

# 环境保护公众参与的研究及意义

李琳

(兰州理工大学 人文学院 兰州 730050)

**摘要** 工业革命之后,人类每一次生产力的飞速发展,都伴随着资源环境的牺牲与破坏。环境问题的严峻性使得人类对于环境保护这一共同目标达成共识。目前,公众参与的理念已经被广泛引入环境保护领域之中。但我国对此的研究与实践还尚未达到西方发达国家的水平,现实操作与应用中仍然存在诸多缺陷。由于政府和企业环境保护方面的局限性,使得公众参与环境保护显得尤为重要。

**关键词** 环境保护;公众参与;公众参与原则

**中图分类号** C912 **文献标志码** A **文章编号** 1002-2589(2014)36-0053-02

## 一、环境保护公众参与的含义

作为环境法的一项基本原则,公众参与原则已经在环境保护法中得到确认。环境保护公众参与是指“在环境保护领域中,公众有权通过一定的程序和途径参与其环境权益相关的决策活动,并且有权获得相应的法律保护和救济,以使得环境保护相关决策更加符合公众的切身利益”。同时,将公众参与引入环境保护中,正是民主理念在这一领域中的延伸。

## 二、环境保护公众参与的研究现状

### (一)国外研究现状

就环境保护公众参与的理论研究来看,国外学者的研究起步较早,形成了相对成熟且成体系的研究成果。对于环境保护公众参与的研究,从整体上大致可以分为理论的提出、过程的评价和效果的反思三个阶段:

第一阶段,在这一理论提出阶段学者们主要以理论研究为主,着力将公众参与的理念引入并应用到环境保护这一领域中。美国海洋生物专家雷切尔·卡逊在1962年发表的《寂静的春天》这一著作中,以大量的事实为依据,指出杀虫剂等农药化肥的过度使用会对环境以及生物产生巨大的不可逆的破坏作用。这一观点成了现代环保思想的开端,引发了美国乃至全世界对环境保护的密切关注。随着环境保护运动的高涨,世界上很多国家的群众环保运动组织和环境保护政党如雨后春笋般地涌现了出来,环保运动此起彼伏。1970年美国密歇根大学教授萨克斯以法学中的“共有财产”和“环境公共信托论”理论为根据,提出了系统的环境权理论,从而调动公众参与环境保护的积极性。

第二阶段,这一阶段学者们的研究重点从单纯的理论研究开始转向环境保护公众参与过程的评定,逐渐引入一些实证案例。相对于前一阶段的理论研究,这一阶段的研究从视角和内容上都有了细化和深化,如公众参与环境保

护在国别上的差异对比,学者卡拉森与安格尔将美德两国的多家制造企业中制造弹性这一系数对环境管理所产生的影响效果进行了对比得出结论:在环境过程控制上,美国注重过程的监管,而德国更注重末端循环管理。还有学者从公众参与的主体为切入点,对非政府组织在环境保护中的参与效果进行研究,提出将NGO参与引入国家环境决策。加拿大学者埃德尔等学者在《环境管理与公众参与》着眼于公众参与机会在环境保护领域的评价与判断,专门就加拿大以及各省的环境保护法律法规和法律实施与执行做了全面的评价与判断。

第三阶段,这一阶段学者们开始对前期的理论基础研究和实证案例研究的实际效果进行反思,这是因为从一些实例中得出结论,将公众参与引入决策机制增加了决策的成本与效率,然而这并没有阻止将公众参与应用到环境决策过程中,相反却在一定程度上推动了公众参与在环境保护领域中的渗透。在2004年出版的《环境决策制定过程中的交流和公众参与》(德里卡什)一书中,作者通过研究能够从决策机制上直接或者间接参与决策的大量案例,指出公众参与问题的解决与定性很大程度上影响了环境政策的制定。

综上所述,国外学者们对于环境保护公众参与的研究首先聚焦于基础理论建设,进而引入实证和案例的研究,从而在此基础上开始反思如何提升环境保护公众参与的有效性,不断充实和完善环境保护公众参与的研究成果与体系。

### (二)国内研究现状

目前,公众参与的思想已经被广泛引入环境学领域的环境政策研究和环境管理领域的协作环境管理理论,成为该领域学术界的主流观点,但整体还尚未达到西方发达国家的水平。近年来,结合我国当下正处于转型时期的

收稿日期 2014-10-30

作者简介 李琳(1990-),女,山东泰安人,硕士研究生,从事社会主义法治理论与实践、环境法研究。

特殊社会特点,我国学者在理论建设与实践研究方面,对环境保护公众参与投入了大量的学术热情和研究精力,并取得了相应的成果。

在理论研究方面,大致可以分为两个阶段:

第一阶段,学者们多从公共管理视角出发,将公众参与作为一种管理原则引入环境学领域,以一般性介绍为主,为了引起环境保护领域对于公众参与的关注与重视,学者们重点着力于对于公众参与的监督作用等民主性功用,在环境保护领域的分析,对公众参与的重要性和必要性加以证明。比如,陈焕章在《实用环境管理学》中明确指出将公众参与和政府的管理有效结合起来是环境保护及管理实施中的一条重要原则,认为实施环境保护与管理的基础和根本保证是对于环境保护法律法规政策的自觉支持与遵守。

第二阶段,学者们的研究视角开始拓向经济学和管理学等学科,研究重点也开始转向公众参与过程中具体问题的研究,比如公众参与现状的实证调查分析,环境保护公众参与的渠道分析以及环境保护公众参与的主体行为分析等,同时研究方法也多采用案例和实证分析的方法。如在公众参与主体方面,杨贤智的《环境管理学》中提到应该充分发挥群众在环境监督与监察过程中的作用。宋言奇的《非政府组织参与环境管理:理论与方式探讨》一文中提出非政府组织(NGO)作为政府与民众沟通的桥梁,企业与商业的监督者和合作者,是环境保护及管理这一系统工程中的关键一环。针对《环境影响评价法》,汪劲(2006)提出了无公众参与无影响评价,提出应该将公众参与贯穿于环境影响评价的整个过程之中,并对《环境影响评价法》中的具体规定的修改及完善提出建议。

简言之,对于环境保护公众参与的研究,我国学者首先将公众参与的理念与理论引入环境保护这一领域中来,经过了更多的理论研究与实践尝试后,试图基于我国特殊的国情因地制宜地构建环境保护公众参与机制及配套政策。

### 三、环境保护公众参与的意义

(一)环境问题的严峻性使得人类对于环境保护这一共同目标达成共识

环境问题,作为人与自然关系中无法避免的产物,可谓自古有之。伴随着18世纪末由西方发达国家开启的工业革命以及人类社会工业化程度的不断加深,环境问题,已成为当今世界各国面对的、自然给予人类的最严峻的考验,环境问题的严峻性使得人类对于环境保护这一共同目标达成了共识。

(二)政府和企业环境保护方面的局限性,使得公众参与环境保护显得尤为重要

尽管人类从未停止解决环境问题的脚步,一些局部地区的环境问题得到缓解,但是从世界范围来看,环境问题仍在不断恶化之中,并未从根源得到彻底解决。

市场经济的趋利性,使得在市场竞争中以收益最大化为目标的企业和其他市场主体不可能自觉投入资金用于环境保护与治理,人类只能将希望寄托于政府和国家,但是在诸多环境灾害和“政府失灵”现象面前,人们逐渐认识到仅仅依赖政府的管理是远远不够的,公众参与在环境保护领域应运而生。政府和企业环境保护方面的局限性,使得公众参与环境保护显得尤为重要。公众参与原则作为环境保

护中的一个基本原则,已经在环境保护法中得到了确立。

(三)目前我国环境保护公众参与研究较西方相对落后

1972年由联合国颁布的《人类环境宣言》作为人类历史上第一个全球性的环境保护宣言,掀起了世界对环境保护的一次热潮。环境保护公众参与的重要性已经被世界各国普遍承认接受并且加以重视,在国际环境立法以及世界各国的环境立法实践中都将公众参与置于重要地位,公众参与机制日渐完善,尤其是在环境影响立法方面,都广泛规定了公众参与机制的内容。与西方发达国家相比,我国的环境保护公众参与尚还处在起步阶段。在环境保护公众参与理论研究方面,近年来学者们对此投入很多学术热情与精力,在环境保护上的公众参与的一般理论、价值及法律体系完善上都得到了有效发展,为我国环境保护公众参与方面立法提供了学术与理论支撑。同时,我国学术界对于环境保护公众参与理论研究层面也缺乏系统的理论论述,使得对完善与健全环境保护公众参与机制缺乏系统的立法思路和路径设计。在我国,环境保护作为基本国策得到确立是在1983年召开的第二次全国环境保护会议上,而在1993年将“可持续发展”作为国家重大发展战略得到重视。2006年2月,国家环保总局正式发布了我国环境保护领域第一部公众参与的规范性文件——《环境影响评价公众参与暂行办法》,将公众参与环境影响评价的内容加以明确,具有里程碑意义。但仅适用于环境影响评价方面,影响还具有局限性。在环境保护公众参与的立法实践方面,目前大多还只是一些原则性的规定,较为零星地分散在宪法、环境保护基本法及单行法等法律规范当中,缺乏一定的系统性,存在着立法内容上的简单重复。因此,以科学发展观为指导的环境保护公众参与研究,不仅具有非常重要的学术意义,同时对完善与健全我国环境法制建设同样具有重要意义。

### 参考文献:

- [1]吕志祥.环境法[M].北京:中国言实出版社,2014.
- [2]杨贤智.环境管理学[M].北京:高等教育出版社,1990.
- [3]陈焕章.实用环境管理学[M].武汉:武汉大学出版社,1972.
- [4]宋言奇.非政府组织参与环境管理:理论与方式探讨[J].自然辩证法研究,2006(5).
- [5]吕志祥,刘嘉尧.生态文明与我国生态补偿制度的重构[J].科技管理研究,2009(10).
- [6]吕忠梅.环境法[M].北京:高等教育出版社,2009.
- [7]王树义.环境法基本理论研究[M].北京:科学出版社,2012.
- [8]汪劲.环境影响评价程序之公众参与问题研究——兼论我国《环境影响评价法》相关规定的施行[J].法学评论,2004(2).
- [9]朱伟坚.科学发展观视阈中的生态文明[J].中共郑州市委党校学报,2008(3).
- [10]蔡守秋.完善我国环境法律体系的战略构想[J].广东社会科学,2008(2).
- [11]张文显.法理学[M].北京:北京大学出版社,2011.
- [12]卓光俊.我国环境保护中的公众参与制度研究[D].重庆:重庆大学,2012.
- [13]范俊玉.政治学视域中的生态环境治理研究[D].苏州:苏州大学,2010.

(责任编辑:石 银)