

基层环保知与行丛书

常用 环保法律

解读与实践

邹定春 著



中国环境科学出版社

基层环保知与行丛书

常用环保法律解读与实践

邹定春 著

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

常用环保法律解读与实践/邹定春著. —北京: 中国环境科学出版社, 2011.12

(基层环保知与行丛书)

ISBN 978-7-5111-0781-7

I. ①常… II. ①邹… III. ①环境保护法—基本知识—中国 IV. ①D922.68

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第242293号

责任编辑 连 斌

责任校对 尹 芳

封面设计 玄石至上

出版发行 中国环境科学出版社

(100062 北京东城区广渠门内大街16号)

网 址: <http://www.cesp.com.cn>

电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn

联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)

发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印装质量热线: 010-67113404

印 刷 北京东海印刷有限公司

经 销 各地新华书店

版 次 2011年12月第1版

印 次 2011年12月第1次印刷

开 本 787×1092 1/16

印 张 17.75

字 数 390千字

定 价 42.00元

【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载, 违者必究】

序 言

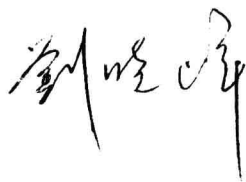
党的“十七大”明确提出，以科学发展观为指导，要加大环境保护力度，建设资源节约型、环境友好型社会。加强环境保护，建设生态文明，已成为党和政府一项十分重要的政治任务，关系着我国经济社会的可持续发展，关系着我们的子孙后代。国家已把环境保护上升至前所未有的政治高度，但在一些地方，忽视环保而只顾经济增长的片面发展观仍然存在。眼下金融危机仍在蔓延，各地为贯彻中央“保增长、保民生、保稳定”的要求，争相上项目、争投资，在这一过程中，环境承载力与环境容量的压力在不同程度地加剧，一些污染转移、重复建设、“两高一资”的企业及违法违规建设的项目也有“死灰复燃”的趋势。这就使得一些地区环境恶化、环境安全隐患长期存在的现象向纵深拓展和加深。这样的环境形势不容乐观。应该说，现在的基层环境保护管理部门在处理经济发展与环境保护的关系中还遇到诸多难题。要突破这一困境，必须以科学发展观为指导，采取强有力的推进措施予以解决。

面对党中央、国务院和人民群众对环境保护越来越高的要求，面对日益严峻的环境形势，怎样做好基层环境保护工作，是基层环境保护工作者面临的一个迫切问题。我在四川省工作期间，分管环保工作，了解基层环保工作的艰巨性。深深感到，我国环保工作在思路、内容、地位等方面已发生了根本性、战略性转变，并将随着环保事业的深层推进进入实现新跨越的历史时期，市、县一级环保部门处在整个环保系统大厦的底层，是环境法律法规、政策的宣传者、捍卫者，是环保工作的实践者，是环保形象的塑造者，其工作作风、工作效能和机构建设直接关系到环保工作的执行力、满意率和创新力。传统思想观念和工作方式是制约基层环保工作发展的重要因素。如果我们不能转变观念，调整方式，创造性地开展工作，就很难担负起新时期环保工作的重任。因此，我们应首先了解基层环保工作的艰巨性，抓住问题的症结才能一一予以破解。

“知行合一”作为我国古代传统哲学命题之一，是明朝思想家王守仁在其著作《传习录》中提出来的。“知行原是两个字说一个功夫”，可见，他所谓“知行合一”是指知中有行，行中有知，知与行是一个相互渗透的过程。但是现在所讲的“知行合一”是立

足于马克思主义辩证唯物论的知行统一观的基础之上，提倡理论与实践密切结合，强调认识与实践的辩证关系，“知”以“行”为基础，在总结“行”的基础上产生和完善“知”，继而又以“知”来指导“行”。如此循环往复，不断地深化和发展认识，提高认识世界和改造世界的能力。环境保护是功在当代、利在千秋的伟大事业，处理好“知”与“行”的关系显得尤其重要。

本书就是从基层环境保护工作的角度，探讨环境保护“知”与“行”的关系。作者是一个地级市的环保工作者，长期在基层工作，有比较丰富的基层工作经验。在工作实践中，勤于学习，善于思考，结合基层环境保护工作实际，就统筹城乡环境保护、提高环境执法水平、提高环评审批行政效能、环境监测能力建设、增强环境应急处置工作能力、污染减排工作、新型工业化道路、饮用水水源保护、环保机构改革等方面进行了探讨。文中既有未雨绸缪的前瞻性研究，又有实际操作层面的具体措施，对加强基层环境保护工作有参考借鉴作用。



中国农工民主党中央副主席
全国政协常委、副秘书长
原四川省副省长

2009年8月2日

目 录

读我国《环境影响评价法》谈如何完善环评制度的思考.....	1
一、制定《环境影响评价法》具有深刻的经济社会背景.....	5
二、《中华人民共和国环境影响评价法》要点解读.....	5
三、完善环评制度的思考.....	21
读我国新《水污染防治法》析我市水环境状况及工作方向.....	25
一、《水污染防治法》的概念及历史沿革.....	25
二、再次修订《水污染防治法》的原因和必要性.....	26
三、《中华人民共和国水污染防治法》要点解读.....	28
四、新《水污染防治法》的创新与突破.....	58
五、我市水环境现状和存在的问题.....	64
六、下一步的工作方向.....	65
读《大气污染防治法》析如何加强我市大气环境监管工作.....	67
一、1995 年修订《大气污染防治法》的原因及修改内容.....	68
二、2000 年再次修订《大气污染防治法》的原因及修改内容.....	71
三、《中华人民共和国大气污染防治法》要点解读.....	74
四、修改后的《大气污染防治法》增加或者补充的重要内容.....	97
五、下一步《大气污染防治法》修订重点.....	97
六、加强我市大气环境监管工作，确保我市大气环境质量.....	99
读《环境噪声污染防治法》谈加强噪声污染防治工作.....	100
一、《环境噪声污染防治法》立法背景.....	100
二、《环境噪声污染防治法》要点解读.....	104
三、切实加强我市噪声污染防治工作.....	114
读《固体废物污染环境防治法》析如何加强我市危险废物管理.....	116
一、《固体废物污染环境防治法》的历史沿革和修订原因.....	116
二、《固体废物污染环境防治法》修订的指导思想和原则及主要内容.....	117
三、《固体废物污染环境防治法》要点解读.....	120

四、我市危险废物管理的思考.....	157
读《放射性污染防治法》析如何加强我市核技术应用的环境监管工作.....	160
一、射线的发现及《放射性污染防治法》的历史沿革.....	160
二、《放射性污染防治法》要点解读.....	162
三、加强核技术应用项目的环境监管工作，确保我市核与辐射环境安全.....	183
读我国《清洁生产促进法》析全面推进我市清洁生产工作.....	186
一、制定《清洁生产促进法》具有深刻的经济社会背景.....	186
二、《清洁生产促进法》要点解读.....	188
三、认真落实科学发展观，全面推进环保系统清洁生产工作.....	195
四、大力发展循环经济，探索我市清洁生产发展新路径.....	198
读《循环经济促进法》析全面推进我市循环经济工作.....	201
一、为什么要制定《循环经济促进法》.....	201
二、《循环经济促进法》要点解读.....	204
三、我市循环经济工作现状及下一步工作思考.....	259
真学真懂真用环保法律法规推进依法行政工作.....	269
诗词六首.....	273
后 记.....	277

读我国《环境影响评价法》

谈如何完善环评制度的思考

2010 年 1 月

要学懂弄通《环境影响评价法》，首先就应当弄清环境、环境要素、环境质量、环境容量、环境影响、环境评价等概念。

环境是指周围所在的条件，对不同的对象和科学学科来说，环境的内容也不同。从环境保护的宏观角度来说，环境就是人类的家园——地球。人类生活的自然环境，主要包括：岩石圈、土圈（即土壤圈）、水圈、大气圈、生物圈。

生物圈的概念是由奥地利地质学家休斯（E. Suess）在 1875 年首次提出的，是指地球上有生命活动的领域及其居住环境的整体。它包括海平面以上约 10 000 米至海平面以下 11 000 米处，其中包括大气圈的下层，岩石圈的上层，整个土壤圈和水圈。但绝大多数生物通常生存于地球陆地之上和海洋表面之下各约 100 米厚的范围内。如果把地球看作一个足球大小，那么生物圈就比一张纸还要薄。和人类生活关系最密切的是生物圈，从有人类以来，原始人类依靠生物圈获取食物来源，在狩猎和采集阶段，人类和其他动物基本一样，在整个生态系统中占有一席之地。但人类会使用工具，会节约食物，因此人类占有优越的地位，会用有限的食物维持日益壮大的种群。

在人类发展到畜牧业和农业阶段，人类已经改造了生物圈，创造围绕人类自身的人工生态系统，从而破坏了自然生态系统。随着人类社会的不断发展，人口数量不断增加，人工生态系统的范围也不断扩大，而地球的范围是固定的，因此自然生态系统不断地缩小，许多野生生物灭绝。

从人类开始开采矿石、使用化石燃料以来，人类的活动范围开始侵入岩石圈。人类开垦荒地，平整梯田，尤其是自工业革命以来，大规模地开采矿石，破坏了自然界的元素平衡。

自 20 世纪后半叶，由于人类工农业蓬勃发展，大量开采水资源，过量使用化石燃料，向水体和大气中排放大量的废水、废气，造成大气圈和水圈的质量恶化，从而引起全世界的关注，使得环境保护事业开始出现。

现在，随着科技的发展，人类活动已经延伸到地球之外的外层空间。目前有上千件垃圾碎片在外层空间环绕地球旋转，大至火箭残骸，小至空间站宇航员的排泄物，严重影响对外层空间的观察和卫星的发射。人类的环境已经超出了地球的范围。

环境总是相对于某一中心事物而言的。环境因中心事物的不同而不同，随中心事物的变化而变化。围绕中心事物的外部空间、条件和状况，构成中心事物的环境。我们通常所称的环境就是指人类的环境。

《中华人民共和国环境保护法》则从法学的角度对环境概念进行阐述：“本法所称环境是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体，包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、风景名胜区、自然保护区、城市和乡村等。”由此可见，从环境保护的角度来说，环境就是环境保护的对象，它有三个特点：一是其主体是人类；二是其内容既包括天然的自然环境，也包括人工改造的自然环境；三是不含社会环境（治安环境、文化环境、法律环境等）。

环境要素也称作环境基质，是构成人类环境整体的各个独立的、性质不同的而又服从整体演化规律的基本物质组分。环境要素分为自然环境要素和社会环境要素，但通常是指自然环境要素，包括水、大气、生物、岩石和土壤以及声、光、电磁辐射等。环境要素组成环境的结构单元，环境结构单元又组成环境整体或称环境系统。地球表面各种环境因素及其相互关系的总和即地球环境系统。

环境质量一般是指一定范围内环境的总体或环境的一些要素对人类生存、生活和发展的适宜程度。自然环境质量又可分为大气环境质量、水环境质量、土壤环境质量、生物环境质量等。

环境质量是环境系统客观存在的一种本质属性，可以用定性和定量的方法加以描述的环境系统所处状态。人有品质高尚和卑微之分，商品也有性能的优劣之别，那么如何来衡量环境的好坏呢？衡量环境的好坏就是看环境质量，环境质量就是指环境要素的好坏。

在一个特定的、具体的环境中，环境不仅在总体上而且环境内部的各种要素都会对人群产生一些影响。因此，环境对人群的生存和繁衍是否适宜、对社会经济发展是否适宜、适宜程度怎么样等都反映了人对环境的具体要求，于是就产生了人对环境的一种评价。从这种意义上来说，环境质量优劣是根据人类的某种要求而定的。评价环境质量的优劣，应以国家颁布的环境质量标准为依据。这就产生了与环境质量紧密相关的环境质量标准体系。

自然环境质量再往细分就可分为物理环境质量、化学环境质量及生物环境质量。

物理环境质量是用来衡量周围物理环境条件的，比如自然界气候、水文、地质地貌等自然条件的变化，放射性污染、热污染、噪声污染、微波辐射、地面沉降、地震等自然灾害等。

化学环境质量是指周围工业是否产生化学环境要素，如果周围的重污染工业比较多，那么产生的化学环境要素就多一些；产生的污染比较严重，化学环境质量就比较差。

生物环境质量可以说是自然环境质量中最主要的组成部分，鸟语花香是人们最向往的自然环境，生物环境质量是针对周围生物群落的构成特点而言的。不同地区的生物群落结构及组成的特点不同，其生物环境质量就显出差别。生物群落比较合理的地区，生物环境质量就比较好，生物群落比较差的地区生物环境质量就比较差。

环境容量是在人类生存和自然生态系统不致受害的前提下，某一环境所能容纳的污染物的最大负荷量；或一个生态系统在维持生命机体的再生能力、适应能力和更新能力的前提下，承受有机体数量的最大限度。环境容量包括绝对容量和年容量两个方面。前者是指某一环境所能容纳某种污染物的最大负荷量。后者是指某一环境在污染物的积累浓度不超过环境标准规定的最大容许值的情况下，每年所能容纳的某污染物的最大负荷

量。环境容量，也可以说是指某一环境区域内对人类活动造成影响的最大容纳量。大气、水、土地、动植物等都有承受污染物的最高限值，就环境污染而言，污染物存在的数量超过最大容纳量，这一环境的生态平衡和正常功能就会遭到破坏。换言之，环境容量是指对一定地区（一般为地理单元），在特定的产业结构和污染源分布的条件下，根据地区的自然净化能力，为达到环境目标值，所能承受的污染物最大排放量。环境容量也可以根据不同的环境要素进行分类。

环境影响是指人类活动（经济活动和社会活动）对环境的作用和导致的环境变化以及由此引起的对人类社会和经济的效应。

环境影响评价简称环评，英文缩写 EIA，即 Environmental Impact Assessment，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，并进行跟踪监测的方法与制度。通俗地说就是分析规划实施或项目建成投产后可能对环境产生的影响，并提出污染防治对策和措施。环境影响评价，也可以说是针对拟议中的建设项目、区域开发规划和国家政策实施后可能对环境产生的影响（后果）进行的系统性识别、预测和评估。环境影响评价的根本目的是坚持在规划和决策中考虑环境因素，最终达到更具环境相容性的人类活动。

环境影响评价作为一种环保手段和方法，是在 20 世纪中期提出来的。第二次世界大战以后，全球经济加速发展，由此带来的环境问题也越来越严重，环境公害事件频繁发生，人们开始关注人类活动对环境的影响，并运用各个学科的研究成果，预测和评估规划中的人类活动可能会给环境带来的影响和危害，并有针对性地提出相应的防治措施。20 世纪 50 年代初，由于核设施环境影响的特殊性，开始系统地进行辐射环境影响评价。20 世纪 60 年代，英国提出环境影响评价“三关键”，即关键因素、关键途径、关键居民区，明确提出“污染源—污染途径（扩散迁移方式）—受影响人群”的环境影响评价模式。此时的环境影响评价只是作为一种科学方法和技术手段，为人类开发活动提供指导依据，是自觉的和没有规范的，没有法律约束力或行政制约作用。经过一段实践，1964 年在加拿大召开的国际环境质量评价会议上，学者们提出了“环境影响评价”的概念。1969 年，美国国会通过了《国家环境政策法》，首次以法律的形式将环境影响评价作为一项制度规定下来，该项法案于 1970 年 1 月 1 日起开始实施。该项法案要求：美国联邦政府在作出可能对人类环境产生影响的规划和决定时，应当确保环境资源和环境价值也能在作出决定时与经济和技术问题一并得到适当的考虑，同时对拟议中的对环境质量可能产生重大影响的行动提供各种可供选择的替代方案。为达到这一目的，联邦政府应综合利用自然科学和社会科学以及环境设计工艺的系统的、多学科的方法，并与环境质量委员会进行磋商，确定并发展各种环境影响评价的方法和程序。环境影响评价应当征求依法享有管辖权或者拥有特殊的专门知识的联邦机构的意见，同时应当向公众公布。

由于环境影响评价制度的实施对防止环境受到人类活动的侵害具有科学的预见性，这项制度很快就在世界范围广泛传播，为许多国家和地区在环境立法中确立。加拿大 1995 年颁布的《环境评价法》、新西兰 1991 年颁布的《资源管理法》、英国 1988 年和 1989 年分别颁布的《城乡规划（环境影响评价）条例》和《环境评价条例》、日本 1997 年颁布的《环境影响评价法》、我国台湾省 1994 年颁布的《环境影响评估法》等，都对环境影响评价制度作了规定。同时，为了在全球范围内促进环境影响评价的发展，有关国际组

织也在有关文件中对环境影响评价制度加以规定。如 1989 年世界银行发布的《环境评价操作指导》，明确环境评价是世界银行贷款借贷方的责任；亚洲开发银行在《项目筛选环境指南》《银行程序中的环境考虑》《工业和电力开发项目环境指南》等文件中也作了类似规定。此外，经济合作与发展组织 1992 年发布的《发展合作项目环境影响评价实用指南》也对国家间在环境影响评价方面的协调和合作问题作了规定。

我国作为一个发展中大国，为了更好地促进环保工作的开展，在 20 世纪 70 年代末也开始吸收国外的先进经验，建立我国的环境影响评价制度。我国环境影响评价制度的发展，大体上可以分为：引入和确立阶段（1973—1979 年）；规范和建设阶段（1980—1989 年）；强化和完善阶段（1990—1998 年）；提高阶段（1999—2002 年）；新拓展阶段（2003 年—）。经过 40 余年的发展，环境影响评价的内涵也得到不断提高：已从对自然环境的影响评价发展到社会环境的影响评价；自然环境的影响不仅考虑环境污染，还注重了生态影响；开展了环境风险评价；关注累积性影响并开始对环境影响进行后评价；环境影响评价的应用对象也从最初单纯的工程项目，发展到区域开发环境影响评价和战略环境影响评价，环境影响评价的技术方法和程序也在发展中不断完善。

1978 年中共中央在批转国务院关于《环境保护工作汇报要点》的报告中，首次提出了进行环境影响评价工作的意向。1979 年 9 月颁布的《环境保护法（试行）》，在第六条、第七条对环境影响评价作出了具体的规定。此后，在有关法律和国务院及有关部门通过的一系列法规、规章中，都对环境影响评价制度作了规定。1998 年 11 月，国务院颁布了《建设项目环境保护管理条例》，其中在第二章以专章的形式对环境影响评价制度进行了规定。2000 年 11 月，全国人大环境与资源保护委员会向全国人大常委会提出了《中华人民共和国环境影响评价法（草案）》。九届全国人大常委会第十九次、第二十九次和第三十次会议分别于 2000 年 12 月、2002 年 8 月、2002 年 10 月对该项草案进行了三次审议，全国人大常委会法制工作委员会还将草案印发各省、自治区、直辖市、中央有关部门、部分企业和研究机构征求意见，并通过召开座谈会等多种方式，广泛听取意见。全国人大法律委员会和全国人大常委会法制工作委员会根据全国人大常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对草案进行了认真反复的修改。在 2002 年 10 月 28 日举行的九届全国人大常委会第三十次会议的全体会议上，委员们以 125 票赞成、0 票反对、2 票弃权的表决结果，通过了这部法律，国家主席江泽民同签发主席令予以公布，于 2003 年 9 月 1 日起施行。

在我国，环境影响评价制度是环境保护法律体系中的一项重要制度，也是行之有效的环境管理制度。其重要性主要体现在：从源头控制污染，参与国家综合决策；保证建设项目选址和布局的合理性；指导环境保护设计，强化环境管理；为区域的社会经济发展提供导向；促进相关环境科学技术的发展。作为协调环境与发展的调节器，环境影响评价制度对贯彻“预防为主”的基本原则，实现从“末端控制”到“全程控制”的环境管理模式的转变，实现可持续发展起着重要的作用。《环境影响评价法》的颁布实施，弥补了我国环境影响评价制度中的缺陷与不足，提高了环境影响评价工作的法律地位，有利于环境影响评价工作的公平、公正和公开。但同时由于各方面条件的限制，这部法律也留下了一些值得商榷之处。

一、制定《环境影响评价法》具有深刻的经济社会背景

《环境影响评价法》的立法背景是在环境影响评价制度的基础之上发展创立的，环境影响评价制度最早起源于美国。在我国，1978 年中共中央在批转国务院关于《环境保护工作汇报要点》的报告中首次提出了进行环境影响评价工作的意向。1979 年 5 月原国务院环保领导小组转发的《全国环境保护工作会议情况的报告》中提出了我国环境影响评价制度的概念。同年 9 月在《中华人民共和国环境保护法（试行）》中规定了环境影响评价制度。环境影响评价制度由于长期受到计划经济体制的影响，随着经济体制改革的深入，其在某些方面已经不能适应形势的发展和要求。针对这种情况，国务院制定了新的行政法规《建设项目环境保护管理条例》（以下简称《条例》）。目前，该《条例》第二章“环境影响评价”的规定，是中国对建设项目实施环境影响评价制度的基本法律依据。此《条例》是对环境影响评价制度的重大发展，但是它的缺陷也是显而易见的，它的制定依然不能满足生态和环保要求。因此，在九届全国人大上《环境影响评价法》被列入了立法计划。2002 年，经历了 20 多年的环境影响评价制度，终于被《环境影响评价法》所取代。这部法律的出台，是实施可持续发展战略，保障国民经济健康运行的迫切需要。毋庸讳言，我们在现代化建设中，也出现了严重的生态环境问题，影响了现代化建设事业的顺利进行，危害了广大人民的身体健康。追根溯源，无不是在制定规划和实施项目时考虑环境影响评价不周全所致。所以说，这部法律是现实社会发展的客观要求。

二、《中华人民共和国环境影响评价法》要点解读

（一）总则

法律“总则”一章的内容，通常是对一部法律的立法宗旨、适用范围、基本原则、管理体制等重要问题作出规定，对其他章节的规定具有概括和指导的作用。本法的“总则”一章共 6 条，分别对环境影响评价法的立法目的、适用范围、环境影响评价的含义和规定、环评应遵循的原则、环境影响评价鼓励公众参与、加强环境影响评价基础性工作等作出了规定。

1. 《环境影响评价法》的立法目的

立法目的：“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。”

（1）实施可持续发展战略。所谓可持续发展，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。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。

(2) 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经验, 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转性, 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。

(3) 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、社会和环境的协调, 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制约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。既不能片面追求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, 使经济和社会发展在健康的、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。

2. 环境影响评价的含义和规定

“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。”

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环保活动的实践中发展出来的一种科学方法或者说是一种技术手段, 通过这种方法或者手段来预防或者减轻环境污染与生态破坏。这种方法或者手段不是固定不变的, 而是随着理论研究和实践经验的发展, 随着科学技术的进步, 不断地改进、

发展和完善的。环境影响评价制度，则是国家通过法定程序，以法律或规范性文件的形式确立的对环境影响评价活动进行规范的制度。这一制度对环境影响评价的主体、对象、内容、程序等予以确定，具有强制执行力，任何单位和个人都不得违反，否则就要承担相应的责任。本法规定的环境影响评价是一个大的概念，既包括环境影响评价方法和手段，也包括环境影响评价制度。

环境影响评价的含义主要包括以下三方面的内容：① 运用各种科学技术手段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；② 根据预测和评估结果，针对规划和建设项目的具体情况，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施；③ 对评价结果进行跟踪监测，及时发现规划和建设项目实施中出现的问题，采取相应措施加以解决。

3.《环境影响评价法》的适用范围

法律的适用范围，也称法律的效力范围。包括法律的时间效力，即法律从什么时候生效和什么时候失效；法律的空间效力，即法律适用的地域范围；以及法律对人和事的效力，即法律对什么人（包括各种具有法律关系主体资格的自然人、法人和其他组织）的什么活动适用。

（1）空间效力：凡在中华人民共和国领域内和中华人民共和国管辖的其他海域内建设对环境有影响的项目，应当依照本法进行环境影响评价。“中华人民共和国领域”，是指我国主权所及的所有区域，包括领陆（领土）、领水和领空。但按照我国香港、澳门两个特别行政区基本法的规定，只有列入这两个基本法附件三的全局性法律，才能在这两个特别行政区适用。《环境影响评价法》没有列入两个基本法的附件三中，因此，香港、澳门两个特别行政区不适用本法。“中华人民共和国管辖的其他海域”，是指除领海以外，依照法律规定或者国际惯例，我国仍然享有管辖权的其他海域，包括毗连区、专属经济区和大陆架。根据我国领海及毗连区法的规定，我国的毗连区是领海以外邻接领海的宽度为 12 海里的一带海域。我国有权在毗连区内，为防止和惩处在我国陆地领土、内水或者领海内违反有关安全、海关、财政、卫生或者入境管理的法律、法规的行为行使管制权。根据我国《专属经济区和大陆架法》的规定，我国的专属经济区是我国领海以外并邻接领海的区域，从测算领海宽度的基线量起延至 200 海里；我国的大陆架，是我国海域以外依据我国陆地领土的全部自然延伸，扩展至大陆边缘的海底区域的海床和底土，如果从测算领海宽度的基线量起至大陆边缘的距离不足 200 海里，则扩展至 200 海里。根据《联合国海洋法公约》和我国《专属经济区和大陆架法》的规定，我国在专属经济区和大陆架享有主权性权利，有权保护和保全专属经济区和大陆架的海洋环境及其资源。

这里所指的“对环境有影响的项目”，主要是指该项目在建设过程中、建成投产后运行阶段和服务期满后，对其周围的大气、水、土地、森林、草原、生物等环境要素可能带来变化。这里的“项目”，是指按照固定资产投资方式进行的一切开发建设活动，包括国有经济、城乡集体经济、联营、股份制、外商投资、港澳台投资、个体经济和其他各种不同经济类型的基本建设、技术改造、房地产开发等各类建设活动。

（2）对事的效力：本法第九条所规定的范围内的规划应当依照本法规定进行环境影响评价。

我国在 20 世纪 70 年代末确立环境影响评价制度以后，主要适用于建设项目，即主

要对建设项目进行环境影响评价。《环境影响评价法》首次将政府及其有关部门制定的某些规划，纳入了环境影响评价的范围，使环境影响评价由单个的项目扩大到了规划。这些规划和具体建设项目之间，通常是“源头”和“末端”的关系。如果在制定规划时，就做好环境影响评价工作，对规划实施后可能造成的环境影响进行科学的分析、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，保证规划符合环境保护的要求，这显然有利于在更大的范围内，从源头上、总体上控制开发建设活动对环境的不良影响，促进实现可持续发展的目标。本法则以法律的形式，将环境影响评价制度的范围，从建设项目扩大到有关的规划，确立了对有关规划进行环境影响评价的法定制度。使我国的环境影响评价制度更趋完善。

4. 环境影响评价应当遵循的基本原则

环境影响评价的基本原则：“环境影响评价必须客观、公开、公正，综合考虑规划或者建设项目实施后对各种环境因素及其所构成的生态系统可能造成的影响，为决策提供科学依据。”

(1) 这里讲的“客观”，是指在进行环境影响评价时，有关单位和个人应当从事实出发，坚持实事求是的原则，不得带有任何主观的偏见，不得在评价中掺杂任何部门利益、地方利益或者其他可能影响评价质量的因素，严格遵循科学规律，运用科学的方法对客观的各种环境因素进行评价。

(2) 这里讲的“公开”，是指除了国家规定需要保密的情况以外，环境影响评价活动的有关情况应当依法向社会公开，征求有关单位、专家和公众的意见，吸收公众参与。公开的方式可以是多种多样的，如举行论证会、听证会、座谈会等。

(3) 这里讲的“公正”，是指有关单位和人员应当以独立、超脱的地位，不偏不倚地进行环境影响评价活动，严格依照法律、法规、规章规定的程序和方法进行环境影响评价文件的编写、审批等工作，不得厚此薄彼、区别对待。

(4) 同时，环境影响评价应当是一个综合性的评价，应当综合考虑规划和建设项目对各种环境因素及其所构成的生态系统可能造成的影响，综合考虑正面影响和负面影响，科学衡量利弊得失，为有关部门的决策提供科学依据。

5. 环境影响评价鼓励公众参与

“国家鼓励有关单位、专家和公众以适当方式参与环境影响评价。”

本法把公众参与作为环境影响评价中的一项重要原则加以规定。这一原则是指在环境保护过程中，有关单位和个人有权通过一定的途径，按照一定的程序，参与与其环境权益相关的决策活动，使得该项决策符合广大公民的切身利益。即除国家规定需要保密的情况以外，要求编制可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的规划、建设对环境可能造成重大影响的建设项目，应当以举行论证会、听证会等形式，公开征求有关单位、专家和公众的意见。

这一原则是民主理念在环境保护活动中的延伸。我国作为社会主义国家，历来坚持走群众路线，在从事各项事业建设的过程中一贯重视征求和听取群众意见。在环境保护活动中鼓励公众参与已经在我国有关的环保法律中作为一项重要内容规定下来，如 1996 年修订的《水污染防治法》、1996 制定的《环境噪声污染防治法》中，都规定了建设项目应当征求项目所在地单位和居民意见的内容。因为生活在某一区域的广大人民群众对该

区域的环境情况和环境变化有着最为直接的了解和感触，而且往往拥有许多专家短时间内难以掌握的信息和知识。在环境影响评价过程中，多听取有关单位和公众的意见，可以使有关部门更全面地了解和认识评价对象的环境状况，揭示出许多潜在的环境问题，提高环境影响评价的科学性和针对性，从而进一步提高决策的科学化水平。

对于这些意见，有关单位和部门应当认真考虑，在环境影响评价文件中应当附具对意见采纳或者不采纳的说明。

6. 环境影响评价要加强环境影响评价基础性工作

“国家加强环境影响评价的基础数据库和评价指标体系建设，鼓励和支持对环境影响评价的方法、技术规范进行科学研究，建立必要的环境影响评价信息共享制度，提高环境影响评价的科学性。国务院环境保护行政主管部门应当会同国务院有关部门，组织建立和完善环境影响评价的基础数据库和评价指标体系。”

(1) 环境影响评价首先是一种科学方法或者技术手段，是运用自然科学和社会科学的各个学科的研究成果，对评价对象可能涉及的自然生态、大气、水体、固体废物、水文、气象、地质、地震、土壤、作物、噪声、震动、动物、植物、水生生物、放射性、电磁波，以及社会经济、文物古迹和人体健康等多种因素进行分析、预测和评估，综合分析各种专项评价结果，得出评价结论，为决策提供科学依据。

环境影响评价的结论是否真实反映了客观的实际情况、具有一定的科学性，与评价所采用的方法和技术规范是否科学，以及评价中所涉及的各种环境因素是否完备、数据是否精确，都有着直接的联系。因此，加强环境影响评价的基础数据库和评价指标体系建设，鼓励和支持对环境影响评价方法、技术规范进行科学研究，对于提高环境影响评价的科学性，具有重要的意义。同时，环境影响评价涉及许多领域、关系到很多部门，需要运用多种数据信息。为了发挥各专业部门在各专业方面的信息优势，建立必要的环境影响评价信息共享制度，促进各部门、各单位之间在环境影响评价方面的信息交流和信息共享，对于更好地进行环境影响评价工作，是很有必要的。

(2) 由于环境影响评价的各项基础性工作涉及面比较广，需要各有关部门相互协作，共同做好这项工作。因此，本法规定，国务院环境保护行政主管部门应当会同国务院有关部门，组织建立和完善环境影响评价的基础数据库和评价指标体系。

(二) 规划的环境影响评价

本法第二章共 9 条，分别对应当进行环境影响评价的综合性规划的范围和评价方式、应当进行环境影响评价的专项规划的范围和评价方式、专项规划的环境影响报告书应当包括的内容、公众参与专项规划的环境影响评价的具体程序和要求、专项规划的环境影响报告书报送审查和审批的具体程序和要求、规划的环境影响的跟踪评价制度等作出了规定。

2009 年 8 月 17 日，国务院总理温家宝签署了中华人民共和国国务院第 559 号令，公布了《规划环境影响评价条例》，自 2009 年 10 月 1 日起施行。

环境影响评价制度，是环境保护工作中的一项重要法律制度。这一制度与建设项目中防治污染的设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用的“三同时”制度，排污单位的排污申报制度，排污收费制度，禁止超标排污制度，对严重污染环境的

单位实行限期治理的制度，对严重污染环境的工艺和设备实行淘汰的制度，正在逐步推行的污染物排放总量控制制度，对环境污染损害赔偿实行严格责任的制度等，共同构成环境保护的基本法律制度。在本法施行以前，按照我国《环境保护法》及《大气污染防治法》《水污染防治法》《环境噪声污染防治法》《固定废物污染环境防治法》《海洋环境保护法》等环境保护法律的规定，环境影响评价制度都是针对具体建设项目的。建设项目环境影响评价制度的确立和实施，对于贯彻以预防为主的环境保护方针，防止或减轻新的环境污染和生态破坏，发挥了十分重要的作用。但长期以来的实践也证明，仅对具体的建设项目进行环境影响评价，还不能满足全面保护环境、实现可持续发展的要求。相对于具体的建设项目而言，区域的建设和开发利用的规划，自然资源的开发利用规划和行业发展规划的实施，对环境造成的影响更为广泛、更为深远。这些规划和具体建设项目之间，通常是“源头”和“末端”的关系。如果在制定规划时，就做好环境影响评价工作，对规划实施后可能造成的环境影响进行科学的分析、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，保证规划符合环境保护的要求，这显然有利于在更大的范围内，从源头上、总体上控制开发建设活动对环境的不良影响，促进实现可持续发展的目标。

1. 应当进行环境影响评价的综合性规划的范围和评价方式

(1) 范围：是指由政府及政府有关部门组织编制的规划，不包括企业、事业单位自己组织编制的自身发展规划。

包括国务院有关部门和设区的市级以上地方人民政府及其所属部门组织编制的规划，如土地利用的有关规划；区域、流域、海域的建设、开发利用的规划；工业、农业、畜牧业、林业、能源、水利、交通、城市建设、旅游、自然资源开发的有关专项规划。

对于县级人民政府组织编制的规划，考虑到各地现有条件的不同情况，目前还不具备统一规定都要进行环境影响评价的条件，因此，本法第三十六条规定，授权由省、自治区、直辖市人民政府根据本地的实际情况，可以要求对本辖区县级人民政府组织编制的有关规划，参照本法的有关规定进行环境影响评价。

(2) 方式：对土地利用的有关规划和区域、流域、海域的建设、开发利用规划这类综合性的规划，其环境影响评价的方式，是由规划编制机关在规划编制过程中，组织进行环境影响评价，并编写作为规划组成部分的有关环境影响篇章或者环境影响的说明，而不采取另行组织编制规划的环境影响报告书和对报告书进行审查的环境影响评价方式。

2. 应当进行环境影响评价的专项规划的范围和评价方式

(1) 范围：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、自然资源开发等有关专项规划。

(2) 方式：对本条所列专项规划，应当在规划草案上报审批前，组织进行环境影响评价，另行编制规划的环境影响报告书，并按照本法第十三条的规定，组织对该环境影响报告书进行审查。

《环境影响评价法》对综合性规划和专项规划的评价方式分别进行了规定，对综合性规划和专项规划的具体范围，本法授权由国务院环境保护行政主管部门会同国务院有关