

协商民主视阈下我国环境公众 参与制度的疏失与更新^{*}

刘 超

(华侨大学 法学院, 福建 泉州 362021)

摘要:我国的环境法律体系初步规定了环境公众参与制度,但既有立法存在专门性不强、规范零散未成体系、程序规定不足以及可操作性不强等诸多弊端。学界既有研究的弊端检讨与完善建议流于就事论事,未从保障民主实现的价值目标出发,具体建议难以见容于当前制度体系,理想化大于现实操作性。

关键词:环境公众参与;协商民主;环境民主;更新

中图分类号:D912.6 **文献标识码:**A **DOI:**10.3963/j.issn.1671-6477.2014.01.014

随着环境问题的日益严峻及其危害性日渐增强,公众参与环境管理已经成为了社会关注的焦点。梳理一下当前的研究我们发现,环境公众参与或被界定为一种行政立法和公共决策的行为制度,或被定性为一项环境法律原则和制度,或被构建为一项公民基本环境权利,或被认定为一种环境治理的具体路径。从不同角度和进路出发,当前的环境公众参与的目的、价值、法律依据及制度弊端得到了不少检讨,但很多研究难免陷入就事论事的境地。

一、我国环境公众参与制度的法律属性及其疏失

(一) 公众参与在环境法上的性质定位

人类赖以生存的“人类环境”不是某个地区、场合的环境,而是人类所处的和属于人类整体的环境,其最大的特点是对人类的整体不可分性和带来利益的不可分性。因此,不可能由部分的社会主体享有环境利益,而由其他部分社会主体承担保护环境资源的义务,所有针对环境资源采取的行为均会产生外部性,这使得公众参与环境资源保护和管理是题中应有之义。在环境立法上,

学界普遍将公众参与界定为一项基本原则,具体是指公众有权通过一定的程序或途径参与一切与公众环境权益相关的开发决策等活动,并有权得到相应的法律保护和救济,以防止决策的盲目性、使得该项决策符合广大公众的切身利益和需要。在我国,公众参与原则通常也被表述为依靠群众保护环境的原则^[1]。

除了通说认为公众参与作为环境法上的基本原则,在权利意识彰显的当下,也有不少学者主张参与环境决策和环境活动是公民的一项基本环境权利。比如,朱谦教授主张,公众参与环境保护是一项权利,赋权基于环境问题的公共性特质,这是实现环境民主的良好制度选择。作为一种公权力,它与环境保护领域中的环境立法权力、环境行政权力和环境私法权力的行使融为一体,共同实现国家的环境保护目标^[2]。吕忠梅教授在系统构建公民环境权理论体系下主张公民享有环境事务参与权,认为该项权利是联系集体环境权与个人环境权的纽带,具体内容包括:公民参与国家环境管理的预测和决策过程,参与开发利用的环境管理过程以及环境保护制度实施过程,参与环境科学技术的研究、示范和推广,组成环境保护团体参与环境保护的宣传教育 and 实施公益性环境保护行

收稿日期:2013-09-19

作者简介:刘 超(1980—),男,湖北省武穴市人,华侨大学法学院副教授,硕士生导师,法学博士,武汉大学博士后研究人员,主要从事环境法学研究。

^{*} 基金项目:泉州市哲学社会科学研究规划项目(2011Q06)

为,参与环境纠纷的调解^[3]。随着全球环境问题的同质化和环境法学研究的深入,学界对于环境权的属性的揭示也有了新的转向,传统环境权理论将环境权定性为具有宪法位阶,且为一项具有财产价值的实体权,由于环境问题本身的特质、高度科技背景与决策风险以及环境利益认定与衡量和权利的内涵与界限界定困难等诸多方面的难题,使得以拥有环境作为理论基础内核的传统环境权理论逐渐式微,而转向为新型的环境权理论——即以参与为本位的环境权,并不先验地判定谁拥有环境或谁应让步,而容许民众透过立法与行政程序,确定资源分配以及利益调和的方向与原则^[4]。概言之,在学界对于环境权理论与实践的反思中,固然以保障公民享有舒适环境的实体权有倡行与立法之必需,但基于亟待应对的环境问题之特质,世界上很多国家和地区更多地将环境权定性为参与环境决策与环境管理的程序性权利。

(二)我国环境公众参与制度的现状与弊端

我国对于环境公众参与制度的立法依据,首先是基于《环境保护法》第 6 条对一切单位和个人有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告的规定。2002 年我国制定的《环境影响评价法》首次对环境立法中直接、明确地规定了公众参与条款。2003 年颁布的《行政许可法》中也专门就涉及公众重大影响的行政许可规定了听证制度。2006 年国家环保总局(现国家环境保护部)出台了《环境影响评价公众参与暂行管理办法》,对公众参与环境影响评价的范围、方式和组织形式等作出了具体规定,这是我国环境立法体系中对环境公众参与制度的专门立法。在学界的推动和原国家环保总局组织下,我国于 2006 年也启动了《环境保护公众参与办法》的立法工作并形成了草案建议稿,陕西省、沈阳市、昆明市等地方也制定了当地的《环境保护公众参与办法》以维护公众的环境权益,促进环境保护公众参与工作,但国家层面的《环境保护公众参与办法》迟迟未见出台。国务院 2007 年颁布的《政府信息公开条例》以及国家环境保护总局(现国家环境保护部)颁布的《环境信息公开办法(试行)》具体规范了公民、法人和其他组织获取政府及相关职能部门信息,也是保障和推进环境公众参与的重要制度依据。尤其是《政府信息公开条例》,作为政府部门发布的第一部有关信息公开的规范性文件,在其第 1 条即规定:“为了推进和规范环境保护行政主管部门

(以下简称环保部门)以及企业公开环境信息,维护公民、法人和其他组织获取环境信息的权益,推动公众参与环境保护。”其立法的价值取向和目的在于保障公民环境知情权以鼓励与引导公众参与环境保护,解决环境问题^[5]。

毋庸置疑,随着我国保护公民环境权益和保障公众环境参与制度的初步体系化构建,以前肆意侵犯公众权利的现象已大为扭转,体现在:一是在公众参与环境立法层面,作为公众利益代言人的各级人大代表近年来陆续提出了许多有关环境立法的议案,从而启动了环境立法程序,环境立法听证、立法调研、立法座谈会、立法论证会、网络征求公众意见甚至全民讨论等多种形式的公众参与环境立法活动逐步发展^[6]。这典型体现在 2008 年施行的新《水污染防治法》在修订过程中广泛征求公众意见,当前正在进行的《环境保护法》修订工作也广泛征求学界专家和社会各界的意见以实现立法的民主化和科学化。二是在公众参与环境政策领域,公众积极参与直接推动和影响了政府在一些环境公共事务和环境突发事件处置的决策。比如,在厦门 PX 事件中,厦门市政府作出 PX 化工项目暂停缓建后迁址的决策即源于公众的积极参与。三是在公众参与环境执法领域,公众对于很多环境违法事件积极参与,不仅行使《环境保护法》赋予的监督、控告的权利,对政府环境执法行为进行监督,而且在制度通道内主动参与环境执法,比如,我国限期治理制度的启动在现实中往往基于公众对于超标排污的投诉、举报。

虽然如此,我国当前的环境公众参与制度依然存在着诸多缺陷。学界目前对于该制度弊端的总结梳理主要集中在以下几个方面:一是法律依据不足,虽然上述《环境保护法》、《环境影响评价法》等法律为公众参与环境保护规定了原则性依据,但对公众参与的范围、内容、广度、深度、具体形式与法律保障等方面缺乏具体的可操作性规范。二是法定权利化不足,就世界环境法制发达国家昭示的经验而言,倾向于将公民环境权利界定为参与性程序权利,但我国环境法律体系与实践尚未将公众参与环境保护作为公民的一项基本权利予以保护,而仅将环境公众参与作为一种辅助环境行政手段,公众参与具有被动性、局限性,被界定为公民一项的环境义务而非环境权利,其背后逻辑是“义务本位”的导向。三是保障与救济程序不足,基于公众参与未被明确规定为法定权利,公众参与环境保护不是程序性的参与权,一般

公民有积极参与环境公共事务的意愿但未能实现或未有便捷途径时,不能纳入当前公民环境权利保障与救济的既有通道中。由此,法律对公众参与的规定与环境法律实践缺乏转换的必要中介而难以常态化,在此制度背景下,环境法律体系对于公众参与的保障与救济程序付之阙如。

二、环境公众参与制度构建应以实现环境民主作为内在需求

针对我国现行的环境公众参与制度存在的弊端,学界已有不少研究提出了针对性的完善建议,我们可以审视这些建议的内在机理及其现实可行性,进而剖析在民主实现路径预期下环境公众参与制度构建的内在需求。

(一)环境公众参与制度的完善建议及检讨

基于公众参与对环境保护的重要性以及当前制度与实践的弊端,学界已有不少研究提出了完善环境公众参与制度的建议。完善建议主要有:建立公众环境知情权保障机制,拓展公众参与的途径,建立环境公益诉讼的法律机制^[7]。亦有研究认为,由于公众个体的参与能力等方面存在先天不足,使得公众个体的参与往往难以发挥有效的作用,建议在我国环境行政参与中必须强化公众参与主体的组织化,以改变过多的公众个体无序参与之局面^[8]。笔者也曾在相关研究中提出了公开政府环境保护的信息资料、完善《环境保护法》等程序性规定、借鉴国外法院积极介入对环保案件处理的做法、有效合理地进行组织以提高公众参与的效率和充分利用本土资源等建议^[9]。

总结与检讨既有研究对环境公众参与制度的检讨,可以发现亟需质疑与检讨之处有:

1. 既有研究与建议是在对环境公众参与定位不清晰基础上进行的,当前研究中,到底应当将环境公众参与定位为一项原则、制度、程序、权利抑或辅助行政手段,尚未达成共识,很多从现实问题发生的对于环境公众参与现状的检讨及完善建议带有浓烈的问题指向和对策意蕴,而未从环境公众参与本身的民主性质对现有制度现状进行检讨,也未从民主理论的内涵、需求、程序和形式诸层面反思环境公众参与本身。

2. 环境法学界主流观点是主张从公民环境权角度构建与完善环境公众参与制度,论证环境事务参与权与环境状况知情权等为公民环境权利。但是,当前的制度现状和权利谱系却是,我国环境

法律制度体系并未明确和详细规定“环境权”,到目前为止,环境权理论与实践正处在发展进程之中和理论探讨阶段。事实上,我国的环境立法中并未出现“环境权”这一法律术语,也鲜见对于环境权的具体权利类型和权利内容的立法规定,即使出现了对于环境权利的零星规定,也散见于一些地方性环境立法和其他法律部门中。由此可见,我国的环境立法中对于环境权利的规定尚且处于从应然的环境权利到法定环境权利的过渡和努力的状态。公民享有环境权尚未在学界达成普遍共识,立法机关在最新的《环境保护法》修订草案中也没有承认并规定具体环境权条款。在此背景下,希冀于使得环境公众参与成为公民环境权利以改变其现状,难以见容于当前制度体系。

3. 当前研究提出的创设环境保护公众参与的权利来源、建立公众环境知情权保障机制、建立环境公益诉讼法律机制以及规范参与方式等制度完善建议,均属在环境法制度范畴内的制度举措,其隐含的前提是当前立法必须承认并规定公民环境权,而规范参与方式的建议也必须以厘清公众参与的具体内涵作为前提。

(二)环境公众参与制度应以环境民主作为核心价值

环境政策制定需要应对带有科技不确定性的环境风险,环境决策行为经常要在科技未知中作出,对行为“是非”的判断往往具有滞后性,因为环境致害机理具有长期性、复杂性、潜伏性和累积性等特性。并且,在社会发展和转型过程中,随着科技进步,环境风险的类型是变动不居、不断更新的。对于社会主体环境行为的性质与内容的认定也要经常处于科学最前沿,因而需要采取的规制措施、规制对象充满了不确定性。基于此特性,政策决策者和制度制定者认为,普通公众难以理解而只有行业专家才能理解和评估的环境专业风险,如果将高科技背景与决策风险的环境问题交由一般公众来讨论与解决,则不但于事无补还会阻碍专业环境政策的高效执行。因此,传统的环境政策制定过程往往偏向于由各相关行业领域专家对环境议题进行分析,然后列出有关环境政策的备选项,交由政府官员在各备选项中进行选择。

我国的环境立法与重要环境公共政策出台也体现了这种思路,政府较好地发挥了环境公共事务处理中专家学者的智囊功能。比如,《固体废物污染环境防治法》(2005年)、《水污染防治法》(2008年)等污染防治单行法的修订,《循环经济

促进法》(2008 年)和《清洁生产促进法》(2012 年)等环境与发展综合决策性法律的出台,都重视了学者们提出的立法建议,反映了学界最新的环境立法理念。当前全国人大环资委启动的《环境保护法》的修订很重视专家的政策建议,不但委托了武汉大学环境法研究所等课题组开展修改研究工作,全国人大环资委和环境保护部的官员还数次组织《环境保护法》修改专家座谈会。在具体制度保障上,《环境影响评价法》在第 13 条专门规定了环境影响报告书的专家审查制度。但是,总体上而言,当前制度体系中对于普通公众参与环境公共事务重视不够。

环境资源具有整体性和不可分性,每个个体在利用环境资源过程中会产生“溢出效应”,环境政策实施会牵扯到各方面利益,环境政策的制定与实施本质是对稀缺的环境资源的再次分配,法律赋予的环境权利与规定的环境义务实际上要遵循一个社会基本价值观而在不同的正当的但可能存在冲突的社会目标之间进行选择。因此,“环境问题”虽然是一个客观事实,但是否需要规制以及规制程度的选择并不是一个简单纯粹的“科学计量”或者完全的“客观评价”,实际上价值塑造了事实^[10]。环境决策和环境规制对象的选择固然根本受制于科技水准的提高,但也要遵从社会在不同时期所进行的价值选择,从而优先选定一些迫在眉睫的规制对象,围绕“核心地带”展开特定规制体系^[11]。这种价值选择就不能仅依靠行政权力或专业知识可以厘定,而且需要利害相关的社会公众的广泛参与,这就是环境民主。因此,环境民主是环境问题解决和环境政策制定与实施的题中应有之义。环境法上所规定的公众参与原则的上位概念和价值源头即为环境民主原则。因此,梳理和检讨我国现行环境公众参与制度的现状、弊端及路径更新,必须在其作为环境民主的实现制度的价值目标定位下进行,相应的制度完善建议也必须服务于这一核心价值。

三、协商民主理论对于环境公众参与制度更新的价值与启示

如上论证,环境公众参与制度必须作为实现环境民主的法律制度设计,制度运行应以增进环境民主作为核心价值目标,相应的对该制度存在缺陷的检讨与完善的建议,也必须纳入到民主实

现框架内展开。协商民主所秉持的价值理念和实现形式,会在此价值定位下有助于环境公众参与制度的更新。

(一) 协商民主理论主张与环境公众参与的内在契合

协商民主理论是 20 世纪 80 年代在西方学术界兴起的理论研究热潮,寻求民主内容与形式的内在理路创新。虽然很多西方学者从不同角度界定了协商民主的内涵,包括宪政民主说、决策机制说、政府实体说、社会治理形式说,等等,但协商民主的基本内涵是一致的,那即是自由平等的公民,基于权利和理性,在一种由民主宪法规范的权力相互制约的政治共同体中,通过对话、讨论、辩论等过程,形成合法决策的民主形式。协商民主的理论主张从内在机理上契合了环境公众参与制度,这使得协商民主理论所主张的诸多民主实现形式可以作为完善环境公众参与制度的参考依据。协商民主理论主张通过自由平等的公民之间的讨论进行决策,这种观念包括两个方面的基本内容:第一,协商民主涉及集体决策,所有受此决策影响的人或其代表都应该参与这一过程,即决策是民主的;第二,涉及集体的决策都应该通过参与者之间的讨论、争论来进行,这些争论既来自参与者,也面向参与者,参与者本身也都具备理性和公正这样的品德,这是民主过程的协商部分。也即协商民主明确包含协商与民主两部分^[12]。

协商民主中协商的核心是强调所有人在公共决策形成之前以一定的形式进行依次发表看法和聆听意见的交谈,这契合环境公正参与制度设计的预期。在环境公共事务处置和环境公共政策形成过程中,经由自由平等的公民,以环境公共利益为共同的价值诉求,通过理性的公共协商手段,在达成共识的基础上赋予环境公共事务处置措施和环境公共政策的合法性,这既是环境公正参与追求的制度效果,也是协商民主的实施过程。协商民主的理论主张和制度特性的贯彻契合了环境公众参与的内在诉求:一是协商民主强调公民参与,其本质是一种设计公民民主参与和自由讨论的程序机制,主张公共决策是平等公民之间参与的结果,而这本身就是环境公众参与制度的主旨,环境公众参与制度也即保障公民通过陈情、请愿、听证、提供意见等方式参与政府环境决策的权利。二是协商民主标志性在于贯彻协商程序,即公众就公共问题进行理性的交流、辩论、讨论,进而在梳理分歧、理性反思的基础上达成对于公共问题

的共识,环境公众参与过程也是不同社会群体从不同的立场观点、利益诉求出发,充分表达对于环境问题与环境政策的意见,进而形成对公共问题的共识而促进环境公共政策的出台以保障环境公益。(3)协商民主理论倡导公共决策制定过程中参与主体的平等性,包括参与公共事务的机会平等和影响公共决策的实质平等,这契合了环境公众参与制度构建的价值基础和理论预设,在环境法理论中,个体无论差异如何都平等地基于整体性的环境资源而获取环境权益,因此,对于环境公共事务的处置都应享有参与讨论的机会,进而对有关环境公益处理的环境公共政策的出台产生平等影响。

(二)协商民主理论对更新环境公众参与制度的启示与借鉴

协商民主理论所主张的民主的核心价值与协商形式对于完善我国的环境公众参与制度具有重要的启示和借鉴意义。协商民主理论批判与反思了传统公共决策模式中忽视公众的知识、智慧及其作用,从而缺乏公众参与的思路,强调公民积极参与到共同体中,强调通过理性对话、平等交流参与到公共事务中,藉以培育公民的责任心,完善公民美德,提升公民的民主品质,从而弥补和克服自由民主的不足,这为公民参与提供了理论基础^[13]。在协商民主的众多研究中所倡导与实践的审慎的民意调查、公民听证会、社区议事会、愿景工作坊、互联网公共论坛、民主恳谈会、公民陪审团和村民民主评议会等多种协商民主形式,则可作为完善具体环境公众参与形式的可资借鉴的渠道与路径。具体而言,协商民主对于环境公众参与制度的启示与助益可概括为以下几点:

1. 公共协商过程对公众参与环境事务的教育功能。协商民主实施过程必须以公众对于公共事务抱有热情、知悉状况和熟悉背景知识作为前提。因此,协商过程对于公众具有教育功能,可提高公众的道德素养、知识水平和参与实践能力。在环境公众参与中具体借鉴采取公民听证会、民主恳谈会和公民陪审团等协商形式,可以让公众有便捷途径知悉复杂的高科技背景的环境知识、环境问题成因及其解决的内在政策机制需求,从而可以积极参与讨论、发表见解,为环境公众事务的处置和环境公共政策的制定提供建议。

2. 公共协商过程促进环境公益共同体的形成。协商民主理论强调公民在公共事务处理和公共政策制定上的地位平等,强调协商过程应悬置

现实中政治权力与经济力量之间的差异而仅受到“最佳论证力量”的影响。此种主张实际上强调公众无论个体差异如何皆平等地获得将其关注的公共问题转化为公共政策议程的机会和能力,通过协商形式的设计实现对权力与资源的二次分配。这为公众参与公共事务提供了平等的平台,使得公民在同一起点上对于社会公益和公共政策产生归属感和集体责任感,能够突破自私狭隘的个体偏好而转向公共利益偏好,由此便能促进公益共同体的形成。

3. 公共协商程序促进环境公共政策的公正性。协商民主理论强调通过公正的协商程序产生公共决策更具有公正性或合法性。在协商程序中,通过公开、透明的程序,使得公众对于公共问题的各种意见能否充分表达、广泛讨论,最终形成的决策内容源于参与者的“真诚的同意”,这赋予了公共决策行为的民意性和权威性。环境公共政策的本质是要处理环境资源对于人类的经济功能与生态功能的分配,公众经由公正的协商程序形成环境公共决策,本质上体现了最广泛的社会个体对于环境资源功能选择的共识,具有公正性和合法性。

4. 公共协商能够促进环境公共决策的实践理性。公共协商程序能够调整公众关怀的重点,建设性地促进民主、法制及其实施的合理性^[14]。协商民主程序注重公众在获取和熟悉公共问题信息的基础上充分讨论,增进公众的主体性、归属感和集体责任感,内化其承担的责任有利于促进共同体利益的认识。因为决策是经由公众参与共同讨论而达成的共识,是公众集合意愿的体现,则能提高公众参与的积极性和对于公共政策的认同感。环境问题在当下社会主要是基于环境资源对于人类产生不同性质的利益而产生的,环境公共事务更多需要处理的是社会不同类型群体对于利益的不同偏好与诉求,不经过协商程序产生的环境政策难免会只符合部分人的利益诉求而遭遇其他人的反对。环境公共政策制定过程引入协商程序,在公开、透明、充分讨论、广泛协商的基础上达成的环境政策,则具备深厚的群众认同基础,更能被公众接受和认同,减少政策执行过程中的抵制心理和现实阻力,增加环境公共政策的实践理性。

四、结 语

在环境法制建设成为时代显学的当下,如何

更系统地确认、保障与救济公民环境权益,为公民全方位深入参与国家社会环境管理与保护提供制度通道,是环境法学界对于当前热议的《环境保护法》修订提出的期许与立法建议。但我国当前关于环境公众参与制度的立法却普遍具有抽象性、宣示性,具体程序性规定匮乏而难以切实施行,既有的制度弊端检讨与完善建议也难免失之理想化而难以见容于既有制度框架,缺乏可行性。务实的态度是从协商民主理论所提供的理论资源与程序设计出发,修正环境公众参与制度的价值预设,从保障环境民主的基本立场出发,综合借鉴协商民主理论发展与设计的多种程序机制,以实现环境公众参与制度的更新。

[参考文献]

- [1] 汪劲. 环境法学:第2版[M]. 北京:北京大学出版社,2011:106-107.
- [2] 朱谦. 公众环境保护的权利构造[M]. 北京:知识产权出版社,2008:25.
- [3] 吕忠梅. 沟通与协调之途:论公民环境权的民法保护[M]. 北京:中国人民大学出版社,2005:46-47.
- [4] 叶俊荣. 环境政策与法律[M]. 北京:中国政法大学出版社,2003:31-32.
- [5] 刘超,林亚真. 政府环境信息公开的方式选择及其完善:以环境社会学为视角[J]. 河南师范大学学报:哲学社会科学版,2009(6):176-179.
- [6] 史玉成. 环境保护公众参与的现实基础与制度生成要素:对完善我国环境保护公众参与法律制度的思考[J]. 兰州大学学报:社会科学版,2008(1):131-137.
- [7] 史玉成. 论环境保护公众参与的价值目标与制度构建[J]. 法学家,2005(1):128-133.
- [8] 朱谦. 环境公共决策中个体参与之缺陷及其克服:以近年来环境影响评价公众参与个案为参照[J]. 法学,2009(2):49-57.
- [9] 余耀军,刘超. 淮河流域水污染治理的困境与对策[J]. 科技与法律,2005(4):111-115.
- [10] 菲斯科霍夫,利希滕斯坦,诺斯维克,等. 人类可接受风险[M]. 王红漫,译. 北京:北京大学出版社,2009:56-60.
- [11] 布雷耶. 打破恶性循环:政府如何有效规制风险[M]. 宋华琳,译. 北京:法律出版社,2009:1.
- [12] 陈家刚. 协商民主研究在东西方的兴起与发展[M]//陈家刚. 协商民主与政治发展. 北京:社会科学文献出版社,2011:8.
- [13] 杜英歌,娄成武. 西方协商民主理论述评[J]. 国家行政学院学报,2010(5):60-64.
- [14] 库克. 协商民主的五种观点[M]//登特里维斯. 作为公共协商的民主:新的视角. 王英津,袁林,林云娟,等,译. 北京:中央编译出版社,2006:22-23.

(责任编辑 江海波)

The Defect and Innovation of Public Participation in Environmental Protection System from the Perspective of Deliberative Democracy

LIU Chao

(School of Law, Huaqiao University, Quanzhou 362021, Fujian, China)

Abstract: The environmental statutory framework of our country preliminarily established the environmental public participation system. But the framework also has the following shortages: weak expertness; the fragment of standard not forming a system; the insufficient procedure stipulation; weak feasibility and other shortages. Moreover, not only the framework does not stand on the value aim of the realization of guaranteeing democracy, but also the specific suggestions can not be easily embodied to the present system. Besides, the idealism of the framework overstates the feasibility with the merge of the shortages of study and the perfect of suggestion.

Key words: the environmental public participation; consultative democracy; environment democracy; renewal