从《环境影响评价法》的实施 看我国环境影响评价制度的发展趋势

蓝 楠

(中国地质大学 政法学院, 湖北 武汉 430074)

摘要:《环境影响评价法》的实施在许多方面完善了环境影响评价制度。本文在对《环境影响评价法》的突破和创新点进行简要分析的基础上,对我国《环境影响评价法》存在的不足进行反思,对环境影响评价制度的发展趋势进行了探讨。

关键词:《环境影响评价法》; 环境影响评价制度; 可持续发展; 综合决策

中图分类号: D922.6

文献标识码: A

20世纪90年代以来,我国的环境和资源保护立法步入了快速发展的时期,这些法律无一例外地以环境与资源的可持续利用为立法的指导思想。经历四年多的努力通过的《环境影响评价法》,是近年来我国环境立法最为最大的进展。这部法律力求从决策的源头防止环境污染和生态破坏,从项目环境影响评价到战略环境影响评价,极大地促进了我国环境影响评价制度的发展。

1 《环境影响评价法》的突破与创新

我国1979年《环境保护法(试行)》最先引入环境影响评价制度。现行《环境保护法》(1989年)第13条和其他环境法律对环境影响评价作了进一步规定。1986年颁布《建设项目环境保护管理办法》,1998年对其作了修改,颁布了《建设项目环境保护管理条例》,针对评价制度实行多年的情况对评价范围、内容、程序、法律责任等作了修改、补充和更具体的规定,从而在我国确立了完整的环境影响评价制度。^[1]建设项目环境影响评价制度在我国已经施行了20多年,对预防新、改、扩建项目对环境的污染和破坏发挥了重要作用。1994年国务院批准颁布的《中国21世纪议程》在第3章“与可持续发展有关的立法与实施”中提出:“在有关立法中,规定建立‘可持续发展影响评价制度’,要求政府部门在制订政策、规划过程中和企业立项时,对可持续发展可能产生的影响做出评估”。^[2]《环境影响评价法》对我国环境影响评价制度进行界定:是指对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估,提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施,进行跟踪监测的方法与制度。《环境影响评价法》的突破与创新点主要体现在:

1.1 将可持续发展战略作为立法目的

可持续发展是人们在反思过去发展道路基础上提出的新的发展思路。1987年布伦特兰夫人在《我们共同的未来》中提出该思想,1992年联合国环境与发展大会正式提出了“可持续发展”的概念。即“满足当前需要又不削弱子孙后代满足其需要的能力的发展”。并将其确认为全人类未来发展的道路和模式。2002年8月26日在南非约翰内斯堡召开的可持续发展世界首脑会议,标志着全球可持续发展事业又有了新的发展。联合国秘书长安南对此作了一个很好的总结:“这次邀请世界各国的元首与会,商讨制定拯救地球、保护环境、消除贫困、促进繁荣的世界可持续发展计划,你们回去以后将开始贯彻实施。就世界可持续发展而言,这仅仅是个开端,联合国将成立有关监督机构,监督并报告各国对《执行计划》的实施情况,促进

世界可持续发展。”^[3]我国 1994 年率先在世界上提出国家级的议程《中国 21 世纪议程》，实施可持续发展战略。并在 1996 年八届全国人大四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”结合和 2010 年远景目标纲要》中，把可持续发展作为一项跨世纪的国家战略明确地提了出来，在各级政府的国民经济和社会发展规划中得到了不同程度的具体体现。随着可持续发展事业在全球的进一步发展，我国《环境影响评价法》将可持续发展战略确立为立法目的必将促进我国经济、社会 and 环境保护的可持续发展。

1.2 首次规定规划的环境影响评价

预防因政府规划的实施对环境产生的不良影响，是《环境影响评价法》的一大突破。预防是指在预测人为活动可能对环境产生或增加不良影响的前提下，事先采取防范措施，防止环境污染问题的产生或扩大，或把不可避免的环境污染和破坏控制在许可的范围之内。该法规定在规划草案上报审批之前，要对规划实施后对环境可能造成的影响进行分析和预测，提出预防不良环境影响的对策和措施，以达到预防或者减轻规划实施后对环境产生不良影响的目的。相对于以往仅仅对建设项目进行环境影响评价来说，这是一个极大的创新之处，必将促进我国环境影响评价制度的完善和与国际社会接轨。

1.3 明确规定鼓励公众参与环境影响评价

公众参与的思想形成于 20 世纪 60 年代，1969 年美国《国家环境政策法》中明确提出了公众参与的要求。自始以后，许多国家的环境法律及国际性法律文件都将公众参与作为一项原则写进法律之中。^[4]我国一些环境保护法律法规都有公众参与的条款。如《水污染防治法》规定：“环境报告中应当有建设项目所在地单位的意见，”《建设项目环境保护条例》第 15 条规定：“建设单位编制环境影响报告书，应当依照有关法律规定，征求建设单位所在地有关单位和居民的意见。”随着环境保护运动的不断深入，公众参与逐渐成为与环境有关的行政决策程序的内在组成部分，不仅具有集思广益的功能，而且还能够制约政府的自由裁量权，确保政府公正，以便赢得公众的支持，促进决策的顺利实施。但是以往的法律法规对公众参与的范围、程序、方式等都没有具体规定。《环境影响评价法》明确地规定了公众和专家参与专项规划和建设项目环境影响评价的范围、程序、方式及公众意见的法律地位，使公众意见成为环境影响报告书不可缺少的组成部分，形成了政府审批，环境保护行政主管部门统一监督，有关部门对规划环境影响负责，公众广泛参与的新机制，开今后环境资源立法之先河。

1.4 将跟踪评价和后评价纳入法律规范范畴

根据我国以往的法律法规规定，环境影响评价报告书得到有关部门批准后，原则上评审程序即告终结。实践中，环保主管部门对项目建成后环境影响是否发生很少负责，评价者也很少为它所推荐的改善措施负责。所评价的影响如果发生了，环境专家和公众也很少能看到公布的结果，来验证环境影响评价的有效性。由于环境影响评价制度是一种预测性评价机制，出现一定程度的偏差是不可避免的，客观上需要一种监督程序对原结论进行修正；环境影响评价报告中通常有根据环境影响评价结论而制定的环保措施，但建设单位是否认真落实这种措施，需要有监督程序……因而，从整个制度的完善考虑，必须有对评价后果实施情况的追踪和监督程序。《环境影响评价法》将跟踪评价和后评价纳入法律规范范畴，是对经验教训的总结，对健全我国环境影响评价制度和实现可持续发展具有重大意义。

此外，《环境影响评价法》还授权省、自治区、直辖市人民政府根据本地实际情况，对本辖区的县级人民政府编制的规划进行环境影响评价。同时在明确建设者、评价者和审批者的法律责任方面都有较大的突破和创新。

2 我国《环境影响评价法》存在的不足之处

从我国环境影响评价制度的实施和国外环境影响评价立法和实践来看，我国《环境影响评价法》存在着一些不足之处，亟待完善。

2.1 环境影响评价的范围过窄

《环境影响评价法》在以往仅仅对建设项目进行环境影响评价的基础上作了突破和创新，对政府规划进行环境影响评价。但力度不够。对政策的环境影响评价并未涉及，对综合规划的环境影响评价，也仅仅是指土地利用的有关规划，区域、流域、海域的建设、开发利用规划，对综合规划中地位最高、作用最大的“国民经济和社会发展规划”并未纳入该法的适用范围。

由于环境保护涉及面十分广泛，人类活动诸如人口的增长、能源及资源的开发、经济结构、工农业生产、人民生活无一不对环境产生影响，因此，保护环境几乎涉及到所有部门和单位。从中央到地方，各行业、部门为了自身的发展，都要制定一系列的方针政策指导本部门、本地区的工作，而这些方针、政策无疑会给环境带来一定的影响。由于环境相对各部门的硬性指标来说通常是个软指标，对其造成的危害往往有一段较长的潜伏期，加上决策者往往缺乏必要的环保知识，所以政策对环境可能造成的影响也就易为人们所忽视，常常是环境污染与破坏的损失造成了经济活动的“外部不经济性”，并构成对社会经济发展的反向硬性约束乃至威胁，也即由软指标转为硬指标时才来纠偏，给环境造成了不应有的污染和破坏。如 1985 年中央一号文件下达后，地方有些人就提出“大矿大开，小矿放开，有水快流”、“农民要充分利用当地资源致富”等一些地方政策，根本无视《宪法》和矿产资源法规的有关规定，致使大量农民弃农开矿，使矿产资源 and 矿山周围环境遭到严重污染和破坏。而这些对环境有害的后果，显然与不当的政策和立法不无关系。这表明，对政策、立法建设开展环境影响评价，拓宽环境影响评价的范围已势在必行。

2.2 评审体制的规定存在不足

《环境影响评价法》明确规定对规划的环境影响评价由国务院环境保护行政主管部门会同国务院有关管理部门规定，报国务院批准。但对于建设项目的环境影响评价，跨越省、自治区、直辖市界区的建设项目、特殊性质的建设项目和特大型建设项目报国务院环境行政主管部门审查和批准；对国务院环境行政主管部门审批之外的建设项目的审批权限，由省级人民政府规定。由于地方保护主义的存在，各地就有可能因片面地追求其经济利而牺牲生态利益，大量不符合生态要求的经济活动和其他活动项目，就有可能顺利地通过各地自己的审批而被准许付诸实施。这样，所谓的环境影响评价的审批就名存而实亡。另外，一地可能会为了自己的某一目的而不惜牺牲它地的生态利益，如在与它地接壤处建立废弃物仓库等。

2.3 缺乏环境影响评价的替代方案

考察替代方案是环境影响评价的核心。它可以促使评价者在活动的早期阶段就开始检验或审视实施既定目标的不同方法，从而帮助最终选择既能实现既定发展目标，又能满足环境保护目标要求的替代方案。这个过程实际上也就是一个环境与发展综合决策的过程。我国在环境影响评价制度中缺乏替代方案的规定，环境影响评价活动不能为决策者提供充分的、全面的科学信息，阻碍了环境影响评价制度的推行，降低了环境影响评价制度的作用，环境影响评价制度的真正目的就无法实现。

2.4 对环境影响评价监督机制和法律规定的规定不完善

《环境影响评价法》规定跟踪评价和后评价制度，将那些对自然环境和人体健康造成不良影响的现有的正在运行的工程项目进行跟踪监测和跟踪检查，防止出现严重的环境污染和生态破坏。但只是规定：环境保护行政主管部门如果发现该建设项目的生产或使用造成了严重的环境污染和生态破坏，就应及时采取相应的措施。由于环境保护行政主管部门的事务较多，如仅仅是其进行监测，主体范围过窄，不利于将环境影响评价工作真正落到实处。

健全的法律责任制是法律权威和尊严的根本所在。在环境影响评价活动中有建设者、评价者和审批者，环境影响评价制度的成效取决于这三方严格依法进行报批、评价和审批工作。因而，应规定健全的法律责任制来保障环境影响评价工作的顺利开展。但《环境影响评价

法》这方面的规定还存在不足，主要问题是：（1）对规划的编制机关和规划的审批机关的法律责任规定过轻。仅规定：“对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，由上级机关或者监察机关依法给予行政处分”。这种处罚形式和力度显然不足以形成威慑作用，不能督促规划的编制机关和规划的审批机关在履行环境影响评价的相应职责时尽心尽力，从而可能产生危害环境的严重后果。（2）有的处罚措施的设置不科学。如《环境影响评价法》第 31 条规定：“建设单位未依法报批建设项目环境影响评价文件，或者未依照本法第 24 条的规定重新报批或者报请重新审核环境影响评价文件，擅自开工建设的，由有权审批该项目环境影响评价文件的环境保护行政主管部门责令停止建设，限期补办手续。”严重违背了环境影响评价制度以“预防为主”原则的精髓，使环境影响评价制度陷于“亡羊补牢”的被动局面。（3）还存在着一些空白。如对决策者的法律责任就未涉及。

此外，由于环境影响评价的技术还不完善，有关生态环境影响评价的力量和技术都很薄弱，《环境影响评价法》对生态环境影响评价的规定也显不足。

3 我国环境影响评价制度的发展趋势

面向可持续发展的环境影响评价，不仅要关注当代人对环境资源的要求，还要考虑子孙后代对环境的需求。其核心和宗旨是使环境因素与经济、社会、文化、技术等因素一样在不同层次的决策中得到充分考虑和重视，实现可持续发展。经过以建设项目和开发活动为主的第一代环境影响评价阶段到将评价范围逐步扩展和提高到计划、规划和政策的战略环境影响评价阶段，环境影响评价制度将不断地发展和完善。

3.1 通过立法拓宽环境影响评价的适用范围

长期以来，我国主要是对建设项目进行环境影响评价，即通过评价某个建设项目建成投产所带来的环境影响，来对有关项目建设的政策反馈环境保护的要求与建议的。实践证明，仅对建设项目进行环境影响评价是不够的，人类的一项宏观行为，可直接贯彻可持续发展原则，也可抵制可持续发展的原则，两者所产生的正与反的作用，都将大于某一工程项目可能产生的作用。《环境影响评价法》虽增加了对政府规划的评价，但范围作了严格的限制。而现实中，有不少环境问题是宏观政策失误产生的，如自然资源价格低廉引导掠夺性开发和浪费性需求，带来的就不只是一两个项目的所谓“点”上的环境问题，而是对全局产生影响的面上的环境问题。^[5] 美国、加拿大、英国、荷兰等进行战略环境影响评价的经验值得借鉴。如：加拿大 1993 年以“内阁指令”的形式，发布了《关于政策和计划建议的环境评价程序的内阁指令》，指令规定所有联邦政策和计划建议，必须经过环境评价程序。荷兰对立法草案进行“环境论证”，旨在确保新的法律起草过程中，该项法律对环境的影响能够得到适当的考虑，初步结果表明，这些程序的实施已经取得了良好的效果。英国对政策和发展规划可能产生的环境影响，进行鉴别、分析、比较，实行环境评估制度，^[6] 使得实践操作中有章可循。可见，对政策、立法等活动开展环境影响评价对决策科学化有重要的意义。它可以超越少数政策制定者的认识局限，全面地对环境影响进行评价，在此基础上，可以及时对某项政策、法规进行修改和补充甚至终止，以便防止在政策上产生失误和误导。

建议对政策、立法、生态等活动进行环境影响评价。由于完成此层面的环境影响评价工作需要极其雄厚的技术力量和历史积累的大量数据，因此，由国家环境保护总局进行较为合适，所需资金应由财政拨款支付，评价结果应反馈到决策机构（包括人大、人大常委会、国务院），并由该机构对原决策做更符合环境保护要求的修正。

3.2 完善环境影响评价的评审体制

俄罗斯国家生态鉴定分为联邦级国家生态鉴定和联邦主体级国家生态鉴定^[7]。前者是指由被专门授权的联邦国家生态鉴定机关，对属于联邦一级国家生态鉴定的鉴定对象所进行的国家生态鉴定。后者是指被专门授权的地区国家生态鉴定机关，对属于联邦主体一级国家生态

鉴定的鉴定对象所进行的国家生态鉴定。这两种国家生态鉴定，均为俄罗斯联邦法定的生态鉴定，其鉴定结论具有同等的法律效力。其鉴定机关，均为被专门授权的国家生态鉴定机关，被专门授权的地区国家生态鉴定机关是被专门授权的联邦国家生态鉴定机关在俄罗斯各主体的派出机构，地区国家生态鉴定机关直接受联邦国家生态鉴定机关的领导，并对其负责。为了防止地方保护主义的干扰，使我国环境影响评价工作真正发挥作用，建议采取两级评审体制，即被授权的中央级环境影响评价机关和被授权的省级环境影响评价机关。前者主要负责中央政府政策、规划、计划的环境影响评价及跨省区的对环境有重大影响区域环境影响评价和项目环境影响评价的评审。剩余的环境影响评价由后者负责，包括本省的政策、规划、计划的环境影响评价及区域环境影响评价和项目环境影响评价等的评审。赋予两种环境影响评价的审批结论具有同等的法律效力。其审批机关，均为被专门授权的环境影响评价审批机关，被专门授权的省级环境影响评价审批机关是被专门授权的中央级环境影响评价审批机关在各省的派出机构，省级环境影响评价审批机关直接受中央级环境影响评价审批机关的领导，并对其负责。立法还应加强对审批部门的法律约束，以保证环境影响评价立法目的的实现。

3.3 加强对替代方案的环境影响评价

科学决策应遵循择优原则，即在决策的几个方案中权衡利弊，最终确定最佳方案。在进行战略环境影响评价时，立法中应规定替代方案的环境影响评价的内容，这样才能体现环境与发展综合决策和预防为主的思想。国际趋势及国外的经验也表明，环境影响评价的核心是替代方案的分析。每一个重大甚至是很小的发展项目都会带来不良的环境影响，环境影响评价所寻求的不是那些没有环境影响的发展项目，而是旨在找出任何情况下在环境和社会经济方面都是最佳的项目选择方案。这就意味着所有可能的项目替代方案必须在对一个具体项目或项目方案做出承诺之前，对它的费用和效益进行审议，包括“无行动”方案和不同的选址、技术、工艺和原材料均须予以考虑。而我国现行的环境影响评价制度未考虑替代方案。《环境影响评价法》也只要求环境评价解决规划是否对环境造成不良影响和建设项目的选址是否合理。因此，根据环境影响评价制度的实质内涵，在立法中应加强对有关替代方案的规定，明确规定环境影响评价制度必须包括替代方案(包括无行动方案)。

3.4 健全环境影响评价监督机制和法律责任制度

环境影响评价是一个从开展调查研究，组织编制环境影响报告书，到落实有关环境保护措施，开展跟踪评价、后评价及相关后续监督管理的完整过程。只有建立有效的监督管理机制，才能切实发挥环境影响评价的作用。如美国的环境影响评价具有两种监督保障机制，即行政监督和司法监督。前者是指联邦环境保护局不仅有权审查其他联邦机构编制的环境影响报告书，而且有权按照程序进行监督。如果环境保护局审查后确信其他机构提出的行动建议构成“环境否决行动”，环保局长则有权在收到正式的环境影响报告书 25 日内，将此案呈请总统环境质量委员会，由该委员会进行协调，特别复杂的甚至报请总统决定。后者是指根据美国法律，公民或者非政府组织有权针对联邦机关的行动提起诉讼，法院也有权对联邦机关的许多提起司法审查。新西兰政策和规划的环境影响评价也具有行政和司法“双重”监督机制。成立于 1986 年的新西兰环境部，在执行政府的环境政策方面承担着政策咨询的职能。它可以就政府的各项政策对环境的影响进行评议并提出意见，因而具有某种“控制”的功能。司法审查是由公众参与机制决定的。任何第三人如果认为，某些不利的环境影响在评价和审查过程中未予充分考虑，该第三人就有权向专门的“环境法院”提起诉讼，请求法院发布“强制执行令”要求重新评价。^[6] 实践表明，为了有效减少诉讼而花费的时间和成本，就必须进行全面、客观的环境评价，并尽早咨询公众意见。由此可见，有效的公众参与和有利的司法监督，在确保环境与发展的综合决策方面可以发挥重要而独特的作用。因而，我国在立法中，一方面引入行政监督机制，促使政府机关对重大行动的潜在环境后果予以重视；另一方面，通过公众评议、公开听政和提起环境诉讼等制度，将公众纳入政府机关的决策过程，健全司法监督机制。这样，促进决策的科学化和正确性，完善环境影响评价制度。

由于环境影响评价是项目可行性研究的重要组成部分，为决策者提供依据，是保证建设项目符合可持续发展的重要手段。如果不切实履行环境影响评价制度而开工建设，就有可能造成环境的巨大污染和破坏，给社会和公众带来极大的危害。我国《环境影响评价法》主要是采用行政处罚的手段来追究规划编制机关和审批机关的法律责任，对决策者的法律责任没有规定，不能有效地督促其履行职责。环境执法是一个专业技术性很强的综合性、多元性的执法活动。由于环境影响的潜在性、累积性和灾害放大性，使得环境影响评价的后评价不仅周期长，而且责任主体不易明确，因而要强化相应的法律责任制度，完善监督检查机制：不仅针对管理相对人，而且对执法主体本身的法律责任、违法决策相关人员的法律责任都应加以明确；要结合我国现行的法律监督机制对环境影响评价的全过程进行有效的监督，保障环境与发展综合决策机制方能得以有效地运行。

参考文献:

- [1] 曲格平. 我们需要一场变革[M]. 长春:吉林人民出版社, 1997. 246.
- [2] 罗宏. 我国环境影响评价制度的新近发展[J]. 重庆环境科学, 2000,(1):26.
- [3] 全国人大环境与资源保护委员会法案室. 中华人民共和国环境影响评价法释义[M]. 北京:中国法制出版社, 2003. 18.
- [4] 蔡守秋. 环境政策法律问题研究[M]. 武汉:武汉大学出版社, 1999. 316.
- [5] 孙炳彦. “环境影响评价”学科建设的几点思考[N]. 中国环境报 1997-2-15.
- [6] 全国人大环境与资源保护委员会法案室. 中华人民共和国环境影响评价法释义[M]. 北京:中国法制出版社 2003. 243-246.
- [7] 王树义. 俄罗斯生态法[M]. 武汉:武汉大学出版社, 2001. 324.
- [8] 全国人大环境与资源保护委员会法案室. 中华人民共和国环境影响评价法释义[M]. 北京:中国法制出版社, 2003. 248-251.

Discussing the Development Trend of EIA System Seen from Implementation of *Law of PRC on EIA*

LAN Nan

(China University of geology, Wuhan 430074, China)

Abstract: In implementation of *Law of PRC on EIA*, EIA system has been perfected in many aspects. This text has, on the basis of the brief analysis of break-through and innovation to *Law of PRC on EIA*, carried on reconsidering existing insufficiency to *Law of PRC on EIA*, the discussion to the development trend of EIA system.

Key words: *Law of PRC on EIA*; EIA(Environment Impact Assessment) system; sustainable development; Integrate decision-making

收稿日期: 2004-1-18

基金项目:

作者简介: 蓝楠(1978-), 女, 中国地质大学政法学院教师, 武汉大学法学院硕士, 主要研究环境资源法。