

关于建立健全规划环评信息公开和公众参与机制的建议

文/丁文章

摘要：建议建立健全规划环评信息公开和公众参与机制，短期内通过国务院主管部门联合发文的形式明确公开主体、公开内容、公开时限和公众参与要求。

关键词：环评，规划，协调

丁文章. 关于建立健全规划环评信息公开和公众参与机制的建议, 第6卷第1期, 2021年3月, ISSN2749-9065.

建议类别：政协提案或人大建议

特点：涉及多部门协调和地方政府，需国务院统筹或多部门协同

建议承办单位：国务院办公厅主办，生态环境部，自然资源部、发展和改革委员会、工业和信息化部等涉及需要编制规划环评的部门协办

案由：

信息公开和公众参与是环评的基本要求，是保障公众的环境知情权、参与权和监督权的具体体现，在提升环评质量方面也发挥着重要作用。规划环评是我国环评的法定类型之一，比建设项目环评发挥着更前端的“保护优先，预防为主”作用。同建设项目环评已基本建立全过程信息公开和公众参

与的机制相比，规划环评在这方面还停留在十多年前的原则性规定上。近年来不断弱化、简化、放权的建设项目环评为规划环评的发展提出了更高的要求，建立健全规划环评信息公开和公众参与机制显得更加重要。依据相关法律法规的规定，结合《环境保护部信息公开目录（第一批）》曾经将规划环评审查信息列入主动公

开事项的事实，和各地各部门在规划环评信息公开及公众参与方面的实践，建议短期内通过国务院主管部门联合发文的形式，明确规划环评公开主体、公开内容、公开时限和公众参与要求，建立健全规划环评信息公开和公众参与机制。长期来看应通过至少国务院行政法规位阶以上的立法形式将该机制具体明确。

案据：

一、信息公开和公众参与是环评的基本要求。

信息公开和公众参与是环评的基本要求，是保障公众的环境知情权、参与权和监督权的具体体现。环保法第五十三条，环评法第四条、第五条、第十一条，规划环评条例第三条、第十一条，重大行政决策程序暂行条例，政府信息公开条例，《环境影响评价公众参与办法》（以下简称“《办法》”）等法律法规对此均有原则规定。

二、规划环评信息公开和公众参与不尽如人意。

由于规划环评涉及政府及相关部门间的协调，一些规划

还涉及到国家秘密及社会稳定等问题，部分规划环评信息并没有公开。加之缺乏规划环评信息公开和公众参与的具体办法，实践中规划环评信息公开和公众参与不尽如人意。

环保社会组织广州绿网环境保护服务中心（“以下简称绿网”）2020年发现的775个规划环评二次公示中，91个存在不公开规划环评文件的情况；绿网建议其公开规划环评文件，但仅有26个做了回应；其中，明确不提供规划环评文件的就有6个。2020年绿网递交了具

体意见建议的40个规划环评中，给予反馈的仅20个；其中，个别规划环评未将绿网的意见建议充分反映在规划环评文件中。

三、《环境影响评价公众参与办法》存在重大的缺陷。

2019年1月1日起施行的、在规范和指导信息公开和公众参与方面发挥重要作用的《办法》，规范的重点是建设项目环评，并不在规划和规划环评上。一方面，该《办法》明确规定了建设项目环评在环评编制阶段和审批阶段的6次公开形式和公开时间要求；但在规划环评方面的规定，仍在重复十多年前环评法和规划环评条例中的原则性规定。另一方面，《办法》还对依法开展了规划环评的产业园区内的、建设项目的环评信息公开和公众参与的简化做出了专门规定。但该《办法》并没有明确产业园区规划环评具体应该如何依法开展信息公开和公众参与。

目前，产业园区规划环评在信息公开时间、公开内容、公开期限、公开途径、公开形式及公众参与时间、方式、范围等方面均没有明确规定，大大降低了整个环评行业的信息公开和公众参与空间。一些规划环评的编制单位和技术单位，甚至连环评文件和公众参与说明都不公开，认为它们的信息公开和公众参与不适用该《办法》。

三、规划环评审查信息曾被列为主动公开事项，但在后续规定中取消了该项要求。

生态环境主管部门或许是考虑到了规划环评审查信息的重要性，曾经在《环境保护部信息公开目录（第一批）》中将规划环评审查信息列

入主动公开事项。但遗憾的是在后续的信息公开规定中，取消了规划环评审查信息作为主动公开事项的要求。

四、规划环评信息公开和公众参与除生态环境部门外，还涉及其他行政机关。

现行规划环评主要由“一地三域十专项”规划环评、产业园区规划环评、跟踪评价构成，往往涉及地方政府和多个相关部门，需要公开的信息也不单单是规划环评审查信息，还应包括规划信息、规划环评文件、规划环评结论和审查意见采纳情况等信息，公开的主体除生态环境部门外，还有规划环评编制机关、规划审批机关等其他行政机关。这决定了该问题在制度层面上不宜由地方政府和国务院生态环境主

管部门单独解决，需要协调多方意见，建议由国务院统筹安排。

五、“放管服”改革迫切要求规划及规划环评发挥更大作用。

我国虽然对规划的环境影响较为重视，建立了一些制度规范，但规划环评在优化调整规划、实质性影响规划方案方面效果还非常有限。引发多名院士争议的邢钢搬迁就是规划及规划环评失灵，引起的新时代钢铁企业“上山下乡”典型。随着“放管服”改革的推进，近年来对建设项目环评进行了大量的调整，先后多次修订了建设项目环评分类管理名录，下放了部分建设项目环评审批权限，大大弱化了建设项目环评的前端预防作用，迫切要求规划及规划环评更好的约束、引导建设项目布局。建立健全规划及规划环评环评信息公开和公众参与，将有助于规划及规划环评发挥更大作用。

六、各地各部门规划环评信息公开和公众参与的优秀实践。

近年来一些地方和部门相继开展了更广泛的规划环评信息公开和公众参与工作。如安徽省依据《安徽省工程建设项目审批制度改革领导小组办公室关于实施工程建设项目区域评估的指导意见》（皖建审改办〔2019〕8号）、《安徽省生态环境厅关于加快推进工程建设项目环境影响区域评估工作的通知》（皖环发〔2019〕85号）、《安徽省生态环境厅

关于加快落实环境影响区域评估工作的通知》(皖环函〔2020〕412号)等文件,要求各地发布区域环评报告。目前安徽各地已普遍公开了产业园区规划环评信息。

建议:

综合以上,建议建立健全规划环评信息公开和公众参与机制,短期内通过国务院主管部门联合发文的形式明确公开主体、公开内容、公开时限和公众参与要求。长期来看应通过至少国务院行政法规位阶以上的立法形式将该机制具体明确。具体建议如下:

一、针对规划环评信息公开和公众参与机制的具体内容,建议应包括以下主要内容:

第一,明确公开主体。规划环评的信息公开主体包括规划编制机关、规划实施机关、召集审查规划环评的机关、规划审批机关、第三方技术服务机构。

第二,明确公开内容。规划环评的信息公开内容应包括规划环评执行情况、各阶段的规划方案及规划环评文件、规划环评审查意见、规划

审批意见、公众参与情况、规划环评与规划的互动情况、规划环评结论及审查意见的采纳情况、规划环评质量监督检查信息、规划实施中落实规划环评结论及审查意见的情况、跟踪评价情况。

第三,明确公开时限。明确规划及规划环评编制期间应

多次公开征求意见，规划批准之后应公开发布并保持长期公开状态。

第四，明确公众参与要求。规划及规划环评编制期间应主动征求受影响公众的意见和建议，积极听取和采纳其他公众的意见和建议，并将公众意见建议纳入到规划及规划环评的编制、审批和实施中去。重要的规划应当公开举办听证会、座谈会、论证会并公开会议纪要。

二、针对规划环评信息公开和公众参与机制的联合发文单位，建议必须包括以下部门：

第一，针对“一地三域十专项”规划环评涉及的部门：发展和改革委员会、自然资源部、水利部、工业和信息化部、住房和城乡建设部、农业农村部、交通运输部、文化和旅游部、国家能源局、国家林业和草原局、国家海洋局、中国气象局。

第二，针对产业园区规划环评涉及的部门：商务部、科学技术部、海关总署、工业和信息化部、自然资源部、发展和改革委员会、应急管理部。

三、针对规划环评信息公开和公众参与的几个关键具体问题，建议如下：

第一，明确规划的公开是规划环评的前提。明确行政机关机关应按《政

府信息公开条例》要求，以“公开为常态、不公开为例

外”的原则主动公开规划及规划环评相关信息，满足公众的知情权，并积极采纳公众就规划及规划环评的意见建议。明确涉及秘密的规划及规划环评应当在区分处理后公开，但区分处理后公开的内容应当列明环境敏感目标、规划优化调整建议采纳情况、环境保护对策措施，包含规划方案概要和规划环评主要内容。

第二，建议参照建设项目环评中建设单位的信息公开和公众参与要求，明确编制环境影响报告书的，规划编制机关应分三次公开规划和规划环评信息，征求公众意见。其中，首次公示应当公开规划概况和规划编制机关、规划及规划环评技术单位、规划审批机关信息及其联系方式。草案征求意见稿公示，应当公开规划草案及规划环评草案，其内容应包括规划环评与规划的互动情况。草案报批前公示，应公开拟报批的规划及规划环评，其内容应包括规划环评与规划的互动情况、规划优化调整建议采纳情况、公众参与情况（包括规划环评公众意见建议处理情况）等内容。

第三，建议参照生态环境部门审批建设项目环评要求，明确规划审批（或下发）机关，至少应分两次公开信息和征求意见。在规划批准（或下发）前，应当公开报批的规划及规划环评文件，征求公众意见。规划审批（或下发）机关应当综合规划方案、规划环评结论及审查意见、公众意见等方面情况，做出批准（下发）或不予批准（下发）的决定。批

准（下发）决定做出后，规划审批（或下发）机关应当及时向社会

长期公开规划文件和规划批准（或下发）意见，及规划环评结论和审查意见采纳情况。

第四，召集审查规划环评的机关在召集审查环境影响报告书时，应当公开规划环境影响报告书，征求公众意见，将公众意见征求情况纳入审查意见。审查结束后，召集审查规划环评的机关应当公开审查意见和审查小组名单。

附：相关法律法规节选

《环境保护法》第五章第五十三条规定“公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利。各级人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门，应当依法公开环境信息、完善公众参与程序，为公民、法人和其他组织参与和监督环境保护提供便利”。

《环境影响评价法》第四条规定“环境影响评价必须客观、公开、公正，综合考虑规划或者建设项目实施后对各种环境因素及其所构成的生态系统可能造成的影响，为决策提供科学依据”。

第五条规定“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”。

第十一条规定“专项规划的编制机关对可能造成不良环

2021年“两会”议/提案汇编

境影响并直接涉及公众环境权益的规划，应当在该规划草案报送审批前，举行论证会、听证会，或者采取其他形式，征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见。但是，国家规定需要保密的情形除外。编制机关应当认真考虑有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见，并应当在报送审查的环境影响报告书中附具对意见采纳或者不采纳的说明”。

《规划环境影响评价条例》第三条规定“对规划进行环境影响评价，应当遵循客观、公开、公正的原则”。

第十三条规定“规划编制机关对可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的专项规划，应当在规划草案报送审批前，采取调查问卷、座谈会、论证会、听证会等形式，公开征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书的意见。但是，依法需要保密的除外。有关单位、专家和公众的意见与环境影响评价结论有重大分歧的，规划编制机关应当采取论证会、听证会等形式进一步论证。规划编制机关应当在报送审查的环境影响报告书中附具对公众意见采纳与不采纳情况及其理由的说明”。