

附件 2

《建设项目环境影响评价公众参与办法》 (征求意见稿) 修订说明

一、修订背景

2006 年，原国家环境保护总局印发《环境影响评价公众参与暂行办法》（环发〔2006〕28 号，以下简称现行公参办法），首次对环境影响评价公众参与（以下简称环评公参）进行了全面系统的规定。现行公参办法施行以来，环评公参全面展开，调动了公众保护环境的积极性和主动性，畅通了公众环保诉求表达渠道，维护了公众环境权益，得到了社会广泛认可。

随着环境保护形势发展，国家出台了一系列新的法律法规和政策，现行公参办法已不适应当前改革的新要求，不满足公众日益增长的环境意识和环境维权需求，社会上对环评公参中弄虚作假、责任主体不明确、程序复杂、非环保诉求影响环评公参有效性、违法成本低等问题反映强烈，亟待解决。因此，我部决定对现行公参办法进行修订。

二、修订过程

2015 年以来，根据生态文明建设和行政审批体制改革的一系列新要求，在前期调研、座谈、收集国内外环评公参资料等基础上，形成了现行公参办法修订草稿。2015 年 11 月，组织地方环保部门、建设单位、环评机构、环保 NGO、法律专家等，对草稿进行了专题讨论，

修改形成了修订初稿。2016年3月，再次召开有地方环保部门、环评单位、建设单位以及法律专家参加的修订座谈会，修改形成征求意见稿。

三、修订原则

（一）依法依规修订，提升法律地位。按照《环境保护法》《环境影响评价法》及《生态文明体制改革总体方案》等规定进行修订。拟作为部门规章印发执行，强化刚性约束。

（二）坚持问题导向，解决突出问题。针对社会反映强烈的弄虚作假、程序复杂、违法成本低等突出问题，对现行办法进行全面修订，突出重点、优化程序、明确责任，强化失信惩戒，提高环境影响评价公众参与的水平 and 有效性。

（三）保障充分，兼顾效率。按照《环境保护法》“充分征求意见”的要求，强化信息公开，发挥公众主动参与作用，对公众关注度高的项目提出进一步公参要求，新增处罚措施，充分保障公众的知情权、参与权和监督权。同时兼顾行政审批改革的效率要求，结合公众关注程度及建设单位公参成本承担能力等，在程序上分类处置、逐步深入，提高效率。

（四）突出重点，对已有规定内容不再重复。现行公参办法发布较早，填补了很多法律空白。但是，随着环境保护法律、法规、政策体系的不断完善，规划环评公众参与、环评政府信息公开等内容已在相关法律法规、政策文件中作出规定，根据《规章制定程序条例》要求，本办法不再做重复规定，突出建设项目环境影响报告书编制阶段的公众参与。

四、主要修订内容

现行公参办法共 5 章 40 条，修订后的公参办法共 22 条和 1 个附件，不再重复《规划环境影响评价条例》《环境信息公开办法（试行）》等文件中关于规划环评公参和建设项目环评审批信息公开内容，重点针对建设项目环境影响报告书编制阶段公众参与作详细规定，名称修改为《建设项目环境影响评价公众参与办法》。

修订后的公参办法，通过明确建设单位主体责任、细化公参程序、充分考虑采纳环境影响相关意见、独立编制公众参与说明、同步公开报告书和公参说明、鼓励公众监督举报、不予受理不符合办法要求项目、严厉处罚建设单位弄虚作假行为、提升办法法律层级等一系列组合措施，进一步强化了建设项目环评公参，使之更具可操作性。主要修订内容包括以下几个方面：

（一）关于公参责任主体。现行公参办法及实践中，环评公参的责任主体为“建设单位或者其委托的环境影响评价机构”。建设单位多把公众参与视为环评单位责任，忽视自身主体责任，公众对于环评公参主体的认识也较为模糊。修订后的公参办法，明确将建设单位作为环评公参的唯一责任主体，由其组织开展环评公参。

（二）关于公参对象范围。现行公参办法及实践中，公参对象范围界定较为模糊。根据新《环境保护法》“建设单位应当在编制时向可能受影响的公众说明情况”的规定，修订后的公参办法进一步明确受影响公众即为环境影响评价范围内公众，这一规定符合当前环评公参以及相关司法实践。

（三）关于公参程序。现行公参办法及实践中，程序上包括 3 次

信息公开和不同形式的征求公众意见环节。修订后的公参办法，合并了信息公开和征求意见环节，根据公众关注程度等，分类处置、逐步深入，将公参程序明确为“2+N”。“2”是指2次信息公开暨同步征求意见，是所有建设项目必须开展的，属于必选项。“N”是可选项，指综合考虑环境影响、受影响公众关注程度等，采用座谈会、论证会的形式进一步深度开展公众参与；或者采用发放相关科普资料、组织赴同类运行企业实地考察等方式与公众互动沟通，进一步保障公众的参与权。

（四）关于信息公开载体。现行公参办法及实践中，没有限定具体载体形式，建设单位根据实际情况采用不同载体。修订后的公参办法，明确两类必需载体——网络 and 现场张贴，在公开环境影响报告书和公参说明时，还要求设置纸质版查阅点。考虑建设项目环境影响、公众关注程度等因素，还可以采取广播、电视、报纸等方式作为补充。

（五）关于公众意见及处理。现行公参办法及实践中，公众被动参与，公众意见及作用多受到质疑；同时，也没有规定公参意见环境保护属性，且环评公参长期作为项目前期工作唯一公参窗口，拆迁补偿、土地、就业等非环境保护意见出现在环评公参中，环评公参无力解决，导致环评公参有效性受到质疑，也削弱了其维护环境权益的作用。修订后的公参办法，主要以公众的主动参与为主，从源头保障意见的有效性；明确建设单位征求的是与建设项目环境影响相关的意见，并依法充分考虑采纳这些意见。未采纳的，要说明理由，向公众反馈和社会公开，保障环评公参效果。同时，对于非环保诉求，提出了向其他主管部门反映或依法向人民法院起诉等途径。

（六）关于环评公参说明。现行公参办法及实践中，公参篇章作为报告书的一部分，相对而言难以成为公众关注重点，公众监督作用被削弱。修订后的公参办法，将公参篇章从报告书中独立出来，单独编制环评公参说明，与环境影响报告书一同公开、报送环保部门，便于公众监督。对未附具说明或说明不符合格式要求的，环境保护主管部门不予受理环评文件。为规范公参说明编制，新修订办法中对公参说明的内容及格式进行了详细规定。

（七）关于法律责任。现行公参办法及实践中，未明确环评公参的法律责任，“违法成本低，守法成本高”。修订后的公参办法，除明确环保主管部门不予受理情形外，针对环评公参说明，鼓励公众监督举报。重大弄虚作假情形一经核实，环境保护主管部门还可以采取中止审查程序、责令建设单位限期改正、处3万元以下罚款、向社会公开、纳入企业社会信用系统等形式，对建设单位实施惩罚，遏制环评公参弄虚作假行为。