

# 建立实体性与程序性统一的公众参与制度

吕忠梅

环境保护部前一段时间发布了《环境保护公众参与办法》(以下简称《办法》)。从内容上看,《办法》不仅较好地反映了我国环境保护公众参与的现状,明确了公民、法人和其他组织获取环境信息、参与和监督环境保护的权利;而且强调了依法、有序、自愿、便利的公众参与原则,从实际出发,加强了程序性规则,体现出实体性与程序性的统一。要真正实现公众参与的立法目标,还需进一步重视程序价值,弥补程序空缺。

## 环境保护公众参与制度以权利法定为基础

环境保护公众参与的核心在于建立以公众直接与政府或其他公共机构互动的的方式决定环境事务的机制,强调决策者与受决策影响的利益相关人双向沟通和协商对话。因此,法律上必须明确赋予公众相应的权利并对这些权利切实加以保障,使公众能够有能力与政府对话与协商。在这个意义上,《办法》规定公民的环境保护知情权、表达权、参与权、监督权意义重大。

### 一、知情权是前提

知情权首先是公民了解政府环境信息的权利。公民只有知道政府是怎样提供环境保护这一公共物品的,知道政府如何花纳税人的钱以及为什么要这样花钱,才会信任政府,愿意支持和配合政府。其次,知情权是公民获得通过政府和相关公共机构收集的环境信息的权利,以防止出现因信息不对称而引发矛盾、冲突;或者在矛盾和冲突发生后,因为有信息公开、有知情的渠道和途径,使公正、有效解决问题成为可能。这也意味着,确立和保障公民的环境知情权,政府及其相关公共机构必须承担环境信息公开的义务与责任。

### 二、参与权是关键

参与权是指公民依法通过各种途径和形式,参与国家环境管理的权利。确定的参与权,可以使公民获得使命感和责任感,因为自己是国家主人、社会主人,本人所在单位或组织的主人,负有责任,从而愿意积极与政府、单位或组织的管理者合作;同时,公民参与权的行使,也有利于防止环境公共政策和公权力行为的偏差和失误,平衡和协调各种不同的利益冲突。因此,明确公众的参与权并将参与途径和形式法定化,让公众合法、有序参与,可以有效避免出现“不明真相的群众”。

### 三、表达权是核心

表达权主要是指公民通过各种途径公开发表自己有关环境保护的思想、观点、主张和看法的权利。环境保护涉及的主体多元、利益多样、诉求多种,只有各种主体都平等地享有表达自己的思想观点、主张看法的话语权,才能实现和保障公平。而不同思想观点、不同主张看法的人们只有平等地享有表达权,才能相互了解、相互协调、平衡和化解利益冲突、达成共识。

当然,任何权利都是有范围的,确定的表达权恰可以言论自由划定范围与界限,对滥用表达权和言论自由的行为,予以禁止与限制。表达权得到确定与保障,公众才可以选择正常的渠道和方式与政府对话,减少群体性事件发生。

### 四、监督权是保障

监督权是指公民对国家机关及其公职人员行使环境公权力进行监督的权利。其范围主要包括3个方面:一是

对环境立法、决策的监督;二是对环境行政执法的监督;三是对公职人员滥用权力、不作为和腐败行为的监督。

首先,监督是保障环境公权力合法、正当行使的必要条件。其次,监督是环境公权力在行使过程中实现自我纠错、自我调节,保障立法者、决策者、执法者主观与客观一致的重要条件。立法、决策、执法中的问题往往并非立法者、决策者和执法者能自己发现和解决的,必须依靠社会公众监督。因此,法律必须为社会公众提供顺畅的监督渠道,使社会公众在发现立法、决策、执法中的问题时,可以上达有权机关并及时采取措施予以解决,以提高立法、决策、执行效率,减少权力对公众利益的损害。

在公众参与中制度中,环境知情权、参与权、表达权和监督权是一个整体,相互联系、互为条件。没有知情权,参与权、表达权和监督权无法实现;没有参与权,知情权和表达权将会失去意义;没有表达权,参与权和监督权如同海市蜃楼;没有监督权,知情权和表达权会大打折扣。因此,依法保障公民的知情权、参与权、表达权和监督权是建立公众参与制度的基础。

## 环境保护公众参与制度是实体性与程序性的统一

作为法律制度的环境保护公众参与,在已经解决了什么是公众参与的问题后,面临的重大问题就是如何实现公众参与。为此,我国进行了多年的探索并不断取得成效。

实际上,公众参与制度是一个实体性与程序性并存的整体,其中权利的赋予主要是建立实体性规则,而权利的运行及实现则主要是建立程序性规则。《办法》正是在《环境保护法》原则性规定的基础上,从实体和程序两个方面对公众参与制度进行了细化。特别值得肯定的是,《办法》对于环境保护公众参与的范围、方法、途径、保障等程序问题予以了规定,为公众参与落地提供了规则基础。

### 一、程序是作为民主制度的公众参与的必然要求

公众参与是实现环境民主的有效形式,在建立公众参与制度的过程中,必然会涉及实体与程序两个方面的问题。前者是环境民主的目标和性质,体现价值;后者是人们参与环境活动的具体步骤和方式,因此,程序是民主不可或缺的重要组成部分。

公众参与的发展离不开程序,程序是人们有序参与环境保护的必要保障。一个没有程序保障的公众参与制度,很难成为有权威的制度。人们参与环境保护活动的方式不仅不健康、不稳定,甚至可能造成社会生活的混乱,目前存在的一些盲目参与、过度参与现象往往是在缺乏程序保障的情形下出现的。

如果说知情、参与、表达、监督是实现公众参与目标的重要形式,那么,如何实现知情、参与、表达、监督就成了必不可少的内容;而如何实现当然是具体环节、步骤与时限、责任等程序问题。离开了这些程序的支持,知情、参与、表达、监督都无法实现。

### 二、公众参与是实体性与程序性的统一诉求

公众参与作为一项法律制度,是公

共权力机构与社会公众在治理与参与治理环境方面的权力配置,是社会组织、公民个人影响和制约政府权力的方法和措施,这种方法和措施必须通过规范化和程序化才能实现。

从理论上讲,公众参与是现代国家治理理念下的环境保护有效手段,但这种手段真正发挥作用,必须靠制度来规范。在我国,13亿多人民不可能人人都按自己的意愿去进行环境保护,根本的办法就是通过制定和实施环境保护法律制度加以规范。

同时,在制定法律和执行法律的过程中,又要赋予社会公众以相应的权利,对环境保护法的制定、实施情况提出意见、建议和批评,实行监督。在环境保护中,如果没有完备和良好的具有极大权威的法律予以确认和切实保障,环境民主可能演变成群体性事件。

因此,环境保护公众参与的规范化、程序化是一个从知识理性到实践理性的动态过程。首先,它将公众参与的方法和措施上升为各种制度,把权力和权利配置、参与的程序和方法与内容固定下来,使之成为具有稳定性、权威性、连续性和普遍适用性的规则。

其次,它通过制度的运行,要求人们的行为按照制度的目标、遵循既定的程序,对现实的公众参与发挥调整作用,完成权力配置、利益协调、权利救济,最终实现人们积极、有序、理性参与的目标。在此意义上,环境保护公众参与的规范化与程序化是有机统一的整体,是对实体与程序统一的理性诉求。

## 环境保护公众参与制度的完善应弥补程序短板

公众参与制度的建设与完善是一个过程,也会受到各种因素的影响,不可能一蹴而就。《办法》虽然对公众参与制度的完善做出了积极努力,但并非无懈可击。

近年来多地发生的环境公共事件,反映出我国在公众参与意愿和参与渠道之间、公众的参与方式和参与边界之间的高度张力,想参与和不会参与、盲目参与和过度参与同时存在,根本原因还在于立法与实践层面的“重实体,轻程序”问题并未得到解决。《办法》自身也存在着参与环节不明确、步骤不清晰,时限不清楚,责任不具体等不足。从完善环境保护公众参与制度的角度看,还应弥补程序短板。

### 一、明确环境保护公众参与机制的建立原则

有效的环境保护公众参与制度,必须提供符合公众参与需求的机制:即充分的信息公开机制、保证利害相关人的参与机制、结果反馈机制。这些机制的运行,也必须遵循一些基本原则:包容性、透明、公开、诚实守信,可达性,有责性、代表性,双向交流,有效性。这些机制的建立,单靠一部法律是无法完成的,还必须有相关的规范性文件、操作指南加以配套。

因此,在《办法》出台后,环境保护部以及地方环保部门还可以制定相关规范,完善环境保护公众参与的配套性制度,整合各方资源、畅通信息渠道,强化救济措施,切实保障公民的知情权、参与权、表达权、监督权。

### 二、扩展并细化信息公开的内容

在信息公开方面,可借鉴《奥胡斯公约》及其后来根据公约独特的发展与

完善机制而制定的《奥胡斯公约执行指南》、《污染排放与转移登记议定书》、《阿拉木图宣言》、《欧盟关于公众获取环境信息的指令》等系列规范的做法。具体规定环境信息公开制度中的政府信息公开、企业环境信息公开以及产品环境信息公开的主体、内容、形式、例外、救济等,建立完善的环境信息公开制度。

### 三、明确界定公众参与的具体内容及参与方法

在公众参与的方法方面,可以学习发达国家的成功经验,结合中国实际,制定环境保护公众参与指南,明确界定各种参与形式和方法。

如美国环保局发布的环境保护公众参与指南中,具体包括了5种参与形式和方法:

一是信息交流,内容包括提供信息和收集信息,方法包括信息包、小册子、传单、情况说明书、网站、展览、电视和广播、调研、问卷调查、焦点小组等。

二是咨询,通常针对具体的计划和政策收集各方面的意见,方法包括研究、问卷、民意调查、公共会议、焦点小组、居民评审团等。

三是互动交流,内容是利益沟通,形式包括互动工作小组、利益相关人的对话、政府展示会、公民论坛、社区议事会和辩论等。

四是协作,内容是让公众同意分享资源并做出决定,方法包括顾问小组、地方战略伙伴和地方管理组织等。

五是授权决策,内容是决策者与参与者交换各自资源和意见,使原本的参与变成了由决策者与参与者共同做出决策,这也是公众参与的最高形式,方法是建立地方社团组织、地区座谈小组、社区合作伙伴。这些方法对于我们都有一定的借鉴意义。

### 四、完善环境保护公众参与的具体步骤

环境保护公众参与涉及环境立法、决策、执法等多种公共行为,不可能也不应该与完全相同的步骤,但并非不能建立相关程序。我们可以在学习他人成功经验的基础上,在对参与立法、参与决策、参与执法进行类型化的基础上,建立相应的程序规则,明确参与的具体步骤。

比如美国波特兰市为了保证城市发展规划制定的公众广泛参与,将规划草案的制定分为收集信息、编制规划草图和制定具体规划3个阶段的公众参与12个步骤,并组成包括社区居民、商人和房地产业主在内的三方公民工作组,组成政府机构代表组成的技术顾问委员会,形成了公众参与工作方案。

这12个步骤分别是:1.公众接待日,了解、收集居民意见。2.走访规划区内的商业租户、商业主和地产主,介绍项目并征询意见。3.书面调查。4.公民工作组和城市规划局的工作人员绘出规划草图。5.公众展示。6.召开公众座谈会并设置公众信箱和投诉渠道。7.听取三方工作组意见。8.技术咨询评估。9.修改确定初步规划草案。10.规划局听证。11.规划委员会审议听证。12.议会审议和听证,在议会听证并修改后这一规划成为法律。其中1~3是信息搜集阶段,4~10是绘制规划阶段,11~12是规划审议和批准阶段。

### 作者系全国政协社会和法制委员会驻会副主任、中国法学会环境资源法研究会副会长

## 探索与思考

# 绿色建筑推广有哪些要点?

### ◆章赫天

在城市化不断提速的情况下,建筑产业已经成为节能减排、发展低碳经济的重要领域。

### 我国建筑耗能状况堪忧

我国是建筑大国,每年新增建筑面积超过20亿平方米。既有建筑约有95%属于高耗能建筑,建筑能耗占全社会总能耗的30%左右。与发达国家相比,有很大的差距。

随着经济社会的发展,我国建筑节能工作既面临繁重的压力和挑战,又蕴含着巨大的机遇和潜力,绿色建筑节能减排潜力巨大。

### 推进绿色建筑发展的建议

如何推进绿色建筑发展,是当前亟待解决的问题。笔者有如下建议:

加强宣传培训,倡导低碳建筑。绿色低碳建筑是指在建筑全生命周期

内,最大限度地做到“四节一环保”,即节能、节地、节水、节材与保护环境、减少污染,为人们提供健康、实用和高效的使用空间,与自然和谐共生的建筑。

要加大建筑低碳环保宣传力度,采用丰富多样的形式,宣传低能耗、低污染、低排放的理念。对相关人员进行培训,加强建筑节能设计、施工安装、环境监管、运营维护、能耗统计等队伍建设。

完善技术标准,确保工程质量。根据当地条件和建筑功能要求,组织编制、修订相关技术法规。

从“规划—设计—审查—建设—验收—销售—运行”7个方面进行技术规范,采用低碳环保的新技术、新材料、新工艺、新设备,减少能源、资源消耗和对环境的破坏,控制各种污染物的排放。

加大检查力度,发挥示范作用。组织专门队伍对新建建筑在立项规划、设

计审查、施工监理、竣工验收、销售许可、物业管理等环节的建筑节能执行情况进行现场检查,完善质量监督检测手段,确保绿色低碳建筑的工程质量。

加强对进入建筑工地的各类建筑材料的质量检验,杜绝质量不达标、高耗能的建筑材料产品流入建筑工地。对公共建筑和居住建筑达不到建筑环保节能设计规范要求,不得施工、验收、销售和使用。

按照先大后小,先城市后农村的推广模式,以政府投资和国有资金占主导地位的建筑项目和保障性住房及大型公共建筑项目为典型,组织创建示范区、示范县和示范工程,总结推广低碳环保建筑典型模式和成功经验,实施建筑节能试点示范工作。

建立激励机制,做好政策引导。出台有利于低碳建筑发展的激励政策,引导房地产行业结构调整。鼓励发展绿色低碳房地产信托投资基金,通过多种融资方式为低碳地产开发提供发

## 展资金。

建立节碳基准值并计算节碳总量,逐步建立房地产低碳信用积分机制,以形成中国低碳区碳交易体系,为未来国际化的碳交易、碳税、碳货币做准备。以减碳指标配置土地和资本,在土地政策、税收政策、产业政策方面对绿色低碳建筑进行改革和倾斜,以减碳指标进行金融和土地等资源配置,设置不同的税费征收标准和房地产碳税流转制度,用于冲抵碳税或政策规定的其他税费。

建立发展新型建筑材料专项经费,用于绿色建筑材料企业的技术改造和建筑应用技术的研究与开发。

鼓励新型绿色建筑材料企业进行技术改造,采取存一贷三的办法,由银行优先安排贷款,进行贴息,增强企业的还贷能力。

作者单位:河北工业大学建筑学院

## 维护新闻传播公信力

## 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话  
010-67112039

### ◆徐敏云

生态环境危机对人类生存发展的威胁日益加剧,推动人们更加深入地思考人类文明的未来走向、探讨生态文明理论问题。

生态文明具有历时性和共时性两重含义。从文明发展的历史形态来说,是指人类在改造客观物质世界过程中,自觉遵守自然和社会客观规律,不断调整改善进而实现低消耗、低排放、高效益的产业结构和生态化的生产方式、生活方式,达到人与自然、经济与生态和谐共进,取得的物质和精神成果的总和。生态文明是一种超越工业文明并包容吸纳了农业文明和工业文明的科学内容,充分利用自然生态系统的循环再生机制,以环境可承载和可恢复为基础,科学、自觉的社会文明形态。

从共时性角度讲,生态文明则是与物质文明、精神文明、政治文明同为我国社会主义现代文明体系的核心要素。我国正处于农业文明尚有遗留、工业文明尚未充分发展、生态文明建设探索完善的发展阶段,同时具备生态文明的历时性和共时性的特点。

文明的主体是人,生态文明建设强调为人民创造良好的生产和生活环境,着力解决现代化进程中人与自然的关系。我国经济社会发展的理念已经从粗放型的以过度消耗资源、破坏环境为代价的增长模式,向增强可持续发展能力、实现经济社会又好又快发展的模式转变;从把增长简单地等同于发展的观念,重物轻人的发展观念,向以人的全面发展为核心的发展理念转变。生态文明建设已经成为建设美丽中国和中华民族伟大复兴的必由之路。

## 生态文明是人类全面发展和完善的必由之路

首先,生态文明建设为实现人的全面自由发展提供自然环境。实现人的自由而全面的发展,是马克思主义追求的根本价值目标,也是进入“自由王国”后的根本特征。人们在满足食物、水、住房等基本需求之后,对于安全、环境的需求必然上升,人们希望安居、乐业、增收,也希望天蓝、地绿、水净,这和亚伯拉罕·马斯洛1943年在《人类激励理论》中所提出的需求层次理论是一致的。良好的生态环境既是人类生存和发展的必备条件,也是社会健康发展的重要标志。

其次,生态文明把人与自然和谐提升为精神文明重要内容。生态文明提倡树立生态意识,强化生态文化建设,倡导生态伦理,建构以绿色消费为主要内容的科学的生活方式,促使道德规范从调整人与人之间的关系扩大到同时也调整人与自然的关系,推动精神文明建设在各领域深入开展。

第三,生态文明使人类价值取向发生深刻转变,思考自然的内在价值对人类的深刻意义。生态文明倡导人类在改造客观世界的同时,积极改善和优化人与自然的关系,建设科学的生态运行机制和良好生态状况。生态文明作为一种新的文明理念,摒弃了人类破坏自然、征服自然、主宰自然的理念和行为,倡导在经济社会发展中尊重自然、保护自然、合理利用自然,实现人与自然的和谐。

## 生态文明是保障人类社会可持续发展的根基

首先,良好的生态环境是社会生产力可持续发展 and 人民生活品质不断提高的重要基础。建设生态文明,也需要以物质文明、精神文明、政治文明为重要条件。马克思、恩格斯认为,社会生产力高度发达,物质产品极大丰富是实现“自由王国”的必要条件。当今世界人口不断增加,资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化,特别是工业化以来,人类社会发展过程中的人口、资源与环境间的矛盾日益突出,现有的发展道路是不可持续的。只有协调好人类发展需求与资源环境之间的矛盾,实现可持续发展,才能为实现“自由王国”的物质产品极大丰富提供切实可行的保障。

其次,谋求人民长远福祉,要处理好代间公正和代际公正的问题,建立体现自然价值和代际补偿的资源有偿使用和生态补偿制度。既要满足当代人的需求,又要给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园和生存发展空间。

第三,生态文明建设要节约集约利用资源,推动资源利用方式根本转变。推动能源生产和消费革命,支持节能环保产业和新能源、可再生能源发展,发展循环经济,促进生产、流通、消费过程的减量化、再利用、资源化,是可持续发展的最根本保证。

## 生态文明是人类文明形态和文明发展理念、道路及模式的重大进步

首先,300年的工业文明以人类征服自然为主要特征,世界工业化的发展使征服自然的文化达到极致,一系列全球性的生态危机说明地球再也没有能力支持传统工业文明的继续发展,需要开创一个新的文明形态来延续人类的生存。生态文明发展和保护相统一的理念,山水林田湖是一个生命共同体的理念等,是在深刻反思传统文明模式的基础上,对社会范式进行的重新设计与选择。

其次,生态文明建设强调只有一个地球,自然资源是有限的,任何国家和地区的发展都不能以损害其他国家和地区的发展为代价,各国在利用自然资源、满足自身利益和谋求生存与发展上机会平等。应当

# 建设生态文明对我们意味着什么?

公平地分配由自然资源带来的好处,也必须共同承担所带来的风险。正如习近平总书记指出的,良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉。

第三,在全球化背景下,环境问题从自然向社会领域转移并危及人类的生存发展,政治与生态环境问题的关系更加紧密。随着生态环境问题日益突出,进一步促进了公众参与,将对政府决策具有极为重要的影响,成为解决生态环境问题的有效途径之一。保护自然生态环境需要全人类积极行动起来,这将影响到社会政治、经济关系以及人与社会、人与人之间的相互理解。

生态文明推动政治文明扩大视野,拓宽了公众参与的民主途径,强化生态文明民主建设,扩大社会主义民主、保障人民权益和社会公平正义。总之,生态文明包括先进的生态伦理观念、发达的生态经济、完善的生态环境管理制度、基本的生态安全和良好的生态环境,是人类对传统文明形态特别是工业文明进行深刻反思的成果,是人类文明形态和文明发展理念、道路和模式的重大进步。

## 生态文明是环境保护与治理的最终目标

环境保护与治理取得实质性成效,可以为人民群众提供清新的空气、洁净的水、肥沃的土地、优美的环境,增强发展协调性,推动实现经济又好又快发展。

开展生态文化建设,倡导生态伦理,普及生态意识,提高了全民生态文明素质,有利于构建中国特色的生态文明体系。生态补偿机制的建立,可以实现生态公正,优化收入分配格局、缩小贫富差距,推动区域均衡发展。

通过构建结构优化、生态高效、资源节约、环境友好的环保产业体系,推广清洁能源技术、资源循环利用技术,将有效提高能源资源利用效率,减少环境污染,增强经济发展的活力、国际竞争力和可持续发展能力。在科学保护的前提下,在环境承载力的范围内,努力促进经济生态化、生态经济化,推动经济发展和环境保护双赢,为实现生态文明提供可靠保障。

作者系北京大学城市与环境学院博士后、副教授,环境保护部环境工程评估中心战略所副研究员