



公众参与在美国

——从听证会看美国环保事件公众参与 Public participation in America

文、图/塞西莉亚

导语

公众参与，对环保意识日渐提高的国人来说，绝不陌生。今年年初开始实施的新环保法新增了一个章节，即第五章“信息公开与公众参与”，其中规定：“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”，而各级人民政府的环境保护主

管部门以及其他负有环境保护监督管理职责的部门，应当“依法公开环境信息、完善公众参与程序，为公民、法人和其他组织参与和监督环境保护提供便利”。

听证会制度作为公众参与环境事件的形式之一，为公众提供了公开性的陈述意见的平台。笔者有幸参与了美国环

保部门的一场听证会，得以一窥在环保事业发展更加成熟的大洋彼岸，公众如何参与到环境决策过程中。

听证会什么样？

美国纽约州一个叫Brewster的小镇上某中学礼堂外的停车场里，挤满了各式各样的车辆，几乎没有一个空位。

大门上方和停车场中的显示屏上，红色的字滚动着，闪烁着：“我们在这里工作，我们在这里生存，支持AIM项目”。门口有几个高大的中年男人，举着贴了标语的红色横幅，热情地跟我们打着招呼。步入会场，可容纳几百人的礼堂几乎座无虚席，就近找好座位坐下，发现听证会已经开始了：舞台下方一张木头长桌前有几个看似政府官员的人在做着记录，舞台左侧小小的木头发言台前已有一个人在发言，大屏幕上显示的是流动的沙漏和倒计时的秒数，每个人只有三分的发言时间。

仅仅根据这个场景，可能想不到这场听证会竟与美国如火如荼的“页岩

气革命”有关。页岩气（Shale Gas）是位于页岩层中，可供开采的天然气，属于非传统天然气（Unconventional Natural Gas）。美国的页岩气开发已有几十年的历史，页岩气资源在全美分布比较广泛，开采技术也日趋成熟。这一技术是美国实现能源独立的重要途径，大大降低了美国能源进口的压力。现在页岩气已占美国天然气产量的一半，每年在美国大约有35000个油井和天然气井采用水力压裂法（hydraulically fracturing）进行开发。

然而，伴随着缓解能源压力、提高天然气产业经济效益、创造更多的工作机会等看得见又实实在在的利益

的同时，“fracking”（美国人对页岩气开发的简称，来源于“hydraulically fracturing”）却给钻井周围的人们和环境带来了严重的健康威胁。水力开采天然气的过程中涉及多种复杂的化学混合物，例如挥发性有机化合物（VOCs: volatile organic compounds）就来自于钻井过程中随天然气来到地表的废液。此外还有放射性污染、地表水及饮用水污染、噪声污染和光污染等。近几年来，越来越多的学者投身于“fracking”公众健康方面的研究，而当地居民也对页岩气开发的负面影响越来越关心。

这场听证会就与页岩气开发可能对



听证会现场

当地居民造成健康影响息息相关。纽约州环境保护部组织了这场听证会，目的是听取公众对于扩展压缩泵站的意见。这些压缩泵站属于Spectra Energy公司，该公司的AIM（Algonquin Incremental Market）项目包括管道更换和新建：将纽约州数十英里直径26英寸的输油管道更换为直径42英寸的管道；同时，再另建数十英里直径42英寸的输油管道。

任何可能受到AIM项目影响的个人、组织、企业或政府部门都有权利参与听证会，并向纽约州环保部门提供书面或口头的意见。听证会现场，纽约州环保部门的工作人员根据事先登记的发言人信息，通知各发言人上台发言，而每个发言者都有三分种的发言时间。

“特殊”的发言者们

学校的教授、研究机构的学者以及民间环保团体的会员先后表达了替换及新建输油管道可能对公众健康造成的影响，建议政府现阶段就项目进行更全面的公众健康评价，驳回能源公司扩张输油管道的要求。

作为环境政策专业的学生，我也站在反对项目建设的一边，“盟友”们的发言让我对“fracking”项目的健康风险有了更多的了解。吸入VOCs、氢化硫和甲醛会导致呼吸系统以及中枢神经系统的疾病。另外，由于“fracking”而存在于空气中的苯类物质、甲醛以及放射性物质氡和镭均属于致癌物。癌症具有很长的潜伏期，而妊娠及幼年时期是对于暴露于致癌物质而可能受到影响的最脆弱的时期。居住在钻井周围的人，会通过呼吸的空气、饮用的水等频繁暴露于这些化学物质中，患癌几率增大（尤其是怀孕妇女及儿童），从而面

对严重的健康风险。然而，一连几个“特殊”的发言者让我印象深刻。

几名身穿橙色制服的人先后进行了发言，表示强烈支持AIM项目。我看了看台下，才发现有一块区域坐的全是这些穿着统一橙色衣服的人，原来他们是输油管道项目的工人。每当项目工人发言时，台下的工人们就会鼓掌欢呼、吹口哨以及喊着鼓励的话，环保部门的工作人员数次要求现场安静，声明如果现场过于喧哗会影响对于发言的记录。然而下一个工人发言时，其他人依旧鼓掌欢呼。

这些上台的工人们大多是中年人，他们中最后一个发言的，则是一位白发苍苍的女士。她的第一句话是：我是一个祖母。她说，所有的工人都受过专业的培训，他们的操作是安全的，不存在健康隐患，大家都没有因此患病。工人中，几代人都从事输油管道建设项目，这是：“我们的工作，我们赖以生存的根本。我的孩子，我的孙辈，他们都很健康，他们也将继续我们的工作”。这位老奶奶的发言充满了感情，语气强烈，我可以感受到她对这项工作的感情，我不禁又想起了礼堂外屏幕上的“我们在这里工作，我们在这里生存，支持AIM项目”。

我不禁想到，这才是公众参与的意义所在。环保组织、科研学者、企业领导层、当地居民、政府工作人员，他们是公众，但并不完全代表了公众。靠着AIM项目生存的普通工人，他们也是公众的一员，但是我几乎忽略了他们。环境问题之所以复杂，不仅仅与社会经济、公众健康息息相关，更与当地的经济、当地人赖以生存的资源分不开。这些“特殊”的发言者们，让我对“公众”这一概念进行了更多的思考，

也对AIM项目的扩建有了新的认识。

听证会之后

两个小时的发言之后，听证会正式结束。环顾四周，可以看到很多刚刚上台的人。出乎我意料的是发言者以及听众中有不少白发苍苍的老人。我们前排坐着的白发老者也是刚才的发言者之一，简单地聊了两句以后得知他是某环保组织的研究人员，而知道我们是附近的学生后，他说参加听证会是对“fracking”进行更多了解的好机会，可以听到不同的声音。

一些人专门成立了反对管道扩张的组织，我们见到了身穿统一红色T恤衫，上面写着大大的SAPE四个字母（Stop the Algonquin Pipeline Expansion）的工作人员们。他们非常热情，给我们发了一些相关的宣传材料还有印着口号的徽章，而明天，他们还要赶到另一个镇参加第二场听证会。走出礼堂，温暖、喧闹的会场被抛在了身后，我们步入了充满寒冬凉意、漫天星斗的夜色中。

这场听证会，让我有机会看一看美国公众参与是什么样子的。学者、政府官员、企业高层、普通工人，以及与这个项目没有直接关系的人，比如我，都对输油管道扩张项目有着自己的看法。通过这两个小时，我们能够比较真实地感受到不同的理念和诉求，从而产生新的思考。为了对环境事件做出尽可能全面、综合性强的决策，公众参与是非常有意义、也是环境决策中需要正确实施的一环，希望将来也有机会能参与中国的环保听证会。■

作者单位：美国巴德学院