
环境影响报告表适用公众参与程序研究

——从“夏春官等诉东台市环保局环评行政许可案”切入

吴卫星 刘宁

(南京大学法学院, 南京 210093)

【摘要】:根据我国《环境影响评价法》等相关法律规定,应当编制环境影响报告书的项目必须适用公众参与程序,而对于应当编制环境影响报告表的建设项目是否适用公众参与程序则没有明确规定。通过对法规的梳理和对现行环评公众参与制度的检讨,我们发现,应当编制环境影响报告表的建设项目的公众参与存在专门性规范缺失、听证会模式发挥空间有限以及编制过程缺乏公众参与等问题,而这些问题存在的原因在于对受影响公众私益的忽视。鉴于现有的法律规范对应当编制环境影响报告表的建设项目的公众参与基本无保障作用,应拓宽环评公众参与的适用范围,将部分应当编制环境影响报告表的建设项目纳入其中。

【关键词】:环境影响评价;公众参与;制度构建

一、问题的提出

在现代风险社会的背景下,环境影响评价制度被视为环境保护行政规制中极为重要的制度安排,而公众参与则是环境影响评价的核心程序。我国对建设项目环境影响评价实行分类管理,其中就应当编制环境影响报告书和环境影响报告表的建设项目,需要实施环境影响评价。^①在实践中,对于应当编制环境影响报告表的项目,建设方以及环境保护行政主管部门通常不会主动适用环评公众参与程序。然而,这些项目中例如餐饮、娱乐、电站等建设项目往往会对周边环境产生较大的影响,其造成的光、热、噪声、辐射等污染常给相邻公众的生活带来不利后果。因此,在此类项目投入运营之后,与周边居民发生矛盾的情况屡见不鲜。2014年最高人民法院公布的人民法院十大环境保护行政案件之一的“夏春官等4人诉东台市环境保护局环评行政许可案”,突出地反映出这一问题。

夏春官等4人系江苏省东台市东台镇景范新村19号楼住户,其住宅与四季辉煌沐浴广场上下相邻。2013年4月1日,东台市环保局作出《关于对东台市东台镇四季辉煌沐浴广场洗浴服务项目环境影响报告表的审批意见》(以下简称《审批意见》),同意该沐浴广场于景范新村17幢与19幢间新建洗浴服务项目。夏春官等人认为环保局在未召开论证会、座谈会以及征询公众意见的情况下直接作出《审批意见》,侵犯了其合法权益,故

¹ ① 参见《中华人民共和国环境影响评价法》第16条、《建设项目环境保护管理条例》第7条。

向东台市人民法院提起行政诉讼，请求法院撤销该《审批意见》。东台市环保局辩称，本案洗浴服务项目为应编制环境影响报告表的建设项目，不属于应当开展公众参与和举行听证的建设项目，故其作出的《审批意见》合法。东台市法院认为，夏春官等人的住宅和四季辉煌沐浴广场相邻，而新建洗浴项目投入运营后所产生的潮湿及热、噪声污染等，不能排除对原告生活造成重大影响的可能，根据《行政许可法》第 47 条规定，《审批意见》在作出前被告应告知原告享有听证的权利，其没有告知即作出《审批意见》的行为违反了法定程序，遂判决撤销该《审批意见》。在二审程序中，盐城市中级人民法院判决驳回上诉，维持原判。^{①②}

本案的争议焦点即为应编制环境影响报告表的建设项目是否适用环境影响评价公众参与程序。尽管两级法院根据《行政许可法》的相关规定，以四位居民与新建洗浴项目存在重大利益关系为由认定其享有听证的权利，然而该争议焦点并未得到妥善、明晰地解决。本文拟进一步探讨该问题，首先对我国现行的法规进行梳理，然后对应当编制环境影响报告表的建设项目环评公众参与的适用进行检讨，最后提出相应对策并对我国环境影响评价制度以及相关立法的修改提出建议。

二、应编制环评报告表的建设项目公众参与的法规梳理

（一）国家立法

对于国家层面的立法，本文将其分为专门性规定和其他相关规定进行梳理。专门性规定是指针对环境影响评价公众参与适用范围所作出的专门规定；其他相关规定是指虽未对环境影响评价公众参与适用范围作出明确规定，但是可以适用并解释得出相关结论的其他立法中的规定。

1. 专门性规定

国务院 1998 年颁布的《建设项目环境保护管理条例》首次对环境影响评价公众参与适用的范围作出规定，该条例第 15 条规定：“建设单位编制环境影响报告书，应当依照有关法律规定，征求建设项目所在地有关单位和居民的意见。”2002 年出台的《环境影响评价法》第 21 条第 1 款规定，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环评报告书前，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。原国家环境保护总局 2006 年印发的《环境影响评价公众参与暂行办法》，是我国首部针对环境影响评价公众参与的专门立法。其第 2 条规定，该办法适用于应当编制或者应当重新报批环境影响报告书或者环境影响报告书应当报原审批机关重新审核的建设项目。其第 3 条规定，该办法也适用于环保部门在审批或者重新审核建设项目环境影响报告书过程中征求公众意见的活动。2014 年修订的《环境保护法》第 56 条第 1 款规定，对依法应当编制环境影响报告书的建设项目，建设单位应当在编制时充分征求公众意见。

2. 其他相关规定

在我国，对建设项目环境影响评价文件的审批属于环境保护行政许可程序的一种，因此环评报告表的审批不仅应当遵循相关环境保护立法，还应适用《行政许可法》及其相关立法关于行政许可公众参与的规定。《行政

² ① 参见《江苏省东台市人民法院（2013）东行初字第 0060 号行政判决书》、《江苏省盐城市中级人民法院（2014）盐环行终字第 0002 号判决书》。

许可法》第 46 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，行政机关应当依职权主动举行听证。第 47 条第 1 款则是依申请听证之规定：行政许可直接涉及申请人与他人之间重大利益关系的，行政机关应当在作出许可决定前告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利。《环境保护行政许可听证暂行办法》第 5 条第 2 款、第 3 款则为两条文于环境保护行政许可领域之具体化。根据上述规定，环境影响报告表在审批中应当进行听证的有两种情况：一是该建设项目涉及公共利益，环境保护行政主管部门认为需要听证的；二是建设项目直接涉及与他人的重大利益关系，申请人、利害关系人依法要求听证的。

(二) 地方立法

除了上述国家立法，一些省、自治区、直辖市根据本地的实际情况，对本辖区环境影响评价的实施作出了进一步的规定，其中亦有涉及环境影响评价公众参与适用范围的内容(参见表 1)。

表 1 我国环境影响评价相关地方立法

序号	发布时间	名 称
1	2004 年 05 月	《上海市实施〈中华人民共和国环境影响评价法〉办法》
2	2005 年 11 月	《山东省实施〈中华人民共和国环境影响评价法〉办法》
3	2006 年 12 月	《陕西省实施〈中华人民共和国环境影响评价法〉办法》
4	2007 年 09 月	《四川省〈中华人民共和国环境影响评价法〉实施办法》
5	2012 年 05 月	《内蒙古自治区实施〈中华人民共和国环境影响评价法〉办法》

上述地方立法对建设项目环境影响评价公众参与适用范围的规定可分为两类：第一类如山东省、四川省和内蒙古自治区的相关规定，其在国家层面立法的框架内，进一步明确了建设项目适用环评公众参与应当具备的“涉及国家利益和公共利益”要件^③；第二类为上海市和陕西省的相关规定，其直接对建设项目环境影响评价公众参与适用的范围进行了扩充，明确了应当编制环评报告表的建设项目适用环评公众参与的情形。例如，2004 年颁布的《上海市实施〈中华人民共和国环境影响评价法〉办法》第 17 条第 3 款规定，编制环境影响报告表的建设项目对周围环境可能造成较大影响的，建设单位应当参照本条第 1 款的规定征求有关单位、专家和公众的意见。这就将对周围环境可能造成较大影响的应当编制环境影响报告表的建设项目纳入公众参与的适用范围。2006 年颁布的《陕西省实施〈中华人民共和国环境影响评价法〉办法》规定，建设项目环境影响评价公众参与适用的范围除了应当编制环境影响报告书的项目以外，还包括可能产生恶臭、异味、油烟、噪声或者其他污染，严重影响项目所在地居民身心健康和生活环境质量的建设项目。^④

基于上述对法规的梳理，我们可以得出以下结论：依据国家层面的立法，对于应当编制环境影响报告书的建设项目必须适用公众参与程序，参与环节包括环境影响报告书的编制阶段和审批阶段，参与形式并无特殊限制。

³ ①参见《山东省实施〈中华人民共和国环境影响评价法〉办法》第 16 条、《四川省〈中华人民共和国环境影响评价法〉实施办法》第 24 条、《内蒙古自治区实施〈中华人民共和国环境影响评价法〉办法》第 31 条。

⁴ ②参见《陕西省实施〈中华人民共和国环境影响评价法〉办法》第 33 条第(4)项。

而对于应当编制环境影响报告表的建设项目是否适用公众参与程序，现行环境立法则并没有明确规定，但是并不排除环评审批阶段适用《行政许可法》关于公众听证会的规定。我国某些环评地方立法，例如上海市和陕西省，则把环评公众参与的范围予以扩大，将部分应当编制环境影响报告表的项目纳入其中。

三、我国现行环境影响评价公众参与制度之检讨

(一)制度层面存在的问题

1. 专门性规范缺失导致公众参与功能难以发挥

从《建设项目环境保护管理条例》到《环境保护法》，我国的国家层面立法在规定环境影响评价公众参与适用的范围时，都将其限定为应当编制环境影响报告书的建设项目。而对于应当编制环境影响报告表的项目，其环评中的公众参与只能从其他相关立法中解释得出，这直接导致公众参与的功能在该领域中难以发挥。而当因参与不足导致公众的切身利益受到损害时，公众只能通过诉讼、上访、群体性抗争等方式进行解决。关于此制度设计，立法者在对新《环境保护法》第56条的释义中指出，该条坚持了环境影响评价法中适用公众参与的建设项目范围，并非所有建设项目的环评都要进行公众参与，只有对环境可能造成重大影响的应当编制环境影响报告书的建设项目才必须执行公众参与程序。^⑤可见，关于应当编制环境影响报告表的建设项目的环境评公众参与在专门性规范中的“缺席”，并非立法者的疏忽或缺漏。

然而，从理想化的角度来看，将环评公众参与适用于应当编制环境影响报告表的建设项目显然更有利于保障公众的权利，提升行政决策的民主性和科学性。^⑥黑川哲志亦有“环评是实现环境信息公开与居民参加的一种风险交流制度”的论断，可见公众参与之于环境影响评价的重要地位。^⑦对于上述“缺席”现象，笔者认为可以作如下理解。首先，从宏观的发展角度来看，我国长期处于“以经济建设为中心”的发展思路中，环境保护的价值被弱化，^⑧而环境影响评价公众参与作为与公众就建设项目环境风险的交流与沟通，自然会对项目的推进产生阻力，从而成为经济发展的“不利因素”。其次，从参与意识的角度来看，我国民众的参与意识普遍较为淡薄，因环评中公众参与不足而引发事后抗争事件具有“或然性”且概率相对较低，这也促就了政策制定者对于公众参与程序的轻视以及侥幸的心理。再者，从政府失灵的角度来看，政策制定者同样具有自利的动机，会追求自己最大的利益，而不管这些利益是否符合公共利益，此语境下得到的利益包括经济扩张带来的表面政绩以及通过被管制企业的寻租活动而分享的利润等。^⑨因此，为了发展经济、提升效率、节省成本以及避免“不必要”的反对，行政程序的设计者和实施者往往选择在特定领域不引入或者部分引入公众参与。^⑩

2. 听证会的高规格以及适用的主观性使其发挥空间有限

⁵ ①参见信春鹰主编：《中华人民共和国环境保护法释义》，北京：法律出版社，2014年，第195页。

⁶ ②参见汪劲：《环境影响评价程序之公众参与问题研究》，《法学评论》2004年第2期。

⁷ ③黑川哲志：《环境行政的法理与方法》，肖军译，北京：中国法制出版社，2008年，第105页。

⁸ ④参见肖强、王海龙：《环境影响评价公众参与的现行法律制度设计评析》，《法学杂志》2015年第12期。

⁹ ⑤参见吴卫星：《环境权研究——公法学的视角》，北京：法律出版社，2007年，第148页。

¹⁰ ⑥参见唐明良：《环评行政程序的法理与技术：风险社会中决策理性的形成过程》，北京：社会科学文献出版社，2012年，第138页。

根据《行政许可法》和《环境保护行政许可听证暂行办法》的规定,适用于应当编制环境影响报告表的建设项目的环境公众参与形式有且只有听证会一种,且只能由环保部门组织。而根据我国立法的相关规定,公众参与方式主要有六种,分别为调查公众意见、咨询专家意见、座谈会、论证会、听证会和书面意见陈述。^{⑦11}其中,较于其他方式,听证会更为有利于保障公众陈述意见、质证和申辩的权利,是规格和参与强度最高的公众参与形式。

但是,对于应当编制环境影响报告表的建设项目来说,单一的、规格和参与强度较高的听证会反而无法发挥其效果。首先,环境影响报告表在审批中的听证有两种启动模式,分别为环保行政主管部门认为需要听证的以及申请人、利害关系人要求听证的。然而,这两种模式的前提为拟建项目涉及公共利益或者涉及与他人的重大利益关系,而对于利益关系的认定主体仍为环保行政主管部门。听证会作为规格较高的公众参与模式,通常会耗费较多的行政资源。加之环境保护行政资源的匮乏以及规定本身的非针对性,环保行政主管部门通常不会主动认定利益关系的存在,从而规避了听证会召开的前提。再者,听证会本身作为一种审判型的程序构造,其设计的根本目标是权利保障,而此种构造与重点以调整多元利益、推进整体公益和提升决策理性为建制取向的环境公众参与不完全兼容。^{⑧12}基于上述原因,实践中听证会在应编制环境影响报告表的建设项目审批中启动率极低,有局部的实证数据为证:安徽省2007年编制环境影响报告表的项目共3617件,其中采用听证会形式征求公众意见的数量为零。^{⑨13}

3. 环境影响报告表编制过程中公众参与的缺乏导致实际效果的减损

现有制度设计将应当编制环境影响报告表的建设项目的环境公众参与时间限定为环境影响报告表的审批阶段,将应当编制环境影响报告书的项目的公众参与的时间则限定为报告书的编制阶段和审批阶段。环境影响报告表在编制阶段公众参与的缺席,必将导致实际效果的减损。

公众参与乃是环境影响评价制度的核心程序,其不同阶段有着不同的重要意义。在环评文件的编制阶段,公众参与旨在为项目建设方与公众之间提供一个双向对等的风险沟通平台。通过公众的监督 and 交涉,对建设项目的环境风险和应对措施进行调整和优化,增强项目的环境友好性。而在环境影响评价文件的审批阶段,公众参与虽然承担着对于风险沟通的补充功能,但是其更多是为审批程序的民主正当性提供背书。同时,编制阶段的公众参与多数情况下还具备环境信息提供的功能,而公众参与的质量取决于其拥有环境信息的数量和质量,因此前期对环境信息全面、有效地获知是后期公众参与的基础性前提。因此,将应当编制环境影响报告表的建设项目的环境公众参与时间限定为审批阶段,会直接导致公众与政府及建设单位之间严重的信息不对称。^{⑩14}这实际上排斥了公众通过正当途径达到参与目的的大部分可能性,使得公众参与流于形式,违背了环评公众参与制度设计的初衷。^{⑪15}

¹¹ ⑦参见《环境影响评价法》第21条、《环境影响评价公众参与暂行办法》第12条和第14条。

¹² ⑧参见唐明良:《环评行政程序的法理与技术:风险社会中决策理性的形成过程》,第210—211页。

¹³ ⑨参见赵光慧:《安徽省公众参与建设项目环境影响评价对策研究》,合肥工业大学2008年硕士论文,第14—16页。

¹⁴ ⑩参见朱谦:《公众环境行政参与的现实困境及其出路》,《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2012年第1期。

¹⁵ ⑪参见王彬辉:《新〈环境保护法〉“公众参与”条款有效实施的路径选择》,《法商研究》2014年第4期。

(二) 问题存在的原因:对受影响私益的忽视

建设项目环境影响评价制度设计的出发点在于,拟建项目可能对外产生不利影响,包括对公益的影响和对受影响公众私益的影响,因此需要事先进行评价以达到风险预防的目的,以防患于未然。^{①6}当拟建项目对外可能产生的不利影响较大时,则需要公众参与程序的介入,以实现风险的沟通与意见的表达,取得经济效益、社会效益和环境效益的统一。我国对建设项目环境影响评价实行分类管理,而就分类的依据,《环境影响评价法》《建设项目环境保护管理条例》等立法的表述均为“建设项目对环境的影响程度”^{①7}。对于可能造成重大环境影响的应当编制环境影响报告书的建设项目,应当执行环境影响评价公众参与程序。可见,我国立法中建设项目环境影响评价是否应当进行公众参与的衡量标准是拟建项目对环境公益的影响程度,并未将对受影响公众私益的影响纳入考虑的范围。然而,对于部分应当编制环境影响报告表的建设项目,其虽然对环境公益的影响为轻度,但是仍会对受影响公众的私益带来严重的不利后果,篇首所举的案例即属于此种情况。因此,将应当编制环境影响报告表的建设项目排除于环评公众参与的适用范围之外,只考虑到了拟建项目对公益的影响,而忽视了对受影响公众私益的影响,这显然有失偏颇,也不符合环境行政的正当法律程序原则。

四、应编制环境影响报告表的建设项目环评公众参与之构想

我们认为,应适当扩大环境影响评价公众参与的适用范围,将部分应当编制环境影响报告表的建设项目纳入其中,理由如下:第一,部分应当编制环境影响报告表的建设项目,其环境影响虽为“轻度”,但往往会对周边公众的私益带来较严重的不利后果。第二,公众参与环境风险沟通与交流的基础性平台,可有效地降低建设项目对公众产生的负面作用,增强决策的可信度,减少公众因参与不足导致的“制度外参与”。第三,我国正处于生态文明建设的进程中,生态优先原则已基本确立,环境保护被列为优先考虑的对象,因此以公众参与减少建设项目对于环境的不利影响,符合生态文明建设的要求。^{①8}鉴于现有的法律规范对应编制环境影响报告表的建设项目的公众参与基本无保障作用,应着手构建该类建设项目的环评公众参与制度,并注意以下问题。

(一) 应当编制环境影响报告表的建设项目环评公众参与的方式

单一的听证会模式无法满足不同程度的公众参与要求,因此对于应当编制环境影响报告表的建设项目,应采用多样化的公众参与途径。我国立法就应当编制环境影响报告书的建设项目环评公众参与规定了六种方式,即调查公众意见、咨询专家意见、座谈会、论证会、听证会和书面意见陈述。笔者认为,在确定应当编制环境影响报告表的建设项目公众参与的途径时,应去除咨询专家意见和论证会两种形式,理由如下:咨询专家意见和论证会皆为以专家为参与主体的活动形式。当专家以普通公民的身份参与环境影响评价活动时,其当然应当属于公众的范畴。但是在以咨询专家意见或者论证会的形式征求意见时,专家通常是受邀于某一特定单位并获取相应的报酬,所以其给予的意见往往掺杂了单位的利益倾向;同时,专家在提供意见或者论证时一般会结合自身的学术和专业背景,使得其意见不能完全符合公众的诉求。^{②19}因此,专业和民意应当得到区分,咨询专家意见和论证会不应当列作征求公众意见的形式。

¹⁶ ⑤参见吕忠梅:《论生态文明建设的综合决策法律机制》,《中国法学》2014年第3期。

¹⁷ ⑥参见《环境影响评价法》第16条、《建设项目环境保护管理条例》第7条。

¹⁸ ①参见王灿发:《论生态文明建设法律保障体系的构建》,《中国法学》2014年第3期。

¹⁹ ②参见朱谦:《我国环境影响评价公众参与制度完善的思考与建议》,《环境保护》2015年第10期。

在确定适用于应当编制环境影响报告表的建设项目环评公众参与的四种形式后，还应当确定每种形式的具体操作方式和适用情形，以增强实践中途径选择的规范性和易操作性，避免因可替代方案的存在所导致的适用混乱。对于该四种环评公众参与的形式，由于书面意见陈述和其他形式相比具有随时性和相对不公开的特点，所以将其排除在讨论范围之外，因此还剩下调查公众意见、座谈会、听证会三种方式。首先，应当制定具体方案对该三种方式的操作作出详细规定，以调查公众意见为例，须明确调查公众意见的调查方法、样本数量、样本分布及比例确定等。其次，明确三种方式的效力位阶，该三种方式的效力位阶由弱到强依次应为调查公众意见、座谈会和听证会。同时，设定相应的标准，对拟建项目进行筛选，确定需要“最完整充分的公众参与”“一般性的公众参与”“简单的公众参与”以及“无需进行公众参与”四个层次。最后，对处在不同层次的拟建项目 and 不同效力位阶的公众参与形式进行匹配，对“无需进行公众参与”以外的其他三个层次的拟建项目设置最低的公众参与形式要求。

(二)应当编制环境影响报告表的建设项目环评公众参与的主体资格

环评公众参与的主体资格问题，即参与主体与拟建项目具有何种关联度才能成为适格的参与主体。对于应当编制环境影响评价书的建设项目环评公众参与的主体资格，《环境保护法》第56条的表述为“应当向可能受影响的公众说明情况，充分征求意见”，《环境影响评价公众参与暂行办法》第15条第2款的表述则为“必须包括受建设项目影响的公民、法人或者其他组织的代表”。可见，我国对于应当编制环境影响报告书的建设项目环评公众参与主体资格的确认采用了“受影响”要件，即参与主体必须包括可能受到建设项目影响的公众。而对是否受建设项目影响的判断，我国《建设项目环境保护管理条例》第15条规定为“建设项目所在地有关单位和居民”，即以地域为判断基准。但是亦有学者认为，所在地更多为一种辅助判断的功能，认定所谓的影响应当不限于生理或现实之损害，还包括心理的冲击、经济上的长远影响，以及文化和社区的认同等等。^{①②}

对于建设项目环评公众参与的主体资格，有学者认为不应以“受影响”要件为判断标准，任何单位和个人都可以基于环境公益的目的而要求参与。该观点的主要理由是，环评对象所涉及的环境整体及其要素作为公共物品，具有非排他性，因此不宜对公众参与的权利主体进行限定。^{②①}笔者认为，以“受影响”要件来确定环评公众参与的主体资格，既达到了公众参与的权利保障效果，又兼顾了实际操作中对于效率的要求。因此，对于应当编制环境影响报告表的建设项目，可沿用当前立法对于应当编制环境影响报告书的建设项目的规定，以“受影响”要件来界定公众参与的主体资格。鉴于通常情况下应当编制环境影响报告表的建设项目产生的环境风险对公众的私益影响不大，且影响程度一般与距离拟建项目远近成正比，因此可以地域范围为原则判断公众是否受影响。而其他例如对公益、文化认同的影响等要素可作为地域原则的补充，以保证公众参与主体资格界定的民主化和全面性。

我国现行有关环境影响评价制度的国家立法对于应当编制环境影响报告表的建设项目是否应当适用公众参与程序没有明确的规定，在实践中不免产生法律争议，如此制度设计的深层次原因在于对受影响民众私益(环境权益)的忽视。目前，我国的环境影响评价制度正面临变革。2016年4月11日，环境保护部委托环境保护部环境工程评估中心发布《建设项目环境影响评价公众参与办法(征求意见稿)》；2016年4月14日，环境保护部在其网站上公布了《建设项目环境保护管理条例(修订草案征求意见稿)》；2016年7月2日，《环境影响评价法》于全国人大常委会第21次会议中完成修订，修改后的法律于2016年9月1日施行。但是，令人遗憾的是，这

²⁰ ①参见叶俊荣：《环境政策与法律》，北京：中国政法大学出版社，2003年，第208页。

²¹ ②参见王灿发、于文轩：《“圆明园铺膜事件”对环境影响评价法的拷问》，《中州学刊》2005年第5期。

几部法律草案和修订后的环评法仍然将建设项目环境影响评价公众参与的适用范围局限于应当编制环境影响报告书的建设项目。^{③22}我们认为，值此我国环境影响评价制度改革之时以及诸多相关法律、法规、规章的修改之际，理应拓宽环境影响评价公众参与的适用范围，对于应编制环境影响报告表但对相邻人的环境权益产生较大影响的建设项目应当纳入其中。这样既符合我国生态文明建设的发展思路，亦符合环境民主原则的要求。

²² ③参见《建设项目环境影响评价公众参与办法（征求意见稿）》第2条，《建设项目环境保护管理条例（修订草案征求意见稿）》第26条，《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国节约能源法〉等六部法律的决定》。