

程序正义：公众环境权益保障新理念

——《环境保护公众参与办法》解读

Procedural Justice: New Idea on Protection of Public Environmental Rights – Focusing on the Measures on Public Participation in Environmental Protection

摘要 《环境保护公众参与办法》(以下简称《办法》)已于2015年9月1日正式实施,《办法》主要对公众参与环境治理的各种程序性权利进行了规定,是对《环境保护法》中公众参与原则的贯彻和落实。在推动我国公众广泛参与环境立法、环境决策等活动的同时,《办法》实施的更大意义在于其体现的程序正义反映了我国新时期公众环境权益保障的新理念,为我国生态文明建设事业带来了生机与活力。本文主要立足于《办法》中蕴含的程序正义理念,分析《办法》实施以前我国环境权益保障“重实体轻程序”的根源与困境,并对《办法》体现的程序正义对我国生态文明建设带来的积极影响进行探讨。

关键词 《环境保护公众参与办法》;程序正义;环境治理;环境权益;公众参与;生态文明

■文/秦天宝

《环境保护公众参与办法》(以下简称《办法》)已于2015年9月1日正式实施,《办法》分别对公众参与环境治理的主体、范围、程序、行政机关的相关保障性职责等内容进行了具体规定,正如社会各界所言,《办法》的颁布实施使环境基本法规定的公众参与原则得以贯彻和实施。《办法》的实施除了反映我国为公众参与环境治理提供法律保障以外,更重要的意义在于《办法》所贯彻的程序正义理念反映了我国建设生态文明背景下保障公众环境权益理念的转变和更新,由过去“重实体轻程序”变为现在重视并发挥程序正义的价值,开创了我国公众环境权益保障的新局面。

公众环境权益保障中的实体正义和程序正义关系

实体正义一般被大陆法系国家所推崇,主要指在刑事诉讼过程中通过各种手段和措施查明客观事实,并通过对实体性法律规范的准确适用来实现实体公正和结果正义。实体正义强调事实的准确和结果的公正,而忽

视获得事实的程序和途径。而公众环境权益保障中的实体正义主要是指对各种实体性环境权益的保障,主要体现在改善公众生活环境、保障公众健康、奖励改善环境行为、对侵害环境权益的行为进行责任追究等。在实体正义理念下,虽然公众各种实体性环境权益得到了法律较为全面的明确和保护,但是公众并没有主动主张或实现自身环境权益的能力,其各种环境权益被动地由各种法律规范所设计和保护。

程序正义也被称作是“看得见的正义”,是来源于英美法系国家的一种法律传统,它被认为具有独立于实体正义的自身价值。程序正义相对于实体正义而言,它强调在追求实体结果过程中的正义,体现为通过平等适用程序性法律规范来实现各主体在追求实体结果过程中的各种权利。《办法》贯彻落实的公众参与正是公众环境权益保障中程序正义的体现,即公众全面具体地参与环境立法、环境决策等活动。在程序正义理念下,公众在参与环境立法、环境决策中主动主

张自身环境权益,通过程序性的参与来实现自身实体性的环境权益。公众参与作为环境权益保障的程序正义,其自身不仅具有参与主体的广泛性和平等性、参与程序的合理性和公开性等内在价值,而且也具有实现公众实体性权益,提升环境治理成效的外在价值。

公众环境权益保障中的实体正义和程序正义之间具有较为紧密的关系,都是以保障公众环境权益,实现环境治理中的社会正义作为主要出发点。而两者的区别在于实体正义注重对公众广泛的实体性环境权益进行保障,程序正义则是一方面强调公众在环境治理中的程序性参与,即通过保障程序权益实现实体权益;另一方面,程序正义相对于实体正义在环境治理中也具有自身独立价值,并在环境治理中扮演着重要角色。所以,环境权益保障中的程序正义不仅是公众环境权益不可或缺的部分,而且由于自身具有的内在价值和外在价值,其在环境治理过程中还具有实体正义所不能替代的作用。

我国公众环境权益保障“重实体轻程序”的根源与困境

特定国情催生了我国“重实体轻程序”的公众权益保障理念

虽然新《环境保护法》首次专章规定了公众参与和信息公开的内容，并且在《办法》实施以前，我国已经颁布实施了《环境影响评价法》《环境影响评价公众参与暂行办法》《环境信息公开办法（试行）》等环境法律或规章，但是在当时追求实体正义理念影响下，这些环境法律文件适用范围有限并缺乏可操作性，导致新《环境保护法》规定的公众参与原则难以在环境治理实践中得以有效贯彻和落实。可以说，在《办法》实施以前，我国对公众的环境权益保障仍然反映出“重实体轻程序”的理念，而这种理念的产生和发展与我国的具体国情有着紧密关系。

首先，传统文化和观念注重实体权益。自古以来，我国以家庭为单位的自然经济一直占据着主导地位，在这种自给自足的农业经济的影响下我国逐渐形成了以家庭单位、血缘为基础的人情社会，在此社会背景下产生的宗法制度主要以“合情”而不是“合理”来作为评价正义的标准。虽然时至今日，自然经济已经瓦解并且形成了社会主义市场经济体制，但是由于人们的观念并未跟上经济体制的变化，所以人们传统注重的“合情”也就是实体权益的理念并未随着经济体制的转变发生根本变化。

其次，欠缺程序正义的法治基础。正如上文所说，在宗法制度的影响下人们仅注重实体权益的实现而不关心通过何种途径保障实体权益，同时宗法制度也主要是作为维护封建统治的重要工具而不是实现社会正义尤其是程序正义。虽然宗法制度已经

瓦解，但是公众仍保有“人治大于法治”的思想，社会各阶层并未形成追求过程公平合理的程序正义理念，公众程序正义理念的缺失也导致了我国一直以来注重对实体性权益的保障而忽视了程序性权益。此外，我国之前一直处于法治薄弱时期，存在立法水平较低、司法资源欠缺、执法能力不足等问题，而由于实体正义注重结果的公平公正，具有实施成本低、针对性强的优点，所以我国法治建设在当时选择追求实体正义而回避程序正义也是一种权衡之举。

最后，法治建设受大陆法系国家影响较深。我国在建立中国特色社会主义法律体系进程中，在法治理念、法律体系、司法体制等方面较多借鉴了大陆法系国家的相关经验，如德国、法国、日本等。大陆法系国家推崇实体正义而忽视程序正义，认为实体正义就是能反映实体的公正和结果的正义，程序正义仅是获得实体正义的一种工具，只要实体结果公正而通过何种程序或手段并不重要。我国在学习借鉴大陆法系国家法治建设经验过程中也吸收了这种实体正义优先的理念，逐步形成了“重实体轻程序”的法治理念。

“重实体轻程序”理念为我国公众环境权益的保障带来了诸多困境

我国在对公众环境权益保障时也是坚持了“重实体轻程序”的理念，主要表现为重视对公众实体性环境权益的保障而忽视以公众参与为代表的公众程序性环境权益。虽然此种理念在当时的社会经济条件下对保障公众环境权益起到了一定的促进作用，但是随着我国生态文明建设的逐步推进，“重实体轻程序”的环境权益保障理念已难以符合新时期我国环境治理的要求。

首先，不利于公众环境权益的全面保障。受“重实体轻程序”理念影响，环境法律规范对公众的实体性环境权益进行了较为全面的规定，如上文提到的改善公众生活环境、保障公众健康、奖励改善环境行为、对侵害环境权益的行为进行责任追究等。目前我国对公众环境权益保障仍处于末端被动的阶段，现有环境法律文件注重对公众实体环境权益的保障而忽视程序性权益如公众参与的保障，公众难以在环境立法、环境决策等过程中主动主张自身关切的环境权益，形成了公众的环境权益被动地由各种环境法律进行设计和保障的局面，降低了公众实体性环境权益保障的效果。此外，由于公众在环境立法、环境决策等过程中的缺位，相关环境法律或政策规定的各种公众环境权益背离公众真实需求，公众易对这些环境法律或环境政策产生抵触情绪，影响相关法律或政策的顺利实施。

其次，影响我国环境法律体系的协调发展。随着我国生态文明建设的逐步推进，以新《环境保护法》为代表的新时期环境法律体系在防控污染，改善环境等方面取得了显著成效。然而，在“重实体轻程序”理念影响下，较多的环境法律文件或规范仍是对公众的实体性环境权益进行规定，体现出对环境实体正义的追求。对比之下，目前我国环境法律体系中对环境程序正义仍缺乏足够的关注，仅由较少的法律文件对公众参与进行了概括性规定，并且存在适用范围有限和缺乏操作性的缺陷。所以，我国环境法律体系在“重实体轻程序”理念影响下，不仅形成了环境实体正义法律和环境程序正义法律两者在数量方面上的不均衡发展局面，而且由于程序正义理念的缺失，也造成了我国

相关环境法律在追求以公众参与为代表的程序正义过程中的力不从心,进而影响实现真正的环境正义。

最后,与我国现阶段环境治理政策相违背。自党的十八大提出“改革生态环境管理体制”以来,公众参与逐渐成为我国环境治理的重要组成部分,尤其是十八届四中全会提出的“创新社会治理体制”和“推进国家治理体系和治理能力现代化”强调了社会力量在国家事务中的地位和作用。在我国由“社会管理”阶段向“社会治理”阶段发展背景下,环境权益保障的“重实体轻程序”理念不仅忽视了对公众程序性环境权益的保障,而且抑制了公众参与在环境治理中的积极价值,背离了我国生态文明建设的方向和要求。

程序正义开创我国生态文明建设新局面

《办法》不仅为公众实现参与各种环境保护事项等程序性权益提供了法律上的依据和指导,而且其蕴含的程序正义更是为我国的环境权益保障注入了一种新理念,反映了我国生态文明建设的新气象。

公众环境权益将获得全方位的保障

《办法》的颁布实施使公众获得了参与环境立法、环境决策、监督环境行政行为等环境保护事项的权利,公众在此阶段可以主动主张和维护自身的环境权益,其环境权益也由过去的末端被动保护转为事前主动主张。这种程序正义的环境权益保障理念不仅强调了对公众参与环境立法、环境决策等程序性权利的保障,而且也在一定程度上减少了保障公众实体性权益的成本,有助于实现真正的环境正义。除了保障公众程序性和实体性环

境权益以外,《办法》还对环境行政机关在公众参与环境立法、环境决策、监督举报等环节的保障职能进行了具体规定,强调环境行政机关对公众实现程序性环境权益的指导和协助职责。《办法》对环境行政机关的责任规定除了保障公众参与各种环境保护事项以外,也反映了新时期我国环境行政机关执法理念的转变,除了坚持通过行政强制手段履行环境监管职能以外,还重视运用行政指导手段增进与公众的互动和交流,顺利实现环境监管目标。

带动新时期环境法治全面发展

随着《办法》的颁布实施,程序正义开始成为我国环境权益保障的一种新理念,公众程序性环境权益开始得到法律的认可和保障,而这种程序正义理念也将为我国现代环境法治的形成和发展带来积极影响。

首先,促进环境法律体系协调发展。我国目前环境法律体系主要表现出对环境实体正义的追求,对公众实体性环境权益做了具体全面的规定而忽视公众程序环境权益的保障。随着贯彻环境基本法公众参与原则的《办法》实施,不仅之前以《环境影响评价法》《环境影响评价公众参与暂行办法》《环境信息公开办法(试行)》为代表的保障公众程序性环境权益的法律文件更具有适用性和操作性,而且程序正义理念的贯彻也将出现更多保障公众程序性环境权益的法律文件,使环境法律体系实现协调发展。

其次,改进环境行政执法理念。《办法》对环境行政机关的职责性规定增加了它们在环境监督管理中的“服务者”角色,这也为今后我国环境行政执法提供了新的理念。在之前环境监督管理工作中,环境行政机关

主要运用行政强制手段来实现环境监管目标,在取得一定效果的同时,也增加了公众对部分行政行为的抵触情绪,限制了环境监管工作的成效。而在程序正义理念下,行政机关采取行政指导手段来指引和保障公众参与各种环境事项的权利,在丰富了行政管理手段的同时也使环境监管目标得以顺利实现。

最后,塑造环境司法专门化进程中的程序正义理念。随着我国环境法治建设的逐步推进,环境司法在我国生态文明建设进程中逐渐占据重要地位,我国也相应提出了环境司法向专门化发展的要求。在环境司法专门化发展理念指导下,各级专门环境审判机构不断完善,各种法律文件也对环境公益诉讼、环境犯罪案件移送等环境司法活动做了详细规定。然而,由于我国环境司法实践仍处于起步阶段,在我国环境司法专门化进程中仍以“硬件”发展为主,并且仍是坚持了“重实体轻程序”的实体正义理念,缺乏程序正义的司法实践理念和评判标准,所以,《办法》所贯彻的程序正义理念也对我国的环境司法专门化建设有理念层面的借鉴意义,并且随着环境司法实践的逐步推进,程序正义也将成为我国环境司法在实现环境正义过程中的评价标准和追求目标。^{①B}

主要参考文献

- [1] 李建华. 公共政策程序正义及其价值[J]. 中国社会科学, 2009(1): 64-69.
- [2] 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(1): 34-41.
- [3] 陈泉生. 环境法哲学[M]. 北京: 中国法制出版社, 2012.

(秦天宝系武汉大学环境法研究所所长,教授、博导,中国环境资源法学会秘书长)