

---

# 建设项目环评文件质量缺陷及其行政治理

朱谦 吴闻岳<sup>1</sup>

(苏州大学 王健法学院, 江苏 苏州 215006)

**【摘要】:** 建设项目环评文件不仅是环保部门环评审批的决策基础, 而且是环保部门对建设项目实施事中、事后监管的依据。我国建设项目环评文件存在着较为严重的质量缺陷问题, 表现为环境现状调查不深入细致、建设项目工程分析不够突出、参数选取不够科学、环保措施不够可行等现象。造成建设项目环境影响评价文件存在质量缺陷的原因是多方面的, 既有建设单位以及接受委托的环境影响评价单位主观方面的原因, 也有建设项目环境影响评价客观方面存在的困境。作为公权力行使主体的环保部门, 可以通过环评许可的实质审查、退回、不予批准、撤销以及处罚等行政行为的实施, 从而实现环评文件质量缺陷的有效治理。

**【关键词】:** 建设项目 质量缺陷 行政治理

**【中图分类号】:** D035; D912. 6 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1001-862X (2020) 03-0106-008

## 一、问题的提起

2020年3月27日晚, 深圳市交通运输局在其官方微博发布了《关于终止深圳湾航道疏浚工程(一期)环境影响报告书送审稿公众参与公示的公告》。该公告称: 中国科学院南海海洋研究所开展的深圳湾航道疏浚工程(一期)环评报告书涉嫌抄袭、造假, 决定终止正在开展的该项目环评公示, 并责成环评单位重新组织开展环评, 重新进行认真、细致、全面的评估。<sup>[1]</sup>同时, 深圳市生态环境局也予以表态, 将对事件相关情况进一步调查核实, 如发现有违反环保法律法规的行为, 将依法严肃处理。<sup>[2]</sup>此事被多家国内媒体报道, 使得我国建设项目环境影响评价(以下简称环评)文件质量缺陷问题, 再一次暴露在公众面前。<sup>[3]</sup>所谓建设项目环评文件质量缺陷是指, 在环评制度实施过程中, 建设单位向环保部门提交的环评文件, 存在不真实、不完整、不准确等现象。环评文件质量如何, 将直接关乎环保部门对建设项目的建设行为能否进行有效的规制。基于此, 本文将讨论以下几个问题: 从环评实践来看, 建设单位所提交的环评文件质量缺陷通常有哪些表现形式? 其形成的原因是什么? 环保部门对于环评文件的质量缺陷的克服又将如何通过行政治理来实现?

## 二、建设项目环评文件质量缺陷表现形式及其原因

环评审批制度的实施, 能够促使建设单位主动向环保部门提交环评文件, 为环保部门作出审批决定提供基础资料。然而, 从我国环境影响评价工作的实践来看, 建设单位提交的环境影响评价文件质量不高, 存在着各种问题, 其背后的原因也是多方面的。

### (一) 建设项目环评文件质量缺陷的表现形式

---

<sup>1</sup>作者简介: 朱谦(1964-), 安徽怀宁人, 苏州大学王健法学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 环境法;

吴闻岳(1995-), 安徽池州人, 苏州大学王健法学院博士生, 主要研究方向: 环境法。

基金项目: 国家社会科学基金项目“污染源监管的信息失灵及其治理研究”(12BFX121)

## 1. 环境现状调查不深入细致

建设项目的环境现状调查是环评文件编制的基础。但很多环评文件现状调查部分多为抄录区域、流域自然环境背景资料，对工程可能影响范围内的环境状况很少提供具体的调查结果，甚至没有该项内容，以致现状调查与影响评价脱节，而其中，环境现状监测数据存在的问题更为严重。<sup>[4]</sup>一些环评单位甚至不进行实地勘察，闭门造车，导致监测方案与现实情况差距太大。还有一些环评单位考虑到监测成本，擅自减少监测因子、监测点位以及监测频次，甚至删除某些特征因子，以不具备代表性的因子和数据进行评价和分析，导致评价结论有误。<sup>[5]</sup>比如，在《中环信环保有限公司危险废物处置中心扩建及技改工程环境影响报告书》中，环评文件“遗漏环境质量现状评价因子”。<sup>[6]</sup>

## 2. 建设项目工程分析不够突出

建设项目工程分析主要是针对建设项目日常运行环节及其相关辅助环节进行分析，找出项目建设和运行过程中的所有环境状况，并对项目涉及的环境资料进行整理汇总，为后续各环境要素的影响预测及各专题评价提供基础数据<sup>[7]</sup>，但实践中，建设项目工程分析存在的问题也较多：其一，项目工程基本信息不明。在建设项目环评文件中，工程概况通常是抄录项目可行性研究报告或者初步设计文件中的内容，部分环评文件编制人员对这些内容未进行认真研究。<sup>[8]</sup>其二，盲目引用设计文件的污染物估算结果。一些环评文件在介绍完项目概况后，在进行污染源强分析时，不加思索地完全采纳设计文件中的源强估算结果。然而，事实上设计文件编制人员环保知识的储备难以与环评人员相比，设计文件中的源强估算方法和参数的选择也缺乏必要的论证。比如，在《杨凌翔林农业生物科技有限公司昆虫信息素研发与生产技改项目及年产 50 吨大丽轮枝孢激活蛋白生产线项目环境影响报告书》中，存在“污染源源强核算内容不全”问题。<sup>[9]</sup>其三，识别的环境影响因子不合理。由于对相关的环境质量标准和污染物排放标准认识的不够透彻，相当一部分环评文件在环境影响因子识别环节出现问题。<sup>[10]</sup>

## 3. 参数选取不够科学

环评文件中真正通过实测或者模拟实验来获取参数的比例很少，很多是通过参考其他资料、类比其他工程或者依据编制人员经验等方法选取参数，使得预测结果的科学性有待商榷。<sup>[11]</sup>比如，在“深圳市深港西部通道侧接线工程环评”案中，环评报告书中的有关交通量的测算、替代方案、公众意见调查、隧道口设计等诸多技术和方法问题，都受到当地居民的强烈质疑。<sup>[12]</sup>当然，在实践中普遍存在的问题是，“编制内容不是严格按照规范、标准、导则去编制，凭经验编制和编制者互相借鉴的东西太多”<sup>[13]</sup>。比如，在深圳湾环评事件中，根据核查掌握的情况，认定涉事报告书部分内容与环评单位以前编写的环评报告《湛江港 30 万吨级航道改扩建工程环境影响报告书》定性分析部分相同或高度相似，确实存在抄袭。<sup>[14]</sup>

## 4. 环保措施不够可行

对于建设项目应采取的环保措施，一些环评文件仅提出了原则要求，却无具体意见，对建设单位是否能够落实这些要求无法判断。比如，在《宜章县杨家河流域重金属污染治理工程环境影响报告书》中，“未提出地下水污染防治和监控措施。渗滤液处理措施可行性论证不充分，未明确渗滤液处理依托的废水处理中心处理工艺、剩余处理能力等”<sup>[15]</sup>。还有将不存在的配套措施写入环评报告书之中。比如，在《北京市海淀区循环经济产业园再生能源发电厂工程环境影响报告书》中，作为该项目环评文件编制单位的中国气象科学研究院，在此项目的环境影响评价报告简本中称，“炉渣运至海淀区建筑垃圾垃圾处理厂综合利用”，但海淀区建筑垃圾垃圾处理厂实际上并不存在。这些基于不存在事实上的评估，其科学性及其可行性值得怀疑。<sup>[16]</sup>

### （二）建设项目环评文件质量缺陷的形成原因

造成建设项目环评文件存在质量缺陷的原因是多方面的，既有建设单位以及接受委托的环评单位主观方面的原因，也有建设项目环评客观方面的原因。

### 1. 建设单位对环境评价不重视

建设单位之所以会选择进行环评，从某种意义上来说，是因为如果项目没有编制环评文件，就不可能得到环保部门的审批，项目建设没有合法依据，更不要说是投入运行了；如果不编制环评文件开工建设，则又担心因“未批先建”的违法行为而受到行政处罚。但在现实中，很多建设单位编制环评文件的目的是为换取环保部门批文，并没有意识到环评是法律规定其必须履行的法定义务。<sup>[17]</sup>

### 2. 环境影响评价单位的逐利性

目前，我国环评单位呈现出多元化特征，但无论是什么样的环评单位，努力创收往往成为各环评单位的主要目标。依据环评法律的规定，环评单位逐步脱离原有的运行模式，作为市场主体，开展环评业务获得经济利益成为其生存和发展的主要方式。<sup>[18]</sup>某些环评单位在编制环评文件的过程中，并没有将环评法律的规定放在首位，而是侧重考虑如何使得建设单位快速提交环评文件以获得早日审批通过。这导致环评单位丧失了环评的独立性。<sup>[19]</sup>此外，一些环评单位为了追求经济利益的最大化，还会降低环评文件的编制成本，如减少环境监测和现场调查工作等，导致很多环评文件中的现状调查不够深入，现状监测不规范，重要资料、图件缺失。比如，在深圳湾环评事件中，“有证据显示，深圳湾航道疏浚工程（一期）环境影响报告书，涉嫌抄袭湛江某项目环评报告”的相关信息。<sup>[20]</sup>另外，由于环评文件内容的编制具有复杂性，甚至还存在一定的不确定性，这对编制环评文件的人员提出了较高的要求，但我国目前环评文件编制方面，普遍存在人员素质不高、人才储备也不足的情况。<sup>[21]</sup>

### 3. 环境影响评价的客观难度

由于环境影响具有复杂性、多元性和不确定性，环评客观上存在一定的难度。具体表现为以下几点<sup>[22]</sup>：其一，环评中可能遇到各种专业性较强的问题，而评价单位不一定有相应的专业人才，只能外包给专业部门进行专题编制，但经费等问题往往受到很大限制。其二，基础资料短缺，如建设项目选址区域或者施工区域的气象观测资料、水文地质资料、野生动植物调查资料等，往往很难找到近期现成资料，一般要求环评单位自己获取，需要较长时间和较多经费。其三，随着各类环评技术导则的修订和更新，环评的深度和广度不断增加、要求不断提高，而环境影响评价时间和经费却无法保证。

## 三、建设项目环评文件质量缺陷的行政治理

由于建设单位真正关心的是项目环评文件是否能够得到审批通过，而作为独立编制环评文件的环评机构，则因经济不独立而受制于建设单位，甚至成为环评文件质量缺陷的合谋者<sup>[23]</sup>，因此，治理环评文件质量缺陷，需要作为公权力行使主体的环保部门实施事中的审查和事后的监督。

### （一）环保部门环评文件的事中审查

#### 1. 环评文件的行政实质审查

当建设单位向环保部门提交正式的环评文件后，环保部门对环评文件要进行实质性的审查。这种实质性的审查机制，不仅能够发现环评文件存在的质量缺陷，而且能够通过最终的行政许可决定的作出，将存在质量缺陷的环评文件予以剔除。

具有审批权的环保部门，在正式受理环评文件后，并不局限于仅从提交的环评文件进行书面审查，也可以自身或者委托属地环保部门，对建设项目环评文件进行实地查看、核实。比如，环保部门在对其所管辖的环境监测机构承接的建设项目环评现状监测业务工作监管时，如果条件允许，还可以对监测现场进行抽查，有条件的地方可以实行卫星定位，防止现场监测中不按规范操作，确保监测的规范性和数据的准确性。<sup>[24]</sup>同时，根据项目审查的需要，可以要求建设单位提交相关的环评基础材料，

或者其他补充材料。

对建设项目环评文件的行政审查，应突出对环评论证结果的审查，将重点放在环评工作程序的合法性、环评文件的全面性与真实性、环评分析预测评估的合规性、环境保护措施与已有案例实际运行效果的一致性上。<sup>[26]</sup>为了指导环保部门的实质性和针对性审查活动的开展，环保部专门出台了一系列重点行业建设项目环评文件的审查规则和审查重点。比如，为进一步规范建设项目环境影响评价文件审批，统一管理尺度，环保部组织编制了火电、水电、钢铁、铜铅锌冶炼、石化、制浆造纸、高速公路等七个行业建设项目环境影响评价文件审批原则（试行）。<sup>[26]</sup>

## 2. 环评文件审查的技术支持与保障

环保部门对环评文件质量缺陷的发现，仅仅依靠自身的能力还不够，还需要第三方技术评估机构的技术审查的介入，即受环保部门的委托，由技术评估机构对环评文件进行技术评估。之所以在环评文件审批之前进行技术评估，是因为：其一，环评的复杂性、广泛性和高技术含量需要技术评估。环评涉及的行业众多，相同行业的建设项目由于生产工艺和水平、建设规模、建设地点不同，产生的环境影响也不尽相同。环保部门的审批人员不可能了解和精通建设项目所涉及的各行各业，因此需要专门的技术评估人员为其把关，完成环评文件的审查工作。<sup>[27]</sup>其二，环评事务的咨询性质，决定审批前必须进行技术评估。建设项目环评在性质上是一种中介服务，从事环评工作的机构向建设单位收取环评费用。由于新修订的《环境影响评价法》取消了环评单位的资质管理，这在一定程度上导致环评单位“泥沙俱下”。环评单位在环评过程中迎合建设单位，弄虚作假，得出不正确的评价结论的现象可能更加严重。其三，与建设项目环评单位相比，为环保部门提供环评文件技术审查的机构，无论是否存在与环保部门有隶属关系，都是受环保部门的委托，由环保部门支付相应的环评文件技术审查费用，并对其审查意见负责。其与被审查的环评文件的建设单位没有利益关系，相对来说，审查意见的科学性和独立性有一定的保障。

## 3. 退回存在缺陷的环评文件

环保部门对于环评文件的技术审查，往往是借助技术评估单位进行全面审查，由技术评估单位出具环评技术评估报告，列出环评文件本身存在的质量缺陷。对于环评文件存在质量缺陷问题，在我国环评审批实践中，环保部门往往将存在缺陷的环评文件予以退回，要求建设单位在规定的时间内予以完善。

近年来，从环保部建设项目环评审批信息公开的情况看，环保部公开发布多次退回建设项目环评文件信息。2012年环保部共批复项目环评文件240个，退回不符合要求的24个。<sup>[28]</sup>在退回环评报告书的决定中，其退回的原因也不尽一致，但总体上，都是因为环评报告书内容存在重大质量缺陷。如环保部在2012年8月6日发布的《关于退回新疆紫光永利精细化工有限公司5万吨/年氰化钠项目环境影响报告书的通知》中，认为该项目尚存在“产业定位”“评价工作等级”“公众参与”等方面的缺陷。<sup>[29]</sup>事实上，除环保部外，地方各级环保部门也都在运用环评文件技术审查意见，通过采用退回环评文件的形式来治理环评文件质量缺陷问题。有些地方还专门出台环评文件退回的规范性文件。比如，深圳市人居环境委员会发布的《关于加强环境影响评价文件退稿管理的意见》（深人环[2011]279号）中，规定了很细致的环评文件退回的适用条件。<sup>(1)</sup>实际上，这些退回环评文件的适用条件，往往都是典型的环评文件存在的质量缺陷情形。如环境影响识别和评价因子筛选存在较大疏漏，评价等级与评价范围不符合相关环评导则要求，环境现状描述不清或环境现状监测数据选用有明显错误等。

环保部门运用环评文件的退回程序，对于提升环评文件质量有很好的促进功效。因为，对于建设单位来说，其提交环评文件的目的是为了获取环保部门的审批决定，但如果因为环评文件内容不真实、不准确、不完整等原因而导致被退回，虽然退回通知或者决定并不属于行政许可程序中的不予批准的决定，但实际效果一样，需要建设单位补充评价并重新提交环评文件，使得建设单位申请目的落空，因此，在某种程度上对环评文件质量缺陷有一定的纠偏功能。但是，《行政许可法》第38条中规定的行政许可决定类型为两种：一是作出准予行政许可的书面决定，二是作出不予行政许可的书面决定。对于不符合许可条件的申请，不存在退回环评文件决定的程序。从法律性质上来说，退回决定似乎缺乏行政许可法律依据，使得环保部门的退回决

定存在较大的法律风险。比如，在“华尔润玻璃公司诉江门市蓬江区环境保护局”环评行政许可案中，一审、二审法院都判决环保部门退回华尔润玻璃公司提交的环评报告表行为不合法。<sup>[2]</sup>因此，建议各级环保部门清理不同时期的有关环评文件退回的规范性文件，依法运用《建设项目环境保护管理条例》中的不予批准之规定。

#### 4. 不予批准存在缺陷的环评文件

从上述环评文件质量缺陷的相关情况看，各级环保部门面对已经认定为质量缺陷的环评文件，为何不直接作出不予行政许可决定，而是创造出一种退回决定形式呢？这可能与我国环境影响评价法律中，没有明确规定环保部门不予审批环评文件的条件有关。因为，除了一些环评文件与强行性环境法律的规定不符，环保部门可以明确作出不予许可决定之外，通常情况下，环评文件存在质量缺陷的情形，环保部门是否直接作出否定性的决定，往往很为难，因为其难以在书面的不予许可的决定中，寻找到法定适用条件作为理由来说明。

“行政行为说明理由是指行政主体在作出对行政相对人合法权益产生不利影响的行政行为时，除法律有特别规定外，必须向行政相对人说明其作出该行政行为的事实因素、法律依据以及进行自由裁量时所考虑的政策、公益等因素。”<sup>[30]</sup>对此，我国《行政许可法》第38条第二款也规定，“行政机关依法作出不予行政许可的书面决定的，应当说明理由，并告知申请人依法享有申请行政复议或者提起行政诉讼的权利。”之所以法律上设定行政机关的说明义务，是因为“该说明理由构成了不予行政许可决定的一部分，不仅可以实现行政机关的自我拘束功能和对相对人的说服功能，而且构成了司法审查的基础，从而实现了对行政权的进行自我拘束与外在拘束的双重拘束。”<sup>[31]</sup>

然而，我国《环境影响评价法》《建设项目环境保护管理条例》在当初制定时并没有明确规定环评文件不予审批的法定条件，这使得环保部门在很长时间内，对于存在质量缺陷的环评文件不予批准难以说明法律上的理由。为了解决这个问题，环保部一方面通过制定各类环评文件审查的技术指南和导则，另一方面则通过修改部门规章，试图将环评文件存在质量缺陷的情形纳入不予审批的决定之中。环保部于2015年4月2日修订通过《建设项目环境影响评价资质管理办法》，其中增加了多种情形下环保部门不予批准环评文件之规定，比如，建设项目工程分析或者引用的现状监测数据错误的、主要环境保护目标或者主要评价因子遗漏的、环境影响评价工作等级或者环境标准适用错误的、环境影响预测与评价方法错误的、环评机构不负责任或者弄虚作假，致使主持编制的环境影响报告书（表）失实等。<sup>[3]</sup>环保部在建设项目环评审批方面，2015上半年共受理建设项目环评文件89项，批复92项，对不符合审批条件的17个项目不予审批，涉及总投资1094.28亿元。<sup>[32]</sup>当然，随着《环境影响评价法》《建设项目环境保护管理条例》的修改，取消了建设项目环评文件编制单位的资质管理，《建设项目环境影响评价资质管理办法》也被环保部废止。同时，2017年6月修订的《建设项目环境保护管理条例》增加了环保部门针对环评文件存在的五大类问题不予批准规定，其中就包括环评文件质量缺陷情形。另外，环保部在2019年9月发布了《建设项目环境影响报告书（表）编制监督管理办法》，并明确规定：“各级生态环境主管部门在环境影响报告书（表）审批过程中，应当对报批的环境影响报告书（表）进行编制质量检查；发现环境影响报告书（表）基础资料明显不实，内容存在重大质量缺陷、遗漏或者虚假，或者环境影响评价结论不正确、不合理的，不予批准。”诚然，通过环保部门对建设单位提交的环评文件的实质性审查，并将环评文件质量缺陷情形纳入环保部门不予批准的适用条件，这将会在很大程度上遏制环评文件中的不真实、不完整和不准确现象的蔓延。

### （二）环保部门环评文件的事后监督

#### 1. 核查撤销存在缺陷的环评文件

对于建设单位提交的环评文件，虽然经过环保部门在审批阶段的实质性审查，但基于各种原因，也未必都能甄别出存在质量缺陷的环评文件。因此，环评文件审批后的核查机制，也就是通常所说的环评技术复核就应运而生。环评技术复核是指依据国家相关环境管理要求和技术导则规范，针对重点项目环评报告书中有关环境影响预测与评价部分开展的技术复核分析的过程。

<sup>[33]</sup>虽然环评技术复核在我国以往的实践中已经存在，但伴随《环境影响评价法》等相关法律、规章的修改，环保部还是在《建

设项目环境影响报告书（表）编制监督管理办法》中正式确立该项制度。它明确要求，环保部定期或者根据实际需要不定期抽取一定比例地方环保部门或者其他有关审批部门审批的环评文件开展复核，对其进行编制规范性检查和编制质量检查。2017年通报的两批技术复核发现的问题不容乐观：第一批共发现 21 份环评文件存在较大问题，第二批发现 16 个环评文件存在较大问题。据统计，2017 年度有质量缺陷的环评文件占抽取总数的百分比约为 7.69%。<sup>[34]</sup>生态环境部在 2018 年技术复核发现的问题依然较多，仅上半年，生态环境部开展对 31 个省（区、市）的 309 个建设项目环评文件的检查中就发现 21 个建设项目环境影响报告书（表）存在较大问题。<sup>[35]</sup>

当然，除了环保部组织的复核外，地方环保部门也同样跟进，并撤销存在严重质量缺陷环评文件的批复。比如，江苏省环保厅对盐城市大丰区环保局审批的一份报告书开展了技术复核工作，因环评文件存在严重质量缺陷，于 2018 年 5 月 19 日撤销了该项目的环评批复。<sup>[36]</sup>通过环评审批后的技术复核并根据复核结果决定是否撤销环评批复，实现环评审批监管从事中监管延伸到事后监督，从而消除建设单位和环评机构“蒙混过关”的侥幸心理。

## 2. 对建设单位的行政处罚

长期以来，之所以我国环评文件一直存在严重质量缺陷，一个重要的原因是，法律没有对建设单位设置处罚责任条款。即便对编制单位有所规制，但设置的处罚责任也很轻微，对于违法者来说，根本起不到威慑作用。因为，“法律的作用就在于科学地设定虚假信息制造者的法律责任，提高虚假信息制造者的违法成本，从而使其无利可图。”<sup>[37]</sup>如果从违法行为承担责任的类型上来说，环评文件的质量缺陷，应该需要民事、行政和刑事责任的综合运用。鉴于本文主要涉及行政治理问题，故关于环评文件质量缺陷的民事责任和刑事责任这里不予讨论。

在我国《环境影响评价法》未修改之前，对于建设单位提交的环评文件存在质量缺陷情形，只是对编制环评文件单位设定了行政处罚，即“接受委托为建设项目环境影响评价提供技术服务的机构在环境影响评价工作中不负责任或者弄虚作假，致使环境影响评价文件失实的，由授予环境影响评价资质的环境保护行政主管部门降低其资质等级或者吊销其资质证书，并处所收费用一倍以上三倍以下的罚款”。这里的规定，不仅处罚的数额比较低，而且实施处罚的主体也仅限定为授予环评资质的环保部门，使得被处罚的可能性降低，特别是环评文件出现质量缺陷往往还与建设单位的行为密切相关，而法律对建设单位则采取了放任态度。在 2016 年对《环境影响评价法》第一次修改时，并没有涉及对建设单位与环评单位行政处罚之规定。也许是意识到环评文件质量缺陷问题的严重性，2018 年对《环境影响评价法》进行的第二次修改，则大大加重了对建设单位的规制力度。具体表现为：其一，对属于建设项目环评文件存在基础资料明显不实，内容存在重大缺陷、遗漏或者虚假，环境影响评价结论不正确或者不合理等严重质量问题的，要追究建设单位及其相关责任人员法律责任，实行“双罚制”，由设区的市级以上环保部门对建设单位处五十万元以上二百万元以下的罚款，并对建设单位的法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处五万元以上二十万元以下的罚款。其二，接受委托编制建设项目环评文件的技术单位违反国家有关环境影响评价标准和技术规范等规定，致使其编制的环评文件存在基础资料明显不实，内容存在重大质量缺陷、遗漏或者虚假，环境影响评价结论不正确或者不合理等严重质量问题的，由设区的市级以上环保部门对技术单位处所收费用三倍以上五倍以下的罚款；情节严重的，禁止从事环境影响报告书、环境影响报告表编制工作；有违法所得的，没收违法所得。其三，如果编制单位存在以上两种情况，编制主持人和主要编制人员五年内禁止从事环评文件编制工作。

从我国近年通过修订《环境影响评价法》来加大对环评文件质量缺陷情形的行政处罚力度看，立法者和全社会都已经意识到，非常有必要通过严厉的行政处罚措施来对相关问题的加以治理。需要注意的问题是，对通过行政审批和复核发现的环评文件质量缺陷的建设单位和环评机构是否能够严格按照新修改的《环境影响评价法》第 32 条实施行政处罚。如果环保部门不严格落实，法律规范的严厉也就成为“摆设”。从生态环境部 2019 年第二季度、第三季度（第一批）环评文件复核的结果及其处理情况来看，“15 份建设项目环境影响报告书（表）存在环境要素或者环境风险预测与评价内容不全、降低环境影响评价工作等级或者标准、遗漏环境保护目标、污染源核算内容不全、环境质量现状数据来源不符合相关规定以及未按相关规定提出环境保护措施等质量问题”，但却只是对“环评文件相关的 10 家编制单位及 19 名编制人员予以通报批评和失信记分，失信记分情

况记入其诚信档案”<sup>[38]</sup>，并未见到适用《环境影响评价法》第32条实施处罚。当然，这也许与新修法律规范本身的适用困难也有一定的关系。因为，在《环境影响评价法》第32条中，法律规定的适用条件，如“基础资料明显不实，内容存在重大缺陷、遗漏或者虚假，环境影响评价结论不正确或者不合理等严重质量问题”中的“明显不实”“重大缺陷、遗漏或者虚假”“不正确或者不合理”以及“严重质量问题”等，还存在着一定的不确定性。这些法律上的不确定性概念，将会在一定程度上影响到环保部门对行政处罚规范落到实处。因为，“行政机关在对这些概念进行具体化过程中，享有较大的价值判断的空间。这种判断空间的存在在增强行政权行使的灵活性的同时，也为行政权的滥用留下了空间。”<sup>[39]</sup>因此，这迫切需要生态环境部结合实践过程中积累的经验，通过行政执法解释对其处罚适用条件形成具体的判断标准。<sup>[4]</sup>

## 四、结语

建设项目的环评文件，不仅是环保部门审批环评文件的决策基础，而且是环保部门对建设项目事中、事后监管的依据。我国建设项目环评文件存在着较为严重的质量问题，表现为环境现状调查不深入细致、建设项目工程分析不够突出、参数选取不够科学、环保措施不够可行等现象。造成建设项目环评文件存在质量缺陷的原因是多方面的，既有建设单位以及接受委托的环评单位的主观方面的原因，也有建设项目环评客观方面的问题。作为公权力行使主体的环保部门，通过环评文件的行政审查、技术评估、退回、不予批准、复核撤销以及行政处罚等行政行为的实施，将是解决环评文件质量缺陷问题的一种重要手段。

### 参考文献:

- [1]深圳市交通运输局.关于终止深圳湾航道疏浚工程(一期)环境影响报告书送审稿公众参与公示的公告[EB/OL].[http://jtys.sz.gov.cn/zwgk/jtzx/tzgg/202003/t20200327\\_19080210.htm](http://jtys.sz.gov.cn/zwgk/jtzx/tzgg/202003/t20200327_19080210.htm).
- [2]深圳市生态环境局.市生态环境局对深圳湾航道疏浚工程(一期)环评报告书涉嫌抄袭、造假一事开展调查[EB/OL].[http://meeb.sz.gov.cn/xxgk/qt/hbxw/202003/t20200328\\_19080633.htm](http://meeb.sz.gov.cn/xxgk/qt/hbxw/202003/t20200328_19080633.htm).
- [3]中国科学院南海海洋研究所.关于深圳湾航道疏浚工程(一期)环境影响报告书涉嫌抄袭情况的说明[EB/OL].[http://www.scsio.ac.cn/xwzx/tzgg/202003/t20200329\\_5521623.html](http://www.scsio.ac.cn/xwzx/tzgg/202003/t20200329_5521623.html).第一财经.错得离谱!深圳湾环评报告竟有35处“湛江”,当地已开展调查[EB/OL].<http://news.sina.com.cn/o/2020-03-29/doc-iimxyqwa3877698.shtml>.中国生物多样性保护与绿色发展基金会.仅环评工程师“严重错误”吗?中科院南海所“深圳湾航道疏浚工程说明”背后的环评乱象须警惕[EB/OL].<http://www.cbcgdf.org/NewsShow/4854/11829.html>.
- [4]郝莹,郝春曦.环境影响报告书编制中存在问题与建议[J].环境影响评价,2015,(2).
- [5]游大龙,阮强,胡涛.环评中环境现状监测存在问题与对策分析[J].环境影响评价,2015,(6).
- [6]环保部办公厅.关于2018年上半年建设项目环评文件技术复核发现问题及处理意见的通报(环办环评函(2018)1552号)附件[EB/OL].[http://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk06/201812/t20181227\\_687233.html](http://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk06/201812/t20181227_687233.html).
- [7]王爱平.浅议环境影响评价中的工程分析[J].环境研究与监测,1990,(2).
- [8]环保部办公厅.关于2017年度全国环境影响评价文件技术复核发现问题及处理意见(第二批)的通报(环办环评函(2018)910号)附件[EB/OL].[http://www.mee.gov.cn/gkml/sthjbgw/stbgt/201809/t20180905\\_548931.htm](http://www.mee.gov.cn/gkml/sthjbgw/stbgt/201809/t20180905_548931.htm).
- [9]生态环境部办公厅.关于2019年第二季度和第三季度(第一批)环评文件复核发现问题及处理意见的函(环办环评函

---

(2020) 140 号) 附件 1[EB/OL].[http://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk06/202003/t20200331\\_772165.html](http://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk06/202003/t20200331_772165.html).

[10]李雄飞. 环境影响评价工作中常见问题浅析[J]. 钦州学院学报, 2014, (2).

[11]郝莹, 郝春曦. 环境影响报告书编制中存在问题与建议[J]. 环境影响评价, 2015, (2).

[12]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).

[13]刘方. 环评中监测数据统计有效性规定的探讨[J]. 环境保护, 2001, (7).

[14]中国科学院南海海洋研究所. 关于<深圳湾航道疏浚工程(一期)环境影响报告书>涉嫌抄袭调查处理情况的说明[EB/OL].[http://www.scsio.ac.cn/xwzx/tzgg/202004/t20200401\\_5522567.html](http://www.scsio.ac.cn/xwzx/tzgg/202004/t20200401_5522567.html).

[15]环保部办公厅. 关于 2017 年度全国环境影响评价文件技术复核发现问题及处理意见(第二批)的通报(环办环评函(2018) 910 号) 附件[EB/OL].[http://www.mee.gov.cn/gkml/sthjbgw/stbgth/201809/t20180905\\_548931.htm](http://www.mee.gov.cn/gkml/sthjbgw/stbgth/201809/t20180905_548931.htm).

[16]周洁娴. 谁来监督环评单位? [J]. 世界环境, 2011, (5).

[17]郝莹, 郝春曦. 环境影响报告书编制中存在问题与建议[J]. 环境影响评价, 2015, (2).

[18]李晋. 环评制度实施中存在的问题与对策[J]. 学习月刊, 2012, (6).

[19]刘建福, 李青松. 环评机构从经济独立到评价独立方法研究[J]. 工业安全与环保, 2015, (3).

[20]中国新闻网. 深圳湾航道疏浚工程环评涉嫌抄袭中科院: 全面调查[EB/OL].<https://www.chinanews.com/sh/2020/03-28/9140403.shtml>.

[21]刘晓琳, 吕淑华. 我国环境影响评价存在的问题及对策建议[J]. 环境与生活, 2014, (18).

[22]张学超. 环境影响评价制度研究[J]. 法学杂志, 2003, (1).

[23]周珂, 史一舒. 论环境影响评价机构的独立性[J]. 法治研究, 2015, (6).

[24]游大龙, 阮强, 胡涛. 环评中环境现状监测存在问题与对策分析[J]. 环境影响评价, 2015, (6).

[25]李孳萍, 李新科. 以环评文件质量管理为核心的环评监管法律机制的思考[J]. 环境保护, 2017, (19).

[26]环保部办公厅. 关于规范火电等七个行业建设项目环境影响评价文件审批的通知(环办[2015]112 号)[EB/OL].[http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/bgt/201512/t20151228\\_320571.htm](http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/bgt/201512/t20151228_320571.htm).

[27]李晓渊. 技术评估在建设环境影响评价文件审批过程中的重要作用[J]. 山西煤炭管理干部学院学报, 2016, (3).

[28]中国广播网. 环保部去年退回不合格环评文件 24 个涉及资金超千亿[EB/OL].<http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/>

---

jryw/2013-02-16/content\_8268970.html.

[29] 环保部办公厅. 关于退回新疆紫光永利精细化工有限公司 5 万吨/年氰化钠项目环境影响报告书的通知（环办函[2012]929 号）[EB/OL]. [http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/bgth/201208/t20120808\\_234516.htm?keywords=%E9%80%80%E5%9B%9E](http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/bgth/201208/t20120808_234516.htm?keywords=%E9%80%80%E5%9B%9E).

[30] 章剑生. 论行政行为说明理由[J]. 法学研究, 1998, (3).

[31] 赵银翠. 论行政行为说明理由——以行政过程为视角[J]. 法学杂志, 2010, (1).

[32] 陈香蓉. 环保部: 上半年 17 个环评项目不予审批涉投资过千亿[EB/OL]. <http://env.people.com.cn/n/2015/0807/c1010-27428144.html>.

[33] 丁峰, 伯鑫, 等. 大气环境影响评价技术复核规范与典型案例分析[J]. 环境污染与防治, 2014, (11).

[34] 生态环境部办公厅函. 关于 2017 年度全国环境影响评价文件技术复核发现问题及处理意见（第一批）的通报[EB/OL]. [http://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk06/201806/t20180605\\_629741.html](http://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk06/201806/t20180605_629741.html). 关于 2017 年度全国环境影响评价文件技术复核发现问题及处理意见（第二批）的通报.[EB/OL]. [http://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk06/201809/t20180905\\_629838.html](http://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk06/201809/t20180905_629838.html).

[35] 环保部. 关于 2018 年上半年建设项目环评文件技术复核发现问题及处理意见的通报[EB/OL]. [http://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk06/201812/t20181227\\_687233.html](http://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk06/201812/t20181227_687233.html).

[36] 吴琼. 江苏环保厅通报对两家违规环评机构处理意见[N]. 新华日报, 2018-5-30(02).

[37] 应飞虎. 信息失灵的制度克服研究[M]. 北京: 法律出版社, 2004: 170.

[38] 生态环境部办公厅. 关于 2019 年第二季度和第三季度（第一批）环评文件复核发现问题及处理意见的函（环办环评函〔2020〕140 号）[EB/OL]. [http://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk06/202003/t20200331\\_772165.html](http://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk06/202003/t20200331_772165.html).

[39] 郑智航. 行政法上不确定性法律概念具体化的司法审查[J]. 政治与法律, 2018, (5).

#### 注释:

1 比如, 深圳市人居环境委员会发布的《关于加强环境影响评价文件退稿管理的意见》（深人环[2011]279 号）中, 规定了很细致的环评文件退回的适用条件。

2 参见广东省江门市江海区人民法院（2018）粤 0704 行初 315 号行政判决书, 广东省江门市中级人民法院（2019）粤 07 行终 26 号行政判决书。

3 具体内容参见环保部《建设项目环境影响评价资质管理办法》第 32 条、第 36 条以及第 45 条。

4 实际上, 针对原《环境影响评价法》对建设项目“未批先建”行为的处罚力度小的问题, 2016 年首次修改的《环境影响

---

评价法》为了提高处罚力度，实行按照建设项目“投资总额”的比例实施处罚，但由于“投资总额”的不确定性，导致实践中该条款在适用中的混乱，直到 2018 年 8 月原环保部、国家发改委联合发布《关于生态环境执法中建设项目“总投资额”认定问题的指导意见》（试行）（环政法[2018]85 号）解释才基本得到落实。