

文章编号: 1000-5692(2002)02-0173-05

论公众参与环境保护制度的建设与完善

陈立琴, 张敏生, 胡云江

(浙江林学院 环境法研究所, 浙江 临安 311300)

摘要: 我国环境问题日趋严重的原因之一是地方政府环保职能弱化, 而公众参与制度不健全。探讨了建立公众参与机制的迫切性和必然性。在借鉴国际通行做法的基础上, 提出通过扩展环境权益, 确保公众的环境知情权、环境决策参与权和环境自卫权, 完善公众的环境索赔权和诉讼权, 为公众参与环境保护提供法律保障。应倡导绿色消费和绿色经营的理念, 使公众参与环境保护成为日常生活准则和人人应尽的义务。参8

关键词: 环境保护; 公众参与; 环境权益; 制度建设; 可持续发展

中图分类号: X2 **文献标识码:** A

环境问题已成为当今人类面临的一个严峻挑战。解决环境问题, 走可持续发展之路, 倡导公众参与环境保护, 是人类的共识。在我国, 由于沿袭传统法律制度的模式, 将国家视为环境公益保护的唯一主体而没有将社会个体成员作为环境保护的独立主体, 公众参与环保的意识不强, 参与途径不多不畅, 制约了我国环保事业的健康发展。完善公众参与环境保护的制度设计, 提高公众的环境意识, 有利于推动环保事业的发展。

1 建立和完善公众参与环境保护制度是缓解我国环境恶化问题的迫切要求

1.1 严峻的现实

近年来, 由于我国政府始终坚持把保护环境放在主要位置, 加大了环保力度, 环境状况有所改善。但我国环境形势依然相当严峻: ①污染物排放量相当大, 污染程度高。空气污染方面, 我国二氧化硫排放量占世界第一位, 二氧化碳排放量仅次于美国。1999年全球空气污染最严重的10个城市中, 中国占7个。水污染也很严重, 七大水系中能达三类水体以上的河段只有38%, 1/3以上河段的水是劣五类水, 已失去使用功能。大的淡水湖泊75%以上富营养化^[1]。②生态恶化尚未得到有效控制。由于自然因素和不合理的开发利用, 全国水土流失面积367万km², 占国土陆地面积的38%, 且年均新增1万km², 荒漠化面积267.4万km², 且以每年2460km²速度扩展^[1]。生物多样性锐减, 我国高等濒危动植物比例占整个高等动植物比例的15%~20%, 高于世界10%~15%的平均水平。生态灾害发生频率和强度明显增加, 1997年黄河断流, 1989年长江嫩江特大洪水, 2000年北方连续发生扬沙和沙尘暴天气。

世界银行在《2020年的中国: 新世纪的发展挑战》报告中直率地指出: “中国的经济增长在明显提高人民生活水平的同时, 也对环境造成了严重的破坏。但是未来的经济增长并不一定要以较严重的污染为代价。” “今天中国空气和水污染状况, 特别是在城市地区属世界最严重之列。” “中国目前空气

收稿日期: 2001-10-22; 修回日期: 2002-03-15

作者简介: 陈立琴(1976-), 女, 浙江绍兴人, 助教, 硕士, 从事环境法研究。

和水污染造成的经济损失估计每年大体占国内生产总值3%~8%。”由此可见,我国经济增长与环境保护的矛盾异常尖锐。要想避免走西方资本主义国家“先污染后治理”的老路,实现可持续发展,决非易事。对一个国家来讲,维持可持续发展必须以国家总体资本不枯竭为前提。总体资本应包括物质资本和人力资本,也包括环境资本。有时物质资本增加了,但环境资本减少了,总资本可能是负数。环境资本(自然资本)是人类能否永续发展的物质基础,可持续发展应建立在维持国家总资本的存量之上^[2]。

1.2 我国环境问题日趋严重的原因

我国环境问题非常严峻的原因很多,笔者认为主要原因之一是环境法的效力游离于各级政府的综合决策之外,地方政府环保职能弱化,公众参与环境保护制度不健全。

目前体制下,环境保护的主要责任在地方政府,而我国各级地方政府都直接参与经济活动,发展经济是其主要职责。这种以经济目标为主导的压力型体制^[3],以上级地方政府对下级地方政府官员的政绩进行数量化的指标考核为特征,下级地方政府官员要在规定时间内完成上级下达的产值和利润等各项经济指标,以作为评定政绩的主要标准。这就使得各级地方政府缺乏环境保护的积极性,往往倾向于为了经济发展而容忍、袒护甚至支持经济发展中污染破坏环境的行为,干预阻碍环保部门的行政执法。

另一方面,公众参与环保管理和决策机制不健全,公众的环境权益没有在立法上得到确认,一般局限在“检举,控告,举报”等有限的几项权利。即使是法定的权利,在实施中也不一定能得到很好保障,很多公众的投诉和控告并不能及时得到解决,这种状况容易使公众对环境政策失去信赖和信心,降低公众参与环保的积极性。总之,法律关于公众参与环境保护管理,只有原则性规范,没有在操作程序和经费保障等方面作出具体规定。加上我国环保社团的数量少,规模小,没有形成要求决策者遵守环境合理性、透明性、民主性和科学性等决策要求的强大社会压力,不能从外部有效地制约地方政府环保职能弱化的倾向,在一定程度上加剧了环保部门执法不力的情形,限制了公众作为环保事业发展动力作用的发挥。因此,要缓解我国严峻的环境问题,迫切需要建立完善公众参与环境保护的制度。

2 建立和完善公众参与环境保护制度是由环境问题的本质决定的

2.1 环境的外部不经济性

环境问题产生的重要特点,在于其外部不经济性,即市场主体行为对环境资源的不利影响由该行为以外的第三方——他人或后代人承担。在海洋鱼类、公共牧场以及空气和水等共有资源和公共物品方面,外部不经济性表现得非常明显。如果市场主体均可以任意开发利用其共有资源或向环境排放污染物,则从短期来看,每个市场主体都可以不断地从其过度开发和利用环境资源的行为中获得正效益,而由此产生的负效益则分摊给其他开发利用者及后来者。在获利动机的驱使下,多个市场主体都会无节制地开发利用环境资源,其结果从长远来看,各个市场主体的共同行为必然导致环境资源的枯竭毁灭,造成无可挽回的损失。这就是美国生物学家G. 哈丁提出的“共有地的悲剧”^[4]。在竞争压力下,市场主体即使意识到其活动给社会造成的环境成本代价,如对人体健康、生产生活活动、环境舒适性和环境美学价值的损害等,只要其行行为不受社会的严厉惩罚,也往往置之不理,而是将环境成本转嫁给他人和未来。正是因为过度开发利用自然资源和污染环境的代价,可以转嫁给社会,而不是由开发利用者和污染者承担,所以,工业革命以来抛弃型经济模式造成了日益严重的环境问题,以致成为威胁人类生存、制约经济发展和影响社会稳定的直接因素。

环境问题从本质上讲是人的问题,是人与自然的关系问题。造成环境问题最主要的因素是人,环境问题的解决也要靠人自己。所以,环境保护是一个事关全人类自身的事业,是一个公众自己的事业。环境问题要真正解决,绝对不是仅仅依靠政府,或者哪一部分人所能解决,而是只有公众才能解决问题。这并不是要把环境保护问题的主体和责任泛化,而是从人与自然关系中得出的必然结论。

2.2 公众参与环境保护的意义

二战以后, 人类生态环境进一步恶化, 世界“八大公害”事件有 7 件发生在战后。几乎遍及各发达资本主义国家的严重污染事件, 使这些国家人民的环境意识日益觉醒, 他们纷纷通过公众舆论、游行示威和请愿等方式, 表达对政府环境决策失误的不满和参与国家环境管理的强烈愿望。迫于压力, 各国政府纷纷开辟可供公众参与环保的渠道。美国 1969 年制定的《国家环境政策法》中最早对公众参与制度作了规定: “国会认为每个人都应当享受健康的环境, 同时每个人也有责任对维护和改善环境作出贡献”。

一般认为, 公众参与制度, 是指在环境保护领域里, 公民有权通过一定途径或程序参与与环境利益相关的决策活动, 使得该项决策符合广大公民的切身利益。随着现代各国对公众参与制度的重视和推广, 公众参与环境保护的领域已从仅参与环境资源的监督管理, 扩大到参与环境资源法的立法和司法救济。

公众参与环境保护, 首先是捍卫自身权益的需要。自然环境是人类赖以生存发展的基本条件, 每个人都有与生俱来不可剥夺的享用适宜环境的权利。由于环境与人们生活密切相关, 人们对环保事业表现出极大的积极性。许多国家的环保立法和环保措施是在公众的强烈要求下实现的, 一些重大的污染和破坏环境的决策由于公众的抗议和抵制而取消, 公众成为环境保护的重要力量和持久动力。其次, 支持和依靠公众参与环境保护也是发展环保事业和实现政治民主化的要求。环保事业具有群众性和公益性, 国家进行环境保护管理, 必须依靠广泛的社会支持与公众参与, 以增加政府决策管理的公开性和透明度, 减少因环保的巨大利益冲突引发的社会矛盾, 实现行政管理民主化。公众参与程度, 已成为衡量一个国家或地区环保事业发达程度和管理水平高低的重要标志。美国在 20 世纪 70 年代全国性环保组织已达 48 个。1991 年资料表明, 10 个美国人中有 8 个自称是环保分子。我国是发展中国家, 面临着经济发展和环境保护的双重任务, 人口增长, 经济发展和人民消费水平的提高, 使本来就十分短缺的环境资源面临越来越大的压力。要解决上述问题, 创造良好的生活环境, 实现可持续发展, 必须广泛动员公众参与环境资源的保护和管理。

3 完善公众参与环境保护的途径和措施

3.1 通过扩展环境权益, 为公众参与提供法律保障

通过宪法和环境基本法确立公民的环境权是公众参与环境保护的决定性因素。公民的环境权是指公民有在良好适宜的环境中生存的权利, 如清洁水权、清洁空气权和宁静权等, 同时又有保护环境的义务。由于传统部门法主要是保护人们的生命健康和财产权, 对环境利益的保护仍处于空白状态。20 世纪 60 年代, 西方学者将环境权作为基本人权——生存权的派生权利而提出, 尔后许多国家纷纷确立环境权^[5]。

中国环境立法的一个重要特征是明确强调政府在环保中的权利和责任, 而对公众在环保中的地位和作用基本没有确定。要发挥公众参与的作用, 必须扩展环境权益, 赋予公众全面参与环境保护的权利。以笔者之见, 我国确立公民的环境权益应包括公众知情权、监督权、环境决策参与权、环境自卫权、索赔权和诉讼权等。

3.1.1 充分保障公民的环境知情权 知情权是公众参与国家环境管理, 行使监督权的前提。它要求环境行政部门负有披露信息的义务, 包括公共信息和个别信息。公共信息是指向全社会发布的信息, 如环境状况公报和空气质量周(日)报等; 个别信息是指只有在公众提出要求的情况下才提供的信息, 如某个企业的排污数据^[9]。我国自 1997 年上海市发布空气质量周报, 1998 年发布日报, 全国其他地区也纷纷效仿, 有些敏感严重的环境问题在媒体上披露, 公众的知情权有了一定改善。但还存在较多问题, 诸如公众对单个企业的环境行为信息了解不足。企业虽有义务向政府进行排污申报和登记, 但法律没有规定这些申报的信息必须向社会公开, 公众对这些企业是相对盲目的; 公众对高质量的环境信息需求得不到有效满足, 对政府实施环境政策的过程了解不足等。

3.1.2 保障公众环境决策的参与权 在环境影响评价制度中, 国外许多国家都将“公众参与”作为必经程序, 规定向公众公布环境影响评价报告书(ES), 然后举行听证会, 允许公众提出质询和异

议, 在环境评价报告中应有公众意见, 特别是不同意见, 而我国主要是依靠环保主管部门负责组织、审查和批准建设项目的环评报告, 公民几乎无从参与。所幸的是, 在1996年5月修改的《中华人民共和国水污染防治法》和1998年国务院制定的《中华人民共和国建设项目环境保护管理条例》中, 规定了“建设单位编制的环境影响评价报告中, 应有建设项目所在地单位和居民意见”。这在环境决策民主化上已迈出了可喜的一步, 但还需对公众参与环境影响评价的程序, 公众表达意见的处理和效力等问题作出具体规定, 以增强可操作性, 切实保障公众的参与权。

3.1.3 确立公众的环境自卫权 在环境污染中, 如致污者的污染行为超过被污染者的忍受限度, 危害者行使了诸如停止侵害请求权等公力救济方式未能解决问题, 受害者有权对致污者的人身及致污设备施以适度的强力以迫使其停止污染, 这是一种合法的自卫救济方式——环境自卫权, 它源于民法、刑法上的正当防卫权。我国在今后的环境立法中应对公民行使环境自卫权的条件和界限作出明确规定, 保证公民能合法适度地参与自力救济活动^[7]。

3.1.4 完善公众的环境索赔权和诉讼权 传统民法的基本原则之一是民事主体不得对与己无关的财产主张权利。公民由于对环境没有所有权, 因而不能对空气和水体等提出权利要求, 这等于说公民在环境恶化面前束手无策, 自然不利于环境保护。自19世纪末起, 西方国家民法在立法精神和法律形式上, 将财产所有为中心, 转向财产利用为中心。美国法律规定, 只要某人能说明他有权使用或享受某些自然资源, 或他本人生计依赖于这些资源, 尽管资源的所有权不属于他, 他也不是某一污染行为的直接受害人, 也可以“以保护公众利益”为由起诉排污者。英国《污染控制法》规定, “对于公害, 任何人均可起诉”^[9]。

在我国现有的环境政策体系中, 环境索赔权和诉讼权是存在的, 但只限于遭到直接环境损害时, 才能行使。如造成污染事故, 才可获赔。但环境侵害在很多时候是间接无形长期的, 而且环境破坏一旦超出环境的自净能力, 其治理成本将是巨大的。因此, 笔者认为, 我国也应扩大环境侵害中受害人的原告资格, 所有与案件有直接利害关系包括间接利害关系的公民、法人或其他组织都应享有环境诉讼权和索赔权, 使索赔权和诉讼权变成激励公众参与环境保护行动的动力, 从而形成社会制衡的核心因素。

3.2 通过宣传教育、经济刺激和政策引导等手段, 确立绿色消费和绿色经营理念

公众行为对环境的影响在过去并不明显, 但随着人口的增长, 尤其是消费水平的提高, 公众行为对环境的影响将越来越大。从全球来看, 生活垃圾数量占整个固体废物数量的70%, 大大超过了工业废弃物数量。公众作为消费者, 对环境保护负有不可推卸的责任。

为了实现可持续发展, 必须改变工业文明以来抛弃型的经济模式, 倡导绿色消费绿色经营理念。1990年调查显示, 75%以上的美国消费者愿意为无污染产品及能再循环使用和生物降解的包装多付钱, 80%的德国人购物时考虑环境问题, 40%的欧洲人愿意购买绿色食品, 绿色消费浪潮在中国也已悄然兴起。环境意识如何是衡量一个国家和民族文明程度的重要标志。在我国公众环保意识还比较低的情况下, 应大力开展全民性的环保教育活动^[8], 通过学校、大众传媒和社会组织进行宣传, 利用自然保护区、国家公园、动物园和植物园等场所进行宣传, 鼓励民众组织并参加环保民间社团, 使环境保护成为每个公民自觉的行为。

公众的绿色消费行为必将影响到企业的行为, 一些有远见的企业提出“绿色经营”理念, 推行清洁生产(由被动治污转为主动在生产过程中控制污染的新理念、新方法), 以赢得政府支持和消费者的青睐。随着国际社会对环保的要求越来越高, 环保正成为新兴的非关税贸易壁垒, 通过ISO14000国际环境管理体系认证已成为企业立足国际市场的重要条件。我国目前已有上海宝钢、广东科龙和青岛海尔等500多家企业获得了ISO14000认证。

参考文献:

[1] 解振华. 中国环境保护战略与对策[J]. 中国环境管理, 2001, (1): 4-7.

[2] 王玉庆. 都市环境与可持续发展[J]. 环境保护, 2001, (6): 3-4.

[3] 许庆明, 朱海就. 地方政府环保职能弱化的原因和对策研究[J]. 中国环境管理, 2001, (2): 11-15.

- [4] 王明远, 马骧聪. 论我国可持续发展的环境战略法律制度[J]. 中国人口资源与环境, 1998, (4): 61-66.
- [5] 汪劲. 中国环境法原理[M]. 北京: 北京大学出版社, 2000. 100-109.
- [6] 夏光. 通过扩展环境权益而提高环境意识[J]. 环境保护, 2001, (2): 38-40.
- [7] 钱水苗. 论环境自卫权[J]. 中国法学, 2001, (3): 71-76.
- [8] 胡云江, 张敏生. 环境保护的伦理思考[J]. 浙江林学院学报, 2000, 17(1): 71-74.

Construction and perfection on mechanism of public-participation in environmental protection

CHEN Li-qing, ZHANG Ming-shen, HU Yun-jiang

(Research Institute of Environmental Law, Zhejiang Forestry College, Lin'an 311300, Zhejiang, China)

Abstract: The environmental problem has become more severe in China today, which is partly due to the weakening of function of local governments in protecting the environment and the lack of the public participation system. Therefore, the paper focuses on the emergency and inevitability of the construction of the public-participated mechanism. Based on international practice, the paper points out that enlargement of the public's environmental right is to ensure the public's right of knowing, participation and self-defense in environmental issues; perfection the public's right of claim and litigation is to provide legal protection for the public's participation. Encouragement of "green" consumption and operation is to make the environmental protection an integrated part of the public's daily behavior.

Key words: environmental protection; public-participation; environmental right; legal system construction; sustainable development