
绿色和平

关于对“规划环境影响评价条例（征求意见稿）”的若干意见

摘要

1. 本文件给出的是对“规划环境影响评价条例（征求意见稿）”（简称“条例”）的若干意见。
2. 总的来说，《条例》是中国为评价由于社会发展而带来的环境影响而建立的法律框架的一个积极进步。然而，《条例》中所论及的一些方面，仍然有改善的空间，以促使《条例》可与国际先进的操作经验相匹配。特别需要提到的是，在环境影响评价方面，作为国际标准的《奥胡斯公约》，反映了《里约热内卢环境与发展宣言》第10条中的一个重要原则：环境问题最好是在全体有关公民的参与下加以处理。此外，《条例》在某些方面缺乏足够的细节描述，很多重要的细节仍需进一步界定。
3. 绿色和平建议《条例》在如下几个关键点上做出改变：
 - a) **条例规范的范围**：《条例》涵盖的“综合规划”和“专项规划”的具体范围需要进一步的明确。绿色和平认为在制定与这两种规划相关的具体条款时应向公众进行咨询。
 - b) **需要考虑的因素**：需考虑在内的环境问题的范围应该得到拓展，以确保一个规划对环境的影响得到一个整体的评价。举例而言，一个规划对生物多样性和气候变化方面的影响就应该成为环境影响评价的主要因素。
 - c) **环境影响评价技术导则和技术规范**：这些导则和规范的具体内容还有待拟订。绿色和平认为在制定这些的技术规范时应向公众进行咨询。
 - d) **公众参与**：在《条例》中有条款要求公众参与，值得支持。但是，这些条款应该得到进一步的加强，在对环境有所影响的决策上引入公众参与方面，达到国际上最好的做法。特别需要指出的是，在跟环境相关的所有规划的准备阶段，公众有权参与进来是非常关键的（而不局限于那些可能对环境产生不良影响以及直接涉及公众权益的规划）。

内容范围

4. 《条例》涵盖的“综合规划”和“专项规划”的具体范围需要做进一步的明确，环境保护主管部门将负责拟订此具体范围，并报国务院批准后执行（参考条款第二条）。但就此，《条例》并没有明确引入公众咨询的要求。鉴于《条例》是一个通则，它对什么规划需要做环境影响评价有重要的影响。绿色和平建议，在《条例》生效之前，应该征询公众对环境影响评价所涉及的规划范围的意见，这是一个首先需要明确的问题。

需要考虑的因素

5. 在条款第三条中列明的需要考虑的因素应该是具有强制性的，以确保在规划环境影响评价中将这些因素包含在内。
6. 此外，为了确保一系列关键的环境价值能够得到合理的评价，其他的考虑因素也应加入。这些因素包括：

生物多样性：作为生物多样性公约的成员国之—，中国应该为生物多样性的保护及可持续利用做好准备。在《条例》中论及的有关土地利用、流域以及海域的规划对生物多样性会产生重大的影响，所以需要将此纳入规划环境影响评价之中。这包括需要特别谨慎考虑对于遭受威胁和需要特别保护的植物群和生物群可能造成影响的规划；

相关的区域、流域与海域：对如何界定“相关的”并不明确。无论如何，规划所涉及到的环境，以及更广意义上的环境都应该进入考虑范围；

海岸，湖泊，河流，湿地以及它们的周边区域：这些区域对于生物多样性而言，都是极为重要的，同时，这些区域对发展又特别敏感，所以，《条例》应该明确地将保护这些敏感区域的考虑因素包含在内；

气候变化：气候的变化会对环境造成威胁，这已经是一个国际共识。《条例》应该特别将规划对气候变化的影响纳入考虑范围；

风景与环境的适意价值：土地利用及其他的一些规划对风景和环境的适意价值有着重大的影响。《条例》应该明确说明：重要的风景区，自然风貌及其适意价值，都应当得到所有规划的保护；

累积性影响：绿色和平支持对规划实施在环境和人类健康产生的累积性影响的考虑；

子孙后代的未来：规划环境影响会持续到子孙后代的未来，这也应该成为规划环境影响评价所要考虑的因素之一；

我们赖以生存的资源：条款第三条并没有考虑到这样—点，那就是很多资源都是有限的，而我们赖以生存的环境资源，满足着我们社会和经济的各项需求。资源的有限性和我们的生存对资源的依赖，都应该考虑在内。

7. 新西兰的《资源管理行为准则》（Resource Management Act 1991）（简称“准则”）的核心内容正是以上谈到的这些关键的环境价值问题。《准则》给公众参与环境规划提供了全面的法律架构。举例来说，《准则》的目标是自然和物资资源的可持续管理，而所谓可持续管理的定义包括“保护空气、水、

土地、生态系统等我们赖以生存的资源”（参看《准则》的第5分段）。此外，《准则》所涉及到的很多问题，对整个国家都很重要。在审批有关规划的时候，都必须将这些问题考虑在内。比如对沿海区域、湿地、河流湖泊以及它们周边区域的环境特性的保护，免其遭受不适当的分割、使用与开发；以及对珍贵的自然风貌与风景的保护，同样免其遭受不适当的分割、使用与开发。

规划环境影响评价的有关信息

8. 条款第二条要求针对规划环境影响评价建立一个政府各组织之间的信息共享系统，我们对此表示支持。同样，这种信息应该也对公众开放。虽然另有专门的《环境信息公开办法（暂行）》，但《条例》仍然应该明确指明获取信息的渠道。《奥胡斯公约》第7条要求，公众参与规划准备的过程必须是透明的。

环境影响技术导则和评价技术规范

9. 技术导则和技术规范所涉及的具体内容还不明确，但是，这些具体内容与《条例》的操作执行息息相关，所以，这些技术文件就需要在《条例》生效之前拟订完毕。此外，应该建立一个对于这些技术导则与规范的内容引入公众咨询意见的正式程序。
10. 对于此技术导则与技术规范最基本的要求是，其内容应该确切说明要开展一项环境影响评价所必需有的背景信息，这包括所涉及的环境质量的现状。这些信息都应该对公众开放，以保证一个完全透明的公众参与程序。

遵守执行《条例》的成本

11. 中央政府有必要提供足够的资源来支持《条例》的执行。如果做不到这一点，那么该《条例》的目标也无法实现。贫穷的省份也许无法负担进行规划环境影响评估所要的成本。
12. 新西兰在规划环境影响评价中引入公众参与的经验是：一些小的地方政府因为资源短缺的问题无法执行相关的法律政策，作为解决方案之一，新西兰中央政府在出台政策的同时直接给地方政府机构提供资金与其他资源的资助。
13. 绿色和平建议，中央政府应该确保将足够的资金直接提供给地方政府，以使《条例》得到遵守。

规划环境影响评价的文件准备

14. 综合规划和专项规划的准备工作的准备工作都应该包括对该规划的收益与成本进行分析，同时还应考虑提供可以达到相同目标的备选方案，以确保更为精确

的分析。在考虑规划实施成本的时候，应专门计入在环境影响方面的成本，比如对空气、水、土地等质量的影响，以及对生物多样性和气候的影响。做一个这样的收益成本分析，将保证被批准的规划是一个最有效的计划，在条款第七条和第八条中都应该就此进行明确的说明。

15. 在第七条和第八条中都应该明确说明，如果规划被通过，那么如何对规划的实施以及其对环境的影响进行监督。

公众参与

16. 绿色和平欢迎在第九条中所列明有关对于专项规划，在规划草案上报审批前，应该先征求公众的意见的条款。同样，我们认为，综合规划也应同样遵守这一规定。
17. 此外，对任何涉及环境问题的规划，都应该遵守征求公众意见的规定。这一规定与《奥胡斯公约》中对在规划准备期间引入公众参与的要求是一致的。规划编制的机关应向公众通过官方网站、当地或全国有影响的报刊等途径公布规划草案，并同时提供足够的关于该规划及其与环境相关的信息，以使得大众能有足够的时间提出有价值的意见。
18. 对于应国家的规定对某些信息进行保密的特殊情形，并没有得到明确的说明。对于这些特殊情形和其适用的标准不做明确的说明，都是不合适的。绿色和平建议，对于公众咨询不适用的特定规划的范围应该在《条例》中得到明确的说明。此外，对需要引入公众咨询的规划项目类型，也需要列明。
19. 绿色和平支持在环境影响报告中引入公众意见的要求。但是，单是拒绝或接受公众以及其他专家的意见是没有多少帮助的。这是因为公众有权发表自己的意见，就算这些意见可能与上报规划的部门的意见有所不同，它仍然是相关的。更为妥当的做法应该是：由上报规划的部门对公众提出的意见进行评价，同时应当采取听证会（而不是座谈会或者论证会）进一步听取意见并进行讨论，看如何处理公众的意见。如果不能满足公众的要求，就需要对此说明原由，而非仅仅出具一个接受或者拒绝的声明。此外，有关政府机关未按规定公开环评报告，无正当理由拒绝有关单位、专家和公众查阅、复制规划环评报告书，无正当理由拒绝有关单位、专家和公众参加听证会的。有关单位、专家和公众可申请行政复议。对复议结果不服的，也可向人民法院起诉。

环境影响评价文件的编制

20. 对于环境影响评价的相关文件，需要由具有相关专业素质的人来进行编制，这一点非常重要。目前的条款中对此缺乏足够清楚的说明。下面举例说明不清晰的地方：
 - a) 如果是规划编制机关自行编制，只有在该机关内部有相关专业人员的情

- 况下，才可承担自行编制的任务，对此，该条例中没有做出要求；
- b) 如果将此任务委托给一个专家小组，此条例对该专家小组所必须具备的专业性也没有做出要求；
 - c) 如委托规划环境影响评价技术服务机构来编制，在本条例中所列明的条件，也缺乏足够明确的要求，以保证服务的质量。
21. 绿色和平建议，有关环境影响评价文件编制的详细条款应再经过公众咨询后才制定，这些条款最少应包含以下内容：
- a) 详细说明编制该文件所需专业知识的范围，其中包括：科学、计划、文化、工程及社会学的相关专业知识；
 - b) 详细说明编制专家应当具备必需的资历与足够的专业性；
 - c) 向公众提供进行环境影响评价文件编制服务的个人姓名和机构名称（包括在机构内相关人员的姓名）；
 - d) 规定有利益冲突的人员不可参与文件编制工作；
 - e) 需要建立一个质量控制程序，以保证所有参与的人员都必须持续符合所要求的资格标准。

规划环境影响评价的文件审批

22. 条款第十二条中指明，负责规划审批机关，对于未编写环境影响篇章或说明的规划草案，应当要求其补充，未补充的，审批机关不予审批。除此之外，《条例》亦应做出要求的是：该审批机关也必须拒绝审批环境影响报告不完整、信息披露不足，以至于无法做出一个有根据的结论的规划。

环境影响报告书的审查小组的代表和专家

23. 绿色和平很高兴地看到，在条款第十四条中要求有主管部门召集有关部门代表和专家组成一个审查小组，对环境影响报告书进行审查。
24. 该项要求应同样适用于综合规划项目。
25. 环境保护主管部门应负责组织审查小组，以确保该小组的专业性和公正性。此外，审查小组应该有权利要求上报规划书的机关提交更多的相关信息。如有必要，该小组应有权利委任第三方提交独立的报告，以组成合理的意见。
26. 审查小组的组成对保证其有效性与合法性非常重要。条款第十五条缺乏对小组成员专业资格的明确要求，也缺乏对其专业领域的明确要求，也没有对如何入选专家名单以及（除了在条款第三十二条中的一些说明之外）从名单中清除出去的程序说明。这些事宜都应在《条例》中明确说明。此外，违反第三十二条规定的审查小组的专家，除取消其入选专家库资格并予以公告外，亦应依法追究其责任。
27. 公众应有权利给审查小组提交书面意见，同时亦应可以出席审查小组组织的听证会，提出口头意见及证据。这一权利非常重要。在条款第十七条中规定，审查小组应提出公众意见采纳或不采纳情况说明的合理依据。但是，

审查小组应直接而不是（如在条款第十条中规定的）通过规划编制机关听取公众的意见。《条例》应对此做出明确要求。

28. 公众的代表应该同时拥有提交专家证据，及邀请专家向审查小组提交证据的权利。如果公众不能享有此项权利，那么整个程序的认受性都会受损。无论是综合规划还是专项规划，都有可能涉及到一些需要科学意见的技术事宜，而公众是有能力提供此等意见的。在新西兰和澳大利亚都有这样的惯例：让专家代表公众在规划筹备阶段提交相关的证据。
29. 正如上面所提到的，审查小组应该对公众意见进行评价，以看此等意见如何能得到满足或者为何不能得到满足，并给出理由，而不是单单拒绝或接受此等意见。
30. 在条款第十七条中，以下两个因素也应当进入审查意见的内容范围：
 - a) 如何按条款第三条中所列出的因素对规划进行评判；
 - b) 足够的监督要求。
31. 审查小组的意见，包括其中存在分歧的意见及原由，都应该对公众公布。

跟进评价

32. 正如条款第 23 条指出的，对规划进行及时的评价非常重要。然而，“及时”有可能引起不同的解释。对此，我们认为，负责审查环境影响报告的机关应就评价报告发布的频率提出相关的建议，而上报规划的机关应遵守这些建议。此外，我们建议被批准的规划环评报告（删节有关保密内容后）应在有关网站上公布，供公众查阅，以利于公众监督该规划得进展，并且作为其他类似的规划环评的参考。

需要增加的条款 — 实施执行

33. 《条例》缺乏必需的有效的力量，以保证条例的强制实施。《条例》至少应增加如下条款：
 - a) 公众有权将规划所造成的环境影响向相关的决策机关进行实证报告。一旦收到这样的报告，相关的决策机关就应采取调查，并采取适当的改正对策，包括要求停止相关的实施工程或活动。决策机关同时应向公众公布调查结果。
 - b) 如果一旦有证据表明，环境影响评价中存在误差或存在不遵守《条例》中的规定的情况，则相关的决策机关应有足够权力要求停止任何在《条例》下获得批准的规划实施活动。

需要增加的条款 — 公正性

34. 《条例》没有条款赋予公众有权质疑相关决策机关审批通过规划的最后决定。如果某决策人犯了法律错误，或是曲解了相关的证据，那么就需要设立一个可以让公众审查该决策的渠道。在新西兰，有这样的先例：公众有权

在一个独立组成的“环境法庭”提出上诉，并要求详细的重新申辩。这就保证了在有必要的时候，任何规划都可以在法庭上得到审查。