

环境影响评价中的公众参与

徐锦萍

【作者简介】 徐锦萍，浙江大学光华法学院学生。

【指导教师】 罗伟，美国华盛顿大学法学院。

【版权声明】 本网页内容为学生优秀成果展示，仅供浏览，未经许可，请勿转载，如需引用，请注明原作者及出处。

Introduction: 文献检索介绍

一、研究主题简述:

环境保护关系到每个公民的生存利益，是关系公共利益的重要问题。环境影响评价是环境保护中的重要环节，是当今世界各国为预防和减轻拟从事的开发行为对环境可能造成的不良影响而实施的一项环境法律制度。在该制度中，公众参与贯穿于环境影响评价的全过程，是行政决策民主化的重要体现。政府主持进行环境评价，广泛听取相关利害关系人，特别是相关公民的意见，保障公民的知情参与，是环境行政过程中不可逾越的步骤。

中国的环评发展较发达国家晚，公众参与程度也有待提高。此次文献检索旨在通过对中外环境影响评价立法有关公众参与规定较为全面的检索，比较中外环评中的公众参与制度，以期对中国环评公众参与制度提供意见和建议。

二、检索路径选择及关键词

(一) 检索路径:

1. 中国法律资源

相对于其他国家，对中国的法律体系比较了解，故这部分主要通过一次资源——二次资源的路径进行检索，尽可能地收集到全面的法律资源。

2. 外国法律资源

外国法律资源主要通过二次资源——一次资源——二次资源这样的检索路径进行。从二次资源中探寻相关的法律规定以及案例，然后通过这些法律法规及案例再拓展搜索与之相关的二次资源，通过这样的巡回往复以实现更多相关内容的检索，尽可能多地收集与研究主题相关的文献资源。

(二) 关键词:

1. “WHO”：政府（government/administration），公众（the public），企业（corporation），利益相关人（the concerned people）

2. “WHAT”：公众参与（public involvement/public participation），听证（public hearing）

3. “WHERE”：渔业（Fishery Conservation），公路（highways），运输（transportation）大气污染防控（air pollution prevention and control），海外私人投资（oversea private investment），公共土地（public land），能源（energy）

4. “WHEN”：环境影响评价 (environmental assessment), 环境行政 (Environmental Administration), 环境保护 (environmental protection)

5. “WHY”：公共利益 (Public Interest/ public benefits), 公民权利 (civic right), 正当程序 (due procedure /due process), 政策合理性 (Policy legitimacy), 政策合法性 (policy validity/policy legality)

Part One: 中国法律资源

一、原始资源或一次资源

这一部分的检索主要通过“北大法宝”、“CNKI”、“读秀学术搜索”、“google 学术搜索”等数据库进行。相关的法律规范和案例主要来自“北大法宝”的“法律法规”和“司法案例”模块；期刊文章主要来源于“CNKI”和“google 学术搜索”，在选择期刊文章时，通过“引用次数”为主、“时间排序”为辅的原则，获得价值较高且较新的期刊文献；著作则主要通过“读秀学术搜索”的“图书”模块进行搜索。

(一) 法律

与美国、加拿大等寓环境影响评价制度于不同部门的法律规定不同，中国制定了专门的《环境影响评价法》，该法的第 5、11、12 条具体规定了环评的主体、程序、形式等方面的内容。

《中华人民共和国环境影响评价法》第 5、11、21 条【法宝引证码】CLI.1.42879)

第五条 国家鼓励有关单位、专家和公众以适当方式参与环境影响评价。

第十一条 专项规划的编制机关对可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的规划，应当在该规划草案报送审批前，举行论证会、听证会，或者采取其他形式，征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见。但是，国家规定需要保密的情形除外。

编制机关应当认真考虑有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见，并应当在报送审查的环境影响报告书中附具对意见采纳或者不采纳的说明。

第二十一条 除国家规定需要保密的情形外，对环境可能造成重大影响、应当编制环境影响报告书的建设项目，建设单位应当在报批建设项目环境影响报告书前，举行论证会、听证会，或者采取其他形式，征求有关单位、专家和公众的意见。

建设单位报批的环境影响报告书应当附具对有关单位、专家和公众的意见采纳或者不采纳的说明。

(二) 行政法规

《规划环境影响评价条例》(国务院令 第 559 号) 第 3、4、6、13 条【法宝引证码】CLI.2.120685)

第三条 对规划进行环境影响评价，应当遵循客观、公开、公正的原则。

第四条 国家建立规划环境影响评价信息共享制度。

县级以上人民政府及其有关部门应当对规划环境影响评价所需资料实行信息共享。

第六条 任何单位和个人对违反本条例规定的行为或者对规划实施过程中产生的重大不良环境影响，有权向规划审批机关、规划编制机关或者环境保护主管部门举报。有关部门接到举报后，应当依法调查处理。

第十三条 规划编制机关对可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的专项规划，

应当在规划草案报送审批前，采取调查问卷、座谈会、论证会、听证会等形式，公开征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书的意见。但是，依法需要保密的除外。

有关单位、专家和公众的意见与环境影响评价结论有重大分歧的，规划编制机关应当采取论证会、听证会等形式进一步论证。

规划编制机关应当在报送审查的环境影响报告书中附具对公众意见采纳与不采纳情况及其理由的说明。

该条例对规划环评的方方面面做了具体规定，确定了规划环评应当遵循的客观、公开、公正原则，建立规划环评信息共享制度，列举了公众参与环评的形式（调查问卷、座谈会、论证会、听证会等），赋予单位和个人举报环评违法行为的权利。

（三）部门规章、部门规范性文件

1. 《国家环境保护总局关于印发<环境影响评价公众参与暂行办法>的通知》（环发[2006]28号）（【法宝引证码】CLI.4.74995）

《暂行办法》第一次明确规定了公众参与环境影响评价的权利、途径、方式、范围，保障公众的环境知情权和参与权。这是国务院各部门中第一部具体规定公众依法参与公共事务管理的部门规章，也是我国环境保护领域第一部从国家层面上规定公众参与的规范性文件，是我国环境保护领域公众参与制度建设的一个新的里程碑。

2. 《环境信息公开办法(试行)》（国家环境保护总局令第35号）（【法宝引证码】CLI.4.90179）

2007年的《环境信息公开办法(试行)》是继《中华人民共和国政府信息公开条例》发布后第一部有关环境信息公开的综合性部门规章，也是国家环保总局继2006年3月出台《环境影响评价公众参与暂行办法》之后，在公众参与环境保护方面的又一重要举措。《办法》明确了环境信息公开的主体、范围、程序和责任，具有很强的操作性和约束力，为环境信息公开提供了制度保障。

3. 《国家环境保护总局关于建设项目环境影响评价征求公众意见法律适用问题的复函》（环函[2002]171号）（【法宝引证码】CLI.4.40590）

（四）地方性法规

1. 《内蒙古自治区实施<中华人民共和国环境影响评价法>办法》（【法宝引证码】CLI.10.643968）第3、16条，第17条第3项
2. 《四川省<中华人民共和国环境影响评价法>实施办法》（【法宝引证码】CLI.10.186804）第12条第3项
3. 《陕西省实施<中华人民共和国环境影响评价法>办法》（【法宝引证码】CLI.10.144535）第4条、第4章（第33、34、35、36、37条）
4. 《山东省实施<中华人民共和国环境影响评价法>办法》（【法宝引证码】CLI.10.92845）第3、12、19条，第25条第1项

（五）地方政府规章

经查，5个地方政府颁布过有关环境影响评价的政府规章，但只有上海和武汉有制定公众参与规则，目前有效的只有上海市。

1. 《上海市实施<中华人民共和国环境影响评价法>办法》（【法宝引证码】CLI.11.53171）第4条、第9条第1款第3目、第17条、第20条

2. 《武汉市环境影响评价实施办法》(失效)

(【法宝引证码】CLI.11.105659)第6条第2项、第20条第2款、第21、22条

(六) 地方规范性文件

1. 《新疆维吾尔自治区环境保护厅关于发布<新疆维吾尔自治区建设项目环境影响评价公众参与管理规定(试行)>的通知》(新环评价发[2013]488号)(【法宝引证码】CLI.12.785517)

2. 《安徽省环境保护厅关于加强建设项目环境影响评价及环保竣工验收公众参与工作的通知》(皖环发[2013]91号)(【法宝引证码】CLI.12.796866)

3. 《上海市环境保护局关于发布<关于开展环境影响评价公众参与活动的指导意见(2013年版)>的通知》(沪环保评[2013]201号)(【法宝引证码】CLI.12.747222)

4. 《吉林省环保厅关于进一步加强建设项目环境影响评价公众参与的通知》(吉环管字[2013]1号)(【法宝引证码】CLI.12.753547)

5. 《广东省环境保护厅关于进一步加大环境影响评价公众参与和政务信息公开力度的通知》(粤环函[2012]883号)(【法宝引证码】CLI.12.683625)

(七) 法律解释

经查,本部分无直接的立法解释、司法解释、行政解释。

(八) 案例:

案例主要通过“北大法宝”中的“司法案例”栏目中通过关键词“环境影响评价”和“公众参与”,搜索到刑事1例,民事3例,行政17例。笔者发现17例行政案件中只有《中华环保联合会诉贵州省贵阳市修文县环境保护局环境信息公开案》一案中原告胜诉,其他16例均为作为被告(被上诉人)的行政机关胜诉。因研究范围限定在行政法领域,故在17个行政案例中,根据相关度、代表性等因素选取较为典型的7个案例进行具体分析。

1. 《中华环保联合会诉贵州省贵阳市修文县环境保护局环境信息公开案》(2012.03.12)(【法宝引证码】CLI.C.1336665)

法院认为,依法获取环境信息是公民、法人和其他组织的一项重要权利,是公众参与环境保护、监督环保法律实施的一项重要手段。为了保障公民、法人和其他组织的这一权利,相关法律法规对环境信息公开的范围、信息公开的程序和方式、监督和保障都作了详细的规定。环境信息应以公开为原则,不公开为例外。

2. 《郑军海诉河南省环境保护厅等环境保护行政管理纠纷案》(2012.12.10)(【法宝引证码】CLI.C.1491582)

3. 《楚德升诉郑州市环境保护局等环保行政审批纠纷案》(2012.03.12)(【法宝引证码】CLI.C.1167896)

4. 《赵甲等与上海市环境保护局环境影响报告审批决定纠纷上诉案》(2010.02.26)(【法宝引证码】CLI.C.472557)

5. 《许某某诉长沙市环境保护局环境保护行政许可行为纠纷案》(2012.04.25)(【法宝引证码】CLI.C.835281)

6. 《德安县吴山乡张塘村五组与德安县环境保护局环保行政不作为纠纷上诉案》(2011.02.14)(【法宝引证码】CLI.C.824511)

7. 《王赞群等不服扬州市广陵区环境保护局环保行政许可案》(2009.12.17)(【法宝

引证码】CLI.C.873899)

(九) 相关的政府主管部门

1. 中华人民共和国环境保护部: <http://www.zhb.gov.cn/>
2. 中华人民共和国环境保护部环境影响评价司: <http://hps.mep.gov.cn/>
3. 各地方政府环保厅、环保局

二、二次资源:

(一) 图书: 学术与实务

1. 汪劲:《中外环境影响评价制度比较研究: 环境与开发决策的正当法律程序》, 北京: 北京大学出版社, 2006 年

该书通过实证研究的方法, 从以往中国政府的重大决策行为和争议的个案入手, 对中外环境影响评价制度展开了具体的分析和讨论, 特别对环境影响评价的一般程序、环境影响评价的对象与内容、环境影响评价的公众参与等重大议题展开了较为深入的比较研究。本书回顾了我国《环境影响评价法》制定过程中出现的各种意见分歧, 并对环境影响评价制度执行中适用的相关技术规范作了介绍。本书还围绕我国《环境影响评价法》实施后发生的若干起涉及公众环境权益侵害的重大环境影响评价争议案件, 结合我国现行法律、法规、规章以及环境影响评价技术标准等规定, 从保护法益的角度进行了讨论。在此基础上就我国《环境影响评价法》实施的现状、面临的问题和对策等提出了立法和执法建议。

2. 李艳芳:《公众参与环境影响评价制度研究》, 北京: 中国人民大学出版社, 2004 年

该书探讨的是公众参与环境影响评价制度的问题, 从环境法的角度看, 无论是环境保护的公众参与, 还是环境影响评价的公众参与, 都只是公民参与的一部分或者说是公众参与在环境保护领域的自得与拓展。在环境影响评价乃至环境保护的问题上, 公众参与具有不可替代的意义。本书试图对环境权和公众参与环境影响评价制度进行整合性的研究, 相信一方面有助于对环境权的性质和内容作出合理定位, 给环境权的发展寻找出路, 另一方面也为公众参与环境影响评价制度提供权利根据。

3. 叶俊荣:《环境政策与法律》, 北京: 中国政法大学出版社, 2003 年

该书从环境权、环境立法、环境刑罚、环境影响评估、民众参与环保以及公害纠纷等方面, 广泛探索环境问题的政策与法律背景。除了学理的分析外, 通过多方引进先进国家的制度与理念, 更深入解析了台湾具有较大社会影响的典型环保案例。

4. 卞耀武主编:《中华人民共和国环境影响评价法释义》, 北京: 法律出版社, 2003 年

该书准确地反映了《环境影响评价法》的立法宗旨和法律条款内容为基本要求, 在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

5. 张龙江, 张永春编著:《公众参与社会环境影响评价和流域水污染控制—理论与实践》, 北京: 中国环境科学出版社, 2013 年

该书全面、系统地论述了公众参与的有关概念、特点、方法与手段, 以及公众参与建设项目的社评、环评及污染治理项目的必要性; 系统介绍了公众参与的五种不同层次、程度的公众参与的程序、形式和方法, 提出了促进公众参与的机构及能力建设的主要内容, 并详细介绍了中澳合作环境发展项目(ACEDP)在无锡和常州开展公众参与的实践经验, 使理论和实际结合得更加紧密, 具有较强的针对性、实用性和可操作性。

（二）硕士或博士学位论

1. 王彬斌：《环境影响评价公众参与制度研究》，湖南大学，湖南大学硕士论文，2008年4月

该文介绍了环境影响评价公众参与的内涵，梳理了国外先进国家环境影响评价公众参与的现状，从环境影响评价公众参与的对象、主体、方式、保障、程序和救济方面与我国环境影响评价公众参与现状进行了对比分析，并提出完善建议。

2. 李艳琴：《我国环境影响评价中公众参与有效性问题研究》，山东大学硕士论文，2007年3月

该文从提高环境影响评价中公众参与有效性的角度着手，通过对国外制度的介绍和相关理论的研究，在综述我国公众参与的方法、类型、程序的基础上，讨论了公众参与有效性的评价指标，对公众参与有效性的影响因素作了初步探讨。在此基础上，结合济荷高速环评项目公众参与的实例，分析了我国目前公众参与环境影响评价中存在的问题，提出了提高环境影响评价中公众参与有效性的具体措施。

（三）法学评论文章

1. 李艳芳：《论公众参与环境影响评价中的信息公开制度》，《江海学刊》2004年第1期

该文分别介绍了发达国家和中国的环境影响评价中的信息公开制度，并对两者进行了比较分析，认为我国《环境影响评价法》虽然对公众参与环境影响评价做了规定，但却对公众的环境知情权未做相应的规定，这将大大制约公众参与环境影响评价的实效，也将制约公众参与环境影响评价机制的真正形成。解决这一问题的惟一途径就是尽快建立、健全我国环境信息公开制度，从而使公众参与环境影响评价具有制度上的基础和保障。

2. 汪劲：《环境影响评价程序之公众参与问题研究——兼论我国〈环境影响评价法〉相关规定的施行》，《法学评论》，2004年第2期

该文从环境影响评价制度的历史发展出发，通过对美国、日本、中国以及我国台湾和香港地区环境影响评价立法有关公众参与规定的比较，就公众参与环境影响评价的程序、介入时机、如何参与等问题进行了探讨，并对我国《环境影响评价法》有关公众参与条款的实施提出了立法意见和建议。

3. 邵道萍：《论我国环境影响评价制度中公众参与机制的完善》，《兰州学刊》2006年第2期

该文认为我国2002年颁布的《中华人民共和国环境影响评价法》虽然对公众参与的规定较此前有了实质性的进展，但在公众参与环境影响评价的制度建设方面尚存在立法及具体操作层面上的诸多缺陷。这些将大大弱化公众参与环境影响评价的实效，也制约着环境影响评价制度中公众参与机制的形成。因此，结合我国的环境法制状况和具体国情，应完善我国环境影响评价制度中公众参与机制。

4. 唐明良：《公众参与的方式及其效力光谱——以环境影响评价的公众参与为例》，《法治研究》，2012年第11期

该文对环评制度中9种公众参与方式分别进行了评价，认为在参与方式的选择上，并不是选择效力越高的方式，越能达到理想的参与功能，二应结合各种要素进行衡量。认为我国环评法制所设定的公众参与方式及其法效力具有参与方式可替代性强、规范内涵不足及双向

沟通交流匮乏、反馈性机制不足或者难以落实等特点和缺陷，需通过程序和制度建设予以改进。

（四）NGO（相关的非政府组织包括研究机构）

1. FON 自然之友：<http://www.fon.org.cn/>

自然之友是一家非营利性的民间环保组织，致力于推动公众参与环境保护，支持全国各地的会员和志愿者关注本地的环境挑战。自然之友认为的公众参与议题致力于通过个案的实践推进环境保护工作中信息公开的力度、扩展公众参与的空间；运用信息公开、公众参与和司法救济的手段支持城市环境问题的解决。

自然之友的工作主要包括：（1）环境个案介入：公众参与议题重视环境个案的实践解决，依法通过公众参与决策、信息公开、公益诉讼和公开呼吁来回应具体环境问题的解决。（2）建设法律支持环保工作的平台：公众参与议题重视不同专业人士在解决环境问题中的重大作用，尤其关注法律专家、环境律师在帮助 NGO 解决环境问题中的支持作用，并通过建设平台、构建网络的方式促进法律专家支持 NGO 的环保行动（3）推动环境信息公开、公众参与和司法救济的立法和政策进步：通过案例总结、实践调研和学术研究，以及个案的推动作用，促成环境信息公开、公众参与和司法救济的立法和政策进步

2005 年初，“圆明园湖底大面积铺设防渗膜”一事引起社会广泛关注。4 月 1 日，自然之友和多家民间组织发表声明，呼吁圆明园管理处尽快委托具备资质的环评部门针对此事开展环境影响评价，并呼吁环保部门针对环评报告书召开听证会，也希望能参加相关环评、听证会工作。同时，自然之友和博客中国联合举办了“圆明园生态与遗址保护研讨会”。4 月 6 日，国家环保总局宣布，将于 4 月 13 日上午举行听证会。时任自然之友总干事薛野代表自然之友出席听证会并做了发言，薛野出示了自然之友观鸟组自 2003 年以来对圆明园生态进行的跟踪观察报告和照片，有力说明了湖底铺膜对生态有着破坏性影响。7 月 5 日，国家环保总局要求圆明园东部湖底防渗工程必须进行全整改。

2011 年初，环保部发布 1 号公告，称“长江上游珍稀特有鱼类国家级自然保护区调整申请已获国家级自然保护区评审委员会评审通过”。此次调整一旦上报国务院并获批准，将直接威胁长江上游多种珍稀特有鱼类的生存，并对公众的环境利益造成严重的损害。

为此，自然之友先后向环保部、农业部申请信息公开。在信息公开申请遭拒绝后，自然之友又对农业部提起了行政复议，并请有权机关附带审查《国务院办公厅关于做好政府信息依申请公开工作的意见》的合法性。在农业部做出“维持不予公开决定”的答复之后，自然之友向国务院法制办申请了最终裁决。目前，该案例尚在进行之中。

2. 中华环保联合会：<http://www.acef.com.cn/>

中华环保联合会是经中华人民共和国国务院批准，民政部注册，中华人民共和国环境保护部主管，由热心环保事业的人士、企业、事业单位自愿结成的、非营利性的、全国性的社团组织。中华环保联合会工作领域包括：为政府提供环境决策建议；为公众和社会提供环境法律权益的维护；为社会提供公共环境信息和环境宣传教育活动；为社会提供公共环境信息和环境宣传教育活动。

在促进环境影响评价的公众参与方面，中华环保联合会自 2009 年开始，通过公示公告全国范围内拟建的项目，征求公众对项目的意见建议，并将意见反馈给建设项目负责单位和相关政府机构。同时利用网络平台及时发布有关环评的法律法规，推动环境教育。

Part Two: 外国法律资源

法律文件检索课上最大的收获体现在美国法律资源的检索上。这一部分主要使用了 Westlaw、Lexis 以及 Heinonline 数据库进行搜索, 以 Westlaw 为例, 通过主目录检索法 (Directory) 可以方便地找到各个类型的数据库, 继而进入 U. S. Federal Materials、U. S. State Materials、Treatises, CLEs, and Other Practice Materials、Legal Periodicals & Current Aware 等数据库分类寻找所需的法条、案例、专著与期刊资料。使用布尔逻辑法设计 Terms & Connectors 缩小搜索范围, 提高检索结果与研究论题的相关度。

一、原始资源:

(一) 法律

1. *National Environmental Policy Act*(NEPA) 《美国环境政策法》

环境影响评价制度产生于美国, 而美国 《国家环境政策法》则是环境影响评价制度的先驱, 被称为美国环境法的“宪法”。该法案在世界范围内既首开环境影响评价制度的先河, 也首开公众参与环境影响评价制度先河。该法将环境影响评价制度宣布为美国的环境政策推行, 不仅规定联邦政府的所有机构的立法建议和其他重大联邦行动建议, 在决策之前要进行环境影响评价和编制环境影响评价报告书, 而且将征求公众意见、进行公众评议作为编制环境影响评价报告的一个必经程序和内容。

(1) 42 U.S.C.A. §4331(b)(6) (West 2014)

42 U.S.C.A. §4331 指出, 每个人都可以享受健康的环境, 同时每个人也有责任参与对环境改善与保护。

(2) 42 U.S.C.A. §4332(C)(V) (West 2014)

42 U.S.C.A. §4332 规定, 提案行为付诸实施时可能产生的无法恢复和无法补救的资源耗损, 在制作详细说明之前, 联邦负责经办的官员应当与依法享有管辖权或者具有特殊专门知识的任何联邦机关进行磋商, 并取得他们对可能引起的任何环境影响所做的评价。该说明评价应当与负责制定和执行环境标准所相应的联邦、州以及地方机构所做的评价和意见书的副本一并提交总统与环境质量委员会, 并依照美国法典第五章第 552 条的规定向公众公开。

2. 渔业

(1) 16 U.S.C.A. § 1854 (c)(2)(A) (West 2014)

(2) 16 U.S.C.A. § 1854 (h)(2) (West 2014)

3. 海外投资

(1) 22 U.S.C.A. §2191a(b) (West 2014)

(2) 22 U.S.C.A. §2191a(c) (West 2014)

4. 公路

(1) 23 U.S.C.A. § 323(b)(1)(D) (West 2014)

(2) 23 U.S.C.A. § 323(d) (West 2014)

5. 大气 42 U.S.C.A. § 7412(l)(6) (West 2014)

6. 海洋能源

(1) 42 U.S.C.A. §9117(a) (West 2014)

(2) 42 U.S.C.A. §9117(e) (West 2014)

7. 核废料处理

- (1) 42 U.S.C.A. § 10132(b)(1) (West 2014)
- (2) 42 U.S.C.A. § 10132(b)(2) (West 2014)
- (3) 42 U.S.C.A. § 10133(a) (West 2014)
- (4) 42 U.S.C.A. § 10133(b)(2) (West 2014)
- (5) 42 U.S.C.A. § 10165(d) (West 2014)
- (6) 42 U.S.C.A. § 10244(West 2014)

8. 土地

- (1) 43 U.S.C.A. § 1904(c) (West 2014)
- (2) 43 U.S.C.A. § 1904(d) (West 2014)

9. 运输

- (1) 49 U.S.C.A. § 47504(a)(1)(B) (West 2014)
- (2) 49 U.S.C.A. § 47504(e)(1) (West 2014)

(二) 行政法规

1. 23 CFR § 771.111 (i) (2014)
2. 40 CFR § 35.3140(b)(5) (2014)
3. 40 CFR § 35.3580(c)(5) (2014)
4. 40 CFR Pt. 51, App. W (c) (2014)
5. 40 CFR § 1500-1508(2014)

40 CFR § 1500—1508 构成了美国《联邦环境政策法实施条例》(Regulations for Implementing the Procedural Provisions of the National Environmental Policy Act) 的主要内容。美国《国家环境政策法》生效后, 依据该法成立的对总统负责的环境质量委员会根据《国家环境政策法》于1978年发布了“国家环境政策法实施条例”(以下简称《条例》), 该条例详细规定了环境影响评价的实施程序, 包括环境影响评价的公众参与程序。

(四) 判例

判例搜索主要通过两条路径展开。第一条通过收集二次资源中的典型案例, 运用 KeyCite 和 Shepardize 功能了解案例引用现状, 选择最具有代表性、效力仍较高的案例。第二条在 all federal cases 和 all states cases 中通过输入关键词查找到相关判例, 同样运用 KeyCite 和 Shepardize 功能进行筛选。

1. Beyond Nuclear v. U.S. Nuclear Regulatory Com'n, Nuclear Reg.704 F.3d 12 (1st Cir.2013)

在行政许可过程中, 否认了上诉人的听证会上要求推翻被许可方的环境报告, 从海上风力发电是一个合理的替代来源的基本负载能量核电站的重新申请和上访者提交请愿书进行审核。

法院认为: 核管理委员会确定可容许的挑战被许可方的环境报告的细化标准, 总的来说是合理的, 也是符合《国家环境政策法案》的适用规定的, 其拒绝请愿者的观点构成合理的决策, 并不是任意的或反复无常的。因此驳回上诉人的起诉。

2. Webster v. U.S. Dept. of Agriculture, 685 F.3d 411 (4th Cir. 2012)

财产所有者起诉自然资源保护局, 他们认为自己的土地会因大坝的建设而带来不利影响, 认为这与《国家环境政策法案》是相悖的。西弗吉尼亚北区地方法院首席大法官认可了自然

资源保护就的做法。业主不服提起上诉。

上诉法官认为自然资源保护局不应承担额外的补充环境影响声明，环境影响的说明的合理遗漏并不违背《国家环境政策法案》的严格审查要求。自然资源保护局在其环境影响补充说明中考虑到了合理的利益选择，合理地判断了因大坝建设而可能带来的环境影响。故维持原判。

3. North Carolina Wildlife Federation v. North Carolina Dept. of Transp, 677 F.3d (4th Cir. 2012)

环保组织起诉北卡罗来纳州运输部和联邦高速公路管理局，根据《国家环境政策法》要求停止一段 20 公里收费公路的建设，北卡罗来纳州西区地方法院首席法官通过简易程序程序判决被告胜诉，环保组织提起上诉。上诉法院巡回法官认为运输部和管理局违反了《国家环境政策法》，因其没有披露潜在的环境影响声明，判定环保组织胜诉。

4. Tri-Valley CAREs v. U.S. Dept. of Energy, 671 F.3d 1113 (9th Cir. 2012)

公民团体起诉能源部，声称它没有对为防止针对实验室的蓄意恐怖袭击而设置的生物安全环境评估 3 级设施的潜在影响作出足够的环境影响评价，该行为违反了国家环境政策法案。加利福尼亚北区地区法官通过简易程序审理，支持能源部决定。原告上诉。

上诉法院巡回法官认为能源部在决定为抵御蓄意恐怖袭击而申请设施的请求时，进行了严格审查，确保其对环境不会产生重大影响，能源部的行为符合《国家环境政策法规》有关公众披露的要求。故维持原判。

5. Westlands Water Dist. v. U.S. Dept. of Interior, 376 F.3d 853 (9th Cir. 2004)

水资源公共事业部因联邦水利工程管理和渔业恢复法的实施起诉国内资源部。美国本土部落作为连带被告。双方均同意进入简易程序。加利福尼亚东区地区法院支持部分请求。原告得以上诉。

上诉法院巡回法官认为根据《美国国家环境政策法》和《国家环境政策法实施条例》，将有关目的需求的声明仅仅局限在地理性的环境影响评价范围或者排除固定因素，都过于狭隘。环境影响的替代方案是合理的。加利福尼亚的能源危机并不迫使环境影响评价提出“重大新情况”。故法院赞否对半，发回重审。

二、二次资源

(一) 图书：学术与实务

1. Glasson. John, Riki Therivel , Andrew Chadwick , Introduction to Environmental Impact Assessment, Routledge; Macmillan Publishers NZ, Limited(2012)

本书为学生和相关从业者提供了一个清晰的有关环境影响评价的结构概述、关键点的分析和进一步的研究支持。本书的三位作者在环境影响评价领域都有广泛的研究、训练和实践经验，因此这本书涵盖了环评的立法、监管和成功经验。虽然本书关注的是英国和欧盟的环评现状，但书中提到的原则和技术可以为全球广泛应用。政府、商界的计划制定者、开发者和机构组织对此书也表示欢迎，将它作为处理这一重要的、不断发展的、影响广泛的主题的有效学习指南。

2. Jane Holder, Environmental Assessment: The Regulation of Decision Making: Oxford University Press, USA,2004

环境评估一直是环境法的重要组成部分。对有关环境保护的许多领域，如污染控制、土

地利用、资源保护和政策制定,都起着管理决策的作用。本书分析了这种机制的发展和现状,整合了相关的法律、管理和决策规则。通过研究当代变化发展的案例和政策项目的研究,对环境决策的实践进行阐述。

(二) 法学评论文章

在 WORLD-JLR 数据库中通过 terms and connectors 方式,以 TI("environmental assessment") & TE("public participation")进行搜索,按照相关性及时间先后如下:

1. Gregory Jones, Ned Westaway, Roger Watts, Why Central Craigavon was wrongly decided (and other problems with the incorporation of the Strategic Environmental Assessment Directive into domestic law), J.P.L. 2013, 9, 1074-1088(2013)

本文三位作者批判了北爱尔兰克雷加文镇镇政府在环境影响评价上的错误决策,认为镇政府应加强在拟定项目过程中的公众参与程度。

2. Veronica Burbridge, The review of Strategic Environmental Assessment in Scotland, S.P.E.L. 2011, 143, 2-3(2011)

本文回顾了苏格兰战略性环境评价法实施后的方方面面,从正反两方面对该法进行评价,并提出了一些建议。认为在贯彻该法过程中,政府应该更多地思考公众参与、环境监管以及其他评价方式的运用。

3. Mark Stallworthy, Once more unto the breach: English law rationales and environmental assessment, J.P.L. 2004, Nov, 1472-1490(2004)

作者在解释法律法规和解析典型案例的基础上,阐述了应该将英国法律准则和环境影响评价相结合的观点,强调环境影响评价制度中更应该遵循公平公正公开的基本法律观念,而达到这一目标的途径就是保证环评过程中的公众参与。

4. Robert B. Gibson, Hugh Benevides, Meinhard Doelle, Denis Kirchhoff, Strengthening Strategic Environmental Assessment in Canada: An Evaluation of Three Basic Options, 20 J. Env. L. & Prac. 175(2010)

本文认为加拿大的环评制度虽然建立较早而且做了许多尝试,但是始终没有达到令人满意的效果。作者认为加强环评制度中的政策性手段是改变这种状况的有效途径之一。而公众参与的介入和影响不可忽视。

5. M-A Bowden, Environmental Assessment Reform in Saskatchewan: Taking Care of Business, 21 J. Env. L. & Prac. 261(2010)

本文介绍了加拿大萨斯喀彻温省的环境评价制度的改革,指出改革中的公众参与制度停滞不前的重要原因是政府和环境项目的利益相关人没有直接的联系沟通,环评过程只是一个托管过程。政府和真正利害关系人的脱节导致环评制度不能发挥有效作用,最终导致环评实践的停滞不前。

(三) NGO

1. World Wide Fund For Nature (WWF) 世界自然基金会: <http://www.wwfchina.org/>

2. Greenpeace 国际绿色和平组织: <http://www.greenpeace.org/eastasia/>

3. Friends of the Earth International 世界地球之友: <http://www.foei.org/en>

Part Three: 国际法律资源

这一部分的法律资源主要通过联合国网站进行搜索得到。

一、联合国欧洲经济委员会《奥斯胡公约》(1998年), 2001年10月31日正式生效。

1998年在丹麦奥胡斯通过的《联合国欧洲经济委员会关于环境事务领域信息使用权、公众参与决策和司法途径的公约》，又称《奥胡斯公约》，是目前世界上唯一现有的具有法律约束力的多变环境协定，专门用于解决信息使用权、公众参与和司法途径等问题。

第六条在一项环境决策程序的初期应充分、及时、有效地酌情以公告或个别通知的方式向所涉公众告知各种信息，特别是说明拟议的活动以及有待决定的申请，说明可能作出的决定或草案的性质，说明负责作出这种决定的公权力机构，说明所设想的程序并且在能够提供如下说明：(1) 程序的启动；(2) 公众参与的机会；(3) 准备举行公开听证会的时间和地点；(4) 可以向哪个公共当局索取有关信息以及存放有关信息供公众查阅的地点；(5) 可以向哪个公共当局或任何其他官方机构提交意见或问题以及说明转达意见或问题的时间安排。

公众参与程序对于不同的阶段应有合理的时间范围留出足够的时间以便按照以上第2款通知公众和让公众能够准备好有效参与环境决策。

每个缔约方应安排公众及早参与准备各种方案以供选择并让公众能够有效参与。

每个缔约方应酌情鼓励可能的申请人在申请审批之前先确定所涉公众进行讨论和提供信息说明申请目的。

公众参与程序应让公众能够以书面形式或酌情在公开听证会或对申请人的询问过程中提出其认为与拟议活动相关的任何意见信息分析或见解。

每个缔约方应确保公众参与的结果在决策中得到应有的考虑。

第七条每个缔约方在为公众提供了必要信息之后让公众能够在透明和公平的框架内参与制订与环境有关的计划和方案在这个框架内应适用第六条第3款、第4款和第8款有关公权力机构应联系本公约的目标，确定可参与的公众。在适当的前提下，每个缔约方应设法使公众有机会参与制定与环境有关的政策。

第八条每个缔约方应大力促进公众能够在各种备选确定办法之前的一个适当阶段，有效参与公共当局拟订可能会对环境产生重大影响的执行规章和其他有法律约束力的通用准则文书的工作。为此应采取下列步骤：(1) 确定足以有效参与的时间范围；(2) 发表或以其他方式公布规则草案(3) 为公众提供机会以直接或通过代表性的协商机构提出意见。对公众参与的结果尽可能给予考虑。

二、欧洲经济委员会《埃斯波公约》(1991年), 于1997年正式生效。

1991年《跨界背景下的环境影响评价公约》(简称埃斯波公约)在芬兰签订，该公约是第一个以环境影响评价为中心的国际文件。尽管公约是联合国欧洲经济委员会的产物，但2001年修订后开始允许其他非欧洲经济委员会的联合国成员加入，缔约国协商成立监察委员会和跨界环境影响评价资料库，同时协助发展中国家加入公约组织。

公约第2、3、4条提到公众参与，第二条是对公众参与的定义，第三条和第四条是对环境影响评价程序中公众参与权利的详细规定。

Conclusion : 文献检索总结

总体看来,因中国的环境影响评价起步较晚,法律制度和实践案例资源都不多,故笔者可以对国内有关环评的法律资源作较为全面的搜索。中国政府正在努力完善环境影响评价制度,积极地推动环评中公众参与制度的完善,但是从目前的法律法规和案件判例看来,补进空间仍较大。也说明了中国环评制度相对于美国等发达国家来说仍有较大差距。

美国没有专门的环境影响评价法,但在《美国环境政策法》以及其他专项环境保护法中都有涉及环境影响评价公众参与制度的条款,形成了以《美国环境政策法》为基本法的庞大而较为完善的环境影响评价法律法规体系。美国环评公众参与制度起步最早,体系最为完善,案例也十分丰富。

国际法层面,专门的环境影响评价国际公约条约较少,对环评的主体、程序、责任、救济等方面的规定也都是原则性的、较为宽泛的界定,但也能对缔约国的环评实践起到一定指导作用。