

# 中国大陆与台湾地区环评制度之比较： 立法框架、行政执行和司法实践

金自宁

**摘要：**环评被公认为环境风险规制的有效工具之一。对比中国大陆与台湾地区两地环评立法框架，可发现台湾地区有多项内容规范较为细密，但整体而言两地异中有同；环评审批实证数据显示两地环评文件审批通过率均居高不下，同样面临实质性公众参与不足等挑战；环评诉讼案例的对比则揭示了大陆较早地解决了台湾地区长期争论不休的环评审批可诉性和当地居民之原告资格问题，但针对涉及高度专业性判断之环评如何进行司法审查，台湾法官表现得远较大陆法官积极和能动，同时在台湾热烈讨论中的环评否决制存废问题在大陆并未引起相应关注。整体而言，中国大陆和台湾地区彼此参照互相借鉴有利于促进环评制度功能的发挥，并使环评更具实效。

**关键词：**环评；环评法；环评审批；环评诉讼

**中图分类号：**D922.601 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-0169(2017)03-0022-12

**DOI:**10.16493/j.cnki.42-1627/c.2017.03.019

## 一、引言

### (一) 研究缘起

一般认为，环评（EIA，中国大陆称之为环境影响评价，台湾地区称之为环境影响评估，以下简称环评）指在相关决定做出之前，预测、分析、评估拟议行动的环境影响，并提出预防或减轻不利环境影响的对策和措施<sup>①</sup>。相应地，环评制度的基本功能被定位为：通过法律保障拟议行动可能的环境影响在相关决定做出之前得到揭示、知悉和考虑，以此防范和减少环境污染和生态破坏<sup>[1](P413)</sup>。由此，环评被公认为环境风险规制的有效工具之一，环评法也被视为风险行政法的重要组成部分。

中国大陆引入环评制度，也是因为认识到了在环境保护领域“事先预防重于事后补救”的重要性。1979年，《中华人民共和国环境保护法（试行）》通过，在中国大陆首次确立了建设项目环评报告书制度，即“在进行新建、改建和扩建工程中，必须提出对环境影响的报告书，经环境保护部门和其他有关部门审查批准后才能进行设计”（第6条）。1989年，《中华人民共和国环境保护法》正式颁行，确认了建设项目环评制度，并规定“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

基金项目：国家社科基金项目“环境风险规制的行政法研究”（13BFX032）

作者简介：金自宁，法学博士，北京大学国际法学院教授（广东 深圳 518000）

<sup>①</sup> 参见《中华人民共和国环境影响评价法》第2条。以及《中国大百科全书环境科学》之“环境影响评价”词条。中国大百科全书总编辑委员会环境科学编辑委员会：《中国大百科全书环境科学》，中国大百科全书出版社2002年版，第219页。

任务书”（第13条）<sup>①</sup>。《中华人民共和国环境影响评价法》（以下简称《环评法》）于2002年颁布，2003年9月1日开始实施，其中第1条明确了确立强制性环境影响评价制度的立法目的：“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。”该法已于2016年7月进行了首次修订。

在台湾地区，1979年“行政院”科技发展方案即规定由卫生署（下设环境保护局，为1987年“环境保护署”的前身）主办有关单位会办建立环境影响评估制度。1983年10月“行政院”决议“今后官方重大经建计划、开发观光资源计划及民间兴建可能污染环境的大型工厂时，均应事先做好环评，再报请核准办理”。1985年10月，“行政院”核定《加强推动环境影响评估方案》施行。1991年4月，“行政院”核定《加强推动环境影响评估后续方案》施行，并于1992年修订。1994年12月30日《环境影响评估法》（以下简称台湾《环评法》）正式公布，明确立法目的为“预防及减轻开发行为对环境造成的不良影响”，规定了各种开发行为对环境有潜在不良影响的，在规划阶段应同时考虑环境因素，实施环评，不合规定的不得开发，以达到永续发展的目标。该法在1999年、2002年5月和12月及2003年1月先后进行了4次修订。

当前中国大陆和台湾地区对彼此环评制度，特别是相关实施状况，所知甚少。事实上，不仅中国大陆已有的环评制度比较研究大多聚焦于对美国、欧洲等发达国家/地区经验的介绍，国外已有的比较环评制度研究也更多关注美国、欧洲等发达国家/地区之间的比较，对于其他国家和地区只有少部分关注<sup>[2]</sup>。有鉴于此，本研究选择聚焦于环评相关立法及其实施情况，比较评析中国大陆和台湾地区环评立法框架、行政执行和司法实践，以期在比较中增进对两地环评制度异同之认识，并以此为基础探讨相互借鉴之可能。

## （二）比较标准与资料来源

国际上已有的环评制度比较研究成果，多由环境科学和环境管理相关领域研究人员贡献。其中已经提出了一些相对成熟的比较标准，比如 Fuller 等对环评制度安排和支撑措施的区分<sup>[3](P35-70)</sup>，Wood 等对环评立法、环评管理和环评过程等项下各种可比较因素所作清单式列举<sup>[4]</sup>以及 Beevers 等结合政治、经济背景条件对比较项目清单的修正与发展<sup>[3]</sup>等。本文参考了这些已有研究，同时考虑到本文的研究目的，设计比较标准如下：（1）立法框架方面，不对环评法内容进行巨细无遗的全景式介绍，而选择勾勒制度轮廓，并结合台湾法学者对环评法的解说，逐项比较两地实证法之异同；（2）行政执行部分，选择聚焦于环保部门对环评的审批，对比两地的环评审批相关实证数据；（3）司法经验部分，聚焦于环评诉讼判例，特别选择两起在台湾当地引发热议的相关诉讼，针对其法律争点，逐一比较大陆与台湾司法实务界的不同立场并分析其背后的法理支撑。

本文所采用数据资料<sup>②</sup>，主要来源于中国大陆和台湾两地的法律、行政法规、规章及包括环评技术导则、操作指南在内的其他规范性文件；法学专著、法学论文和项目研究报告等学术文献；政府公报、公文、年鉴和政府官网等官方信息来源；相关新闻报道以及北大法宝、中国裁判文书网、台湾“立法院”法律数据库、台湾“司法院”裁判文书数据库、法源法律网等。

## 二、环评立法框架之对比

刘宗德教授在《台湾环境影响评估制度之现状与发展》<sup>[5]</sup>一文中，从如下七个方面描述了台湾地

<sup>①</sup> 此条在2014年被修订为“未依法进行环境影响评价的建设项目，不得开工建设”。

<sup>②</sup> 其中台湾部分主要为本人在台湾“中央研究院”访问研究期间收集所得，感谢台湾“中央研究院”对“大陆学人来台短期访问”项目的支持；北京大学在读硕士生刘星辰、刘力豪协助收集了大陆部分数据。特此致谢！

区环评制度轮廓：(1) 应实施环评的对象及范围。包括了开发行为和政府政策；(2) 环评审查与开发许可分离。指环评审查程序虽包裹于开发许可程序中，但实质上与开发许可为不同机关主管的二独立之行政程序；(3) 二阶段之环评程序。其中一阶较为简略而二阶较为严密，但“二者将由环评审查委员会为实体审查，仅因开发案件对环境影响程序而有简繁程序之分”；(4) 环评程序之民众参与。一阶环评中，公众得否参与，《环评法》并无规定，二阶环评才有实质性公众参与要求；(5) 环评审查结论之作成。审查结论应包括“综合评述”，分为：通过、有条件通过、应进行二阶环评、不应开发、其他等5类；(6) 环评结论之监督执行。“目的事业主管机关定期追踪、环评主管机关监督其执行情形”；(7) 环评审查通过后原申请内容的变更，需重新核准。

其中，第1项实施环评的对象，大陆包括了规划与建设项目两类<sup>①</sup>，与台湾相比范围较窄。就共性而言，大陆和台湾均对建设项目开发活动有强制的环评要求。

第2项环评程序与开发许可程序的分离，两地相同。如深入具体操作流程，可发现在大陆环评程序与开发许可程序分离得更彻底：在大陆，环评文件由开发单位负责制作，并且由开发单位直接向环保机关申报，无需像台湾一样由开发许可机关转送；大陆环评审查全程由环保机关主持，程序上也并无台湾《环评法》所规定由开发许可机关主持的现场勘察、听证会等步骤。

第3项看起来两地有明显不同。台湾的环评程序分为二阶段，所有的开发项目均须先经过第一阶段程序，根据开发行为是否“有重大环境影响之虞”来确定是否需要进入第二阶段环评。而大陆的环评程序并无此区分。但是，台湾两阶段环评程序中的第一阶段，功能在于筛选<sup>[6]</sup>，即筛选何种开发行为应进行内容较为详尽、程序相对完备、同时耗时较长且花费较高的环评。在大陆，发挥相同功能的机制，是建设项目环评的分类制度。《环评法》授权国家中央环保部门制定《建设项目环境保护分类管理名录》(以下简称分类名录)，将项目分为三类，环境影响较小的，实施环境影响登记表制度，内容和程序要求最为简略；可能造成重大环境影响的，实施程序及内容最为详尽的环境影响评估报告书制度；可能造成轻度影响的，实施繁简程度居中的环境影响报告表制度。这也就意味着，大陆环评程序繁简分流之筛选标准在实质上与台湾“有重大环境影响之虞”也是类似的。

第4项公众参与，台湾实质性公众参与只存在于二阶段环评，类似地，大陆环评中公众参与的实质性要求，如对公众意见采纳与否作出说明的要求，也只存在于环境影响报告书类的项目环评中。在这里，有重大区别的，是公众参与的具体规定：在台湾的二阶环评程序中，公众可以通过开发单位的公开说明会、环评审查机关的公开说明会、开发许可机关的现场勘察及听证会等环节全过程参与环评过程。但在大陆，环评法只规定建设单位“应当在报批建设项目环境影响报告书前，举行论证会、听证会，或者采取其他形式，征求有关单位、专家和公众的意见”(21条)<sup>②</sup>。相较而言，大陆公众参与立法明显失于粗略。

第5项环评审查结论。在大陆实务中，有同意、不予审批、退回或暂缓等不同处理。其中的“同意”，实务上绝大多数是包含各类减轻环境影响之环保措施要求，与台湾的“有条件通过”，名不同而实相似。

第6项环评审查结论的监督执行，中国大陆亦和台湾一样，由环评机关负责；与台湾的差异有

① 2015年新环保法已经增加了政策环评，但2016年新环评法未及及时吸纳此内容。

② 关于环评审批阶段的公众参与，2006年《环境影响评价公众参与暂行办法》增加了非强制性的裁量条款：“对公众意见较大的建设项目，可以采取调查公众意见、咨询专家意见、座谈会、论证会、听证会等形式再次公开征求公众意见”(第13条第3款)。2015年颁布的《环境保护公众参与办法》对环保机关征求意见之前应公开的信息(第5条)、基本情况说明(第6条)、召开座谈会、论证会的提前公告及参与者(第7条)等做出了较为具体规定，但作为概括性规定的第4条仍属裁量性条款，即环保机关“可以”通过征求意见召开座谈会等方式来引入公众参与。

二，一是在大陆环评文件未经批准（含未报批和未通过审批）即开工建设的，环评机关可以直接责令停止建设，而无需“转请”开发许可机关（目的事业主管机关）命企业停止开发。二是在大陆环评文件的落实情况，由环评审批机关负责跟踪，而并非像台湾那样由“目的事业主管机关定期追踪”。

第7项，变更需重新报送审批，两地均有类似要求，但大陆环评法只规定在建设项目有“重大变动”时，需“重新报批”环评文件（第24条），台湾则规定所有环评申请书内容的变更都需要“重新审核”，并在此前提下细分了需要重作环评、只需提交差异分析报告和提交变更内容对照表三种不同的变更（台湾环评法施行细则37、38条）。两相比较，大陆规定较为笼统。

综上，以前述7项内容分别对比大陆和台湾的环评制度轮廓，可发现台湾有多项内容规范较为细密，但整体而言两地异中有同（如表1所示）。

表1 中国大陆与台湾环评制度轮廓对比

环评制度内容要点	台湾	大陆
1. 环评对象以项目开发活动为主	是	是
2. 环评审查程序独立于开发许可	是	是
3. 环评程序有繁简区分	是（两阶段环评）	是（三类环评）
4. 部分环评程序才有实质公众参与	是（进入二阶环评者）	是（报告书类）
5. 环评审查结论多为有条件通过	是	是
6. 环评机关监督环评结论的执行	是	是
7. 环评相关内容变更需重新报批	是	是

### 三、环评审批实践之对比

严格说来，环评法的行政执行涉及环评对象筛选、环评文件审批、环评书的实施监督等全过程，本文在此无法一一穷尽；而从前述制度轮廓对比来看，环评审批在大陆和台湾环评法所确立的制度框架中均具有关键地位，故在此选择环评审批环节来考察其实际执行情况。

#### （一）中国大陆环评审批情况

从统计数据来看，《环评法》实施以来，中国大陆各级环保部门共审批的环境影响评价项目数量巨大，而且总数不断上升，从2002年的23万件上升到2012年的接近43万件，几乎翻了一番。从执行率来看，整体很高，历年均在98%以上，2008年和2010年，甚至为99.9%。详见下表。

不过，具体看审批的环境影响评价文件类型，就会发现，内容和程序均极简略的登记表类，从最开始的超过七成，到近年来的过半，始终是三种中比例最高的；而内容相对详细、程序相对完备的环境影响评价报告书类比例，从百分之二三逐年上升到百分之五六，但最高的2012年，也不到7%。由于中国大陆《环评法》第21条有关征求公众意见并在环境影响评价文件中“附具对有关单位、专家和公众的意见采纳或者不采纳的说明”的要求仅限于报告书的制作，因此表2的这些数据也意味着，只有不到7%的环境影响评价文件依法应当包含实质性公众参与内容。

有关环境影响评价审查的通过率，目前尚无官方统计资料。本研究选择可得数据相对完整的2012年和2013年统计了环保部官网上环境影响评价文件审批结果公告，发现其年度审批通过量占其全部公示审批件数量的比率在90%以上（如表3所示）。

表2 2002—2012年间中国大陆环境影响评价审批概况

年	环评文件数量				执行环评 项目数	执行率 (%)
	报告书	报告表	登记表	三类合计		
2012	29 171(6.8%)	179 202(41.9%)	219 233(51.3%)	427 606	/	/
2011	28 964(6.6%)	184 068(42.2%)	223 156(51.2%)	436 188	377 823	/
2010	23 952(6.1%)	169 793(43.5%)	196 445(50.4%)	390 190	390 190	99.9
2009	20 587(6.4%)	134 786(42.0%)	165 830(51.6%)	321 203	321 203	99.8
2008	15 923(4.9%)	130 464(40.4%)	176 207(54.6%)	322 594	268 028	99.9
2007	15 223(5.48%)	118 824(42.8%)	143 880(51.8%)	277 927	277 927	99.1
2006	12 922(3.6%)	120 721(33.2%)	229 881(63.2%)	363 524	363 524	99.7
2005	11 412(3.6%)	102 839(32.8%)	199 787(63.6%)	314 038	314 038	99.5
2004	10 167(3.2%)	95 929(29.9%)	214 901(67.0%)	320 997	320 997	99.3
2003	7 504 (2.7%)	74 610(26.8%)	196 004(70.5%)	278 118	278 118	98.9
2002	7 268(3.1%)	62 005(26.6%)	163 856(70.3%)	233 129	233 129	98.3

数据来源: 2003—2013年《中国环境年鉴》, 国家环保部官方网站《全国环境统计公报》。2012年执行环评项目数、2011年和2012年执行率数据缺失, 2008年和2011年审批文件数量与审批项目数不一致, 原出处数据如此, 故仍保留。

表3 环保部建设项目环评文件批复公告统计

时间	公告总数	通过	退回	暂缓	不予审批	通过比率 (%)
2012. 1-6	130	114	5	9	2	87.7
2012. 7-12	120	113	3	3	1	94.2
2013. 1-6	117	110	4	1	2	94.0
2013. 7-12	163	147	6	7	3	90.2

至于地方环境影响评价文件审批状况, 经查询比较广东省、山东省、湖南省、浙江省、广州市、深圳市、长沙市、济南市等地方政府官网可查询到的环评审批相关情况, 选择相关信息披露较为完整的广州市为例进行了统计(如表4所示)。

表4 广州市环保局官网公告环境影响评价审批结果统计

年份	审批总量	通过	未通过		结果不明	通过率 (%) (扣除 结果不明件)
			暂缓	不批准		
2009	1 756	1 698	5	0	53	99.7
2010	2 526	2 447	11	0	68	99.6
2011	2 648	2 618	5	2	23	99.7
2012	1 556	1 542	10	2	2	99.2
2013	1 655	1 649	4	1	1	99.7
合计	10 141	9 954	35	5	147	99.6

数据来源: 广州市环保局官网—公示—环境影响评价审批结果公告。注: 其中“通过”, 包括了同意批准和同意报上级审批; “结果不明”指网站公告中只提供了审批文件案名而未显示审批结论。

接近百分之百的通过率, 显示地方环保机关与中央环保机关一样持有倾向于让开发项目通过审查的态度。结合中国环境污染随着经济发展而日趋严重的现状, 让人不能不怀疑环保审批并未真正发挥立法所设定的环境风险预防功能。

## (二) 台湾地区环评审批情况

根据台湾地区环保署官网上公布的信息, 从1995—2013年, 环保署审查环境影响说明书共864

件，其中通过和有条件通过合计 607 件，决定应进入二阶环评的 114 件，不通过的（含认为不应开发和作其他处置）143 件（如表 5 所示）。

表 5 台湾环保署历年环境影响说明书审查情形统计汇总表

年度	环境影响说明书审查情形								小计
	通过			进入二阶		不通过(含认定不应开发及其他)			
	通过	有条件通过	通过比例(%)	进入二阶	进入二阶比例(%)	认定不应开发	其他处置	不通过比例(%)	
84	0	23	35	27	41	10	6	24	66
85	0	13	33	20	50	1	6	18	40
86	0	36	60	18	30	4	2	10	60
87	0	30	79	4	11	2	2	11	38
88	0	66	77	11	13	3	6	10	86
89	0	54	75	7	10	6	5	15	72
90	0	74	88	3	4	3	4	8	84
91	0	37	86	1	2	2	3	12	43
92	0	37	76	2	4	3	7	20	49
93	0	42	79	2	4	5	4	17	53
94	0	22	69	1	3	7	2	28	32
95	0	17	63	0	0	4	6	37	27
96	0	28	72	1	3	2	8	26	39
97	0	28	76	1	3	0	8	22	37
98	0	20	77	6	23	0	0	0	26
99	0	25	81	1	3	1	4	16	31
100	0	19	76	1	4	0	5	20	25
101	0	15	94	0	0	0	1	6	16
102	11	10	53	8	20	3	8	28	40

数据来源：台湾环保署官网。除标题外，表内所有内容未作变更。

可见，在台湾，从 1995 到 2013 年以来，环保署所审查的开发行为大多数于第一阶段环评即获得通过，通过率（含通过和附条件通过）比例总计达 70%。其中附条件通过的项目总量远多于无条件通过的。历年加总后，台湾一阶环评审查中未获通过的比例为 17%。这些情况被研究者视为环评审批并未对于开发案起到阻挡作用的证据<sup>[7](P37)</sup>。但是，从前述表 3 可看出，大陆环保部环评审批中未通过的比率不超过 10%，比台湾更低。

而且，环保署审查环境影响说明书之后决定开发项目应进入二阶环评者，多年在百分之三四徘徊，台湾研究者普遍认为这一比例过低<sup>[8](P13)</sup>。因为只有在二阶环评才有实质性公众参与强制要求，进入二阶环评的比例过低也意味着公参不足。但是，如上表所示，台湾进入二阶环评的比例在有些年度超过三分之一，最高时还曾达到 50%，历年合计也有 13%，对比表 2 大陆环保部审查环评文件的情况，程序要求更严格且内容更详尽的环境影响报告书所占比例徘徊在 5% 左右，最高也未超过 7%，比台湾更低。

#### 四、环评诉讼典型案例之比较

以上是对台湾地区 and 大陆环评制度框架和运作实际所作宏观整体之对比观察。若要画面更完整，还有必要深入具体个案。经检阅相关案例研究文献及判决书等资料，本研究选取了如下两个在台湾引发广泛关注和议论的代表性案例，来对比观察大陆的类似案例。选取的理由主要是这两个案例的争点覆盖了台湾法学研究者所关心的环评诉讼在操作层面的主要议题。

##### （一）林内焚化炉案及与大陆之对比

1. 林内焚化炉环评诉讼始末、主要争点及司法实务见解。2001 年云林县环保局就林内焚化炉环

境影响说明书作出有条件通过的审查结论,云林县林内乡部分村民不服,向环保署提出诉愿,遭驳回后到法院起诉。高雄高等行政法院以90年度诉字第1869、1904号裁定驳回原告之诉,认为环评结论并非行政处分,因此不能提起撤销之诉。随后,“最高行政法院”以92年度裁字第519号认定环评结论为行政处分,并将原裁定废弃,发回更审。高雄高等行政法院作出的更审判决(92年度诉更字第35号判决),一方面遵从“最高行政法院”意见,认定环评结论为行政处分,并由此宣称法院有权予以审查;另一方面,又以若撤销原处分的话,须予拆除“实际工程进度已达百分之九十八点七五”的焚化炉,“社会成本显然过巨,殊与公共利益违背”,因此判决确认原处分违法,同时驳回原告的撤销之诉。对此,“最高行政法院”在肯认高雄高等行政法院得审查原处分是否存在判断瑕疵的同时,指出更审判决存在仅以权益有受损之可能即认定原告诉权、未经揭示心证理由即断言撤销原处分有害公益等问题,将之废弃发回。最后,高雄行政法院于96年度诉更字二字第32号判决中撤销了原环评审查结论。

此案司法的诉讼过程依次聚焦环评法司法实务中三个顺次出现的问题<sup>①</sup>,即:(1)环评审查结论是否可诉?(2)(对前一问题回答是的话)并非环评审查直接对象的周边居民,是否具有原告资格?(3)(对前两个问题作出肯定回答的话)法院应如何审查对环评审查的挑战?

对此3问题,诉讼过程中司法实务见解有过发展变化,最终生效判决提供的答案分别是:第一,环评审批结论是行政处分,可对之提出撤销之诉;第二,当地居民处于环保法“保护规范”射程范围之内并且其权益有受到损害可能性,具备诉讼权能;第三,环评审查围绕开发活动是否“有重大影响之虞”展开,而“有重大影响之虞”属于不确定法律概念,行政机关得享有判断余地,但存在“基于错误信息或错误事实”等判断滥用及其他违法情形的,法院仍得进行司法审查。

2. 对比大陆同类案件。若是以“行政处分”、“保护规范”、“不确定法律概念”、“判断余地”等台湾法官在此案裁判文书中所使用的概念为关键词去大陆搜索同类案件,结果恐怕是零。因为大陆法官并不使用这套概念(学者中也只有部分使用)。但是,前述三个环评诉讼中实务问题,却是大陆法官们也同样要面对、同样不得不给出答案的问题。

第一,环评审批是否可以成为行政诉讼的对象,在大陆并未成为问题。在司法判例中未见对此提出争议,学界相关研究对此立场也高度一致<sup>[9](P245-248)[10]</sup>。事实上,大陆环保机关曾在自己颁布的规章中,很清楚地自认其环评审批决定是可诉的行政行为。如原国家环保总局2005年颁布的《国家环境保护总局建设项目环评文件审批程序规定》第十七条明确规定:“建设单位对审批或重新审核决定有异议的,可依法申请行政复议或提起行政诉讼。”

第二,居民能否对项目环评审批提起行政诉讼,在大陆可说是一个已决问题。笔者在另一项研究中<sup>[11]</sup>曾检索到31份建设项目当地居民不服环评审批而起诉的裁判文书,发现在绝大多数情况下,原告起诉资格根本没有成为争点,少数判决明确论及当地居民具有起诉资格;只有4份判决<sup>②</sup>否定了原告的起诉资格。而检视这4份判决,会发现其中2份的理由为特定居民已或将“迁出”当地而丧失了资格;另2份则将理由放在了环评审批与拆迁决定之间的关系。这些论证能否成立先不说,从其论理逻辑可以看出,这4份判决均并没有一般地否定项目居民的起诉资格。所以,可以说,当地居民对于建设项目之环评审批具有起诉资格,这在中国大陆司法实践中,已经成为很少受到挑战的共识。

第三,关于如何针对高度专业的环评实施司法审查,大陆法官在裁判文书中并没有正面论及这一问题。前述31份居民不服环评审批的行政诉讼中,法官极少(像台湾法官那样)在判决中讨论环评书的技术性内容。少数涉及技术性内容的,也很少像台湾法官那样,从“信息错误或不全”切入,深入

<sup>①</sup> 具体情况参见詹顺贵:《环境影响评估的行政争讼——从林内焚化炉案及新店安康一般业废弃物掩埋场按谈起》,《律师杂志》,2006年,总第323期,第13-23页。

<sup>②</sup> 即某某诉长沙环保局案((2013)芙行初字第82号);沈甲等上诉案((2013)浙行终字第42号);郑军海诉河南环保厅案((2012)郑行终字第365号);某某诉某环保局案((2011)长中行终字第0030号)。

环评书应予考虑的范围、环境抽样检测发现的问题、甚至环评所使用的技术方法等。前述 31 份居民为原告的环境审批案件判决中，法官无一例外地均未深入环评文件中的高度专业性的技术内容，更多关注环评审批的程序和形式。原告就环评文件专业技术内容提出质疑的，法官们或者在判决中根本不予回应或以原告未提供充分证据为由而置之不理<sup>①</sup>；即使在对原告质疑作出回应的少数情况中，法官也倾向于简单以环评文件“通过了技术专家的评审”或“（技术）评审意见认为资料齐全”即不采信原告的相关主张，如正文花园业主委员会诉上海市环保局案<sup>②</sup>和楚德升诉郑州市环保局案（一审）<sup>③</sup>。

## （二）中科三期案及与大陆之对比

1. 中科三期环评争议始末及其提出的未决问题。中科三期计划开发单位中科局于 2006 年提出该计划环境影响说明书送环保署审查，环保署于当年有条件通过环评审查。当地居民不服，提起行政诉讼。2007 年，台北高等行政法院 96 年度诉字第 1 117 号判决撤销审查结论，环保署上诉至最高行政法院。2010 年，“最高行政法院”99 年度判字第 30 号判决驳回。但是，环保署宣布其环评审查结论虽被法院撤销，但开发许可在被目的主管机关依行政程序法规定撤销之前仍然有效，所以中科三期无需停工。居民因此向法院提起确认开发许可无效之诉并申请停止执行。台北高等行政法院于 2010 年 7 月 30 日裁定中科三期开发许可停止执行。

2010 年 8 月 31 日，环保署在中科局于原环说书内加入环境质量及现状、健康风险评估及其他说明数据后，再次作出了有条件通过、无须进行第二阶段环评的审查结论。当地居民又一次不服起诉。2011 年，台北高等行政法院驳回起诉。居民上诉至“最高行政法院”。“最高行政法院”以原审未考虑中科局迟至审查结论作成时，仍未就系争开发行为所可能造成的环境影响及健康风险，提出完整的说明及评估；且环保署就开发计划是否使当地环境显著逾越环境质量标准，或是否超过当地环境涵容能力，以及是否影响当地居民之健康等“对环境有重大影响之虞”事项，均未厘清；未进行第二阶段环评即仓促以附条件方式作成通过环评之结论；判决废弃原判并发回重审。最后，2014 年 8 月 8 日，台北高等行政法院 102 年度诉更一字第 40 号和解协议终结此案诉讼进程。

与林内焚化炉案相比，中科三期案提出的问题看来要棘手得多，很难做到让问题随着案件的解决而获得确定答案。特别是该案最后以调解结案，未尝不可看作是对一时难以达成共识之未决问题的回避。就本研究的关注而言，值得注意的争点至少包括了如下内容：

（1）原被告彼此攻防的焦点之一是中科三期作为开发活动有无“有重大影响之虞”、由此是否需要进入第二阶段环评。环保署认为其有条件通过审查结论所附条件中，包括了“开发单位于营运前应的健康风险评估……送本署另案审查。如评估结果对居民健康有长期不利影响，开发单位应承诺无条件撤销本开发案”，因此当地居民健康当属“无虞”，故无须进入二阶环评。该案司法实务见解明确否定了这一主张。

如前所述，两阶环评之程序设计，发挥的是繁简分流之筛选功能，因此，此处争论的实质在于筛选标准，即何种开发活动应进入程序相对完备的、有实质公众参与的二阶环评程序。对此，本案中法院提出附条件通过之条件，应是“单纯的、不繁复的、毋须精细控管的”<sup>④</sup>，否则应进入二阶环评；但这种表述仍是较为含糊抽象的，而台湾学界有关何谓“有重大影响之虞”的相关讨论也并没有对作为争论实质的筛选标准提供更为具体明确的答案。

（2）针对环评司法审查的标准及密度，环保署坚持环评的高度技术性和专业性，强调法院在此应持尊让态度；但“最高行政法院”坚持了司法机关对环评审查这一高度技术性判断仍有审查权的立

① 如金某与某区环保局案((2012)浙温行终字第 72 号)。

② (2013)沪二中行终字第 576 号。

③ (2011)中行初第 82 号。

④ 台北高等行政法院 99 停字第 11 号。

场,并将林内焚化炉案有关判断余地瑕疵审查的6项考虑因素<sup>①</sup>发展为8项<sup>②</sup>。

这一司法见解在台湾学界被批评为混淆了裁量和不确定法律概念之判断余地的司法审查<sup>[12]</sup>。的确,从法院在林内焚化炉案和本案一以贯之的相关论理来看,的确看不出法官有意区分二者。不过,这只是个无关宏旨的技术性细节,还是会带来什么严重后果?至少在这个案件中,不容易看出区分二者会有什么实际的影响。更值得注意的是,对于高度专业性行政判断,法官虽均声称只进行低密度审查,但是,司法审查中使用的“判断出于错误之事实认定或不完全之信息”这一考虑因素,实在极为灵活:法官在做此考虑时,完全可以极深地介入专业性行政判断的实质内容<sup>[13]</sup>。这种司法审查权边界究竟何在,仍是未决问题。

(3) 本案引发最广泛关注 and 讨论的争点,是环评审查结论与开发许可的关系。环保署在其2010年就中科三期所作第一次环评审查结论被法院撤销后,抛出了环评审查被撤销、开发许可并不自动失效的论点,遭到学界几乎是众口一声的批评<sup>③</sup>,但法院对此主张最终未作正面回应:虽然台北高等法院发出过开发许可停止执行的裁定,但该裁定并未对开发许可是否无效作出直接评判。

台湾《环评法》明确规定了环评审查是开发许可的前置程序,并且环评通过是开发许可的前提条件,许可机关在“环境影响说明书未完成审查或评估书未经认可前”,“不得为开发行为之许可,其经许可者,无效”(14条)。此即所谓的环评“否决权”条款。就法理而言,前述有关环评审查被撤销后开发许可只是得撤销而非无效之环保署主张,的确与台湾《环评法》上这一所谓“否决权”条款存在明显紧张<sup>[14]</sup>,这一点少有研究者质疑。

使这一问题复杂化的是,台湾有学者<sup>[15]</sup>质疑环评法上否决权制本身的合理性,指其造成环境考虑与其他考量割裂、使环保机关承受过多政治压力等,主张至少应当在新的社会状况下重新考虑否决权制的适用性;而台湾行政实务界也有力量在推动废弃此条款代之以所谓的“环评参考制”,即向美国、德国等国学习,使环评结论(包括环评审查意见)仅供开发许可机关参考。但是,在台湾,无论学界还是实务界均存在不同声音:不仅环保团体激烈反对这一动议,学界也有意见认为,环评参考制可能意味着环评结论免受司法审查以及受开发行为影响的利害关系人丧失诉权,在这个意义上将是“倒退式”<sup>[5]</sup>改革。

## 2. 对比大陆情况。

第一,有关环评程序繁简分流的筛选标准。大陆显然存在类似问题,即有必要明确区分相对简易的环评登记表、报告表和相对繁复的报告书三者适用对象。只是大陆开发项目数量规模庞大,如果采用个案决定方式将使环保机关不堪重负。如前所述,与台湾将筛选适用对象的工作交由环保机关逐案审核的做法不同,大陆通过授权环保部门颁布《分类名录》的方式分别列举三种类型环评的适用对象。现实中,大陆项目开发单位同样有动机逃避较为繁复的环评程序而选择较简易的环评程序,由此引发纠纷也的确存在。例如,钱宏业诉上海闸北区环保局案<sup>④</sup>中原告主张涉案项目应制作报告书而不是报告表,天帆蓄电池诉攸县环保局案<sup>⑤</sup>中,原告主张涉案项目应采用报告表而非登记表。在这两个案例中,法官均援引《分类名录》对争议作出了裁断。

第二,有关环评司法审查的强度与密度,大陆司法实务中并不使用上述来自德国的裁量与不确定法律概念的区分,但这并不是说,大陆司法中不会遇到高度技术性行政判断的司法审查问题。只是,由于立法未提供明确指示,学理研究又未提供足够的理论支撑和细致分析工具,法官只能在实践中随机摸索。而在环评司法审查领域,如前所述,这种摸索在大多数情况下表现为法官的“能推就推、能躲就躲”。不过,环评本身是高度技术化的活动,司法实务中不可能完全避免高度技术性争点,法官

① 高雄高等行政法院92年度诉更字第35号。

② 最高行99判字第30号。

③ 典型批评可参见李建良:《中科环评的法律课题——台湾法治国的沦丧与危机》,《台湾法学》第149期,2010年,第17—28页。

④ 上海市闸北区法院(2000)闸行初字第41号。

⑤ (2009)株中法行终字第30号。

不再回避时，一种可能的处理方法是诉诸已有的技术标准。如楚德升诉郑州市环保局（二审）<sup>①</sup>一案的判决书中有如下表述：“电磁辐射作为一种客观存在的物理现象，对于人体健康是否产生危害及危害后果大小，在目前尚具有不确定性，科学上亦未形成统一的认知。因此，现在仍需以国家现行的标准作为评判的依据。”事实上，有研究<sup>[16]</sup>发现，这种对技术标准的高度依赖的现象，也广泛存在于环境损害赔偿类的裁判中。

第三，有关环评审查与开发许可之间的关系，大陆《环评法》在2016年修订之前，也和台湾一样明确要求开发许可以环评审查通过为前提。但对于开发许可违反此前提的法律后果，大陆《环评法》并未像台湾《环评法》一样明确规定未经环评审查或环评未通过则开发许可无效。而实务中，大陆同样存在未经环评审查通过情况下相关开发许可是否得撤销的争议。典型的代表，如公报案例沈希贤案<sup>②</sup>中，沈希贤等人起诉要求撤销北京市规划委员会颁发建设工程规划许可证，理由是该许可证是在项目未经环评审查通过的情况下颁发的，得到了法院的支持。事实上，对于更为一般的所谓“违法性继承”问题，即多阶段行政程序中，前阶行为违法性是否会造成后阶行政行为之违法而得撤销，大陆法学界已经展开了一定的研究和探讨<sup>[17][18][19]</sup>。

着眼于《环评法》所确立的整体制度架构，环评否决权之设计值得仔细检讨斟酌。大陆《环境保护法》和《环评法》中关于建设项目未报批环评则不得许可和不得开工的规定，从字面来看，也同样肯定了环评审批的否决权。只是，长期存在的允许未批先建者可“限期补办”环评审批手续的规定，事实上架空了上述环评否决权条款：许多项目均是利用此漏洞，先开工建设，造成既成事实，才去补办环评手续；鉴于此时建设项目已经有大量投入，环评专家和审批者显然面临更大压力，难以作出否定该项目的决定<sup>[20]</sup>。在2014年《环境保护法》和2016年《环保法》的修订中，有关“限期补办”的内容已经被删除，这被认为是环保上的进步。然而，2016年《环评法》修订时，在未公开说明修订理由的情况下，删除了环评未报批则不得给予项目开发许可的规定，只保留了未报批环评不得开工的规定。鉴于此次修订同时将登记表类项目由审批制改为登记制，并且取消了环评文件的预审，一个可能的推断是删除未报批环评不得许可之规定是为了简化许可程序。但此种触及环评否决权的立法变动对环评制度实效将发生何种影响，在大陆并未引发应有的注意和讨论。

### （三）补充说明

以上为与台湾相比较而搜索得到的大陆环评诉讼案件，均未引起当事人之外的民众广泛关注，因此在社会影响力上与媒体持续报导的台湾林内案和中科案不可同日而语。在大陆，近年来持续引发广泛社会关注的环评争议，如厦门PX事件、深圳西部通道环评案件等，往往并非进入司法程序的公共事件。这种状况应该与前述大陆法院在环评领域相对而言比台湾法院更为保守的立场、中国环评立法框架相对粗疏等均有关联。

另外，在台湾环评诉讼案件中，环保团体很活跃，公民诉讼占到了相当的比例<sup>[6]</sup>。但本研究并未选取台湾公民诉讼案例作为比较对象，原因是，在中国大陆，公民诉讼长期得不到立法承认，环境公民诉讼也难以发展；近年来，虽有一些公民和环保团体尝试提起试验性公益诉讼，也有一些成功的案例零星出现，但绝对数量很少。不过，2014年新修订的《环境保护法》（第58条）为一定范围内的环境公益诉讼提供了正式法律依据。

## 五、结 语

中国大陆和台湾的环评制度是在政治上彼此隔绝的历史时期各自发展起来的，虽然存在诸多差异，但也表现出惊人的相似性，特别是两地不约而同地采纳了既不同于美国也不同于德国的环评否决

① （2012）郑行终字第135号。

② 沈希贤等182人诉北京市规划委员会颁发建设工程规划许可证纠纷案，载《最高人民法院公报》2004年第5期，第43页。

权设计,本身就是很有意思的现象。

本文的研究显示,从立法框架来看,中国大陆与台湾环评制度设计上异中有同,基本轮廓是相似的,只是在公众参与和变更之核准等方面,台湾相关规范设计更为细密,操作性更强;从环评制度的行政执行情况来看,中国大陆和台湾面临着相同的挑战,即实质性公众参与实际适用少、环评审批通过率高、有条件通过居多等;从环评诉讼之实践来看,大陆较早地解决了台湾长期争论不休<sup>①</sup>的环评审批可诉性和当地居民之原告资格问题,但针对涉及高度专业性判断之环评如何进行司法审查,台湾法官表现得远较大陆法官积极和能动,并相应地推动了对环评司法审查之强度/密度的探讨。至于成为司法实务中争点之一的不同环评程序适用对象之筛选标准,实际上涉及行政效率与环评法所追求的风险预防目标之间的折衷调和,台湾采用个案决定方式而大陆采用《名录》方式,分别与两地环保机关所要处理的开发项目数量规模上的差异相适应。就法理上仍有疑义的问题而言,一方面,对环评司法审查中司法权边界何在,在台湾得到了比大陆较多的讨论;另一方面,对于多阶行政行为违法性继承问题,大陆的讨论比台湾更多。另外,在台湾成为一大热点的环评否决制存废问题,在大陆并未引发类似讨论<sup>②</sup>,这一现象值得深思:事实上,环评否决权条款在大陆同样被认为是决定环评制度实效性的关键条款,其存废对整个环评制度的定位而言关系重大,因此立法上相关调整并没有引发讨论应该更多是因为立法过程信息公开不够、信息交流不充分而并非此问题不重要。

概括而言,中国大陆和台湾的环评制度及其实践,整体上各有特色,互有长短,通过加强交流、彼此参照、互相借鉴,有利于促进对环评制度功能发挥、使环评更具实效的研究和探索。

#### 参考文献

- [1] 邱聪智. 公害法原理[M]. 台北:自版,1984.
- [2] Marara, M., L. Beevers, et al. The importance of context in delivering effective EIA: Case studies from East Africa[J]. *Environmental Impact Assessment Review*, 2011, 31.
- [3] Fuller, K. Quality and quality control in environmental impact assessment[A]. J. Petts, *Handbook of Environmental Impact Assessment* (vol. 2)[C]. Oxford: Blackwell, 1999.
- [4] Ahmad, B., C. Wood. A comparative evaluation of the EIA systems in Egypt, Turkey and Tunisia[J]. *Environmental Impact Assessment Review*, 2002, 22.
- [5] 刘宗德. 台湾环境影响评估制度之现状与发展[J]. 月旦法学杂志, 2013, (2).
- [6] 李建良. 环境行政程序的法制与实务[J]. 月旦法学杂志, 2004, (1).
- [7] 叶俊荣, 张文贞. 环境影响评估制度问题之探讨[R]. 台北:“行政院”研究发展考核委员会编制(计划编号 RDEC-RES-098-007), 2010.
- [8] 李佳达. 我国环境影响评估审查制度之实证分析[D]. 国立交通大学科技法律研究所硕士论文, 2009.
- [9] 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.
- [10] 黄彪. 我国环评审批行为可诉性研究[D]. 青岛: 中国海洋大学硕士论文, 2015.
- [11] Jin, Z. N. Environmental impact assessment law in China's courts: A study of 107 judicial decisions[J]. *Environmental Impact Assessment Review*, 2015, 55.
- [12] 黄锦堂. 高度科技专业性行政决定之司法控制密度[J]. 东吴法律学报, 2009, (1).
- [13] 黄丞仪. 环境决策、司法审查与行政合理性[A]. 黄丞仪. 行政管制与行政争讼[C]. 台北: 台湾“中央研究院”法律学研究所, 2010.
- [14] 傅玲静. 多阶段行政程序——环境影响评估程序与开发许可程序之关系[J]. 月旦法学教室, 2008, (4).
- [15] 叶俊荣. 捍卫环评制度尊严的行政法院中科裁判[J]. 月旦法学杂志, 2010, (10).

<sup>①</sup> 在林内案尘埃落定之后,仍有研究者主张环评审查并非行政处分。如辛年丰:《对环境影响评估程序提起诉讼之法理分析》,《东海大学法学研究》2011年6月第34期。

<sup>②</sup> 一个少有的例外是唐明良的研究,参见唐明良:《环评行政程序的法理与技术》,社会科学文献出版社2012年版,第53—73页。

- [16]金自宁. 风险社会背景下的合规抗辩[J]. 北大法律评论, 2012, (2).  
[17]朱芒. 行政行为“违法性继承”的表现及其范围[J]. 中国法学, 2010, (3).  
[18]王贵松. 论行政行为的违法性继承[J]. 中国法学, 2015, (3).  
[19]成协中. 行政行为违法性继承的中国图景[J]. 中国法学, 2016, (3).  
[20]汪劲. 对提高环评有效性问题的法律思考——以环评报告书审批过程为中心[J]. 环境保护, 2005, (3).

## Comparative Study on the EIA Legal Systems in Mainland China and Taiwan

JIN Zi-ning

**Abstract:** EIA is widely taken as an important tool of environmental risk regulation. Through comparison of legal system of EIA between Mainland China and Taiwan, it is found that there are some common features concerning the general legal structures with some of Taiwan's provisions being more detailed and specific. A close look at the statistics from the practices of the EIA review reveals troubling pictures in both Mainland China and Taiwan: the pass rates are too high and substantial public participation are limited. As to EIA lawsuits, it has long been resolved in Mainland China whether or not local residents have standings to challenge administrative decision of EIA review, though Taiwan's judges are more active when highly technical issues are involved. In conclusion, Taiwan and Mainland China could learn from each other about how to improve their EIA legal systems.

**Key words:** EIA; EIA law; EIA review; EIA lawsuit

(责任编辑 周振新)