

结合邻避现象分析以信息公开推进环境保护公众参与法治化

Analyze the role of information disclosure in promoting public participation in environmental protection and its legalization according to phenomenon of NIMBY

■文 / 段帷帷 秦天宝

随着我国生态文明建设的逐步推进，公众参与已成为建设现代化环境治理体系的关键内容，在当前环境利益多元化的背景下面临着新的挑战。虽然，《环境保护法》明确规定“公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利”，但是，当前以环境群体性事件为代表的邻避现象反映出环境保护公众参与的现实问题。从信息公开的视角分析当前我国环境保护中邻避现象的原因，并且在此基础上探寻针对性、可行性的应对之策，将是新时期推进我国环境保护公众参与法治化路径的现实选择。

邻避现象是指公众基于身体健康、生活环境等因素的考虑，反对在自己居住环境周围兴建具有环境风险隐患的建设项目，如核电站、垃圾焚烧站、污水处理厂等。邻避现象不仅造成了公众与政府间的矛盾与冲突，而且反映出环境信息公开制度在实

现公众参与过程中未发挥其应有作用。所以，在当前环境风险隐患日益增加以及公众环境利益意识逐渐提升的社会背景下，虽然现有相关法律法规对环境信息公开制度进行了具体规定，但是为实现环境保护公众参与的法治化与民主化，信息公开制度在以下诸多方面亟待完善。

首先，环境信息公开内容需要丰富。根据《环境信息公开办法（试行）》《企事业单位环境信息公开办法》等相关法律文件规定，环境信息公开的责任主体通常是指各级环保部门和企事业单位。虽然法律对责任主体环境信息公开的内容进行了明确规定，但是随着公众环境利益意识逐渐提升，公众往往没有对相关建设项目进行深入有效的了解就开始了抵制和反抗行为。此种现象产生的主要原因在于，随着公众环境利益意识上升以及环境事故造成的严重损害后果，公众对那些有潜在环境风险隐患

的建设项目产生了惯性的排斥心理。在此情形下，必须使公众真正了解相关建设项目对他们环境利益的真实影响，才能降低公众对于各种建设项目的盲目抵制。今后应当在现有法定环境信息公开内容的基础上，结合相关建设项目的类型与选址从技术性、环境影响性、经济利益性以及生活便利性等多角度明确环境信息公开的内容，进而增加公众对建设项目的理解和信任。



(图片来源：<http://mt.sohu.com/20160825/n466036233.shtml>)

其次，环境信息公开与反馈应结合。在当前的环境信息公开制度中，政府、企事业单位等主体往往通过单方面公布的方式履行其环境信息公开的责任，并没有对公众有关环境信息的回馈进行较多关注。《环境保护法》第五十六条明确规定，建设单位编制环境影响评价报告书时，应当向公众说明情况并且同时充分征求意见。环境信息公开作为公众参与的重要内容，其价值不仅体现在让公众明晰政府、企事业单位的环境行为，而且也为公众、政府、企业之间的互动交流提供了有效路径。当政府、企业公布环境信息时，公众基于自身环境利益的考量往往会针对环境信息产生不同的利益诉求。在此背景下，政府、企事业单位对于公众环境利益诉求的汇总与反馈，不仅可以为政府环境决策制定和企业项目建设提供客观的依据，进而降低政府的行政成本和企业的生产成本，而且也使公众通过环境信息公开制度获得表达自身环境利益诉求的法定渠道，实现环境保护公众参与的法治化与民主化。

再次，环境信息公开的灵活性要提高。环境信息公开作为环境保护公众参与的重要保障，不仅应当强化政府、企事业单位等责任主体的信息公开义务，而且要体现环境利益多元化背景下环境信息公开的灵活性。以邻避现象为例，当政府发布某项建设项目的环境信息时，该信息往往属于事后告知的性质，并未对项目周边公众的环境利益诉求予以考量。公众未获得事前告知和利益诉求表达的情况下，对于这种“突如其来”的决定往往会进行激烈的反抗和抵制。所以，实现环境信息公开的主动和及时，在环境决策的事前、事中、事后形成完善的环境信息公开机制将是提升环境信息公开灵活的重要内容。与此同时，鉴于环境信息受众主体的获取信息能力与条件的不同，环境信息公开的责任主体也要根据具体实际选取符合公众需要的环境信息公开方式，确保环境信息能准确地被相关利益主体所接收。

最后，环境信息公开的责任机制需进一步落实。虽然包括《环境保护法》在内的环境法律对政府、企事业单位环境信息公开的责任进行了明确，但是以环境群体性事件为代表的邻避现象反映了当前环



(图片来源：http://www.fzxj.cn/nzcms_show_news.asp?id=17927)

境信息公开的责任机制仍有待落实。在此背景下，今后可试行环境信息公开的书面登记制度，把环境信息公开过程中的公开内容、公开方式、责任主体的说明论证、公众意见反馈等内容通过书面的形式予以记录，并且登记内容在法定范围内予以公开。环境信息公开的书面登记制度不仅将提升环境信息公开的规范性与中立性，使相关责任主体合法合理地履行环境信息公开义务，而且也将为相关主体的违法责任追究提供客观的依据，进而完善当前环境信息公开的责任机制。根据《环境保护法》与《环境保护公众参与办法》的相关规定，公众获得了监督环境违法行为的权利，而书面登记制度则将为公众监督相关主体履行环境信息公开责任提供有效的路径，进而体现其保障公众参与环境保护权利的价值。

随着社会不断发展以及环境利益结构的多元化，以环境群体性事件为代表的邻避现象反映出政府、企业、公众等主体在新时期环境保护工作中的利益冲突日趋激烈。在此背景下，发挥环境信息公开的应有价值，实现各方在相关项目建设的事前充分沟通，不仅较之于事后的冲突对抗可以降低政府的行政成本和企业的生产成本，而且也将为公众的环境利益诉求提供合法有效的渠道，避免公众采取过激甚至违法的手段来维护自身利益，进而在较大程度上推动环境保护公众参与的法治化。■

作者单位：武汉大学环境法研究所