



■ 访谈嘉宾

曹明德 中国政法大学民商经济法学院教授,博士生导师,中国环境资源法学会副会长。主要研究方向为环境资源法学、经济法学。

# “政府应从环境公共事件中反思决策”

一定要十分重视环保的前期公众参与,别总想蒙混过关,想着“先把孩子生下来”再说

## 公众参与流于形式

新京报:这几年在环境领域出现了一个不好的趋势,一些可能带来环境污染的重大项目因为前期公众参与严重不足,引发了或大或小的抗议。

曹明德:我也曾经被邀请观察环评公众参与的环节,的确流于形式的情况相当普遍。更多的仅仅把公众参与当做一种程序,对决策不产生实质性的影响。

新京报:为什么?

曹明德:因为法律要求听证,所以也就仅仅听证一下。即使有强烈的反对意见,该通过的还是通过了。这是很奇怪的事情。

实际上公众参与程序的目的就是要广泛征求社会各界的意见,特别是容易受到项目规划影响的利益相关者的意见。

他们的意见应该能左右决

策。如果说他们意见很大,那么这个项目恐怕应该考虑其他的方案,甚至否决。

新京报:你观察的环评项目的公众参与是怎么做的?

曹明德:我当时是作为法律专家参加的一个钢铁公司的项目。他找的听证代表包括人大代表,政协委员,还有厂里的工人代表,但项目附近居民代表很少,看上去代表了社会方方面面,但多数都是他们安排的自己人,这就很难代表项目附近居民的利益。

新京报:你怎么评价这个项目?

曹明德:他们披露的信息太少,所以我不想说。这个项目污染处理设施投资3亿元以上,听起来还是挺重视环保的。但这只是他们的说法,并未给我们提供翔实的数据,程序过于简单。

## 信息披露不足影响公众参与效果

新京报:是什么原因导致环评公众参与严重不足?

曹明德:首先是信息披露严重不足,遮遮掩掩。政府一定要十分重视环境信息披露,别总想蒙混过关,想着“先把孩子生出来”再说。

矛盾的根源都是企业污染引起的,但很遗憾的是有些地方的领导并未充分吸取教训,认为民众愚昧,信息公开时采取比较隐蔽的方式,他们会说,我们信息不是没有公开,只是你没有注意而已。

新京报:怎样的信息披露才是适当的?

曹明德:应采取引人注目的方式,使得信息发布有效,而不是以隐蔽的方式自欺欺人。

要告诉附近的居民,排放污染物的种类、浓度、数量等,会有哪些环境影响,采取了哪些措施减缓这些影响,让民众心里有数。丑话说在前头,要先把话说开了,大家才好判断。

新京报:他们怕把话说开了反对太厉害。

曹明德:如果公众反对意见仍很强烈,就要考虑项目选址是否恰当、要不要上的问题。

谁也不愿意把污染的工厂建在自己家的后院,也就是大家说的“邻避效应”。所以应该采取有效的信息传播方式。在网络时代,政府其实是有条件做这件事的,如果不这样,反受其害的是政府。

新京报:重大项目都会给一个地方带来很大的利益,地方政府领导会说,他也不是为了自己,而是为了一个地方的发展。

曹明德:官员的苦衷可以理解。为了发展,GDP上去了失业率才能下去,他的政绩、当地经济社会发展、政治稳定都与此相关,搞得好的情况下是正效应,但搞

不好就是负效应了。

所以,必须要把发展优先调整为环境保护优先。虽然民众激进反对的方式我也不赞成,但政府行为也有问题,才导致公众采取这些过激行为。从政府决策的角度来说,应该反思。

新京报:更加注重环境保护这种要求说了好多年了,但情况依然不乐观。什么样的机制才能保证实现这样的目的呢?

曹明德:从法律和政策上,我们已经有了了一定的机制了。比如环境目标责任制,层层签责任书,问题在于流于形式。还有干部的绩效考核制度,应该把环保作为地方政府绩效考核的重要指标,采取环境保护一票否决制,即使经济发展速度快,但环境保护考核不合格,就一票否决,主管官员不得升迁。

如果从理论上分析,环境权也可以理解为公民的基本权利之一,就是公民有良好的生存环境的权利。政府官员应该尊重公民的环境权,这比GDP增加一两个百分点重要。

新京报:政府强大,而民众分散独立,个体似乎无法解决公众参与不足这样的问题。

曹明德:这是根源性的问题。公众参与不仅涉及地方官员的科学民主决策问题,还涉及到政治是否稳定的问题。从国内来看,将来国内不稳定的因素,我觉得最大的可能性就是环境问题。

新京报:为什么?

曹明德:因为环境问题涉及的公众面广,其组成包括社会各界,其规模可达数万之众。这种参与度高达数万人的环境事件就会导致一些地方社会的不稳定,因此必须充分重视这个问题,也必须有一个机制来解决这个问题。



我当时是作为法律专家参加的一个钢铁公司的项目。他找的听证代表包括人大代表,政协委员,还有厂里的工人代表,项目附近居民代表很少,看上去代表了社会方方面面,但多数都是他们安排的自己人,这就很难代表项目附近居民的利益。

要告诉附近的居民,排放污染物的种类、浓度、数量等,会有哪些环境影响,采取了哪些措施减缓这些影响,让民众心里有数。丑话说在前头,要先把话说开了,大家才好判断。

在理解NGO的社会角色时,千万不能把它看作是政府决策的对立面,认为NGO是在捣乱。实际上他是在从政府的决策过程中寻找问题,避免政府的武断决策,防止出现严重的后果。



## 环保组织应发挥主导作用

新京报:什么样的机制?

曹明德:正如胡锦涛总书记提到的,要进行社会管理创新。

我认为中国还要适当地放松民间组织的发展环境,因为作为组织体的NGO与公民个体相比,实力明显增强。公民个人缺乏专业知识,也缺乏资金和资源。但是NGO就不一样,他们有环保方面的专家,也有法律上的专家,还有募集资金的能力,拥有一支专业团队。

在理解NGO的社会角色时,千万不能把它看作是政府决策的对立面,认为NGO是在捣乱。实际上他是在从政府的决策过程中寻找问题,避免政府的武断决策,防止出现严重的后果。

新京报:重大项目决策行政主导的优点是效率高,但民主程度差,各级地方都有人大,如果将重大项目的决策由人大进行,是否是个可行的途径?

曹明德:我倒不认为需要这样,从美国的项目决策来看,也没有由议会决定,但议会可以对政府进行监督,如议会质询,不像我们的三峡工程通过全国人大表决。

我觉得应该由行政部门做的事情还是让他们来做,否则不同部门的定位和职能就乱了。关键还是政府的重大项目决策应该更广泛听取所在区域的民众诉求。

比如在参与者的产生上就要有明确的规定。这涉及对参与听证的公众挑选上应该有科学的设计。这个可以借鉴美国选择陪审团的做法,他们是随机选择的。我们也应该有一个随机抽选的机制,避免人为操作,如果听证代表都由企业方安排根本没有意义。而且,环境影响评价听证会中公众的意见必须对项目能否上马有实质性的影响,否则这种程序还会形同虚设。

新京报:有的项目受益的是上级城市,但排污却是排到了其管辖的下级城市,如何平衡这样的关系?

曹明德:这种情况不是个案。在这个过程中,总是有些人受益有些人受损,利益是不平衡的。从环境经济学的角度来讲,作为项目方就应该使得造成的污染外部性不经济性内部化,或者说应该由企业来解决。

至于存在上下级隶属关系的城市,利益补偿不易平衡。可以通过财政转移支付的办法,去解决利益补偿问题。当然前提是污染企业承

担治理费用,保证对下级城市不构成较大的环境影响。或者对拟产生的环境影响采取补救措施。

新京报:因为存在上下级关系,依靠下级城市的政府和上级城市政府谈判讨价还价实现利益补偿显然不现实,服从上级命令的后果可能就是民众不干,怎么协调这种关系?

曹明德:这就需要民间NGO的力量。上下级的隶属关系决定了无法形成平等的谈判双方,下级城市政府与上级城市政府没有讨价还价的余地。通过NGO与企业的对话,企业有可能与民众达成协议或共识。

但我们习惯用行政的方式来解决,发达国家多采取一些市场的机制,通过NGO来与企业对话,或企业直接与利益相关者对话达成协议。

新京报:从一些项目来看,比如造纸项目,有人认为,既然中国不可能放弃造纸产业,那么与其让那么多污染控制技术落后严重污染环境的企业排污,为什么不通过引入污染治理技术先进的企业,形成竞争和淘汰,整体上提升污染治理的水平?

曹明德:我也有同感,有些高技术的企业被阻止了,公众参与在某种程度上发挥了阻碍的作用。

我认为首先是项目的环评这一关必须要过,在项目选址上尽量避免对公众产生环境影响。其次信息披露一定要充分,要打消公众心理的顾虑,有的问题是因为公众对信息了解得太少而出现的。

我们要相信大多数公众是有素质的,尤其是政府官员和企业家,要对中国的公众有充分信心。信息一定要披露充分,让公众信服,让他们明白污染并不是想象的那样,并不会对安全构成影响。

新京报时事访谈员 杨华云 实习生 陈白

