极端重要性来说,应该是全体国民的“共享资源”,是全体国民的“公共财产”,任何人不能任意对其占有、支配和损害。为了合理支配和保护这“共有财产”,共有人委托国家来管理。国家对环境的管理是受共有人的委托行使管理权的,因而不能滥用委托权。^②随后,萨克斯教授认为,用“在不侵害他人财产的前提下使用自己的财产”这句古老的法律格言,作为环境品质之公共权利的理念基础具有极其重要的意义。他指出,全面看待散在的证据资料,可以看出“公共委托论”具有如下三个相关的原则:“第一,像大气、水这样的一定的利益对于市民全体是极其重要的,因此将其作为私的所有权的对象是不贤明的;第二,由于人类蒙受自然的恩惠是极大的,因此与各个企业相比,大气及水与个人的经济地位无关,所有市民

① 夏光:《论环境政策转型》,《中国环境报》,2001 年 7 月 13 日。

② 陈泉生:《环境时代与宪法环境权的创设》,《福州大学学报(哲学社会科学版)》,2001 年第 4 期。

应当可以自由的利用；最后，不消说，增进一般公共利益是政府的主要目的，就连公共物也不能为了私的利益将其从可以广泛、一般使用的状态而予以限制或改变分配形式。在对待公共委托问题的指标上，不是单单看事实上将公共财产按不同用途做出再分配，或包含各种补助金的要素等，而是看其中是否缺乏由此而达成代偿各种公共利益的重要证据。对于法院，事实上要有公共利益受到威胁的证据才能起作用。”^① 以上即是最初提出比较完整意义上环境权理论的“环境公共财产论”和“环境公共委托论”。

2. 环境权概念上的几种主要观点

环境权的讨论和研究始于 20 世纪 60 年代初，是世界性环境危机和环境保护运动的产物。环境权一直处于学界的激烈讨论中。但环境权概念的最核心部分已获得环境法学界广泛的共识，不同的学者都是围绕这个概念的核心部分提出自己不同学术主张，使得环境权的概念还保持着很强的张力。对环境权的理解集中体现在以下几种具有代表性的不同的主张：公民环境权（公民作扩充解释）^②、公民国家环境权、人类环境权^③、人与自然环境权、有限人与自然环境权^④等。可谓是仁者见仁，智者见智，使得环境权的明确界定变得十分困难。

3. 环境权的基本概念

国际上的环境权概念，起始于 1972 年联合国的《人类环境宣言》，该宣言认为：人类有权利在一种能够拥有尊严和福利的生活环境中，享有自由、平等和富足的生活条件的基本权利。这一原则在 1992 年《里约宣言》的第 1 条中又得到重申：人类有权享有与自然和谐的、健康和富足的生活。据此，环境权就是指人类社会全体成员享有在健康、安全和舒适的环境中生活的权利，并承担保护和改善环境的义务。此中所述的环境权仅仅是公民的权利。随着全球范围内环境污染和生态破坏的日趋加重，此定义已无法涵盖尽可能多的环境内容。因此，应从实体意义和程序意义两个方面来理解和把握环境权及其在环境保护、环境侵权救济中的重要性。笔者认为，环境权是公民依法享有的在健康、适宜的环境中生存和合理利用环境资源的权利，以及有效参与国家环境管理和决策的权利。

① 陈泉生：《环境权之辨析》，《科技与法律》，1994 年第 3 期。

② 吴卫星：《环境权研究》，胡静：《论环境权的要素》，周训芳：《环境概念的选择与公民环境权体系的构建》，均载于《2002 年中国环境资源法学研讨会论文集·上集》。

③ 贾雪池：《论环境权》，齐可奎：《浅论环境权》，均载于《2001 年中国环境资源法学研讨会论文集》。

④ 武汉大学环境法研究所：《2001 年环境资源法学国际研讨会学术综述》，《法学评论》，2002 年第 2 期。

4. 环境权理论的现代发展

环境权理论一经提出,就在美国社会上引起了强烈反响。受萨克斯“环境权”理论的影响,在欧洲及日本都于20世纪70年代展开了环境权问题的讨论。其中心议题是,如果环境权成立的话,那么它到底是一项什么样的权利呢?对此,法学界有人认为它属于一种私权(个人对环境的享受利用权)、有人认为它属于宪法上人权的派生权利、也有人认为它属于政府管理权的内容。按照日本环境权研究会的认识,环境权首先就是人权之一种,即在形式上,环境权的权能可以积极地要求国家或地方确保良好的环境这一点就是生存权的基本权利,而在对企业应保护社会弱者即公害被害者的权能上又具有社会权的基本权利性质。日本学者宫本忠先生认为:“第一,有关环境问题确立了居民的主体性,因而环境权可以促进环境行政的民主化,开辟居民参与公害防止和环境管理的渠道;第二,环境权能成为新的环境上的权利的根据;第三,环境权可以成为居民对环境行政进行调查、请求发动适当措施的根据,这一点可以从一些地方公害防止条例的规定中看出;第四,对环境破坏的事前控制在过去是遵循消极的警察行政观点,而环境权则开了环境创造行政的先河;第五,环境权可为环境影响评价的概念带来明确的意义;第六,在公害致健康被害方面,环境权可成为公害损害赔偿请求的依据;第七,环境权的确立还能推进公害防止协定的缔结,促进其法的实效性;第八,环境权为环境行政诉讼带来便利。”^①

显然,不管是从萨克斯的“环境权”理论,还是近二十年来世界各国环境权理论的发展看,“环境权”的权利设置目的仍为保障公民环境权益的实现,其内容也当然主要体现在国家环境管理权的制约以及加强公众参与国家环境管理的机制上。

目前,环境权的发展呈现出以下的趋势:第一,环境权的主体有逐渐扩大的趋势;第二,环境权的内容日趋完善;第三,环境权在国内法方面和在国际法方面发展的相互影响和相互结合;第四,环境权的理论性逐步增强。^②

(二) 环境参与权的概念及其性质

1. 环境参与权的概念

与实体性环境权论相对应,以参与为本位的程序意义上的环境权学说和立法却未得到足够的认识。而在立法和司法实践中,恰与理论上的状况形成鲜明的反

^① [日] 宫本忠:《行政法与环境法》,高文堂,1979年,第137页。

^② 陈泉生:《环境法原理》,法律出版社,1997年,第104页。

差：实体性环境权理论建树甚少，而以知情权、参与权、请求权为内容的程序性环境权却在环境法中得以具体化并发挥了巨大作用。王明远博士认为：“就实体意义而言，环境权作为现代社会的一种新型权利，具有公权和私权的双重性格。其中的通风权、采光权等，加害人和受害人容易确定，‘私权性’最强，同时受私法和公法（如建筑法、城市规划法等）的保护；清洁空气权，加害人和受害人往往均难以确定，‘公权性’最强，仅受环境法等公法的保护；至于环境权中的其他‘亚权利’，如清洁水权、宁静权、安稳权等，则介于以上两种类型之间，兼有公权和私权的性质。在程序意义上，包括知情权、参与权和请求权的环境权，可以通过环境法中的信息自由制度、公众参与制度、环境侵权损害的行政补偿制度等体现出来，加强和弥补民事救济的不足和缺陷，从而可以更好地实现环境侵害的排除和损害的填补。特别是公众参与环境保护的制度，可以使环境价值与经济价值、社会价值等在既有的政治体系中得到有效协调，从而决定社会资源的最优配置模式。”^① 白平则先生认为：“从法律的角度看，公民环境权是宪法、行政法上的权利，实质上是一种请求权，是指公民有权要求国家保护环境公共利益，有权制止公司、企业或其他环境义务主体侵犯环境公共利益的行为。该权利并不是人对自然的权利，而是人对人的权利，不是自然侵犯人们的环境利益，而是一些人侵犯另一些人的环境利益，其中主要是公司、企业侵犯了社区居民的环境公共利益。由于国家负有保护社会公共利益的职责，因此这种权利主要体现在请求国家维护人们的环境公共利益的权利。从各国立法看，多数国家仅仅在宪法上规定了公民享有环境权，少数国家在公民环境权的具体化道路上迈出较大的步伐，如欧美国家，但迄今为止仍只在行政法上规定公民享有环境权，如公民有权提起环境公益诉讼、有权参与与自己利益相关的环境行政决策活动、有权知道与自己有关的环境信息、有权监督政府环境职责等。公民环境权作为一种公益性权利而不是自益性权利，主要体现为知情权、参与权和请求权等程序性的公权利。”^②

综上所述，本文认为环境参与权是为了制约国家环境管理权力，保障公民实体环境权益的实现，在一定的法律程序中为公民设定的权利。公民作为环境权的享有者，自始至终有权参与到国家环境管理的预测和决策过程中。公众环境参与权是程序性环境权的一项极重要内容，是环境法公众参与制度的权利来源，它的行使或者说权利设置的目的，并非只是为了某一具体公众的个人利益的维护，而

① 王明远：《略论环境侵权救济法律制度的基本内容和结构——从环境权的视角分析》，《重庆环境科学》，2001年第4期。

② 白平则：《论公民环境权与公司、企业环境资源使用权》，武汉大学环境法研究所网 <http://www.riel.whu.edu.cn/>。

是为维护和实现社会或人类的公共利益或公众利益。公民具有行政管理参与权。^① 公众参与的核心是在公众环境权与国家环境行政权之间进行平衡,一方面公众直接参与环境管理,可以帮助行政机关更科学和合理地进行环境管理和环境决策;另一方面公众参与可以对国家环境管理权进行有效的监督和控制,保障其合法行使。因此,笔者认为,环境参与权是指公民通过参与国家或政府环境决策、环境政策制定及环境管理等活动,自觉地和民主地投入环境保护的权利。这是公民通过自身行为对舒适环境的主动追求。^②

2. 环境参与权的性质

就实体性环境权的性质而言,大部分学者主要持人权说、生存权说、社会权说、宪法上基本权利说、私法上人格权和财产权说等观点。与实体性环境权论相对应,以参与为本位的程序意义上的环境权学说和立法却未得到足够的认识。环境参与权作为一种与环境权联系紧密地民主权利,其性质也是值得探讨的。

其一,关于环境参与权性质的不同观点。关于环境参与权的学说和观点虽然不多,但关于环境参与权的性质却存在以下几种观点:徐祥民教授认为环境参与权本质上不过是公民政治参与权的一种具体表现,在质上是参与权,不是环境权;阳东辉先生也认为,参与权是公民参与民主国家管理和作为消费者应有的权利,并非环境权所独有,只能说是与公民实现环境权相关或相近的权利而已。而吕忠梅教授则认为环境权与其他人权一样,是一个由多项子权利组成的内容丰富的权利系统,从理论上讲,环境权至少应包括:环境使用权、环境知情权、环境参与权、请求权。^③ 同时,金瑞林教授也认为程序性环境权应包括环境知情权、环境事务参与权、环境请求权和公众监督权。^④

其二,环境参与权是环境权利束中的一个组成部分。根据环境权的理论及有关国家的环境立法实践,公民在环境法上的权利义务是公民环境权的主要内容,这些内容就是环境权的各项子权利或派生权,又是环境权得以实现的保障。实际上环境权与其他人权一样,是一个由多项子权利组成的内容丰富的权利系统。^⑤ 法律仅从实体上规定公民的环境权是不够的,还必须有实现这些权利的程序保障,即程序上的环境权,因此环境参与权应运而生。由此可见,环境参与权是与环境权有着非常紧密地联系的,不能将其割裂开,更不能将环境参与权纳入公民

① Jacques Maritan, Man and State. Richard O'Sullivan. London: Hollis & Carter. 1954, pp. 30~39.

② 胡腾:《公民环境权之法理分析》,《西南民族学院学报》,2001年第5期。

③ 吕忠梅:《环境法新视野》,中国政法大学出版社,2000年,第124页。

④ 金瑞林、汪劲:《20世纪环境法学研究评述》,北京大学出版社,2003年,第99页。

⑤ 吕忠梅:《环境法新视野》,中国政法大学出版社,2000年,第124页。

政治参与权的范畴。在性质上,环境参与权应属于环境权利束中的一个重要的组成部分。

其三,环境参与权与环境知情权的基本区别与联系。环境知情权是公民对本国乃至世界的环境状况、国家的环境管理状况以及自身的环境状况等有关信息获得的权利,这一权利既是公众参与国家环境管理的前提,又是环境保护的必要民主程序。环境知情权包括两方面:一是公众的环境知情权的内容,二是政府保证公众环境知情权实现的义务。^①

环境知情权主要是由法定程序加以保障的一项环境权,是对政府环境行政机关权力的限制,它要求环境行政机关负有披露信息的义务,对于不履行职责者,将产生相应的法律后果。1992年联合国人类环境与发展大会通过了《关于环境发展的里约宣言》,该宣言原则10提出:“环境问题最好是在全体有关市民参与下,在有关级别上加以处理。在国家一级,每一个人都应能适当地获得公共当局所持有的关于环境的资料,包括关于在其社区内的危险物质和活动的资料,并应有机会参与各项决策过程。各国应通过广泛提供资料来便利及鼓励公众的认识和参与,应让人人都能有效地使用司法和行政程序,包括补偿和补救程序。”因此,环境知情权与环境参与权一样,都属于环境权的范畴,而它更是环境参与权的前提,只有公众的环境知情权得到充分行使和保护,才能够更有效的促进环境参与权的行使和保护。

二、环境参与权的基础

(一) 环境参与权的社会基础

1. 社会经济条件的改变是环境参与权的物质基础

一个社会中,政治参与的水平、形式和基础与社会经济发展水平密切相关。高水平的政治参与总是与高水平的发展相伴随。而且,社会和经济更发达的社会中,也趋向于赋予政治参与以更高的价值,经济所带来的教育程度及人们收入的提高,使人们有条件去参与政治,同时经济发展过程所带来的各方利益关系的紧张以及各种组织与社团的出现,再加上政府职能的扩大,这使人们参与政治成为一种必然。

环境参与的发展程度也必然受到社会经济条件的制约,经济发展引起的是各种环境问题的出现,包括环境污染,资源的永续利用等。这一系列的变化都会促

^① 那力:《论公众在环境事务中获得信息,参与决策、诉诸司法的权利》,《2001年武汉大学环境法研究所基地会议论文集》。

进公众对环境问题和环境相关法律的关注,进而参与到环境问题的解决中以实现自己的利益需要。

经济因素作为一个影响环境的关键要素,如何处理经济发展与环境保护之间的关系,直接决定了环境的优劣。过去在传统的发展观念中,由于生存的压力和不正确的竞争机制,使得人们机械地把发展理解为单纯追求经济增长,国民生产总值成为衡量社会发展的唯一标尺。在这一观念的驱使下,人们总是选择短期的经济效益而摒弃长远的环境效益,为了局部的近期的利益而破坏环境。^①现在,在可持续发展观念的影响下,人们也在逐步调整自己的发展观,重新审视经济发展与自然环境之间的关系:首先,在国家加强干预和控制的过程中,自由资本主义阶段所允许的对自然资源和生态环境的破坏性开发和利用遭到禁止,在这种资本主义经济自我调节的过程中,人们逐渐转变了对自然资源和环境的看法。人们认识到自然资源和环境的财富,它们不能被少数人用作追逐利润的牺牲品。人们要求把社会经济活动和环境保护全面有机地结合起来,在促进经济发展的同时,也必须维护和改善人类赖以生存和发展的自然环境。其次,以前落后的生产方式,低下的生产力发展水平,缓慢的经济增长速度使人们没有能力顾及环境保护,经济发展水平是影响公众环境意识的重要原因。因而,当人们的基本生活水平得到满足后和国家处于平时时期的时候,人们得以从繁重的生存压力中解脱出来,自然而然的要求提高生活质量,人们不再仅仅满足于物质消费和精神消费,安全、清洁、优美的环境也被人们看作重要的发展目标。这种要求与充斥着污染物的生活环境和不断恶化的生态环境的现实形成了尖锐的矛盾。这个矛盾强烈地刺激人们反省自己过去对待环境的态度和行为,并采取行动改变现实。^②

2. 国家职能的转变是环境参与权的行政基础

L. 亨金曾指出:“宪法告诉政府不要做什么,而不是它必须做什么。宪法制定者认为政府的目的是充当警察和卫士,而不是提供衣食住行。”^③然而,20世纪以来,随着社会生产力的高速发展,自由经济的弊端日渐显露,一方面由于生产的无政府状态和盲目竞争,导致了周期性的经济危机;另一方面随着生产的高度社会化和科学技术的迅猛发展,也出现了大批的社会问题,诸如环境、贫穷、失业、医疗等问题严重的困扰着社会发展。人们逐渐认识到这些危机和问题远非个别的“经济体”或是市场机制所能解决,而在整个社会组织体系中,最有能力

① 林娅:《环境哲学概论》,中国政法大学出版社,2000年,第222页。

② 王曦:《美国环境法》,汉兴书局有限公司,1995年,第53页。

③ 杨小君:《二十世纪西方行政权的扩张》,《西北政法学院学报》,1986年第2期。

应对这一切的当首推政府。因此如果现代行政机关仍然恪守亨金所描述的“守夜人”的职责,显然已无法适应社会发展的需要。因此政府被要求负担起充实人民社会权利的责任。“最好的政府,最大的服务”的理论成为现代行政法的指导思想。它要求“行政法的任务不再限于消极保障人民不受国家过度侵害之自由”^①,而是应当扮演“服务者”的角色,积极创新,服务于民,造福于社会,将人民的利益和社会福利作为政府活动的出发点和归宿,积极谋求人民的福利。这就必然要求行政主体在行政过程中听取公民意见,了解公众所想,正确认识公众参与,吸收和利用社会公众力量参与国家事务社会事务的组织和管理。“公众介入行政程序也出自行政事物的需要,行政的合理性和支持行政决定的力量主要来源于社会大众的认同,参与行政的广度和深度决定了行政实效的指标。”^②能动的行政要求行政机关能为人们提供更多的福祉,要求行政过程能够高度的透明化,要求政府活动能有公众更多更直接的参与。尤其是在生态环境的保护和治理问题上,只有在广泛的公众参与基础上,才有可能制定出科学合理的环境标准,才能建立起对环境违法行为的严密监控体系,才能保证环境政策的有效贯彻,从而实现社会效益、经济效益、环境效益三者的协同发展。^③

3. 环境保护观念的转变是环境参与权的思想基础

人类对自然界的认识大体上经历了“膜拜—反叛—敬畏”这三个阶段,最初由于自身能力及条件所限,人类过的是一种完全依赖、顺从于自然界的生活,对大自然所持的也是一种盲目的崇拜;约在公元前5世纪,随着对自然规律认识能力的加强和生产力的提升,人类逐渐从对自然界的顶礼膜拜中解脱出来,认识到了人在自然界中的特殊地位,是“世间灵性的提升”,亚里士多德在其《政治学》中就曾论述到:“……自然为众人繁殖许多动物,以供他们生计。经过驯养的动物,不仅供人口腹,还可供人使用;野生动物虽非全部,也多数可餐。而且它们的皮毛可以制作人们的衣履,骨角可以制作人们的工具,它们有助于人类的生活和安适实在不少。如果说‘自然所作所为既不残缺,亦无虚度’,那么天生一切动物应当都可以供给人类的利用。”^④到了18、19世纪,自然科学取得了前所未有的成就,加之培根、笛卡尔等思想巨匠提出的机械论的影响,人类走上了一条盲目乐观与自信的道路,形而上学地割裂了人类社会与自然界协同发展的联系,坚信自己拥有至高无上超越自然的特殊地位,“驾驭与改造自然”成了人类

① 黄锦堂:《行政法的概念、性质、起源与发展》,载翁岳生:《行政法》,翰芦出版有限公司,1998年。

② 方洁:《行政的意义——对行政程序内核的法理解析》,《行政法学研究》,2001年第2期。

③ 陈泉生、张梓太:《宪法与行政法的生态化》,法律出版社,2001年,第269页。

④ [古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆,1997年,第23页。