

我国环境影响评价与社会稳定风险评估制度关系的思考

黄迪, 刘海东, 王亚男*

(生态环境部环境发展中心, 北京 100029)

【摘要】环境影响评价制度和社会稳定风险评估制度作为预防和控制环境影响、创新社会风险管理的重要制度, 实施以来发挥了重要作用, 但也出现了工作边界和内容范围交叉的问题。尤其是近年来, 环境污染焦虑引发社会风险事件的建设项目不断增多, 导致两者的“天然联系”愈发紧密, 工作存在模糊地带的问题愈发凸显, 致使建设项目行政审批繁复、执行力差。在梳理环评、稳评的发展历程和存在问题的基础上, 深入分析了环评和稳评的法律地位、适用范围、评价目标、评价内容、实施主体和程序上的异同, 剖析了两者在制度设计和内容衔接方面的关系, 并从理清工作边界职责、环境社会风险评估结果共享、强化稳评公众参与等方面提出了环评和稳评政策衔接的建议, 为政府有效实施建设项目环境、社会监管提供决策参考。

【关键词】环境影响评价; 社会稳定风险评估; 关系

【中图分类号】X321; X820

【文章编号】1674-6252 (2018) 03-0044-04

【文献标识码】A

【DOI】10.16868/j.cnki.1674-6252.2018.03.044

近年来, 项目建设面临的风险愈发复杂多样, 部分建设项目周边群众的环境诉求和社会利益相互交织, 处置不当容易引发环境社会风险事件, 成为社会经济正常发展的掣肘。为预防和化解我国项目建设引发的环境和社会问题, 强化建设项目源头管控和治理, 我国先后制定了环境影响评价制度(以下简称环评)和社会稳定风险评估制度(以下简称稳评), 两者显著发挥了风险防控作用, 但执行过程中也暴露出了边界不清、内容交叉等诸多问题。为此, 亟需从宏观全局角度, 系统总结环评和稳评制度发展历程和现存差异, 深入挖掘两者制度设计和评价内容上的潜在关联, 探讨两者关系衔接的具体路径, 从而进一步提高建设项目行政审批效率, 推动建设项目平稳落地运行。

1 环评和稳评制度的源起和实践

1.1 环境影响评价制度

环评制度是当前我国知名度最高、推广力度最大的环境管理制度之一, 自设计之初至今在分析、预测和评估规划建设项目环境问题方面发挥了重要作用。环评最早由美国首创, 20世纪70年代引入我国, 并于1979年在《中华人民共和国环境保护法(试行)》中以法律的形式确立下来。2003年《中华人民共和国环境影响评价

法》的颁布实施, 为环评提供了更坚实的法律保障。依据《中华人民共和国环境影响评价法》, 环评是指对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估, 提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施, 进行跟踪监测的方法与制度。环评制度作为一项“舶来品”, 与中国的政府管理体系相结合后, 形成了中国独有的管理框架, 包括由审批部门、技术评估单位、评价机构、项目建设单位及监督方组成的运行体系, 由环评技术导则、标准与规范等形成的技术体系^[1]。随着《中华人民共和国环境影响评价法》和《建设项目环境保护管理条例》的修订出台, 我国环评制度日臻成熟和完善, 在推进产业结构调整和产业合理布局, 严把项目环境准入, 优化项目选址选线, 强化污染防治和生态保护措施, 有效防范环境风险, 保护各类环境敏感目标, 维护公众合法环境权益等方面发挥着重要作用^[2]。但也还存在制度设计不合理、工作边界不清、评价内容“虚胖”、环境整治措施不落地及环评执行率不高等问题。

1.2 社会稳定风险评估制度

稳评制度起源于2005年四川省遂宁市的地方实践创新, 并经历了“地方先行—中央采纳—推广实行”的发展历程, 其目的主要是预防和化解重大工程项目建设引发的社会矛盾^[3]。中央办公厅、国务院办公厅于2012年

作者简介: 黄迪(1988—), 男, 工程师, 主要从事环境社会风险防范与化解方面的研究, E-mail:huangdi@edc-eia.org。

* 责任作者: 王亚男(1975—), 女, 高级工程师, 主要从事战略环评及规划环评研究, E-mail:wangyanan@edc-eia.org。

发布《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)》,同年8月,国家发展和改革委员会发布《国家发展改革委重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》,标志着我国开始建立重大固定资产投资项目社会稳定风险评估机制。稳评机制要求,项目单位在组织开展重大项目前期工作时,应当对社会稳定风险进行调查分析,征询相关群众意见,查找并列出风险点、风险发生的可能性及影响程度,提出防范和化解风险的方案措施,提出采取相关措施后的社会稳定风险等级建议。稳评制度的实施对重大决策本身、公众和社会产生了一定的积极影响,但还存在配套制度设计缺失、审批不明确、稳评被动和流于形式等突出问题。

2 环评和稳评制度的区别和内在联系

2.1 环评和稳评制度的区别

自制度建立以来,我国建设项目环评和稳评都有了长足发展,但由于顶层设计的“零散化”和我国行政管理部门“各自为政”的体制约束,建设项目风险的防控呈现出“碎片化”。我国涉环保建设项目的行政管理职能分散在环保、维稳、住建等相关部门,各部门之间条块分割问题严重,管理存在重叠和交叉。从两者制度设计的意图和出发点来看,环评和稳评制度主要存在以下六个方面的显著区别。

2.1.1 法律地位上的不对等

环评制度的实施依据包括总法、专项法、部门规章和涉及公众参与、环评技术导则等各类标准规范,环评的法规制度体系相对严谨和健全;稳评的实施主要是依据中办、国办出台的指导意见和国家发改委出台的部门规章,缺乏统一的系统化、权威性的法律规范体系,使得稳评工作的规范性、权威性不够,很大程度上影响了稳评的执行率和评估效果^[4]。

2.1.2 适用范围上宽窄不一

环评适用于各类可能对环境产生影响的规划、建设项目,根据2016年出台的《建设项目环境影响评价分类管理名录》,需根据类别和影响程度,对所列出的23项共199类建设项目分类开展环评;稳评的适用范围则只包括重大工程建设项目,除国家发改委规定的“报国家发展改革委审批、核准或者核报国务院审批、核准的在中华人民共和国境内建设实施的固定资产投资项

2.1.3 评价目标上各有侧重

环评的最终目标是区域环境质量的改善,评价对象在于“物”,通过分析预测环境影响程度,提出环境保护措施,客观性和确定性较强;而稳评的最终目标是社会即人为环境的稳定性,在于“人”,通过分析评价及时发现风险,化解社会矛盾,具有明显的主观性和随机性。

2.1.4 评价内容有所交叉

稳评制度泛于环评制度。稳评制度的评估内容包括项目建设的合法性、合理性、可行性和社会风险可控性,涵盖社会领域、环境领域、文化领域及政治经济领域的各种风险因素,为“多元对象的多维表现”;而环评制度的评价内容包括各个环境要素,是“单一对象(环境)的多维表现”^[5]。

2.1.5 公众参与规范性差异明显

环评制度严于稳评制度。《环境影响评价公众参与暂行办法》中对建设项目公众参与的一般要求、组织形式等做出了明确规定,而稳评中仅提出了公众参与的原则性要求,规范性相对较弱;从公众参与的效力上看,两者公众参与的地位与其制度设计规范性并无关联:环评编制中建设单位可以寻找理由“不采纳公众的反对意见”,反观稳评,则是把公众超过一定比例的反对意见上升为项目推进的“一票否决”项,未取得周边群众同意前不允许项目草率上马^[6]。

2.1.6 审批差异显著

环评报告编制完成后,相应环保行政主管部门将依法对环评报告进行行政审批,出具审批意见并书面通知建设单位;稳评制度中并没有对稳评报告进行单独批复的行政审批要求,稳评仅作为项目可研报告、申请报告的重要内容,随可研报告、申请报告共同报发改部门进行审批或核准。

2.2 环评和稳评制度的内在联系

2.2.1 制度设计层面互有交叉

环评和稳评在因环境问题引发的社会风险领域,两者的适用范围、实施主体、实施程序、评价内容、公众参与等均存在交叉。从适用范围上看,两种制度均适用于垃圾焚烧、PX化工、涉核等环境社会风险项目,相关部门对于环评和稳评的批复是项目开工建设的前置条件;从实施程序上看,通常情况下两者是在项目决策阶段由建设单位委托具有相应资质的第三方机构并行开展;现阶段的社会治理的主体不仅是党和政府,还要依托各类社会力量的协同和公众的参与,其制度约束是破解“全能政府”惯性障碍的有效途径^[7]。从公众参与要求上看,环评和稳评是为数不多的明确要求开展公众参与工作的政府决策制度,其现有法规政策、标准规范中均对公众参与做出了不同形式的规定,强调将公众意见作为从源头上预防和化解各类矛盾,推动科学、民主、依法决策的手段。两者在公众参与的组织形式上也具有相似性,都提出应通过召开座谈会、论证会、听证会等方式,了解相关群众的意愿和诉求。环评和稳评公众参与的责任主体都是项目建设单位,在各自的项目审批程序中均需组织公众参与工作,公开内容交织重复,容易造成项目推进效率低下,且一旦环评和稳评公开的信息不一致,

往往更易引发公众质疑, 损害政府公信力和企业信誉。因为程序与内容相似, 不少研究者和制度参与人员认为环评和稳评制度具备合二为一的可行性。

2.2.2 内容衔接上存在空白

虽然评价目标和内容各有侧重, 但因建设项目环境问题引发的社会风险是两者都无法回避的评价内容, 在我国总体的政府管理体系中, 两者评价内容的交织是必然现象。为实现环评和稳评评价内容的剥离, 2017年起环保部率先发力, 在发布的《建设项目环境影响评价技术导则总纲》中删除了“社会环境现状调查和评价”的相关内容, 建设项目社会影响的评估内容从环评体系中淡出, 环评和稳评的评估边界更加清晰, 项目建设的社会影响和风险相关评估内容纳入稳评工作体系成为了必然趋势。然而随之而来的现实情况是, 现阶段稳评体系中对因环境影响导致的社会稳定风险重视程度不足, 环境社会风险的防范和化解顶层设计缺失或呈碎片化, 环境社会风险排查和识别缺乏规范指导, 环境社会风险防控能力还很薄弱。

3 环评和稳评制度改革建议

环境社会风险事件的发生是诸多因素共同作用的结果, 风险管控制度设计缺失、执行力差, 风险管控盲目、公众诉求多元化是事件爆发的重要原因。作为我国环境治理法规制度体系中为数不多的以行政审批方式开展的评价制度, 环评和稳评制度既相互区别又紧密联系, 两者在法律地位、制度设计、管理职能等方面存在明显差异, 因此制度的衔接并不能简单地定义为“谁替代谁”的问题。处理好两者的关系, 关键在于厘清边界, 明确目标、工作内容和职责, 提升防范与化解环境社会风险的效果。这需要破除一些法规制度的障碍, 必将是一个相对长期、逐步实现的过程。应在我国现有建设项目条块化管理的框架下, 以涉环保类建设项目为评价对象, 统筹、整体考虑, 探索构建有效的环评和稳评制度衔接机制。

3.1 厘清两者的工作边界和职责

明晰环评与稳评的工作边界和职责, 是实现环评和稳评制度衔接的前提条件。我国建设项目行政管理的顶层设计决定了环评和稳评分属于环保、发改两个部门, 今后一个时期内, 我国建设项目管理仍将处于“各自为战”的状态, 因此更需要理清环评和稳评的边界, 明确工作职责, 避免重复造成资源浪费。在环评体制改革“先行一步”的前提下, 考虑进一步规范环评和稳评的评价内容, 探索将公众意见等具有社会属性的评价内容从环评中逐步剥离, 使环评完全专注于对环境的影响可接受度的客观评价, 将与“社会”和“人”直接相关的内容逐步并入稳评制度, 提升两项制度的合理性和可操作性。

环评和稳评都是涉环保项目的施工建设单位和业主单位的行为, 且为了保证项目所在地利益相关群众的知情权和参与权, 环评和稳评制度均对实施过程中的公众参与组织形式做出了具体要求。探索将环评和稳评中的公众参与机制融合, 由项目施工建设单位组织统筹开展, 结果共用, 避免重复公众参与工作造成的资源浪费。

3.2 加强两者的制度衔接

环评和稳评制度设计的出发点, 都是从源头上预防项目建设前期可能存在的环境风险和社会风险, 两项制度存在法理上衔接的可行性。重新界定工作职责后的环评和稳评仍需加强衔接, 共同应对由环境问题引发的社会风险。应继续深化环评体制改革, 保留环评中信息公开的有关要求, 进一步突出信息公开在环评体系中的作用: 借鉴稳评中高风险项目(即大部分群众对项目有意见, 反应特别强烈, 可能引发大规模群体性事件)“一票否决”的制度设计, 增强公众对于建设项目环境影响的认知, 提升公众决策在环评当中的法律效力, 弥合以科学事实为基础的要求与以价值选择为核心的法律规制之间存在的裂痕^[8]; 精简并优化信息公开的内容, 侧重于从技术角度, 向社会告知建设项目概况、建设项目对环境可能造成的影响、预防或减轻不良环境影响的对策和措施要点等科学事实, 保障公众依法有序地行使环境保护的知情权和监督权。加强稳评中的公众意见收集及反馈工作, 畅通公众参与渠道, 确保公众在环保、征地、拆迁等多方面的权益, 积极化解环境社会风险。加强环评和稳评资源共享, 环评结论与审批意见及时和稳评交换衔接, 环评与稳评公众参与由项目建设单位统筹开展, 广泛征求公众意见, 提升工作效率, 避免信息误导。

3.3 强化稳评承接环评公参内容的保障

制度设计是现代组织制度的“内核”。现行稳评制度设计大多仅确立了原则性指导框架, 其制度的具体实施普遍存在较大的自由裁量空间, 也存在规则设计与地区适应之间的模糊空间。稳评制度尚不能有效承担建设项目涉公众的各项工作任务, 需进一步强化。

3.3.1 推动将稳评纳入法制化轨道

以立法形式确立稳评的法律地位, 明确审批权限, 提升稳评制度的强制性和执行力, 充分发挥其防范社会风险的作用。

3.3.2 完善技术体系

一方面加强因环境问题引发社会风险的分析、预测和评估内容, 填补因环评改革带来的评价内容空白; 另一方面强化稳评公众参与的制度设计, 制定相关制度办法, 规范稳评信息公开、公众参与的一般要求、组织形式、开展内容和开展时间。

3.3.3 优化制度设计

变一次评价为项目全生命周期的多次评价, 根据项目在建设、运营过程中社会风险的动态变化, 探索建立跟踪评价机制, 使稳评与项目进度同步; 同时, 以项目建设单位为主体实现环评评价结果的共享, 将环评成果作为后期稳评社会风险识别的重要依据。

3.3.4 加强能力建设

现代环境风险不再是一个简单的技术或科学问题, 其具有一定的主观性和建构性, 风险规制面临更大的合法性和合理性压力, 因此需要培养相关学科的人才, 制订和细化稳评机构准入条件和从业人员资格条件, 以保证评估结果的科学性和权威性。

3.3.5 开展多种形式的宣传培训工作

目前一些政府部门的“稳评观”出于自利动机, 对“稳评”采取受益和成本的短视计算, 缺乏内生驱动力。因此应树立并强化各级党委政府、企业的风险意识和对稳评工作的科学认知。转变地方政府政绩考核模式, 树立“发展是政绩、稳定也是政绩”的执政理念^[9]。以学习培训、现身说法等形式开展对决策者、管

理者的宣传教育工作, 增强环境社会风险防范和化解的科学性。

参考文献

- [1] 王亚男. 中国环评制度的发展历程及展望 [J]. 中国环境管理, 2015, 7(2): 12-16.
- [2] 刘晓星. 解读《“十三五”环境影响评价改革实施方案》[N]. 中国环境报, 2016-09-26 (02)
- [3] 刘泽照, 朱正威. 掣肘与矫正: 中国社会稳定风险评估制度十年发展省思 [J]. 政治学研究, 2015 (4): 118-128.
- [4] 董幼鸿. 重大事项社会稳定风险评估制度的实践与完善 [J]. 中国行政管理, 2011 (12): 80-83.
- [5] 李雄飞. 关于社会稳定风险评估与环境影响评价异同的探讨 [J]. 科技与创新, 2014 (11): 112-114.
- [6] 张乐, 童星. “邻避”设施决策“环评”与“稳评”的关系辨析及政策衔接 [J]. 思想战线, 2015, 41(6): 120-125.
- [7] 姜晓萍. 国家治理现代化进程中的社会治理体制创新 [J]. 中国行政管理, 2014 (2): 24-28.
- [8] 何香柏. 风险社会背景下环境影响评价制度的反思与变革——以常州外国语学校“毒地”事件为切入点 [J]. 法学评论, 2017, 35(1): 128-137.
- [9] 廉如鉴, 姜丽萍. 重大工程社会稳定风险评估过程中的“介入性扰动” [J]. 中国行政管理, 2014 (7): 64-68.

Ideas on the Relationship between Environmental Impact Assessment and Social Stability Risk Assessment

HUANG Di, LIU Haidong, WANG Yanan*

(Environment Development Center of Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

Abstract: Both Environmental Impact Assessment (EIA) and Social Stability Risk Assessment (SSRA) have played important roles in preventing and controlling environmental impacts and in innovating social risk management. However, problems like “obscure boundary” and “contents intercross” arise. Especially in recent years, social risk incidents of construction projects caused by anxiety which brought by environmental pollution have been increasing. As a result, the “natural connection” between EIA and SSRA has become closer and “obscure boundary” problem has become increasingly prominent. These lead construction projects to a complicated approval process and a poor execution. On the basis of reviewing development history and existing problems of EIA and SSRA, this article deeply analyzes the similarities and differences between EIA and SSRA in legal status, applicable scope, evaluation objectives, evaluation content, implemental subject and procedure, dissects the relation of EIA and SSRA about system design and content convergence, and provides suggestions of the link between EIA and SSRA from clarifying the duties of work boundary, sharing the results and strengthening public participation in SSRA. This could provide reference for the government to effectively implement the construction of project environment and social regulation.

Keywords: Environmental Impact Assessment; Social Stability Risk Assessment; relationship