

# 我国环境影响评价制度的结构性缺陷与协同治理体系重构

汪 洋

昆明理工大学法学院津桥学院 云南昆明 650211

**摘 要:** 本文系统探讨了我国环境影响评价制度存在的结构性缺陷与优化路径。研究发现,现行环评体系存在三大核心问题:其一,战略环评制度缺位,导致法律、法规及政策制定过程缺乏环境影响前置审查,使规划环评与项目环评陷入末端治理困境;其二,建设项目环评范围存在监管盲区,拆迁活动、影视拍摄等非开发建设行为引发的环境问题未被纳入法定评价体系;其三,环评项目管理存在过度扩张与行政效率矛盾,亟需建立动态调整机制。针对上述问题,研究提出三项创新建议:首先,构建战略环评法律框架,明确立法机关为评价主体,确立编纂阶段介入,同步报批备案的实施机制,建立中央与地方分层审查制度;其次,创设“活动环评”制度,将非开发建设类环境影响行为纳入《环境影响评价法》调整范围,制定专项分类管理名录;最后,优化环评项目分类管理,建立环评登记与排污登记衔接机制,将小微项目纳入排污许可管理体系,解决个体工商户环评主体资格争议。本研究突破传统环评制度研究的局限性,通过制度创新实现环境保护与经济发展的动态平衡,为我国环境治理体系现代化提供理论参考。

**关键词:** 环境影响评价制度; 监管盲区; 活动环评; 协同治理体系; 环境治理体系现代化

## 1. 战略环评缺失

战略环评是一种系统性的、前瞻性的环境影响评估方法,主要针对政策、计划和规划等宏观决策层面进行深入分析,旨在在决策早期识别、评估和缓解潜在环境影响,促进可持续发展。与规划环评和建设项目环评相比,战略环评的评估对象更为宏观,包括产业发展政策、区域规划等,而规划环评针对城市总体规划、土地利用规划等具体方案,建设项目环评则关注工厂建设、基础设施等具体项目。在层级上,战略环评位于最高决策层级,具有全局性和指导性,为下层次的规划和项目提供战略指引;规划环评承接战略环评的宏观指导,为项目实施提供规划依据;建设项目环评则确保具体项目符合环境保护要求。总体而言,战略环评在环评体系中起到核心作用,通过宏观层面的评估为政策制定提供科学依据,指导规划环评和建设项目环评的实施,实现环境、经济和社会的协调发展。

在决策流程中,通常首先对宏观层面的法律、法规、政策进行审查,只有当这些宏观要素均具备可行性时,才会推进至下一阶段,即制定相应的规划。随后,才是具体项目实施细节的考虑。由此可见,战略环评在决策过程中介入最早,其位阶高于规划环评。对于任何规划而言,首要依据的是当时的法律、法规,尤其是政策。倘若最高位阶的法律、

法规、政策中存在可能对环境产生不利影响的条款,且在未经环境影响评价的情况下被适用,那么据此编制的规划、实施的项目和行为必将对环境造成不利影响。

我国的环评对象只有规划和建设项目,其中最为宏观的规划环评也不包含对于法律、法规、政策等对象的环境影响评价,有关于战略环评的规定在我国还是缺失状态,只有《国务院关于加强法治政府建设的意见》中规定部分重大事项需要进行评估,在《意见》中的规定虽然对行政行为的环境影响评价作出了粗略的规定,但没有实施细则也不具有强制力,后续也没有文件跟进。这就意味着,对于法律、法规、政策等内容的制定,没有经过一个客观的环境影响评价过程。而且我国环境影响评价的现状表现为对建设项目过度重视。在决策链中,建设项目位于最终实施阶段,其环评通常在法律、法规、政策、规划乃至项目选址确定之后进行。因此,期望处于最低位阶的建设项目环评实现环境影响评价制度的既定目标显得颇为困难,并且在一定程度上已经削弱了环境影响评价的预测功能。

若将战略环评融入我国当前的环境影响评价体系,必将遭遇众多挑战,首先就要确定环评的主体。以规划环评为例,尽管其同样具有宏观特性,《规划环境影响评价条例》明确由行政机关对自身编制的规划进行环评,而建设项目则

由建设单位负责。这表明环评主体遵循“编制者负责环评”或“建设者负责环评”的原则。据此,针对法律、法规、政策的战略环评,理应由其制定者来承担环评任务。鉴于战略环评在我国尚属全新制度,建议先行在地方立法和规章层面进行试点实施。

依据《规划环境影响评价条例》的要求,战略环评的介入时机与规划编制同步进行。相较于建设项目在开工前进行环评,规划环评在编制阶段面临更多不可预知和不可控的因素,这与法规、规章的制定过程相似。因此,战略环评的最佳介入时机应置于法律、法规、政策的编纂阶段,最终形成的环境影响评价报告与所制定的法规、规章一同报批、备案。

根据《规划环境影响评价条例》的规定,战略环评的审核机构应当是法规、规章的批准机关。然而,依据《立法法》的相关条款,对于省级(省、自治区、直辖市)的地方性法规,仅需备案而无须批准。若备案机关在备案过程中对环评文件进行实质审查,可能会侵犯地方立法权。因此,本文建议在地方立法层面的战略环评实施时,备案机关应对战略环评文件进行形式审查,而批准机关则负责实质审查。

## 2. 活动环评空白

在现实的生产与生活中,诸多“行为”对生态环境造成了显著影响,然而这些行为并不涉及开发建设,因此无法被归类为建设项目,且在《建设项目环境影响评价分类管理名录》中亦无相应规定。这类“行为”逃脱了环境影响评价的监管,往往在造成生态环境破坏后,仅能由生态环境行政机关发现后进行补救,这与环境保护的预防原则相背离,重蹈了“先污染,后治理”的覆辙。

随着城市化的推进,建筑的新旧更替不可避免,老旧房屋拆迁引发的环境问题愈发凸显。尽管2010年《环境保护部关于拆迁活动是否纳入建设项目环境影响评价管理问题的复函》指出,因《名录》未涵盖拆迁活动,故其不纳入建设项目环境影响评价管理,但拆迁过程中产生的大气污染、噪声污染无疑对环境构成了不利影响。尽管部分地方出台了针对拆迁工地环保要求的城市扬尘污染防治规范性文件,但对于已造成的污染仅能事后治理,尤其是对于噪声污染、扬尘污染等难以治理的问题,往往只能听之任之。

此外,近年来影视节目和综艺节目的拍摄频繁选择人迹罕至、风景优美的地区进行,这些地区通常拥有丰富且珍

贵的生态环境资源。剧组的进驻,伴随着大量人员和设备的到来,不可避免地对当地环境造成了影响。按照现行的《环境影响评价法》处以建设项目总投资额1%以上5%以下的罚款,又存在对于影视节目拍摄、综艺节目拍摄的投资额也存在认定难题。

基于上述情况,本文认为有必要将建设项目的环评范围扩展至包括拆迁活动、影视拍摄活动等。然而,这些活动与“建设项目”一词所蕴含的开发建设内涵并不相符。因此,建议针对无需开发建设但可能对生态环境产生重大或轻度环境影响的活动,建立活动环评制度,并将其纳入《环境影响评价法》的调整范围。可以参照《建设项目环境影响评价分类管理名录》的形式,编制活动环境影响评价名录,以填补活动环评的空白。

## 3. 优化环评与排污许可衔接

从环评对象的视角出发,我们不应仅局限于扩大环评项目的覆盖范围。经济发展与环境保护之间存在着本质上的矛盾,而环境影响评价正是基于预防为主的原则,在二者之间寻求平衡的工具。它标志着从“事后治理”向“源头治理”的转变,犹如环境保护为经济发展设置的初始关卡。然而,若这一关卡过于严格,无疑会大幅延缓经济发展。因此,在完善环评制度时,我们不应单纯追求环评客体的全面或广泛覆盖。否则,严格的审批内容可能使一些企业难以投产,而繁琐的审批程序则可能导致行政机关效率下降。综上所述,在完善环评对象制度时,应注重抓住重点,有针对性地扩大或缩小环评项目的范围。

2020年初,受新冠疫情的影响,生态环境部发布《关于统筹做好疫情防控和经济社会发展生态环保工作的指导意见》,其中指出要豁免部分项目环评手续办理,对于污染物产生量、排放量及对环境影响程度均较小的建设项目,虽无需进行环境影响评价,但仍需分别办理环评登记与排污登记。然而,这两者在登记内容上存在重复,甚至排污登记更为详细,如按污染物种类(水、大气、固体废物)详细记录排放、治理及去向,以及用经纬度精准表示生产经营场所等。因此,将部分原属环境影响评价登记表制度管理的建设项目转移至排污登记管理,不仅减轻了企业经济负担和行政机关压力,还弥补了固定污染源排污许可与建设项目环境影响评价分类管理名录相比不够详实的不足。

此外,大多数纳入环境影响评价登记管理的建设项目经

营规模较小,多为个体工商户等非法人组织经营。然而,《环境影响评价法》第十六条将环境影响评价主体限定为建设单位,从字义上排除了个人。尽管《民法总则》规定个体工商户可以个人或家庭经营,并在《民法典》自然人章节中予以规范,但在行政法体系中未对个体工商户作出规定。鉴于行政法体系与民法体系位阶相同,若参照民法体系,个体工商户在行政处罚时应以公民或个人定性。因此,生态环境部门对未进行环评的个体工商户进行行政处罚存在争议和瑕疵。将这类小型建设项目的“源头治理”转移至排污登记管理,恰好回避了这一矛盾。

目前,仅关系民生的建设项目采用此种管理形式。本文建议,将该管理形式扩展至所有环境影响评价登记管理项目,既强化了排污登记管理的覆盖面,在加强“源头治理”的同时限缩了建设项目环评客体,又解决了个体工商户在环评行政处罚中的认定难题,使环评登记管理制度与排污登记管理制度的优缺点得以相互补充。

#### 4. 结语

本文通过系统剖析我国环境影响评价制度的结构性缺陷,揭示了其在宏观决策、中观规划与微观项目层面的治理断层。研究表明,战略环评的制度缺位导致环境风险防控出现“头雁效应”缺失,建设项目环评的监管盲区形成制度性漏洞,而环评项目的过度扩张则引发治理效能耗散。这种三

重困境的叠加,使得现行环评体系难以有效支撑生态文明建设的战略需求。

研究提出的通过构建战略环评的顶层设计、填补活动环评的制度空白、优化环评项目的分类管理,形成了“预防—管控—治理”的闭环治理体系。这种制度创新不仅回应了《生态文明体制改革总体方案》关于完善环境治理体系的要求,更为全球环境治理提供了“中国方案”的实践样本。

#### 参考文献:

- [1] 汪劲. 中外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. 北京: 北京大学出版社, 2006.
- [2] 张小平. 全球环境治理的法律框架. 北京: 法律出版社, 2008.
- [3] 夏青, 尤洋, 冯亚玲, 敬红, 邱立莉. 建设项目竣工环境保护验收成效与突出问题研析 [J]. 环境影响评价, 2021, 43(01): 13–16.
- [4] 刘畅. 从环评对象看我国《环境影响评价法》的完善 [D]. 中国海洋大学, 2013.
- [5] 朱晓东, 李禹. 影视拍摄活动环境影响评价亟待开展 [J]. 环境保护, 2006(15): 30–33.

**作者简介:** 汪洋 (1994.7–), 男, 汉族, 云南大理, 昆明理工大学津桥学院法学院专职教师, 硕士研究生, 主要从事环境法研究。