

环境影响评价公众参与实践

李道群

(江苏国恒安全评价咨询服务有限公司,江苏南京 210017)

摘要:公众参与是环境影响评价工作中的重要环节,也是以人为本的发展理念在环评领域的落脚点和基石。从环境影响评价公众参与实践出发,梳理了开展公众参与的依据,分析了环境影响评价公众参与实践中存在的问题,探讨了提高环境影响评价公众参与有效性的措施。

关键词:环境影响评价;公众参与;信息公开;措施

中图分类号:X820.3 文献标识码:A 文章编号:1006-8759(2014)05-0059-03

PUBLIC PARTICIPATION AND PRACTICE OF ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT

LI Dao-qun

(Jiangsu Guoheng Safety Evaluation & Consultation Service CO., Ltd, Nanjing 210017, China)

Abstract: Public participation is an important part of environmental impact assessment, also is foothold and cornerstone of the concept of people-centered development in the field of environmental protection. From practices of the public participation in environmental impact assessment, combs the basis of public participation, analyzes the problems existing in the practices of the public participation in environmental impact assessment, discusses the measures improving the effectiveness of the public participation in environmental impact assessment.

Key words: Environmental impact assessment; Information disclosure; Measures

1 引言

关于环境影响评价(以下称“环评”)公众参与中存在的问题及解决办法,已经有了较多归纳性、综合性的研究。文章主要从一个环评从业者的角度,根据多年的环评工作实践,提出了一些提高环评公众参与真实性、有效性的措施。

2 环评公众参与的依据

国家先后出台了《环境影响评价法》、《行政许可法》、《全面推进依法行政实施纲要》、《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》、《政府信息公开条例》及《环境信息公开办法(试行)》等文件,这些文件构成了我国环评公众参与法律法

规体系。有关文件对公众参与的主体、对象、介入时间、形式、内容等方面对环评公众参与工作做了规定。一些地方政府也配合前述文件出台了具体规定或实施细则(本文不予研究)。从当前环评公众参与实践分析,主要依据包括《环境影响评价法》、《环境影响评价公众参与暂行办法》及《建设项目环境影响评价政府信息公开指南(试行)》。这些文件对于明确各级环保部门、环评机构及建设单位在环评公众参与中的工作程序及内容起到了重要的指导作用。

3 公众参与实践中存在的问题

自环评中引入公众参与环节以来,我国的环评公众参与在制度建设及实践方面都取得了较大成就。但由于我国的公众参与环评制度起步较晚,

在公众参与的模式建立、信息获取及处理、危机处理等方面均存在欠缺。公众参与实践中出现的问题主要表现在以下几个方面:

3.1 法律体系不够完善

当前,人民群众日益增强的环保意识与环境立法中公众的法律地位之间的矛盾越来越突出。我国每年有大量的环境纠纷案件,但其中真正通过司法途径解决的很少,大部分环境纠纷都通过环境信访等行政方式予以解决,这不利于保障公众的环境权益。一些典型环境违法事件及城市雾霾污染等问题的曝光提升了人民群众的环保意识,这一趋势必将对环评乃至环保领域的公众参与工作产生广泛而深远的影响。但是,我国现有的环境立法主要强调政府部门在环境保护中的权利和责任,对于环境违法的行为主要以环境行政为主导,没有将公众在环境保护中的法律地位和作用提到应有的高度,这在很大程度上影响了公众的环境保护意识和信心。因此,应该进一步完善法律体系,加强公众参与的法律制度保障。

3.2 公众参与形式单一

我国现有的相关法律法规对公众参与形式作了相应规定,也提供了多样化的公众参与形式可供选择,地方政府根据各地实际情况出台了一些配套的具体规定、实施细则。但是,相关文件并未对公众参与的形式作出强制性规定,没有限定不同情况下必须采取的形式,这就给实际工作留下了操作空间。表1列出了目前常见的公众参与形式及特点。

表1 公众参与形式及特点

公众参与形式	优点	缺点
座谈会、论证会、听证会	互动性强,效率高	组织工作繁琐
网络公示	方便、快捷、难度较小,成本低	非网络使用人群不能了解相关信息
广播电视、报刊媒体	信息传播范围广	成本偏高
现场公示、公告	有利于利益相关方可直接了解相关信息	工作繁琐,信息保留时间难以保证

在公众参与实践中,公众参与实施主体往往会综合考虑时间成本、经济成本、传播范围、操作难度等因素,选择工作难度较小、成本较低、传播范围较小、耗时较短的公众参与形式,甚至利用不同的公众参与形式的特点及漏洞来规避一些不利因素。

3.3 公众参与对象模糊

国家出台的有关文件对公众参与对象的地理分布范围、数量、群体的阶层分布等方面有规定,

但较为模糊。比如,相关文件只规定了哪些项目要做公众调查,而对于公众的数量、公众自身条件等因素却没有作出限定。部分地方政府出台的文件中针对该问题有一些具体的、甚至量化的规定,各地方文件中的相关规定也存在较大差异,其量化依据、范围限定的科学性也是值得商榷的。

3.4 公众参与信息不准确

目前,我国环评公众参与存在信息不准确的问题,主要表现为三方面,一是呈现给公众的信息不通俗易懂。从笔者收集的各种形式的环评公众参与材料的文本内容分析,公众参与材料文本上呈现出来的时间节点、内容框架基本遵循了现行法律法规的有关要求。但是,一些材料使用深奥难懂的、不利于公众理解和接受的专业词汇。二是信息深度不够。一些材料存在避重就轻、模糊关键字眼、隐瞒关键信息及打擦边球的情况,或者人为限定公众意见的选项内容,采用诱导性词语。三是信息不统一。不同时间节点公布的同一材料前后不一致,同一时间节点公布的不同材料之间不对应、不统一。这可能是由于公众参与主体工作的疏忽,也可能是专业知识不够,更可能是有意为之,是针对不同的公众参与形式而采取的策略性措施。总之,这些公众参与材料缺少可供公众决策参考的明确结论,这些问题的存在,干扰了公众对于项目信息的正确、准确的理解,误导了公众对于项目建设可能带来的环境影响的判断,阻碍了公众意见的有效表达。

3.5 公众的环保参与意识不强

目前,我国公民的环保参与意识不强,主要表现在两方面,一是公众关心点主要集中在项目建设能给他们带来多少经济利益,是否涉及拆迁安置及补偿问题,是否有利于就业,是否有利于地方经济的发展,而往往忽略项目建设所带来的环境危害。二是公众参与过程走过场,公众的意见没有得到真实表达。在公众参与过程中,公众参与主体会提供给公众一些眼前利益,项目所在地的地方政府部门也往往会配合项目需求作出一些承诺,同时适当施加一些压力,甚至动用各种人际关系来为项目进行公关服务。于是,公众参与对象在公众参与主体或地方政府安排的程序中,在有关方面的引导(甚至诱导)下,机械地、违心地完成了自己的公众参与活动。而这些公众意见却被堂而皇之地写入环评文件,并作为扎实开展公众参与的凭证接受有关部门的检查。这样的公众参与并不能收到实效。

4 提高环评公众参与有效性的措施

4.1 完善法律体系

从前文分析来看,现有的法律法规文件对公众参与的规定还比较笼统,存在不少漏洞,衍生出一些操作空间,这在很大程度上降低了公众参与的可信度,破坏了公众参与的知情原则、平等原则、公开原则及广泛原则,降低了公众参与的法律效力。从已经出现的一些重大环境事件来看,公众参与已经成为项目建设过程中信息公开环节的软肋,甚至可能成为对项目具有颠覆性的关键节点。因此,笔者认为,应当进一步完善有关法律文件来规范公众参与行为,根据项目的行业类别特点、环境敏感性特征,科学地限定公众参与的具体形式(包括必要形式和推荐形式)、公众参与对象的地理分布范围、公众调查数量、不同条件的公众群体分布等。环境保护部发布的《环境影响评价技术导则 公众参与》(征求意见稿)即在这方面做了有益的探索。

4.2 强化公众参与意识

从某种意义上说,公众参与是环评领域广泛发扬民主、体现社会公平正义的落脚点和基石。目前,在环评公众参与实践中,公众的参与意识不强、积极性不高,这与公众自身素质有关,也与国家对环境法律法规政策和环境知识宣传教育的缺失有关。因此,首先,国家必须将环境保护知识的宣传教育纳入到正规教育中,使环境教育成为学生的必修知识,以此增长公众的环境知识,使环保意识成为国民素质的一部分,保证群众能够积极主动及时参加公众参与活动。其次,国家应该从法律层面规定公众拥有享有环境保护成果的权利,更有参与环境保护工作的义务,公众支持、配合公众参与工作既是行使权利,也是在履行法定义务,以此来强化公众的环保参与意识。

4.3 落实公众参与的监督核查机制

环保主管部门应落实公众参与的监督核查机制。首先,与环评公众参与有关的各类原始材料均应存档,作为项目审批、验收的重要依据之一。其次,环保主管部门、环评机构应对公众参与工作的真实性、有效性尽到的各自核查义务。当前,对于审批级别较高(比如环保部审批、省厅审批)的项目,审批部门或者受委托的评估机构会对公众参与有关的材料进行审核,对公众反馈的信息进行核实,甚至要求公众参与主体将公众参与材料的

原件上交封存,这一做法在某种程度上杜绝了公众参与主体对有关材料的修改、舞弊行为,提高了他们的责任意识,也在一定程度上避免了公众参与的造假行为。而对于一些审批级别不高(比如市级、区县级环保部门审批)的项目,往往缺乏对公众参与工作的有效监督,缺乏对有关材料、信息真实性的有效核实。因此,落实公众参与的监督核查机制,进一步明确环保主管部门在公众参与的前、中、后三个环节的相应责任义务,同时对在公众参与中造假的相关方提出相应的惩罚措施,对于提高公众参与的真实性和有效性及可靠性有重要作用。

4.4 健全环评信息公开制度

环评信息公开不仅是公众参与政府决策的前提条件,也是公众参与环评程序的前提。现行的法律法规对环评信息公开的主体、范围、方式及法律责任作了相关规定,但是,实际工作中仍然存在信息公开面及覆盖面不够广、信息接受渠道单一等问题。部分项目所在区域由于地区网络不通、或者不会使用互联网,当地公众就不能获取网络公示的环评信息;或者项目所在区域的部分公众由于外出务工或出差,也不能获取项目建设地现场公示的环评信息。关键是,这部分公众中可能包括受建设项目环境影响较大、甚至极为敏感的对象,如果不考虑网络公示及现场公示以外的其它方式来征求他们的意见,就剥夺了他们的知情权,从而可能导致在项目建设过程中、项目投产后引发纠纷及厂群矛盾,甚至酿成恶性群体事件。因此,应该根据不同公众的群体特征(文化层次、地域特征、年龄、职业特点),积极探索,建立科学、有效的环境信息公开制度,采取多种形式相结合的环境信息公开方式,充分发挥现场公示公告、网络媒体、电话传真、政府公报、报刊、广播、电视等媒体的作用,多渠道、多层面地发布环评信息,确保公众(特别是利益直接相关方)有丰富的渠道参与进来,把环评工作置于人民群众的有效监督之下,进一步提高环评工作的透明度和公信力。

5 结语

环评公众参与事关人民群众的知情权、参与权和监督权,也是以人为本的发展理念在环保领域的落脚点和基石。公众参与作为环评工作中的重要环节,体现了环评的广泛参与原则,对于维护群

(下转第64页)

对于煤矿来讲,要想进一步抓好、管好、实施好节能减排工作,就要借鉴、学习同行业的先进经验,实现自我超越。那么,就必须编制《能效水平对标实施方案》,对主要产品单位能耗、重点设备工序能耗等关键指标,与煤炭行业先进水平进行对标,科学合理地制定出对标指标目标值,列出相应的管理措施、技术措施和工作计划,分步实施,逐步提高能源利用效率。

2.7 推行清洁生产

对于煤矿来讲,以前给人的印象总是脏、乱、差,黑水横流,煤灰飘扬,一幅支离破碎的状况。那么,要想改变这一切,就必须编制《清洁生产审核实施方案》,按照《煤炭行业清洁生产评价指标体系》明确的16个定性、26个定量、3个等级指标要求,从主要设备、生产工艺、原材料、能源消费、环境状况、排污现状、废弃物特征、产生原因等入手,排查、发现、提出无费、低费、中费、高费等清洁生产方案,择优实施,实现节能、降耗、减污、增效的目的。

2.8 发展循环经济

对于煤矿来讲,在煤炭开采生产过程中,不可避免地会产生矿井水、煤矸石等共生伴生物,如果外排,它们则是污染物,如果加以利用,它们则是资源。那么,要想把污染物变成资源,就必须编制《循环经济实施方案》,积极践行“安全高效开采、绿色低碳运行”理念,以建设资源节约型、环境友好型企业为目标,按照环保节能好、市场前景好、科技含量高、附加值高的新产业要求,由依赖煤、服务煤向依托煤、发展煤、延伸煤、超越煤的方向转变,大力实施以循环经济为导向的绿色发展战略,按照“减量化、再利用、资源化”三大原则进行资源综合利用,

(上接第61页)

众合法的环境权益,坚持以人为本的经济社会发展原则,提高环评的科学性和针对性具有重要意义。真实有效的公众参与能够发现潜在的环境问题,提高项目环保措施的合理性、针对性和有效性,更好地服务于项目建设,有助于扎实、稳妥地构建项目建设方与周边群众的良好关系。因此,国家及地方政府应该总结环评公众参与的经验教训,根据实践中出现的新问题、新矛盾进一步完善环评公众参与的制度建设,确保环评科学、健康地发展。

配套建设矿井水、生活污水处理设施,达标处理后回用于各生产环节,配套建设煤矸石热电厂,实现集中供热,配套建设煤矸石砖厂、粉煤灰砖厂、炉渣砖厂等项目,生产建筑材料,培育形成煤、煤化工、电力、热力、粉煤灰、建筑建材等共同发展的循环经济产业链,实现绿色低碳发展。

2.9 建立管理体系

对于煤矿来讲,要想形成强大的节能减排合力,就要开展环境管理体系、能源管理体系认证工作,按体系文件要求保持日常运行,逐步形成自觉贯彻节能减排法律法规与政策标准,主动采取先进的节能减排技术,实施节能减排全过程管理。要利用《能源审计》、《能源利用状况报告》、《污染源调查》、《排污申报许可》、《水电平衡测试》等方式方法,定期对生产工艺、业务流程等进行全面的深度分析,及时发现工艺缺陷、管理漏洞和节能潜力。要对主要耗能环节、污染物排放点进行监控管理,对主要能耗数据、主要污染物排放数据实现在线采集,杜绝跑冒滴漏、空载运转、大马拉小车、超标准排放等现象,做到工作持续改进、管理持续优化、效率持续提高。

3 结论

在今后相当长的历史时期内,煤炭还将在我国能源供应中发挥主力军作用,而煤矿节能减排工作进程将对全国节能减排工作产生巨大影响。我们相信,有国家节能减排政策的激励支持,有全体干部职工的共同努力,掌握运用科学的管理方法,采取切实有效的技术措施,煤矿会在全国节能减排工作中发挥模范带头作用。

参考文献

- [1]中华人民共和国环境保护部.环境影响评价公众参与暂行办法[Z].2006-02-14.
- [2]国家环保总局监督管理司.中国环境影响评价培训教材[M].北京:化学工业出版社,2000:422~439.
- [3]林萍.浅析环境影响评价中公众参与存在的问题与改进建议[J].海峡科学,2007,(06):31-32.
- [4]张云怀,卢露.我国环境影响评价中公众参与存在的问题及对策[J].安徽农业科学,2011,(11):6709-6710.
- [5]张根源,李童航.浅谈环境影响评价公众参与机制[J].科技创新导报,2009,(03):113.
- [6]李天威,李新民,王暖春,等.环境影响评价中公众参与机制和方法探讨[J].环境科学研究,1999,12(02):36-39.