

通过

# EPA 有意义的 参与政策

实现健康和环境保护

2023 年 10 月

## 内容

执行摘要.....	2
第 1 部分：EPA 有意义的参与政策.....	3

## 执行摘要

美国国家环境保护局 (EPA) 团队让公众有意义地参与该局的监管和项目决策是由 EPA 的“有意义参与政策”（以下简称“政策”）提供指导。这项政策更新了 [EPA 的“2003 年公众参与政策”](#)。这项新政策的目的是在整个 EPA 推广一种有意义的参与方式，这种方式可以根据计划和地区的需要进行调整，并概括出 EPA 工作人员在设计 EPA 决策的公共宣传部分时可以选择使用的做法，并认真考虑公众的意见。这项政策基于 EPA 对有意义参与的坚定承诺，EPA 认识到 EPA 行动需要依靠具有实际经验和专业知识的个人并采用纳入各种不同意见的流程，这样才能加强保护健康和环境的决策，这为政策奠定了坚实的基础。因此，这项政策旨在：

- 提高 EPA 决策的可接受性、效率、可行性和可持续性。
- 重申 EPA 对尽早且频繁参与、可及性和有意义公众参与的承诺。
- 确保 EPA 在做出决策时了解受影响公众和实体的利益和关切。
- 推广各种技术的使用，创造机会让公众尽早且持续（视情况而定）地参与 EPA 决策过程。
- 为开展有意义的参与活动制定明确有效的指导。

在可行且预算允许的情况下，EPA 工作人员可在 EPA 行动中使用这项政策规划参与活动，包括提议和最终规则、许可、制定政策或重要指导文件、制定战略文件和战略计划，以及制定 EPA 倡议或计划（包括财政援助计划）。这项政策的核心是 EPA 的“公众参与模型”（以下简称“模型”），该模型指导 EPA 工作人员通过七个迭代阶段让公众有效参与 EPA 的行动：

1. 计划：确定 EPA 行动、选择参与程度并预定资源
2. 确定公众和公众群体
3. 考虑向公众提供技术或财政援助
4. 提供信息和宣传活动
5. 提供公众咨询和参与活动的机会
6. 审核和使用意见并向公众提供反馈
7. 评估和报告公众参与活动

EPA 团队可以根据活动的规模、范围和时间安排，在公众已经参与的计划或活动中选择使用模型中列出的策略，有意义地加强参与。该模型还可以支持和补充当前的策略，提供可针对具体用途进行调整和应用的建议做法。修订后的《政策》提供了多种方法，其中包括根据国际公众参与协会 (International Association of Public Participation) 的公众参与图谱改编的公众参与图谱，该图谱可帮助指导 EPA 团队选择适当的参与程度。

此外，这项政策还纳入了 EPA 自 1981 年和 2003 年政策以来所总结的最佳实践和经验教训，包括改进公众参与技术，以扩大 EPA 计划的可及性和透明度；在决策中考虑或使用通过参与式科学和本土知识收集的数据和信息；根据需要使用替代性争议解决程序，包括调解、仲裁和中立协调；以及在与公众接触时展现文化能力和谦逊的态度。

这项政策符合并依托于 EPA 有史以来对有意义公众参与的承诺，这一点在最近的“2022-2026 年战略计划和公平行动计划”中进行了强调。这项政策纳入了公众对先前版本的“EPA 公众参与政策”的意见，以及在其他 EPA 决策过程和听证会中从 EPA 的合作伙伴和外部顾问收到的建议。这项政策将帮助 EPA 工作人员培养和加强必要的能力和实力，确保在公众感兴趣或受影响的行动中接触到公众并听取他们的意见。最后，EPA 团队可利用政策的评估部分和新制定的成功衡量标准，帮助履行有意义的参与承诺。

# 第 1 部分： EPA 有意义的 参与政策

# 背景

为加强 EPA 对公众参与的承诺，EPA 发布了 [《1981 年公众参与政策》](#)。2003 年，EPA 更新了 [公众参与政策](#)，就公众参与 EPA 行动的有效且合理的方式提供了指导。修订后的文件更名为《通过 EPA 有意义的参与政策实现健康和环境保护》，新文件确立了 EPA 全局性的有意义参与方法，该方法可在决策过程中根据计划和地区进行定制。<sup>1</sup>

## 政策受众

本政策的主要受众是为公众创造机会会有意义地参与 EPA 行动（请参阅“关键概念”一节的定义）的每一位 EPA 成员，可能包括员工、管理人员、研究员、实习生、被任命者、高级行政官、承包商。本政策使用“EPA 团队”一词指代开展 EPA 行动的人员群体。EPA 团队还可以利用此政策为承包商、受赠方或代表 EPA 开展这项工作的其他团体提供绩效工作说明。EPA 的所有人员都应熟悉这项政策，并帮助确保在适当时有意义地参与 EPA 行动。

## 有意义的参与

这项政策的基本前提是，在开展影响人们健康和环境的 EPA 计划和活动时，每个 EPA 团队有责任向公众提供有意义的参与机会。根据以往的经验，公众参与的机会并非总能覆盖所有感兴趣或受影响的公众群体，也并非始终能够影响 EPA 决策或确保问责。针对公众和其他政府机构提出的这些问题，EPA 强调了“有意义的参与”一词，它是指公众参与流程能够涵盖并触达更有代表性的公众（包括多语言、多文化、农村和城市人口，以及不同能力、年龄和证件状态的公众），而且将以通俗易懂的语言进行沟通。EPA 团队可以提供有意义的参与机会，并让公众了解参与 EPA 行动时可使用的知识。

有鉴于此，EPA 和其他联邦机构使用了许多术语来描述公众参与的过程，如“社区互动”、“有意义的互动”和“社区参与”。例如，EPA 的超级基金计划使用“社区参与”，《资源保护与回收利用法》以及国际和部落事务办公室使用“公众参与”，而执法和合规保证办公室使用“社区互动”。因此，许多不同术语都是用来指让公众参与决策的过程。关键是在与公众沟通时使用正确的术语，这可能取决于适用的法令、法规和政策（如有）以及特定的情景。总之，这项政策设定了如下期望：EPA 团队要提供机会开展外联活动、参与咨询、让公众参与、开展合作，以及让公众具备可用于表达关切和影响 EPA 决策的知识。

---

<sup>1</sup> 该政策虽然援引了包含具有法律约束力要求的法定和监管条款，但不具备法律约束力。它不会产生、扩大或限制任何人的任何法定权利、义务、责任或利益，也不能对 EPA 或任何其他他人强制执行。

“有意义的参与”一词用来描述 EPA 希望建立一个鼓励和方便公众对 EPA 行动提供意见的公众参与流程<sup>2</sup>，即“提供及时并且与文化相适应的信息、为残障人士提供参与渠道、为英语水平有限的人士提供语言支持，考虑位置、交通和其他影响参与的因素，以及提供技术援助以加强社区参与的能力”。<sup>3</sup> EPA 认识到，有限的公众参与可能会使部分公众被边缘化，导致他们无法适当参与 EPA 决策过程。因此，在可行的情况下，消除个人参与行动的其他障碍，可以使 EPA 行动更加明智和适用。

### 通过有意义的参与建立信任

在一次公开会议上，EPA 团队分享了要为存在环境正义问题的社区，资助太阳能电池板项目的计划。公众提出的后续问题表明，只有房主能从该项目中受益，而租户被排除在外。此外，还进一步提出了是否可以将太阳能电池板放在社区空间的问题。这些问题不仅指出了项目的预期受益人会被排除在外，还提出了弥补这一疏忽的潜在社区解决方案。

有意义的参与重在提高决策过程的包容性，此流程可以帮助 EPA 团队与公众建立关系，带来互利和学习机会。这种交流能够让 EPA 的工作更有效、更透明，还能够赢得公众的支持。因此，为指导 EPA 有意义的参与方法，本政策概述了以下原则：<sup>4</sup>

- **诚信。**有意义参与机会的范围和目的要透明、清晰。
- **包容。**平易近人，包容多元化群体，并兼顾各种价值观和观点。
- **对话。**倾听社区的关切和优先事项，展现谦逊的态度，及时提供准确的信息，促进公开、真诚的讨论，进而寻找并权衡各种方案，最终达成共识。
- **影响和问责。**决策过程中采纳公众意见。公众应能够看到并了解他们所投入的时间和努力所产生的影响。

此外，本政策还重申了提升 EPA 团队能力在提供有意义的参与机会中的重要性，以便：

- 用诚信、包容、对话、影响和问责原则来指导有意义的参与。
- 在决策中使用或考虑通过[参与式科学](#)和本土知识收集的数据和信息<sup>5</sup>。
- 利用 EPA 的年度预算程序来预定资源，然后利用 EPA 的资源来规划有意义的参与流程，方便公众参与此流程，并增强公众的参与能力。
- 以公众使用的不同语言和通俗易懂<sup>6</sup>的表述及时回复征集到的公众意见。
- 在法定权限范围内，利用适用的法规、行政命令和政策来处理征求到的公众意见，并利用 EPA 的工具和资源来确定替代方法和交流用于计算风险的科学知识，以满足公众的关切。
- 将风险沟通作为一种双向方法，为公众提供对安全和健康风险做出明智和独立的判断所需的信息，并为 EPA 提供评估风险的适当信息。
- 根据需要[使用替代性争议解决程序 \(ADR\)](#)，包括调解、仲裁和中立协调。
- 在与公众接触时展现文化能力和谦逊的态度。
- 在与公众接触时保持透明、真诚的态度和学习意愿。

<sup>2</sup> EPA 的[《公众参与指南》](#)。

<sup>3</sup> 白宫环境正义咨询委员会 (WHEJAC)，[最终建议：Justice40 气候和经济正义筛查工具和行政令 12898 修订版](#)。2021 年 5 月。

<sup>4</sup> 联邦基础设施工作组为部落综合废物管理计划制定的[社区参与策略](#)。

<sup>5</sup> 如果适用于该行动，应制定本土知识计划，明确 EPA 将如何寻求部落和原住民的意见，以确定本土知识如何影响 EPA 行动。“本土知识”是指[白宫科技政策办公室《联邦部门和机构指南》](#)中所述，部落和原住民通过与环境的直接接触和相处经验而形成的一整套观察、口头和书面知识、创新、实践和信仰。虽然此处使用的是“本土知识”，但不同部落和原住民使用和偏好的说法多种多样，包括传统生态知识、传统知识、本土传统知识、本土科学等相关用语。

<sup>6</sup> 参见美国总务管理局的[网站](#)。

# 关键概念

本政策以下文详述的概念为基础，并在全文中加以引用。

## 有意义的参与

有意义的参与<sup>7</sup>意味着：

- 人们有机会参与可能影响其环境和/或健康的活动的决策过程。
- 公众的意见可以影响监管机构的决定。
- 决策过程中会考虑社区关注的问题。
- 决策者会寻求并促进潜在受影响者的参与。

## EPA 团队

EPA 团队为公众提供有意义地参与 EPA 行动的机会，可能包括员工、管理人员、研究员、实习生、被任命者、高级行政官、承包商和高级环境注册者。

## EPA 行动

在本政策中，“EPA 行动”是指 EPA 为实现其使命而开展的主要活动。EPA 行动包括提议和最终规则、许可、政策或重要指导文件、战略文件和战略计划、制定 EPA 倡议或计划（包括财政援助计划）等。某些法规和实施条例对部分特定的 EPA 行动规定了公众参与要求（见下文“应用政策”）。此类行动有最低参与程度的要求。本政策不对 EPA 行动增加任何要求，但 EPA 工作人员可在预算限制范围内且可行的情况下利用本政策支持现有的和新的参与活动。

## 公众

“公众”具有最广泛的含义，是指美国的普通民众。许多“公众”群体可能对 EPA 的计划和决定有特别的兴趣，或可能受其影响。如果 EPA 团队所参与的行动更加针对具体地点或影响特定地区或实体，那么公众参与模型可以提供如何“确定公众群体”的信息，有助于选择更窄范围的公众，只包括那些对决策感兴趣或受决策影响的个人或实体。

---

<sup>7</sup> 请点击[此处](#)参见 EPA 的定义。在本文件中，“有意义的参与”和“有意义的互动”作为等效术语使用，第 14096 号行政命令中对此作了进一步描述。

除个人外，“公众”还包括但不限于：

- 消费者、环境和其他倡导团体的代表。
- 环境正义团体。
- 原住民。
- 历史上被边缘化的群体和个人。
- 工商业利益团体，包括小型企业。
- 民选和任命的公职人员。
- 贸易、新闻、工业、农业和劳工组织。
- 公共卫生、科学和专业代表及协会。
- 公民和社区协会。
- 信仰组织。
- 研究、大学、教育、政府组织和协会。
- 政府机构，包括联邦、州、市和地方机构。

## 应用政策

某些法规和实施条例包括对 EPA 特定活动的公众参与要求，例如 [《联邦法规汇编》\(CFR\) 第 40 卷第 25 章“依据《资源保护和回收法》、《安全饮用水法》和《清洁水法》所开展项目的公众参与》](#)；[《联邦法规汇编》第 40 卷第 6 章 B 小节“EPA 的《国家环境政策法》环境审查程序”](#)；以及 [《联邦法规汇编》第 40 卷第 300 章 E 小节“危险物质应对措施”](#)。《联邦咨询委员会法》（FACA；《美国法典》第 5 卷第 10 节）；《文书削减法》（PRA；《美国法典》第 44 卷第 3501 节及其后各节）；以及《阳光政府法》（《美国法典》第 42 卷第 2996(g) 节）。**不过，这些条例中的公众参与要求规定了最低参与程度。**EPA 团队应努力提供超出最低监管要求的有意义参与机会。EPA 发布了促进环境正义的[法定工具](#)，帮助决策者了解他们在决策中考虑和解决环境正义和公平问题时所拥有的权限，并促进有意义的参与。

在执行环境法律的背景下，EPA 不会披露将会干扰正在进行的调查、和解谈判或诉讼的信息。EPA 也不会公开个人身份信息 (PII)、商业机密信息或特权（律师工作成果、律师委托人、商议）材料。不恰当地公布敏感的执法信息会影响诉讼结果，破坏和解谈判，损害对人们健康和环境的保护。如需了解更多信息，请参阅 EPA 备忘录 [《就执法行动与外界沟通的限制》](#)。除了以上限制外，EPA 还致力于在执法案件中提供有意义的参与机会，包括针对因违反联邦环境法而造成的健康和环境问题征求相关信息。

[联邦咨询委员会](#)向 EPA 提供独立的建议。被任命为委员会成员的个人，可以参与建立共识并提供意见和建议。公众可以查看联邦咨询委员会的会议记录、出席会议并向委员会提交意见，从公开和持续的信息交流中受益。EPA 联邦咨询委员会的成员往往是各领域（如环境、社会学和技术科学）的专家，可代表必不可少的意见，或具备宝贵的知识和实践经验。从企业主到公共卫生官员，再到生态学家，任何人都可以成为各自领域的主题专家，目前 EPA 联邦咨询委员会有 400 多名此类成员。如果 EPA 希望向有一名或多名非联邦政府雇员的团体征求意见或建议，EPA 应确定 [《联邦咨询委员会法》\(FACA\)](#)（《美国法典》第 5 卷第 1001-1014 条）是否适用。如果适用，EPA 可能需要将该团体正式特许为联邦咨询委员会，而且必须遵守 FACA 的要求。<sup>8</sup>

<sup>8</sup> FACA 的要求包括法规和总务管理局实施 FACA 的条例（《联邦法规汇编》第 41 卷第 101-6 和 102-3 部分）中的要求。

# EPA 有意义的参与方法

有意义的参与是一个可以为决策提供信息、加强 EPA 的行动并与公众建立或重建信任，进而实现健康和环境保护的流程。这一流程需要时间和资源，是非线性的，而且往往反复进行。此外，EPA 的每项行动和公众的反应都不尽相同，因此 EPA 团队可以根据 EPA 行动的范围和潜在影响，利用他们对行动过程的了解和判断，计划并提供适当的机会，让公众进行有意义的参与。因此，EPA 有意义的参与方法包括以下三个步骤，让 EPA 团队提供有意义地参与相关行动的机会：确定 EPA 行动的决策、使用 EPA 的“公众参与图谱”对行动匹配合适的参与程度，以及使用 EPA 的“公众参与模型”中的适当工具和做法。

## 第 1 步：确定 EPA 行动中可能受公众意见影响的决策

EPA 团队的第一步任务是概述目标行动及其基本流程。这包括确定关键的决策机会、确定何时已做出决策，以及解释法定和其他法律要求的范围。此步骤将帮助 EPA 团队在下一步中根据决策的类型和范围匹配适用的公众参与程度。

## 第 2 步：使用 EPA 的公众参与图谱<sup>9</sup>

EPA 团队的第二步任务是使用 EPA 的公众参与图谱（见表 1.1），将 EPA 行动与参与程度相匹配。图谱描述了公众参与的五种程度，可以帮助 EPA 团队建立和传达明确的期望，告知公众他们打算如何提供有意义的参与机会。如果参与的机会能够让公众了解决策，以通俗易懂的表述进行交流，并且便于公众参与，那么参与程度就是有意义的。在某些情况下，公众没有机会影响决策，此时，EPA 团队可以利用“通知和宣传”这一参与程度向公众提供必要的信息，帮助他们了解 EPA 的决策过程。

要确定项目适当的公众参与程度，EPA 团队应首先思考以下问题：您能够让公众在决策或行动上产生多大的潜在影响？考虑因素可能包括法定或监管要求的潜在限制或资源限制，如预算、工作人员能力、时间安排和相互竞争的优先事项。<sup>10</sup>为帮助 EPA 团队确定征求公众意见的合适方法，以下列举了 [EPA《公众参与指南》](#)中提出的一些问题：

- EPA 团队是否征求并计划考虑公众的具体意见？
- EPA 团队是否想让公众尽早参与整个过程？
- EPA 团队是否计划汇聚不同的公众通力合作？
- EPA 团队是否计划让公众参与全部或部分决策？

查看问题后，比对图谱，确定哪种程度的参与最合适，并确保沟通符合对公众的承诺。请注意，“公众参与图谱”（下表 1.1）中的参与程度并非按顺序排列，公众参与项目也并非从一个程度进入下一个程度。

<sup>9</sup> 该图谱以[国际公众参与协会](#)和[冲突预防与解决中心](#)的图谱为蓝本。

<sup>10</sup> EPA 的 [《公众参与指南》：选择适当的公众参与程度](#)。

表 11. EPA 的公众参与图谱

目标	通知/宣传	咨询/信息交流	参与/建议	合作/协议	授权
目的	向外部合作伙伴提供信息，并明确说明未提供参与机会。	在一次或两次活动中提供并交流数据、意见和方案。	在一段较长的时间内获取建议或意见。	共同达成可行的协议、解决方案或决定。	授权公众采取行动。
对公众的承诺	“我们会随时向您通报”。	“我们将倾听您的意见，了解您的关切，并适时地向您提供反馈”。	“我们在制定决策时会考虑您的建议或意见，并会告知您的建议或意见如何影响我们的决策”。	“我们将精诚合作，达成双方都支持并按约定执行的谅解”。	“我们将支持您的决定并协助您付诸实施”。
实例 <sup>11</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">网站</a></li> <li>• <a href="#">情况说明书</a></li> <li>• <a href="#">新闻发布</a></li> <li>• <a href="#">联邦公报通知</a></li> <li>• <a href="#">公告</a></li> <li>• <a href="#">信息图</a></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">与个人会面</a></li> <li>• <a href="#">正式公开会议/听证会</a></li> <li>• <a href="#">研讨会</a></li> <li>• <a href="#">公众信息发布会或社区会议</a></li> <li>• <a href="#">听证会</a></li> <li>• <a href="#">电话热线</a></li> <li>• <a href="#">监管通告和意见期</a></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">社区咨询小组 (CAG)</a></li> <li>• <a href="#">政策对话</a></li> <li>• <a href="#">小型企业宣传审查 (SBAR) 小组</a></li> <li>• <a href="#">征询公众意见</a></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">超级基金就业培训计划 (SuperJTI)</a>；或 <a href="#">SuperJTI 概况介绍</a></li> <li>• <a href="#">准入协议</a></li> <li>• <a href="#">机构控制</a></li> <li>• <a href="#">和解协议</a></li> <li>• <a href="#">协商制定规则</a></li> <li>• <a href="#">共识许可</a></li> <li>• <a href="#">原则声明</a></li> <li>• <a href="#">联邦咨询委员会</a></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">自愿计划</a></li> <li>• <a href="#">善良的撒玛利亚人倡议</a></li> <li>• <a href="#">重建计划</a></li> <li>• <a href="#">环境劳动力发展和就业培训补助金</a></li> <li>• <a href="#">更新环境社区行动</a></li> <li>• <a href="#">可持续发展论坛</a></li> <li>• <a href="#">参与式科学</a></li> </ul>

低参与程度

高参与程度

该图谱改编自国际公众参与协会和冲突预防与解决中心的图谱，描述了公众参与的五种程度，以辅助 EPA 团队的工作。EPA 团队在确定 EPA 行动中可能受公众意见影响的决策后，即可使用此图谱来帮助确定适当的参与程度。EPA 团队可以在整个项目中以任何顺序采用各种参与程度，确保明确告知公众是否提供参与机会以及如何参与。

<sup>11</sup> 以上实例仅供参考，并非详尽无遗。

### 第 3 步：使用 EPA 的公众参与模型

在确定公众参与程度后，EPA 团队可以使用 EPA 的公众参与模型，了解有助于实现对公众承诺的工具和做法类型。这种迭代模型旨在帮助实现健康和环境保护，它包括七个阶段，EPA 团队可以灵活地在不同阶段启动或加入该流程（即 EPA 团队可以从一开始就启动流程或加入正在进行的流程），并根据流程中获得的新信息往复于各个阶段（例如，EPA 团队在选择额外的宣传方法后可能需要调整预算）。<sup>12</sup> **这部分中的工具和方法各有不同，应根据每个项目或活动的具体情况和参与程度进行调整。**这些阶段不是强制性的，也无需全部使用。有关公众参与模型的详情，请参阅下一部分。

通过采用 EPA 有意义的参与方法，EPA 团队可以努力使 EPA 行动更加明智和适用，能够反映公众利益和价值观，从而实现更好的治理，并从整体上加强健康和环境保护。EPA 计划和地区办公室可以在本文件的后续部分中查找为使用本政策提供支持的最佳实践、工具、资源和背景材料。

---

<sup>12</sup> 如果该模型不适合确定的需求，附录 1 中提供了 [EPA 的环境正义协作问题解决模式](#)和 [EPA 的社区行动促进环境重建路线图](#)，它们可作为组织和采取行动的替代方法。