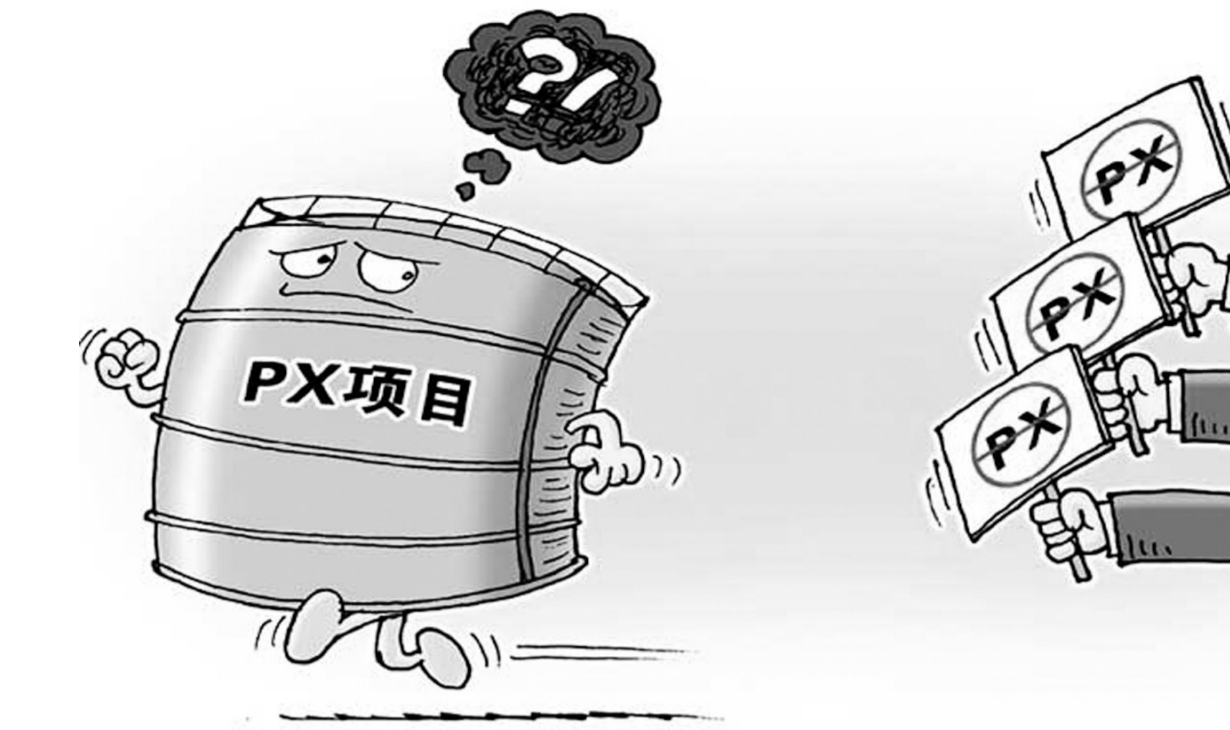


「一闹就停」、「迁址复出」,成为一些地方政府面对公众反对惯用模式

# 环境敏感项目靠什么脱敏?

本报记者刘晓星



## 问题一 公众为何患上过敏症?

与现代科技相伴而生的环境污染、生态破坏等风险不断加大,公众关注度日益提升,在诸多风险中,应对环境风险的紧迫性日益凸显。近年来,因环境敏感项目引发的群体性事件大约以年均29%的速度递增,而且对抗程度明显高于其他群体性事件。环境类群体性事件凸显了公共危机管理和风险评估与控制决策的重要性。

中国科学院大学教授胡志强向记者介绍说,目前中国乃至全球都面临着风险治理的危机,这种危机表现为在面临一项公共风险决策的时候,公众与政府、专家之间存在着观点和态度上的分歧。

不久前,福建省漳州市古雷腾龙芳烃PX项目开工不到两年再次发生爆炸事件,引起了社会各界对PX等环境敏感项目决策机制问题的强烈关注。

从漳州古雷PX项目的来龙去脉可以看到,其先后经历了厦门阶段和漳州阶段。不难发现,在厦门阶段,这一项目采用了相对民主的决策模式,进行了比较充分的风险沟通和公众参与,经过一系列的专家提案、网络投票和座谈会,决策方最终放弃了在厦门兴建PX项目。但在漳州阶段,对于专家和公众观点充分听取和考量则存在不足。

《环境保护法》和《环境影响评价法》明确规定,未依法进行环境影响评价的开发利用规划和建设项目,不得组织建设和开工建设。漳州古雷PX项目在环境影响评价尚未经过批准时,即擅自开工建设,因此受到了环境保护部的行政处罚。

虽然之后这一项目也得到了国家发改委的“发展规划批复”,但因其环评未通过环保部门的审查,再次擅自开工建设的行为违反了《环境保护法》等法律的相关规定。

记者在采访时了解到,在一些地方,环境问题引发群体性事件的一个

重要诱因就是地方政府片面强调GDP,为了经济增长而不惜上马公众反对的项目,甚至以破坏生态环境为代价而换取经济增长。而这种现象并非个案。

按照人类趋利避害的本能,综观世界各地的经验,环境敏感项目上马引发公众反对在所难免。

公众对诸如PX、垃圾焚烧等环境敏感项目风声鹤唳、草木皆兵,其“罪魁祸首”缘于一些地方政府相关部门的职能缺位。

“这无疑对目前我国社会治理提出了一系列的挑战。”胡志强说。风险沟通是风险管理者以及其他相关各方为了更好地理解风险及相关问题并进行决策,就风险及相关评估相互交流以期达成共识的过程。

漳州古雷PX项目从选址、论证到投入生产,未见其进行充分的风险沟通,自始至终仅有2013年3月进行了短暂的环评公示。

在采访中,一些业内专家表示,公众反对PX项目,目前还很难说是“无条件拒绝”,问题的根源还是一些地方政府将公众视为环境决策的局外人。不知情反而加重了人们对自身环境权益不保的担忧。如果政府严格进行环评,环评报告真正公开,民众充分知情,即使民众心存疑虑,政府也可以一方面答疑解惑,另一方面持续完善环保设计。

在浙江省宁波市民对镇海炼化一体化项目不知情的情况下,当地政府已经“累计投入资金64亿元”。当人们提出质疑,政府又未能与公众平等对话,局面终至不可收拾。

只有政府信息充分透明、征求民意,谣言才能止于公开。公众对PX、垃圾焚烧等项目敏感,既是由于知情权未得到充分保障,也是对政府信息公开历史欠账的裂变反应。网民的抵触情绪与信息神秘化有关,同样,有些网友的认知也在偏向理性,“请依法公布所有的信息,不要担心我看不懂。”

## 问题二 如何让各方理性沟通与交流?

透过漳州古雷PX等环境敏感项目,我们从中可以看到我国当前环境敏感项目决策机制普遍存在的问题:公共决策过程有法不依,执法不严;信息交流不充分;缺乏公众参与。

正如一位业内专家所言,我国当前的环境风险决策机制没有有效地区分科学事实与民主价值,没有充分结合专家模式和民主模式,没有发挥出专家和公众应有的功效,只是片面地由行政机关单方面做出决策。

从厦门、大连的PX项目到什邡的钼铜项目,事态发展最终都以官方向民意妥协而缓和。看起来民意似乎是取得了一个又一个的胜利,但严格说来没有赢家。一起起类似事件的一再重复,无疑是对社会的一次次割裂。我们应该找到一种机制,让决策能够最大限度实现民主化,让博弈不以公众与地方政府对抗的方式进行,让妥协和理解不是在撕裂之后再出现。

尽管我国目前尚未有环境风险决策领域的专门法律,但涉及环境风险预防的法律却已形成了庞大的体系。据统计,我国当前至少有《环境保护法》、《环境影响评价法》、《安全生产法》、《消防法》等22部法律将日常管理工作中的风险预防作为其规范的主要内容之一。另外,还有多部法律虽然不以风险预防为主要内容,但也涉及了日常风险规制的内容。对于已有的法律规定,各方主

体必须严格遵守,做到有法必依、违法必究。

胡志强认为,环境敏感项目的决策过程必须依照法定程序,政府和企业违反法定程序进行审批和投产的,应当依法追究法律责任,对知法犯法、执法犯法的人员应当加大处罚力度。

完善的风险沟通机制至少应当做到4点:信息充分公开、过程充分开放、进行充分辩论和反思、对自身行为负责。

与漳州PX项目当初的情形相似,许多环境敏感项目决策中面临的难题是公众担心项目的环境风险,地方政府和企业则极力想证其安全,此时专家的意见就显得格外重要。由于专家掌握有大量的知识,在沟通中往往会表现出一种科学“自负”,但沟通的过程不是一个简单“科普”的过程,而是一个专家、公众和政府三方多向交流、倾听和学习的过程。

“通过风险沟通可以弥补公众知识不足,有利于利益相关方在协商过程达成理性共识。”胡志强说。

一方面,要恰当发挥专家的优势,既不能过度依赖专家的意见,也不能忽略专家完全由公众说了算。另一方面,要保障公众的知情权,因为知情是公众参与风险沟通的基础,相对于政府和专家,公众在风险信息的获取方面处于十分弱势的地位。

在日前召开的环境健康风险交流科普会上,与会者认为,公众参与应当

融入风险评估、风险沟通和风险决策的全过程。风险评估虽然科技性强,主要由风险评估专家主导,但是评估阶段如果公众能够适当参与,将极大地消除公众对项目环境风险的忧虑,有利于风险沟通和决策。

在风险沟通阶段,公众应是主要的沟通对象。公众充分参与可以平衡专家的观点,可以监督地方政府的决策行为,可以支持或改进风险项目的规划,同时也有利于分担日后可能出现的环境责任。

令人欣喜的是,一些地方政府认识到上马环境敏感项目公众参与的重要性。公众环境研究中心和自然资源保护协会联合发布的120城市污染源环境公开指数(PITI)评价报告显示,29个城市在近3年内召开过环境影响评价听证会,占总评价城市24.17%,盐城、贵州、北京在召开听证会前通过媒体等广泛告知公众,尤其今年4月北京市在昌平区环保局召开的阿苏卫循环经济园项目环评审批听证会还邀请了环保组织、自然大学等参与,突破了目前我国公众参与主体的局限性。

事实上,政府即使搞了环评,企业环保规划周详,也仍有可能陷入纸上谈兵的困局。企业环保投入越大,后期运行成本越高,建而闲置的可能性就会越大。大连PX项目搞了环评,却相继发生相邻中石化输油管线爆炸和厂区溃堤,充分暴露出单方环评的漏洞。

所以,公众参与环保博弈至关重要。公众参与环保可以对企业与地方政府形成监督与制衡,有利于环境风险控制。公众参与一方面为风险项目的决策提供了合法性的来源,另一方面也最大限度地消除了公众对风险项目的疑虑。

环境影响评价听证会是环评公众参与的重要形式之一,通过不同利益相关者面对面博弈,既提高了公众参与的广泛性,又提高了环境影响评价的科学性。在风险项目决策中,公众参与的方式还有许多,包括咨询会、公众调查、网络投票等。

据了解,漳州古雷PX项目未进行充分的公众参与。这一重要环节的缺失,对风险沟通、风险管理都造成了不良影响,从某种角度来说,也是引发事故的一个因素。

## 解决问题力求彻底 福建“四招”化解环境纠纷551件

◆熊敏植

福建省环保厅近日收到福鼎市叠石乡丹峰村全体村民签名的感谢信和锦旗,感谢环保厅为他们化解持续4年的污染纠纷。

福建省环保厅强化源头预防,研判排查隐患,环境信访立足于“事要解决”,“四招”化解信访难题。截至目前,全省今年环保部门共排查矛盾纠纷562件、化解551件;排查积案22件、已结案19件。

坚持领导包案,办好历史积案

福建省环保厅坚持领导干部接待、包案制。规定每月10日、20日分别为厅领导和处级领导接待日,重点信访事项由厅领导负责包案,协调相关部门限期解决。

实行“四包”责任制,即掌握情况、包思想教育、包解决化解、包息诉息访,立足于“事要解决”,努力在“案结事了”上狠下功夫,严格按照福建省“路线图”(调解→行政三级办理→法院两审终审→检察院法律监督→人大权力监督)程序处理信访事项,力争在当地政府的统一组织下,依靠各部门的合力把问题解决到位,促使积案得到有效化解。

按照“一件信访积案,一名包案领导、一个工作班子、一套解决方案、一个化解时限”的要求,每月开展一次矛盾纠纷排查活动。截至目前,排查积案22件,已结案19件。

规范工作程序,提高办理水平

福建省环保厅推行阳光信访和网上信访,进一步规范网上受理、办理流程,完善内部规章制度、预案,明确信访受理、转办、调查处理、答复、复查复核、终结等各环节的责任部门,明确办事时限、文书格式;领导接待231批(次);组织下访583批(次)。

## 十堰完善人民调解司法方式

落实政协委员提案 增强执法针对性

湖北十堰市政协委员马奇玲近日在十堰市环保局办理《切实加强东风高中周边建筑环境安全监督管理工作的提案》落实情况意见栏中填上“双满意”,即办理态度满意、办理结果满意。

今年,十堰市政协委员在市政协四届五次会议上提出《切实加强东风高中周边建筑环境安全监督管理工作》的提案。市环保局经认真研究,将提案纳入市环保局《关于加强2015年中高考期间环境噪声管理的通告》内

的实名、有具体诉求的初信初访,应当在限期内答复信访人。对重复信访的,引导其走复查、复核程序。信访程序已走完的,提示当事人走行政复议、民事诉讼程序。同时,并要求每一步都要保留书面材料,克服工作的随意性,提高规范性。

加大执法力度,强化源头预防

今年上半年,福建省环保厅先后组织开展了全省建设项目环境风险检查、重金属企业专项执法、饮用水水源地检查等环保专项执法行动。

在执法检查过程中,信访部门作为重点部门,配合环评、执法等部门参与检查,各部门共筛查项目600多个,对可能存在环境风险的200多个项目进行了现场检查,针对发现的问题,及时责成当地有关部门依法处理,跟踪督办,通过不断加大执法力度,有效地减少了环境信访量。

深入分析研判,及时排查隐患

福建省环保厅要求各级环保部门通过来信、来访、电话、电子邮件、网络媒体等渠道收集敏感信息,加以分析研究,增强工作的预见性和针对性,及时发现和掌握因环境问题引发的矛盾纠纷和苗头隐患,特别是对重点地区、重点领域和重点群体的矛盾纠纷基本做到底数清楚,应对有方。

对群众投诉比较多的地区,福建省环保厅要求主动进行排查,及时化解矛盾纠纷。如在今年“两会”期间,厅领导亲自主持分析研判,前往信访量相对集中的漳州市、厦门市等地进行带案下访,并对正新(漳州)橡胶工业有限公司、新港(漳州)热能工程有限公司、厦门宜境环保科技有限公司等企业进行了实地调查和走访,及时化解了矛盾纠纷。截至目前,福建省环保厅领导包案109件;领导接待231批(次);组织下访583批(次)。



从今年起,浙江省湖州市将每年的8月15日设立为“生态文明日”,湖州成为浙江省首个设立生态文明日的地级市。近日,来自全市各行各业的40名市民开启了生态体验之旅。图为市民在扫描二维码DIY生态文明明信片。

本报通讯员孟琳 吴婧 记者晏利扬摄

## 生态地球 影像草原 坝上草原全球摄影大典将举行

本报记者王玮北京报道 由内蒙古自治区赤峰市人民政府和民间公益社团国家摄影主办的草原(赤峰)全球摄影大典,将于9月26日在赤峰市克什克腾旗乌兰布统坝上草原举行,届时全球上千名摄影爱好者齐聚草原参加这一行业盛典。

“坝上草原(赤峰)全球摄影大典”致力于在全球面临严重的草原荒漠化和土地退化的严峻背景下,倡导保护草原生态。主办方希望通过本次大典,再次唤醒摄影人保护地球、保护生态环境、保

护大草原的意识;希望有越来越多的摄影人加入通过图片宣传环境保护,倡导低碳生活的行动中,形成更广泛的传播力;希望有更多的城市加入到生态旅游、低碳经济的行列中,让优美的生态环境成为越来越多城市的名片;希望增强全民的环境意识和低碳理念,实现人人低碳生活。

本次发布会还邀请了金融界、企业界和摄影界的专家就摄影旅游产业与生态环境保护等问题进行分享和交流。