

# 环境法基本原则:国外经验及对我国的启示

常纪文

(中国社会科学院法学研究所 北京 100720)

**摘要:**公众参与既是环境保护的基础,也是现代民主社会的基本要求。基于此,许多国家制定的环境基本法、环境法典或其他综合性环境法规定了公众参与的实体和程序性权利。我国现行《环境保护法》有关公众参与规定不足,为此,在起草我国环境基本法关于公众参与的法律规范时,应树立环境法治和公民民主与科学参与的思想,要把公众参与和宪法中的人权保护和环境保护规范结合起来,并在其指导下把公众参与作为环境法的基本原则。

**关键词:**综合性环境法;公众参与;权利;环境基本法;启示

中图分类号:D912.6

文献标识码:A

文章编号:1671-2153(2006)01-0028-06

现代意义的环境问题产生于第二次世界大战以后,防治现代环境问题的现代环境法也就随后诞生了。而环境基本法、环境法典和其他起环境基本法作用的综合性环境法的诞生则是在20世纪60年代以后。如卢森堡在1965年制定了《自然环境和自然资源保护法》;日本于1967年通过了污染防治的基本法《公害对策基本法》,并于1972年通过了自然环境保护的基本法《自然环境保全法》,匈牙利1976年制定了《人类环境保护法》,菲律宾1977年颁布了《菲律宾环境法典》,波兰1980年颁布了《环境保护法》并在1989年和1990年两度进行修订,印度和保加利亚也分别在1986年、1991年颁布了《环境保护法》。截至目前,据不完全统计,颁布环境基本法、环境法典或起环境基本法作用的综合性环境法的国家已接近100个。这些立法有许多共同点,其中最为引人瞩目的一个共同点就是顺应世界民主政治的发展潮流,规定了公众参与环境保护的基本权利和实现机制。

## 一、国外综合性环境法关于公众参与的规定

在环境问题成为人们关切之事项且日益全球化的20世纪,世界上大多数国家在世界民主潮流的推动下,开始制定或修改其环境基本法、环境法典或其他起综合环境基本法作用的综合性环境法律,并结合各自的国情对公众参与作了实体和程序法上的

规定。世界各国关于公众参与环境保护的规定形式多样,内容也比较复杂。限于篇幅,本文仅介绍和分析世界上几个主要国家的综合性环境立法。

美国1969年的《国家环境政策法》以其规定“国会授权并命令国家机构应当尽一切可能实现。国家的各项政策、法律以及公法解释与执行均应当与本法的规定一致”而成为该国的环境基本法律。该法虽然不是世界上最早的环境基本法,但它是世界上最早从现代科学意义的环境保护观念出发,全面、系统地阐述国家环境保护基本政策的法律。在这些环境保护的基本政策中,公众参与作为与美国长期标榜的现代民主政治观念相适应的一个政策,得到了充分的体现。该法第11条规定:“国会特宣布:联邦政府将与各州、地方政府以及有关公共和私人团体合作采取一切切实可行的手段和措施,包括财政和技术上的援助,发展和促进一般福利……”在法律上,私人团体相对政府而言,属于公众的范围,因此,“与私人团体合作”的措辞表明政府与特殊的公众——私人团体合作的政策。在该法的框架内,美国联邦和各州的环境立法对公众参与保护环境的实体性权利和程序性权利作了详尽的规定,其判例法也对公众参与权进行了一些阐述和扩展,可操作性非常强。一些行政机构还颁布了公众参与环境保

收稿日期:2005-09-10

作者简介:常纪文(1971-)男,湖北监利县人,中国社会科学院法学研究所教授。

护的建议和指南。如美国环境公平咨询委员会发布了“公众参与的模范计划”,该计划阐述了背景、模范计划、核心价值、公众公平地参与环境保护的清单等内容;再如蒙特哥马里(Montgomery)县颁布了《关于公众参与土地使用决策的指南》。目前,公众参与已经事实上形成了美国环境法的一个基本原则。

日本1993年颁布的《环境基本法》在第一章“总则”部分第9条规定了公民的环境保护职责,即“国民应当根据其基本理念,努力降低伴随其日常生活对环境的负荷,以便防止环境污染。除前款规定的职责外,国民还应根据其基本理念,有责任在自身努力保护环境的同时,协助国家或者地方公共团体实施有关环境保护的政策和措施”。为了加深公民对环境保护的广泛关心和理解,激发他们积极参与环境保护活动的热情,该法第10条设立了环境日。可见,这两条规定的公众参与主要是义务性的。该法在第二章“关于环境保护的基本政策”第25条(有关环境保护的教育、学习等)规定,国家采取必要措施,振兴环境保护教育,充实环境保护宣传活动,在加深企(事)业者对环境保护的理解的同时,提高他们参加有关环境保护活动的积极性。该法在第26条(促进民间组织等的自发活动的措施)规定,国家采取必要的措施,促进企(事)业者、国民或由他们组织的民间组织自发开展绿化活动、再生资源的回收活动及其他有关环境保护的活动。该法还在第27条(情报的提供)规定了国家要适当地为法人和个人提供环境状况及其他有关环境保护的必要情报。可见第二章所涉及的公众参与规定基本上是在国家职责基础上的权利性规定。另外,该法第31条(公害纠纷的处理与救济受害者)对权利救济作了原则性规定。第34条(旨在促进地方公共团体或民间团体发起的活动)规定,为促进民间团体保护全球环境保护的活动,国家有义务提供信息和其他必要的措施。

加拿大1997年颁布的《环境保护法》前言认可了“通过与各省、地区和土著人民的合作”的重要性,并在第2条规定了国家三项保证公众参与的职责,一是“鼓励加拿大人民参与对环境有影响的决策过程”,二是“促进由加拿大人民保护环境”,三是“向加拿大人民提供加拿大环境状况的信息”。在国家保障职责的基础上,该法设立了第二章“公众参与”,规定了公众的环境登记权、自愿报告权、犯罪调查申请权和环境保护诉讼、防止或赔偿损失诉讼等内容。其中,环境保护诉讼类似于美国的“公民诉讼”,其提起者并非一定是受害者,该项诉讼建立在犯罪调查未进

行、调查不充分或调查结论不合理的基础上;防止或赔偿损失诉讼建立在自己权利受到或即将受到侵害的基础上。加拿大环境法关于公众参与权利的规定既周到,又具体,如环境登记权涉及登记的建立、形式和方式等内容,环境保护诉讼权涉及个人可以提起诉讼的情形、两年诉讼期间、不可以对救济行为提起诉讼、例外、诉讼通知、向总检察长送达、其他诉讼参与者、举证责任、辩护、事业单位支付赔偿金、救济、磋商救济令、对磋商救济命令的限制、和解或中断、和解及命令、费用等内容。另外,该法还在其他章节规定了相应的公众参与权利或与公众参与权利配套的制度措施,如该法的第三章规定了与公众参与密切相关的信息收集、目标、指导方针和行为准则等内容。

法国1998年颁布了《环境法典》,公众参与的原则一直贯穿其中。该法第110·1条规定:“……从事对国家这些共同财富的妥善保护、开发利用、修缮恢复及良好管理必须在有关法律规定的范围内,遵照下列原则进行……”其中的第四个原则是参与原则,对于该原则,该法规定:“根据第1项指出的参与原则,人人有权获取有关环境的各种信息,其中主要包括有关可能对环境造成危害的危险物质以及危险行为的信息。”该法还专门设立第二编“信息与民众参与”,分为对治理规划的公众参与、环境影响评价的公众参与、有关对环境造成不利影响项目的公众调查和获取信息的其他渠道四章,具体细致地规定了公众参与环境保护的目的、范围、权利和程序。该编所涵盖的公众参与原则包含增加透明度和有组织的咨询等内容。其中,关于公众调查的法律规则是实施增加透明度和有组织咨询原则的基础。关于公众调查的目的,该法第三章(有关对环境造成不利影响项目的公众调查)第123·3条规定:“第123·1条指出的调查目的:一方面向群众发安民告示;另一方面在从事影响评价之前,征求群众的意见、建议和反建议,以便使得职能部门更加全面地掌握必要的信息。”

作为前社会主义国家的一个组成部分,俄罗斯也加强了其公众参与的环境基本法规定。该国2002年实施的《俄罗斯联邦环境保护法》把公众参与权的规定分为两大类,一是联邦和联邦各主体的保障职责,二是公民的基本权利。关于联邦和联邦各主体的保障职责,该法在第5条和第6条规定,俄罗斯联邦国家权力机关、联邦各主体国家权力机关在环境保护领域保证向居民提供可靠的环境保护信息;第13条规定国家机关和公职人员帮助公民、社会团体和其他非商业性团体实现环境保护权利的职责,规

定可能损害环境的项目布局必须考虑居民的意见或公决的结果,并规定阻碍公民、社会团体和其他非商业性团体进行环境保护活动的,应依照规定承担责任;第15条规定编制俄罗斯联邦生态发展规划和俄罗斯联邦各主体环境保护专项规划时,应当考虑公民和社会团体的建议。关于公民的基本环境权利,该法第11条规定“每个公民都有享受良好环境的权利,有保护环境免受经济活动和其他活动、自然的和生产性的非常情况引起的不良影响的权利,有获得可靠的环境状况信息和得到环境损害赔偿的权利”之后,规定了公民成立社会团体、基金和其他非商业性组织的权利,居住地环境状况及其保护措施的信息请求权,举行会议、集会、示威、游行、纠察、征集请愿签名和公决权,提出社会生态鉴定建议权和参加权,协助国家机关进行环境保护的权利,申诉、申请和建议权,环境损害赔偿诉讼权及法律规定的其他权利。此外,该法第68条还规定了公民、社会团体和其他非商业性团体的环境保护社会监督权,并将其目的定位为“实现每个人都有享受良好环境的权利和预防环境保护违法行为的发生”。

## 二、国外综合性环境法关于公众参与规定的经验

综合以上国家的环境基本法、环境法典或其他具有环境基本法作用的综合性环境法关于公众参与的规定,可以归纳出以下几个共同特点:

(1)科学地界定环境法治的主体结构模式,确认公众的法律参与地位。传统的环境保护法治结构一般只包括管理者(政府)和被管理者(如排污企业),由于环境保护行政管理关系可能涉及双方当事人权益的救济和平衡问题,所以司法机构被作为纠偏力量纳入进来。由于环境行政管理者和管理者的行为均可能对公共的环境产生广泛的影响,因此在强调社会利益和个人权利优先的现代民主社会,公众的公共环境利益被广泛渲染并得到大多数民主国家的重视,其保护被纳入环境立法之中。这样,环境法治的主体结构除了包括司法监督下的管理者和被管理者,还包括公众。为了保护公众的参与和监督权益,一些国家的环境立法和司法判例又确认了公民诉讼的机制。于是,司法监督框架内的管理者、被管理者和公众的环境保护法治结构就被确立了。上述国家的环境基本法等综合性立法关于公众参与机制的设定也说明了这一点。

(2)把环境保护的公众参与确定为公民的一项基本民主权利或民主社会的基础,并通过设立专门的章节或把公众参与广泛地融入到法律条文之中来体现公众参与

的环境法基本原则地位。值得说明的是,虽然日本、俄罗斯的环境基本法没有明确地把公众参与规定为环境法的一个基本原则,但事实上,公众参与的精神、要求和指导思想还是基本上贯穿于环境基本法的主流条文之中,因此,可以说,公众参与的环境法基本原则和社会文化还是被体现出来了。(3)重视与参与权相关的环境教育权和环境信息权。科学的有秩序的参与应该建立在对环境科学有充分了解的基础上。因此上述国家的环境法非常重视环境科学知识的普及和教育。另外,了解相关的环境信息也是科学和民主参与的前提,为此,这些国家的综合性环境法都非常重视公民和社会团体的环境信息的适当获取,并规定了可获取信息的范围、获取渠道和获取程序。(4)公众参与权的规定既有公民和社会团体参与权利的规定,也有政府保障职责的规定,而且两者紧密配合。基于公民权利保护的重要性,这些国家一般都先规定国家的保护职责,再规定公民权利的范围和行使程序。值得说明的是,在欧盟、美国、加拿大等国家和地区,公众尤其是非政府的环境保护组织参与环境保护有关的立法和决策已经制度化了。参与方式的正式性和透明性已经成为这些国家公众参与的共同特色。(5)公民参与的权利广泛,既有政治性、社会性和经济性权利,也有诉讼权利;既有实体性权利,也有程序性权利;既有参与决策的权利,也有参与规划和其他影响自己环境权益活动的权利。除了美国外,这几类权利的规定采取总则和分则规定相结合的方式进行布局,总则的规定比较抽象,分则的规定则比较具体、细致。(6)贯彻了有权利必有救济的思想,公民权利救济的法律保障规定周到而且充分。上述环境立法规定了救济的条件、救济的方式和救济的程序,其中规定最为具体的是加拿大的《环境保护法》。

## 三、我国《环境保护法》关于公众参与的规定及存在的主要问题

(一)我国《环境保护法》有关公众参与的规定

我国1989年的《环境保护法》对公众参与也有一定的涉及,如该法第5条规定:“国家鼓励环境保护科学教育事业的发展,加强环境保护科学技术的研究和开发,提高环境保护科学技术水准,普及环境保护的科学知识。”从该条可以看出,公众可以参加环境科学教育与环境科技研究与开发。该法第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。”该条明确了公民的检举权和控告权。为了鼓励公民参与环境保护,该法第8条规定:“对保护和改善环境有

显著成绩的单位和个人,由人民政府给予奖励。”在紧急情况下为了保护公民的人身安全,该法第31条规定了污染通报机制,即“因发生事故或者其他突发性事件,造成或者可能造成污染事故的单位,必须立即采取措施处理,及时通报可能受到污染危害的单位和居民……。”为了救济环境受害者,该法第41条规定:“造成环境污染危害的,有责任排除危害,并对直接受到损害的单位或者个人赔偿损失。”从而明确了公民的危害排除和损害赔偿请求权。

## (二) 规定存在的主要问题

《环境保护法》制定于20世纪80年代末,中国正处于计划经济时代,许多种类的环境问题还没有突显,已有的环境问题还没有成为区域化,因此,公民参与环境保护的必要性虽然已经得到认识,但是这种认识还没有深化。基于此,《环境保护法》关于公众参与的规定是不全面和不充分的。然而,在中国人口日益膨胀,资源消耗、生态破坏和环境污染越来越严重的今天,在各国环境问题区域化和国际化的时代背景下,在社会主义民主政治的基本国情下重新审视上述规定,它们存在以下几个主要的问题。

一是法律规范所确立的环境保护法律主体结构仍然只有司法审查框架内的政府和被管理者,公众的作用虽然得到一定的重视,但并没有被纳入其中,所以,环境保护的行政管制色彩和官本位思想相当浓厚,公众的参与式监督机制特别是要求政府调查和公民诉讼的机制没有被建立,也就是说,环境保护法治的思想并没有得到完全的贯彻。

二是公众参与没有成为环境法所确认的公民环境权和宪法所确认的基本人权,也没有被确认或体现为环境法的一项基本原则。2004年宪法修正时增加了保护公民人权的内容,而公民享用适宜的工作和生活环境,表达其关于环境的态度和愿望,参与环境的保护则属于基本人权的内容,因此公民的环境权应当纳入公民作为人所享有的基本权利,并得到环境基本法和其他综合性环境法律的确认和体现。而公众参与是公民行使和保护自己环境权利的重要行为方式,它也应得到环境基本法和其他综合性环境法律的确认和体现。国外大多数国家的环境基本法或综合性环境法律已经如上所述,把公众参与确认或体现为环境法的一项基本原则,但我国的《环境保护法》却没有做到这一点。另外,其他的单行环境法律关于公众参与的规定也是非常有限的,因此,目前学者们和执法者把公众参与纳入现行中国环境法的基本原则体系是不科学的。

三是公众参与的范围狭窄,规定简单,而且多为服从性的规定,缺乏公民主动行使或激励公民主动行使其基本环境权利的实体性和程序性规定。由于国家机关具有专业性和监督管理的非全天候等缺陷,加上国家机关的内部监督制约机制具有片面性,如果外部的监督制约机制特别是参与式监督制约机制不健全,国家机关及其工作人员在行使其监督管理职权时会因各方面的影响多多少少具有这样或那样的利益倾向,所以,国家机关是难以全面地代表公众各层次和各方面的权益行事的。我国的公众对大多数地方政府的工作越来越不满意的现实也说明了这一点。因此,公众参与是加强国家机关外部监督制约机制的重要手段。世界环境保护的实践证明,公众参与环境保护的范围越宽,监督力度越大,不仅有利于公众民主权利和环境基本权利的保护,有利于环境的保护、改善和经济的发展,还可以促进政府环境保护工作的透明和公平、公开、公正,使政府得到广大民众的支持。但我国《环境保护法》对公民设立的主动性权利仅为检举权、控告权和污染损害救济申请权,该法规定的环境保护奖励、紧急情况下通知、环境科学教育等对公民可能产生的惠益的规定好处均属于被动的反射利益,严格来说,它们根本不属于环境基本权利。因此,我国公民参与环境保护的权利范围极其狭窄,和法国、俄罗斯等国的法律相比,落后不少。基于此,在《环境保护法》影响下的专门环境法律法规规定的公民参与权利也少得可怜,一般限于参加环境影响评价中的意见征求活动和检举、申诉、建议等权利。就参加征求意见的活动来说,法律对征求意见的对象、征求意见的范围、如何处理所征求的意见等规定也不全面。

四是虽然规定了国家促进环境科学教育和环境科学研究工作,但是没有把它提升到培养环境社会文化、促进公众参与的高度。《环境保护法》第5条所作的规定,主要是基于国家的职责,按照民主社会的立法思路,该法还应当在分则中给公民规定与国家职责对应的主动性环境科学技术教育和科技研发权利,并把权利的目的确定下来。日本、法国等国家的环境基本法或其他综合性环境法一般都把这项基本权利的目的和提高公民环境素质、培养环境文化、促进公众参与结合起来,但我国的《环境保护法》却只规定了国家的职责,忽略了对应面的立法。

五是缺乏政府职责、环境信息和申请调查、提起诉讼等与保障公众参与的措施规定。公众要想有秩序、科学地和民主地参与到环境保护工作中,

它不仅需要司法主体,如企业的配合,更重要的是,它还需要政府切实地履行保障职责。这项保障职责包括资金补助、税收减免、技术扶持、信息提供、咨询帮助、培训教育等措施,有时候还包括为游行、示威、集会等活动提供秩序维持等保障措施。另外,西方国家成功的经验已经证明,申请调查和与之相关的公民诉讼制度也是通过公众参与来督促行政机关切实履行其环境保护行政职责的有力机制。但在我国,学者已经为该项制度呼吁10余年了,却一直没有得到立法部门的回应。

此外《环境保护法》还缺乏环境保护社会团体的活动规定,缺乏民间国际环境保护合作的规定。

#### 四、国外经验对我国环境基本法制定的启示

由于现行《环境保护法》由全国人大常委会通过,它没有规定其他的环境保护法律不得违背该法的宗旨和规定,因此,它与同样由全国人大常委会通过的各专门环境保护法律在效力方面是平等的,不存在谁隶属谁的关系。在实际的立法中,也出现了环境单行法的许多规定与《环境保护法》规定不一致的情况。基于此,制定替代现行《环境保护法》的统领性环境基本法是必要的。我国的立法机关已经认识到了这一点,并正在进行这方面的努力。因此,对于国外环境基本法、环境法典和其他综合性环境法有关公众参与的上述经验,只要不涉及意识形态的问题,或虽涉及意识形态的问题,但其合理成分可供我国借鉴的,我们也可以结合我国的基本国情和立法规则予以定向地借鉴和发展。这对我国环境基本法的起草是有相当积极的意义的。

(一)我国环境基本法设立公众参与的规范时应树立的指导思想

在起草我国环境基本法关于公众参与的法律规范时,应树立环境法治和公民民主与科学参与的思想,要把公众参与和宪法中的人权保护和环境保护规范结合起来,并在其指导下把公众参与作为环境法的基本原则。环境法治意味着既要发挥政府引导、企业守法、公众监督和市场机制的作用,还要建立起保障公众参与的司法审查法律框架,以限制和平衡政府和企业的行为。公民民主和科学参与意味着我国的立法者必须把环境保护的公众参与作为公民的一项基本政治权利,作为环境保护的一项基本措施来对待,并使之制度化、经常化。把公众参与作为环境法的基本原则意味着这个特殊的抽象规则在环境基本法的所有条文之中必须具有指导性和统帅性的特点。只有坚持这几点,才能制定能够真正解

决我国现实环境问题的环境基本法。

(二)符合我国环境基本法公众参与制度设计的模式

环境保护公众参与制度的设置,要注意以下几点:一是目标要清晰,制度的设计要体现可持续发展的目的价值,要有利于培养环境文化和发扬环境民主,有利于保护和改善环境,有利于坚持环境权益平衡的原则。二是总体框架要全面、系统,公众参与的制度具有广泛的覆盖性和渗透性。三是在权利的范围方面,既要设立政治性、社会性和经济性权利,还要设立诉讼权利;既要设立实体性权利,还要设立程序性权利;既要设立参与决策的权利,还要设立参与规划和其他影响自己环境权益活动的权利。四是公众参与的各具体机制既要相互联系,又要相互配合,具有可适用性。五是既要响应对我国生效的国际环境法律文件的要求,立足于本国的国情,又要充分借鉴国外的成熟经验。在借鉴时,既要注意借鉴内容的定向性和针对性,又要注意借鉴国家的广泛性和借鉴内容的可对比性,发挥借鉴的模仿性和超越性作用。

基于上述要求,根据国外的成熟经验和我国的环境立法传统,我国环境基本法在设计公众参与制度时,宜考虑以下模式:一是在前言中强调公众民主和科学参与的作用,确认公众的法律参与地位。二是在总则的基本原则部分,把公众参与确定为公民的一项基本环境权利和环境法的基本原则。三是在总则的政府职责部分,强调政府保障公众环境利益和为公众参与环境保护和监督提供必要便利的职责,在公民的基本义务部分,强调公民的基本环境保护义务。四是在分则中设立专门的信息保障和公众参与章节,全面、具体地规定环境信息公开和公众主动性参与的方式和程序,规定公众参与的实体和程序性权利,规定公众参与的法律救济途径和程序。五是在分则的其他章节或条款,如环境日、环境宣传、环境社会团体的成立及其活动、环境保护的国际合作、环境保护科学教育和科技研发等方面,把公众参与广泛地融入其中,只有这样,才能真正确立和体现公众参与的环境法基本原则地位。

(三)我国环境基本法应设计的公众参与法律机制

在上述模式的框架内,我国环境基本法可以定向地借鉴国外环境基本法等综合性环境法律的成熟经验,根据权利的范围和实现程序全面、系统地设立如下公众参与或与公众参与有关的环境保护机制:在环境教育、环境科技促进和环境日的庆祝方面,要

把其实施和公众的参与挂起钩来,要把其目的和培养公众的环境文化,提高其参与环境保护的积极性结合起来。

在政府的保障职责方面,要建立政府对环境保护负责和为公众负责的理念和机制,建立政府为公众参与提供必要信息和便利的机制,要建立公众参与和监督政府管制活动的机制。

在环境信息方面,要建立信息公开与获取的机制。对于政府环境信息的收集,要规定信息收集的目的、收集范围、收集时效、收集标准、指导方针和行为准则;对于信息公开,要规定公开的时间、公开的渠道、公开的程序;对于信息的获取,要规定获取的资格、获取的信息范围、获取渠道、获取程序和获取的费用等内容。

在规划和建设项目的参与方面,要规定公众参与环境影响评价的目的、范围、时间、方式和程序,规定公众意见和建议(包括建议和反建议)的征求、处理和公示机制,要建立环境影响评价责任追究机制;要借鉴《俄罗斯联邦环境保护法》的经验和武汉市的试点经验,建立居民对影响自己生活环境的规划项目和建设项目享有公决权的机制;还要借鉴加拿大《环境保护法》的经验,要发挥公众监督无所不在的作用,建立申诉、申请和建议机制和环境调查申请登记制度。

在环境保护的社会和经济活动方面,要规定公民参与植树造林、清除白色污染、节约资源、减少日常生活污染和生态破坏等社会性的权利和义务,规定环境保护产业、参与环境保护投资等经济性的权利。

在政治性权利方面,要建立环境保护会议、集会、示威、游行、纠察、征集请愿签名等活动的保障机制。并把该项机制的实施和《游行示威法》的

修改结合起来。

在社会团体的组织和活动机制方面,要规定公民成立环境保护社会团体、环境保护基金和其他非商业性组织的成立条件,并规定其国内活动权利(如参与权和监督权)和国际合作的范围、方式和原则。

在法律救济方面,要规定行政救济和司法救济两种救济的方式。对于行政救济,可以设立行政复议和行政仲裁的机制。对于司法救济,可以设立行政诉讼、民事司法救济和刑事诉讼三种方式。行政诉讼应包括私益侵害行政诉讼和行政类的环境公民诉讼。民事司法救济包括民事仲裁和民事诉讼,民事诉讼要包括环境损害民事赔偿诉讼和民事类的环境公民诉讼。刑事诉讼要包括自诉类和公诉类刑事诉讼。无论是行政、民事还是刑事诉讼,都要具体规定诉讼的资格、条件和程序,建立公民、社会团体支持诉讼的机制。另外,对于民事和行政类的公民诉讼,要规定起诉条件、受理与立案、诉讼参加人、诉讼时效和期间、诉讼例外、诉讼文件送达、举证责任、因果关系的判断、辩护、和解、财产保全、诉讼费用减免、判决的履行等内容。

另外,对于环境基本法难以周全规定的公众参与机制,还可以授权法规和规章进行完善,只有这样,才能建立科学和符合民主和法治精神的环境保护公众参与法律制度体系。

#### 参考文献:

- [1]赵国清.外国环境法选编[M].北京:中国政法大学出版社,2000.
- [2]Jan Hancock.Environmental Human Rights[M].Hants:Ashgate Publishing Limited,2003.
- [3]Elni.International Environmental Impact Assessment [J].Caeron 1997,(5).

### Stipulation and the enlightenment to establishing Chinese environment fundamental law

CHANG Ji-wen

(Institute of Law, Chinese Academy of Social Sciences Beijing 100720, China)

**Abstract:**Public participation is the base of environmental protection. And it is also the basic demand of modern democratic society. So basic environmental laws, environmental code or other integrated environmental law enacted by many countries prescribe the basic substance and procedure rights of public participation. In this paper, the author expounds the regulations firstly about public participation included in environmental laws, environmental code or other integrated environmental law enacted by main countries in the world such as America, France, Japan and Russia. Then the author summarizes the experiment about these legal regulations. Based on these works, shortcomings and its reasons about P.R. China Act on Environmental Protection are discussed. Lastly the author sets forth legislative suggestions on how to resolve these problems relied on the appeal of constituting China's environmental law.

**Key words:**Integrated environmental law; Public participation; Right; Basic environmental law; Revelation

(责任编辑:以姝)