

[文章编号] 1009-3729(2013)02-0070-03

# 略论环境保护中的公众参与

李晓沛

(河南工业大学 党委宣传部, 河南 郑州 450001)

**[摘要]** 随着经济的飞速发展,环境污染事故及其引起的大规模群体性维权事件频发,严重影响了社会的和谐与稳定,也暴露出当前我国环境保护中的公众参与存在着立法不完善、制度不健全、NGO作用受限、公众环保意识淡薄等问题。完善环境保护中的公众参与,需从完善环境立法、建立健全配套制度、大力发展非政府环保组织、进一步提高公众环保意识等方面着手。

**[关键词]** 环境保护;知情权;公众参与

**[中图分类号]** X-49 **[文献标志码]** A **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2013.02.014

伴随着社会进步和生活质量的不断提升,人民群众对于生存环境的关注度越来越高。近年来频发的环境污染事故,严重威胁人民群众的生命和财产安全。生命健康权和财产权是宪法赋予公民的基本权利,公民有权获知相关信息并运用法律武器保护自身权益。尽管我国公民的环境维权意识在逐步增强,但制度缺失以及维权途径不畅导致公民在环境保护中的参与度受到很大限制。公众是维护环境权益的主体,环境保护离不开公众参与,公众参与是推动环境保护事业走向民主化和大众化的重要力量。本文尝试探讨环境保护中公众参与存在的问题和障碍,分析其原因并提出相应的对策和建议。

## 一、我国环境保护中公众参与的现状分析

2012年7月,我国江苏省启东市和四川省什邡市分别发生了由环境污染事故引发的群体性环境维权事件。从这两起环境维权案件中我们看到,公众参与环境保护的主动性和热情已经由最初的不关心、无意识,发展到了当前的热情高涨、主动参与。在这两起环境维权事件中,我国环境保护中的公众参与存在的问题也暴露无遗。

### 1. 立法不完善

改革开放以来,为了进一步调动公众参与环境

保护的积极性,实现环境的可持续发展,我国的环境立法有了很大的发展。如我国的《环境保护法》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。”此外,我国《环境影响评价法》《水污染防治法》等也都有鼓励公众参与环保工作的相关规定。但是仔细分析,我们不难发现,有关规定都只是一些原则性、抽象性的条文,比如说公众有检举和控告环境破坏者的权利,有保护环境的义务和参与环保的权利等,但对于何时参与、如何参与、参与的步骤、参与的方式等并未做明确规定,可操作性不强,付诸实施有很大难度。

### 2. 制度不健全

第一,环境信息公开制度不健全。从前文所提及的环境维权事件可以看出,群众维权的方式多是以爆发群体性暴力事件为主,这是由于群众参与维权的渠道不通畅,无法获知详细的信息,只能靠猜测,最终导致群情激愤并演变成群体性暴力事件。实现环境信息公开化,保证公众对环境的知情权,是公众参与环境保护的前提和基础。我国目前有关环境信息公开的制度规范大多零散地分布在各种法律文件中,立法上并未明确规定公民有获取环境信息等方面的权利,更缺少有效的程序性规定和相关制度保障。有些行政机关甚至以法律制度未明确规定

[收稿日期] 2013-01-18

[作者简介] 李晓沛(1985—),女,河南省登封市人,河南工业大学助教,硕士,主要研究方向:宪法学与行政法学。

公民的环境知情权为由拒绝公开相关环境信息。环境知情权无制度保障,公众参与环境保护也就失去了前提和基础。

第二,环境决策的民主化和监督制度不完善。从我国环境立法的规定可以看出,当前我国公众参与环境保护的过程主要是末端参与,即在环境污染、环境破坏行为已经发生,并且危害到自身利益之时,才通过检举、诉讼等方式来维护自身的权益。<sup>[1]</sup>公众参与环境保护的环节主要集中在对环境违法行为的事后监督上,在环境决策的初期并无公众参与的环节,所谓环境决策仅仅是政府决策者单方的、片面的决定。这种末端参与的方式不仅低效、滞后,而且在很大程度上架空了群众参与环境决策的权利。这种环境决策程序很可能导致事后不必要的浪费和损失。

第三,环境公益诉讼制度缺失。环境公益诉讼是指当环境作为一种公共利益受到直接或间接损害时,允许公众作为环境公共利益的代表人对侵权行为人提起诉讼。但在我国现行的诉讼制度中,环境公益诉讼却寸步难行。原因有二:其一,在实体法层面上,按照“直接利害关系说”,只有当环境受到的侵害给公众造成了直接的经济损失或身体伤害,公众才具有提起诉讼的资格;其二,在程序法层面上,我国诉讼法对原告“直接利害关系人”的资格限制,导致公众无法全面地参与环境保护,只能依靠政府。显然,环境公益诉讼制度在我国处于严重缺位状态。<sup>[2]</sup>

### 3. NGO 作用受限

非政府组织(NGO)作为公众参与主体的重要组成部分在当今社会中具有举足轻重的地位。在一些发达国家,民间环保组织在社会上发挥着重要的作用,部分民间环保组织随着实践的深入会发展为机构严密、资金充足、规模庞大、成员众多、声望卓著的社会公益集团。<sup>[3]</sup>但在我国,非政府环保组织仍处于起步阶段,其功能受到非政府环保组织的登记制度、法律地位、参与权力以及运行资金等方面的限制与困扰,不但数量少、活动范围小,而且参与力度不够,其作用和影响十分有限,与当前我国环保事业的发展需要很不协调。

我国的非政府环保组织主要有4类:由政府部门发起成立的环保组织;民间自发成立的草根环保组织;学生环保社团;港澳台及国际环保民间组织驻大陆机构等。这些环保组织大部分是自上而下由政府扶持的官办型民间组织,真正的草根型民间组织

寥寥无几。<sup>[4]</sup>而且,一般情况下,它们的作用仅限于开展一些小规模的环保活动,如出版环保读物和杂志,利用环保节日通过各种媒体进行环保知识宣传等,在环境决策上没有真正发挥作用。如文章开头所提到的江苏省启东市和四川省什邡市的环境维权事件,非政府环保组织在其中就没有发挥应有的作用。

### 4. 公众环保意识淡薄

环境意识是指人们在认知环境状况和了解环保规则的基础上,根据自己的价值观念而产生的参与环境保护的自觉性,它最终体现在有利于环境保护的行为上。<sup>[5]</sup>虽然我国公众参与环境保护的热情和主动性有了一定提高,但从整体上看,我国公众的环保意识仍有待增强。究其原因,一是由于长期以来受传统影响,多数人潜意识里认为环境保护的责任应当由政府承担,对政府过度依赖,缺乏保护环境的社会责任感;二是公众的环境知识匮乏,对环境问题的关注面狭窄且关注程度不够,多数情况下属于政府引导下的被动参与,主动性较差,对于环保活动的参与缺乏系统性、持续性和广泛性;三是公众的环境道德意识薄弱,对个人生活中涉及到环保的小事情不在意,如很多人在平时都不会考虑到环保因素,也不会按照环保要求处理废旧物品;四是部分公众法制观念淡薄,尤其对环境立法知之甚少,当面临环境纠纷时,不知道运用法律武器来维护自己的权益,而是采取或容忍或极端的方式来解决。

## 二、完善环境保护中的公众参与机制

完善环境保护中的公众参与机制是实现公众环保权益的基础,也是确保公众合理、合法行使环保权利的必要措施。

### 1. 完善环境立法

首先,应在宪法中明确规定公民的环境权。环境权是一项独立的基本人权,应当在宪法中予以明确规定,这样才能保证环境权在整个环境法律体系中的基础地位,从而为公众参与环境决策程序提供法律依据,也为公民提起有关环境方面的诉讼和请求赔偿提供权利依据。建议在宪法原有条款的基础上增加有关公民环境权的规定。比如,规定公民享有在良好的环境中工作和生活的权利,并且有获得相关环境信息、参与各种环境事务的权利;规定公民有权在其生活环境遭到破坏时提起诉讼,或受到损害时获得赔偿;规定公民有权对政府部门、单位或其

他个人破坏环境的活动进行检举控告,并提起诉讼等。

其次,在环境基本法及相关单行法规中明确规定公众参与制度。《环境保护法》是我国的环境基本法,同时也是制定其他环境单行法规的依据。可以在《环境保护法》中明确规定公民的环境知情权、参与权、监督权、请求权等,建立起一系列配套的权利保障体系。同时,在相关单行法规中进一步有针对性地解决具体领域中公民的环境权利及义务问题。

## 2. 建立健全配套制度

一是建立健全环境信息公开制度。借鉴国际上保障公民环境知情权的法律规定,对环境信息的公开范围、公开程序、救济措施及豁免事由等予以详尽规定。同时拓宽政府的信息公开渠道,充分利用热线电话、新闻媒体、网络等媒介,定期向公众公布环境信息,接受公众的质询,倾听公众的心声。除此之外,政府在公布环境信息时应尽量使用通俗易懂的语言,确保公众对环境信息及环境决策有准确、科学的认识,从而真正发挥其建议和监督的作用。

二是建立环境决策听证制度。《环境影响评价法》规定了公众在相关环境规划审批前有参加听证的权利,但在实践中对于权利怎么实现、公众怎样参加、参加听证的程序等均未做出具体规定。笔者认为,首先应明确公众参与听证的范围,允许更多的公众参与环境决策;其次应明确公众参与人在听证会上的权利与义务,确保公众参与人能真正表达自己的意愿和诉求;最后应完善听证会意见征集和反馈机制,充分听取听证参与人的意见,及时解答听证参与人的疑惑,并就决策过程中是否采纳某些意见做出说明,充分发挥听证会在环境决策中的作用。

三是建立环境公益诉讼制度。第一,应适当放宽原告起诉资格,突破我国传统诉讼法上的“直接利害关系说”的限制,赋予公民个体、社会团体或检察机关提起环境公益诉讼的权利。第二,应取消环境公益诉讼时效的限制,这是由于环境问题不同于其他权利侵害,其所造成的损害后果可能会在环境侵害行为发生之后很久才显现出来,此时往往已经超过法律规定的诉讼时限。第三,应合理地分配举证责任、承担诉讼费用。根据不同的诉讼主体分配不同的举证责任,检察机关等具有公权力的诉讼主体应承担比公民个人诉讼主体更多的举证责任;在诉讼费用上,当原告败诉时,完全由其承担高昂的诉讼费用会挫伤公众提起公益诉讼的积极性,可考虑

由相关各方分摊。<sup>[6]</sup>

## 3. 大力发展非政府环保组织

非政府环保组织在环境保护中起着重要作用。首先应在立法层面上对非政府环保组织的成立方式、组织形式、活动范围、权利义务及法律责任的承担等做出明确规定;其次应赋予非政府环保组织独立的地位,使其不依赖于政府而成为真正意义上的民间环保组织;再次应拓宽非政府环保组织发挥作用的渠道,将非政府环保组织的活动扩大到环境法律法规的制定、重大环境决策的执行和监督以及环境事务管理等层面上,而不应仅仅停留在政策宣传上;最后应给予非政府环保组织资金支持,允许其在适当的范围内进行营利性活动,以筹措足够的资金来进行环保事业,为环境维权提供经费保障。

## 4. 进一步提高公众环保意识

首先,提高公众环保意识应从提高公众保护环境的社会责任感做起,政府要主动邀请公众参与环境决策或者为公众提供更多的维权渠道,以提高公众的主人翁意识,激发大家的积极性。其次,要加强环境保护基本国策和可持续发展观的宣传,在不同的年龄段、不同的职业领域以不同的方式广泛而深入地开展环保知识教育,使人们正确地认识和理解环境保护,并掌握和了解解决环境问题的基本技能。同时,应在群众中广泛地宣传“绿色消费”观念,开展深入的绿色意识、绿色标志、绿色消费行为的教育和倡导工作,号召大家从生活中的小事做起,从维护自身周边环境做起。最后,要加强公众的法制观念,加强维权教育,使公众在充分了解相关环境法律法规的基础上,勇于、善于使用法律武器来进行环境维权。

## [参 考 文 献]

- [1] 牛瑞芹. 试论环境保护中的公众参与问题[D]. 成都: 西南交通大学, 2008.
- [2] 崔晓晔. 我国公众参与环境保护法律制度研究[D]. 重庆: 重庆大学, 2011.
- [3] 黄景云. 试论我国环保法中公众参与原则的不足与完善[D]. 上海: 复旦大学, 2011.
- [4] 刘锐. 我国环境保护中的公众参与制度研究[J]. 大庆师范学院学报, 2010, 30(4): 57.
- [5] 杨朝飞. 环境保护与环境文化[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1994.
- [6] 王逊. 公众参与环境保护的法律机制研究[D]. 重庆: 重庆大学, 2008.