

HUANJING BAOHUZHONGDE
GONGZHONG CANYU ZHIDU YANJIU

环境保护中的 公众参与制度研究

卓光俊 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

环境保护中的 公众参与制度研究

卓光俊 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

环境保护中的公众参与制度研究/卓光俊著. —北京: 知识产权出版社, 2017. 7

ISBN 978-7-5130-5037-1

I. ①环… II. ①卓… III. ①环境保护—公民—参与管理—研究—中国 IV. ①X-12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 168677 号

内容提要

全书共分为六章, 围绕环境保护公众参与的研究背景、一般理论, 国外环境保护公众参与制度的考察和借鉴, 环境保护公众参与的理论与现实基础, 我国环境保护公众参与制度的现状与缺陷, 以及立法完善, 进行了较为全面、深入的研究。

责任编辑: 崔玲

责任校对: 谷洋

封面设计: sun 工作室 韩建文

责任出版: 孙婷婷

环境保护中的公众参与制度研究

卓光俊 著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司 网 址: <http://www.ipph.cn>

社 址: 北京市海淀区气象路 50 号院 邮 编: 100081

责任编辑: 010-82000860 转 8121

责编邮箱: cuiling@enipr.com

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

发行传真: 010-82000893/82005070/82000270

印 刷: 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本: 880mm×1230mm 1/32

印 张: 7

版 次: 2017 年 7 月第 1 版

印 次: 2017 年 7 月第 1 次印刷

字 数: 150 千字

定 价: 28.00 元

ISBN 978-7-5130-5037-1

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

目 录

1 绪 论	1
1.1 选题的背景及研究意义.....	1
1.2 国内外研究现状.....	8
1.3 本书研究的目标、内容和研究方法	32
1.4 研究的创新之处	35
2 环境保护公众参与的一般理论	36
2.1 环境保护公众参与的概念厘定	36
2.2 环境保护公众参与的主体	48
2.3 环境保护公众参与的范围	56
2.4 环境保护公众参与的途径	60
2.5 环境保护公众参与的价值目标	62
2.6 环境保护公众参与的特点	65
2.7 建立环境保护公众参与制度的意义	70
2.8 环境保护公众参与制度的内容	74

3	国外环境保护公众参与制度的考察和借鉴	80
3.1	国外环境保护公众参与制度	80
3.2	国外公众参与环境保护的主要经验	89
4	环境保护公众参与的理论及现实基础	106
4.1	环境保护公众参与的理论基础	106
4.2	我国环境保护公众参与的现实基础	130
5	我国环境保护公众参与制度的现状及缺陷	143
5.1	我国环境保护公众参与制度的现状	143
5.2	我国环境保护公众参与制度的缺陷	158
6	我国环境保护公众参与制度的立法完善	172
6.1	参与范围	172
6.2	参与主体	176
6.3	相关权利的立法确认	178
6.4	环境信息公开制度的完善 ——信息知情机制的完善	184
6.5	环境保护行政参与制度的完善 ——表达型参与机制的完善	193
6.6	公众通过司法参与环境保护机制的完善	200
	参考文献	213

绪 论

1.1 选题的背景及研究意义

1.1.1 选题的背景

环境问题作为人与自然关系中无法避免的相互影响的一种形式，早已存在。只不过在工业革命之前，人在利用自然、改造自然过程中产生的环境问题对人类社会仅具有

短期性和局部性的有限影响，并且大部分在环境可以容纳、调节、化解的范围内，不足以构成对整个人类社会生存和发展的严重威胁。^① 因此彼时的环境问题，主要由环境发挥自我调节功能，再辅以人类的恢复及保护。

生态环境真正发生质的变化并成为威胁人类生存和发展的重大问题，是由 18 世纪末西方发达国家的工业革命开启的，并随着此后人类社会工业化程度加深而加剧。技术的飞跃使人与自然在力量对比上发生了根本性的转折，在缺乏控制的情况下，对自然界造成致命性的破坏。其结果，不但使传统的资源紧张、动植物灭绝、大气和水污染等生态环境问题变得更加严重，而且随着放射性、生物工程、全球气候变暖等新技术、新事物、新问题的出现，使环境问题向着复杂而多样化的方向发展，形成了一幕幕“环境悲剧”。^② 人类与环境的矛盾空前激化，远远超出环境的自我调节能力，逐渐危及社会的公共利益和安全，危及人类生存和发展。

人类已经清醒地认识到环境问题给社会、经济、政治的发展带来严重影响。首先，环境问题加快自然灾害的发生频率，降低自然抵御灾害的能力；而且环境污染直接经由生物赖以生存的大气、水体、土壤等环境介质，危害生

① 吕忠梅. 环境法新视野 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2000: 47.

② 蔡守秋. 环境政策法律问题研究 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1999: 56.

物的健康，甚至夺去生命，并通过遗传引起生物子代形态和生理上的畸变。其次，环境问题制约着经济发展的规模、速度、质量、模式、种类等。^①最后，日益严重的环境问题还诱发了更多的利益冲突与政治纠葛。跨疆域的环境问题，极易导致国与国之间围绕国家利益问题产生争端和冲突，甚至造成断交和武装冲突。即使在同一国家内，跨地区的环境问题，也时常诱发不同地区之间、不同部门之间的摩擦与对抗，甚至引发群体性械斗。

由此可见，环境问题已成为当今世界各国不得不面对的、自然给予人类的最严重考验，深刻地影响到社会、经济、生活的各个领域，关系到每个人的现实利益和未来发展，成为当今必须予以重视和应对的重大社会问题。^②虽然在过去数十年间，人类为解决环境问题付出巨大的努力，也解决了一些局部性问题，但是从全世界范围来看，环境问题不但没有解决，反而在不断恶化。

中国作为发展中国家，正处在经济高速增长、对人口资源环境高度依赖的转型关键期，环境问题十分严峻，且在进一步加剧，应对、解决环境问题显得更为迫切。

工业革命前后发生的众多事实使人们认识到，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

① 王曦. 美国环境法概论 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1992: 83.

② 叶俊荣. 环境自力救济的制度因应: 解决纠纷与强化参与 [J]. 台湾大学论丛, 1990: 85.

环境保护，于是寄希望于政府对之加以干预、调节和控制，以促使社会安全和公共福利的实现。^① 在西方发达国家于19世纪中后期次第完成工业革命、20世纪西方资本主义经济高速发展的同时，协调经济发展和环境保护之间的关系逐渐成为各国政府管理经济的重要内容。

但是到了20世纪七八十年代，仅仅通过政府进行环境管理的局限逐渐凸显出来，“政策失灵”现象频频出现。^② 这种政府“直控型”的环境管理方式，其缺点在于：第一，仅由环境管理机关处理违反环境保护法律的企业或其他对象，会使制定和实施环境政策的成本提高。而政府用于环保的人力和财力是有限的，环境政策因此不能得到充分落实。第二，由于环境资源以及人类环境活动的多样性、复杂性等原因，导致政府对环境污染和破坏反应迟缓。^③ 第三，环境管理机关本身的局限。一方面，政府可能会由于各种原因怠于行使环境管理权，甚至纵容违法者；另一方面，政府的错误决策或者不当开发，往往造成更大的环境损害。

正是由于上述缺陷的存在，各国开始从单纯的“宏观环境管理”转向注重“社会型的环境管理”，重新界定政府和社会在环境管理中的地位，利用社会力量来从事环境监

① 原田尚彦. 日本环境法 [M]. 于敏, 译. 北京: 法律出版社, 1999: 128.

② 中国社会科学院环境与发展研究中心. 中国环境与发展评论 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001.

③ 环境科学大词典 [M]. 北京: 中国环境科学出版社, 1993.

督和制约的工作。^①正是基于这种理念，公众的环境参与权得以普遍确立，各国、特别是发达国家积极强化对环境保护公众参与机制的构建。

1.1.2 研究意义

环境保护的公众参与，是人类生存环境不断恶化以及环境保护意识不断增强的结果。^②环境保护公众参与制度，已经成为解决环境问题的一个主要手段，成为环境法的一项重要制度。

改革开放前，在经历了大跃进、大炼钢铁的特殊年代后，中国生态环境遭到严重的破坏，成为中国发展不得不面对的突出问题。

1983年召开的第二次全国环境保护会议，将环境保护确立为基本国策，提出经济建设、城乡建设和环境建设同步规划、同步实施、同步发展，实现经济效益、社会效益、环境效益相统一的指导方针，实行“预防为主，防治结合”“谁污染，谁治理”和“强化环境管理”三大政策。^③1993年，中国积极响应联合国环境与发展大会的会议宗旨，将“可持续发展”作为国家重大发展战略，中国1995年通过

① 金瑞林. 环境法学 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2002.

② 常纪文. 环境法原论 [M]. 北京: 人民出版社, 2003.

③ 蔡守秋. 环境资源法学 [M]. 北京: 人民法院出版社, 2003.

的《关于制定国民经济和社会发展计划和 2010 年远景目标纲要的建议》中，再次把生态环境问题作为未来 15 年必须高度重视和下大力气解决的关系全局的重大问题。以胡锦涛为核心的新一届领导，提出“科学发展观”，指出“人与自然和谐相处”是和谐社会的重要特征或基本特征，强调要加快建设资源节约型、环境友好型社会，坚持走新型工业化道路，保障经济社会发展实现良性循环。

2006 年 2 月 22 日，国家环保总局正式发布了中国环保领域第一部公众参与的规范性文件《环境影响评价公众参与暂行办法》，明确了公众参与环评工作的细节内容，标志着国务院《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》中关于“健全社会监督机制”内容的实际执行。^① 同年 4 月 17~18 日，在第六次全国环境保护大会上，时任国务院总理的温家宝同志提出：“做好新形势下的环保工作，要加快实现三个转变：一是从重经济增长轻环境保护转变为保护环境与经济增长并重；二是从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护和经济发展同步；三是从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题。”^②

《环境影响评价公众参与暂行办法》标志着公众参与在

① 陈德敏. 环境法原理专论 [M]. 北京: 法律出版社, 2008: 115.

② 王蓉. 资源循环与共享的立法研究——以社会法视角和经济学方法 [M]. 北京: 法律出版社, 2006.

我国环境法的制定与环境保护的实践中前进了一大步，彰显我国政府着力推进公众参与环境保护的积极意图。但是，公众参与目前在我国还仅仅适用于环境影响评价，具有一定的局限性。^①近年来，我国由于环境保护公众参与制度的不完善，造成了多起因公众关注某些项目的环境影响而出现舆情危机的事例，如厦门PX项目、成都彭州化工厂项目等。^②因此，公众参与需更全面地贯穿于整个环境法领域，保证我国环境保护政策的落实以及环境保护事业的发展。

2015年9月公布实施的《公众参与环境保护办法》从制度上对公众参与环保进行立法保护。但是，环境法上的公众参与制度涉及范围极广，尚存很多研究空白，学术界对这一领域的研究尚不能满足解决现实问题及立法的需要。我国目前关于公众参与的法律规定，主要体现在宪法与环境保护基本法、环境保护单行法、有关环境保护的行政法规、规章及政策性文件，以及其他相关法律规范之中。^③环境保护公众参与在立法和实践层面取得一定绩效，但尚存在诸多不足：从立法价值趋向考察，公众参与环境保护缺乏权利基础，立法指导思想滞后；从立法技术分析，公众参与环境保护的规定较为零散、抽象，缺乏系统性；从法

① 韩德培，陈汉光．环境保护法教程[M]．4版．北京：法律出版社，2005．

② 罗杰·W·芬德利，丹尼尔·A·法伯．环境法概要[M]．杨广俊，译．北京：中国社会科学出版社，1997．

③ 马骧聪．苏联东欧国家环境保护法[M]．北京：中国环境科学出版社，1990．

律制度的应然逻辑构成分析，公众参与环境保护法律制度不健全、不完善；从公众参与的路径分析，目前还是比较依赖政府的主导。为此，需要不断加以完善。

因此，对环境法公众参与制度的研究，不仅具有重要的学术价值，对完善我国环境法律制度而言，更有重要的实际价值。

1.2 国内外研究现状

环境法的公众参与，源于20世纪60年代以来日益高涨的环境保护浪潮和对环境问题的深层次认识，是在实践中不断发展总结出来的，是人类生存环境不断恶化以及环境保护意识不断增强的结果。

从20世纪五六十年代的提出，到后来国际社会因环境问题产生大量冲突和争议，其中取得的重要的理论成就与实践运用上的进展，是将公众参与与环境保护二者紧密结合在一起，即用公众参与理论构建法律框架与制度来解决环境问题。

历经多年，目前国际上基本就此达成共识，环境保护

公众参与被写入国际宪章以及许多国家的环境法律、法规中。^① 1972年《人类环境宣言》和1992年《里约环境与发展宣言》等世界公约特别强调环境问题的公众参与,如《里约环境与发展宣言》强调:“环境问题最好是在有关市民的参与下在有关级别上加以处理。在国家一级,每个人都应有权获得公共当局所持有的关于环境的资料……各国应通过提供资料来便于和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。”^②

1.2.1 国外研究现状综述

国外学者就公众参与环境保护问题的研究起步较早,研究相对比较成熟,相继提出“环境公共财产论”“环境公共信托论”和“公民环境权论”^③,为公众参与环境管理提供了理论依据。

1962年,R.卡逊《寂静的春天》的发表掀起了美国环境保护意识的浪潮。魏伊丝教授在《未来世代的公正:国

① JOHN WILEY. Environmental Impact Statements: A Practical Guide for Agencies, Citizens and Consultants, Inc [M]. 1996: 257-258.

② 转引自杨柳青,赖家明,李希昆.关于完善环境基本法中“公众参与”制度的思考[C]//2007年全国环境资源法学研讨会论文集.2007:509.兰州,2007年全国环境资源法学研讨会.

③ 李艳芳.公众参与环境影响评价制度研究[M].北京:中国人民大学出版社,2004:28.

际法、共同遗产、世代间公平》中从信托和公平理论入手，使人们从时间的角度认识了公民的环境权利和义务，促进了公众参与环境保护的热情。^① 学者乔纳森（Jonathan）提出，环境保护的一种廉价和绿色的新方法就是引入公众参与，它是基于市场体制和产权而非中央计划和官僚控制的有效公平环境政策的获得途径，这将有助于改善环保及降低成本；他呼吁美国人必须确保先进的环境观，这样不会牺牲美国政府创造和要保护的自由。^② 美国是最早将公众参与引入环境管理领域的国家，美国国会把公众参与看作对环境行政管理的重要补充，《美国国家环境政策法》（*National Environmental Policy Act*, NEPA）首创环境影响评价制度，一方面要求行政机关“充分公开”（full disclosure）其对人类环境有重大影响的决策活动的情报和资料；另一方面确认并保障公众对行政机关的有关活动的环境影响进行评价的权利。又如《美国清洁空气法》（*Clean Air Act*）等法规，为保障公众的环境管理参与权，专门设置了“公民诉讼”“司法审查”等条款。^③

日本学者承认公众参与在环境保护领域的独特作用，认为环境法的最终课题是通过居民的参加，提供民主地选

① 魏伊丝. 公平地对待未来人类：国际法、共同遗产与世代间平衡 [M]. 汪劲, 王方, 王鑫海, 译. 北京：法律出版社, 2000: 23.

② FREE. GREEN. A New Approach to Environmental Protection Jonathan H. Adler [J]. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 2001: 24.

③ 卓光俊, 杨天红. 环境公众参与制度的正当性及制度价值分析 [J]. *吉林大学社会科学学报*, 2011 (4): 147.

择环境价值的实现与其他基本人权的调和的法律结构，创造出能够把环境价值也考虑进来的谋求公民最大福利的社会制度。日本学者原田尚彦在其著作《日本环境法》中认为对于公害问题的解决和环境的保护应该在国民积极参与的前提下，发挥行政主导的积极作用。在加拿大，埃德尔（Elder）等学者于1975年在《环境管理与公众参与》（*Environmental Management and Public Participation*）文集中专门就加拿大及其各省的环境法规和执法作了较为全面的评价，重点对环境保护的公众参与机会作出了判断和评价。

从20世纪80年代开始，学者们的研究从理论转向实证。第一个研究焦点是从具体环境资源项目来研究公众参与的过程。如维勒（Thomas Webler）和图勒（Seth Tuler）依据哈贝马斯的公众参与交往行动理论，对森林管理决策过程的公众参与进行评价，并推理得出良好参与过程的判断标准。^①豪斯（Margaret A. House）对水资源管理的公众参与问题进行研究，提出“水问题的可持续性解决需要普通公众参与水管理过程”。^②

第二个研究焦点是从国家的视角来研究公众参与环境保护问题。^③斯蒂尔（Brent S. Steel）利用1992年美国国家

① WEBLER, TULER. Fairness and Competence in Citizen Participation; Theoretical Reflections from a Case Study. *Administration Society*, 2000 (32): 566-595.

② MARGARET. A. HOUSE. Citizen Participation in Water Management [J]. *Wat. Sci. Tech.*, 1999 (40): 125-130.

③ 高家伟. 欧洲环境法 [M]. 北京: 工商出版社, 2000: 129-130.

公众环境态度和行为研究数据，检验了环境意识和个体环保行为之间的关系，结果表明：意识强度同个体环保行为以及环境问题的政治积极性有关联；通过人口统计学分析，还发现妇女比男人更容易大量参与环境保护行为和政策问题，而且这种性别差异在年长者中表现更明显。^① 卡拉森 (Robert D. Klassen) 和安格尔 (Linda C. Angell) 对 218 家美国及德国制造企业的“制造弹性”对环境管理的影响效果进行分析，说明美国和德国环境过程控制方面的差异。^② 美国强调的是指挥、控制制造过程的监管，而德国的模式是最终产品处置的末端循环管理；厂商要衡量国家之间的分歧，然后利用总体规制灵活支持环境管理，因此，环境管理也要考虑跨越国际的背景。

还有一个研究重点是从公众参与主体的角度来考察参与效果。皮尔 (Jacqueline Peel) 专门对非政府组织 (NGO) 参与环境保护的效果进行研究。^③ 他检验了 NGO 迫使机构遵循环境法的机会，评估了增强 NGO 参与新的欧洲公约、公众参与决策过程和公平解决环境问题的可能性，认为

① BRENT S. STEEL. Thinking Globally and Acting Locally: Environmental Attitudes, Behavior and Activism [J]. Journal of Environmental Management, 1996 (47): 27-36.

② ROBERT D. KLASSEN. LINDA C. ANGELL. An International comparison of environmental management in operations: the impact of manufacturing flexibility in the U. S. and Germany [J]. Journal of Operations Management, 1998 (16): 177-194.

③ 常纪文, 陈明剑. 环境法总论 [M]. 北京: 中国时代经济出版社, 2003: 148.