

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 环境影响评价法释义

卞耀武/主编



法律出版社
LAW PRESS

中华人民共和国法律释义丛书
全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会编

中华人民共和国 环境影响评价法释义

主 编 卞耀武(全国人大常委会法制工作
委员会副主任)

副主编 安 建(全国人大常委会法制工作
委员会经济法室主任)

法律出版社

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/卞耀武主编.
北京:法律出版社,2003.1
(中华人民共和国法律释义丛书)
ISBN 7-5036-4117-7

I.中… II.卞… 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 003911 号

法律出版社·中国

出版/法律出版社	编辑/法规出版中心
总发行/中国法律图书公司	经销/新华书店
印刷/北京北苑印刷有限责任公司	责任印制/张宇东
开本/850×1168 1/32	印张/6.75 字数/162 千
版本/2003 年 2 月第 1 版	印次/2003 年 2 月第 1 次印刷
法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)	
电子邮件/info@lawpress.com.cn	电话/010-63939796
网址/www.lawpress.com.cn	传真/010-63939622
法规出版中心/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)	
电子邮件/law@lawpress.com.cn	
读者热线/010-63939629 63939633	传真/010-63939650
中国法律图书公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)	
传真/010-63939777	销售热线/010-63939792
网址/www.Chinalaw-book.com	010-63939778
书号:ISBN 7-5036-4117-7/D·3835	定价:12.00 元

本书撰稿人：

卞耀武 安 建 刘左军 赵 雷 王 翔

出版前言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部分参与立法的同志编著。该丛书以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给各行各业普及宣传法律提供系统、权威的培训教材,同时也会为广大读者学习理解法律提供有益的帮助。

法律出版社法规中心

目 录

第一部分 绪 论

环境影响评价的基本法律规范	卞耀武 (1)
---------------------	-----------

第二部分 释 义

第一章 总 则	(7)
第二章 规划的环境影响评价	(21)
第三章 建设项目的环境影响评价	(38)
第四章 法律责任	(59)
第五章 附 则	(71)

第三部分 附 录

附录一：中华人民共和国环境影响评价法及相关

法律	(75)
中华人民共和国环境影响评价法	(76)
中华人民共和国环境保护法	(86)
中华人民共和国海洋环境保护法	(94)
中华人民共和国水土保持法	(115)
中华人民共和国大气污染防治法	(123)
中华人民共和国水污染防治法	(138)
中华人民共和国固体废物污染环境防治法	(150)

附录二：相关的说明、汇报、报告、意见

关于《中华人民共和国环境影响评价法(草案)》

的说明	(164)
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	(172)
九届全国人大常委会第三十次会议分组审议 环境影响评价法(草案)的意见	(176)
建设部、国土资源部、国家林业局对环境影响 评价法(草案)的意见	(179)
各省、自治区、直辖市和中央有关部门对环境 影响评价法(草案)的意见	(184)
中央有关部门对环境影响评价法(草案修改 草稿)的意见	(192)
法律、行政法规、规章对有关的规划种类的规 定	(199)
后 记	(205)

第一部分 绪 论

环境影响评价的基本法律规范

卞耀武

环境影响评价法的法律草案于二〇〇〇年十二月提请国家最高立法机关审议,历时二十二个月,于二〇〇二年十月通过。这部法律的审议过程之所以较长,主要是因为制定这部法律是要确立环境影响评价这项新的法律制度,或者说是要在已有环境影响评价的有关规定的基础上,根据实际情况总结已有经验,形成一部新的、专门的法律,确立一项较现有制度更为系统的法律制度。

由于环境影响评价涉及面很广,涉及到多个领域、多个层次,因而各个有关部门以至社会多个方面对这部法律的制定表示关注,特别是对法律中的若干主要事项,从不同的角度,不同的需要、不同的实践经验中,提出许多见解,作出进一步的考虑,还有不少积极的建议。因此经过对这部法律中所需涉及的多项重要规范,反复论证,讨论协商,协调修改意见,推敲修改方案,实际上也就是注重集中各方意见,集聚众人智慧,共同努力制定一部适合中国国情,适应当前和发展需要的推进环保事业的法律。这个过程也反映了社会各界、国家各有关部门、各个地方对环境保护立法的重视、支持和认真的态度,以及对此作出的实际努力。这部法律在全

人大常委会表决通过时,共有 127 人参加表决,其中 125 人赞成,2 人弃权,无人反对,这表明最高立法机关绝大多数组成人员对此部法律是关心支持的。

下面对环境影响评价法的几项内容作些介绍分析:

一、立法目的

制定环境影响评价法的基本目的,在这部法律的总则中作出了明确表述,就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。这里表明,进行环境影响评价其着眼点在于预防,或者说是考虑预防的需要,而对可能造成的环境影响进行分析、预测和评估,提出有关预防的对策,这是必要的,是符合和维护国家利益、人民利益的,是适应了国家实施可持续发展战略的需要。关于进行环境影响评价的对象,在立法目的中确定为是规划和建设项目,这是一种适应现阶段实际情况的选择,是有可行性的。

二、关于对规划的环境影响评价

根据现行法律、行政法规的规定和现实的情况,由各级人民政府或政府部门为了一定的目的而制定的规划是比较多的,数量较大,要求不同,作用也有区别,如何对其进行环境影响评价,也就有了不同的认识、不同的主张。最后归结起来主要有两种考虑,一种是采用同一种评价方式,另一种是对规划加以区别也对评价方式加以区分。

经过反复讨论、协调,决定对规划环评采取分类一并对评价方式加以区分的方案。由于这个方案符合规划的实际情况,可操作性也较强,能有效地推进环境影响评价制度的实施,得到各有关方面的赞同,因而成为环境影响评价法的重要规范。其主要之点为:

一是,对属于是宏观的、长远的综合性规划以及预测性、参考

性的指导性规划,要求在规划编制过程中同步进行环境影响评价。对此,在法律中相应地规定,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或者说明。

二是,对属于是指标、要求比较具体的规划,一般称作专项规划的,可以要求单独编写该规划的环境影响报告书,并对报告书进行审查。因此在法律中相应地规定,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、自然资源开发的有关专项规划,应当在该专项规划上报审批前,组织进行环境影响评价,并向审批该专项规划的机关提出环境影响报告书。

三是,为了增强规划环境影响评价的可操作性,协调相关方面的关系,因此在环境影响评价法中专门规定,进行环境影响评价的规划的具体范围,由国务院环境保护行政主管部门会同国务院有关部门规定,报国务院批准。

三、关于建设项目的环境影响评价

这是这部法律的重要内容,由于对建设项目的环境影响评价在一些相关的法律中作出了若干规定,行政法规中也有许多进一步的规定,在实践中积累了较多的经验,因此在环境影响评价法中作出有关规定时,重视将一些成熟的、行之有效的经验上升为法律的条款,对一些已有的制度加以完善补充,提高环境影响评价的水平,还有一些规范则是作为基本规定来表述,为其相关制度的具体化提供法律依据。

在有关建设项目环境影响评价的规定中,除了对法定权限、法定程序、法定内容、提供技术服务机构的资质、跟踪检查等内容作出规定外,还专门对以下四个方面作出有针对性的规定,即:

1. 为建设项目提供环境影响服务的技术服务的机构,对其所作的评价结论负责;2. 为建设项目环境影响评价提供技术服务的机构,不得与负责审批建设项目环境影响评价的环境保护行政主管部门或者其他有关审批部门存在任何利益关系;3. 任何单位和个人不得为建设单位指定对其建设项目进行环境影响评价的机构;4. 预审、审核、审批建设项目环境影响评价文件,不得收取任何费用。以上这些规定,其目的是有利于保证环境影响评价的客观、公正,促进提高评价的质量。

四、关于规划和建设项目环境影响评价之间的关系处理

规划和建设项目是两个相对独立的事项,而它们之间又有密不可分的关系,为了协调两者之间环境影响评价的关系,避免工作的重复,人力、财力、物力上的浪费,因此根据有关方面的反映和现实中可能出现的问题,在环境影响评价法中规定,建设项目的环境影响评价,应当避免与规划环境影响评价相重复;作为一项整体建设项目的规划,按照建设项目进行环境影响评价,不进行规划的环境影响评价;已经进行了环境影响评价的规划所包含的具体建设项目,其环境影响评价内容建设单位可以简化。这些规定的立法用意在于,重复的环境影响评价应当依法避免,爱惜人力、物力,讲究效率,当然它并不是该评的而不评,或者是削弱环境影响评价的作用。

五、关于法律责任

在环境影响评价法中专门设立法律责任一章,目的是保证环境影响评价法律制度有效地实施,对违反环境影响评价法律规定的行为追究相应的法律责任。在这部法律中作出有关规定时,注意了环境影响评价制度的特点,采取了符合这项制度实际情况的责任追究措施,作出有区别的惩处规定。比如对规划环境影响评

价规定,规划审批机关对依法应当编写有关环境影响的篇章或者说明而未编写的规划草案,依法应当附送环境影响报告书而未附送的专项规划草案,违法予以批准的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,由上级机关或者监察机关依法给予行政处分;又比如对建设项目环境影响评价则规定,建设项目依法应当进行环境影响评价而未评价,或者环境影响评价文件未经依法批准,审批部门擅自批准该项目建设的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,由上级机关或者监察机关依法给予行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。从上述两项规定中可以明显看出,不同的事项所追究的责任是有所不同的。

环境影响评价法中还有若干规定都是应当深入研究的,有些内容则会在实践中逐步加深认识和趋于完善,但是制定和实施这部法律的重要意义和积极作用则应充分肯定。

第二部分 释 义

第一章 总 则

第一条 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,制定本法。

【释义】 本条是对本法的立法目的的规定。一部法律的立法目的是指该部法律所希望达到的基本目标,是制定、解释及研究该部法律的依据和指针。根据本条规定,本法的立法目的是:

一、实施可持续发展战略

可持续发展,是指既满足当代人需求又不危及后代人满足其需求的能力的发展,强调的是环境与经济的协调,追求的是人与自然的和谐,其实质就是经济的健康发展应该建立在生态持续能力的基础之上。

在早期的环保活动中,人们往往单纯依靠技术的手段来解决环境问题,即通过技术的进步对因经济发展对环境造成的损害进行治理,从而达到保护环境的目的。这一方法将环境保护与经济发展相互孤立起来,容易造成二者的对立,即或是发展经济而忽视了环境保护,或者是保护了环境而阻碍了经济的发展。二十世纪七十年代以后,在关于经济增长和环境保护的关系的辩论中,萌发和形成了可持续发展的思想。1980年,联合国呼吁,必须研究自

然的、社会的、生态的、经济的以及自然资源利用过程中的基本关系,确保全球的持续发展。1983年,应联合国秘书长的要求,联合国发起成立了关心地球问题的世界环境与发展委员会,1987年,该委员会出版了关于环境与发展问题的报告即《我们共同的未来》,首次提出了“可持续发展”的概念。该报告对可持续发展的定义是“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。”其中表达了两个基本观点:一是人类要发展,尤其是世界贫困人民要发展;二是发展要有限度,不能危及后代人的发展。该报告还提出,当代存在的发展危机、能源危机、环境危机都不是孤立发生的,而是传统发展战略造成的,要解决人类面临的各种危机,只有改变传统的发展方式,实施可持续发展战略。联合国环境与发展大会在1992年《里约热内卢宣言》中,对可持续发展作了进一步的阐述,即“人类应享有与自然和谐的方式过健康而富有成果的生活的权利,并公平地满足今世后代在发展和环境方面的需要”。可持续发展战略思想后来逐渐被世界各国普遍接受。

我国作为一个发展中的大国,经济高速度发展,但资源消耗和环境污染也较为严重。在这种经济、资源与环境状况下,我国在解决环境问题上的回旋余地不大,无法沿用发达国家传统的“先污染、后治理”发展模式,只能寻求一种可持续发展的模式,走可持续发展之路。1992年8月中共中央和国务院批准的《中国环境与发展十大对策》第一条就明确提出“实行可持续发展战略”。1992年国家环保局和国家计委制定的《中国环境保护战略》、1993年9月国务院制定的《中国环境保护行动计划》、1994年3月国务院制定的《中国21世纪议程》等纲领性文件中,也反映了这一内容。1996年3月八届全国人大四次会议审议通过的《关于国民经济与社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要的报告》中明确提出,把科教兴国和可持续发展作为两项基本战略。2001年3月九届全国人大四次会议审议通过的《关于国民经济和社会发展第十个五

年计划纲要的报告》中也提出,要促进人口、资源、环境协调发展,把实施可持续发展战略放在更突出的位置。现在,实施可持续发展战略已经成为我国国民经济和社会发展的基本指导方针。

实现可持续发展的一个重要途径,就是把环境保护纳入综合决策,转变传统的经济增长模式。制定环境影响评价法,建立健全环境影响评价制度,也就是为了在规划和建设项目实施前就综合考虑到环境保护问题,从源头上预防或减轻对环境的污染和生态的破坏,从而保障和促进可持续发展战略的实施。

二、预防因规划和建设项目实施后对环境造成不良影响

预防为主,是环境保护的一项基本原则,即在环境与资源保护中,要采取各种预防性手段和措施,防止环境问题的产生或者将其限制在尽可能小的程度,而不是等环境污染和资源破坏产生以后再去想办法治理。根据以往环境保护的实践,环境问题产生以后再进行治理,在经济上要付出很大的代价,而且很多环境污染和资源破坏问题一旦产生,即使花费很大的代价,也难以恢复,有些生态系统具有不可逆性,一旦遭到破坏,就根本无法恢复。因此,以预防的手段避免环境问题的产生,是对过去环境保护实践深刻教训的总结,是环境保护的一项重要原则。

本法的立法目的在于预防因规划和建设项目实施后对环境造成的不良影响。对于规划来说,就是在规划审批之前,对规划实施后对环境可能造成的影响进行分析和预测,提出预防不良环境影响的对策和措施,以达到预防或减轻规划实施后对环境产生不良影响的目的;对于建设项目来说,就是在建设项目动工兴建之前,对它的选址、设计以及在建设施工过程中和建成投产后可能对环境造成的影响进行预测和评估,提出相应的环保对策和措施,从而预防和减轻该项目实施后对环境造成的不良影响。

三、促进经济、社会和环境的协调发展

协调发展,是指为了实现经济、社会的可持续发展,必须使环

境保护与经济建设、社会发展相协调,将经济建设、城乡建设与环境建设一起,同步规划、同步实施、同步发展,以达到经济效益、社会效益、环境效益的统一。

强调经济、社会 and 环境的协调,是维持地球生态系统平衡的客观要求,是实现可持续发展的基础,是由于环境问题的特点以及解决环境问题的手段的特殊性决定的。当今世界的环境问题,主要是由于人类的经济和社会活动造成的。一方面,发展经济带来了环境问题,而严重的环境污染和资源破坏又会反过来影响经济的健康和可持续发展;另一方面,经济的发展可以创造大量的物质财富,为解决环境问题提供必要的物质基础。因此,保护环境与促进经济和社会发展是相互联系、相互制约、相互促进、不可分割的统一整体,二者必须协调发展。既不能片面追究经济效益而忽视环境损害的严重后果,也不能为了环保而放弃经济发展,不能刻意要求环境保护超越现实经济的承受能力。应该在发展经济中解决环境问题,在环境问题的解决中求得经济、社会的健康和可持续发展。

制定环境影响评价法,对规划和建设项目进行环境影响评价,预防和减少规划和建设项目实施后对环境造成的不良影响,最终目的也在于避免和减轻环境问题对经济和社会发展的负面影响,使经济和社会在健康的、可持续的轨道上进行,从而达到促进经济、社会和环境协调发展的目的。

第二条 本法所称环境影响评价,是指对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估,提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施,进行跟踪监测的方法与制度。

【释义】 本条是对法律所称环境影响评价的含义的规定。

一、首先应当注意的是,从严格意义上讲,环境影响评价与环境影响评价制度是两个不同的概念。环境影响评价是在长期进行