

风险社会背景下 环境风险项目决策机制研究

秦天宝

摘要:当前社会是一个风险社会。风险社会下的环境风险具有科技性、不确定性、主观性、现代性等特点,这决定了环境风险项目决策机制应当遵循风险评估、风险沟通和风险决策的路径,同时还要厘清科学与民主、专家与公众、政府与公众、沟通与决策等一系列关系。在对我国当前的环境风险项目决策机制存在的问题进行分析的基础上,我们认为,完善环境风险项目决策机制,必须树立正确的决策理念,落实环境信息公开制度,建立长效的风险沟通机制,保证公众的全程参与。

关键词: 风险社会;环境风险项目;决策机制

中图分类号: D912.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-5804(2015)05-0132-10

现代社会是一个“风险社会(Risk Society)”,德国社会学家乌尔里希·贝克在《风险社会》一书中指出,“今天的现代化正在消解工业社会,而另一种现代性则正在形成之中”。^①我国当前正处在全面现代化的过程中,随之而来的现代风险复杂多样,其中,由人类开发、生产活动引发的“环境风险”,如化工项目、水电站、核电站的建设和使用,垃圾焚烧,转基因食品、药品的开发和利用等等,正在威胁着公众的生命、健康、安全以及社会秩序。近年来,我国多地PX化工项目接连发生爆炸使得公众频频发声责难,多地水电站、核电站和垃圾焚烧厂选址建厂遭到社会公众的强烈反对,都一再暴露了我国环境风险项目决策机制的薄弱。^②因此,分析风险社会背景下环境风险的特征,抓住环境风险项目决策过程中的关键点,建立成熟完善的环境风险项目决策机制,是我国现阶段发展中的一个当务之急。

作者简介:秦天宝,武汉大学环境法研究所所长、珞珈特聘教授,武汉,430072。

本文系国家社科基金重点项目“生物技术及其产业发展的法律保障机制研究”(11AZD105)和教育部人文社会科学重点研究基地重大课题“国外环境法理论与实践的最新发展——兼论新时期中国环境法律的发展”(2009JJD820005)阶段性成果。

① [德]乌尔里希·贝克:《风险社会》,何博闻译,译林出版社,2004年,第3页。

② 其中比较著名的案例有福建漳州古雷PX项目、大连福佳大化PX项目、重庆小南海水电站、云南怒江水电站、北京六里屯垃圾焚烧发电厂等。

一、风险社会背景下环境风险的特征

迄今为止,学界对于“风险”概念的界定还众说纷纭,但各种风险定义均不会否定的是:风险是一种不利后果发生的可能性,而且风险社会的风险通常是“人为风险”,即它是人类行动或者决定的伴随后果。^①同时,现代社会的风险因其与高度发达的科学技术紧密相连,所以具有与传统风险不同的三个特点:第一,科学上的不确定性;第二,行为上的不确定性;第三,某个风险是否可以接受取决于文化环境。^②对于“环境风险”的概念,学界也尚未形成共识,结合赵晓莉、毕军和卢静等人的观点以及《建设项目环境风险评价技术导则》中的相关规定^③,本文将“环境风险”定义为因人类的开发、生产活动而导致的突发性事故、环境污染或生态破坏的可能性,既包括前述危险状态爆发的可能性与不确定性,也包括危险状态爆发后可能导致的危害性后果。结合风险社会的特点以及环境风险的特殊性,风险社会中环境风险的特征可以归纳为以下几点。

(一)科技性和不确定性

环境风险的科技特征十分明显,因为现代人类的开发、生产活动强烈依赖现代社会高度发达的科学技术,而这些为人类带来财富和利益的科学技术同时也潜藏着巨大的环境风险。科技性代表着环境风险在一定程度上是可预测和可控的,这是科学技术的基本特性。单从科学层面上看,根据现有研究,前文提到的化工项目中PX物质本身并无大的危害,虽然有低毒,但只要在生产和使用过程中控制得当,安全性很高。^④水电站、核电站、垃圾焚烧厂等与此类似,虽然都有一定的潜在危害性,但是当前的科学技术通常都能够比较有效地控制危害的发生。

同时,更应当看到的是,环境风险还具有科学上的不确定性。由于科学技术的发展是渐进的,科学研究的正确性也是相对的,当前有些科学结论认为是“安全的”,并不排除未来的科学认为是“有害的”。正如有的学者所言,在风险社会中,我们日益生活在高科技的边疆上,没有人完全了解它,它所可能造成的未来是多种多样的。^⑤另一方面,有些环境风险导致的危害具有长期潜在性,问题产生与后果显现的间隔时间很长,承受环境风险后果的人可能不是当代人,这些都加强了环境风险的不确定性。

(二)人为性和主观性

环境风险的人为性表现在,正是人类的开发、生产活动直接或间接导致了突发性事故、环境污染或生态破坏的发生。有些危害的发生是由人类的活动直接导致的,有些危害则是因为突发性的自然灾害(如地震、海啸、洪水等)干扰了人类活动而导致的,但危害的根源都来自人类自身的行为。人为的风险

① 金自宁:《跨越专业门槛的风险交流与公众参与:透视深圳西部通道环评事件》,《中外法学》2014年第1期。

② [英]伊丽莎白·费雪:《风险规制与行政宪政主义》,沈岍译,法律出版社,2012年,第7-9页。

③ 卢静等人将环境风险定义为“由自然或人为活动引发的,并通过自然生态环境的媒介作用,对人、财产、生态环境构成威胁的一种潜在危险状态,包括这种危险状态爆发的可能性与不确定性,以及危险可能导致的危害性后果两方面的内容”。参见卢静、孙宁、夏建新、侯贵光:《中国环境风险现状及发展趋势分析》,《环境科学与管理》2012年第1期。

④ 沈小根:《PX产业,我们可以不发展吗》,《人民日报》2013年7月30日。

⑤ [英]安东尼·吉登斯、克里斯多弗·皮尔森:《现代性——吉登斯访谈录》,尹宏毅译,新华出版社,2001年,第191页。

主要是由现代科学技术制造和衍生的,对此人类没有现成的历史经验去借鉴和应对。在风险社会里,人类越来越关注自身行为对人类自己和环境可能造成的危害,这表明人为风险逐渐取代传统的外部风险占据主导地位,而这一风险更替的过程也是我们过渡为风险社会的过程。

环境风险的主观性与人为性密切相关。人类认识的局限性和行为的多变性,导致环境风险的发生不是一个纯粹的客观现象,或者说,由于人类主观能动性的介入,对某个环境风险的理解会存在个体间的差异,甚至对于某个事件的发生是否是环境风险事件,不同的主体也会有不同的判断。“科学共同体对某个问题越难达成共识或主流认识,知识的不确定性越高,社会上不同群体的立场就更具价值主观性。”^①环境风险的主观性特征有独特的意义,它表明现代性风险并不完全是物质的客观存在,相反,在很大程度上它是由社会定义和建构的。

(三)公共性和现代性

环境风险的公共性主要表现在人类利用科学技术进行开发、生产活动是为了社会公共利益,而开发、生产活动本身带来的危害也要由全社会共同承担。现代科技带来的好处和风险,每个人都身在其中,全社会的每个成员或主动或被动地接受、使用并承担着。正如贝克所言,全球性的风险无关贫富,不限地域。在这种条件下,再也没有什么“旁观者”。因此,每一次环境风险的爆发,每一个环境风险项目的落地都是一个公共事件。

环境风险的公共性是现代性的一个重要方面。现代性是对社会的一种状态的描述,可以说是现代社会或工业文明的缩略语,它涉及人类对现代社会的物质产品、经济制度、政治制度、文化观念等一系列复杂事物的态度等内容。^②环境风险的现代性表现在多个层面,一方面,极具现代性的科学技术引发了环境风险,另一方面,环境风险的公共性又要求对风险的预防和处理要采用现代化的方法和程序规范。现代性同时还表现在环境风险的时空特征上。环境风险是现代化的产物,由于现代社会政治、经济、文化制度的多样化,风险在特定的时间、特定的地域又呈现不同的形态与面貌。因此,人类要消解环境风险这一现代化的副产品,不可避免地要采用现代化的方法和手段,环境风险的现代性大大增加了风险预防的难度。

二、环境风险项目决策过程的关键点分析

环境风险项目决策是指针对那些可能存在环境风险的建设项目进行选择、审批或决定的过程。环境风险项目决策失败将引发潜在的环境风险演化为具体的环境损害和经济社会利益的丧失,可能还会造成社会的局部动荡甚至全球的恐慌。因此,成熟完善的环境风险项目决策机制对环境风险的预防和社会经济的发展具有重要的意义。就一项具有环境风险的公共决策而言,从科学评估到决策立项,至少涉及风险预防的三个环节的问题:风险评估、风险沟通和风险决策。^③前文分析了风险社会环境风险的

① [英]伊丽莎白·费雪:《风险规制与行政宪政主义》,沈岗译,法律出版社,2012年,第3页。

② [英]安东尼·吉登斯、克里斯多弗·皮尔森:《现代性——吉登斯访谈录》,尹宏毅译,新华出版社,2001年,第69页。

③ 秦天宝:《漳州PX工厂的反思》,法治周末网:<http://www.legalweekly.cn/index.php/Index/article/id/7308>,访问时间:2015年6月25日。

主要特征,本部分将按照决策过程的三个阶段展开,分析不同阶段应当着重关注的风险特征,并提炼出构建环境风险项目决策机制应当注意的关键点。

(一)风险评估阶段

环境风险的科技性催生了现代社会对科学知识的依赖,由专家主导的风险量化评估是环境决策的一个早期阶段,^①也就是说,风险评估是环境风险项目决策过程的第一步。现代社会人类享受着前所未有的丰富的物质生活,同时也面临着全球性的资源枯竭和环境污染等问题。无论是发展经济还是保护环境,人类都需要依赖科技的创新。“科学技术是第一生产力”,在风险评估领域也是如此。风险评估属于一个相对客观的科学技术问题,即在风险事件发生之前或之后(但还没有结束),量化测评该事件可能给人们的生活、生命、财产等各个方面造成的影响和损失。这一过程需要中立的科学结论和科学家客观、冷静的态度。实际上,风险评估的过程也是一个决定风险是否可以被接受的过程,亦即关注某个活动或产品是否“不安全”,是否因此需要对此采取规制措施。^②当然,这里“决定风险是否可以被接受”的主体是进行风险评估的科技专家,他们的决定只是事先的预判,他们的观点最终并不一定被采纳。

与此同时,还必须看到专家的局限性,这主要表现在两个方面。第一,环境风险的不确定性导致专家认识的不确定性。由于科技处于不确定的发展过程中,可能有人会反驳,随着更多实验的进行,科学检测会“得出结果”,但是由于现代社会的快节奏不可能容许进行长期的实验,所以结论是,一种科学创新在每一个具体环境下的使用都有可能造成新的情况,而旧的检测结果无法在这种情况下作出有效的判断。^③第二,专家也有自己的价值判断和立场。“专家用通过期待损失形式表现出来的一元尺度来评价、管理风险;与此相对,非专业者用多元尺度进行评价、管理。有必要注意的是这种差异绝不是来自事实的误认与理解,而是来自价值判断的不同。”^④因此,决策的第一阶段应当强调风险评估的重要性,但也应当谨记专家的局限性。

(二)风险沟通阶段

环境风险的人为性和主观性要求关于风险的各种观念、想法和担忧能够在一个宽松的平台进行交流。因为现代风险是人的决定所伴随的不确定性,对于决定做出者而言,对此种风险的意识影响了当前的行为和未来的可能性;对于努力控制风险的行动者而言,什么是风险、风险有多严重以及风险是否可接受等“定义”问题(贝克语)最终涉及“我们怎样生活”(吉登斯语)这一价值判断。正是在这个意义上,“关于风险不存在什么专家”,风险决策需要的是打破各类专家的知识垄断地位,通过民主化而引入社会理性,因为“没有社会理性的科学理性是空洞的,但没有科学理性的社会理性是盲目的”。^⑤风险沟通的意义就在于通过专家和公众的充分对话,连接科学理性和社会理性,让他们和解,最终形成关于环

① [英]珍妮·斯蒂尔:《风险与法律理论》,韩永强译,中国政法大学出版社,2012年,第178页。

② Steve Rayner and Robin Canter, “How Far is Safe Enough? The Cultural Approach to Societal Technology Choice”, *Risk Analysis*, Vol. 7, No. 1, 1987, p. 39.

③ [英]安东尼·吉登斯:《超越左与右——激进政治的未来》,李惠斌、杨雪冬译,社会科学文献出版社,2000年,第228页。

④ [日]黑川哲志:《环境行政的法理与方法》,肖军译,中国法制出版社,2008年,第79页。

⑤ 金自宁:《跨越专业门槛的风险交流与公众参与:透视深圳西部通道环评事件》,《中外法学》2014年第1期。

境风险的统一认识。

关于风险沟通的概念,学界界定较多,其中美国国家科学院的界定较为中肯,即把风险沟通定义为:“在个体、群体和机构之间的信息和观点的交互活动;不仅传递风险信息,还包括各方对风险的关注和反应(可为风险决策者提供意见和参考),还包括发布官方在风险管理方面的政策和措施”。^①根据美国的经验,参与风险沟通的主体主要包括五类:政府部门、专家、公众、环保社会组织和媒体。在现代社会,我们每个人都深陷风险的漩涡之中,而且我们无法选择独善其身地退出。^②既然如此,社会里的每个个体和组织都有权利且有义务参与到风险“定义”和“我们怎样生活”这样的大讨论当中。因此,参与风险沟通的主体绝不仅仅是专家和公众,而是多元的。由此可见,在风险社会,风险沟通是如此重要,它是形成公众理性以应对风险恐惧感的重要渠道,是改变风险发生轨迹、防范风险爆发的有效手段,也是进行风险决策的前提条件和必经环节。在这个意义上,可以说风险沟通是整个环境风险项目决策机制的核心环节。

(三) 风险决策阶段

风险决策是一个复杂的过程,是在存在几种不同的替代方案,有出现几种不同结果的可能性时,要冒一定风险的决定。实际上,风险决策的本质是分配危害。正如贝克所言,“工业社会的中轴原理是分配财富、分配好处;而风险社会的中轴原理是分配风险、分配坏处、分配危险。”^③具体到环境风险项目决策,决策的结果将决定该项目的潜在危害主要由哪些主体承担。这一危害分配的过程是否可以被接受,是否真正公平合理,主要取决于两点:第一,风险评估和分配方案是否科学和客观,即能否体现实体正义;第二,风险决策的程序是否合法和民主,即能否体现程序正义。但环境风险具有不确定性和主观性,这导致了社会对风险认识的多元化,专家所提供的评估结果和分配方案并不能真正体现实体正义。因此,风险决策的合法性不能依赖风险评估和分配方案的科学客观,而是要依赖决策程序的合法和民主。

由此可见,源于现代社会的环境风险,天然地具有公共性和现代性的特征,而正是这一特征,要求环境风险决策必须采用现代化的方法和手段——民主决策和公众参与。实际上,公众和专家一样,也具有认识上的局限性,甚至公众在多数情况下对环境风险的认识还不如专家理性和客观,公众参与也不一定带来最优的结果,但这却是风险决策合法性的唯一来源。因为环境风险项目决策是一项公共决策,环境风险可能危害的是公众的社会,环境危害可能的承担主体也是公众。这一客观事实的制度意涵是,必须将公众纳入环境风险项目决策过程中,使之与专家和政府(项目管理部门)一同分享或者共同行使决策权。因此,风险决策应当是通过民主协商的方式来作出选择,通过公众参与,增强公民的自治能力,消除公众的疑虑,并建立政府、专家与公众的相互信任,最终由社会共同体作出价值选择。

① 转引自唐钧:《风险沟通的管理视角》,《中国人民大学学报》2009年第5期。

② 郭大为:《镜像中的生存——现代性的反思与反思的现代性》,《中国社会科学》2005年第1期。

③ [德]乌尔里希·贝克:《风险社会》,何博闻译,译林出版社,2004年,第15页。

三、构建环境风险项目决策机制应当处理好的几个关系

如前所述,环境风险项目决策的三个阶段各有不同的关键点,风险评估阶段的关键是保证评估专家的客观和可信,风险沟通阶段的关键是参与沟通的主体多元化,风险决策阶段的关键是决策程序的民主。除此之外,构建环境风险项目决策机制还应当正确理解和处理好以下几个关系。

(一)科学与民主的关系

科学强调环境风险的客观性和可控性,科学是风险评估的基础,科学结论努力要体现的是实体正义。民主强调环境风险的主观性和公共性,民主是风险决策的基本方法,民主程序体现的是程序正义。在环境风险项目决策过程中,代表科学的主体是专家,代表民主的主体是公众。对于决策的三个阶段而言,有且仅有风险评估阶段是一个相对纯粹的科学问题,而风险沟通和风险决策都是民主和公众参与的“非科学”过程。风险评估的过程更强调科学知识的客观和科学家理性、冷静的态度;风险沟通和风险决策的过程都更强调民主程序和公众、社会组织的参与。正如贝克所言,为了处理文明风险的问题,科学总是要放弃它们的实验逻辑的根基,而与商业、政治和伦理建立一夫多妻制的联系——或者更确切地说,结成一种“没有证书的永久婚姻”。^①科学与民主并不矛盾,科学是工具,它促使风险评估的结论更加客观;民主是方法,它联结科学、商业、政治和伦理,使风险评估的结论更易于被公众接受,科学和民主共同促进环境风险项目决策机制的合理和完善。

(二)专家与公众的关系

在环境风险项目决策领域,专家主要包括技术专家和行政管理专家。专家参与风险评估和风险决策的优势是十分明显的,主要表现在三个方面:第一,技术专家的科学知识丰富,比公众能够更加理性、客观地针对风险作出中立的判断;第二,专家尤其是行政管理专家面对风险时,通常有能力采取更加符合成本效益原则的措施来控制风险,使用更少经济投入和更低权利损失的方法,整体上降低环境项目的风险;第三,在面对新型难题时,公众的大脑可能是一片空白,无所适从,专家则会尽可能利用长年积累的相近知识,或者会尽可能快地进行科学观察和试验,作出较常人更少失误的判断。^②而公众参与风险交流和风险决策的优势也非常明显,主要表现在:第一,与专家更关心评估结果的量化不同,公众更关注对环境风险的定性,更关心风险的分布是否均匀,而这关系到社会公平,公众考虑的诸多定性因素对于完整地理解风险是十分必要的,公众拥有一种与专家“相互竞争的理性”;第二,公众参与决策,可以增强行政机关风险决策的合法性,这也是现代民主国家公共决策的普遍做法;第三,公众参与决策,可以增加他们面对风险的主动性,有利于分担日后可能出现的环境责任。总之,专家和公众都是参与决策的关键性主体,两者缺一不可,各有优势,也各有不足,两者平等自由地参与有利于不同理性的相互竞争。

(三)政府与公众的关系

^① [德]乌尔里希·贝克:《风险社会》,何博闻译,译林出版社,2004年,第29页。

^② 沈岍:《风险规制与行政法新发展》,法律出版社,2013年,第318页。

政府是环境风险项目的管理者,是风险沟通的组织者,也是风险决策的参与者。公众是风险沟通的参与者,而且是主要的沟通对象,公众也是风险决策的参与者。相对于政府而言,公众参与环境风险项目决策有以下弱势:第一,公众获取的环境风险信息常常是滞后的;第二,公众针对风险的价值立场往往不统一,难以统一行动;第三,当公众与政府的意见相左时,公众的意见往往得不到采纳。因此,政府作为管理者、组织者和引导者,应当鼓励、引导和培养公众参与决策过程。具体而言,在风险沟通阶段,政府应当针对公众注意以下几点:第一,政府应当保证环境风险信息的全面公开,保障公众的信息知情权;第二,组织者(一般是政府)和参与者(主要是公众)之间的关系是双向沟通而非单向传递,政府应当学会认真倾听;第三,组织者就参与沟通的议题应当保持价值中立而非预设立场;第四,政府应当承认专家和参与者之间有关风险判断的客观差异,进而疏导化解争议,而非实施对立。在风险决策阶段,政府则应当积极引导公众参与项目决策,丰富和完善公众参与的模式,尽量采纳公众的意见,并接受公众的监督。

(四)沟通与决策的关系

如前所述,风险沟通是环境风险项目决策机制的第二个环节,也是核心环节。而风险决策是在充分沟通的基础上进行的,是最后一个环节。沟通和决策都有其独立的存在价值和意义。风险沟通是一个化简为繁的过程,它需要关于一个风险项目的多种观点,它应对的是环境风险的不确定性和主观性,风险沟通之所以是风险项目决策成功的关键,在于沟通的过程正是对项目所处社会文化背景进行考量的过程。沟通的关键在于参与主体的多元化和沟通渠道的自由通畅。相对而言,风险决策是一个化繁为简的过程,它需要在各种不确定性中作出最终的选择,决策者在决策过程中除了需要着重考虑专家和公众的意见外,还需要同时考量多种因素,包括科学结论、经济收益、法律制度、伦理道德和环境资源状况等等。最终的决策结果可能采纳专家和公众的意见,也可能与专家和公众的观点都不相同,但决策成功的关键在于决策程序的合法性,即公众的民主参与。总之,沟通是决策前的必要环节,充分的风险沟通有利于决策结果的合理性。还应当注意的是,决策过程也应当有公众参与,因为这是决策结果合法的来源。也就是说,公众参与贯穿并连接了沟通和决策的过程。

四、完善我国的环境风险项目决策机制

结合前文对环境风险项目决策机制的关键点和几对重要关系的分析,反观我国当前环境风险项目决策的过程,可以发现,我国的决策机制仍然处在比较幼稚的初级阶段,其中还存在诸多问题。总结起来,主要表现在四个方面:第一,决策理念的科学至上主义;第二,环境风险信息的垄断和闭塞;第三,风险沟通机制的缺乏;第四,公众参与的不足。针对于此,完善我国的环境风险项目决策机制可以从以下几方面着手。

(一)转变决策理念,保障专家的可信度

我国当前环境风险项目决策理念落后,主要表现为决策者的科学至上观念,决策者以为有了合理的科学结论,社会公众就应当无理由全盘接受。实际上,仅有科学结论并不能消除公众对环境风险项目的

普遍担忧。如著名的大连PX项目,在论证阶段,尽管相关政府部门一再表示,这一项目符合国家产业政策,也符合选址要求,甚至还表示“石化行业构成对环境重大影响事故十万年一遇”,^①但是当地不少市民仍然对该PX项目心存恐慌,激烈反对的声音从未间断,尤其是该项目后因台风袭击造成防波堤局部坍塌,更是引起社会公众的恐慌和强烈反对。不仅如此,决策者以科学结论“绑架”民意还会造成另一个结果:公众对专家的不信任。这在十年前的“深圳西部通道环评事件”中表现得最为突出。

树立正确的决策理念,就应当意识到每一次的环境风险项目决策都不能仅仅由专家或政府说了算。因为环境风险项目决策不是一个科学家得出科学结论这样简单的问题,它需要同时考量整个社会对环境风险不确定性和潜在危险的接受程度。我国当前的决策理念过于偏重技术层面,缺乏社会、政治和文化层面的考量。同时,还应当尽力保障专家的可信度。根据著名的“信任不对称原理”,即信任易于丧失而难于重建,应当尽量减少疑虑和不信任发生的机会。^②鉴于此,可以从以下三个方面完善:首先,严格筛选评估和决策专家,成立专家团体,保证专家的专业水平;其次,保证专家的利益无涉和价值中立,对利益相关专家进行强制回避;最后,引入同行评审和异议监督,对专家的评估结论和决策行为进行匿名评审,同时允许对其提起行政复议和行政诉讼。^③

(二)公开环境信息,落实环境信息知情权

长期以来,我国在环境风险项目决策过程中,环境信息公开都不到位,甚至信息不公开成为常态。政府环境信息公开包括按照法定程序与形式主动公开和依公众申请公开两种形式,当前,这两种形式的公开工作均存在一定问题。例如,在漳州PX项目的决策中,其信息公开做得非常不到位,期间仅有在2013年3月进行过短暂的环境影响评价公示,而对项目其他方面的信息却始终未予公布,后因发生爆炸相关部门才将突发事件的信息予以公开。在重庆小南海水电站选址立项期间,我国的环保组织曾分别致信环保部、农业部,申请包括国家级自然保护区评审委员会对鱼类保护区调整的会议记录在内的多项信息公开,但政府部门均予拒绝,农业部给出不予公开的理由是:要求公开的信息属于“过程性信息”。同时,由于政府对环境风险信息的垄断,以及信息的滞后性和不完整性,还导致了公众对有限公开信息的质疑和不信任。

信息公开是风险沟通的基础,环境风险信息可以自由获取是各方主体能够有效沟通的前提。由于公众在环境风险信息的获取方面处于十分弱势的地位,这就需要政府、专家和企业及时地将相关的科学结论、风险项目的规划和进展信息向社会全面公开。我国2014年4月24日修订的《环境保护法》第53条明确规定,“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”,第54条规定,政府“应当依法公开环境质量、环境监测、突发环境事件以及环境行政许可、行政处罚、排污费的征收和使用情况等信息”。《政府信息公开条例》中也有相关规定。同时,环境信息知情权也是公民的一项基本权利。因此,政府部门应当依法积极履行环境信息公开的义务,落实公众环境信息知情权。

① 邓海建:《若不是“梅花”揭开了PX项目的盖头》,《中国青年报》2011年8月11日。

② Paul Slovic, “Perceived Risk, Trust, and Democracy”, *Risk Analysis*, Vol. 13, No. 6, 1993, p. 675.

③ 风险评估较少有直接被提起行政复议或行政诉讼的情形,但当政府风险决策的具体措施侵害了当事人的利益时,可以对其相关决定或措施提起复议或诉讼,而且可以在复议或诉讼中质疑作为决定或措施依据的风险评估结论。

(三) 建立风险沟通机制, 鼓励多元主体参与

风险沟通作为预防风险的一个重要工具, 在我国长期处于不引人注目的边缘和补充性地位, 相关实践经验匮乏, 制度落后。究其原因, 很大程度上是由于在前风险社会时代, 以命令和控制为特色的传统行政手段已经足以应付现实的需要。在进入风险社会之后, 环境风险项目的管理机关比以前更广泛地“决策于不确定之中”, 由此凸显了由政府单方面作出决策的不足。近年来, 我国在公众参与与环境风险沟通方面虽有一定进展, 但仅是从民主参与或监督行政的角度开展, 并非真正意识到常态化的风险沟通机制对风险决策的重要性。这方面主要存在两大问题: 第一, 参与沟通的主体单一, 不够多元化; 第二, 尚未建立制度化的沟通平台和渠道, 沟通活动时常由政府单方面随意取舍。

实际上, 风险沟通“并不是一个行为或一个事件, 是一个持续不断的过程”。^①在风险信息沟通方面, 美国的TRI(Toxics Release Inventory)制度可以给我们一些启发。美国1986年的《紧急规划与地区居民知情权法》规定, 企业每年报告污染物的排放量和废弃物的移动量, 环境保护署将数据统计之后在网络上公开。普遍认为, 这一制度取得了“意外的成功”。由于环境信息制度化、标准化地向社会公开, 环保组织和媒体用抓典型的方式聚焦于那些最恶劣的污染者, 制造出“环境保护的黑名单”, 而企业为了提高社会声誉, 避免被列入黑名单, 就主动采取措施减少污染物排放和生态环境损害。^②TRI成功的关键在于它吸引了包括环保组织和媒体在内的多元主体共同参与, 并激发出一种特别的风险信息交流平台。近些年, 随着我国环保意识的觉醒, 环保组织参与环境风险信息交流的例子越来越多, 例如在云南怒江水电站项目中, 大量的环保组织投入到怒江保卫战中。因此, 我国可以根据本国国情, 借鉴TRI制度, 建立常态化的风险沟通机制, 并鼓励多元主体(特别是公众、社会组织和媒体)共同参与。

(四) 引导公众参与, 落实公众决策权

从环境风险的主观性和公共性可以看到, 对于什么是可接受的风险有着重要的社会性和政治性的一面, 因此, 公众参与沟通和决策必不可少。当前, 我国在风险沟通和风险决策阶段, 公众参与存在着不少问题。总结起来, 主要表现为: 第一, 普遍而言, 公众参与不足, 长期流于形式; 第二, 在个别案例中, 公众过度参与, 陷入“邻避困境”, 甚至引发群体性事件。究其原因, 是由于我国当前正处于社会转型期, 公民社会尚处于发育之中, 公众参与制度刚刚确立, 相关规定仅具有宣示性和原则性, 公众可以真正参与决策的范围窄、程度浅, 制度化水平低, 缺乏救济机制等。由于我国当前转型期社会的特点, 各种环境风险项目的决策亟需加大公众参与的力度, 但与此同时, 相关风险沟通和公众参与的机制不够完善, 造成政府时常通过行政力量压制公众的表达, 一旦反对声音和反抗行动长期积蓄, 就容易发生“环境群体性事件”。^③典型如北京、广州等地公众集体反对垃圾焚烧厂的建设, 致使长期陷入“邻避困境”。

公众参与权已经在新修订的《环境保护法》中有明确规定。在有关风险项目的环境影响评价中公众

① C. Mortensen, *Communication: The Study of Human Interaction*, New York: McGraw-Hill Book Company, 1972, p. 14.

② 金自宁:《作为风险规制工具的信息交流——以环境行政中TRI为例》,《中外法学》2010年第3期。

③ 郭巍青、陈晓运:《风险社会的环境异议——以广州市民反对垃圾焚烧厂建设为例》,《公共行政评论》2011年第1期。

参与“越早越好”在学界也已形成共识。^①具体而言,完善我国当前环境风险项目决策机制中的公众参与,应当从以下几点展开:第一,立法明确公众的全程参与权,包括预案参与(环境风险项目的论证阶段)、过程参与(项目建设实施过程中)和末端参与(项目投产之后的监督和举报);第二,建立明确的参与途径,如专家咨询、公众听证、代表座谈、网络投票等,并强制将公众参与情况编制入环评报告书或立项说明书;^②第三,明确公众参与后果,公众参与不应当只是一个程序性的过场,公众的意见应当得到管理部门的合理采纳,如果政府的最终决策没有采纳公众意见,应当予以书面说明。只有公众全过程实质性地参与环境风险项目决策,并且公众的意见能够得到合理采纳,决策结果才能够合理合法,最终才能够解决现有的决策难题。

五、结语

在风险社会的背景下,没有一个国家能够完全摆脱环境风险的困扰,我国也不例外。环境风险具有科技性、不确定性、主观性、现代性等一系列的特点,这决定了环境风险项目决策机制应当遵循风险评估、风险沟通和风险决策的路径,同时要厘清科学与民主、专家与公众、政府与公众、沟通与决策等一系列关系。我国当前的环境风险项目决策机制仍然处在比较幼稚的初级阶段,决策理念不明晰、环境风险信息闭塞、风险沟通机制缺乏、公众参与不足等多重原因造成了我国近年来环境风险事故频发。只有尽快树立正确的决策理念,落实环境信息公开制度,建立长效的沟通机制,保证公众的全程参与,才能够满足风险社会对环境风险项目决策机制的内在要求,才能够真正形成后工业社会的“另一种现代性”。

责任编辑:王群瑛

① 汪劲:《环境影响评价程序之公众参与问题研究——兼论我国〈环境影响评价法〉相关规定的施行》,《法学评论》2004年第2期。
② 吕忠梅:《环境法新视野》,中国政法大学出版社,2007年,第259页。

Measurement of Price Levels: A Comparative Study between CPI and PPP

Chen Menggen, Hu Xuemei

Price statistics is an important part of economic statistics. The consumer price index (CPI) and the purchasing power parity (PPP) both belong to the scope of price statistics virtually. Empirical studies find that China's CPI is highly correlated with PPP. A close inherent relationship between CPI and PPP in the measurement of price levels provides strong support for coordination and integration of the CPI statistics system and the International Comparison Program (ICP).

The Optimization of the Technical Structure of Service Trade and Their Determinants

Zhong Xin, Ding Xiufei

To some extent structure of trade in service reflects the development level and quality of service trade. This paper measures the technology level index, the technical structure optimization index and the technical structure height index of service trade. Not only driving factors for technology level index and technical structure optimization index are different, but also driving factors for developing and developed countries and regions are significantly different. As a typical developing country, China should adopt appropriate policies and measures according to its actual conditions to boost its technical content of service trade, and furtherly optimize its technical structure of service trade.

Decision-making Mechanism of Environmental Risk Project under the Context of Risk Society

Qin Tianbao

The current society is a Risk Society. Environmental risk of the Risk Society includes the features of science and technology, uncertainty, subjectivity, modernity and so on, which determines that the decision-making mechanism of Environmental Risk Project should follow the path of risk assessment, risk communication and risk decision-making. It also clarifies the relations of science and democracy, experts and the public, governments and the public, communication and decision-making. On this basis, this paper analyzes the existing problems of the current decision-making mechanism of Environmental Risk Project, and puts forward relevant recommendations: to establish a correct decision-making concept, to disclose the environmental information, to establish long-term mechanism of communication, and to ensure full participation of the public.

On the Construction of the Motion Right System of Public Risk Regulation Law

Qi Jian-gang, Zheng Li

The motion right is a core concept of the public risk regulation which is implemented by both public and individuals. It refers to demand of the regulation to perform their duties according to law when applicants offer a proposal to the public risk regulation institution. The public risk regulation institute will make a corresponding decision after they review the applicant's proposal. If the applicant has disagreement towards the decision made by the public risk regulation, the individual can request a legal remedy. The evaluation of the public risk regulation decides the rationale of the motion right system. The motion right system is based on the current effective Statutory Law. Following performance principles, orderly principles, and equity principles is necessary in carrying out the motion right system. Public risk regulation law needs to legalize the basic structure of the motion right system and to establish a subsidiary system to effectively implement the motion right system.

英文译审:汪立峰 朱志伟