

樊春燕 / 主编

HUANJING
YINGXIANG PINGJIA
GONGZHONG CANYU
LILUN YU SHIJIAN YANJIU

环境影响评价 公众参与理论 与实践研究

中国环境出版集团

环境影响评价公众参与理论与实践研究

樊春燕 主编

中国环境出版集团·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

环境影响评价公众参与理论与实践研究/樊春燕主编.

—北京: 中国环境出版集团, 2019.12

ISBN 978-7-5111-4191-0

I. ①环… II. ①樊… III. ①环境影响—评价—
公民—参与管理—研究—中国 IV. ①X820.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 278234 号

出版人 武德凯
责任编辑 李兰兰
责任校对 任丽
封面设计 岳帅



更多信息, 请关注
中国环境出版集团
第一分社

出版发行 中国环境出版集团
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
010-67112735 (第一分社)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京建宏印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2019 年 12 月第 1 版
印 次 2019 年 12 月第 1 次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 10
字 数 153 千字
定 价 36.00 元

【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载、违者必究。】
如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本集团更换

中国环境出版集团郑重承诺:

中国环境出版集团合作的印刷单位、材料单位均具有中国环境标志产品认证;
中国环境出版集团所有图书“禁塑”。

前 言

近年来，随着我国经济水平的持续提高，公众的环境保护意识不断增强，在一些敏感重大、涉及民生的建设项目环境影响评价公众参与过程中，出现了群体性事件，引起社会各界的高度关注。党的十九大报告专门提出要构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系。生态环境部部长李干杰曾在新闻发布会上强调：要扎扎实实地做好公众宣传、信息公开、公众参与和舆情引导工作，切实保障好公众的知情权、参与权、监督权。公众参与在社会政治生活中发挥着越来越重要的作用，体现出越来越大的影响力。

建设项目环境影响评价公众参与中出现的程序不畅、责任不明、方式不固定等问题，使我国的环境影响评价公众参与工作遇到了前所未有的操作难度。一方面，建设单位对公众参与的重视程度仍显不够，缺乏公众参与方面的知识和技能；另一方面，公众的参与意识虽然增强，但参与方式需要改变。同时，受生态环境主管部门管辖权限的限制，很多超出环境范畴的社会影响，如移民安置、征地补偿、拆迁等问题，很难在环境影响评价过程中得到解决。因此，对公众意见的裁定还应遵循现有环境法律、法规和标准的规范要求，根据法律授予生态环境部门的管辖权限来做出。明确建设单位的主体责任，优化公众的参与程序和方式，同步公开环境影响

评价报告书和公众参与工作，优化和规范建设项目环境影响评价公众参与的程序在当前及今后一段时间内显得尤为重要。

因此，生态环境部决定对《环境影响评价公众参与暂行办法》（以下简称《公参暂行办法》）进行修订，将其纳入“十三五”环境影响评价制度改革方案。修订《公参暂行办法》过程中，编者梳理了大量环境影响评价公众参与的相关法律法规及实践案例，深入研究了公众参与方法及其应用效果，通过总结其他国家的环境影响评价公众参与制度的特点，分析我国环境影响评价公众参与制度的差异，趋利避害，形成现在已发布实施的《环境影响评价公众参与办法》。

在本书编写过程中，生态环境部、各省（自治区、直辖市）生态环境主管部门、相关案例的环境影响评价文件编制单位、北京大学王社坤副教授给予了大力支持，中国环境出版集团的领导和编校人员付出了辛勤的劳动，在此表示衷心的感谢。

编者

2019年6月

目 录

第一章 我国环境影响评价中的公众参与制度及其发展过程	1
第一节 环境影响评价公众参与制度的发展过程	1
第二节 地方环境影响评价公众参与制度介绍	5
第二章 其他国家环境影响评价公众参与制度及经验	10
第一节 美国环境影响评价公众参与制度	10
第二节 英国环境影响评价公众参与制度	12
第三节 加拿大环境影响评价公众参与制度	13
第四节 澳大利亚环境影响评价公众参与制度	14
第五节 日本环境影响评价公众参与制度	15
第六节 韩国环境影响评价公众参与制度	17
第七节 环境影响评价公众参与国际经验	18
第三章 环境影响评价公众参与案例分析	21
第一节 交通运输类案例	21
第二节 化工石化类案例	49
第三节 其他案例	67
第四节 小 结	68

第四章 公众参与方法及应用	70
第一节 谁来参与? ——解决公众的问题	70
第二节 怎么参与? ——解决方式的问题	72
第三节 参与后要达到什么作用? ——解决权利的问题	78
第五章 《环境影响评价公众参与办法》解读	80
附件 现行相关法律法规、部门规章及环境保护政策	84
环境影响评价公众参与办法	84
关于发布《环境影响评价公众参与办法》配套文件的公告	92
生态环境部环境影响评价司有关负责人就《环境影响评价公众参与办法》 修订发布答记者问	99
中华人民共和国环境保护法	103
中华人民共和国环境影响评价法	116
规划环境影响评价条例	125
中华人民共和国政府信息公开条例	132
建设项目环境保护管理条例	143
关于印发《建设项目环境影响评价信息公开机制方案》的通知	150

第一章

我国环境影响评价中的公众参与制度及其 发展过程

第一节 环境影响评价公众参与制度的发展过程

纵观我国环境影响评价公众参与制度的形成和发展过程，主要可以分为以下几个阶段。

一、从提出概念到法律确立

我国环境影响评价公众参与制度从提出概念到法律确立，前后经历了10余年。1991年我国实施一个由亚洲开发银行提供贷款的环境影响评价培训项目时，首次提出公众参与的概念，亚洲开发银行要求环境影响评价中必须进行广泛的公众参与调查，并将公众参与的理念贯穿项目建设的立项、建设、验收等全过程，规定在信息公示阶段和完整版环境影响评价报告全文公示后开展两轮公众参与调查。随后，1993年《关于加强国际金融组织贷款建设项目环境影响评价管理工作的通知》（环监〔1993〕324号）以文件的形式提出了公众参与的要求，明确要求环境影响评价公众参与应在环境影响评价报告书中设专门章节。2003年《中华人民共和国环境影响评价法》实施，环境影响评价（以下简称环评）中公众参与的法律地位得到确定，之后相继发布了一系列环评中公众参与的法律法规，包括《中华人民共和国政府信息公开条例》、《规划环境影响评价条例》和《中华人民共和国

环境保护法》(2014年修订版),体现了国家对环评中公众参与问题的重视和政府要规范环评中公众参与工作的决心,也让环保部门和建设单位在做好环评公众参与工作中有法可依、有据可循。

二、信息公开的内容由简本到全本

2006年之前,相关法律法规和文件对环评公众参与信息公开的内容未做明确规定,当年发布的《环境影响评价公众参与暂行办法》(环发〔2006〕28号,以下简称《公参暂行办法》)首次明确规定,建设单位或其委托的环境影响评价机构向公众公开便于理解的环境影响报告书简本。2012年,环境保护部发布的《关于切实加强风险防范严格环境影响评价管理的通知》(环发〔2012〕98号)和《关于进一步加强环境保护信息公开工作的通知》(环办〔2012〕134号)进一步明确要求,环境影响报告书简本应当与建设项目环境影响评价文件受理情况同时在具有审批权的生态环境主管部门网站上公布(涉密项目除外)。同年发布了《建设项目环境影响报告书简本编制要求》(环境保护部公告2012年第51号)。2013年发布的《建设项目环境影响评价政府信息公开指南(试行)》(环办〔2013〕103号)进一步加大了环境影响评价信息公开的力度,将建设单位和各级生态环境主管部门应依法公开的环评信息由环境影响报告书简本扩大到建设项目环境影响报告书、报告表的全本信息。通过强化社会监督,大大减少了环评造假的空间,有效约束了企业的环境行为,也为后续监督企业环境守法提供了依据。

三、信息公开的时段由事前到事前、事中、事后全过程

随着社会公众参与环境保护的意识显著提高,环评公众参与的信息公开时段也顺应新形势的要求得到了扩展,由刚开始的事前信息公开发展到事前、事中、事后全过程公开。《公参暂行办法》要求,在建设项目的开始阶段、编制环境影响报告书过程中、报告书的受理及审批后应当公开环评信息,体现的环境影响评价信息公开时段还只是在事前。2012年发布的《关于进一步加强环境保护信息公开

工作的通知》(环办〔2012〕134号)将环评信息的公开时段从事前拓展为事前、事后,除要求公开建设项目环境影响评价文件受理情况、环境影响报告书简本、环境影响评价文件审批结果外,还对建设项目竣工环境保护验收结果公开进行了明确规定。按照《建设项目环境影响评价政府信息公开指南(试行)》(环办〔2013〕103号)要求,自2013年11月起,增加了建设项目环境影响评价资质管理信息公开的阶段和内容。2015年,环境保护部发布《建设项目环境影响评价信息公开机制方案》(环发〔2015〕162号)要求公开建设项目开工前、实施过程中、建成后的环境影响评价信息,环评信息公开的时段拓展为事前、事中、事后,实现了建设项目环境影响管理过程中环评信息公开全覆盖。

四、公众参与的领域由局部到全过程

2003年实施的《环境影响评价法》对开展专项规划和建设项目环境影响评价工作征求公众意见进行了规定。2009年颁布的《规划环境影响评价条例》就规划环评中的公众参与做出了更具体的规定,扩大了环评中公众参与的应用范围,标志着环境保护参与综合决策进入了新的阶段。2014年修订的《环境保护法》对信息公开和公众参与设专章做出了规定。为进一步推进公众参与环境保护工作的健康发展,环境保护部于2014年5月发布《关于推进环境保护公众参与的指导意见》(环办〔2014〕48号),首次明确“大力推进环境法规和政策制定的公众参与”和“大力推进环境决策的公众参与”两个重点领域,强调源头参与。至此,公众参与的范围从建设项目环境影响评价,延伸到规划环境影响评价,再到环境法规政策,逐步涉及全过程。

五、公众参与的方式从被动调查到主动监督

《环境影响评价法》《公参暂行办法》规定环境影响评价公众参与的方式多以召开座谈会、论证会、听证会、审查会和调查问卷的方式进行,对于公众来说,这些方式都属于被动调查。2018年,生态环境部发布《环境影响评价公众参与办

法》(生态环境部令 第4号),对调查问卷内容进行了统一,形式由现场发放纸质调查表改为公布网络公众意见表,并采取多种方式告知公众网络意见表获取方式,引导公众主动参与,堵住建设单位任意选择公众参与对象的漏洞。为保障公众参与的充分性和有效性,《环境影响评价公众参与办法》(以下简称《公参办法》)进一步明确规定:一是要求建设单位单独编制公众参与说明,并纳入环评审批的受理要件,同步受理、同步公开,接受公众监督和举报,要求生态环境主管部门认真对待公众意见;二是明确生态环境主管部门的审查义务,要求生态环境主管部门对公众参与说明的格式是否符合要求、公众参与程序是否符合《公参办法》规定进行审查;三是严惩违法和失信行为,对未充分征求公众意见的情形,由生态环境主管部门责成建设单位重新征求公众意见,退回环境影响报告书;对建设单位违反规定,公众参与过程中弄虚作假,致使公众参与说明内容严重失实的,由生态环境主管部门将该建设单位及其法定代表人或主要负责人失信信息记入其环境信用记录。上述措施是对公众参与是否充分的保障措施,也是遏制环评公众参与弄虚作假等行为,保障公众环境权益的有力举措。

信息公开和公众参与相关规章制度见表 1-1。

表 1-1 信息公开和公众参与相关规章制度

序号	颁布日期	规章制度
1	1989-12-26	《环境保护法》(2014-04-14 修订)
2	1993-06-21	《关于加强国际金融组织贷款建设项目环境影响评价管理工作的通知》(环监〔1993〕324号)
3	1996-08-03	《国务院关于环境保护若干问题的决定》(国发〔1996〕31号)
4	1998-11-29	《建设项目环境保护管理条例》(2017-07-16 修订)
5	2002-10-28	《环境影响评价法》(2016-07-02 第一次修正, 2018-12-29 第二次修正)
6	2006-02-14	《环境影响评价公众参与暂行办法》
7	2007-01-17	《政府信息公开条例》
8	2007-02-08	《环境信息公开办法(试行)》
9	2009-08-17	《规划环境影响评价条例》

序号	颁布日期	规章制度
10	2013-11-14	《建设项目环境影响评价政府信息公开指南(试行)》(环办〔2013〕103号)
11	2014-05-26	《关于推进环境保护公众参与的指导意见》
12	2014-12-19	《企业事业单位环境信息公开办法》
13	2015-07-02	《环境保护公众参与办法》
14	2015-12-10	《建设项目环境影响评价信息公开机制方案》
15	2018-07-16	《环境影响评价公众参与办法》

注：2、3、6、10已废止。

第二节 地方环境影响评价公众参与制度介绍

截至目前,共有11个省(自治区、直辖市)制定了公众参与相关制度,其中7个在2012年以后颁布,4个在2012年以前颁布,具体颁布情况见表1-2。

表1-2 省(自治区、直辖市)颁布公众参与相关制度情况

序号	省(自治区、直辖市)	文件名称	颁布日期
1	广西	《关于进一步规范和加强建设项目环境影响评价公众参与工作的通知》	2014-05-16
2	新疆	《新疆维吾尔自治区建设项目环境影响评价公众参与管理规定(试行)》	2013-10-25
3	安徽	《关于加强建设项目环境影响评价及环保竣工验收公众参与工作的通知》	2013-10-18
4	上海	《关于开展环境影响评价公众参与活动的指导意见(2013年版)》	2013-05-07
5	吉林	《关于进一步加强建设项目环境影响评价公众参与的通知》	2013-01-16
6	江苏	《关于切实加强建设项目环境保护公众参与的意见》	2012-10-22
7	山东	《关于加强建设项目环境影响评价公众参与监督管理工作的通知》	2012-05-08
8	广东	《建设项目环境影响评价公众参与补充管理意见》	2011-01-19
9	河北	《关于进一步强化建设单位环评公众参与工作的通知》	2010-11-24
10	山西	《山西省环境保护公众参与办法》	2009-08-17
11	浙江	《关于切实加强建设项目环境影响评价公众参与工作的实施意见》	2008-09-26

一、公众参与实施主体

除江苏省、广东省、山西省没有明确公众参与的实施主体外,其他8个省(自治区、直辖市)都明确提出了环评公众参与的实施主体(见表1-3)。上海市、河北省强调公众参与的实施主体是建设单位,广西壮族自治区规定只由环评机构作为实施主体,浙江省规定公众参与的实施主体由建设单位和环评机构共同承担,其余4个省市统一规定环评公众参与的实施主体是建设单位或其委托的环评机构,并指出环评单位不得再委托第三方开展环评公众参与工作。

表 1-3 公众参与实施主体

序号	省(自治区、直辖市)	公众参与实施主体
1	广西	环评机构(不得委托第三方开展公众参与调查)
2	新疆	建设单位或其委托的环评机构(环评机构不得再委托第三方)
3	安徽	建设单位或其委托的环评机构(环评机构不得再委托第三方)
4	上海	建设单位
5	吉林	建设单位或其委托的环评机构(环评机构不得再委托第三方)
6	山东	建设单位或其委托的环评机构(环评机构不得再委托第三方)
7	河北	建设单位
8	浙江	建设单位和环境影响评价机构共同承担

二、适用范围

广西、新疆、上海、浙江4个省(自治区、直辖市)要求编制环境影响报告书和环保审批部门认定应该开展或者涉及环境敏感区或存在重大环境风险隐患的编制环境影响报告表的建设项目均进行环评公众参与活动。江苏省要求编制环境影响报告书的建设项目、《规划环境影响评价条例》要求的规划和验收项目均进行环评公众参与活动。

三、公众参与程序

11个省(自治区、直辖市)对公众参与的程序要求大体遵循《公参暂行办法》的规定,部分省市对公示内容有一些特别强调。2014年5月16日,广西颁布《关于进一步规范和加强建设项目环境影响评价公众参与工作的通知》,特别强调建设单位在向生态环境主管部门报批项目环评文件前,应公开环评文件全文。新疆要求建设单位在第二次信息公开时同时公布“公众参与工作方案”,并对第一次信息公开后收集到的意见情况进行说明。吉林要求建设项目大气环境保护距离或卫生防护距离内居民区、学校、医院等环境敏感区域的搬迁安置方案等信息,必须予以公开,并作为公众参与的重要内容;对于大气环境保护距离或卫生防护距离范围内涉及的所有居民和单位,要逐个进行公众参与调查或召开座谈会、听证会征求意见。

四、信息公开方式

上海和江苏设定了公众参与公示统一平台,即上海设立的上海环境热线网站、江苏设立的江苏环保公众网。广西要求建设单位在相关基层组织信息公告栏、当地主流媒体、当地政府网站或生态环境主管部门门户网站等一种或几种方式向公众发布环境影响信息,并同时要求在具有审批权的生态环境主管部门门户网站向公众发布。另外,对公众关注度高、污染物种类多的项目还要求在当地县级以上电视台或当地主流报纸进行公示。

五、调查方法

调查方法包括发放公众调查表、咨询专家意见以及召开座谈会、论证会、听证会等多种方式,以发放公众调查表方式为主,其他方式为辅。新疆和上海对各种调查方式都有详细规定,并对调查问卷的发放数量有硬性要求。江苏和河北特别要求对重大敏感项目组织召开公众听证会。

六、调查空间范围

各省（自治区、直辖市）调查空间范围大体一致，与项目评价范围一致并覆盖评价范围内的所有敏感目标。

七、被征求意见的对象

各省（自治区、直辖市）对被征求意见对象的规定见表 1-4。

表 1-4 对被征求意见对象的规定

序号	省（自治区、直辖市）	对被征求意见对象的规定
1	广西	对于受不利影响的调查对象，有效问卷数量原则上不低于有效问卷总数的 70%；项目评价范围内的饮用水供水、学校、医院及自然保护区、风景名胜等敏感目标的管理机构应 100% 进行调查；对项目卫生和环境保护防护距离内需要搬迁的代表原则上应逐户进行调查
2	新疆	包括可能受到建设项目直接影响的单位代表和公众，还应包括项目所在地和受影响地区的基层组织代表、人大代表、政协委员和有关专家等
3	安徽	同环发〔2006〕28 号文件
4	上海	网上问卷调查适用于征求大范围公众的意见；书面问卷调查表的发放对象根据建设项目环境影响情况以及评价范围内敏感目标人群确定
5	山东	可能受到影响的公众，按不少于当地常住人口的 10% 比例进行调查。搬迁范围、卫生防护距离范围、环境防护距离范围内涉及的所有住户和单位逐个调查
6	浙江	项目环评确定的评价范围内的敏感对象和保护目标必须全部列入调查对象，并按比例随机确定具体被调查者。原则性地规定了数量要求。调查表格没有全部回收时，要做详细阐述和分析。团体调查对象数量应不少于 20 家；个人调查对象数量应不少于 50 人

八、调查意见核查

调查意见核查见表 1-5。

表 1-5 调查意见核查

序号	省（自治区、直辖市）	公众参与实施主体
1	广西	环评机构应对公众参与工作程序及相关原始资料认真审查。资料缺失、程序等不符合要求的环评文件不予通过技术审查，并要求建设单位和环评机构补充公众参与相关工作直至符合要求。可进行电话回访
2	新疆	负责审批环评的生态环境主管部门须随机抽取不少于 20% 的受调查公众进行核查。经抽查，凡与实际调查情况一致性低于 80% 的，必须重新开展公众参与工作
3	江苏	省生态环境厅委托县级以上生态环境部门对重大、重点敏感和热点项目或规划环评环境影响报告书公众参与情况进行复核，随机抽取不少于 10% 的问卷调查表进行核查
4	山东	省生态环境厅委托县级以上生态环境部门对其审批的报告书公众参与情况进行核查并出具证明文件，环境受理中心随机抽取不少于 10 份再次核查。低于实际调查情况一致性的 80% 的，重新开展公众参与

九、调查意见使用

江苏、新疆、山东对调查意见使用的规定最严。对公众反对意见超过 20% 的项目，生态环境部门应采取座谈会、论证会的形式，再次征询公众意见；必要时可召开听证会公开征求公众意见。其他省市要求对原始数据和资料存档备查。

十、罚则

有 8 个省市制定了有关罚则的内容，前文规定了公众参与实施主体的单位除新疆外，都在条文后面对应地规定了有关罚则的细则。罚则内容大体一致：公众参与结论失实，有审批权的生态环境部门退回环评文件、不予审批环评文件直至撤销相关行政许可，追究环评机构及其环评项目负责人责任，按规定对相关单位、责任人进行处理并上报生态环境部，对情节严重、造成社会影响或社会稳定问题的，向生态环境部建议降低环评机构环评资质、暂停资质或吊销证书。部分省市对审批人员也有相应罚则条款规定。

第二章

其他国家环境影响评价公众参与制度及经验

20 世纪六七十年代环境影响评价产生后, 公众参与作为其中的一项重要内容在此后逐步形成。1969 年, 美国将环境影响评价纳入《国家环境政策法》时, 开始注意在环评过程中听取受影响者的意见; 1978 年, 联合国环境规划署在其环境影响评价基本程序中也加入公众参与内容; 1981 年, 世界银行组织将公众参与作为一项政策写入《工作运行指令》。此外, 20 世纪 70 年代后, 美国、欧盟、加拿大、澳大利亚、日本、韩国等许多国家先后在颁布的环境影响评价法中确立了相应的公众参与制度。

第一节 美国环境影响评价公众参与制度

美国环境影响评价现行的信息公开和公众参与主要由“一法一条例”规定, 即《国家环境政策法》^① (NEPA, 1969 年) 和《环境政策法实施条例》^② (CEQ 条例, 1978 年)。因为 NEPA 的规定属于法律原则, 在实践中难以操作, 目前美国主要履行 CEQ 条例中对环境影响评价制度操作程序作的明确规定。NEPA 明确

① The National Environmental Policy Act, 1969, United States Congress.

② The CEQ NEPA implementing Regulations, 1978, 2005, Council on Environmental Quality Executive Office of the President.