

中华人民共和国 环境影响评价法释义

全国人大环境与资源保护委员会法案室

中国法制出版社

S977

中华人民共和国环境 影响评价法释义

全国人大环境与资源保护委员会法案室

中国法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国环境影响评价法释义/全国人民代表大会
大会环境资源委员会法案室编. —北京:中国法制出版社,
2003.2

ISBN 7-80083-965-6

I. 中… II. 全… III. 环境影响评价法-法律解释
- 中国 IV. D922.685

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 007444 号

中华人民共和国环境影响评价法释义

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO HUANJING YINGXIANG PINGJIAFA
SHIYI

编著/孙佑海 王凤春 王 炜

经销/新华书店

印刷/河北省涿州市新华印刷厂

开本/850×1168 毫米 32

印张/8.375 字数/200 千

版次/2003 年 2 月第 1 版

2003 年 2 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-965-6/D·931

定价: 19.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66062741

发行部电话: 66062752

编辑部电话: 66078158

邮购部电话: 66033288

读者俱乐部电话: 66026596

本书顾问：曲格平 王 涛

本书编著者：孙佑海 王凤春

王 炜

目 录

环境问题从源头抓起（代序）	（ 1 ）
中华人民共和国环境影响评价法释义	（13）
绪论	（13）
第一章 总 则	（15）
第二章 规划的环境影响评价	（29）
第三章 建设项目的环境影响评价	（58）
第四章 法律责任	（103）
第五章 附 则	（126）
附 录	（134）
附录一：《中华人民共和国环境影响评价法》及相 关审议文件	（134）
中华人民共和国环境影响评价法	（134）
关于《中华人民共和国环境影响评价法（草案）》 的说明	（144）
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国环境 影响评价法（草案）》修改情况的汇报	（152）
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国环境 影响评价法（草案）》审议结果的报告	（158）

关于环境影响评价法等三个法律草案主要问题修 改意见的报告和民办教育促进法（草案三次审 议稿）处理意见的汇报	(162)
附录二：相关法规和文件	(164)
建设项目环境保护管理条例	(164)
建设项目环境保护分类管理名录	(172)
建设项目环境影响评价文件分级审批规定	(193)
关于执行建设项目环境影响评价制度有关问题的 通知	(200)
建设项目竣工环境保护验收管理办法	(204)
建设项目环境影响评价资格证书管理办法	(211)
国家计委、国家环境保护总局关于规范环境影响 咨询收费有关问题的通知	(217)
附录三：参阅资料	(222)
我国环境影响评价制度实施概况	(222)
有关国家和地区环境影响评价立法概况	(227)
一些国际组织有关环境影响评价的规定	(235)
国内外开展“战略环评”的若干实例和做法	(237)
环境影响评价与公众参与	(253)
政策、规划实施后造成不良环境影响的若干 事例	(256)
后 记	(261)

环境问题从源头抓起（代序）

曲格平

（2002年12月26日）

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时期。从1993年至2002年的10年间，制定、修改并正式实施的环境与资源法律22部，其中由全国人大环资委负责起草的有7部，其中大气污染防治法修改了两次。从1998年修改土地管理法、森林法，到2000年修改大气污染防治法，2002年通过清洁生产促进法和环境影响评价法，这些环境与资源保护立法行动，清晰地展示了我国环境与资源保护立法发展方向的重大变化：转向环境与资源的可持续利用，并最终朝着构筑可持续发展法律体系的方向迈进。

经历4年多的努力通过的环境影响评价法，是十年来我国环境立法最为重大的进展。这部法律力求从决策的源头防止环境污染和生态破坏，从项目评价进入到战略评价，标志着我国环境与资源立法步入到了一个新的阶段。

一、历史教训值得汲取

我国是最早实施环境影响评价制度的发展中国家之一。在上个世纪的七十年代中期，环境影响评价的概念开始引入中国。

1979年，全国人大常委会通过了《中华人民共和国环境保护法（试行）》，首次把建设项目的环境影响评价作为法律制度确定下来。经过20多年实践，有关建设项目的环境影响评价法规逐步配套，建立了由法律、专门法规和部门规章所组成的建设项目环境影响评价法规体系，在防治建设项目污染和推进产业的合理布局与优化选址，加快污染治理设施的建设等方面，都发挥了积极作用，成为在控制环境污染和生态破坏方面最富成效的措施。

但是，国内外环境与发展历史经验证明，同建设项目相比，政府一些政策和规划对环境的影响范围更广，历时更久，而且影响发生之后更难处置。从20世纪以来，不论哪种体制的国家，政府的职能都有了很大的扩张，政府的影响几乎无处不在，政府行为的环境影响也就成为令人关注的问题。在各种利益集团的驱动下，不少国家的政府制定了一些产生了严重不良环境影响的政策和规划。如美国政府曾拨付了大量的金钱补贴砍伐森林，而且这种政策实施了很长时间，招致舆论界的严厉批评；在西部开发初期，由于缺乏规划和指导，农民大量涌入，曾对生态环境造成灾难性的破坏。前苏联政府实施了大量补贴重工业发展的政策，不仅导致经济的畸形发展，而且造成了严重的环境灾难。从1954年开始，为了实施其雄心勃勃的开发中亚地区的规划，在土库曼卡拉库姆沙漠中修建卡拉库姆运河，全长1400公里，计划每年可从阿姆河调水到西部灌溉350万公顷的荒漠草场和100万公顷的新农垦区，并改善700万公顷草场的供水条件，使运河沿线地区成为土库曼斯坦一个以棉花为主的农业基地。但这样大规模地开发规划，不做科学论证和环境影响研究就动工了。结果，由于从阿姆河引水过多，并过量开采地下水，使阿姆河下游的水位急剧下降，湖面发生明显变化，咸海比原来的海岸线后退了10—20公里。咸海水面缩小以后，周围地区的地下水位也随

之降低。水源减少的结果，使咸海周围地区形成干枯地带，在风力作用下，形成严重的黑风暴，荒漠化迅速发展；与此同时，由于湖水干涸，湖底严碱裸露，“白风暴”（含盐的风暴）接踵而来，导致了空前的生态灾难，这项宏伟计划不得不以失败而告终。

一些国际援助行动计划也产生过相类似的情形。如 20 世纪 60 年代非洲撒哈拉地区持续干旱，食物严重短缺，饿殍遍野。由联合国组织实施了解决人畜饮水的防沙治沙国际行动计划。在近 20 年的时间内，国际组织共资助 6.25 亿美元，钻出大量深水井。以这些水井为中心，建立固定的生活区，由游牧转为定居。虽然牲畜数量增加了，但畜产品产量降低了，绿色植被丧失了。结果，开发利用不到 5 年的时间，导致以水井为中心的沙化圈，生态环境急剧恶化了。因此，国际组织于 1987 年中止了该计划。

我国这方面的失误也有很多，教训深刻。

50 年代的大跃进、大炼钢铁、毁林毁草开垦、围湖造田等一系列错误政策，导致了大面积灾难性的生态和经济后果。三江平原经历了 1956 年 - 1958 年 10 万转业部队官兵进军北大荒，1969 年 - 1973 年 45 万城市知识青年加入生产建设兵团垦荒浪潮，进行了大规模的农业开发。由于开发规划缺乏科学论证，盲目追求经济效益，滥肆开发，三江平原农业开发对生态环境产生了一系列不良影响，出现了自然资源减少，生态失衡，河流径流减少、地下水位下降、森林覆盖率降低、降雨量减少、土壤盐渍化、沙化、水土流失加重等一系列环境问题，人口、资源与环境的矛盾日益显现。

政策上的失误导致的生态环境问题，也不仅是在早期出现的现象，80 至 90 年代还在发生。80 年代中期提出的“大矿大开，小矿放开，有水快流，国家、集体、个人一起上”的政策，曾大

大助长了全国各地乱采滥挖矿产资源之风，造成了严重的资源浪费和环境破坏，迫使国家在几年后就不得不采取严厉的措施，关闭这类小矿。80年代在国家政策的支持下，造纸、电镀、皮革、印染、焦化等行业得到了快速发展，这种发展带来了十分严重的环境污染后果，国家也不得不采取纠正措施。1996年8月国务院作出限期取缔严重污染环境的企业的决定。到1997年底，全国共取缔、关停了造纸等严重污染环境的小企业65000多家，取得了良好的环境效益，使全国污染物排放总量明显下降。在“九五”期间又关闭这类企业85000多家。然而，取缔这些企业，国家、地方和个体投资者都承受了巨大损失。仅中国农业银行因这项行动而无法回收的贷款本息就达50多亿元。

对水资源开发利用不当，造成的生态破坏的恶果更加突出。新疆塔里木河流域由于拦水筑坝，使下游来水减少80%以上，生态环境急剧恶化。塔里木河流域曾分布世界上最大的天然原始胡杨林，由于缺水，一片片地枯萎死亡。据统计，中下游胡杨林面积已由50年代的580万公顷锐减至152万公顷，沙化面积从66%上升到80%以上，干旱、大风、沙尘暴逐年增多，无霜期缩短，自然灾害显著上升。内蒙古境内黑河流域上游的开发利用规划，也是由于只看到局部利益，忽视整体利益，造成了下游大范围生态环境的急剧恶化。额济纳旗的东西居延海总面积300平方公里，曾是中国西北边疆一道天然的绿色屏障，林草丰茂，是“风吹草低见牛羊”的一片富庶之地。但是，从20世纪60年代初开始，上游建坝拦水，居延海来水大幅度减少，西居延海首先干涸，到20世纪90年代东居延海也彻底干涸，额济纳绿洲面积从6440平方公里锐减到3200平方公里，戈壁沙漠面积增加了460多平方公里，1700多万亩的梭梭林只剩下300万亩的残林，胡杨林也以每年1.2万亩的速度消亡。由于荒漠草场植被大面积

的减少，使过去 30 年才发生一次的沙尘暴，在 2000 年春天竟然出现了 19 次之多，成为影响我国北方的一个沙尘策源地。由于荒漠化的发展，很多地方失去了生存条件，出现了大批生态难民。

好在塔里木河流域和黑河流域正在采取措施开闸放水，情况开始有所好转。

国际和国内的经验教训反复证明，为了防止在经济发展中造成重大生态环境损失和破坏，对有关政策和规划进行环境影响评价，实行“先评价后建设”是十分重要的。因此，九届全国人大常委会的立法计划把环境影响评价法列了进去。

二、立法过程就是统一认识的过程

环境影响评价法从 1998 年开始起草，到 2002 年 10 月被通过，前后经历了四年多时间。在这四年中，经过了反复讨论、辩论和论证，有些辩论还是很尖锐的。

一是“超前”说。称环境影响评价是西方发达国家的法律，中国是个发展中国家，现在制定这种法律“超前了”。这种看法在征求各方面意见和在人大常委会的审议中都遇到过。法律要有前瞻性。但是，一般说来，法律是现实社会的一种需要，如果现实社会并不需要，一味“超前”立法，自然是不妥的。究竟是不是“超前”？还是让我们看看中国的现实到底需不需要这部法律吧。大家知道，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顺利进行，也危害了广大人民的生活和安全。追其根源，无不是在制定国民经济的重大政策和规划时不考虑环境影响所致。实施可持续发展战略，保障国民经济健康运行，迫切要求制定这种法律，不是为时过早，而是恰得其时。

国务院 2001 年批复的国家环境保护“十五”计划中，明确要求“探索开展对重大经济和技术政策、发展规划以及重大经济和流域开发计划的环境影响评价，使综合决策作到规范化、制度化。”这是要求制定环境影响评价法律的最新依据。

二是“没有实践基础，目前制定这部法律时机不成熟”。对此，我们调研的结果是，世界上已经有许多国家制定了这种法律或者在相关法律中作了这方面的规定。其中美国、加拿大、澳大利亚、英国和荷兰等国家已经有了比较长的开展战略环境评价的历史，实施结果都是很好的。国内在战略环评方面也有试点经验。1993 年国家环保局在《关于进一步做好建设项目环境保护管理工作的几点意见》中，提出了区域环境影响评价的基本原则和管理程序。1998 年国务院发布的《建设项目环境保护管理条例》中也规定：在“流域开发、开发区建设、城市新区建设和旧区改建等区域性开发，编制建设规划时，应当进行环境影响评价。”依据国家的有关规定，一些大型工业企业，如包头钢铁公司、太原钢铁公司、马鞍山钢铁公司、金山石化公司等企业，结合“八五”、“九五”发展规划，进行了五年规划的环境影响评价，这些环评虽然不属于本法的调整对象，但在性质和方法上与本法规定的规划环评是相似的，可供借鉴。在资源和流域开发方面，也开展了类似的战略环评工作。在实施西部大开发的战略中，国家对“西气东输”、“西电东送”和“青藏铁路”等重大规划，也组织进行了环境影响评价。这些情况表明，在规划的环境影响评价上，我国也有了一定的实践基础，制定有关法律是可行的。至于说到实践经验的多少，不能成为制定或者不制定法律的主要依据，社会需要是最基本的依据。不断实践、不断总结 and 不断修改充实，是法律由不完善到比较完善，由不够成熟到比较成熟的必然过程，我国很多法律都经历了这种发展过程。

三是哪些规划需纳入环境影响评价的范围？有许多部门认为他们所编制的规划，已经考虑到了环境影响，甚至有专门的环保篇章，并规定了相应措施，因此没有必要再进行环境影响评价。但是，在我们经济建设实践中，却常常出现由于规划不当而造成的生态环境问题。城市规划中比较早地注意到了环境问题，单列了“环境保护篇章”。但是，我们看到的环境保护篇章，多是规定了一些诸如污水处理、垃圾处置和绿化等方面的内容，而对于城市规模和发展方向，特别是产业结构、布局、清洁生产、能源的清洁使用、城市发展与周围的生态结合等等，却很少顾及。在国土整治规划中，对有些生态问题也往往有所忽视，比如，没有明确保护湿地的政策措施，致使许多湿地被开垦成了耕地，使一些地方的生态环境产生了不良影响。在水利规划方面问题也不少，上面我已经列举了一些，这里就不多说了。对国民经济各类规划进行环评，从源头把住环境问题，这个立法思路得到了全国人大常委会的认可。因此，环评法对国民经济有关规划，作出必须进行环境影响评价的规定。

四是认为对政策进行环境影响评价条件不成熟，不赞成作出法律规定。在征求意见中，许多地方赞成将政策评价列入法律，他们认为政策上的随意性，是造成生态环境问题的重要原因，不从这个源头上把关，环境问题就很难得到控制。但是，国务院有关部门认为政策牵涉的范围过广，不确定性大，政策制定也没有明确程序，如果作出法律规定，很难操作和实行。

经过反复讨论，我们接受了分两步走的建议，即先把对规划的环境影响评价纳入法律，政策评价暂缓一步，但可选一些地方进行试点，积累经验，待条件成熟时，再补充进去。况且，国家的许多重大发展政策都是通过规划来实施的，把住了规划的环评环节，在很大程度上也就控制住了政策对环境的不良影响。

三、环境问题要从源头抓起

从产业革命开始，人们就在寻求防治环境污染和生态破坏的措施，经几百年的探索努力，措施办法千千万万，但总是边治理边污染，老问题解决了新问题又出来了。有没有一种办法，从产生环境问题的源头上采取防治措施，不让环境问题产生，或者即使产生，也可以采取治理措施，把问题减少到一个最低限度呢？这样一种近乎理想状态的措施，真的就出现了，这就是“战略环评”制度。

在环境影响评价法中，把土地利用的有关规划，区域、流域、海域的建设、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、自然资源开发等一系列规划纳入了环境影响评价范围，并相应规定了必要的程序 and 法律责任。可以说，国民经济的主要规划都包括进去了。如果这个法律能得到切实的实施，我们就可以从根本上控制生态环境问题的产生，把环境问题堵截在行动之前，从而使实施可持续发展战略有了可靠的保障。

我们说“战略环评”是一项重大战略措施，是因为从一项事业的全局上，从发展的源头上注意了环境影响，采取了防治的政策或技术措施。这样，就可以做到不留或很少留生态环境方面的后患。举例来说，能源的开发利用是决定大气环境质量的关键性因素。如果国家和各地方政府在制定城镇有关能源规划时，充分考虑环境影响，按照保护环境的要求，正确确定能源结构及其利用方式，我国城镇大气环境质量的改善就有了基本保障。比如，积极开辟天然气等清洁能源的供应来源，同时，大力推行“以电代煤”和煤炭的清洁使用等等。如果有了这样的规划，并且分步

实施，我国城镇大气环境质量的改善就指日可待了。

在控制环境污染和改善环境质量方面，工业规划具有重要作用。我国已颁布了清洁生产促进法，各类工业活动都必须遵照该法的规定。清洁生产是工业发展的必由之路，是工业新文明的基本标志。实现清洁生产要做多方面的努力。但是，我认为以下几点是重要的：一是正确选择工业结构，对于沿海许多地区来说，环境容量已经很有限，工业发展就要选择无污染或轻污染的产品；对于缺水地区来讲，就要避免高耗水工业产品；二是工业技术的选择，要选择原料和能源消耗低、污染物排放少的工业技术，不要再选择那些过时的落后的走向被淘汰的工业技术了；三是在建设的同时，就建设防治环境污染配套设施，排放物达到国家标准，并对工业废弃物进行综合利用。四是组建工业生态园区，将工业园内各企业的工业废物和有害排放物作为资源在企业间循环利用，变废为宝，化害为利；五是工业合理布局，对城市市区特别是居民区不构成危害。同时，要避免对饮用水源的污染和对风景名胜区的不良影响。总之，清洁生产不仅要求工业产品符合环境标准，生产过程也要无碍职工健康和周边环境。如果通过环境影响评价，切实把清洁生产的要求纳入了各种工业规划和建设项目设计，我国工业生产将进入到一个崭新的时期。

大家都很忧虑我国土地荒漠化的发展，这确实是一个特别值得关注的生态环境问题。防治土地荒漠化的发展，重要环节在于保护草原。因此，草原发展规划的环境影响评价具有重要意义。要改变草原生态的严重退化，重要的是切实贯彻执行草原法、防沙治沙法和水土保持法以及相关法律，做到有法必依，执法必严，违法必究。我认为重点要抓好以下工作：一是严禁开垦草原，对已开垦的要退耕还林、还草；二是以草定畜，切实改变超载放牧问题；三是对严重退化、沙化、盐碱化、石漠化的草原，

实行禁牧、休牧制度；四是保护生物多样性，建立珍稀濒危动植物保护区；五是合理开发利用水源。我想，如果达到了这些要求，草原严重退化的状况会逐步得到遏制，林草丰茂的新局面就会实现。

环境影响评价法所涉及的规划范围是很广泛的，我只列举了几项规划，是想说明，只要从规划的源头上采取防治措施，许多生态环境问题是可以防止的，即使出现一些问题，也可以把问题减少到最低限度。

四、综合决策，共同把关

纵观世界环境管理的最佳机制，可以归结为一句话，就是“综合决策”。所谓综合决策，我认为应包括四方面的合力：第一，有关单位或个人，从提出建设计划或项目起，就注意环境影响，采取必要的防治措施，并在实施中进行全过程的跟踪评价，从始至终对环境影响负责，将环境保护作为自己事业的一个重要组成部分；第二，环境保护行政主管部门，对一切可能引起不良环境影响的政策、规划和项目进行监督，通过审查评价，向有关单位或个人直至政府决策机关提出意见，使这种意见最终成为政府决策的基本依据；第三，扩大决策透明度和建立民主程序，让公众参与到综合决策中去，通过论证会、听证会广泛听取公众对行动计划的意见，对一切合理的意见都应吸取和采纳；第四，政府作为一切政策、规划和建设项目决策的组织者和领导者，要建立起民主决策程序，在认真听取有关方面的意见，全面权衡利弊后再作决定。如果按照上述决策程序办事，发展引起的大多数环境问题都可以得到防止，或者即使发生，也可以把问题降低到最低程度。

西方一些国家在环境管理的综合决策方面进行了长时间的探索。可以说，只有在实施了“战略环境评价”制度以后，才建立起真正的综合决策机制。这种机制，从一项事业的发展政策和规划开始，就注意环境影响，采取防治措施，这样，就避免了全局性、大范围环境问题的产生，实践证明是非常有效的措施。我国在30年的环境管理实践中，深深地感受到参与综合决策的重要性，但总没有找到一种契机。现在公布了环境影响评价法，明确规定了环境保护行政主管部门、有关单位和公众参与综合决策的权利和程序，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。这是我国环境管理的新发展，意义重大。

法律规定，有关部门对编制的专项规划，应当在规划形成初步方案至上报审批前，组织进行环境影响评价，并向审批规划的机关提出环境影响报告书。环境影响报告书应当包括三项主要内容：一是实施该规划对环境可能造成的影响的分析、预测和评估；二是预防或者减轻不良环境影响的对策和措施；三是环境影响评价的结论。法律还规定：设区的市级以上人民政府在审批专项规划草案、作出决策前，应当先由人民政府指定的环境保护行政主管部门或者其他部门召集有关部门代表和专家进行审查，并提出书面审查意见。这个书面审查意见带有权威性，是政府批准或不批准的基本依据；对环境有重大影响的规划实施后，编制机关还应当及时组织环境影响的跟踪评价，并将评价结果报告审批机关；发现有明显不良环境影响的，应当及时提出改进措施。

应当指出的是，环境影响评价的审查，不仅是环境保护行政主管部门的一项重要职责，而且有关部门也要积极参与，并对规划实施后的影响负责。如果弄虚作假，造成失实的，要追究法律责任。这些规定就是让有关部门从编制规划起直到规划实施后，