

中英 环境影响评价制度 比较研究

A Comparative Study of
Chinese and British Environmental Impact Assessment System

代 霞◎著



中国财富出版社
CHINA FORTUNE PRESS

中英环境影响评价制度比较研究

A Comparative Study of Chinese and British Environmental
Impact Assessment System

代 霞 著

中国财富出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中英环境影响评价制度比较研究/代霞著. —北京: 中国财富出版社, 2016. 5
ISBN 978 - 7 - 5047 - 6075 - 3

I. ①中… II. ①代… III. ①环境影响—评价—对比研究—中国、英国
IV. ①X820. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 049565 号

策划编辑 葛晓雯

责任编辑 惠 娅

责任印制 何崇杭

责任校对 杨小静

责任发行 斯 琴

出版发行 中国财富出版社

社 址 北京市丰台区南四环西路 188 号 5 区 20 楼 邮政编码 100070

电 话 010 - 52227568 (发行部) 010 - 52227588 转 307 (总编室)
010 - 68589540 (读者服务部) 010 - 52227588 转 305 (质检部)

网 址 <http://www.cfpress.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司

书 号 ISBN 978 - 7 - 5047 - 6075 - 3/X · 0016

开 本 710mm × 1000mm 1/16 版 次 2016 年 5 月第 1 版

印 张 9.5 印 次 2016 年 5 月第 1 次印刷

字 数 176 千字 定 价 48.00 元

版权所有 · 侵权必究 · 印装差错 · 负责调换

前言

20 世纪 60 年代末美国率先确立了环境影响评价制度,此后这成为环境保护的一项重要制度,并在世界范围内迅速蔓延,各国在环境保护以及维持可持续发展的背景下,竞相效法。我国在 20 世纪 70 年代末引进了该制度,并于 2002 年 10 月 28 日通过了《环境影响评价法》,但是我国的环境影响评价制度与发达国家存在着较大的立法差距,有很多尚待完善之处。我国应该立足于本国国情,借鉴发达国家有关环境影响评价立法的理念和技术,完善现有的环境影响评价制度。本文通过中英环境影响评价的对比,系统地论述了中英环境影响评价制度的主要内容及不同点,并提出了完善我国环境影响评价的政策建议,拟为进一步开展我国环境影响评价奠定一定的理论基础。

该书内容共有 7 个章节。第 1 章导论主要介绍研究的主题与意义。这其中包括选题的理论意义和实践意义,以及国内国外的文献综述部分,研究的具体内容和研究方法以及本文主要的观点与创新。第 2 章主要论述了环境影响评价制度的一般原理,包括对环境影响评价的含义、特征和性质的概述,介绍了环境影响评价制度的功能及其有效性。第 3 章主要是关于中英环境影响评价制度的历史考察,总结了英国环境影响评价制度的历史演变以及中国环境影响评价制度的产生与发展,然后对中英两国的历史考察进行共性和个性的比较。通过对我国环境影响评价的发展过程的描述,找出目前我国环境影响评价制度存在的部分问题,为下一步提出完善建议做了铺垫,同时详细总结了我国环境影响评价现行的法律及规章,对比英国环境影响评价,总结出我国现行的环境影响评价法在立法与执法上的缺失。第 4 章论述了中英两国环境影响评价制度的规范对象与范围,分别从建设项目环境影响评价、规划环境影响评价和战略环境影响评价的对象和范围的角度,英国环境影响评价制度中的项目筛选、替代方案的考虑和影响范围等角度对中英两国的评价内容进行了分析比较。第 5 章从环境影响评价的程序,即编制环评报告书、环评报告评审、决策,三方面对比中英环境影响评价,总结出中英环境影响评价的不同点。第 6 章从公众参与方面对中英环境影响评价的参与主体、参与对象、参与方式、参与效力以及参与内容进行了比较分析。第 7 章通过中

英环境影响评价的对比，得出英国环境影响评价制度对我国环境影响评价制度的启示，从健全战略环境影响评价、引入替代方案机制、规范环评程序、健全公众参与程序、完善监督制度等方面提出了完善我国环境影响评价制度的建议。

该书通过对中英环境影响评价制度的详细论述，评价英国环境影响评价制度的特殊之处，力求为我国环境影响评价的进一步完善与发展提出具有现实意义的建议。

本书得以出版要感谢中国财富出版社的大力支持。

由于时间及水平所限，作者对环境影响评价制度的比较研究有疏漏之处在所难免，希望得到广大读者的批评指教，以便及时修正完善。

代 霞

2016 年 1 月 8 日

目 录

1 导 论	1
1.1 选题意义	2
1.2 文献综述	4
1.3 研究内容与研究方法	7
1.4 主要观点与创新之处	9
2 环境影响评价制度的一般原理	10
2.1 环境影响评价制度的含义	12
2.2 环境影响评价制度的特征	17
2.3 环境影响评价制度的性质	19
2.4 环境影响评价制度的功能及有效性	21
3 中英环境影响评价制度的历史考察	27
3.1 英国环境影响评价制度的历史演变	27
3.2 中国环境影响评价制度的产生和发展	40
3.3 比较分析	44
4 中英环境影响评价制度的规范对象与范围	49
4.1 英国环境影响评价的对象与范围	50
4.2 中国环境影响评价的对象与范围	61
4.3 比较分析	67
5 中英环境影响评价的程序比较	73
5.1 英国环境影响评价的程序	73
5.2 中国环境影响评价的程序	85
5.3 比较分析	96

6 中英环境影响评价制度的公众参与比较	99
6.1 英国环评制度中的公众参与	100
6.2 我国环评中的公众参与	109
6.3 比较分析	114
7 完善中国环境影响评价制度的思考	121
7.1 健全战略环境影响评价	121
7.2 引入环评替代方案	126
7.3 规范环境影响评价程序	129
7.4 健全环境影响评价中的公众参与	131
7.5 完善环境影响评价监督制度	135
参考文献	137
附录 主题词中英文词汇对照表	140
后 记	143

1 导 论

工业革命以来,生态环境危机的趋势与不确定性、政治经济问题、社会问题等在交织中呈现出结构型、压缩型、复合型的多元特质,环境风险日益凸显为全球性困局。20 世纪中叶,以“世界八大公害事件”为代表的重大环境污染和灾难,给世界留下了惨痛的印记和教训,对于环境危机的认识开始得到普遍的认同。基于传统经济发展模式“先污染、后治理”所造成的严重环境问题,因为环境一旦被污染与生态被破坏后,很难恢复原状。人们如关注在经济发展过程中与环境保护的悖论,开始关注于如何协调两者之间的关系,关注于如何实现可持续发展。而其重中之重就是要确立和坚持环境保护优先、风险预防原则,从源头上遏制环境污染的发生,环境影响评价制度恰是解决这一冲突的最有效方式和回应路径。

环境影响评价制度于 20 世纪 60 年代提出,要求在制定决策、编制规划和建设项目时必须综合考虑环境要素及其可能对环境所产生的影响,适时提出相应的防治措施。这一制度贯彻了风险预防原则的基本要求,通过规范和约束达致将环境污染扼杀于源头和前端的效果,扭转了传统“先污染、后治理”的观念与困局,在美国、英国等发达国家对环境污染的防治和环境保护事业的转型发展中发挥了重要作用。我国的环境保护始于 20 世纪 70 年代,我国于 1973 年召开了第一次全国环境保护会议,而美国在 1969 年的《国家环境政策法》中就已规定了环境影响评价制度,所以,我国的环境影响评价晚于欧美国家开展,但发展迅速,环境影响评价制度从源头上为我国环境保护和可持续发展奠定了制度基础、提供了法律依据和技术工具,在我国环境保护工作中发挥着越来越广泛的作用。当然,不容忽视的是,源于美国等发达国家的环境影响评价制度在移植到我国的制度实践中时,为符合我国的国情和发展实践而做了适当的调整和改变,也存在着一些不足与缺陷。近年来,我国环境影响评价制度一直处于发展阶段,从建设项目环境影响评价到规划环境影响评价,再到逐步的战略环境影响评价,在很大程度上扩张了环境影响评价的内容,关涉到经济社会发展的方方面面。但遗憾的是,我国的政策、立法与计划的环境影响评价一直缺席。基于此,笔者认为,国外先进国家的

环境影响评价制度可以为我国的环境影响评价制度提供相应的经验,通过研究、比较与借鉴国外先进国家的做法,推动我国环境影响评价制度的变革与发展。英国因其环境影响评价制度的独特性、有效性成为一个可资借鉴的载体。因此,本书将对中英环境影响评价制度进行比较研究,力求为我国环境影响评价制度的进一步完善与发展提出寻求经验与对策,以期完善立法,达致其制度价值的彰显。

1.1 选题意义

19 世纪工业革命以来,世界经济迅猛发展,人们开始享受着富足的物质生活,但也面临着严重的环境危机。作为工业革命发源地的英国,是最早全面爆发环境危机的国家,伦敦是最早出现空气污染的城市之一,“伦敦烟雾事件”举世震惊。为应对环境危机,英国积极进行环境立法,形成了综合污染预防与控制体系(Integrated Pollution Prevention and Control, IPPC)、非直接环境侵权的司法处理原则以及市场调控与灵活管理的经济激励模式等独特的环境治理理念和法律制度。正是基于这一认识,笔者以英国环境法特别是环境影响评价法律制度作为研究样本,试图对其做一个系统全面的分析,寻求其环境影响评价制度的理性与规范,提供我国环境影响评价制度完善的思路,具有重要的理论意义和实践应用价值。

1.1.1 理论意义

自环境影响评价制度产生以来,世界上大部分国家都制定了有关环境影响评价制度的法律。我国第一部环境保护法颁布于 1979 年,其中对于环境影响评价有原则性的规定。2002 年,我国通过了《中华人民共和国环境影响评价法》,简称《环评法》,初步建立了环境影响评价制度。它是从源头控制环境污染和生态破坏的法律手段,是环境管理中的基本制度,对于贯彻保护优先、预防为主的环境保护原则发挥着重要作用。但我国的环境影响评价制度在实施中存在执行率高、效果差的尴尬困境;加之我国环境影响评价制度建设工作还处于起步阶段,与发达国家尚有差距。因此,笔者选取英国的环境影响评价制度进行研究,以和我国的环境影响评价制度进比较分析,目的是为我国的环境影响评价制度完善提供经验借鉴与理论依据,具有重要的学术理论意义。

第一,环境影响评价制度是我国借鉴先进国家经验的制度移植,我国环

境影响评价制度的健全需要不断地借鉴发达国家该制度建设的多元元素,在比较与借鉴中寻求更合理、更科学和更规范的制度运行模式。正如 Lundquist (1978) 提到,“国家解决环境问题的制度的比较研究常常会出现重要的和实用的提议以提高所研究制度的有效性”^①。因此,对英国与我国的环境影响评价制度进行比较研究,这会为我国环境影响评价制度在实践中反映出来的问题提供相应的对策与经验,并进一步完善之。

第二,英国在 18~19 世纪进行史无前例的工业革命时,醉心于“烟囱式”的工业繁荣,尚无环境意识。当饱受环境污染之害后,英国早期环境治理主要采取的是命令控制模式,与我国的环境治理和环境立法理念基本相似。可以说,我国当前所处的环境问题突发阶段及亟须的破局形势与英国工业革命后的很长一段时期内的情势是极为相似的。中国与英国在环境污染形势背景以及环境法发展过程中所展现的阶段一致性、理念一致性以及制度建设相似性,使笔者萌生了以英国为分析样本进行比较研究的想法。英国与中国的环境影响评价制度在符合国情的历史时期各有其成功之处,详细的比较分析可以帮助我们充分了解英国环评制度的理论支持与实践经验,了解英国环境影响评价制度的运作模式,他山之石,可以攻玉,对我国的环评制度健全与完善具有重要的经验意义。

第三,英国较美国而言,确立环境影响评价制度比较晚,但英国在城镇和乡村规划法律体系下的“发展规划”(Development Control)在环境影响评价方面已经具有很好的效果。自 1948 年始,英国制定了土地利用规划制度,其中规定新的开发项目如果要实施的话,必须充分考虑该建设项目对环境可能造成的影响,一些可能会对环境造成重大影响的项目,在该法的规则中规定了环境评价的义务。可以说,一直以来英国都将环境影响评价制度作为编制规划或者审批许可程序的主要内容之一。因此,对于英国这一具有独特传承意义的环境影响评价制度进行比较研究,能够为我国环评制度的完善提供一种视角、一种思路,帮助我国了解英国环评制度的进展,为我们提供比较完善的资料,丰富这一比较研究的理论领域深度和广度。

第四,本书基于英国环评制度的环评对象、环评范围、环评程序,以及英国环评制度中的公众参与等方面,分析其制度运行模式,有助于从理论上继续丰富我国环境影响评价制度的研究领域,从微观比较的层次上推动中国

^① Lundquist L.J. The Comparative Study of Environmental Politics: From Garbage to Gold [J]. International Journal of Environmental Studies, 1978 (12): 89-97.



环境影响评价制度的完善和健全，具有重要的理论提升和指引意义。

1.1.2 实践意义

英国环境影响评价制度从其管理机制、管理手段和方式等都有较为完备和系统的立法框架，在环境影响评价对象、程序、参与方式等各项内容的规范中存在着特殊性。我国的《环境影响评价法》颁布于2002年，于2003年施行，在该部法律中，规定对于建设项目和规划应当进行环境影响评价，这在我国环评史上是里程碑性的事件。虽然如此，但与英国的环评立法与实务运作来说，我国环评中的问题与缺陷也很明显。在评价对象方面，一些对环境有重大影响的国家宏观决策没有被纳入；在评价程序方面，缺乏实质上的公众参与民主决策机制；在法律责任制度方面，对于项目建设者、环境影响评价者及审批者三方主体权责不清，对于不认真履行法定职责的漏评、错评等责任追究方面缺乏法律规范，降低了环境影响评价的实效性。本研究以英国环评制度为样本，分析其环评对象、环评范围、环评程序，以及公众参与等，分析其制度的设计、运行和实施的各方面，为我国环境影响评价制度的完善提供经验和理论依据，对于我国环评制度的实务运作具有重要的指导意义。环境影响评价制度的健全，既能有效推动我国环境法的发展完善，贯彻保护优先原则的落实和实施，又能从源头预防上促进我国环境保护事业的发展进步，推进我国生态文明法律制度的建设，全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体的总体布局，促进“美丽中国”的有序实现。

1.2 文献综述

1992年，联合国环境与发展通过《里约环境与发展宣言》，在本宣言中，明确规定将环境影响评价作为各国实施可持续发展战略的重要指导性原则。即“对拟议中可能对环境产生重大不利影响的活动，应进行环境影响评价，作为一项国家手段，并由国家主管当局做出决定”^①。1993年，联合国环境规划署制定《关于制订和定期审查环境法的方案》，在其中规定，“推动各国政府并酌情推动国际组织广泛适用环境影响评估程序，将其作为发展规划和评

^① 参见《里约环境与发展宣言》。

估可能对环境有害活动的影响的一个基本内容”^①。这两种文件可以看作是环境影响评价制度在国际上得到承认并进行推广的国际规范性文本，截至现在，有超过 100 个国家或地区在本国制定了有关环境影响评价制度的立法或政策。我国在 1994 年的《中国 21 世纪议程》中规定：“在有关立法中规定建立可持续发展影响评价制度，要求政府部门在制定政策、规划过程中和企业立项时，对可持续发展可能产生的影响做出评估。”^② 我国于 2002 年颁布《环境影响评价法》，其中规定我国环境影响评价的范围是规划和建设项目，对规划又可以分为总体规划和专项规划，这是我国立法第一次明确的环境影响评价制度性规定。2009 年，国务院颁布了《规划环境影响评价条例》，进一步明确了规划环评的审查主体及审查程序，规定了规划编制机关、审批机关、环保部门、社会公众等各方的权利义务，建立了规划编制、审批与规划环评之间的强制性制约机制。除了以上环境影响评价制度在国际和国内的发展和实践，有许多国内外学者就该制度进行了深入的研究。

1.2.1 国外文献综述

环境影响评价制度在各个国家不断健全和完善，环评范围也在逐渐扩展，即从建设项目扩大到政策、计划与规划，也就是说从单项的建设项目到战略环境影响评价。国外的环评实践推动了环评理论的不断进展，在这一领域，很多学者也进行了非常有益的探索与拓展。

有的学者以公众参与为基础来研究环评制度，具体而言，研究环评中公众参与的主体、参与的方式，公众意见的反馈机构与专家咨询的运行机制与程序等。如：《影响评价中的公众参与：一个社会学的视角》(Thomas Webler)，《环境影响评价中公众参与的实证理论分析框架》(Juan R. Palerm)，《环境影响评价中的公众参与：以西非尼日利亚天然气管道和油库项目案例分析》(Akeem Moroukeji Lawal 等)，《环境影响评价的公众参与空间智能系统》(Lei lei 和 Brian Hilton)，《社区影响评估》(Lichfield N.)。

有的学者研究环评的目的，环评的内容，环评的程序，对于环评结论的审批等。如：《环境影响评价包含间接影响：以投入—产出进行个案分析》(Manfred Lenzen 等)，《后现代时期的战略环境评价》(Thomas B. Fischer)，《环境影响评价：理论与实践》(P. Wathern)，《环境影响评价手册：影响与局

① 参见《关于制订和定期审查环境法的方案》。

② 参见《中国 21 世纪议程》。



限》(J. Petts),《环境影响评价导论》(John Glasson, Riki Therivel, Anderw Chadwick)。

还有的学者研究环评的具体面向,包括土地利用规划环评,空间规划战略环评,环评中的利益衡量等方面。如:《关于交通和土地利用的战略环境影响评价》(T. B. Fischer),《土地利用中的环境影响评价研究》(K. Jia 等),《不确定的背景下的土地利用决策制定:一个支持空间规划战略环境评价的方法》(C. Bragagnolo 和 D. Geneletti)。

1.2.2 国内文献综述

环境影响评价制度是我国最早实行的环境管理制度之一,我国《中华人民共和国环境保护法(试行)》(1979年)是我国环境影响评价制度的第一次立法探索。有学者认为,现代环境法的发展历史可以分为两个阶段,一个叫做“斯德哥尔摩时期”的环境法,一个叫做“可持续发展时期”的环境法^①。正是经过这两个时期的环境立法,我国环境影响评价制度得以在各项立法中确立,并开始发挥着重要的作用。国内学者对于环境影响评价的研究很多,从各个领域和方面都有较为深入的研究。

有的学者从制度立法方面进行了研究,关注环境影响评价的立法、制度设计和制度模式等:《关于战略环境影响评价制度立法的思考》(王曦、易鸿翔,2002),《英国战略环境影响评价进展与启示》(蔡玉梅、张晓玲、张文新,2006),《我国环境影响评价制度的不足与完善——以司法介入为救济途径的考察》(刘芙,2007),《逆向战略环境评价模式初探》(王伟、包存宽,2012)。

有的学者从环境制度具体实施和由此产生的法律问题进行研究,关注环境影响评价的有效性、复合性以及综合性问题:《〈环境影响评价法〉:环境问题从源头抓起》(曲格平,2003),《“战略环评”法律问题研究》(王灿发,2004),《论健全环境影响评价法律制度的几个问题》(蔡守秋,2009),《从决策“源头”控制环境污染损害——试析战略环境影响评价在我国的有效实施》(陈复、李海生,2012)。

有的学者从环境理论和环境单行法方向进行研究:《可持续发展与环境影响评价》(叶文虎、张辉,2012),《大气污染防治法(2000年)战略环境影响评价研究》(曹凤中、周国梅、任国贤等,2012)。

^① 蔡守秋. 环境资源法教程[M]. 武汉:武汉大学出版社,2001:82-117.

有的学者关注于国际环境影响评价制度引介研究或比较研究,将国外或港澳台地区的环境影响评价制度与中国的现行制度进行比较:《美、瑞等国关于环境影响评价的制度》(张文奎,1978),《关于美国的环境影响评价》(山田诚一、张其媛译,1979),《伦敦及英国南部污水污泥重金属环境影响评价》(D. J. Tester、冯克亮,1987),《中美环境影响评价制度若干问题比较》(何卫东,1996),《国外环境影响评价制度的启示》(王辉民、林蕴慧,1998),《美国的环境影响评价制度》(万劲波,2000),《内地与香港环境影响评价制度比较》(刘春华,2001),《中美战略环境影响评价制度的比较研究》(李爱年、胡春冬,2004),《中英建设项目环境影响评价制度比较》(乔会芝、曹健,2007),《瑞典的战略环境影响评价制度及我国的借鉴》(陈军辉、叶宏、任勇,2008),《欧美战略环评法律制度中的主体比较研究》(汪劲,2007),《加拿大环境影响评价程序及对我国的启示》(李醒,2013)。

有的学者注重跨界环境影响评价制度的研究:《跨界环境影响评价制度》(宋欣,2011),《跨界水道环境影响评价的法律与实践》(Owen McIntyre、秦天宝、蒋小翼,2012),《跨界环境影响评价:中国在国际河流利用中的义务》(边永民、陈刚,2014)。

总之,从上述研究现状可以看出,目前国内外学者的研究方向和成果主要集中于:进行理论分析,包括了从立法层面和具体制度的设立方面;研究战略环评;中外环评制度的比较研究;研究环评制度的实践与问题等。目前,虽有不少中外比较研究的文章,但是经过文献综述发现,发展中国家的环评与发达国家的环评制度比较以及实时进展研究还不多见,大部分研究资料不是一手获得且不是最新的外文文本材料;而外国学者的研究直接针对发展中国家环境影响评价法的研究甚少,尤其缺乏法制角度的专门研究。而就本研究方向而言,关于英国环境影响评价及中英比较研究的文献较少,仅有5篇相关研究成果,这就需要以英国的第一手资料为基础,进行深入的研究和比较,以期为我国环境影响评价制度的完善寻找新的借鉴依据和规范基础。

1.3 研究内容与研究方法

1.3.1 研究内容

本书以中国和英国的环境影响评价制度为研究对象,通过研究英国的环评制度理论构造与实务运作,对比中国环评制度的制度设计与实务操作,发

现问题,寻找对策,从而完善我国环评制度。研究以环境影响评价制度的含义、特征、性质、功能等一般原理的论证为基础,探究英国环境影响评价制度的源流与发展,重点考察了英国环境影响评价制度的历史演变和发展趋势,从环评规范对象与环评范围、环评的规范程序、环评中的公众参与等方面展开了深入的分析和比较,系统地阐释了两个国家在环境影响评价制度的设计、运行方面的主要内容和独特之处。本书将通过中英两国环境影响评价的深入比较,发现英国环评制度的先进之处,借鉴其先进经验,从比较的视角,为我国环境影响评价制度的完善提供理论依据与实务操作方法。

1.3.2 研究方法

本书的研究方法是理论与实际结合、历史与现实对照,采用比较分析法、实证分析法等展开系统深入的研究,以社会学、经济学和生态学的相关原理为基础进行分析对照,以达到研究目的。

(1) 比较分析法。运用这一方法,就是要对中国和英国环评制度进行比较研究,研究两国环评制度的具体设计。还要对现行制度主要规范和实践等进行比较,以为我国环境影响评价制度的完善寻求可资借鉴的新领域。

(2) 实证分析法。本研究旨在研究中国和英国环境影响评价制度的运行实务与运行现状,分析两国环评制度在实践运行中的经验与教训,提出我国环评制度运行中的问题所在,以发现问题为基础,寻找适合于具体情况的对策,从而以英国的经验为依据,对我国环评制度的完善与实践运行进行规范设置。

(3) 综合分析法。环境影响评价制度是重要的环境法律制度,它的运行和发展离不开传统法学理论及环境科学、生态学、环境经济学、社会学、经济学等相关学科的理论方法的支撑。因此,应当综合各学科的理论支撑,从环境影响评价的法律依据、制度设计、运行模式等方面综合归纳,以综合分析法分析该制度的缺陷与不足,并对之进行系统完善。

(4) 系统分析法。本研究要求以系统论为基础,将研究对象作为一个整体来进行综合审视和整体研究。本书将力争以系统、综合的视角,在充分收集资料的基础上,定量与定性分析相结合,结合中英比较的研究分析,对我国环境影响评价制度建设和法律运行的现实和未来进行深入全面的分析判断,以得出具有前瞻性和可行性的建议。

1.4 主要观点与创新之处

本书选取英国环境影响评价制度作为比较研究的对象,研究英国环评制度的理论、发展、制度设计与运行等各个方面,以期能为我国环境影响评价制度的发展提供相应的理论支持与运行实务经验,从我国的实际情况出发,建构我国的环境影响评价制度。就全书来说,主要观点和创新之处如下。

第一,本书对英国环境影响制度的理论论据与实务运行进行全面分析,并和我国的环境影响评价制度进行比较研究,综合剖析我国环境影响评价制度的缺陷,寻找适合我国具体情况的环境评价制度建构与方法。

第二,我国环评制度自2002年《环境影响评价法》颁布以来获得了迅速的发展,制度建设取得了很大的成效,但相应的制度设计与实施中所存在的问题并不易实现自查。因此,通过比较研究,依据英国环评制度的制度设计与实务运行经验,进行比较分析,分析我国环评制度中的问题所在,能有效推进我国环境影响评价制度的发展。

第三,战略环境影响评价制度是完善中国环境影响评价制度的重要面向。我们应从参与主体、评价步骤、评价对象及报告书的内容等逐渐完善战略环评,而其中最重要的是,要将立法和政策,还有计划纳入战略环境影响评价的范围。

第四,替代方案也是环境影响评价制度的重要内容之一。我国《环境影响评价法》中未规定任何关于替代方案的内容,这不能不说是一大遗憾,而对比英国的环境影响评价制度,替代方案占据非常重要的位置。我们应当通过修改《环境影响评价法》,将替代方案进行较为明确的规定,这是环境影响评价制度发挥其制度功能与价值实现的重要路径,也是贯彻环境法上预防原则的重要制度性措施。

第五,我国环境影响评价制度的完善需要健全公众参与环评和监督制度。一方面,应明确公众参与的主体和对象范围,通过参与形式和法律效力的明确等程序性规定保证公众的实质参与;另一方面,应健全环境影响评价制度中的司法审查和环境行政公益诉讼的内容,这是保证环境影响评价制度的重要保证。

2 环境影响评价制度的一般原理

环境影响评价是指：“对拟议中的建设项目在兴建前即可行性研究阶段，对其选址、设计、施工等过程，特别是运营和生产阶段可能带来的环境影响进行预测和分析，提出相应的防治措施，为项目选址、设计及建成投产后的环境管理提供科学依据。”^① 通过环境影响评价目的是减少建设或规划，在实施过程中，可能造成的环境污染和生态损害，维护民众的健康与福祉，也达到生态环境保护的需要。1964年在加拿大召开的国际质量评价学术会议上柯德威尔第一次提出环境影响评价的概念。1966年，美国众议院的科学研究小组，第一次采用了“环境评价”的表达，美国1969年通过了《国家环境政策法》（National Environmental Policy Act, NEPA），在这部法律中，首次以法律的形式确立了环境影响评价制度（Environmental Impact Assessment, EIA），该部法律被称为“环境大宪章”，规定：“联邦政府的所有部门对人类环境质量具有重大影响的各项提案或法律草案、建议报告以及其他重大联邦行为，均应当由负责经办的官员提供一份包括下列事项的详细说明：拟议行为对环境的影响；拟申请方案实施后对环境可能产生的负面影响；提案行为的各种替代方案；拟申请方案实施后可能产生难以弥补和修复的资源消耗。”^② 这意味着，对环境品质有任何重大影响的法案，还有联邦政府的开发行为，都要提出环境影响说明书（Environmental Impact Statement, EIS）。1978年，美国国家环境质量委员会（U. S. Council on Environmental Quality, CEQ）制定了《国家环境政策法实施条例》（CEQ 条例），明确了环境影响评价制度在实务中的具体操作要求，并有其明确的程序性保证。

自环境影响评价制度通过立法以来，“该制度已经成为美国环境法律体系的重要组成部分，并被世界其他国家和地区效仿，《里约环境与发展宣言》确认了环境影响评价制度，随后，世界银行也采用了该项制度。这也说明了环

① 参见《中国大百科全书·环境科学》“环境影响评价”条目，中国大百科全书出版社2002年版，第216页。

② 参见美国《国家环境政策法》第102条。