

环境影响评价审批权的分配与演绎研究

郑佳宜

常州大学史良法学院, 江苏 常州

收稿日期: 2023年11月27日; 录用日期: 2023年12月20日; 发布日期: 2024年2月29日

摘要

为了响应“简政放权、放管结合、优化服务”的改革号召,生态环境部持续推动环评制度的变革。分别在2015年、2017年和2018年对《建设项目环境影响评价分类管理目录》(以下简称《目录》)进行了修订,这些修改明显反映出环评审批权正在逐步下放给地方。环评审批作为环境治理的核心环节,其权力配置的转变——从中央向地方转移——旨在减少不必要的行政干预,提升行政效率,助力地方经济发展,并降低对生态环境的负面影响。然而,在实际操作中,环评审批权的分配出现了混乱,包括审批机关跨级审批、审批主体不明确、地方环保部门技术能力不足,以及部分地方审批机关存在的权力滥用等问题。因此,迫切需要以科学的方法调整环评审批权的配置,依法优化和完善审批权的分配,明确各级审批机关对建设项目的审批权限,规范地方环评审批部门的人员结构和专业能力,并加强对环评审批权的监督机制。通过这些措施,可以确保环评在预防环境风险方面发挥关键作用。

关键词

简政放权, 环境影响评价, 审批权配置

Research on the Distribution and Deduction of Environmental Impact Assessment Approval Authority

Jiayi Zheng

Shiliang School of Law, Changzhou University, Changzhou Jiangsu

Received: Nov. 27th, 2023; accepted: Dec. 20th, 2023; published: Feb. 29th, 2024

Abstract

In response to the reform call of “streamlining administration, delegating power, strengthening

文章引用: 郑佳宜. 环境影响评价审批权的分配与演绎研究[J]. 法学, 2024, 12(2): 1409-1419.

DOI: 10.12677/ojls.2024.122203

regulation, and improving services,” the Ministry of Ecological Environment has continuously driven changes in the environmental impact assessment (EIA) system. Revisions to the “Catalog for the Classified Management of Environmental Impact Assessments of Construction Projects” (hereinafter referred to as the “Catalog”) were made in 2015, 2017, and 2018, reflecting a gradual decentralization of EIA approval authority to local levels. As a core component of environmental governance, the shift in power allocation from central to local authorities aims to reduce unnecessary administrative intervention, enhance administrative efficiency, support local economic development, and minimize negative impacts on the ecological environment. However, in practical implementation, there has been chaos in the allocation of EIA approval authority, including issues such as cross-level approvals by authorities, unclear approval subjects, inadequate technical capabilities of local environmental protection departments, and abuse of power in some local approval authorities. Therefore, there is an urgent need to scientifically adjust the allocation of EIA approval authority, optimize and improve its distribution in accordance with the law, clarify the approval authority for construction projects at various levels, standardize the personnel structure and professional capabilities of local EIA approval departments, and strengthen the supervision mechanism for EIA approval authority. Through these measures, the crucial role of EIA in preventing environmental risks can be fully realized.

Keywords

Streamlining Administration and Delegating Power, Environmental Impact Assessment, Approval Authority Allocation

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

环境影响评价审批(简称“环评审批”)是环境治理中不可或缺的前期控制环节,其重要性不言而喻。该程序由环保部门主导,需要对环境影响评价文件进行详尽的审核,旨在判断其是否适合作为建设项目环境管理的基石。同时,它也是确保项目遵循法律法规和环境标准运行的重要保障。为了响应“简政放权”的改革要求,生态环境部已经采取了一系列针对环评审批的改革措施。2013年,原环保部发布了部门规章《环境保护部审批环境影响评价文件的建设项目目录》(以下简称《目录》)中将环境影响较小的25项建设项目进行了环评审批权重新配置,将环评审批权下放至地方政府;2015年,原环保部再次下放环评审批权。2016年,国务院出台的规范性文件《2016年推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点》,为环评审批权配置的发展脉络指明了方向;2018年生态环境部出台的《关于生态环境领域进一步深化“放管服”改革,推动经济高质量发展的指导意见》,为环评审批配置工作提出了具体举措。《中华人民共和国环境影响评价法》(以下简称《环评法》)在2016年和2018年两次修订后,环评审批权向地方倾斜措施已被纳入法律法规,开启法治化道路,《环评法》第23条规定了生态环境部和省、自治区和直辖市环保部门的环评审批权限,但是没有对环评审批权下放作出具体规定。

随着生态环境主管部门对建设项目环评违法的检查频次和处罚力度不断加强,环评制度堪称生态环境保护管理的重要抓手。在实践中,环评审批权配置具体举措在法律及其修订中没有得到确认,由此引发的行政复议和诉讼风险会导致环评文件的审批主体存在跨越级别的审批行为,法律规定的审批主体不

一致,从而导致一个建设项目会存在两个不同行政层级的审批主体。同时,由于法律没有对下放的环评审批规定具体措施,因此行政机关在环评审批过程中存在不合法审批行为,具体表现为地方政府过于追求GDP,审批人员专业技术水准不达标;由于中央授予地方审批权,将其权利扩大,部分地方政府及环保部门存在“权力寻租”现象。在个别建设项目中,需要重新审批的建设项目审批主体也存在争议。这些问题的出现削弱了环评源头预防的作用。因此,完善环评审批权的配置势在必行。本文着眼于环评审批权配置的发展过程及现实困境,梳理我国环评审批权配置的相关规范,结合司法实践情况,以期环评审批权配置的运行提出可能的解决路径。

2. 环评审批权配置的发展进程

环境规制的策略选择只能在现有法治框架下实施,党派政治难以改变已有的环境法律[1]。因此环评审批权配置是基于“简政放权”改革而稳步推进的。简政放权是指国家或地方政府将部分权力配置给下级政府、企事业单位或社会组织的一种改革措施。行政审批权下放让政府立足于“放管”结合,降低审批成本,加速项目建设和投资。而环评审批权限作为特殊的行政审批行为,其下放制度对政府、市场经济和环境的优化有着独特的演变进程和发展逻辑。

2.1. 从“集权”到“分权”的演变过程

我国环评审批权配置主要经历了两个阶段,20世纪90年代末期,中央政府开始将涉及政治风险的项目进行中央审批,以更好地集中决策和管理那些可能对政治稳定产生重大影响的项目。在此之后,将政府财政性投资项目¹区分为中央政府财政性投资项目与地方政府财政性投资项目,此时的分级审批是地方环保部门代理中央环保部门进行审批,中央政府仍控制着环评审批权[2]。随着经济水平的发展和生产技术的进步,环评审批权被逐渐下放到地方,出现分权趋势。总体而言,我国环评审批权是由“集权”到“分权”的形式演变的。

2.2. 1986年以前的中央审批权配置情况

改革开放初期,1981年发布的《基本建设项目环境保护管理办法》中关于环境保护部门分级审批环境影响报告书的规定,环保部门审批环境影响报告书的权限“按照基本建设项目计划任务书的审批权限”进行。

我国的环评审批权基本在于中央计委,国家环保局主管审批跨越行政区域、特殊性质和特大规模建设项目。受计划经济体制的影响,在1981年时,我国所有基本建设项目都要纳入国家计划,都属于政府投资。大中型项目要经过国家批准。小型项目按照国家确定的投资总额范围进行分级审批。此时,将环评分级审批管理制度依附于国家基本建设项目投资审批体制,不需要采用按照环境影响大小的标准进行审批。因此,在这一时期,就环境影响评价文件的分级审批管理没有独立的标准,我国环评审批权力配置处于集权模式。

2.3. 2004年以后的环评审批权配置状况

随着改革开放的深入和市场经济体制的形成,许多非政府投资项目不必经过国家投资审批体制的审批,这也很容易规避环境保护行政主管部门的环境影响评价审批,所以,给原先的环评审批制度带来了相当大的冲击。这就不可避免的带来投资项目分级审批制度与环境影响分级审批制度之间的紧张。制度之间的紧张使得制度的调整显得很有必要,而引起制度变革的动力往往来自于实践的需要。

¹根据《建设项目环境影响评价文件分级审批规定》第9条:“本规定所指中央政府财政性投资项目,包括中央财政预算内投资项目、纳入中央预算管理的专项基金项目以及借用国际金融组织和外国政府贷款项目。”

2008 年我国环境保护部发布的《建设项目环境影响评价文件分级审批规定》(以下简称《规定》)将建设项目进行分级,并规定出具的环评文件为环境影响报告表和登记表的建设项目可由地方环保部门审批,而建设项目的环评文件为环境影响报告书的由国家环保总局审批[3]。该规定明确表明分级审批改革表明环评审批权不再集中在中央,部分项目逐渐下放至地方政府审批。

3. 环评审批权配置的合法化与合理性分析

3.1. 环评审批权地方倾斜的合法性维护

行政许可法定原则是形式法治的不可或缺要素,也是走向实质法治的关键路径。在环评行政审批的“简政放权”改革中,法治化的路径应该契合行政许可法定原则。这意味着审批权限应当在法律框架内规定,审批条件应当在法律中明确定义,审批程序应当受法定约束,同时行政许可行为应当受到明确的法律授权。这一原则确保了审批过程的合法性和透明性,使环评行政审批权配置更趋向实质法治。根据《行政许可法》规定,可以设定行政许可的法律规范仅有法律与行政法规,部门规章是也无权对行政许可进行设定。这使得《关于加强建设项目环境影响评价分级审批的通知》从一出台起就面临着合法性的危机,即国家环保总局先前依据部门规章和其他行政规范性文件取得的行政审批权处于违法的境地。

为解决环评审批权配置地方倾斜的合法性危机,国家环保总局办公厅于 2005 年发布了有关《环评法》第 23 条修订以及新的《规定》(征求意见稿)的征求意见。从建设项目环境管理的角度出发,这一举措针对那些对环境可能产生较小影响的项目,将其环境影响评价文件下放至一级审批,而对环境可能造成重大影响,需要国家宏观调控的项目,其环境影响评价文件则上收至一级审批,以确保更加严格的审批程序。这一举措有助于更好地管理建设项目的的环境影响,同时确保审批的合法性。

3.2. 环评审批权配置的合理性探讨

目前我国通过《环评法》《规定》《目录》和地方规范性文件逐步将环评审批权下放,宏观上的制度改革背后所体现的是微观上的合理性,环评审批权下放有利于促进地方经济发展、减少对生态环境的损害和适应市场需求。

3.2.1. 促进地方经济发展

2013 年 3 月,第十二届全国人大第一次会议通过的《国务院机构改革和职能转变方案》提出“简政放权”改革,这是政府内部自上而下的深刻变革,目的是为了转变政府职能,厘清政府和市场的关系[4]。通过规范政府权力,不断创新管理方式和管理手段,通过环评审批权限,优化不同层级的环评审批服务方式,从而激发市场主体的活力,更好地发展地方经济。

环评审批作为招商引资项目落地中的重要环节,直接关系到建设项目能否顺畅落地,而建设项目落地速度与效率又将影响地方经济发展。因此,地方政府做好环评审批权下放的应接工作,能长效促进当地经济发展。

3.2.2. 减少对生态环境的损害

从《环境保护法》和《环评法》的立法目的和环评“预防为主源头控制”的基本理念,并结合立法的社会背景,环评审批权下放的可能理由为期待环评审批机关约束企业的逐利动机;例如,“十四五”以来,某市累计审批建设项目环评文件和备案 2266 个,涉及投资超过 900 亿元,地方政府要改变以往的以一味追求 GDP 的目标,应以经济、生态环境的和谐共生为发展目标,地方环保部门的提前介入有利于抵制经济发展部门的 GDP 追求,并由此确保环评活动服务于防范或减少项目开发活动

对生态环境的损害[5]。

3.2.3. 提高环评审批效率

国务院要求全国 16 个省市地区开展建设项目审批流程改革。由于我国正处于产业转型期，新建的建设项目数量较大，下放环评审批权可以更快推动地方项目落地，环评审批权配置的宗旨是为了提高效能，让企业或开发者能够就近选择申请地，且避免一些合法合规项目因为上级审批部门长期延迟审批，造成“未批先建”的违法行为。

3.2.4. 保障公民公众参与的合法权益

项目的落成与老百姓的环境权益密切相关，在地方环保部门进行审批时，无论是建设项目还是规划，均需在环评文件审批阶段需要及时向公众公布审批结果，并建立多种形式的公众参与机制，无论是信访、网络举报还是座谈会、听证会，地方政府对公众参与的信息收集时效快于上级政府，地方环保部门对于环评内容、项目涉及领域、项目单位的信息更为了解，所以环评审批权下放能够提高信息公开与公众参与的实际效果，保障公民公众参与的合法权益，更有利于全面接受社会监督。

4. 环评审批权配置的现实困境

随着环评“简政放权”改革的不断深化，环评审批权力配置趋势是明确的，即环评审批权逐步下放至省级、市级环保部门，但这也导致地方环保部门审批的环评案件数量大幅增加，审批工作展迅速。然而，对于接手审批的部门是否具备足够的能力来胜任这一扩权责任，引起社会担忧。与此同时，环保屏障失效的风险明显上升，在实践中暴露出环评审批越级审批、环评审批的权力分配致使审批主体不一致、地方环保部门的专业技术水准不达标、部分地方政府存在“权力寻租住”现象等一系列问题。

4.1. 环评审批权配置混乱导致越级审批

我国实行建设项目环境影响评价分级审批制度主要是考虑到不同建设项目的环境影响不同，所以由不同行政级别的环境保护行政主管部门对建设项目环境影响评价文件进行审批。尽管简政放权是普遍趋势，但建设项目类别不能放权的明确清单存在缺失，自由裁量权过于广泛。综观环保部门发布的各类规范性文件，关于哪些项目不予审批、环境底线和法律限度的明确有效表述有所欠缺，这不足以有效防范地方环保系统的滥权和渎职行为。

因此，政府部门在对审批权限有自由裁量权时，就可能超越了自身的权限范围，将本应由上级部门审批的项目下放到地方行政机关进行审批，违反了上位法规定的权限和分工原则。如宁夏回族自治区某市环保局 2017 年对辖区内某冶炼项目予以批复，而根据《宁夏回族自治区建设项目环境影响评价文件分级审批规定》，该冶炼项目的审批权应归属于宁夏回族自治区环保厅，该市环保局不具备该项目的审批权限，属于典型的越权审批。

但现存问题在于，在审理环保类案件过程中，法官往往会对“越权审批”无视，从而保护政府部门或相关环保部门，从而导致原告败诉。如李玉等诉亳州市环境保护局复议一案²中，作为上诉人之一的蒙城县环保局认为，亳州市环保局不作为，根据《放射性污染防治法》第二十九条、《环评法》第二十三条的规定及安徽省环保厅的有关文件规定，县环保局没有审批涉及辐射项目的权限，辐射项目另行环评审批属于市级以上环保部门，如果县环保局审批就是越权。该建设项目应当考虑到辐射能力造成的环境影响，法院对此不予支持，认为县环保局有权审批辐射类项目。

² 参见李玉等诉亳州市环境保护局复议案安徽省亳州市中级人民法院行政判决书(2017)皖 16 行终 10 号。

在范炳锦诉浙江省环境保护厅、浙江省人民政府环保其他行政行为及行政复议一案中，原告范炳锦认为一项输变电建设项目存在未编制环境影响评价报告书等违法行为，依据《环评法》第十六条³、《规定》第四条的规定⁴，被上诉人省环保厅明知杭州市环保局作出案涉环评审批意见属于越权无效行为，却把法定职责推卸给市环保局，明显构成行政不作为违法。向杭州市中级人民法院起诉，要求查处该违法建设项目工程，并责令浙江省电力公司杭州供电公司立即停止该建设项目工程施工。一审法院判决驳回诉讼请求，认为根据《浙江省人民政府办公厅关于印发浙江省建设项目环境影响评价文件分级审批管理办法的通知》，杭州市环保局对该项目具有审批权限。但该法院仅仅依据的是该办法通知，并未从该同时中所规定的建设项目是否属于“重大项目工程”、对环境是否造成严重危害等角度进行裁量，也未考虑到浙江省人民政府对该类建设项目的环评审批能否合理下放，属于典型的无视“越权审批”。出现越级审批现象的原因在于确定建设项目审批的权力配置时所依据的项目类别存在争议。因此，确定审批机关的审批权限归属，就必然涉及到项目类别的查明与判定。

4.2. 权力配置的环境审批主体不一致

目前，由于法律规范不明确、中央与地方各级政府出台文件相矛盾以及建设项目分级审批类别标准不一等原因导致出现同一项目存在不同的环评审批主体，在这种情况下可能会引发一些问题，如权责不清、审批程序混乱等。

4.2.1. 同一项目存在多个审批主体

对比《目录》和《政府核准的投资项目目录》可以看出，两名录间存在明显的不衔接。如对于由国务院、中央军委进行核准的新建运输机场项目以及国务院行业管理部门核准的部分项目，其环境影响评价文件按照法律规定应由生态环境部负责审批，但由于该类项目工艺技术和生态环境保护措施比较成熟，并结合环境影响可控、地方环保部门承接能力可行等因素，生态环境部将其审批权限下放至地方审批部门，造成法律规定的审批主体，即生态环境部和地方环保部门都有权审批该项目[6]。

当环评审批权配置时，不同的法律规定由不同的审批主体时，可能导致法律不确定性，企业或开发者不清楚哪个机构或部门有权进行环评审批，难以确定应该向哪个部门提出申请，从而导致权责不清，不同部门之间可能发生职责重叠或缺失，也会导致审批程序的混乱和延误。审批主体的一致性也会导致腐败风险的增加，因为企业或开发者可能会试图通过不正当手段影响不同审批主体的决策，以谋求利益，使得环境问题未能得到适当的关注和解决。

4.2.2. 重新审批的建设项目审批主体存疑

在一般情况下，建设项目发生重大变动后导致原有的环境影响评价结论不再适用，该建设项目需要重新制作环评文件并重新进行环评审批。在发生重大变动前的审批机关还未进行审批权的重新配置，重新审批时的审批主体发生变更，此时涉案项目由配置前的审批主体进行审批，还是配置后的审批主体进行审批法律尚未明确规定。例如，贵阳市云岩区人民检察院诉贵阳市云岩区生态文明建设局城乡建设行政管理一案中，云岩区生态文明建设局明知贵州大远混凝土有限公司存在环境违法行为，但仍在检察院多次发出检察建议的情况下怠于履行监管职责，未进行行政管理职责、未按照规定进行验收。其原因在于环评审批权下放后，建设项目发生重大变化需要重新审批时，下放后的环保部门云岩区生态文明建设局认为其不具有审批权。本案原由贵阳市环保局审批，但法院最终确认被告贵阳市云岩区生态文明建设局对贵州大远混凝土有限公司未正确履行行政管理职责的行为违法。该判决似乎表明法院认为重新审批

³ 《环境影响评价》第16条，国家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。

⁴ 《建设项目环境影响评价文件分级审批规定》第4条，建设项目环境影响评价文件的分级审批权限，原则上按照建设项目的审批、核准和备案权限及建设项目对环境的影响性质和程度确定。

的建设项目应由下放的审批机关进行审批。但该判决为明确表明云岩区生态文明建设局具有环评审批权，而是使用“为正确履行行政管理职责”予以模糊概念。

由原先的审批机关重新审批较为适宜。首先，环评审批作为行政许可的一种，是对建设单位的环境评价文件进行审查批复，作出审批后，除明确规定外，申请人享有信赖保护利益，行政机关不得撤销、变更该行政许可。其次，行政机关根据职权法定原则，行政机关不得在无法定授权的情形下实施其他行政行为⁵。因此，除非法律法规或规章明确规定取得下放权限的行政机关有权对权限下放前上级机关作出的行政许可进行变更，否则，相应行政许可变更仍应由原作出行政许可行为的机关实施。最后，原先作出环评审批的行政机关，对环评文件的内容、审批依据、等相关情况更为清楚，考虑到建设项目能够顺利推进以及是否会增加执法成本等问题，也应由下放前作出环评审批的环保部门行使审批权。

4.3. 地方环保部门的专业技术标准不达标

经过 2008 年 6 月至 7 月全国人大常委会展开的《中华人民共和国环境影响评价法》执法检查，相关调查结果显示：2005 至 2006 年，原国家环保总局已对投资规模超过 600 亿元的环境违法项目进行了依法查处⁶。这一系列数字充分显示出，环境保护行政主管部门的执法力度不够，审批制度本身也导致审批机关未能严格履行职责。例如河南省焦作东方金铅污染案⁷，自 2004 年 4 月开始，河南省焦作东方金铅有限公司未经批准便建成并擅自进行试生产。该企业虽然获得了焦作市环保局的审批，但在试生产期间，却存在二氧化硫等污染物超标排放问题，导致周边大气环境严重受到污染。东方金铅案并非孤立，我国环境保护行政主管部门在审批过程中，除涉及大量的未批先建和遗漏审批外，还出现众多错误批准的情况，但在以环评审批权限为争议焦点的行政诉讼中，法院对地方审批机关的审批能力未进行详细审查。因此环评审批权地方倾斜化后，下级环保部门如何“接得住”是环评审批权配置的重大难点之一。

审批人员上述东方金铅案件中，焦作市环保局行政事项科负责人坦言由于己方经验不足，水平有限，对该项目拿不准^[7]。近年来，随着环评审批权限的逐级下放，地方生态环境部门审批的项目数量和难度均呈上升趋势。然而，工作人员编制基本未有大幅增加，由于审批人员素质和数量的双重限制，地方部门的承接能力严重不足，导致下放的环境审批事务面临着接不住和难以妥善管理的问题^[8]，其主要原因在于：

4.3.1. 地方审批机关过度依赖专家

同时，我国多地设立了行政审批局，相应地，环评审批权限也被划转至这些机构。然而，从环评管理的角度来看，评审批机构因为人员和技术能力方面的局限，导致一些地区在环境影响评价文件审批过程中过分依赖专家的情况愈演愈烈，环保部门认为环境影响不是项目审批部门的专长，环境影响评价的技术审查工作涉及大量专业性强的技术指标和勘测工作，未具备相关职业知识体系的人员无法胜任环境影响评价的技术审查工作，因此可以通过独立的专家委员会来补强专业要素^[9]。

在某些地区，专家团队几乎是决定一个项目命运的唯一评判者。然而，专家队伍内部存在着质量良莠不齐的问题，他们对环境影响评价文件的质量把握标准不一致，往往个人主观情感高于专业技术指导标准，但建设单位和环评机构往往对此现象难以举证，从而会逐渐损害技术审查的公信力。

⁵ 参见《行政许可法》第四十九条规定。

⁶ 仅 2006 年一年内，国务院有关部门对不符合环评要求的 1194 个项目进行了查处，近 3 年来，国土资源部会同有关部门对环境影响严重的 500 余家矿山企业进行了整顿和规范。

⁷ 随后国家环保总局就此发表声明，认为河南省焦作东方金铅有限公司未批先建并在环保设施不完善的情况下擅自投入试生产，作出如下处理：1) 建议地方政府对该企业依法严肃处理；2) 对为东方金铅有限公司编制环境影响报告书的环境影响评价机构河南省冶金研究作出了行政处罚：12 个月内停止环评业务工作，限期整改；3) 责成河南省环保局对焦作市环保局的失职行为进行严肃处理；4) 整改期间，环保总局对焦作市辖区内各类新建项目暂缓审批。

4.3.2. 地方政府以发展地方经济为核心目标

在我国当前的行政体制下，环境保护部是国务院的组成部门，地方环保局在行政关系上隶属地方政府⁸，有时可能面临来自地方政府的压力，要求审批更多的建设项目，以促进地方经济发展，环保部门在环评审批过程中可能受到特定建设项目的经济利益影响，尤其是当项目涉及到重要的经济产业或地方税收增长时。这可能导致地方政府忽略审批机关的专业技术能力的提升，在审批过程中对项目进行宽松处理，忽视了环境风险和生态影响。

4.4. 部分地方审批机关存在“权力寻租”现象

4.4.1. 审批人员存在廉洁问题

目前我国环评审批标准较为粗略，审批人员享有较大的自由裁量权，利益的诱惑使环保部门中的相关工作人员渎职懈怠，审批工作中违反诚实信用原则，并收取不法利益，帮助建设单位规避环保风险，降低企业的环保成本。环保部门的“权力寻租”还包括收取中介费、咨询费、专家费等。

4.4.2. 地方政府过度放权

在“简政放权”改革的推动下，地方行政机存在滥用权力、腐败和不当干预的风险，在环评审批权配置问题上可能出现了过度放权的现象，导致环评审批程序的削弱。此前，环保部门的督查组在调查时发现，一些省份将部分项目的环评审批权限进一步下放至市级，个别省份超过 95% 的项目下放至地级县，甚至下放至乡和街道，显然这种以推卸责任为目的的下放与“简政放权”改革的初衷相悖。

5. 环评审批权配置的完善措施

为了解决上述问题，下文将从立法、执法角度入手，探讨如何依法完善环评审批权配置、科学划分重新审批的建设项目审批权、规范地方环评审批部门的队伍建设、加强地方环评审批的监督机制，以期解决环评审批权配置的现实困境。

5.1. 依法完善环评审批权配置

在我国“简政放权”改革中，各级政府规范行政审批权配置，主要是以发布地方规范性文件的方式。在行政许可改革大背景下，各地方相继开展环评审批权配置工作，由于上位法规定的审批权限不明确，地方政府部门在制定环评审批权配置的相关规范性文件时，可能超越了自身的权限范围，将原本应由上级部门审批的项目下放到地方行政机关审批，为了避免这种情况的频繁出现，在相关法律法规中应尽快统一环评审批主体。

以“环评审批”、“下放”为关键词搜索相关诉讼案例为对象来分析环评审批权下放现象的主要问题，筛选出内容上属于环评审批主体为争议焦点的典型案件共 35 件。大多案件是由于建设项目的开发导致生态环境受损，影响公民环境权、居住权，公民对行政机关提起行政诉讼，请求撤销环评批复。作出环评审批的主体是否有权审批是法院判定可否撤销环评批复的前提条件。而地方环保机关是否有权进行环评审批主要依据为涉案项目是否为分级审批名录范围内的项目。因此，应当加快推进相关法律法规的立改释工作，依靠法治明确审批主体，保障地方权限配置的合理、透明，并避免越权行为和法律规定审批主体不一致等情形的发生。

环评审批权的配置应当由国务院制定的行政法规来设立。因为《宪法》第 89 条⁹明确授权国务院规

⁸ 依据中组部《关于调整环境保护部门干部管理体制有关问题的通知》(组通字[1999] 35 号)规定，地方各级环境保护部门领导干部实行双重管理体制，以地方党委管理为主，上级环境保护部门党组(党委)地方党委对下级环境保护部门干部进行管理。

⁹ 参见《宪法》第 89 条规定：“国务院行使下列职权：(四) 统一领导全国地方各级国家行政机关的工作，规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分”。

定中央和省、自治区、直辖市政府享有职权配置职责，全人大及其常委会不能进行具体职权配置。同时，应当弱化有关环评文件分级审批的规范性文件的作用，强化法律解释的作用。因为法律解释是围绕法律或行政法规进行的解释，而规范性文件容易偏离法律或行政法规的内容。

在进行立法或制定法律解释时，首先应当在设定实质性条件，如做好地方调研，对配置后地方环保行政主管部门是否有监测能力及承接能力进行调查，从而推算下放审批权的风险概率。同时还应当进行经济影响评价，这是评估环评审批权配置对经济发展的利弊、资源配置的效率的必要途径，能够保护公民的人身、财产安全，维护正常的社会秩序^[10]。其次，在制定地方建设项目分级审批名录或下放环评审批权时，应当以建设项目对环境的影响大小为统一标准，结合环保部制定的《规定》进行把关和审核。最后，在审批权配置的法律规范中应涵盖特定的地区或具体项目，可以基于地理范围、产业类型或项目规模等因素进行划分，确保配置的范围既能够减轻中央政府的负担，又能够在地方层面实现高效的环评审批管理^[11]。

因此，上级生态环境部门在审批权授予地方时，应依据环境影响程度和范围、参考经济影响评估，同时考虑地方环保审批部门的技术水平和监管能力，保障地方政府在出台有关环评审批权配置的规范性文件时能够有序、谨慎，以有效预防越级审批、审批主体不一致等问题的发生。

5.2. 科学划分重新审批的建设项目审批权

当无法确定重新审批的建设项目环评审批权的归属问题时，应当完善生态环境主管部门协同工作机制，由配置前后的审批部门组成重新审批联动组，明确权责划分，建立健全有效沟通机制，切实做到审批联动效能^[12]。首先，应当加强协同执法，共同开展对发生重大变动的建设项目的审查。其次，可以建立信息共享机制，确保配置前后的相关部门之间的信息共享和数据互通。通过建立信息系统或平台，使各部门能够实时获取项目的审批进展、环境影响评价报告等相关信息，提高信息的透明度和共享程度^[13]。

通过以上措施，可以确保项目在重新审批后得到有效的监管，保障环境影响评价的实施和环境保护的效果。同时，也能提高审批部门的工作效率和执法力度，减少环境违法行为的发生和影响。

5.3. 规范地方环评审批部门的队伍建设

随着环评审批权限的下放，地方环保部门审批的项目难度和数量等比例增加，因此强化地方环保部门势在必行。但目前存在一种普遍的误解，认为只有生态环境部门才具有环境科技专业性，而其他机关缺乏专业性¹⁰。环境不是孤立要素，许多建设项目都涉及空间地理与资源利用问题，环保机关在环评审批时，在专业上拿不准的事项，会请专家来做技术评估^[14]。而且就环评审批的科技性而言，环境专家也不足以承担环评任务，需要有更广泛专业背景的专家组成委员会来做环评审批。因此应当建立健全的专家队伍管理制度，包括专家资格认定、评选、考核和奖惩机制等。确保专家队伍的构成合理、能力匹配，并严格遵守职业道德和行为准则，进而加强基层环评队伍的建设，提升审批水平和能力，提高环评工作的质量和可靠性。

5.4. 加强地方环评审批权适用的监督机制

5.4.1. 加强对地方政府及环保部门的监管

环评文件弄虚作假、资质挂靠出租等不当行为不断增加，亟需落实社会监督，并提升公众对环境决策的话语权。而随着环境问题复杂化和绿色企业合规的盛行，正在不断拓宽环境信息披露、内部环境管理、环保协议、协商制定规则等第三代环境规制工具^[15]，政府部门应当随之加强对环境规制的监督力度，

¹⁰ 《“十三五”环境影响评价改革实施方案》第 17 条规定：“……加强环评专家队伍建设，实现国家和地方专家库共享。改进技术评估方式、方法，完善专家随机抽取机制，建立专家信用档案。将技术评估相关事项纳入政府购买服务范围。”

加强环评审批过程的监督和执法力度，严厉打击滥用职权、受贿行为和其他违法行为，建立举报渠道和举报奖励制度，鼓励公众参与监督，提高审批的透明度和公正性。

首先，要加强指导和标准制定，中央或高层机构可以制定详细的指导文件和标准，以确保审核过程的一致性和质量。这些指导文件可以提供详细的评估方法、数据要求、参与公众的流程等，使得审核过程更加透明和可靠。其次，要建立监督和审查机制，建立有效的监督和审查机制，确保下放审核权的机构遵守规定并执行审核职责。这可以包括定期的评估和审核，对审核结果进行独立的审查，并建立投诉机制来处理不当行为或不符合要求的情况。最后，完善环评审批阶段的公众参与制度。保证公民的知情权，加大政府执法工作的信息公开力度，公开环评审批所依据的文件、所遵循的程序以及举报违法审批的渠道并公开处理期限[16]。

5.4.2. 严格限制放权力度

省级生态环境部门在下放审批权限时，应依据环境影响程度和范围，同时考虑地方环保审批部门的技术水平和监管能力，有序、谨慎地逐步下放环评审批权限，以有效预防审批权的违规下放、过度下放等问题的发生。在审批权限的下放管理方面应严格执行审批制度，市级及以下生态环境部门不得再单独制定分级审批名录[17]。

5.4.3. 完善环评审批机关的法律责任

环评审批是行政许可行为，审批主体必然要履行审批职权和职责。在行政诉讼中，法院自身并非环评审批的专家，也非政府的组成部门，因此对于审批权下放常常秉持积极的态度[18]，法官对环评文件的批复内容普遍回避，难以深入环评文件所涉及的技术问题，通常以国家标准为判定依据，导致最终原告败诉，被诉的行政机关即便享有下放后的审批权，但模糊或回避其应承担的法律责任。但行政机关并不能因为环评活动具有专业性，就将此领域内的行政职责推卸给编制环评文件或逃避其违规审批的职责。秉持有权必有责的理念，应明确下放后取得审批权的行政主体需要承担相应的行政责任，将责任精确到具体执法工作人员，还应当配套建立相应的争议解决制度[5]。

6. 结语

环评审批权正在由中央逐渐交由地方手中。环评审批权配置是推进简政放权、优化营商环境的重要举措。通过将环评审批权限授权给地方政府，可以更加贴近实际、灵活高效地处理环评事务，减轻中央政府的负担，提高行政效率。但随着环评审批权配置的地方倾斜，地方环保部门是否能够“接得住、管得好”部分专家对此持谨慎态度，因为虽然环评变革是为落实“简政放权”改革，适应政府职能转变和行政审批改革，但正确的初衷并不能解决实务中所遭遇的困境。所以，环评审批权配置需要建立完善的法律制度和规范机制，从立法角度明确审批权限、科学划分重新审批的环评审批权，从行政执法角度完善环评审批程序，加强地方环评审批的监督机制，从而确保环评审批权下放能够顺利进行，保证环评工作的专业性和科学性。

综上所述，环评审批权下放现象的法治化进程研究对于促进简政放权、优化环境管理、实现可持续发展具有重要意义。在未来的工作中，我们需要进一步深化研究，完善法律制度，加强实践探索，为环评审批的权力配置提供更加有力的支持，为环境保护和可持续发展做出更大的贡献。

参考文献

- [1] Shabecoff, P. (2019) Reagan and Environment: To Many, a Stalemate. The New York Times.
- [2] 刘志欣. 中央与地方行政权力配置研究[D]: [博士学位论文]. 上海: 华东政法大学, 2008.

-
- [3] 康达华, 李郁芳. 科技进步对央地政府间环评审批事权划分的影响——基于 1997-2013 年省级面板数据[J]. 财经论丛, 2016(9): 101-110.
- [4] 宋林霖, 何成祥. 从招商引资至优化营商环境: 地方政府经济职能履行方式的重大转向[J]. 上海行政学院学报, 2019, 20(6): 100-109.
- [5] 金自宁. 我国环评否决制的法理思考[J]. 中国地质大学学报(社科版), 2019(9): 11-22.
- [6] 朱然. 建设项目环评审批中自由裁量权异化问题研究[J]. 江汉论坛, 2015(2): 142-144.
- [7] 王毅钊, 许乃中, 张玉环, 等. 简政放权背景下环评机制改革与监管探析——以珠海市为例[J]. 环境科学与管理, 2018, 43(2): 190-194.
- [8] 王康, 于晶晶. 京津冀跨区域环评审批权转移法律问题研究[J]. 河北环境工程学院学报, 2021, 31(4): 5-9.
- [9] [日]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: 107.
- [10] 谢海波. “放管服”背景下环境影响评价行政审批改革的法治化问题与解决路径[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2021, 20(2): 26-36+111.
- [11] 王洁. 县(区)级环境影响评价审批问题研究[D]. [硕士学位论文]. 呼和浩特: 内蒙古大学, 2017.
- [12] 朱源, 袁彦婷, 姚荣. 建设项目环境影响评价“放管服”的地方经验和改革建议[J]. 环境保护, 2019, 47(22): 21-25.
- [13] 为环境管理审批权下放做好技术支撑——重庆市环境影响评价质量技术监督工作纪实[J]. 环境保护, 2016, 44(13): 78-79.
- [14] 杨泽铭, 杨未名. 作为一项全球性法律规范和一般法律原则的环境影响评价义务[J]. 环境法评论, 2020(2): 257-306.
- [15] 谭冰霖. 论第三代环境规制[J]. 现代法学, 2018, 40(1): 118-131.
- [16] 陈航, 杨柳. 乡镇合并背景下基层行政执法体制改革研究——以四川省崇州市 D 镇为例[J]. 成都行政学院学报, 2021(1): 35-42.
- [17] 杜益振, 张琛琛, 赵灿, 等. 浅析我国建设项目环境影响评价文件分级审批存在的问题及对策[J]. 皮革制作与环保科技, 2022, 3(9): 163-165.
- [18] 何香柏. 环境规制的权力行使与制度约束——美国谢弗林案的借鉴[J]. 法学评论, 2019, 37(5): 173-186.