

环境影响评价制度和海域使用论证制度的比较

马英杰, 张小雪

(中国海洋大学 政法学院, 山东 青岛 266100)

摘要: 为了保护环境、合理开发利用海洋资源、更好地进行海洋行政管理、实现政府决策科学化、从源头上抑制环境污染和生态破坏, 通过分析、比较和例证的方法, 研究了环境影响评价制度与海域使用论证制度的异同, 主张积极转变政府职能, 充分利用各种资源, 通过联合管理、联合办公的方法, 为协调两种制度寻找一个平台, 理顺两种制度的实施体系。

关键词: 环境影响评价制度; 海域使用论证制度; 可持续发展

中图分类号: D912.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-3096 (2007) 11-0019-03

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影响的对策和措施, 进行跟踪监测的活动, 而环境影响评价制度是环境影响评价活动的制度化、法定化, 是通过立法形成的有关环境影响评价活动的一套规则。海域使用论证制度是通过申请使用海域区位条件、资源状况、区域生产力布局、用海历史沿革、海域功能、海域整体效益及灾害防治、国防安全等方面的调查、分析、比较和论证, 提出该用海是否可行, 为海域使用审批提供科学依据的制度^[1]。

环境影响评价制度与海域使用论证制度在基本原则、工作程序、管理模式上具有相同点。其最大的不同点在于前者既适用于陆地又适用于海洋, 而后者仅适用于海域, 此外, 两者在实施目的、管理权上还存在不同之处。目前国内对两种制度的异同进行比较分析的文章略有不足, 许多文章仅对一种制度展开论述, 缺乏对两种制度的学理基础、运行机制等方面的比较研究。本文着眼于环境保护和科学管海、用海, 对环境影响评价制度和海域使用论证制度进行比较分析, 并针对当前两种制度实行中存在的问题提出对策。

1 环境影响评价制度与海域使用论证制度的相同点

1.1 两者所体现的环境法基本原则相同

环境影响评价制度和海域使用论证制度都体现了可持续发展原则、经济、社会、环境协调发展原则

和预防为主原则。

1.2 两者的工作程序相同

根据目前中国法律的规定, 海洋环境影响评价需要对自然环境、社会环境进行海洋环境现状调查, 这恰恰也是海域使用论证的调查与信息采集需要进行的工作, 海洋环境评价这一环节也与海域使用论证的适宜性分析有所重合。

1.3 两者管理模式相同

环境影响评价制度与海域使用论证制度都采用了分类管理的模式, 对环境可能造成的影响程度不同、利益相关关系复杂程度不同, 需要编制的环境影响评价文件或海域使用论证文件就不同。

1.4 两者资质管理相同

环境影响评价制度和海域使用论证制度专业性、技术性要求高, 接受委托为建设项目进行环境影响评价、为项目用海进行海域使用论证的单位和人员, 必须具备相应的资质。国家环保总局与国家海洋局分别制定了《建设项目环境影响评价资质管理办法》、《环境影响评价工程师职业资格制度暂行规定》和《海域使用论证资质管理规定》、《海域使用论证评审专家库管理办法》进行严格的资质管理。

收稿日期: 2006-11-12; 修回日期: 2007-05-25

作者简介: 马英杰 (1965-), 女, 山东荣成人, 教授, 博士, 主要从事海洋环境科学与海洋环境法研究, 电话: 0532-82032841,

E-mail:mayingjie8888@163.com

2 环境影响评价制度与海域使用论证制度的不同点

2.1 两者地位不同

环境影响评价制度是中国环境法一项基本制度,而海域使用论证制度是海域使用管理中的一项制度。两者相比,环境影响评价制度位阶更高。

2.2 两者公众参与原则不同

2002年颁布的《环境影响评价法》第五条规定:“国家鼓励有关单位、专家和公众以适当的方式参与环境影响评价。”这一原则延伸了环保活动中的民主理念。2006年2月14日《环境影响评价公众参与暂行办法》出台,公众参与环境影响评价的方式、途径与程序均详细列明、有法可依。目前中国有关法律法规并没有在海域使用论证中规定公众参与。

2.3 两者目的不同

环境影响评价制度的目的在于预防规划和建设项目实施和建成后对环境造成的不良影响。海域使用论证制度的目的是,查清所在海域及毗邻区域自然环境、资源及产业分布,预测项目用海对海域资源环境与海洋功能区的影响程度,提出海域使用控制和保护目标,实现合理用海,防止海洋环境的污染与生态资源的破坏。

2.4 两者适用范围不同

环境影响评价的适用范围是在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域内建设对环境有影响的规划和建设项目。与此相比,海域使用论证制度的适用范围是“中华人民共和国的内水、领海的水面、水体、海床和底土。”

所以,环境影响评价制度的适用范围既包括陆域又包括海域,而海域使用论证制度只适用于海域。

2.5 两者工作程序不同

《环境影响评价法》第二十四条有环境影响评价文件应当重新报批、重新审核的规定,第二十七条、二十八条有关于后评价和跟踪检查的规定,而海域使用论证制度却没有类似的规定。

2.6 两者管理权不同

环境影响评价报告书(报告表)的审批机关一般为环境保护行政主管部门,海岸建设工程项目的环境影响评价由海洋行政主管部门提出审核意见,并由国务院环境保护主管部门(环保总局)批准;海洋建设工程项目的环境影响评价,由海洋行政主管部门核

准,并征求海事、渔业行政主管部门和军队环保部门的意见,并报环境保护行政主管部门备案。在山区、丘陵区、风沙区修建铁路、公路、水工程,开办矿山企业、电力企业和其他大中型企业,在建设项目环境影响评价报告书中,必须有水行政主管部门同意的水土保持方案。

海域使用论证的可行性论证报告书(报告表)最终是由沿海县级以上海洋行政主管部门组织专家进行评审(审核)。

3 解决现实问题的途径

3.1 完善海域使用论证制度

通过以上比较分析,与环境影响评价制度相比,海域使用论证制度还有应当完善之处。完善海域使用制度有利于实现科学管海、用海,更好地进行海洋行政管理。如在项目用海中,如果用海项目的性质、规模变动,或者海洋环境状态发生变化,或者国家法律、法规发生变化,仍执行先前的海域使用论证结果,就难以起到防止海洋环境污染和生态破坏的作用,海域使用论证制度就会流于形式,失去原有价值。建议海域使用论证制度借鉴《环境影响评价法》中“重新报批、重新审核”的规定。此外,公众参与是中国环境法的一项基本原则,应当让公众参与的精神渗透到海域使用论证中来,以保证用海者的合法权益。

3.2 实现联合管理、联合办公

进行比较发现,环境影响评价制度与海域使用论证制度在程序上有相同之处,为了避免重复工作,提高行政效能,对于同一用海项目、同一海域使用,可以采用联合管理、联合办公的方式。现实中已有这样的例子:2005年8月国家帆船队青岛基地海上建设工程海洋环境影响评价与海域使用论证的评审会在青岛一同举行。与会领导及专家就相同问题、重点问题一同研究和评论,并分别对具体问题提出进一步的修改和补充意见^[2]。除此之外,2005年8月24日山东省海洋与渔业厅在青岛主持审查了《海阳港工程的海域使用论证报告》及《海阳港海洋环境影响评价报告》;2006年4月28~29日国家海洋局海洋咨询中心主持召开了象山港大桥及接线工程海洋环境影响、海域使用论证评审会;2007年3月22日,防城港钢铁项目海洋工程环境影响报告书和海域使用论证报告评审会在南宁一同召开。这种海洋环境影响评价与海域使用论证同时进行的方式,缩短了工作时间,

提高了效率,是切实可行的。

4 小结

综上所述,环境影响评价制度与海域使用论证制度之间存在相同点和不同点,通过完善海域使用论证制度与实现联合管理、联合办公的方法,能够协调好相关领域中两种制度的关系,从而达到经济、社会、环境的效益最大化,为促进经济、社会和环境的和谐发展,建设和谐社会提供法律制度保障。

参考文献:

- [1] 卞耀武,曹康泰,王曙光.中华人民共和国海域使用管理法释义[M].北京:法律出版社,2002.59.
- [2] 青岛航海运动学校.国家帆船帆板队青岛训练季度海上建设工程海洋环境影响和海域使用论证报告评审会召开[EB/OL].<http://sailboarding.sport.org.cn/home/2008qd/2005-08-24/62042.html>.2006-05-22.

Comparison between the systems of environment impact assessment and feasibility assessment of the use of sea areas

MA Ying-jie , ZHANG Xiao-xue

(Law and Politics School, Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

Received: Nov., 12,2006

Key words: system of environment impact assessment ; system of feasibility assessment of the use of sea areas; sustainable development

Abstract: In order to protect environment, to explore and use marine resources sensibly, to administrative marine affairs more effectively, to realize government policy scientization, to control environmental pollution and ecological damage by means of analysis, comparison and example illustration, it was found that there are similarities and differences between the systems of environment impact assessment and feasibility assessment of the use of sea areas. In order to speeding up transformation of government functions and making full use of all kinds of resources, it is necessary to adjust the two systems by means of joint administration and joint work.

(本文编辑: 刘珊珊)