

# 遼寧大學

## 法律硕士（JM）学位论文

题目： 排污许可中的公众参与法律问题研究

英文题目： On Legal Issues of Public Participation  
in Pollutant Discharge Permit

作者： 孙珏启

年 级： 2021 级

专业方向： 经济法

指导教师： 刘佳奇 副教授

时 间： 二〇二三年五月

## 中文摘要

随着我国生态文明建设的不断发展,我国改革后的排污许可制度正式进入实施阶段。排污许可管理制度是一项关乎社会公共利益的系统性工程,是政府环境规制的重要手段之一,公众参与便是排污许可管理制度中的一个重要环节。期间,《关于加强排污许可执法监管的指导意见》明确提出加强排污许可中的公众参与。理论上,排污许可是一个过程性的行为,故许可证的申请、核发、日常管理等整个过程都需要公众的有效参与,以此来保证排污许可管理的公正性和真实性。目前,我国排污许可中的公众参与仍然存在很多亟待解决的法律问题:首先,排污许可听证阶段的公众参与制度不健全,主要表现为排污许可听证的参与主体范围窄、适用听证的情形不明确以及听证方式不灵活,这些问题都会导致公众参与排污许可听证的可操作性不强。其次,排污许可核发阶段的公众参与途径不畅,主要表现为公众难以参与排污许可审核的现场核查以及公众对于许可证发放的参与程度不足,使得公众参与制度在排污许可的核发阶段几乎是缺失状态。最后,排污许可日常管理的公众参与规则不完善,体现在对公众反馈对排污许可执法的影响有限、公众参与排污许可日常管理的参与程度不足以及信息公开的范围不明晰等一系列问题,排污许可日常监管中的规则缺失或不健全在一定程度上损害了公众的环境知情权和监督权。通过借鉴域外排污许可公众参与的有益制度经验,并立足于我国的基本国情,应当从以下几个方面对排污许可中的公众参与机制进行法律完善:首先,需健全排污许可听证阶段的公众参与制度,进一步细化排污许可听证的主体、适用情形和方式;其次,要畅通排污许可核发阶段的公众参与途径,通过建立现场核查见证人制度和增设排污许可证发放前的征求公众意见程序,以此来保障公众在排污许可核发阶段的有效参与;最后,还需要完善排污许可日常管理的公众参与规则,明确对公众反映强烈的排污单位增加执法频次,增设排污许可监督员制度以及明确排污许可的信息公开范围,保障公众在排污许可日常管理中的知情权和监督权。

**关键词:** 排污许可 公众参与 排污许可听证 现场核查见证人 信息公开

## Abstract

With the continuous development of China's ecological civilization construction, China's reformed emission permit system has officially entered the implementation stage. The pollution permit management system is a systematic project related to social public interests and one of the important means of government environmental regulation. Public participation is an important link in the pollution permit management system. During the period, the Guiding Opinions on Strengthening the Law Enforcement and Supervision of Pollutant Discharge Permits clearly proposed to strengthen public participation in pollutant discharge permits. In theory, emission permit is a process behavior, so the whole process of permit application, issuance and daily management needs the effective participation of the public to ensure the fairness and authenticity of emission permit management. At present, there are still many legal problems to be solved in the public participation in the emission permit hearing in China. First, the public participation system of the emission permit hearing is not sound, which is mainly manifested in the narrow scope of the participants in the emission permit hearing, the unclear situation of the application of the hearing and the inflexible hearing method. These problems will lead to the poor operability of the public participation in the emission permit hearing. Secondly, the public participation in the emission permit issuance stage is not smooth, which is mainly manifested in the difficulty of the public to participate in the on-site verification of the emission permit audit and the insufficient participation of the public in the issuance of the permit, making the public participation system almost missing in the emission permit issuance stage. Finally, the public participation rules in the daily management of emission permits are not perfect, which are reflected in a series of problems such as the limited impact of public feedback on the enforcement of emission permits, the insufficient participation of the public in the daily management of emission permits, and the unclear scope of information disclosure. The lack or imperfection of rules in the daily supervision of emission permits has damaged the public's right to know and supervise the environment to a certain extent. By learning from the beneficial institutional experience of public participation in the emission permit outside the country and based on the basic national conditions of China, the public participation mechanism in the emission permit should be improved from the following aspects: first, the public participation system of the emission permit hearing should be

improved, and the subject, application and mode of the emission permit hearing should be further refined; Secondly, we should unblock the public participation channels in the emission permit issuance stage, and ensure the effective participation of the public in the emission permit issuance stage by establishing the on-site verification witness system and adding the public opinion solicitation procedure before the emission permit issuance; Finally, it is also necessary to improve the public participation rules in the daily management of pollution discharge permits, clarify the frequency of law enforcement of pollutant discharge units with strong public response, add the system of pollutant discharge permit supervisors and clarify the scope of information disclosure of pollution discharge permits, and ensure the public's right to know and supervision in the daily management of pollution discharge permits.

**Key words:** Pollutant Discharge Permit    Public Participation    Sewage Permit  
Hearing    On-site Verification Witness    Information Disclosure

## 目 录

序言.....	1
(一)研究背景和意义.....	1
(二)国内外研究综述.....	2
(三)研究思路和方法.....	4
(四)主要创新点.....	5
一、排污许可中公众参与的一般理论.....	6
(一)排污许可中公众参与的概念界定.....	6
1.公众参与的概念.....	6
2.排污许可中公众参与的概念.....	6
(二)排污许可中公众参与的特点.....	7
1.主体广泛性.....	7
2.过程性.....	8
3.有限性.....	9
(三)排污许可中公众参与的制度功能.....	10
1.制约环境行政机关的排污许可管理权.....	10
2.保障公众的环境参与权.....	10
3.监督排污单位的排放权.....	11
二、排污许可中公众参与的规定现状及问题.....	12
(一)排污许可中公众参与的规定现状.....	12
(二)排污许可中公众参与现行规定存在的问题.....	13
1.排污许可听证阶段的公众参与制度不健全.....	13
2.排污许可核发阶段的公众参与途径不畅.....	15
3.排污许可日常管理的公众参与规则不完善.....	15
三、完善排污许可中公众参与的建议.....	17
(一)健全排污许可听证的公众参与制度.....	17
1.扩大排污许可听证的申请主体.....	17
2.明确公众参与排污许可听证的情形.....	18
3.增加公众参与排污许可听证的方式.....	19
(二)畅通排污许可核发阶段的公众参与途径.....	19
1.建立现场核查见证人制度.....	19
2.增设排污许可证发放前的征求公众意见程序.....	20
(三)完善排污许可日常管理的公众参与规则.....	21
1.对公众反映强烈的排污单位增加日常执法的频次.....	21
2.增设排污许可监督员制度.....	21

3.明确排污许可日常管理过程中的信息公开范围 .....	22
结语.....	24
参考文献.....	25

# 序 言

## （一）研究背景和意义

### 1. 研究背景

我国排污许可制最早产生于 1985 年通过的《上海市黄浦江上游水源保护条例》，这是我国第一部明确提出使用“排污许可证”管理的区域性法规，标志着我国排污许可制度的产生。在生态文明建设不断发展的背景下，我国也在积极开展排污许可管理制度的改革。2016 年，国务院印发的《控制污染排放许可制实施方案》，标志着我国排污许可制度改革的正式开始；2017 年，环保部颁布的《排污许可证管理办法（试行）》和 2021 年国务院施行的《排污管理条例》中则进一步明确了对排污许可证制度的管理，标志着改革后的排污许可制度已经建立起基本的法律制度体系。

排污许可虽然在性质上是环境行政机关对排污单位依法采取的一项行政管理手段，但毕竟污染物的排放会对良好生态环境这一“最普惠的公共物品”产生影响。因此，在该制度实施的过程中，需要社会公众的有效参与。2022 年出台的《关于加强排污许可执法监管的指导意见》则进一步明确要求鼓励公众参与，通过搭建公众参与和沟通平台以及对公众反映的排污许可问题的处理等方式来加强公众的参与程度。目前，尽管相关的法律法规对排污许可中的公众参与进行了一些规定，但有关规定也较为分散且过于原则。另外，实践中公众在参与排污许可的过程中仍然存在着诸多问题，如公众参与排污许可的主体范围不明确、参与的方式缺乏具体规定、公众参与排污许可日常管理的规定不具体等。上述问题的存在，影响了公众参与排污许可的实际效果，急需通过系统性、专门性研究加以解决。

### 2. 研究意义

第一，理论上，排污许可制度是依申请的行政许可行为。在这个过程中，涉及法律关系的主体主要是环境行政机关和排污单位。但排污许可行为本身具有“外溢性”的特点，会对社会公共利益产生一定的影响。公众作为排污行为可能造成影响的主体，就应当享有参与到排污许可管理过程的权利。就目前来说，我国排污许可制度的研究侧重于排污许可证的发放以及其日常管理问题，因此研究排污许可中的公众参与机制是对排污许可制度的进一步深化和拓展。

第二，在全面推进排污许可制度改革、加快构建以排污许可制为核心的固定污染源执法监管体系、持续改善生态环境质量的背景下，以排污许可管理制度为核心的环境管理法律制度体系正在逐步建立，从而达到精准治污、科学治污、依法治污的总体目标。当前我国排污许可管理的法治化建设中，公众参与较为薄弱，

鲜有具体针对公众参与的专门性、系统性研究。从实际情况来看，由于制度供给相对不足，公众对排污许可管理过程的参与程度和效果均较为有限。因此，通过开展本研究特别是借鉴其他国家或地区的排污许可中的公众参与的有益法制经验，可以为制度的进一步完善提供一定的智力支持。

## （二）国内外研究综述

### 1. 国内研究综述

我国开始对排污许可证制度展开研究，可以追溯到上世纪八十年代起。特别是2016年起到排污许可改革之后，相关研究热度有比较明显的提高。其中，有关排污许可公众参与的研究情况特梳理如下。

关于排污许可的听证制度。梁忠、汪劲（2018）的文章中探讨了排污许可的法律性质、适用范围、实施主体等内容，提出排污许可直接涉及的申请人、利害关系人享有要求听证的权利。<sup>1</sup>孙佑海（2014）指出排污许可证的发放往往涉及重大公共利益，环境保护行政机关应当向社会公告，并举行听证。<sup>2</sup>韩继勇（2018）指出可以通过建立健全排污许可证管理的听证制度，来调动公众参与排污许可管理的积极性。<sup>3</sup>曾维华、刑捷等（2019）的文章中指出在排污许可证的申请阶段，对公众反映强烈的问题一定要举行听证会。<sup>4</sup>

关于排污许可的信息公开制度。李挚萍、焦一多（2016）认为公众不能有效参与排污许可制度的另一原因在于信息公开不足，应当要求所有申请排污许可证的企业均公开其环境排污信息，而不是只有重点排污单位公开环境排污信息。<sup>5</sup>韩继勇（2018）从参与程序的角度，指出可以定期通过信息平台公布涉及排污许可证的信息数据、鼓励公众对无证排污和不按证排污的行为进行举报并在公示系统进行公示，以此来加大信息公开。<sup>6</sup>曾维华、刑捷等（2019）的文章中指出在排污许可证的核发阶段，除要求保密的信息外，涉及排污许可证的所有信息资料都应当为公众所知悉。<sup>7</sup>

关于排污许可中的征求公众意见制度。李挚萍、焦一多（2016）聚焦于程序，认为目前公众不能有效参与排污许可制度的一个原因在于参与的渠道不畅通，虽然现行法律法规已经规定了排污许可信息公开和公众监督的内容，可以通过借鉴环境影响评价制度中征求公众意见的环节，来弥补程序保障上的不足。<sup>8</sup>

<sup>1</sup> 梁忠、汪劲：《〈排污许可管理条例〉的立法问题及制度设计》，载《环境影响评价》2018年第3期。

<sup>2</sup> 孙佑海：《如何完善落实排污许可制度？》，载《环境保护》2014年第14期。

<sup>3</sup> 韩继勇：《关于深化排污许可制度改革的思考和建议》，载《环境保护》2018年第6期。

<sup>4</sup> 曾维华、刑捷、化国宇、曾纪平、王东、姚瑞华、陈大玮、刘琳、王应富：《我国排污许可制度改革问题与建议》，载《环境保护》2019年第22期。

<sup>5</sup> 李挚萍、焦一多：《论排污许可制度实施的法律保障机制》，载《环境保护》2016年第23期。

<sup>6</sup> 韩继勇：《关于深化排污许可制度改革的思考和建议》，载《环境保护》2018年第6期。

<sup>7</sup> 曾维华、刑捷、化国宇、曾纪平、王东、姚瑞华、陈大玮、刘琳、王应富：《我国排污许可制度改革问题与建议》，载《环境保护》2019年第22期。

<sup>8</sup> 李挚萍、焦一多：《论排污许可制度实施的法律保障机制》，载《环境保护》2016年第23期。

关于排污许可日常管理中的公众参与。王亚琼、赵杰等（2020）设计出排污许可管理辅助系统为环境监管部门审计式核查提供技术支持，创新了排污许可证信息化的监管方式。<sup>9</sup>曾维华、刑捷等（2019）的文章中指出为确保我国排污许可制度改革工作的顺利进行，应当建立完善的排污许可证公众参与监管机制。在排污许可证的日常监管过程中，可以建立专门机构对公众的投诉举报进行调查、处罚并予以公布。<sup>10</sup>马冰、董飞、彭文启、刘晓波（2019）<sup>11</sup>、谢伟（2018）<sup>12</sup>的文章中从法律依据角度指出我国排污许可中涉及公众参与的规定过于笼统，在实践中缺乏可操作性，缺乏具体细化的规定，难以保证排污许可制度的有效执行。

既有研究存在的不足在于：第一，既有研究对排污许可中公众参与的制度研究较为分散，缺少专门性、系统性的分析。目前关于排污许可中公众参与问题的研究有限且主要存在于对排污许可制度研究的文章中，研究较为分散，缺少专门、具体的内容进行分析与研究的理论成果。第二，既有研究对公众如何参与到排污许可听证程序的具体内容研究不足，明显缺乏更为深入的研究。既有研究虽然已达成统一，明确了公众参与排污许可听证程序中的重要性及必要性，但是关于公众参与的主体、如何具体参与到排污许可听证程序中行使其参与权、监督权等权利以及参与方式还明显缺乏更深入的理论研究。第三，既有研究对排污许可核发阶段的公众参与制度较为缺失，导致排污许可证的核查与发放阶段缺少有效的公众参与。既有研究成果仅仅从征求公众意见的研究角度分析排污许可发放阶段的公众参与机制，但对排污许可核查阶段的公众参与研究几乎处于空白状态，并没有覆盖排污许可核发阶段的全过程。第四，既有研究对排污许可日常管理阶段的公众参与制度研究角度较为局限。既有研究虽已明确指出排污许可中的公众参与制度在日常管理过程中缺乏可操作性和具体细化的规定，但并未指出如何加强公众参与排污许可日常管理的程度，参与方式也仅仅局限于举报、投诉等；同时，现有研究大多从信息公开的角度分析排污许可日常管理中的公众参与机制，研究角度较为局限。

## 2. 国外研究综述

目前世界各国都在不同程度上实施排污许可证制度。早在1972年美国对《联邦水污染控制法案》进行了实质性的改革，也彻底改变了美国控制水污染的方式，美国的排污许可制度发展较为成熟，其中就包括排污许可中的公众参与制度。在此背景下，国外学者对排污许可中的公众参与制度理论研究较为完善，这也为我

<sup>9</sup> 王亚琼、赵杰、杨林、韩梅：《排污许可证信息化监管方式创新探析》，载《环境影响评价》2020年第1期。

<sup>10</sup> 曾维华、刑捷、化国宇、曾纪平、王东、姚瑞华、陈大玮、刘琳、王应富：《我国排污许可制度改革问题与建议》，载《环境保护》2019年第22期。

<sup>11</sup> 马冰、董飞、彭文启、刘晓波：《中美排污许可证制度比较及对策研究》，载《中国农村水利水电》2019年第12期。

<sup>12</sup> 谢伟：《论我国排污许可证的执行》，载《法学论坛》2018年第6期。

国排污许可制度的发展提供了很多借鉴的地方。

关于排污许可的公众评论。例如，Mendelson、Nina A(2007)指出有必要在制定排污许可指导性文件时为监管受益人提供更多的通知和评论制定规则的机会。

13

关于排污许可的信息公开。Wagner、Wendy E(2004)在文章中指出信息公开对公众参与排污许可的重要性，解决问题的核心是利用惩罚违约方法，即将制作和披露信息的负担和动机转移到被监管方来鼓励灵活的协商安排。<sup>14</sup>Markell、David（2005）认为在排污许可执法领域，政府的广泛授权可能会导致实质性的懈怠，需要更多地提高透明度。<sup>15</sup>

关于排污许可中的公众参与涉及私人强制执行公权的价值与限度。Adeeb Fadil(1985)通过对“法庭勤勉起诉”进行解释等，以此来提高公民诉讼条款在促进排污者遵守环境法上的价值地位。<sup>16</sup> Jeannette L Austin（1987）指出随着市民诉讼数量的增加，联邦和州政府对环境法律的执行力度不那么大，公民诉讼的解决是否排除了政府今后对同一排污者采取执行措施的可能性。<sup>17</sup> Seidenfeld, Mark（2000）认为赋予利益相关者权力是创建合作型政府的一种手段，但应当适当约束私人方面征收公共罚款的权限。<sup>18</sup>

总体而言，国外关于排污许可中的公众参与制度较为成熟，将公众参与贯穿了排污许可的全过程，尤其对于许可证发放前通过公众评论的方式让公众参与其中以及日常监管阶段信息公开的程度作出了较为详细的规定，值得我国借鉴。但由于各国的国情不同、制度定位不同，不能将国外对排污许可中的公众参与制度照搬进来。必须从中国实际出发，归纳总结国外的先进经验，发现我国在这一方面的不足之处，并进一步推动我国排污许可中公众参与制度的发展。

### （三）研究思路和方法

#### 1. 研究思路

本文的主要研究对象是排污许可中的公众参与制度，目的是将公众如何参与、以何种方式参与到排污许可中加以细化、具体化。为此，本文首先通过对排污许可中公众参与的概念、特点、功能进行阐释，提出一般理论，为本研究奠定良好

<sup>13</sup> Mendelson,Nina A. Regulatory Beneficiaries and Informal Agency Policymaking .Cornell Law Review, 2007, 92(3).

<sup>14</sup> Wagner,Wendy E. Commons Ignorance:The Failure of Environmental Law to Produce Needed Information on Health and the Environment. Duke Law Journal, 2004, 53(6).

<sup>15</sup> Markell DL.Slack in the Administrative State and Its Implications for Governance: The Issue of Accountability.Oregon Law Review, 2005, 84 (1).

<sup>16</sup> Adeeb Fadil.Citizen Suits against Polluters:Picking Up the Pace.Harvard Environmental Law Review, 1985, 9(1).

<sup>17</sup> Jeannette L Austin. Rise of Citizen--Suit Enforcement in Environmental Law:Reconciling Private and PublicAttorneys General . Northwestern University Law Review,1987, 81(2).

<sup>18</sup> Seidenfeld, Mark. Empowering Stakehol ders: Limits on Collaboration as the Basis for Flexible Regulation.Williamand Mary Law Review, 2000, 41(2).

的理论基础。其次，通过对排污许可中的公众参与法律规定现状研究，分析排污许可中公众参与现行法律规定中存在的不足之处。最后，系统性地提出具有可操作性的完善排污许可中的公众参与的方案。

## 2. 研究方法

(1) 法学规范分析法。本文坚持问题导向，按照“提出问题—分析问题—解决问题”的基本方法展开研究。从我国排污许可中公众参与相关法律规定现状入手，分析并发现其中存在的真实法律问题，进而提出相应的完善建议。

(2) 文献研究法。通过检索与本文主题相关的文献，并对其进行阅读、整理，梳理出关于排污许可中的公众参与的研究现状，总结出主要的完善建议、理论观点，对排污许可中的公众参与制度有了初步全面的分析。

(3) 比较研究法。通过对比国内与国外关于排污许可中的公众参与机制的法律法规和理论研究成果，总结国外先进的立法理念和实践经验，并结合国内的现实状况，梳理和分析实践中的具体情况，以此来完善研究的内容。

### (四) 主要创新点

第一，研究视角创新。现有研究大多是对排污许可证制度本身的研究，而本文则是专门选择对该制度中的公众参与这一视角，并进行系统性地研究。

第二，研究观点创新。我国对排污许可中的公众参与制度仅规定了原则性的内容，缺乏具体、细化的规定，本文针对该制度提出建立非正式听证制度、现场核查见证人制度等建议，进一步完善我国公众参与排污许可管理制度。我国目前公众参与排污许可听证的方式仅为正式听证，流程相对繁琐，花费的时间成本和资源成本都较高，因此可以借鉴美国的非正式听证制度，在正式听证的基础上增加非正式听证，即公众对实行简易管理的排污单位是否发放许可证表达意见，环境行政机关必须予以参考，以此提高听证效率；现阶段，我国排污许可的现场核查过程中并没有规定公众参与的事项，缺乏有效的公众参与，因此创新提出建立现场核查见证人制度，由社会组织和专家以见证人的身份参与到排污许可的现场核查阶段，以此来提高公众在排污许可核查阶段的参与程度。

# 排污许可中的公众参与法律问题研究

## 一、排污许可中公众参与的一般理论

### (一) 排污许可中公众参与的概念界定

排污许可管理制度是一项关乎社会利益的系统性工程，公众参与也是排污许可管理制度中必不可少的前提之一。因此，要对公众参与和排污许可中的公众参与分别进行概念阐述。

#### 1. 公众参与的概念

目前对于公众参与这一概念，并没有形成统一的认定，国内外学者各自有不同的观点。例如，Swell 和 Coppock 认为公众参与的重点在于公众干预政府决策的行为，可以把公众参与看作人民群众使用一系列正式和非正式的机制直接参与政府决策的过程；<sup>19</sup>Arnstein 则认为公众参与是政府领域参与的结果，涉及包括政治、经济等所有活动领域，将其定义为公民权利的行使和重新分配。<sup>20</sup>公众参与一词自上世纪九十年代被引入国内，国内众多学者也对此提出了自己的看法。例如，王锡锌教授认为公众参与旨在逐步提高政府在社会治理中的公平性和合理性，在政府立法和决策的过程中，可以通过鼓励公众提出意见，表达个人观点、目标期望等来实现；<sup>21</sup>俞可平教授认为公众参与也可以定义为公民参与，参与公民影响公共决策和公民生活的所有活动，不限于游行、结社等活动；<sup>22</sup>蔡定剑教授则认为公众参与是一种公权力与社会、利益相关者之间的双向沟通机制，以此来完善公共政策的制定，并对公共治理产生积极的影响。<sup>23</sup>

综上所述，虽然国内外学者对公众参与虽然各有见解，但在结构上却有着共同的理解，即公众参与所包涵的三个基本要素：参与主体、参与客体和参与途径，参与主体即“谁参与”，参与客体即“参与什么”，参与途径即“如何参与”。基于上述考虑，本文所称的公众参与是指在政府管理公共事务的过程中，基于公众个人及利益相关者对某种利益的诉求，通过正规、合法的途径或方式参与其中。其中，政府管理公共事务可以具体到生态环境治理领域，体现出公众依法通过相应的程序和途径参与到生态环境治理的决策和具体过程中。

#### 2. 排污许可中公众参与的概念

<sup>19</sup> Swell,Coppock,Chambers R. Participatory Rural Development(PRA):Analysis of Experience.Word Development, 1994,22(9).

<sup>20</sup> Arnstein SR. A Ladder of Citizen Participation.Journal of the American Institute of Planners,1969,35(4).

<sup>21</sup> 王锡锌：《行政过程中公众参与的制度实践》，中国法制出版社 2008 年版，第 22-23 页。

<sup>22</sup> 俞可平：《治理与善治》，社会科学文献出版社 2000 年版，第 18-21 页。

<sup>23</sup> 蔡定剑：《公众参与：风险社会的制度建设》，法律出版社 2009 年版，第 11-13 页。

二十世纪以来，世界各国社会经济发展迅速，人们还没有认识到一味地发展经济会导致许多生态环境问题的出现。直到爆发了许多震惊世界的严重环境问题，各国政府和人民这才意识到环境保护的重要性以及要协调好经济发展和环境保护之间的矛盾，并建立了包括排污许可制度在内的一系列法律制度加以应对。瑞典在1970年代初率先实行排污许可管理制度，此后以美国为首的发达国家也相继制定了较为完善的排污许可管理制度。经过多年的有效施行，排污许可管理制度逐渐成为国际通行的一项环境管理基本制度。

无独有偶，我国在《环境保护法》《排污许可管理条例》中也建立了排污许可管理法律制度。理论上，排污许可制度是指环境行政机关的审批部门出于环境保护的目的，对排污单位向其提出申请排污许可证的请求加以审核后，如果符合申请条件，便准许该排污单位从事符合法定条件和标准的污染物排放活动，并对其排污行为依法进行全程监管的具体行政行为。但要想统筹生态环境保护与经济社会发展之间的关系，单靠国家政府的力量是远远不够的，还需要公众的有效参与。具体而言，排污许可制度要发挥应有的作用，也需要公众的有效参与。基于前文所述中公众参与包含的三个基本要素，本文中所谓之“排污许可中的公众参与”是指公众基于自身对环境利益的诉求，在排污许可管理的全过程中，通过正规、合法的途径或方式参与其中。

## （二）排污许可中公众参与的特点

公众参与到排污许可的管理过程的前提之一即为明确排污许可中公众参与的特点，这样才能在最大程度上发挥公众参与机制的作用。具体而言，排污许可中公众参与具有主体广泛性、过程性和有限性等特点。

### 1. 主体广泛性

公众是生态环境资源最大的利益相关者，拥有试图保护环境、污染防治的最大动机，只要通过合法有效的途径参与其中，就能将环境保护发挥出最大效能。同时，由于排污许可所涉及的问题具有复杂性、累积性和潜在性的特点，这就决定了排污许可中公众参与的主体的广泛性。然而，“公众”这一概念较为宽泛，难以完全明确具体地指向某个主体或某类主体。这就需要结合排污许可管理的实践，着重分析排污许可中公众参与可能包括的主体范围。

（1）利害关系人。理论上，“公众”的含义中可以包括某些特定的利益群体，如受排污行为影响的周边居民。《行政许可法》中规定了利害关系人享有要求听证、申请撤销行政许可的权利，排污许可是环境行政许可，这意味着利害关系人有权参与到排污许可的管理过程。排污许可中的利害关系人是指可能受排污单位、企业的排污行为影响的周边居民，既包括直接利害关系人，也包括间接利害关系

人。

(2) 一般公众。一般来说，行政许可的参与主体主要是行政机关、许可相对人以及利害关系人，并不包括一般公众。但污染物排放行为往往给生态环境所造成负面影响，因此一般公众作为社会公共利益的主体也应当享有参与排污许可管理过程的权利。需要特别强调的是，一般公众中包括具有较强专业性和技术性特征的专家。Yakubu 指出公平性是公众参与环境治理过程中影响其目标实现的重要因素，但公众往往受到诸多客观条件的制约，如经济支撑的缺乏、自身技能水平的不足等。<sup>24</sup> 作为独立于行政体制之外且具备专门性、技术性的知识和分析工具的主体，专家以其“中立”的身份在排污许可的制度体系中运用专业知识参与排污许可过程，以此来保证排污许可制度实施的客观性与科学性。

(3) 社会组织。《环境保护公众参与办法》第十八条规定了环保部门要支持、引导社会组织参与环境保护活动，<sup>25</sup>实际上也肯定了社会组织享有参与排污许可管理过程的权利。社会组织作为非营利性组织，可以代表全部或部分社会群体的环境利益，参与到排污许可的管理过程。不仅如此，社会组织中往往也包括具有专业技术的专家，提供相关排污信息与背景知识，扮演着最为积极、活跃的角色。

## 2. 过程性

理论上，公众参与排污许可应当是一个动态的、连续的过程，应当贯穿整个排污许可的全过程。排污许可中公众参与的过程性，决定了公众参与机制在排污许可制度中实际发挥的功效。具体来说，该过程应当包括申请阶段的公众参与、核发阶段的公众参与以及日常管理阶段的公众参与。

(1) 申请阶段的公众参与。理论上，公众越早参与到排污许可管理的过程，就越能充分发挥实际作用，也可以及时发现具体排污行为的问题与不足；相反，公众越晚参与到排污许可管理的过程，公众参与的实际效果就会越差。正如叶俊荣教授指出的：“愈先前的阶段，愈容易引进公众参与，愈后头的阶段，愈难引进公众参与。”<sup>26</sup> 排污许可的申请阶段是启动排污许可管理制度的起点，对于排污单位、企业申请排污许可证的事项，公众可以通过参与座谈会、听证会以及获取排污单位的相关排污信息等方式提出自己的看法和建议，以防将一些污染物排放问题推到后期难以解决。

(2) 核发阶段的公众参与。排污许可的核发阶段具体又包括核查和发放两个具体的阶段（程序）。其中，核查是指环境行政机关通过搜集证据、核对排污许

<sup>24</sup> Yakubu O. Delivering environmental justice through environmental impact assessment in the United States: The challenge of public participation. *Challenges*, 2018,9(1).

<sup>25</sup> 《环境保护公众参与办法》第十八条规定：“环境保护主管部门可以通过项目资助、购买服务等方式，支持、引导社会组织参与环境保护活动。”

<sup>26</sup> 叶俊荣：《环境政策与法律》，元照出版有限公司 2002 年版，第 202 页。

可信息的方法，来验证排污单位是否符合发放排污许可证条件的过程；发放是指环境行政机关经审查发放的允许排污单位排放一定数量污染物的凭证。虽然排污许可证的核查和发放属于行政机关的职权，但正因为生态环境的公共属性存在，作为社会公共利益的主体，公众就有必要参与到排污许可的核发阶段。只有让公众参与到排污许可的核发阶段，守好发证前的最后一道关卡，才能有效预防和减轻排污项目对生态环境的不良影响。

(3) 日常管理阶段的公众参与。《排污许可管理条例》第三十一条<sup>27</sup>肯定了公众享有在日常管理阶段对排污单位进行监督的权利。一方面，由于执法监管资源的有限，仅靠环境行政机关对排污单位进行监督管理是远远不够的，还需要公众的有效参与，公众监督能够对环境行政机关监管力量的不足起到补充作用；另一方面，生活在排污项目周边的居民往往是最为直观地感受到排污项目所带来的影响，能够及时发现排污行为可能对生态环境产生影响，向环境行政机关投诉、举报，防止环境损害的发生和进一步扩大。

### 3. 有限性

世界上并没有绝对的权利，任何权利都是相对的、有限制的，公众对排污许可的参与权亦是如此。虽然我们要避免排污许可中公众参与的虚化、形式化，但同时也应当防止公众参与排污许可走向另一个极端，即公众不当或者过度参与排污许可的局面。排污许可中公众参与的有限性是保障公众知情权正当、有效行使的一种必要手段，是法律基于社会福利等公益目标对权利的约束。正如美国环境公众参与理论指出的那样，公民“诉因”的有限性、“诉求”和“救济”的有限性共同决定了公众参与的范围和方式是有限的。<sup>28</sup>

一方面，公众参与排污许可管理应当有所侧重。根据污染物产生量、排放量、对环境的影响程度等因素，我国对排污单位实行排污许可分类管理，具体就是排污许可重点管理和排污许可简化管理。其中，实行排污许可重点管理的排污单位因其污染物产生量、排放量或者对环境的影响程度较大，极易引起较大的环境污染问题。因此，公众对排污许可的参与重点应在于实行重点管理的排污单位。同时，虽然适用于简化管理的排污单位也需要公众参与，但其污染物产生量、排放量或者对环境的影响程度较小，公众主要可以在日常监管阶段监督其排污行为的合法性，而在排污许可的申请以及核发阶段公众可以少参与甚至不参与，这样不仅有利于提高效率，还可以避免资源成本的浪费。

<sup>27</sup> 《排污许可管理条例》第三十一条规定：“任何单位和个人对排污单位违反本条例规定的行为，均有向生态环境主管部门举报的权利。接到举报的生态环境主管部门应当依法处理，按照有关规定向举报人反馈处理结果，并为举报人保密。”

<sup>28</sup> 张辉：《美国环境公众参与理论及其对中国的启示》，载《现代法学》2015年第4期。

另一方面，公众参与效力上的有限性。美国学者萨克斯提出了“环境公共信托理论”，他认为环境资源并非某个人或某个群体的私有财产，其作为人们共有的财产，人们将公共环境资源管理的权利委托给国家，国家接受公众的委托，管理公共环境资源。显然，这也就意味着政府享有环境管理权的正当性。国家通过行使环境行政权保护环境、解决环境问题，属于行政调整方法，公众参与则是一种社会调整机制或第三种调整机制。<sup>29</sup>排污许可属于典型的行政行为，实施排污许可管理的过程中，环境行政主体无疑是组织者、管理者和最终的决策者。这也决定了排污许可中公众参与地位的有限性，公众参与只能产生实质性的影响，而不能替代政府决策。正如蔡定剑教授所言，公众表达的意见并不一定要采纳，采纳与否是决策部门的事情。<sup>30</sup>

### （三）排污许可中公众参与的制度功能

#### 1. 制约环境行政机关的排污许可管理权

一般来说，行政许可所涉法律关系的主体主要是行政机关和许可申请人。其中，申请人提交相关材料申请行政许可，行政机关经过核查最终作出是否发放许可证的决定。但排污许可制度属于特殊的环境行政许可，其（许可）结果具有外溢性的特点。这就意味着，环境行政机关在将排污许可证发放给排污单位后，排污单位的排污行为可能会给周边环境带来影响，甚至造成难以估计的负面损害。因此，环境行政机关不能滥用排污许可管理权，其权力的行使应当受到有效制约，而公众参与权便是可以监督制约排污许可管理权的利器。

具体来说：首先，公众通过获取公开的排污信息监督环境行政机关的行政行为，以此来判断排污许可管理权行使的合法性与合理性；其次，对于环境行政机关发放排污许可证发放的全过程，公众可以通过发表意见和建议的方式实质性地影响环境行政机关的决定和活动；最后，对于排污许可管理权的不当行使，公众有权向上级主管部门投诉、举报，保证排污许可管理权在法治轨道上运行。因此，承认公众参与机制在排污许可管理制度中的地位，赋予公众行使监督、制约的权利，是以权利制约权力的最好体现。

#### 2. 保障公众的环境参与权

公众的环境参与权其实就是人们参与环境保护的决策、制定和管理等活动的权利。<sup>31</sup>公众的环境参与权是公众基于保障自身的或公共的环境利益，具有的自主行为或控制他人行为的能力，这种能力是被社会或法律承认和支持的。<sup>32</sup>Hough

<sup>29</sup> 蔡守秋：《环境资源法教程》（第三版），高等教育出版社2017年版，第46页。

<sup>30</sup> 蔡定剑：《公众参与：风险社会的制度建设》，法律出版社2009年版，第18页。

<sup>31</sup> 林喆：《公民基本人权法律制度研究》，北京大学出版社2006年版，第283页。

<sup>32</sup> 朱谦：《环境民主权利构造之路径选择》，载《南京社会科学》2007年第5期。

Alison 在审查欧盟法律框架实现权利的基础上认为,环境行政公众参与权的真正性质应被视为公民的基本权利。<sup>33</sup> 公众的环境参与权主要包括两个层面——参与环境决策和参与具体环境管理。参与环境决策是指环境事务中与群众利益密切相关的事项在作出决策前,由政府或环境行政机关组织社会有关方面对该事项的必要性、合法性和可行性进行论证,比如参与立法、参与决策;而参与具体环境管理是指公众通过具体行为参与到环境管理过程,如日常监督、参与听证会、座谈会等方式。

在排污许可的过程中,公众通过听证会、座谈会以及投诉举报等方式参与进来,属于后一种情况,即参与具体环境管理。排污许可中公众的环境参与权内容具体体现在以下几个方面:(1)公民有权参与一切与其利益相关的排污许可听证,提出自身的意见与看法;(2)公众有权获悉排污单位的主要污染物排放情况,监督排污单位防止污染设施的建设、运行和维护情况等,弥补政府监管资源的不足;(3)公众可以依法监督环境行政机关的相关行政行为;(4)组成环境保护的团体。<sup>34</sup>所以,在排污许可的过程中,排污许可中的公众参与制度是保障公众环境参与权的重要内容和表现。

### 3. 监督排污单位的排放权

现实中,造成环境污染的主要来源之一就是排污单位的实际排污行为。虽然在理论上说,排污单位依照法定程序取得排污许可证后,就依法获得了排放污染物的权利。但同时,这种权利的行使也是有条件的,即排污单位必须依法按证排污,更不能超过必要限度进行排污,也不能随意排污。

然而,实践中排污单位还是可能会存在无证排污或不按证排污等违法行为。特别是,由于排污单位的数量逐年剧增以及环境行政机关监管资源的有限,仅靠排污单位自我规制和环境行政机关监督管理是远远不够的。因此,除了环境行政机关在日常监管中对排污单位进行监管外,还需要社会监督。其中,公众参与制度是重要的社会监督机制,公众对排污单位进行监督,是排污单位正当、合理行使排污权的必要条件。生态环境的保护必须依靠公众参与。<sup>35</sup>具体而言,公众以对违法排污单位进行投诉、举报以及监督排污单位信息公开的真实性和完整性等方式,能够很好地制约排污单位在生产过程中的违法污染行为,达到监督排污单位排放权的目的。

<sup>33</sup> Hough Alison. The Public Participation Principle: Effective Implementation of Aarhus Participation Rights by the European Union Legal Framework. *Ucc Law and Environment*, 2017, 52(4).

<sup>34</sup> 吕忠梅:《再论公民环境权》,载《法学研究》,2000年第6期。

<sup>35</sup> 吕忠梅:《环境法学》(第二版),法律出版社2008年版,第57页。

## 二、排污许可中公众参与的规定现状及问题

### （一）排污许可中公众参与的规定现状

我国排污许可管理制度从产生到发展再到改革，先后经历了从地方到国家，从重点污染源到全覆盖。目前，我国排污许可中有关公众参与的法律规定主要见于《环境保护法》《行政许可法》《大气污染防治法》《排污许可管理条例》《政府信息公开条例》《排污许可管理办法（试行）》《环境保护公众参与办法》《环境保护行政许可听证暂行办法》等法律、法规和规章之中。现有立法中涉及排污许可中公众参与的事项主要规定如下：

关于排污许可听证制度中的公众参与。目前我国法律法规并没有直接规定排污许可中的听证制度，但《行政许可法》第四十六条<sup>36</sup>、四十七条<sup>37</sup>以及《环境保护行政许可听证暂行办法》第五条<sup>38</sup>规定了行政许可的听证制度，包括依职权听证和依申请听证两种类型。上述规定也同样适用于排污许可中的听证制度，对于法律、法规、规章规定应当进行听证的事项，或者环境行政机关认为需要听证的其他涉及公共利益的重大排污许可事项，环境行政机关应当举行听证；对于排污许可直接涉及排污单位与他人之间重大利益关系的，排污单位和利害关系人享有申请听证的权利。

关于排污许可核发阶段中的公众参与。《排污许可管理条例》第十条<sup>39</sup>规定了审批部门可以委托第三方组织技术机构对排污许可证申请材料进行技术评估，但未明确公众在其中可能发挥的作用或可以参与的具体途径。

关于排污许可日常管理中的公众参与。《环境保护法》第五十三条<sup>40</sup>对公众参与作出了原则性的规定，明确赋予了公众享有监督环境保护的权利。《排污许可管理条例》第二十三条<sup>41</sup>中明确规定了排污单位负有公开污染物排放信息的义务，

<sup>36</sup> 《行政许可法》第四十六条规定：“法律、法规、规章规定实施行政许可应当听证的事项，或者行政机关认为需要听证的其他涉及公共利益的重大行政许可事项，行政机关应当向社会公告，并举行听证。”

<sup>37</sup> 《行政许可法》第四十七条规定：“行政许可直接涉及申请人与他人之间重大利益关系的，行政机关在作出行政许可决定前，应当告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利。”

<sup>38</sup> 《环境保护行政许可听证暂行办法》第五条规定：“实施环境保护行政许可，有下列情形之一的，适用本办法：（一）按照法律、法规、规章的规定，实施环境保护行政许可应当组织听证的；（二）实施涉及公共利益的重大环境保护行政许可，环境保护行政主管部门认为需要听证的；（三）环境保护行政许可直接涉及申请人与他人之间重大利益关系，申请人、利害关系人依法要求听证的。”

<sup>39</sup> 《排污许可管理条例》第十条规定：“审批部门应当对排污单位提交的申请材料进行审查，并可以对排污单位的生产经营场所进行现场核查。审批部门可以组织技术机构对排污许可证申请材料进行技术评估，并承担相应费用。”

<sup>40</sup> 《环境保护法》第五十三条规定：“公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利。”

<sup>41</sup> 《排污许可管理条例》第二十三条规定：“排污单位应当按照排污许可证规定，如实在全国排污许可证管理信平台上公开污染物排放信息。”

第三十七条<sup>42</sup>规定了环境行政机关有权对违法排污单位处以罚款。《排污许可管理办法（试行）》第三十八条<sup>43</sup>中要求排污单位应当对提交的污染物排放信息的真实性和完整性负责，包括台账记录、监测数据和执行报告等。此外，《政府信息公开条例》第九条<sup>44</sup>指出，公众可以通过批评和建议的方式对政府信息公开工作进行监督，这就意味着公众享有对排污许可信息公开工作监督的权利。《大气污染防治法》第三十一条<sup>45</sup>中规定了公众可以通过电话、邮箱等方式监督排污单位和企业，为公众参与大气污染防治提供了有效途径，并为公众参与提供了反馈、保密以及奖励机制。《排污许可管理条例》第三十一条<sup>46</sup>以及《排污许可管理办法（试行）》第四十二条<sup>47</sup>中都规定了鼓励社会公众对排污单位的排污行为进行监督，公众享有对排污单位的违法行为进行举报的权利，环境保护主管部门应当为其保密。

## （二）排污许可中公众参与现行规定存在的问题

### 1. 排污许可听证阶段的公众参与制度不健全

（1）听证参与主体的范围过窄。《行政许可法》第四十六条、四十七条以及《环境保护行政许可听证暂行办法》第五条中规定我国排污许可申请听证的主体仅局限于“申请人”和“利害关系人”，从而基本上排除了公众对排污许可的参与，难以将排污许可听证程序的价值发挥到最大。但正如美国学者萨默斯指出的那样，民主社会的法律程序在分配公民和由公民选举产生的公民的各种参与作用方面，具有普遍性。<sup>48</sup>理论上，传统的行政许可行为主要涉及行政主体与行政相对人之间的关系，对其他公众的利益影响较小。但排污许可问题通常具有外溢性、潜在性、累积性的特点，往往牵涉的不光是环境行政机关、排污单位以及利害关系人的利益，更是与公众的环境利益息息相关。另外，排污许可一般会涉及有关

<sup>42</sup> 《排污许可管理条例》第三十七条规定：“违反本条例规定，排污单位有下列行为之一的，由生态环境主管部门责令改正，处每次5千元以上2万元以下的罚款；法律另有规定的，从其规定：（一）未建立环境管理台账记录制度，或者未按照排污许可证规定记录；（二）未如实记录主要生产设施及污染防治设施运行情况或者污染物排放浓度、排放量；（三）未按照排污许可证规定提交排污许可证执行报告；（四）未如实报告污染物排放行为或者污染物排放浓度、排放量。”

<sup>43</sup> 《排污许可管理办法（试行）》第三十八条规定：“排污单位应当对提交的台账记录、监测数据和执行报告的真实性和完整性负责，依法接受环境保护主管部门的监督检查。”

<sup>44</sup> 《政府信息公开条例》第九条规定：“公民、法人和其他组织有权对行政机关的政府信息公开工作进行监督，并提出批评和建议。”

<sup>45</sup> 《大气污染防治法》第三十一条规定：“生态环境主管部门和其他负有大气环境保护监督管理职责的部门应当公布举报电话、电子邮箱等，方便公众举报。”

<sup>46</sup> 《排污许可管理条例》第三十一条规定：“任何单位和个人对排污单位违反本条例规定的行为，均有向生态环境主管部门举报的权利。

接到举报的生态环境主管部门应当依法处理，按照有关规定向举报人反馈处理结果，并为举报人保密。”

<sup>47</sup> 《排污许可管理办法（试行）》第四十二条规定：“鼓励社会公众、新闻媒体等对排污单位的排污行为进行监督。排污单位应当及时公开有关排污信息，自觉接受公众监督。

公民、法人和其他组织发现排污单位有违反本办法行为的，有权向环境保护主管部门举报。

接受举报的环境保护主管部门应当依法处理，并按照有关规定对调查结果予以反馈，同时为举报人保密。”

<sup>48</sup> [澳] 欧文·E·休斯：《公共管理导论》，张成福等译，中国人民大学出版社2001年版，第119页。

排污的专业知识，利害关系人大多都缺少专业性，对排污许可的相关内容并不了解，很难发现排污项目中真正存在的问题。因此，将排污许可听证主体的范围限制为“申请人”和“其他利害关系人”并不利于排污许可证的实施以及对公众环境权的保障。

(2) 听证的适用情形不明确。《行政许可法》第四十六条、四十七条中对于依职权听证和依申请听证的适用情形作出了规定。首先，在依职权听证的情形中，排污许可听证的启动需要依据法律规定或涉及公共利益，环境行政机关才能够依职权进行听证，但公共利益的界限范围并不明确，缺乏法律的具体解释。作为一个不确定的法律概念，目前我国行政法没有对公共利益进行明确界定，环境行政机关在排污单位和企业申请排污许可证时，往往会进行自由裁量。这种做法极易造成不同级别或不同地区的环境行政机关对排污许可听证范围的适用标准不同，也容易导致对公共利益的判断尺度不一致。实践中，环境行政机关可能为了减少自己的工作量，缩小公共利益的范围，将可以举行听证的情形排除在外，导致没有依职权主动提起排污许可的听证。其次，在依申请听证的情形中，排污许可听证的启动需要涉及申请人与他人之间的重大利益关系，申请人和利害关系人才能申请听证。目前我国既有立法中没有具体规定涉及重大利益关系具体包括哪些情形，亦即其也属于环境行政机关自由裁量的范围。这在一定程度上不当扩大了环境行政机关的自由裁量权，环境行政机关很可能为了提升效率，不论排污单位和企业的排污行为是否涉及重大利益，尽量少组织听证或者不组织听证，造成依职权开展排污许可听证制度流于形式。

(3) 听证的方式不灵活。《行政许可法》第四十八条<sup>49</sup>中对听证的程序作出了具体规定。据此，现行排污许可听证程序的优点是能够使排污许可的决定更为客观、公正和科学，充分保障了排污单位和企业以及公众的合法权益。但其缺点在于，听证程序涉及提前告知、提供证据、申辩、质证和制作笔录等一系列过程，流程相对繁琐。这也使得公众在参与排污许可听证程序的过程中，花费的时间成本和资源成本都较高。特别是对于实施简易管理的排污许可而言，其对生态环境可能产生的影响相较重点管理的排污许可而言明显有限，同样适用既有的听证方式就缺乏必要的灵活性。

---

<sup>49</sup> 《行政许可法》第四十八条规定：“听证按照下列程序进行：（一）行政机关应当于举行听证的七日前将举行听证的时间、地点通知申请人、利害关系人，必要时予以公告；（二）听证应当公开举行；（三）行政机关应当指定审查该行政许可申请的工作人员以外的人员为听证主持人，申请人、利害关系人认为主持人与该行政许可事项有直接利害关系的，有权申请回避；（四）举行听证时，审查该行政许可申请的工作人员应当提供审查意见的证据、理由，申请人、利害关系人可以提出证据，并进行申辩和质证；（五）听证应当制作笔录，听证笔录应当交听证参加人确认无误后签字或者盖章。行政机关应当根据听证笔录，作出行政许可决定。”

## 2. 排污许可核发阶段的公众参与途径不畅

(1) 公众难以参与排污许可审核的现场核查。《排污许可管理条例》第十条要求排污许可的审批部门可以对排污单位的生产经营场所进行现场核查。在受理排污许可申请后，现场核查是环境行政机关不可或缺的手段。否则，环境行政机关将无法有效确认排污单位所提交的材料是否符合授予许可的条件。就目前法律规定来说，排污许可的现场核查过程并没有规定公众参与的事项，但排污往往涉及的是重大公共利益，核查不到位就有可能导致重大环境污染事件的发生。在缺少公众参与的情况下，环境行政主体的核查过程因为缺乏必要的监督，很可能只是流于形式，难以起到应有的审慎核查作用。

(2) 公众对于许可证发放的参与程度不足。近几年来，我国排污许可证发放的数量骤增，最主要的原因其实是排污许可证的审批机关对许可证的发放并不严格，才会引发“只要申请就会发证”的讨论。美国的行政机关在作出行政决定前，一般会将拟定的决定方案予以公布，以便公众了解和知悉。公众在一定的时间内可以通过各种合法的途径提出意见或建议，行政机关必须以公众的意见为考量再做决定，否则该决定将不能产生法律效力。<sup>50</sup>显然，许可证的发放阶段可以被视为环境行政机关对于是否要给予排污单位以排污权利（资格）而作出的一种决定。正如蔡定剑教授强调的那样，“公众参与强调的是行政机关和公众在公众参与过程中的互动性。”<sup>51</sup>故在此阶段，公众应当有权更好地表达自身利益的诉求，从而影响环境行政机关的最终决定。但我国现行立法中并没有明确规定关于排污许可证发放阶段中的公众参与，导致该阶段缺乏与环境行政机关的必要互动。抑或是说，审批部门无需以公众的意见作为发证决策过程中的考量因素。特别是，实行排污许可重点管理的排污单位可能会对生态环境产生较大的影响，仅在排污许可的申请阶段通过举行听证会等形式听取公众的意见仍是不够的。

## 3. 排污许可日常管理的公众参与规则不完善

(1) 公众对排污许可执法的参与程度有限。按照改革的要求，环境行政机关加强事中事后监管是排污许可管理工作的“重头戏”。实践中，环境行政机关按照“双随机、一公开”的监管工作要求，开展以排污许可证载明事项为重点的清单式执法检查。所谓“双随机、一公开”，就是随机指派执法人员对随机抽取的排污单位进行检查，并及时公布查处结果。虽然这种执法监管方式具有合理性、科学性、规范性，但不加区分地适用这一模式也容易导致排污许可管理的执法重点不明确。尤其是对于公众反映强烈的排污单位，并没有体现环境行政机关有针

<sup>50</sup> 王名扬：《美国行政法》，中国法制出版社2005年版，第357页。

<sup>51</sup> 蔡定剑：《中国公众参与的问题与前景》，载《民主与科学》2010年第5期。

对性的执法监管。环境行政机关在排污许可执法监管的过程中未将公众最关心的排污问题作为考量因素，久而久之，就容易出现公众对环境行政机关执法监管的信任危机。

(2) 公众对排污许可日常管理的参与程度不足。不论是针对实行重点排污许可管理的排污单位，还是针对实行简化排污许可管理的排污单位，公众对排污单位的排放行为进行监督是排污许可日常管理中的重要内容。然而实践中，针对排污单位的违法排污行为，公众往往只会选择通过投诉、举报等方式参与日常管理，参与证后监管的方式仍不足，<sup>52</sup>公众的参与程度往往存在一定的局限性。同时，随着排污许可证发放数量的增加，并且排污单位分布范围相对较广，这就导致环境行政机关证后监管工作量的增加。<sup>53</sup>公众参与程度的不足，意味着仅仅依靠环境行政主体的力量恐难以高质量完成排污许可的日常管理行为。

(3) 排污许可日常管理过程中的信息公开范围不明晰。首先，在排污单位的信息公开方面，排污许可制度改革后由以前的取证执法变为现在的自证守法，这就要求排污单位依法开展自行监测、自我记录、定期报告和信息公开。排污单位是依证排污的责任主体，<sup>54</sup>《排污许可管理条例》第十九条<sup>55</sup>、第二十一条<sup>56</sup>、第二十二条<sup>57</sup>和第二十三条中要求排污单位应当向环境行政机关提交自行监测记录、台账记录和排污许可证执行报告。虽然这在一定程度上能够加强排污许可信息的管理，但从保障公众参与以及知情权的角度来说，上述信息包括了主要生产设施、污染防治设施运行情况以及污染物排放浓度、排放量等内容，公众只有通过这些真实、有效的信息才能判断排污单位是否按证排污以及会对环境造成何种程度的影响，以此来实现对排污单位的监督。然而，目前我国并没有规定排污单位需要将自行监测记录、台账记录和排污许可证执行报告上传到全国排污许可证管理信息平台，这就在一定程度上造成了排污单位和公众之间存在信息不对称，损害了

<sup>52</sup> 史学瀛、孙成龙：《企业自我环境规制与排污许可制的互动进阶》，载《环境保护》2020年第7期。

<sup>53</sup> 刘宁、汪劲：《〈排污许可管理条例〉的特点、挑战与应对》，载《环境保护》2021年第9期。

<sup>54</sup> 张灿、陈自艳：《徐州市排污许可管理效能的提升路径分析》，载《中国资源综合利用》2022年第12期。

<sup>55</sup> 《排污许可管理条例》第十九条规定：“排污单位应当按照排污许可证规定和有关标准规范，依法开展自行监测，并保存原始监测记录。原始监测记录保存期限不得少于5年。”

<sup>56</sup> 《排污许可管理条例》第二十一条规定：“排污单位应当建立环境管理台账记录制度，按照排污许可证规定的格式、内容和频次，如实记录主要生产设施、污染防治设施运行情况以及污染物排放浓度、排放量。环境管理台账记录保存期限不得少于5年。排污单位发现污染物排放超过污染物排放标准等异常情况时，应当立即采取措施消除、减轻危害后果，如实进行环境管理台账记录，并报告生态环境主管部门，说明原因。超过污染物排放标准等异常情况下的污染物排放计入排污单位的污染物排放量。”

<sup>57</sup> 《排污许可管理条例》第二十二条规定：“排污单位应当按照排污许可证规定的内容、频次和时间要求，向审批部门提交排污许可证执行报告，如实报告污染物排放行为、排放浓度、排放量等。排污许可证有效期内发生停产的，排污单位应当在排污许可证执行报告中如实报告污染物排放变化情况并说明原因。

排污许可证执行报告中报告的污染物排放量可以作为年度生态环境统计、重点污染物排放总量考核、污染源排放清单编制的依据。”

公众的知情权。其次，在政府信息公开方面，虽然我国已经规定了较为详细的政府信息公开制度，但从公众参与排污许可的角度来看，仍明显存在不足。特别是，《政府信息公开条例》和《环境信息公开办法（试行）》中都规定涉密事项不公开。其中，“国家秘密”属于绝对不公开的信息范畴，“商业秘密”和“个人隐私”属于相对不公开的信息范畴。而上述立法中并没有对“国家秘密”、“商业秘密”和“个人隐私”概念作出明确具体的界定，往往可能成为环境行政机关的自由裁量范围，极易出现“阳光下的阴影”。<sup>58</sup>这就导致了在排污许可的日常监管中，当公众想要获悉排污单位的基础性资料、污染物的相关排放信息、有关的各种附件以及环境行政机关执法检查、抽查情况等一系列信息时，环境行政机关往往会以“国家秘密”、“商业秘密”或“个人隐私”为由，拒绝向公众公开排污单位的部分排污信息。这就会导致公众参与的实际效果有所降低，从而减损了公众的知情权。

### 三、完善排污许可中公众参与的建议

#### （一）健全排污许可听证的公众参与制度

##### 1. 扩大排污许可听证的申请主体

扩大听证主体范围，目的在于给予社会公众更加充分地发表意见的机会。但这并不意味着只要排污单位申请排污许可证，公众便要通过听证会参与其中，这会导致资源成本的浪费，不利于排污许可的管理。故建议扩大排污许可的听证主体应针对实行排污许可重点管理的排污单位，以保证听证制度兼具正当性与效率性。具体而言，在申请人与利害关系人的基础之上，还应当具体包括以下人员作为排污许可申请听证的主体：

（1）专家。一般而言，排污许可的申请通常会涉及到污染物排放种类、排放浓度和排放量，以及污染防治设施的建设运行情况等专业性信息。而专家则具备相关的专业知识，<sup>59</sup>对申请排污许可的有关事项也较为了解和熟悉，能够更好地发挥专业作用。故建议在排污许可听证的过程中，可以在国家或本地方成立的排污许可证专家库中对专家进行选取，保证参与听证程序的规范性、专业性。

（2）社会组织。美国排污许可中公众参与的主体大部分是环保团体，由大量的环保人士与环境相关的专业人员构成，能够有效地弥补环保部门工作上的不足。

<sup>58</sup> 贺诗礼：《关于政府信息免于公开典型条款的几点思考》，载《政治与法律》2009年第3期。

<sup>59</sup> 汪劲：《环境法学》（第三版），北京大学出版社2014年版，第117页。

因此，基于社会影响力及其所代表利益的广泛性，由社会组织参与排污许可的听证，能够更加充分、高效地代表公众的意志，表达公众的意见。对于社会组织参与排污许可听证的“门槛”，本文认为只要是依法在民政部门登记注册的环境保护类社会组织就可以参与听证，这是符合当前我国生态污染损害的现状，也有利于社会组织听证权利的保障。一般来说，社会组织应当以申请的方式参与到排污许可的听证程序当中，也可以由环境行政机关通过邀请或指定的方式吸纳社会组织参与。通过多渠道的参与方式，能够鼓励支持社会组织对排污许可听证程序的参与积极性。

## 2. 明确公众参与排污许可听证的情形

某些特定的程序因所在的场合不同，发挥的作用大小也是不同的。<sup>60</sup>因此，应当在前文所述的扩大公众参与排污许可听证制度的基础上，对公众参与排污许可听证程序的程度加以区分，进一步明确听证的两种适用情形。但不论是依职权听证的情形，还是依申请听证的情形，都应当针对的是实行排污许可重点管理的排污单位。

首先，对于依职权听证而言，明确排污许可依职权听证范围的关键问题就是对“公共利益”的准确界定。为了环境行政机关能够准确地使用法律，对公共利益进行法律解释是有必要的。<sup>61</sup>虽然学术界对公共利益的界定有很大的争议，但是我们可以通过“公共性”这一基本标准来具体判断排污行为是否涉及公共利益，还要综合分析排污行为的性质、主要内容、过程以及后果是否符合社会多数公民的利益。<sup>62</sup>例如，《水行政许可听证规定》第四条<sup>63</sup>中列举了水行政许可实施机关依职权听证涉及公共利益的一般情形，并设立了一个兜底条款。建议对于实行排污许可重点管理的排污单位适用依职权听证的情形也可以借鉴这种方式加以明确，主要包括但不限于：（1）污染物产生量大的重大排污许可事项；（2）污染物排放量大的重大排污许可事项；（3）环境危害程度高的重大排污许可事项；（4）涉及跨行政区域的重大排污许可事项；（5）需要听证的其他涉及公共利益的重大排污许可事项。

其次，对于依申请听证而言由谁来认定排污行为涉及申请人与他人之间的重

<sup>60</sup> 季卫东：《法律程序的意义》，中国法制出版社 2012 年版，第 59 页。

<sup>61</sup> 卢云：《法学基础理论》，中国政法大学出版社 1994 年版，第 386-387 页。

<sup>62</sup> 姜明安：《公共利益与“公共利益优先”的限制》，载《中国发展观察》2006 年第 10 期。

<sup>63</sup> 《水行政许可听证规定》第四条规定：“下列水行政许可事项，水行政许可实施机关在作出水行政许可决定前，认为涉及公共利益需要听证的，应当举行听证：（一）江河、湖泊和地下水资源配置的重大水行政许可事项；（二）涉及水域水生态系统保护的的重大水行政许可事项；（三）涉及水工程安全的重大水行政许可事项；（四）涉及防洪安全的重大水行政许可事项；（五）涉及水土流失防治的重大水行政许可事项；（六）涉及不同行政区域边界河段或者跨界河段的重大水行政许可事项；（七）需要听证的其他涉及公共利益的重大水行政许可事项。”

大利益关系，是确定排污许可依申请听证范围的关键。本文认为，如果完全由申请人或利害关系人来最终决定排污行为是否涉及重大利益关系，未免有失偏颇。申请人或利害关系人出于对自身利益的考量，容易故意夸大排污单位和企业的排污行为给其带来的损失或危害，影响环境行政机关的工作效率，浪费资源成本，也容易导致全国各地对排污行为所涉及的重大利益关系理解和适用标准的不同。故对于实行排污许可重点管理的排污单位，如果申请人和利害关系人认为存在较大争议的重大利益关系认定问题，可以由环境行政机关进行内部讨论，经过集体研究决定具体排污许可是否符合重大利益关系。

### 3. 增加公众参与排污许可听证的方式

美国对举行听证会的利弊作了权衡，将听证程序分为正式听证和非正式听证两种模式。<sup>64</sup>其中，非正式听证无需包括正式听证程序的所有要素，其范围也比正式听证的范围大很多。我国排污许可的听证方式可以借鉴美国的非正式听证程序，这样可以以较低的成本，在最大范围内听取公众的意见或建议，精简程序，保证环境行政机关作出许可决定的透明度与效率最大化，增强公众参与排污许可的热情。但由于实行重点管理的排污单位的具体排污行为往往涉及面广、污染物排放影响范围大、危害性高，而非正式听证只是一种简化的程序，仅靠该种听证方式并不能解决上述存在的排污问题。因此，这种非正式听证程序应当适用于实行排污许可简化管理的排污单位，而不能适用于实行排污许可重点管理的排污单位。

具体来说，环境行政机关在拟作出对实行排污许可简易管理的排污单位发放许可证的决定之前，只需将拟发放排污许可证的决定予以公布，公布方式不限于官方网站、公众号、微博等，公众无需亲自到场，通过书面或口头等任何合法的途径就可以表达自己对排污单位申请排污许可的意见或看法。这样做不仅节省了人力和物力，也大大提升了排污许可的听证效率。环境行政机关必须以公众的意见为参考作出是否对实行排污许可简易管理的排污单位发放许可证的决定，不以公众建议为参考的最终决定不产生法律效力。

## （二）畅通排污许可核发阶段的公众参与途径

### 1. 建立现场核查见证人制度

有效的公众参与的核心是公众享有能够影响公共决策过程和结果的实质权利。<sup>65</sup>就途径和形式来讲，公众参与权在排污许可核查阶段的实现，建立现场核查见证人制度是较好的选择。同时，建立现场核查见证人制度，也只应针对实行排污许可重点管理的排污单位，否则难以同时兼顾民主性与效率性。具体而言，现场核

<sup>64</sup> 王名扬：《美国行政法》，中国法制出版社 2005 年版，第 410 页。

<sup>65</sup> 龚文娟：《环境风险沟通中的公众参与和系统信任》，载《社会学研究》2016 年第 3 期。

查见证人可以由社会组织和专家担任，他们往往对国家最新技术要求等内容了解得更加透彻，同时能够对现场核查的内容较为熟悉，充分体现了让“专业的人做专业的事”。对于社会组织，环境行政机关可以通过邀请或指定的方式让其作为见证人参与到现场核查的过程；对于专家，可以由环境行政机关按照一定的程序在国家排污许可证专家库中进行随机抽选。环境行政机关应当将邀请、抽选或指定的见证人名单予以公告，并在现场核查完成后，把核查过程的相关信息予以公布，保证核查过程的客观性。

在排污许可的核查过程中，社会组织和专家以见证人的身份参与其中，既是对排污单位排放行为的监督，也是对环境行政机关核查行为的监督。在对实行排污许可重点管理的排污单位现场核查的过程，社会组织和专家能够见证排污单位的污染处理设施和方法、排污口数量设置等是否符合申请许可所提交的填报材料和法律规定以及排污环节是否存在漏报、瞒报的情况，满足自身的知情权；同时，现场核查见证人能够对环境行政机关是否将排污单位填报的纸质和电子材料中发现的问题作为现场核查重点，并对相关排污问题进行核查以及提出切实可行并具有可操作性的改进及管理意见起到良好的见证作用，也避免了环境行政机关将现场核查流于形式甚至根本不进行现场核查等情况的发生，保证核查过程的客观、透明和公正。

## 2. 增设排污许可证发放前的征求公众意见程序

参与权是公众享有的一项重要环境权利，该权利为“进入环境决策程序的权利”。<sup>66</sup>在公众参与环境决策方面，决策者有责任考虑公众的意见。而公众的合理意见获得采纳，正是公众意见对环境决策的结果表现。要想避免排污行为出现后引发社会矛盾，就要在排污许可证发放之前让公众通过合理的渠道或途径充分发表自己的意见或看法。由此可见，增设排污许可证发放前的征求公众意见程序，是化解我国当下排污许可中公众参与形式化的必然途径。为此，可以借鉴美国排污许可证发放的必经程序——公众评论，即在排污许可证的申请阶段，主管部门发布公众通知，根据公众评论意见对排污许可证作出修改后再次进行公众评论。公众通知的方法因排污许可证种类的不同而不同：对于重大许可证，公众通知会发布在污染源影响区域内的日报或周报上；对于联邦环保局发布的通用许可证，公众通知会发布在联邦公报上；对于所有排污许可证，公众通知会直接邮寄给申请人、任何利害关系人以及受影响的州和部落等。<sup>67</sup>但我国增设征求公众意见程序，还应当根据对排污单位管理程度的不同而对征求意见的内容有所侧重。

<sup>66</sup> 方世荣：《论行政立法参与权的权能》，载《中国法学》2014年第3期。

<sup>67</sup> 马冰、董飞、彭文启、刘晓波：《中美排污许可证制度比较及对策研究》，载《中国农村水利水电》2019年第12期。

针对实行排污许可重点管理的排污单位，征求公众意见程序的内容应当围绕是否发放许可证等问题；而针对实行排污许可简易管理的排污单位，其内容应当围绕对该排污单位是否应当实行简易管理等问题。在此基础上，征求公众意见程序具体应当包括以下环节：环境行政机关在排污单位提交申请材料后，根据对排污单位管理程度的不同，分别做出同意或者不同意发放许可证、应当实行排污许可简化管理或不应当实行简化管理的临时性决定，并予以公告，以供公众评论。公告的内容一般包括排污许可证的信息、颁发许可证的依据等，并且公众评论期要不少于三十天。在公告期内，公众可以通过各种合法的途径表达意见、提出质疑。如果环境行政机关没有征求公众意见而直接发放了排污许可证或者对排污单位实行简化管理，那么该行政行为将不会产生任何效力。环境行政机关应当结合反馈意见、排污单位申辩等情况，作出是否发放排污许可证以及是否实行排污许可简化管理的决定。

### （三）完善排污许可日常管理的公众参与规则

#### 1. 对公众反映强烈的排污单位增加日常执法的频次

2015年，温岭市人大通过公众投票的方式，广泛征集公众最希望检测的食品清单，根据结果进行抽样检测，并予以公布。温岭市人大的做法无疑为排污许可执法检查提供了一个新思路，即环境行政机关应当在“双随机、一公开”的基础上，对公众反映强烈的排污单位增加执法频次一方面，公众投诉举报排污单位的违法行为，最大的好处就是能够弥补有限的执法资源和执法能力；另一方面，投诉举报的良好结果也依附于环境行政机关的执法检查。通过实践不难发现，公众的投诉举报与重大执法活动是分离不开的，二者相结合可以成为一种新型的执法形式。<sup>68</sup>

因此，本文认为可以进一步明确“公众反映强烈”的基本判断标准。具体包括：（1）一年内被投诉、举报三次以上；（2）存在正在发生的污染物直排行为；（3）排污单位周边环境急剧恶化；（4）违法信息被国家级或本地主流媒体报道；（5）造成群体性事件，影响社会稳定的，等等。当然，环境行政机关按照“双随机、一公开”的监管方式，在对公众反映强烈的排污单位增加执法频次和执法监管力度后，也要将检查计划、检查结果及时、准确地向社会公开，保证执法检查的真实性和客观性。同时，也要鼓励和引导公民在发现存在生态环境污染问题、环境风险较高的排污单位后，要及时向环境行政机关反馈。

#### 2. 增设排污许可监督员制度

<sup>68</sup> 罗仙凤：《行政投诉举报概念辨析及其适用研究》，载《太原理工大学学报》（社会科学版）2020年第2期。

为弥补环境行政机关监管失灵问题，<sup>69</sup>充分发挥社会公众监督作用，增设排污许可监督员制度是排污许可日常管理的应有之义。排污许可监督员是“民众环保眼”，代表民声、民意，能够更加全面地监督排污单位的排放行为。排污许可监督员可以从各单位推荐的人大代表、政协委员、大学生环保志愿者、街道、农村有志青年、基层干部、群团组织以及社会各界人士中选拔出来，最后由环境行政机关进行聘任。环境行政机关应当定期开展对排污许可监督员的培训，增强他们的环保意识，提高监督水平。排污许可监督员的主要工作包括：（1）收集、了解排污单位周边居民的意见和建议，并及时将有代表性的问题和建议上报给环境行政机关；（2）向环境行政机关举报、投诉违法排污行为，监督辖区内排污单位的排放执行情况；（3）参加环境行政机关组织的有关排污检查专项行动、视察、调研等活动，列席有关会议。虽然排污许可监督员工作属于环保公益事业，但对做出突出成绩的排污许可监督员，在年度考核中可予以适当表彰、奖励。

### 3. 明确排污许可日常管理过程中的信息公开范围

（1）明确排污单位的信息公开范围。排污单位的信息公开是排污许可信息公开中非常重要的一部分，能够为排污单位与公众之间提供一个信息交流的平台。排污单位在全国排污许可证管理信息平台公开相关排污数据等基本信息已经是排污许可制度改革后的基本要求，并且排污许可证管理信息平台的开放性能够便于公众查阅相关排污信息。因此，排污单位在日常的自行监测过程中，不仅要将其相关的自行监测记录、台账记录和排污许可证执行报告上报给环境行政机关，还应当及时、完整、准确地将上述信息上传到全国排污许可证管理信息平台，方便公众查阅，将信息公开真正落到实处，促进公众的参与程度。

（2）明确政府的信息公开范围。“国家秘密”、“商业秘密”和“个人隐私”成为了环境行政机关不公开排污信息的一贯借口，损害了公众的知情权。因此，有必要明确排污许可信息公开的范围。首先，应当明确的是我国排污许可信息公开的基本遵循原则为“公开是原则，不公开是例外”。那么我们只要对不公开的信息进行范围界定，那么其余的排污信息都应当一律主动公开。深而论之，不公开的排污信息包括绝对不公开的“国家秘密”和相对不公开的“商业秘密”、“个人隐私”，理论界对这三个不公开信息的界定颇有争议。胡锦涛教授建议参考美国奥巴马政府重新启用的公开推定原则，由政府机关承担举证责任，在政府机关无法充分举证信息属于免除公开的情形时，推定政府信息应当公开。<sup>70</sup>本文赞同胡锦涛教授的观点，即在排污许可信息公开制度中明确环境行政机关的举证责任，

<sup>69</sup> 郭进、徐盈之：《公众参与环境治理的逻辑、路径与效应》，载《资源科学》2020年第7期。

<sup>70</sup> 胡锦涛、王书成：《美国信息公开推定原则及方法启示》，载《南京大学学报》（哲学·人文科学版）2009年第6期。

如果环境行政机关不能证明公众要求公开的相关排污信息属于“国家秘密”、“商业秘密”或“个人隐私”，那么就应当一律公开。如此，才能保障公众知情权的有效实现，加强公众对环境行政机关信息公开的监督力度。

## 结 语

排污许可制度的研究在我国蓬勃兴起，而排污许可中的公众参与机制也就逐渐成为不可避免的热点问题。在当前依法治国、依法行政、建立法治政府、服务型政府的时代大背景下，公众参与的程度已经日益成为考量排污许可制度建设民主性、科学性和公正性的标尺。因此，我国在已经制定《排污许可管理条例》的基础之上，应当专门制定《排污许可公众参与管理办法》，以此来落实公众在排污许可的申请、核发以及日常监管阶段的有效参与。惟其如此，公民民主意识和参与意识才能在发展与实践中不断增强，进一步推进我国公众参与排污许可全过程的法治实践，从而促进公众参与机制在排污许可制度中的深入发展。在排污许可的管理过程中，只有通过具体有效的公众参与机制，才能真正使公众参与环境管理的实质性权利得以实现，为深入打好污染防治攻坚战提供坚强保障。

## 参考文献

### 著作部分:

- 1.王锡锌.行政过程中公众参与的制度实践[M].北京:中国法制出版社,2008.
- 2.俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000.
- 3.蒋洪强.排污许可证管理政策与支撑技术研究[M].北京:中国环境出版社,2020.
- 4.王军霞,赵银慧,张震,敬红.排污许可证实施的监督管理体系研究[M].北京:中国环境出版社,2020.
- 5.吕忠梅.环境法新视野(第三版)[M].北京:中国政法大学出版社,2019.
- 6.崔浩.环境保护公众参与理论与实践研究[M].北京:中国书籍出版社,2017.
- 7.戴伟平,邓小刚,吴成志.美国排污许可证制度200问[M].北京:中国环境出版社,2016.
- 8.蔡定剑.公众参与:风险社会的制度建设[M].北京:法律出版社,2009.
- 9.应松年.行政程序法立法研究[M].北京:中国法制出版社,2001.
- 10.蔡守秋.环境资源法学教程[M].武汉:武汉大学出版社,2000.
- 11.金瑞林,汪劲.20世纪环境法学研究评述[M].北京:北京大学出版社,2000.
- 12.林娅.环境哲学概论[M].北京:中国政法大学出版社,2000.
- 13.汪劲.中国环境法原理[M].北京:北京大学出版社,2000.
- 14.叶俊荣.环境政策与法律[M].北京:元照出版社,2002.
- 15.卢瑛莹,冯晓飞,陈佳.排污许可证制度实践与改革探索[M].北京:中国环境出版社,2016.
- 16.韩德培.环境保护法教程(第七版)[M].北京:法律出版社,2015.
- 17.林卡,吕浩然.环境保护公众参与的国际经验[M].北京:中国环境出版社,2015.
- 18.虞伟.中国环境保护公众参与:基于嘉兴模式的研究[M].北京:中国环境出版社,2015.
- 19.[美]艾伦·德肖维茨.你的权利从哪里来?[M].黄煜文译.北京:北京大学出版社,2014.
- 20.常纪文,陈明剑.环境法总论[M].北京:中国时代经济出版社,2013.
- 21.刘福元.刑政参与的度量衡:开放式行政的规则治理[M].北京:法律出版社,2012.
- 22.张文显.法理学(第四版)[M].北京:高等教育出版社、北京大学出版社,2011.
- 23.蔡守秋.环境资源法教程(第三版)[M].北京:高等教育出版社,2017.

- 24.林喆.公民基本人权法律制度研究[M].北京:北京大学出版社,2006.
- 25.吕忠梅.环境法学(第二版)[M].北京:法律出版社,2008.
- 26.[澳]欧文·E·休斯.公共管理导论[M].张成福等译.北京:中国人民大学出版社,2001.
- 27.王名扬.美国行政法[M].北京:中国法制出版社,2005.
- 28.理查德·C-鲍克斯.公民治理:引领21世纪的美国社区[M].孙柏英译.北京:中国人民大学出版社,2005.
- 29.张明顺.环境管理[M].北京:中国环境科学出版社,2005.
- 30.周训芳.环境权论[M].北京:法律出版社,2003.
- 31.汪劲.环境法学(第三版)[M].北京:北京大学出版社,2014.
- 32.吕忠梅.环境法[M].北京:高等教育出版社,2009.
- 33.季卫东.法律程序的意义[M].北京:中国法制出版社,2012.
- 34.卢云.法学基础理论[M].北京:中国政法大学出版社,1994.
- 35.蔡守秋.环境政策法律问题研究[M].武汉:武汉大学出版社,1999.
- 36.原田尚彦.环境法[M].北京:法律出版社,1999.
- 37.陈泉生.环境法原理[M].北京:北京大学出版社,1997.
- 38.王灿发.环境法学教程[M].北京:中国政法大学出版社,1997.

#### 论文部分:

- 1.梁忠,汪劲.《排污许可管理条例》的立法问题及制度设计[J].环境影响评价,2018(3).
- 2.郭琰.环境正义与中国农村环境问题[J].学术论坛,2008(7).
- 3.吴贤静,林镁佳.从“环境之制”到“环境之治”:中国环境治理现代化的法治保障[J].学习与实践,2020(12).
- 4.胡苑.环境法律“传送带”模式的阻滞效应及其化解[J].政治与法律,2019(5).
- 5.徐祥民.地方政府环境质量责任的法理与制度完善[J].现代法学,2019(3).
- 6.汪劲,严厚福.构建我国环境立法中的按日连续处罚制—以《水污染防治法》的修改为例[J].法学,2007(12).
- 7.邓海峰,罗丽.排污权制度论纲[J].法律科学,2007(6).
- 8.孙佑海.如何完善落实排污许可制度?[J].环境保护,2014(14).
- 9.韩继勇.关于深化排污许可制度改革的思考和建议[J].环境保护,2018(6).

- 10.王敬波.阳光下的阴影:美国信息公开例外条款的司法实践[J].比较法研究, 2013(5).
- 11.蔡美芳, 李开明, 杜建伟, 杜俊卿, 李艳静.我国水污染源点源环境管理政策与制度研究[J].环境科学与技术, 2012(3).
- 12.朱谦.对特定企业集团的环评限批应谨慎实施[J].法学, 2009(8).
- 13.章剑生.阳光下的“阴影”——《政府信息公开条例》中“不公开事项”之法理分析[J].政法论丛, 2009(6).
- 14.曾维华, 刑捷, 化国宇, 曾纪平, 王东, 姚瑞华, 陈大玮, 刘琳, 王应富.我国排污许可制度改革问题与建议[J].环境保护, 2019(22).
- 15.李挚萍, 焦一多.论排污许可制度实施的法律保障机制[J].环境保护, 2016(23).
- 16.王亚琼, 赵杰, 杨林, 韩梅.排污许可证信息化监管方式创新探析[J].环境影响评价, 2020(1).
- 17.陈佳.基于一证式排污许可的点源环境管理制度整合研究[J].中国环境管理, 2016(3).
- 18.吕忠梅.建立实体性与程序性统一的公众参与制度[J].中国环境报, 2015.
- 19.韩冬梅、任晓鸿.美国水环境管理经验及对中国的启示[J].河北大学学报(哲学社会科学版), 2014, 39(05).
- 20.马冰, 董飞, 彭文启, 刘晓波.中美排污许可证制度比较及对策研究[J].中国农村水利水电, 2019(12).
- 21.谢伟.论我国排污许可证的执行[J].法学论坛, 2018(6).
- 22.张辉.美国环境公众参与理论及其对中国的启示[J].现代法学, 2015(4).
- 23.朱谦.环境民主权利构造之路径选择[J].南京社会科学, 2007(5).
- 24.葛察忠, 贾真, 李晓亮.协同推进达标计划与排污许可制的政策建议[J].中国环境管理, 2017(1).
- 25.梅宏.排污许可制度改革的法治蕴含及其启示[J].环境保护, 2017(12).
- 26.王清军.自我规制与环境法的实施[J].西南政法大学学报, 2017(1).
- 27.洪哲, 武海俊.排污许可管理的探讨[J].中国环境管理干部学院学报, 2016(2).
- 28.吕忠梅.再论公民环境权[J].法学研究, 2000(6).
- 29.蔡定剑.中国公众参与的问题与前景[J].民主与科学, 2010(5).
- 30.史学瀛, 孙成龙.企业自我环境规制与排污许可制的互动进阶[J].环境保护, 2020(7).
- 31.刘宁, 汪劲.《排污许可管理条例》的特点、挑战与应对[J].环境保护, 2021(09).
- 32.胡建淼.“其他行政处罚”若干问题研究[J].法学研究, 2005(1).

- 33.江必新,李春燕.公众参与趋势对行政法和行政法学提出挑战[J].中国法学,2005(6).
- 34.黄桂琴.论环境保护的公众参与[J].河北法学,2004(1).
- 35.张灿,陈自艳.徐州市排污许可管理效能的提升路径分析[J].中国资源综合利用,2022(12).
- 36.张劲松.论监督权的权力化[J].湖北社会科学,2002(12).
- 37.蔡守秋.当代环境资源法中的经济手段[J].法学评论,2001(6).
- 38.朱谦.论环境权的法律属性[J].中国法学,2001(3).
- 39.吕忠梅.论公民环境权[J].法学研究,1995(6).
- 40.贺诗礼.关于政府信息免于公开典型条款的几点思考[J].政治与法律,2009(3).
- 41.姜明安.公共利益与“公共利益优先”的限制[J].中国发展观察,2006(10).
- 42.龚文娟.环境风险沟通中的公众参与和系统信任[J].社会学研究,2016(3).
- 43.方世荣.论行政立法参与权的权能[J].中国法学,2014(3).
- 44.罗仙凤.行政投诉举报概念辨析及其适用研究[J].太原理工大学学报(社会科学版),2020,38(02).
- 45.郭进,徐盈之.公众参与环境治理的逻辑、路径与效应[J].资源科学,2020(07).
- 46.胡锦涛,王书成.美国信息公开推定原则及方法启示[J].南京大学学报(哲学·人文科学版),2009(6).
- 47.王锡锌.自由裁量权基准:技术的创新还是误用[J].法学研究,2008(5).
- 48.王树义.关于制定《中华人民共和国土壤污染防治法》的几点思考[J].法学评论,2008(3).
- 49.包玉秋.论公权力与私权利的平衡[J].社会科学辑刊,2006(6).
- 50.徐向华,郭清梅.行政处罚中罚款数额的设定方式—以上海市地方性法规为例[J].法学研究,2006(6).

#### 外文文献部分:

- 1.Mendelson,Nina A.Regulatory Beneficiaries and Informal Agency Policymaking [J].Cornell Law Review,2007,92(3).
- 2.Wagner,Wendy E.Commons Ignorance:The Failure of Environmental Law to Produce Needed Information on Health and the Environment[J].Duke Law Journal,2004,53(6).
- 3.Markell DL.Slack in the Administrative State and Its Implications for Governance:

- The Issue of Accountability[J].Oregon Law Review, 2005,84 (1) .
- 4.Adeeb Fadil.Citizen Suits against Polluters : Picking Up the Pace[J].Harvard Environmental Law Review,1985(9).
  - 5.Jeannette L Austin.Rise of Citizen--Suit Enforcement in Environmental Law:Reconciling Private and PublicAttomeys General[J].Northwestern University Law Review,1987, 81(2).
  - 6.Seidenfeld, Mark.Empowering Stakehol ders: Limits on Collaboration as the Basis for Flexible Regulation[J].Williamand Mary Law Review, 2000, 41(2).
  - 7.Swell,Coppock,Chambers R.Participatory Rural Development(PRA):Analysis of Experience[J].World Development,1994,22(9).
  - 8.Arnstein SR. A Ladder of Citizen Participation[J].Journal of the American Institute of Planners,1969,35(4).
  - 9.Fung A.Putting the public back into governance:The challenges of citizen participation and its future[J].Public Administration Review,2015,75(4).
  - 10.Fluker Shaun.The Right to Public Participation in Resources and Environmental Decision-Making in Alberta[J].Social Science Electronic Publishing,2015,52(3).
  - 11.Hinrich Voss.Environmental Public Participation in the UK[J].The International Journal of Social Quality,2014(4).
  - 12.Hough Alison.The Public Participation Principle:Effective Implementation of Aarhus Participation Rights by the European Union Legal Framework[J].Ucc Law and Environment, 2017(4).
  - 13.Lawrence R L, Daniels S E, Stankey G H.Procedural justice and public involvement in natural resourcedecision making[J].Society and Natural Resources,1997(6).
  - 14.Yakubu O.Delivering environmental justice through environmental impact assessment in the United States:The challenge of public participation[J].Challenges, 2018,9(1).