

简评《环境影响评价法》

王建新

(东北林业大学, 黑龙江 哈尔滨 150040)

摘要: 经过大家四年的艰苦努力,《环境影响评价法》终获通过。这是近年来,我国在环境立法领域的重大突破。本文从该法的立法背景谈起,主要论述了该法对环境评价制度的发展。

关键词: 环境影响评价制度; 环境影响评价法

中图分类号: D922.6

文献标识码: A

九届全国人大把《环境影响评价法》列入了立法计划,从 1998 年开始,经过反复调研、论证,经过大家四年的努力,2002 年 10 月 28 日被通过,2003 年 9 月 1 日起正式施行。这部法律力求从决策的源头防治环境污染和生态破坏,从项目评价进入到战略评价,标志着我国环境与资源立法进入了一个崭新的阶段。

1 《环境影响评价法》的立法背景

本法是在环境影响评价制度(以下简称“环境影响评价制度”)的基础之上发展创立的,环境影响评价制度最早起源于美国。在我国,1978 年中共中央在批转国务院关于《环境保护工作汇报要点》的报告中首次提出了进行环境影响评价工作的意向。1979 年 5 月原国务院环保领导小组转发的《全国环境保护工作会议情况的报告》中提出了我国环境影响评价制度的概念。同年 9 月在《中华人民共和国环境保护法(试行)》中规定了环境影响评价制度。环境影响评价制度由于长期受到计划经济体制的影响,随着经济体制改革的深入,其在某些方面已经不能适应形势的发展和要求。针对这种情况,国务院制定了新的行政法规《建设项目环境保护管理条例》。目前,该《条例》第 2 章“环境影响评价”的规定,是中国对建设项目实施环境影响评价制度的基本法律依据,此《条例》是对环境影响评价制度的重大发展。但是,它的缺陷也是显而易见的,它的制定依然不能满足生态和环保要求。终于,在九届全国人大上《环境影响评价法》被列入了立法计划,2002 年经历了 20 多年的环境影响评价制度,终于被《环境影响评价法》所取代。这部法律的出台,满足了实施可持续发展战略,保障国民经济健康运行的迫切需要,可以说时机恰当。我们在现代化建设中,出现了严重的生态环境问题,影响了现代化建设事业的顺利进行,危害了广大人民的生活和安全。追根溯源,无不是在制定国民经济的重大决策和规划决策时不考虑环境影响所致。所以说,这部法律是现实社会的客观要求。

2 《环境影响评价法》对环境影响评价制度的发展

2.1 环境影响评价从制度上升为法律,这本身就是一种发展。它的内容更加充实,形式更加固定,强制力、执行力明显增强。作为环境影响评价制度基本法律依据的《建设项目环境保护管理条例》(以下简称《条例》)中,涉及环境影响评价的只有 1 章共 10 条,而《环境影响评价法》共五章三十八条。例如“法律责任”,在《条例》中只有一句话的规定,而在《环境影响评价法》中却以专章规定。法律位阶上的提升,是对环境影响评价制度的一大发展。

2.2 《环境影响评价法》第 2 条规定:“本法所称环境影响评价,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。”很显然,“规划”也成为了环境影响评价

的内容，而环境影响评价制度中的环境影响评价是指的仅为建设项目的的环境影响评价，是通过评价某个建设项目建成投产所带来的环境影响，来反映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。^[1]这样的环境影响评价对区域环境及其功能缺乏整体认识。有一些部门认为他们所编制的规划，已经考虑了环境影响，在他们的规划中有专门的环保内容，并规定了相应措施，所以没有必要再进行环境影响评价了。但是，实践中却常常出现由于规划不当而造成的生态环境问题。我们看到在他们规划中的环保内容，只是规定了一些垃圾处置，污水处理，绿化等方面的内容，而对于产业结构，城市布局，城市发展与周围生态相协调的等，却少有涉及在国土整治，水利规划发面问题更多，所以，将“规划”纳入环境影响评价的范围十分必要。从《环境影响评价法》的第7条，第8条的规定中，我们发现，土地利用的有关规划，区域、海域、流域的建设，开发利用规划，工业、农业、畜牧业、林业、能源、水利、交通、城市建设、旅游、自然资源开发等国民经济的主要规划都包括了进去。如果这个法律能得到切实的实施，我们有理由相信，环境问题，会从源头上得以治理。

在建设项目环境影响评价与规划环境影响评价的关系中，《环境影响评价法》第8条规定：“建设项目的的环境影响评价，应当避免与规划的环境影响评价相重复。”“已经进行了环境影响评价的规划所包含的具体建设相目，其环境影响评价可以简化。”此规定，体现了对建设相目的环境影响评价和对规划环境影响评价的相互协调。二者应属于一种微观与宏观，个体与总体的关系。以前的环境影响评价制度都只强调了项目本身的环境问题与孤立的解决途径，而忽略了项目与项目之间及项目与区域整体的关系，导致了项目之间的重叠，交叉及累积效应产生的环境污染溢出现象。通过对规划的环境影响评价，使区域内资源的开发利用及各项污染物排放量有了一个限度，从而使规划区的环境污染程度控制在一定目标和标准以内。这无疑对环境影响评价制度单纯强调建设项目的的环境影响评价是一大发展。

2.3 体现环境影响评价制度的《条例》第十五条规定：“建设单位编制环经影响报告书，应当依照有关法律规定，征求建设项目所在地有关单位和居民的意见。”而《环境影响评价法》第1章第5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。”国家以一种主动的姿态，欢迎、鼓励有关人员参与环境影响评价，一改在环境影响评价制度中的被动局面。

《条例》中的规定，使听取有关人员的意见，成为一种不得不为的法律程序，而且对征求意见的方式规定不明。《环境影响评价法》第11条和21条明确规定，“专项规划的编制机关和建设单位，应以听证会、论证会或其他形式，征求有关单位、专家和公众的意见。”这就使得征求公众意见有了具体的实施方法，不再象环境影响评价制度那样，规定的太原则，过于空洞。一般来说，由环境影响评价单位将环境影响评价结果递交委托单位，这一工作就算完结，这里出现了一个环境影响评价结果质量如何鉴定的问题。论证会、停征会制度的引进，有利于使接受环境影响评价的单位更加负责地开展这项工作，也有利于加强委托单位的责任心。

同时，《环境影响评价法》中规定的参与环境影响评价的公众范围也较之环境影响评价制度扩大了，这里的扩大不仅指公众的主体范围扩大，而且包括公众的地域范围也扩大了。以前的环境影响评价制度没有规定“专家”参与环境影响评价，而在《环境影响评价法》中却规定有关专家以一般公众的身份参与环境影响评价。专家由于具有专业特长，他们能在听证会、论证会上发挥巨大作用。《环境影响评价法》去掉了环境影响评价制度规定中“项目所在地有关单位和公民”中的定语“项目所在地”，这样使得参与环境影响评价的主体的地域范围更加扩大。日本的环境影响评价法中参与环境影响评价的主体也不仅仅局限于项目所在地的有关公众。因为环境问题不单是某一部分人的事，它是整个国家、全社会共同关心、关注的问题。所以扩大知情者的范围，有利于环保目标的实现。

2.4 《环境影响评价法》第 15 条规定：“对环境有重大影响的规划实施后，编制机关应当及时组织环境影响的跟踪评价，并将评价的结果报告申报机关。”第 27 条、28 条也分别规定了由建设单位进行“后评价”和由环境保护行政主管部门对建设项目投入生产或者使用后产生的环境影响进行“跟踪检查”。跟踪评价、后评价和跟踪检查是环境影响评价制度中没有规定的。“实践是检验真理的唯一标准”，这一准则在我国环境影响评价工作中同样适用。这些回顾性的评价是对原评价的验证与补充，其作用是提高环境影响评价水平，实事求是地看待前面的工作；督促环保措施落到实处；还可以对于前面工作的不足予以补充，增加新对策。这三条规定让有关部门从编制规划建设项目起到工程实施后，都要对自己行为负责，把环境保护作为自己管理工作的一部分，而不是作为应付环境监督管理的事情。这种规定是有其积极意义的。

2.5 《环境影响评价法》第 19 条第 3 款规定：“为建设项目环境影响评价提供技术服务的机构，不得与负责审批建设项目环境影响评价文件的环境保护行政主管部门或者其他有关审批部门存在任何利益关系。”这条规定明确了环境影响评价单位的性质——服务机构。而《条例》对此规定十分模糊，环境影响评价单位是行政机关的下属机构，还是事业单位或是服务机构，界定不清。环境影响评价发给了我们一个清楚的回答：环境影响评价单位是服务性机构，它与其它有关审批部门无任何利益关系，处于完全的超然状态。它的商业信誉来自于环境影响评价的准确度，它与行政机关无任何隶属关系，它的生存不依赖于上级补贴和财政拨款。它的服务质量关系到环境影响评价的质量。

2.6 《条例》十五条规定：“建设单位编制环境影响报告书，应当依照有关法律规定，征求建设项目所在地有关单位和居民的意见。”由此可知：环境影响报告书是由环境影响评价单位作完环境影响评价之后，将有关材料交由建设单位，由建设单位编制的，而《环境影响评价法》第 20 条规定：“环境影响评价文件中的环境影响报告书或者环境影响报告表，应当由具有相应环境影响评价资质的机构编制。”编制环境影响评价文件的主体，由建设单位转变为环境影响评价机构。环境影响评价工作是由环境影响评价机构完成的，这是事实。所以，环境影响评价文件理应由环境影响评价机构完成，因为只有环境影响评价机构才有相应的资质，对建设工程对环境的影响，可以用专业的眼光进行分析。而且由环境影响评价机构编制环境影响评价文件可以使责任主体更加明确，将来一旦出现环境影响评价文件被弄虚作假的现象，可以直接追究环境影响评价机构的责任。而如果让建设单位编制环境影响评价文件，那么在编制过程中，建设单位必然带有主观倾向性，容易出现这样那样的问题，一旦有了问题，又容易导致其与环境影响评价机构之间互相推卸责任的情况，权责不清在所难免。环境影响评价机构“以票到底”的负责制度，有利于环境影响评价效率的提高和环境影响评价质量的提升。

2.7 《条例》第 19 条第 2 款规定：“海岸工程建设项目环境影响报告书或环境影响报告表，经海岸行政主管部门审核并签署意见后，报环境保护行政主管部门审批。”《环境影响评价法》第 22 条第 2 款，将“海岸工程”改为“海洋工程”，使环境影响评价的地域范围进一步加大。随着科技的发展和各国对海洋资源的重视，人类对海洋的开发与利用，不再局限于“海岸”，已经向纵深发展。海上钻井平台、海底光缆铺设、海底石油勘探等一系列的人类活动已经对海洋环境乃至整个生态系统产生了影响。所以，扩大环境影响评价的范围十分必要。

2.8 《条例》第 12 条规定：“建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表经批准后，建设项目的性质、规模、地点或者采用的生产工艺发生重大变化的，建设单位应当重新报批项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表。”《环境影响评价法》第 24 条又增加了一种需要重新报批的情形：“防治污染，防止生态破坏的措施发生重大变动。”这样使得立法更加严谨，而且考虑到了实际需要。在日常建设工程中，经常出现建设项目的性质、规模、地点等都未发生变化，而问题出在环保措施上。有的建设单位出于自身利益的考虑，用造价低的环保工程取代造价高的环保工程，用价格低的环保产品代替价格

高的环保产品，使得环境影响评价有名无实。《环境影响评价法》的这条规定，弥补了原《条例》的重大缺陷。

2.9 《条例》第 13 条规定：环境影响评价单位对环境影响评价结论负责。环境影响评价单位负责的形式，具体责任的大小都没有规定，而《环境影响评价法》以第 4 章整章的篇幅规定了“法律责任”。对责任的形式、幅度都作了明确的规定。《条例》中只有环境影响评价单位负责的规定，而《环境影响评价法》中除了环境影响评价单位责任外，还规定了规划的编制机关，建设单位、审批部门的责任，真正的做到了分工明晰，责任明确。既有单位的责任，又有有关人员的责任。《环境影响评价法》还规定了双罚制，对构成犯罪的责任人员还需追究刑事责任。

《环境影响评价法》是近十年来我国环境立法最为重大的进展，是对环境影响评价制度的发展和完善。但是，我们必须看到它尚有不完善之处，如对政策的环境影响评价，决策者的法律责任，以及公众意见的公告等方面没有作规定。光优良法无用，法律重在实施。《环境影响评价法》的实施可以说是一项十分具有挑战性的任务，它要求政府确立起更加公开民主的决策方式和程序，实施中出现的各种阻力与问题，还有待于在实践中不断发现，不断总结，及时解决！

参考文献:

[1] 姜志刚. 我国环境影响评价制度的缺陷与法律思考[J], 天津商学院学报, 2001(21),(1)

Short Appraisal on the *Law of PRC Environment Impact Assessment*

Wang Jianxin

(Northeast Forest University, Harbin, 150040)

Abstract: Through the 4 years' tough hard effort "Environment Impact Assessment Law" finally passed. This is the great success in China's environmental legislation field. The paper started with the legislation background and mainly discussed how the law developed the environment impact assessment system.

Key words: Environment impact assessment system; Environment impact assessment law

收稿日期: 2004-1-16

基金项目:

作者简介: 王建新 (1978-), 男 (汉族), 天津市人, 硕士学位, 从事环境与资源保护方面研究。地址: 150040 东北林业大学 456 信箱。