

优秀论文:环境影响评价制度中的公众参与 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/484/2021_2022__E4_BC_98_E7_A7_80_E8_AE_BA_E6_c122_484464.htm

天津市学大律师事务所 杨顺起 论文提要：强化环境影响评价的公众参与，它有法律基础和现实需要。环境影响评价深层次上是一种利益分配，公众参与是一种权利。充分的公众参与有利于分配公平、化解冲突、提高效率。对公众参与要有具体化、程序设计。要公开相关信息，多环节参与。为了保障公众参与的权利与程序在被违反与破坏时能够得到救济，建议主管机关在审批环评报告时设一复议程序并引入环境公益诉讼。 关键词：环境影响评价 公众参与 信息公开 行政复议 环境公益诉讼

前言 环境影响评价制度在我国1979年《环境保护法（试行）》中就已经有了规定。1989年的《环境保护法》及各种污染防治的单行法规中都规定“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。”1996年8月3日《国务院关于环境保护若干问题的决定》第10条规定：“建立公众参与机制，发挥社会团体的作用，鼓励公众参与环境保护工作，检举和揭发各种违反环境保护法律法规的行为”。关于环境影响评价的公众参与正式明确的规定是在2002年10月28日通过的《环境影响评价法》。但有了立法不一定就有法治，如果有了法律规定，而在实践中不能执行，甚至无意执行，则这种法律就会成为表象立法。只有将立法与执行结合起来，才能观察到环境影响评价的公众参与问题的全貌。 本文从法律基础与现实需要来阐述公众参与环境影响评价的正当性和必要性。由于环境影响评价

及其公众参与制度为美国环境法所创制，也最为典型与完善，本文着重引述与比较其相关制度规定，讨论可以借鉴、参考之处，以期强化我国环境影响评价的公众参与，促进《环境影响评价法》的有效执行。

一、环境影响评价的公众参与的法律基础与现实需要

环境影响评价的公众参与，是指制作环境影响评价报告的规划编制者、项目建设者及其审批机关以外的“任何人”，包括有关的地方政府、人大、政协、环保社团与志愿者、企事业单位、当地居民、专家学者等，通过法定的或非法定的方法，参与环境影响评价的制作、审批与监督以协调不同利益群体的矛盾和冲突，改善主管机关的决策质量。

（一）环境影响评价的公众参与之法律基础

1、国际环境“软法”

1972年斯德哥尔摩联合国人类环境会议发表的《人类环境宣言》和1992年里约环境与发展大会通过的《里约环境与发展宣言》皆有关于鼓励公众参与环境保护的规定。如《里约环境与发展宣言》明确指出：“环境问题最好是在全体有关市民参与下，在有关级别上加以处理。在国家一级每个人都应能适当地获得公共当局所持有的关于环境的资料，包括关于在其社区内的危险物质的活动的资料，并有机会参与各项奖惩进程。各国应通过广泛提供资料来便利及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，包括补偿和救助程序。”这表明，公众参与原则已得到世界各国的普遍认可。

2、其他国家法律的相关规定

环境影响评价制度首创于美国。1969年《国家环境政策法》第102条对环境影响评价制度作出纲领性规定，其中大部分内容均与公众参与有关。其明文规定环境影响报告及相关审批机关的意见，应依《信息自由法》规定对外公开。在第1节

第3条规定：“国会认为，每个人都应当享有健康环境，同时每个人也有责任对保护和改善环境做出贡献。”为了保障环境影响评价的公众参与，1986年《社区知情权法》规定对于可能造成附近居民危害的污染者，必须公开所有关于其污染源的信息。《俄罗斯自然环境保护法》第3条规定“在解决自然保护问题的活动中实行工作公开，密切联系社会团体和居民。”《俄罗斯联邦宪法》第42条规定：“每个人都有享有良好环境和获得关于环境状况的信息的权利。”《俄罗斯环境保护法》第12条第2款规定，公民有权就环境保护问题发表自己的意见并要求有关机关提供关于自然环境状况和自然环境保护措施方面的定期、全面和可靠的信息。韩国1980年宪法直接规定了公民环境权，第33条：“国民有生活于清洁环境的权利，国家及国民，均负有环境保护的义务。”由公民环境权可以推导出公众有权参与环境影响评价在内的环境保护和管理。

3、我国的法律规定 我国宪法、环境保护法和一系列环境单行法中，没有明确提出“公民环境权”概念。宪法第2条：“一切权力属于人民，……人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”环境质量是一种公共财产，由每个公民公平享有，公众有权参与环境保护与管理。我国《环境保护法》第6条：“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”。其他单行法也有类似规定。2002年《环境影响评价法》第5条：“国家鼓励有关单位、专家和公众以适当方式参与环境影响评价”。明确了环境影响评价的公众参与是一项基本原则，这在我国环境法及环境影响评价历史上是首次。《环境影响评价

法》还首次规定了公众参与的具体形式和程序。即规划编制机关和建设单位应当在报送审批环境影响评价报告书之前，举行论证会、听证会或其他形式，征求有关单位、专家和公众的意见，并把这种意见附在环境影响报告书中，说明采纳与不采纳的原因。（二）环境影响评价的公众参与之现实需要 无论是政府及主管机关还是涉及污染的企事业单位、个人，环境利益只是其追求的众多利益中的一部分。如果没有设计良好的环境法律和严肃的执法，就容易忽视环境利益。而公众出于自身利益之关切或出于高尚的公益热忱，参与环境保护与管理，充分发挥环境影响评价的功能，监督、制约主管机关、建设单位的违法违规行为的发生，有重要的现实意义。

1、理论根据 美国政治经济学家詹姆斯·布坎南认为，一项公共政策的制定不仅仅涉及到决策本身的成本而且涉及到外部成本，也就是决策者本人可能对不参与决策的局外人强加的成本。一项公共政策的外部成本与参与决策的人数成反比。参与决策的人越少，其外部成本就越大。当只有一个人作出决策时，其外部成本最大。这时决策者可以把决策所引起的所有成本强加给外部公众，而尽可能把收益留给自己。随着参与决策的人数的增加，外部成本会越来越小。因为每增加一个决策参与者，就会增加一个人来利用参与的权力制止对自己不利的决策。当所有的人都参加决策时，一项公共决策的外部成本达到最小化。因为每一个人都可以有权否定对自己不利的决策。由此找出一个决策的参与平衡点，即决策的成本与外部成本相等点，也即公众参与决策的最佳状态。布坎南的理论说明，一项公共决策如环境影响评价排除公众参与，无疑是对公众利益的掠夺，而公众人人参与

决策，可以预见人言人殊且参与成本畸高，几乎少有可以做成的事业。

2、分配公平 环境影响评价等环境问题更深层次上涉及的是不同利益群体对资源的分配，涉及公众的财产权、生命健康权。公众可能不理解复杂的专业数据和理论，但是有能力在不同利益群体的斗争中做出自己的正确判断，并有权维护自己的合法权益。

3、经济效率 从长远角度看认真执行《环境影响评价法》等环保法，贯彻公众参与原则，提高决策质量而少走弯路，显然能够节约资源，提高经济效率。

4、分散风险 即使有充分的公众参与，环境影响评价作为一项涉及公众环境利益的决策也不可能总是正确的，但是决策的责任可以分散给参与者。参与者可以向其他公众，企事业单位、机关、团体解释决策何以通过。

5、化解冲突 环境影响评价处理不当，造成日后环境纠纷，可能导致公众采取自力救济行为。如果公众、污染者、主管机关存在良好的沟通渠道和机制，并有环境公益诉讼制度，由法院判令污染者治理污染源或判令主管机关积极执法，那么这种“和谐社会”的不和谐问题是可以在一定程度上化解的。

二、环境影响评价的公众参与的制度设计

商鞅曰：“国皆有法，而无使法必行之法”。显然，我国环境影响评价的公众参与需要具体化和程序化的制度设计，以确保公民参与权利的实现，从而使环境影响评价真正发挥其应有作用。

（一）美国环境影响评价的公众参与制度

除了《国家环境政策法》第102条的纲领性规定之外，美国环境质量委员会于1978年出台了对环境影响评价的公众参与的实施细则，对信息公开、范围界定、环境影响评价报告定稿前、对公众参与的回复、救济途径等做了具体的规定。

1、信息公开 能够获得充分的信息是公众参

与的前提与基础。美国《信息自由法》是信息公开的法律基础，规定以信息公开为原则，明确公众获得政府信息的原则、例外及程序。《国家环境政策法》第102条规定联邦政府各个部门应对可能产生显著环境质量影响的法律提案或行动计划，征求有关部门和专家的意见，进行环境影响评价和不同方案的比较分析，向总统、环境质量委员会和公众报告，而且环境影响评价报告及相关机关意见，应依《信息自由法》对外公开。在环境问题上对私人的信息公开同样重要，如果项目可能对所在地及其附近公众造成环境危害，从而引发公众的疑虑与抗议。为此1986年《社区知情权法》规定建设者、经营者必须向其附近公众提供相关信息。

2、范围界定 范围界定的目的是尽早公开决定议题的范围以及认定与开发活动有关的重要问题。只要主管机关决定做成环境影响评价，在范围界定的会议之前，应在联邦公报上刊登有关问题的意向通知。范围界定的会议的参与者包括联邦、州、地方有关机关、印第安部落、利害关系人等。对于利害关系人，实施细则并不限于环境上利害关联。

3、环境影响评价报告定稿前 在主管机关做成环境影响评价报告初稿而未做成定稿之前，除了接受联邦有关机关的意见外，应主动征求州、地方有关机关、印第安部落、有兴趣的团体或个人的意见。

4、对公众参与的答复 公众对环境影响评价报告初稿的意见，主管机关在定稿时应予以积极地答复。答复的方法有：修改原方案或寻求替代方案；发表或评价原先未慎重考虑的方案；补充、改进或修正原来的分析；事实资料的修正；不采纳意见的理由说明。无论意见采纳与否，都应附于环境影响评价报告的定稿。在相关司法审判中，法院认为主管机关的答复

仅仅是叙述公众的意见或仅仅承认某些项目确实对环境有些影响，是不充分的。以此强调对公众参与的意见的答复的严肃性。

5、救济途径

美国的救济途径有两种，一是《国家环境政策法》规定的诉讼，一是环境公益诉讼。《行政程序法》对行政机关的行政行为原则上规定都可以做司法审查。如认为行政机关的行政行为违反《国家环境政策法》有关环境影响评价及其公众参与的规定，可以提起诉讼。使环境影响评价的公众参与制度有其严肃性。美国各环境法律中普遍附有“公民诉讼”条款，它在性质上属于公益诉讼。公民个人或团体以及机关可以向法院提起诉讼，以揭发企业违反环境法律或督促主管机关积极执法。该诉讼制度开创于美国1970年《洁净空气法》，从此公众参与环境决策便不局限于听证一种方式，而能积极的介入法令的执行。美国学者称之为环境立法上影响深远的创举。环境公益诉讼原告为“任何人”，不一定自身遭受实际损害，只需主张被告的行为与自身有一定程度的利益关联，如影响了环境的舒适等非经济上的损失。被告为违反环境法的企事业单位和疏于执法的环保局的局长。判决内容有两种，一种是禁令，强制要求停止污染行为，或强制要求主管机关采取具体措施严格执法。另一种是罚金。1987年《洁净水法》修正案，授权法院每日罚金可达2.5万美元，极大增强了环境公益诉讼的威慑力。但罚金并不判给原告而是收缴国库。环境公益诉讼在诉讼过程中和判决后，受其有利影响的并不限于原告或被告而是整个国家、地区。但诉讼的提起必然会产生费用，而环保社团或公民个人往往经费有限。为了鼓励环境公益诉讼制度的发展，在判决中，判发适当的诉讼费用（包括合理的律师费与专家鉴定

费) 予任何当事人。这样原告在胜诉或部分胜诉的情况下可以从被告那里获得诉讼费用的适当补偿。

(二) 俄罗斯环境影响评价的公众参与制度 俄罗斯的环境法律要求环境管理机构以多种形式吸引和吸收社会团体和公民个人参与环境管理活动。如经常听取有关社团和公民个人关于环保的意见；就重大环境决策和具体项目的环境影响评价举行公众听证会；吸收社团代表和公民个人参与重要环境决策会议和环境保护执法工作检查等。在信息公开方面，要求国家环境管理机构，向社会公开环境管理活动的决策过程、办事程序及有关技术规范的文件和方法指导文件；通过大众媒体及其他方式公布对拟议中进行的经济活动；向社团和公民个人提供环境资讯和指导。由此看来公众参与包括环境影响评价在内的环境管理是俄罗斯环境法的基本原则。

(三) 我国环境影响评价的公众参与制度 美国环境法上的环境影响评价的公众参与制度着重对主管机关的监督与制约，这从主管机关对公众意见的答复规定上以及《国家环境政策法》上的诉讼和环境公益诉讼两种救济途径上可以看出。与之相比我国急需强化公众参与为本位的相关法律制度设计。

1、信息公开 我国宪法与法律没有信息公开的具体明确的条款，这是由于立法指导思想停留在着重“管理”而非以“公民”为本位。《环境影响评价法》第4条：“环境影响评价必须客观、公开、公正，综合考虑规划或者建设项目实施后对各种环境因素及其所构成的生态系统可能造成的影响，为决策提供科学依据。”从文字表述上看此处“公开”似乎重在环境影响评价的技术专业因素，而非深层次上的利益分配与冲突的信息公开。行为主体也不明确，缺少强制性。环境影响评价是控制污染、保护

生态环境，实现可持续发展的重要措施，应在法律上具体明确强制信息公开。环境影响评价在内的有关环境问题的信息，政府主管机关、建设者、规划编制者、污染者必须向公众公开，并且要采取相应措施、方法使公众容易获得，违反者要负法律责任。

2. 多环节参与 在环境影响评价报告送交审批前，《环境影响评价法》规定规划编制者、项目建设者必须向公众征求意见，这是我国环境法的独特之处。第11条规定：“专项规划的机关对可能造成不良影响并直接涉及公众环境权益的规划，应当在该规划草案报送审批前，举行论证会、听证会或采取其他形式，征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见。但是国家规定需要保密的情形除外。编制机关应当认真考虑有关单位专家和公众对环境影响报告书草案的意见，并应当在报送审查的环境影响报告书中附具对意见采纳或不采纳的说明”。第21条：“除国家规定需要保密的情形外，对环境可能造成重大影响、应当编制环境影响报告书的建设项目，建设单位应当在报批建设项目环境影响报告书前，举行论证会、听证会，或采取其他形式，征求有关单位、专家和公众的意见。建设单位报批的环境影响报告书应当附具对有关单位、专家和公众的意见，采纳或不采纳的说明。”规划编制者与项目建设者在送交环境影响报告书申请主管机关审批前，应当征求公众的意见，对环境影响报告书的草案进行修改后定稿再报送审批。但是出于对公众参与的尊重，规划编制者与项目建设者征求公众的意见后应当做正式的答复给参与的公众。因为这一环节的公众参与毕竟是规划编制者、项目建设者与公众之间的互动沟通，而不是为了审批仅给审批机关看或代替审批机关与公众互

动沟通。有关立法应补充这一规定。在主管机关审批规划和项目的环境影响评价报告书时，是否应当或必须向公众征求意见，让公众参与进来，《环境影响评价法》及其它法律没有相关规定。发达国家的行政程序法普遍规定行政机关作出行政行为，公众有权获得“告知与表达意见”和“听证”的权利。因此应考虑在相关法律补充规定，环保行政主管部门审批规划或项目的环境影响评价报告书时，任何公众无需证明自己与待批的规划或项目有重大利害关系，都有权要求参与审批过程，并且不限于行政审批听证会这一种形式。环境保护行政主管部门在审批时，不论有无公众提出参与要求，都必须或应当公开审批过程和相关信息，如举行听证会等。

《环境影响评价法》还规定了跟踪评价和后评价。第15条规定：“对环境有重大影响的规划实施后，编制机关应当及时组织环境的跟踪评价，并将评价结果报告审批机关；发现有明显不良环境影响的，应当及时提出改进措施。”第27条：“在项目建设运行过程中产生不符合经审批的环境影响评价文件的情形的，建设单位应当组织环境影响的后评价，采取改进措施，并报原环境影响评价文件审批部门和建设项目审批部门备案；原环境影响评价文件审批部门也可以责成建设单位进行环境影响的后评价，采取改进措施。”跟踪评价和后评价中没有提及公众参与的文字，但在总则第5条：“国家鼓励有关单位，专家和公众以适当方式参与环境影响评价。

”从这条规定可以理解为公众可以适当方式参与跟踪评价和后评价，但是应在法律上明确具体指明。3、参与者的选定
本文“公众”一词，是指制作环境影响评价报告的规划编制者、项目建设者及审批机关以外的“任何人”，包括有关的

地方政府、人大、政协、环保社团及志愿者、企事业单位、当地居民、专家学者等。《环境影响评价法》规定参与者是“有关单位、专家与公众”。在“有关”的认定上，法律应有一个明确的规定并且范围上要尽量宽泛。应把公众参与的人数限定在一定数量上，在各利益群体中选出适当的代表来参与环境影响评价。各利益群体的代表应尽量具有专业背景，如法律工作者、会计师、工程技术人员、经济学者、文化学者、社会心理学者、环保工作者等专业人士更容易对环境影响评价的具体程序、数据、细节进行感知和认定。

4、参与的方法

《环境影响评价法》规定了“论证会、听证会或采取其他形式，征求有关单位、专家和公众的意见”。“论证会”在字面上好像是由经济、技术、法律专家参与，但是不应局限于这些人，所有“有关”公众都应该能够参与“论证”。环境影响评价不只是经济、技术、法律问题，它更深层次是利益问题。“听证会”是《环境影响评价法》第11条，第21条规定的，在环境影响评价报告送交审批之前，由环境影响评价报告的制作人举行的听证会。跟踪评价（第15条）和后评价（第27条），按照公众参与环境影响评价的原则，也应该举行听证会以征求公众意见。《环境影响评价法》对此应予以明确。公众参与环境影响评价的方法还有很多可以利用，如民意调查、当地全体公民表决、新闻发布会、社区说明会、咨询委员会、堪查现场、环境公益诉讼等。在互联网发达时代，还可以建立相关网站，实时互动，实现建设者、规划者、主管机关与公众的有效沟通。

5、参与的过程

各种形式的参与过程要有内容完整的记录，包括评价的环节、时间、地点、参与者、参与方法、讨论的问题等。因为公众

参与环境影响评价是法定要求的程序，留有完整的记录，可以备用环境影响评价报告的制作、审批和环境影响评价各环节的复查、整改和监督。记录的形式可以是文字、图表、录音、录像、拍照等。公众参与的目的就是要听取不同意见，集思广益以提高决策质量。因此在各种方法和形式的公众参与活动中，应有充分的辩论、质询和答复，分析研究的问题的真实面目才能置于公众的判断之中。

6、救济途径 如果环境影响评价的公众参与在程序上或实体上被违反和破坏，做为公民个人、社团、企事业单位、机关可否提起行政复议或诉讼，《环境影响评价法》及其他环境法未做规定，这不利于公众参与制度的落实与保障。如果环境影响评价的制作、审批过程中，公众参与者认为存在弄虚作假、伪造数据、隐瞒信息、违法审批，公众应该可以提起行政复议。建议有关法律规定审批机关在做出批准或不批准决定前，除了应当召开审批听证会外，还应当将环境影响评价报告公示60天；在做出批准或不批准决定之后60天内，如无人提出行政复议申请或复议被驳回后再正式生效。以便公众能充分获得信息、表达意见，得以可能提起行政复议做为行政上的救济途径。对此种行政复议的决定如不服，可以向法院继续提起行政诉讼，而不应当是最终裁决。除了行政救济之外，还可以考虑司法救济，引入美国的环境公益诉讼制度。把包括环境影响评价的公众参与在内的环境保护工作，置于公众与法院的监督，保障公众参与的有效实行，提高行政效率，促进严格的执法。鉴于环境影响评价及其公众参与在内的各种环境问题的严重、迫切和长期性，可考虑专设环境法庭，受理环境公益诉讼在内的各种环境诉讼。对于环境公益诉讼应降低门槛

予以鼓励。受案范围上，任何个人或团体、单位认为污染制造者、项目建设者、规划编制者违反环境法律或违反环境主管机关命令、或为环境主管机关消极执法，都可以提起诉讼。在判决内容上，除了发布禁令，判令违法者停止违法行为或判令环境主管机关积极执法，还可以判处有威慑力的罚金。《环境影响评价法》规定，建设项目未经过环境影响评价的，除了责令停工，还可以处以最高20万的罚金。但这对上亿元的违法工程来说是九牛一毛。可以考虑按违法工程的投资额的百分比、千分比，依比例定处罚金，并对违法工程的项目负责人予以拘禁，严肃法律的权威性。在诉讼费用上，应减免案件受理费，授权法院判发适当的诉讼费用（包括律师费、鉴定费、差旅费等）给胜诉或未完全胜诉但具公益性的原告。

三、结语 《环境影响评价法》在实施与执法当中遇到极大的阻力，公众参与几乎缺位。孟子曰：“徒善不足以为政，徒法不能以自行”。需要深入细致的具体化、程序化的制度设计来达到行政、法律的目标。我国公众参与环境影响评价应当是全过程、全方位和充分切实的，这实质是公民权利的一种表现，也与“和谐社会”、“以人为本”、“可持续发展”的目标完全一致。因而公众参与实际上不应局限于环境影响评价这一单一制度，而是适用于环境保护、环境决策的各个方面。

参考文献: 1、叶俊荣，《环境政策与法律》，中国政法大学出版社，2003年5月第一版。 2、王树义，《俄罗斯生态法》，武汉大学出版社，2001年5月第一版。 3、朴光洙、刘定慧、马品懿，《环境法与环境执法》，中国环境科学出版社，2002年4月第一版。 4、金瑞林，《环境与资源保护法学》，北京大学出版社，1999年3月第一版。 5、曲格

平，《环境与资源法律读本》，解放军出版社，2002年3月第一版。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com