

林宗浩◎著

环境影响评价 法制研究

与韩国相关法制的比较分析为视角

HUAN JING YING XIANG PING JIA
FA ZHI YAN JIU

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

教育部留学回国人员科研启动基金资助出版

林宗浩
◎ 著

环境影响评价 法制研究

与韩国相关法制的比较分析为视角

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

环境影响评价法制研究：与韩国相关法制的比较分析为视角/林宗浩著. —北京：中国法制出版社，
2011.3

ISBN 978-7-5093-2525-4

I. ①环… II. ①林… III. ①环境影响评价法—对比
研究—中国、韩国 IV. ①D922.684②D931.262.6

中国版本图书馆CIP数据核字 (2011) 第001449号

责任编辑：袁笋冰

封面设计：李 宁

环境影响评价法制研究

HUANJINGYINGXIANGPINGJIAFAZHIANJIU

著者/林宗浩

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880×1230毫米 32

版次/2011年3月第1版

印张/10.75 字数/231千

2011年3月第1次印刷

中国法制出版社出版

书号ISBN 978-7-5093-2525-4

定价：40.00元

北京西单横二条2号 邮政编码100031

传真：66031119

网址：<http://www.zgfzs.com>

编辑部电话：66010483

市场营销部电话：66017726

邮购部电话：66033288

前 言

气候变化导致的全球性连锁反应，如地球两极冰山的融化、海平面的逐年上升及“气候难民”的出现等，日益深刻地影响着人类的生存与可持续发展。为切实保护环境与资源，人类通过诸多制度和手段来应对全球性的环境问题。如环境影响评价、排污权交易、绿色壁垒等。但考虑到环境问题的特点（不可恢复性和不可预测性等），环境保护的首要原则，应重在提前预防。而环境影响评价制度作为事前预防原则的最重要的制度体现，是迄今为止人类发明的环境保护措施中最为有效的制度。因此，环境影响评价制度的完善与否是一国、甚至全球环境问题能否得到有效解决的关键。

我国已从2003年9月1日起，开始实施《环境影响评价法》。该法的制定与实施，可谓十年来中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，标志着中国的环境立法和资源立法步入了一个新的阶段。随后，我国又陆续颁布了《公众参与环境影响评价暂行办法》、《环境信息公开暂行办法》及《规划环境影响评价条例》等相关法规或规范性文件，对环境影响评价制度中的规划环评和公众参与等作出了较为具体的规范。

韩国的环境影响评价制度从1979年正式确立以来，已经历了30多年的发展过程。其间，从环境保全法到专门的环境影响评价法的制定；从单一的环境影响评价制度到包括环境、交通、人口等综合

影响评价制度的发展等，都显示出了韩国环境影响评价制度发展的艰辛历程与丰富的实践经验。而这些制度发展与实践经验无疑会给我国相关制度的建设，提供有益的制度与经验参照的模式。特别是在海洋环评与司法审查方面，为我国提供了很多值得借鉴和参照的制度模式和实践经验。如海洋环评与陆地环评制度分开实施的尝试和司法审查方面，着重对程序瑕疵进行审查的实践经验等。

我国与韩国是同属于儒家文化圈和大陆法系的国家。在经济发展与文化传统等各方面，有很多相似之处。与欧美国家相比，韩国在经历工业化和城市化过程中，为解决开发与环境保护的相互协调，所尝试的实践经验，对我国相关制度建设更具有现实意义。特别是在引进和实施具有浓厚的英美法程序色彩的环境影响评价制度方面，如何将环评制度的程序性特点得以充分保障，始终是大陆法系国家共同面临的最大的挑战和难题。也正因如此，韩国在环境影响评价制度方面的立法与司法实践，对我国相关制度的完善，更具有现实的参照价值。

一、基本思路

在环境问题日益严峻的今天，必须提倡事前预防，而非事后补救。因为环境资源一旦被破坏或受到污染，将很难得以彻底恢复。毋庸置疑，事前预防原则是环境法的首要原则，现今风险社会时代更是如此。而诸多环境保护制度中，环境影响评价制度是最能体现事前预防原则的，也是最有效的环境保护手段之一。环境影响评价制度的根本宗旨在于通过广泛的社会协商和参与，为政府的开发决策提供科学、合理的建议，并尽量减少对环境的不良影响。因此，环境影响评价制度的核心就在于公众参与。而现阶段，与分散的公众相比，组织化的环保团体的参与，则显得更为必要。

另外，由于环境问题的地域性和跨国界等特点，有必要进一步

探讨地方和国际环境影响评价制度。因我国各地方经济发展水平存在较大差距，环境保护的要求也各有不同。而且环境问题的跨国界特点，又要求必须与相邻各国，加强越境环评方面的合作和协调。

最后，有必要进一步探讨司法审查制度。如果公众的参与权、知情权等最终得不到司法救济，环境影响评价制度也就形同虚设了。而环境影响评价制度的程序性特点，又决定对其审查不同于一般的行政诉讼。对环境影响评价司法审查的重点在于程序瑕疵的认定与对项目许可决定的效力问题。

二、基本结构

本书由五章内容组成。第一章是环境影响评价的概况。这一章节主要探讨了环境影响评价的概念、发展、功能、与其他环境政策手段之间的关系；环境权理论与环境影响评价；世界各国的环境影响评价制度等内容。由于美国是世界上首创环评制度的国家，在制度实践方面，具有典范意义。因此，在美国的环评制度的相关介绍方面，占了较大的篇幅。

第二章是环境影响评价法制的发展与主要内容。这一章节主要探讨了中韩两国环境影响评价制度的主要内容与比较借鉴等内容。考虑到海洋环评的重要性，专门介绍了韩国的海洋环境影响评价制度，特别是与陆地环评分别实施的制度实践及对我国的借鉴意义等。

第三章是环境影响评价中的公众参与制度。这一章节中，主要探讨了公众参与的一般理论与制度实践、环境影响评价中的公众参与制度、中韩公众参与制度的比较与借鉴等内容。因为知情权是参与权的前提和重要保障，在这一章节中，还着重探讨了两国的信息公开制度的主要内容。

第四章是地方与国际环境影响评价制度。在地方环境影响评价

制度方面，主要介绍和探讨了上海市和首尔市的地方环境影响评价条例与比较借鉴等内容；在国际环境影响评价制度方面，主要围绕着《埃斯波条约》和《奥胡斯公约》及相关双边文件等内容，探讨了构建我国与各邻国加强环境影响评价制度的必要性和可行性问题。

第五章是环境影响评价的司法审查。因为环境影响评价的司法审查属于环境行政诉讼的范畴，所以这一章节中，主要考察了两国环境行政诉讼制度，特别是环境行政诉讼的起诉要件（如原告适格、受案范围等）和程序审查等内容。

三、研究方法 with 意义

在研究方法上，主要以比较借鉴的视角，采用历史分析法、案例分析及社会统计分析等方法，努力构建我国环境影响评价制度的理想模式和整体框架。现今，我国对环境影响评价制度的研究已成为一大热门，但大部分都是对环境影响评价制度一般性的介绍。虽然有些研究已延伸到公众参与等部分，但对其他领域，如地方或国际层面上，如何实施或司法审查等领域，却无人问津。如果本书的研究能引起学界或实践部门对环评制度其他方面的浓厚兴趣和关注，将感到非常欣慰。此外，本书对韩国在此领域的相关制度，做了较为全面的介绍，这在国内尚属首次，也相信会提供一定的参考价值。附录中包含了韩国的《环境政策基本法》和《综合影响评价法》，这也为读者在参照韩国的相关法条的规定方面，提供了较为客观的原始资料。

四、环境影响评价制度的重要启示

环境影响评价制度的重要性不仅体现在环境法制领域，更为重要的是，环境影响评价制度的实践将深刻地影响着中国法制发展的未来。正如革命性的环境法向传统法理学提出严峻的时代挑战一样，环境影响评价制度，也预示着中国法制发展的趋势。环评制度

的重要启示主要体现在以下几个方面。

首先，我国法制应从现行的“事后救济模式”向“事前救济模式”转变。环境影响评价的制度实践告诉我们，一旦政府规划确立或对建设项目做出许可决定之后，相关利害关系人通过诉讼的方式得到救济是十分艰难的。这一方面是由于诉讼制度本身的限制（如原告适格或受案范围的规定），另一方面是由于法院对其司法审查的局限性（主要是专业知识的限制）。而且从成本效益的角度看，事后救济的方式明显成本大，而收效甚微。因此，有必要从早期阶段，如政策规划的制定或立法阶段开始，建立卓有成效的相关评价或协商制度，切实保障公众的广泛参与和充分反映专家的意见，尽量减少事后纠纷的发生及扩大化。

其次，应大力加强程序法制的建设。我国是大陆法系国家，保障实体性权利的程序性制度还相对落后。但是“无救济，即无权利”，如果没有相关的程序制度作为保障，所谓“权利”也就无法得到实现。环评制度本质上属于程序法制度，在相关程序制度（如行政程序法）还未确立的情况下，环评制度难以发挥其制度功能，法院也难以对其进行有效的司法审查。而且随着社会专业化程度的日益提高，行政机关的裁量判断的因素也会更加显著。因此，只有加强和完善程序法制，才能对行政行为进行有效地监督和限制。

最后，应尽快确立公益诉讼制度。我国的诉讼制度，原则上属于主观诉讼。无论是民事诉讼，还是行政诉讼，只有法律保护的权益受到侵害的人，才具有提起诉讼和获得救济的权利。但是这些法律保护的权益，大部分是私人（企业）的民事权益。有关环境公益的诉讼中，很多人因不具有诉权，就难以提起诉讼，这明显不利于环境公益的保护。因此，有必要尽快确立公益诉讼制度，进一步扩大提起诉讼的主体范围，促进“主观诉讼模式”向“公益诉讼模式”的转变。

目 录

第一章 环境影响评价制度的概况	1
第一节 环境影响评价制度的概念	1
第二节 环境权理论与环境影响评价制度	17
第三节 世界各国的环境影响评价制度	28
第二章 环境影响评价法制的发展与主要内容	49
第一节 中国环境影响评价法制的发展与主要内容	49
第二节 韩国环境影响评价法制的发展与主要内容	78
第三节 中韩环境影响评价制度的比较与借鉴	93
第四节 韩国的海洋环境影响评价制度及启示	104
第三章 环境影响评价中的公众参与制度	119
第一节 公众参与的一般理论与制度实践	119
第二节 中国环境影响评价中的公众参与制度	125
第三节 韩国环境影响评价中的公众参与制度	158
第四节 中韩公众参与制度的比较与启示	184
第四章 地方与国际环境影响评价制度	194
第一节 中国地方环境立法与地方环境影响评价制度	195
第二节 韩国地方环境立法与地方环境影响评价制度	209
第三节 中韩地方环境影响评价制度的比较及启示	217
第四节 环境影响评价的国际条约及其在我国的 适用与实施	223

第五章 环境影响评价的司法审查·····	239
第一节 中国环境行政诉讼制度与司法审查·····	240
第二节 韩国的环境行政诉讼制度与司法审查·····	264
第三节 中韩环境影响评价司法审查的比较与借鉴·····	279
参考文献·····	284
附录·····	297
后记·····	333

第一章 环境影响评价制度的概况

第一节 环境影响评价制度的概念

一、环境影响评价制度的产生与发展

环境影响评价制度是在开发项目（包括规划等）的审批之前，事先调查或预测其对环境的影响，并审议各种替代方案，通过广泛的公众参与和相关信息的公布，提出预防或减轻不良环境影响的对策和措施，为决策机关提供科学合理建议的相关制度。

18世纪中叶，随着英国产业革命的迅速发展，近代资本主义生产方式使这些工业国家遭受到了严重的自然破坏，环境污染问题也日益升级。特别是二战结束以后，各国从军需生产体制向民用生产体制的转型，导致了超越其实际需求的大量生产和大量消费现象的产生，从而深刻且广泛地激化了环境问题。1960年以后，随着美国产业活动和欧洲的经济复兴，日本的高速增长，其他发展中国家的以经济开发活动等为主的工业化和城市化进程的加快，以及全球化的迅速蔓延，最终导致了世界范围内日益严重的公害现象的爆发。如世界上著名的八大公害事件。^①

① 八大公害事件是指比利时马斯河谷烟雾事件、美国洛杉矶光化学烟雾事件、美国多诺拉烟雾事件、英国伦敦烟雾事件、日本熊本水俣病事件、日本四日市哮喘事件、日本爱知米糠油事件、日本富山痛痛病事件等。其中，伦敦烟雾事件中就先后死亡人数就高达12000人。参见汪劲著：《环境法学》，北京大学出版社2006年版，第15页。

日益恶化的人类环境问题，开始引起了世界各国普遍的关注，并意识到了以前“先污染，后治理”的公害对策模式已难以应付或有效解决所面临的环境问题。1964年在加拿大召开的国际环境科学会议上，与会学者首次提出了“环境影响评价”的概念，但当时未被确立为正式的法律制度。

环境影响评价作为一国的法律制度，首先在美国得到了确立。为了更好地预防和减少对环境的破坏，1969年美国制定了《国家环境政策法》（National Environmental Policy Act，以下简称NEPA），并首次规定了环境影响评价制度（Environmental Impact Assessment，简称EIA）。环境影响评价制度被认为是美国环境政策的核心制度。因其能体现以预防为主原则的制度的有效性，而迅速为世界各国效仿和引进。迄今为止，已有100多个国家引进和实施了环境影响评价制度。后面将进一步介绍主要国家的环境影响评价制度。

欧盟（EU）在1985年制定了《环境影响评价指令》，明确了各成员国必须履行的具体职责。该指令于1988年开始生效，并进一步促进和加快了各成员国相关国内法的制定和完善。世界银行在1989年制定的运行指令中，也明确要求必须对投资贷款项目进行环境影响评价。1992年召开的里约大会上通过的《里约环境与发展宣言》（以下简称“里约宣言”）与《21世纪议程》（Agenda 21）中也强调，为实现可持续发展，项目开发前，应在有关利害关系人参与下，进行环境影响评价的必要性。比如，《里约宣言》中规定：“有可能对环境造成恶劣影响的开发项目必须进行环境影响评价，并将此以国家制度的形式确立下来”。^①

最近，各国普遍关注并确立了从决策源头进行环境评价的战略环评制度（Strategic Environmental Assessment）。我国在2002年制

① [韩]朴均星：《环境法》（第3版），博英社2008年版，第97～98页。

定的《环境影响评价法》，也把评价范围扩大到政府规划，从而为向战略环评制度的过渡奠定了重要基础。

二、环境影响评价的概念与功能

（一）环境影响评价的概念

要解决当今面临的环境问题，最好的方法是提前预防，尽量减少污染的发生。因为实践证明，污染发生后，再进行治理和补救的“先污染，后治理”方式，无论是成本的投入，还是取得的成效，都远远不能满足对环境保全和治理的要求。在人类发明和实施的诸多环境保全手段中，尤为体现预防为主原则的制度手段主要有环境标准、环境规划以及环境影响评价制度等。其中，环境影响评价制度因其具体、有效的特点，而备受世界各国的青睐和广泛采用。

评价（Assessment）的概念，首先应用于为征税，而对资产进行的评价或与损害赔偿有关的损害费用的评价等领域。后来，逐步推广到对技术开发的预测、评价以及建设项目的实施对周边环境的影响评价，即现在所说的环境影响评价领域。^①

人类行为对环境造成何种影响的评价方式，依据其对象和范围，可分为广义和狭义的评价。

1. 广义的环境影响评价

最广义的环境影响评价的概念是对环境有影响的一切人类活动，都进行预测和评价的制度的总称。这种最广义的概念不仅包括一般意义上的建设项目的环境评价和战略环境评价，还包括对产业活动中原材料采购、制造、销售、流通、消费以及废弃等，进行全过程环境影响评价的生产周期评价（Life Cycle Assessment, LCA）。^②

① 参见[日]浅野直人：《环境影响评价制度与法》，信山社1998年版，第1页。

② 参见[日]浅野直人：《环境影响评价制度与法》，信山社1998年版，第2页。

虽然最广义的环境影响评价是最严格、且最理想的评价模式，但因其范围极其宽泛和抽象，在现实中难以付诸实施。诸如，要对企业的生产、销售乃至消费的每个环节都进行评价，无论是人力、物力，还是其他社会成本的投入，都是难以实现的。

广义的环境影响评价制度，是指除了对建设项目的环评之外，还包括对影响环境的国家政策、规划、立法等决策行为进行评价的制度。从开发项目的早期决策阶段，就开始考虑其对环境的影响。可以说，广义的环境影响评价概念是包括或类似于战略环评的概念。如美国的环境影响评价制度与欧洲各国实施的战略环评制度，就属于广义的环境影响评价的范畴。^①

美国《国家环境政策法》第102条(2)(C)规定，政府的一切机关对可能影响人类的环境质量的立法以及其他主要联邦行为，应拟定详细的报告书。可见，美国的环境评价的范围是极其宽泛的，包括立法案和其他重要的联邦行为。关于战略环评的欧盟指令（SEA Directive）于2001年3月正式在欧洲议会通过审议，虽然对各成员国的具体要求不同，但建议至2004年7月为止，要在各国国内法中得到体现和适用。该指令还要求，对环境造成重大影响的规划编制过程，也应该进行环境评价。因此，环境评价的范围较之前只适用于建设项目，有了明显的扩大。^②

韩国《环境政策基本法》中规定的环境影响评价的概念，也属于广义的概念。2002年12月修改后的《环境政策基本法》新增加第28条，该条规定：“国家在编制实施对环境有重大影响的规划时，必须事先预测和分析该项目规划可能对环境造成的影响，并进行降低该项目对环境造成影响的环境影响评价。”按照韩国的《环境政

① 参见[韩]朴均星：《环境法》（第3版），博英社2008年版，第94～95页。

② Peter G.Davis：European Union Environmental Law, ASHGATE,2004, p.180.

策基本法》的规定，规划也包括在环境影响评价的范围之内。^①

我国2002年10月制定并颁布的《环境影响评价法》第2条规定：“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。”与之前的《建设项目环境保护管理条例》中只针对建设项目实施环境影响评价相比，其评价范围扩大到政府规划。新法包括了对规划的环评，从而为向战略环评制度的过渡奠定了良好的基础。但是由于其他相关的配套制度和措施（如行政程序法制等）还未出台或得以完善，因此现今，还很难说我国已确立了战略环评制度。

2. 狭义的环境影响评价

狭义的环境影响评价，是指只对建设项目实施的环境影响评价制度。例如，我国以《建设项目环境保护管理条例》等部门规章形式，只针对建设项目实施的环境影响评价制度。但是国内外的历史经验证明，同建设项目相比，政府的一些政策和规划对环境的影响范围更广泛、历时更持久，而且产生的影响更难以处理。

因此，如果只停留在狭义的环境影响评价制度层面，就很难有效地发挥该制度的真正功能，也很难贯彻预防为主的原则。所以必须逐步扩大评价范围，努力构建和落实广义的环境影响评价制度，即战略环评制度。

（二）环境影响评价制度的功能

1. 提供信息的功能

环境影响评价制度的首要目的在于，它能够使各种建设项目或

^① 在韩国对规划和建设项目的评价是由两个不同法律来调整和规范的。如规划的环评是由《环境政策基本法》，而对建设项目的环评则由《环境影响评价法》来调整和规范。有关具体内容将在下一章节中详细介绍，可参见林宗浩：“韩国的环境影响评价制度”，载《河北法学》，2009年第9期，第143～146页。

规划等在其立项或实施之前,就其实施后可能对环境造成的影响向政府机关和公众提供相应的信息,从而有助于政府决策部门最终决定是否实施该项目。

此外,环境影响评价制度还能够向建设项目所在地的地方政府或者附近居民,提供与因建设项目的实施而造成的对周边环境影响的相关信息,有助于项目所在地的公众更好地参与和监督,最终使该项目对周边环境的影响降至最小化。而且环境影响评价过程中的专家和公众的意见,还可以及时传递到建设单位或开发商,从而更好地调整项目规划,尽量寻求能减低周边环境影响的方案。因此,环境影响评价中的信息传递是双向的过程,双方都从中获益。^①

2. 为决策提供帮助

环境影响评价是一个有着多重功能目标的过程,它可以为决策提供支持。对决策者来说,在制定决策之前,通过环境影响评价,可以系统地考察某个拟开发活动或替代方案的潜在的环境影响。决策者在决策之前,结合环境影响报告书和规划项目的相关资料,进行综合考虑。通常,与成本—效益等分析技术相比,环境影响评价的评价范围更广,但可量化的内容可能较少。环境影响评价不能替代决策,但能帮助决策者权衡拟开发行为的得失,从而做出更加科学合理的决策。环境影响评价是开发商、公共利益团体以及规划者之间进行交流的潜在基础,能促使开发行为与环境之间的利益达到均衡。^②

3. 达成共识和引导功能

环境影响评价程序中,包含征求意见和公众参与的程序。这是

① 参见[日]浅野直人:《环境影响评价制度与法》,信山社1998年版,第30~31页。

② 参见[英]约翰·格拉森等:《环境影响评价导论》,鞠美庭等译,化学工业出版社2007年版,第5~6页。

环境影响评价中，不可或缺的重要环节。环境影响评价制度有效实施的关键，在于让更广泛的社会公众，通过各种途径和形式，参与征求意见，并达成共识，从而为政府的最终决策提供依据。由于任何项目规划都难免遇到来自各方面不同利益的分歧和冲突，如果能在审批该项目规划的环境影响评价阶段，通过各种公众参与方式征求意见并达成共识的话，之后的项目实施阶段就会减少各种阻力。

环境影响评价制度是实现可持续发展的重要手段。通过环境影响评价制度，能够最大限度地协调和平衡经济开发和环境保护二者的关系。环境影响评价制度要求规划编制机关，提供有关环境的信息，并编制和实施使环境影响降到最低的规划方案。虽然为了实现环境保全的目标，可以在事后进行规制，但规制的方式只限于遵守规定的现有标准，就难以达到预防之目的。另外，与项目实施阶段相比，规划阶段因投入少，可以就保全环境的具体措施，进行更全面的探讨。环境影响评价制度要求项目单位遵守一定的环境标准，并引导项目规划按照环境标准的要求进行调整，最终在诸多替代方案中，选定对环境影响最小的方案。

通过上述过程，环评制度可以有效地引导建设项目向“环境友好型”的项目转型和调整。^①

4. 有助于规范开发行为

很多开发商都把环境影响评价看作是各种开发活动之前，必须要跨越的障碍。而且他们还认为，在开发活动的审批过程中进行环评，既浪费时间，又浪费金钱。但事实上，环评对他们来说，是百利而无一害的。因为环评可以为开发项目提供一个框架，从而将环境与项目选择和设计等问题，同时加以考虑。因此，它有助于开发行为的规范化。即可以通过不断调整，来减少或消除项目对环境的

^① 参见[日]浅野直人：《环境影响评价制度与法》，信山社1998年版，第32页。