

完善和提高我国环境影响评价公众参与效果的研究

马凯明,许银春,张莉,毕煜龙,虞涛,牛朝霞

(宁波市鄞州区环境保护局,浙江 鄞州 315100)

摘要:通过研究发达国家环境影响评价公众参与的现状、程序以及机制等情况,分析我国环境保护公众参与的发展过程、取得的效果以及存在的问题。对于我国环境影响评价中公众参与环节存在的问题,提出了针对性的对策和建议,使我国公众参与制度不断改进、完善和提高,最终推动我国环境保护公众参与进入一个新的阶段。

关键词:环境影响评价;公众参与;有效性

中图分类号:X01

文献标识码:B

文章编号:1006-8759(2015)01-0059-04

THE RESEARCH OF IMPROVE AND ENHANCE EFFECTIVENESS OF CHINA'S PUBLIC PARTICIPATION OF ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT

MA Kai-ming, XU Yin-chun, ZHANG Li, BI Yi-long, YU Tao, NIU Zhao-xiao

(Environmental Protection Agency Of Yinzhou District Of Ningbo)

Abstract: Through research in developed countries public participation in environmental impact assessment of the current situation, procedures and mechanisms, analysis of public participation of China's. according to the problems of China's public participation in environmental impact assessment, put forward specific measures and suggestions to make our public participation system continue to better, perfect and improve, and ultimately to promote the public participation in environmental protection in China to a new phase.

Key words: Environmental Impact Assessment; Public Participation; Effectiveness

1 美日两国环境影响评价公众参与发展过程

1.1 美国环境保护中的公众参与

1969年,美国制定《国家环境政策法》(The National Environmental Policy Act,简称NEPA),1970年开始正式实施,这是美国有史以来第一部环境保护法律。这部法律规定了以下行为都必须向公众作详细说明:(1)对人类环境有重大影响的行动的决策过程;(2)拟议中的行动或代替方案、决

策等。公众可以通过随后举行的听证会对政府的决策进行评论、提出意见和建议,如此可使新的政策、新的项目更加有利于环境保护和公众对环境保护的参与。该法立法的目的在于:“发布国家政策,促进、提高人类和环境间的和谐;努力提倡防止或者减少对环境与自然生命物的伤害,增进人类的健康与福利;充分了解生态系统以及自然资源对国家的重要性^[1]”。《国家环境政策法》(NEPA)同时也是一部影响政府行政、决策过程的环保法律,它要求环境影响评价文件要交给公众阅览和评论,各个联邦机构要充分听取公众意见、建议并做出答复^[2]。

1.2 日本环境保护中的公众参与

日本第一次制定环境影响评价制度是在1972年,但仅适用于公共、公用工程。1981年环境影响评价法案提交到国会,但至1983年也没通过。1984年,一项名为“内阁决议环境影响评价”的制度开始实施,各地方政府也加快建立符合当地实际的环境影响评价法令。1993年,日本颁布《基本环境法》,其中规定了环境影响评价制度;根据《基本环境法》,于1997年6月颁布实施了《环境影响评价法》,并于1999年开始执行,其指导思想是防止环境恶化和促进社会可持续发展^[3]。

2 我国环境保护公众参与的发展过程、取得的效果

在我国的环境保护工作刚刚起步之时,《环境保护法(试行)》(1979年实施)就在总则中规定我国环境保护工作的总方针:“全面规划,合理布局,综合利用,化害为利,依靠群众,大家动手,保护环境,造福人民^[4]”。

在1992年里约热内卢环境会议后,我国率先制定了《我国21世纪议程》,指出:“团体及公众参与可持续发展,需要新的参与机制和方式。团体及公众需要参与有关环境与发展的决策过程,特别是参与那些可能影响到他们生活和工作的社区决策,也需要参与对决策执行的监督”。该议程为建立我国的公众参与机制规定了全面系统的目标、政策和行动方案,对公众的知情权、参与权提出了某些明确的要求。

我国的许多法律、法规及条例中都已阐明了“公众参与”的合法性、强制性及必要性。公众参与环境管理最早确立于我国根本大法《中华人民共和国宪法》(2004年修正),有关的法律法规有:《中华人民共和国环境保护法》、《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》、《建设项目环境保护管理条例》、《中华人民共和国环境影响评价法》、《环境影响评价公众参与暂行办法》等。

《环境影响评价公众参与暂行办法》是我国环保领域第一部公众参与的规范性文件,不仅明确了公众参与环评的权利,而且规定了参与环评的具体范围、程序、方式和期限,可操作性较强,对于保障公众的环境知情权,调动各相关利益方参与的积极性,加强环境决策民主化有着积极的作用,

使我国公众环境保护进入了一个新的阶段,具有里程碑的意义。

3 存在的问题

我国从宪法、环境保护基本法到一些单行性的法律法规或部门条例,对公众参与环境保护都作了不同程度的规定,公众参与环境保护也得到国家的重视。但从客观的角度来讲,由于我国环境保护的公众参与起步较晚,在具体实践过程中还是存在诸多不足,具体表现在以下几个方面:

3.1 公众参与对象范围窄

所谓公众参与对象指的是环境公众参与制度中参与主体可以针对的具体环境事项。

现行法律法规中有关公众参与对象的范围,只包括了“编制环境影响报告书的建设项目”和“专项规划”,而对于编制环境影响评价报告和填报环境影响登记表的建设项目、以及指导性规划排除在环境影响评价公众参与范围之外。

3.2 公众参与环境信息公开效果差

目前我国的公众参与环境信息公开存在以下几点缺陷:

(1)公示时间较短,无论是环评公示,还是审批公示,均只有10个工作日;

(2)信息公开量少,环评公众意见征求阶段一般只以简本的形式公开环评报告的主要结论,没有将得出这些结论的方法、方式公开,使得可信度降低;

(3)公示形式单一。

上述缺陷使得公众接触信息的几率大大降低,导致信息公开不充分。

3.3 公众参与时段短

(1)环评启动时间晚,导致公众不能较早地介入规划、建设项目的前期工作;

(2)跟踪评价和后评价阶段,无公众参与程序要求。

3.4 环境公益诉讼制度的缺失

公益诉讼是指为了维护国家或社会的公共利益而提起的诉讼。环境作为一种公共利益,当其受到直接或间接损害时,允许公众作为环境公共利益的代表人,对侵权行为人提起诉讼,这就是环境公益诉讼。环境公益诉讼制度的产生,是社会发展的结果。作为一种新型的诉讼模式,环境公益诉讼对传统的诉讼制度提出了挑战。

但我国《民事诉讼法》和《行政诉讼法》均规定提起诉讼的原告必须与案件有直接利害关系,诉讼的目的是维护原告自身的合法权益,诉讼利益归属于原告。而环境公益诉讼恰好相反,它很多情况下没有直接利害关系人,要么是涉及不特定多数间接利害关系人的环境公共利益,要么是纯粹的环境公共利益,诉讼的目的是为了维护环境公共利益,诉讼利益归属于社会。两大诉讼法的这种规定必然导致在环境公共利益受到侵害时得不到及时的司法救济。

4 对策和建议

针对上述问题提出以下几点对策:

4.1 拓宽公众参与对象范围

将部分编制环境影响报告表的建设项目及部分填报环境影响登记表的建设项目纳入公众参与范围。

鉴于指导性规划处于战略层面,其对环境的影响较一般项目环评、专项规划来得广泛且深远,建议将土地利用的有关规划,区域、流域、海域的建设、开发利用规划等指导性规划也纳入公众参与环境影响评价的范围,其程序与公众参与专项规划的环境影响的程序相同。

4.2 提高环境信息公开的有效性

环境信息公开是公众参与环境保护的前提条件,若信息公开不充分,公众参与的实际效果将大打折扣。信息公开是民主社会的内在要求,民主发达国家大都非常重视环境信息的公开化。因此,应健全环境信息公开制度,提高和完善环境信息公开的有效性。

(1)延长信息公开时间,使公众充分了解环境信息有了保障;

(2)扩大信息公开量,目前环评阶段在征求公众意见时只公开简本,建议学习、借鉴发达国家经验,公开环境影响报告书全本;

(3)完善信息公开方式。

4.3 扩充公众参与时段

(1)公众参与介入提前:与发达国家相比,我国目前环境影响评价公众参与介入的时间滞后,建议将公众参与提前至项目立项或者备案阶段,更好的实现环境影响评价制度预防为主的目的。同时,也能为公众在下阶段的参与过程中发挥更大、更积极的作用打下基础。

(2)公众参与时段延伸:《环境影响评价法》确定了“对环境有重大影响的规划”和“对在建设、运行过程中产生不符合经审批的环境影响评价文件的建设项目”进行跟踪评价、后评价的要求。

可以说,环境影响跟踪评价和后评价是环境影响评价工作在规划和建设项目实施后的延续,是保证和提高环境影响评价有效性的重要手段,是整个环境影响评价工作的有机组成部分。因此,建议将公众参与程序纳入环境影响跟踪评价、后评价,更好地实现跟踪评价、后评价的目的。

4.4 建立环境公益诉讼制度

目前,我国环境公益诉讼制度还没有建立,这一制度的立法确认有利于保障公民的环境权和环境公共利益、调动公众参与环境保护的积极性,也有利于诉讼法律制度的完善和环境立法目的的实现。国务院《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》第二十七条指出“发挥社会团体的作用,鼓励检举和揭发各种环境违法行为,推动环境公益诉讼”,也体现了国家建立、完善环境公益诉讼制度的决心。

我国可以从扩大环境公益诉讼的主体范围、取消诉讼时效的限制以及合理分配举证责任等几个重要方面构建我国环境公益诉讼制度。

(1)扩大原告起诉资格:环境权益具有社会性和公众性,一旦发生了环境污染,每个公民的健康权、财产权和享受优良环境的权利都不可避免地受到侵害或威胁。建议任何公民个体、社会团体或检查机关,为了保护公共环境的权益,都有提起环境公益诉讼的主体资格,而不应局限于传统诉讼法中关于“直接利害关系”的限制^[9]。

(2)取消环境公益诉讼时效限制:诉讼时效,在我国目前的诉讼制度中都有明确的规定,超过规定的时效期间,便可以作出不再追诉或丧失诉讼的权利。

但是环境问题往往不同于其它权利侵害,因环境污染而造成的损害有可能在间隔很长时间后才会显现出来,往往超过了法律规定的诉讼时限,公众的公共利益得不到有效的保护。建议在环保相关法律法规中,借鉴该司法解释的做法,取消对环境公益诉讼的诉讼时效的限制。

(3)诉讼成本分担:根据我国现有的法律规定,诉讼费用一向由败诉人承担。公众提起环境公益诉讼是为了维护社会公共利益,胜诉后的受益人是

不特定多数人,甚至可能是整个社会。如果一旦败诉,所有的诉讼费用都由原告承担,显然有违社会公平原则,而且也必然会阻碍公众对环境公共利益维护的热情。环境污染的举证往往涉及一些专业技术方面的鉴定,费用不菲,且诉讼费用也较高,而作为一般公民或社会组织的原告,要支付如此高昂鉴定费用和诉讼费用是难以承受的,这在一定程度上不利于公众提起环境公益诉讼的积极性。

因此,建议适当减轻民众提起公益诉讼的费用,在立法上对诉讼费用负担作出有利于原告的规定,如在法国当事人提起公益诉讼时,事先不缴纳诉讼费用,败诉时再按规定标准收费,且数额极为低廉。这种诉讼负担方式有利于公众提起公益诉讼,值得借鉴。

5 结论

通过对发达国家环境影响评价公众参与现状的研究,发现环保公众参与的先进性主要体现在

(上接第8页)

等多种网络科学组合的形式,始终坚持灵活快速可靠适用的原则将感知数据传输至环保物联网共性平台,并对异构传输网络提供可靠的网络资源和流量管理。

4.3 “算得清”—海量计算、智慧分析

纷繁复杂、变化万千的海量数据,目标混杂、环境多样以及任务的非确定性,环境保护涉及多个学科,复杂程度较高,还需要根据监测数据结合气象、水利、国土、农林等部门预测预警环境综合质量的变化状况。这些工作都需要对海量信息进行识别、分类、综合分析、模拟预测、评估等处理,需要具备快速的计算能力,为“说得清”和“管得好”打下基础。

4.4 “管得好”—业务整合、智慧决策

在智能环境监测系统平台上建设监测预警中心、污染源监控中心、应急指挥中心、数据交换中心等四大管理分中心,融合功能强大、覆盖性强的各个业务子系统,形成内外结合的、高度可视化的综合管理服务系统平台,为各业务部门、管理决策部门、环保专家、行政执法人员、企业、公众和其他

有完善的法律法规、法律法规的可操作性和实用性。

对我国环境影响评价公众参与现状及存在问题的研究,可知我国已经开始重视公众参与,宪法和法律法规都有涉及到公众参与的条款,办法和要求更是明确了环境影响评价公众参与的具体要求、操作流程。但同时也存在主要的四个方面的问题。

针对存在的问题,结合我国基本国情,从拓宽公众参与对象范围、提高环境信息公开的有效性、扩充公众参与时段、建立环境公益诉讼制度等四个主要方面提出政策建议,以期为政府决策参考。

参考文献

- [1]赵国青.《外国环境法选编》(第一辑,上册)[M].中国政法大学出版社,2000年.
- [2]王曦.美国环境法概论[M].武汉:武汉大学出版社,1992:215.
- [3]耿延斌.浅谈日本的环境影响评价制度.
- [4]金瑞林.环境法学[M].北京:北京大学出版社,1999:112,66.
- [5]赵永新.如何破解环境诉讼难题[N].人民日报,2002,11-22.

应用部门提供智能化、可视化的环保信息管理和综合服务平台,提升环保局的环境综合质量的监管能力,便捷、及时地对企业和公众提供环境信息服务,打造良性的互动平台。

5 结束语

智能环境监测系统通过物联网对水、气、声、土、生态等环境要素进行全方位的监管,为环境保护决策和环境管理提供大量科学、准确、及时的监测信息,通过功能完备的业务处理系统和及时的监测信息分发系统、环境质量评价系统、环境监测预警系统,全面反映环境质量的状况和趋势,准确预警各类环境突发事件。为改善环境质量,防范环境风险提供有效的技术保障。

参考文献

- [1]蒙海涛,张骥.物联网技术在环境监测中的应用.环境科学与管理,第38卷第1期,2013年1月
- [2]张树礼.环保物联网技术及应用研究.中国环境管理.1674-6252(2012)04-0024-05
- [3]徐敏,孙海林.从“数字环保”到“智慧环保”[J].环境监测管理与技术,2011,23(4):5-7.