



环境影响评价的基本概念

环境影响评价是一门交叉性十分强的学科,也是一门技术性很强的学科。它是强化环境管理的有效手段之一,对确定经济发展方向和环境保护措施等一系列重大决策都有重要作用。充分了解环境影响评价的概念及相关层次,有助于更好地理解这门学科,同时更好地理解学习这门学科的意义。

一、环境影响评价

环境影响评价这一概念是在 1964 年加拿大召开的国际环境质量评价会议上首次提出的,是在人们认识到环境质量的优劣取决于人们对环境产生的影响,仅仅事后评价并无法保证其质量后,而提出的一个新概念。环境影响评价是指对拟议中的建设项目、区域开发计划、规划和国家政策实施后可能对环境产生的影响(或后果)进行的系统性识别、预测和评估,其根本目的是鼓励在规划和决策中考虑环境因素,使人类活动更具环境相容性。

各国对环境影响评价概念的解释并不完全一致,百科大词典中的解释是:“环境影响评价是为规划与决策服务的一项政策和管理手段,是识别、预测和评估拟议的开发项目、规划和政策的可预见的环境影响。”环境影响评价的研究结果可以帮助决策者和公众确定项目能否建设、以什么样的方式建设。环境影响评价并不做出决策,但对于决策者而言却是必须的。

我国在《环境影响评价法》中的解释是:“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。”这说明我国环境影响评价的对象包括规划和建设项目,而不包括政策。

二、环境影响评价的分层体系

最早规定环境影响评价对象的是美国《国家环境政策法》，它规定了应对联邦机构拟采取的主要“行动”可能产生的环境影响进行评估，其后，环境质量委员会对所谓的“行动”进行了解释，明确指出可以将其分成四类，即政策、计划、规划和项目，具体如下。

（一）政策

政策包括法规、规章，以及依照管理程序法做出的各种解释；公约或国际性的协议、条约；会导致联邦机构的计划或引起现有计划改变的有关政策性的正式文件。

（二）计划

计划包括联邦机构提出的或批准的、指导或规定联邦资源的使用方式的正式文件，根据这些计划，联邦机构会采取进一步的行动。

（三）规划

规划包括实施某项政策或计划的一系列的行动；联邦机构为实施某项法规或行政指令而作出的对机构资源进行分配的一系列决定。

（四）项目

项目即在特定的地域范围内的建设或管理活动，包括通过颁发许可证而批准的建设活动，以及其他的管理决策。

在这四个层次的“行动”中，项目层次的环境影响评价很快被许多国家采用，如瑞典、加拿大、澳大利亚、马来西亚等。我国也在 1979 年颁布的《中华人民共和国环境保护法(试行)》中以法律的形式正式规定了实施环境影响评价制度，但也只是针对建设项目。

这种状况在某种程度上造成了一种误解，即以为环境影响评价只是针对建设项目这一层次。随着许多学者认识到在战略层次上开展环境影响评价的必要性，战略环境评价的概念被提出，并且将其定义为在政策、计划和规划三个层次上的应用。通常来说，政策、计划和规划三个决策层之间并没有明确的界限，各国对其理解也偏差较大。其中，国际影响评价协会建议将其分别定义为：政策，指导性的意向（有明确的目标和优先的考虑），实际的或拟议的指令；计划，实施一般的或特定的一系列活动的战略或设计；规划，拟议的任务，在特定的部门或政策领域实施的活动或计划的手段。

在内容上，规划环境影响评价又可以大致地划分为两个方面：部门规划（或行业规划和专项规划）和区域性规划（或空间规划和土地利用规划）。

实际上，由于决策体系的不同，以及语言习惯的不同，这些概念的含义往往差别很大，尤其是对于“计划”和“规划”，在许多国家是可以互换的。中文中的“计划”和“规划”并没有明确的界限，于是现在比较公认的方法是把它们统称为“规划环境影响评价”。同时，由于战略环境评价目前主要是应用在开发计划和规划上，政策层次的应用还很不普遍，因此，目前许多有关战略环境评价的研究内容实际上都属于规划环境影响评价范畴。重新定义后的环境影响评价分层体系如图 1.1 所示。

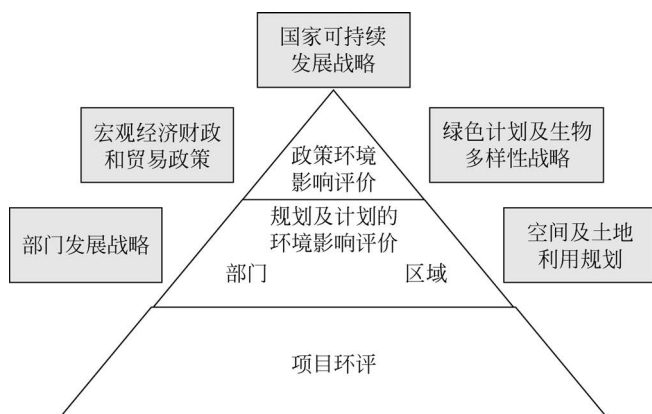


图 1.1 环境影响评价分层体系

规划环境影响评价的对象,应主要是区域发展规划及产业发展规划等,以便在规划决策中充分考虑其可能带来的显著环境影响,采取相应的对策及发展替代方案,从而克服单一建设项目环境影响评价存在的缺陷,更好地满足经济与环境协调发展的要求。我国的规划环境影响评价分为两个层次,上一层是综合性规划和专项规划中的指导性规划,这一层的规划综合性更强,决策层次更高。在现行的法规体系中,要求编制环境影响篇章或说明;下一层则是专项规划,规划的经济活动更具体,范围相对较小。在现行的法规体系中,要求编制环境影响报告书。规划环境影响评价是承上启下的环境影响预防性准入制度,对上衔接区域“三线一单”成果,论证规划确定的产业定位、发展规模和功能布局等的环境合理性,对下细化生态环境准入清单管控要求,为项目环境影响评价提供准入指导。规划环境影响评价应充分发挥优化空间开发布局、推进区域(流域)环境质量改善以及推动产业转型升级的作用,并在执行相关技术导则和技术规范的基础上,将空间管制、总量管控和环境准入作为评价成果的重要内容。

三、环境影响评价的意义

环境影响评价是一门技术性很强的学科,是强化环境管理的有效手段,对确定经济发展方向和环境保护措施等一系列重大决策都有重要作用,具体表现在以下几个方面。

(一) 保证开发活动选址和布局的合理性

合理的经济布局是保证环境与经济持续发展的前提条件,而不合理的布局则是造成环境污染的重要原因。环境影响评价是从开发活动所在地区的整体出发,考察开发活动的不同选址和布局对区域整体的不同影响,并进行比较和取舍,选择最有利的方案,以保证建设活动选址和布局的合理性。

(二) 指导环境保护措施的设计,强化环境管理

一般来说,开发建设活动和生产活动都要消耗一定的资源,给环境带来一定的污染与破坏,因此必须采取相应的环境保护措施。环境影响评价是针对具体的开发建设活动

或生产活动,综合考虑开发活动的特征和环境特征,通过对污染治理设施的技术、经济和环境论证,得到相对最合理的环境保护对策和措施,从而把因人类活动而产生的环境污染或生态破坏限制在最小范围内。

(三) 为区域的社会经济发展提供导向

环境影响评价可以通过对区域的自然条件、资源条件、社会条件和经济发展状况等进行综合分析,掌握该地区的资源、环境和社会承受能力等状况,从而对该地区发展方向、发展规模、产业结构和产业布局等作出科学的决策和规划,以指导区域活动,实现可持续发展。

(四) 推进科学决策、民主决策进程

环境影响评价是在决策的源头考虑环境的影响,并要求开展公众参与,充分征求公众的意见,其本质是在决策过程中加强科学论证,强调公开、公正,因此对我国决策民主化、科学化具有重要的推进作用。

(五) 促进相关环境科学技术的发展

环境影响评价涉及自然科学和社会科学等广泛领域,包括基础理论研究和应用技术开发。环境影响评价工作中遇到的问题,必然是对相关环境科学技术的挑战,进而可以推动相关环境科学技术的发展。

四、环境影响评价的原则

环境影响评价工作应突出其源头预防作用,坚持保护和改善环境质量。

(一) 依法评价

环境影响评价过程中应贯彻执行我国环境保护相关的法律法规、标准、政策,分析建设项目与环境保护政策、资源能源利用政策、国家产业政策和技术政策等有关政策及相关规划的相符性,并关注国家或地方在法律法规、标准、政策、规划及相关主体功能区划等方面的新动向。

(二) 科学评价

规范环境影响评价方法,科学分析项目建设对环境质量的影响,为决策提供科学依据。

(三) 突出重点

根据建设项目的工程内容及其特点,明确与环境要素间的作用效应关系,根据规划环境影响评价的结论和审查意见,充分利用符合时效的数据资料及成果,对建设项目主要环境影响予以重点分析和评价。

五、环境影响评价的程序

环境影响评价程序分为管理程序和工作程序。

(一) 我国环境影响评价管理程序

我国并没有专门的文件规定环境影响评价管理程序,但是在实践中参考了国际通行

的流程,建设项目的环境影响评价也是从分类管理、分级审批,即筛选开始的。建设方应根据最新的分类管理和分级审批的文件要求,自行明确编制环境影响评价文件(包括报告书、报告表、登记表)的类型及审批部门,可自主或委托具有环境影响评价文件编制经验的技术单位开展环境影响评价文件的编制工作,期间,需开展公众参与,调查公众的意见。环境影响评价文件需经生态环境部门评估或开展专家评审后出具评估意见,再报审批部门审批。建设方获得批文后方能施工,在施工结束后自主开展环保设施竣工验收工作,完成竣工验收报告(监测报告、调查报告)后方可正式投产,并需在正式运营期间开展跟踪评价和后评价。环境影响评价管理程序如图 1.2 所示。

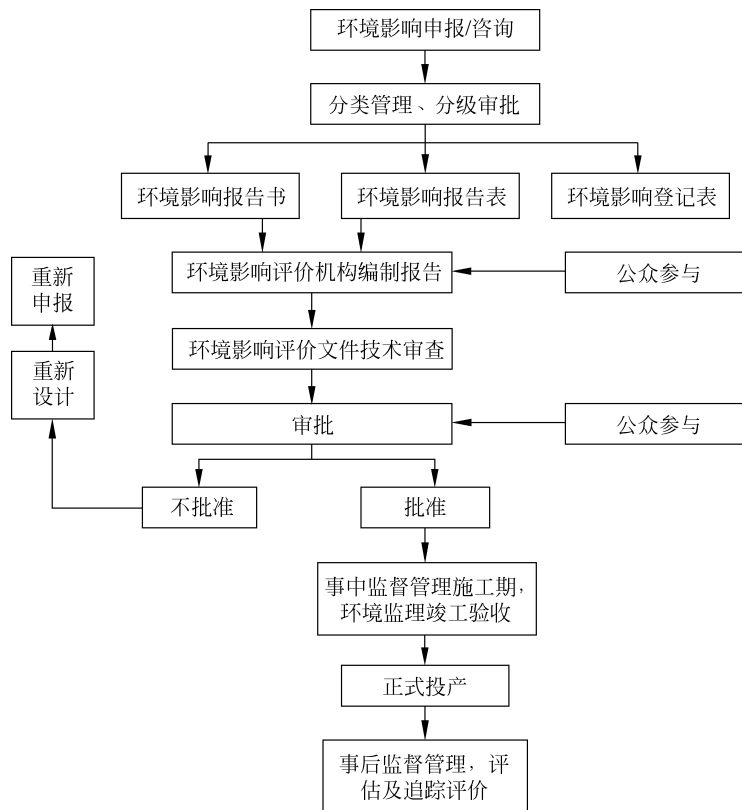


图 1.2 环境影响评价管理程序

在环境影响评价审批过程中,需以环境影响评价文件为载体。原环境保护部 2009 年 3 月 1 日修改颁布的《建设项目环境影响评价文件审批程序规定》中,明确规定了环境影响评价文件从申请与受理,审查,到最后批准的审批程序。

1. 申请与受理

建设单位按照《建设项目环境影响评价分类管理名录》的规定,组织编制环境影响报告书、环境影响报告表或者填报环境影响登记表,向环保部门提出申请,提交材料。

2. 审查

生态环境部门受理建设项目环境影响报告书后,认为需要进行技术评估的,由环境

影响评估机构对环境影响报告书进行技术评估,组织专家评审。评估机构一般应在 30 日内提交评估报告,并对评估结论负责。

3. 批准

经审查通过的建设项目,生态环境部门作出予以批准的决定,并书面通知建设单位;对不符合条件的建设项目,生态环境部门作出不予批准的决定,书面通知建设单位,并说明理由。

我国的规划环境影响评价实行审查制而非审批制,且仅对专项规划的环境影响报告书开展审查,环境影响的篇章或者说明则作为规划草案的组成部分直接报送规划审批机关。

规划环境影响评价审查办法由《专项规划环境影响报告书审查办法》(原国家环境保护总局第 18 号令,2003 年)、《关于进一步规范专项规划环境影响报告书审查工作的通知》(环办〔2007〕140 号)加以规定。具体而言:专项规划编制机关在报批专项规划草案时,应将环境影响报告书一并附送审批机关;专项规划的审批机关在作出审批专项规划草案的决定前,应当将专项规划环境影响报告书送同级环境保护行政主管部门,由同级环境保护行政主管部门会同专项规划的审批机关对环境影响报告书进行审查。

环境保护行政主管部门应当自收到专项规划环境影响报告书之日起 30 日内,会同专项规划审批机关召集有关部门代表和专家组成审查小组,对专项规划环境影响报告书进行审查;审查小组应当采取会议等形式进行,必要时可以进行现场踏勘,并提出书面审查意见。

参加审查小组的专家,应当从国务院环境保护行政主管部门规定设立的环境影响评价审查专家库内的相关专业、行业专家名单中,以随机抽取的方式确定。专家人数应当不少于审查小组总人数的 1/2。

环境保护行政主管部门应在审查小组提出书面审查意见之日起 10 日内将审查意见提交专项规划审批机关。

专项规划审批机关应当将环境影响报告书结论及审查意见作为决策的重要依据。专项规划环境影响报告书未经审查,专项规划审批机关不得审批专项规划。在审批中未采纳审查意见的,应当作出说明,并存档备查。

(二) 环境影响评价工作程序

我国环境影响评价的主要技术工作由环境影响评价机构完成。对于环境影响评价机构而言,环境影响评价的工作是从接受建设单位委托开始的,直至环境影响评价文件报批结束。环境影响评价工作一般分为三个阶段,即调查分析和工作方案制定阶段,分析论证和预测评价阶段,环境影响报告书(表)编制阶段,具体工作程序如图 1.3 所示。

环境影响评价工作主要体现在环境影响报告书的编制上,因为环境影响评价程序中各环节的内容都会反映到环境影响报告书中。环境影响报告书的内容一般包括概述、总则、建设项目工程分析、环境现状调查与评价、环境影响预测与评价、环境保护措施及其可行性论证、环境影响经济损益分析、环境管理与监测计划、环境影响评价结论和附录附件等内容。编写报告书时,文字应简洁、准确,文本应规范,计量单位应标准化,数据应真

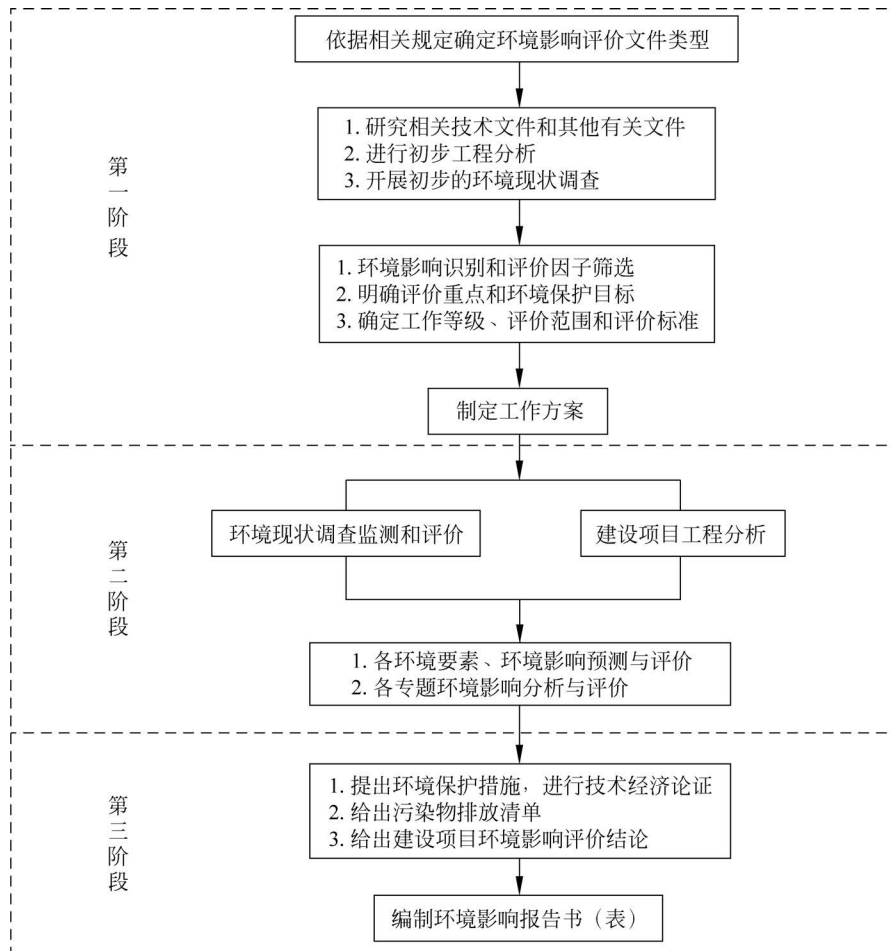


图 1.3 环境影响评价工作程序图

实、可信,资料应翔实,应强化对先进信息技术的应用,图表信息应满足环境质量现状评价和环境影响预测评价的要求。

环境影响报告表应采用规定格式,可根据工程特点、环境特征,有针对性地突出环境要素或设置专题开展评价。

环境影响报告书(表)内容涉及国家秘密的,应按国家涉密管理有关规定进行处理。

思 考 题

- (1) 如何理解我国环境影响评价分层体系间的对应关系?
- (2) 如何理解环境影响评价对环境污染的预防意义?

环境影响评价制度

环境影响评价是一项法律制度,是实现经济建设和环境建设同步发展的主要手段,在许多国家的环境管理中发挥着巨大的作用。我国是最早实施环境影响评价制度的国家之一,已形成了一套独有的管理体系。帮助读者了解我国环境影响评价体系的组成和特点,是本书的主要目标之一。

第一节 环境影响评价制度的由来

环境影响评价制度是指把环境影响评价工作以法律、法规或行政规章的形式确定下来,从而必须遵守的制度,是法律中关于在进行对环境有影响的建设和开发活动时,应当事先对该活动可能给周围环境带来的影响,进行科学的预测和评估,制定防止或减少环境损害的措施,编写环境影响报告书或环境影响报告表,报经环境保护主管部门审批后再进行设计和建设的各项规定的总称。

1969年美国颁布《国家环境政策法》,要求所有的联邦机构必须对拟采取的“行动”可能产生的环境影响进行全面和充分分析。该项法案自1970年1月1日起实施,从此环境影响评价成为一个系统化、程序化的制度,许多国家和国际性组织(如世界银行等)先后采纳了该项制度,以在决策拟议的行动方案能否实施前,充分考虑其可能产生的环境影响并提出能够缓解此类影响的措施。

在美国制定环境影响评价制度后,许多国家和组织纷纷效仿,如1970年世界银行设立环境与健康事务办公室,对其每个投资项目的环境影响作出审查和评价;瑞典(1970年)、苏联(1972年)、加拿大(1973年)、澳大利亚(1974年)、马来西亚(1974年)、德国(1976年)、菲律宾(1979年)、泰国(1979年)等也相继建立了环境影响评价制度;1974年联合国环境规划署与加拿大环境部在加拿大联合召开了第一次环境影响评价会议;1984年5月联合国环境规划署理事会在第12届会议中,建议组织各国

环境影响评价专家进行环境影响评价研究,为各国开展环境影响评价提供了方法和理论基础;1987年6月联合国环境规划署理事会作出“关于环境影响评价的目标和原则”的第14/25号决议;1992年联合国环境与发展大会在里约热内卢召开,《里约环境与发展宣言》原则十七宣告:“对于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,并作为一项国家手段,应由国家主管部门作出决定。”这标志着环境影响评价作为一项有效的支持可持续发展的手段,已得到国际社会的普遍认可,目前已有100多个国家建立了环境影响评价制度。

第二节 我国环境影响评价制度的发展

由于历史的原因,我国的环境保护工作开始于20世纪70年代,而环境影响评价一直是其重要的组成部分。我国环境影响评价的发展历程,基本与环境保护工作的发展历程一致,可大致分为五个阶段。

一、准备阶段(20世纪70年代)

1973年8月,第一次全国环境保护会议在北京召开,会议通过的“全面规划、合理布局、综合利用、化害为利、依靠群众、大家动手、保护环境、造福人民”的环境保护工作方针初步孕育了环境影响评价的思想。此后,在我国一些大城市中,开展了区域性的环境质量的现状评价。1979年9月,我国颁布了《中华人民共和国环境保护法(试行)》,该法以法律的形式正式规定了我国实施环境影响评价制度。

二、发展阶段(20世纪80年代)

1981年颁布的《基本建设项目环境保护管理办法》对环境影响评价的适用范围、评价内容、工作程序等作了较为明确的规定,把环境影响评价制度纳入基本建设项目审批程序中。1986年3月颁布的《建设项目环境保护管理办法》(国环字第003号)对建设项目环境影响评价的范围、程序、审批和报告书(表)编制格式都作了明确规定,并于同年颁布《建设项目环境影响评价证书管理办法(试行)》,开始对从事环境影响评价的单位进行资质审查。随后,国家环保局陆续颁布了《关于建设项目环境管理问题的若干意见》(1988年)、《关于建设项目环境影响报告书审批权限问题的通知》(1986年)、《建设项目环境影响评价证书管理办法》(1989年)、《关于颁发建设项目环境影响评价收费标准的原则与方法(试行)的通知》(1989年)等一系列文件,细化了我国环境影响评价制度的实施办法。同时,大中型建设项目的环境影响评价工作稳步开展,到该阶段后期,基本做到了90%以上的执行率。

1989年,《中华人民共和国环境保护法》正式颁布,其中第三条规定:“建设污染环境的项目,必须遵守国家有关建设项目环境管理的规定。”该法还规定:“建设项目的环境影响报告书,必须对建设项目产生的污染和对环境的影响作出评价,规定防治措施,经项目主管部门预审,并依照规定的程序报环境保护行政主管部门批准。环境影响报告书经批准后,计划部门方可批准建设项目设计任务书。”这从法律上进一步确定了环境影响评价

制度的设立。

三、完善阶段(20世纪90年代)

《中华人民共和国环境保护法》正式颁布后,我国的环境保护工作全面步入规范化阶段,建设项目的环评制度也日渐成熟。环保部门于1990年6月颁布了《建设项目环境保护管理程序》,进一步明确了建设项目环评的管理程序和审批资格。1993年开始颁布一系列的环境影响评价技术导则,从技术上规范环评的工作,使环评报告书的编制有章可循。1998年,国务院发布实施《建设项目环境保护管理条例》,提升了我国环评制度的法律地位,进一步对环评做出了明确的规定。为了配合该法规条例的贯彻落实,原国家环保总局还陆续公布了《建设项目环评资格证书管理办法》《建设项目环境保护分类管理名录》《关于执行建设项目环评制度有关问题的通知》等,使得我国在建设项目层次上的环评制度日渐完善。

四、提高阶段(21世纪初期)

2002年10月28日,第九届全国人大常委会第三十次会议讨论通过了《中华人民共和国环境影响评价法》(以下简称《环评法》),并于2003年9月1日开始实施。《环评法》一方面标志着我国环评制度法律地位的进一步提高,另一方面将环评的范围从建设项目扩大到政府规划,在历经四年的讨论、修改后最终获得通过,标志着我国环保事业的历史性突破,也展现了我国在政府决策层次关注环境影响、实现科学发展的决心。《环评法》实施后,环保主管部门抓住机遇,先后掀起了三次“环评风暴”,使得环评的社会认知度迅速提高,进一步促进了我国环评制度的良性发展。该阶段在深入完善建设项目环评的同时,还开展了规划环评的试点、推广,在交通规划、工业发展规划、农业发展规划等领域取得了长足的进步,尤其是2009年8月12日国务院第76次常务会议通过的《规划环评条例》,进一步完善了规划环评的法规体系,强化了规划环评在环境管理体系中的作用,使得环评工作向不断提高的方向发展。

五、改革阶段(党的十八大后)

2012年11月8日,党的十八大召开以后,政府开始改变行政审批过多的管理方式。环评尽管依旧是行政审批必不可少的,但在简政放权的大势下,也开展了全方位的改革。此外,2014年11月中央第三巡视组进驻生态环境部,开展了重拳打击腐败的专项巡视,发现了建设项目环评中存在的大量腐败问题,这也迫使环保管理部门加大审批制度改革。2016年7月2日第十二届全国人大常委会第二十二次会议修订了《环评法》,弱化了行政审批、强化了规划环评、加大了未批先建的处罚力度。同年7月15日,生态环境部发布了“关于印发《‘十三五’环评改革实施方案》的通知”,具体部署了改革的任務,以进一步完善环评制度。2018年12月29日,第十三届全国人大常委会第七次会议第二次修正