

遼寧大學

法律碩士 (JM) 學位論文

題 目: 環境保護中公眾參與法律問題研究

英文題目: **Research on Legal Issues of Public**

Participation in Environmental Protection

作 者: 蔡付越

年 級: 2017 級

專業方向: 憲法與行政法

指導教師: 侯曉蕾 副教授

時 間: 二〇二〇年五月

环境保护中公众参与法律问题研究

作者签字：蔡付越

导师签字：侯昕雷

二〇二〇年五月·中国沈阳

中文摘要

随着中国经济不断发展，工业不断崛起，环境问题逐步暴露出来。特别是在进入二十一世纪至今，工业污染引发的环境问题逐渐引起人们的高度关注。生活水平的不断提高使得人们对生活环境质量更加关注，不仅我国乃至整个世界，公众逐步成为参与环境事业管理中不可或缺的部分。在环境保护事业成立之初我国就明确要走“群众路线”，随着在巴西里约热内卢召开的联合国环境与发展大会，我国又将“团体及公众参与可持续发展”作为第 20 章写入《中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》。我国环境保护中公众参与制度发展至今，在环境保护领域内已经有多部法律规定了公众参与制度，例如 2015 年修订并实施的《环境保护法》，这部法律用专门一章来规定“信息公开和公众参与”，可见我国对此方面足以重视。并且在 2018 年前后陆续修订了《环境影响评价法》、《环境影响评价公众参与办法》等一系列的法律法规以及部委规章，来不断完善环境保护中公众参与问题。虽然关于环境保护中公众参与的法律规定不断完善，但是在法律规定以及实践中仍然存在一些不足，例如存在公众参与环境保护的主动性不强、公众参与环境保护的主体泛化、救济机制不健全、在实践中公众参与环境保护权利趋于形式化等问题。这些问题使得我国环境保护中公众参与权利并不能完全实现其作用，并不能真正的实现参与民主、公正。因此，需要通过设计区分不同主体、针对不同类型的主体适用不同的激励措施提升公众参与主动性、积极性，不断完善公众信息知情权、参与决策权、救济权，进而使得我国环境保护中公众参与问题逐步得到解决。

关键词： 参与主体 环境保护 知情权 决策权 救济权

Abstract

As China's economy continues to develop and industries continue to rise, environmental problems are gradually exposed. Especially in the 21st century, environmental problems caused by industrial pollution have gradually attracted people's attention. The continuous improvement of living standards has made people pay more attention to the quality of the living environment. Not only our country but also the entire world, the public has gradually become an indispensable part in participating in environmental business management. At the beginning of the establishment of the environmental protection cause, China had clearly followed the "mass line". With the United Nations Conference on Environment and Development held in Rio de Janeiro, Brazil, China also wrote "Group and Public Participation in Sustainable Development" as Chapter 20 in "China 21st Century Population, Environment, and Development White Paper. Since the development of the public participation system in China's environmental protection, there have been several laws regulating the public participation system in the field of environmental protection, such as the "Environmental Protection Law" revised and implemented in 2015. This law uses a special chapter to specify "information Openness and public participation" shows that China attaches great importance to this aspect. In addition, a series of laws and regulations, such as the "Environmental Impact Assessment Law" and "Public Participation Measures for Environmental Impact Assessment" and regulations of ministries and commissions, have been revised around 2018 to continuously improve public participation in environmental protection. Although the legal regulations on public participation in environmental protection have been continuously improved, there are still some deficiencies in legal regulations and practice, such as the lack of public initiative to participate in environmental protection, the generalization of the public participation in environmental protection, and the inadequate relief mechanism. In practice, the public participation in environmental protection tends to be formalized. These problems make the right of public participation in environmental protection in China unable to fully realize its role, and can not truly achieve participation in democracy and justice. Therefore, it is necessary to improve the initiative and enthusiasm of public participation by designing different subjects and applying different incentive measures for different types of subjects, and constantly improve the right to information, decision-making, and relief of public

information, so as to make public participation in environmental protection in China
Gradually resolved.

Keywords: Participants Environmental protection Right to Know Decision
Right Relief Right

目录

序言	1
一、环境保护中公众参与的基本理论	3
(一) 环境保护中公众参与的一般概念	3
1. 公众参与概念	3
2. 公众的范围分类	3
(二) 环境保护中公众参与的法理依据	4
(三) 我国环境保护中公众参与的法律依据	7
二、环境保护中公众参与的域外启示及借鉴	9
(一) 国外环境保护中公众参与的实践	10
1. 美国环境保护中公众参与的规定	10
2. 日本环境保护中公众参与的规定	11
(二) 国外公众参与环境立法的经验借鉴	12
三、环境保护中公众参与存在的问题	13
(一) 公众参与环境保护的主体问题	14
1. 公众参与的主体泛化	14
2. 公众参与缺乏主动性	15
(二) 环境保护中公众参与形式化倾向严重	16
1. 公众知情权存在不足	17
2. 公众的参与决策权流于形式	18
3. 公众的环境救济权存在不足	18
(三) 公众参与的法律规定趋于原则性	20
四、环境保护中公众参与法律问题的完善	21
(一) 区分公众的种类	21
1. 主要利益关系的公众	21
2. 一般性利益关系的公众	22
(二) 完善环境保护公众参与权利	22
1. 完善公众环境知情权	23
2. 提升公众参与决策权	24
3. 完善公众的救济权	25
(三) 以程序为重心的立法完善	26
结语	28
参考文献	29

序言

近些年，随着空气污染、全球变暖、水资源污染、垃圾污染等众多环境问题的出现，人类开始逐步加强对环境问题的关注，逐步参与到环境保护的一些活动中去。同样，在经济迅速发展的中国也开始面临上述的环境问题，人们的生产和生活方式使得环境质量逐渐下降，甚至恶化。环境污染引发的一系列环境问题，从而直接或间接影响到经济的持续发展。正是在此种情况下，我们国家提出了经济发展和保护资源、保护生态环境协调一致的可持续发展战略。当今我国社会主要矛盾是已经发生变化，其中人民对美好生活环境的需要是其中一个重要方面。随着人们对美好生活环境的需要，人们的环境保护意识进一步加强，越来越多人参与到环境公益事业中，人们的参与意识也逐步提升。生态环境本身具有一定的公共属性，环境的破坏对我们每个人都有一定的不利影响。因此环境保护是我们一个人应当承担的责任，它是一项全民性的工作。保护环境是每一个公民应尽的责任与义务，公众参与环境保护已经是国际社会的趋势。

1989年我国制定的《环境保护法》中，就规定了任何公众都有义务保护环境，对污染环境和破坏环境的行为有权利进行检举和控告。该条法律的规定使得公众参与环境保护有了原则性的法律依据。在2002年出台的《环境影响评价法》，将公众参与原则以法律的形式确定在环境评价制度中。之后五年内相继出台的《环境影响评价公众参与暂行办法》、《环境保护行政许可听证办法》，对公众参与的权利与具体程序进行了一定程度的细化。2015年颁布实施的《环境保护法》不仅明确了环境保护公众参与的基本原则，而且用专门一章的内容规定“环境信息公开和公众参与”。该章主要规定了公众享有参与环境保护的信息知情、参与和监督的权利、政府和企业信息公开的义务、环境公益诉讼制度等内容。作为《环境保护法》的配套细则《环境保护公众参与办法》、《环境影响评价公众参与办法》陆续出台，使得环境保护公众参与制度更加规范化、法制化。2018年对《环境影响评价法》、《环境影响评价公众参与办法》进行了修订，对公众参与的形式、途径以及程序进行细化，明确并优化公众的意见，健全反馈方式，确保公众参与更加有效、真实。

在20世纪60年代左右国外就开始了环境保护公众参与问题的研究，研究的内容涉及环境权的确立以及公众参与在环境影响评价领域内的确立两个方面。例如美国在1969年制定的《国家环境政策法》，第一次确立了环境影响评价制度以及公众参与制度。紧接着1972年在瑞典首都举行的联合国环境会议上发表的《人类环境宣言》，宣告了人类环境权的存在。从20世纪80年代至今，研究的重点是环境权的保障，并且将其细化、制度化、具体化，确立环境保护非政府组

织的法律地位以及建立环境公益诉讼制度等方面。

我国环境保护公众参与权利的法律规定逐步趋于完善，但是在实施中存在法律法规的可操作性、可适用性不强，救济措施不健全，在实践中公众参与的主动性不强、参与权利趋于形式化等诸多问题，这些问题使我们在完善权利时进一步明确方向，进而能针对其问题提出一些改善的建议。本文将通过分析环境保护中公众参与法理基础，从环境保护公众参与权利主体以及细化的公众知情权、决策权、救济权三个权利来展开论述。

环境保护中公众参与法律问题研究

一、环境保护中公众参与的基本理论

(一) 环境保护中公众参与的一般概念

1. 公众参与概念

从广义上来讲，公众参与指的是公民通过一定的方式来影响公共决策的一切活动；从狭义的角度来讲，不同的领域有着不同的解释，例如在行政法中的公众参与是指公民有目的的参与行政管理活动并对其产生影响的行为的总和。¹本文对公众参与的理解是公民个人或者社会组织在涉及到公共利益或者自身利益的决策时，通过一定的行为介入到决策活动中的行为。在环境法的领域内，环境保护中的公众参与是作为一项基本原则，学者的概念表述较多，主要包含以下几种：

第一，环境保护中公民参与是指每一个公民都有权利参与到与环境利益相关的事务中，并且可以通过一定的方式或者程序来保障公民的参与权益。²第二，环境保护中权利与义务原则。环境保护既是政府的责任与义务，也是公民责任与义务，公众参与环境保护是履行义务的体现。³第三，环境民主原则。该原则和中国的民主原则以及群众路线相近，是指公众享有对环境问题管理的选择权，有权利参与到影响环境质量的决策中，并且在公共环境利益方面应当有平等的自由和影响力。⁴

以上学者的观点中更多的是强调公众参与的资格，强调公民参与环境保护的权利实现。吕忠梅教授提到的公众参与环境保护是公众的一项义务，认为社会公众享有参与环境保护资源权利的同时，应当尽到保护、改善环境的义务。

2. 公众的范围分类

2015年实施的《环境保护法》中，第五章规定了“信息公开和公众参与”，这

¹ 江必新，李春燕：《公众参与趋势对行政法和行政法学的挑战》，载《中国法学》2005年第6期，第50-56页。

² 汪劲著：《中国环境法原理》，北京大学出版社2000年版，第100页。

³ 吕忠梅著：《环境法新视野》，中国政法大学出版社2000年版，第236页。

⁴ 蔡守秋著：《环境资源法学教程》，武汉大学出版社2000年版，第420-421页。

一规定使得在公众参与制度得以强化。“公众”一词即有社会学概念，也有法律上的概念，两者是存在很大的差别。由于 2015 年实施的《环境保护法》中并没有明确规定“公众”以及“公众参与”两个词的定义，所以各部门以及地方政府在环境保护公众参与的立法制定过程中，存在着对“公众”一词的范围进行界定的难题。学界中大部分环境保护法学者认为公众应是一个比较广义的法学概念，以保障更多的公众能够参与到环境保护的事业中来。对于公众概念的分类界定，一部分学者提出，将广义的公众分为以下几类具体对象予以界定：第一类是普通公众；第二类是具有专业知识或专业技能的专家学者；第三类是对环境保护宣传和教育具有重要作用的新闻媒体；第四类是参与环境保护的基层组织；第五类是不同阶段的学生群体。但是这一分类存在的缺陷是并没有把所有的公众纳入进去。徐以祥教授根据相关主体自身利益受到的影响程度，将公众参与分为“有利害关系的公众”和“没有利害关系的公众”两种不同的主体类型。“有利害关系的公众”指的是相应的行政行为直接影响实体利益的相关法人和自然人；“没有利害关系的公众”指的是行政行为不直接影响其实体利益的相关法人和自然人。“有利害关系的公众”因自身的利益受到影响，其自身或者代理人应当参与到相关行政程序中，其参与的目的是为了维护自身的利益；“没有利害关系的公众”参与相关的行政程序，其目的并不是为了自身利益，而是为了公共利益的维护。⁵

笔者对于以上的分类，是赞同徐以祥教授的观点。将公众分为“有利害关系的公众”和“没有利害关系的公众”两类是非常合适的，理由基本如下：首先，此种分类避免了上面阐述的第一种分类所带来的可能没有把所有的公众纳入进去的缺陷；其次，该种分类本质上是根据不同的利益类型以及权利主体关系来进行设计的，是与公众参与的法律本质相符的；再者该种分类对两类主体分别设计相应的参与权利内容和范围等，这样的分类就有利于分清两类型的权利，不会出现混杂的局面。例如，“有利害关系的公众”参与主观目的是为了自己的利益，其参与的积极性是充足的，该类公众的设计重点就是为其提供公正、公平、公开的参与机会，而“没有利害关系的公众”参与是为了公共利益，所以该类设计的重点不仅是提供公平、公正、公开的机会，还应当提高该类公众参与的积极性，设计激励机制，否则使该类公众流于形式，很难发挥实际的作用。

（二）环境保护中公众参与的法理依据

⁵ 徐以祥：《公众参与权利的二元性区分——以环境行政公众参与法律规范为分析对象》，载《中南大学学报》2018年第2期。

有关环境保护中公众参与的理论的研究较多，也比较成熟，使得公众参与环境保护的具备充分的法理依据。最早研究的理论是“环境管理公共信托理论”，该理论强调环境资源是人类共同所有的财产，普通公民为委托人，政府为受托人，公民享有对环境资源的所有权，政府只是拥有管理权。⁶紧接着环境公共财产理论主张，阳光、空气、水、土壤等是人类生存和发展必须具备的基础资源，因此这些环境资源应当是全体公民的“公共财产”，而不是某个或某些组织和个人的“自由财产”，政府作为代管人对这些公共财产进行合理利用，公众享有对政府的管理进行监督的权利。⁷在两个理论的基础上，加之环境日益恶化，公众越来越关注环境问题，环境权意识开始逐渐觉醒。

环境权理论提出的依据一般是依据宪法上的生存权，早在上世纪的六七十年代环境危机就侵害人们的生命健康权、财产权，人们因此通过传统的法律部门来维护自己的权利。⁸1968年，萨克斯教授出版的《保卫环境—公民行动战略》一书中，首次根据公共信托理论提出了“环境权”理论。⁹1970年，《东京宣言》的发表明确提出要将环境权作为一种基本人权，在法律体系中确定下来。1972年，联合国人类环境会议通过了《人类环境宣言》，再次提及环境权，从而使环境权为世界所接受。随着联合国的《人类环境宣言》、《东京宣言》以及其他国家逐步将环境权作为一项基本权利写进本国宪法或者其他法律中，得到法律意义上保护。环境权益的主体包含自然人、法人、国家，乃至全人类，同样的环境权的主体也是这四种。一般来讲，环境权的内容由实体权与程序权构成的权利体系，包括环境资源利用权、环境状况知情权、环境事务参与权以及环境侵害请求权。¹⁰

环境资源利用权指的是为保障人类现在和将来对环境的利用，以满足人类的生存需求和经济发展的要求，肯定其主体对环境利用合法性所设立的权利。现在各个国家环境立法中的清洁水权、清洁空气权、日照权、眺望权等都是关于环境资源利用权的规定。环境状况知情权，又被称为环境信息知情权，是指公民对本国的环境管理状况以及周边生活环境状况等有关信息获得的权利。此项权利既是公民参与环境管理的前提，又是公民参与环境保护的必要民主程序。¹¹公民通过什么途径获得信息，获得信息有什么反馈方式等方面，并且要求环境行政机关以及企业负有披露信息的义务。环境事务参与权，是指公众通过不同的形式参与各种环境事务，使得在环境立法领域以及环境决策、环境执法等过程更加透明、公正、

⁶ 侯宇：《美国公共信托理论的形成与发展》，载《中外法学》2009年第4期，第618页。

⁷ 汪劲著：《环境法学》，北京大学出版社2014版，第220页。

⁸ 前著2，第103-104页。

⁹ 蔡守秋：《新编环境资源法学》，北京师范大学出版社2017年版，第188页。

¹⁰ 吕忠梅：《环境法学》，法律出版社2004年版，第106-110页。

¹¹ 吕忠梅：《环境法原理》，复旦大学出版社2007年版，第70-74页。

民主，环境诉讼领域更加公平。该权利是公众参与环境权利的核心内容，也是民主理念在环境管理中的延伸。环境侵害请求权，是一项救济性权利，是指公众可以向政府或者司法机关请求保护受到或将要受到的损害其环境权益的权利，比如公众的环境权益受到侵害时可以提起民事诉讼、行政诉讼、公益诉讼等。

在我国，关于环境权的表述有很多种，最早研究环境权理论的是蔡守秋先生。蔡守秋先生发表的《环境权初探》一文中指出：环境权是人类在社会生活和生产过程中逐步提出的新主张，是人类参与环境保护工作逐渐积累的产物。吕忠梅先生认为公民环境权是指公民享有的在不被污染和破坏的环境中生存以及利用环境资源的权利。在我国的环境保护基本法中没有直接规定环境权，但是规定了环境权细化的一些权利。如在 2015 年颁布实施的《环境保护法》中就规定了公众享有获取信息、参与以及监督的权利，此处的公众包含公民、法人或其他组织。公众一般主要通过以上三项权利来实现参与环境保护。公众获取信息权又称知情权，是指公民、法人以及其他组织有权获得本国以及自身环境管理状况的有关信息，是实现公众参与环境保护的前提和基础。只有有效地获得环境信息，才能进一步实现公众参与和监督权利。参与决策权是指公众享有通过一定的方式和程序介入到与环境有关的决策中的权利。保证公众的参与决策权，正是为了最大限度的调动公众主动性，提高环境决策的科学性、民主性，从而更好的改善环境问题。监督权是指公众享有对企业环境违法行为以及政府的环境管理行为进行监督的权，公众可以对任何破坏和污染环境的行为进行举报，并且符合条件的组织可以提起诉讼。

环境保护中公众参与更深层次的法理依据便是民主理论。民主是现代社会的基石，国家的权力属于人民。公众参与是政府管理公共事务民主化的必然选择，有效的公众参与也是体现行政民主，公众参与管理公共事务水平以及广度是评价一个国家政治民主化、现代化的重要尺度。¹²我们国家作为典型的人民当家作主社会主义国家，对于环境这种公共资源，任何公众、组织在这种领域内都有平等的权利。我国环境保护中的公众参与，是在政府公权力的引导下以公共理性为基础进行求同存异的协商性民主。¹³我国环保法中的公众参与原则正是体现了民主参与的基本理念。公众参与在环境基本法律中的规定也是协商民主理论中国化的成果，标志我国民主法治的进一步发展、完善。

¹² 史玉成：《环境保护公众参与的现实基础与制度生成要素——对完善我国环境保护公众参与法律制度的思考》，载《兰州大学学报》2008 年第 1 期，第 132 页。

¹³ 罗俊杰、成凤明：《论我国环境保护公众参与法律机制的完善》，载《湘潭大学学报》2015 年第 5 期，第 52 页。

(三) 我国环境保护中公众参与的法律依据

表 1

序号	法律、法规、规章名称	颁布或修订时间	效力位阶	发部机关
1	《环境保护法》	2015 年实施	法律	全国人大常委会
2	《环境影响评价法》	2018 年修订	法律	全国人大常委会
3	《中华人民共和国土壤污染防治法》	2019 年实施	法律	全国人大常委会
4	《中华人民共和国核安全法》	2018 年实施	法律	全国人大常委会
5	《中华人民共和国海洋环境保护法》	2012 年 7 月实施	法律	全国人大常委会
6	《中华人民共和国大气污染防治法》	2018 年修订	法律	全国人大常委会
7	《中华人民共和国清洁生产促进法》	2012 年修正	法律	全国人大常委会
8	《中华人民共和国水污染防治法》	2018 年修订	法律	全国人大常委会
9	《中华人民共和国行政诉讼法》	2019 年 4 月修订	法律	全国人大常委会
10	《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》	2018 年修订	行政法规	国务院
11	《建设项目环境保护管理条例》	2017 年 10 月修订	行政法规	国务院
12	《规划环境影响评价条例》	2009 年实施	行政法规	国务院
13	《环境保护公众参与办法》	2015 年修订	部门规章	环境保护部
14	《环境影响评价公众参与办法》	2018 年修订	部门规章	生态环境部
15	《企业事业单位环境	2014 年 12 月审议通	部门规章	环境保护部

	信息公开办法》	过 2015年1月实施		
16	《气象规范文件管理办法》	2011年9月审议通过并实施	部门规章	中国气象局

以上共计法律 9 部、行政法规 3 部、部门规章 4 部。通过对环境保护中公众参与的相关法律法规、部门规章进行整理，可以看出我国环境保护中公众参与的法律制度已经建立而且逐步完善。法律体系中不仅有《环境保护法》、《环境影响评价法》这样以专门章节刚性的规定公众参与问题，在《大气污染防治法》、《海洋环境保护法》等环境保护单行法也规定了公众参与的内容，更有《环境保护公众参与办法》、《环境影响评价公众参与办法》等一系列的实施细则。以上的法律法规以及规章的规定为公众参与环境问题奠定了坚实的法律基础。但是，不可否认，目前的法律制度中仍然存在一些不足。通过对法律条文的梳理，我国环境保护中公众参与的状况如下：

第一，我国环境法律中没有明确规定公众环境参与权，但对其细化做了规定。世界上的很多国家都将环境保护公众参与权明确规定在本国的根本大法中，例如美国、英国、韩国等国家；有些国家将其规定在环境基本法中，如日本。相比之下，我国在宪法以及环境基本法中没有直接明确规定环境保护公众参与权。例如《宪法》第 2 条规定了“中华人民共和国的一切权力属于人民，……”。该条可以认为是公众参与环境事务的宪法依据，但是该条规定只能是原则性的规定。我国环境保公众参与权的细化规定体现在《环境保护公众参与办法》、《环境影响评价公众参与办法》中，两部规章中的第一条都明确规定，为了保障公众环境保护知情权、参与权和监督权，依据环境基本法制定本法。两部规章明确规定了公众环境参与的三项权利，并且对公众参与的程序、方式以及反馈方式都有一定的细化。

第二，详细规定公众参与内容的法律位阶较低。从表一可以看出，我国环境保护公众参与的法律体系中法律法规的数量占的比重比较大，但是仔细考察，发现公众参与在法律规定中可能仅仅是几条的规定，并且涉及到的公众参与的法律条文仍然是趋于形式化，对公众参与的主体规定不清晰以及公众如何进行并没有法律刚性规定。目前对公众参与问题规定比较详细的是《环境保护公众参与办法》和《环境影响评价公众参与办法》，但是，作为一部门规章，它的效力层级显然是低于法律法规的。

第三，环境单行法中对公众参与的规定大多是原则性规定。我国环境保护公

众参与的规定在《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《土壤污染防治法》《海洋污染环境法》等多部单行法中规定较为笼统，大多只是原则性的规定。对于公众参与的主体、方式、程序等内容没有细化规定，使得公众参与不具有可操作性。

二、环境保护中公众参与的域外启示及借鉴

当代真正意义上的环境公众参与是上世纪的 60 年代环境运动产生的，因环境权理论的发展而逐渐被学者们提出的产物。在 20 世纪的 60 年代初，美国出版的《寂静的春天》，描述了农药污染带来的生态危机。该书的出版引发公众对环境问题的进一步思考，唤醒人类的环境保护意识，引起不少学者乃至普通公众对环境保护法律依据的大讨论。此次讨论不仅拓宽了有关环境的理论空间，并且使得环境权理论得以确认。随着环境权理论逐步作为各个国家公众参与环境保护的法律基础，该书作者蕾切尔·卡逊的观点成为现代环境保护思想的开端。¹⁴

1970 年 4 月 22 日，在美国因高速发展的工业带来的环境危机，一起公众高度关注环境问题。数十万群众参加了声势浩大的环境保护游行，呼吁建立一个简单、清洁的生活环境，此后每年的这一天被国际社会定位“地球日”。20 世纪 50、60 年代日本的工业化迅速崛起严重污染了生活环境，被污染的城市陆续出现“水俣病”、“哮喘病”等公害病事件。此次公害病事件是很多公众认识到环境保护的重要性，激发了日本民众环境保护意识，为此在不同城市还成立了非政府环保组织，从而迫使本国国会颁布很多有关环境保护的法律法规。¹⁵

在 20 世纪 60、70 年代，不仅美国和日本两个国家出现环境问题，欧洲一些国家也相继出现环境问题，通过公众的不断努力以及政府制定的一系列关于环境保护公众参与的法律法规，逐步对公众参与的一些实体性以及程序性权利进行完善。其中联合国欧洲经济委员会通过的《奥胡斯公约》中，指出环境保护中公众参与由三个方面的权利构成：一是每个人都有获得政府所掌握的环境信息的权利；二是每个人都有参与每一阶段环境决策的权利；三是每个人对于任何违反环境保护法律的公共决策以及损害上述两项权利的行为，都有在法庭上提出质疑的权利。¹⁶笔者将通过分析美国、日本、两个国家在三个权利的规定，借鉴到本国，从而进行完善。

¹⁴ 蕾切尔·卡逊著：《寂静的春天》，吉林人民出版社 1997 年版。

¹⁵ 郑思齐，万广华，孙伟增，罗党论：《公众诉求与城市环境治理》，载《管理世界》2013 年 6 月第 06 期，第 72-84 页。

¹⁶ 曹明德著：《生态法新探》，人民出版社 2007 年版，第 240-242 页。

（一）国外环境保护中公众参与的实践

1. 美国环境保护中公众参与的规定

在美国，公众参与是一项程序性权利。在美国联邦单行法中，公众参与包含公众的信息知情权和参与权，充分体现为一种程序性权利，对任何违反的要求的决策都可能被司法审查。¹⁷美国环境保护公众参与制度包含以下几个方面特点。

第一，在环境信息公开方面，美国通过立法保障公众的环境知情权。环境信息知情权是公众参与环境保护的基础，因此环境信息及时有效的公开对公众参与环境保护有很大的促进作用。美国在信息公开方面的法律是比较早的且是比较完善的，1946年的《联邦行政程序法》第2章“行政程序”中规定了联邦各个部门必须充分保障公众的信息知情权。该章明确规定联邦各部门信息公开义务和接受监督以及提供信息拷贝的义务。国会出于强制信息披露的目的，在1969年制定了《国家环境政策法》，该法是美国第一部是环境保护成为国家政策的法规，其内容明确规定了环境影响评价的副本以及项目的申请人等信息要一并对普通公众公开。1986年制定的《知道权利法》中比较详细的规定了政府或者企业必须公开对当地居民有影响的化学物质信息以及明确公开具体的操作人员。此外《紧急计划与社区知情权法》中强调环境信息公开义务主体包括政府和企业。美国《信息自由法》中规定了信息公开制度，其中规定了哪些主体有权明晰政府信息，哪些主体有权提出请求。该法规定请求主体包括美国公民以及外国人，以及公众只要能够明确信息的内容，其就有权利要求政府公开信息。

第二，在公众参与决策方面。美国建立的环境影响评价制度是美国环境政策的核心制度，在环境影响评价中的环境决策和立法中允许公众参与。不仅美国的《国家环境政策法实施条例》中详细具体的规定了公众参与的各个方面，并且美国很多环境单行法几乎都规定了公众参与决策的权利。例如《清洁水法》第四章“许可证照”中第401条规定，任何人在申请建设或者运行许可证之前，必须向颁发证照的机构提供排放污染所在州的批准文书，而在此之前要完成公众告知的程序，必要时还要对具体的批准文书进行听证。另外如果污染对其他州造成影响的，其他州可以提出反对意见，并对该意见申请公众听证。另外，在《清洁空气法》、《资源保护与恢复法案》等都多部法律中规定公众参与的程序以及违反后果。

第三，在公众参与司法救济方面。美国建立环境公益诉讼制度，充分保障公众的环境权。不仅《国家环境政策法》中具体规定了公众参与环境事务的救济措

¹⁷ 张辉：《美国环境公众参与理论及其对中国的启示》，载《现在法学》2015年7月第4期。

施，而且在 1970 年制定的《清洁空气法》中也详细的规定了公民诉讼。这里的原告包括任何普通公民、社团组织以及地方政府，被告可以是任何法人组织、政府、公民个人以及不作为的政府管理机构等。无论是哪一类型的主体都可以对损害环境的行为或者单位提起诉讼，进而保护自己的环境权益不受损害。但是普通个体的能力有限，所以法律赋予环境保护组织对环境问题监督的权利。在美国法律制度的指引下，非政府环保组织比较活跃，但诉讼的目的必须是保护环境，美国的独立司法权对实现司法复审会有一些的推动作用。¹⁸另外如果公众的救济权利不能得到满足时，他们还可以通过提起公益诉讼来实现司法复审，从而作出合理的决策。此外，美国在环境公益诉讼的条款中加入了激励性的规定，例如公民在环境公益诉讼中获得胜诉，则诉讼的相关费用由败诉一方承担。在《清洁空气法》中还规定规定了法院可以决定诉讼费由诉讼双方的任何一方承担，原告有可能不需要承担诉讼费用，从而减轻原告的负担。

2. 日本环境保护中公众参与的规定

在日本，环境保护中的公众参与首先是环境权理论在立法上的体现。1970 年 3 月，在日本东京举行的公害国际会议上发表了《东京宣言》。该会议提出将环境权作为一项法律权利对待。之后，随着日本法学界对环境权理论不断深入研究探讨。在 1993 年制定的《环境基本法》的过程中，广泛听取公众的意见，并在该部法律的第二条就规定了人们应当在接受大自然给与的美好环境的同时，要妥善处理其生存发展的基础环境，该条规定的内容就包含了环境权的基本理念。直至今日，日本政府颁布的一系列有关环境的法律，其目的是保证环境保护公众参与能够有法律的保障。法律明确规定了公民享有参与环境管理的权利，其中包含环境知情权、监督权和议政权。

第一，信息公开是公众环境知情权的基础和前提，在日本已经建立良好的机制，公民和社会组织可以通过一定的通道获取环境信息和政策。《环境基本法》中第 27 条规定了国家必须竭尽全力为公民提供环境状况以及环境保护相关的必要信息。《环境影响评价法》的第 7 条、第 16 条规定了在环境影响评价的初期，其项目提议者有义务公开信息。另外，该法规定的听证程序和监督程序为公众参与环保事务提供了有力的法律程序保障。

第二，环境监督权指的是法律赋予公民对损害环境行为进行监督的权利。公众环境监督权既可以弥补政府监督之不足，也可以对政府监管起到制约作用。1970

¹⁸ 赵绘宇、姜琴琴：《美国环境影响评价制度 40 年纵览及评价》，载《当代法学》2010 年第 1 期，第 133-143 页。

年颁布实施的《公害处理纠纷法》是一部专门的处理各种公害纠纷的环境程序法，主要通过行政手段处理公害纠纷。在具体的实践中，这种行政手段有着省时、简便、灵活等优点，所以公众非常喜欢通过这种方式解决，并且明确这是政府的义务。在民事方面，日本法律规定可以同时适用排除侵害请求权和损害赔偿请求权两种救济手段。日本政府制定的《公害纠纷处理》其目的是补充和完善司法程序的行政纠纷处理制度。其管理体制是通过设置公害意见调解员进行纠纷处理，调动社会成员的力量，增加社会监督的力度和范围，及早发现环境问题，增强政府的环境管理能力。¹⁹另外，日本环境部门都设有专门的环境问题相谈室，有专门的人员接待，使得公众的监督渠道趋于畅通。

第三，环境议政权指的是公民参与环境决策过程中权利。日本《环境基本法》第 41 条规定了，在环境厅内设置中央环境会议。审议会委员必须具有环境保护的相关经验和知识积累，这样的规定使得具有专业知识的人员进入环境决策机构，决策人员的专业性使得公众的意见和诉求能够得到重视。

日本环境保护公众参与的形式包括预案参与、行为参与、过程参与和末端参与与四种。预案参与指的是公众参与环境保护事务的源头参与，一般表现为：一是对即将出台的重大规划项目发表意见；二是着手进行企业项目的环境影响评价中公众参与也是必不可少的，并且是公众自身的义务和责任。行为参与指的是将环境保护内化于心的而后产生的自觉性为。比如，日本的垃圾分类做的非常细致，公众环保自觉性很强，他们已经习惯将自己的废物带回家中进行分类处理。过程参与指的是公众可以按照《环境基本法》或有关环境的其他法律对政府部门的环境行为（环境决策、环境影响评价活动、环境执法活动）进行合法性和合理性监督，通过法定方式对不合理或合法的行为进行投诉。末端参与指的是环境保护的结果进行把关性参与，是环境保护的最后一道屏障。对日本政府出台的决定，日本公民可以通过合理渠道推翻。例如，宫崎县小林市围绕废弃物处理厂进行了公众投票，最后因反对意见占多数，从而组织了政府建设项目的实施。

最后，日本重视环境保护中民间团体的作用。例如《环境基本法》第 26 条、34 条规定明确环境保护社会团体的法律地位，社会团体可以发起资源回收、绿色家园等环保活动，国家为这些活动采取一系列激励措施，这些措施极大提升了社会团体参与环保事业的积极性。

（二）国外公众参与环境立法的经验借鉴

¹⁹ 余晓泓：《日本环境管理中的公众参与机制》，载《现代日本经济》2002 年第 6 期。

环境保护公众参与在世界各国广泛应用，本文分析了美国和日本的环境保护公众参与制度，对于国外环境保护公众参与制度我们不能照搬照抄，必须结合本国的客观情况来学习借鉴其他国家的有益的经验。

美国和日本两个发达国家在经济发展的初期对环境的重视程度不够，都是因其周围出现了严重的环境污染问题并且引起广大的公众不满，在公众一系列的环境运动以及抗议等推动下建立较完善的环境保护制度。总的来讲，虽然美国和日本两个国家在环境保护中公众参与制度的构建方式、法律条文的具体规定以及实施方式等方面不同，但是在以下几个方面存在相同的特点：第一，两个国家都是通过立法的方式将公众的环境权制度化、具体化，在法律的条文中明确公众参与的基本原则，并且通过详细法律的条文来实现公众参与，为其提供法律依据。很多国家将公民的环境权细化实体性和程序性的环境权，例如采光权、清洁空气权等属于实体性权利，环境信息知情权、环境决策权、环境救济权等属于程序性的权利。还有一些国家在详细规定环境权利的同时也提到了公众保护环境也应作为一项基本义务，例如日本的《环境基本法》、《大气污染防治法》等。第二是各国推行环境公益诉讼，是环境权受到损害的救济方式，也是最后一道屏障。对于环境公益诉讼的原告资格问题，世界上很多国家对其立法比较广泛，基本上确定公民个人、政府组织以及非政府组织等都是具有诉讼主体地位的。有些国家确认了公民个人诉讼主体资格，例如美国；有些国家确定了非政府环保组织具有诉讼主体资格，如日本。第三是国外许多国家通过立法来发挥非政府组织的作用。例如日本、英国等国家通过国家政策或者法律对环境保护非政府组织的法律地位进行确认，这些国家对环境保护非政府组织的注册、登记等一些程序性的事项持包容开放的态度，这种规定极大的提高了非政府组织参与环境保护的积极性。第四是许多国家大力发展有关环境保护教育，提高公众的环境保护意识。例如日本的《环境基本法》、美国的《环境教育法》等，环境教育全方面、全阶段的贯穿国民教育的始终。第五，参与形式方面，本公众参与环境保护的形式，进行全过程、全方位的参与环境保护事务中。要尊重公众的意见，不能将此工作视为走过场，更不能对公众的意见置若罔闻。

三、环境保护中公众参与存在的问题

我国工业起步在 20 世纪 70 年代，所以在西方发达国家爆发环境危机时，我国的环境问题不是很突出。但随着我国工业化进程的不断推进，经济迅速增长的同时，环境问题逐渐暴露出来。我国虽然没有出现西方国家出现的环境危机，但

是也出现了一些环境污染事件，出现雾霾、沙尘暴等环境问题。在出现环境问题期间，中国政府是作为环境保护事业的主要力量，普通公众起到的作用是很少的。目前，在我国现有的环境法律体系中，主要是由宪法、环境保护基本法、环境保护单行法以及其他部门有关环境保护的规定等构成。虽然我国法律中对环境保护公众参与的规定逐步完善，但仍然存在问题：

（一）公众参与环境保护的主体问题

1. 公众参与的主体泛化

由于公众的概念比较模糊，作为抽象的群体，公众的范围广泛，公众参与的情况复杂多样，情形众多。目前我国涉及到公众参与的法律法规中对公众的定义以及范围方面缺乏明确的规定，使得环境保护中公众参与的运行存在一定的障碍。《环境保护法》中第五十三条和第五十七条对公众参与的主体规定为公民、法人和其他组织。但是对于公众所包含的具体内容，法条没有进一步细化。《环境影响评价法》中第五条和第十一条规定了公众参与的主体表述为“征求有关单位、专家和公众的意见”，这种法条规定存在着很大缺陷。主要包含以下两点：第一点是这样的规定容易使主体限于最直接的利害关系的公众，忽视了没有直接利害关系的公众；第二点是具体涉及“公众”和“有关单位”的内容，法条没有进一步明确，造成公众的法律主体地位不够明确。秦鹏教授认为，作为负有矫正功能的公众参与身份的虚化，进而出现公众参与决策的制度设计遇到阻滞的合法性困境。²⁰ 2015年环境保护部颁布实施的《环境保护公众参与办法》中没有做细致的区分，将公众分为公民、法人以及其他组织。2018年生态环境部修订的《环境影响评价公众参与办法》中第5条规定对于环境影响评价范围内的公众，建设单位应当听取其意见，而对于影响之外的公众，法律则规定为鼓励。从此条规定可以看出将公众分为受环境影响和没有受影响的两种类型，并对两种类型的公众做了一定的区分对待。另外，《环境影响评价公众参与办法》中规定“征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书的意见”，立法者并没有将专家排除在公众参与的范围之外。笔者认为这种规定存在一定的问题。专家是公众的一部分，他们也享有参与的权利，这一点是毋庸置疑的。但是在实践中，专家在国民政治生活中的话语权要比普通公众的重要的多，这样就容易导致专家的意见取代普通公众的意见，使得普通公众的参与流于形式，没有发挥实际的作用。最后，对于《环境影响评价公众

²⁰ 秦鹏、唐道鸿、田亦尧：《环境治理公众参与的主体困境与制度回应》，载《重庆大学学报》2016年第4期。

参与办法》中第 15 条规定了建设单位要综合考量多种因素来选择公众参加会议，此条款属于弹性条款，在选择代表的裁量权过大，这样在实践中建设单位往往会按照自身的利益来确定代表的范围。

2. 公众参与缺乏主动性

在实践中关于环境保护公众参与的问题，笔者将通过分析最近几年几个全国性的调查报告，阐述环境保护公众参与中公众意愿与行动力问题。笔者选取了中国环境文化促进会所做的《公民环保行为调查报告》和上海交通大学民意和舆情调查研究新发布的 2017 年度和 2019 年度《中国城市居民环境意识调查报告》。2018 年中国环境文化促进会展开了对北京、天津、上海等 12 个城市所做的发放调查问卷以及对全国 31 个省自治区和直辖市的网络调查。《公民环保行为调查报告》调查如图一，大部分公民对绿色生活的方式有了较高的认识，但是向政府提出环保建议的比例仍然较少，主动参加环保志愿活动的也是如此。该报告还对我国公民环境行为的实践因素进行调查周总结，51.18%出于“社会责任感”，25.58%归结于“大家怎么做，我就怎们做”。但是选择“随大流”的受访者的比例较高，造成了公民在环境保护行为实践中缺乏主动性与互动性。²¹《中国城市居民环境意识调查报告》统计在环保信息公开方面，认为公开或者较为公开的受访者占比从 2017 年的 57.1%提升到了 70%。该报告还提出建议引导公众有序参与环境治理问题，将环保意识转为环保实践。在实践的层面，公民有参与环境事务的意愿，但是公众环境保护知识的匮乏使得公众参与缺乏动力，公众在参与环境事务中往往疏忽自身拥有的权利。²²在现行的法律层面来看，笔者认为，公众参与环境保护缺乏主动性其中之一就因缺乏相应的激励制度。徐以祥教授认为学界在讨论环境参与权利时，都是比较概括、笼统的，并没有重视公众本身是充满着利益区分和冲突的复杂构成。²³这种笼统的、概括式的讨论结果往往会导致公众参与环境保护中并没有很大的积极性。除了缺乏相应的激励制度之外，还有一个导致公众缺乏主动环保意识的原因。由于我国环境保护中公众参与的形式主要由政府作为主导，很多的公众会认为环境保护的责任应当由政府承担，环境保护义务承担者是政府，这种意识导致公众参与环境保护缺乏一定的主动性、自觉性。

²¹ 中国环境文化促进会：“公民环保行为调查报告”，
http://www.tt65.net/xwzx_23730/jdxw/201810/t20181021_665232.html，2019 年 12 月 3 日访问。

²² 王宏：《我国环境行政公众参与权的实现困境与规范完善》，西南政法大学 2018 年博士论文，第 78 页。

²³ 前注 5，2018 年第 2 期，第 63 页。

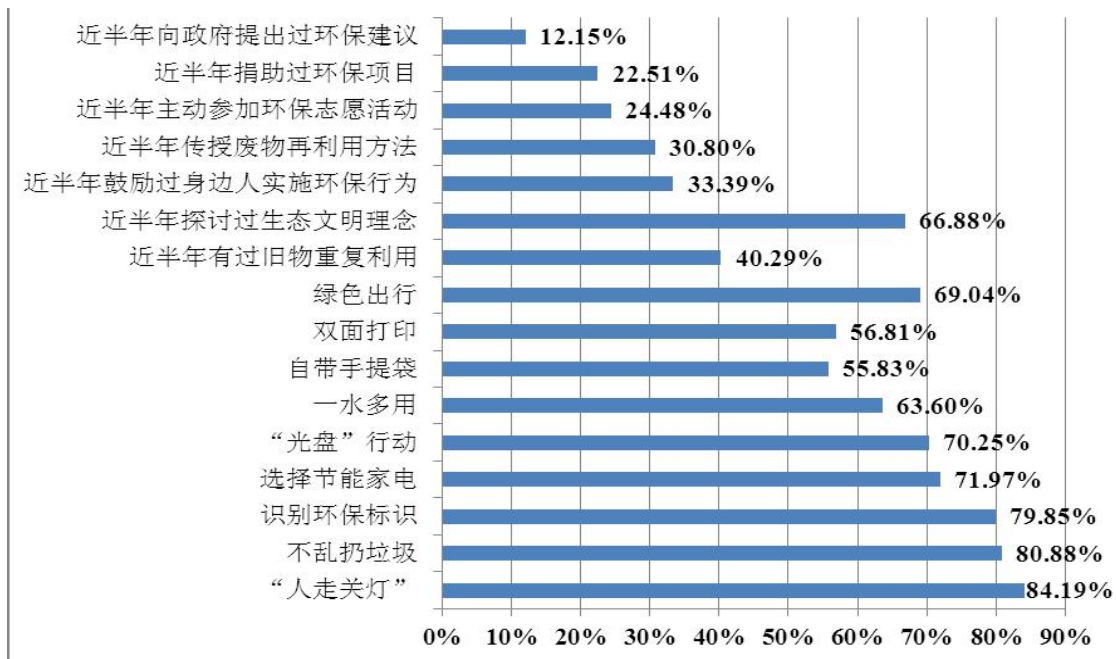


图 1 公民环保行为实践比例

(二) 环境保护中公众参与形式化倾向严重

目前公众参与在中国还处于初始阶段，公众参与呈形式化、表演化和被操纵的危险。²⁴环境保护公众参与也是不容乐观的，在实践中我国环境保护公众参与也出现形式化、表演化走向，许多的司法案例、调查报告和媒体反映出这一现象。虞伟教授通过考察不同国家的环境保护公众参与的实践，认为完善环境保护公众参与问题需要做好以下几个前提条件：在法律中确认公民的环境权、环境信息的公开、政府积极鼓励、成熟的民间组织以及完善救济权利。²⁵环境保护中公众参与主要是通过权利的实施来实现的，例如我国环境基本法中规定了公众的信息知情权、参与决策权以及监督权，但是公众的信息知情权、参与环境决策权以及救济性权利并不完善，所以本文笔者将从公众的知情权、参与决策权以及救济权三个方面来展开论述其存在的不足。

²⁴ 蔡定剑：《中国公众参与的问题与前景》，载《民主与法治》2010年第5期。

²⁵ 虞伟著：《中国环境保护公众参与：基于嘉兴模式的研究》，中国环境出版社2015版，第4-7页。

1. 公众知情权存在不足

自 2009 年以来，公众环境研究中心（IPE）和自然资源保护协会（NRDC）连续九年发布 PITI 指数年度报告。PITI 是城市污染源监管信息公开指数，公众环境研究中心和自然资源保护协会的工作就是对 PITI 进行评估并发布报告。以 2017-2018 年的报告为例，报告呈现的特点：该报告的结果分数在 60 分以上的城市有 38 个，温州、北京、泰安、青岛、宁波、东莞、淄博、济南、杭州、烟台、台州、厦门等有 16 个城市在 70 分以上，而牡丹江和大同评分结果在 19 分左右，污染源信息披露区域存在差距。该报告指出重点排污单位自行监测公开尚待突破，新《环境保护法》将重点排污单位确立为企业环境信息公开的责任主体，重点排污单位名录标准的出台，使得名单大幅扩展，但是企业环境信息公开尚缺对公开渠道、内容、形式、频率的明确要求，给实施带来不利的影响。²⁶另外该报告指出企业有害化学品信息强制披露制度学要突破，例如泉州港碳九泄漏等一系列危险物倾倒事件，暴露出有毒有害物质管理以及信息公开的缺位。

2014 年 4 月 10 日 22 时，兰州市威立雅水务集团公司检测出厂水中苯的含量为 170 微克每升，11 日 2 时检测值达到了 200 微克每升，该检测值远超国家限值 10 微克每升。该事件发生后，兰州各个超市聚集了大量抢水的市民，矿泉水的价格瞬间翻倍，即使如此，超市门口还是排着长队。不仅如此，兰州部分地区出现了因购买水出现的社会治安事件。网络的发达使得谣言也迅速被传播，人心惶惶，虽然几天后兰州市政府公布自来水合格了，但大家也是抱着官网的心态等上几天。2014 年 4 月 12 日，随着调查的深入，兰州市政府查明原因是由于兰州石化管道泄漏导致此次水污染。兰州石化管道泄漏的原因是由于 1987 年和 2003 年两次爆炸事故。该事件本身是比较简单，却引发了笔者对公众知情权的思考。笔者认为此次事件发生主要是因为义务者已经发生的事实或者危险不够重视，忽视公众的知情权；对环境事故的发生不能及时的处理，导致危害公众的知情权。兰州市政府多为义务主体没有及时发现公众生活的环境遭受了污染，使得公众的知情权遭到严重的侵害。再者，兰州市政府没有做好公众知情权的普及工作，使得许多市民面对污染束手无策。对公众环境知情权教育的缺位也是极大的影响了公众知情权的行使。

²⁶ 《渐成常态——2017-2018 年度 120 城市 PITI 报告发布》，公众环境研究中心、自然资源保护协会，<http://www.ipe.org.cn/Upload/201903070959370175.pdf>，2019 年 11 月 13 日访问。

2. 公众的参与决策权流于形式

对于公众参与决策权在实践中趋于形式化，本文将从最高院的两个典型案例和一个事件来进行论证。2015年2月最高人民法院网公布的环境保护行政案件十大案例，其中有两个案例是属于公众决策权问题。一是位于江苏省东台市东台镇的夏春官等四位住户起诉江苏省东台市环保局环境影响评价行政许可案件，该案作为一件比较典型的公众参与环境保护案件，两审法院均已因该环保局审批的洗浴项目与相邻群众存在重大利益关系，并且没有告知其原告夏春官等住户听证、陈述和申辩的权利而违反法定程序，所以做出撤销环保局作出的审批意见的判决。该判决保障了公民在环境领域的知情权、听证权、陈述和申辩等权利，对促进公众参与环境行政许可的决策和监督具有重要的意义。二是卢红等204人诉杭州市萧山区环境保护局环保行政许可案，该案区环保局为了加快城市化进程，没有进行环境影响评价材料进行公示和征求公众意见程序，直接进行了审批，违反法定程序，判决撤销该行政行为。环境领域内公众参与决策出现的问题，不仅仅体现在以上两个案例，还有更多的案例表明我国环境保护公众参与决策不够科学、合理，形式化公众参与的具体程序，使得公众参与失去应有的价值。对于公众参与环境决策方面还有一个最为典型的事件：厦门PX事件。该事件是由厦门PX项目实行异地迁建，起初该项目没有征求公众的意见，导致许多居民多次自发上街“散步”，对社会的治安造成了极大的影响，造成厦门市政府和市民一度处于对峙状态。但后期厦门政府审时度势，广泛听取市民的建议，以及与民意互动。不久，PX项目逐渐实现民意决定，该事件可以说是中国重大项目民主决策的一个里程碑事件。厦门PX事件的引起正是由于环境领域内公众参与决策权利的缺失所造成的恶劣影响，假设在项目的最初立项阶段就积极听取公众以及专家的意见，充分尊重和保证公众参与决策权，也许就没有大规模市民反对的局面。从该事件中我们也发现公众参与决策权存在一定问题：环境保护公众参与决策重要性不言而喻，但是在现有的法律框架下没有具体可操作的程序，使得公众参与决策流于形式，很难保证公众参与决策权的实现。虽然各级地方政府通过努力，举行听证以及座谈等形式来满足公众参与决策的需要，但是这种参与的效果很难起到应有的法律效果。

3. 公众的环境救济权存在不足

在举报方面，我国许多法律法规对此项权利做了规定。《环境保护法》中第五十七条第一款规定了，公民、法人和任何其他组织发现任何单位和个人有污染环境和破坏生态的行为，有权向环境保护主管部门或者环境保护监督管理职责的部

门举报。该条的规定明确公众享有监督的权利，但是该法条并没有对该权利进行细化。在新修订的《环境影响评价办法》中，第十三条规定，公众可以通过信函、传真、电子邮件或建设单位提供的其它方式，将公众意见提交建设单位。此条规定明确了公众参与决策权利，对于公众监督的规定并没有规定。如《大气污染防治法》中第十一条也规定了任何单位和个人有权对损害水环境的行为进行检举，县级以上政府及部门可给与表彰和奖励；第八十条规定环保部门对接到违法行为的举报后不查处时，应对相关的责任人员处分。虽然法条规定了公众可以通过各种形式和途径进行举报，但是同样存在以下问题：首先，如果公众对举报后有关部门处理不满意，公众所能采取什么方式的救济方式，以及这种救济的方式能否有效行使。法律对此没有任何规定，此种问题就会导致公众在实践中采用上方或信访的方式进行救济，公众通过此种救济逐渐方式产生“信上访不信法”的局面，对我国的司法体制造成恶性冲击。

《行政复议法》中第9条规定了，公众在认为政府机关作出的具体行政行为侵害了自身的合法权益，就可以向政府机关或者上级机关提出行政复议申请，此处的公众包含了普通公民、法人或者其他组织。首先，本条法律没有对主体的范围进行限定，但是在实践中往往对主体的限定是与具体行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织。对于主体的范围限定使其无法对公众进行全面的救济。《行政诉讼法》中第25条规定，行政相对人（行政行为的相对人）以及行政相关人（其他与行政行为有利害关系的公民、法人或其他组织），都有权利提起诉讼。首先，此条规定比行政复议的标准更高，在实践审判中，公众的胜诉率也非常之低。另外，该条可以看出需要公众证明与行政行为有利害关系或者是行政相对人。例如在2015年和2016年环评案件共发生21件，原告均败诉；从2008年到2016年公民个人或村民小组以利害关系人身份要求撤销环保部门的违法环评批复的62起案件，原告胜诉3起，胜诉率为4.8%。²⁷从以上的问题来看，公民的权利受到损害，其并不能得到有效的救济。在行政复议的实践方面来看，搜索中国政府法制信息网中的“复议工作”一栏，查找到了从1999年到2017年的全国行政复议案件统计数据。²⁸从查找到的数据来看，2017年环保部受理的与环境相关的行政复议的案件仅有59件，涉及其他方面的案件有6300多件，多集中于国土、税务、住房城建、民政等方面，可看出环境领域不是行政复议案件涉及的主要领域。2018年在全国范围内共受理由社会组织提起的公益诉讼案件65件，审结16件，受理案件比去年增加7件，审结案件减少22件；2018年在全国范围内受理有检察院提起公

²⁷ 阮丽娟：《环评审批的司法审查之困境与克服》，载《政治与法律》2017年第10期。

²⁸ 中华人民共和国司法部：“2017年全国行政复议、行政诉讼应诉案件统计数据”，http://www.chinalaw.gov.cn/Department/content/2019-01/11/601_228943.html，于2019年12月1日访问。

益诉讼案件 1737 件，审结 252，受理案件比去年增加 433 件。²⁹根据该数据可以看出，检察机关成为公益诉讼的主力；社会组织提起的公益诉讼较少，虽然同比去年有所增加，但基数仍然较少，并且结案率低。立法者的立法目的是为了防止权力滥用，规定只有符合“依法在设区的市级以上人民政府部门登记”和“专门从事环保公益活动连续五年以上且无违法记录”两个条件的环境保护组织，所以公众只能通过法律规定的环保组织和机关来提起诉讼。此项规定在一定程度上缩小公众参与环境保护的主体，打击环境保护组织参与积极性。另外在行政公益诉讼方面要求公众与行政行为有利害关系，但是，公众在诉诸法院时，往往因难以证明“有利害关系”，导致公众权益不能再司法层面解决。综上所述正是因为我国的环境保护公众参与的权利救济不够完善，从而导致公众低估自己的环境参与决策的能力，认为参与或者起到的作用甚微。³⁰

（三）公众参与的法律规定趋于原则性

在《环境保护法》和《环境影响评价法》中都没有明确规定公众的实体性环境权利，因其环境实体权利没有得到法律上的确认，所以会使得公众缺乏合理的基础权利以支撑程序性环境权。在 2018 年新修订的《环境影响评价公众参与办法》第一条规定“为规范环境影响评价公众参与，保障公众环境保护知情权、参与权、表达权和监督权……”。此条规定虽没有直接规定公民环境权，但是做了细化的规定。但是仍然存在的问题是没有系统的程序性规定来予以保障。在公众参与环境决策方面，公众的参与权和表达权并没有系统的程序规定来保障，使得公众参与决策的权利被局限在很小的范围。³¹总结各项法律法规以及各部规章，目前我国的环境保护中公众参与已经是立法保护的内容，但是立法的内容在总体上还是比较原则性、概括性的规定，只在环评保护中的规定比较详细一些，但仍然存在效力低、没有系统的程序性规定来保护公众参与的权利，是公众参与的权利保护不能完整地实现，导致在实践中公众参与的权利无法实现。³²王秀哲教授认为，在《环境保护法》和《环境影响评价法》中，两部法律对公众参与的规定仅是环境保护民主监督方面内容，对公众参与规定很原则和概括。在目前来看，环境保护公众参与立法保护是由部委规章完成。另外，王秀哲教授指出公众参与不仅仅在靠近污染防治的阶段开始，应当将公众参与贯彻到环境保护的全过程；我国环境保护

²⁹ 最高人民法院：《中国环境司法发展报告》及典型案例新闻发布会，<http://courtaapp.chinacourt.org/zixun-xiangqing-145072.html>，于 2019 年 12 月 2 日。

³⁰ 前注 22，第 33 页。

³¹ 前注 22，第 33 页。

³² 王秀哲：《我国环境保护公众参与立法保护研究》，载《北方法学》2018 年第 2 期。

中的公众参与规定存在明显不完整，公众参与的时间较晚且没有保障全程参与。《环境保护公众参与办法》中虽明确了公众全程参与，但没有具体的参与流程设计，使得公众参与仅在行政决策作出和行政执法环节介入，无法全程参与。

四、环境保护中公众参与法律问题的完善

（一）区分公众的种类

对于环境保护中公众参与出现的主体泛化、参与不积极等问题，笔者认为首要阶段是认清利益相关者，对不同利害关系的公众进行区分对待，分别进行不同的激励制度设计。笔者根据不同的“利害程度”将公众分为：“有主要利益关系的公众”和“有一般性利益关系的公众”。

1. 主要利益关系的公众

有主要利益关系的公众指的是行政行为直接影响主体利益的相关自然人和法人；但是学界对是否包含间接影响的人没有取得一致的意见。³³但是徐以祥教授认为将环境行政行为间接影响的主体纳入到“有利害关系的公众”的范围内，就会增加环境行政的成本。并且，对于界定哪些主体的实体权益受到环境行政行为的间接影响存在一定的技术困难。故将间接影响的主体纳入到“无利害关系的公众”参与制度设计更加合理。³⁴本文笔者将间接影响的主体纳入“有一般性利益关系的公众”范围。在直接涉及公民重大利益的行政领域范围，展开行政参与，可以肯定的是大部分公民都会积极参与。很多人在行政参与的过程中首先考虑的就是个人利益。如果行政行为涉及公民的重大利益或权益，不管这个国家的公民素质以及民主气氛如何，公民都会积极参与进来；相反的，如果行政行为与公民的利害关系不大，即使是在具有较高民主的西方同样也会出现参与不足的情况。³⁵像一些关于自来水和污水处理等问题的暗箱会议，由于决策过程要经历数月或几年，所以除了少数直接相关者外，很少有公众参与，媒体也几乎不关注。只有决策到了重要关头，或直接影响了公民自身利益时社区居民才会参加该类会议。³⁶

³³ 郭庆珠：《论行政规划利害关系人的权利保障和法律救济》，载《法学论坛》2006年第3期。

³⁴ 前注5，2018年第2期，第65页。

³⁵ 刘福元著：《行政参与的度量衡：开放式行政的规则治理》，北京法律出版社2012年版，第95页。

³⁶ 参见[美]理查德·C.博克斯：《公民治理——引领21世纪的美国社区》，孙柏英等译，中国人民大学出版社

2. 一般性利益关系的公众

有一般性利益关系的公众指的是行政行为不直接影响主体利益或者没有受到行政行为影响的自然人以及法人。该类公众参与环境保护的目的包含间接的利益或者一般性的公共利益。徐以祥教授将环保社会组织和其他社会公众，并将环保组织的参与权和其他社会公众的参与权分别进行阐述。第一，对于其他社会公众来讲：笔者在上文中论述到正因为该类公众没有直接的利害关系，所以无论西方还是在国内，都存在参与不足的现象。也正是因“利益指引”的规律使得公民在参与环境保护中的积极性存在差异。在实践中，参与不足的现象已经是普遍的事实。针对该类公众参与不足，参与积极性不高问题，笔者将通过设计以下激励措施，来提高公众的参与程度。首先，笔者认为应当在有关环境保护的规章中设置奖励措施或者通过规范性文件来规定环境领域内的奖励措施。通过法律规范将奖励措施固定下来，以便在奖励过程中有章可循。其次对于奖励的形式，在实践中形式比较单一、笼统，没有细化，使得在实践中难以操作等问题，笔者建议对不同的参与方式的奖励机制进行不同的细化规定。例如，在环境保护方面，通过奖励的方式鼓励专家、学者、单位以及普通大众。奖励针对不同类型的主体奖励方式不同，细化方面做到奖励是物质奖励还是精神奖励，奖励金额多少以及一次还是分期发放等。最后，对于普通公众参与不积极，笔者认为其中重要原因是普通公众的环境保护意识不高，对自身的环境知情权认识不足，所以通过加强公民对环境知情权的认知，使普通公民更加清楚的了解环境知情权，从而主动、积极的行使其权利。笔者建议可以借鉴日本、美国的环境教育经验，将环境教育进行法律化。目前我国只有一些原则性的规定，操作性不强，仍然需要进一步专门修订有关环境教育的法律，可以和《义务教育法》、《职业教育法》、《高等教育法》等并列在我国的教育法规中，从而更好的将环境教育规范化。第二，对于环保组织来讲，笔者认为除了政府对环保组织进行奖励之外，立法者应当明确环保组织在有关环境决策中获得相应的通知权、听证权、表达权、公共利益保障请求权以及公益诉讼权，通过立法的形式使得环保组织参与有实质性的保障，从而提高环保组织的参与积极性。

(二) 完善环境保护公众参与权利

2005年版，第43页。

1. 完善公众环境知情权

在环境信息公开方面。各级政府掌握着有关环境资源的大量信息，对环境信息的获取有着一定的优势，但和公众之间总是存在信息不对等的问题。在政府信息公开方式中，包含着政府必须主动公开和依申请公开。政府不主动公开的范围内，信息就会与公众隔离，公众掌握的信息就会减少。在环境保护的领域内，政府信息公开有助于公众环境知情权的保障。2019年新修改的《政府信息公开条例》中，将原条例第13条中根据自身生产、生活和科研等的需要，修改为除了涉及到国家秘密、商业秘密、个人隐私以及行政机关内部事务信息外，政府信息应当公开。公开的方式采取主动和依申请两种公开的方式。该条的修改可以将其理解为“面向以知情权为基础的主观权利客观化体系构建”。³⁷修改前申请信息公开为妈祖自身生产、生活等需要，这就需要申请主体有证明义务。如果申请主体举证不能将承担举证不能的后果，即不能获取信息的后果。所以在实践中往往存在因举证不能导致不能获取信息。但是，新的《政府信息公开条例》仍然存在效力层级不够、规定的不够详细以及在公开程序上存在缺失等问题。新修改的《环境法保护法》虽然有专章规定环境信息公开的问题，但是仅有两条规定了信息公开的内容，总体来讲是比较笼统的，并且只规定了行政责任，在国家赔偿以及民事责任方面也存在一定的缺失。因此，笔者建议从以下几个方面完善。第一，将《政府信息公开条例》上升至《政府信息公开法》，将法律效力层级提升，逐步完善立法工作；建议在未来修订的《政府信息公开法》中以专章的形式来规定环境方面的信息公开内容，并且尽可能详尽的规定环境信息公开程序相衔接配套的实施细则内容，使其在实践运行更加顺畅、清晰。第二，创新环境信息公开途径。新修订的《政府信息公开条例》中第二十三条规定的政府信息公开的途径包含政府网站、公报、新闻发布会以及报刊、广播等形式，笔者建议除了以上方式可以通过微博、微信公众号等新媒体的形式公开。新媒体有这传播速度快、成本低、范围广以及可以和公众进行及时的互动，及时的互动有利于政府与公众的交流，及时对公众提出问题或建议进行回复，提高公众参与积极性，避免因交流不及时造成问题进一步扩大。第三，对环境信息公开标准进行明确并细化。笔者认为对于环境信息应当明确公开的部门、数据采集的时间以及一些环境指标等内容。另外，因公众的教育水平、年龄、文化水平等方面的不同，所以公开的信息要以大多数普通公众的理解力标准，保证绝大多数公众对收到的内容有正确的理解。第四，及时对公开的环境信息进行解释。因环境信息复杂多样，并且包含多种专业的数据，使得没

³⁷ 蒋红珍：《面向“知情权”的主观权利客观化体系建构：解读《政府信息公开条例》修改》，载《行政法学研究》2019年第4期。

有经过专业训练的公众很难读懂，这样信息公开的意义也将不存在。所以笔者建议环境信息公开后及时出台专业解释文件，帮助普通公众理解该信息。第五，做好及时反馈工作。笔者认为对于公众的建议或者意见，要及时做好回复工作，不能置之不理，公众能够及时得到反馈，问题也能及时被改善。

在企业环境信息方面。企业环境信息公开能够使企业逐渐减少环境污染行为，在环境保护上加大资金投入，逐步实现企业环境优化治理。但是企业环境信息的公开和企业的经营成本等利益冲突，所以导致实践中许多企业弄虚作假，逃避环境信息公开。笔者建议从以下几个方面来加强对企业环境信息的披露，从而保障公众的环境信息知情权。第一，明确政府对企业进行积极地引导的义务，并对于主动公开环境信息的且符合公开标准的企业予以财政支持或其他优惠政策。对有污染或者污染比较严重的企业，要求该类企业主动公布排放的主要污染物，进而保证周边受影响公民能够采取有针对性的防护措施。此外，对于排放污染物不达标的企业按照相应的法律规定处罚。第二，在企业中树立良好的环境信息公开的典型。例如，通过适当的鼓励措施，将大型企业的环境信息公开与融资相关联，倒逼企业提升环保意识，获取融资。另外，在企业外部和内部将环境信息公开作为一项考核制度，使每一个生产者意识到环境利益的重要性，意识到环境信息公开必不可少。

2. 提升公众参与决策权

环境保护公众参与决策权是环境保护公众参与的核心权利，其权利的有效实施直接关乎公众维护环境权益的关键。公众对环境事务发表自己的意见或建议，相应的法律法规应当确保公众提出的意见或建议能够对环境决策产生一定的影响。但是，目前该项权利在我国法律中规定的内容很少，仅在《环境保护法》的第五十六条规定，该条规定的内容限于建设项目环境影响评价中，建设项目应当征求公众意见。由此可看出环境保护公众参与决策权只能在狭窄的范围内行使。在实践中，公众参与决策权没有有效的保证，流于形式。政府也采取一些方式来保证公众参与决策权的实现，但是上升的空间依然很大。笔者将从以下几个方面进行加强。

第一，扩大公众参与决策的范围。在《奥胡斯公约》中比较全方位的规定了公众参与环境事务的内容，包含具体的环境事务、环境计划决策、法律政策的执行。³⁸我国环境保护公众参与决策权不能仅仅局限于环境影响评价范围内，应当扩

³⁸ 卓光俊：《我国环境保护中的公众参与制度研究》，重庆大学 2012 年博士学位论文，第 60 页。

展到环境行政、环境立法以及环境司法中。³⁹笔者也认为,环境保护公众参与决策的范围应当扩大,并且对扩的范围立法者在法律中应当明确具体。第二,区分不公众,设计不同的参与方式和参与强度。徐以祥教授将公众进行区分为两种不同的类型,具体设计不同的参与方式和参与强度。⁴⁰笔者是建议采用此种方式,将公众分为“有主要利益关系的公众”和“有一般性利益的公众”。在征求意见时要重点关注与环境决策有直接利害关系公众的意见,兼顾有一般性利益公众的意见。对于“有主要利益关系的公众”应加强参与决策强度,与“一般性利益的公众”作出一定的区分。蔡定剑教授认为,公众参与不能形成最后的决策,但会产生一定的民主压力,从而影响最终的决策,政府如何决策是政府政策考量问题。第三,政府应为公众参与决策权提供便利。笔者认为各级政府以及环境主管部门对公众参与决策权的影响很大,公众能否有效参与决策很大程度上在于各级环境主管部门对公众环境利益的重视程度。笔者建议各级主管部门应当主动邀请公众参与到环境决策中,遇到比较严重的环境问题,应当举行听证会。另外,将公众的意见进行系统性的汇总,尽量实现公众对环境利益合理化的主张,从而保证公众参与决策的有效性。第四,加强公众参与决策的宣传教育。各级政府以及环境部门应当充分利用广播、电台等传统媒体以及微博、微信等现代自媒体,向公众宣传环保领域法律法规的规定,提高公众参与决策的法律意识。对于有直接利害关系的公众应当进行专门的教育宣传,防止公众参与决策流于形式。第五,建立健全环境保护公众全过程、全方位参与方式。笔者建议借鉴日本公众参与环境保护的形式,公众全过程、全方位的参与到环境保护事务中,从而公众参与的更加有效、公正,保证政府的决策更加科学、准确。

3. 完善公众的救济权

环境保护公众参与的过程中,公民的参与权利被侵犯或者受到损害,理应通过一定的程序获得救济。环境保护公众参与救济机制是作为保护公众利益的最后一道防线,目前法律规定这方面存在一定的不足,笔者建议从以下几个方面进行着手。对于环境保护公众参与的救济机制可以分为行政复议和司法救济。通过行政复议方式获取救济,笔者认为应当扩大环境保护行政复议的受案范围,公民的环境知情权、环境决策权以及监督权受到侵害时,均可以提起行政复议。⁴¹通过诉讼方式获取救济,笔者认为应当积极采用包括环境正义、构建人类命运共同体等

³⁹ 同前注 22, 第 136 页。

⁴⁰ 同前注 5, 2018 年第 2 期, 第 64 页。

⁴¹ 罗俊杰、成凤明:《论我国环境保护公众参与法律机制的完善》,载《湘潭大学学报》2015 年版第 5 期, 第 51-54 页。

内容的现代环境司法理念解决环境保护公众参与问题。另外，环境公益诉讼主要是为了弥补宪法之不足，环保组织和一般公众通过行使公益性质的权利来保障。我国在《环境保护法》第 58 条规定了环境公益诉讼非政府组织的资格，这一规定排除了很多非政府组织，在一定程度上打击了其参与环境保护的积极性。笔者建议可以进一步扩大环境公益诉讼的主体资格，对于此方面可以借鉴美国的一些立法经验。立法者对环境公益诉讼主体资格进行限制是担心权力滥用，防止在司法实践中出现过多的滥诉行为，造成司法资源的浪费。但是只有进一步扩大公益诉讼主体资格，提高公众的参与积极性，同时完善相应的配套法律制度，这才是完善我国公众参与环境保护问题关键。

（三）以程序为重心的立法完善

吕忠梅教授认为，《环境保护公众参与办法》中明确了公民、法人以及其他组织享有获取环境信息、参与和监督的权利。但是要真正实现公众参与的立法目标，还要进一步弥补程序空缺。环境保护公众参与制度是实体性和程序性并存的整体，权利的赋予是建立实体性规则，权利的运行以及实现是建立程序性规则。⁴²王秀哲教授认为，《环境保护法》中缺少对诉权的规定，并且规定的实体性权利停留在宣誓局面，没有注重对程序性权利的落实。公众参与权利应当包含知情、参与、监督、救济实体性权利以及过程性保障，所以公众参与应当立足于公民参与权利的完整性与程序性相衔接进行制度设计。⁴³笔者认为，公众参与作为一项基本的法律制度，是政府与社会公众在参与环境事务的权力配置，是公民个人以及社会组织对公权力制约的措施，这种措施应当通过规范化和程序化才能实现。公众参与环境保护必须有程序的保障，没有程序保障，公民参与环境保护事务就会流于形式。目前我国公众参与出现的一些盲目参与、参与无效、参与形式化、表演化等现象正是由于缺乏程序保障导致。对于以上现象以及问题，笔者将从以下几个方面进行程序设计，从而完善公众参与程序短板问题。第一，从完善信息公开方面。完善信息公开制度包含明确细化政府环境信息的公开、企业环境信息的公开等有关环境信息公开的主体、内容、形式、救济、反馈等方面，建立一套完整地环境信息公开制度。第二，完善环境保护中公众参与相关的规范性文件以及操作指南等相关配套法律制度。畅通信息沟通渠道、强化救济措施，以保障公众的知情权、参与决策权、监督权的实现。第三，明确环境保护中公众参与的具体内容以参与

⁴² 吕忠梅：《公众参与还应弥补程序短板》，载《中国环境报》2015年10月8日第002版。

⁴³ 前注32，载《北方法学》2018年第2期，第109页。

方法。对于公众参与的方法，我们可以借鉴国外的成功经验，之后结合中国实际制定出适合自身的环境保护公众参与指南。第四，明确正当程序对政府环境决策中起到约束作用。⁴⁴体现在明确政府信息公开的义务、政府听取环境相对人意见的义务、政府作出环境决策说明理由的义务等几个方面。

⁴⁴ 谢海波：《论我国环境法治实现之路径选择——以正当行政程序为重心》，载《法治论坛》2014年5月第3期。

结语

随着现代生活水平的不断提高，人们不仅在物质和精神生活有所提升，而且越来越关注身边的生活环境。近些年，环境问题引发事件时有发生，其背后也暴露出我国环境保护中公众参与存在的问题。随着新《环境保护法》、《环境保护公众参与办法》、《环境影响评价公众参与办法》等一系列法律法规的出台，对环境保护中公众参与问题进行了具体规定，促进公众参与问题进一步得到完善。本文根据新出台的关于环境保护公众参与的法律文件，结合我国环境保护公众参与现状详细的分析，寻找其存在的问题，通过借鉴国外一些国家环境保护中公众参与制度优势，提出一些完善对策，进一步完善我国环境保护中公众参与的法律问题。

对于本文提到关于环境保护中公众参与问题，笔者相信只要我们坚持不懈的对该问题进行探究、思考，坚持在立法上不断完善，在实际运行中严格落实，我们的环境保护公众参与问题会得到有效的改善。由于笔者的学识有限，对环境保护中公众参与的一些问题不够深入，随着研究的深入，发现自己的知识更加粗陋。虽然笔者为论文付出一定努力，但是在文章截稿时仍然发现有很多欠缺之处，这些不足将留给笔者在日后学习中不断去深入研究、思考、完善。

参考文献

著作部分:

1. 王锡铤.公众参与和行政过程——一个理念和制度分析的框架[M].北京: 中国民主法制出版社, 2007.
2. 蔡定剑.公众参与——风险社会的制度建设[M].北京: 法律出版社, 2009.
3. 王锡铤.行政过程中公众参与的制度建设[M].北京: 中国法制出版社, 2008.
4. 卓泽渊.法理学[M].北京: 法律出版社, 2016.
5. [英]戴雪.公众舆论的力量——19世纪英国法律与公众舆论[M].戴鹏飞译.上海: 上海人民出版社, 2014.
6. [美]卡罗尔·佩特曼.参与和民主理论[M].陈尧译.上海: 上海人民出版社, 2012.
7. [美]蕾切尔·卡逊.寂静的春天[M].长春: 吉林人民出版社, 1997.
8. 张文显.法理学[M].北京: 高等教育出版社, 2007.
9. 崔浩.环境保护公众参与理论与实践研究[M].北京: 中国书籍出版社, 2016.
10. 刘福元.行政参与的度量衡——开放式行政的规则治理[M].北京: 法律出版社, 2012.
11. 汪劲.环境法学[M].北京: 北京大学出版社, 2014.
12. 汪劲.环境法原理[M].北京: 北京大学出版社, 2000.
13. 卓光俊.环境保护公众参与制度研究[M].北京: 知识产权出版社, 2017.
14. 吕忠梅.环境法学概要[M].北京: 法律出版社, 2016.
15. 吕忠梅.环境法新视野[M].北京: 中国政法大学出版社, 2019.
16. 吕忠梅.环境法学[M].北京: 法律出版社, 2004.
17. 吕忠梅.环境法原理[M].上海: 复旦大学出版社, 2007.
18. 王凤.公众参与环保机理研究[M].北京: 中国环境科学出版社, 2008.
19. 王周户, 付欣.公众参与的理论与实践[M].北京: 法律出版社, 2011.
20. 叶文虎.环境质量评价学[M].北京: 高等教育出版社, 2014.
21. 蔡守秋.新编环境资源法学[M].北京: 北京师范大学出版社, 2017.
22. 金瑞林.环境法学[M].北京: 北京大学出版社, 2016.
23. 叶俊荣.环境政策法律[M].北京: 中国政法大学出版社, 2003.
24. 蔡维力.环境诉权初探[M].北京: 中国政法大学出版社, 2010.
25. 朱谦.公众环境权利的构造[M].北京: 知识产权出版社, 2008.

26. 别涛.环境公益诉讼[M].北京：法律出版社，2007.
27. 郭红欣.环境风险法律规制研究[M].北京：北京大学出版社，2016.
28. 卢洪友.外国环境公共治理：理论、制度与模式[M].北京：中国社会科学出版社，2014.

论文部分：

1. 徐以祥.公众参与权利的二元性区分——以环境行政公众参与法律规范为分析对象[J].中南大学学报（社会科学版），2018（02）.
2. 蔡守秋.环境公平与环境民主——三论环境资源法学的基本概念[J].河海大学学报（哲学社会科学版），2005（09）.
3. 蔡定剑.中国公众参与的问题与前景[J].民主与法治，2010（10）.
4. 王秀哲.我国环境保护公众参与立法保护研究[J].北方法学，2018（02）.
5. 陈海嵩.论程序性环境权[J].华东政法大学学报，2015（01）.
6. 陈海嵩.论环境信息公开的范围[J].河北法学，2011（09）.
7. 吕忠梅.建立实体性与程序性统一的公众参与制度[J].中国环境报，2015（10）.
8. 吕忠梅.再论公民环境权[J].法学研究，2000（11）.
9. 吕忠梅.公众参与还应弥补程序短板[J].中国环境报，2015（002）.
10. 崔丽.新《环境保护法》背景下环境公益诉讼激励机制研究[J].生态经济，2015（5）.
11. 赵惊涛.论环境保护中的公众参与问题《林业、森林与野生动植物资源保护法制度建设研究——2004年中国环境资源法学研讨会论文集》：第四册[D].
12. 罗俊杰、成凤明.论我国环境保护公众参与法律机制的完善[J].湘潭大学学报，2015（05）.
13. 卓光俊，杨天红.环境公众参与制度的正当性及制度分析[J].吉林大学学报，2011（07）.
14. 王锡铤.滥用知情权的逻辑及展开[J].法学研究，2017（11）.
- 谢海波.论我国环境法治实现之路径选择——以行政程序为重心[J].法学论坛，2014（05）.
15. 朱谦.公众环境行政参与的现实困境及其出路[J].上海交通大学学报（哲学社会科学版），2012(02).
16. 张辉.美国环境公众参与理论以及对中国的启示[J].现代法学，2015（04）.

17. 任雪萍, 刘婷.日本环境管理中的公众参与以及对我国的启示[J].安徽工业大学学报(社会科学版), 2018(04).
18. 余晓泓.日本环境管理中的公众参与机制[J].现代日本经济, 2002(6).
19. 何妍蕾.行政复议利害关系人判定标准探讨[J].中国工商报, 2010(A03).
20. 阮丽娟.环评审批的司法审查之困境与克服[J].政治与法律, 2017(10).
21. 蒋红珍.面向“知情权”的主观权利客观化体系建构: 解读《政府信息公开条例》修改[J].行政法学研究, 2019(4).
22. 中国环境文化促进会.公民环保行为调查报告[EB/OL].http://www.tt65.net/xwzx_23730/jdxw/201810/t20181021_665232.html,2019-12-3.
23. 中华人民共和国司法部:“2017年全国行政复议、行政诉讼应诉案件统计数据”[EB/OL].http://www.chinalaw.gov.cn/Department/content/2019-01/11/601_228943.html,2019-12-1.
24. 最高人民法院:《中国环境司法发展报告》及典型案例新闻发布会[EB/OL].<http://courtaff.chinacourt.org/zixun-xiangqing-145072.html>,2019-12-2.
25. 公众环境研究中心、自然资源保护协会:《渐成常态——2017-2018年度120城市PITI报告发布》[EB/OL].http://www.ipe.org.cn/reports/report_19842.html#,2019-11-13.

致谢

光阴荏苒，日月如梭。一转眼笔者已经进入辽宁大学法学院学习两年多了。两年前，笔者很有幸进入辽宁大学法学院进行研究生阶段学习。辽宁大学法学院学科优势以及博学睿智的教师使我深浸其中，对法律产生更加浓厚的兴趣。这一路走来要感谢的人太多太多，可以说不胜枚举。

首先，笔者要感谢我的导师侯晓蕾老师对我的悉心指导，从论文的选题、收集材料，到写作构思、开题、内容修改，直至成稿，老师都给了我很大的支持和细心的指点。侯晓蕾老师学识渊博、温文尔雅，对我的每一次回复几乎都是非常及时。并且侯晓蕾老师对我经常进行鼓励，这让我信心倍增，进一步对写作充满信心，所以在此进一步感谢恩师。

其次，还要感谢宪法与行政法组的王秀哲老师、张弘老师、张熙照老师、刘大伟老师、董世坤老师等细心指导和帮助，使我们在修改论文的过程中更加有动力和激情。无论是在修改论文还是专业知识方面，老师们严谨细致的治学精神以及博学睿智的人身态度感染者我们，影响着我们的。

再者，还要感谢参与评审的老师或专家们能在百忙之中抽出时间提出意见，您的宝贵意见是我的论文更加趋于完善，无论在学术方面还是论文写作的其它方面，都能更上一层楼。

最后，要感谢我的家人，你们在背后默默的无私支持，使我在写论文过程中避免被外界琐事打扰，学业上的所有过程都充满着你们的心血与期望。

论文的定稿，并不是吾辈学习的结束，而是新的开始。由于笔者才疏学浅、水平有限，所以本文有很多漏洞和错误，笔者将虚心接受每一位老师的批评指正。

蔡付越

2020年3月15日