

从PX案例看环境健康风险沟通

续琨,王建明

(南京医科大学公共卫生学院,江苏 南京 211166)

摘要:近年来,以2007年厦门PX项目事件为开端,相继出现了一系列大规模环境邻避冲突。环境风险和危机发生后,需要进行科学评估,及时与公众沟通交流,减少对人类生理、心理和社会行为造成伤害,化解风险产生者和承受者间的利益冲突。文章以厦门与东山PX案例为例,阐述了环境健康风险与风险沟通的概念和特点,并对这两起案例的风险沟通进行讨论。

关键词:环境;健康;风险;风险沟通

中图分类号: R126

文献标志码: A

文章编号: 1671-0479(2017)05-379-004

doi: 10.7655/NYDXBSS20170508

近年来,全球环境问题日益严重,生态危机频发,由重大环境污染事件引发的健康危害倍受关注^[1]。环境风险和危机发生后需要进行科学评估,采取有效措施控制潜在风险,减少对人类生理、心理和社会行为造成伤害,促进人类和环境的可持续发展^[2]。政府相关部门应及时与公众沟通交流,就风险事件的发生原因、健康危害、应对措施达成一致,只有这样才能促使风险管理更加高效,对于化解风险制造者和承担者间的利益冲突十分重要^[3]。然而,目前我国环境与健康风险沟通研究尚处于起步阶段,缺乏规范化的风险沟通指南。各级政府在开展环境与健康风险沟通时往往墨守成规,注重向公众单向传播信息,鲜有采取谦卑的姿态聆听公众需求。本文通过对典型案例分析,向读者介绍环境与健康风险沟通的概念、意义及研究展望。

一、厦门与东山PX案例

近年来,以2007年厦门PX事件为开端,相继出现了一系列的大规模环境邻避冲突,如2009年广州市番禺区垃圾焚烧发电项目引发的群体性事件,2012年宁波市镇海PX项目引发的群体性事件,2014年杭州市余杭区中泰垃圾焚烧厂引发民众抗议等^[4],这些群体性事件的发生使得政府风险沟通

与环境治理能力不断受到挑战。PX是一种特殊化工原料,吸入、食入或经皮肤吸收后会引发一系列健康风险,短期内吸入高浓度PX可出现眼、上呼吸道刺激和中枢神经系统麻痹症状,尚无充分证据表明PX对人类具有致癌性。2006年11月,厦门腾龙PX项目和翔鹭PTA二期项目正式动工,项目选址距离风景名胜鼓浪屿仅5公里,距厦门岛仅7公里,厂址5公里半径范围内居民人口数超过10万^[5]。项目启动初期并没有引起民众的关注,2007年政协会议上赵玉芬院士等105位全国政协委员鉴于该项目的环境健康风险,提交了关于厦门PX项目迁址的提案,引发媒体和公众强烈关注,厦门市民的抵触情绪逐步发酵。5月下旬,一条呼吁市民上街游行、抵制该项目的短信迅速流传。有关部门立即采用技术手段控制舆论,通过媒体告知市民不要盲目跟风、偏听误信。5月30日上午,市政府举行新闻发布会宣布缓建该工程,等待环评结果,但是并没有给出环评单位安排及缓建时间表。6月1日,当地数万市民自发上街“集体散步”表达抗议,引发群体性事件。6月7日,国家环保总局宣布将对项目重新评估。12月16日,福建省政府召开专项会议,决定迁建PX项目,预选地为漳州市漳浦县的古雷半岛。然而,PX项目即将转入漳州古雷的传闻并未引发古雷民众的

基金项目:环保部专项计划项目“环境与健康风险交流研究”(2111101-13)

收稿日期:2017-03-08

作者简介:续琨(1991—),男,山西太原人,硕士研究生在读;王建明(1972—),男,江苏扬中人,教授,研究方向为传染病流行病学,环境与健康风险沟通,通信作者。

抗议,却在一水相隔的东山县铜陵镇触发群体性事件。2008年2月29日,当地发生了居民群集、堵路、警民冲突等行为,抵制PX项目迁址^[6]。上述两个案例说明环境风险与居民健康均是公众关注的敏感议题,政府部门积极有效的风险沟通可以减轻公众焦虑心理,妥善的处理方式能有效降低公共危机事件发生的可能。厦门PX事件前期风险沟通工作不到位,引发了环境群体性事件,而东山PX事件则是一起典型的环境风险被放大的“涟漪效应”^[6]。

二、风险与环境风险

风险是各种危险因素产生危害的可能性及其严重程度度的综合度量。风险并不直接等同于个人的利益损失,而是建立在各实体事件间的一种社会关系^[7-8]。广义上讲,风险无处不在。如果风险进入大众空间,民众卷入其中,对风险具有感知和表达,并因此采取对局势发展不利的行为,风险就转化为危机。个人对风险的认知来源于其价值观、信仰和经历。环境风险通常是指有限地域或生态环境单元内,由人为活动和自然因素等引起的“意外”事故对人类、社会与生态等产生的影响及其造成的损失。引起环境风险的风险源可以是物理、化学或生物因素,作用对象包含自然资源或生态系统。环境风险可用风险值 R (危害/单位时间)表示, $R=P$ (事故/单位时间) $\times C$ (危害/事故)^[9]。

环境健康风险是由人类活动所导致的,或由人类活动与自然界运行过程共同作用引起,通过环境介质扩散,对健康产生不良影响事件的发生概率和不利后果。

三、环境健康风险沟通

近年来,我国发生了多起与环境风险有关的群体性事件,这些事件的共同特征是环境污染尚未发生,公众就担忧环境因素导致的健康风险,通过群体行动来抵制项目实施或运行,原因之一是环境健康风险沟通不畅导致的社会放大效应^[10]。

(一)相关概念

风险沟通是随风险社会的到来而产生的,其英文名为 risk communication,国内也有学者将其译为风险交流或风险传播。美国国家科学院对风险沟通的定义为:风险沟通是个体、群体以及机构之间交换信息和看法的相互作用过程,涉及多层面的风险性质及相关信息,不仅直接传递与风险有关的信息,也包括表达对风险事件的关注、意见以及相应的反应,或者发布国家或机构在风险管理方面的法规和措施等。这一概念涵盖了风险沟通的多元主体、多维途

径、多种内容和多项功效等特点,强调从过程的角度来理解风险沟通,将风险沟通看作是汇集信息、构建信息、再现和凝炼信息的过程。

环境健康风险沟通着眼于环境因素对健康造成的风险,是与环境健康风险有关的信息、观点、态度等在各利益相关群体间的传递与交换过程^[11],内容包括各种环境因素对健康的影响程度、作用机制等,以及风险管理者既有的或将有的风险应对措施和对环境健康风险的看法和态度。当然,为适应公众不断提高的环境健康素养和参与环境决策与风险管理的意愿,环境健康风险沟通的内容也在不断拓展。

(二)风险沟通和风险管理

风险管理是一个综合过程,由风险识别、风险分析、风险评价、风险应对、风险沟通等部分组成,前三部分统称为风险评估。风险沟通是风险管理的重要组成部分^[12],并不单指将危险因素的分析结果公之于众,还包括管理者、立法者、风险评估者、科学家、各利益集团间持续的信息交换过程,促使风险分析信息得以共享。值得注意的是,风险沟通不仅是决策者与其他利益相关者间的信息交换过程,也包括对这一过程的管理。

(三)环境健康风险沟通的作用

环境健康风险沟通有助于传播环境健康相关知识、普及基本技能并培育正确的环境健康理念。20世纪70年代,西方社会环境风险沟通仅仅向公众传达并让他们相信和接受被专家鉴定的“环境风险”,公众被定位为学习、被矫正和接受正确环境风险知识的位置^[13]。虽然这种“单向传播”理念与模式已不再适用于当今风险管理体系,但它恰恰体现了提供信息、宣传教育是风险沟通最基本的作用。

随着各类环境风险事件的涌现,专家知识和政府决策备受质疑,公众已不仅仅满足于被动地接受信息,对环境风险管理和决策的参与意愿日益提高。在这一背景下,风险沟通开始更多地关注公众诉求,在“说”的同时更多地去“倾听”,即开展双向沟通,促使利益相关者达成一致的风险认知。

风险沟通还有助于公众回归理性思考,有效的风险沟通对于减少公众风险认知偏差、克服恐慌心理、启动理性行为极为重要^[14]。风险沟通不畅、方式不当,可能导致公众认知偏差,出现非理性的应对行为甚至发生群体性事件^[14-15],风险沟通最终目的不是降低公众的担忧和避免行动,而是要培养知情的、参与的、有兴趣的、理性的、有思想的、致力于解决问题的合作群体。

四、PX 案例中的环境健康风险沟通

厦门、东山两个案例中,当地政府与公众缺乏有效的环境健康风险沟通,最终导致群体性事件的发生。从诱因出发,可将环境群体性事件分为“污染型环境群体性事件”和“风险型环境群体性事件”,这两类事件在冲突焦点、群体心理动力机制、预警时间等方面存在差异,应对策略和方法也不同^[16]。对于环境污染引发的群体性事件,群众主要关注既成的污染事实,预防和处置相对简单;而由环境风险引发的群体性事件导致的冲突源于公众、企业、政府、专家等各方对环境风险认识和利益分配的不一致,预防和处置起来则要复杂得多。

前述PX案例中,当地政府在项目规划和选址初期,采取了“消极被动”的态度与当地公众进行了效果并不明显的沟通,内容不充分,且方式仅限于环评报告公示。项目启动后,公众逐渐感知其所带来的健康风险,通过不同渠道表达反对意见,网络平台上的“反PX”舆论声势浩大。政府有关部门在感受到巨大舆论压力的同时并没有意识到此时是一个很好的沟通契机,一味采用被动“灭火”策略,从而酿成了随后环境群体性事件。从上述两起案例中可以得到以下一些启示。

(一)沟通交流应当人性化

在公众的普遍认知中,政府往往是高高在上的代名词。在两起环境群体性事件中,当地政府以生硬、冷漠的姿态与公众开展风险沟通,极易招致公众的抵触情绪。人不是绝对理性的动物,尤其在面对经过社会放大的风险时,很难不被情绪所影响,此时政府除了站在科学理性的角度解释风险可能和程度,还要向公众表达关切、同情、真诚和开放的态度^[17-18]。

(二)信息公开与公众参与

环境风险性事件中,政府和公众通常处于不平等的信息环境中,这种现象称之为信息不对称。处于信息获取不利地位的公众往往会做出消极的逆向选择,由最初的怀疑演变为消极选择。政府应当设立信息共享平台,建立并完善信息反馈制度,消弭政府和公众间的信息不对称现象,促进普通民众积极参与到风险沟通行动中来。公众接收全面风险信息后才能不受情绪感染,作出理性判断。

(三)加强舆情监测和风险议题建构

环境风险性事件有其发生发展的过程,按照社会燃烧理论,群体性事件的爆发均是“社会燃烧物质”积累到一定程度的产物。加强舆情监测可在“社会燃烧物质”积累到爆发点前及时发现,以指导政府和环保部门开展有针对性的、预防性的环境健康风

险沟通。在风险议题形成前,媒体早期介入主动建构风险议题,也有助于释放一部分社会燃烧能量,减少群体性事件的发生^[19]。

(四)开展风险沟通效果评价

风险沟通的最终目的是在各利益相关方之间就某一具体风险达成一致意见,形成合力,因此在风险沟通全过程开展效果评价是必要的。风险沟通前,沟通主体应制定沟通计划,并就计划的流程结构进行评价;风险沟通过程中,应对风险沟通计划的执行过程进行评价,比较实际执行过程和预案的符合程度,找出引起沟通成败的原因;风险沟通结束后,应通过科学调查方法,评估预先设立的指标,对风险沟通的效果做出客观评价。

近年来,发达国家在环境污染事故处置经验中不断反思,逐步完善了风险管理体系与法律制度,其中风险沟通机制与策略成为风险管理的重要组成部分。迄今为止,美国、欧盟、日本等国在环境风险沟通与风险防范管理方面积累了丰富的经验。而我国有关环境风险沟通的研究才刚刚起步,且更多地集中于公众的风险感知。因此,建议在做好环境风险信息普及的同时,通过激励机制促使政府相关部门联合有经验的科研院所、高校和社会力量开展风险沟通研究,为我国的环境风险沟通探索出一整套适合国情、民情的方法和技巧。

参考文献

- [1] 王燕君,李文红,邓君,等.日本福岛核事故四年来的影响及教训[J].中国辐射卫生,2016,25(2):143-145,149
- [2] 刘新会,牛军峰,史江红.环境与健康[M].北京:北京师范大学出版社,2009:346
- [3] 吕忠梅.控制环境与健康风险推进“健康中国”建设[J].环境保护,2016,44(24):20-27
- [4] 张岩.《环境邻避冲突中利益博弈与对策建议》——以厦门PX项目事件为例[J].法制博览,2016(26):56-58
- [5] 孙润军.厦门PX项目事件背后的思考[J].陕西社会主义学院学报,2014(3):44,56
- [6] 邱鸿峰,熊慧.环境风险社会放大的组织传播机制:回顾东山PX事件[J].新闻与传播研究,2015(5):46-57
- [7] 杨雪冬.全球化,风险社会与复合治理[J].马克思主义与现实,2004(4):62
- [8] 乌尔里希·贝克,何博闻(译).风险社会[M].南京:译林出版社,2004:32-34
- [9] 环境保护部环境工程评估中心.环境影响评价技术方法[M]:中国环境出版社,2014:180-184

- [10] 刘晓亮,张广利. 从环境风险到群体性事件:一种“风险的社会放大”现象解析 [J]. 湖北社会科学, 2013(12): 20-23
- [11] 聂红波. 我国环境风险沟通机制法制化研究[D]. 武汉: 华中科技大学, 2012
- [12] 邱五七,侯晓辉, Cordia C. 风险沟通和公共卫生[J]. 中国健康教育, 2010, 26 (1): 26-29
- [13] 龚文娟. 环境风险沟通中的公众参与和系统信任[J]. 社会学研究, 2016 (3): 47-72
- [14] 金国华. 城市公共安全社会心理研究:对特大型城市上海的调查与分析 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2014: 184-186
- [15] 邓滢,汪明. 网络新媒体时代的舆情风险特征——以雾霾天气的社会涟漪效应为例[J]. 中国软科学, 2014 (8): 61-69
- [16] 华智亚. 风险沟通与风险型环境群体性事件的应对[J]. 人文杂志, 2014 (5): 97-108
- [17] EPA. Risk Communication in action: The risk communication workbook[R]. 2007
- [18] 项一嵌,张涛甫. 试论大众媒介的风险感知——以宁波PX事件的媒介风险感知为例 [J]. 新闻大学, 2013(4): 17-22
- [19] 阮友群. 风险型环境群体性事件化解策略研究 [D].上海: 华东政法大学, 2016