

把风险沟通作为化解邻避现象核心环节



秦天宝,教授、博士生导师,武汉大学法学院副院长、环境法研究所所长;最高人民法院环境资源司法理论研究基地(武汉大学)副主任;中国环境资源法学研究会秘书长,中国环境科学学会环境损害鉴定评估专业委员会副主任委员;曾任联合国环境规划署(UNEP)、联合国开发计划署(UNDP)及亚洲开发银行(ADB)项目环境法专家。

对话人:武汉大学法学院副院长秦天宝
采访人:本报记者杨奕萍

风险项目决策环节中哪些内容极为关键?

■应把风险沟通视为一个核心环节来对待。

中国环境报:您怎么理解邻避现象?

秦天宝:邻避现象是经济社会发展到一定阶段的必然产物,是一种社会现象。这种现象是指居民或当地单位因担心建设项目如垃圾填埋场等,对个人身体健康、环境质量和资产价值等带来诸多负面影响,从而激发人们的嫌恶情绪,以及采取的强烈和坚决的、有时高度情绪化的集体反对甚至抗争行为。

中国环境报:邻避现象的发生,与风险项目决策不无关系,您认为在风险项目决策中哪些方面比较重要,为什么?

秦天宝:邻避现象产生都是来源于一定的风险项目,风险项目的决策机制很重要。它包括3个环节:风险评估、风险沟通以及进行相应的风险决策。我国目前在风险评估方面做得比较好。但是风险沟通方面存在一个误区,就是把科学结论等同于公众决策,在程序上忽略了与公众沟通的过程。风险决策是一项公共决策,以科

学结论为基础,但是风险决策不能停留在科学结论本身。也就是说,并不是这件事儿在科学上是对的,决策者就一定要做它。经常出现的一种情况是,虽然科学论据是对的、是好的,但是公众不支持,所以决策者也只能放弃。

比如说,一个大的建设项目,可能由于与公众沟通得当,从而顺利开展;而一个较小的项目,由于沟通不当,导致公众反对甚至群起而攻之。所以我们应该把风险沟通视为一个核心环节来对待。

中国环境报:那么,国外是如何做好风险项目决策的?对我国有何借鉴?

秦天宝:国外在做好风险项目决策方面,有些比较成功的经验,值得我国借鉴。

首先,注重信息公开。表现在3个方面:一是提前、及时且有效地把风险项目相关的信息传递给公众,以适当的方式告诉公众,让公众接受准确的信息,而非谣言,以避免产生不利影响。二是进行有效的沟通,尽量不要采用科学语言和专业术语,而是将科学语言转化为社会大众可以接受的语言,让公众能够了解这个项目到底是怎么回事。三是给公众参与决策的机会,尊重公众的意见,让

公众有机会表达,让公众的情绪逐渐平复,更加趋于理性。

其次,注重论证会和听证会的召开。不能只听不证,要听取意见也要明确意见是否被采纳,对公众的意见和主张要进行回复。在公众反映意见的过程中,给公众一个合理的解释,才能消除公众的担忧。风险沟通的目的不是要消除风险本身,而是要消除公众对风险的担忧,提升对这个项目的接受程度。

第三,注重事后监管。在国外,风险项目的后续运行一般都有构成广泛的监督委员会进行监督,其中必须有适当比例的公众代表参加,监督检查风险项目的日常运作有问题。

此外,对直接接受风险项目影响的社区及其居民提供适当的利益补偿,包括货币性的税收减免或者经济补贴,以及非货币性的社会生活设施改善。事实上,从事前信息公开到过程中公众参与,再到事后的运行监管和利益补偿,国外成功案例基本上都是按照这样一个模式进行的。

政府和企业在风险项目决策中担任什么角色?

■要让企业更多地与民众沟通,政府应该做的只是居间裁决。

中国环境报:在风险决策上,政府和企业应该承担什么样的角色?

秦天宝:一项风险决策,需要考虑多个因素、平衡各方利益、斟酌各种利弊。在风险建设项目上,政府有些时候不宜介入过早,毕竟是商业项目或者是企业行为。要让企业更多地与民众沟通,政府应该做的只是居间裁决。有时候政府出于招商引资,在前期表现得过于积极,很快做出决定。而合理的流程是,企业进行风险评估后,应在政府的支持或支持下,在与公众沟通后,政府再做决定,政府起到许可和审批的作用。

政府不能一开始代替企业决定做还是不做某个项目,虽然政府行为和企业行为很多时候是密切相关的,但政府要善于区分这个角色,把握时机合理地介入项目。否则政府代替企业来做,企业也投资了,结果民众反对,项目被迫叫停,企业将面临巨

大损失。这样政府、企业、公众都没有用了,进入到“三输”局面。所以,政府介入风险项目的时机一定要把握好,要合法合理。什么时候信息公开?怎么召开听证会?听证会是企业来组织,还是由企业和政府一起来组织?这些要根据项目的性质来定。不能过早让政府决策,把矛头引向政府。

有些大型项目需要政府支持,要注意角色混淆问题。至少不应该完全由政府面对公众,而要由企业或者业主来组织听证会,政府在这一项目过程中进行协助。每个主体都有自己的身份,要明晰自己的角色。另外,我国当前的很多案例中,只要公众反对,政府就叫停某个项目。这样也是有失偏颇的,因为公众的声音也会出现一些不合理。就像不能因为某个项目的科学评估过关就简单地批准该项目一样,政府也不能因为某个项目有公众反对就简单地否定这个项目。因此,政府一定要科学合理地做好综

合判断。

中国环境报:风险沟通存在哪几种可能,怎么才能进行有效的沟通?

秦天宝:风险沟通是风险管理以及其他相关各方,为了更好地理解风险及相关问题并做出决策,进行交流以期达成共识的过程。我认为风险沟通存在这样5种可能性:

第一种是信者恒信。这类人相信项目没有危害就永远相信没有危害。

第二种是不信者恒不信。不管你怎么说,有些人就是认定项目是有害的,而且无论如何也说服不了他。

第三种是让存在疑虑的人转而支持风险项目决策。通过沟通和交流,将一部分对项目风险将信将疑的人群说服,使他们接受。

第四种是让存在疑虑的人变得不相信。本持怀疑态度的人群,经过反复沟通后,反倒不能接受风险项目。这些人本来对项目风险不以为然,但

如果有人天天提这事儿,他们可能会觉得这里面有猫腻,反而不相信了。

第五种是事不关己高高挂起。这部分人群主观上不愿意去关注这类风险项目,对他提了反而让他因此烦恼。

对于风险沟通,我们更希望出现的是第三种情况。当然,这取决于沟通方式是否适合、沟通时机是否合适等因素。风险沟通阶段公众是主要的沟通对象,公众充分参与可以平衡专家的观点,可以监督政府和专家的决策行为,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。

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

如何才能有效化解邻避效应?

■及时的信息公开,合理的公众参与,适当的利益补偿。

中国环境报:2012年《关于建立健全重大决策社会稳定风险评估机制的指导意见(试行)》发布,这样的机制能不能避免邻避现象导致的冲突?

秦天宝:我感觉这个机制还是挺好的,很有针对性。如果能够得到很好的执行,应该可以避免邻避现象的恶化。稳评实际上是一种刹车机制。政府要建,民众不愿建,就会引发冲突。而稳评是对外部反对度和内部承受力的评估,不是仅看你有多大的意愿,而是要看你有多好的邻避风险管理方案。

科学的稳评需要事先与民众做好

有效的风险沟通。同时,稳评是一个动态评估,无论是在事前还是施工中,如果民众意见很大,需要及时做出风险整改。如果风险整改被大部分的民众认可,就可以推进,邻避也就得以化解。

中国环境报:关于化解邻避现象,您有哪些建议?

秦天宝:从源头上化解邻避现象最重要的方式就是信息公开和公众参与,这是最核心的两个要素。如前所言,关于化解邻避效应,我认为需要注意以下3个方面。

一是及时主动、有效地公开信息。首先在选址上要有程序性的要求和规定。明确建设上的需求以及备选方案,组织听证会,还得建立相应的监督机制,做好程序方面的规范。要选择重要的时间节点,及时主动公开相关信息,让相关的机关或公众有比较合理的渠道、手段参与决策。

二是便利合理的公众参与。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。在风险项目决策中,公众参与的方式有许多,包括咨询会、公众调查、网络投票等。

三是适当合理的利益补偿,包括货币、税收补贴、公共服务等补偿机制。利益补偿是很重要的一种手段和机制,比如修建垃圾填埋场等会影响周边居民的生活质量,这时候通过利益补偿形式,开展资金补偿与配套性公益服务、公共服务设施建设等,通过税收减免,在当地建设一些公众基础设施建设,比如社区图书馆、休闲设施、绿化带等。可以说利益上的补偿在一定程度上可以解决邻避问题。

总之,我个人对决策者的建议是:希望避免“三输”的结果,走向“三赢”状态。

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段,环境保护处于既大有作为又重前行的关键期,也是实现环境质量总体改善的攻坚期。环境质量改善是坚持以人为本、增进人民福祉的重要体现,是生态环境保护的根本目标,也是评判一切工作的最终标尺。改善环境质量、补齐环保短板,需要凝聚合力、开拓前行、共同作为,需要问需于民、问政于民、问计于民。

“我为改善环境质量献一策” 征文启事

为此,本报从今年2月起启动“我为改善环境质量献一策”征文活动,面向环保系统和社会各界广大读者征集可以复制和推广的改善环境质量的好思路、好方法、好措施、好经验。内容可涉及深化污染治理、强化

预防措施、严格执法监管、推进改革创新等方面,可以是具体的案例实践,也可以是可操作性强的对策建议。欢迎广大读者积极投稿至gshj-zlzw@163.com。

征文截止时间:2016年9月30日

本报编辑部

探索与思考

以社会综合治理化解邻避效应

◆梁小红

近年来,邻避效应导致项目被停建或缓建的事件时有发生。有专家坦言,若不及时消除邻避效应,中国很可能将被拖入等收入陷阱中难以自拔。究竟怎样才能有效防范邻避效应?笔者认为,应剖析邻避效应产生的深层次原因,将其纳入社会综合治理体系进行化解。

邻避效应产生的原因

笔者认为,邻避效应产生的原因主要有以下几点:

地方政府缺乏协调联动工作机制。一些建设项目确实存在安全风险和环境风险,但是风险是可控的。而现实中往往公众对项目真实情况并不了解,政府相关部门的宣传工作、信息公开工作不到位,存在政府、企业、公众信息不对称的现象,因此项目建设难以得到公众的支持。一旦公众存在抵触情绪,又由于地方政府应对能力不够,往往不知所措,陷入一闹就停的怪圈。因此,地方政府急需建立发改、环保、宣传、信访等多部门参与的协调联动工作机制,以共同应对邻避效应。

互联网快速传播带来的负面影响。互联网具有聚合效应、放大效应。一方面,互联网可以加速信息的传播,为公众提供信息和意见交流的平台。另一方面,互联网也存在管理难题,谣言传播等问题难以遏制。特别是风险项目开工建设前,各种消息都在互联网上出现,一些舆论、谣言加剧了公众的恐惧心理和非理性心理,导致邻避效应的出现。

公众科学素养待加强。传统的教育模式导致很多人对科学知识并不了解,一听到专业的化学名词就会出现本能的恐惧心理,完全不了解项目的风险系数及其可控性,对涉核、PX、垃圾焚烧等项目往往未经了解就加以抵触。风险项目往往与能源安全、城市管理息息相关,项目带来风险的同时也为公众带来利益,但相关宣教工作还不完善。

应对邻避效应的几点建议

邻避效应问题涉及地方政府、企业和群众的利益,是一个综合性的社会问题,仅仅依靠某一方面的力量难以解决。建议将邻避效应纳入社会综合治理体系,统筹进行化解。具体来说,要做好以下工作。

加强党委政府领导,形成各部门联动机制。地方党委政府要对化解邻避效应高度重视,并将其作为一项重要工作来抓。要加强组织协调,形成党委领导、政府主导、各部门联动、社会公众参与的治理体系。特别要进一步做好网络舆情应对工作,提高信息收集、整理、分析、处置等能力。

强化分类施策,搞好管控结合。在

各类邻避效应逐渐显现的形势下,要强化分类分区域精准施策。对于影响国家安全、能源安全,合理合法的重大项目,如核循环项目,要加强与公众的沟通,争取得到公众的支持。对于垃圾焚烧厂、PX等影响地方经济发展、城市管理的项目,要进行充分分析论证,讨论项目上马是否具有必要性和紧迫性,并完善相关工作流程和标准。对于本身不合法或者存在问题的项目,要坚决反对其上马,并通过调查找出原因,处理相关责任人。对围攻企业、要挟政府的过激行为要及时进行控制,对借机闹事、别有用心的组织方要予以严格处理,要分行业、分类别、分区域总结经验,便于复制推广。

发挥社会组织作用,推进多方沟通协调。邻避效应产生的原因之一就是地方政府、企业和公众之间存在信息不对称和沟通不畅的问题,社会组织可以在这方面发挥重要作用。一方面,专业社会组织知识更丰富,专业性更强。另一方面,社会组织具有中立性和独立性,更容易取得公众的信任。笔者建议,可借鉴美国游说机构的做法,发挥社会组织在邻避效应应对方面的积极作用。比如,可以在风险项目建设前,委托专业社会组织对邻避效应产生的可能性、范围、程度进行研判、预警,制定具有针对性的防治方案,做好宣传、指导、协调工作。

强化网格建设,实现社会善治。当前,我国社会综合治理体制已经比较成熟,可借鉴相关经验化解邻避效应。建议在地方综合治理网格中增加防控邻避效应的具体内容,完善相关工作流程,从指挥中心到每一名社会网格成员,都要将邻避效应防控纳入日常工作。要安排环保、经信、发改等部门为社会综合治理化解邻避效应专项工作小组成员,明确各相关部门的责任。要调动全体社会成员的积极性,形成共同防控风险的新模式。

强化科技支撑,利用好大数据。社会治理已经迈入了大数据时代,大数据在平安社会建设、智慧城市建设等方面发挥着重要作用。在化解邻避效应方面,大数据也是我们可利用的重要资源。要加快信息网络建设,完善邻避效应重大情况通报机制,实现信息互联互通、共享共用。要建立以注重细节为主要特征的数据文化,把精细化、标准化、常态化理念贯彻于工作全过程。要加快制定《网络安全法》,从法律层面保障网络安全。

总之,各地政府要主动适应新形势,增强风险意识,坚持多方参与、合作共享、科技引领,积极创新理念思路、体制机制、方法手段,推进邻避效应应对工作精细化、信息化、法治化。

作者单位:湖南常德市环保局

推进三废治理 打造绿色园区

◆王家霞

“十三五”规划纲要提出,要以提高环境质量为核心,以解决生态环境领域突出问题为重点,加大生态环境保护力度。当前,很多地方的企业都进驻化工园区,园区的环境管理工作开展情况直接影响环境质量改善的效果。笔者以所在的扬州化学工业园区为例,谈谈如何加强“三废”治理,打造绿色园区。

引进科学技术,严控空气污染。要建立大气环境容量优化准入机制,将大气环境容量作为区域和产业发展的决策依据。要推动企业加大投入,引进先进技术,完善大气污染防治设施,全面提高污染治理能力。

比如,扬州化学工业园区积极推动重点生产企业及仓储企业开展工艺废气及 VOCs 治理工作,率先引进泄漏检测与修复(LDAR)技术,推动 10 家化工生产企业、4 家石化仓储企业开展 LDAR 试点,两年来实现 VOCs 减排百余吨。

加强水质保护,严控水污染。一方面,要大力治理工业废水。园区企业要按环保规范要求设置污水处理、在线监控、事故应急池等基础设施。各企业废水经预处理达到园区公共污水处理厂接管标准后,输送至公共污水处理厂集中处理。目前,扬州化工园区已建成总长约 42 公里的污水收集管网,入园化工企业污水接管率达 100%。新建和改建项目全面做到“清污分流、雨污分流”和“一企一管”、明管排放。

另一方面,要加强地表水和水源地保护。要定期对园区内主要河流断面进行监测,确保其符合《地表水环境质量标准》中相应类别水质标准。要严格

遵守生态红线要求,对饮用水水源地等生态红线区域制定并实施严格的保护方案。2015 年以来,扬州化工园区还以省级生态工业园区创建为契机,投资 2300 余万元会同仪征水务局建设区内“四沟一河”(横一排水沟、横二排水沟、朱家沟、陆庄沟及烟灯河)清淤整治、肖山冲改道、沿山河整治、区内涵闸泵站改造等清水活水工程,有效提高了防洪减灾能力,提升了园区水域环境质量。

加强固废管理,严控固废污染。园区设有固废处置中心,基本满足区内固废安全处置要求。如某固废环保处理有限公司专业焚烧处理区内各企业工业固废工业废弃物,目前年处理能力 6000 吨,二期工程正在建设中,建成后将形成 1.8 万吨的年处置能力,实现园区固废处置的减量化、无害化。

此外,入园企业要按照《国家危险废物名录》对产生的固体废物进行鉴别,对产生的危险废物进行申报登记,并落实危险废物规范处置路径。危险废物在厂内暂存,要按“三防要求”建造危废库,按废物的形态、化学性质和危害等进行分类堆放。对于企业内部处置的危险废物,要建造危险废物处置设施,确保危险废物安全处置。

加强水质保护,严控水污染。一方面,要大力治理工业废水。园区企业要按环保规范要求设置污水处理、在线监控、事故应急池等基础设施。各企业废水经预处理达到园区公共污水处理厂接管标准后,输送至公共污水处理厂集中处理。目前,扬州化工园区已建成总长约 42 公里的污水收集管网,入园化工企业污水接管率达 100%。新建和改建项目全面做到“清污分流、雨污分流”和“一企一管”、明管排放。

另一方面,要加强地表水和水源地保护。要定期对园区内主要河流断面进行监测,确保其符合《地表水环境质量标准》中相应类别水质标准。要严格

作者单位:江苏省扬州化学工业园

区环保局