

公众参与环境管理机制的初步构建

Primary Establishment of Mechanism for Public Participation in Environmental Management in China

黄宁 (厦门大学环境科学研究中心, 厦门 361005)

摘要 经济快速发展过程中生态环境问题突出, 加强公众参与环境管理工作十分必要。本文初步构建了公众参与环境管理机制。机制构建过程中首先明确了机制构建的基本内容——公众应参与的活动类型与阶段、参与的内容、参与有效性的保障程序等, 以此为基础构建了公众参与机制的基本框架, 并对其中各阶段公众参与的目的、重点进行了说明, 对机制中具有共性的部分的运作提出了相关建议。

关键词 公众参与 环境管理 机制 构建

公众参与作为一项特殊的活动在一定区域展开, 其机制的构建首先要明确三方面的基本内容: 公众应参与哪些活动的哪些阶段、各阶段参与的内容是什么, 如何保证参与的有效性? 而后将三方面内容具体化, 并结合公众参与实行地区(如城市或农村)的特点确定机制各部分运作的具体内容等。

1 公众参与环境管理机制构建的基本内容

1.1 公众应参与的活动类型及参与内容

(1) 公众应参与的活动类型

一定区域环境管理的主要对象是可能产生和已产生环境影响的人类活动, 这也是公众应参与和管理的人类活动。通常, 可能产生环境影响的人类活动类型包括政策(Policies)、规划(Plans)或计划(Programs)的制定和项目的建设及运营等。在我国, 政策、规划或计划(PPPs)的制定过程通常包括方案制定、审批等; 新建项目建设则包括立项(或核准)、可行性研究、项目设计、施工建设、生产运营等阶段。目前项目制定过程中实施环境影响评价(EIA)已经成为国内外法律的普遍要求, 对PPPs进行战略环境评价(SEA)也已成为共识。SEA的实施在方案拟定之后、审批之前; EIA则在项目可行性研究阶段进行, EIA审批后方可进行可行性研究审批。已产生环境影响的活动包括由企业或个人造成的已存在的生态破坏和环境污染。实践经验表明, 理想的公众参与应

介入到活动的各个主要阶段中, 实行全过程的公众参与, 而且公众参与介入的阶段越早, 取得的效果就越好^[1]。

(2) 公众参与的内容

公众参与须明确的第二方面内容是各类活动中公众参与的内容, 即明确各阶段公众参与要给予的信息或要解决的问题是什么。只有在机制的架构中明确各阶段参与的内容, 才能使各阶段公众参与有明确的目标, 同时作为公众参与开展的依据以确定合适的组织者、参与者、参与方式等, 使参与最终达到预期效果。各阶段参与的内容应针对各种活动类型各阶段的主要实施内容来制定, 同时考虑整体参与内容的系统性。

以上两方面的内容归纳见图1。

1.2 保障公众参与有效性的必要程序

公众参与机制构建应明确的第三方面内容是如何保障公众参与的有效性。影响公众参与效果的因素很多, 但保障其有效的关键在于以下三点: 首先信息必须充分公开, 这是公众参与的前提, 前已提及; 另外, 参与过程中不同群体之间的信息必须充分的交流, 这是能否进行好公众参与的关键, 信息、意见没有充分交换, 就无法保证公众参与的深度; 最后, 公众参与之后的信息反馈则是公众参与有效性的重要保障, 目前我国环境方面的公众参与已逐渐开展, 但其有效性还有待提高, 就是因为组织者很少对公众的意见或建议进行明确反馈, 这样就难于得知公众的意见

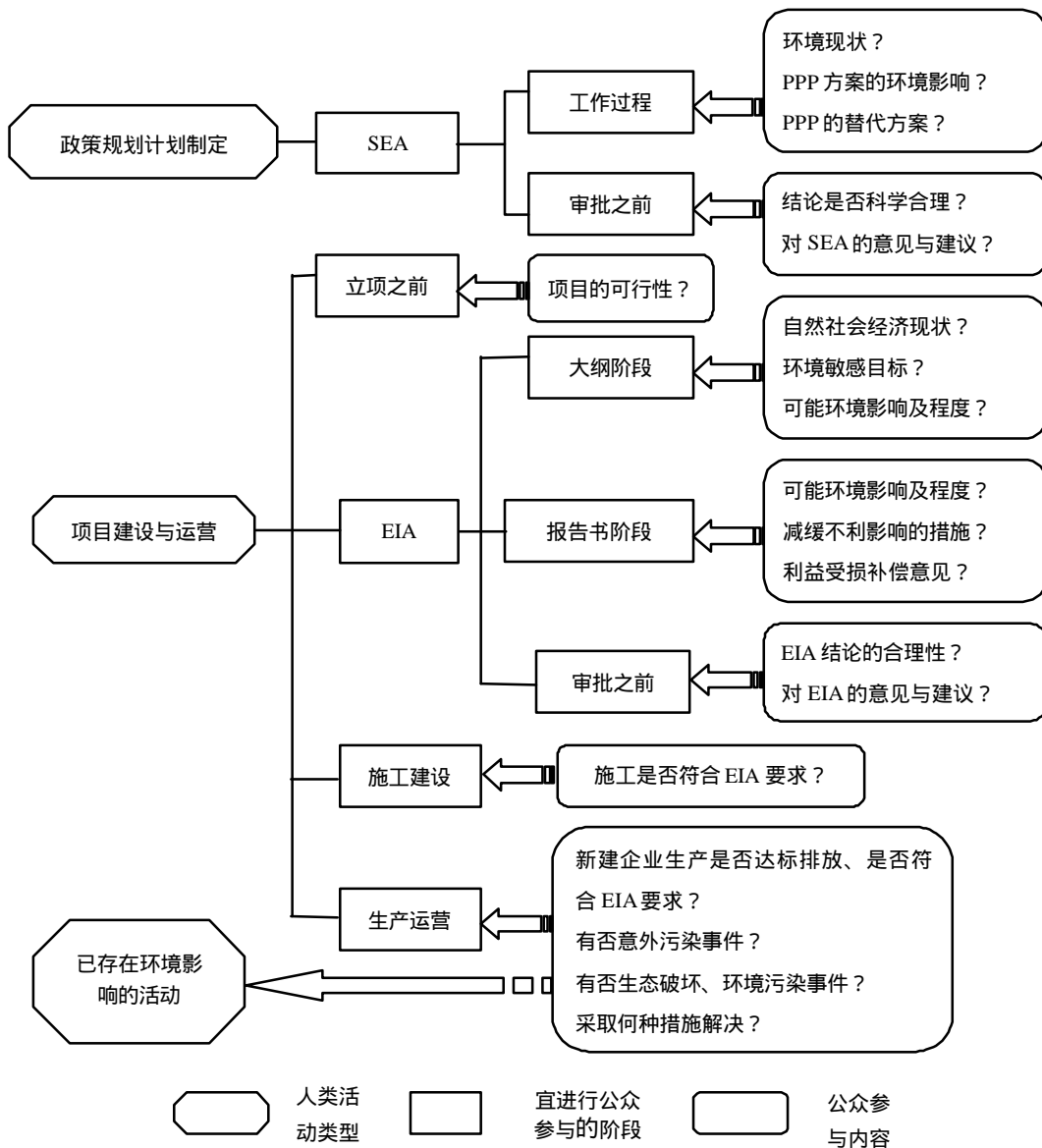


图1 公众应参与的活动类型及参与内容

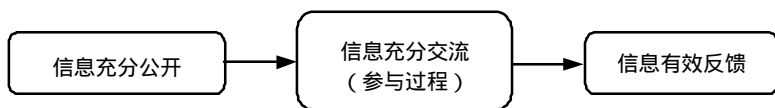


图2 保障公众参与有效性的必要程序

是否被考虑。因此信息公开、信息充分交流、信息有效反馈是进行公众参与的三个重要环节，即必要的程序，见图2。

2 公众参与环境管理机制的初步构建

基于三方面的基本内容且进一步具体化，公众参与机制的基本框架形成如表1。该机制按照不同的活动类型不同参与阶段来分类，每阶段的参与都包括信息公开、参与过程、信息反馈三个

保障参与有效性的基本环节，参与过程环节中包括组织者、参与者、参与方式的确定。通常根据参与内容的特点来确定恰当的信息公开方式内容，及合适的组织者、参与者、参与方式，与恰当的信息反馈方式等，这样使每一次公众参与的工作系统化，对保证公众参与的广度深度及有效性等奠定了基础。该框架具体的运作内容根据公众参与区域的特点、参与活动类型与阶段的特点、参与内容的不同而不同，须具体确定，如在农村地区每部分运行的内容就可能不同于城市地区，而PPP的信息公开方式或参与过程与建设项目也有所不同。

表1 公众参与环境管理机制的框架

参与类型	参与阶段	信息公开内容方式	参与过程				信息反馈方式
			组织者	参与者	参与内容	参与方式	

以下对机制中各活动类型各阶段的公众参与中具有共性的部分提出相关建议,并对各阶段公众参与的目的、重点进行分析。

(1) 政策、规划或计划(PPPs)的公众参与

SEA工作过程 PPPs 涉及的区域一般较广,SEA 中公众参与的目的是了解区域大多数人的意愿,其次是从公众处获取环境方面信息。公众参与开展中应注意以下几方面:信息公开时应确保公众能获取到信息,建议综合采用入户分发资料、公告栏、广播等方式;参与方式可采用抽样选取居民代表召开讨论会,或通过问卷调查方式进行,样本应覆盖相关区域且有代表性,一般应考虑性别、年龄、职业、婚姻状况、教育程度、宗教信仰等方面因素,开展后对所有公众的信息应作严格的统计分析,作为SEA 的依据之一;建立公众意见/信息处理体系^[2]是较好的信息交流渠道,在首次开展的公众参与中,应公开意见/信息处理体系^[2]的运行办法,即设立专用的电话、信箱或固定的交流场所,同时设立意见回复程序,且由专门人员负责(下同),在公众和PPPs 编制单位、评价单位之间建立信息双向交流渠道;在SEA 接近尾声时,应将公众提出的关键问题的回复汇总,在居委会(或村镇政府)公告栏公示。

SEA 审批之前 审批之前的公众参与旨在了解公众对SEA 结论的态度,同时发现SEA 存在的不足。信息公开方式主要采用广泛的公示,这阶段的重点在于对意见的收集与反馈,必须保证公众意见/信息处理体系能良好地运行。

(2) 建设项目的公众参与

立项之前 立项之前的公众参与主要是了解公众对项目的总体态度和意见,可将项目基本资料公示,开设电话、信箱等听取公众的意见。

EIA 阶段 建设项目相比PPPs 一般涉及区域较小,但对建设区域内公众的影响较大。在大纲阶段,公众参与的重点是获取与项目建设区域相关的信息,初步判断可能的影响。由于涉及区域不大,可采用讨论会的方式,让可能受影响的公众参加,在首次的公众参与中,同样应建立公众意见/信息处理体系^[2],作为该项目信息交流的

渠道。报告书编制阶段的重点是了解可能的环境影响及程度、减缓措施及利益受损公众的补偿意愿。这个阶段最好入户结合设计的问卷与受影响公众深入谈话,了解公众的意见与建议。另外在报告书编写接近尾声时,应将公众提出的关键问题的回复汇总,在居委会(或村镇政府)的公告栏上公示。EIA 审批之前,应将结论公示以了解公众对EIA 结论的意见。

施工建设、竣工验收阶段 这一阶段公众参与的目的是对企业在施工期间的环境行为进行监督,关键内容是EIA 规定的施工要求应公开,且有畅通的信息交流体系。

(3) 新建项目、已存在项目的生产运营和其他活动的公众参与

与前面的参与类型不同,这类公众参与是对区域范围各类活动进行日常监督,而不是针对特定规划或项目的参与。笔者认为,这类活动参与最好的方式是日常例会制,在有特殊污染事件时另增加针对事件的讨论会。日常例会制可以居委会或行政村为单位,定期召开会议讨论本区出现的环境污染、生态破坏问题,排列出问题解决的先后次序,并提出解决问题的具体措施,列出解决时间表。会议开展初期可由居委会或村委会组织,在例会制较为成熟时,则可采用“社区参与”模式,由公众自行来组织,这样也可达到培育民间环保团体的目的^[3]。针对污染事件的讨论会应要求相关企业、当地政府参加,并拟出问题解决的时间表,并在下次会议公布问题的解决情况。

参考文献

- [1] 赵俊.论我国环境法公众参与制度的缺陷及其完善[J].环境科学与技术,2005,(28)2:54-55,87.
- [2] 赵燕华,解洪兴.环境影响评价中的公众参与程序设计与案例分析[J].环境保护,2004,(11):39-43.
- [3] 王远,陆根法,罗轶群,等.环境管理社区参与研究——社区污染控制报告会[J].中国环境科学,2003,23(4):444-448.