

基于审批角度的环境影响评价中农民参与问题及对策

林文努 (浙江海洋学院, 浙江温州 325000)

摘要 环境影响评价是提前预防建设项目对环境造成污染和引起生态破坏的重要法律,环境影响评价阶段的公众参与是无论国内还是国外的环保领域一项基本法律原则,对于环境影响评价制度的推行以及预防环境纠纷产生具有重要意义。目前我国城镇地区,环评公众参与与制度实施已经比较规范和成熟,但在农村地区,由于农民环保意识较低,文化水平不高,环评公众参与的实施还比较滞后。虽然2014年我国的城镇化率已经达到54.77%,但目前农民仍然占人口总数的绝大部分,对建设项目的环境影响评价还有着很大影响。在农民公众参与这么多年的实施过程中,出现了信息不对称、参与权滥用和操作不规范等问题,笔者站在农民的视角,并结合多年来环评审批经验,提出了细化实施细则,完善农民参与环评方式,建立公共项目公开审议制度等措施,以提高农民参与环境影响评价的效力。

关键词 环境影响评价;环评审批;农民参与

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)12-336-02

我国首次出现环评公众参与这个概念,最早是在1991年,由一个亚洲开发银行资助的环评培训项目中提出。后经过不断演变,公众参与机制逐步成为环境影响评价制度中一项关键内容。《环境影响评价法》在2003年9月1日正式实施,该法对公众参与做了明确规定。我国农民人口占绝大部分,在广大农村地区开展的建设项目对农村环境存在广泛而深刻的影响。就整体而言,农民参与环评机制在我国还很不健全。农民参与的有效性、真实性、及时性以及监督机制均有待进一步加强。下面笔者就从审批的角度论述一下环评农民参与中存在的不足及改进建议。

1 农民公众参与基本程序

《环境影响评价公众参与暂行办法》(环发〔2006〕28号)对公众参与有关做了以下三点规定:一是环评中介机构在承接环评业务七日内,建设单位在拟建项目所在地(主要是建设项目周边、当地村两委宣传栏)以公开张贴公告方式告知附近公众关于建设项目内容及环境影响评价的相关问题。二是建设项目在完成环评报告书编制后,上报环保部门审批之前,将“环境影响报告书”简本进行网上公示,包含建设项目对环境可能造成影响的概述、预防或者减轻不良环境影响的对策和措施的要点、环境影响报告书提出的环境影响评价结论的要点等。三是对环境可能造成重大影响,应当编制报告书的建设项目,采取发放调查表、咨询专家意见、座谈会、论证会、听证会等形式征询公众意见和建议^[1]。

基本程序在理论上看起来是比较健全的,但是,从农民参与的实践角度来看,这个过程依然存在着很多问题。

2 农民公众参与存在的主要问题

2.1 信息不对称 项目周边受影响农民最关心的事情是建设项目会对自身造成多大影响,能否达到国家和地方环保标准,而这也恰恰是农民很难了解的。环境评价是按照环评技术导则,根据项目的背景资料和周边环境质量数据,按照项目的生产工艺和技术,通过模型计算得出项目对周边环境影响程度。而农民由于文化水平有限,即使把环评文本对其

全部公开,他们对其中专业的内容和计算方法也无法理解,无法判断环评的真实性,而是从自身利益出发判断认为环境影响被低估,如果环境评价给出的结论与农民判断不合,农民一般都会怀疑环评机构的环境影响评价过程是否符合程序,最终反对项目建设。因此,信息不对称是造成农民反对的一个重要原因,农民自身无法准确判断项目造成的环境影响程度,也无法信任评价机构给出的结果,而且这种困境很难克服,使得矛盾不可调和。

2.2 公示时间和方式存在缺陷 项目两次公示期每次仅有10个工作日,而且第一次公示由于环评工作未开展,内容较为简单。对于关注项目建设的农民而言,无法在短期内提出对项目建设环保方面的意见。为了更好保障农民公众参与的权力,应当按照项目类型适当延长公示时间。对于轻污染项目,可按照10天公示期执行。而对于位于环境敏感区或者重污染的项目,应该延长公示期,利于农民充分了解项目情况,充分提出意见。公示时间根据具体项目具体调整,既能保证农民充分表达意见,又有利于项目顺利推进。

项目公示平台比较单一,一般采取在社区及村委宣传栏公示,这些位置农民关注度不高。一些项目在开展环评工作时,不能真正做到甚至有意回避让农民充分了解项目情况,更谈不上广泛宣传。建设项目的环评公示牌故意选择不显眼的位置摆放,对公示内容有意或者无意进行隐瞒,刻意缩短公示时间,在开展调查时选择性回避直接利益相关方^[2]。采取这些做法的根本原因是怕农民了解信息后反对项目建设。比如一些垃圾发电厂、填埋场等项目在选址上和村庄距离过近,存在环境风险。这类项目如果向村民公开环评信息,征求农民意见,肯定引起农民反对,甚至引发群体性事件,所以只能在前期向村民隐瞒信息。但是这种做法无法真正解决问题,只是将问题的爆发期向后拖延,最终还是会引起农民反对,甚至导致项目搁置。

2.3 环评农民参与权滥用 许多受到项目建设影响的农民,往往除了受到直接的环境影响之外,还与项目建设方存在各种利益纠葛,比如土地征用、房屋拆迁安置、施工招投标等问题。在这些问题未能得到满意解决的情况下,农民往往会把环保问题作为突破口,把对项目建设产生的不满情绪带入环评的公众参与调查中,影响了项目环评公众调查的客观

性和公正性。

在农民公众参与的问卷调查工作中,不少案例显示,初次调查的反对占比很高,在经过深入调查后,发现不少农民反对的事由与环保无关,大多数均来自于如土地征用、房屋拆迁等问题。如温州市环保局 2014 年审批的一个道路项目,公示期间曾接到道路附近一位村民的电话,反映的问题是项目部分建设用土地归村里所有。后经核实,根据温州市国土局当年核发的产权文件,情况不属实。

2.4 建设单位在农民参与操作过程中不规范,规避问题 根据《环境影响评价公众参与暂行办法》的规定,项目环评过程中的公众参与可以由建设单位或者委托承担环境影响评价工作的环境影响评价机构进行。而上述两个单位在开展公众参与工作时,往往带有目标导向性。如在阅读量不大的媒体上(一般是当地党委主办的 XX 日报)刊登公示,或者在远离项目建设地点的地方张贴公示;在调查过程中,直接受到项目影响的地区农民不调查,远离项目建设地点的农民调查得多,以满足个人调查表必须达到 50 份的要求;在召开座谈会或者听证会时,反对项目建设的农民不邀请,仅邀请同意项目建设的农民参加。

2.5 农民参与环评的保障机制不完善 在我国现行的环评制度中,地方环保部门对环评机构公众参与行为的处罚权力有限,对于公众参与造假,环保部有权吊销环评单位资质,但是地方环保部门没有这项权力。有些地方的建设项目环境管理办法中规定,如果发现公众参与造假,可以撤销批文,但这往往是事后监管,很难在事中对农民公众参与进行监督。而项目建设单位及环评机构从自身角度出发,往往对农民公众参与消极应付,不主动履行自己应尽的义务^[3]。

以上几种问题,导致环评农民参与的真实性、有效性和及时性不足,往往在项目审批后,一些周边居民才来审批部门反映反对意见,而且很多情况下反对的意见与环境保护无关,让审批部门非常被动。

3 改进建议

3.1 广开渠道,完善信息公开制度 完善信息公开制度是对农民知情权的落实,要针对农民和农村特点,因地制宜采取措施保障农民知情权。公示的目的是让农民从选址时就知道项目建设情况,而不是等到决定开工时才告知农民。环评公示应在农民活动时间较多的地方进行,如村民活动中心、当地村两委、项目建设地点附近等。除在当地农村开展公众参与外,还要充分利用各种大众传播媒体公布环保信息。各地政府部门应该将除国家机密以外的所有文件公开到政府网站,并要加强与农民的互动联系,充分保障农民的环境权益。

3.2 大力发展民间环保组织,拓展农民参与渠道 我国的民间环保组织不管是大小、数量还是影响力都与发达国家存在不小差距,而且它在环保工作中也很难发挥很大作用。这主要是民间环保组织开展活动时,缺乏政策、资金的支持,活动空间不足。政府应制定专门的法律或政策,鼓励环保社团发展。同时多方位多渠道拓展农民参与政府决策,项目建设的途径,保障农民异议权。目前来看,最好的对策可能就是建立第三方环境评估机构,对环境影响评价结论进行评估,使农民信服。

3.3 细化公众参与实施细则,用法律程序保障农民参与权 地方政府或者当地环保部门应制订公共参与的实施细则,用具体条文明确政府、项目业主、普通农民在环境评价公众参与过程中的权利和义务。明确环境诉讼制度或者建立独立于环保部门、业主和环评机构之外的环境仲裁机构,对环境纠纷进行仲裁。建立被告方举证责任制,降低农民公众参与的成本^[4]。

3.4 合理选择调查对象 调查对象的代表性是影响环评中农民参与有效性的的重要因素。调查对象的广泛性有利于综合吸收各方面意见,利于项目环保工作规范。在制定调查计划时,以年龄、文化程度、距离项目远近等指标先将把受调查对象分门别类,再在各种类别中按比例随机选取调查对象,把受影响最大的农民作为调查重点,确保得到的信息能代表全部群众的意见,并在最后结果分析时赋以不同权重。

3.5 建立公共项目公开审议制度 将农民参与阶段前移,规定凡是涉及公共利益的重大项目,从选址阶段开始,就必须通过社会公开讨论、充分吸纳农民意见,尤其是项目周边群众的意见,通过行业专业人员独立、权威的环保测评后,方可立项。

4 小结

随着我国城镇化的发展,越来越多的农村人口会向城镇人口发展。在发展的过程中,农民与相关的开发项目上也有着密不可分的联系。提高农民的在环境影响评价中的参与程度,不仅能很好的解决农民与开发商之间的矛盾,更能进一步推进我国城镇化的进程。

参考文献

- [1] 王志刚,陈炳禄,陈新庚. 环境影响评价中公众参与的机制与有效性[J]. 环境导报,2013(3):22-24.
- [2] 林萍. 浅析环境影响评价中公众参与存在的问题与改进建议[J]. 海峡科学,2013(6):12-18.
- [3] 蔡守秋. 论健全环境影响评价法律制度的几个问题[J]. 环境污染与防治,2009(12):14-17.
- [4] 刘迎春. 行政法视角下的环境影响评价制度研究[D]. 北京:中国政法大学民商经济法学院,2008:79-81.
- [5] 楚宪峰,冯强,田建茹,等. 浅析环境影响评价公众参与有效性提高的途径[J]. 环境科学与管理,2008,33(12):173-176.