

提高建设项目环境影响评价中公众参与的有效性

王 斌,马玉美,王 新,于 波

(山东省泰安市环境保护研究所,山东 泰安 271000)

摘 要:建设项目环境影响评价(EIA)日益成为国家环境管理的重要工具。公众参与是EIA的重要组成部分。分析建设项目环境影响评价中公众参与的机制,认为存在着各种影响公众参与有效性的问题,提出注重参与对象的代表性,形式的有效性等提高建设项目环境影响评价公众参与的有效性的方法。

关键词:公众参与;建设项目环境影响评价;有效性

中图分类号:F224.5

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2005)03-0132-02

0 前言

建设项目环境影响评价(EIA)中的公众参与是指公众(有关部门、专家、居民等)通过法定的方式参与一切与环境影响评价有关的活动,包括环境影响评价文件的制作、审查和事后监督。它是项目方通过环评工作同公众(有关部门、专家、居民等)之间的一种双向交流。公众参与是一种有计划的行动;它通过政府部门和项目负责单位与公众之间双向交流,使公民们能参加决策过程并且防止和化解公民和政府机构与开发单位之间、公民与公民之间的冲突。公众参与强调项目各方面公众之间联系和交流的重要性^[1]。

1 建设项目 EIA 中公众参与存在的问题

1.1 参与对象选取不合理

参与的公众应为环保主管部门、行业主管部门、建设单位和受委托的环评单位以外的社会团体或个人以及其他感兴趣的团体或个人。通俗的理解即直接受影响、间接受影响以及其他感兴趣的团体或个人。目前EIA工作中参与对象选取随机性强,未考虑

公众的背景。由于受到对拟建项目的了解程度、利益关系以及距离项目远近,公众的态度差别很大。比如:2004年6月北京市水价听证会前后,中国青年报(电话调查)和中央电视台经济半小时(问卷调查)的调查结果中赞同水价上调人数比例分别为4%和45%^[2]。现有EIA公众参与实践中,农村弱势群体由于缺乏帮助而被忘记和忽视^[4]。

1.2 公众意见的效力有限

由于我国对于环境影响报告的内容没有类似于美国等发达国家的有关替代方案的强制性规定,多数情况下公众只能对唯一的评价方案中提出修正意见或者加以完全否定^[5]。事实上,一项出于经济发展需要而且已经由各有关部门初步审查同意计划实施的建设项目,由公众加以完全否定的可能性是非常小的,公众无权通过对环境影响评价提出意见来影响环境影响评价的结论,况且环境影响评价的结论也只是有关行政机关进行决策的依据而已,公众意见的效力是极其有限的。对于政府部门怠于职守,疏忽监管等不作为,公众参与没有发挥作用的机会。例如,济南金鸡岭热源厂扩建项目,选址于市区主导上风向和地下水直接补给区的

上游,山东省环保局虽举行了公众审查会,结果也是提出整改后放行^[6]。

1.3 调查内容设置不科学

有些公众参与的调查内容设置片面,内容简单,语言单调,技术术语多,使公众难以理解,无法有效地回答调查问题。有的环评单位为了自己的方便,在不同项目环评应用雷同的调查问卷,会导致环评结果的偏颇。

1.4 公众参与时段滞后

有关单位、专家和公众只有在环境影响报告书大纲制作完成送交审批时才能介入,削弱了公众参与对于环境影响评价的能动作用,环保部门和评价单位无法及时从公众获取有益的信息和建议帮助,以使环保对策和措施利益最大化,比如在“江苏铁本”事件中,当地环保监管部门竟然不知道投资100多亿元的铁本项目已经开工建设了8个月;另外,也影响了公众知情权。

1.5 参与形式单调、双向性差

公众参与形式较单一,多为问卷形式并辅以相应的信息发布,少数项目召开讨论会。许多项目在问卷调查之前并未进行充分的信息发布工作。导致许多公众对拟建项目不甚了解,仅凭问卷中的项目简介了解一

收稿日期:2004-07-26

作者简介:王斌(1970-),男,学士,工程师,主要从事环境监测与环境评价工作,在省级以上刊物发表论文11篇,参与省级课题2项。

二。多数公众只能通过调查问卷或调查小组反馈意见,对许多感兴趣的对象缺乏方便的信息反馈途径,从而影响公众参与双向交流的效果。

2 改进公众参与有效性对策

加强公众参与是提高建设项目 EIA 有效性的需要。针对建设项目 EIA 公众参与中存在的问题,应注意以下几个方面。

2.1 选取具有代表性的参与对象

公众的代表性是建设项目 EIA 中公众参与有效性的重要因素。对象选取时,在范围、背景及人数确定等方面力求合理。选取范围不仅包括直接或间接受影响的公众,还应鼓励其他感兴趣的团体或个人参与调查。调查对象人数依项目规模而确定。公众的环境意识、思想文化素质和法制观念对公众参与的有效性也有影响。应当增加对相关村民委员会(居委会)和各级人大代表意见的采集^[7]。

2.2 采取有效的参与形式

建设项目 EIA 公众参与强调建设项目各方同公众之间联系和交流的重要性。参与形式的有效性体现在信息交流的双向性中,如报纸、电台、广播、电视及网络等都可承担信息发布的工作,使公众更清晰地了解情况。在具体工作中,应依据项目的复杂程度、影响范围来选择适当发布方式。应赋予公众(特别是各级人大代表)在 EIA 专家评审会旁听的权力,以监督不负责任的专家和 EIA 编制单位。

2.3 调查内容科学有效

公众调查的内容设置应满足以下几点:体现项目的自身特点、语言表达符合公众口味、设置相应的背景调查、涉及经济和环境

效益方面的调查。便于理解的语言有助于公众意见的充分反映。背景影响信息表达,背景调查有助于科学的分析。公众参与的目的是提高项目的环境和经济效益,在内容设置中应体现公众对此提出的意见。

2.4 定量、半定量整理,科学分析

采取定量、半定量整理方法客观地反映公众意见。主要考虑权重问题,包括调查问题即影响因素的重要性及公众受影响的程度。可根据影响因素的重要性对评价指标进行等级划分并评分。按同心圆原理对参与对象进行权重赋值,即以项目选址(限于非线状评价项目)为圆心画同心圆,一定半径的圆内调查对象的意见赋较大的权重值,半径越大的赋值越小。出于个人利益,公众参与有时会产生误导作用,在分析过程中,注重科学、辩证地分析,得出客观的结果。

2.5 赋予公众意见效力

公众的意见应该有限制项目实施的效力。应规定详细的公众参与程序形式来弥补实质不公正的结果,如给予公众充分发表意见的机会、对公众意见的处理进行反馈并公布、在公众意见的基础上修改环评报告等。

2.6 保障公众参与的权利

合法的参与权利激励公众关注环境。将公众参与作为监督环境管理和提高 EIA 有效性手段提升到法制高度是保障公众权利的有效途径。此外,保障公众参与贯穿环评工作的始终,避免时段滞后现象的发生。

3 结语

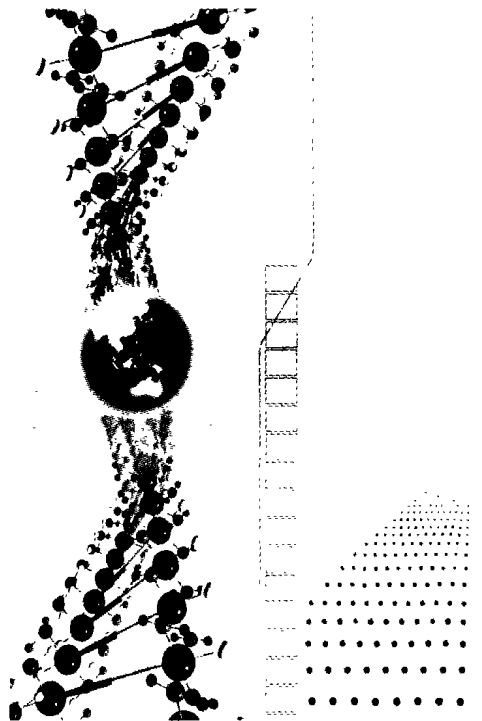
建设项目 EIA 公众参与有效性有待提高,这不仅仅是建设项目 EIA 自身的要求,也是中国现阶段社会主义民主的充分体现。

有效实施公众参与,可提高建设项目环评的有效性,并可提高全民族的环境保护意识。

参考文献:

- [1]高帆.环境保护呼唤公众参与——访国家环保总局副局长潘岳[N].中国妇女报,2004-06-03.
- [2]<http://www.cctv.com/jjbx/20040604/100501.shtml>.
- [3]方奕晗.北京市民质疑水价调整[N].中国青年报,2004-06-07.
- [4]汪庆杰.公众参与和中国农村弱势群体[J].世界环境,2002,(6):26-27.
- [5]车纯滨.环境影响评价要加强公众参与[J].山东环境,2002,(6):3-4.
- [6]高焰等.关于《环境影响评价法》的思考[J].环境保护,2003,(3):8-10.
- [7]孟丹,陈建新.论公众参与城市规划[J].科技进步与对策,2003,(5):46-48.

(责任编辑:董小玉)



Enhance Efficiency of Public Participation in Environmental Impact Assessment

Abstract: Environmental Impact Assessment (EIA) can effectively correspond economic development with environmental protect. Public participation was an important part in Environmental Impact Assessment. Based on its definition and functions, efficiency of public participation in Chinese EIA was analyzed. Public representation, ways, content, analytical methods and time lag etc. effect efficiency of public participation. Public representative, effective ways, scientific content, rational analysis and legal right of public participation were presented to resolve those problems.

Key words: public participation; environmental impact assessment; efficiency

