

欧盟二元环评立法对京津冀环境治理的启示

王者洁

(天津工业大学文法学院,天津 300387)

摘要: 现行环境影响评价制度在区域环境差异与独立的背景下殊难发挥预防作用与指引功能,相互迥异的地方环境标准、缺乏协调机制的环评合作方式已成为推进环境治理一体化的阻却因素。当下亟待借鉴欧盟环境影响评价立法模式,即“欧盟——成员国”二元架构,将环境影响评价的落实依托于区域联合立法路径之上,以《环境影响评价法》为总纲,创制京津冀《区域联合环评规章》并辅之以针对特殊事项的相关配套立法,以协调地方环评法规制定与实施的区域适用,实现京津冀环境治理一体化。

关键词: 欧盟环评立法;环境治理;区域立法;京津冀一体化

中图分类号: X-01 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2015)Z-0082-05

1 前言

区域协同发展是探索地区优势布局形态、构建区域互利共赢的科学发展机制,区域环境治理是区域人口经济资源环境协同发展的基石。2015年4月30日中央政治局会议审议通过的《京津冀协同发展纲要》指出,推动京津冀一体化作为重大国家战略要在生态环境保护等重点领域率先取得突破。随着京津冀协同发展顶层设计的基本完成,京津冀一体化现进入实质提速阶段,作为其中重要议题的环境治理一体化亟待从环境影响评价法的视角予以关注。环境影响评价^①作为分析预测人为活动造成环境质量变化的科学方法和技术手段,乃是从源头消除公众行为引发的区域环境风险的制度设计,其地位重要性可见一斑。当下,“欧盟——成员国”多层次环境影响评价立法,因其全面与高效使之在环境治理上处于全球领先地位,亦为国际环评立法研究提供了一个可资借鉴的窗口和分析路径。

2 欧盟环评立法的主要特征

2.1 立法体系囊括综合立法与配套立法

欧盟环境影响评价法律体系既包含具有法律强制力的国际公约,亦包含国际宣言及其他国际法律文件,如1992年《生物多样性公约》规定缔约国应对项目对环境多样性影响予以评估、1992年《气候

变化框架公约》规定可将气候变化考虑至环境影响评估范畴、1987年《我们共同的未来》强调拟建设项目对环境可能造成重大影响时必须付诸环境影响评价并强制施行公众审查程序等;既包含欧盟基础条约又包含具有执行性的欧盟立法,如1987年《单一欧洲法案》系统全面确立欧洲发展政策并将环境问题纳入欧盟基础条约、1999年《阿姆斯特丹条约》强调可持续发展战略、以及 Directive 2011/92/EU、Directive 2001/42/EC 对欧盟成员国项目环评、战略环评之规定等。此外,尚有环境标准在环评技术政策上的规定以及各成员国在环评指令下的国内立法,如1990年德国《环境影响评价法》、2008年英国《城乡规划环境影响评价条例(英格兰)》等。

据此,欧盟环评法律体系囊括欧盟签署或参加的国际环境条约中环评内容、欧盟机构制定的环评指令以及以成员国国内立法为核心的环境影响评价立法,呈现“欧盟——成员国”二元环评法律架构。其多层次、体系化的环境影响评价制度格局为成员国环评规范的健全、环境影响评价效率的提升、环评方式与环境标准界定的统一、跨界环境合作行动的协调奠定了实践基础。

2.2 立法形式兼备一致性与灵活性

欧盟环评指令是成员国环评操作的基本框架和

^① 环境影响评价定义有多种,其中最广义的定义为:“识别和预测对环境 and 人类的健康影响,以及立法提案、政策、规划、项目以及执行程序所带来的社会福利,并且就有关影响的信息进行说明与交流。”参见:(英)约翰·克拉森等著.《环境影响评价导论》[M].鞠美庭等译.北京:化学工业出版社,2007(3):2.

行为准则,其通过规范性、强制性色彩的法律制度将区域环评一体化之目标、原则、标准、程序和权利义务以指令形式固定,使区域环评制度走向正规化、制度化与长期化。环评指令亦具有强制效力,若成员国违反指令或不履行规定义务,作为超国家性质的欧盟委员会(European Commission)将履行监督职责,通过调查、发表意见、起诉等方式保障欧盟共同条约与所颁布法律得以有效实施。

尽管指令所规定的应达到何种结果的要求对成员国具有普遍约束力,但其在执行中亦具有足够的灵活性。考虑到应因地制宜的解决各区际特殊环评事项,指令赋予成员国实施环评所涉及“范围和方法”的自由,要求成员国根据本国实际需求和承受程度颁行专门立法,满足各不同成员国制度与环境的安排和需要。^②此种措施使环评指令在“法规一致性”下进而满足“实施一致性”,令环境背景与经济水平各异的成员国在环境影响评价领域步调统一。

2.3 立法取向兼顾环境保护与成员国利益协调

欧盟 EIA 指令与 SEA 指令均规定成员国针对跨境影响评估采取以磋商为主的协商手段,内容包含因项目运行而对该区域可能发生或恶化的环境问题商讨及采取应对措施,并规定成员国磋商程序以及建立磋商协同机构之要求,以待形成共识、建立规则、采取行动。以国家为主体承担磋商活动,既是解决国际环境问题、调整国家环境问题的有效手段,亦能产生符合本国利益且被成员国所接受的环境影响评价方案,故指令可敦促成员国在遵循客观性基础上寻求一种胜过各国分歧的环境共同利益。

3 欧盟环评立法对京津冀区域环境治理的启示

3.1 京津冀环境治理应寻求全面稳定的区域立法途径

全面稳定的立法路径是京津冀环境发展趋势的客观需求,唯有以立法形式确认治理范畴方能解决地方行政争议。区域环境治理目标抑或环评制度目标使环境行为与环境质量变得可以预测,并就此制

定反应生态系统变化的指标与治理方式,以衡量该区域生态系统运行规律和动态变化。显然,全面稳定的区域法律体系为该目标的实现提供了制度依据。

在区域环境发展的客观需求下,京津冀环境治理应摒弃先前合作弊端,寻求全面稳定的区域立法途径。借鉴欧盟法制协调经验,京津冀环评立法主体选择行政机关而非权力机关,盖因前者以执行法律规范为基本职能,而区域环评立法之基本内容系在《环境影响评价法》下细化或创设执行规范,较后者而言更吻合其职能要素;以区域行政为视角而非以地方行政为视角,亦因前者可以整体角度考察规划和建设项目对环境影响之全貌,而后者常因地方环境利益或价值观冲突导致决策客观性存疑;以立法形式构建环境影响评价制度,较之于政府间宣言、协议而言,区域立法兼备稳定性与强制性,更易在高层次上协调政府环评协作机制;采取区域统筹立法,由区域法制协调营造环境影响评价体系,乃因由国家层面根据各区域经济发展情况分别制定区域环评法律的立法成本较高,而区域法制协调问题最终尚需地方政府共同协作。^③

3.2 京津冀环评立法应凸显区域环境多样性与差异性

区域环境系由生态区域、经济区域与社会区域共同镶嵌而成的区域实体,各个区域处在不同的时间与空间,且有其自身的演化发展特点。尽管目前环境影响评价主体、对象和法律责任已由立法统筹界定,虑及各地资源状况、经济水平和环境规范标准的参差不齐,国家层面的环评立法处理各地实际差异难谓周全。

区域环境法治之精髓在于重视环境问题的差异性,欧盟在制定统一环境影响评价指令的基础上,指导成员国根据本地环境的物质性、空间性适当细化实施规范来落实指令目标要求的灵活立法体系,可为中国环境影响评价制度在区域层面的有效实施提供借鉴。如环境影响评价标准应以符合区域环境需求为旨要,动态测评项目实施引起的区域生态环境

^② 如 2014/52/EU(6) 规定建立环评审批机关询问机制,且具体询问程序等详细安排由各成员国制定;公众参与程序中,公众宣传和公众咨询的详细安排亦由成员国决定。

^③ 借用新制度经济学观点,中央立法协调区域法制难以成功,一是在于中央政府鞭长莫及,无法处理经济区域各个地区多种利益矛盾;二是加快经济发展本质上属于地方政府中心任务,需利用地方立法权协调资源配置。参见:王春业.《区域行政立法模式研究——以区域经济一体化为背景》[M].北京:法律出版社,2009:61-63.

变化,且地方环境保护标准应与区域多样性相结合。参照欧盟立法模式,京津冀区域环评治理应整合区域环境要素特征,将环境影响因子共性与个性相结合,充分考虑规划或建设项目对区域环境要素影响的不同程度,寻求适合区域资源可持续发展的特色方案。

3.3 京津冀环评实施应以制定《京津冀区域联合环评规章》为依据

良法的构建应以完善的实践基础为先要,鉴于中国区域战略合作框架搭建已有先例,借鉴《东北三省政府立法协作框架协议》立法实践基础以及长江三角洲城市经济协调会行政合作基础,可尝试由京津冀政府牵头建立区域环评立法机构,根据法定程序共同制定可在该区域内统一适用的环境影响评价区域联合规章,在《环境影响评价法》基础上协调地方环境影响评价制度的区际适用^④。

区域联合立法是尊重各行政单位自主参与、平等协商以解决区域内事项和促进区域一体化发展的重要途径,其法律位阶应处于法律与地方性法规之间,适用上借鉴欧盟环评指令直接适用与优先使用模式,对于区域省市尚无规定之事项与程序,联合规章可直接适用;对与地方法规相冲突事项,鉴于联合规章以各省市相互承担义务为前提,则可优先适用。据此,形成以《环境影响评价法》为总纲,环评联合立法机构针对区域特色创制《京津冀区域联合环评规章》作为各区域环评实施依据,同时允许联合立法机构和地方立法部门针对各地特殊事项制定配套立法的三级环评法律体系。

4 京津冀区域环境影响评价立法框架设计

4.1 《京津冀区域联合环评规章》的建构

在法制统一的前提下,建议由京津冀政府协商或国务院授权京津冀内部组成行政立法机构共同制定适用于该区域的《京津冀区域联合环评规章》,以

弥补现行环评立法适用僵硬之不足。规章内容应秉承平等协商、适度超前、科学立法、因地制宜的原则,立法内容包括:一是对《环境影响评价法》规定下京津冀地区环评因地制宜的细化适用,如公共联合参与、区域环境损益补偿标准的确立;二是根据京津冀区域特征在缺乏法律规定下的创设性立法,如替代性方案引入问题。以下分而述之。

第一,京津冀区域环评执行性立法内容。此类立法旨在对《环境影响评价法》重点内容的执行细化,系在不违背上位法情形下对区域环境下适用方式的规范。例如,作为增强环评决策民主正当性与保护利益相关者合法权益的双重程序属性,《京津冀区域联合环评规章》可参照欧盟指令明确公众参与范围系以地域为基准,以利益相关为补充的区域民意代表、团体或居民^⑤,建立京津冀环境项目咨询联合公开制度,对可能造成区域环境影响的项目应以非技术方式简明建设单位与行政主管部门的公开文本并延长公开日期,完善具有强弱梯度的跨域公众参与渠道。再如,落实项目施行或规划编制部门与审批部门双重跟踪监测制度^⑥,对京津冀地区规划与建设项目实施情况施行定期回顾,规范审批部门跟踪监测内容,深化跟踪监测信息反馈与效果检测。

第二,京津冀区域环评创设性立法内容。此类立法是在上位法尚无规定或规定不明的情形下对京津冀地区共同事项先行订立规则,系行使先行立法权调整区域环评发展中超前性、创制性内容。以环评“一票否决”制为例,未经环评审批或审批不过关者不得组织实施或开工建设,其法理系强调环境价值优先于经济法益。当然,环境影响评价目的并非在于否定个案项目规划或开发,而在于尽早获取开发信息以评估其对环境的损害影响并选取最优方案。为避免“一票否决”导致编制机构拟制环评报告将重心放诸如何通过评审,可参照 SEA 指令或台

^④ 虽然《宪法》和《立法法》并未承认区域行政立法机构的立法权,区域行政立法机构未获取合法的立法地位,故我国操作上往往以联合协议的形式布置区域立法框架。但前文已述,以协议形式制定章程固有缺陷,欲构建稳定区域立法模式,唯有修改法规,完善其立法主体、立法权限、效力等级上的缺失。具体理论参见:王贵国,《区域安排法律问题研究》[M].北京:北京大学出版社,2004。

^⑤ 《环境影响公众参与暂行办法》第15条第2款规定:“被征求意见的公众必须包括受建设项目影响的公民、法人或其他组织代表”,完善了公众参与的范围。然而2011年8月14日发生在大连市的民众抗议对二甲苯(化工业简写PX)化学污染工程项目的公民抗议运动,即涉及未批先建,亦未经环评程序和公众参与程序,为程序正义的构建敲响警钟。

^⑥ 《环评法》对建设项目跟踪审查机制体现于第27、28条建设单位后评价制度以及主管部门跟踪检查制度。《规划环境影响评价条例》第24-30条专章规定规划编制机关跟踪评价制度,并将公众参与程序纳入其中。

湾《环境影响评估法》^⑦之规定,在《京津冀区域联合环评规章》中加入替代性方案选择程序,即通过另外提出替代方案以获得二次程序机会,为“一票否决”的刚性制度实施提供更大的灵活性。

4.2 京津冀环评特别事项配套立法

单一的立法难以支撑区域环评的合法、有效及理性,作为一种权衡经济与环境利益的机制架构,环境影响评价亟需配套程序设计和设计。特别事项的立法,主要体现在京津冀地区联合立法机构对专项共同事由的联合立法与京津冀地方行政机关基于本省、市情形而进行的立法。

第一,京津冀区域联合立法机构补充立法。此类立法内容涉及环境专项领域,当由京津冀相关部门联合制定,构成对京津冀区域环评法律体系的补充。例如,对环境影响评价大纲的编制范畴的规定,现阶段审批程序系建设单位将依法定格局编制的环评大纲报有审批权的环保部门审查,审查批准后的评价大纲作为环境影响评价的工作和收费依据,但对于编制大纲细目确定方式暂为空白,可由京津冀联合立法机关协同区域内环评审批机构共同研讨制定。再如,伴随企业社会责任理念发展,环评报告内容除生态环境评价外,可增设社会环境评价,如项目产生的就业、社会福利等,如何扩展及适用环评报告亦属区域协商事宜。此外,尚有建设项目环境影响评价技术服务机构区域管理、环境影响评价监督综合管理等专项行政管理内容均需由京津冀区域联合立法予以完善。

第二,京津冀地方立法机构补充立法。此类立法包含地方行政机关针对《环境影响评价法》与《京津冀区域联合环评规章》执行的补充性立法,以及对不涉及区域环境问题进行的地方立法机关内部环评立法。譬如,京津冀人民政府针对辖区内县级人民政府编制的政策规划进行环境评价的规划环评立法,即是以区、县为单位将环境因素至于决策链最前端,以地方立法形式促使相关重大开发、资源配置、生产布局等政策在施展运作前进行环境影响评价以及环境资源承载能力的分析,系从源头解决环境

预防缺失的配套立法。再如,针对不符合要求的项目申请主体通过肢解送审降低环评审批管理级别的现状,可制定地方建设项目环境影响评价分类管理细则,^⑧在地方环保局审批权限范围内进一步细化和强化环境影响评价的区隔等级,加强对环境产生重大影响的环境程序规范并减缓环评报告登记表审批程序,使评价监管重心集中于环境敏感区等影响较深之项目,并引入实质判别标准衡量建设项目划分类别。

综上,借鉴欧盟立法经验以及中国区域实践经验,可以构建一种新型区域环评立法模式:即在法治统一的前提下,经授权由京津冀三地在协商自愿一致的基础上组成环评立法机构,共同制定适用于该区域的环境影响评价法律体系,在《环境影响评价法》基础上协调地方环评制定与监督的区域适用。从区域资源禀赋优势出发,根据地理环境、经济条件与区位优势设计环评法律机制,不失为当下从预防角度实现京津冀区域协同治理目标、构建区域互利共赢的科学发展机制,探索生态环境文明建设的有效路径。

参考文献

- [1] 唐明良.环评行政程序的法理与技术——风险社会中决策理性的形成过程[M].北京:社会科学文献出版社,2012:49.
- [2] (英)朱迪·丽丝(Judith Rees).自然资源——分配、经济学与政策[M].蔡运龙译.北京:商务印书馆,2002:471.
- [3] 刘秋妹、朱坦.欧盟环境影响评价法律体系初探——兼论我国环境影响评价法律体系的完善[J].未来与发展,2011(3):83-88.
- [4] 王春业.构建区域共同规章:区域行政立法一体化的模式选择[J].西部法学评论,2009(5):55-65.

^⑦ 台湾《环境影响评估法》第14条规定:“目的事业主管机关于环境影响说明书或评估书未经完成审查前,不得为开发行为之许可,其经许可者可无效,并由主管机关函请目的事业主管机关关注销之。经主管机关审查认定不应开发者,目的事业主管机关不得为开发行为之许可。但开发单位得另行提出替代方案,重新送主管机关审查。”

^⑧ 目前,针对环境保护《分类管理名录》未作规定的建设项目,申请程序是由省级环境保护行政主管部门根据建设项目的污染因子、生态影响因子特征及其所处环境的敏感性质和敏感程度提出建议,报国务院环境保护行政主管部门认定。

Enlightenment of the EU Dual-Level Environmental Impact Assessment Law on the Environmental Governance of Beijing-Tianjin-Hebei

WANG Zhejie

(*Humanity and Law School, Tianjin Polytechnic University, Tianjin300387, China*)

Abstract: Under the background of the regional dependence and diversity, current environmental impact assessment system is difficult to fully play a preventive role and guidance functions. Different local environmental standards and lacking of coordination mechanism of environmental cooperation has become a major obstacle to promote the integration of environmental governance. We should learn from the EU environmental impact assessment legislation mode. EU hierarchical legislation includes community-member dual-level legislation which is based on the EIA directive, relying on the regional joint legislative to fulfill the system of environmental impact assessment. To conclude constructions of the "Environmental Impact Assessment" as a master plan, and create the "regional joint EIA regulations" and supplement by relevant legislation for the area of special events. This method can coordinate the formulation and implementation of regional environmental impact assessment law, and achieve the goal of integration of regional environmental governance.

Key words: EU environmental legislation; regional legislation; environmental impact assessment; integration of Beijing-Tianjin-Hebei