

浅谈我国环境风险沟通现状

——以厦门市垃圾处理场建设为例

陈 寒

摘要: 风险沟通是利益相关方之间的交流与互动。将公众、政府、企业作为环境风险沟通中的不同利益主体,就厦门市后坑垃圾处理厂的选址、建设及运营过程中沟通情况进行了调查。认为相互间缺乏信任,政府和公众之间的环境风险沟通受到了阻碍。改善环境风险沟通现状,需要重塑决策者与实施者、专家与公众、政府与公民之间的社会关系,建立和维持相互之间的信任关系。

关键词: 环境风险沟通;政府;公众;企业;信任;垃圾处理场;调查

中图分类号: F299.24 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-1999(2012)11-0079-03

作者简介: 陈寒(1991-),女,江苏南京人,厦门大学(福建厦门 363105)公共事务学院 2009 级学生。

收稿日期: 2012-03-20

随着社会文明的进步、经济的发展,人们的生活也受到各种风险的影响,其中环境风险无疑是一个十分重要的方面。有效抵御风险,才能实现可持续发展。要有效抵御风险,则首先必须了解人们的风险认知以及风险沟通各利益主体之间交流和互动的基本情况。

一、有关风险沟通的研究

美国科学院将风险沟通定义为:个体、群体以及机构之间交换信息和看法的相互作用过程。国外学者从不同维度对风险沟通进行了研究,如:Slovic 总结了影响风险认知的重要维度和特征,Douglas 等提出了风险的文化理论,Covello VT 和 Allen F 阐述了互动、平等、开放的态度在风险沟通中的重要性,Soby 等建立了风险管理周期的概念。国外风险沟通研究相对成熟,以风险认知研究为基点,辐射社会风险的诸多领域。相比之下,我国有关风险沟通的研究起步较晚。早期的研究认为风险沟通是风险专家经由媒介向公众提供风险信息的活动,其本质是信息的流动。相关研究与危机传播紧密相连,甚至被看作是危机传播研究的一部分,没有将关注的重心放在公众对风险本身的认知和接受方面。之后,风险沟通的定义不断被拓展和完善,研究的视角逐渐转向社会。

贝克等人开创和发展了风险社会理论,认为风险沟通的核心是所有利益相关者的平等、开放、公开的交流,沟通过程的实质是不同利益诉求的主体去定义风险、建构风险的过程,包括对权威的重新认识、对权力的重新认定,其目的是维持社会群体之间社会关系的质量,增进相互信任。随着研究视角的转变,风险沟

通研究的议题也逐渐得到拓展,从最初的关注自然灾害风险、医疗风险等逐渐转向科技风险、环境风险等,研究对象呈现多元性和多层次性,强调风险沟通是在个人、团体、机构间交换信息和意见的互动过程,主体间的互动性和沟通内容的多样性成为被关注的焦点。

美国环境保护局曾发布“风险沟通七大基本原则”,强调保护公众的知情权、参与权等,风险被置于更广阔的“经济-社会-文化”情境中,贯穿于风险管理的全过程。风险沟通的类型主要有四大类:教育和资讯提供,行为改变和保护措施,灾难警告与紧急讯息,冲突与问题解决。

国内学者在风险沟通的理论研究上已经取得了许多成果,普遍认同风险沟通是一个相互作用的动态过程,是利益相关方之间的交流与互动。不过,我国的风险沟通现状却不能令人满意。环境风险沟通方面,政府和公众之间还没有形成良好的互动和谐关系。

二、我国风险沟通现状

《中国环境状况公报》显示,从 1995 年到 2006 年,环境信访量从 5.8 万多封激增到 61 万多封,环境污染问题占总上访数量的 20%,成为公众上访最主要的原因之一。近年来,因有关项目选址引发的环境抗争事件增加,发生了厦门 PX 项目事件、北京垃圾焚烧厂选址事件、番禺垃圾焚烧发电厂选址事件等。一系列环境事件连续上演,折射出公民维护环境权益的蓬勃生机,引起了社会高度关注。这些与基本民生直接相关的问题,如果处理不好,就可能招致广泛的社会抵触。

我国在风险沟通领域的研究和实践还处于初始阶段。理论研究方面,出现了大量关于风险、风险沟通的论述,但多是对国外文献资料的综述或理论阐述,没有结合我国的国情,缺乏本土性。研究方法上大多是描述性质的理论阐述,很少有定量的实证研究做支撑。有关研究也多是以风险本身为研究对象,很少关注风险的利益相关方,忽略了公众、政府、企业等利益主体在风险沟通中所扮演的角色和他们之间的互动情况。实践方面,对“互动”重视不够。在一些风险事件中,沟通主体之间的地位不平等,政府、居民和企业等相关利益群体之间存在很大的隔阂与矛盾,因而群体性抗争事件频发。

三、关于环境风险沟通情况的调查

2011年9月,我们走访了厦门市后坑垃圾处理厂。后坑垃圾处理厂已经成为厦门垃圾处理的龙头,承担大部分市区垃圾的处理工作。目前,垃圾焚烧发电厂一期已经建成,设置有两个垃圾焚烧炉,设计日处理垃圾400吨。2012年1月,我们又到翔安垃圾处理场周边村社进行了调查,在新村、诗坂村和后行村采访村民20余名。希望通过访谈了解不同利益主体(公众、政府、企业等)之间的环境风险沟通情况。

建立垃圾处理厂涉及多个不同的利益相关方。垃圾处理场的选址常常引发争议,因此不同利益主体之间的交流沟通特别重要。在这个过程中,不同利益主体扮演着不同的角色。

政府在公共事务中仍占居主导地位。垃圾处理场的选址、垃圾处理厂的建设 and 运营等,政府相关部门是主要决策者、管理者,并负责检查、监督。

公众本应是公共事务的参与者和决策者,但是现阶段我国公众并没有真正享受自己应有的权利、履行自己应尽的义务。

负责垃圾处理的企业,在我国大多是政府委托承办,受政府相关部门的监管。

媒体在我国不仅是党和政府的耳目喉舌,也是一种独特的公共资源和社会力量。媒体是公众舆论的阵地,是公众与政府对话的平台。

不同的利益相关方在社会生活中扮演不同的角色,有着各自的理性选择,面对环境风险时会做出不同的风险应对行为。

(1) 选址和建厂过程中的沟通

在走访过程中,后坑垃圾处理厂的工程师对我们说:目前后坑垃圾处理厂未收到任何周边居民的投诉。附近居民则普遍反映:“夏天时很臭,好像有人提过,但是没有改变。”

针对垃圾场的选址,国家环保局有一套很完善的

规定。而最终的选址是政府和企业综合考虑各因素后确定的。工作人员也表示,在垃圾场立项建立前有向周边居民作民意调查,问卷是通过居委会、村委会发放并回收。但在垃圾处理场周边住宅小区的居民访谈过程中,我们发现几乎没有居民做过类似的问卷。

由于没有参与到选址的决策过程,民众尤其是垃圾场附近的居民大多质疑其选址的合法性和合理性,加深了居民对政府的不理解和不信任。现阶段,公众一方仍主要处在接受信息、询问信息的位置上,政府部门或者其他管理机构并没有将公众视为伙伴,并没有促成信息的有效传递,这大大削减了风险沟通的有效性。同时,公众也认为即使向政府反映了该地恶劣的环境状况,政府也不会有所作为,问题也无法得到解决。双方的冲突在这种风险沟通的缺失和失效中逐渐产生并且日益加剧。这是一个不断循环往复的演化过程,矛盾的产生并不是突发,具体事件只是矛盾最终转变为激烈行动的导火索,而根本原因是环境风险沟通过程中逐渐积累、加深的理解与不知情。选址之初,政府等相关部门没有将详情向居民解释清楚,民意调查、公示、宣传等工作不到位,导致公众对相关事宜不知情,同时对政府相关部门的信任度降低,从而逐渐不愿意与政府进行交流和沟通。他们认为即使向有关部门反映情况,问题也无法得到解决,而要向更上一级的领导反映则又不现实。面对较高级别的政府部门,居民缺乏利益表达的渠道、途径,而对基层政府部门居民又不信任。在政府无法下传信息的同时,居民也不主动表达自身的需求和意见,这样,政府和居民之间的沟通可谓双向失灵,且不断地循环往复、愈演愈烈。

综上,选址过程中,政府和公众的环境风险沟通出现了双向阻碍。选址的最终确定基本上是由政府负责。承办厂商作为最终的执行者和最直接获利者本应积极参与选址过程,但访谈中我们发现,承办厂商干预的力量较小,承办方更多的会顾及政府的意愿,对于周边居民的感受不太重视,因此垃圾处理厂的建设工作也难以满足民众的期望。

(2) 运营和监督过程中的沟通

在环境风险沟通中,政府、企业与公众进行交流和互动时,一个重要的社会基础是三方之间的支持程度。尤其是公众对政府和企业的信任度,对高效、良好的风险沟通具有重要作用。如果沟通双方具有良好的信任关系,就会增加公众对政府决策、管理等的支持力度,有利于环境风险沟通形成一个良性的循环。但是,从选址过程开始,政府和居民之间的沟通阻碍已经产生,居民对政府的不信任随着项目的进展转移到对企业运营、政府监管过程的不信任。当遇问题时,例如环境危害事件时,居民们会和亲戚朋友邻居等讨论

有关事件,但很少有居民会想到直接和相关单位、部门联系。他们说:“我们不认识那里的人。”居民的交往圈往往局限于亲戚朋友等熟人范围。而政府、企业中的专家等,深信选址决策过程的科学性和专业性,认为居民并没有理性地看待这一问题,只是站在自己的立场为了自身的利益进行非理性地应对。相关单位无法知道公众的真正意见的情况下,仍然继续按照他们计算好的“科学”政策执行。

风险沟通不仅是风险信息或预案的告知、引导,而是通过交流来重新塑造决策者与实施者、专家与公众、政府与公民之间稳定的社会关系,维持彼此的信任关系。在我国现阶段,建立政府与公众之间相互信任的社会关系网络,重要的是政府为此做出努力。政府应积极贯彻服务型政府理念,以平等、公正的姿态与公众进行交流、沟通,真正去体察民情,关心民众,保障民众意见和建议的通畅和高效。

帕特南指出,透过一种市民参与的网络,特别是由市民自主组成的经济(如合作社)和社会团体(如福利互助组织与兴趣团体),将促进市民间的合作。对于政府、公众和企业等组成的大集体,就是要主动构建各方参与的网络,加强各群体间的联系。这就要求政府官员真正融入居民之中,参与居民日常生活,真正落实“群众路线”。政府、公众和企业形成了互相守望的信任关系,公众便会在遇到困难时第一时间告诉相关部分,真实地诚恳地反映心声,而政府在选址、公布政策等环节主动关心民意,从而与公众形成良性互动。

四、结语

在全球环境问题日益严峻、环境风险不断加剧的

今天,加强对如何进行有效的环境风险沟通的研究已经显得十分必要而迫切。我国环境风险沟通的现状还不尽人意。访谈中我们发现,垃圾场的选址和建厂过程中,政府有关部门没有认真做好相关民意的调查工作,公众没有真正参与决策过程,这导致公众对政府的信任度大大下降,而企业和政府又因此难以真正了解民意。在运营、监管过程中,公众由于对政府和企业的的不信任,也缺乏参与监督的积极性。政府和公众之间的环境风险沟通受到阻碍。企业作为政府的“合作者”和“公民”,也缺乏话语权和决策权。改善环境风险沟通现状,需要重新塑造决策者与实施者、专家与公众、政府与公民之间的社会关系,建立和维持相互之间的信任关系。政府为此要更多地做出努力,强化服务型政府理念,以实际行动取信于民,从而为民服务,为民负责。

参考文献:

- [1] 高旭,等.风险沟通研究进展综述[J].中国安全生产科学技术,2011(5).
- [2] 刘金平.理解?沟通?控制:公众的风险认知[M].科学出版社,2011.
- [3] 刘晓峰.社会资本对中国环境治理绩效影响的实证分析[J].中国人口资源与环境,2011(3).
- [4] 强月新,余建清.风险沟通:研究谱系与模型重构[J].武汉大学学报:人文科学版,2008(4).
- [5] 谢晓非,郑蕊.风险沟通与公众理性[J].心理科学进展,2003(4).
- [6] 张洁,张涛甫.美国风险沟通研究学术沿革、核心命题及其关键因素[J].国际新闻界,2009(9).
- [7] 罗伯特 D 帕特南.使民主运转起来[M].王列,赖海榕,译.江西人民出版社,2001.