



编者按

编者按

自现代环境保护运动兴起以来,工程对环境的影响就一直引人关注。环境影响评价制度就是国家层面关注这一问题的体现。但是,仅有这个制度并不能从根本上解决问题。如何实现工程与环保的协调发展,还有许多工作要做。遥中国社科院教授李楠多年关注环境保护工作,她认为,关注重大工程对环境的影响,并将自己对此问题的思考形成文字,通过我们刊发此文,她希望给读者提供一种参考。她也希望更多的人来关注这个问题,更好地实现人与自然的和谐发展。

公示、听证、公众参与、官员问责、独立专家评估：

以人为本和可持续发展的制度保障



阴李楠



阴李一方

自上个世纪90年代后期起,在中国广袤的国土上,水电开发不断推进,与之相关的争端也屡屡发生,并不时引出一些群体性事件。利益和主张的不同,导致争论在政府的规划部门、业务主管部门和业主(水电公司)、地方政府、移民、民间环保组织,以及意见各不相同的专家之间展开。争论的问题是什么?争论的背景是什么?争论的问题应怎样解决?这一切,检验着政府的价值取向及平衡不同利益的能力。

我们面对的问题是什么

引发争论的问题是:我们到底需要多少电?我们的目标是首先为了赶超,为了和发达国家比拼,而要使经济翻番,还是把切实地普遍地提高国民福祉、提高国民的生存质量、实现社会公正、与自然和谐相处,以使人类永续发展放在首位?

在不影响环境和生态的工程中,怎样平衡水电部门和移民及当地居民等的利益?

在一定程度上会造成环境污染和破坏生态的水电工程,上还是不上?因水电工程而造成的生态破坏、环境污染的治理方案由谁制定?由谁批准,资金由谁负担?对环境和生态的破坏达到什么程度,水电工程不应上马?

当在一个具体的地方,水电工程的兴建会导致某一个或者是某一些动植物物种灭绝,或者是使工程所在地珍贵的、濒临灭绝的或法定保护的动植物物种无法继续生存时,水电工程是否应修建?

当在一个具体的地方,水电工程的兴建会导致工程所在地的文物、古迹或者是独特而无可替代的风貌、景观无法按原有的状态存续,会导致人类文化遗产和自然遗产的原状态被破坏时,水电工程是否应修建?

当在一个具体的地方,水电工程的兴建会导致人类文明的组成部分——一种民族的原有的生存方式、一种人群的特有的传统习俗和生存状态,或者是人类代代相传的非物质文明遗产代表作灭绝时,水电工程是否应修建?

水电是否是清洁能源?在能源的开发上,应怎样处理水电、风电、核电、风电、潮汐电、太阳能以及新能源研究与开发的关系?

现有的各种发电方法的污染是否绝对无法改变?现有的各种发电方法对生态的破坏是否绝对无法改变?现有的各种发电方法的成本是否绝对无法降下来?我们是否应在改变前述各种发电方法的问题的研究上投入资金,还是在继续采用上述发电方法发展电力上投入资金?

我们比其他国家等量电力创造财富低的状态是否可以改变?是否主要是通过扩大电力产业的规模来解决能源紧缺问题,还是应该更多地从减少浪费、节约能源着手解决,合理地利用能源,提高能源利用的效率?

利益和主张之争的背景是什么

中国社会的结构正在发生变化。在从封闭转向开放,从计划经济转向市场经济的同时,中国也从一个总体性很强的社会,转向了一个利益和主张多元的社会。当不同人群的利益和主张不同的态势已经形成时,强势集团的声音过多地影响了立法和决策,弱势群体声音却很难传到立法和决策者那里。原因是一些政府机构不以“市场出效率,政府保公正”为然而,在“效益优先,兼顾公平”的口号下,天天想着招商引资,经济翻番,对民间疾苦和身后之事留意不够。在前述争论中,水电就被一些人指为强势的利益集团;政府又难以作为一个利益无涉的整体来平衡各种利益,政府中的一些机构有的被指同水电站在一边,有的被指声音微弱,态度左右摇摆。主张水电大力发展的声音说:水电全为国家发展,经济增长;反对者则说,水电剥夺农民,破坏生态,污染环境。

问题应怎样解决

利益和主张不同是市场经济社会的常态,甚至可以说是人类社会的常态。问题是,在利益和主张不一致的情况下怎样协调和平衡不同的利益和主张。第一是公开,从始至终的公开,完全的公开。信息公开是保障公众参与的前提,是防止代人行使公权力的人的恣意和腐败的良药。

国务院《全面推进依法行政实施纲要》规定:“推进政府信息公开。除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私的事项外,行政机关应当公开政府信息。对公开的政府信息,公众有权查阅。行政机关应当为公众查阅政府信息提供便利条件。”“行政机关公布的信息应当全面、准确、真实。”“除依法应当保密的外,决策事项、依据和结果要公开,公众有权查阅。”据此,与水电工程相关的规划、可行性分析、移民安置方案、环评报告、政府机关的审批文件及相关决定,以及相关的水文、地质、灾害等资料,地区历年的统计资料等均应公开。

迄今为止,与水电相关的前述各类文件资料均不公开,公众、传媒、意见与水电开发相关的专家与政府和水电开发公司之间存在严重的信息不对称。

第二是良好的具有实质意义的公示制度的建立。公示不仅是为了使人们知晓,更重要的是使人们能在知晓的前提下发表意见,参与决策。市场经济社会中人们的利益和主张不同,因而人们在参与中所表达出的意见自然会有不同。那种为了尽量减少不同意见,或者减少不同意见的声音使社会知晓下降而在公示中尽量少提供信息,尽量少给人以发表意见的时间的做法是不恰当的。有关水电工程的公示应该从政府规划或者水电公司向政府申请工程立项开始,因为只有这样,才能使公众,特别是利益可能受损的公众较早地知道威胁自己利益的事态的进程,使决策者从一开始就能听到不同的意见,能够更全面地考虑问题。

第三是制定听证规则,通过制度化的听证会以保障决策者听取所有的意见。决策者固然有权决策,但决策者只有在按照法定的程序充分地听取了所有的意见之后才有权决策。这就是在法治原则下的正当过程——程序正义——的要求,其目的是切实地、同等地保护每一个人的权利。

中国面临的问题是,听证会不是必须举行的,决策者是否要举行听证会上具有随意性;在什么人能成为听证会陈述人的问题上,听证会的举办者具有随意性;在听证会的议程上,在谁在什么时候可以讲话、可以讲多长时间、怎样讲上具有随意性;听证会缺乏符合法治原则的程序设置,开起来像是座谈会或者是意见征集会,以及,在一些时候,听证会的主持者往往就是意见争执的一方。国务院《全面推进依法行政实施纲要》规定:“社会涉及面广、与人民群众利益密切相关的决策事项”,应当通过举行听证会等形式“广泛听取意见”。“对重大事项,行政管理相对人、利害关系人依法要求听证的,行政机关应当组织听证”。

听证体现了法治所要求的程序正义,它的基本原则是平等和效率。这些原则要求当一个人或一些人的利益可能因权力机构的决定而被改变时,他们有权事先知道,有权同其他利益和自己不同的人一样,向作出决定的机构陈述自己的主张和提出支持自己的主张的证据;而这种主张的陈述和证据的提出,应在利益无涉的听证主持人的主持下,分问题进行,以使决策者和公众都能于对比中判定不同的主张和证据中哪些是更应该采纳的。

第四是建立官员和专家署名公开和官员问责的制度。重大工程的决策失误,对民众造成的损失可以通过国家赔偿的方式部分弥补,而对环境和生态以及人类自然和文化遗产所形成的破坏,是永远无法弥补的。因此,具有特定身份的人对自己在参与决策的过程中行为是应负责任的。

专家不具有公职身份,只是发表自己的意见而无决定权,因此,专家的错误的或者是不当的意见不管是出于

认知上的原因、道德上的原因,还是利益上的原因,可以不追究法律上的责任,但却应负道义上的责任,因此,公开其姓名和意见是有必要的。

至于官员就不同了。官员作为一种职业,受人民之托行使公权力,因此,必须对人民负责。国务院《全面推进依法行政实施纲要》规定,要“建立健全决策跟踪反馈和责任追究制度”。“要按照‘谁决策、谁负责’的原则,建立健全决策责任追究制度,实现决策权和决策责任相统一”。

第五是设立专家库和独立专家制度,以及建立重大决策后续评估改进制度。

迄今为止,与重大工程相关的调研、评估和决策中,听取专家的意见或请专家参与评估、决策已成定例。但“谁是专家”却始终是问题。在中国目前的体制中,专家分别任职于国家行政机关、国家行政机关的下属机构(可以行使某种国家权力或者是与权力的行使相关联的事业单位),以及由国家财政预算支撑的科研单位或者大学。一项工程既已提出,专家中谁支持、谁反对,谁较易通融、谁较难通融,大体清楚。调研、评估、决策会议可以开多次,已开过的会上谁的意见如果是完全清楚的。因此,请专家时,请谁不请谁,再次开会时,头一次会议的参加者中,不再请谁和继续请谁,就成了完全可以左右最后所形成的“专家意见”倾向的关键了。而掌握“请专家权”就掌握了“对‘专家意见’倾向的决定权,甚至实际上已掌握了‘代专家言’之权”了。

为了改变这种认定专家资格和请专家的随意性——实际上是倾向性,我早就建议设立专家库,确立专家标准,预先将不同学科的专家资料收入库中,并建立专家库的使用规则。当一个项目提出时,首先,按预先确定的学科分类规则从专家库中随机选取不同学科的专家和备用专家(选定的专家不能参加时以备用的专家替补);第二,向已列入专家库中的专家发布信息,本次未被选中的专家中自认为有必要发表意见时,可提交书面意见;第三,对工程有反对意见,本次未被选请而又要求参与评估、决策的应请其列席参加。这种“异议优先”的原则设置是为了决策者能更全面地听取意见,特别是听取反对意见。决策者完全有权不采纳某种意见,但必须听取一切意见;决策者对其采纳或不采纳某种意见的理由应向公众作出说明。这种要求决策者就其决策的理由的说明同样源于前述的国务院《全面推进依法行政实施纲要》中关于决策事项的依据要公开的规定。

专家分属不同学科,具有不同身份和不同利益背景。因此,专家意见不宜笼统而言,应分问题,在明示专家背景的情况下予以表述。即在每一问题之下,在记述专家意见时,须明示专家的学科及身份等,以使决策者和公众能更好地把握专家意见不一的原因。

专家之中不任职于政府机构、政府附属机构和企业,且同政府和企业没有利益关系的(不担任政府和企业顾问等职,不从政府和企业接受薪酬的),在专业上具有公认的成就和独到的见解,在操守上没有证据证明其具有污点,而自己也愿意对公共事务以自己的言行独立承担道义上的责任的,是独立专家。应在制度上保证决策时听取独立专家的意见,在决策的执行中或者是执行完毕后请独立专家做外部评估。

此外,在决策过程中和在决策的执行过程中以及在决策执行完毕后,同属国务院《全面推进依法行政实施纲要》中的“决策跟踪反馈制度”范畴的还有社会评估的制度化。当考虑到市场需求、经营方略和效益取得的关系时,我们会作可行性分析;当考虑到人类的经营、消费等行为和环境影响力的关系时,我们开始作环境评估。但人类社会与其生存环境共同构成了一个复杂系统,考虑到经济增长、社会发展、人类发展、生态平衡等诸多问题,我们对一经启动其对环境和生态的影响即无法逆转的重大工程的决策、决策执行和决策执行完毕的各个阶段,都应由人文——社会科学家在与工程技术方面的专家沟通的情况下作社会评

估,以促成决策及其执行更合于科学发展观。

第六是建立重大的或者是有重大争议工程的人大审批与监督制度和为社会监督设立制度保障。

全国人民代表大会是国家的最高权力机关,重大的或者是有重大争议的工程的决策,应交全国人大议决,并由全国人大监督执行。

第七是完善司法救济制度和设立公益诉讼制度。在法治社会,任何法律上的纷争(包括政府机关和公民之间的)都可以受到独立的和中立的司法机关的审判,而生效的司法裁判本身应是具有终局性的——不但司法机关之外的组织机构无权去改变它,在绝大多数情况下,即便司法机关自身也无法去改变它。要在制度上保障一切法律问题都具有可诉性;保障公民的权利在遭受侵害时能够得到及时的、有效的司法救济。

此外,考虑到水电等重大工程涉及到环境、生态、物种、自然和文化遗产保护,以及人权等,一旦造成损害,永难补偿,故还应设立公益诉讼制度,以使律师以及公民、法人和民间组织(包括草根组织)可以为了公益的目的,而在并非狭义的自己权利被侵的情况下提起诉讼。

除了上面所说的程序方面的制度建设外,要使水电开发合于法治和善治的要求还须有以下的制度建设:

第一是在不影响环境和生态及人类遗产的情况下,建立水电工程使用农民集体所有土地的权利(或土地使用权转让)制度和水电工程项目的当地居民和政府持股制度。

水电用地的所有权,除了一些现在属于国家所有外,一般原是当地居民祖祖辈辈的私有财产,现在是当地居民——农民的集体所有的财产。这些土地是当地农民集体所有的,为中华人民共和国宪法、民法通则和土地管理法所确认。从作为市场经济的根基的产权制度和土地公正出发,应设立制度,在水电用地中,具有将被淹没土地的所有权的农民、移民本人,可将自有土地出租给水电公司,按年收取租金(或将有土地的使用权转让给水电公司,收取土地使用权转让费)。同时,水电公司应为将被淹没土地周边的农民(以乡镇为单位,与水库临界或者部分被淹)和地方政府(以县为单位,与水库临界或者部分被淹)设立一定的股份,以使水电公司在得到水电用地当地的农民和政府提供经营便利的同时,也使当地农民和政府分享自己所在地开发的利益。

租用(或使用权转让)和持股制度分设的意义在于:几十年来,水库移民是因水电建设而利益受损最大的群体。在宪法和法律认可和承诺保护其财产的所有权的前提下,考虑到水电在市场经营条件下的经营是有风险的,租用比持股更能保障他们的利益。

第二是设立水库病险处置和水库善后基金制度。中国的水库中存在相当数量的病险坝,护理、维修和事故善后处理都需要国家财政或是地方出钱。和其他一切设施、建筑物一样,水库的寿命是有期限的。水库的设计一般是50年,尽管一些水库可以使用更多的年限(如70年、100年、150年),但终究要有报废的时候。水库报废后涉及到环境、交通等事项,又可能产生许多善后事宜处置的费用支出。水电公司是企业,不应在水电开发生利时,自己获利,在水电设施出现险情、灾害或者成为负担时,要国家财政出钱——实际上是要纳税人出钱。故此,应设立水库病险处置和水库善后基金制度,要求水电公司自工程启动起,即为水库病险、灾害和善后处置设立专项基金,在水电开始赢利时,提取一定比例的利润存入该项基金,以在一旦出现水库病险或者是库基、坝体溃垮等灾害时,或者是水库报废后,用于病险、废库处置或者是灾害赔偿。

中国社会正在变化之中,当人们已然分化为不同的人群,在占有资源、取得收益上出现了巨大的差异时,我们企望着一种多元一体、和而不同的构架的形成,但前提是我们转变观念,要有一种良好的制度安排。

李楠为中国社科院教授,她一方为环保志愿者,一方为环保志愿者。

编者的话

工程与环境可以很友好

工程与环境,似乎存在着不可调和的矛盾。其实,它们也可以很友好。日前,第二届国家环境友好工程颁奖大会在京举行,“新建铁路青藏线格尔木至拉萨段工程”等10个工程项目获得了我国建设项目环境保护最高奖——“国家环境友好工程”称号。

“环境友好”这一概念来自世界环境运动中对于“无害化社会”的提倡,作为建设项目环境保护的政府最高奖,国家环境友好工程评选是国家对建设项目的环境保护工作定期的表彰管理制度。这项由环境保护部主办,中国环境文化促进会承办的评选活动,也是我国环境保护工作由末端治理向预防为主转变的标志性活动之一。

此次获奖的10个项目均为国家或地方的重点工程,多为有关国计民生或人民群众切身利益的重点建设项目,总投资超过800亿元人民币,环保投资总额超过53亿元,它们在建设过程中,严格履行环评要求,在环境保护方面作出了有益实践。其中:

新建铁路青藏线格尔木至拉萨段工程根据高原野生动物的生活习性,沿线设置了桥梁下方、隧道上方等方式的野生动物通道,在中国铁路工程建设史上首次引入环境监理制度并建立了“四位一体”的环境管理模式;

山东阳谷祥光铜业有限公司年产40万吨阴极铜(一期20万吨)工程采用中水作为生产用水,硫酸废酸排出液、电解排出的酸碱废水、场面水等经废酸处理及废水处理,全部用于闪速炉渣的缓冲;

浙江华能玉环电厂4台百万级超超临界机组工程设计建设过程中注重保护环境理念,电厂用水全部采用海水淡化,土地占用指标仅为0.19平方米/千瓦,低于国内平均水平26.9%;

三峡—上海±500kV直流输电工程引进美国海拉瓦全数字摄影测量系统,优化线路设计,减少林木砍伐和农田占用,采用“F”型铁塔专利技术,减少走廊占地150余亩,减少近一半房屋拆迁;

黄河公伯峡水电站工程项目区拦渣率和水土流失治理率达到98%,在高原寒冷地区植被恢复率达98%,林草覆盖率35.01%,远高于环评要求;

宁波万华聚醚有限公司16万吨/年MDI工程建立了科学完善的环境保护管理制度,在引进美国杜邦HSE安全环保理念的基础上,创新出符合万华公司实际的环保制度,并切实将管理落到实处;

重庆市快速轨道交通较场口—新山村线路工程轨道线路布置灵活,架空轨道桥墩占地少,轨道梁对景观和采光的影响相对较小,对下方的压抑感也很小。工程设计充分考虑了与城市景观、园林绿化的有机结合,拆迁量少、对城市既有布局和规划的干扰较小;

中国石油塔里木沙漠公路防护林生态工程在环境条件极为恶劣的大型流动沙漠腹地,利用咸水建成31公里的防护林生态试验示范工程,筛选出适宜于不同立地条件的植物种,形成适合于流动沙漠条件下大规模建设防护林生态工程的技术体系;

常德至张家界高速公路工程道路选线避开了自然保护区、风景名胜区和绝大多数的居民集中居住区,采取以桥代路、路基分离等形式减少了对自然环境的破坏。对沿线护坡、人行天桥、隧道口区域和部分声屏障进行了专门的景观、绿化设计和美化,努力使道路与区域秀丽的自然风光相协调;

东风本田12万辆乘用车固定资产投资工程实现高水平清洁生产,能耗处于行业内部领先地位,19项清洁指标达到国际清洁生产先进水平、5项达到国内清洁生产先进水平,环评批复要求污水处理达到三级排放标准,但公司内控已达到一级标准;实现84%的中水再利用;

可以看出,从设计理念、管理制度到技术运用,获奖项目处处体现了对环境的尊重,对人与自然和谐的追求与践行。

环境友好工程的评选也是一个社会可持续发展的有形目标。有关人士认为,环境友好工程的实质就是将工程建设、自然生态、社会环境和文化理念结合起来,促使经济发展、环境保护、公众满意、工程与环境和谐,工程运营实现可持续发展。一个环境友好工程应当是经得起专业评判和时间检验的优质工程,在技术层面,意味着从环境影响评价到初步设计、施工、试生产和竣工验收,各个阶段都必须符合环保准入条件及相关环保技术指标;在经济层面,意味着工程建设和社会运行,要靠科技创新、节能降耗、清洁生产,尽可能地探索循环经济的发展模式。

环境保护部副部长潘岳表示,我国正处于城市化和工业化加速发展时期,环境承载力是日益加大,资源紧缺压力越是日益明显,生态系统越是日益脆弱,就越是需要生态文明。因此,环境友好的理念不仅要在建设工程层面体现,还要融入到规划、制度、政策等宏观决策。我们不仅要树立一批环保典范工程,还要更加推进规划和战略环评,架构环境经济政策路线图,以期环境影响评价管理在制度层面全面发展。

几年前,当时的世界银行驻华首席代表黄育川在接受媒体采访时表示,世界银行认为经济发展与环境保护不是矛盾的,通过适当的管理,这种矛盾是可以避免的。环境友好,不仅是一种目标,更是一种理念、一种文化。自觉奉行这种理念,社会方能真正实行可持续发展,这不仅仅是工程项目的责任。