

中欧环评公众参与机制的比较与立法启示

王雪梅

摘要: 对国内外环评公众参与机制不断地进行探索与比较, 有利于我国环评公众参与机制的完善。中欧环评公众参与机制在法律背景与依据、在“公众”的定义与范围上存在差异, 在公众参与环评的范围、内容、阶段以及信息公开方面也有不同。欧盟环评公众参与机制给我国的启示为: 我国公众参与机制应遵循国际原则, 积极履行国家义务; 立法明晰公众环境参与权; 完善“公众”主体机制; 完善公众参与环评的范围、内容、阶段; 加强信息公开与知情权保障; 完善公众参与环评专项立法。

关键词: 公众; 参与; 环境影响评价; 欧盟

中图分类号: D922.680.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2014)04-0034-10

2012 年 1 月 28 日, 欧盟在其官方刊物公布了欧盟议会和欧盟理事会于 2011 年 12 月 13 日通过的关于环评的新指令——《关于特定公共和私人项目环境影响评价指令》(Directive 2011/92/EU)^①。该新指令明确废止了 1985 年欧盟理事会通过的《关于特定公共和私人项目环境影响评价指令》(85/337/EEC)。《85/337/EEC 指令》虽经 Directive 1997/11/EC、Directive 2003/35/EC 数次修订, 但随着时代历程的演进和环境的变化, 原有指令已不足于解决欧盟立法中出现的新问题, 因而被 Directive 2011/92/EU 在秉承其原有精髓基础上所取代。欧盟除 Directive 2011/92/EU 等此类专门性环评立法外, 在其他立法中也对相关活动做出了环评要求。如 2013 年欧盟在 Decision 2013/5/EU^② 及 Directive 2013/30/EU^③ 等立法中也涉及环评规定。与此同时, 我国也在对环评公众参与的立法及其相关机制进行不断地探索并力求进一步地完善。环评中一项重要的原则与机制是公众参与, 对环评的研究少不了对公众参与原则与机制的研究。

一、环评公众参与之内涵

(一) 环评之内涵

环评 (Environmental Impact Assessment) 是环境影响评价的简称。自 2003 年 9 月 1 日起施行的《中华人民共和国环境影响评价法》第二条明确地表明环境影响评价是指对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估, 提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施, 进行跟踪监测的方法与制度。1991 年在芬兰签署、1997 年生效的联合国欧洲经济委员会公约——《跨界环境影响评价公约》(Espoo Convention) 第一条第 (vi) 款将环境影响评价界定为: “评价一项拟议活动可能对环境造成的影

作者简介: 王雪梅, 中国政法大学中欧法学院博士研究生 (北京 100088)

^① Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.

^② 2013/5/EU: Council Decision of 17 December 2012 on the accession of the European Union to the Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against pollution resulting from exploration and exploitation of the continental shelf and the seabed and its subsoil.

^③ Directive 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 on safety of offshore oil and gas operations and amending Directive 2004/35/EC.

响的国家程序^①。”从上述相关定义足见环境影响评价制度非是单单基于个体利益之需要，而是国家基于环境保护公共目的之要求，具有浓郁的公共色彩。环境影响评价制度可促使国家在开发与建设活动中，尽可能充分考虑到该活动对环境生态的影响。

（二）环评公众参与之内涵

公众参与是社会主体有目的性、有针对性的社会行动，是指公民试图影响公共政策和公共生活的一切活动。为了保障和实现公众的利益，决策者必须在做出决策之前充分了解公众的利益需求，而要了解公众的利益需求，让公众参与决策过程、表达利益诉求是最直接、最有效、最真实传达信息的方式^[1]。公众参与能确保冲突性的观点亦被考虑^[2]，在公共政策过程中，公众参与可建立权利分享、权力监督和博弈制衡等机制，确保公共政策的公共利益价值取向^[3]。公众参与立法与决策，有利于保障社会公共利益及社会各方主体利益，有利于增强公众的民主意识。

环境公众参与，是指公众或其代表根据宪法及国家相关法律法规赋予的权利参与各项保护环境的活动，是对环境立法及政府或相关部门环境决策、环境行为的监督。公众有权平等地参与环境立法、决策、执法、司法等与其环境权益相关的一切活动^[4]，公众有权通过一定的程序或途径参与一切与公众环境权益相关的开发决策等活动，并有权得到相应的法律保护和救济，以防止决策的盲目性^[5]，环境公众参与有助于将环境纳入到政治与法律议程^[6]。环境公众参与在环境法领域被视为是一项基本原则，有学者认为将公众参与上升为环境法的基本原则，较之仅设计若干项公众参与的具体制度更有助于推动和保障公众广泛、有效地参与到环境保护活动之中^[7]。环境问题的普遍性以及人们对环境法律革新的诉求在很大程度上开创了公众参与环境治理的新时代^[8]。

环评公众参与，即环境影响评价中的公众参与，是指社会公众通过一定的方式、途径，遵循一定的程序，参与环境影响评价活动，使规划或建设项目等拟议活动符合社会公众的利益。公众参与是环境影响评价的重要组成部分，规划或建设项目的实施直接影响着公众的生活质量，公众有充分的权利知道其生活周围的环境正在进行的变化，并且有权利参与决定这种变化，将公众参与作为环境影响评价的一项重要内容，保证了环境影响评价的民主性，是提高环境影响评价质量的前提条件^[9]。公众参与环境影响评价制度既有利于环境公共信息的传播和接受，也有利于环境立法与环境公共决策更加科学化和民主化。

二、中欧环评公众参与机制的比较

欧盟和我国在环评公众参与机制上，有共性，也有差异性。

（一）关于环评公众参与的法律背景与依据

从欧盟来看，除一般性的环评公众参与间接相关的公约、条约及其他环境立法外，如《欧盟条约》、《欧盟运行条约》等，在环评公众参与方面，欧盟先后出台了一系列的适用于欧盟范围、与环评公众参与直接相关的公约、法规、指令与决定。1985年6月27日，欧盟理事会通过了《85/337/EEC指令》，该指令经数次修订，后被 Directive 2011/92/EU 完全取代。1990年5月7日，欧盟理事会颁布了一个环境信息法规——《关于建立欧盟环境代理机构及欧盟环境信息监测网》（Council Regulation (EEC) No 1210/90）^②，该法规后经欧盟理事会 933/1999 号、1641/2003 号法规修正案两次加以修正^③。1991年，联合国欧洲经济委员会在芬兰签署了《跨界环境影响评价公约》。1998年6月25日，欧共体在丹麦 Aarhus 签署了《关于在环境事务中获取信息、公众参与决策和获得公正的公约》（奥尔胡斯公约，the Aarhus Convention）^④。2003年1月28日，欧盟议会和欧盟理事会通过了《关于公众获取环境信息及宣告 90/313/

① The Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (the Espoo Convention) Article 1 DEFINITIONS (vi) “Environmental impact assessment” means a national procedure for evaluating the likely impact of a proposed activity on the environment.

② on the establishment of the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network.

③ Amended by Regulation No 933/1999 [31999R0933], Amended by Regulation No 1641/2003 [32003R1641].

④ the UN/ECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. 在我国也有译为《知情权、公众参与决策和在环境事务中获得公正的公约》。

EEC 号指令无效的指令》(Directive 2003/4/EC)^①。2006 年 3 月 2 日, 欧盟委员会通过了《建立与一体化污染防治有关的 96/61/EC 指令调查问卷机制的决定》(2006/194/EC)^②。2008 年 1 月 15 日, 欧盟议会和欧盟理事会通过了《有关一体化的污染预防与治理指令》(Directive 2008/1/EC)。2011 年 12 月 13 日, 欧盟议会和欧盟理事会通过了关于环评的最新指令——《关于特定公共和私人项目环境影响评价指令》(Directive 2011/92/EU, 以下简称《2011/92/EU 指令》)。2012 年, 欧盟委员会又提出简化环评立法的新提议 (EIAs)^③。2013 年, 欧盟通过的 Decision 2013/5/EU (《2013/5/EU 决定》) 及 Directive 2013/30/EU (《2013/30/EU 指令》) 中也有部分条款涉及到环评公众参与。

从我国来看, 我国也先后出台了一系列的与环评公众参与直接或间接相关的法律、法规与规章。我国现行《宪法》第 26 条第 1 款规定: “国家保护和改善生活环境和生态环境, 防治污染和其他公害。”《宪法》第 2 条第 3 款规定了公众依法参与及参与的范围, 第 27 条第 2 款、第 41 条等规定了公众参与行政事务的途径和方式。1989 年 12 月 26 日颁布的《环境保护法》对于公众参与 (单位和个人) 规定了检举权和控告权。1998 年 11 月 18 日, 《建设项目环境保护管理条例》(国务院令 253 号) 经国务院第 10 次常务会议审议通过。2002 年 10 月 28 日, 我国第一部有关环境评价制度的专门立法《环境影响评价法》经第九届全国人民代表大会常务委员第三十次会议审议通过, 该法自 2003 年 9 月 1 日起实施。2003 年 6 月 17 日, 《环境影响评价审查专家库管理办法》经国家环境保护总局第 11 次局务会议审议通过, 自 2003 年 9 月 1 日起施行。2005 年 6 月原国家环保总局出台的《环境保护法规制定程序办法》正式实施。2006 年原国家环保总局出台了《环境影响评价公众参与暂行办法》(环发 [2006] 28 号), 这是我国第一部具体规定公众参与环境事务管理的部门规章, 也是我国环境保护领域第一部从国家层面规范公众参与的规章。2006 年 7 月 1 日原国家环保总局颁布的新《环境信访办法》正式实施。2007 年 4 月原国家环保总局发布了环境信息方面的综合性规章《环境信息公开办法 (试行)》, 为公众参与环境保护提供了制度保障。2009 年 8 月 12 日, 《规划环境影响评价条例》经国务院第 76 次常务会议通过, 自 2009 年 10 月 1 日起施行。另外, 我国于 2007 年开始实施的《政府信息公开条例》等也从程序上对公众参与进行了规定, 这些规定直接与间接地对环评中的公众参与进行规范。

从上述可看出, 欧盟和中国除遵循共同的国际环境理念和宗旨, 显现出共同点外, 更多地体现出二者在法律背景与法律依据上的不同。

(二) 关于“公众”的定义与范围

1. 关于“公众”的定义。《跨界环境影响评价公约》、《奥尔胡斯公约》(the Aarhus Convention)、《2011/92/EU 指令》、《2013/30/EU 指令》对“公众”做出了界定。《跨界环境影响评价公约》第 1 条第 10 款在欧盟层面首次明确了“公众”的定义: “公众”指单个或多个自然人或法人以及遵循国家立法、惯例规定所组成的协会、组织或团体^④。《奥尔胡斯公约》第 2 条第 4 款、《2011/92/EU 指令》第 1 条第 2 款 (d) 项在界定“公众”时, 沿用了与《跨界环境影响评价公约》对“公众”的定义。《2013/30/EU 指令》认为“公众”指单个或多个实体以及遵循国家立法、惯例规定所组成的协会、组织或团体^⑤, 与上述规定大同小异。

我国《环境影响评价法》(2002 年) 第 5 条规定: “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。”该法明确以法律形式在我国环境立法中使用“公众”一词, 明确了公众在环境保护中的法律地位。我国《环境影响评价公众参与暂行办法》(2006 年) 第 4 条第 1 款规定: “国家鼓励公众参与

① Directive 2003/4/EC, on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC.

② 2006/194/EC, establishing a questionnaire relating to Council Directive 96/61/EC concerning integrated pollution prevention and control (IPPC), notified under document number C(2006) 598.

③ Commission press release IP/12/1158 and MEMO/12/809, October 26, 2012.

④ Article 1 DEFINITIONS (x) “The Public” means one or more natural or legal persons and, in accordance with national legislation or practice, their associations, organizations or groups.

⑤ Directive 2013/30/EU; Article 2 Definitions (18) “The Public” means one or more entities and, in accordance with national legislation or practice, their associations, organizations or groups.

环境影响评价活动。”其后，自2009年施行的《规划环境影响评价条例》第13条第1款规定：“规划编制机关对可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的专项规划，应当在规划草案报送审批前，采取调查问卷、座谈会、论证会、听证会等形式，公开征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书的意见。”比较遗憾的是上述各法律、法规与规章规定只是提到“公众”一词，并未对“公众”一词进行进一步的概念界定。

对比欧盟和中国关于“公众”的定义，不难看出，与欧盟明确界定了“公众”内涵做法不同，我国不同层级的立法均缺乏对“公众”的明确定义。

2. 关于“公众”的范围。《跨界环境影响评价公约》第1条第10款、《奥尔胡斯公约》第2条第4款及《2011/92/EU指令》第1条第2款(d)项对“公众”的定义明显指明了欧盟“公众”的范围：即单个或多个自然人或法人以及遵循国家立法、惯例规定所组成的协会、组织或团体等。另外，《奥尔胡斯公约》第2条第5款、《2011/92/EU指令》第1条第2(e)款、《2013/30/EU指令》第5条第2(b)款在“公众”定义的后面，进一步规定了“有关的公众”定义及范围：“有关的公众”是指“受到环境决策影响的公众、可能受环境决策影响的公众、或与环境决策有利益利害影响的公众……^①”从而，在环境影响评价领域，将“有关的公众”(the Public Concerned)从“公众”中突出出来，使其不同于“一般社会公众”。

我国《环境保护法》第6条规定：“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。”《规划环境影响评价条例》第6条规定：“任何单位和个人对违反本条例规定的行为或者对规划实施过程中产生的重大不良环境影响，有权向规划审批机关、规划编制机关或者环境保护主管部门举报。”上述法律、法规中的“单位和个人”可视为“公众”；我国《建设项目环境保护管理条例》第15条规定：“建设单位编制环境影响报告书，应当依照有关法律规定，征求建设项目所在地有关单位和居民的意见。”该《条例》中的“单位和居民”可视为“公众”；《环境影响评价公众参与暂行办法》第15条规定：“被征求意见的公众必须包括受建设项目影响的公民、法人或者其他组织的代表”，此处的“公民、法人或者其他组织的代表”，很明显可视为“公众”；《环境影响评价法》第五条规定：“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。”《规划环境影响评价条例》第13条第1款规定：“规划编制机关对可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的专项规划，应当在规划草案报送审批前，采取调查问卷、座谈会、论证会、听证会等形式，公开征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书的意见。”《环境影响评价法》及《规划环境影响评价条例》直面“公众”一词，无疑是立法的一大进步，但将“有关单位、专家”和“公众”并列相提，将“有关单位、专家”独立于“公众”范围之外，这种划分值得探讨。

从上述欧盟和中国关于“公众”范围的认定对比来看，欧盟非常明确地界定了“公众”的范围，且法律规定一致。而我国则明显不同，相关立法缺乏对“公众”范围明确而一致的界定。

(三) 关于公众参与环评的范围与内容

一方面，环境影响评价强调对环境的影响进行评价，那么对哪些影响要进行评价是公众参与环评的范围与内容须确定的。就涵盖范围与内容而言，《2011/92/EU指令》与《跨界环境影响评价公约》对此规定大同小异。综合《2011/92/EU指令》第3条与《跨界环境影响评价公约》第2条第(vii)款规定，这些影响包括：人类（健康与安全）、动植物、土壤、空气、水、气候、风景、历史遗迹、物质财产、文化遗产及上述这些因素相互影响；也包括因这些因素而导致的社会经济状况的改变。另一方面，对哪些领域要进行评价也是公众参与环评的范围与内容须确定的。从1985年的《85/337/EEC指令》到2011年的《2011/92/EU指令》，欧盟《关于特定公共和私人项目环境影响评价指令》虽然历经修订和更替，但指令的名称始终没有改变，其范围与内容也依旧是围绕着公众参与公共和私人项目环境影响评价。并从具体规定可看出，欧盟环评主要围绕的是规划、计划、项目方面。

我国《环境影响评价法》第2条表明我国所规定的环境影响评价，其范围和内容主要是指对规划和建

^① the public affected or likely to be affected by, or having an interest in, the environmental decision-making.

设项目进行的环境影响评价。对于规划,《规划环境影响评价条例》第2条明确了“规划”进行环境影响评价的范围:国务院有关部门、设区的市级以上地方人民政府及其有关部门,对其组织编制的土地利用的有关规划和区域、流域、海域的建设、开发利用规划,以及工业、农业、畜牧业、林业、能源、水利、交通、城市建设、旅游、自然资源开发的有关专项规划,应当进行环境影响评价。对于建设项目,《建设项目环境保护管理条例》第15条规定建设单位编制环境影响报告书时应征求建设项目所在地有关单位和居民的意见。此外,《环境影响评价公众参与暂行办法》第2条规定了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环境影响评价的公众参与。该《办法》第6条第2款规定,按照国家规定应当征求公众意见的建设项目,其环境影响报告书中没有公众参与篇章的,环境保护行政主管部门不得受理。

从上述对比可见,我国和欧盟在公众参与环评的范围与内容方面,相同的是二者环评主要围绕的基本都是规划、计划、项目等方面。不同的是欧盟既强调公共和私人项目要同样进行环境影响评价,又明确规定了要对“哪些影响”进行评价,哪些方面公众具有参与权,使其更具有法律可行性。相比之下,我国的法律规定不完整,不明确。《环境影响评价法》对于“哪些方面环境影响”要进行环评欠缺明确规定,《建设项目环境保护管理条例》在公众对建设项目进行环评方面的规定欠缺力度,也不完整,《环境影响评价公众参与暂行办法》中,只规定了“建设项目”的环境影响评价的公众参与,而将“规划”的环境影响评价的公众参与排除在外。

(四) 关于公众参与环评的阶段

《2013/30/EU指令》、《2011/92/EU指令》与《奥尔胡斯公约》对于公众参与环评的阶段有一致的规定。《公约》第6条第2款规定,在环境决策程序中应或以公共通知的方式,或以个别通知的方式尽早通知有关的公众,且应以充分、及时、有效的方式通知到。该《公约》第6条第3款规定,通知公众时,应留有充足的时间以便公众能够准备和有效地参与。《2013/30/EU指令》前言及《2011/92/EU指令》第6条第4款规定,在环境决定作出之前,成员国应确保尽早给予公众有效的机会参加环境决策。《2013/30/EU指令》第5条第2(f)款及《2011/92/EU指令》第6条第6款规定,要求成员国必须提供合理的时间安排以使每个不同阶段都能有充足的时间供公众参与。

我国《环境影响评价法》第11条规定:“专项规划的编制机关对可能造成不良环境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,或者采取其他形式,征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见。”《规划环境影响评价条例》第13条第2款规定:“有关单位、专家和公众的意见与环境影响评价结论有重大分歧的,规划编制机关应当采取论证会、听证会等形式进一步论证。”该《条例》第25条规定:“规定规划环境影响的跟踪评价应当包括下列内容:……(三)公众对规划实施所产生的环境影响的意见;”该《条例》第26条规定:“规划编制机关对规划环境影响进行跟踪评价,应当采取调查问卷、现场走访、座谈会等形式征求有关单位、专家和公众的意见。”

从以上对比可看出,欧盟的公众参与环评体现在各个不同阶段。我国的公众参与环评主要体现在规划、建设项目报送审批前,以及后期的对环境影响的跟踪评价,阶段较为固定化,难以像欧盟那样覆盖环境影响评价的各个不同阶段。

(五) 关于信息公开与知情权

《2013/30/EU指令》、《2011/92/EU指令》肯定了《奥尔胡斯公约》关于信息公开与知情权之规定。《公约》第1条规定,为了保护当代人和后代人能够生活在一个充分有利于其健康与福利的环境的权利,每个成员方应根据本公约的条款规定保障知情权、公众参与决策权和在环境事务中获得公正权。《公约》第3条第1款提到,每个成员方应采取必须的法律、行政或其他措施,建立和保持清晰、透明、持续的框架执行《公约》的规定,以保障知情权、公众参与决策和在环境事务中获得公正的权利。

我国除上述《环境影响评价法》第11条、《规划环境影响评价条例》第13条涉及公众参与外,《环境影响评价公众参与暂行办法》比较详细地规定了环境影响评价过程中的信息公开。该《暂行办法》第4条规定,国家鼓励公众参与环境影响评价活动。公众参与实行公开、平等、广泛和便利的原则。《环境信息公开办法(试行)》也为公众参与环境保护提供了法律保障。环境信息的获取也成为保障我国公众知情权的重要渠道以及公众参与环境管理的前提条件。

从上述对比可看出，欧盟与我国在环境影响评价的信息公开与知情权方面有相同之处，也有不同之处，二者都强调知情权、公众参与决策权，但欧盟以立法的形式更加具体地强调了公民在公众参与上的持续性和公正性。

三、欧盟环评公众参与机制对我国立法完善之启示

（一）立法遵循国际原则，积极履行国家义务

1972年，《斯德哥尔摩人类环境宣言》发出人人参与保护环境之声音。1992年，《里约环境与发展宣言》的原则第10条也指出：“环境问题最好是在全体有关的市民的参与下，在有关级别以上加以处理……各国应通过广泛提供资料来鼓励公众的认识和参与。”《21世纪议程》也对公众参与环境保护进行了相关论述，其中共有十一个篇目论述了公众参与的内容和应该参与到环境保护过程中的不同主体，这些主体包括妇女、儿童和青年等，这些群体的广泛参与是解决环境问题的重要后盾和最好的知识来源^[10]。

《奥尔胡斯公约》在前言中就提到，《公约》是遵照和响应《斯德哥尔摩人类环境宣言》、《里约环境与发展宣言》等提倡的国际原则而制定。《公约》包括公众参与在内的三大支柱^[11]，《公约》将人类环境权与政府环境保护责任联系在一起，并被转化为欧盟指令以执行^[12]。《公约》体现了对欧盟成员国的法律影响^[13]。正如学者所评价的，虽然《奥尔胡斯公约》只是一个区域性环境公约，但是它是迄今为止在国际环境法领域对公众参与环境保护原则率先做出专门规定的唯一的国际公约^[14]。可见，欧盟以法律的形式切实贯彻了国际环境原则，并将诸原则进一步贯彻到其所制定的法规、指令、决定中。我国也是国际社会的成员，保护世界生态环境是我国的义务。我国也应严格遵循国际环境原则与宗旨，除了公共利益和公共国际法以外，任何自然人和法人权利不得被剥夺^[15]，运用立法、行政等多种手段，不断完善环评公众参与机制。

（二）立法明晰公众环境参与权

环境影响评价中的公众参与权是公众环境参与权的一种，属于环境权的范畴。从狭义角度而言，环境权是一种话语权^[16]，民权社会要求更好的环境^[17]，并奉行“人人是集体决策的参与者”之治理理论^[18]，将环境权作为一项基本人权予以保护应注重程序权，程序权是自《里约环境与发展宣言》后增加的最重要的环境权^[19]。发展和行使程序权不仅仅给保护环境权提供了机会，也促进了清洁环境实体权的发展^[20]，我国在今后立法中应使公众环境参与权兼具程序权及实体权双重功效。我国应当在立法中对公众环境参与权做出明确而一致的规定。在《环境保护法》以后的修改中应引入公众参与理念，并对公众参与权进行原则性地界定，最后，我国还应修改《大气污染防治法》、《水污染防治法》等单行法，使公众参与真正落到实处。

（三）立法完善“公众”主体机制

1. 明确“公众”的定义与范围。在我国，在不同的法律、行政文件中，要么只是泛泛地提及“公众”一词，要么“公众”一词，被“单位和个人”、“单位和居民”、“公民、法人或者其他组织”等不同的字眼所指代。如前所述，欧盟对公众的定义清楚而明确，且已形成体系化，我国应借鉴欧盟的做法，特别在立法中应明确“公众”的定义。

另外，欧盟也通过定义初步明晰了“公众”的范围。“公众”包括：自然人、法人、协会、组织或团体。除此以外，欧盟还将“有关的公众”从“公众”中突出出来，即欧盟首先是将“公众”分为“一般社会公众”（the General Public）与“有关的公众”（the Public Concerned），然后将“有关的公众”进一步界定为是：“受到影响的公众”（the Public Affected）、“可能受影响的公众”（the Public likely to Be Affected）、或“有利益利害影响的公众”（the Public Having an Interest in）。

对比欧盟，我国《环境影响评价法》、《规划环境影响评价条例》等法律规定中，将“有关单位、专家”和“公众”并列相提，立法并没有明确何谓“有关单位”，是编制规划，实施项目建设的单位，还是与编制规划，实施项目建设的同行业或有影响、有利益关系的单位，因而此说法并不科学。为加强中华人民共和国国家环境保护标准建设，我国正在制定《环境影响评价技术导则——公众参与》篇，该《环境影

响评价技术导则——公众参与》(征求意见稿)将环境影响评价的公众范围认定为:“所有直接或间接受建设项目影响的单位和个人,但不直接参与建设项目的投资、立项、审批和建设等环节的利益相关方,是环境影响评价中狭义的公众范围,包括:a)受建设项目直接影响的单位和个人;b)受建设项目间接影响的单位和个人;c)有关专家;d)关注建设项目的单位和个人。”该《技术导则》对于“公众”之规定,弥补了我国以前对于“公众”认定之不足,且将专家也视同为“公众”,无疑是一大进步。但很明显该《技术导则》依然存在不足,自身也存在矛盾。如,“受直接或间接影响”的只认定了“单位和个人”,而没有包括“协会、组织或团体”;只规定了“建设项目”的环境影响评价,而没有规定“规划”等的环境影响评价等。为解决上述问题,我国可充分借鉴欧盟做法,在认定“公众”时,应引入“一般社会公众”与“有关的公众”之理念,并在认定“有关的公众”时,采用“受到影响”、“可能受影响”和“存在利害关系”为标准,来明确其范围。保护环境,人人有责也有权。公众范围,不仅应包括有影响、有利益冲突的有关公众,也要有与规划、项目建设等无直接关系的一般社会公众,在无直接关系的一般社会公众中,既要有专家,又要有普通民众。在具体事项上,还应合理选取参与者。在选取参与者时,须按照平等的利益分配机制,充分考虑不同的社会背景、文化水平、性别、年龄、职业等因素,考虑持不同观点的参与者的加入、考虑弱势群体参与者的声音的传达,以增强广泛性,并力求公正。

2. 促进公众参与主体组织化,注重非政府环保组织的参与。环境行政公众参与的实践过程已经证明:利益组织化可以使分散个体分担集体行动的成本,分享行动的受益,并且可以通过组织化的激励、制约机制,协调个体的行动步骤、节奏和方向,避免了聚众所带来的不可控制的破坏性力量。经过组织化的方式对个体利益诉求进行内部的同时过滤和协调,可以使得利益表达更加集中、更加有力,因此也更有可能对公共决策产生影响^[21]。在转型期的中国,环境行政参与中更要强化公众参与主体的组织化,改变过多的公众个体无序之参与局面。

在促进公众参与主体组织化进程中,应注重非政府环保组织的参与。欧盟对于非政府组织的重视值得我国推崇。《奥尔胡斯公约》第2条规定,为促进环境保护、符合国内法要求的非政府组织被认为是“具有利益利害影响关系的有关的公众”,这种认定在法律上承认了非政府环保组织的重大作用,并将非政府环保组织的地位在法律上上升到前所未有的高度。欧盟《2013/30/EU指令》、《2011/92/E指令》同样表明公众包括“非政府组织”。可以说,只要符合国家法律要求,非政府环保组织注定是“有关的公众”的一部分^[22],非政府环保组织作为组织体,与民众个体相比,既有与政府沟通的途径,又具有广泛的民众根基;既可以将环境信息充分传达给公众,又可以将公众意见有效整合,并将民意反馈给政府。我国应充分发挥非政府环保组织之作用,在相关各级立法中直接规定非政府环保组织作为公众重要组成部分,且应借鉴欧盟的经验,将非政府环保组织定位为独立的非盈利性的符合国内法与习惯^[23]、以促进环境保护为目标的法人等。

(四) 完善公众参与环评的范围、内容、阶段

1. 明确公众参与环评的范围与内容。首先,欧盟强调公共和私人项目要同样进行环境影响评价,更加明确具体,此点值得我国借鉴。其次,我国还要在各相关立法和行政规范性文件中明确规定要对“哪些影响”进行评价,哪些方面公众具有参与权,使其更具有法律可行性。应充分借鉴欧盟《2011/92/EU指令》与《跨界环境影响评价公约》关于“影响”之规定。我国可在相关立法和行政规范性文件中将“影响”明确为是指一项拟议活动对环境的影响,包括:人类(健康与安全)、动植物、土壤、空气、水、气候、风景、历史遗迹、物质财产、文化遗产及上述这些因素的相互影响;也包括因这些因素而导致的社会经济状况的改变。通过明确公众参与环评的范围与内容,使我国的环境影响评价制度能够从各方面环境要素出发,逐步落实并着实有效地保护生态环境。

2. 完善公众参与环评的阶段。我国的公众参与环评主要体现在规划、建设项目报送审批前,以及后期的对环境影响的跟踪评价,阶段较为固定化,公众参与环评的阶段较为狭窄,难以像欧盟那样覆盖环境影响评价的各个不同阶段。我国应借鉴欧盟做法,尽快完善公众参与环评的阶段。首先,要改变规划、建设项目报送审批前才让公众参与环评之作法。欧盟《2013/30/EU指令》、《2011/92/EU指令》都规定成员国应确保尽早给予公众有效的机会参加环境决策,我国环境影响评价的公众参与时间也应提早,将公众

参与的阶段尽量提前至规划、建设项目的可行性研究阶段或编制阶段，尽早使公众了解此类规划、计划、项目存在的主要环境问题。公众越早介入环评，对环境决策产生的影响越大，介入时间越早，越能产生实效。其次，针对不同情形引导不同程度的公众参与。以建设项目为例，我国法律规定对建设项目的环评实行分类管理。建设项目可能造成重大环境影响的，应当编制环境影响报告书，对产生的环境影响进行全面评价；可能造成轻度环境影响的，应当编制环境影响报告表，对产生的环境影响进行分析或者专项评价；对环境影响很小、不需要进行环境影响评价的，应当填报环境影响登记表。问题是在缺少公众全面介入情形下，又如何正确判断何谓重大影响、何谓轻度环境影响、何谓对环境影响很小或无影响呢？另外，我国相关法律只是对需要编制环境影响报告书的程序作了详细规定，对于编写环境影响报告表以及环境影响登记表的程序欠缺详细规定。也就是说，在后两者情形下，公众基本没有参与该程序的机会。我国以后要改善这三类建设项目管理程序，适时针对不同情形引导不同程度的公众介入与参与。特别是将公众参与引入后两者程序中，让公众做出公正的评断，以避免以“环境影响很小或无影响”为借口，而实质上却是“重大影响”之现象的发生。最后，应使公众参与每个环评阶段，并在公众参与环评的每个阶段都应给予充足的时间。

（五）加强信息公开与知情权保障

欧盟《奥尔胡斯公约》第3条第6款要求现有的知情权、公众参与决策权和在环境事务中获得公正权不得倒退。《公约》第3条第9款要求，无论公民身份、国籍或住所，如果是法人，则无论其注册地在哪或经营活动中心在哪，一律无歧视地享有上述知情权、公众参与决策权和在环境事务中获得公正权。《公约》第5条第1款（b）项规定，要建立强制性的制度体系以保障公共当局关于影响环境的拟议活动的信息畅通。《公约》第9条第2款（b）项要求相关权利不能受到损害。我国环评公众参与上也应更加提倡无歧视、公正之原则，强调无歧视原则之普遍应用性，强调公正原则要进一步深入人心。为促使更广泛的参与，政府应建立基础渠道以确保信息获取与公众参与^[24]。我国环评机制中的公众参与应强化政府在环评中的职责与义务，政府应及时地向公众提供各种环境信息，尽早给公众参与环境决策提供全面的信息资料，并通过完善听证制度等措施改善政府的环境行政能力。

在强调政府信息公开义务的同时，我国还应进一步强调企业的信息公开义务。《环境信息公开办法（试行）》从政府环境信息和企业环境信息两个方面强调了环境信息公开，区分了政府环境信息和企业环境信息两个渠道，特别是还通过第3章专章规定企业环境信息公开的方式，强化了企业环境社会责任，这是难能可贵的进步，但与欧盟相比，存在着不足。欧盟《奥尔胡斯公约》第5条第6款明确要求成员国要鼓励其活动对环境有重大影响的开发者（经营者）采取一定措施定期将其活动对环境的影响通知公众。《2011/92/EU指令》第5条第3款在《公约》基础上还细化了一些规定，如信息要求涵盖项目的选址、设计与规模；避免、减少、补救不利影响的措施；界定与评价主要影响的数据；开发者主要替代措施框架及选择理由；上述信息的非技术性总结等。很明显，欧盟更强调企业环境信息公开的固定化、具体化。我国应借鉴欧盟《奥尔胡斯公约》、《2011/92/EU指令》对企业信息公开的时间、方式及内容要求，将企业环境信息公开定期化、规范化。

另外，欧盟《奥尔胡斯公约》与《2011/92/EU指令》强调应当建立有效的司法机制以保障公众的知情权，此理念也应该为我国法律借鉴。我国应在扩大环境信息公开的范围、加强环境信息公开的力度的同时，在各相关法律规定中明确规定公众参与权受到侵害或未能得到有效展现时的司法救济措施，避免公众参与浮于表面和虚化，使公众参与得到法律自始至终的保障。

（六）完善公众参与环评专项立法

2012年，欧盟委员会提出了简化项目环境影响评价的新提议（IP/12/1158 and MEMO/12/809）。这些提议立意于在不消除现有环境保护水准基础上使主要项目的潜在影响的评价更容易；提议认为应加强现有环境保护水平，应形成更协调的有规律的框架体系等。《2013/30/EU指令》第40条也提出欧盟应不迟于2019年7月19日对成员国当局执行该指令的成效加以评价。欧盟委员会将向欧盟议会及理事会提交评价结果报告，报告要求包括修改该指令的建议。欧盟对于环境影响评价法律的不断探索值得关注，这给包括我国在内的其他国家也起到了一定的指引作用，法律，尤其是环评专项法律需要不断地修改与完善。

1. 修改《环境影响评价法》。应及时修改《环境影响评价法》以在法律层面上保障公众享有具体、完整、具有可操作性的环境参与权。除上述提及的在《环境影响评价法》中明确“公众”及“有关的公众”之定义与范围外,还可考虑制定包括环境、交通、人口等综合性的影响评价法。因一个建设项目特别是大型的工程项目除了对周边环境的影响外还往往对当地的交通或人口等产生深远而广泛的影响。虽然城乡规划法等个别法律分别进行规范限制,但不能像环境影响评价那样规范和具有专业性。因此有必要制定综合性的影响评价法来统一规范和调整^[25]。同时,鉴于我国《环境影响评价法》对于“哪些方面环境影响”要进行环评欠缺明确规定,我国《环境影响评价法》修改中可借鉴欧盟《2011/92/EU 指令》与《跨界环境影响评价公约》之规定,明确要进行评价的“影响”可涵盖人类(健康与安全)、动植物、土壤、空气、水、气候、风景、历史遗迹、物质财产、文化遗产及上述这些因素的相互影响等诸方面,以有利于公众全方位地考虑一项规划、建设项目等对环境的影响,促使政府审慎推出环境决策,有利于对生态环境的绿色保护。

2. 制定《建设项目环境影响评价条例》。按照我国《环境影响评价法》第2条的规定,我国的环境影响评价是指对规划和建设项目实施后可能造成的环境的影响的评价。围绕“规划和建设项目”两大环评内容,我国应不断进行立法完善。目前,我国已制定了《规划环境影响评价条例》,而建设项目的环境影响评价还有待于提高。虽然我国国务院已出台了《建设项目环境保护管理条例》,但该《条例》第15条只规定建设单位编制环境影响报告书时应征求建设项目所在地有关单位和居民的意见,从本质上来看该《条例》既未明确引入“公众”这一法律名词,也欠缺公众对建设项目进行整体性环评的规定。我国今后应制定《建设项目环境影响评价条例》,明确引入“公众”这一法律概念,细化建设项目上公众的环评参与权。

3. 制定专门的《公众参与环评条例》。2006年出台的《环境影响评价公众参与暂行办法》是我国第一部具体规定公众参与环境事务管理的部门规章,具有深远意义。但该《暂行办法》还存在着一定的不足,如该《暂行办法》只规定了“建设项目”的环境影响评价的公众参与,而将“规划”的环境影响评价的公众参与排除在外。我国以后可先制定《公众参与环评管理办法》,及时总结经验教训,在时机成熟时再及时制定《公众参与环评条例》。无论是《公众参与环评管理办法》还是《公众参与环评条例》都应与《环境影响评价法》相一致,除要明确“公众”及“有关的公众”之定义与范围外,还应将“建设项目”与“规划”的环境影响评价一同纳入规范范围之内。通过制定详细的可操作的规范,明确公众在环境影响评价活动中的法律地位,将公众参与的程序、范围、阶段等关键性内容具体化,明确政府信息公开、公众行使知情权等环境权利的具体途径和方式,使公众参与行之有效。

参考文献

- [1] 石佑启,陈咏梅.论开放型决策模式下公众参与制度的完善[J].江苏社会科学,2013,(1).
- [2] Vadi, V. Environmental impact assessment in investment disputes: Method, governance and jurisprudence[J]. *Polish Yearbook of International Law*, 2010, 30.
- [3] 王洛忠.我国转型期公共政策过程中的公民参与研究——一种利益分析的视角[J].中国行政管理,2005,(8).
- [4] 张晓文.我国环境保护法律制度中的公众参与[J].华东政法大学学报,2007,(3).
- [5] 汪劲.环境法学(第2版)[M].北京:北京大学出版社,2011.
- [6] Dellinger, M. Ten years of the Aarhus Convention[J]. *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, Vol. 23, Summer 2012.
- [7] 竺效.论公众参与基本原则入环境基本法[J].法学,2012,(12).
- [8] 杜辉.论制度逻辑框架下环境治理模式之转换[J].法商研究,2013,(1).
- [9] 徐伟.公众参与制度在环境影响评价中的影响[J].生态经济,2013,(1).
- [10] 柯木玲.论环境法基本原则之公众参与原则[J].吉林广播电视大学学报,2012,(6).
- [11] Kennedy, R. Access to justice under Irish environmental impact assessment law[J]. *Environmental Law Review*, 2010, (2).
- [12] O'Carroll, M. Challenger to the trump development fails to obtain interim orders[J]. *Scottish Planning and Environmental Law*, 2010, (19).
- [13] Eckes, C. Environmental policy “outside-in”: How the EU's engagement with international environmental law curtails na-

- tional autonomy[J]. *German Law Journal*, 2012, (13).
- [14]彭峰. 中国环境法公众参与机制研究[J]. *政治与法律*, 2009, (7).
- [15]White, M. Attaining the age of consents; Five years of the *Planning Act 2008*[J]. *Journal of Planning & Environment Law*, 2013, (13).
- [16]Pedersen, O. W. A bill of rights, environmental rights and the UK constitution[J]. *Public Law*, 2011, (7).
- [17]You, Mingqing. Annual review of Chinese environmental law developments: 2011[J]. *Environmental Law Reporter News & Analysis*, 2012, (5).
- [18]Roberto Caranta. Civil society organizations and administrative law[J]. *Hamline Law Review*, 2013, (3).
- [19]Boyle, A. Human rights and the environment: Where next[J]. *European Journal of International Law*, 2012, (8).
- [20]Khalailah, Y. A right to a clean environment in the middle east: Opportunities to embrace or reject[J]. *Environmental Law Reporter News & Analysis*, 2012, (3).
- [21]朱谦. 环境公共决策中个体参与之缺陷及其克服——以近年来环境影响评价公众参与个案为参照[J]. *法学*, 2009, (2).
- [22]Oliver, P. Access to information and to justice in EU environmental law: *The Aarhus Convention*[J]. *Fordham International Law Journal*, 2013.
- [23]Garçon, G. The rights of access to justice in environmental matters in the EU[J]. *European Food and Feed Law Review*, 2013, 8.
- [24]David Banisar, etc. Moving from principles to rights: RIO 2012 and access to information, public participation, and justice [J]. *Sustainable Development Law & Policy*, 2013, (4).
- [25]林宗浩. 韩国的环境影响评价制度[J]. *河北法学*, 2009, (9).

(责任编辑 周振新)