

Comparative Study of Public Participation in Strategic Environmental Impact Assessment between China and Foreign Countries

Ruihong Song^{1*}, Guangbin Dang², Zhongyi Feng², Yiran Li², Deqin Ran²

¹Shandong Provincial Eco-Environment Monitoring Center, Jinan Shandong

²Shandong Transportation Institute, Jinan Shandong

Email: *songruihong1111@163.com

Received: Nov. 24th, 2019; accepted: Dec. 11th, 2019; published: Dec. 18th, 2019

Abstract

As an important module of the environmental impact assessment system, public participation has a significant impact on the scientificity, effectiveness and transparency of the environmental impact assessment system. This paper discusses the process of public participation in strategic environmental impact assessment both at home and abroad, and provides suggestions for China to make better use of the system of public participation in the process of strategic environmental impact assessment.

Keywords

Public Participation, Strategic Environmental Assessment, Comparative Study

中外战略环境影响评价中公众参与的对比研究

宋瑞红^{1*}, 党广彬², 封忠意², 李轶然², 冉德钦²

¹山东省生态环境监测中心, 山东 济南

²山东省交通科学研究院, 山东 济南

Email: *songruihong1111@163.com

收稿日期: 2019年11月24日; 录用日期: 2019年12月11日; 发布日期: 2019年12月18日

*通讯作者。

文章引用: 宋瑞红, 党广彬, 封忠意, 李轶然, 冉德钦. 中外战略环境影响评价中公众参与的对比研究[J]. 环境保护前沿, 2019, 9(6): 848-852. DOI: 10.12677/aep.2019.96111

摘要

公众参与作为战略环境影响评价制度中一个重要模块,对战略环境影响评价制度实施的科学性、有效性以及透明性影响显著。本文探讨了国内外公众参与战略环境影响评价的过程,并为中国在战略环境影响评价过程中更好的利用公众参与这一制度提供建议。

关键词

公众参与, 战略环境影响评价, 对比研究

Copyright © 2019 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

公众参与作为战略环境影响评价制度中一个重要模块,在《里约宣言》里首次被提出,并在《奥尔胡斯公约》中得到完善[1]。自1969年美国《国家环境政策法》(The National Environment Policy Act, 简称 NEPA)中提出战略环境影响评价(Strategic Environmental Assessment, 简称 SEA)这一概念后[2],人们逐步认识到公众参与设计和实现可持续发展的重要性。广大学者对公众参与这一理论做了大量研究和探索,2001年 Smith [3]认为传统的公共机构在环境可持续发展中的参与作用逐渐受到质疑,公众参与环境问题应该建立在民主协商的前提下,他强调公众应该通过客观因素和实证经验进行合理的假想来引导决策的制定,从而使公众参与的 SEA 更加透明和公开,不仅有效增加代表性,而且可有效避免利益相关团体在早期过程中的矛盾和减少冲突。有些学者认为公众参与是一种通过确定公众代表不同利益和价值观从而减少冲突发生提高透明度的机制。2010年 O’Faircheallaigh [4]探讨了公众参与在 SEA 中三个主要作用:1) 作为一个独立于决策机构的参与机构去援助参与决策制定;2) 作为一种实现公众作为决策角色的参与机制;3) 作为一个重组决策机构的机制。基于实现公众参与在 SEA 环境公正的可能性与价值观、权利和分配效应等方面有关,2011年 Gauthier [5]提出了公众需要在政策制定的不同时期采用不同的参与方式和手段,从而实现了公众参与 SEA 从传统的理性规划到互动协商规划的演变。同年 Bonifaz 等[6]依据民主评价理论和三个民主化进程提出了民主的 SEA,并确立了公众参与权力关系在环境评估中的作用及其三个优点:1) 增加环境公民的地位;2) 扩大民主控制的范围;3) 促进参与者的授权等。本文在总结前人对公众参与的概念、作用及优点的研究基础上并借鉴国外发达国家的实践经验从中国国情从发提出了完善公众参与的建议。

2. 国外 SEA 中公众参与的实践经验

2.1. 美国 SEA 中公众参与

美国的 SEA 制度着力点在于强制政府公开有关政策信息,保护公众的知情权和参与权,敦促政府执行 NEPA;通过执行 NEPA 实现对环境的保护,这是重视公众参与的内外结合型的环境保护制度[7]。美国的公众参与制度完善,公众参与将法院介入进来使得 SEA 的实施更有效,公众参与的主体包括行政机构和普通公众,公众参与制度符合美国国情,公众在 SEA 过程中参与度非常高,环境保护意识非常强,

环境知识也相当丰富，在一定程度上发挥了建设性作用。公众参与 SEA 主要有两种方式，听证会(public meeting)和听证会(hearing)。

2.2. 日本 SEA 中公众参与

日本 SEA 分为四个步骤：第一步是判定是否需要做 SEA，第二步是确定评价方法，第三步是进行评价，第四步是评价报告的修改和定稿。公众参与过程主要在第二步和第四步中。第二步是先做“环境影响评价方法书”，然后分别送交都道府县知事和县镇长。公示期一个月，期间任何人都可以提出意见和建议。评价者汇总提出的意见概要，送交都道府县知事和县镇长，90 天以内决定环境影响评价的方法。第四步是 SEA 中具有决定性意义的阶段，是报告书编制程序的核心环节。评价者必须在初稿形成之后和在定稿形成之前公布报告书，公布后一个半月内无论谁都可以提出意见。评价者根据建议修改报告书，再听取许可机关意见，对报告书进行最后修改。报告书定稿之后，再次邀请有关各方对其进行评议，经过许可机关审查，使其成为决策依据之一。在指定期限内的公开性评论和公众参与是日本环境影响评价程序的重要特点，这使环境影响报告书能够比较充分地反映拟议行动及其替代方案的环境影响，为决策提供全面的、客观的科学依据。

2.3. 德国 SEA 中公众参与

德国有专门的 SEA 导则[8]，导则中对实施部门咨询的不同阶段和应咨询的相关部门进行了较具体的阐述。根据导则规定，受拟议规划影响的负责环境和健康的相关公共机构和部门，应介入到 SEA 的筛选阶段、评价内容和评价范围界定阶段、规划草案以及环境评价报告书征求意见阶段等，征求意见期限至少一个月。并把环境报告中如何考虑部门和公众参与以及跨界参与的意见进行信息和决定公开。

2.4. 瑞典 SEA 中公众参与

瑞典进行 SEA 过程中，相关权力机构和公众可以在 SEA 的任意阶段参与。实践中，参与最多的阶段是 SEA 早期确定范围和目标阶段。规划被采纳前必须执行公众参与程序。公众调查过程不仅为公众提供了一个参与 SEA 过程的平台，而且提高了制定决策的基础。瑞典强调全民的公众参与，强调公众的全过程参与。瑞典 SEA 法中要求公开 SEA 草案，在公示过程中公众有权力取得需要的信息。瑞典在信息公开方面强调 SEA 是分层次的，对各层次 SEA 深度均有要求，因此较好地避免了重复评价和重复监测。

2.5. 法国 SEA 中公众参与

法国有专门制度规定，大部分的地区计划和所有的城市规划都需要公众提问的过程。公众提问的过程相对较为精简，咨询期一个月，专门的调查委员会成员收集并整理该计划的意见，并给予正面或负面的意见，而有关机构可决定是否跟进有关意见。

2.6. 奥地利 SEA 中公众参与

为促进公众参与 SEA，奥地利成立专门的 SEA 小组，成员包括国家和地方规划、环境及其他政府的代表、废物管理专家及有意见的非政府环保团体。小组成员在参与过程中地位平等，由定义 SEA 报告的目的到拟备 SEA 报告，全程参与，并对评价结果负责。

2.7. 挪威 SEA 中公众参与

挪威 SEA 公众参与的咨询对象包括有关部门、公众、团体等，拟议的 SEA 文件的咨询期不应少于六周。被咨询方在此基础上提出对 SEA 文件的意见，主管部门应对提出的意见制定方案、规划和评估工

作，并发送一份拟议的方案给那些提交了评论意见的人和团体。

2.8. 七个国家公众参与的差异性和适用条件

美国公众参与制度完善，在 SEA 中公众参与度高，适用于公众环境保护意识强的国家。日本 SEA 步骤详细，公众参与环节、参与人员、参与时间比较明确，对公众意见进行采纳，适用于政府重视公众意见，规划重视环境影响的国家。德国专门制定 SEA 导则，明确公众参与时间，并公开参与建议，适用于制度完善，严格遵守制度办事的国家。瑞典 SEA 中公众参与贯穿其全过程，参与时间之长，范围之广，有效避免了重复评价和监测，适用于规划要求精确的国家，规划方案一旦颁布，就无需改正和纠偏。法国 SEA 中重视对公众参与意见的跟踪，根据正面和负面意见决定是否跟踪。适用于对公众参与意见高度重视的国家。奥地利重视公众参与人员的身份，参与者一律平等，公众全程参与 SEA，适用于非常民主的国家。挪威重视公众参与的主体，并把参考公众意见后制定的方案反馈给公众，适用于主管部门时间充裕，重视公众参与的国家。

3. 中国 SEA 中公众参与的实践经验

中国 SEA 起步较晚，发展较慢。2003 年 9 月 1 日颁布了《规划环境影响评价技术导则》(试行)，但是由于导则缺乏理论和方法学的支撑，并且实践经验匮乏，因此在工作程序、基本内容和技术方法上存在相当大的局限性。直到 2014 年 6 月 4 日《规划环境影响评价技术导则 - 总纲》正式发布以后，中国 SEA 技术导则总纲才进入国家强制性环境保护标准体系，才具有法律效力。中国的技术导则总纲对参与主体、公众参与的对象、参与方法、信息公开的内容以及参与意见的采纳进行了规定。

和国外发达国家相比，中国的 SEA 中公众参与存在几个问题：一是 SEA 的信息公开制度还不完善，主要是因为导则刚颁布，缺乏实践支撑；二是公众意见的反馈机制匮乏，主要是没有成立专门的部门梳理意见；或是部门人员的专业知识有限，不能有效识别及汇总各种意见；或者规划要求公众参与时间太短致使汇总者来不急汇总意见；三是公众参与的数量和范围不够广泛，可能只让几个利益非常相关的部门或人员参与；四是公众参与的时间段太晚和参与时间太短，大部分规划形成后才咨询公众意见。

由于公众参与度较低，因此我们需要借鉴西方发达国家的理论和经验，积极完善公众参与 SEA 的制度。中国须在法律层面保证公众的知情权，建立健全的环评结果公示，环评听证等制度。将公众公开评议制度纳入 SEA 的视野就能很好的保证公正性的问题，并能有效提高公众参与的积极性，使公众具有主人翁意识监督 SEA 的全过程，进而保障 SEA 的公开和公正性。

笔者认为要从适应中国国情出发完善以下几个方面：

1) 建立 SEA 评级信息适度公开制度，同时完善公众参与救济程序。中国 SEA 缺乏完善的环境影响评价公益诉讼制度，公众参与在中国不具备可诉性，必须建立完善的环境影响评价公益诉讼制度才能保障公民的监督权、知情权、评议权和异议权。

2) 建立健全对于公众意见的反馈系统。为进一步完善公众参与的具体程序，建议在规划之初就将信息公开化，此时需要广泛收集公众的意见，收集之后进行归纳处理，并对意见进行有效的回馈。相关管理人员要从工作的预见中进行总结提炼，将公众参与落实到环境影响评价中的意见体现出来，在环境影响评价中需要体现民众的相关倾向。同时，在制定相关决策之前，首先要考虑民众的反馈，这样才能使得政策的制定更加具有科学性和合理性，若是在最后规划方案落成后再考虑公众参与意见，可能会使得规划方案重新制定，会浪费大量的人力、物力和财力。因此，应该将 SEA 中公众参与模块提前至前期决策阶段，尽可能实现决策的科学性和准确性。

3) 扩大公众参与的数量和范围。在 SEA 过程中，应该让利益相关人员和受影响的有关群体都参与

进来,这样才能充分保障公众参与的民主性和公平性,使得制定的决策更加科学有效。

4) 明确公共参与决策时间阶段和期限长度,建议从规划之初就征询公众意见,公众参与时间不少于4周。

4. 结语

作为SEA中的一个重要模块,公众参与制度使得决策的制定和实施更加公开和透明,但是目前中国的SEA仍缺少理论和实践支撑,公众参与度不高,达不到预期水平。另外某些案例中SEA无法真正评价公众参与的有效性,但是大多数情况证实SEA确实需要公众积极参与,而且西方发达国家实践证明公众参与确实能够促进SEA的发展。因此,我们在今后的发展中要不断完善公众参与制度,确保各项规划,政策顺利落地,为建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国贡献公众参与的环保智慧。

基金项目

山东省交通科技创新计划项目“山东省公路战略环境影响评价指标体系的研究”,项目编号:2005R018。

参考文献

- [1] 孙明宇, 张金荻. 公众参与在战略环境影响评价中的发展研究[J]. 环境科学与管理, 2016, 41(12): 183-186.
- [2] 贺涛, 李玉文, 李泰儒, 等. 欧洲战略环境影响评价工作程序与特点分析研究[J]. 环境科学与管理, 2013, 38(12): 140-144.
- [3] Smith, G. (2001) Taking Deliberation Seriously: Institutional Design and Green Politics. *Environmental Politics*, **10**, 72-93. <https://doi.org/10.1080/714000562>
- [4] O'Faircheallaigh, C. (2010) Public Participation and Environmental Impact Assessment: Purposes, Implications, and Lessons for Public Policy Making. *Environmental Impact Assessment Review*, **30**, 19-27. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2009.05.001>
- [5] Gauthier, M., Simard, L. and Waaub, J.P. (2011) Public Participation in Strategic Environmental Assessment (SEA): Critical Review and Quebec (Canada) Approach. *Environmental Impact Assessment Review*, **31**, 48-60. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2010.01.006>
- [6] Bonifazi, A., Rega, C. and Gazzola, P. (2011) Strategic Environmental Assessment and the Democratization of Spatial Planning. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, **13**, 9-37. <https://doi.org/10.1142/S1464333211003778>
- [7] 邓大跃, 李楠, 戴涟漪. 国外战略环境影响评价制度的借鉴意义[J]. 环境保护前沿, 2015, 5(4): 76-81.
- [8] 李志林, 沈百鑫, 包存宽, 等. 中德战略环境评价技术导则的对比分析[J]. 环境保护, 2017(11): 66-70.