

On the Social Control Mechanism of the Rule of Law as the Domain of Environmental Management

—In the Consideration of the Value from Public Participation of the Significant Environmental Events

Quandian Wang^{1,2}

¹Zhejiang University, Hangzhou

²Law School of South China Agricultural University, Guangzhou

Email: wangquandian@163.net

Received: Oct. 19th, 2012; revised: Oct. 29th, 2012; accepted: Nov. 13th, 2012

Abstract: Public participation is an important path of environmental protection, and also the breakthrough point of the rule of law of democratic environment. As expanding and deepening of public participation, social regulation mechanism and system of environmental protection and management is gradually improving. The adjustment of industrial structure and its transformation and upgrading needs the perfection of adjustment policies and mechanisms; the innovation of environmental management mechanism and system needs building a coordination mechanism between government regulation and market-led in the environmental protection; protect public health, improve quality of life of the people, safeguard national ecological safety, develop circular economy and establish “resource-saving” and “environmentally friendly” society as the basic direction of the environmental legal construction. Thus, implementation of the principle of public participation in the environmental management is the basic path to actively explore and achieve social regulation mechanism innovation.

Keywords: Environmental Management; Rule of Law of Environment; Social Regulation; Public Participation

中国环境管理法治视域之社会调控机制

—基于公众参与重大环境事件之价值考量

王权典^{1,2}

¹浙江大学, 杭州

²华南农业大学法学院, 广州

Email: wangquandian@163.net

收稿日期: 2012年10月19日; 修回日期: 2012年10月29日; 录用日期: 2012年11月13日

摘要: 公众参与是环境保护的重要途径, 也是环境民主法治的切入点; 随应公众参与的扩大和深化, 环保管理的社会调控制度和机制得以逐步完善。产业结构调整与转型升级, 需要完善调整政策和机制; 创新环保管理体制和制度, 需要构建环境保护政府调控与市场引导的协调机制; 保障公众健康、提高人民生活质量、维护国家生态安全、发展循环经济和建立“资源节约型”、“环境友好型”社会作为环保法制建设的基本方向。由此, 落实环境管理公众参与原则暨积极探索实现社会调控机制创新的基本途径。

关键词: 环境管理; 环境法治; 社会调控; 公众参与

1. 引言

当前，中国正在实施“十二五”国民经济和社会发展规划。环境保护和经济社会的可持续协调发展仍将成为规划实施的重要目标，节能减排与改善环境是现阶段环境保护管理的基本任务。不过，从决定中国生态环境建设形势的基础因素来看，我们只有在优化产业结构与转变增长方式，深化环境保护管理的政府与市场调控机制，扩大社会力量参与和完善环保法制等诸方面取得显著进展，才能够在持续的工业化、城市化进程中，形成新的环境保护推动力，扩展环境质量局部改善的成效，逐步遏制住环境质量总体恶化的势头。

2. 完善调整政策和机制，优化产业结构，推进经济增长方式转变

西方发达国家及中国沿海地区的发展经验表明，加快产业结构调整，推动其转型升级，解决好工业化进程所面临的高投入和低效益、高消耗和低效率、高排放和重污染等问题，是有效遏制工业化所带来环境问题的关键举措。我们只有在优化产业结构和转变增长方式上大“做文章”，使经济增长和资源消耗、污染排放的“剪刀差”不断扩大，才可能在快速经济增长中基本遏制环境继续恶化的趋势。因此，政府应当建立起稳定的经济结构调整政策和机制，把环境保护目标及方针要求作为优化产业结构和转变增长方式的重要内容。根据各地区产业基础、资源优势 and 区位条件，优化产业布局，形成合理的地区产业结构，提高资源利用的总体效率。大力发展高新技术，不断提高自主开发和创新能力，推进传统产业向科技产业集合，实行跨行业的产业整合升级，提高传统产业的环保总体水平。加快技术进步，积极淘汰落后工艺、设备、产品和产业，消除结构性污染，促使社会资本向资源利用效率较高的优势企业、支柱产业集聚。贯彻科学发展观，大力发展循环经济，提高节能、节水、节材和资源综合利用的技术水平和管理水平，形成有效的循环经济产业发展体系，为建立“资源节约型”和“环境友好型”社会奠定基础^[1]。当前，中国沿海较发达地区已经在优化产业结构和转变增长方式上率先行动，积极在企业、工业园区、区域层次推进循环经济，率先向“资源节约型”和“环境友好”型社

会迈进。中西部地区也应当从地区发展的长远利益出发，把优化产业结构和转变增长方式摆上重要日程，合理调控资源密集型产业特别是重化工业的发展速度和结构，不断改善地区产业结构和产业布局，基本遏制资源耗竭和环境恶化的发展趋势。

3. 创新环保管理体制和制度，完善环境保护政府调控与市场引导的协调机制

完善宏观调控机制，应当充分发挥市场机制对经济的基础调节作用——此乃中国市场经济发展的基本方向。环境保护是公共管理的重要领域，政府调控也需要发挥市场机制的基础性作用，扩展市场手段在环境管理领域的应用并使之成为完善环境保护管理体制和机制的导向。从环境与发展的国际国内情况来看，市场经济手段在降低环境保护成本、提高行政效率、减少政府补贴和扩大财政收入等诸多方面，具有环保行政手段无法取代的显著优点。当前，应当结合经济体制深化改革和行政体制改革，完善政府调控机制，扩大市场引导的作用领域和范围。在政府调控方面，基于既已建立的常规污染物监控体系，进一步增强基层政府的环境管理能力；构建危害公众健康和环境安全的有毒有害污染物质的有效监控体系，形成保障公众健康和环境安全的有效能力；完善环境与发展综合决策机制，增强政府在产业发展、资源利用和环境保护方面的综合决策和协调能力。在市场引导方面，逐步建立有关自然资源有偿使用机制和价格形成机制，探索建立环境保护和生态恢复的经济补偿机制，培育和规范环境保护基础设施建设和运营的市场机制，研究探索由资源税费、环境税费构成的“绿色税收”体系和资源、环境使用权的交易制度，形成有利于资源节约和环境保护的市场运行机制^[1]。

4. 完善环保法律框架，提高环境法治的综合保障能力

根据当前和以后长时期中国环境保护的形势与任务，应当把保障公众健康、提高生活质量、维护国家生态安全、发展循环经济和建立“资源节约型”、“环境友好”型社会作为环境保护法制建设的基本方向。在立法目标上，特别注重公众健康和环境安全的保护，并逐步从单项生态要素的保护转向生态系

统整体价值的保护，从污染的末端治理转向生产全过程控制，从注重生产领域的环境防治转向生产生活领域的综合环境防治，从强调政府调控转向政府调控、市场调节和社会调控机制相结合。在立法框架上，逐步形成由环境基本法或者政策框架法、单项实体法和程序法等构成的完整法律框架，并在条件具备的情况下，研究编撰环境法典。现阶段应把有关循环经济发展、生物多样性保护、节能减排和有毒有害物质监管等作为立法修订完善的重要领域。对每一单项实体法律，应当加强配套行政法规、规章和技术规范的研究制定工作，形成由法律、行政法规、规章和技术规范所构成的配套体系，强化法律实施性，为严格执法和公正司法创造条件。根据各地经济发展和环境问题复杂多样的特点，强化地方环境立法，特别要针对各地所面临的突出环境问题，制定一系列具有地方适用性强的专项地方性法规。在法律机制上，逐步构建由政府调控、市场引导、公众参与等相结合且较完整的综合调整机制。当前应当研究完善在政府调控、市场引导、公众参与方面的某些重大法律制度，包括强制性的以环境和资源标准为核心的产业指导和市场准入制度，环境保护和生态恢复的经济补偿制度，环境保护设施多元化投资、建设和运营的制度，信息公开和公众参与环境决策的法律制度，环境损害赔偿制度等，以促导形成政府调控、市场引导、公众参与的环境保护长效机制。

5. 扩大社会力量参与度，形成有效的环保社会调控制度和机制

以人与自然和谐促进民主法治，要实现人与自然和谐就须加强环境保护，加强环境保护就须发扬民主，鼓励公众参与。公众参与是环境保护的一条重要途径，也是发展民主法治的切入点。只有公众参与不断扩大和深化，环境保护管理的社会调控制度和机制才可完善，公众和舆论监督在环境保护管理的某些领域或局部地区已发挥了显著作用。譬如，公众参与大大小小的环境事件中可选出 10 个典型案例(圆明园湖底防渗工程听证、深港西部通道数易方案、厦门沧海 PX 项目迁址、北京、六里屯垃圾发电厂再论证、广东南沙石化项目迁址、北京地铁 6 号线“入地”、沪杭磁悬浮项目搁置、阿海水电站请 NGO 参与环评、

吴江垃圾发电厂停建、番禺垃圾发电厂停建选址)回顾分析看，公众的理性参与加上政府的积极回应，让政府相信公众参与可为政府提供参考意见，让公众相信其可在有序组织和理性参与的基础上影响公共决策。公众参与对项目环评、项目方案确定之政府决策理性发挥了不可忽视的作用，而公众参与所反映出来的问题不仅仅局限于环保领域，公众参与环评的价值也不仅仅在于否决或调整项目本身。由此既体现了公众参与环境保护管理极大的热情，也看到了公众参与在中国环保决策管理中凸显的诸多问题与不足——其包括如：公众参与尚未完成从自发到自觉地转变；法律没有明确公众参与的效力；环境信息公开的操作性不强等。

在西方发达国家，以自愿协议、环境标志、信息公开和公众参与为基础的社会调控模式，已经在立法上获得充分的保障，成为政府、市场之外保护环境的重要社会调控机制，成为环境保护管理持续优化的重要力量源泉，特别是其实践中的环评作为一项基本法律制度在西方国家(地区)以及国际社会确立的过程，也是公众参与作为促进决策民主化的手段渗透到政府环境决策中的过程。“公众参与”或者说“利益相关方介入”，一直都被认为是环评的最基本原则。另外，类似美国环境法中的公民诉讼条款，日本确立了公益诉讼制度。中国应当把引导和扩大公众参与，加快建立合乎中国现实的社会调控制度和机制，作为中国环保事业发展的重要方向。当务之急在于，积极努力为社会调控机制的形成创造良好的法律和政策环境；逐步完善有关公民环境权的法律规定，保障公民能够有效行使其健康权、知情权、检举权、参与权等各种权利；进一步公开环境状况和环境决策信息，完善公众参与各种环境决策的制度和程序，完善相关民事、行政诉讼和民事、行政赔偿制度和程序；鼓励和引导民间组织合法地开展各种环境保护社会监督和公益活动；拓展各种形式的环境宣传和教育活动，增强全社会的环境保护意识，形成健康文明和对环境友好的社会文化氛围。

公众参与原则是符合环境管理自身特点的有效原则，有助于实现环境保护管理的法治目标。诚然，公众参与环境管理是宪法法律赋予并保障的基本权利；而且公众参与应当是全方位的参与，包括对环境

立法、环境行政决策和环境管理执法活动之全过程参与。要使公众参与原则真正落实，首先要有公众参与的制度保障；其次，要有公众参与的信息保障和监督机制，实现公众参与必须实行环境信息公开化；再次，要推行环境决策民主化，提供环境决策公众参与的机制保障。公众参与推动环境民主建设在一些大城市或较发达地区较为典型，其为鼓励和保障公众参与，大致采取了四个方面的积极措施：一是建立环境新闻发布制度，保障公众知情权；二是建立环境保护公示、听证制度，保证公众的参与权；三是充分发挥环境信访投诉渠道的作用，保障实现公众的监督权；四是建立组织领导机构，保证公众参与机制的顺利实施。这些实践措施，充分调动了公众积极性，维护了公众对环保的知情权、参与权和监督权，促进了公民民主权利的实现^[2]。为此，必须完善有关相应的法律法规，这是保障前提。中国虽有 40 余部环保法律法规，对保障民众健康安全起到了重要作用。但现有的环保法律法规存在诸多问题，以《环境保护法》为例，首先是缺乏对各级政府履行法定职责的制约性法律制度，长期以来，由于部分地方政府片面追求 GDP，对政府环境保护目标责任制的考核不全面，环境责任追究制度不完善，地方政府并没有对辖区的环境质量认真负责；同时，缺乏完备的环境权法律制度，该法虽然规定“一切单位和个人都有保护环境的义务，并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告”。但并没有明确规定环境权的内容，对环境违法行为主要还是行政处罚，环境污染损害民事赔偿和重大环境污染事故刑事责任追究还存在不少困难。1996 年修改的《水污染防治法》第一次规定了“公众参与”的内容——其第 13 条第 4 款规定：“环境影响评价报告书中应当有该建设项目所在地居民的意见。”《环境噪声污染防治法》第 13 条第 3 款、《海洋环境保护法》第 10 条、《大气污染防治法》第 9 条以及《建设项目环境保护管理条例》第 15 条等均有类似的规定。然而，这些法律法规只是对公众参与环评作了原则性规定，至于具体如何实施，公众参与的范围、方式、程序等，并无详尽规定而使得制度实操难。2002 年通过的《环境影响评价法》是国内首部有关环评制度的专门立法。其中对公众参与环评有较详细的规定。2006 年国家环保总局出台了《环境影响评价公众参与暂行办

法》，对建设项目环评中环境信息的公开、公众参与的组织形式，如座谈会、论证会、听证会的程序等有进一步详细的规定，增强了公众参与建设项目环评的可操作性^[3]。但从厦门 PX 和北京垃圾发电等典型项目环评的实效和现阶段高达 99% 的基本建设项目环评通过率来看，中国目前的环评制度在很大程度上仍形同虚设，而这主要是由环评中的公众参与机制的不足造成的。由此可见，关于公众参与的立法规定太分散不集中，难以执行，且容易出现各法条间的冲突，另外政策性文件中的规定在公众中缺乏法律权威性，不易实施；缺乏环境权立法。环境权作为环境法中一种新的基本法律权利，既是环境法的一个核心问题，也是环境立法、执法和诉讼的基础，中国立法尚无明确规定环境权，可谓中国环境法的一个漏洞；公众参与的方式和内容仅停留在制度层面，缺乏可操作性；公众参与的范围过窄，公众权利不能得到充分发挥；缺乏公民的环境公益诉讼机制。

若以环评公众参与为例，现行立法从设计本身到实施机制均存在不少缺陷——其主要表现为：一是公众参与环评的内容、范围的规定过于模糊、宽泛。根据《环评法》和《暂行办法》的规定，只需要编制报告书的专项规划和建设项目才需要征求有关单位、专家和公众的意见，因而除《建设项目环境管理目录》规定的应编制环评报告书的项目以外，其他规划和建设项目均可合法地避开公众参与制度。二是公众介入环评的时机较晚，参与的阶段较少。《环评法》规定公众介入环评的最早阶段是在规划草案或建设项目环境影响报告书报送审批前。这一阶段，很多意见已经形成，往往很难再通过公众的影响来将其改变。三是环评的信息公开保障机制不健全。2002 年的《环评法》虽规定了公众参与，但对环境信息公开却几乎是一片空白，公民对于环境情况的知情权无足够的保障，严重制约了其对环评的实际参与。《暂行办法》对环境信息公开的时间、内容、方式等规定弥补了《环评法》的不足，但仍然存在一些不足如：建设单位作为项目利益主体，是否自觉依法主动地、真正地公告信息，其自律性很难令人信服；环评报告很可能包含不少专业术语，本身就给公众了解项目造成障碍；对于涉及环境污染或者有潜在污染危险的项目，建设单位避重就轻，公众完全有可能不知就里；对公告和征

求公众意见的期限只要求不得少于 10 日，其期限明显过短，无法使公众及时了解相关信息并充分考虑，易使公众参与流于形式。四是环评公众参与主体欠广泛，参与途径单一，作用极有限。有人认为中国公民参与环境影响评价的积极性不够。此说法难以置信，环境问题与公民切身利益紧密相关，大多数公民不可能对此置若罔闻。问题的根本在于，公众参与的途径较有限。根据《环评法》，建设单位或其委托的环评机构应当举行论证会、听证会，或采取其他形式征求公众意见，其中听证程序是一种最充分双向互动交流的形式，因而对于公众而言，参与环评的最佳途径无疑是听证。但是，这里的“或者”二字实际上是赋予规划部门或建设单位一种选择权，有可能变相剥夺公众的听证权，实践中采用最多的还是调查问卷的形式。五是对公众意见的反馈机制不健全。《环评法》和《暂行办法》只要求建设单位或其委托的环评机构应将所回收的反馈意见的原始资料存档备查，同时在环境影响报告书中附具对公众意见采纳或者不采纳的说明。六是相关单位的法律责任不明确暨对公众参与的救济保障不力。从《环评法》到《暂行办法》另一处“硬伤”即“法律责任”部分缺少有关公众参与的补救条款。如《环评法》尚未规定若建设单位违反公众参与制度将受到何种制裁，即使参考其他惩罚性规定进行处罚，建设单位因受到处罚而付出的代价也将远小于他们通过违法而可得利益——这难以对环境违法行为形成有效威慑，不能有力保护公众环境权益，这也是该法实施效果不佳的原因之一。

6. 落实环境管理公众参与原则暨实现社会调控机制创新的基本途径

一是制定专门的保障公众参与环保管理的法规——鉴于现有的公众参与环境保护的法律法规过于零散不集中，没有专门的公众参与环境立法，各单行法律、法规及规章之间存在连接不完整、彼此冲突等缺陷。为此，一部专门保障公众参与环境保护的法规颇有必要出台。

二是以立法形式确立公民环境权的地位——这是实现公众参与的根本保证和法律基础。公众参与原本属于环境法的基本原则之一。环境与每个人的生活息息相关，每个公民都有权利享有良好的生活环境。当

自己的生存环境受到污染或者破坏时，受影响的人们就有权依法捍卫自己的环境权利；当环境因人为因素而可能发生重大变化时，法律就要保障该地区的公众就有权表达其意见或诉求。

三是健全公众参与机制，保障公民环境知情权与参与权——中国已初步建立公众参与机制，如《环境保护法》、《环境影响评价法》和原国家环保总局出台的《环境影响评价公众参与暂行办法》，对公众参与环境影响评价的范围、方式和组织形式等做出了具体规定，但不意味着公众参与机制相当健全。公众参与环境保护空有高涨热情而缺乏切实有效的途径与方式进入环境保护的管理与决策^[4]。

四是确立信息公开机制，拓宽环境公众参与的途径与范围——公众在参与环境决策中享有的具体权利包括知情权、参与权和请求救济权。知情权是指人们有知道环境的真实状态的权利，公众只有在了解环境状况和相关环境知识后，才能为自己参与环境决策提供依据和前提；参与权是指公众参与各阶段环境影响评价的权利，只有完整的参与，公众才能最大限度地了解环境决策的对象和内容，也才能提出更多、更全面的意见和建议；请求救济权指公众的环境权益受到侵害后向有关部门请求保护的权力，其包括司法救济权、行政救济等方式。只有公众享有请求权，其环境权的实体权利才能真正得到有效的保障^[4]。

五是完善环境公众参与原则的程序机制——公正的程序机制在一定程度上是公众参与的核心。譬如作为被听证一方的利害关系人按常理应当被排除在群众代表之外，否则将严重影响听证会的公正性，从而削弱听证会的真正作用；在选择听证会群众代表时，选择的程序应当更为透明、代表的范围应更加广泛，方显其公开与公正。

六是建立公民环境公益诉讼制度——环境公益诉讼制度顺应国际潮流，但中国既往未有这样一种制度，导致公众环境权益无法得到有效维护。国外实践证明，公益诉讼特别是公民诉讼是公众参与环保、实现公众环境权益的有效途径，建立公民诉讼不仅可以对司法、执法进行有效监督，而且也提高了公众环保意识。我们应当借鉴国外立法经验，立足中国国情，构建完善环境公益诉讼制度。

七是加强宣传教育和舆论监督，提高公众参与环

保意识, 强化政府环境管理责任意识——充分利用电视、网络、报纸等媒体宣传普及环境保护的知识和政策, 加强对环境违法行为的监督。

参考文献 (References)

[1] 毛如柏. 积极推进环境保护的制度和机制创新[A]. 首届环境

与发展中国论坛论文集(2005)[C]. 中国科技信息, 2005.
www.sme.gov.cn。

- [2] 孙佑海. 以人与自然和谐推进和谐社会的构建[N]. 中国经济时报, 2006-10-30. <http://www.sina.com.cn>
- [3] 李喜燕. 论环境保护中的公众参与制度[A]. 生态文明与环境资源法——2009年全国环境法学研讨会论文集[C]. 昆明.
- [4] 白利萍. 完善环境公众参与的基本途径[J]. 经济研究导刊, 2009, 18.