

环境公平与环境民主

——三论环境资源法学的基本理念

蔡守秋

(武汉大学 法学院 湖北 武汉 430072)

摘 要 环境公平不同于传统公平之处是扩大了公平的范围,环境公平包括代内公平、代际公平、区际公平和种际公平,其中种际公平是最能体现环境公平特色的内容。判断物种是否公平的主要依据,是自然正义即自然生态规律。环境民主是环境资源法治的精髓和灵魂。养成环境民主理念是发展人类环境保护事业的需要,实行环境民主是协调好人与自然环境关系的根本保证。环境民主理念是公众参与环境保护的思想基础,公众参与是环境民主的重要表现形式。环境民主理念普及的必然结果是环境资源法的民主化,环境民主手段的法律制度化。

关键词 环境公平 环境民主 区际公平 代际公平 种际公平

中图分类号:DF46 文献标识码:A 文章编号:1671-4970(2005)03-0012-06

本文探讨环境公平与环境民主这两个环境资源法学基本理念,重点研究种际公平和公众参与的思想基础。

一、环境公平

公平既是人类历史上最古老而又最恒久的法律价值之一,又是现代人类社会的一种基本法律价值。公平原则是法的精髓,它既是民法的传统原则,也是国际法的传统原则。在现代汉语中,公平的含义是指“处理事情合情合理,不偏袒哪一方面”^[1];英语中的公平(fair, fairness)的含义是指“公正而正直,不偏私、无偏见”^[2];无论在汉语还是在英语中,公平与公正、正义(just, justice)都是近义词。在许多民族的语言中,公平就是法律的同义词。古希腊的法律思想家海希奥德(Hesiod)认为,法律乃是建立在公平基础上的一种和平秩序,它迫使人们戒除暴力,并把争议提交给仲裁者裁断。^[3]无论在经济上还是在法律上,分配公平都是公平的主要内容。根据国外哲学辞书关于公正(我国也译为公平、正义)的定义:“公正就是建立个人权利同他人(社会、公众、政府或个人)权利的和谐关系”^[4];美国公正论学者德沃金认为:“公正就是确定人们应享有哪一些权利,从而确保人们受到合乎权利要求的对待”^[5]。罗尔斯在1971年发表的、其被西方学者推崇为20世纪哲学、政治哲学、道德哲学和社会哲学的“最伟大的成就”的《正

义论》中指出:正义是社会制度的首要价值,是一个社会首先要解决的问题;社会正义原则是伦理原则;正义原则所要解决的就是用何种方式分配基本的权利和义务,以及决定由社会合作取得的好处如何进行分配的问题。^[6]他主张公平的正义,不但从内容上讲是公平的,而且从形式上讲也是公平的,完美的程序正义是公平的划分标准和实现公平分配的程序。《正义论》大大激发了关于公正和权利的研究热潮,不少学者认为这部著作可以与康德、边沁、密尔等人的著作相媲美。环境正义是环境立法的指导原则,即从环境正义的角度对环境资源法律 and 政策的正义性进行评价,既要考虑环境实体法又要考虑环境程序法方面的正义性、公平性。首先要制定出合乎环境正义原则的环境立法,要从法律上确立当代和子孙后代的环境权益;还要设计出一个公正的程序和法律实施制度以保证公民的环境权利。

一般认为,公平是指给予同样的人同等对待的平等状态。从平等的角度出发,根据平等的主体与平等的内容标准,它可以分为人类平等与人类的发展平等,前者又可以分为人格平等与能力平等,后者则可分为机会平等、条件平等和结果平等。法律公平本质上只能是一种形式公平,无论是人格平等还是法律程序的公正,都仅仅意味着无差别对待,它只是为各个社会关系主体的发展提供了公平条件以及进行社会财富的相对平衡。法律公平是人们的公平

观念在法律上的具体反映,它受制于一定的社会经济基础和人们的伦理道德观念,取决于一定的社会物质生产条件,主要包括利益分配公平和法律地位平等。虽然法律公平能够减少和缓解自然不平等,但它不可能解决和消除人们的自然不平等。

公平问题是环境正义的核心问题之一。从法学的发展历程看,从强调个人利益的个人中心主义,发展到强调人类整体利益的人类中心主义,从而实现人的利益的协调;从强调人的利益的人类中心主义,发展到强调人与环境共同利益的人类生态系统中心主义或生态中心主义,从而实现人与自然利益的协调。环境公平包括环境权利公平、环境机会公平、环境分配公平和环境人道主义公平等内容。环境权利公平,是指每一个人都具有平等的生存权、发展权、环境权和其他环境权益,主要是指公民环境权平等。环境机会公平,是指满足人对环境资源的不同层次的需要和不同的人对环境资源的不同层次的需要,以利于发挥每个人的潜能。环境分配公平,是指法律在配置环境资源时或政府在分配环境资源时,必须公平。环境人道主义公平,是指对于弱势群体、弱者,要实行照顾弱者、扶持弱者的政策,为其生存发展提供基本的环境资源条件。环境正义的核心在于通过环境和资源这一天然纽带,将一国内部的人与人之间、国际社会的国家与国家之间、当代人和子孙后代之间的生存与发展问题,以及人与非人生命体之间的和谐共处问题紧密地联系在一起。环境公平观极大地丰富了传统公平观的内涵和外延,从时间角度分析,它涵盖代内公平和代际公平;从空间角度分析,包括社会个体之间的公平、社会群体或集团之间的公平以及国家、区域之间的公平;从内容维度分析,它包括资源开发利用的公平、环境资源收益的公平 and 环境保护责任的公平等问题;从伦理角度分析,它包括不同物种之间的公平,即人和非人类的其他自然体一样都有平等生存和发展的权利。因此,环境公平不同于传统公平之处是扩大了公平的范围,环境公平包括代内公平、代际公平、区际公平和种际公平(或物种公平),其中种际公平是最能体现环境公平特色的内容。

区际公平包括:第一,在国际上,发达国家、地区和发展中国家、地区之间要实现公平;西方国家和东方国家之间、北方国家和南方国家之间要实现公平。

第二,在国内,东部沿海地区和中、西部地区之间要实现公平;城市和乡村之间要实现公平。

代内公平是指,处于同一代的人们和其他生命形式对来自资源开发以及享受清洁和健康的环境这两方面的利益都有同样的权利。代内公平既体现在一个国家也体现在国际社会。在一个国家内,是指同一代的人公平地获得共有的自然资源、当地大气中的清洁的空气、国家水流和领海中的清洁的水;同时也提出了一个对私有财产的政府限制问题。在国际社会,代内公平是指公平地分配国际空气、水、海洋资源和其他公有资源。目前的分析是将代内公平理解为“在任何时候的地球居民之间的公平”^①。进一步的分析是将代内公平理解为“在任何时候的地球居民之间的公平”。这个概念意味着所有人都有权得到基本满足,包括健康的环境、充足的食物和住宅、文化和精神的满足。为了达到这个目标,在许多情况下将财富和技术从高收入的国家向低收入的国家转移可能是必要的。这也意味着比较富裕的国家特别需要降低其物质产品、水和空气的消费。

代际公平被定义为人类所有各代有权利继承与人类第一代所享受的同样的或改善的“地球的健康”和繁荣。^②代际公平理论认为:全人类在过去、现在和将来共同拥有这个星球的环境;当代人和后代人对其赖以生存发展的环境资源有相同的选择机会和相同的获取利益的机会;不要求当代人为后代人作出巨大牺牲,也不允许当代人的消费给后代人造成高昂的代价;当代人有权使用环境并从中受益,也有责任为后代保护环境;在人与自然的系统中,每一代人都有相同的地位,没有理由偏袒当代人而忽视后代人;人类所有成员都具有平等的权利,每一代人都希望能继承至少与他们之前的任何一代人一样良好的地球,并能同上一代人一样获得地球的资源;由于无法准确地预测后代人的喜好与能力,当代人应提供健康的环境以供后代人满足他们自己的喜好和能力。代际公平体现了当代为后代代保管、保存地球资源的观念。罗尔斯在阐述代际公平时,提出了“合理储备原则”,即保证“为子女辈储备的东西同自己有权从父辈处索取的东西在数量上保持平衡”。伊迪丝·布朗·维丝在她所著的《对后代的公平》一书中认为:“在任何时候,每一代既是受后代委托而保管地球的保管人或受托人,也是这种行为结果的受

①参见 Ronnie Harding et al., Interpretation of the Principles for the Fenner Conference on the Environment: Sustainability——Principles to Practice 1 (Unisearch, University of New South Wales, 1994).

②伊迪斯·布朗·维丝(Edith Brown Weiss)所写的文章《我们这一代对下一代负有什么责任》84 Am. J. Int'l L. 198, 200(1990)。

益人。这就赋予我们保护地球的责任,以及某种利用地球的权利。拟议中的代际公平的理论假定,所有国家对后代都有代际责任,而不管后代是何国籍。^①为了将后代人的利益与政府决策联系起来,法国已成立后代人委员会。《1992年澳大利亚政府间环境协定》已经承认代际公平的观念,该协定申明:“为了维护和改善后代的利益,当代应该保障环境的健康、多样性和生产能力。”^②在美国,沃尔特·罗伯特研究所在1993年夏天举行了跨代公平研讨会,会上提出了对政策和重大活动进行跨代环境评估的倡议。1994年2月,在联合国教科文组织和Cousteau协会的资助下,有关专家举行会议草拟了《拉古纳全球后代人人权宣言》并将该宣言提交给教科文组织审议;Cousteau协会也向教科文组织提交了一个《后代人权利法案》,并为它征得了150万人的签名。在菲律宾,跨代环境公平主张已得到司法诉讼的支持。1993年,菲律宾的45名儿童由他们的监护人的代表安东尼奥为代表,代表他们这一代及其下一代向法院提起诉讼,指控菲律宾政府环境资源部门所签发的木材许可证合同超出了森林的采伐能力,要求停止大规模地出租供采伐的森林,特别是原始森林。菲律宾最高法院承认这45名儿童的诉讼权,承认他们作为自己和后代人的代表基于环境保护立场对政府提出的诉讼具有保护子孙后代环境的权利。戴维德法官在向法院的报告中指出:“我们发现没有任何困难判决他们(指儿童)能够为他们自己、他们的其他同代人以及后代提起诉讼。就生态平衡和健康的环境而言,他们代表后代提起诉讼的资格建立在几代人共同责任的基础上。”由于法院裁决授予了孩子们的诉讼权,迫使政府下达行政命令取消了65个出租森林的合同项目^[7]。

种际公平是指:人要尊重自然,热爱大地,保护环境,动物和其他非人生命体应该享有生存权利;人与非人类生命体物种之间要实现公平。传统法学中的公平理念主要讲人与人之间的公平与平等,环境公平理念区别于传统法学公平理念之处是强调种际公平。关于种际公平的观念,尽管目前学术界还存在不同的意见,但是作为一种理念却具有十分重要的意义。罗伦·威尔金逊于1980年编写的《关照地球:基督徒对自然资源的托管》探讨了环境公平的问题,该书在最后总结说:“我们应该为地球上的所有创造物都追求公正;上帝命令我们这样做”;“这是一

项工作——出自我们作为托管人的天职。这也是主的命令——一项义务和一项向所有基督徒提出的新挑战”。辛格于1975年发表的《动物解放:我们对待动物的一种新伦理学》一书,其核心也是公平原则或平等原则。他认为,人的利益和动物的利益同等重要,正如一个人很看重她自己的生命和感觉一样,一只猫或一头鹿也很看重它自己的生命和感觉。深层生态学中最激进的部分就是纳斯所说的“生态平等主义”,纳斯称生物平等主义为“生物圈民主的精髓”。深层生态学的核心观念是:每一种生命形式在生态系统中都有发挥其正常功能的权利,或——纳斯所说的——“生存和繁荣的平等权利^[8]”。种际公平的基本涵义是尊重大自然,正如《全球法官会议关于法律的作用与可持续发展的原则》所申明的:“我们一致认为,司法机关可以发挥关键性的作用,通过在国际和国家各级加强法制,将联合国《千年宣言》^③中提出的自由、平等、团结、容忍、尊重大自然和共同承担责任等共同价值观变成行动,将上述人类价值观融入现代文明。”^[9]中国现代环境保护的领导和见证人,原国家环境保护局局长、全国人大环境与资源保护委员会主任、联合国可持续发展高级咨询委员会委员曲格平在香港城市大学发表演讲时强调:“从政治、法律和道德上看,要把对生命的尊重和对自然的生态系统的爱护纳入到政治、法律和道德体系中,把生命和自然生态系统作为与‘人’一样公正、公平对待的‘主体’,同自然平等相处,崇尚简朴的生活和有节制的物质消费,人类的需求不能超越地球生态系统的承载能力^[10]”。国家环境保护总局副局长祝光耀也认为:“生态文化建设应当与社会公德建设有机地结合起来,坚持社会公正原则,以对后代人的生存和发展负责;坚持自然界公正原则,以对自然界及其生命负责;坚持国际公正原则,反对生态殖民,反对资源侵略。”^[11]

为了实现对动物等自然体权利的合理限制,应该贯彻物种公平或种际公平的原则,即坚持不同物种平等的原则。物种是一个整体概念,每一物种由许多个体组成,物种公平着眼于物种整体的平等、动态的平等,其关注的重点不是某个个体的生死而是由许多个体生死形成的整体持续状态。种际公平的自然科学根据即生态学根据是,每一物种都在大自然中占据一定位置,都按照自己的目的生存发展,不同物种彼此相生相克、相依相随,物种之间的关系,

①见 Edith Brown Weiss, In Fairness to Future Generations, 1988.

②The Australian Intergovernmental Agreement on the Environment, May 14, 1992.

③《千年宣言》于2000年9月由世界各国领导人在联合国大会通过。《千年宣言》誓言:“不遗余力,使全人类、尤其是我们的子孙后代不致生活在一个被人类活动造成不可挽回的破坏、资源已不足以满足他们的需要的地球。”

是物竞天择、优胜劣汰、适者生存。生态哲学或生态伦理学认为,各个物种都生而平等,没有高低贵贱之分,大自然中的一切物种都处于自由生存和自由竞争的状态,都有其生存发展的权利。判断物种是否公平的主要标准,是自然正义即自然生态规律。

从某种意义上可以认为,环境公平理念的形成和发展是现实中环境不公平现象的反映,是人们追求改变环境不公平、努力实现环境公平的实践活动的结晶。首先应该承认,当代世界和当代中国存在着严重的环境不公平问题。首先是国际社会存在着严重的环境不公平问题。20世纪是人类生产力和科学技术飞速进步并取得伟大胜利的100年,也是一个贫富差距增大、各种经济社会环境问题成堆的时代,据1998年联合国关于人类发展的报告:占世界人口20%的富人消费全球商品和服务的86%,20%最穷的人仅消费1.3%;世界上最富有的3个人拥有的财产,超过48个不发达国家的国民生产总值的总和;有13亿人靠每天不足1美元的收入维持生计,发达国家每年花960亿美元购买化妆品,将价值920亿美元的食品当作垃圾扔掉,但是有12亿人在挨饿。当今世界发展日新月异,但发展的结果却是富国愈富、穷国愈穷。全世界60多亿人口中,12亿人营养不良、体重不足;12亿人营养过剩体重超标。发达国家不足世界人口的14%,却消耗着全球商业能源的80%。10亿最穷的人所患的是疟疾和结核,10亿最富的人更多地死于肥胖和缺乏运动。^[12]二是城乡不公平。我国20世纪80年代城乡居民收入差距是1.8:1,2003年却达到了3.2:1;1988年的基尼系数是0.34,到2003年为0.45,已经超过了国际公认的0.4的收入差距警戒线。全世界没有一个国家在短短的15年内收入差距扩大得如此快。目前中国的环境投资几乎全部投入到工业和城市,而中国农村还有3亿多人喝不上干净的水,0.1亿hm²耕地遭到污染,每年1.2亿吨的农村生活垃圾露天堆放,农村环保设施几乎为零。^[12]中国卫生部副部长朱庆生在2004年11月披露,中国农村的9亿人口中,有一半人因为收入太少而看不起病,其中以中西部农村最为严重,因为没钱看病而在家中死亡的农民,比例高达60%~80%。《中国卫生统计年鉴》的资料表明,去年中国农民家庭纯收入是2600多元,平均住院费用高达2200多元,大部分农民全年的现金收入不够支付一次住院费,因而疾病成为农民致贫和返贫的主要原因。而中央财政用于卫生医疗的支出仅占1.6%,其中70%用于城镇医疗,9亿农村人口

仅得其中30%。三是区域不公平。从1980年到2003年,东部地区在全国经济总量中的比重由50%增加到59%,中西部地区所占比重却相应下降。在人均GDP方面,从1980年到2003年,西部与东部由1:1.92扩大到1:2.59,中部与东部由1:1.53扩大到1:2.03。环保上的区域不公平也非常明显;“谁受益谁补偿”的原则没有得到落实。^[12]四是阶层不公平。目前中国社会两极分化厉害。城市和农村内部的差距也很大。在城市中,10%的最高收入户与10%的最低收入户的差距由1998年的3.09倍扩大到2000年的5.02倍;在农村,最高收入户与最低收入户的差距由1998年的4.8倍扩大到2000年的6.5倍。从环境角度看,富裕人口可以通过各种途径选择生活环境,享受医疗保健,而贫困人口却没有能力选择生活环境,无力应对环境污染和生态破坏带来的健康和财产损害。^[12]增强环境公平意识对于正确认识和处理当代社会中存在的各种环境不公平现象和问题具有重要的意义。

二、环境民主

马克·E·凯恩在《美国的环境民主》一文中认为:“民主是一种有影响力的理论”;“人民和权力机关应该联合起来共同做出那些影响公共生活的共有决定。人民应该一起参加鉴定那些规定公共利益的目标和价值的过程;用通过政治的和社会的组织行使他们集体的权力以保障公共利益。这种民主是一种思想,即人民在鉴定和争取公共利益方面应该有平等的自由和平等的影响力。”也有人认为:“环境民主是指,自然和社会的相互作用,应该主要受行使权力去规定人的活动和获得公共利益的人民的影响”,“环境民主是一种扎根于美国传统的理想。它坚持对已经形成并且正在处理当代环境危机的精英统治作合乎需要的选择。”^①根据环境民主原则,一个社会的环境政策和环境资源法应该通过民主程序来制定。公众参与既是实现环境公平、环境民主和公民环境权的最佳途径,也是当代环境资源法的一项重要法律制度。日本学者岩佐茂主张“环境保全与拥护、发展人权及民主相统一的观点”;他认为:“是破坏自然环境还是保全自然环境,在很大程度上取决于民主主义的成熟程度。”^[13]

民主思想的起源虽然可以追溯到古希腊甚至更远的时代,但直到20世纪,民主制度才被确定为“规范”政府的管理形式。作为普遍承诺的民主思想是一种新思想,从本质上讲,应该是20世纪的产物。

①蔡守秋译.环境政策论战.纽约:纽约州立大学出版社,1986.253.

环境污染和资源危机是当代最严重的社会问题之一,民主和人权是当代世界的重要潮流。当代民主运动、人权运动与环境保护运动的紧密结合,是促进环境资源法学民主理念成熟的基本动力。当代环境权理论和新自然法学派所提倡的正义论、民主论、权利论和环境权思想,对环境民主理念具有重要影响。自1972年联合国人类环境会议以来,各国环境立法机关和环境资源法学者纷纷将环境民主作为环境资源法制建设的思想武器和指导原则,促使环境资源法中的环境监督管理日趋民主化,环境保护工作中的民主手段和公众参与日益法律制度化,使环境资源法呈现出一种“尽量采用民主手段、加快奔向公平目标”的发展趋势。目前国际社会和各国都认识到,环境污染、资源危机既是人与人的关系问题、也是人与自然的关系问题,只有实行环境民主,依靠广大群众才能搞好环境资源保护工作。无论从民主政治还是从人与自然的关系看,环境民主都是环境资源法治的精髓和灵魂。无论是当代的国内环境资源法还是国际环境资源法,是发达国家的环境资源法还是发展中国家的环境资源法,大都规定了公民环境权和公众参与环境保护管理等环境民主的内容。

从世界范围看,环境民主首先在美、日等一些工业发达国家形成,然后逐步得到国际社会的承认。美国在经过地球日活动和关于环境权问题的大讨论后,于1969年通过了体现环境民主原则的美国《国家环境政策法》。该法宣布“国会认为,每个人都应当享受健康的环境,同时每个人也有责任对维护和改善环境做出贡献”,同时规定联邦政府的一切部门应将其制定的环境影响评价和意见书“向公众公布”,并“向机关团体和个人提供关于对恢复、保持和改善环境质量有用的建议和情报”。《美国联邦土地政策管理法》(1976年)进一步规定了实行环境民主和公众参与的具体政策,根据该法“第103节定义”的规定:“所谓‘公众参与’是指在制订公有土地管理规则、做出关于公有土地的决定及制订公有土地的规划时,给受影响的公民以参与其事的机会。包括给他们以参加在受影响的土地的所在地召开的公开会议或公众意见听证会的机会,参加咨询的机会或者在特殊情况下,采取其他程序给他们创造对此提出各种评论的机会等。”之后,许多国家的环境资源法律和一些国际环境宣言、条约和政策文件,都有环境民主、公众参与环境保护管理的内容。自前苏联解体和联合国环境和发展会议后,环境民主浪潮更是一浪高过一浪。

在国际领域,《联合国宪章》、《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》、《人类权利和职责

的美洲宣言》、《防止和惩罚种族灭绝公约》以及其他许多人权文书都确定了人类所有成员都具有平等的权利。在过去的20多年中,在诸如控制二氧化硫和易挥发化学品、限制消耗臭氧层的化学品的排放、分配国际水道、保护作为人类遗产的自然或文化遗址等国际条约中,对如何定义公平、平等已经取得相当的共识。1992年6月联合国环境与发展会议通过的《里约环境与发展宣言》强调了公众参与的重要性。该宣言的原则10规定了公众参与的原则,明确提出“环境问题最好是在全体有关市民的参与下,在有关级别上加以处理。在国家一级,每一个人都应能适当地获得公共当局所有的关于环境的资料,包括关于在其社区内的危险物质和活动的资料,并应有机会参与各项决策进程。各国应通过广泛提供资料鼓励公众参与。应让人人都能有效地使用司法和行政程序,包括补偿和补救程序。”里约大会通过的《21世纪议程》,用了一整部分共10章的篇幅专门论述包括公众参与问题在内的环境民主问题,特别强调加强个人、团体和非政府组织在履行已商定的计划中的作用,认为公众的广泛参与和社会团体的真正介入是实现可持续发展的重要的条件之一。《生物多样性公约》(1992年)第14条第1款规定,“缔约国应‘采取适当程序,要求就其可能对生物多样性产生严重不利影响的拟议项目进行环境影响评估,以期避免或尽量减轻这种影响,并酌情允许公众参加此种程序’”。

在中国,公众参与环境保护已取得一定的成效,环境民主正在成为中国环境资源法制建设和环境资源法学的基本理念。《中华人民共和国宪法》第2条明确规定:“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”这是我国实行环境民主和公民参与环境管理的宪法根据。1989年颁布的《中华人民共和国环境保护法》的第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。”这为实行环境民主和公众参与环境保护提供了原则性的法律依据。《中华人民共和国水污染防治法》第13条规定:“环境影响报告书中,应当有该建设项目所在地单位和居民的意见。”《中国21世纪议程》明确指出:“公众、团体和组织的参与方式和参与程度,将决定可持续发展目标实现的进程。”国家环境保护局、中共中央宣传部、国家教育委员会制定的《全国环境宣传教育行动纲要(1996年~2010年)》^[14]已经将“公众参与”作为编制该《行动纲要》的基本原则。《国务院关于环境保护若干问题的决定》(1996年8月)关于“建立公众参与机制,

发挥社会团体的作用,鼓励公众参与环境保护工作,检举和揭发各种违反环境保护法律法规的行为”的规定,为实行环境民主开辟了更加广阔的道路。江泽民同志在“一九九七中国环境论坛——经济、社会和环境可持续发展国际研讨会”上的讲话指出:“中国政府历来重视在发展经济的同时保护环境,重视动员社会公众参与环境保护事业,为世界环境保护事业做出了积极的贡献。”原国务院环境保护委员会主任宋健在会上也指出:“在保护环境、实施可持续发展战略的进程中,广大社会公众是起决定作用的力量。环境与发展,是社会面临的问题,也是公众切身利益的所在。公众参与环境与发展事务,是实施可持续发展战略的源泉,只有政府的管理而无公众的监督、配合和行动,再好的法律,也难以实施。……可持续发展的最终目标是为了保护广大人民群众当前和长远利益,一定会得到公众的理解和行动上的支持。……在中国,公众参与可持续发展具有广阔和光明的前途。”

概括起来,环境民主理念主要有如下意义和作用

- ①养成环境民主理念是发展人类环境保护事业的需要。实行环境民主是协调好人与自然环境关系的根本保证。实践证明,实行环境民主和公众参与可以调动广大人民群众保护环境的积极性,有利于解决和处理广泛、普遍的环境问题,实现对环境问题的全过程、全方位和全社会的管理,有利于全面推动整个环境保护事业的发展。
- ②环境民主理念是公众参与环境保护的思想基础,公众参与是环境民主的重要表现形式。环境民主是正确处理环境资源工作和环境资源法制建设过程中政府和群众、管理者与被管理者、少数和多数的基本关系的基本原则,是正确处理政府与群众、环境污染破坏者与环境资源保护者关系的指导原则。实行环境民主和公众参与,是政府履行其环境保护职责的根本途径,是正确处理政府和公众关系的最好方式。实行公众参与可以增强政府决策和管理公开性、透明度,使政府的决策和管理更符合民心民意和反映实际情况,减少民众和政府之间的摩擦,加强政府与公众之间的联系和合作。
- ③增强环境民主观念是保障公民环境权益的需要。公众为了维护并实现其环境权,应能通过一定的方式和途径参与环境管理,其中最基本的方式和途径就是实行环境民主。如果不实行民主原则,公众不能自由平等地参与环境管理,公民的环境权就很难得到实现。因此,实行公众参与是实现公民环境权的有效途径和手段。
- ④实行环境民主和公众参与,是环境保护群众组织及其运动生存、发展和实现其自身价值的需要。目前各国的环境保护群众组织和

社会团体相当活跃,跨国性的环境社会团体在国际舞台上的作用越来越大。只有在民主气氛中,公众才能通过环境团体开展环境保护活动、参与环境保护管理。⑤实行民主和公众参与在社会主义中国具有特别重要的意义。在中国,实行环境民主和公众参与,这是社会主义民主原则和党的群众路线在环境资源工作领域的体现。我国是社会主义制度的国家,人民是国家的主人,国家的一切权力归根结底都属于人民,人民有权通过各种途径和形式参与对国家经济、社会和环境事务的管理。环境民主和公众参与是社会主义民主的一个方面、一种形式,是人民当家作主的具体表现。如果不实行环境民主、公众没有参与环境管理权利,或者其参与环境管理的权利得不到尊重和法律保障,人民的主人公地位在环境领域就变得有名无实,所谓人民参与国家事务管理的宪法权利就不能充分实现。

环境民主理念普及的必然后果是环境资源法的民主化,环境民主手段的法律制度化。环境民主作为可持续发展法的基本原则自1987年以来的一个重大发展和成就,就是逐步形成了一套体现环境民主理念的公众参与制度。目前各国公众参与可持续发展和环境资源保护的主要途径如下:在可持续发展和环境资源法制建设中,逐步实现环境资源立法、执法和法律监督的民主化,逐步实现在环境与发展领域的信仰、言论、结社方面的民主化,通过环境资源立法将公民环境权和自然资源物权具体化、制度化,这是实行公众参与的根本保证;在环境资源法规中规定公众有获得环境信息的权利(又称信息权或知情权),逐步实现在获得和传播环境信息方面的民主化,这既是公众参与环境管理权利的前提条件,又是公众参与权和民主程序的一个重要特征;在环境资源法制建设中扩大和保障公民环境诉讼,这是实行公众参与和公众参与的有效方式,通过环境立法规定公民有权依法成立旨在保护环境资源的公民环境保护社会团体或环境保护非政府组织,发展环境保护社会团体和环境保护群众运动,这是实现公众参与和公众参与的组织保证和社会基础;通过环境立法明确规定公众参与环境影响评价等环境管理活动,这是实行公众参与和公众参与的重要形式;通过环境立法规定政府为环境社会团体和公众参与创造条件 and 提供援助,这是实行公众参与和公众参与的前提和条件。国外公众参与的方式和途径主要有结社(即成立环境保护群众组织,介绍国外环保社团情况)、集会、公开得到信息、查阅资料的权利(知情权)、参加听证会的权利、提出评论意见特别是反对意见的权利等。

(下转第39页)

合作制并没有固定的模式,而是需要各地根据当地的具体情况,进行具体的分析和设计。在经过长时间的调查与思考之后,笔者在陕西省蓝田县十里铺村的村民家里,经过与村民、村干部及西安市项目办的官员反复讨论,共同探讨了以下一些适合农村实际情况的可能的组织。

组织形式 1:以土地数量作为入股的基础,组建股份公司。统一规划、统一建设,池塘建成以后,按股份的多少,将开发好的池塘、债务分摊到各股东头上,由各股东自己管理。股东既可以自己经营,也可以承包给农户、或者向外发包。

组织形式 2:以资金(土地租金可以折算为资金)数量作为入股的基础,组建股份公司。统一规划、统一建设,池塘建成以后,按股份的多少,将开发好的池塘、债务分摊到各股东头上,由各股东自己管理。股东既可以自己经营,也可以承包给农户、或者向外发包。如陕西蓝田的河滩地,原来计划有县水产工作站承办。根据实地调查,以及与农户、村干部和县、市有关部门的广泛讨论,组建股份制公司可能是一种比较好的选择。水产工作站所属的渔场作为一个大的股东,吸收若干有经验的养鱼户作小股东,组建股份制企业。根据具体情况选择“统一分”模式:比如统一规划公共部分,鱼塘的建设则根据股东的愿意或统或分,独立经营,自负盈亏,风险自担,通过协商可以由少量的人员负责日常管理;股份制企

业统一还款,等等。

有的地方农民不熟悉养鱼,不愿养鱼。比如,四川内江拟开发的土地,当地农民和当地的镇、村集体都不愿意作为股东参与养鱼。

可见,股份制、合作制组织必须根据当地实际情况,实事求是地设置。

七、结 语

从总体看,项目的机构设置可以分成项目的管理机构与项目的承办组织。由于中国政府管理、协调项目的能力很强,因此项目管理机构的设置没有问题。项目的承办机构就显得非常复杂。总的原则是,作为管理机构的政府部门、“准行政”部门不适合去承担具体的项目。独立的国有企业、集体企业若暂时不进行股份制改造,只要在财务、人事方面独立,是可以承担项目的。私有企业可以承担项目,但需要考察它实际从事渔业项目的能力。农户、农户联户可以通过股份、或股份合作的形式,因地制宜地设计项目组织,承担项目。

以上研究,是在立足中国农村实际的情况下,对项目的机构设置所作的判断、分析与建议。在此需要说明的是,笔者不是在提供若干可直接应用的组织形式,而是试图通过对各种情况的判断、分析,为对农业发展机构设置有兴趣的人以及关心中国农村发展的同行提供参考思路。

(上接第 17 页)

参考文献:

- [1] 中国社会科学院语言研究所词典编辑室. 现代汉语词典 [S]. 北京:商务印书馆,1980.379.
- [2] Webster's New World Dictionary of American English (3th college edition) [S]. New York. 1988. 487.
- [3] E·博登海默. 法理学:法律哲学与法律方法 [M]. 邓正来译. 北京:中国政法大学出版社,1999.4.
- [4] 程立显. 社会公正论 [M]. 北京:北京大学出版社,1998. 22.
- [5] 程立显. 德沃金的“权利——公正”论述评 [J]. 中国人民大学学报,1999(2):51.
- [6] 约翰·罗尔斯. 正义论 [M]. 何怀宏译. 北京:中国社会科学出版社,1988.1.
- [7] 冈瑟·汉德尔. 国际环境法年鉴 1999(第 4 卷) [Z]. 纽约:

牛津克莱伦顿出版社,1994.430.

- [8] 纳斯. 肤浅的生态运动与深层长远的生态运动:一个总结 [J]. 研究,1987,16(春季号):177.
- [9] 国家环境保护总局政策法规司. 中国环境保护法规全书 (2002~2003) [M]. 北京:化学工业出版社,2003.607.
- [10] 曲格平. 从斯德哥尔摩到约翰内斯堡的发展道路 [N]. 中国环境报,2002-11-15.
- [11] 培育和弘扬生态文化,促进人与自然和谐共存——祝光耀副局长在生态示范区建设与生态文化研讨会上的讲话 [J]. 环境工作通讯,2002(3).
- [12] 潘岳. 环境保护与社会公平 [N]. 中国环境报,2004-10-29.
- [13] 岩佐茂. 环境的思想 [M]. 韩立新等译. 北京:中央编译出版社,1997.36.
- [14] 全国环境宣传教育行动纲要 [N]. 中国环境报,1997-01-18.