

浅议完善我国环境影响评价报告制度

周 航^{1,2,3,4,5}

¹陕西省土地工程建设集团有限责任公司, 陕西 西安

²陕西地建土地工程技术研究院有限责任公司, 陕西 西安

³自然资源部退化及未利用土地整治工程重点实验室, 陕西 西安

⁴陕西省土地整治工程技术研究中心, 陕西 西安

⁵自然资源部土地工程技术创新中心, 陕西 西安

Email: 260294988@qq.com

收稿日期: 2021年6月20日; 录用日期: 2021年7月21日; 发布日期: 2021年7月28日

摘 要

我国环境影响评价制度近年来取得了较大的发展, 但是仍然不能适应实践的需要, 尤其是我国环境影响评价报告的编制依然有各种各样的问题, 这给我国环境影响评价制度的发展带来不小的困境。为了推动环评制度的规范性科学化发展, 应当为环评报告的完善提供适应实践发展的内容上和形式上的改进措施。

关键词

环境影响评价报告, 环境影响评价法, 可替代性方案

A Brief Discussion on Improving Environmental Impact Assessment Report System in China

Hang Zhou^{1,2,3,4,5}

¹Shaanxi Provincial Land Engineering Construction Group Co., Ltd., Xi'an Shaanxi

²Institute of Land Engineering and Technology, Shaanxi Provincial Land Engineering Construction Group Co., Ltd., Xi'an Shaanxi

³Key Laboratory of Degraded and Unused Land Consolidation Engineering, The Ministry of Land and Resources, Xi'an Shaanxi

⁴Shaanxi Provincial Land Consolidation Engineering Technology Research Center, Xi'an Shaanxi

⁵Land Engineering Technology Innovation Center, Ministry of Natural Resources, Xi'an Shaanxi

Email: 260294988@qq.com

Received: Jun. 20th, 2021; accepted: Jul. 21st, 2021; published: Jul. 28th, 2021

Abstract

Environmental impact assessment system has made great progress in China recent years, but it still cannot meet the needs of practice. In particular, the compilation of EIA report still has various problems, which has brought a lot of difficulties to EIA system development. In order to promote the standardized and scientific development of the EIA system, the improvement of the EIA report should be provided with content and form improvement measures adapted to the development of practice.

Keywords

Environmental Impact Assessment Report, Environmental Impact Assessment Law, Alternative Program

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

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



Open Access

1. 引言

环境影响评价制度是 1969 年由美国《国家环境政策法》首次提出[1],其目的是为了评估和预防工程建设、规划等活动对环境造成的影响。我国于 1973 年首次提出环境影响评价的概念,并于 1979 年在《环境保护法(试行)》[2]中以实证法的方式确立下来;2003 年我国颁布实施了《环境影响评价法》,我国环境影响评估从项目评估进入了规划评估,环境影响评估的制度也越来越完善。

从现有的研究结果来看,我国环境影响评价制度主要包括建设项目环境影响评价和规划环境影响评价两种,两种制度因为功能的不同,其评价程序也必然不同。从建设项目环境影响评价程序来看,[3]我国的评价程序主要分为三个阶段:前期准备、编制调研计划和工作方案、进行环境影响分析、预测和评价并编制评价报告。[4]从规划环境影响评价程序来看,我国规划环境影响评价程序主要功能是为规划寻求技术正当性,在这一目标要求下,对要规划的地域进行调研、分析和评价。

不难看出,无论是项目评估还是规划评估,我国的环境影响评价主要是分为调研、分析和评估三个阶段。[5]问题的症结并不在于这三个阶段,而在于这三个阶段的具体实施过程中的细节性问题,比如环评机构的混乱,环评标准之间的冲突,环评技术市场出现“中介”等问题也日渐突出。这些问题主要集中在环境评价的主体、环境评价的程序、环境评价的技术环节和环境评价报告的编制等方面。主体的资质性问题随着环评制度的日臻完善,基本上已经解决。环境评价的程序和环境评价的技术问题也随着环境评价法律法规的不断完善和技术的进步逐步得到了缓解。[6]但是目前对我国环境评价报告的问题尚有诸多问题亟待研究解决。

2. 我国环境影响评价报告制度中的问题

从 2003 年《环境影响评价法》颁布实施开始,我国环境管理围绕环境影响评价制定了大量的政策法规,主要从污染防治、技术标准和生态保护等方面进行评价,同时还兼顾了与经济发展的关系,为环境影响评价提供了制度性保障。[7]但是我国环境评价机制依然没有发挥其应有的作用,其中我国环境影响评估报告缺乏相应的技术性和权威性就是原因之一。

环评报告是环境影响评价的结论性文件和集中呈现形式，对环境影响评估起着至关重要的影响。目前我国《环境影响评价法》和《建设项目环保管理条例》规定重大建设项目必须先行进行环评并通过环评报告，并由具备资质的环评机构进行审核。但是环评报告的真实性和科学性在实践中备受质疑，认为环评报告可以隐瞒造假；即便环评报告严格按照法律进行制定，实践中依然无法进行实施，形同一纸空文。^[8]而且环评报告本身也缺乏相应的技术支撑，环评报告本身内容过于概括，权威性不足，也是对环评有效性和科学性质疑的重要原因。

3. 我国环境影响评价报告问题的原因分析

3.1. 从实证法角度的分析

以制度功能来看，《环境影响评价法》第1条的立法目的是明确的，是为了实施可持续发展战略，预防因规划和建设项目实施后对环境造成不良影响，促进经济、社会和环境的协调发展。以立法目的为标准，环境影响评价报告的应当表明项目或者规划本身的目的，而不能仅仅介绍项目的概况，为环境影响评价提供基本的标准。

为了实现制度功能，进行有效的环境评估，环境影响评价报告应当是有主有次的分析式说明，而不应当是面面俱到的百科全书式的介绍。^[9]环境影响的重要事项应当重点讨论说明，而并不是重点事项进行简要描述和解释即可。比如如果认定某事项不属于重要影响性因素，需要说明的就是为什么该事项不是重要性影响因素，而不是对该事项忽略或者简单说明。^[10]除此之外，环境影响评价的报告应当阐述项目的影响和可替代方案是如何进行分析和论证的，是否符合国家标准，地方标准或者行业标准。

我国《环境影响评价法》第17条，规定了建设项目的环境影响报告书应当列明的内容，主要包括：建设项目概况，建设项目周围环境现状，建设项目对环境可能造成影响的分析、预测和评估，建设项目环境保护措施及其技术、经济论证，建设项目对环境影响的经济损益分析，对建设项目实施环境监测的建议和环境影响评价的结论。从以上法定的环评报告的内容来看，主要集中在环境与经济发展的关系，技术论证和监测建议比较少，且内容多为概括性说明虽然国务院生态环境主管部门有更为细化的内容和具体的格式化要求，但是从法定的条件来看，对环境影响评价本身来讲也不够细致。

从我国《环境影响评价法》第17条对于建设项目的环境影响报告书的具体内容来看，我国的报告书主要是客观情况的说明，缺少对客观情况的解释和分析，而且建议主要是对实施情况的建议，而缺乏相关的分析和说明。

3.2. 从应然角度的分析^[11]

根据对我国环境评估报告的分析，为了实现《环境影响评价法》的制度目标，我国的环境影响评价行为除了法律法规和规章规定的内容，还应当包括以下内容：

首先，应当及时拟制一份与环境影响评价报告事项相关的建议。该建议是为了最终的说明性报告能够及时完成而作的准备，建议的形式可以是灵活多样的，可以是单独的文件形式，也可以是制定主体的某项文件中附带性的说明。但是建议必须至少以规范性文件的形式来呈现，以便增强建议的法律效果。

其次，必须阐明报告的法律依据。从这个意义上讲，阐明法律依据是报告制定主体的法定义务，因为只有主要负责机构才能编写环境影响评价报告。负责机构应当对委托机构负责，如果是重要的合作性项目，应当在报告中载明合作机构和主要负责机构，这将涉及到责任单位和资金支配的问题，因此必须载明法律依据。

再次，需要说明重要行为。所谓重要行为是指可能产生重要效果的行为或者潜在受到政府控制和由政府负责的行为。这意味着，应当在整个社会、受影响的地区、受影响的利益、受影响的情况下进行的

对具体行为的分析。对重要行为的说明，既要说明有利的情况，也要说明不利的情况，更要对公共健康和安全影响的情况进行细致的说明。如果涉及独特性的地域特征，或者对环境可能产生不确定、不可逆转或者不可预期的影响时，就需要更为精确的分析和说明。如果能够合理的预测对环境的累积性影响，可以对该行为可能会对未来的行为设立一个先例性的制度，为将来可能的情况进行分析，并提前做好准备性工作。

最后，必须说明可能产生的效果。效果包括直接效果和间接效果，直接效果是与行为同时出现的，间接效果可能是在其后一段时间或者一定的距离内出现，但是可以合理预见的结果。无论是直接还是间接的效果，甚至是累积形成的效果，必须要合理遇见可能产生的收益或者危害，并在报告中进行完全的说明和分析。

4. 完善我国环境影响评价报告的建议措施

4.1. 我国环境影响评价报告的实质性要求[12]

首先，环境影响评价报告应当阐述明确的目标和必要性。环境影响评价报告应当简明扼要的说明环保机构提出的替代性方案，包括建议性行为的基本目标和必要性。

其次，要拿出建议性行为的可替代性方案。这部分应当是环境影响说明的核心内容，基于该部分所提供的关于受影响环境 and 环境结果的信息和分析，环境影响评价应当以比照的形式表明环境影响的建议和课替代性方案，以此来界定问题，为公众和评价机构的选择提供一个清晰的认识基础。

再次，要在环境影响评价报告中说明数据和分析与影响的匹配性，要将重要的和不重要的材料与数据进行匹配性分类，并进行索引和说明。环境影响评价报告应当避免在其中大量的引用无用的内容，要对可能受影响的环境进行详细的描述，并充分说明环境影响的衡量标准。[13]

最后，要载明相关参与人的名单及索引，以便确定任务和追究责任。环境影响评价报告应当列明相关参与者的名单，和相关参与者的资质，以及主要负责环境影响评价报告中具有重要背景性资质的人员名单，在特定的情况下，对特定分析负有责任的人员应当予以实质性的认证。

4.2. 我国环境影响评价报告的形式性要求[14]

首先，以方便阅读为原则限制页数限制及书写规范。环境影响评价报告应当使用平实的语言进行撰写，必须要是可以适用合适的图表进行表达，以便于决策人员和公众更好的理解评估报告。报告本身的编制应当是基于数据的分析，并由相关的数据支撑。

其次，从文本形式上，应当有初稿、终稿和补充性说明三个部分。环境影响评价报告的编制应当遵守法定的编制范围，在草案中恰当的披露和讨论主要的观点，包括可能产生的影响，而不应当有所隐瞒。在终稿中，环保机构应当在报告中针对所有的反对性意见和建议进行反馈和说明，并针对报告制定机构所提出的建议进行解释和说明。在特别情况或者需要作出特别解释，尤其是结果尚在调查的情况下，应当进行补充说明。

最后，从装订形式上来讲，环境影响评价报告应当包括封面、摘要、内容目录、行为的目标和必要性、替代性方案及其说明、受影响的环境、环境后果、参与人员名录、抄送机构、组织和人员名单、索引和附录；且装订的顺序应当根据具体项目或者规划进行调整。

5. 结语

程序正义是保证实体正义的基本条件之一，不断完善我国环境评价制度的程序才能不断的推进我国环境评价制度的发展，才能真正意义上实现我国环境评价制度的价值性功能。[15]从实证法的角度来看，

对可替代性方案、数据与结论的相关性程度的说明、对环境评价报告编制者的权利义务约束等程序性事项的规范,能够实现报告编制的基本功能,从而实现环境评估的价值性功能。从对报告的形式性要求来看,对文本格式、装订形式等方面的要求,便于对报告本身进行审阅和监督,能够降低对报告审阅和监督的信息获取和审阅成本,有利于对报告进行实质意义上的监督,是督促和保证环境评估切实发挥作用的不二法门。

基金项目

中央高校基本科研业务费资助项目(300102270503)。

参考文献

- [1] EPA United States Environmental Protection Agency.
<https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-national-environmental-policy-act>
- [2] 中央人民政府网. 环境保护状况[EB/OL].
http://www.gov.cn/guoqing/2012-04/10/content_2584066.htm#:~:text=1979%E5%B9%B4%E6%9C%88%E5%8C%8E%E6%8F%90%E4%BE%9B%E4%BA%86%E6%B3%95%E5%BE%8B%E4%BF%9D%E9%9A%9C%E3%80%82,2021-07-05.
- [3] 陈健花,袁素芬. 建设项目环境影响评价报告第三方技术评估研究[J]. 环境与发展, 2019(8): 7-8.
- [4] 刘克. 建设项目环境影响评价报告存在的问题及对策[J]. 黑龙江科学, 2014(1): 218.
- [5] 庄汉. 我国政策环境影响评价制度的构建——以<环境保护法>第 14 条为中心[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2015(6): 46-50.
- [6] 汪翠萍,贾晨夜,等. 我国环境技术评价制度解析及发展趋势分析[C]//中国环境科学学会学术年会论文集. 2012: 451-455.
- [7] 王加平,张伟. 环境管理战略转型研究综述[J]. 中国环境管理, 2016(2): 85-88.
- [8] 郝莹,郝春曦. 环境影响报告书编制中存在问题与建议[J]. 环境影响评价, 2015(2): 50-53.
- [9] 李伶俐. 环境影响评价报告常见质量问题及解决对策[J]. 科技创新导报, 2019(27): 128-129.
- [10] Tietenberg, T.H. (1985) Emissions Trading: An Exercise in Reforming Pollution Policy. RFF Press, Washington DC, 50-56.
- [11] 刘淑丽,李志林,沈百鑫. 我国规划环境影响跟踪评价应然性分析[J]. 环境保护, 2019(5): 49-52.
- [12] 李淑娟,牛晓君. 中美环境影响评价制度中公众参与的比较研究[J]. 环境科学与管理, 2007, 32(12): 176-178.
- [13] 徐福海. 环境影响评价报告质量常见问题及对策建议[J]. 资源节约与环保, 2018(8): 123.
- [14] 李志林,包存宽. 中德战略环评公众参与对比分析——基于制度的比较[J]. 环境影响评价, 2016, 38(4): 29-32.
- [15] 宗建树,王昆婷. 让公平正义看得见摸得着[N]. 中国环境报, 2014-09-24(5).