

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: 12920061150480

UDC _____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

环境保护公众参与法律制度研究

On the Legal System Regarding Public Participation
in Environmental Protection

作者姓名: 梁红琴

指导教师姓名: 朱晓勤 教授

专 业 名 称: 经济法学

论文提交日期: 2009年4月20日

论文答辩时间:

学位授予日期:

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

200 年 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

内容摘要

在环境保护领域，人们把注意力投向政府和市场，但是政府作为“资源的权威性分配者”，担任着保护生态、治理环境的重任，在环境保护中发挥主导作用的同时，也很容易滥用权力，导致权力的虚置和回避，这种“政府失灵”的存在使得政府不能很好发挥环保的作用。市场是以追求个人利益的最大化为宗旨的，环境保护是以公众利益的保护为目标，这种价值利益的相悖，使得在环境保护领域，“市场失灵”的现象同样存在。在一个主张宪政国家的时代，公众的力量就应该得到充分的发挥，而我国环境保护公众参与制度还十分不完善，因此，在借鉴西方国家先进经验的基础上，结合我国实际，建构和完善我国环境保护公众参与法律制度是十分重要且有意义的。

本文分为三章：第一章主要介绍了环境保护公众参与的内涵与功能。第二章主要介绍了我国环境保护公众参与法律制度的现状及国外环境保护公众参与法律制度先进的经验。第三章主要介绍了我国环境保护公众参与法律制度完善的社会基础，在此基础上，提出了完善我国环境保护公众参与法律制度的措施，包括：环境保护公众参与立法体系的完善；环境信息知情制度的完善；环境立法、行政决策、执法监督过程中公众参与制度的健全；环境公益诉讼制度的建立；社团参与环境保护法律制度的完善。

关键词：环境保护；公众参与；法律制度

ABSTRACT

In the domain of environmental protection, people pay more attention to the government and the market. The government is the authority assigner of the natural resources, it is his main obligation to protect the environment. But at the same time, it is very easy for government to abuse the authorities, which lead to this authority losing its role. Thus, the malfunction of the government makes that the government doesn't play important roles in environmental protection. The market's objection is to pursue the greatest individual profits, while the objection of environment protection is to guard the public benefit ,the conflict of the basic value lead to the malfunction of market in the environment protection. In a time of regulations by Constitution , public should become an impetus in environmental protection and a leading forces of society. But in china, the legal system of public participation in environmental protection is not perfect. Thus, on the basis of the major experience of legislation and practice for the public participating in environment protection in foreign countries, considering the realities of our country ,it is very important and meaningful to construct and perfect china's legal system of public participation in environment protection.

This article includes three parts . The first part mainly introduces the conception and the function of the public participation in environment protection. The second part introduces the reality of the legal system of public participation in environment protection and the modern experience of the foreign legal system of public participation. The last part introduces the social basis and the measures to perfect china's legal system of public participation in environment protection. These measures including: constructing the legal system of public participation; improving the environmental information knowing system in judicial practice; perfecting the legal system of public participation during environmental legislation , environmental administrative decision-making and law enforcement ;constructing the legal system of the environmental public interest litigation system; establishing the legal system for environmental NGOs.

Key words: environmental protection; public participation;Legal system

前言.....	1
第一章 环境保护公众参与的内涵与功能.....	3
第一节 环境保护公众参与的内涵.....	3
一、环境保护公众参与的概念及构成.....	3
二、环境保护公众参与的法理基础.....	3
第二节 环境保护公众参与的必要性和价值.....	5
一、环境保护公众参与的必要性.....	5
二、环境保护公众参与的价值.....	8
第二章 环境保护公众参与法律制度的现状分析.....	11
第一节 我国环境保护公众参与法律制度.....	11
一、我国环境保护公众参与的立法现状.....	11
二、我国环境保护公众参与的实践发展.....	12
三、我国环境保护公众参与法律制度的缺陷.....	13
第二节 国外环境保护公众参与立法经验借鉴.....	16
一、美国环境保护公众参与法律制度.....	17
二、日本环境保护公众参与法律制度.....	18
三、对完善我国环境保护公众参与法律制度的启示.....	19
第三章 我国环境保护公众参与法律制度的完善.....	21
第一节 我国环境保护公众参与法律制度完善的社会基础.....	21
一、社会和谐语境下公众参与的可能性.....	21

二、环境危机背景下公众环境意识的觉醒·····	22
三、民间环保组织的兴起·····	23
第二节 我国环境保护公众参与法律制度的完善·····	25
一、环境保护公众参与立法体系的完善·····	25
二、环境信息知情制度的完善·····	27
三、环境立法、行政决策、执法监督过程中公众参与制度的健全·····	29
四、环境公益诉讼制度的建立·····	32
五、社团参与环境保护法律制度的完善。·····	34
结语·····	37
参考文献·····	38

CONTENTS

Preface	1
Chapter 1 The Conception And Function Of Public Participation In Environmental Protection	3
Subchapter 1 The conception of public participation in environmental protection	3
Section 1 The meaning and construction of public participation in environmental protection.....	3
Section 2 The legal basis of public participation in environmental protection ...	3
Subchapter 2 The Necessity and Values of public participation in environmental protection	5
Section 1 Necessity of public participation in environmental protection.....	5
Section 2 Values of public participation in environmental protection.....	8
Chapter 2 Analysis on Status of The Legal System In Public Participation In Environmental Protection.....	11
Subchapter 1 The Legal System Of China's Public Participation in Environmental Protection	11
Section 1 The Status of Legislation of China's Public Participation in Environmental Protection	11
Section 2 The Practical Development Of China's Public Participation in Environmental Protection	12
Section 3 The Defect Of China's Public Participation in Environmental Protection	13
Subchapter 2 The legislative Experience Of The Legal System In Public Participation in Environmental Protection in Foreign Country.....	16
Section 1 The Legal System Of Public Participation in Environmental Protection in	

US	17
Section 2 The Legal System of Public Participation in Environmental Protection in Japan.....	18
Section 3 The Illuminating for Perfecting The Legal System of China's Public Participation in Environmental Protection.....	19
Chapter 3 Suggestions on Perfecting The Legal System In Public Participation In Environmental Protection in china	21
Subchapter 1 The Social Basis Of Perfecting The Legal System In Public Participation In Environmental Protection	21
Section 1 Possibilities of Public Participation In Harmonious Society	21
Section 2 Awakening of Public Environmental Awareness.....	22
Section 3 Widely Emerging of Environmental NGO.....	23
Subchapter 2 Perfect the Legal System of Public Participation in Environmental Protection.....	25
Section 1 Constructing the Legal System Of Public Participation.....	25
Section2 Improving the Environmental Information Knowing System.....	27
Section3 Perfecting the Legal System of Public Participation in Environmental Protection during Environmental Legislation ,Environmental Administrative Decision-making and Law Enforcement	29
Section 4 Constructing the Legal System of Environmental Public Interest Litigation.....	32
Section 5 Establishing the Legal System of Environmental NGOs.....	34
Conclusion	37
Bibliography.....	38

前 言

在社会转型过程中，必然会出现新观念与旧体制之间不协调的矛盾，妥善地解决矛盾是实现社会发展目标的前提。厦门PX事件的发生，显示了环境保护民主化进程中公众参与的力量。PX事件中政府和公众的有利互动体现了中国环境保护法治化进程中管理民主化、参与社会化的趋势。在政府决策中积极引导公众参与，既符合法律的规定，也顺应了社会民主程度日益加强、公众参与热情逐步提高的客观要求。公众参与意识的增强与环境决策中落后的民主参与制度之间的矛盾突出表现在政府滥用行政权力来回避和虚置公众的参与及公众参与制度的不完善。因此，在环境保护领域，充分发挥公众参与的力量，构建政府、市场和公众三方互动的环境保护机制，是环境这种公共资源得到良好保护的前提和基础。

季卫东教授在对《转变中的法律与社会：迈向回应性法》一书的书评中提出了一个重要的问题：“当代社会瞬息万变，而国家对经济的干预导致了法制在规模和功能上的扩张，从而给守法与变法的两难境遇更渲染了一层紧张的气氛。有鉴于此，要使法制既不固步自封又可预测筹划，究竟应该采用什么样的政策呢？”这同样给中国的环境法律保护提出了问题。自1979年《环境保护法（试行）》颁布以来，一方面，中国制定的环境法律在数量上日益扩大（可以说已基本建立了环境法律体系）；而另一方面，中国发生的污染事故和生态危机在规模上也日益膨胀（环境危机的肆虐），中国似乎避免不了环境法律体系的建立和环境危机的肆虐之间的二律背反。随着全球危机的加剧，我国环境也在不断的恶化，我国也制定了大量环境保护方面的法律来应对，但这种保护很大程度上依靠的是昂格尔意义上的习惯法和官僚法。在环保领域，仍然是政府主导型。然而，现代的市场经济破坏了原有的环境保护方面的习惯法，依赖于行政强制的官僚法也越来越受到人们的质疑。2002年的《环境影响评价法》中，专家和公众参与环境影响评价的权利已经得到了法律的确认。然而，人们在后来的法律实施过程中才发现，由于官僚法的惯性过于强大，环境影响评价过程中公众参与的权利无法得到真正的保障。无论是2005年的松花江水污染事件，还是2007年的太湖蓝藻事件，无不透露出公众参与的缺位，有关公众参与权利保护的法律法规因为太过原则性而被虚置

，或被公权力以刻意规避环境信息公开来隔绝公众的参与。

然而，在这个主张建立宪政国家的时代，公民社会具有相对的独立性。世界环保事业的最初推动力量来自于公众，没有公众参与就没有环境运动。要真正治理好环境，不仅要靠政府的高效率，也不仅要靠国民的高素质，公众参与的民主法制机制更为重要。在我国环境保护公众参与法律制度还十分不完善的前提下，借鉴西方发达国家先进的立法经验，立足于中国的国情，建构和完善我国的环境保护公众参与法律制度，意义十分重大。环境保护公众参与法律制度的完善，有利于充分发挥公众的力量，从而完善政府、市场、公众对环境的立体保护，也有利于一个生态良好、可持续发展社会的建设。

第一章 环境保护公众参与的内涵和功能

第一节 环境保护公众参与的内涵

在一个和谐的社会中，公民的基本权利应该得到充分的尊重，环境是公民日常生存的空间，保护环境和每一个公民的切身利益相关，因此，环境保护中的公众参与是环境得到有效保护的最重要的力量。

一、公众参与制度的内涵

“公众参与”包含着“公众”和“参与”两个概念，从环境保护的角度来看，其所面对的主要是社会问题，与社会公众的利益是密切相关的。因此，公众的概念应该从广义上去理解。根据联合国《21世纪议程》第3部分阐述了九个不同的群体在实现可持续发展中的作用，同样，这九个不同的群体在环境保护中也必将发挥着重要的作用。这九个群体分别为：妇女、儿童、青年、当地居民、非政府组织、地方政府、工人和贸易联合体、商业和工业界、科技界、农民，除了地方政府外，其它群体在环境保护中也能发挥着重要作用。“参与”是对某个事物的介入、咨询，而不是决策本身，公众的参与能够保证关系着公共利益的决策能够最大限度的符合公众的利益。

亨廷顿对制度的内涵所作的解释是：“制度化是组织和程序获取价值观和稳定性的一种进程”。制度是能否实现公民对社会治理有效参与的关键，如果没有可操作性的程序的支持，所谓的“参与”只能是徒有其表，不能真正发挥出公众在民主决策中的作用。因此，环境保护中的公众参与也应该制度化、法律化，这既是民主思想在环境保护领域的延伸，也是可持续发展的基本要求。从广泛的意义上讲，环境保护的公众参与是指在环境保护的领域中，公众有权通过一定的途径参与一切与公众环境利益相关的活动，使公众的环境权益能得到切实保障。

二、环境保护公众参与的法理基础

环境保护是以保护公民的生存环境为最大目的的，与公民的切身利益攸关，因此环境保护公众参与制度的价值目标在于促进国家的环境行政民主化；平衡公

众的环境利益诉求；弥补政府失灵和市场失灵的存在对环境保护的不力，更好的满足公民对环境保护的需求，更好实现社会正义；通过建立环境保护公众参与制度，能够提高公众的环境意识，培育环境领域的自主治理精神。但在我国的宪法权利体系中，没有关于公民环境权这一基本的人权的规定，因此，探讨环境保护公众参与的法理基础，能够为我们建立环境权这一基本权利提供理论基础，从而更好地为环境保护公众参与权利的实现奠定基础。

在环境保护公众参与方面，传统的理论基础包括：环境公共财产论、环境公共信托论，最流行的应该是环境权理论。随着建立和谐社会的要求，协商民主理论也应该成为环境保护领域公众参与的理论基础。这里主要论述协商民主理论。

协商民主主义是一种规范性的民主论，它不把国家单纯看作是经济社会的守护者，而强调现代社会的多元性；它不把国家看作是制度的伦理共同体，而强调以对话、协商为中心的公民主动参与的重要性。在环境保护中，国家（政府）作为“资源的权威性分配者”，作为“社会游戏的裁判者”，是保护生态和治理环境的主导性力量，但由于权利的扩张本性，如果单纯由政府来保护环境，则容易导致权利的滥用。在环境的保护中，提倡通过公民富有诚意和理性的对话、讨论而作出决策的协商民主理念，体现了公民参与环境决策和民主的精神气质。正如我国开展的小区环境圆桌对话的实践^①，探讨了在绿色小区中搭建公众参与环境保护的新平台。

协商民主理论认为，民主化的对象不仅包括狭隘的全国性的政治，还应扩展到社会的其它层面，当然也包括环境层面。协商民主原则秉持“辅助性”原则，依照该原则，某事物若能由简单和低层面的主体（个人、社会或地方）妥善应对，就不应由复杂和高层面的主体（集体、政府和中央）来干预。复杂和高层面的主体，应在正义的要求超出简单和低层面能力的地方，采取辅助行动，但它不应替代和摧毁后者，即政府的干预不应替代公众的参与。最贴近问题的人，掌握着解决问题所需要的最丰富最准确的信息。在环境保护中，政府在加强宏观调控的同时，要充分保障公众对与自身有切身利益关系的环境利益的参与权和监督权。

在我国政府正在大力提倡坚持科学民主决策的前提下，公众参与是实现民主

^① “圆桌对话”：破解社区环境难题[EB/OL].<http://zb.people.com.cn/GB/7466060.html>.2008-7-8.

制度的一个重要维度。无论是对于政治国家，还是对于公民社会，公民参与都是实现善治的重要条件。^①进一步完善公众参与、专家论证和政府决策相结合的决策机制，保证科学性和正确性的前提下，在环保领域，作为一套制度系统的公众参与制度，不论是在保护环境方面，还是在节约能源方面，都能起到积极的作用。

第二节 环境保护公众参与的必要性和价值

一、环境保护公众参与的必要性

环境保护的制度安排主要是在三个领域中构建：政府的行政强制、市场调节和公众参与。^②我国传统的环境保护力量主要是政府，政府制定大量的行政法规，这些法律均具有官僚法的特征。官僚法由一个具有政府特征的组织所确立和强制的公开规则组成，这种法律具有政府的强制性，而不是社会自发形成的。这种法律依赖于行政的力量，惯性过于强大，在当下中国正处于转型社会的前提下，无法发挥出预期的保护环境的功能，还可能异化为企业和政府推卸自身责任的借口。

（一）环境保护国家治理的缺陷

环境保护领域的行政强制主要是一种行政调整机制，也可以称之为国家机制、政府机制，主要以政府的行政命令和制定大量的法律法规为保护环境的主要手段和特征。

这种建立在强制性权威基础上的政府组织，适合于调整人与具有安全、公正等垄断性公共物品性质的环境资源关系。但是，随着政府管制经济和提供公共产品、社会福利的进一步发展，也带来了政府财政负担过重、公共支出扩大等政府失灵的问题，同时，由于权力具有扩张的本性，政府为了追求政绩，也容易滥用自由裁量的权利，损害公众的利益。公共选择理论所强调的政府行政调整遵循“哈韦路假设”^③正是借助于这一假设，政府通过行政干预可以消除市场失灵而

^① 参考贾西津,主编.中国公民参与案例与模式[M].北京:社会科学文献出版社.

^② 游中川:环境保护公众参与法律制度研究(硕士学位论文)【D】成都:西南政法大学,2006.14.

^③ 蔡守秋:“第三种调整机制”,2003年武汉大学环境法研究所基地会议论文集[EB/OL].
<http://www.riel.whu.edu.cn/show.asp?D=1256>.

实现资源配置的最优化。^①但是，政府并不始终是公共利益和消除外部不经济的合理代表和正当代表，政府不恰当的干预行为有时反而使得资源的配置更加缺乏效率和不公平。公共选择学派认为，政府经常被一些代表特殊利益集团的政策制定者所操纵，从而威胁到社会成员的自身利益，政府“权力寻租”的存在导致了“政府失灵”。政府失灵包括政策的失灵和管理的失灵。就环境保护领域而言，政策的失灵是指那些造成环境资源使用中私人成本扭曲的政策，包括不当的税收、补贴、金融和环境政策等。管理失灵指导致政策实施效果不佳的各级政府组织中存在的问题，在环境领域中，政府失灵主要表现为管理失灵，具体表现为：

第一、部门之间的协调不足，手段单一，主要是通过行政命令的手段，这造成了环境实施成本大、效率低。第二、政府自身的理性有限。掌握信息程度的不充分和政治经济能力的不足也是造成政府失灵的原因之一。现代社会的决策需要更多的专业经验、特定信息和不同意见的合作参与，它需要社会各方面对公共事务承担责任。第三、过于强调了国家的环保权利，而忽视了公民自身的环境权。公民的环境权缺乏法律依据，人们保护环境的积极性受到压抑。环境公共利益的性质导致了环境利益在环境法律的形成和实施中面临着保护不力的困境。环境利益诉求得不到充分的表达和救济。第四、在现代化后发国家中，政府面临着追赶工业化的使命，政绩衡量和官员的升迁以经济指标为最重要的方针。但在工业化的过程中，往往以牺牲环境利益为代价，环境问题的蔓延，使得政府处于经济的发展和环境的保护两难的处境中。政府在利益表达和综合中，深受经济利益强势的影响，地区性和任期制的激励将成为破坏环境利益的社会性基础。

在 20 世纪 90 年代，西方针对政府失灵现象，提出了治理和善治理论，^②这一理论也进一步印证了在环境保护领域引入公众参与制度的合理性和重要性。治理和善治理论认为，在政府管理中，参与公共管理的各个组织，无论其为公营还是私营，都不拥有充足的知识和资源来独自解决一切问题。他们必须彼此依赖，进行谈判和交易，在实现共同目标的过程中实现各自的目的。新的政治治理结构应当是多中心的、自主的、互相合作互为补充的治理结构。私人经济部门和以民

^①排污权转让理论基础研究[EB/OL].<http://www.nre.cn/index.php,2003-5-6>.

^②宋东民，沈谦芳. 治理善治理论视野中的我国政府与市场、社会的关系[J]. 探索与争鸣, 2003, (11).

间组织为主体的第三部门或公民社会在新的治理结构中应该发挥着重要的作用。

^①治理是政治国家和公民社会的合作、政府和非政府的合作、公共机构和私人机构的合作、强制与自愿的合作。善治是使得公共利益最大化的社会管理过程。衡量善治的标准包括：合法性、法治、透明性、公信度、响应性、有效和公正等。

^②善治理论的实质就是国家权力向社会的回归，善治的过程就是一个还政于民的过程。表示政府与社会之间的友好合作，它依赖于公民自觉的合作和对权威的自觉认同，要求公民的积极参与。^③在环境保护领域，要实现善治，必须在政府保护的同时，充分利用公众的力量，从而使政府的决策更加民主科学，符合大众的最大利益。

（二）环境保护公众参与机制的特点

公众参与机制是政府治理和公众环境利益诉求之间的一个桥梁和中介。环境保护公众参与是环境保护社会调整机制的一种重要方式。环境保护社会调整机制是指以社会舆论、社会道德和公众参与等非行政、非市场方式进行调整，如利用环保群众运动和环境道德舆论去约束外部性的败德行为，是为了克服“政府失灵”和“市场失灵”的存在。^④环境保护的公众参与机制是弥补政府和市场在环境保护方面缺陷的一种重要的方式。相对于政府治理，公众参与机制有以下特征：

首先，环境保护公众参与机制必须与政府的行政强制相结合，弥补政府行政强制的不足。环境保护的公众参与机制是政府实施环境法律调控，运行环境公共政策的一种常规机制，即政府在环境法律调控过程中将公众参与作为一种基本的程序性规定，或作为一种手段用于解决具体的环境法律问题，其必须融于环境保护的行政强制之中，运用于经济激励机制的发动和运行过程之中，以此可以平衡政府治理过程中行政的权威和公众环境利益诉求之间的冲突。其次，环境保护公众参与机制是公众环境利益诉求的整合与集中表达机制。社会成员的环境利益千差万别，存在矛盾和冲突。环境保护的公众参与机制有利于公众环境利益的集中表达，从而消除个体利益分散表达的相互竞争和排斥性。也在政府与社会的沟通过程中架设了一道桥梁，从而有利于政府和社会的信息的交流和有效沟通。

^① 宋东民，沈谦芳，治理善治理论视野中的我国政府与市场、社会的关系[J].探索与争鸣,2003,(11).

^② 刘耀彬，宋学锋，城市化与生态环境耦合模式及判别[J].地理科学,2000,(54):408-414.

^③ 俞可平，治理和善治[M].北京：社会科学文献出版社，2000.

^④ 蔡守秋，第三种调整机制,2003年武汉大学环境法研究所基地会议论文集[EB/OL].
<http://www.rieh.whu.edu.cn/show.asp?D=1256>.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库