



公众参与在环境影响评价中的问题与对策研究*

■ 郝亮^{1**}, 杨威杉^{2**}

1. 环境保护部环境与经济政策研究中心 北京 100029

2. 环境保护部环境规划院 北京 100012

摘要:识别公众参与在环境影响评价中存在的问题并提出建议意义重大。本文在系统回顾中国环评制度发展历程的基础上,对厦门PX项目和四川什邡事件进行再审视,分析发现目前我国环境影响评价中的公众参与存在时点滞后、效果不佳、信息公开制度不健全、参与权和知情权难以得到保障和满足、滞后于城市建设与经济发展速度等5方面问题。鉴于此,文章从4方面提出建议:一是强化公众参与环境影响评价的外部保障制度建设;二是完善公众参与环境影响评价的实施细则;三是建立环境影响评价公众参与决策的倒逼机制;四是加强环境宣传和教育,提升公民环境意识和参与能力。

关键词:环境影响评价 公众参与 案例研究 问题与对策

DOI:10.11842/chips.2017.08.014

一、引言

环境公众参与是指公众或其代表根据宪法及国家相关法律法规赋予的权利参与各项保护环境的活动,是对环境立法及政府或相关部门环境决策、环境行为的监督^[1],也是环境保护法律体系的关键组成部分,其对于环境问题解决方案的再评估和公众参与态度的再考量具有重要意义^[2]。环境影响评价(以下简称“环评”)是首批明确将公众参与纳入其中的程序,并成为目前应用最为广泛的环境决策手段。

公众参与是环评的重要组成部分,规划或建设项目的实施直接影响周边居民的生活质量,因此,公众

有权利知道、参与并决定其生活环境的变化^[3,4]。环评中公众参与的目的在于改善规划和项目质量、通过预防诉讼和成本高昂的进度延误改善项目实施质量、满足法律要求、提高公民主动参与意识、促进民主、保护个人权益以及使项目成果得到认可等^[5-8]。然而,多年来我国的环保事业形成了“大政府、小社会”的格局,这虽然有利于发挥政府在提供环境产品中的主导作用,但却在某种程度上影响了公众参与机制的发挥。鉴于此,本文在回顾我国环评发展历程的基础上,通过对厦门PX项目和四川什邡事件的再分析,识别现阶段环评中公众参与存在的问题,并提出相应的建议,以期对完善环境影响评价制度有所裨益。

* 欧盟委员会环境总司与中华人民共和国环境保护部 EuropaId 计划(编号:DCI-ASIE/2012306-330):中欧环境治理项目(Environmental Governance Program),负责人:Dr. Mariachiara Alberton。

** 郝亮,博士,环境保护部环境与经济政策研究中心助理研究员,研究方向:环境信息公开;杨威杉,中国科学院科技战略咨询研究院博士研究生,环境保护部环境规划院助理研究员,研究方向:环境规划、环境政策。

二、中国环评中公众参与制度的建立和发展历程

中国于1973年引入环境影响评价的概念,1979年制定的《中华人民共和国环境保护法(试行)》对该制度予以确认;但公众参与的理念则是1991年在亚洲开发银行资助的环境影响评价培训项目中首次提出,并直到1993年《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》的发布才标志着这一理念正式获得国家认可。

从1996年开始,中国开始逐渐重视环境影响评价公众参与制度。《国务院关于环境保护若干问题的决定》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国噪声防治法》、《建设项目环境保护管理条例》等规范性文件的制定和修订工作都原则性地提出了考虑公众意见等要求,为中国环境影响评价公众参与法律体系的改进与完善奠定了基础。2002年通过的《中华人民共和国环境影响评价法》使我国的环评公众参与制度有了跨越式发展,该法一改之前仅作原则性规定的做法,对公众参与的形式、范围、人员、阶段等情况作了较为细致且可操作的规定。2006年原国家环境保护总局发布的《环境影响评价公众参与暂行办法》对环评的公众参与制度进行了深化,明确了公众参与的原则、参与主体的权利与义务、征求意见的具体范围、各个阶段信息公开的要求、调查公众意见的具体形式、时间和期限等,是环评制度民主化进程的里程碑。2009年国务院通过的《规划环境影响评价条例》则进一步将公众参与的范围由建设项目扩大至对环境可能产生影响的专项规划。2013年环境保护部制定的《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法(试行)》更是要求将包括水、大气、噪声污染等诸多环境监测结果向社会公众公开。2015年实施的《环境保护法》单独设立信息公开和公众参与的章节,相比之前单行法中公众参与的制度规定,全面提升了公众在环境保护过程中的知情权和监督权,同时也对现行环境影响评价法及其他相关法律中公众参与提出新的要求。为避免建设项目中环评编制单位在公众参与中走过场、企业提供或编造公众同意等虚假信息以欺骗审批单位等现象,2017年颁布的《建设项目环境影

响评价技术导则 总纲》在工作程序中将公众参与和环境影响评价文件编制工作分离,环评中的公众参与部分将由企业自行承担,单独报送。

除上述与环评中公众参与直接相关的法律外,2003年制定的《中华人民共和国行政许可法》、2004年原国家环境保护总局颁布的《环境保护行政许可听证暂行办法》、2007年国务院制定的《中华人民共和国政府信息公开条例》与原国家环境保护总局颁布的《环境信息公开办法(试行)》、2010年证监会制定的《上市公司环境信息披露指引》等从环境保护行政许可听证制度与环境信息公开制度两方面为其提供了制度保障^[9]。

三、典型案例分析

虽然相关法律法规对建设项目环评中公众参与做了明确的规定,但在执行过程中依然存在诸多问题,近年来各地发生的环境群体性事件,均由环评中公众诉求没有得到充分满足而引起,并逐渐变为社会热点问题,引发人们对环境利益的关注。本文对厦门PX项目和四川什邡事件两起经典环境群体性事件进行再审视,分析目前环评中公众参与在功能定位、程序细则等方面存在的问题,以期提出改善的建议。

1. 案例选取

案例研究法作为社会科学的基本方法,其目的在于识别既有理论在实践中的问题。通过案例分析,研究者可以对具体事件和过程进行追溯以提出改善问题的途径与方法。本文选取厦门PX项目和四川什邡事件作为研究案例,一是这两个案例影响较广,社会关注度高;二是两则案例分别涉及环境污染与资源破坏、城市与乡村,具有较强的代表性,同时,学者们已经开展了研究,具有典型性;三是考虑到资料的可获取性,文中案例能从新闻报道、网络、学术论文等途径获得相互验证的资料。

2. 描述性叙述

(1) 厦门PX项目

2004年2月,国家发展和改革委员会批准厦门二甲苯化工项目(以下简称“PX项目”);次年,原国家环保总局批准了该项目的环境影响评价报告书。但直至2006年11月,该项目才正式开工,并预计2008年投入



生产,工程投资额达108亿元,年产精对苯二甲酸270万吨,下游企业年产聚酯化纤80万吨,工业产值可达800亿元/年,约占厦门市2006年GDP的7成。

事件源起于中国科学院院士赵玉芬等105名全国政协委员在2007年3月的全国人大、政协两会上联名签署的“关于厦门海沧PX项目迁址建议的提案”,虽然该提案未获通过,但却引发了媒体和民众对厦门PX项目的强烈关注。同年6月,厦门市民以“散步”的形式,集体在市政府前表达反建PX项目的诉求。随后,厦门市政府决定暂缓建设位于海沧的PX项目,同时,福建省政府要求厦门市在PX项目原有环评基础上进一步扩大评价范围,并对海沧的区域规划重新进行环评。

2007年7月,厦门市人民政府委托中国环境科学研究院(以下简称“中国环科院”)开展“厦门市城市总体规划环境影响评价”,鉴于PX项目与《厦门市城市总体规划(2004-2020)》的主要冲突是海沧南部地区的发展定位,中国环科院集中力量对该地区空间布局的环境影响进行了重点论证,完成了《厦门市重点区域(海沧南部地区)功能定位与空间布局的环境影响评价》专题报告。结论显示,海沧南部地区空间狭小、布局存在冲突,因此,《厦门市城市总体规划(2004-2020)》中关于海沧地区的定位应该在“石化工业区”和“城市次中心”间突出其首要发展方向。同月,为消除公众忧虑,厦门市科协制作了数万份宣传册,随《厦门日报》散发给市民,介绍PX项目的风险可控性^[10]。

2007年12月5日,厦门市政府正式发布环评报告简本,并启动公众参与程序,包括现场电视直播摇号过程、邀请反对代表现场监督、座谈会媒体全程开放以及网上互动等形式,听取民意。至13日,专题报告“公众参与环节”共持续7天,由厦门市政府和中国环科院共同组成的公众参与小组收到13封群众来信,2000多个电话和近3500封电子邮件,其中既有对规划环评政策的不解,也有对报告技术细节的质疑^[11]。根据公众参与结果,2007年12月16日,福建省和厦门市政府决定顺从民意,将项目迁往漳州。

(2) 四川什邡事件

宏达钼铜项目是汶川“5·12”特大地震灾区产业

发展振兴的重大支撑性项目,是四川省委、省政府确定的“十二五”重大产业项目,项目按照国家最新标准和最高要求进行环境影响评价,并于2012年3月26日通过环保部审批。建成后年销售收入预计达500亿元,利税超过40亿元,对增加财政收入、提供就业岗位与改善民生具有重大意义。

在带来诸多正面意义的同时,该项目却曾因重金属污染严重,在云南、新疆选址时遭到当地百姓的强烈抗议。虽然项目环评公众参与信息公示称项目所造成的水、大气、噪音等污染均不会超标,但什邡市民对结果依然产生质疑。而国家环保部官方网站在2012年2月28日对项目进行的审批前公示内容仅为:“项目主要建设内容包括4万吨/年钼冶炼系统、40万吨/年阴极铜冶炼系统和自备电厂三个部分,工程实际总投资67.24亿元,其中环保投资9.6547亿元”,除此之外,未公布任何相关信息^[12]。这导致在过去的两年里,本地民众对如此重大的项目几乎一无所知,例如,与该项目仅有近百米之隔的渔江新村村民直到项目奠基当天才知道其存在。

在2012年6月举行的项目开工典礼期间,少数市民在网站上对项目的环保问题进行议论,并从围观、发牢骚、言语攻击逐渐发展到网上串联、组织抗议等活动。6月30日上午,十几名市民到什邡市委集中上访,在工作人员劝解后离开。7月1日晚,有数百名学生与市民聚集在什邡市委门口和宏达广场进行上访与游行,要求停建项目。次日上午,部分市民陆续在什邡市委、市政府门口聚集,示威反对钼铜项目建设。随着游行和示威人数的不断增加,局面进一步恶化,最后更是引发了大规模的警民冲突^[13]。

3. 存在的问题

通过对上述两个案例的分析,可以得出我国的环评公众参与制度在实践中主要存在以下5方面问题:

第一,环境影响评价公众参与时点滞后。四川什邡案例反映出虽然大多数建设项目进行了系统与科学的环境影响评价,但是对于公众参与环节重视不够,在启动后补办环评手续并开展象征性公众参与的现象普遍存在,政府机关对公众参与决策监督机制也普遍持不积极或走过场的态度。

第二,环境影响评价公众参与效果不佳。通过分析厦门PX案例发现,简单地对话方式并不能满足公众表达利益诉求,即便举行听证会,也难以消除公众对环评报告公正性或科学性的质疑,加之目前双方既缺乏良好的表达意见、开展质证与辩论的途径,也缺乏有效的环境决策依据、证据及理由的说明程序,致使双方意见难以达成一致。

第三,环评公众参与信息公开制度不健全。相关部门不仅垄断环评的具体信息,而且对于公开的环境信息也避重就轻,环评审批依据、理由、程序等信息的公开意识淡泊,导致公众缺乏了解和参与环评的途径,社会信任度降低。

第四,环评公众参与程序设计不健全使公众的参与权和知情权难以得到保障和满足。例如,从环评的审批流程来看,宏达铝铜项目的环境评测工作手续齐全,按照环评要求,治污设施建设占项目总投资的14%,严格废弃物管理,最大限度地控制污染。同时,项目开工后,环保部门还将安装监测设备并配备监测人员,进行全方位测评。但由于信息公开不足,造成了部分群众对该项目不了解、不理解、不支持,公众的参与权和知情权没有得到满足。

第五,环评中的公众参与工作滞后于城市建设与经济发展速度。以厦门PX项目为例,根据《建设项目环境保护管理条例》,原国家环保总局于2005年批准了该项目的环境影响报告书,但至2006年底动工,拟建场址周边地区的开发建设情况已经发生了很大的变化,兴建了一批住宅区,海沧新市区也加速建设。2006年11月,原国家环保总局在检查化工布局中发现该区域存在因开发规划变动引发的环境矛盾,因而对该区所有化工石化建设项目暂缓审批,并建议厦门市政府进行区域规划环评。

四、结论与建议

1. 结论

环评中的公众参与对于规划或建设项目的顺利实施具有重要作用。本文在系统回顾中国环评制度中公众参与发展历程的基础上,以厦门PX项目和四川什邡事件作为研究案例,分析发现目前我国环境影

响评价公众参与存在时点滞后、效果不佳、信息公开制度不健全、参与权和知情权难以得到保障和满足、滞后于城市建设与经济发展速度等5方面的问题,进而制约了公众参与环评的效果。

2. 建议

(1) 强化公众参与环评的外部保障制度建设

从实施环评中公众参与的外部环境来看,首先,在法律层面,明确公民对国家和社会事务管理过程中的参与权。《宪法》赋予了人民依照法律规定^[14],通过各种途径和形式,管理国家事务、经济和文化事业、社会事务的权利,但除《环境影响评价法》外,其他法律并没有涉及。因此,环评中的公众参与成为社会公众表达各种诉求的唯一出口,这是造成目前乱象的根本。建议通过法律或部门规章等形式在规划等决策过程中引入公众参与制度,或对建设项目与专项规划的决策制定统一的公众参与办法,明确公民参与政府决策和社会管理的权利,并通过具体的实施细则予以保障。

其次,在行政体制层面,应建立健全环境部门参与和社会经济发展管理部门重大规划和工程项目的决策机制,建立环评公众参与过程中多部门联合工作机制^[15]。环境部门在专项与综合性规划、重大项目立项前期参与决策,从法律、政策和制度层面解决规划或建设项目的可行性问题,有助于化解项目进入环评阶段后面临的各种乱象,化解社会矛盾。

最后,在具体实施层面,应落实严格的行政问责和社会监督机制,强化环评制度实施。一是落实自上而下的行政问责制度,针对发现的环评问题,不仅要追究生产方责任,更要追究环评批准机构和地方政府责任;二是建立严格的环评审核制度,环评报告是否科学、企业是否满足环评的相关要求,不能由一家机构、一个部门垄断,而应从总量减排、污染防治、环境监管、应急管理各个环节进行审核确认和动态跟踪监测;三是加强社会监督机制建设,从国家层面建立排污主体的环境信息强制公开制度和环境信息社会核查制度,并由第三方进行独立核查。

(2) 完善公众参与环评的实施细则

一是依据新修订的《环境保护法》,尽快完善《环



境影响评价法》，对公众参与环评做出更明确的规定：①将公众参与定位为建设项目环评的必需程序，明确根据公众参与结果对规划与建设项目方案进行完善、变更、取消的决策程序；②健全两阶段环评公众参与制度，严格执行《建设项目环境影响评价技术导则 总纲》，第一阶段强化项目建设单位的环境主体责任，第二阶段则由政府主管部门组织实施，为环境审批提供依据，强化建设项目的社会决策机制。③明确公众的责任和义务，对在环评公众参与中弄虚作假的行为采取社会公示并通报所在单位。

二是完善《环境影响评价公众参与暂行办法》，细化环评操作规则，包括：①明确参与环评公众的范围及确定标准。包括对教育背景、性别和年龄因素的考虑，告知调查对象的权利和义务，向所在区域公示参加调查公民的相关信息；同时遴选一定比例的专家，对规划或建设项目的环境影响给出科学评价，保证公众参与的民主性与科学性；②细化公众参与调查表的格式及真实性审查等内容。规定最基本的调查方案制定要求与调查范围的确定标准，主管单位随机抽取公众意见调查表，并制定公众参与调查真实性的核查办法。③细化公众意见的反馈处理程序。对于报告书草案编制阶段未采纳的意见应当由建设单位或主管部门与公众进行质证与辩论。对于未采纳公众意见，且未进行理由说明或质证辩论的环评一律不予审批。

三是扩大公众对环境信息的知悉途径。因地制宜，视环评项目或规划所在区域的地理环境及当地公众生活条件等具体情况，规定易于为公众了解、掌握的信息公开渠道，如利用大数据，优化环境信息供给^[6]，并采用通俗易懂的语言表达环评涉及的问题。在公众参与前进行摸底调查，如果公众了解环评或参加过相关活动，可以直接进行。否则，需要在信息公示时，对公众进行相关知识的普及，确保公众参与的效果^[7]。

四是完善有关环评公众参与配套制度。具体包括：①完善环评公众参与的听证制度。例如：增加启动方式与条件的规定，选择中立或无利益关系的机构或组织担任主持，细化操作程序、明确质辩与公众意见反馈环节；②完善环评公众参与中的环境信息公开制度，健全环境信息主动公开与依申请公开制度；③强化环境司法救济途径，赋予公众提起环境行政公益诉讼的原告主体资格。

(3) 建立环评公众参与决策的倒逼机制

目前造成诸多问题的关键原因在于缺乏一种有效的倒逼机制，使得公众参与往往流于形式，不能发挥应有作用。一方面，应向全社会公开建设项目公众参与环节所涉及的主要问题及解决方案，由公众或第三方全程参与、监督建设项目开工建设全过程；另一方面，从法律上明确公众在建设项目立项、建设和后续运行中的参与权、建议权；再者，结合新环保法，建立公众与环保执法监督及应急管理的联动机制；最后，建立激励机制，对于表现突出的公众应予以认证、奖励，鼓励更多的人参与到环评中来。

(4) 加强环境宣传和教育，提升公民环境意识和参与能力

深入分析两则案例可知，事件的发生主要源于公众、企业和环评编制单位之间的信息不对称。公众缺乏必要的环境知识，很容易对可能带来的污染产生恐慌心理，进而走向对抗；同时，缺乏对公众参与相关规定的了解，无法通过正当途径提出诉求，也是造成目前环评公众参与乱象的重要因素。因此，要提升公民环境意识和参与能力，加强环境宣传和教育，尤其是针对热点环境问题，政府应积极开展环境知识的宣传和普及，通过各种途径与方式，向社会解释环境问题的产生与应对方法，以及发现问题时公众参与的解决途径。

参考文献：

- [1] 王雪梅. 中欧环评公众参与机制的比较与立法启示[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2014, 14(04): 34-43+139.
- [2] 张晓文. 我国环境保护法律制度中的公众参与[J]. 华东政法大学学报, 2007, (3): 57-63.
- [3] HARTLEY Nicola, WOOD Christopher. Public participation in environmental impact assessment—implementing the Aarhus Con-

- vention [J]. Environmental Impact Assessment Review, 2005, 25 (04): 319-340.
- [4] O'FAIRCHEALLAIGH Ciaran. Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making[J]. Environmental Impact Assessment Review, 2010, 30 (01): 19-27.
- [5] GLUCKER Anne N, Driessen Peter P. J, KOLHOFF Arend, et al. . Public participation in environmental impact assessment: why, who and how?[J]. Environmental Impact Assessment Review, 2013, 43: 104-111.
- [6] LI Terry H. Y, NG S. Thomas, SKITMORE Martin. Public participation in infrastructure and construction projects in China: From an EIA-based to a whole-cycle process[J]. Habitat International, 2012, 36 (01): 47-56.
- [7] LI Wanxin, LIU Jieyan, LI Duoduo. Getting their voices heard: Three cases of public participation in environmental protection in China [J]. Journal of Environmental Management, 2012, 98: 65-72.
- [8] 赵博, 毛立敏. 公众参与环境保护制度属性及制度模块构建[J]. 中国环境管理干部学院学报, 2014, 24(06): 16-18+41.
- [9] 李志青, 蔡佳楠. 企业环境信息披露: 实践与理论——基于政策和文献综述的分析[J]. 中国环境管理, 2015, 7 (06): 76-83.
- [10] 陈昭颖, 李亮. 浅谈城市环保中的公众参与行为——基于对厦门PX事件的思考[J]. 华商, 2008(03): 63-64.
- [11] 环境科学院就厦门PX项目作出说明[EB/OL]. (2007-12-13)[2017-10-10]. <http://news.sina.com.cn/c/2007-12-13/103314513458.shtml>.
- [12] 姜胜洪. 环保维权群体性事件中值得注意的问题——以四川什邡事件为例[J]. 社科纵横, 2013, 28(02): 41-44.
- [13] 孙静. 群体性事件的情感社会学分析——以什邡钼铜项目事件为例[D]. 华东理工大学, 2013.
- [14] 肖强, 王海龙. 环境影响评价公众参与的现行法律制度设计评析[J]. 法学杂志, 2015, 36(12): 60-70.
- [15] 任子平, 许福成. 推进环境信息公开工作的实践与思考[J]. 中国环境管理, 2016, 08(04): 22-23.
- [16] 傅毅明. 大数据时代的环境信息治理变革——从信息公开到公共服务[J]. 中国环境管理, 2016, 08(4): 48-51.
- [17] 彭小兵. 环境群体性事件的治理——借力社会组织“诉求-承接”的视角[J]. 社会科学家, 2016, (04): 14-19.

Research on the Problems and Countermeasures of Public Participation in Environmental Impact Assessment

HAO Liang¹, YANG Weishan²

1. Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Environmental Protection, Beijing 100029

2. Chinese Academy For Environmental Planning, Beijing 100012

Abstract: It is of great significance to identify the problems of public participation in Environmental Impact Assessment and make recommendations. Based on the review of EIA's development process in China, with Xiamen PX project and Shifang incident as case study, some problems were found, such as the time of public participation was lagged behind, the effect was not optimal, the information disclosure system was not sound, the right to participate and to know was difficult to be guaranteed and met, and public participation did not match the speed of urban construction and economic development, those all restricted the process of public participation in Environmental Impact Assessment. In order to overcome the problems, four suggestions were put forward: Firstly, strengthen the external security system of public participation in Environmental Impact Assessment. Secondly, improve the public participation in implementation of EIA's details. Thirdly, establish the decision-making mechanism of public participation in Environmental Impact Assessment. Fourthly, reinforce environmental awareness and education to enhance citizens' environmental awareness and ability.

Keywords: Environmental Impact Assessment; Public Participation; Case Study; Problems and Countermeasures

(责任编辑:王涵方 焱; 责任译审:毛子英)