

# 输变电工程环境保护公众参与的探讨

陈 笠,何清怀,曾 媛

(四川电力设计咨询有限责任公司,四川成都 610016)

**摘 要:**输变电工程本身并不具有高污染特性,但因公众的普遍抵触情绪,输变电工程的新建往往面临较大的阻力。环境保护公众参与是建设单位与公众之间沟通交流的桥梁,但由于输变电工程线型工程本身特点、建设单位重视不足以及开展形式单一等,公众参与过程难以起到应有的效果。建设单位应正视存在的问题、加大投入、改进方式方法、持续性地与公众进行交流,消除公众与输变电工程的矛盾,从而保障工程建设,改善输变电工程在公众心中的印象。

**关键词:**输变电;公众参与;环境保护

**中图分类号:** TM472

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1000-582X(2014)S2-019-03

让公众广泛地参与到环境保护决策中,是环境保护工作发展的趋势,在输变电工程中开展环境保护公众参与更是建设单位应履行的职责。但由于输变电工程本身的特点、建设单位的重视不足、开展的方式方法单一等原因,输变电工程环境保护公众参与在开展中暴露出一些问题,亟待探讨解决。

## 1 输变电工程开展环境保护公众参与的必要性

### 1.1 公众参与的法律和制度基础

广义的“公众参与”是指公众通过一定的方式参与政府或开发活动负责单位的决策。环境保护中的公众参与是指公民参与一切与环境相关的决策<sup>[1]</sup>。1979年,我国颁布的《中华人民共和国环境保护法》(试行)中规定:“一切单位和个人都有保护环境的义务,并有权对污染和破坏环境单位和个人进行检举和控告。”由此可见,公众参与环境保护是公民基本的权利和义务。《中华人民共和国环境影响评价法》、《建设项目环境保护管理条例》、《环境影响评价公众参与暂行办法》、《关于建设项目竣工环境保护验收实行公示的通知》等一系列法律、法规、规章、规范均对建设项目开展环境保护公众参与作出相关规定,为建设项目开展公众参与提供了依据,并对公众参与的程序、形式等方面不断地进行补充和完善,确保公众能够有效地参与到环境保护决策中。因此,输变电工程开展环境保护公众参与是建设单位必须履行的职责与义务。

### 1.2 环境保护公众参与的意义

#### 1) 维护公共利益

环境并非个人的环境,任何环境问题都间接或直接影响公众的利益,保护环境是维护公共利益的体现。公众参与依托公众为提议者、监督者,有利于建设单位在工程建设前广泛获取环保建议,优化设计方案,在工程建设过程中和运行期接受公众监督,严格执行环保措施,能够有效减轻工程设计、施工、运行环节可能造成的环境破坏,以最小的环境代价换取社会经济的发展,维护公共环境权益。

#### 2) 表达个体诉求

公众参与为直接利益相关的居民或组织提供了表达诉求的途径<sup>[2]</sup>。输变电工程是基础设施建设,促进区域社会经济发展,但决不能损坏居民或组织的个体利益。居民个人或相关组织本身是其自我利益最忠实、最佳的维护者,环境保护公众参与为其提供与工程决策者直接沟通的桥梁,其个体可表达的不局限于环保诉求,也包含其它相关利益以及对工程建设的直接态度。

#### 3) 保障工程建设

公众参与是我国法律明确要求建设项目实施应开展的环节,是建设单位应履行的职责。建设单位是开展公共参与的主体,通过开展环境保护公众参与,能更广泛地获取居民、专家、相关组织对工程实施的意见,以优化方案、完善措施,了解利益相关方的诉求与态度,减少可能出现的不确定性因素造成工程建设的损失;工程建设和运行期,公众参与的监督作用将有利于督促建设单位严格执行环保措施、保障工程项目合法有序地运行。

## 2 输变电工程公众参与存在的问题

### 2.1 前期方案不确定性

环评公众参与是建设项目公众参与的重要环节,而输变电工程环评往往在前期可行性研究阶段开展,该阶段设计单位尚未开展详细的实地勘测,设计达不到相应深度,输变电工程中变电站选址能够确定,而输电线路沿途可能存在影响选线的因素。输电线路环评评价范围为边导线外几十米范围,范围内居民和组织均为调查的重点对象,是利益直接相关的重要主体。而对于动辄几十公里的线路,两侧几十米宽度的范围确定在设计前期阶段难以确定,选线局部的调整都会改变公众参与对象的选取,影响调查结果有效性。

### 2.2 线型工程涉及范围大

建设项目公众参与最重要的对象为受直接影响的居民或组织,对于输电线路,其主要对象分布于线路沿线几十米范围内的带状区域,区域长度小则几百米,大则上百公里不等,涉及的行政区域可能是几个村镇、市州,甚至跨省。这样的分布特点不利于集中高效地开展公众参与,仅凭建设单位和环保技术咨询单位独立开展公众参与,难以有效动员分散分布的调查对象,联络沟通过程周期长,降低了公众参与的效率。

### 2.3 不负责任的舆论误导

公众对输变电工程电磁影响的认知水平不同,不少人将输变电工程产生的电磁场等同理解为“辐射”、“核辐射”,认为其可致癌、致畸,这样的观点并无可信的科学依据,却通过网络等媒介广泛传播,使很多人对输变电工程产生畏惧心理,对其危害人体的观点持“宁可信其有不可信其无”的态度,不愿听从解释,对公众参与的顺利开展和调查结果影响颇大,阻碍工程推进。而既有工程周边,持这种观点的居民,极可能误将电磁场与其身患的疾病或物资损失联系起来,形成强烈的极端抵触情绪,若不采取有效措施疏导,可能在工程后续开展过程中导致突发事件,阻碍工程建设,不利社会稳定。

### 2.4 对公众认知水平及利益取向的差异缺少针对性

输变电工程涉及范围广,沿线分布城镇、乡村,不同地区的公众对输变电工程的认知水平和自身利益取向有较大的差异<sup>[3]</sup>。城区居民普遍受教育程度较高,对输变电工程有一定的基础认知,对建设单位和技术咨询单位在公众参与过程中的讲解有较强的理解接受能力,但往往追求舒适的生活环境,对输变电工程的电磁环境和视觉景观影响反应敏感<sup>[4]</sup>,即使相信输变电工程的电磁环境影响不会影响人体健康,也不愿工程选址在其住所周边,在追求个人利益时可能忽视他人或公共利益。偏远乡村居民整体文化水平相对较低,对工程建设可能产生的影响缺乏

认识,简单的讲解难以取得理想效果,不利于乡村居民参与工程环境保护决策。此外,乡村居民的利益诉求往往集中于当前利益,诸如拆迁补偿、林木砍伐、安全性等是其关注重点,也常有居民诉求超出建设单位解决能力范围,如解决就业、养老保险、修建道路等等,往往与建设项目本身没有关系。而在公众参与过程中,建设单位对此类问题往往缺少预判和准备,不能及时解释清楚,更加深利益相关者的疑惑,在没有解决问题的情况下,难以开展工程建设的下一步工作。

### 2.5 建设单位重视度不够

建设单位作为公众参与的主体,其态度对环保公众参与取得的效果有决定性作用。但是,不少建设单位缺少对环保公众参与应有的重视,将其视作环保技术咨询机构的单方责任,而交流一方的缺失,使公众参与无法起到建设单位与公众之间沟通的桥梁作用。也有部分建设单位对公众参与表现出相当的重视,但出发点在于将公众参与作为取得相应环保行政审批的前置条件,这种态度容易使公众参与流于形式,难以取得实质的信息交换。

### 2.6 公众参与形式单一

建设单位组织公众参与的形式有问卷调查、咨询专家、座谈会、论证会、听证会等,但出于成本、时间、操作性等因素的考虑,目前,输变电工程公众参与的形式单一,以问卷调查为主,以国家环境保护总局环境工程评估中心的一次统计为例<sup>[5]</sup>,其评估的93个输变电工程绝大部分采用问卷调查,仅2个项目召开座谈会。问卷调查的公众参与形式,能为建设单位与公众直接交流提供机会,也能够直接地了解受项目影响居民的意见。但是,问卷调查的参与形式往往将公众参与局限于建设单位与受访者的小范围,基层政府、专家学者被排除在外,填表期间调查者与被调查者之间的交流对调查结果影响大,被调查者无法参与较大范围的讨论,可能在没有充分了解建设项目影响特性的情况下完成填表而后再有态度变化,或者单人填表后家人有反对意见。故单一以问卷调查为主的公众参与形式无法广泛调动公众资源,也难以取得对公众宣传建设项目环境影响、纾解疑虑的最佳效果。

### 2.7 公众参与缺乏持续性

建设项目公众参与往往集中在环评、环保竣工验收期间,其目的是为取得环保行政许可,在建设项目的其他时段,建设单位往往没有主动地开展与公众的信息交流,特别是对于公众参与过程中已出现的问题可能没有及时解决。公众对于建设项目的看法、意见、利益诉求可能变化而与其受调查期间不一致,若建设单位未能及时回访、了解公众意见的变化并进行解释以疏导缓解矛盾,则可能导致公众负面情绪积累,甚至出现项目反对者阻挠施工等恶性事

件,抹黑建设单位形象,不利于社会稳定。

### 3 对输变电工程公众参与的几点建议

#### 3.1 提升前期设计深度

虽然在输变电工程设计的早期阶段不能精确定位线路路径,但对于沿途居民分布较为集中的区域,应详细勘察,细化走线路径,以便更准确地确定公众参与的重要对象,在设计路线方案出现变动后,建设单位应及时开展对新涉及居民的公众参与工作,避免遗漏受项目直接影响居民的意见。

#### 3.2 充分依托基层政府

地方基层政府作为区域直接管理者,对其行政管辖范围内的情况更为了解,能提供建设单位需搜集的公众信息,对于涉及地理范围较大、行政区域较多的输变电工程,建设单位应主动寻求地方基层政府的协助,能更快确定公众参与对象,并取得联系,极大提升工作效率。在基层政府协调下开展交流,让居民在团体氛围中表达个体意见并进行探讨,能更有效地提升居民对输变电工程环境影响的认识,在此基础上更准确表达个人利益诉求。集中性的开展解释沟通工作,使建设单位能利用有限的时间、人力资源投入取得更佳的效果。

#### 3.3 正确的舆论引导

居民对输变电工程的抵触情绪很大程度上来源于对输变电“辐射”的畏惧,输变电工程会严重损害身体健康的观点并无科学依据,但不负责任的舆论传播实际影响了公众的认知。单个工程的建设单位并不能主导舆论,这更需要国家层面的重视,让更多主流媒体参与宣传解释,使公众对输变电工程产生科学、理性的认识。

#### 3.4 针对性解决公众意见

对于公众在理解、诉求方面的差异,建设单位应有充分的预判,并针对性地提出解决办法。如居民对电磁环境影响的误解、畏惧,应进行长期、耐心的沟通,通过邀请参观类似工程、专家座谈等手段,打消公众顾虑;而居民对占地、林木等补偿的诉求,应根据国家规定标准给予说明,保障其利益。建设单位以充分的准备,在公众参与过程中针对性地化解矛盾,才能为公众参与取得成效做好铺垫。

#### 3.5 建设单位加大重视力度

建设单位作为公众参与的主体,必须正确认识到公众参与并不仅仅是取得环保行政许可的一个环节,而确实实是让消费者表达意见、参与环保决策的手段,听取公众意见是保障项目建设顺利进行的必要条件。对此,建设单位应加大重视力度,设立专人负责公众参与工作,从项目前期到运营过程,不间断地关注公众意见的反馈,及时解决问题。

#### 3.6 丰富输变电工程公众参与的形式

建设单位应采用多样的公众参与组织形式,为

公众提供更多了解输变电工程、表达意见的渠道,不能仅为节省时间、人力,以应对环保行政审批为目的,一味地采用问卷调查的形式。将座谈会、听证会等有很好宣讲作用的组织形式应用到输变电工程环保公众参与中,让受工程直接影响的居民参与团体探讨,接受专业人士的讲解,利于其了解工程信息及环境影响特点,避免因迷惑、误解而产生的矛盾阻碍工程开展,也能提升公众对输变电工程的整体认知水平,改善公众对输变电工程的印象。

#### 3.7 持续性地开展公众参与

建设单位开展公众参与应具有有良好的持续性,保持公众与其沟通的渠道在建设项目生命周期内畅通,保证公众随时能向建设单位表达意见与建议,而不是在矛盾积累激化后采取更为激烈的形式表达诉求。在前期阶段,应以现场公示、网络公示、现场宣讲等手段宣传项目信息,并以电话、邮箱、信箱等形式为公众提供沟通的手段,在收到意见或建议的情况下,及时沟通解决并回访。这样的信息交互方式应具有持续性,不能为取得环保行政许可而阶段性开展,否则无法实质性化解矛盾。

## 4 结 语

输变电工程本身并不是高污染类项目,但近年媒体网络发展迅速,一些不科学的观点得以传播,并在公众中引发了抵触畏惧情绪,导致常有反对输变电工程建设的群体事件,产生不良社会影响,这与建设单位在公众参与环节的投入不够有直接的关系。流于形式、走过场的公众参与过程无法取得实质的沟通疏导效果,也会让公众产生受欺瞒、架空的感觉。输变电工程公众参与需要建设单位更多的重视与投入,正视存在的问题,依托基层政府、舆论媒体等更多的社会力量,改进公众参与的方式方法,才能取得社会经济、公众权益、建设单位的多方共赢。

#### 参考文献:

- [1] 焦景慧,朱庚富. 建设项目竣工环保验收中公众参与的探讨[J]. 电力科技与环保, 2010, 2(26): 15-18.
- [2] 田良. 公众参与环境影响评价的意义与作用[J]. 西安交通大学学报, 2005, 1(25): 47-50.
- [3] 王斌, 马玉美, 王新. 提高建设项目环境影响评价中公众参与的有效性[J]. 科技进步与对策, 2005(3): 132-133.
- [4] 王忠亮, 王燕杰. 输变电项目环境影响评价[J]. 中国科技信息, 2009(7): 23-24.
- [5] 莫华, 王萌. 输变电项目环评存在问题分析及对策建议[J]. 电力环境保护, 2007, 4(23): 4-7.