

附件三：

《环境影响评价技术导则 公众参与》编制说明

(征求意见稿)

《环境影响评价技术导则 公众参与》编制组

二〇一一年一月

项目名称：环境影响评价技术导则 公众参与

项目统一编号：292

承担单位：环境保护部环境工程评估中心

编制组主要成员：赵欣丰、杜啸岩、李敏、宋若晨、梁刚、李忠华、郑韶青、刘彩凤

标准所技术管理负责人：李晓倩、何俊

标准处项目负责人：赵国华

目 录

1 项目背景.....	1
1.1 任务来源.....	1
1.2 编制过程.....	1
2 标准制订的必要性分析.....	2
2.1 贯彻环评相关法律法规的要求.....	2
2.2 以人为本原则的要求.....	2
2.3 提高环评质量的要求.....	2
3 标准制订的依据与原则.....	2
3.1 制订依据.....	2
3.2 制订原则.....	3
4 国外环境影响评价中公众参与情况介绍.....	3
4.1 美国.....	3
4.2 日本.....	3
4.3 台湾地区.....	4
4.4 印度尼西亚.....	4
4.5 斯里兰卡.....	4
4.6 巴西.....	4
4.7 澳大利亚.....	5
5 标准主要技术内容.....	5
5.1 适用范围.....	5
5.2 总则.....	5
5.3 公众的范围.....	5
5.4 公众参与计划.....	6
5.5 信息公开.....	6
5.6 公众意见调查的内容.....	6
5.7 公众意见调查方法.....	6
5.8 公众意见的汇总分析和信息反馈.....	7
5.9 环境影响报告书公众参与篇章的编制要求.....	7
5.10 关于本标准附件.....	7

环境影响评价技术导则 公众参与

1 项目背景

1.1 任务来源

《中华人民共和国环境影响评价法》颁布实施后，其中关于公众参与的要求引起了社会各界的广泛关注，由于环境影响评价机构和从业人员公众参与方面的经验较少，迫切需要出台相应的技术导则来促进环评法的实施。另外，中国当时刚刚加入世界贸易组织（WTO），许多工作需要与世界接轨，在这一背景下，评估中心接受世界银行赠款，开展了题为“中国加入 WTO 后环评能力建设”的世行合作项目，其中内容之一是开展环境影响评价中公众参与和信息公开的相关指南的研究工作。该项目成果为后来制定《环境影响评价公众参与暂行办法》奠定了基础。

作为一个部门行政法规，2006 年发布的《环境影响评价公众参与暂行办法》侧重于规范环评中公众参与的范围、程序和组织形式等内容，无法过多涉及公众参与的具体细节和操作方法。因此，环境保护部于 2008 年以《关于开展 2008 年度国家环境保护标准修订项目工作的通知》（环办函〔2008〕44 号）文向环境保护部环境工程评估中心下达了编制《环境影响评价技术导则 公众参与》的任务，项目统一编号为 292，本导则编制工作正式启动。

1.2 工作过程

1.2.1 项目启动

（1）《环境影响评价技术导则 公众参与》在未正式下达编制任务前，就启动了编制工作。2007 年 11 月 13 日在原国家环境保护总局召开了导则编制讨论会，分析了现阶段公众参与存在的显著问题，并就具体技术细节征求了与会代表的意见。会议明确了导则编制的思路 and 方向。

（2）课题组对不同类型建设项目环评中公众参与的状况进行了充分调研，2008 年 2 月完成初稿编制工作后，通过座谈、研讨等形式反复征求了部分环评单位和有关专家的意见，前后三次对初稿进行了重大调整，涉及公众参与工作等级、被调查人数、调查内容等公众参与核心内容。至形成征求意见稿，共经历 8 次修改。

1.2.2 文献调研

（1）调阅了国内各类建设项目的环境影响报告书，对现在国内环评中公众参与的内容、采用的方法和报告书中公众参与篇章的结构和内容等进行了分析总结；

（2）收集了世界银行《环评业务指南》、亚洲开发银行的《环境评价业务指南-公众咨询和信息公开》、香港特别行政区《环境影响评价议条例》和日本的《环境影响评价法》，对其中公众参与的要求和公众参与的程序和方式方法进行了研究；

（3）通过文献，了解了美国、澳大利亚、瑞典、英国、法国、印度尼西亚、斯里兰卡、巴西以及我国台湾地区等环评中公众参与的有关规定；

（4）收集了若干国家的公众参与指南或研究报告，如加拿大环境影响评价局的《分享良好实践经验》、国际金融合作组织的《良好实践手册》、澳大利亚的《通过环境影响评价保护和提高生物多样性》的公众参与部分、世界银行的《环评过程中的公众咨询：一个战略方法》、美国的《保护区管理中的公众参与》、英国环境交通部的《地方环境决策中的公众

参与良好实践手册》、欧盟的《环境影响评价和战略环境影响评价中的公众参与研讨会报告》、中东欧区域环境中心的《环境决策中的公众参与手册》和联合国环境委员会的《环境决策过程中信息公开和公众参与指南》等。

1.2.3 征求意见与专家审议

(1) 在导则编制过程中，组织有关省市环境工程评估中心、环境影响评价单位和研究机构召开了若干次座谈会，针对公众参与技术导则的框架结构、公众参与深度的划分标准、公众参与的内容和公众参与代表的选取等具体技术细节征求意见，并与与会代表进行了深入探讨；

(2) 由于各方面代表对公众参与的理解存在一定差异，征求意见稿的形成经历了六次较大的修改，每一稿均由环评专家进行了审议。

2 标准制订的必要性分析

2.1 贯彻环评相关法律法规的要求

2003年9月正式实施的《中华人民共和国环境影响评价法》对环境影响评价中的公众参与提出了明确要求，其中第五条指出，国家鼓励有关单位、专家和公众以适当方式参与环境影响评价；第二十一条规定，除国家规定需要保密的情形外，对环境可能造成重大影响、应当编制环境影响报告书的建设项目，建设单位应当在报批建设项目环境影响报告书前，举行论证会、听证会，或者采取其他形式，征求有关单位、专家和公众的意见。建设单位报批的环境影响报告书应当附具对有关单位、专家和公众的意见采纳或者不采纳的说明。

2006年2月原国家环境保护总局发布了《环境影响评价公众参与暂行办法》，对环评中公众参与的范围、程序和组织形式等内容提出了原则性要求，指出公众参与环境影响评价的技术性规范，由《环境影响评价技术导则 公众参与》规定。

2.2 以人为本原则的要求

每个人都有享有良好环境的权利，在建设项目环境影响评价过程中积极有效地开展公众参与，使公众了解建设项目及其环境影响，一方面满足公众知情权的需要，另一方面有利于增进与公众的相互理解，使有关措施更具可操作性，实施更加顺利，从而减少项目开工建设后可能产生的矛盾和冲突。

2.3 提高环评质量的要求

项目所在地的公众对当地的自然、社会和风俗文化等方面的情况了解比较充分，可以为环境影响评价提供宝贵的背景信息，另外，公众关注的领域有时和专家或专业人员不同，在环境影响评价中了解公众关注的问题，并对其做出必要的评价，可以使环境影响评价更科学和全面；

目前，尽管编写环境影响报告书的建设项目，在其环境影响评价过程中都开展了不同程度的公众参与，在环境影响报告书中也附有公众参与篇章，但各地和各环评机构在具体操作时公众参与的深度和广度存在较大差异，在一定程度上影响了公众参与的有效性。

3 标准制订的依据与原则

3.1 制订依据

3.1.1 主要法律法规

《中华人民共和国环境影响评价法》（中华人民共和国主席令第77号）

《中华人民共和国环境保护法》（1989）

《环境影响评价公众参与暂行办法》（环发[2006]28号）

3.1.2 主要技术依据

《环境影响评价技术导则 总纲》（HJ/T2.1-93）

3.2 制订原则

（1）充分考虑建设项目环评的特性和关注点，注重与建设项目环评程序的紧密结合，提高导则的可操作性；

（2）突出信息公开在公众参与中的重要性，使信息公开在时间、内容和方式等环节上满足有效公众参与的需要；

（3）考虑到每个建设项目所处地理位置、环境影响类别和环境影响范围的巨大差异，以及受影响公众的组成、范围和关注点的不同，公众参与导则无法像其他环评技术导则一样给出一个整齐划一的标准做法。因此，导则编制的主要目标是有效规范和引导环评中的公众参与活动，为使导则能够广泛适用于不同类型的建设项目，提出了环评中公众参与的基本要求，鼓励环评机构在此基础上结合具体建设项目的现实情况进一步完善每一次的公众参与活动。

4 国外环境影响评价中公众参与情况介绍

4.1 美国

美国是世界上最早开展环境影响评价的国家，上世纪 60 年代末，美国的《国家环境政策法》颁布实施，其中第二篇第五节第一条规定，环评中应征求相关机构、部门、地方政府的意见，并明文规定环境影响报告书及相关机关的意见，应当依照《情报自由法》的规定对外公开。然而，对于是否征求公众意见却没有进行明确规定。

为了弥补这一不足，美国环境影响评价的主管部门-环境质量委员会于 1978 年发布了环境影响评价实施细则，对公众参与的程序作了详细规定，包括参与阶段、参与范围、参与人员、参与效果以及参与的限制等。如信息公开的时间一般为 45—90 天，公众可以查阅环评文件，并可提交关于项目的书面评论，开发建设单位和有关行政主管部门必须对公众意见做出反应；当有较大争议或公众要求召开听证会时，应举行听证；公众有权了解做出最后决策的理由，原则上有关行政主管部门应在公众参与后 30 天内告知决策结果及其依据；公众可以进一步质疑决策的合理性等。

4.2 日本

日本的《环境影响评价法》第 8 条第 1 款规定：“从环境保护的角度出发，如果有人对评价大纲有意见，可以在从文件公布之日起到文件审查结束之日后两周的期间内向业主提交其意见。”

日本《环境影响评价法》也对公众的知情权和参与权做出了较为明确、具体的规定。例如，关于评价大纲的公布、公开复审和意见提交，该法第 7 条规定：“为了征求意见，从环境保护的角度出发，关于环境影响评价所需考虑的事项和所要采用的调查、预测和评价方法，根据总理府规定，项目业主应当公布范围文件的有关内容，可以在范围文件公布之日后的一个月对评价大纲进行公开复审”。

关于环境影响评价报告（EIS）草稿的公告、说明会以及意见提交，该法第 16 条规定项目业主应当在向有关政府机构或长官提交相关材料后，公告环评报告书草案和其他有关材料，并且自公告之日起，接受公众为期一个月的公开审查；第 17 条规定，在公开审查期间，项目业主应当在相关地区举行说明会以使公众了解环评草稿，并且至少在举行说明会一周前公告其时间、地点，如果项目业主因法定事由无法举行说明会，应当尽力使公众了解环评草稿的内容；凡对环评草稿有意见的人，均可以在从草稿公布之日起到公开审查结束之日后两周的期间内，以书面形式向项目业主提交意见。

关于听证会，一般只有当公众提出申请要求召开听证会时，才启动听证会程序，申请人数没有限制，可以是一人。

4.3 台湾地区

我国台湾地区的《环境影响评价法》规定，环境影响评价各阶段的说明书、评价书及审查结论要公之于众。具体要求包括：

(1) “环境主管部门应于收到环境影响说明书（相当于初步环评报告）后 50 日内做出审查结论，并予以公告”（第 7 条）；

(2) “应进行第二阶段环境影响评价的，开发单位应办理下列事项：a.将环境影响说明书分送给有关单位。b.将环境影响说明书，于开发场所附近适当地点陈列或公示，时间不得少于 30 天。c.在报纸上刊登开发单位的名称、项目地点、审查结论及环境影响说明书陈列或公示的地点”（第 8 条）；

(3) “环境影响说明书经环境主管部门认可后，应将评价书及审查结论的摘要公告，并刊发公报”（第 13 条第 3 款）；

(4) 开发单位应举办并邀请公众出席公开的说明会或听证会，并对公众的意见做出反馈。环境主管部门经审查环境影响说明书，认为不须进行第二阶段环境影响评价的，开发单位应举行公开的说明会（第 7 条第 2 款）；应当继续进行第二阶段评价的，开发单位应在将环境影响说明书公告和刊登公报期满后举行公开的说明会；

(5) 由环境主管部门组织召开界定评价范畴的会议，应于公开说明会后，邀请项目所属的主管部门、相关机关、团体、学者、专家及居民代表界定评价范畴（第 10 条）；

(6) 由项目所属的主管部门举办听证会。项目所属的主管部门在收到开发单位提交的环境影响评价书初稿后 30 日内，应当会同环境主管部门、委员会委员、其他有关机关，并邀请专家、学者、团体及当地居民，进行现场勘查并举行听证会，于 30 日内做出会议纪要，并送交环境主管部门（第 12 条）；

(7) 第 9 条规定，有关机关或当地居民对开发单位的说明有意见时，应当于公开说明会后 15 日内以书面向开发单位提出，并告知环境主管机关和项目所属的主管部门。

4.4 印度尼西亚

环评报告书的审核工作由“环境影响评价审核委员会”来完成，这个委员会由政府审批机构、环境专家、非政府组织和公众代表组成。在审核过程中，需要咨询的单位和个人，包括相关国家机关、受影响的各级政府机构、受影响的公众和感兴趣的公众（含非政府组织）。

4.5 斯里兰卡

《国家环境法案》规定环评过程中要有公众的参与。要求项目的审批机构在报纸上发布有关项目信息的公告，邀请公众参与审查环评报告书并提出意见，公众可以在项目所在地的环境行政机构或地方政府机构查阅报告书。意见收集的期限为自公告发布后30天。审批机构收集来的公众意见要转交给项目业主，后者必须对此做出答复，并尽量修改设计满足公众的要求。

意见收集过程结束后，项目审批机构根据情况确定是否召开听证会。按照《国家环境法案》，审批机构在下列情况下应考虑召开听证会：

(1) 项目争议特别大，如可能带来不同寻常的全国或地区性影响，威胁到重要的环境敏感地区等；

(2) 任何一个关注项目的团体（包括NGO）提出要求召开听证会的正式申请。

4.6 巴西

环境影响报告书要放置在项目所在地的公共图书馆 and 环境保护行政机构的图书馆。环境影响评价的审批机关要在收到项目环评审批的申请后，在当地报纸上发布有关消息，其后45

天内，公众可申请召开听证会。在收到听证会申请后，环评审批机关要在当地广播和报纸上发布关于听证会内容、时间和地点的通知。

4.7 澳大利亚

澳大利亚法律规定，所有环境影响评价均要求开展不同程度的公众参与。目前，多数情况下采用公众咨询的形式，而公众参与决策过程的情况比较少。

澳大利亚的环评制度中包括一个筛选过程，即通过初步评价确定是否有必要开展详细的环境影响评价。对于没有开展详细环评的工程，当公众提出质疑时，环境主管部门必须在3个月内做出解释。对于开展了详细环评的工程，环境主管部门审核环境影响报告书后，应在报请部长批示前将环评报告书向公众公开，并告知公众哪些公众意见被采纳了。

在新南威尔士，环境影响报告书完成后应该公示至少30天，报告书的副本可以以不高于25澳元的价格出售。公众意见要报给市政规划部门，后者在21天内确定有关主管部门在进行决策时应采纳哪些意见。公众可以申请召开听证会，但市政规划部门的部长有权决定是否召开。听证会的所有意见都要向公众公开。所有项目审批结束后，审批部门都要就在审批过程中如何考虑公众意见的情况写一份报告。

5 标准主要技术内容

5.1 适用范围

本技术导则的适用范围与《中华人民共和国环境影响评价法》及《环境影响评价公众参与暂行办法》中规定需开展公众参与的建设项目的范围一致。

鉴于规划环境影响评价与建设项目环境影响评价在评价主体和评价内容上存在一定差异，本技术导则不适用规划环境影响评价。

5.2 总则

强调了建设项目环评中公众参与的目的和原则，提出了开展公众参与应遵循的一般程序，明确了公众参与程序与环评程序相衔接的有关环节。

5.3 公众的范围

5.3.1 按照目前国际推行的环评公众参与最佳实践模式，如国际影响评价协会的《公众参与国际最佳实践原则》、国际金融公司的《公众参与及信息披露良好实践手册》等，公众参与的范围应覆盖所有受建设项目影响和对其感兴趣的群体，统称为利益相关方。结合《中华人民共和国环境影响评价法》的相关要求，本导则将建设项目的利益相关方划分为九类，定义为广义的公众范围，即：

- (1) 受建设项目直接影响的单位和个人；
- (2) 受建设项目间接影响的单位和个人；
- (3) 关注建设项目的单位和个人；
- (4) 有关专家；
- (5) 建设项目的投资单位和个人；
- (6) 建设项目的设计单位；
- (7) 建设项目的环境影响评价单位；
- (8) 环境行政主管部门；
- (9) 其他相关行政主管部门。

上述分类提供了一个比较宽泛的公众参与视角，但在具体操作中，多数国家通常局限在受建设项目影响（含直接、间接、正面和负面影响）的群体，本导则因此提出了狭义公众范围的概念。

综合考虑我国的政体结构、社会现状和环评现阶段的具体实践情况，导则进一步明确公众参与以核心公众群为主，即应涵盖受建设项目直接影响的单位和个人、项目所在地的人大代表和政协委员、有关专家。

为确保公众的代表性和公众参与的有效性，导则对公众代表的组成和选取原则提出了明确要求。其中“个人代表应优先考虑少数民族、妇女、残障人士和低收入者等弱势群体”的原则符合国际最佳实践模式的要求，对专家代表的界定是为了避免同一专家既为环评提供技术咨询服务又参与公众意见调查，从而影响环评或公众参与的客观性。

由于导则提出“受建设项目直接影响的单位和个人”是公众参与的重点，因此对这部分公众占公众代表总数的最低比例做出了限定，以确保征集到的公众意见主要反应受建设项目直接影响群体的诉求。同时，为了更大限度地保护公民个人的权利，受直接影响个人代表的比例略高于单位代表。所设定的比例为主观经验值，未能找到别国经验或相关文献作为参考，但在导则编制过程中反复征求了多方专家的意见，获得了专家的认同。

另外，为提高公众意见的代表性，在充分考虑我国环评现状的基础上，导则对公众代表的基本数量做了相关规定。为便于操作，根据受影响群体总体数量的不同，同时考虑线性工程的特殊性，分别设定了相应的指标。这些指标是目前环评均能达到的，因此是对公众代表数量的最低要求。

5.4 公众参与计划

为尽量避免公众参与走过场、流于形式，导则提出了制订公众参与计划的建议，强调了公众参与计划对保障有效公众参与的意义，并列举了影响公众参与效果的主要因素，以便相关单位根据具体情况，进一步完善导则推荐的公众参与计划内容。

5.5 信息公开

导则规定的信息公开次数、时间、方式和信息公告的内容与《环境影响评价公众参与暂行办法》保持一致。对环境影响评价报告书简本的要求进行了细化，首先提出了编制报告书简本的原则性要求，目的是使不具备专业知识的普通公众能够更好地理解环境影响评价的内容和结论。

报告书简本各章节的设置参照了《环境影响评价技术导则 总纲》中关于环境影响报告书的编制要求，适当删减了与公众利益关联较小的内容，如厂区内配套设施、社会经济现状和工程分析等，更加直观地突出了建设项目概况、资源利用和污染物排放、环境影响预测与评价、环境保护措施和主要评价结论的内容。

5.6 公众意见调查的内容

公众意见调查内容的设置与环评公众参与的目的相呼应，基本围绕建设项目的潜在环境影响，从保护公众环境权益的角度展开调查。导则所列调查内容为公众意见调查的基本内容，相关单位应结合建设项目的具体问题和具体情况，有针对性地拓展调查内容。

5.7 公众意见调查方法

导则将公众意见调查方法归纳为问卷调查、座谈会、论证会和听证会四种主要形式，与《环境影响评价公众参与暂行办法》中所列征求公众意见的形式基本一致，但对各种调查方法的适用范围和操作原则做了明确规定。

由于互联网的快速发展，网上信息公开和意见征集日益普及，但为保证调查表的回收率，以及公众意见集中反映受建设项目直接影响公众群的看法，导则规定问卷调查以书面问卷调

查为主，同时对问卷的内容做了详细规定，规范了调查问卷的格式。

导则对座谈会、论证会和听证会的功能进行了分级。日本的环境影响评价过程中，业主单位通常会召集受影响范围内的居民举办说明会，向他们介绍项目的有关情况。参照这种模式，导则将座谈会定位为主要面向非专业公众群的一种公众参与方式，其本质与调查问卷类似，即提供项目信息、收集公众意见。这种沟通方式是即时、双向的，能够更深入全面地了解公众意见，可作为问卷调查的补充，特定情况下也可取代问卷调查。

论证会则主要面向有一定专业知识的公众群，它适用于存在敏感或有争议性问题的情况。导则提出论证会应设定明确的主题，以达到减小分歧、寻求有效解决方案的目的。

听证会是公众参与的一种特殊形式。为保证听证会的公开、公平和公正，通常需要遵循一套严谨的程序。国外的听证会普遍适用于行政决策过程，一般由某个中立的政府部门主持。

《环境影响评价公众参与暂行办法》规定，建设单位或其委托的环境影响评价机构在环评报告书报送审批前，也应酌情采取听证会的形式，公开征求公众意见。为区别于行政审批阶段的听证会，导则借鉴美国加州在举行正式听证会前，有时会召开一个非正式的咨询性听证会的经验，将环评阶段的听证会定位为一种更加公开的倾听公众意见、回答公众质疑的信息交流过程，并提出了在四种情形下应召开听证会的建议。

5.8 公众意见的汇总分析 和信息反馈

为便于对公众意见进行回顾和追踪，导则提出了公众意见收集和留存的原则要求。由于环评中的公众参与重点在于了解公众对建设项目环境影响的意见，导则要求对公众意见的有效性进行甄别，避免那些与建设项目环境影响完全不相关的意见影响对公众意见调查结果的客观判断。

为更好地分析和理解公众意见背后的原因，应对公众意见进行分类汇总，导则提出若干分类建议，相关单位可酌情选取，也可根据项目具体情况采用更能说明问题的其他分类方式。

5.9 环境影响报告书公众参与篇章的编制要求

为使公众参与篇章规范化，明确了环评报告书公众参与篇章的编制原则，规定了公众参与篇章应包含的章节及其内容，提出了应归入环评报告书附件的公众参与文件范围。

5.10 关于本标准附件

本导则附件包括环评报告书简本内容、环评报告书简本封面格式、调查问卷封面格式、调查问卷封二格式、调查问卷样表和调查问卷封底格式。