

环境影响评价的公众参与

范光美¹ 赵芝清²

(1. 浙江省水利水电勘测设计院, 浙江 杭州 310002; 2. 衢州学院, 浙江 衢州 324000)

摘要 论述环境评价中公众参与的现状与不足, 针对其存在的对象不全面、渠道不畅通、公众知情权不够和保障措施不力等问题, 提出了相应的建议和措施。

关键词 环境影响评价; 公众参与; 环境权益

中图分类号 X828 **文献标识码** B **文章编号** 1006-764X(2010)S1-0156-03

1 环境影响评价与公众参与概述

环境影响评价是指在从事建设项目或国家制定规划、政策和法律时, 应当在计划阶段或正式实施前, 就其对环境能产生影响的范围和程度, 事前加以调查、预测、分析和评定, 提出相应的意见和对策并进行跟踪监测的活动。

公众参与是指具有公共利益、兴趣的社会群体对政府涉及公共利益事务决策的介入, 或者提出意见与建议的活动。公众参与的概念和内容学界众说纷纭, 目前理论界对公众参与主要有 3 种观点: ①分享论。认为公众参与是社会上绝大多数人或大众对国家事务或公共事务的分享或参加。该种观点把公众参与环境保护视为公众对国家事务的一种分享行为。②赋权论。认为公众参与是公众及其代表根据国家法律、法规赋予的权利参与公共事务的管理。③制衡论。认为公众参与的作用是体现以权利约束权力。当参与对象是环境影响评价时, 公众参与是指在环境影响评价和编制、审批环境影响报告书时, 必须征求公众对拟议行动的意见, 将公众意见作为决策的一项依据, 从而避免拟议行动对环境造成的损害, 保护相关利害关系人的环境权益。

2 我国环境影响评价公众参与现状

2.1 立法现状

2002 年 10 月 28 日第九届全国人大常委会第 30 次会议中通过的《环境影响评价法》在第 5 条中规定: “国家鼓励有关单位、专家和公众以适当方式参

与环境影响评价。”第 11 条中规定: “专项规划的编制机关对可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的规划, 应当在规划草案报送审批前, 举行论证会、听证会, 或者采取其他形式, 征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见。但是, 国家规定需要保密的情形除外。”第 21 条规定: “除国家规定需要保密的情形外, 对环境可能造成重大影响、应当编制环境影响报告书的建设项目, 建设单位应当在报批建设项目环境影响报告书前, 举行论证会、听证会, 或者采取其他形式, 征求有关单位、专家和公众的意见。建设单位报批的环境影响报告书应当附具对有关单位、专家和公众的意见采纳或者不采纳的意见。”2005 年国家环境保护总局举行的圆明园听证会, 及三大环境评价风暴, 直接推动了《环境影响评价公众参与暂行办法》的产生, 对《环境影响评价法》中公众参与的一些粗略的规定作了补充和充实, 就公众参与的具体适用范围、一般要求以及组织形式等做出了明确规定。

2.2 存在的问题

a. 对象不全面。作为公众参与的主体——“公众”, 环境评价法的规定较为模糊, 国家鼓励有关单位、专家和公众以适当方式参与环境影响评价。这样的规定带来如下问题: ①如何界定“公众”的范围, 有关单位和专家是否属于“公众”的范围, 他们的参与能否替代公众参与。②如何界定“有关”, 是指有利害关系, 还是有处于项目所在地这个地缘关系, 还是指有相关专业背景知识, 或者对项目感兴趣。③公众参与人员是否完全由组织者确定, 其代表性

作者简介: 范光美(1980—), 女, 浙江庆元人, 工程师, 从事环境影响评价、水土保持方案编制、水土保持监测及水土保持设施竣工验收工作。E-mail: fgm56052@163.com

如何保障。由于法律规定的模糊性,实践中公众参与的人员选择范围、具体人数和人选完全由评价单位确定,以致经常出现两种极端,或者是调查对象太泛,冲淡受影响主体的声音;或者是调查人数过少,人选不具有代表性,甚至绕开受影响人群,剥夺了有意愿参与环境影响评价人员的权利。

b. 渠道不畅通。在一些重大的环境事件中,人们可以感受到公众参与历经波折、困难重重。参与渠道不畅,一方面消减了公众参与的热情,另一方面导致了高昂的社会成本。笔者认为,导致参与渠道不畅的主要原因包括公众对程序无启动权和选择权、参与时机严重滞后、被动接受参与方式。参与渠道不畅的首要原因是公众对程序无启动权和选择权,启动权和选择权完全在政府、规划部门或者建设单位手中。这样会出现建设单位、环境评价机构在环境评价过程中对组织公众参与处于绝对支配地位,而政府则可能表现出忽略公众意见的态度;其次是公众能介入环境评价程序的时机严重滞后。目前,在我国公众能介入环境评价程序的时机被限在建设单位递交环境评价报告审批前的阶段,至于项目可行性研究、建设项目设计等阶段公众并无机会参与。这些阶段公众参与的缺失会大大增加后期参与的难度。

c. 公众知情权不够。在实践中,公众在环境评价程序中的知情权没有得到有效的保障,公众在获取信息方面存在不及时、不真实、不完整等问题。虽然政府、建设单位、环境评价机构有信息公开的义务,但对于“及时”这个概念的理解却极富有弹性。一旦信息公开义务主体怠于履行其义务,“及时”就变成“滞后”。政府、建设单位、环境评价机构基本上掌握了环境评价中的信息资源,当某规划或项目不能完全达到规定的要求时,基于自身利益的考虑,会对信息进行取舍、加工甚至扭曲,从而导致信息不真实。一些建设单位在公布信息时往往会避重就轻,只是简单地介绍了工程的建设规模、工程的基本内容和技术指标,而对项目可能造成的环境影响和所需要采取的防范措施等核心信息则未能明晰地向公众传递。由于缺少对项目的全面了解,公众在信息公开不完整的情况下,难以判断该项目对环境影响的程度,无法提出有针对性的意见。

d. 保障措施不力。①缺乏对环境违法行为的硬约束机制。缺乏对建设单位违反环境评价制度的硬约束机制,如补办规定的规定存在缺陷以及处罚力度弱。环境评价法中限期补办的规定实则鼓励了建设单位违反环境评价法,导致不少建设项目未经环境影响评价程序就上马。缺乏对环境评价行政主管部门

和公务人员违反环境评价制度的硬约束机制。目前,行政问责步履维艰,存在许多问题,诸如问责主体不明确、问责程序不规范、责任难以被落实等,行政问责多流于形式。②在我国司法实践中,由于受传统诉权理论的影响,认为公民或组织只有在权益受到侵害或者与特定纠纷有利害关系时,才有起诉资格,并且对权益的侵害和利害关系也是严格解释,被限于财产权和人身权范畴。由于某些环境损害并不涉及具体的人或团体,并且环境损害的发生具有滞后性,在项目运行之后才能显现损害后果和确定利害关系,若遵循传统的诉权理论,公众在损害发生之前就会因诉讼主体不适合而无法利用司法程序来保障自己的权益。

3 建议

3.1 合理界定参与对象范围

a. 当地的居民。当地的居民应是参与主体的主要组成部分,他们可能因为各种原因而受到了直接影响或与开发项目存在利害关系,从而应参与到环境决策过程中。

b. 其他“受到直接影响”和“存在利害关系”的居民。这主要指的是规划或项目所在地区之外的居民。这些“受到直接影响”和“存在利害关系”地区的居民应该有权参与这些项目的环境评价过程。

c. 各类专业人士。环境评价活动具有较强的专业性,专业人士对环境信息比一般人理解得更深入,不会被复杂的专业术语所迷惑。另外,出于对其专业的关注和职业道德的考虑,他们可能对参与更有热情,更能洞悉问题的所在,提高参与的效果。

d. 社会团体。一般包括环境保护团体和其他对环境保护有兴趣的团体。环境保护团体因其设立宗旨的不同,其利益需求也不同。例如,对全国性环境保护团体而言,尽管它们远离开行为地,但它们可能基于某些保护的利益或信念而希望参与地方的环境决策过程。除了环境保护团体以外,还有其他一些可能并不受项目的影响,但却对项目本身及其产生的影响具有浓厚兴趣的团体。这些团体虽然同项目没有直接的利害关系,但是它们可能拥有与项目有关的重要信息或资源。允许它们参与将有助于评价程序中关键问题的解决。

3.2 赋予公众对程序的启动权

赋予公众对程序的启动权是解决参与渠道不畅的前提条件。拥有对程序启动的主动权才能使公众持续地参与环境评价过程。正是因为制度化的参与程序启动困难,公众只能被迫采取“法外”的方式来表达意见。建立畅通的制度化的参与渠道就应当赋予

公众启动参与程序的权利,只要公众的申请合理,审批机关就应当批准。环境评价法仅将参与程序的启动主体设定为政府和环境评价报告书编制单位是不适当的。

我国在编制环境评价报告书及评审阶段才能引入公众参与,而在此前或之后公众都无参与的机会。环境评价程序是一个动态、连续的过程,仅在某一阶段参与使公众无法全面了解开发活动和建设项目的变化情况。因此,针对我国环境评价中公众介入的时机滞后及不连续问题,笔者认为,应借鉴国外成熟的经验,我国的公众参与也应体现为全过程参与。作为整个程序开端和发动的基础项目审查阶段,应该作为公众参与的起点。在这个阶段上引入公众参与,可以为有关行政机关提供该项目是否应该立项以及是否应该环境影响评价的参考意见。

3.3 保障公众知情权

a. 信息公开应当及时。这是信息公开的首要原则。当规划和建设项目在申请立项时就应该公布相关的背景信息,如果公众连正在进行的规划和项目都不知道,又谈何参与其中。此外,环境影响评价是一个动态过程,应根据各个阶段的不同情况及时更新有关信息,使公众能更有效地参与环境评价程序。

b. 信息公开应当真实全面。公众只有获得真实全面的信息,才能对环境影响作出准确的判断,提出有针对性的建议和意见。在环境评价中,尤其要保证那些涉及规划和项目对环境影响的关键信息真实全面公开。环境评价程序中应当重点公开的内容包括环境评价报告全本和环境主管部门审批决定的理由。环境评价报告全本可以让公众全面了解规划和项目对环境的影响程度和广度,找出问题的所在,使参与更有针对性。

c. 信息公开应该是双向的。信息公开既包括政府、环境评价机构、规划和建设单位向公众的信息公开,也包括公众向政府、环境评价机构、规划和建设单位进行信息的反馈与交流。政府、环境评价机构、规划和建设单位不仅应该履行公开信息的义务,同时更应该对公众提供的相关信息进行了考虑,做一个好的接受者,而不是一个单纯的信息发布者,必须考虑公众的利益诉求、价值偏好,甚至是对问题的主观感受。

3.4 完善保障措施

a. 完善环境影响评价法律责任。现有的《环境影响评价法》法律责任规定的处罚力度基础上,应继续提高处罚额度,根据拟议活动的投资规模来规定相应的处罚额度,改变“违法成本低、守法成本高”的现状。

b. 强化舆论监督作用。在制度化的参与渠道仍不畅通的情况下,新闻媒体在现实中发挥了强有力的监督作用。新闻媒体作为外部监督主体,具有内部监督和专门监督不可比拟的优越性,它通过制造和传播社会舆论而成为极具杀伤力的社会行为主体,成为司法和行政权力之外的“第四种权力”。

c. 充分发挥人大的监督作用。由于政府系统的封闭性,同体问责的效果并不明显。现实中,很少有政府及公务人员对违法的环境行政行为承担责任。在同体问责无法满足对责任追究的需求下,寻求异体问责的方式来弥补同体问责的不足,不失为一种有效的方法。在各类异体问责主体中,人大监督是宪法赋予的最具法律效力的监督,是我国监督体系中最具权威性的监督。

4 结 语

环境评价影响评价是一个极度错综复杂的利益博弈过程,实现多方利益的相对平衡是一个需要运用高度智慧和开放理念来应对的挑战。应积极探索、积累经验,逐步完善环境影响评价中的公众参与制度,构建一个资源节约型、环境友好型的生态文明的和谐社会。

参考文献:

- [1] 李艳芳. 公众参与环境影响评价制度研究[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2004.
- [2] 白平则. 环境法基本问题研究[M]. 北京:中国法制出版社, 2006.
- [3] 韩广, 杨兴, 陈维春. 中国环境保护法的基本制度研究[M]. 北京:中国法制出版社, 2007.
- [4] 文同爱, 胡春冬. 关于公众参与环境影响评价的若干思考[J]. 时代法学, 2003, 5(9): 95.

(收稿日期: 2010-03-16 编辑: 方宇彤)

