

环评否决制的制度反思与重构

杨天业

新疆大学 法学院，新疆乌鲁木齐，830046；

摘要：环评否决制是我国独具特色的制度安排，获得了环保人士的好评，被视为体现预防原则的“环保利器”，但是其理论依据与实施效果也备受质疑。通过分析我国环评否决制的法律构造，明晰环保部门在环评审查中的“否决权”装置，使其实际分享项目许可部门的决策权。正是这一制度安排，使环境影响评价制度一定程度上发挥了预期的作用，也使环境影响评价制度出现功能异化。因此，需要制度重构以缩小制度成本，降低制度执行的偏差。

关键词：环评否决制；制度分析；法律构造

DOI：10.69979/3029-2700.25.03.069

1 问题的提出

生态环境污染和破坏一旦发生，往往要耗费巨大的成本来恢复，甚至无法恢复，还会造成不可再生资源枯竭等不可逆转的损失。因此，在开展任何可能对生态环境产生重大影响的开发活动之前，都应先展开对环境影响进行调查、预测和评估，即环境影响评价。环境影响评价制度改变了传统环保政策在发现问题后再寻求补救措施的“末端治理”方式，强调“防患于未然”，旨在通过事先评估和审议，将环境因素充分纳入决策过程，以促进开发活动的决策朝着可持续发展的方向发展。

2003 年实施的《环境影响评价法》第 25 条明确规定“建设项目的环境影响评价文件未经法律规定的审批部门审查或者审查后未予批准的，该项目审批部门不得批准其建设，建设单位不得开工建设”。在 2016 年修订中，此条删去项目许可部门许可建设的条件。在 2018 年修订中，此条继续得以保留。这条规定的实质，是使得环评对于项目开发活动具有“一票否决”的效果，此项制度安排也因此被称为环评否决制。这一独具特色的制度安排，获得了环保人士的好评，被视为体现预防原则的“环保利器”；同时，其理论依据与实施效果也备受质疑。

2 环评否决制的法律构造

2.1 环评审查主体的专门性

环境影响评价制度是环境法预防原则的重要体现，在各立法中获得了确认。依环评审查主体的不同，在世界范围类可分为两种类型，集中审查制与分散审查制。

^[1]集中审查制是环评审查采用两个主管部门集中审查的

制度。相应主管部门可区分为环保部门和项目审批部门，由环保部门主导环评工作，负责完成环评过程中的环评审查。分散审查制，即环评审查不由专门设置的机构负责。质言之，没有专门的机构负责环评的开展或审查，各审批部门对其管辖范围内的开发行为进行环评审查。分散审查制的一个特点是，所有行政机构都必须将环境价值纳入其决策过程中综合考量。我国采取了集中审查制，由环保部门负责环评审查。具体流程为先由建设单位委托具备资质的环评机构在其等级和评价范围内编制环评文件；建设单位将环评文件提交给环保部门审查；再由环保部门委托技术机构对环评文件进行同行技术评审；最后环保部门根据技术评审意见作出审查结论。环评审查过程是一个行政权力与专业知识混杂交织的过程。^[2]环评机构在理论上只是一个中立机构，环境影响评估需要严格按照相关技术要求对项目进行，不需要得出明确的可行性结论。因其技术专业性较强，在实际运作中，环保部门引入了技术机构评审，待环评报告编制完成后，统一交由环保部门进行把关和裁定。

2.2 环评审查程序的前置性

环评审查作为一个前置步骤，嵌入到行政许可过程中，根据各种拟议开发项目的特征，有针对性地实施环评。质言之，环评审查程序的前置性安排是将其统一的项目许可程序中的一环，是“多阶段”行政许可程序中的一个步骤。同时，采取集中审查制的国家将环评步骤从“多阶段”的行政许可程序中剥离出来，分配给专门的环保部门。从而明确了环保部门与项目许可部门之间的权责关系，以期望相应政府部门在环评审批过程中积极履行相应职责。环评审查程序的前置是环境影响评价

制度发挥预防功能的必然要求。各立法普遍采取将环评审查作为前置步骤的做法，或由专门环保部门进行环评审查，再将审查结论交给项目审批部门；或是项目审批部门在项目许可程序中先对环评文件进行审查。

2.3 环评审查效力的“否决权”装置

那么前置性安排下的环评审查结论是否会对后续项目许可进程产生任何实质性的法律效力？围绕这一问题的不同制度安排可大致归结为两大阵营，这两大阵营构成了环境影响评价制度两种基本模式。其一是，环评审查仅仅作为一项纯粹的程序性要求。在项目许可决策过程中，环境影响评价纯粹是一项程序性要求，只是行政部门额外进行一项文件工作对环境因素作出考虑。环境影响评价的结论对开项目许可决策没有法定的实质性影响。质言之，环境影响评价的结果充其量只是项目许可决策的诸多考虑因素之一。其二是，构建环评审查效力的“否决权”装置。环评审查不仅作为项目许可程序的前置步骤，而且对项目许可决策具有实质性影响。如果没有进行环评，或者进行了环评但被否决，则可以不待其他因素的考虑，直接否决项目许可。即环评审查不仅是项目许可的前提程序要求，也是项目许可的前提实体条件。

至少就规范层面而言，我国环境影响评价制度设定了刚性的“否决权”装置。环境影响评价只是“多阶段”项目许可程序中的一个步骤，环评审查中的“否决权”装置的成立与否显然对整个项目许可程序构造和运转有着极大的影响，作为前置步骤的环评审查将决定行政许可程序后续步骤的是否开展。“否决权”装置在原本环评审查前置程序性效力的基础上增添了实体性效力^[3]，使我国环评否决制的规范构造呈现为前置程序性效力+“否决权”实体性效力的模式。

3 环评否决制的制度变迁

3.1 环评否决制的生成逻辑

早在 20 世纪 70 年代初，我国就已开始在部分地区开展环评试点工作。于 2003 年实施的《环境影响评价法》，初步建立了环境影响评价的专门法律规范体系。我国环境影响评价的制度安排与程序构造立深受纯粹的程序性要求模式的影响，体现为参考和借鉴域外环境影响评价经验。同时，不断积累和完善环评试点的本土经验，建立了相对独立的环评程序体系。但由于我国长

期以来经济发展模式由政府主导，环境监管体制在整体上也以行政为主导；加之公众环保意识的不足，未形成有效行动的社会团体；缺乏域外经验的制度环境，故而不可能直接照搬纯粹程序性要求的模式。^[4]同时，为了与我国法律传统相契合，在环评审查前置性程序的基础上嵌入了“否决权”装置，赋予了环评审查在项目许可程序中的实体性效力，使其对项目许可决策产生实质性影响，具有浓厚的行政主导的法律色彩。在这种制度安排下，即除非拟议开发项目的环评文件已通过审查，否则拟议开发项目不得批准许可。如果拟议开发项目的环境影响评价文件通过，则拟议开发项目在项目许可部门的综合考量下或可批准许可。

因此，我国环评否决制的规范构造是典型引进外来制度并对之进行本土化改造的成果。虽然我国强化行政权威的法律传统，使环境影响评价制度构造在一定程度上割裂了行政审批程序，使之偏离了正当程序的初衷，但这样的制度安排更适应中国现行的制度环境。在公众有限的环境意识和环境认知中，在政府主导的经济发展模式中，能够更好地推进环境影响评价制度的实施。

3.2 “放管服”背景下环评否决制的规范渐变

十八大以来，我国大力推进行政体制改革。在“放管服”改革的制度环境中，环评审查与项目许可程序也被相应简化。《环境影响评价法》分别于 2016 年、2018 年进行了两次修订，围绕环评否决制的规范结构，将作为项目许可程序一环的环评审批的前置性程序要求取消；同时，限制了环评审查“否决权”装置的实体性效力。以期提高行政效率，改善营商环境。环评审查“否决权”装置的实体性效力得到有限的保留。“否决权”装置不再对项目许可部门的项目许可批准产生实体性效力，仅仅对项目建设单位的开工建设产生实体性效力。^[5]这一制度安排的变迁造成了我国环评否决制规范结构的松动，环评审查不再是项目许可的前提程序要求和前提实体条件，环评审查与项目许可由原本的串联改为并联模式。^[6]

4 环评否决制的制度困境

4.1 法益衡量有失安排

就需要权衡的法律利益而言，环境保护并不是绝对的优先事项，因此，环境影响评估并不是确保特定项目总体合理性的充分程序装置。某项项目的优劣并不完全

取决于环境因素，而是要权衡项目开发带来的利益，尤其是社会经济事项。即使环境影响评价的结果被认为会对自然环境产生重大影响，也不一定会暂停项目许可，而是需要综合考虑各类事项。因此，环评只是项目许可决策过程中的考虑因素之一，仅仅作为输入技术型环境信息和识别环境风险的一种局部合理性的手段，环境影响评价本身并不是保证整个决策过程合理性的手段。^[7]质言之，在法律的整体利益中，环境保护的利益并不是理所当然的绝对优先。

在环境影响评价制度中，环保部门负责审查环评文件，只考虑环境保护事项，并不涉及其他社会经济事项，而“否决权”装置却使环评审查结论具有否决项目许可实体性权力。即使 2016 年修订的《环境影响评价法》限制了“否决权”装置实体性权力的所及范围，但环评审查与项目许可并联结构的设计，依然使环评审查具有否决项目建设单位开工建设的实体性效力。在此种制度安排下，单一的环境保护利益的考虑便足以取代其他法律利益的衡量，成就环境保护利益事实上的绝对优先，这与法益衡量的价值要求是相背离的。而要求环保部门在进行环评审查时就多种法益作出衡量，无疑超出了环保部门本身的职责属性，也将使环评程序融入诸多利益考量而不堪重负。相较于环保部门，项目许可部门在项目许可决策中衡量多种法益方是应有之义，这在环评否决制的制度安排下，环评审查结论不利时无法达成的。

4.2 环保部门责任紊乱

我国环境影响评价的制度安排使得“否决权”装置的环保部门实质上分享了项目许可部门的决策权，通过环评审查结论对项目许可部门的决策权产生实体性的影响力。以保发展为基础的地方政绩追求随着决策权的分享进入环评阶段，因环保部门肩负了不应有的利益分配决断能力，故而各利益相关方，尤其是强大的经济行政部门，将不可避免地对环保部门的环评审查程序进行干预。^[8]因而，环评审查成为各方利益的竞技场。由于环保部门的“否决权”装置的实质影响，当项目建设单位和项目许可部门感到一个完整建设项目可能因环评文件无法通过许可批准，会采取相应的规避措施。即为了通过环评审查，项目建设单位和项目许可部门可将一个完整的项目拆分成几个小项目，分别进入环评程序。最后，项目许可部门可对这些小项目进行重新组合，拼装成完整的建设项目，从而通过项目许可决策程序启动

整个项目。正式环境影响评价制度安排的激励错置产生了规避环评审查的问题，但这一问题又无法通过行政或司法救济程序来解决。

修订的《环境影响评价法》制度安排不再将环评审查作为项目许可的前提条件，项目许可部门可先通过项目许可，使环保部门承受政治考量的责任。而在我国当前的制度环境中，项目的经济政绩效益是由强势的经济行政部门享有。这种权责失衡实际上要求环保部门承受“不应有之重”，其结果便是环境部门怠于履行职责，而项目许可部门又拒绝履职。在政治考量之下，环境影响评价制度失去其应有功能而趋于异化。

5 环评否决制的规范重构

5.1 坚持环评程序的前置性

环评程序的前置性是环境法预防原则的现实要求，只有将环评程序放置于项目许可程序的前列，才会使环境影响评价制度发挥应有的效果。推进“放管服”改革，将环评程序前置取消，本就未考虑环境影响评价制度“防患于未然”的功能。应恢复环评审查与项目许可在程序构造上的串联结构，仍将环评审查作为统一的项目许可程序中的一环。

5.2 “否决权”装置的改造

《环境影响评价法》要求根据建设项目造成的不同影响程度，分别填写《环境影响登记表》、《环境影响报告表》，编制《环境影响报告书》。这为改造“否决权”装置提供了基础。从行政效率和经济效益考虑，首先对不造成环境污染或仅造成轻微环境污染、环境成本较低的建设项目，环保部门仍可装置“否决权”，快速通过相关行政审批。其次，对于有可能造成重大环境影响的建设项目，将“否决权”装置转移给项目许可部门，由项目许可部门统一主导“多阶段”项目许可程序。环保部门在此类建设项目中的角色，由程序主导者转变为信息咨询者。

5.3 层次化分责以纯化环境议题

行政部门治理权力的合法性往往来源于政治过程的实质性行动。当环保部门作为政府代表出现，承担着各类行政任务的负担时，正当的环境利益诉求被保发展、保就业等地方政府中心任务所涵盖的其他诉求淹没，只拥有环保职能的环保部门当然无法满足这些非环保职

能范围的诉求。因此,有必要通过行政权力配置分层的方法,根据事权性质的不同,将这些诉求划分给相应的行政部门去解决。环保部门在我国多权威碎片化的行政科层下,只能处理部分环境诉求。

同样,将项目许可逐级层次化。根据“否决权”装置的改造,环保部门承担与其权力相对应的责任。在否决建设项目建设的情况下,环保部门对该项目造成的环境风险承担责任,即承担环境损害可能的全部经济、政治和社会责任。在对建设项目建设提供咨询建议的情况下,要求环保部门确保评估报告科学性的责任。

6 结语

环评否决制是我国独具特色的制度安排,旨在通过“否决权”装置的法律构造,使环保部门实际分享项目许可部门的决策权,从而实现“防患于未然”。一项制度安排的落地,需经过科层部门的运作成为现实。制度安排预期与制度执行效果之间存在的偏差,需要制度重构以缩小诸多制度安排间的制度成本。

参考文献

- [1] 阮丽娟,吴天意.论环境影响评价审查结论的法律效力[J].吉首大学学报(社会科学版),2016,37(04):26.
- [2] 金自宁.专业知识与行政权力:我国环评审批的制度定位[J].现代法学,2021,43(03):63.
- [3] 唐明良.环评行政程序的法理与技术[M].北京:社会科学文献出版社,2012:52-53.
- [4] 周勇飞.比较法视域下我国环境影响评价程序构造的流变与省思[J].中国环境管理,2023,15(05):141.
- [5] 周勇飞,高利红.环境影响评价制度程序控权的理论归位与实现路径[J].江西社会科学,2020,40(10):176-177.
- [6] 金自宁.我国环评否决制之法理思考[J].中国地质大学学报(社会科学版),2019,19(02):19.
- [7] 黑川哲志.环境行政的法理与方法[M].肖军,译.北京:中国法制出版社,2008:105.
- [8] 田亦尧.建设项目建设否决权的制度本源与改革路径[J].现代法学,2016,38(02):111-112.

作者简介:杨天业(1996.9),男,汉族,江苏,无,硕士研究生,新疆大学法学院,经济法方向。