

监测与评价

我国火电建设项目环境影响评价中 公众参与要求分析

李启良¹ 刘红志² 王圣¹

(1、国电环境保护研究院,南京 210031;2、四川省电力公司,四川成都 610041)

摘要:公众参与在我国创新社会管理,建设生态文明社会中,正发挥着越来越重要的积极作用。新修订通过的《环境保护法》创新性地首次将“信息公开与公众参与”单独成章,成为新法七章之一,说明对公众环境权益的重视。火电建设项目环境影响评价中公众参与虽然已经成为环保部门对于环评质量及项目公信力的重要抓手,但是仍存在很多值得分析的问题,包括公众参与方法、有效性等。在对火电建设项目环评公众参与优缺点分析的基础上,提出了如何提高火电建设项目环评中公众参与有效性建议。

关键词:火电建设项目;环境影响评价;公众参与;项目选址;有效性

中图分类号:X820.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-8759(2015)04-0048-04

REQUIREMENT ANALYSIS ON PUBLIC PARTICIPATION IN THE FIELD OF PROJECT EIA OF THERMAL POWER SECTOR IN CHINA

LI Qi-liang¹ LIU Hong-zhi² WANG Sheng¹

(1. State Power Environmental Protection Research Institute, Nanjing 210031, China;

2. Sichuan Electric Power Corporation, Sichuan Chendu 610041)

Abstract:It is the public participation that is playing an increasingly important and positive role in innovating social administration and building ecological civilization in China. The chapter of "Information disclosure and Public participation" has been provided independently in the newly Environmental Protection Law and making one of totals 7 chapters, which have stated that public participation and public environment rights have been attached importance very much. The public participation in the field of project environmental impact assessment of thermal power sector has been the important grasp on EIA quality and project credibility for environmental protection administration, but many valuable problems should be analyzed thoroughly including public participation method, public participation effectiveness and so on. Based on analysis on advantages and disadvantages of the public participation about thermal power sector, some suggestion about public participation has been given in order to how to improve the effectiveness.

Key words:Thermal power project; Environmental impact assessment; Public participation; Project site; Effectiveness

收稿日期:2015-09-20

第一作者简介:李启良(1973-),男,硕士,湖北团风人,工程师,主要从事火电项目环评、电力环境保护等方面的研究。

火电建设项目环境影响评价中公众参与的内容,可以使社会各方面人员关心火电建设及其环境影响工作,既可把政府、社团、公众组织起来,又可把建设单位、设计单位和环评单位联系起来,有针对性的共同论证和解决对社会有影响的环境问题,做到环境问题明确、部门协调有力、解决环境问题有效^[1-2]。公众参与无论在国际的环境保护工作中,还是在我国创新社会管理,建设生态文明社会中,正发挥着越来越重要的积极作用^[3-4]。尤其是新修订通过的《环境保护法》,首次将“信息公开与公众参与”单独成为章节,成为新环保法七章之一,将进一步推动不同方面公众参与的逐渐完善^[5]。

1 火电建设项目公众参与相关环节

火电建设项目公众参与相关环节包括:项目涉及的规划阶段、项目立项阶段、项目环评阶段、项目验收阶段、项目跟踪评价阶段,有些项目根据需要,还有可能包括后评估阶段。有些不同行业规划以及规划环评也是需要后评估阶段^[6-9]。其中,公众最为关注的或与公众利益最相关的环节是项目环评阶段。作为火电建设项目,环评阶段最基础的是项目选址,项目选址的优劣,直接涉及公众利益,也就是最影响公众参与的程度。

火电厂选址合理与否对环境影响、社会影响、基建投资、建厂质量与速度、运行的安全性与经济性等起着决定性作用,电厂选址是一个非常重要的课题。目前,从环境影响的角度,我国火电厂选址主要考虑与以下几个主要因素的相符性:产业政策;国家规划、省级规划以及地方规划;环境功能区划、生态功能区划;行业清洁生产要求;国家关于土地的政策;区域性的环境容量和总量控制要求;地区电网要求等。另外,除满足电网供需区域负荷水平、电源布局、电力平衡以及电量平衡等电力系统的要求外,对交通运输、取排水条件、灰场、厂址场地稳定性等方面也有其特定的要求,例如,在沿水域选址必须考虑水资源的优势,如何利用水运条件;厂址附近能否提供可作为贮灰场的场地等等。

火电厂选址除了要考虑诸多定量的因素以外还要考虑大量的难以量化的不确定因素。对于环境因素应考虑大气污染与防治、水污染与防治、灰

渣与灰场、占用农田、压覆矿藏、生态影响、环境风险等;对于经济因素应考虑装机方案、电力投资费用、电力运行费用、地质条件、地形条件、燃料运输、供水与排洪等;对于社会因素应考虑政府意见、拆迁影响、施工条件、资源分配(水、煤等)、技术条件、资金问题、电厂生活条件等。

上述系列因素构成了火电建设项目环评阶段选址的重要因素,也是公众参与的重要内容。

2 火电建设项目公众参与现状

根据《环境影响评价公众参与暂行办法》,“建设单位或者其委托的环境影响评价机构在编制环境影响报告书的过程中,环境保护行政主管部门在审批或者重新审核环境影响报告书的过程中,应当依照本办法的规定,公开有关环境影响评价的信息,征求公众意见。建设单位可以委托承担环境影响评价工作的环境影响评价机构进行征求公众意见的活动。”所以,在环境影响评价的具体操作层面,公众参与应由建设单位或环评单位来完成。

虽然我国当前建设项目环境影响评价过程中,公众参与已经是项目或规划审批中重要的组成部分,公众参与已经被环保部及地方环境保护主管部门认为是环评报告质量及公信力的重要抓手。但是,无论是2007年以前的诸多项目,包括:北京高安屯垃圾焚烧厂、青岛芳烃项目、浙江500千伏乐清电厂送出工程、杜邦钛白粉建设项目、厦门PX项目^[10],还是2008年以后的什邡钼铜、启东污水排海、北京高安屯二期垃圾发电、广东垃圾发电、杭州垃圾发电等系列项目,无一例外,均是由于种种原因而归结到公众参与环节出现问题。所以,在公众参与的实际操作过程中,到底存在哪些问题?这个很值得深入分析。

从技术角度来看,问题关键在公众参与透明度不够。建设项目环评信息要让公众知情,这是政府、项目单位和环评机构应尽的责任。但是因为企业和环评单位是公众参与的操作主体,目标既要让项目通过审批,又要不引起公众意见,所以在公众参与过程中,很多建设单位及环评单位,将公众参与简单认为是为了审批而必须要走的一道程序,很容易就会导致形式主义,采取不透明或部分透明的方式,想办法糊弄通过,从而并不能真正做

到让公众知情,更谈不上广泛参与。具体手段包括:发放问卷调查表较随意,老百姓稀里糊涂地就被填写了调查表;选择无直接利益关系的公众进行调查;大多会考虑特定的人群以利于项目的顺利审批,从而使得调查对象缺乏全面性;填写问卷的公众甚至对项目不知情^[11-12];公众参与调查问卷中的问题无法真正影响项目决策;建设项目的环评公示牌被挂在不显眼的位置;有的甚至有意或无意隐瞒公示内容;缩短公示时间;项目最敏感目标范围内公众参与比例较低等。

当然,无论是火电建设项目还是其余工业类建设项目,都有很好的公众参与案例可以分析和研究。例如:江西九江石化的60万吨芳烃联合装置等项目的公众参与成功经验说明,一定要加强企业的诚信与信息公开力度。无论是在项目建设前期,还是在项目运行过程中,企业必须以公众利益为先。同时,国外发达国家的项目公众参与也很值得参考,例如日本东京的垃圾焚烧发电厂,广泛的调查分析评价与信息完全公开成为成功的重要抓手。现在的东京,24个区有23个垃圾焚烧厂,并且都已经是集建筑、景观、参观、学生学习等于一体的基地,已经深受公众认同。

众多火电建设项目的公众参与实践表明,公众调查和座谈等公众参与手段,可以从全社会范围更深的层次上来判断项目建设是否可行,如果项目建设环境影响具有相对高的社会代价,则设计方案必须进行修改,调整原来的选址和布局,如果项目建设所付出的社会代价高于建设效益,那么建设项目是不可行的。

3 火电建设项目公众参与的优缺点分析

一方面,从优点方面来看,事实上,电厂建设中的公众参与,对电厂建设单位而言,能够集思广益,更有针对性地剖析项目存在或可能存在的问题及其危害程度,及早发现问题,并能实事求是地掌握问题的深度与广度,及早寻求解决办法,有助于建设单位选择能满足建设项目需要的最理想的方案从而提高决策的质量,避免在已经做出决策后才发现问题。通过适当的公众参与,使公众及早了解项目、了解决策,可以减少公众的不满情绪,从而得到公众的理解和支持。典型的案例便是我国建设“三峡水利工程”的重大决策,经过环境影

响评价的反复论证,不仅使公众对三峡水利工程的性质、意义有了认识,而且对三峡水利可能造成的环境影响以及所采取的环保措施有了一定程度的理解。公众参与是建设单位和公众群体沟通的桥梁和纽带,是支撑经济、社会、环境复合系统的中流砥柱,公众参与的目标是达成环境、社会、经济的多方一致性意见和效益最大化,为实现可持续发展打下坚实基础。公众参与还有助于提高公民的环境意识。

另一方面,从缺点方面来看,首先,从火电建设项目审批和核准的全过程而言,涉及到20个以上的国家级或地方行政主管部门的文件,而其中只有环评阶段有公众参与环节,所以,老百姓会在这个阶段,提出无数问题,包括与环境影响有关的,也有很多与环境影响没有任何关系的,这就容易给环保部门带来很多“额外的”负担。另外,像上面分析的,总结我国绝大多数公众参与的过程,可以发现存在如下弊端:建设单位在发放问卷时,大多会考虑特定的人群以利于项目建设的顺利开展,从而使得调查对象缺乏全面性,不利于公众意见的反馈;现阶段的公众参与形式还不够丰富,影响公众参与的效果;公众参与调查问卷中的问题以及群众反馈意见是否真正能够影响项目决策,尚待研究;在评审阶段缺乏对环境影响评价中公众参与工作的真实性和代表性进行审查;我国尚有部分群众对自己的环境影响评价参与权缺乏有足够的认识。

4 火电建设项目环评中公众参与的有效性建议

公众参与既可以使火电建设项目建设信息公开,也可以使全社会共同关心火电建设项目科学发展,这样可以使火电建设项目环境影响逐渐从单纯的污染型走向生态型和社会型,从更高层次、更大范围来论证火电建设的环境问题,从而更好地解决火电建设项目产生环境影响的不确定性、复杂性和风险性等问题。但是目前火电建设的公众参与尚存在一定的局限性,参与者关心更多的是显性的、当前的生活居住环境,而对长远的生态环境关心较少。在上面分析的基础上,提出火电建设项目环评中公众参与的有效性建议。

4.1 建议进一步宣贯新环境保护法,进一步完善

环境影响评价法。建立健全科学民主的环境决策机制,逐步建立公众参与社会经济发展决策的机制,进一步提高我国政府对环境保护的意识。通过建立健全公众参与、专家论证和环保部门依法决定相结合的环境行政决策机制,完善环保部门的内部决策规则和行政决策程序,提高决策水平。同时,通过建立环境立法的专家咨询论证和公众参与制度,确保环境立法过程中能充分听取法律专家、第一线环境管理人员的意见和最大多数人民群众的意愿,在立法上赋予公众参与环境与发展战略实施过程的监督管理权利。

4.2 建议进一步提高评价和评估专家的专业水平,提供必要的沟通平台,在软件和硬件上为建立公众参与的渠道提供支持。合格的硬件设施可为公众参与创造多种可靠渠道,是在环境影响评价中加入公众参与的必要条件。评价和评估专家们自身素质的提高则有利于引领和推动公众参与的发展,充分发挥公众参与在环境影响评价中的作用。

4.3 建议进一步壮大公众参与的力量。除了包括人大、政协、工会和居委会等政府组织外,还需要有大量民间环保组织的涌现,这就需要从法规上规定公众有组织、参加环保团体的权利。例如:2014年5月份神华国华北海电厂联合政府及民间环保组织共同举行的环保座谈会就很有参考价值,包括:北海新闻网、北海365网、万象北海等在地方知名的网站负责人,共同交流关心的主题,取得了很好的效果。

4.4 建议在公众参与的形式和方法上应进一步改进。建设单位及环评单位需要切实加强项目信息公开与透明程度,切实改变当前公众参与中形式主义的作风,一定要对公众参与方式进行有效创新,使得公众参与在项目环评阶段切实接地气,成为项目建设更具正能量的纽带。

4.5 建议对公众进行科学宣传与引导。目前,如何提高环评中的公众参与的有效性面临以下几方面问题:对信息公开制度执行不够;对公众参与方法创新不够;对公众科学宣传与引导不够等。相比上一版环保法,新环保法创新性地首次将“信息公开与公众参与”单独成为章节,成为新环保法七章之一。所以,新环保法在对政府、建设单位、环评单位的公众参与提出更高要求的同时,也要求公众在公众参与环节,一定要实事求是,避免出现维权过度的现象。

参考文献

- [1]梁学功,刘娟.中国实施规划环评可能出现的问题及其解决方法[J].环境科学,2004,25(6):163-166.
- [2]田萍萍.浅析我国环境影响评价中的公众参与[J].国土与自然资源研究,2006,(2):38-39.
- [3]Environment Canada. Strategic Environmental Assessment at Environment Canada [M].CANADA: Environment Canada ,2000. 1.
- [4]Partidario M R , Clark R. Perspectives on Strategic Environmental Assessment [M]. Boca Raton : Lewis Publishers , 2000. 49.
- [5]王圣.新法推动公众参与逐步完善.[N]北京:中国环境报,2014-6-11.
- [6]陈蓉.浅论我国规划环境影响评价制度及其完善[J].城市规划,2004,28(8):84-86.
- [7]Wang Sheng, Wang Hui -min, Zhu Fa -hua, etc. Practice and Thinking on Current Planning Environmental Impact Assessment of Transmission and Transformation Power Grid in Jiangsu Province[J]. Meteorological and Environmental Research,2014,5(1):44-48.
- [8]刘大钧,曹燕春,王圣.规划环境影响评价中公众参与方法实践与探讨[J].电力环境保护,2007,23(5):14-16.
- [9]盛永校,王圣,濮文清.能源规划环境影响评价内容框架研究与探讨[J].电力环境保护,2006,22(5):52-53.
- [10]王书明,杨洪星.加强生态文明建设的公众参与——基于厦门PX项目抗争事件的思考[J].科学与管理,2011,(2):5-9.
- [11]陆伟明,吕清.环境影响评价中公众参与存在的问题与对策[J].苏州科技学院学报,2003,16(1):49-52.
- [12]赵英姿,马昌青.环评中提高公众参与的有效性[J].辽宁城乡环境科技,2006,26(4):4-6.

(上接第 29 页)

参考文献

- [1] HJ/T 76-2007, 固定污染源烟气排放连续监测系统技术要求及检测方法(试行)[s].北京:国家环保总局,2007
- [2] HJ/T 75-2007, 固定污染源排放烟气连续监测技术规范(试行)[s].北京:国家环保总局,2007

- [3] 孟尚虎,宦培养,胡德义.CEMS 装置烟气预处理装置的改进及维护[J].电力科学与工程,2011,(4):58-60.
- [4] 张志强,潘建文,韩文栋.CEMS 在火电厂的应用及存在问题分析[J].电力环境保护,2008,(6):58-60.
- [5] 苏静,吴海平,王金奇.CEMS 烟气在线连续监测系统常见问题的探讨[J].污染防治技术,2011,(3):73-75.
- [6] 刘天海.CEMS 技术在电厂脱硫专业的应用与维护[J].电力技术,2010,19(5):27-29.