

浅谈环境管理中的公众

王占海

吴忠市环境监察支队

DOI:10.18686/bd.v1i8.695

[摘要] 公众参与是人民管理国家事务和社会事务权、公众环境监督权、环境知情权、环境立法参与权、环境影响评价参与权、环境决策参与权和环境诉讼权为公众参与环境保护提供了丰厚的权利基础,为了保障和推动公众参与环境保护活动的发展,我国立法应明确公众参与环境影响评价的效力,更加重视公众环境决策参与权的实现,构建符合中国国情的环境公益诉讼制度。

[关键词] 公众参与;环境权利;法制完善

公众参与环境保护是近年来一个热点话题,环境保护的公众参与,是指在环境保护领域,公众有权通过一定的途径参与公众环境利益相关的活动。环境资源保护中,任何单位和个人都享有保护环境资源的权利,同时也负有保护环境资源的义务,都有平等的参与环境资源保护事业、参与环境资源决策的权利。是各级政府及有关部门的环境决策行为、环境经济行为以及环境管理部门的监管工作,听取公众意见,取得公众认可及提倡公众自我保护环境。

1 公众参与环境保护的权利基础

公众参与环境保护的权利基础可以从两大方面来认识:第一,人民管理国家事务和社会事务权。现代民主制国家在人民主权理论的指引下,都不同程度地通过立法确认了人民参与国家管理的权利。环境保护关乎国家和社会的可持续发展,公众参与环境保护是人民行使其管理国家事务和社会事务权的表现。第二,公众环境权。关于环境权性质目前的观点至少有5种:公民环境权说、集体环境权说、国家环境权说、人类环境权说、自然体环境权说。有的认为环境权已为一些国家的宪法或基本法明确规定,有人认为环境权并不能从现行国际环境法律文件和众多国内法中找到依据。有人将环境权上升至人权的高度加以讨论,认为它是公民的一项基本权利,有的认为动物等自然体也应享有环境权。环境权问题在国内外目前尚无共识,《环境影响评价法》第11条和一些规范性文件如2005年《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》提出了“公众环境权益”,我国《国家人权行动计划(2009-2010年)》则明确将公众环境权益作为一项基本人权纳入其中,提出要“坚持人与自然和谐发展的方针,合理开发利用自然资源,积极参与国际合作,创造有益于人类生存和可持续发展的环境,努力建设资源节约型、环境友好型社会,保障公众环境权益”。环境权涉及公共利益,它不可能成为一项私权;从国内法的角度看,它只能以公众环境权的身份入法,这里的公众是否可以包括国外公民甚至延及全人类,取决于一国环境文化、环境政策、环境法制的成熟程度以及双边、多边国际环境法律文件的相关规制;在国际层面上,国家可以以国际法主体的身

份主张其环境利益,这时的环境利益实则成为国家利益的应有内容。如果将公众环境权作为一项人权,它就只能在宪法中予以规定。并且,环境权是一个权利束,其具体内容应包括公众环境监督权、环境知情权、环境立法参与权、环境影响评价参与权、环境决策参与权和环境诉讼权。

2 我国公众参与环境保护的法制现状

支撑公众参与环境保护的各项权利在我国现行法制中多有体现。我国《宪法》第2条第3款规定:人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务和社会事务。该规定从根本法的高度确认了公众参与国家事务和社会事务管理权,为环境部门细化公众参与环境保护的具体权能提供了纲领性依据。《宪法》第41条规定:“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利,但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。”作为我国环境基本法的《环境保护法》第6条规定“一切单位和个人都有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告”,我国《水污染防治法》等环境法律、法规也都规定了各自领域的公众检举、揭发、控告环境违法行为的权利。目前我国立法有关公众环境决策参与权的直接规定不多,现有环境法律主要通过规定建设单位、环境影响评价机构以及环境保护部门为公众参与提供法律通道的义务来间接确立公众参与环境决策的权利,如《可再生能源法》第9条规定:“编制可再生能源开发利用规划,应当征求有关单位、专家和公众的意见,进行科学论证。”我国现行立法也并未明确规定公众环境诉讼权,实践中公民提起的环境诉讼案件多被法院以原告不适合为由拒之门外,一些媒体报道的所谓“环境公益破冰之诉”实质上仍是民事侵权诉讼。

3 我国公众参与环境保护发展趋势

尽管从应然性的角度分析,公众参与环境保护有众多权利支撑,但我国现行立法对这些权利的确认程度不一。我国《宪法》明确规定了人民管理国家事务和社会事务的权利,《宪法》、《立法法》、《环境保护法》以及一些单行环境法

律、法规、规章分别概括性规定或细化了公众环境监督权、环境知情权、环境立法参与权和环境影响评价参与权。其中关于环境知情权和环境立法参与权的规定比较具体明确;关于环境监督权的规定不够彻底,并不涉及司法监督;公众环境影响评价参与权囿于多数企业环境信息公开自愿性的规定等而在参与范围、深度和参与质量上受到了限制。在我国,公众环境决策参与权只能从立法对有关建设单位、环境影响评价机构以及环境保护部门的法律义务规定中间接推导出来,这在一定程度上表明立法对公众环境决策参与权尚不够重视。我国目前关于公众环境诉权的立法几乎处于空白状态。鉴于以上状况,我国关于公众参与环境保护的立法仍需完善。下面重点探讨公众环境影响评价参与权、环境决策参与权、环境监督权和环境诉权的立法完善。

3.1 我国公众环境影响评价参与权的立法完善

环境影响评价是贯彻环境法审慎、预防原则的重要环节,是前期参与,它较之环境决策、环境诉讼等过程参与和末端参与具有防范性,较之知晓环境信息、参与环境监督更能体现公众参与环境保护的直接性和实效性,因此,立法应当更加完善有关公众环境影响评价参与权的规定,使环境风险暴露在环境行为实施之前。

3.2 我国公众环境决策参与权的立法完善

公众环境决策参与与环境政治参与、环境行政参与内涵相近,外延略有不同。按照西方学者的理解,公众环境政治参与是指环境问题作为一个新型政治议题所导致的公众政治参与范围和形式的扩展,这种扩展的核心层面即公众有权参与政府环境政策的形成过程。我国立法尚未就公众参与环境决策作出明确规定,但一则政府行政资源有限,发动广大民众为环境决策提供大量及时、有效的信息可以节省行政成本,二则环境政策涉及广大民众的切身利益,环境决策只有吸纳广大民众的意见和建议才更加合理可行,易于贯彻落实,因此,我国环境立法应当更加重视公众参与环境决策的权利。我国《环境保护法》应明确规定,在环境政策的形成过程中,政府应鼓励所有的公众都成为可能的参与者,都可以通过参加民意调查、发表评论、向政府邮寄书面意见、发送电子邮件等方式参与环境决策。当然,环境公共政策会由于更依赖于专业知识而对公众参与的需求程度较低,相反,如果环境公共决策对公共性有较大的需求,非常看重公众对政策的接受程度,那么,这些环境公共决策作出的过程就应该吸纳更具广度和深度的公众参与。

3.3 我国公众环境监督权、环境诉权的立法完善

公众环境监督权的不彻底与公众缺乏环境诉权实际上是一个问题的两个方面:检举、揭发、控告等的效果不佳势

必引发诉讼,而“司法是社会保障的最后一道防线”,提起诉讼的前提应是用尽了其他合法手段仍不能奏效。因此,公众环境监督权实现的最终层面应是司法层面,即在我国建立环境公益诉讼制度,允许公众将环境违法行为提交司法审查,使其受到司法裁判。一项制度的建立是一个系统的过程,制度建立伊始需要从学理证成、文化融入、实践试点、法律体系的协调、由框架到具体的制度设计等方面全方位思考、探索,制度初成后需要结合实践效果不断修订、调适,在有着成文法传统的我国,法律制度更要审慎出台。公益诉讼虽在古罗马法中就已出现,但引起广泛关注是20世纪以来才开始的,因此仍是一种“新型诉讼”。真正的环境公益诉讼出现得更晚,在我国甚至其有无也值得怀疑(如前文所述,一些媒体报道的所谓“环境公益破冰之诉”实质上仍是民事侵权诉讼)。在这样的情势下,环境公益诉讼制度是从我国实践的土壤中生成,还是借鉴国外相关制度或做法打造,抑或从我国现有法律制度和政治体制中推导、析出,仁智之见颇多。笔者以为,在旧制度早已成型、新制度无章可循的过程中,学术研究乃至司法领域的混乱现象不可避免,但一些方向性、思路性问题必须澄清,以保证环境公益诉讼制度沿着正确的路径形成和发展。

首先是在现有法制中揉合一些环境公益诉讼思想或规定还是创设独立的环境公益诉讼制度的问题。多年来,学者们为建立环境公益诉讼制度积极建言献策,有的分析现行民事诉讼制度、行政诉讼制度的缺陷,提出如何使之接纳环境公益诉讼的构想,这种构想实则降低了环境公益诉讼制度建立的必要性和重要性,在一定程度上使立法机关对建立环境公益诉讼制度缓步不行。环境公益诉讼是公益诉讼的一个分支,环境公益诉讼制度应在公益诉讼制度的框架内设定,不应将环境公益诉讼制度的建立定位于对已经成型的私诉制度的修修补补而使之能够应急性地解决一些环境纠纷,环境公益诉讼制度自身应体系化。

其次是环境公益诉讼文化的培养问题。许多学者注意到了美国、欧洲国家、日本、印度等国家的环境公益诉讼实践,并加以评判,提出我国的效仿之道。但认真探究国外的环境公益诉讼理论和实践可以发现,国外环境公益诉讼制度并无定型,且各国文化传统、体制背景、制度衔接等各异,我国很难择定效法对象。法的移植有一个本土法文化土壤的养育问题,我们应当深入挖掘我国传统文化中的环境保护思想,注重中国环境法史的研究、宣传和教育,遵循“中学为体,西学为用”的思想,更多地从我国历代文明观的演进来探索今日环境公益诉讼制度的构建,这样的思考或许更具实效性和适应性。