

· 监管新论 ·

完善环境影响评价公众参与的初步研究

金相灿^{1,2},倪栋^{1,2},王圣瑞¹,何连生¹,孟宪洋²

(1. 中国环境科学研究院,北京 100012; 2. 交通部公路科学研究院,北京 100088)

摘要:环境影响评价制度是我国的一项基本环境保护法律制度,是环境管理体系的重要组成部分,完善公众参与体系有利于解决当前环境影响评价中公众参与存在的问题。在总结国内外公众参与发展进程的基础上,对完善公众参与体系进行了初步研究,提出了完善公众参与体系的内涵要点,提高公众参与体系研究力度,建立公众参与学相关内容。

关键词:公众参与;环境影响评价;有效性

中图分类号:X820.3

文献标识码:A

文章编号:1674-6732(2009)02-0046-04

Preliminary Study on Improvement of Public Participation in Environmental Impact Assessment

JIN Xiang-can¹, NI Dong^{1,2}, WANG Sheng-rui¹, HE Lian-sheng¹, MENG Xian-yang²

(1. Chinese research academy of environmental sciences, Beijing, 100012, China; 2. Research Institute of Highway Ministry of Transport, Beijing, 100088, China)

ABSTRACT: A primary and integrated part of the EMS, the law of environmental impact assessment (EIA) is one of the basic environmental protection laws in China. Improving the public participation (PP) in EIA can help address the issue of the role of public participation in EIA. Preliminary studies were conducted regarding how to complete public participation programs, on basis of reviewing the history of development of public participation at home and abroad. The connotation of public participationology and key points were outlined to make PP system perfect and reasonable through relevant research.

KEY WORDS: public participation; environmental impact assessment; validity

1 引言

“公众参与”(Public Participation)广义地说是一种连续、双向的交流过程。从社会学角度讲,所谓“公众参与”,是指社会群体、社会组织、单位或个人作为主体在权利、义务范围内所从事的有目的的社会行动^[1]。环境影响评价(Environmental Impact Assessment,简称EIA)制度是指可能对环境有影响的建设和开发项目,在其兴建之前,对其可能造成的环境影响进行调查、预测和评价。环境影响评价中的公众参与是指项目方或环评工作组同公众之间的双向交流,其目的是使项目能够被公众充分认可,并在项目实施过程中不对公众利益构成危害或威胁,以取得经济效益、社会效益、环境效益三者的协调统一。

EIA公众参与的内容包括:提高公众对环境影响评价单位如何调查、解决环境问题的过程和机制的认识;使公众对拟议的建设项目、区域开发和公共政策有充分的了解。同时,环境保护机构积极听

取相关的公众对资源的利用和开发、环境问题的解决方案、以及各种决策的任何意见、建议和要求。公众参与环境影响评价可以使公众对有关项目形成全面而正确的认识,确定不可估量的环境资源的市场价值,确保环境保护对策措施的可行性和适宜性,从而协调项目建设与公众的关系。

近来中国许多学者从事环境影响评价中公众参与研究,但与国外研究相比,中国起步较晚,时间短,研究范围窄,深度也不够。尽管近年来出现了许多关于公众参与环境管理方面的研究成果,但多数局限于一般介绍性研究,在理论深度方面缺少对公众参与环境保护内在规定性、形成条件、作用机理、参与途径、参与模式、参与行为、参与效果、过程评价的深入研究和分析。本文对公众参与研究的概要知识和基本内涵及战略地位进行总结和阐述,以期为提

收稿日期:2009-08-06

作者简介:金相灿(1946—),男,浙江义乌人,研究员,中国环境科学研究院湖泊基地首席专家。

高环境影响评价公众参与体系有效性,为不断地完善和发展环境影响评价体系提供一些理论支持。

2 公众参与进展

2.1 国外研究进展

早期公众参与环境管理主要表现在环境影响评价(EIA)领域,之后公众参与在环境领域里的研究不断向广度和深度拓展。美国的《国家环境政策法》(National Environmental Policy Act, NEPA)(1969年)是世界上最早规定环境影响评价制度的法律。1978年,美国环境质量委员会依据《国家环境政策法》,发布了《国家环境政策实施程序的条例》^[2-3],对公众参与的程序做了详细规定,包括参与阶段、参与范围、参与效果、参与人员以及参与的限制等。同时还对公众参与意见的反馈做了非常详尽的规定,要求所有对环境影响评价草案的意见(不论是否被采纳)都应附在最终的环境影响评价报告中,如果所提意见对环境影响评价草案修改很小,联邦机关可以将它们写在勘误表中,或附在环境影响评价报告中。美国环境影响评价的公众参与制度的主要内容就是由以上“一法一条例”规定的^[4]。法国的环境影响评价制度由《自然保护法》(1976年)第二条做出原则性规定。根据规定,环境影响评价应当公告,公告有举行公众意见听证会和不举行两种,包括任何团体在内的公众均得通过公众意见听证会等方式直接参与环境保护活动。同时环保团体在行政机关授权和付费的情况下,可以拟订环境影响报告书。日本《环境影响评价法》也对公众知情参与权做了较为明确、具体的规定。关于环境影响评价报告草案的公告、听证会以及意见提交,应当尽力使公众了解环境影响报告草案的内容;凡对环境影响评价报告草案有意见的人,均可以在从草案公布之日起到公开审查结束之日后两周的期间内,以文件的形式向项目提议者提交其意见^[5]。1991年在芬兰通过的《跨界环境影响评价公约》(Convention on environmental Impact Assessment in a Trans-boundary Context, 1991)第二条第六项明确规定:“起源国应向可能受到影响的区域的公众提供对相关提议中活动进行环境影响评价程序的参与机会,并保证提供给受影响国家公众的这种机会与提供给本国公众的参与机会相等”。联合国欧洲经济委员会1998年6月在丹麦通过的《知情权、公众参与决策和在

环境事务中获得公正的公约》(Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental matters, 1995)第三条第二项规定:“任何签约国应努力确保政府和当局支持和提供公众在获取信息参与决策和获得环境公正方面的指南”^[4]。

2.2 中国公众参与的进展

1973年中国引入环境影响评价的概念,但在其后进行的环境影响评价中并没有系统地规定公众参与的内容。自1993年在《关于加强国际金融组织贷款建设项目环境影响评价管理工作的通知》中首次规定公众参与环境影响评价,经过10多年的发展,在中国公众参与环境影响评价制度取得了很大的进展,1996年全国人大常委会通过的“关于修改《水污染防治法》的决定”中,对公众参与环境影响评价做了初步立法规定。即建设项目“环境影响报告书中,应该有该建设项目所在地单位和居民的意见”。在1998年通过的《噪声污染防治法》中,对公众参与环境影响评价制度也作了与《水污染防治法》相同的规定。2002年10月28日,第九届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过的《中华人民共和国环境影响评价法》,对公众参与环境影响评价做了比较详细的法律规定。2006年2月22日,国家环保总局正式发布中国环保领域的第一部公众参与的规范性文件《环境影响评价公众参与暂行办法》。

2.3 中国环境影响评价公众参与存在的问题

中国的公众参与环境影响评价制度无论在立法方面还是在实践中都取得了一定的成就,但由于公众参与环境影响评价制度起步较晚,还不可避免地存在着一些问题,主要有:(1)民主和法制不够健全:中国在环境保护中一直以环境行政为主导,环境司法的作用未得到充分发挥。(2)公众参与环保的意识比较淡薄:大多数公众对生存环境、居住生态、工作环境的要求一般不会很强烈,除非建设项目直接影响到自身的利益(如,粉尘的污染、农作物的减产、污水造成鱼虾的死亡等)才能奋起投诉^[6]。(3)公众参与的比重太低:参与环评的公众的意见和环评机构、评估专家的意见相比,公众的呼声的影响很小,这可能挫伤公众参与的积极性。(4)对“缓建”和“不可建”的项目的处理制度不够健全:公众对项目评价应该有“可建”、“缓建”、“不可建”3种结论,而现实生活中的普遍现

象是,“公众参与项目将促进公众对项目的认可”。(5)公众参与时段“滞后”:现行的建设项目环境影响评价工作一般是在项目立项审批后,有些是在项目初步设计阶段甚至在施工建设后进行,这导致项目筹划初期或者说在环境影响评价开始以前阶段,公众参与内容是空白。(6)意见的整理分析方法有待改进:项目实际评价中,一般采用“等权统计法”等一系列的数学方法来整理分析公众的意见,这样往往会忽略一部分占比重较少的有反对意见的公众^[7]。(7)调查内容设置不科学:有些公众参与的调查内容设置不够全面,专业性过强,调查问题针对性差,无法给公众有力的指导,公众无法准确地回答调查问题。(8)与公众的信息交流不畅:在中国,项目方在建设前,由于资金等方面的限制,很少利用新闻媒体(如电视、广播、报纸)发布信息,多以召开座谈会或发放调查问卷的方式进行。(9)公众参与的结果缺乏公开性:公众参与结果和评价结果很少向公众公布,使公众无法对项目后期进行有效的监督。环评过程中能否充分反映公众的意见,公众也无法决定。

公众参与不是一些简单问题的机械的相加,而是涉及到法律、道德、环境科学、逻辑学、统计学、心理学等一系列的学科问题,不能片面看待,因此,研究完善基础理论,建立公众参与学是非常必要的。

3 中国环境影响评价中公众参与体系的建立

3.1 建立完善公众参与体系的必要性

在公众参与的话语体系中,政府与公众分别扮演着不同的角色,发挥着不同的功能与作用。在政府与公众合作治理的模式中,引进公众参与力量,并不意味着政府力量的削弱或消失,而是意味着政府更大的责任,政府在行政权力的发挥以及公共政策的制定与执行中仍然起主导的、不可替代与忽视的作用,比如提供公共产品和公共服务,对公共事务治理承担最终责任等。公众参与就犹如一把双刃剑,我们在充分利用其优越性的同时有必要对其进行合理规制,因而从理论上说,公众参与的方式、程度、阶段(时间)、人数、效力等详细问题需要认真思考与研究;公众参与需要细化为各种制度,贯穿到环境影响评价各个阶段之中。

3.2 公众参与体系的基本内涵

3.2.1 制定公众参与技术规范

目前制定的一些单要素环境影响评价技术规

范(如大气环境、地面环境、声环境技术导则)在指导实际工作中的作用是非常明显的。这些技术导则对规范环境影响评价的内容和方法、提高环境影响评价的有效性有着积极的意义。现行环境影响评价公众参与存在的一些技术问题也可以通过制定相应的技术规范来解决:一方面,公众参与的主体、范围、时间、程序、方法、方式和内容在实施过程中有统一的标准,可做到有章可循;另一方面,也可以作为环境影响评价审查的技术标准,减少审查过程中的主观性和随意性,提高公众参与的有效性^[7]。

3.2.2 加强和普及环境教育

普及环保法律知识和环保基础知识,提高全民族的环境意识。加强环境教育具体为:突出重点,把社会教育推向一个新阶段,进一步调动公众参与的自觉性,树立保护环境的良好社会风尚;切实加强在职人员培训,努力提高环保队伍素质。应当着重抓好环保干部岗位培训、继续教育和学历教育这3项工作;大力推进各级学校的环境教育,不断提高年轻一代的环境意识。

3.2.3 实行公众参与分类管理

公众参与的实施也可以参照建设项目环境保护的分类管理模式,根据建设项目对周围环境的影响程度,决定是否进行公众参与。对环境可能明显造成不利影响或对环境影响程度较小但对周围单位、居民生活环境有直接影响的建设项目,环境影响评价中应包括公众参与内容;对明显有利于环境改善或对环境影响程度很小且对周围单位、居民生活环境没有直接影响的建设项目,环境影响评价中可以不包括公众参与的内容。

3.2.4 健全公众参与环境影响评价的法律法规

公众应有参与环境影响评价全过程的权利,并将公众参与对环境的监督和管理提升到法律高度。在立法方面,要进一步明确中国公民的环境权益,划定其权利和义务的界限,这是实现公众参与环境影响评价的法律基础和根本保证。在实体法和程序法方面,应明确公众参与环境保护的途径、形式和具体程序,解决好公众参与的可操作性和技术规范问题。建立论证会、听证会的公众会议程序,确定公众的样本数;对于涉及到须迁址的建设项目,由于涉及到居民搬迁和社会重组的问题,须将公众参与确定为环境质量影响评价的重点内容。在执法方面,要加强对执法部门的约束和控制,使其行

为符合当今环保行动的需要,严格根据保护环境的要求,加大打击违法和犯罪行为的力度,确保公众的参与行为依法受到保护,防止法律制度因执行不力而出现流于形式的现象^[8]。另外,在环境影响评价的公众参与中引入环境诉讼,或建立独立于政府的超然的环境仲裁机构,对环境纠纷进行仲裁。建立被告方举证责任制,降低公众参与成本。

3.2.5 改善公众参与的有效性

改善公众参与的有效性要从以下几方面着手:(1)完善EIA公众参与的技术环节;(2)提高公众的认识水平,激发公众的责任感与参与意识;(3)建立健全参与机制,保证公众参与渠道的畅通;(4)提高环境影响评价工作人员的技术、政策等综合素质,准确把握公众参与的实质内涵;可以利用其他学科理论知识来分析公众参与的信息;(5)加强行政主管部门有关管理人员的培训,在项目立项阶段能够较为准确地根据有关法律、法规、政策或实际情况,就项目是否实施公众参与提出明确要求。

3.3 建立公众参与学

公众参与学研究意义主要表现在两个方面:一方面,公众参与学不仅有利于指导如何进行公众参与,而且有利于公众参与有效性的提高;另一方面,公众参与学成为独立的综合性学科,为环境科学体系更加完善提供保障。公众参与学与其他学科的关系如图1所示。

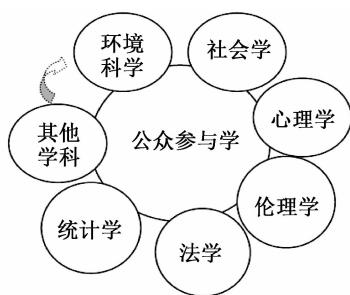


图1 公众参与学与各学科关系

公众参与学主要研究公众参与的参与方式、参与主体、参与范围、参与程序、公众参与报告、有效性评价、资料数据有效统计分析、法律和伦理等内容。(1)参与方式:不同的参与方式可以获得不同程度、层次等方面的公众意见、建议等。目前的参与方式有大众媒体、调查、论证会等。研究它们各自的特点、优势、如何有效开展、统计学、整理方法

学、分析方法和决策等。(2)参与主体:合适安排不同主体,反映各种层面的意见。研究如何确定各主体数量,比例,主体心理因素等,使之高效率与公平。(3)参与范围:按照不同项目对公众的影响,研究如何确定范围,并且研究何类项目应该实施公众参与、如何分类管理。(4)参与程序:研究如何有效进行公众参与、每个程序运用什么参与方式以及公众参与的时间等。(5)参与报告内容:研究报告应该包括内容、格式等。(6)资料数据有效统计分析:研究如何更好地有效统计所有获得的资料数据,运用现代计算机技术及统计分析软件,如MINTAB、SPSS等。(7)参与所涉及的法律、伦理:研究如何更好使公众参与顺利进行,从法律、伦理上保护各方面参与主体等^[9]。

4 结语

公众参与不仅具有深刻的内涵和理论基础,更有其存在和发展的必要性。为了更好地保护生存发展的环境,需要从中国公众参与环境保护的现状基础出发,借鉴国外先进的公众参与立法方法和法律制度,充实公众参与环境保护的相关理论内容,完善公众参与的实现途径,构建具体化、体系化的公众参与法律机制,为公众参与环境保护提供有力的法律保障,提高公众参与环境影响评价的有效性,并最终促进实现经济、社会、环境的全面协调可持续发展。

[参考文献]

- [1] S. 亨廷顿. 变革社会中的真正秩序[M]. 北京:华夏出版社, 1988: 56-57.
- [2] 世界银行技术文件(139). 环境评价资料汇编[C]. 北京, 1993(3).
- [3] Office of the Environment, Environmental Assessment Requirements and Environmental Review Procedures of the Asian development Bank[Z]. 1993, 3.
- [4] 李艳芳. 环境影响评价制度中的公众参与[J]. 中国地质大学学报:社会科学版, 2002, 2(1): 3.
- [5] 郑铭. 环境影响评价导论[M]. 北京:化学工业出版社, 2003: 235-237.
- [6] 李艳琴. 我国环境影响评价中公众参与与有效性问题研究[D]. 山东:山东大学, 2007(3): 21-22.
- [7] 胡红玲. 论我国环境保护公众参与制度的缺陷与完善[J]. 企业家天地:理论版, 2007(2): 150-151.
- [8] 朱杰. 关于环境影响评价中公众参与的研究[D]. 河北:河北工业大学, 2006(1): 16-17.
- [9] 范小星. 中国环境影响评价公众参与学的初步探讨[DB/OL]. <http://www.paper.edu.cn>, 2004(10).