

DOI :10.3969/j.issn.1004-6933.2011.05.029

新疆少数民族地区水利水电工程环境影响评价公众参与探讨

孟冬梅

(新疆水利水电勘测设计研究院 新疆 乌鲁木齐 830000)

摘要 介绍水利水电工程环境影响评价公众参与的方式和内容,认为公众参与的方式有:新闻发布、召开专家咨询或审查会、召开公众座谈会、公众意见调查、接受公众来信、来访等。以新疆提孜那甫河莫莫克水利枢纽工程为例,具体分析公众参与的内容。强调在少数民族地区开展公众参与活动,首先要重视语言沟通问题;其次是要了解当地的民族习惯,对因工程建设受到影响的农牧民的诉求予以重视,避免可能发生的矛盾和纠纷。

关键词 水利水电工程 环境影响评价 公众参与 少数民族地区 新疆

中图分类号:X820.3 文献标识码:B 文章编号:1004-6933(2011)05-0127-04

Public participation and environmental impact assessment for water conservancy and hydropower engineering in ethnic minority areas in Xinjiang

MENG dong-mei

(Xinjiang Survey and Design Institute of Water Resources and Hydropower, Urumqi 830000, China)

Abstract: The ways of public participation in the environmental impact assessment for water conservancy and hydropower engineering are introduced: news releases, convening an expert consultation or review, holding public forums and public opinion surveys, and accepting public letters and visits. Taking the Momoke Water Control Project of the Tizinafu River in Xinjiang Province as an example, the content of public participation was analyzed. It is emphasized that developing public participation activities in the ethnic minority regions should address the following problems: first language; second, local ethnic customs; and finally, the demand of farmers and herdsman affected by the project construction, so as to avoid possible conflicts and disputes.

Key words: water conservancy and hydropower engineering; environmental impact assessment; public participation; ethnic minority areas; Xinjiang

水利水电工程的环境影响评价是对建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估,提出预防或者减轻不良环境影响的对策措施,进行跟踪监测的方法与制度^[1],它在我国“预防为主”的环境管理方针中发挥了巨大的作用。水利水电工程在可研阶段须编制环境影响报告书,并且开展公众参与活动。公众参与是环境影响评价的重要环节,它是项目业主方或环境影响评价单位同公众之间的一种双

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和威胁,以取得经济效益、社会效益、环境效益的协调统一^[2]。

1 公众参与的目的

在水利水电工程环境影响评价中,通过公众参与,可获知公众对项目的各种看法、意见,为维护公众的切身利益找到依据,在环境影响评价过程中充

分采纳可行性建议,减少由于两者缺乏联系而使公众产生担忧,使环境影响评价从实际出发,维护公共利益。

为了达到上述目的,首先要让公众了解工程项目概况,因为如果公众对项目知之甚少,他们就无法对项目作出合理的决定,也容易引起不必要的纠纷。工程项目概况主要包括两方面:①项目的由来、类型、规模、地点等;②由项目引起的环境问题及解决这些问题的措施等。

2 公众参与对象

参与水利水电工程环境影响评价的公众一般可以分为:直接受影响的公众团体和个人、受影响团体的公众代表以及对工程感兴趣的团体公众。

直接受影响的公众团体和个人包括直接受影响的单位和居民、项目的预期受益人、承担风险的团体和利益相关团体,他们一般生活在受项目影响的区域内。

受影响团体的公众代表,他们能提供信息,做受影响团体和利益相关集团的倡导者和发言人。他们可以是公共代表(如国家和政府代表、地方官员等)、传统的当局人员(村长、乡长等)、地方组织(包括非政府组织)等。

对工程感兴趣的团体公众或许不受项目的影响,但他们对项目的影响感兴趣。这些团体不能代表当地直接受影响的人群,但他们通常关心一些特殊问题,如生物多样性保护、能源保护、农业发展以及环境保护等问题,他们的介入有助于项目建设引发问题的解决。

3 公众参与的方式和内容

在水利水电工程环境影响评价中,良好的沟通方式可以使公众参与收到良好的效果。常用的沟通方式有:新闻发布、召开专家咨询或审查会、召开公众座谈会、公众意见调查、接受公众来信、来访等^[3]。随着信息技术的飞速发展,公众参与的形式和内容更加广泛,如通过计算机网络、设立专线电话等方式征求公众对一些大型建设项目的看法和环保建议。

对于水利水电工程,公众参与的内容要视开发建设项目的活动内容及环境影响因素来确定,按照项目的建设及工程特征并针对开发建设项目的性质,制定出针对性和指导性的公众参与方案。笔者以新疆提孜那甫河莫莫克水利枢纽工程为例,具体分析开发建设项目的环境影响评价中公众参与的内容。

莫莫克水利枢纽工程位于新疆喀什的少数民族

地区,为了让广大少数民族公众了解莫莫克水利枢纽工程的相关情况,以便评价单位更好地了解公众对项目建设的相關意見,業主單位在《喀什日報》上用漢語、維吾爾語兩種文字就莫莫克水利枢纽工程的相关情况进行了公示,并且在政府网站上也进行了公示,公示期超过15d^[4]。

为了更好地听取工程建设区社会各界对工程建设的意见,环评工作人员向相关行业专家进行咨询,对县(乡)政府等公共管理部门的工作人员进行一对一问卷调查。另外,由于本工程建设征占地、移民安置等问题,将影响到工程建设区域及周边的少数民族农牧民的生产生活,因此,对他们也进行了一对一的问卷调查,以征询他们的意见。在进行问卷调查时,从环评工作人员中抽调出少数民族同志参与其中,以利于沟通。

工程施工活动、建设征占地以及由此引起的移民安置问题,以及工程运行期对周边环境产生的影响等问题,往往直接影响工程建设区农牧民的生产生活。收集他们对工程建设的意见,首先要重视语言沟通问题,其次是要了解当地的民族习惯,对因工程建设受到影响的农牧民诉求予以重视,可以避免可能发生的矛盾和纠纷^[5]。鉴于影响区内农牧民以维吾尔族居多,公众参与调查表采取汉语、维语两种语言形式。对于部分农牧民文字表达能力差,采用书面收集意见较困难的,采取按照调查问卷的内容,直接口头问询记录的调查方式,随机抽取调查对象。

参与评价的公众人数越多,其有效性越高^[6]。但在执行过程中,不可能把受影响区域内的公众都作为调查对象进行调查,而是从中选取一定数量的公众进行调查。莫莫克水利枢纽工程公众参与答卷有160份,并采取汉语、维语两种语言形式。新疆提孜那甫河莫莫克水利枢纽工程环境影响评价公众参与调查项目见表1。

4 公众参与调查结果的分析和处理

4.1 公众参与走访调查结果

本次调查共发出公众参与调查表160份,收回150份(占93.7%)。在调查参与公众中,男性101人,占67.3%,女性49人,占32.7%;在文化程度构成上,大专以上者占23.2%,中专占31.4%,中学占11.4%,小学及其他占34.0%;在职业构成上,干部、农民及其他成分分别各占25.3%、52.0%、22.7%;在民族构成上,汉族占22.3%,少数民族占77.7%;在年龄分布上,40岁以上和40岁以下分别为38%和62%。

表 1 新疆提孜那甫河莫莫克水利枢纽工程环境影响评价公众参与调查表

一、基本情况			
1、姓名		2、性别	
		男 ☐ 女 ☐	
3、年龄	☐ 18 岁以下	☐ 19 ~ 39 岁	☐ 39 ~ 60 岁 ☐ 60 岁以上
4、民族	☐ 汉族	☐ 维吾尔族	☐ 哈萨克族 ☐ 其他
5、文化程度	☐ 小学及以下	☐ 初中	☐ 高中或中专 ☐ 大专及以上
6、职业	☐ 农牧民	☐ 学生	☐ 工人及技术人员 ☐ 干部或公务员
7、单位名称			
8、月收入	☐ 500 元以下	☐ 500 ~ 1000 元	☐ 1000 ~ 2000 元 ☐ 2000 元以上
二、项目概况			
拟建的莫莫克水利枢纽工程位于提孜那甫河山区中游河段上 ,地处喀什地区叶城县柯克亚乡境内 ,地理坐标 :东经 76°57′ ~ 76°58′ ,北纬 37°23′ ~ 37°24′ ,坝址控制流域面积 4488.5 km²。工程区东距叶城县柯克亚乡政府 30km 左右 ,北距叶城县 110km 左右 ,距喀什市 368 km ,距乌鲁木齐市 1604 km。莫莫克水利枢纽工程是提孜那甫河上的控制性工程 ,起着龙头水库的重要作用 ,主要承担防洪、灌溉和发电的工程任务 ,工程由挡水坝、导流兼冲沙泄洪洞、溢洪道、发电引水系统及电站厂房等组成。大坝为混凝土面板砂砾石坝 ,最大坝高 77 m ,总库容为 1.18 亿 m³ ,正常蓄水位为 1897.5 m ,死水位 1875 m ,电站总装机容量为 16 MW ,多年平均年发电量为 0.583 亿 kW·h。 本工程的建设将有效缓解提孜那甫河下游灌区防洪压力 ,改善灌区的引水条件 ,提高地区的用电保证率。由于工程蓄水和调节改变了提孜那甫河的天然径流过程 ,可能对提孜那甫河水温水质、水生生态造成影响 ,此外 ,工程占地、水库淹没、移民安置等也会带来相应的环境影响。同时 ,工程施工期存在“ 三废 ”和噪声排放的影响。			
三、调查内容			
1 您是否知道莫莫克水利枢纽工程？			
☐ 知道 ☐ 不知道			
2 您通过何种途径了解工程情况？			
☐ 广播 ☐ 电视 ☐ 报刊 ☐ 会议 ☐ 其他			
3 您认为工程建设将产生哪些环境影响(可多选)？			
☐ 水体污染 ☐ 大气污染 ☐ 废渣 ☐ 噪声 ☐ 土壤 ☐ 生态			
4 对于本工程的建设您最关心的环境问题？			
☐ 水体污染 ☐ 大气污染 ☐ 固废影响 ☐ 噪声影响 ☐ 水生生态及鱼类 ☐ 其他			
5 您认为工程运行期对水环境的影响？			
☐ 有利影响 ☐ 不利影响 ☐ 没有影响			
6 您认为工程运行期对鱼类的影响？			
☐ 有利影响 ☐ 不利影响 ☐ 没有影响			
7 您认为工程运行期对陆生动物的影响？			
☐ 有利影响 ☐ 不利影响 ☐ 没有影响			
8 您认为工程建成后对下游的防洪是否有利？			
☐ 有利 ☐ 不利 ☐ 没有变化			
9 您认为工程建成后对水资源合理利用是否有利？			
☐ 有利 ☐ 不利 ☐ 没有变化			
10 您认为工程的哪种效益最为显著？			
☐ 社会效益 ☐ 经济效益 ☐ 环境效益			
11 您认为工程对改善地区经济发展的作用？			
☐ 很大 ☐ 一般 ☐ 很小 ☐ 不清楚			
12 您认为移民安置是否会破坏周围生态环境？			
☐ 会 ☐ 不会			
13 您认为工程兴建对当地环境影响的总趋势？			
☐ 会提高当地环境质量 ☐ 有一定影响 ,需采取环境措施加以控制或减免 ☐ 不会有影响			
14 您对于解决工程环境问题有何建议？			
☐ 加强环保设计 ☐ 加强环保管理 ☐ 增加治理设施投资 ☐ 其他			
15 您对本工程的态度？			
☐ 支持 ☐ 可接受 ☐ 反对 ☐ 无所谓			
16 您最关心的环境问题是哪些？您对工程兴建有什么意见和建议？			

归纳公众参与的结果主要有以下几方面的意见：

- a. 认为莫莫克水利枢纽工程的建设对叶城县意义重大 ,将促进地区经济社会发展 ,增加固定资产投入 ,对拉动地方经济发展、解决剩余劳动力、稳定社会环境都有积极意义。
- b. 根据统计数据 ,调查对象中 80% 的人都知道

莫莫克水利枢纽工程项目 ,98% 的人赞成该项目实施 ,100% 的人认为项目建设会促进当地经济发展。

- c. 就本工程实施带来的敏感生态问题 ,调查对象中 98% 的人都认为会对工程建设区域的生态环境造成不利影响 ,17% 的人认为对其影响较大。有一部分人提出应该做好项目施工过程中的环境管理 ,防止施工过程中较大地破坏周边环境。

d. 调查对象中有 97% 的人希望该项目尽快实施 ,有 80% 的人认为如果该项目实施过程中对环境产生一些暂时的不利影响影响到了他的生活 ,只要长远利益对他们是有利的 ,他们可以理解。有 3% 的人对此持否定态度 ,17% 的人认为赔偿后可以接受。

4.2 公众关心的问题

从莫莫克水利枢纽工程公众参与调查的结果看 ,公众对工程施工、水库淹没和移民搬迁将给当地自然环境、社会环境和生态环境造成一定的不利影响比较关注 ,其中最关心的是能否妥善安置移民 ,使他们搬迁后的生活水平有所提高。在向专家进行公众参与调查中 ,主要通过走访与咨询的方式对专家进行调查 ,多数专家对工程建设可能带来的自然环境和社会环境问题客观地表达了自己的意见。具有代表性的专家意见为 :水库淹没房屋及耕地 ,这对库区现状会带来一定程度的不利影响 ,大坝建成后将阻断提孜那甫河鱼类的洄游通道 ,影响该河的水生动物及生态环境。因此 ,在工程建设前期应做好论证工作 ,把工程对生态环境的影响放在重要的位置考虑。

4.3 公众意见的处理

有关工程环境保护部分的内容尽可能在环境影响报告书中反映 ,界定其影响性质、范围、程度 ,并提出减免不利环境影响的对策措施^[7]。

有关移民安置方面的意见和建议通过有关途径反映给工程建设部门以及移民安置规划的编制单位 ,在移民安置规划编制中也充分考虑了公众意见 ,以便在移民安置的实施过程中采纳公众提出的合理建议。

公众关心的主要问题及处理结果见表 2。

表 2 公众关心的主要问题与处理结果

公众关心的主要问题	处理结果
施工期“三废”排放对环境的影响	将施工期的“三废”治理和噪声、扬尘污染防治纳入招标合同 ,施工期采取相应对策措施予以减缓或消除 ,当地环保局加强监督检查
移民安置的有关问题	在移民安置工作中坚持移民自愿、受益的原则 已向项目业主及设计单位反馈移民意见 ,在下阶段工作中 ,将充分落实相关政策 ,做好移民安置规划 ,消除移民的顾虑 少数移民希望工程建设为其提供就业机会 ,已向项目业主反映移民意见 ,将予以考虑
工程开挖等建设活动将破坏原有自然植被 ,增加水土流失	采取工程措施和植物保护措施防治水土流失 ,进行植被恢复
工程建设对工程河段鱼类的影响	委托相关科研院所开展专题调查研究 ,并在环评报告书中提出相应保护管理要求 ^[8]

在少数民族地区开展水利水电工程环评公众参与活动 ,首先要重视语言沟通问题 ,其次是要了解当

地的民族习惯 ,对因工程建设受到影响的农牧民的诉求予以重视 ,避免可能发生的矛盾和纠纷。

5 结 语

水利水电工程环境影响评价的公众参与是一项技术性工作 ,笔者以新疆提孜那甫河莫莫克水利枢纽工程为例 ,介绍了该工程的公众参与情况。为环境影响评价中公众参与工作提供参考。

参考文献 :

[1] HJ/T2.1—1993 环境影响评价技术导则 总纲[S].
[2] 朱党生 ,周奕梅 ,邹家祥.水利水电工程环境影响评价[M].北京 :中国环境科学出版社 ,2006.
[3] HJ/T88—2003 环境影响评价技术导则 水利水电工程[S].
[4] 环发〔2006〕28号) 环境影响评价公众参与暂行办法[S].
[5] 国家环境保护令第2号.建设项目环境影响评价分类管理名录[S].2008.
[6] HJ/T19—1997 环境影响评价技术导则 非污染生态影响[S].
[7] 国务院第253号令.建设项目环境保护管理条例[S].2008.
[8] 国务院.全国生态环境保护纲要[S].2000.

(收稿日期 2011-04-14 编辑 徐 娟)

