

# 公众参与EIA实证分析及研究方向

Analysis of the Living Public Participation and EIA  
Example in the Mainland China

马小玲

**MA Xiao-ling**

国家环境保护总局华南环境科学研究所

South China Institute of Environmental sciences, SEPA

# 公众参与EIA实证分析及研究方向

## 内容摘要:

考察中国华南地区分别通过政府部门环境审批的186份建设项目的环境影响报告书及其“公众参与篇章”，分析公众参与EIA在实践中的操作情况，探讨公众参与的研究方向。

# 公众参与EIA实证分析及研究方向

一、研究方法

二、研究结果

三、探讨完善公众参与的研究方向

# 一、研究方法

- 考察186份环境影响报告书及其“公众参与篇章”。  
《中华人民共和国环境影响评价法》颁布后  
2003.9.1.—2007.6立项。其中，81份报告书的编制  
时间在《环境影响评价公众参与暂行办法》  
(2006.3.18.)之前；104份在颁布之后。
- 考察内容：公众参与EIA依据、建设项目污染源类  
型、环境影响范围、发布环境信息方式、公众参与  
EIA时间段、公众参与方式、公众参与的代表性、公  
众对建设项目接受程度、公众诉求、建设单位对公  
众意见反馈情况、政府部门对公众意见反馈情况。

# 186份环境影响报告书背景

- 考察中的建设项目，几乎包括了国民经济建设的所有行业和建设类型（建设项目和区域开发项目等）；
- 项目投资规模，分别为**50万—1312亿元人民币/项目**（含**500万-4.8亿美元/项目**）；
- 项目环境影响的范围各异，如周围河段、河道、江河等（最短1.0km, 最长16.0km）、工程沿线（80km<sup>2</sup>）（陆域最大范围200km<sup>2</sup>）、周围海域（最大范围652km<sup>2</sup>）、流域（最长29.5km）、区域开发（陆域范围1.4km<sup>2</sup> —30km<sup>2</sup>不等）等；
- 影响人口最少0.2万人，最大16.11万人。

# 建设项目环境影响评价法规

## 国家法律——

- 《中华人民共和国环境保护法》（1989年12月26日）
- 《中华人民共和国水污染防治法》（1996年5月15日修正）
- 《中华人民共和国环境噪声污染防治法》（1996年10月29日）
- 《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》（1995年10月30日）
- 《中华人民共和国环境影响评价法》（2002年10月28日）
- 《建设项目环境保护管理条例》（1998年11月18日）

## 国家行政法规（国家环境保护总局）——

- 《畜禽养殖污染防治管理办法》（2001年5月8日国家环保总局）
- 《建设项目环境保护分类管理名录》（2003年1月1日，国家环境保护总局）
- 《环境影响评价公众参与暂行办法》（2006年3月18日，国家环

## 二、研究成果

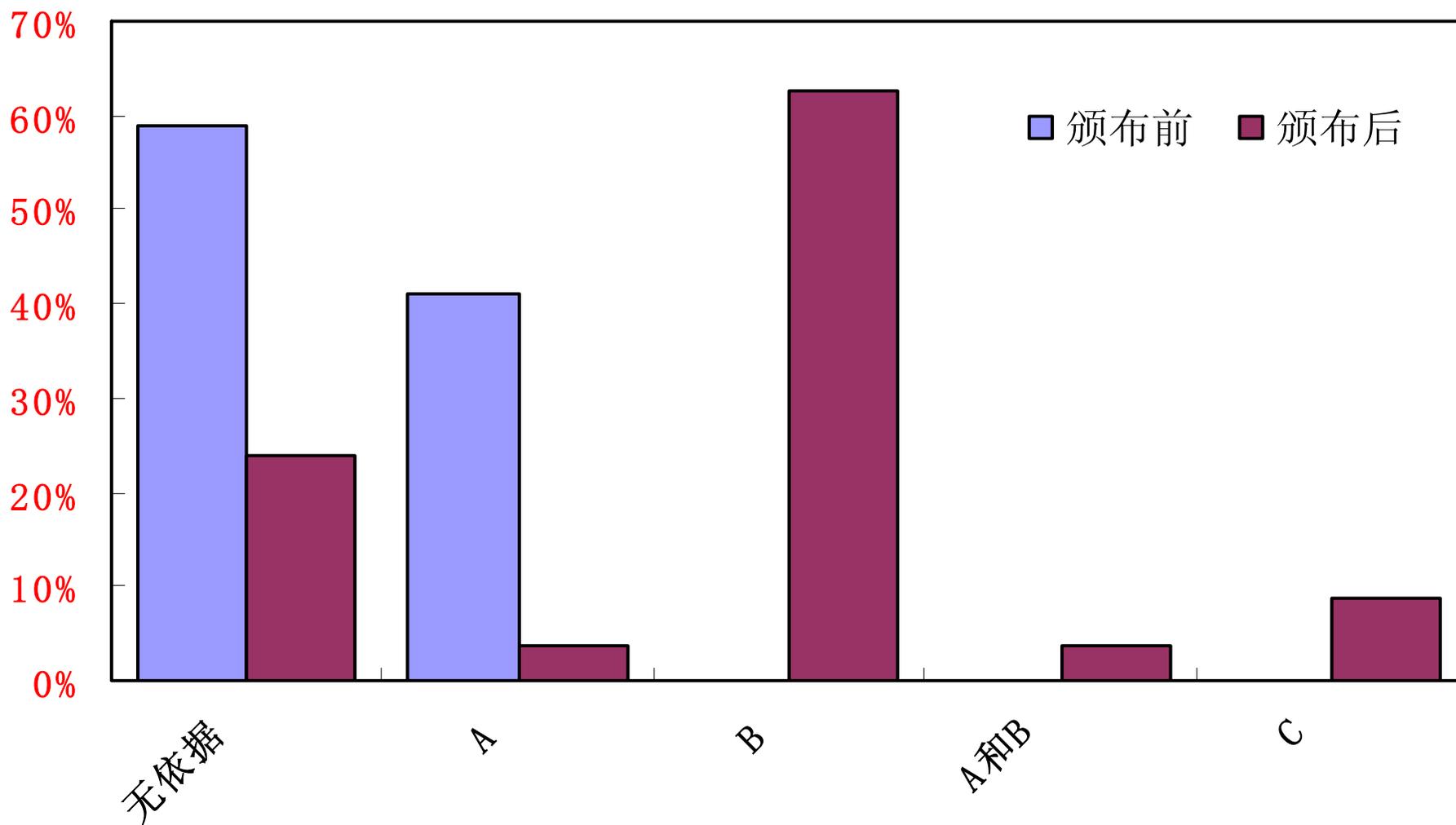
### 公众参与EIA运作实证分析

- 公众参与EIA依据
- 发布环境信息方式
- 公众参与EIA的时间段
- 公众参与方式
- 公众对建设项目接受程度
- 建设单位对公众意见的处理情况
- 政府部门对公众意见的反馈情况

# 1 公众参与EIA的依据

法律法规依据	《环境影响评价公众参与暂行办法》颁布前编制的报告书（76份报告书）	《环境影响评价公众参与暂行办法》颁布后编制的报告书（104份报告书）
无依据（未表述）	45份，占59%	25份，占24%
《建设项目环境保护管理条例》	31份，占41%	4份，占3.8%
《环境影响评价公众参与暂行办法》	/	65份，占62.5%
《环境影响评价公众参与暂行办法》和《建设项目环境保护管理条例》	/	4份，占3.8%
《环境影响评价技术导则——公众参与》（征求意见稿）	/	9份，占8.7%

# 公众参与EIA的依据



A: 《建设项目环境保护管理条例》

B: 《环境影响评价公众参与暂行办法》

C: 《环境影响评价技术导则——公众参与》

## 2 公众获得信息方式和参与EIA的时间段

- 执行《环境影响评价公众参与暂行办法》（2006年3月18日）之前——初级参与；
- 2006年3月18日之后——公众在初级参与的情况下,还有机会继续获得建设项目的环境保护信息；

### 3 公众参与方式和公众诉求的有效性

占99% 公众参与EIA方式是通过“问卷调查”获得机会；问卷调查方法没有统一的技术规范。普遍存在问卷问题的设计随意性大，向公众传递信息不完全，甚至问题设计存在诱导倾向；问卷发放随意性较大，每个项目不论环境影响范围大小，发放数量和参与人数大多不超过100人（个别项目公众参与人数超过250-400人）；公众参与方法和调查结果难以重复和验证，影响调查结果的科学性和可信度。

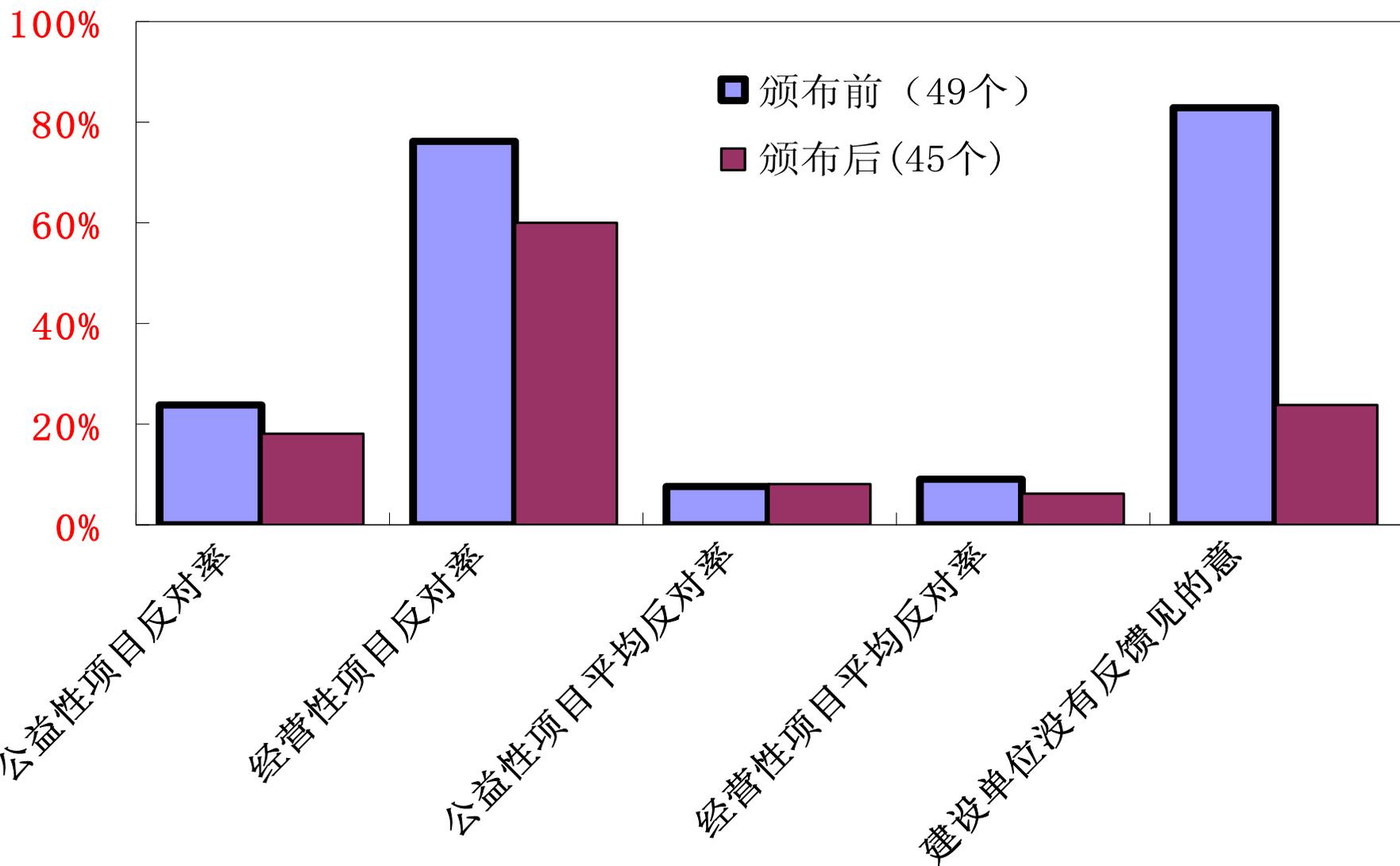
## 4 建设单位对公众意见的反馈情况

- 存在公众反对意见的建设项目，总体看，公益性项目较经营性项目少。
- 执行《环境影响评价公众参与暂行办法》（2006年3月18日）以后，向公众反馈环境保护措施的建设单位提高到50.0 %；
- 同时，公众对建设项目反对意见的程度也有所下降。公众诉求，主要集中在“解决就业”、“征地拆迁”、“污染事故渔业损失补偿”等。

## 5 对公众意见的处理情况

- 建设单位的处理措施：“落实三废处理”、“加强环保”、“减轻扰民影响”、“落实补偿”、“提高补偿金”、“解决就业”、“采纳合理建议”等。
- 政府部门对公众意见的反馈情况不反映在环境影响报告书中，环保部门定期在政府网站公示环境影响报告书的审批结果。

# 存在公众反对意见的建设项目



# 三、探讨公众参与的研究方向

- 公众参与EIA技术方法存在很大的改进空间；
- 确立公众参与的法律地位；
- 建立公众诉求机制——公众诉求在行政审批程序中应得到足够的重视；公众意见对建设单位决策应有约束性；
- 建立判断“大多数人”意见的公众参与方法；
- 环境影响评价制度需从传统的技术评价机制向公共政策系统表达机制转变。

谢谢!