

环评与安评外延之辩及制度完善 ——基于天津港爆炸事故的环境法思考

黄锡生, 何 江

摘 要: 环评与安评的混淆, 根源于两者在制度设计上的重复评价。制度演进中的耦合性使两者在评价技术方面如出一辙; 功能定位上的同一性使两者在管理体制方面并无二致。环评侧重规避生态风险, 安评侧重规避人身财产风险是二者外延厘清的基本原则。环评与安评整合为“综合风险评价”, 能够弥补分立所引起的重复评价与片面评价缺陷, 然而, 在我国的制度语境下创新成本过大, 制定《安全评价法》, 建立“综合风险评价”专家咨询制度将产生更大的社会实效。应当通过规范评估程序、建立专家责任来保障专家理性; 通过改造既有的信息公开制度、听证制度来实现慎议民主。

关键词: 环境影响评价; 安全评价; 综合风险评价; 专家咨询制度; 慎议民主

中图分类号: D922.683.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2016)04-0001-09

DOI: 10.16493/j.cnki.42-1627/c.2016.04.001

2015 年 8 月 12 日, 天津港的瑞海国际物流有限公司所属危险品仓库发生爆炸, 事故造成 165 人遇难, 8 人失踪, 直接经济损失近 70 亿元^[1], 超过《生产安全事故报告和调查处理条例》规定的“特别重大事故”标准 (30 人以上死亡或 1 亿元以上直接经济损失) 数倍, 消息一出, 举国哗然。因为此次爆炸的危险品仓库距离最近的居民小区仅有 600 米, 而该项目的《环境影响报告书》结论却是“项目选址合理可行”, 由此引发公众对“环评”的口诛笔伐。随后有环保专家纠正: “此次事故的责任归安评, 不能一有安全事故就质疑环评。”^[2]事实果真如此吗? 国家安监总局公布的《天津港爆炸事故调查报告》表明, 环境影响评价 (以下简称“环评”) 与安全评价 (以下简称“安评”) 均对此次事故承担了法律责任^[1]。公众对环评与安评的混淆存在已久^①, 此次事故成为厘清环评与安评的外延, 进而探寻两者存在的共性问题并提出完善之策的契机。

一、争辩的缘起

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、预测和评估的方法和制度。安评则是指辨识和预测建设项目发生事故造成职业危害的可能性及严重程度, 进而提出防范风险的

基金项目: 国家社科基金重大项目“生态文明法律制度建设研究”(14ZDC029); 司法部重点课题“生态环境保护法律机制研究”(14SFB1009)

作者简介: 黄锡生, 法学博士, 重庆大学法学院教授、博士生导师 (重庆 400044); 何江, 重庆大学法学院博士研究生

^① 仅在数月之后的深圳光明新区 12·20 特别重大滑坡事故中, 媒体也是第一时间将矛头指向环评。参见网易新闻: 《深圳滑坡事故渣土受纳场环评报告疑似被删》, 网址: <http://news.163.com/15/1221/10/BBBPU20V0001124J.html>, 访问日期: 2016 年 4 月 5 日。

措施建议并得出评价结论的活动。造成公众对环评与安评产生混淆的直接原因有二：

其一，制度的比较一般从概念着手，而公众惯常使用的语义学分析方法却无法为环评与安评画出一条泾渭分明的界线。“安全”与“环境”都是不断发展的概念。《辞海》对“安全”的定义是：“没有危险、不受威胁、不出事故。”^{[3](P35)}在风险社会与生态文明的背景下，“安全”经历了从传统的生命、财产安全到政治、经济和生态安全的内涵丰富。从这一角度来看，追求生态安全的环评也仅能算得上是“安全”评价的一个子类。同理，《辞海》对“环境”的定义是：“围绕人类生存和发展的各种外部条件和要素的总体，分为自然环境和社会环境。”^{[3](P947)}作为安评对象的“矿山、金属冶炼等建设项目”无疑也是环境的重要组成部分。一言以蔽之，通过语义学的角度来推论，公众将陷入“安评包括对生态环境的影响评价”与“环评包括对安全生产的评价”这样循环不已的动态迷宫、区别之所在也如堕五里雾中。其二，较之于安评，环保部门管辖的环评得到了更为广泛和深刻的舆论关注。环保部门在成为中国行政体制改革试验田的同时，也成为首当其冲的问责对象。公众已习惯于将既造成人身伤亡，又造成环境污染的生产事故归责于他们更为熟悉的环评制度与环保部门。

那么是否明晰了环评与安评的制度内涵就能厘清二者的外延呢？答曰未必。制度演进中的耦合性使环评与安评在评价技术方面如出一辙；功能定位上的同一性使环评与安评在管理体制方面并无二致。

（一）环评与安评在制度演进中的耦合性

安评制度源自现代保险业为厘定保险费率开展的风险评估。对风险和不确定性采取行动的想法分娩出一个前景广阔的新市场，风险的制造者或承受者均可通过缴纳例费共担风险的方式，帮助其中遭遇灾难的个体渡过难关，这种自发形成的“人人为我，我为人人”的风险分担机制便是现代保险业的雏形^[4]。伴随着保险业的繁荣，保险公司不再甘心被动地承受风险，而是开始主动地认知风险、推算风险发生概率、防范和规避风险，为厘定保险费率提供数据支撑的安全评价便于20世纪30年出现在美国保险业协会^{[5](P3)}。安全首先是一种个体需求，随着工业化导致的职业健康和安全问题日益严重，安全需求成为公共需求，而公众共同的需求便构成了行政出发点的公共利益^[6]。因此，安全评价逐渐受到政府与科学领域的重视，并最终得以从保险业中脱离并成为政府进行风险规制的正式手段。

将安评区分为煤矿行业安评和其他行业安评的管理体制源自美国。安评制度首先应用于事故频发的采矿业，1969年美国国会通过《联邦煤矿健康与安全法》成立了隶属于内政部的矿山安全健康管理局（MESA）。该法要求内政部负责开展安全评价工作，预防煤矿开采事故的发生，并评估煤矿开采工人患职业病的风险。1970年出台的《职业安全健康法》将安评制度推广到煤矿开采业以外的行业，并成立了职业安全健康管理局（OSHA）负责其他行业的安评工作。1977年美国国会修订了《联邦煤矿健康与安全法》，矿山安全健康管理局（MSHA）不再隶属于内政部，而与职业安全健康管理局共同归口于劳工部管理。至此，美国安评制度的主管部门实现了统一。

随着生态环境的恶化与环境抗争的增多，环评逐渐从以工人职业健康为核心的安评制度中分离。1962年蕾切尔·卡逊所著《寂静的春天》的问世引发了美国的现代环保运动，加之发生在美国本土的洛杉矶光化学烟雾事件等著名公害事件阴云未散，形成了要求政府保障公众环境利益的巨大压力。为了从源头规避超过环境自净能力的风险生产，在安评的评价技术基础上，发展出以生态环境为核心的环评制度，并于1969年通过《联邦环境政策法案》实现了环评与安评的正式分离，分别隶属美国环保署和劳工部管理。基于环评与安评在制度演进中的这种动态关联，致使两者在评价目的、方法和内容等技术层面如出一辙。

(二) 环评与安评在功能定位上的同一性

风险社会推动了回应性行政范式向预防性行政范式的转型。传统的行政管理关注公民消极自由的保障,提倡政府的“最小干预”,此时的国家俗称“夜警国家”。二战以后,干预行政演变为给付行政,国家逐渐肩负起照看公民“从摇篮到坟墓”的各项社会事务。随着现代科技的不断进步,人类逐渐淹没在自己创造的文明之中。当外部风险所占的主导地位被核动力风险、化学产品风险、转基因产品风险等人为制造的风险所取代,工业社会便进入了风险社会,风险预防渐次成为政府行政的首要目的。此时,基于公民安全保障之需要,给付行政便兼具了预防行政的特征^[7]。环评与安评均称得上是设计精妙的通过制度化手段预防不可预见事物的重要举措,成为预防行政理念的绝佳范例和诠释。

作为风险治理手段的环评与安评在本质上是一种成本收益分析。根据风险程度的不同,德国学者发展出“危险、风险、剩余风险”三分理论:面对危险,国家负有干预和排除的职责;面对风险,国家在技术上可行、干预手段与所达到利益之间合乎比例的条件下进行干预;而公众对依据实践理性无法排除的“剩余风险”则负有容忍义务^[8]。这与日本提出的“忍受限度论”和美国通过判例发展出的“微量豁免原则”在本质上是相通的。因此,与其说风险评价关注风险定性方面的“有无”问题,毋宁说关注的是风险定量方面的“多少”问题。因为风险并不会全有或全无,而是表现出不一样的程度,况且在追求“零风险”的过程中,其边际成本也将不断增加。因而,作为预防行政理念的表现形态,环评与安评的功能主要在于规避超过社会可接受程度的风险生产。

用横断面调查获取的数据来论证一个线性发展的实践问题并不适宜,项目决策阶段的风险评价并不能产生一劳永逸的社会实效。为此,《环境影响评价法》第二十八条确立了建设项目投入使用后的跟踪评价制度,《安全生产许可证条例》则确立了有效期为三年的安全现状评价制度,风险评价工作得以覆盖建设项目的整个生命周期。可以看出,基于环评与安评在功能定位上的同一性,致使两者在评价性质、效力和程序等管理体制方面并无二致。

二、外延厘清:风险社会理论的拓展与适用

任何法律制度都有其意欲防范的风险,其制度设计必然与其所意欲防范的风险相匹配。因此,对环评与安评所意欲防范的风险进行类型化研究便成为厘清二者外延的关键。遗憾的是,起源于西方的风险社会理论并未对现代风险作系统性地梳理。贝克在风险的范畴内区分了三个亚风险,即前工业社会风险、古典工业社会风险和人为大规模的“后工业主义时代”风险^[9]。吉登斯则从现代性结构的类型视角区分了四种风险:生态风险、经济风险、政治风险和社会风险^[10]。可以看出,风险社会理论多将风险置于社会变迁的全局考察之中,大多流于对风险的宏观描述,而忽视了微观层面的风险解读。本文拟通过解构现代风险,进而建构出厘清环评与安评外延的切入点。

《安全生产法》规定的安评对象是矿山、金属冶炼和危险物品有关的建设项目。《安全评价业务分类》对上述评价对象予以了细化,分为两大类五十七小类。《建设项目环境影响评价分类管理名录》也对需要环评的建设项目予以了细化,分为二十四大类,一百九十九个小类。通过对比分析发现,安评的对象无一例外地被包含于环评的对象之中。据此我们可以将需要进行风险评价的建设项目分为两类,一类是既需环评又需安评的建设项目,如核工业、石油开采业等建设项目;一类是只需环评而无需安评的建设项目,如景观开发工程、电视塔台等建设项目。外延厘清实质上是对两者共同评价的建设项目存在的不同性质风险的分辨。因此,本文以第一类建设项目为视角,构建出环评与安评外延厘清的四个标准。

第一,从风险作用的对象来划分,安评注重规避人身、财产风险,环评注重规避生态风险。无

论是环评抑或安评,都遵循以下论证逻辑:首先,评价单位在所有预测的概率不为零的事故中,计算出对环境或健康危害最严重的事故,即最大可信事故;其次,将最大可信事故的风险值与同行业可接受值(一般为国家制定的安全标准)进行对比分析,从而决定项目是否可行。环评与安评均需计算建设项目的最大可信事故风险值,区别在于,环评关注最大可信事故风险值是否超过建设项目周边的环境自净能力,安评则关注最大可信事故风险值是否超过个人可接受风险标准,侧重人群和设施安全^[11]。《危险化学品生产企业安全评价导则》便规定,作为安评对象的危险因素是指“对人造成伤亡或对物造成突发性损害的因素”。

风险作用对象的差异的确是环评与安评最为本质的区别,然而,此种外延厘清方式的漏洞几乎与其简单程度相当。其一,即使是强调生态安全的环评,其制度设计的根本出发点与安评也是一致的,即通过风险预防保障人的安全;其二,风险有着典型的多米诺效应,人群、设施风险和生态风险许多时候是相互转化的^[12]。因此,环评侧重生态风险的预防,安评侧重人身、财产风险的预防仅是二者外延厘清的基本原则,在很多情形下还需借助其他手段来识别二者的外延。

第二,从风险影响的范围来划分,安评侧重事故对厂(场)界内的影响,环评侧重事故对厂(场)界外的影响。这一标准源自环保部出台的《建设项目环境风险评价技术导则》,是正式出台的法律文件对环评与安评进行分辨的仅有说明。此种外延划分方式并未突破前文述及的根据风险作用对象划分二者外延的基本原则,即厂界内对应人身、财产安全,厂界外对应生态安全。然而,此标准也仅存在于理论之中,我们并不期待风险事故能够遵循厂界做有规则的风险扩散,突破围墙的风险事故在“化工围城”的当下并不少见;而根据风险作用对象的原则,对人身、财产造成损害的“越界”风险仍然属于安评的对象,《危险化学品建设项目安全评价细则》便要求安评机构“搜集、调查和整理建设项目的情况”。

第三,从风险的发展阶段来划分,安评注重规避事故的直接风险,环评侧重规避事故的间接风险。安评在计算最大可信事故风险值时,并不以厂界为限进行风险的估测,即使事故的直接影响超过厂界,倘若风险值小于或等于同行业可接受风险值,那么建设项目仍具可行性;也就是说,建设项目事故风险的安全防护距离由安评测算。《建设项目环境风险评价导则》指出:“环境风险评价在条件允许的情况下,可利用安全评价数据开展环境风险评价。”可以看出,环评以安评为基础,进而延伸到风险事故发生后,对事故产生的有毒有害物质造成的事故周围人身与环境的损害评价。这些被称为“二次事故”或“多米诺事故”的间接风险便是环评的重点。就此次天津港爆炸事故而言,爆炸造成的物理破坏属于直接风险的范畴,安全距离的错误估算应由安评负责。

第四,从风险的种类来划分,安评侧重从工程科学的角度评价建设项目的系统风险,环评则更为重视从社会学的角度评价建设项目的社会风险。环评天生具有比安评更强的公益性质,这也是安评难以获得公众关注的重要原因。《环境影响评价技术导则总纲》要求,“环境影响报告书”需要涵盖建设项目的经济损益分析、社会影响评价、环境风险评价等内容,可以看出,环评具有集经济、社会和科技判断于一体的性质。相比之下,安评侧重通过自然科学的方法评价建设项目的客观风险,因此不涉及成本收益分析、公众参与等社会风险规制手段。

三、制度缺陷:环评与安评存在的共性问题

《环评法》正面临施行以来的第一次大修,修改的方向主要包括引入战略环评、完善公众参与、写入区域限批、加重违法责任等内容。相比之下,安评制度则更具优化空间。我国暂未出台专门针对安评制度的法律法规,安评面临着立法层级过低、信息不公开、公众参与阙如、评价程序乱象、审批责任失衡等现实问题。本文无意涉足如此宏大的主题,拟就环评与安评存在的一些共性的且学

界少有关的问题作出探讨,以期为《环评法》的修改与《安评法》的制定提供有益借鉴。

(一) 重复评价与片面评价共存

环境要素具有的整体性特征,与现代法治文明追求分工和专业化存有矛盾。现行的风险评价管理体制属于一种以条为主的分行业、分部门、分灾种的分散型防御机制^[13],而环评所意欲防范的生态风险与安评所意欲防范的人身财产风险往往是相互转化、复合作用的,这就导致既有的分散型防御机制缺乏对风险的整体性把握与宏观视野,进而造成环评与安评领域出现重复评价与片面评价的情形。《环评报告书》中的“环境风险评价篇章”与《安评报告书》的重合率颇高,实践中两者互相抄袭也已成为业界公开的秘密^[14]。同时,由于人为的区分环评与安评,割裂了生态系统的完整性,导致评价结论出现不完整、不周延等片面评价现象。

大气污染弥散性、流动性的特点与大气污染属地管理之间的矛盾催生出“区域联防联控”的应对之策。相应地,为了节约社会资源、克服不同风险评价制度视野狭隘的弊病,国外衍生出环评与安评相整合的“综合风险评价”实践活动。1986年,国际原子能机构、联合国环境署、联合国工业发展组织与世界卫生组织共同建立和实施了基于健康和生态风险的综合评价框架^[15];欧盟出台的《化学品的注册、评估、授权和限制》要求,在欧洲生产或进口化学产品需提交项目对健康和环境造成影响的“综合分析报告”;国际石油天然气工业通行的“健康、安全与环境管理体系”也是环评与安评进行整合评价的较好实例。国内对环评与安评整合为“综合风险评价”的研究多集中于自然科学领域^{[11][14]},实践中也已经出现一些技术力量较强的评价机构同时提供环评与安评两种服务的情形^①。综合风险评价可得到比单独的健康及生态风险评价更客观和全面的结论,提出配套的制度设计成为现实之必需。

(二) 专家理性不足与独立性不强

随着风险的加剧,人们从以往的“个人信任”转向“社会体系信任”,表现为对各领域的“专家系统”的充分信任,专家所掌握的专业知识成为公众安全感的重要基础^[16]。环评与安评的评价过程与审批过程均隐含着类似的专家理性假设,即专家以科学原理和事实为根据,以公共利益最大化为标准,作出客观、公正的科学判断,不为公众及利益集团的偏好所影响。然而这一理论预设与现实却有所出入。其一,历史反复印证,科学研究是一个“猜想与反驳”的过程,研究结果的权威仅会保持到下一个反证出现为止。当被迫在时间有限、数据不足或超出既有科学水平的情况下作出判断时,专家与普通人并无两样^[17]。其二,专家也是社会人,当专家所依附的评价机构预设了价值偏好,专家的客观性假设亦将发生动摇。根据评价机构依附单位的不同,我国的风险评价市场可以分为“红顶中介”与“亲属环评”两类。我国已广泛开展对环评与安评领域“红顶中介”的整治活动^②,然而,环评领域广泛存在的“亲属环评”问题暂未得到理论与实务界的应有重视。“亲属环评”是指母公司的建设项目由子公司做环评的现象。根据法理,“任何人不得当自己案件的法官”,母公司与子公司的实际控制关系可能导致环评的“不确定性论证”沦为“可行性论证”^[18],同时,基于这种利益关联,也极易引起公众对专家作出的评价结论的质疑,当基于科学客观性之上的“公共理性”无法形成,民主决策演变为“生态专制”也就不足为奇。

(三) 公众参与不足与参与过度

风险评价服务于风险决策,而风险决策的实质是分配风险、分配坏处。与传统的公共事务相

① 例如核工业北京化工冶金研究所便能够提供包括环评、安评在内的多种评价服务。参见该机构网站 www.bricem.com.cn。

② 环保部于2015年3月出台了《全国环保系统环评机构脱钩工作方案》;2016年3月,国家安监总局发布《关于进一步加强安全评价机构监管工作的通知》,要求切断中介服务利益关联,杜绝“红顶中介”现象。

比,风险决策具有“决策于未知”的特点,民意机关无力或来不及制定详细的法律规范来指导实践,而是进行宽泛和模糊的授权,由行政机关依据“官僚理性”进行自由裁量。此时,法律保留原则趋于软化,基于传送带理论为行政决策提供合法性证成就显得力所不及^[13]。公认的替代方案是模仿民意机关的立法程序,将受到影响的公众引入到风险决策的过程中来,通过公众的直接参与来增强行政机关风险决策的合法性。我国当前的风险评价公众参与却面临着参与不足与参与过度的矛盾与现实。

公众参与不足可以细分为质上的不足和量上的不足。一方面,由于风险评价公众参与的程序设计不合理,行政机关主导信息公开的范围与方式、公众参与的形式与效力,使我国的公众参与沦为一种象征民主的符号,成为粉饰行政决策的摆设和点缀,体现出一种质上的参与不足。另一方面,环评制度暂无公众参与的制度设计。前文已述,环评与安评的对象形成包含与被包含的关系,因此,在评价对象相对稳定的情况下,环评制度的公众参与阙如可以通过环评的公众参与进行填补。但可以预见的是,在风险行政成为继秩序行政、福利行政之后政府行政的又一主要职责的形势下,环评制度的公众参与不足问题将逐渐凸显,这体现的是一种量上的参与不足。此外,面对核电站、危化品等社会关注度高的邻避设施,公众受可得性启发的影响,形成集体的非理性,引发我国愈演愈烈的邻避问题,而现代风险在本质上又是一种有利于减少风险和增加公众福祉的行为,环评领域的公众过度参与不仅消损着政府有限的公信力,也浪费着不菲的社会成本及发展机遇。

四、立法完善:政府、专家与公众的风险共治

中国的现代化被西方学者称为“压缩的现代化”,西方各国历时态出现的风险问题共时态地存在于我国。这种现代化既加强了风险的生产,又没有给风险的制度化留下时间^[19]。发挥环评与安评的预防功能,进而从源头规避超过社会可接受能力的风险生产便成为我国风险治理的根本手段。

(一) 建立综合风险评价专家咨询制度

综合风险评价能够得到比单独的环评与安评更为真实、完整的评价结论,但这一实践活动却暂不宜上升为国家推行的正式制度。首先,与环保部门逐级升格类似,主管安评的安监部门也经历了从国家煤矿安全监察局、国家安全生产监督管理局到国家安全生产监督管理总局的部门升格,现与环保部同属国务院直属的正部级单位。根据“如无必要,勿增实体”的奥卡姆剃刀定律,应尽量采用传统的概念分类及话语体系,这对于理论体系的自洽、共通弥足珍贵^[20]。安全生产在我国现代化建设中的重要地位短期内并不会有所变化,因此,环评与安评的整合在中国的制度语境下制度创新成本明显过大。其次,作为安评对象的事故风险仅是环评报告书子项目之一,除此之外,环评还涉足了水利部门主管的水土保持、卫生部门主管的卫生防护距离、社会影响评价则与政府开展的社会稳定风险评价存有重叠,功能上的越权也是环评代人受过的主因,在环评报告书越写越厚,环评内容越来越多的形势下,环评“瘦身”理应提上日程,而非相反。最后,制定统摄安评制度的《安全评价法》将产生更大的社会实效。指导环评的《环境影响评价法》已颁布十四年,并面临施行以来的第一次大修。针对危险化学品等行业,安评的价值丝毫不比环评逊色,而缺乏上位法统摄的安评制度在实践中收效不著。在安评制度已初具雏形的当下,制定《安全评价法》具有现实紧迫性和可行性。

针对现实中广泛开展的综合风险评价实践活动,可以通过构建综合风险评价专家咨询制度,来适应集中化规制现代风险的趋势。此处的专家咨询制度是指由职业的环境风险与安全风险管理专家组成的,对实践中的“综合风险评价报告”进行评估的常设组织。其本质是对“综合风险评价报告”的再评价,属于同行评议的范畴。构建专家咨询制度具有较为成熟的经验可供参考。香港特区

政府成立的环境咨询委员会下设环境影响评价分会,职责是对环境影响报告的科学与可接受性向政府提出意见^[21];美国环保署设有科学顾问办公室,该办公室下设风险评估委员会,负责对有争议的风险评估问题予以回应^[22]。就国内而言,食品安全领域也确立了类似的专家咨询制度。《食品安全法》要求成立由医学、农业、食品、生物、环境等方面的专家组成食品安全风险评估专家委员会,对第三方咨询机构出具的食品安全风险评价报告再评价。

那么我们是否需要在当前的行政体系内创设这样一种风险规制机关呢?笔者认为,可以充分利用已有的行政资源,通过制度改造来加以完成。我国《环评法》第十三条与《规划环评条例》第十七条已经建立了环境影响报告的再评价制度。其要求在对规划环境影响报告书进行审批的过程中,召集有关专家组成专家审查小组,对环境影响报告书进行评估并提出书面意见,审批机关则将专家的审查意见作为决策的重要依据。倘若能够将“综合风险评价报告”的评估纳入上述“专家审查小组”的职能,便能应对环评与安评整合为综合风险评价的现实需求。这也不失为一种符合成本收益分析的制度安排和过渡阶段的可行出路。

(二) 寻求诚实的代理

由于环评与安评已经确立了评价机构违法可能引发的行政方面的罚款、降低资质等级或者吊销资质证书责任;民事方面的损害赔偿连带责任以及犯罪的刑事责任,相对而言已经比较健全,本文将重点关注较为薄弱的专家评估环节与评估机构的独立性问题。当评估成为一项法定要求,专家实质上就有了部分决策权力,因为从理论上讲,行政机关并不会抛弃专家意见而自行其是。在我们将命运的一部分交给专家时,必须设计有效的制度确保他们至少是诚实的^[23]。

第一,规范评估程序。研究表明,我国公众并非一味地反科学,他们反对的是“被政治绑架的科学”^[24]。专家评估程序设计的核心应当是让专家离事实近一点,离政治远一点。首先,建立专家遴选制度。为了防止行政机关按照自己的意图控制专家的选任,应当建立环评与安评领域的专家库,评估专家从专家库中随机抽取,在“综合风险评价报告”的评估中还应确保咨询专家结构的均衡性。对利益相关的专家进行回避,例外情形是,若专家是本行业的知识权威,即使存在利益关联,亦可通过利益声明来获得评估资格。其次,建立信息公开及公告评论制度。针对可能出现的专家“道德风险”,通过评估全过程的信息公开,可以压缩专家为投合某种预设观点而进行自由解释的空间。公告评论制度则类似于法律草案的征求意见制度,可视为同行评议的延伸,即将专家审查小组所拟的风险评估报告草案向社会公开,征求公众意见,并参考公众意见对评估报告进行修正^[25]。最后,明确风险防范原则的适用情形。倘若专家审查小组对项目或规划实施与否的科学意见产生过度分歧,无法形成多数决的决策基础,就应当参照《规划环评条例》第二十一条确立的风险防范原则,提出不予通过评价报告书的意见。

第二,建立专家责任制度。在安全领域采用专家治理仍然是世界各国无法回避的管理模式。根据有权必有责、权责相一致的法理,应当建立适当的专家责任以防止专家权力滥用。然而,专家的专业意见也仅仅是决策的参考,最终决策的决定权仍然掌握在决策机关手中,过分强调专家责任势必挫伤专家参与决策的积极性,或者诱发行政机关以专家参与作为责任推卸的挡箭牌。因此,专家责任应当限制严格的适用情形。在专家违背“高度注意义务”,提供违背科学规律的咨询论证意见,且对错误决策产生实质影响的情形下承担专家责任。专家责任应当包括学术责任和法律责任两个方面^[25]。学术责任应由专家所属的科研单位按照组织章程予以追究,责任的承担可以包括通报批评、限制课题申报等形式。法律责任形式则应当包括报酬返还、连带赔偿等民事责任;行政处分、剥夺职称、取消专家资格等行政责任;以及罪责相适应的刑事责任。

第三,治理“红顶中介”与“亲属环评”。《环境影响评价法》第十九条规定:环评机构不得与负责审批环评报告的审批部门存在利益关系。《安全评价机构管理规定》第二十一条则要求:安全

评价机构与被评价对象有利害关系的,应当回避。可以看出,前者规制了“红顶中介”,却为“亲属环评”留下了可能;后者规制了“亲属环评”,却未涉及实践中的“红顶中介”问题。前文已述,“亲属环评”与“红顶中介”均会影响评价结论的客观性与社会可接受性。因此,《环评法》修改与《安评法》的制定过程中,可以将其规定为“评价机构不得与项目的建设或审批机关存在利益关联”,从而同时规避“亲属环评”与“红顶中介”,保障第三方咨询机构应有的独立性。

(三) 风险决策的民主化

民主取决于多数人的理性,而非多数人的偏好,缺乏科学理性的公众参与只会使邻避问题陷入“多数人暴政”的无解难题。风险评价公众参与的程序设计应当围绕“慎议民主”而展开,通过公众“相互竞争的理性”弥补专家理性的不足,进而保障风险决策的实体正义与程序正义。

第一,以看得见的方式公开风险评价信息。信息公开既是公众参与的基础,也是引导公民进行理性参与的前提。然而,环评对评价过程中的信息公开原则、主体、范围、方式等缺乏制度性规定,导致建设单位或行政机关的信息公开流于形式,公众在晦涩难懂的专业术语中难以获得本应蕴涵着的安全感,进而影响公众科学理性的形成。安评制度则暂未建立评价过程与评价结论的信息公开制度。可以看出,现行的风险评价信息公开存在公开数量不足和公开质量不高的问题,应当以尽早公开、尽量公开、以看得见的方式公开的原则改造我国现有的信息公开制度。具体而言,在项目的可行性论证阶段即应开展信息公开,并由专业人士对公开的信息进行解译,确保公众能够充分理解其关切的风险信息与防治措施。当然,为了摒除实践中广泛存在的伪科学,我国的科普教育工作亦应同步推进。

第二,重塑听证主持人选任制度。听证是最为直接、高效的公众参与形式。而我国确立的由项目发起人主持听证的制度设计会影响公众的意见表达或引发公众对听证结论的质疑,将不利于公众的公共理性培养。对建设项目或规划进行听证时,建设单位与规划编制机关实际上同公众处于相对立的地位,按照职能分离原则,听证的主持只能由中立的第三方担任。应当改革听证主持人的选任制度,由两院院士或其他相对中立的具有专业知识的主体担任听证主持人,从而保证听证结论的客观与可接受性。

第三,鼓励组织化的公众参与。实践表明,由零散的个人集聚而成的公众参与并不能有效表达异议,“一闹就停”的邻避困境也并不代表政府与公众达成了价值共识。相反,环保等非政府组织因其与建设单位、行政机关价值无涉,同时具有比公众更强的专业水平和社会影响力,因此,这一组织化程度更高的参与主体得到了民众与政府的双重肯定,成为沟通民众与政府的重要桥梁。就各国而言,有效参与的“公众”也主要是指这些专业性更强的社会组织,实际上反映的是政府聘任的“专家”与社会组织中的“专家”相互竞争的理性,其更能体现“慎议民主”的价值追求。因此,应当通过发动中立的、专业的、组织化程度更高的社会组织进行公众参与,从而解决我国公众参与不足与参与过度的难题。

参考文献

- [1] 国家安监总局. 天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故调查报告[EB/OL]. <http://www.chinasafety.gov.cn/newpage/newfiles/201600812baogao.pdf>, 2016-04-05.
- [2] 中国网. 环保专家:不能一有安全事故就质疑环评[EB/OL]. http://news.china.com.cn/2015-08/14/content_36308602.htm, 2016-04-05.
- [3] 夏征农,陈至立. 辞海[M]. 上海:上海辞书出版社, 2009.
- [4] [德]乌尔里希·贝克,王武龙. 从工业社会到风险社会(上篇)[J]. 马克思主义与现实, 2003, (3).
- [5] [美]苏特尔. 生态风险评价[M]. 尹大强,等,译. 北京:高等教育出版社, 2011.

- [6] 侯书和.“预防性政府”解析[J]. 社会科学战线,2013,(4).
- [7] 曾赞. 风险社会背景下行政法范式的流变:预防行政概念的提出[J]. 社会科学战线,2010,(7).
- [8] 陈海嵩. 国家环境保护义务的溯源与展开[J]. 法学研究,2014,(3).
- [9] [荷]沃特·阿赫特贝格,周战超. 民主、正义与风险社会:生态民主政治的形态与意义[J]. 马克思主义与现实,2003,(3).
- [10] 刘岩.“风险社会”三论及其应用价值[J]. 浙江社会科学,2009,(3).
- [11] 李伟东. 石化企业环境风险评价与安全评价的相关性研究[D]. 东营:中国石油大学(华东),2006.
- [12] 张立,等. 多米诺事故情景下的区域环境风险评价[J]. 中国环境科学,2013,(3).
- [13] 戚建刚. 风险规制过程合法性之证成[J]. 法商研究,2009,(5).
- [14] 房慧辰. 危险化学品建设项目环境风险评价与安全评价相容性研究[D]. 天津:南开大学,2011.
- [15] International Atomic Energy Agency. Guidelines for Integrated Risk Assessment and Management in Large Industrial Areas[EB/OL]. http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/te_994_prn.pdf, 2016-04-05.
- [16] 薛晓源,刘国良. 全球风险社会:现在与未来[J]. 马克思主义与现实,2005,(1).
- [17] 金自宁. 作为风险规制工具的信息交流[J]. 中外法学,2010,(3).
- [18] 黄锡生,何江. 核电站环评制度的困境与出路[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版),2016,(1).
- [19] [德]乌尔里希·贝克,邓正来,沈国麟. 风险社会与中国[J]. 社会学研究,2010,(5).
- [20] 张忠民. 论环境公益诉讼的审判对象[J]. 法律科学,2015,(4).
- [21] 林健枝. 香港环境影响评价的公众参与及咨询工作[J]. 中国环境科学,2000,(S1).
- [22] United States Environmental Protection Agency. Office of the Science Advisor's Role[EB/OL]. <http://www.epa.gov/osa>, 2016-04-05.
- [23] 赵鹏. 风险评估中的政策、偏好及其法律规制[J]. 中外法学,2014,(1).
- [24] 金自宁. 跨越专业门槛的风险交流与公众参与[J]. 中外法学,2014,(1).
- [25] 张忠. 专家参与行政决策的功能及其实现[J]. 理论月刊,2013,(2).

(责任编辑 周振新)

MAIN ABSTRACTS

Distinction between EIA and SA's Denotation as well as Institutional Perfection — A Reflection on Environmental Laws Based on Tianjin Explosion Accident HUANG Xi-sheng, HE Jiang

The confusion between Environmental Impact Assessment (EIA) and Safety Assessment (SA) is rooted in the institutional design where these two assessments have an overlap. They have similar assessment technologies as a consequence of their connection in the source of institutions, and they have the same management systems because of their identical functions. The basic principle to clarify the denotative meanings of these two concepts lie in their difference in emphasis: SA emphasizes the importance of avoiding personal and property risks, while EIA emphasizes ecologic risks. Although an “integrated risk assessment” that combines EIA and SA has been tried in practice, the cost of this innovative measure is rather prohibitive in the institutional context of China. The society will gain more real benefits if the Safety Assessment Law is enacted and the “integrated risk assessment” expert consulting system is established. It is advisable to guarantee the rationality of professors by standardizing assessment procedure and accountability and to realize the deliberative democracy through information release and public hearing.

Research on the Regional Differences and Influencing Mechanism of Low-carbon Agricultural Development in China TIAN Yun, ZHANG Jun-biao, CHEN Chi-bo

This paper uses DEA-Malmquist model to investigate the level of low-carbon agricultural development of 30 provinces in China, and conducted a comparative analysis of the spatial differences. Tobit model is then used to explore the main factors influencing the changes. The result shows that: 1) The provinces where the level of low-carbon agricultural development is high were mainly distributed in eastern and central China, while the western provinces show low level in the development. Based on the absolute differences of respective low-carbon agricultural productivity, 30 provinces can be categorized into such five groups as very fast, fast, average, slow and slowing down in terms of their speed in action. 2) In promoting low-carbon agriculture, agricultural frontier technology plays a more important role while the technical efficiency improvement is relatively insignificant. The technical efficiency decomposition shows that scale efficiency is more important than pure technical efficiency. 3) Before the No. 1 Central Document with farmer-benefiting policy was released, the development of low-carbon agriculture in the country was mainly affected by the level of primary education and economic development, natural disasters and other factors; After that, it was mainly influenced by agricultural public investment, opening degree of agriculture, natural disasters and others. For different areas, whether in the same stage or not, the factors affecting the development of low carbon agriculture in eastern, central and western regions are different.

On the Professional and General Nature of Higher Education ZHANG Ya-qun, WANG Yu

From a holistic view, higher education is both professional education and general education with dual properties of being professional and general. They play their respective role in education ideals, training objectives, curriculum settings, teaching modes, and education processes. From a practical point of view, their position and function show difference in different times, nations, and levels. To develop innovative talents, we should integrate general education and professional education, reform educational modes and teaching methods, discover and optimize core resources of curriculum, expand learning in scope and depth, and cultivate common core values.