

论环境公共利益的识别

刘佳奇

(辽宁大学法学院, 辽宁沈阳, 110136)

摘要: 环境公共利益既不是一个不证自明的法律概念, 也不因其具有模糊性和不确定性而无法把握。环境公共利益的识别, 就是通过确定一定的标准、方式并把握一定的要点, 使其从理论上的模糊和不确定, 走向具体实践中的清晰和确定。在识别标准方面, 应当以生态环境安全为基准, 在遵循公共利益识别的实体标准和程序标准的同时遵循可持续性标准。在识别方式方面, 应采取类型化的方式, 根据规范目的将其分为立法目的型、权利依据型、权力依据型、内容列举型, 并分别确定各类型的具体识别方式。在识别过程的要点把握方面, 应重点关注“人→环境→人”这一特殊作用机理, 不能以科学理性代替价值判断, 并确保所涉多元利益主体间具有交涉性, 识别程序具有正当性。在此基础上, 还需厘清环境公共利益与“环境众益”、政府利益、环境私益等相关利益类型间的关系。

关键词: 环境公共利益; 利益识别; 生态环境安全; 类型化

中图分类号: D912.6

文献标识码: A

开放科学(资源服务)标识码(OSID)

文章编号: 1672-3104(2021)06-0092-13



近年来,“环境公共利益”已成为环境法领域的一个“热词”。但是,在关于环境公共利益的法学理论研究和法律实践中,还存在一个值得注意的问题,即人们普遍将“环境公共利益”当成一个不证自明的法律概念使用,没有对其加以必要识别。即使对环境公共利益的识别有所考量,往往也只关注识别后的静态结果,即仅关注某种利益“是或不是”环境公共利益,而忽视作出该判断的标准、方式和过程等。如此,既造成了关于环境公共利益的认知上的困惑与混乱,也导致对该法律概念的误用或滥用。如在立法中,对环境公共利益的概念或避之不用、或与相关概念不加区分;在执法中,以“环境公共利益”为名搞“一刀切”;在司法中,对是否属于环境公共利益受损往往不加具体分析和判断;等等。因此,对环境公共利益的识别这一基础性与前提性

问题进行研究,是十分必要和迫切的。

一、环境公共利益识别的标准

实际上,目前对于环境公共利益的识别存在问题并不奇怪。诚如我国台湾学者陈新民所言:公共利益的特别之处“在于其内容的不确定性”。因为“对利益形成和利益价值的认定无法固定成型”且享有公共利益者的“范围难以确定”,“公共一词无法完全清晰定义”^[1]。公共利益这一概念在整体上存在内容、范围的模糊性和不确定性,势必会影响到作为其下位概念的环境公共利益。但这并不意味着环境公共利益不能被识别,而且识别本身就是对环境公共利益进行的“解释”。通过识别,环境公共利益可以从理论上的

收稿日期: 2021-04-18; 修回日期: 2021-09-22

基金项目: 国家社科基金重大项目“黄河流域生态保护与高质量发展法律制度体系研究”(20&ZD186); 辽宁省社科基金青年项目“全面依法治国背景下的循环经济核心法构造研究”(L18CFX004)

作者简介: 刘佳奇, 辽宁沈阳人, 法学博士, 辽宁大学法学院副教授、博士生导师, 主要研究方向: 环境资源法学, 联系邮箱: liujiaqi315@163.com

模糊与不确定，走向具体实践中的清晰与确定。当然，识别不是任意的，必须首先确立一定的标准。

（一）环境公共利益识别的基本标准

环境公共利益在理论上属于公共利益的一种具体类型。因此，从整体上理解和判断公共利益的标准，理应成为环境公共利益识别的基本标准。如莫于川教授提出了公共利益的六条判断标准，即合法合理性、公共收益性、公平补偿性、公开参与性、权力制约性、权责统一性^[2]；韩大元教授提出了判断公共利益时需要关注的六大因素——公益性、个体性、目标性、合理性、制约性、补偿性^[3]；袁曙宏教授提出了正确界定公共利益应遵循的四项基本标准——公共性、合理性、正当性、公平性^[4]；等等。概言之，可将公共利益识别的基本标准分为实体标准和程序标准。其中，实体标准主要包括公共性、合理合法性、权力制约性；程序标准主要包括公开参与性、公平受偿性^[5](57-58)]。

在此基础上，考虑到资源环境是满足人类生存和发展的基本物质保障，而人对于资源环境的需求不仅涉及当代人，还涉及后代人，因此，除前述公共利益识别的基本标准外，环境公共利益的识别还应遵循可持续性标准。首先，主体的可持续性，即在判断某一利益是否为环境公共利益时，不应仅将其局限于满足当代人的需要，而应当着眼于未来，为子孙后代谋福^[6]。其次，客体的可持续性，即人类的经济社会活动应以资源环境的承载能力为基础，确保资源环境能够持久维系人类的生存和发展。最后，客体满足主体需求的可持续性，即确保人对资源环境的基本需求(如清洁的空气、干净的水、安全的土壤等)得到满足，而不是简单消耗资源环境以追求市场上商品(服务)的增加^[7]。

（二）环境公共利益识别的基准

“基准”原本是标准化管理和标准科学中的概念，意为制定标准的科学依据。本文借用这一概念，旨在结合环境公共利益的特殊性，为上述基本标准在具体适用于环境公共利益的识别时找准“前提”和“基础”，即确定环境公共利益

识别“标准的标准”。

1. 生态环境安全是环境公共利益识别的基准

1987年，世界环境与发展委员会在《我们共同的未来》中正式使用了“环境安全”一词。这说明除人身安全、财产安全、国家安全等传统安全外，生态环境安全已成为安全价值中的新内容，是其中具有战略意义的问题之一^[8]。所谓生态环境安全，是指维系主体生存和发展所需的生态环境处于不受或少受破坏与威胁的状态。之所以将其作为环境公共利益识别的基准，是因为工业革命以来生态环境问题处于不断演进和变化中。受此影响，人类通过资源环境获取的利益中，利己和利他的部分在内容上均发生了相应的改变。由于环境公共利益本质上是对这两部分利益的平衡和协调，是利益中需要人与人共享的部分，因此该部分也必然是动态发展的，其内涵和外延不可能完全固定不变。这就需要在识别环境公共利益时，对多元利益类型和内容进行一定的价值排序、衡量和选择。显然，这种对利益的价值排序、衡量和选择不是无底线的。也就是说，环境公共利益的识别必须遵守某些必要的前提和价值准则，否则，识别过程及其结果就可能失控，甚至与维护环境公共利益的初衷相悖。

人不仅是社会中的人，具有社会属性，需要进行社会交往；人也是自然中的人，具有自然属性，需要良好的资源环境支撑其生存^[9]。作为地球生态系统中的一员，人类活动特别是满足自身社会属性的经济活动必须受到自然规律的约束，并且不能挤占或者减损满足其自然属性所需的资源环境条件。换言之，只有在不损害大自然或者最大可能地减少环境负荷的前提下，生产与消费所创造的财富才有意义^[10]。现代意义上的生态环境的问题之所以出现，本质上就是人类为了满足自身的社会属性而从事的经济活动，严重挤占甚至减损了满足其自然属性所需的资源环境条件^[11]。如果人类社会希望持续获得并享受由资源环境所带来的各种利益，首先就必须使生态环境处于不受或少受破坏与威胁的状态。如果背离了生态环境安全这一前提，无论如何进行利益的

价值排序、协调和选择,对环境公共利益的识别均将失去意义。

2. 作为环境公共利益识别基准的生态环境安全所包含的三个层次

安全作为法律追求的一种价值目标,其在理论上也是一个主客观相统一的范畴。申言之,安全既要求在客观上没有不安全的状态以及消除可能导致不安全的隐患,也需要使主体在主观上没有不安全的感受并可进一步获得安全之上更高层次的享受。这就意味着作为环境公共利益识别的基准,生态环境安全可以递进地包括维系、预防、增益三个层次。

维系。即通过维护环境公共利益,使得生态环境安全的状态、程度等不至降低或减损,这是基准中最低的层次和要求。如德国于2012年制定的《促进循环经济和确保合乎环境承受能力废弃物管理法》第15条第2款规定,废弃物应当在不损害公共利益的方式下被处理。这种损害尤其指在以下情形下产生:①人们健康受到损害;②动物或植物被威胁;③水域或土壤受到有害影响;④通过空气污染或噪音,有害环境的影响被造成;⑤涉及空间规划的目标、原则与其他要求未被关注或者涉及自然保护、景观管理以及城市规划的利害关系未被引起注意;⑥公共安全或公共秩序以其他方式被威胁或干扰^[12]。尽管上述立法例的列举未必穷尽所有情形,但也充分展示了维护环境公共利益至少不应降低或减损生态环境安全这一“底线”。

预防。即通过维护环境公共利益,尽量避免未来出现生态环境安全受损的结果或可能。这是生态环境问题本身具有的严重性、难以逆转性对保障生态环境安全提出的必然要求。如《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第1条规定,我国环境民事公益诉讼的受案范围包括“对已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为提起诉讼”。实践中,著名的“五小叶槭案”“绿孔雀案”等预防性环境公益诉讼案件的出现,其功能不在于对污染环境、破坏生态等损害后果的救济,而在于防患未然。

增益。即在安全的基础上,进一步增加良好生态环境给人们带来的福祉。根据“马斯洛需求层次理论”的观点,安全处于人们需求的较低层次。当这一需求得到满足之后,必然追求更高层次的需求。如日本于2004年施行的《景观法》第2条规定:“良好景观是国民共通之资产,应予妥善整備与保全,使现在及将来之国民均能享受其恩泽。”在实践中,我国许多城市建设人工湿地、沿河景观带等,不仅有助于维系水环境质量,更满足了公众“享受良好水环境”这一更高层次的公共利益需求。

二、环境公共利益识别的方式

由于公共利益概念的模糊性和不确定性,较难用规范的语言对其加以界定,故对其进行类型化,即将公共利益划分为具体类型就成为重要的研究范式和识别方式。如罗斯科·庞德将社会利益划分为如下类型:①一般保障(包括和平与秩序的要求、一般安全、一般的健康状态、占有物的保障以及买卖的保障);②保障家庭、宗教、政治和经济等各种社会制度的利益;③一般道德方面的利益;④使用和保存社会资源方面的利益;⑤在社会、政治、经济、文化等方面一般进步的利益;⑥个人生活中的利益^①。当然,选择不同的类型化依据,得到的是不同的类型化结果。如前述庞德的类型化依据主要是利益的内容。有学者则从公共行政需要的角度,将公共利益分为管制性公共利益、基础性公共利益、服务性公共利益和保障性公共利益等类型^[13]。

作为公共利益的一种具体类型,环境公共利益这一概念虽然已经法律化,但如前所述,同样存在不确定性的问题。故对其进行适当的类型化进而分类加以识别,尽量避免简单地使用空泛且抽象的法律概念,就可为制定具体的法律规范以及法律适用提供可操作的依据,对于全面理解、正确运用环境公共利益无疑具有重要意义^[14]。通过梳理相关立法、执法和司法过程可以发现,环境公共利益这一具有不确定性的法律概念在法治实践中并非毫无规律可循。申言之,这一概念

在法律化之后，特别在立法中明显带有一定的规范目的。故根据规范目的不同，可以将环境公共利益划分为四种类型——立法目的型、权利依据型、权力依据型、内容列举型。进而，对于各种类型的环境公共利益就可以采用不同方式加以具体识别^[5](128-131)]。

（一）立法目的型环境公共利益的识别方式

所谓立法目的型环境公共利益，即维护环境公共利益本身就是环境资源法律中所确认的立法目的（之一）。具体又呈现两种样态：一是将维护（环境）公共利益直接表述为立法目的。如《张家口市禁牧条例》第1条规定：“为了保护草原、森林资源，维护公共利益，……制定本条例。”二是以环境公共利益的具体类型或内容作为立法目的。如我国《环境保护法》第1条规定：“为保护和改善环境，防治污染和其他公害，保障公众健康，推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展，制定本法。”其中，“保障公众健康”针对的是不特定多数主体，明显关乎环境公共利益。

对立法目的型环境公共利益的识别，关键是判断利益的实际需求或状态与该法所确认的环境公共利益（或其具体类型、内容等）是否匹配，抑或是利益的维护、恢复等实际活动能否或者在多大程度上实现相关立法目的。

如河南省高级人民法院在（2019）豫民终1592号民事判决书中认为，从新力公司在二审中提交的和解协议草案内容来看，约定由新力公司在其新厂址内按损害数额相当范围进行植树造林，以此方式对受损害的环境进行修复补偿。该项内容的履行虽然在客观上对改善大气环境有帮助，但是这种和解方案难以为社会公众所接受，因为企业改善自己厂区的环境是其分内之事，公益性并不突出，受益最大的还是企业自己，达不到让新力公司承担污染环境法律责任、实现修复生态环境的目的。首先，改善大气环境是维护环境公共利益的重要内容之一，也是《环境保护法》《大气污染防治法》等的基本立法目的之一。在这种环境公共利益被实际侵害的情况下，采取具体措施加以恢复是实现该立法目的的必然要求。但本案中，人民法院之所以未确认该环境民事公益诉

讼和解协议草案，重要的理由在于企业在其厂区内植树造林这一具体恢复方式及其结果的“公益性不突出”，未能达到与立法目的“重新匹配”的状态。

（二）权利依据型环境公共利益的识别方式

所谓权利依据型环境公共利益，是指环境公共利益是相关具体权利行使的条件和依据。详言之，此种类型又包括以下三种情形。

1. 权利禁止依据

权利禁止依据，具体是指环境公共利益是禁止某项权利行使的法定依据。如我国《水法》第28条规定：“任何单位和个人引水、截（蓄）水、排水，不得损害公共利益和他人的合法权益。”显然，有关单位和个人饮水、截（蓄）水、排水是其依法可以行使的权利，但该权利的行使存在“红线”——不得损害公共利益。如某人不当截水造成河流断流，显然其行为损害了环境公共利益，应为该法所禁止。对于此种类型的环境公共利益，其识别方式具体应为：确认有关主体是否依法享有该权利→确认该权利行使是否存在维护环境公共利益方面的禁止性条件（规定）→确认实际利益需求或状态是否属于禁止性条件（规定）的情形→确认该情形的存在与该权利行使的实际状态之间的关系→确认是否基于该情形而禁止有关主体对该权利的实际行使。

2. 权利限制依据

权利限制依据，具体是指环境公共利益是限制某项权利行使的法定依据。如《广西壮族自治区实施〈中华人民共和国水法〉办法》第25条规定：“取水妨碍公共利益、环境安全或者损害他人合法权益的，县级以上人民政府水行政主管部门应当限制其取水……。”取水权是《水法》规定的一项权利，但办法对该权利的行使提出了一定的限制条件，即“取水妨碍公共利益”。是故，此种类型的环境公共利益的识别方式具体为：确认有关主体是否依法享有该权利→确认该权利行使是否存在维护环境公共利益方面的限制性条件（规定）→确认实际利益需求或状态是否属于限制性条件（规定）的情形→确认该情形的存在与该权利行使的实际状态之间的关系→确认是否基于该情形而对有关主体实际行使该权利进行必

要限制。

3. 权利行使依据

权利行使依据,具体是指环境公共利益是获得或者启动某项权利的法定依据。如我国《固体废物污染环境防治法》第121条规定:“固体废物污染环境、破坏生态,损害国家利益、社会公共利益的,有关机关和组织可以依照《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国行政诉讼法》等法律的规定向人民法院提起诉讼。”提起环境公益诉讼是有关机关和组织的法定权利,但该权利的行使必须满足法定的基本前提条件,即存在损害公共利益的事实。所以,此种类型的环境公共利益的识别方式具体为:确认有关主体是否依法享有该权利→确认实际利益需求或状态是否属于法定的维护环境公共利益的情形→确认有关主体是否基于该情形而实际行使了该权利。

如在自然之友诉都市芳园公司、九欣物业公司固体废物污染责任纠纷环境民事公益诉讼案中,原告认为二被告向北京市昌平区都市芳园小区人工湖区(原告主张为“湿地”)填埋开槽土的行为,破坏了当地生态系统,遂提起诉讼并主张将所破坏“湿地”的生态环境修复到损害发生之前的状态和功能。但北京市第四中级人民法院在(2015)四中民初字第233号民事判决书中认为,人工湖属于小区内景观附属设施,产权归属于本小区的全体业主,并由物业服务企业进行维修、养护、管理,未对植被、湿地等生态环境造成破坏。显然,受案法院并未因对湖泊或湿地的通常认知就将涉案事实简单识别为一种环境公共利益,而是准确把握了涉案人工湖产权可以分割的属性。质言之,涉案人工湖受损的状态不属于环境公共利益受到损害,故该社会组织虽然依法享有环境公益诉讼权,但就本案而言,其实际行使该权利的前提条件并不成立。

(三) 权力依据型环境公共利益的识别方式

所谓权力依据型环境公共利益,是指环境公共利益是某项公权力运行的依据。具体而言,此种类型又包括以下两种情形。

1. 权力行使依据

与前述权利行使依据类似,权力行使依据意

指环境公共利益是启动或行使某项公权力的依据。如我国《土地管理法》第45条规定,为了公共利益的需要,有下列情形之一的,确需征收农民集体所有的土地的,可以依法实施征收:“……(三)由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、生态环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社区综合服务、社会福利、市政公用、优抚安置、英烈保护等公共事业需要用地;……”毫无疑问,依法对农民集体所有的土地进行征收是《宪法》《土地管理法》等赋予政府的权力,但行使该权力需具备一定的条件,其中就包括此处列举的为了环境公共利益的需要(具体表述为“生态环境和资源保护”)。因而,此种类型的环境公共利益的识别方式具体为:确认法律是否赋予政府(包括各级政府及其职能部门,下同)某项权力→确认实际利益需求或状态是否属于法定的维护环境公共利益的情形→确认政府是否基于该情形而实际行使了该权力。

如长春市中级人民法院在(2018)吉01行终49号行政裁定书中认为,要求行政机关履行运用公共权力对破坏生态环境的违法行为进行制止和处罚的监督管理职责以及要求确认行政机关不履行上述职责违法,属于行政公益诉讼的受案范围。需要说明的是,在提起该类诉讼时应正确界定监督管理的责任主体。虽然本案被告朝阳乡对境内违法形成的垃圾处理场未进行彻底整治,公共利益仍处于持续损害之中,但结合相关法律、地方性法规和规范性文件的规定,法院认定朝阳乡政府不是履行对破坏生态环境的违法行为进行制止和处罚的监管责任主体,进而据此驳回检察机关的上诉。也就是说,行政机关依法清除垃圾确属维护环境公共利益的实际需要,但这一权力必须由法定主体行使。按前述识别方式,虽然环境公共利益存在实际受损的情形,但本案中的乡政府并非行使该权力的法定主体,故权力未行使(行政不作为)与该情形之间的关系,至少对该乡政府而言不成立。

2. 权力控制依据

权力控制依据,是指环境公共利益是控制或者限制某项权力行使的依据。如我国《森林法》第21条规定:“为了生态保护、基础设施建设等

公共利益的需要,确需征收、征用林地、林木的,应当依照《中华人民共和国土地管理法》等法律、行政法规的规定办理审批手续,并给予公平、合理的补偿。”如前所述,为了环境公共利益的需要是征收、征用权行使的法定依据之一。虽然该法进一步规定可以在此种情况下行使林地、林木征收或征用权,但同时也要受到约束——办理审批手续并给予补偿。可见,此种类型的环境公共利益的识别方式具体为:确认法律是否赋予政府某项权力→确认该权力行使是否存在维护环境公共利益方面的限制性条件(规定)→确认实际利益需求或状态是否属于法定的维护环境公共利益的情形→确认政府是否基于该情形而对该权力的具体行使作出了必要限制。

(四) 内容列举型环境公共利益的识别方式

所谓内容列举型环境公共利益,是指通过立法的方式明确列举环境公共利益的具体内容、情形等,进而加以法律保护。毫无疑问,这似乎是识别并消除不确定性的“最佳”方式之一。但实际上,即便明示或详尽列举了环境公共利益的具体内容、情形等,依然存在如下两方面的识别需求。

1. 识别环境公共利益的具体表现

如《海东市美丽乡村建设条例》第45条规定,村庄内禁止下列行为:①擅自侵占、损毁村庄环境保护基础设施;②在公共场所、村庄道路、田间通道、沟渠倾倒废料废渣、垃圾、生活污水、粪便以及堆放柴草、焚烧秸秆、杂物等;③擅自在村庄建筑物及其他公共设施上喷涂、张贴广告、海报等宣传品;④丢弃农药、化肥包装物和农用薄膜等污染村庄环境卫生的生产废弃物;⑤损坏村内环境绿化物及附属设施;⑥其他损害村庄公共利益,影响村容村貌和环境卫生的行为。就上述规定而言,其中绝大部分“损害村庄公共利益”的具体情形可归属于环境公共利益。在此种情况下,虽然环境公共利益已实现立法的具体化,但仍需具体识别影响实际利益需求或状态的相关行为与立法所列内容、情形等之间的对应关系(如是否属于损坏了村内的环境绿化物)。

2. 识别各类公共利益中的环境公共利益

由于生态环境问题具有社会性和系统性,与

经济社会发展的其他领域高度关联,因此,维护环境公共利益与维护其他类型的公共利益之间、维护环境公共利益与维护整体意义上的公共利益之间都存在联系。这表现在相关立法中,就是具体的列举结果不仅包括环境公共利益,还同时涉及整体或其他类型的公共利益。如《深圳经济特区城市更新条例》第4条规定,城市更新应当增进社会公共利益,实现下列目标:①加强公共设施建设,提升城市功能品质;②拓展市民活动空间,改善城市人居环境;③推进环保节能改造,实现城市绿色发展;④注重历史文化保护,保持城市特色风貌;⑤优化城市总体布局,增强城市发展动能。在此情况下,识别环境公共利益的方式具体为:在各种公共利益的实际需求或状态中确认是否存在或者属于环境公共利益→判断维护环境公共利益与维护其他类型公共利益之间的关系。如果维护环境公共利益与维护其他类型公共利益的行为与效果同向,则可径行确认该利益需求或状态为环境公共利益;如果维护环境公共利益与维护其他类型的公共利益之间存在一定的矛盾甚至冲突,则应在有关公共利益类型之间进行价值衡量与排序,再确认环境公共利益的实际范围、内容、实现方式等。

如在环保执法和北方冬季取暖“煤改气”过程中,曾出现过“一刀切”现象。“一刀切”在客观上是欲通过加强环保执法、加大相关污染治理措施的执行力度,实现对环境公共利益(具体为改善大气环境)的维护。但是,维护环境公共利益不等于对其无限度地、单纯地追求,因为让群众在冬季“过得暖”本身也是一种民生类的公共利益,不能简单地以维护环境公共利益为由就不计成本、不计结果地行动,甚至为了追求环境公共利益而牺牲其他同样重要的公共利益。为此,2019年12月召开的中央经济工作会议明确强调污染防治不能“一刀切”。之所以要杜绝“一刀切”现象,就是因为这种不计成本、不计结果、不加限制的做法,未能充分考虑实际情况、执行成本等因素,其结果非但无助于环境公共利益的维护,反而给其他类型公共利益的维护以及相关主体合法权益的保障造成了负面影响,可能引发更大、更广泛的利益冲突和社会问题。

三、环境公共利益识别的要点

环境公共利益识别的要点,是指在运用前述标准、方式识别环境公共利益的过程中,必须特别关注的重要问题。

(一) 准确把握环境公共利益的作用机理

无论在西方国家还是在我国,公共利益这一概念的出现及其法律化均与社会主体的分化直接相关。正因为社会主体出现了分化,才形成了不同的利益主体以及差异化的利益需求,而在不同主体(“人”)之间进行利益的沟通与协调时,公共利益是必须确认和维护的。只有以保障公共利益为相互接受的基本条件,才能找到他人受益、自己也受益的重合线和结合点^[15]。这就意味着,公共利益的作用机理通常是从一方利益主体直接作用于他方利益主体,即“人→人”。诚然,环境公共利益作为公共利益的一种具体类型,也是在多元主体之间产生作用并协调不同“人”之间的利益关系。但相比其他公共利益类型,其明显存在特殊的作用机理,即人与人之间的利益关系是通过环境这一中介连接起来的。由于环境自身所具有的属性以及规律性,使得环境公共利益的传导过程往往不是一方利益主体直接作用于他方利益主体,而是一方利益主体首先作用于环境,进而传导至他方利益主体。正因如此,从环境公共利益的实际表现来看,其中既包括各方主体的利益状态,也包括环境本身的利益状态,甚至在某些情况下,仅存在环境本身的利益状态,他方主体的利益状态尚未显现或尚不存在^②。这种“人→环境→人”的特殊作用机理,对环境公共利益的识别提出了如下要求。

1. 不能以科学理性代替价值判断

环境公共利益的识别本质上是价值的判断、排序与选择,其背后彰显的是对价值理性的追求。然而,价值理性实现的前提是对生态环境问题进行事实判断。申言之,在“人→环境→人”这一特殊作用机理中,需要首先判断一方利益主体的行为对环境本身利益状态的影响,进而判断是否以及在多大程度上传导至他方利益主体。而

生态环境问题相较于其他社会问题,最大特色在于其涉及高度的科技背景^[16]。如在“泰州天价环境公益诉讼案”中,无论是被告的违法行为与污染水体的结果之间的因果关系,还是1.6亿多元的环境修复费用,对这些事实的判断均已大大超出社会一般认知能力的范围。这说明,环境公共利益识别中的事实判断主要是科学技术判断,而科学理性的实现、环境问题的解决都有赖于专业知识的运用^[17]。为了将科学理性带入环境公共利益的识别过程,具备专门科学知识和技能的专家自然要扮演重要的角色,故较之其他领域,在环境公共利益的识别中,我们可以更多地看到专家的身影^③。

尽管科学理性对环境公共利益的识别具有非常重要的作用,但该过程本质上不只需要科学证据。换言之,科学理性、专家参与不能解决环境公共利益识别中的所有问题,特别是最核心的价值判断和选择问题,因为“科学只会告诉我们是是什么而不会告诉我们应该是什么”^[18]。对科学理性的过分依赖,有可能使环境公共利益的识别走向形式化和工具化的歧路,甚至出现对价值理性的排斥^[19]。为了避免这种情况的出现,科学的“客观性”不能成为识别环境公共利益的唯一理由。质言之,专家提供的仅是技术层面的多学科支持,专家并不是各方面利益的代表,他们的观点、意见不能完全成为左右环境公共利益识别的唯一依据。这就要求环境公共利益的识别既要尊重科学理性、尊重专家在技术判断方面的支配地位,也要避免借口专家的科学理性而“绑架”识别过程及结果,以及单纯依靠专家的科学理性而忽视必要的价值判断和利益衡量^④。

2. 所涉多元利益主体间应具有交涉性

由于良好的资源环境是典型的公共物品,由其带来的环境公共利益因而是一种任何利益主体都可能享有的利益类型。换言之,任何“人”都可能处于“人→环境→人”这一特殊作用机理的两端。但同时,现代社会越来越呈现出碎片化和异质性,进而,处于作用机理两端的“人”对于“环境”这一中介本身及传导过程、结果等的需求存在较大差异。这就决定了环境公共利益的识别想以一种“和事佬”的状态存在是不现实的,

势必需要某些利益主体作出让步甚至牺牲。更重要的是,不同利益主体参与社会博弈的能量与机会并不均等,对公共利益的认知程度或能力存在较大差距。这极易导致识别过程被操控甚至异化,其结果可能造成在一部分优势群体顺利实现其价值、利益合法化的同时,另一部分弱势群体的价值、利益被否定与忽视^[20]。为使利益的让步甚至牺牲具有可接受性,抑或使环境公共利益的识别具有充分的合法性,必须确保多元利益主体间具有交涉性。

首先,政府是交涉过程的组织者和决策者。虽然在某些特定的时空条件下(如奥斯特罗姆所谓之“公共池塘”),利益的协调可能无须政府直接介入。但生态环境问题整体上属于公共行政事务,政府无疑应是其组织者和最终决策者。诚然,环境公共利益的识别需要企业、公众等多元利益主体的参与,以实现多元主体的合作与协商、多元利益的协调与整合。但是,政府放任多元主义不管的做法是无法满足多元主体真正的需求的,其对于维持识别过程中合理的秩序依然不可或缺^[21]。其次,参与交涉的多元主体要在一定程度上反思自身的“合法权益”。在现代社会中,私权负有应当适合于公共福祉的社会性责任^[22]。生态环境的整体性和唯一性、良好环境产品和服务的非排他性都说明任何人无法独占环境、独享资源,谋求自身的合法权益绝不等于唯“一己私利”是图,必然有赖于环境公共利益的达成。如果不在某种程度上限制“人”作为单个个体所享有的那些权利,其作为生活共同体成员所享有的权利就只能停留在规范状态,成不了现实^[23]。为了形成多元主体共同的、长远的环境公共利益,个人的、当下的合法权益在某些情况下势必要作出一定的限制甚至牺牲。是故,多元主体要看到自身利益与环境公共利益的相关性,应从这种关系中把握自我权利的界限,寻求实现利益的最佳路径,而非罔顾手段地一味对抗、冲撞其他利益主体^[24]。

3. 识别程序应具有正当性

虽然主体间的交涉性否定了政府包办环境公共利益的识别,但并不能就此否认政府在识别过程中的必要性和重要性。更何况,随着生态环

境问题的不断发展变化,需要政府介入的环境公共事务越来越多。当法律不断授予政府介入环境公共事务的权力时,实际上也在不断制造新的合法性危机。因为在“人→环境→人”这一特殊作用机理中,政府也可能是一方利益主体,其固然负有监管其他主体的权力,但在此过程中也可能追求自身的利益。如地方政府既与企业具有利益的一致性(追求GDP指标),又与企业在污染治理问题上形成监管与被监管的关系。这种“角色混同”很可能使政府在得到法律授权后,其实体性权力往往获得“外观上”的合法性,从而存在权力滥用的空间与失控的可能。结果是政府在该作用机理中滥用处于优势地位的权力,对环境公共利益的识别产生负面作用。在此情况下,程序既是避免权力滥用的重要保障,更是控制环境公共利益识别过程不可或缺的载体。

但事实上程序既可以促进环境公共利益的识别,也可能妨碍环境公共利益的识别。因为人们更多的是从程序的正面效应来观察和分析程序的价值,以突出程序的重要性,从而自觉或不自觉地将程序等同于正当程序,忽视或不注重正当程序的对立面——繁文缛节、形式主义的程序^[25]。特别是在受政府权力操控的情况下,环境公共利益的识别程序很可能流于形式。这种仅满足形式合法性的识别程序,与其说是反映民意、发扬民主,倒不如说是这种“局内人”“局外人”的分野被政府以难以捉摸的“公共利益”为由而确认下来^[26]。如此,不仅无法实现主体间真正的交涉性,还会适得其反,引起愤怒和不信任^[27]。因此,环境公共利益的识别程序不能满足于形式合法性,还必须在此基础上建立以表达权为核心的正当程序,使多元利益主体有平等的机会和有效的途径参与其中。所谓表达权,是指多元主体在环境公共利益识别的过程中,通过各种途径公开发表自己有关环境权益的思想、观点、主张和看法的权利^[28],并使这些参与形成实质性结果。这就要求政府应当针对不同群体设计不同参与方式,保障其充分参与、辩解的资格和途径^[29]。在此基础上,相关利益主体对表达权的行使虽然不能代替政府的组织和最终决策,但其相关诉求的表达必须得到政府、企业等充分的考虑和及

时、必要的反馈,使之对环境公共利益的识别产生实质影响。

(二)厘清环境公共利益与相关利益类型的关系

总体而言,资源环境能够给人带来的各种利益的内容和类型可以统称为“环境利益”。而公共利益是一个以“公共性”为存在基础的范畴,公共性为其基本识别标准之一。鉴于资源环境能够给人带来的利益未必都具有公共性,故环境公共利益不可能是环境利益中唯一的类型。更何况,“公共性”本身也不是一个绝对确定的概念,从不同的价值标准出发,会得出不同的认识。加之环境公共利益问题涉及政治、经济、社会、安全、文化、时空条件等诸多复杂因素,使得环境公共利益与“环境利益”所涵盖的其他利益类型之间不仅存在关联,甚至可能存在交叉、重叠之处。有鉴于此,在环境公共利益的识别过程中,还必须厘清其与相关利益类型的关系,既要避免不同利益类型之间的相互混淆,又要充分考虑维护环境公共利益时对于其他利益类型的影响。

1. 环境公共利益与“环境众益”

所谓“环境众益”,是指社会成员全体、集体或数量众多的主体等的环境利益。人们常常认为所有集体的利益都是该社会的普遍利益,甚至有人认为只有最大的集体——人类的共同环境利益才是“环境公共利益”^[30]。在通常情况下,环境公共利益的受益人确为不确定的多数,但不能据此认为环境公共利益等同于“环境众益”。这是因为,“环境众益”之“众”应从以下三个层次加以全面把握:第一层次,“众”可能是包括有关居民、各类专业人士以及社会团体在内的全体公民甚至全人类。如我国《环境保护法》第5条规定了公众参与原则。其中的“公众参与”,是指全体公民人人皆有权利参与。第二层次,“众”可能是指利益主体的不特定性,即社会上的大多数人,类似于《刑法》第176条规定的“非法吸收公众存款罪”中的“公众”。此层次之“环境众益”,可以用来区分个人、公众、国家等不同的环境利益主体类型。第三层次,“众”是指其成员面临着某种共同问题、共同利益的社会群体。故此层次之“众”,专指与所涉生态环境问

题或环境利益直接相关的特定群体。如我国《环境影响评价法》规定,建设单位在报批环境影响报告书前,应当征求有关单位、专家和公众的意见。其中的“公众”,既不是全体公民,也不是社会上的大多数主体,而是与该建设项目有关的特定群体(如拟建工厂周边的居民)。

可见,无论是哪个层次,“众”是从利益主体的角度对环境利益进行类型化的一种结果,“众益”都是就享有环境利益的主体数量多寡而言的。因此,不能将其与从利益性质角度的类型化结果——环境私益与环境公共利益混为一谈^⑥。虽然受益人的数量(不能为零)能够影响某种利他性行为的公共性强弱,但不能完全决定其公共性的有无。也就是说,主体的数量不是判断环境公共利益的唯一、绝对标准。一方面,个体的环境利益未必不是环境公共利益。个体只体现了环境利益的享有主体在数量上的单一性,其涉及的利益在性质上仍有可能是环境公共利益。在某些情况下,环境公共利益的获益或减损主体可能是数量上唯一的主体。如政府对于退渔还湖的渔民实施生态移民安置,但获得安置者最后可能只有一位。此时,不能因为获益者仅为一人就认为退渔还湖所维护的不是环境公共利益。另一方面,“环境众益”虽然涉及的人数众多,但其所涉利益可能具有私人性质,也可能具有公共性质,这取决于作为共同利益基础的利益关系的本质属性^[31]。如流域内某一区域修筑闸坝以调蓄水资源,对于本区域而言可能是“公共利益”,但对于上下游、左右岸相关地区甚至整个流域而言则可能是“私益”。

2. 环境公共利益与政府利益

理论上,由于对公共物品的配置存在明显的“市场失灵”,需要政府“有形之手”的介入,为社会提供良好的环境公共产品和服务。政府由此就成了环境公共利益的代表者,其获得并行使权力的目的也是为了维护环境公共利益。但实际上,政府利益并不必然等同于环境公共利益。

首先,如前所述,政府也是一方利益主体,自身可能存在一定的利益需求。特别是,政府本身并不是一个同质的集团。出于公共行政的需要,政府内部进行了“条块分割”——划分为不

同的政府层级和各层级所属的职能部门，随之也就产生了地方利益和部门利益。尽管地方和部门的划分具有正当性，但现实中过分强调地方利益和部门利益，势必造成环境公共利益受损^[32]。其次，从公共管理学的角度而言，政府并非公共物品的唯一提供者，现代国家正在将原来由其独自承担的责任转移给各种私人部门和公民自愿性团体^[33]。如行业协会、环保服务企业等非政府主体，在环境治理中都发挥着重要的作用。再次，受功利主义的影响，公共行政在实践中往往因为缺乏必要的价值考量而导致其公共性的丧失。这突出表现为政府在公共行政中往往追求短期利益、经济利益，而忽视了环境公共利益的可持续性。最后，在以下两种情况下，政府也不能完成维护环境公共利益之任务：其一，政府本身的行为损害环境公共利益，如其制定的有关经济、技术政策不符合环境保护的要求。其二，政府对其他主体损害环境公共利益的行为不及时制止和纠正，如对一些造成严重环境污染和破坏的行为视而不见，甚至纵容鼓励^[34]。

3. 环境公共利益与环境私益

由于资源环境能够给人带来的利益(即前述之“环境利益”)首先需要满足每一生命个体的需求，包括维持与延续个体的生命以及实现个人的人生价值，因此，从性质的角度看，环境利益首先应包括环境私益这种具体类型。如某人从池塘里取水饮用并灌溉自家农田，理论上可归属于环境私益。正因为人对环境私益的不断追求，才支撑了各种社会关系通过各类社会实践不断地形成和发展，进而推动人类社会的不断进步。也正是由于人类社会不断地从资源环境中索取私益，最终导致了生态环境问题的出现及恶化，进而激发人类对环境公共利益的需求。质言之，存在并追求环境私益为环境公共利益的出现及其的需求提供了必要的初始动能。不承认环境利益在性质上首先存在环境私益这种类型，是不可能准确理解环境公共利益的。

诚然，相较环境私益而言，环境公共利益长期处于被遗忘的角落。历史上，生态环境问题也主要是因为对环境私益的过分追求侵害了环境公共利益。故在解决生态环境问题的过程中，环

境公共利益总体上应优先于环境私益，追求环境私益不应损害环境公共利益。但是，这些并不能成为环境公共利益绝对优于环境私益的理由。环境公共利益绝对优于环境私益这种典型的、善恶对立的环境伦理话语方式，使得人们以极其简单的思维方式看待生态环境问题中的善恶关系，进而掩盖了复杂生态环境问题中的利益关系^[35]，导致实践中将环境公共利益在价值顺位中的“优先”异化为“绝对至上”。这种极端化的价值取向明显过于苛刻，因而产生很高的执行成本，实施起来障碍重重，争议未断^[36]。实际上，就公益和私益的本质而言，公益的概念并非绝对排斥由基本权利赋予人民的私益^[37]。特别是实现环境公共利益本身可能存在对相关主体环境私益的限缩，这种限缩不应当是无条件的、不受限制的，既要考虑限缩是否必要、适当，还必须对限缩合法环境私益这种“特别牺牲”给予充分的考量^①。

四、结语

环境公共利益的识别会伴随着环境公共利益的存在和发展而成为一个持久的话题。本文虽为其识别提出了标准、方式和要点，但这并不意味着环境公共利益从此就变得不再模糊。实际上，这些识别标准、方式、要点对于环境公共利益识别的具体“个案”来说，无疑更有意义。而且，这些识别标准、方式、要点之间既不是一种有你无我的关系，也不必然是一种同时满足的关系。在环境公共利益的识别中，它们既可能并列适用，也可能选择适用，还可能部分并列或选择适用。

注释：

- ① 庞德虽然将利益分为个人利益、公共利益和社会利益，其中包括“公共利益”这一类型和表述，但实际上，庞德所谓之“公共利益”趋近于今天的“国家利益”，而其所谓之“社会利益”与当前以及本文语境中的“公共利益”更为接近。参见[美]罗斯科·庞德.通过法律的社会控制.沈宗灵译.北京:商务印书馆,2008:34-38.
- ② 如我国《土壤污染防治法》第20条规定：“国务院生态

环境主管部门应当会同国务院卫生健康等主管部门,根据对公众健康、生态环境的危害和影响程度,对土壤中有毒有害物质进行筛查评估,公布重点控制的土壤有毒有害物质名录,并适时更新。”毫无疑问,土壤中的有毒有害物质可能对环境公共利益造成影响。值得称道的是,该法将可能受到影响的环境公共利益分为两种情况,即土壤污染对公众健康的危害和对生态环境的危害。从“人→环境→人”这一环境公共利益的作用机理来理解,就是有毒有害物质进入土壤后首先会对(土壤)生态环境本身造成危害,进而可能传导(如种植农作物)至公众(如造成健康危害)。并且在很多情况下,这种对环境公共利益的影响仅表现为生态环境本身受到不利影响(如土壤污染),并未或尚未传导至公众。

- ③ 如《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》第9条规定:“当事人申请通知一至两名具有专门知识的人出庭,就鉴定意见或者污染物认定、损害结果、因果关系等专业问题提出意见的,人民法院可以准许。”
- ④ 如我国《环境影响评价法》第13条规定了专项规划环评的专家审查制度:“设区的市级以上人民政府在审批专项规划草案,作出决策前,应当先由人民政府指定的环境保护行政主管部门或者其他部门召集有关部门代表和专家组成审查小组,对环境影响报告书进行审查。审查小组应当提出书面审查意见。”同时,该法也明确了专家审查的法律效力,即第14条规定:“设区的市级以上人民政府或者省级以上人民政府有关部门在审批专项规划草案时,应当将环境影响报告书结论以及审查意见作为决策的重要依据。”可见,专家审查不能代替政府的最终审批,而只是审批的重要依据。
- ⑤ 如我国《人民陪审员法》第15条规定:“人民法院审判第一审刑事、民事、行政案件,有下列情形之一的,由人民陪审员和法官组成合议庭进行:(一)涉及群体利益、公共利益的……。”显然,群体利益所涉主体往往人数众多,但其与公共利益仍非同一概念。
- ⑥ 如《湖北省湖泊保护条例》第12条规定:“县级以上人民政府应当根据湖泊保护规划的要求和恢复湖泊生态功能的需要,对居住在湖上,岸上无房屋、无耕地的渔民和居住在湖泊保护区内的其他农(渔)民实施生态移民,采取资金支持、技能培训、转移就业、社会保障等方式予以扶持。”

参考文献:

- [1] 陈新民. 德国公法学基础理论: 上[M]. 济南: 山东人民出版社, 2001: 184.
CHEN Xinmin. Basic theory of German public law: Volume I[M]. Jinan: Shandong People's Publishing House, 2001: 184.
- [2] 莫于川. 判断“公共利益”的六条标准[N]. 法制日报, 2004-05-27(8).
MO Yuchuan. Six standards for judging "public interest"[N]. Legal Daily, 2004-05-27(8).
- [3] 韩大元. 宪法文本中“公共利益”的规范分析[J]. 法学论坛, 2005(1): 5-9.
HAN Dayuan. A standardize analysis on public interest from the visual angle of constitution version[J]. Legal Forum, 2005(1): 5-9.
- [4] 袁曙宏. “公共利益”如何界定? [N]. 人民日报, 2004-08-11(13).
YUAN Shuhong. How to define "public interest"[N]. People's Daily, 2004-08-11(13).
- [5] 倪斐. 公共利益法律化研究[M]. 北京: 人民出版社, 2018: 57-58.
NI Fei. On the legalization of public interest[M]. Beijing: People's Publishing House, 2018: 57-58.
- [6] 王景斌. 论公共利益之界定——一个公法学基石性范畴的法理学分析[J]. 法制与社会发展, 2005(1): 129-137.
WANG Jingbin. The definition of public interests: A jurisprudential analysis on the basic category of public law[J]. Law and Social Development, 2005(1): 129-137.
- [7] 关保英, 梁玥. 论公共利益的法律限定[J]. 学术研究, 2006(4): 76-81.
GUAN Baoying, LIANG Yue. How defining public interests in law[J]. Academic Research, 2006(4): 76-81.
- [8] 周珂, 王权典. 论国家生态环境安全法律问题[J]. 江海学刊, 2003(1): 113-120.
ZHOU Ke, WANG Quandian. On some legal problems in state ecological environment safety[J]. Jianghai Academic Journal, 2003(1): 113-120.
- [9] 保罗·霍肯, 艾·拉维斯, 亨·拉维斯. 自然资本论——关于下一次工业革命[M]. 王乃粒, 诸大建, 龚义台, 译. 上海: 上海科学普及出版社, 2000: 11.
HAWKEN P, LOVINS A, LOVINS H. Natural capitalism: Creating the next industrial revolution[M]. Trans. WANG Naili, ZHU Dajian, GONG Yitai. Shanghai: Shanghai Popular Science Press, 2000: 11.
- [10] 郑少华. 人与自然和谐: 循环经济法的意义[J]. 法学, 2007(3): 29-32.
ZHENG Shaohua. The harmony of human beings and the environment: The significance of the circulative economic Law[J]. Legal Science Monthly, 2007(3): 29-32.
- [11] 吕忠梅. 论环境侵权责任的双重性[N]. 人民法院报, 2014-11-05(8).

- LYU Zhongmei. On the duality of environmental tort liability[N]. People's Court Daily, 2014-11-05(8).
- [12] 翟巍. 德国循环经济法律制度精解[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2017: 266.
- ZHAI Wei. The legal system of circular economy in Germany[M]. Beijing: China University of Political Science and Law Press, 2017: 266.
- [13] 汪辉勇. 公共利益: 公共管理研究的逻辑起点[J]. 行政论坛, 2003(4): 15-17.
- WANG Huiyong. Public interest: The logical starting point of public management research[J]. Administrative Tribune, 2003(4): 15-17.
- [14] 高志宏. 公共利益: 界定、实现及其规制[M]. 南京: 东南大学出版社, 2015: 77-78.
- GAO Zhihong. Public interest: Definition, implementation and regulation[M]. Nanjing: Southeast University Press, 2015: 77-78.
- [15] 郑俊田, 本洪波. 公共利益研究论纲——社会公正的
本体考察[J]. 理论探讨, 2005(6): 109-112.
- ZHENG Juntian, BEN Hongbo. The outline of public interest research: The ontological investigation of social justice[J]. Theoretical Investigation, 2005(6): 109-112.
- [16] 叶俊荣. 环境政策与法律[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2003: 23.
- YE Junrong. Environmental policy and law[M]. Beijing: China University of Political Science and Law Press, 2003: 23.
- [17] 王锡锌, 章永乐. 专家、大众与知识的运用——行政规则制定过程的一个分析框架[J]. 中国社会科学, 2003(3): 113-127.
- WANG Xixin, ZHANG Yongle. Experts, the public and use of knowledge: An analytical framework for administrative rule making[J]. Social Sciences in China, 2003(3): 113-127.
- [18] 流沙. 科学在风险标准制定中的局限[C]// 金自宁. 风险规制与行政法. 北京: 法律出版社, 2012: 115.
- COGLIANESE C, MARCHANT G. The limits of science in setting risk standards[C]// JIN Zining. Risk Regulation and Administrative Law. Beijing: Law Press China, 2012: 115.
- [19] 张康之. 寻找公共行政的伦理视角[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 99.
- ZHANG Kangzhi. Finding ethics angle of public administration[M]. Beijing: China Renmin University Press, 2002: 99.
- [20] 谭江华, 侯钧生. 环境问题的社会建构与法学表达——价值、利益博弈图景中的环境退化应对及环境法[J]. 社会科学研究, 2004(1): 83-88.
- TAN Jianghua, HOU Junsheng. Social construction and legal expression of environmental problems: Environmental degradation and environmental law in the game of value and interest[J]. Social Science Research, 2004(1): 83-88.
- [21] 大桥洋一. 行政法学的结构性变革[M]. 吕艳滨, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2008: 278.
- OHASHI YOICHI. The structural reform of administrative law[M]. Trans. LV Yanbin. Beijing: China Renmin University Press, 2008: 278.
- [22] 南博方. 行政法: 第六版[M]. 杨建顺, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2009: 134.
- MINAMI HIROMASA. Administrative law: 6th Edition[M]. Trans. YANG Jianshun. Beijing: China Renmin University Press, 2009: 134.
- [23] 雅克·马里旦. 自然法: 理论与实践的反思[M]. 鞠成伟, 译. 北京: 中国法制出版社, 2009: 69.
- MARITAIN J. Natural law: Reflection on theory and practice[M]. Trans. JU Chengwei. Beijing: China Legal Publishing House, 2009: 69.
- [24] 王锡锌. 公众参与和中国新公共运动的兴起[M]. 北京: 中国法制出版社, 2008: 22-23.
- WANG Xixin. Public participation and the rise of new public movement in China[M]. Beijing: China Legal Publishing House, 2008: 22-23.
- [25] 杨建顺. 行政程序立法的构想及反思[J]. 法学论坛, 2002(6): 17-23.
- YANG Jianshun. Ponderation on administrative procedure legislation[J]. Legal Forum, 2002(6): 17-23.
- [26] 约瑟夫·绍尔卡. 法国环境政策的形成[M]. 韩宇, 等译. 北京: 中国环境科学出版社, 2012: 13.
- SZARKA J. The shaping of environmental policy in France[M]. Trans. HAN Yu. Beijing: China Environmental Science Press, 2012: 13.
- [27] JUDITH E. Innes & David E. Booher. Reframing public participation: Strategies for the 21st century [J]. Planning Theory & Practice, 2004(4): 419-436.
- [28] 吕忠梅. 建立实体性与程序性统一的公众参与制度[N]. 中国环境报, 2015-10-08(2).
- LYU Zhongmei. Establish a unified public participation system of entity and procedure[N]. China Environment News, 2015-10-08(2).
- [29] 何艳玲. 以社会治理体制改革促国家治理体系建设[N]. 光明日报, 2014-01-20(11).
- HE Yanling. Promoting the construction of national governance system through the reform of social governance system[N]. Guangming Daily,

- 2014-01-20(11).
- [30] 刘惠荣, 苑银和. 环境利益分配论批判[J]. 山东社会科学, 2013(4): 143-148.
- LIU Huirong, YUAN Yinhe. Criticism on the theory of environmental benefit distribution[J]. Shandong Social Sciences, 2013(4): 143-148.
- [31] 余少祥. 什么是公共利益——西方法哲学中公共利益概念解析[J]. 江淮论坛, 2010(2): 87-98.
- YU Shaoxiang. What is public interest: An analysis of the concept of public interest in western legal philosophy[J]. Jianghuai Tribune, 2010(2): 87-98.
- [32] 张成福, 李丹婷. 公共利益与公共治理[J]. 中国人民大学学报, 2012(2): 95-103.
- ZHANG Chengfu, LI Danting. Public interest and public governance[J]. Journal of Renmin University of China, 2012(2): 95-103.
- [33] 麻宝斌. 公共利益与政府职能[J]. 公共管理学报, 2004(1): 86-92.
- MA Baobin. Public good and governmental functions[J]. Journal of Public Management, 2004(1): 86-92.
- [34] 金福海. 论环境利益“双轨”保护制度[J]. 法制与社会发展, 2002(4): 69-73.
- JIN Fuhai. Dual track system in the protection of environmental interests[J]. Law and Social Development, 2002(4): 69-73.
- [35] 郁乐. 环境问题中的价值选择与利益驱动[J]. 吉首大学学报: 社会科学版, 2013(3): 19-23.
- YU Le. On value choice and interest drive in environmental issue[J]. Journal of Jishou University: Social Sciences Edition, 2013(3): 19-23.
- [36] 周卫. 美国司法实践中的环境利益评价——以温特案为视角[J]. 法学评论, 2010(6): 90-95.
- ZHOU Wei. Environmental interest evaluation in American judicial practice: The perspective of Winter case[J]. Law Review, 2010(6): 90-95.
- [37] 陈新民. 德国公法学基础理论: 下[M]. 济南: 山东人民出版社, 2001: 349.
- CHEN Xinmin. Basic theory of German public law: Volume II[M]. Jinan: Shandong People's Publishing House, 2001: 349.

On the identification of environmental public interest

LIU Jiaqi

(School of Law, Liaoning University, Shenyang110136, China)

Abstract: Environmental public interest is not a self-evident concept, nor can it be identified because of its ambiguity and uncertainty. The identification of environmental public interest is the process and final result, which makes the environmental public interest move from the ambiguity and uncertainty to the clarity and certainty. Firstly, in terms of identification criteria, the identification of environmental public interest should be based on ecological environment security. Then, on the basis of following the substantive and procedural standards of public interest identification, we should further follow the sustainability standards. Secondly, in terms of identification ways, the identification of environmental public interest should adopt typological way, and should be classified into legislative purpose type, right basis type, power basis type and content enumeration type according to the normative purposes, and then the specific identification methods of each type can be made clear respectively. Finally, in terms of grasping the key points in identification process, the identification of environmental public interest should also consider its special mechanism with focal attention to Man-Environment-Man rather than replacing the value judgment with scientific rationality, and should ensure the negotiation between the multi stakeholders involved and the legitimacy of the identification process. On this basis, we should also clarify the relationships between environmental public interest and related interest types such as environmental public interest, government interest, environmental private interest.

Key Words: environmental public interest; identification of interest; ecological environment security; classification

[编辑: 苏慧]