

完善环境影响评价制度的思考

熊焕喜

(北京理工大学法学院)

摘 要 文章分析了环境影响评价制度的价值,我国环境影响评价制度存在的缺陷。提出我国环境影响评价制度的完善措施应为:拓宽环境影响评价对象范围,引进可替代方案,确保公众有效参与。

关键词 环境影响评价 环境安全 可持续发展 公众参与

中图分类号: X-01 文献标识码: A 文章编号: 1005-3158(2011)06-0051-04

0 引 言

“环境影响评价”最早于 1964 年加拿大召开的国际环境质量评价会议上提出,美国率先于 1969 年制定《国家环境政策法》(National Environmental Policy Act, NEPA)以及随后于 1978 年专门颁布《国家环境政策实施程序条例》(CEQ 条例)作为《国家环境政策法》的实施细则,至此,正式确定了环境影响评价制度。由于该制度对于防止环境受到人类活动的侵害具有预见性,随后包括瑞典、加拿大、法国等在内的几十个国家纷纷借鉴和效仿。中国在 1979 年颁布的《中华人民共和国环境保护法(试行)》正式确定了环境影响评价制度,直到 2002 年 10 月 28 日全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过了《中华人民共和国环境影响评价法》(简称《环境影响评价法》),第一次将我国的环境影响评价从单纯的建设项目扩展到各类发展规划,有力地推动环境与发展综合科学决策机制的建立,使各类发展规划和建设项目更加科学合理,尽管如此,还有许多不足之处需要在研究并借鉴其他先进国家环境影响评价制度基础上加以完善^[1]。

1 环境影响评价制度的价值分析

1.1 环境安全

法律的首要目的是实现集体生活中的安全。E·博登海默在《法理学:法律哲学与法律方法》一书中认为:“如果法律秩序不表现为一种安全的秩序,那么它根本就不能算是法律;而一个非正义的法律却仍然是一种法律^[2]。”环境影响评价制度的确立首要的目标就是要保护环境安全,从字面意义上看,环境安全包

含两种意义:第一,狭义的环境安全指人类赖以生存发展的环境不受污染和破坏的状态,是环境自身的安全;第二,广义的环境安全除了包括环境自身的安全以外,还包含环境的存在和完整性处于一种不威胁人类生存发展的安全状态,即人类自身的安全。而良好的环境秩序不得不依赖于环境安全,没有环境安全便不会有良好的环境秩序更不会有人类的和谐发展。另外,维护环境安全,强化环境安全意识,树立环境安全理念,治理环境污染,防止环境破坏,为我国的经济建设和生产发展创造条件,为子孙后代留下一个环境良好、资源充足的生态环境^[3]。

1.2 环境正义

正义是社会的首要德性,正像真理是思想体系的首要德性一样。在一个正义的社会里,由正义所保障的权利决不受制于政治的交易或社会利益的权衡^[4]。环境正义是正义的一种,环境正义要求每个公民都公平、平等地享有环境权,而不能因为国家、政府或利益团体以发展经济为由而肆意剥夺公民环境权。美国国家环保局对环境正义作了如下的定义:“环境正义是指在环境法律、法规、政策的制定、遵守和执行等方面,全体人民,不论其种族、民族、收入、原始国籍和教育程度,应得到公平对待并卓有成效地参与。它要求人类公平、平等的享有环境权利和承担环境义务,其中又包括代内公平与代际公平,还包括区际公平和国际公平。尽管某些工程建设项目、规划,可以推动经济发展、解决就业、缓解社会压力,对当代人来说,也许是福音,但是对于后代人来说可能埋下了灾难的隐患,因此,环评的确立就是在保证经济发展的前提下,把环境影响程度降到最低。

1.3 可持续发展

法律上的可持续发展就是要实行清洁生产、合理利用资源、适当控制人口,最终实现生态的可持续性和当代人与后代人、人与环境之间的公平。1987年世界环境与发展委员会在《我们共同的未来》报告中第一次阐述了可持续发展的概念,将其定义为“可持续发展是既满足当代人的需要,又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展”。可持续发展的前提是发展,关键是可持续。要实现经济社会的可持续发展最根本的问题是要转变传统的经济增长模式,要从粗放式、外延型转变为集约式、内涵型,从高投入、高能耗、高排放、低产出、低效益型转变为低投入、低能耗,低排放,高产出、高效益的经济增长模式^[5]。可持续发展是环境法的唯一目的,为环境法提供全新的世界观和法律观,而环境影响评价法又是环境法中可持续发展最集中、最直接的体现,当一项新的规划或者建设项目设计和施工时,环境影响评价就会对项目进行分析、预测和评估,而且没有通过环境影响评价的项目不得不重新设计和施工。

2 我国环境影响评价制度存在的缺陷

2.1 评价对象狭窄

过去我国环境影响评价实施对象仅限于建设项目,直到2003年9月1日《环境影响评价法》的实施,我国环境影响评价的评价范围才扩大到各类宏观的规划。例如《环境影响评价法》第七条第一款规定:“国务院有关部门、设区的市级以上地方人民政府及其有关部门,对其组织编制的土地利用的有关规划,区域、流域、海域的建设、开发利用规划,应当在规划编制过程中组织进行环境影响评价,编写该规划有关环境影响的篇章和说明。”这对于以往仅仅对建设项目进行环境影响评价来说已经是个重大的创新之举,标志着我国环境影响评价(EIA)由此向全局性的战略环境影响评价(SEA)迈进了。尽管如此,环境评价范围依然显得不够全面,尤其是缺少对政策、法规等宏观性、战略性行为的环境影响评价。我国著名教授汪劲^[6]认为:“SEA有广义和狭义之分,广义的SEA是指在有关战略(strategic)决策层面所进行的环境影响评价,狭义的SEA在欧美国家是指对3P进行环境影响评价,即对政策(policy)、规划(plan)、计划(program)进行环境影响评价。它是相对于传统意义上的项目(project)而言的^[6]”。因此,我国环境影响评价制度中处于高级决策的SEA还不够完善。

2.2 评价内容单一

我国环境影响评价内容主要体现在,《环境影响评价法》第十条规定:“专项规划环境影响评价书应该包括以下内容:实施该规划对环境可能造成影响的分析、预测和评估;预防或者减轻不良环境影响的对策和措施;环境影响评价的结论”;第十七条规定:“建设项目的的环境影响报告书应当包括以下内容: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;环境影响评价的结论。涉及水土保持的建设项目,还必须有经水行政主管部门审查同意的水土保持方案”。从这两条规定可以看出,环境影响评价内容基本上适应我国现阶段环境影响评价发展需要,但是该法律缺乏可替代方案的内容,而可替代方案是一种备选方案、一种择优方案、一种预防方案和应急方案,每一种方案所带来的社会、经济和生态效益是不一样的,对环境和生态所带来的负面影响也是不一样的,当建设单位和专项规划的编制机关先前的方案并不能适应不断变化的环境状况时,可替代方案可以使环境负面影响最小化,环境资源消耗最小化,而社会和经济效益最大化。而我国《环境影响评价法》没有相应内容,这对于环境影响评价制度而言是一个缺憾。

2.3 公众参与不充分

公众参与是环境影响评价制度中一项重要的内容。它是指在进行环境影响评价、编制、审批环境影响报告书时,必须征求公众对拟议行动的意见,将公众意见作为决策的一项依据,从而避免拟议行动对环境可能造成的损害,保护相关利害关系人的环境权益。可以说自从世界上出现了环境影响评价制度,就伴随有公众对环境影响评价的参与^[7]。不仅如此,公众参与也可以改进政府决策质量和提高决策的科学性和民主性,避免错误决策的发生。但是,在我国相关法律中公众的范围并没有详细规定。例如我国《环境影响评价法》第十一条规定:“对可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的专项规划,应当在规划草案报送审批前征求有关单位、专家和公众的意见”。这里的专家和公众是包含关系还是并列关系并没有说清楚。通常,专家有两种身份,当专家以普通公众身份参与环境影响评价活动时,专家属于公众范畴;当专家是以专家学者身份参与环境影响评价活动时,专家就属于公众范畴之外,因为专家作为一种社

会精英,在参与环境影响评价时会以自己的专业来看问题,他们所要考虑的大多是决策的科学性和可行性,并不能真正代表广大公众的利益。

3 我国环境影响评价制度的完善措施

3.1 拓宽环境影响评价对象范围

我国环境影响评价制度只确立了对建设项目和规划的评价,而没有确立宏观上的政策、法规和计划SEA。美国是SEA制度的首创者,美国SEA的对象包括两类,一类是立法提案,另一类是其他重大联邦行为。例如,美国《国家环境政策法》(NEPA)第102(4332)条(C)规定:“在对人类环境质量具有重大影响的每一个立法提案或报告和其他重大联邦行为中,均应由负责官员提供一份包括下列各项内容的详细说明……”由于SEA具有弥补单一环境影响评价的缺陷、实现社会、经济的可持续发展和促使公众参与政府环境决策成为现实和可能等优点,发达国家争相制定SEA制度。例如加拿大在以政策指令为基础构建SEA制度的基础上,法律也慢慢渗透SEA制度。其中加拿大《农业收入保护法》中规定,加拿大政府和各省可以签订协议以设立农业收入保护规划。对于农业收入保护规划,该法必须进行环境影响评价。但是,进行SEA的时间并不是人们通常认为的协议生效之前,而是在协议生效之后2年内,同时此后每5年仍须进行环境影响评价。其实不仅是发达国家,发展中国家也是如此。尽管这样,中国在借鉴该制度时也不能生搬硬套、盲目跟风,而应本着实事求是、循序渐进的原则,理论联系实际,一切从实际出发,坚持有效性和可行性的原则,有选择的吸收国外先进制度。这样,制度才能真正得以完善,相信我国《环境影响评价法》将宏观的政策、法规等SEA纳入我国环境影响评价中来。

3.2 引进可替代方案

我国《环境影响评价法》并没有明确规定可替代方案,从理论上讲,要实现一个目标,实现目标的手段和途径应该是多样性的,可替代方案就是一种可供选择的方案,在决策者做出决策之前可对供选择的方案做出比较选择,以便选出对环境破坏最小、资源消耗最少、社会经济效益最高的方案,如果没有可替代方案的选择,决策者无法就拟议活动的优劣、对环境的影响的大小程度、方案的执行可能性做出一个合理的比较、选择,也就不可能做出一个科学的决策。因此,可替代方案的建立势在必行。

1978年美国制定了《国家环境政策实施程序条例》(即CEQ条例)条例对可替代方案进行了分类,提供了可操作性的规范标准和程序。根据CEQ条例,按照替代方案的性质,替代方案可分为基本替代方案(primary alternative)、二等替代方案(secondary alternative)和推迟行动(deferred action)三类^[8]。基本替代方案是指以根本不同的方式实现建议行动的目的、可完全代替建议行动的方案。比如,对石油管道线路的基本替代方案有不铺设或者另选铺设线路;二等替代方案指的是以不同方式实行建议行动的方案。它不排斥建议行动,而是对建议行动方案的修改或变通。比如,对石油管道线路的二等替代方案就有不同的线路可供选择;推迟行动指的是暂缓实施建议行动。当建议行动的某些重大环境影响不能被科学的确定时,推迟行动乃必要的谨慎。对于即将铺设的管道路线出现问题时推迟直到可获得能更好地保护环境的新技术、推迟直到完成对计划的潜在环境影响的充分研究或推迟直到陆地开发计划的制定等^[9]。所以我国在规划和建设项目环评时,可以先提出切实可行的可替代方案,同时还要进行全面、多方位的考察、论证,找到达到该项目的多种其他的途径;然后环境影响评价审批单位进行可替代方案评价选择和提出新的可替代方案。

3.3 确保公众有效参与

公众参与是环境影响评价制度中一项比较重要的原则,几乎每个制定环境影响评价制度的国家都规定了公众参与原则,要使公众有效参与到环境影响评价制度中来有许多措施,比如确定公众范围、完善公众参与形式以及健全环境信息公开制度,文章中只着重讨论社团在公众参与中的作用。所谓社会团体是指人们基于共同利益或者兴趣爱好而自愿组成的一种非营利性社会组织。国外也称为非政府组织(Non-Governmental Organization, NGO)和非盈利组织(Non-Profit Organization, NPO)。社会团体具有一定的组织性,可以集思广益,积智成慧等,这样可以克服单一个体意见的肤浅和不完整。这里所说的社会团体主要是指环保团体而排除特殊利益集团,因为他们更加关注其集团的利益,而不是环境利益。基于其强大的影响,他们可能会干预环境影响评价程序的正常运行,可能造成对公众参与的阻碍,不利于公众自由表达自己的意见,有时甚至对环保团体意见的表达造成不利影响^[10]。所以要建立环保团体必须做到:第一,首先要从立法的角度赋予环保团体进行社会环境影响评价的权利。以法律强制力为后盾保障环保

团体的权利是环保团体在立法上地位的提升;第二,要加强对环保团体环境影响评价的管理和支持。一方面支持环保团体参与表达自己的意见,另一方面任何好的制度都是处于良好的管理之下才能发挥其真正的价值和作用;第三,加强对社会团体环境影响评价的监督,任何一种制度的实施都要求其有自己的监督体制,否则将出现腐败、散漫等现象^[11]。

4 结束语

尽管我国环境影响评价制度还存在许多不完善之处,但是处于转型时期的中国越来越重视环境资源保护,已经大力发展和完善相关环保立法和环评制度,SEA不断升级、可替代方案也不断改革、公众参与原则贯穿环境影响评价各个阶段并发挥有效作用已成为不可逆转的趋势。

参考文献

[1] 曾向东.环境影响评价[M].北京:高等教育出版社,2008.
 [2] E·博登海默.邓正来译.法理学:法律哲学与法律方法

[M].北京:中国政法大学出版社,1999.
 [3] 蔡守秋.环境正义与环境安全——二论环境资源法学的基本理念[J].河海大学学报:哲学社会科学版,2005,7(2):1-5.
 [4] 约翰·罗尔斯.何怀宏等译.正义论[M].北京:中国社会科学出版社,2010.
 [5] 吕忠梅.环境法原理[M].上海:复旦大学出版社,2006.
 [6] 汪劲.中国环境影响评价制度比较研究——环境与开发决策的正当法律程序[M].北京:北京大学出版社,2006.
 [7] 李艳芳.公众参与环境影响评价制度研究[M].北京:中国人民大学出版社,2004.
 [8] 古晓丹.中美环境影响评价制度比较分析[J].法制经纬,2007,2:46-47.
 [9] 王曦.美国环境法概论——执行与管理[M].台湾:汉兴书局,1999.
 [10] 谭先银.我国环境影响评价制度完善研究[D].重庆:西南政法大学,2009.
 [11] 韩爱青.完善环境影响评价制度的思考[D].吉林:吉林大学,2006.

(收稿日期 2011-11-01)

(编辑 李娟)

《环境空气质量标准》二次公开征求意见 环境保护部拟制定PM2.5标准

环境保护部有关负责人于2011年11月16日向媒体通报,各方高度关注的《环境空气质量标准》开始向全社会第二次公开征求意见。二次征求意见稿的最大调整是将PM2.5、臭氧(8h浓度)纳入常规空气质量评价,并收紧了PM10、氮氧化物等标准限值,提高了监测数据统计有效性要求。

这位负责人介绍说,我国首个环境空气质量标准《大气环境质量标准》自1982年制定并发布实施以来,先后进行过3次修订。近年来,随着经济社会的快速发展,中国环境空气污染特征发生了新的变化,有必要在总结实践经验的基础上,对现行的《环境空气质量标准》进行修订。

早在2008年,环境保护部就启动了《环境空气质量标准》的修订工作。承担单位成立了由大气科学、环境健康、环境管理等专业领域研究人员组成的编制组,调研并分析我国大气环境形势,了解《环境空气质量标准》的执行情况和环境管理需求,确定修订工作应遵循的主要原则:一是以最新的空气质量基准研究结果为科学基础,以保护公众健康为最主要目标,重视保护生态环境和社会物质财富;二是充分考虑我国复合型、压缩型环境空气污染特征,客观反映我国环境空气质量状况;三是结合《中国宏观环境战略研究》等研究成果,充分考虑国家环境空气质量阶段性管理目标,与相关法律、法规、规划、政策和标准相衔接;四是充分借鉴了发达国家和地区环境空气质量管理的经验及环境空气质量标准,逐步缩小与发达国家和地区的差距。

经过20多次修改,历经3年,2010年底编制组完成了《环境空气质量标准》(征求意见稿)。环境保护部正式向各部委、地方环保部门等215家单位发函征求意见,并通过环境保护部网站向全社会公开征求意见。在充分听取各方意见,认真研究主要分歧的基础上,编制组对《环境空气质量标准》进行了修改,形成二次征求意见稿。与现行标准相比,二次征求意见稿调整了环境空气质量功能区分类方案,将三类区(特定工业区)并入二类区(居住区、商业交通居民混合区、文化区、工业区和农村地区),调整了污染物项目及监测规范,增设了颗粒物(PM2.5)浓度限值、臭氧8h平均浓度限值,收紧了颗粒物(PM10)、二氧化氮(NO2)浓度限值,提高了对数据统计的有效性规定。与此同时,环境保护部公开了与二次征求意见稿配合使用的《环境空气质量指数(AQI)日报技术规定》(三次征求意见稿),增加了臭氧、一氧化碳和PM2.5三项环境质量指数评价因子,调整了空气质量指数类别的表述方式和日报周期,并在日报的基础上增加了空气质量的实时发布要求,为公众提供及时、准确的空气质量信息和健康提示,满足公众和社会的需要。这位负责人表示,欢迎社会各界继续关注和支持这两项标准的修订,提出修改的意见和建议,为推动我国空气质量不断改善贡献力量。

(摘编自 中华人民共和国环境保护部网 2011-11-28)