

对环境部门审查环评中建设项目用地的思考

李畅

北京林业大学人文社会科学学院, 北京, 100083;

摘要: 生态环境影响评价制度是生态文明建设的重要法治基础, 对建设项目进行环境影响评价, 不仅是预防为主方针的贯彻, 还是促进经济、社会和环境协调发展的有效手段。随着公众环境保护意识的不断提升, 公众愈发认识到公民权利和环境保护之间的微妙关系。然, 在环评过程中, 自然资源部门批准的建设项目所在用地性质的变更与环评文件批准之间产生的问题逐渐成为当事人提起行政诉讼的一大趋势。究其根本, 是当事人对生态环境保护部门权力理解的混淆与生态环境保护部门对自身权力边界认识之间存在冲突。

关键词: 生态环境保护部门; 环境影响评价; 建设项目用地

Reflections on the environmental department's review of the land used for construction projects in the environmental impact assessment

Li Chang

School of Humanities and Social Sciences, Beijing Forestry University, BeiJing, 100083, P. R. China

Abstract: The ecological environmental impact assessment system is an important legal basis for the construction of ecological civilization. The environmental impact assessment of construction projects is not only the implementation of the principle of prevention, but also an effective means to promote the coordinated development of economy, society and environment. With the continuous improvement of public awareness of environmental protection, the public is increasingly aware of the delicate relationship between civil rights and environmental protection. However, in the process of EIA, the problems between the change of the nature of the land where the construction project approved by the natural resources department and the approval of the EIA document have gradually become a major trend for the parties to file administrative litigation. The fundamental reason is that there is a conflict between the parties' confusion of the understanding of the power of the ecological environmental protection department and the understanding of its own power boundary.

Key words: Department of ecological and environmental Protection; Environmental impact assessment; Land for construction projects

DOI: 10. 69979/3041-0673. 24. 8. 016

在 2018 年 5 月 18、19 日召开的全国生态环境保护大会上, 习近平总书记指出要全面加强生态环境保护, 坚决打好污染防治攻坚战, 由此, 习近平生态文明思想孕育而生。生态文明观要求以“文明”、“友好”地手段保护生态环境, 其并不是以静滞经济发展为代价, 而是实现以“环境良好”“资源永续”“生态健康”为首要目的, 以“生产发达”“生活美好”“生态平衡”之“三生共赢”为根本目的之高质量的绿色发展。^[1]生态环境影响评价制度是生态文明建设的重要法治基础, 其要求在项目或活动的初期阶段, 就需要对可能产生的环境影响进行全面的评估和预测, 确保决策者在制定规划时能够充分考虑环境因素。^[2]

1 生态环境部门对环评文件审查的法律规定与

重点

1.1 法律未规定环境保护部门对用地性质进行审查

《中华人民共和国环境影响评价法》(2018 修正) 第十六条规定: 国家应根据建设项目对环境的影响程度, 对建设项目的环境影响评价实行分类管理; 《建设项目环境保护管理条例》(2017 修订) 第九条第二款规定: 环境保护行政主管部门在审批环境影响报告书、环境影响报告表, 应当重点审查的方面; 《生态环境部建设项目环境影响报告书(表) 审批程序规定》第十一条规定: 生态环境部门主要从哪些方面对建设项目环境影响报告书(表) 进行审查。根据上述法律规定可知, 生态环

境部门在对环评文件进行审查时，更多的是对规划和建设项目是否符合生态环境保护法律规定、政策上，亦或是审查是否符合环境功能区划、环境质量目标上，并不会对用地性质进行审查。

1.2 生态环境保护部门审查重点受限于“环境周边”

首先，根据《建设项目环境保护管理条例》第九条第二款规定“环境保护行政主管部门……应当重点审查建设项目的环境可行性、环境影响分析预测评估的可靠性、环境保护措施的有效性、环境影响评价结论的科学性等，……。”此处的审查重点聚焦于“环境的周边”，如对大气环境、水环境、土壤环境等方面的影响，其目的是在评估污染防治和生态保护措施的可行性、有效性的基础上，指引企业合理利用自然资源，防止造成环境污染和生态破坏，保障公民、法人和其他组织的合法权益。

其次，根据《北京市权责清单》和《国务院关于国土资源部《报国务院批准的建设用地审查办法》的批复》可知，生态环境局负责对环评文件涉及环境方面的审查，自然资源局负责对建设项目用地单位核发《建设项目用地预审报告书》、确保项目布局和开发利用方式在自然资源承载能力范围内，避免不合理的土地开发和利用对环境造成影响等方面。在面对环境影响评价工作中的建设项目用地审批，生态环境局主导环评文件审查流程，自然资源局负责资源的划分，二者分工明确，各司其职。

2 人民法院对生态环境部门处理结果的认定

表 1

序号	案件名称	案号	法院判决内容
1	常州德科化学有限公司诉原江苏省环境保护厅、原中华人民共和国环境保护部及光大常高新环保能源（常州）有限公司环境影响评价许可案	最高人民法院发布 10 起生态环境保护典型案例之五	项目选址是否合法属于规划许可审查事项，规划许可系规划行政主管部门法定职权。
2	张军、哈尔滨市南岗生态环境局二审行政判决书	(2020)黑 01 行终 312 号	建设项目选址审批属于规划行政主管部门的法定职权，无证据证明南岗生态环境局具有建设项目选址审批的法定职权。
3	张小燕等诉江苏省环境保护厅对变电站作出环境影响评价行政许可违法被驳回案	(2015)苏环行终字第 00002 号	环境影响评价行政许可的审批范围限于建设项目实施后可能造成的环境影响以及预防措施是否符合国家标准。

由上述案例分析可知，人民法院对环评文件中建设项目选址进行审查时，更多的是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，或者审查建设单位提出的预防或者减轻不良环境影响的对策和措施是否合理等方面的内容，其集中在“对环境的影

基于对人民法院已经作出判决的检索与分析，在四百多份案例中，共找寻到三例“有效”判决，其余判决均属于“无效”判决。三份判决均明确指出：生态环境部门审查建设项目环评时对于涉及用地、选址部分的内容的审查，不会因为用地性质问题而不予审批。（表格内容参照下文表 1）

案例一是最高人民法院发布 10 起生态环境保护典型案例的案件之一，最高法院在审理案件过程中，明确表示“环境保护行政主管部门在实施环境影响评价许可过程中对建设项目选址的审查权限，主要在于审查项目选址是否得到规划行政主管部门的许可。对项目选址的规划许可审查，属于规划行政主管部门的法定职权，并不属于环境保护行政主管部门的审查权限。”

案例二在审理过程中，哈尔滨市中级人民法院亦表示“建设项目选址审批属于规划行政主管部门的法定职权，无证据证明南岗生态环境局具有建设项目选址审批的法定职权。”其虽然没有明确向案例一中表述的直接，但是其从侧面也反映出，环境部门对于建设项目的审批不会涉及到用地性质的具体审查。

案例三由江苏省高院进行审理，省高院在审理中表述到“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。环境影响评价行政许可的审批范围限于建设项目实施后可能造成的环境影响以及预防措施是否符合国家标准。”江苏省高院明确指出环保部门对环评的审查主要涉及到环境方面，亦未指出用地性质方面的审查。

响方面”，而并未集中在用地性质的研究上。

3 生态环境部门无需对建设项目用地进行审查的理由

3.1 职权法定规制着生态环境部门

对于公权力机关而言,“法无授权不可为”(亦或说“法无授权即禁止”),生态环境保护部门的执法监督权,来源于法律授权,^[3]在没有法律依据的情况下,行政机关不得法外设定权力,因为法外设定权力,就是自我授权,违背“法无授权不可为”的要求。^[4]根据生态环境部公开的数据来看,生态环境部的主要职责是负责生态环境的监督管理、环境保护政策的制定与实施、环境影响评价的管理等。^[5]“法无授权即禁止”为行政机关(生态环境部门)的权力行使设置了边界,法律既“授权”,也“限权”,在规定公权力机关职责的同时,也划定了权力的“边界”,这意味着行政机关不能超越权限干涉自身负责领域外的事务。此外,生态环境部门对环评文件的审查内容属于“有限审查”。此种有限审查将环境影响评价的内容限制在“核心审查”上,即上述所谈论的“审查重点”上。由此,当生态环境部门审查环评文件时,面对建设用地性质一栏,其仅限于对建设项目实施后可能造成的环境影响以及预防措施是否符合国家标准作出判定,而面对属于规划行政主管部门法定职权的建设项目选址审批,无需“越俎代庖”。

3.2 专业技能约束着生态环境部门

自然资源部门在人员的选任上与生态环境部门有着很大不同。自然资源部门用地选址涉及到土地资源的

规划、勘测等多方面的专业知识,同时还需要依靠先进的科技手段,如遥感监测、地理信息系统等,对土地、矿产等资源进行精准调查与登记,为资源保护和开发利用提供数据支撑。相比之下,生态环境部门,更侧重于对大气、水、土壤等要素环境的质量监测,审查建设项目所提出的环保措施是否有效。正所谓“术业有专攻”,生态环境部门与自然资源部门分别集中力量对自身专业化的问题进行研究,不仅有利于节约资源,提高各部门行政工作效率和管理水平,还有利于保障各项工作在各自专业的轨道上有序开展。

参考文献

- [1]杨朝霞.生态文明观的法律表达——第三代环境法的生成[M].北京:中国政法大学出版社,2019.
- [2]王瑾,牛林.环境影响评价与全过程生态环境管理的研究与思考[J].智慧中国,2021(7):80-81.
- [3]郭威.生态环境保护行政执法与刑事司法立案衔接机制研究[J].环境保护,2023(16):45.
- [4]刘松山.准确把握“法无授权不可为”的含义与应用[J].人大研究,2023,(11):4-12. DOI: 10.13755/j.cnki.rdyj.2023.11.003.
- [5]生态环境部官网,生态环境部职责_中华人民共和国生态环境部 (mee.gov.cn).