

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2018.04.014

欢迎按以下格式引用:卢锬.论规划环境影响评价的司法审查[J].重庆大学学报(社会科学版),2018(4):166-174.

Citation Format:LU Kun.On judicial review of planning environmental impact assessment[J].Journal of Chongqing University(Social Science Edition),2018(4):166-174.

# 论规划环境影响评价的司法审查

卢 锬

(上海海洋大学 海洋文化与法律学院,上海 201306)

**摘要:**规划环境影响评价的司法审查通过发挥公众和法院等主体的监督作用,为规划环评制度的有效实施设立司法防线,预防政府的决策失误,减少因规划问题而引发的环境矛盾和纠纷。中国虽然确立了规划环评制度,但尚未作出与之相配套的司法审查规定,造成了现实中的实施效果不佳。尽管在一定程度上体现了对行政行为成熟性原则的突破,但从诉之利益、审查适当性等方面看并不存在对非指导性专项规划环评行为进行司法审查的障碍。我们应当在借鉴他国有益经验的基础上,重视和挖掘自身独特的政治制度与法制传统,以环境影响评价制度改革为契机,确立针对规划环评的司法审查制度。

**关键词:**规划环评;行政行为;司法审查;行政诉讼

**中图分类号:**D926.1;D922.69      **文献标志码:**A      **文章编号:**1008-5831(2018)04-0166-09

规划环境影响评价(以下简称“规划环评”)制度通过将环境因素纳入政府决策,防止决策可能造成环境污染和生态破坏。事前预防是解决环境问题的有效方式。规划环评违法现象比较普遍,要么“未评先批”被行政机关作为可有可无的工具,要么“评而不用”沦为规划通过审批的程序,规划环评意见难以形成刚性约束;同时公众环境权益的保障与救济程序付诸阙如,规划布局问题引发大量环境矛盾和纠纷,甚至演变为群体性事件。如何强化规划环评的制度功能,成为制度设计者面临的一个突出问题。

规划环评司法审查是由司法机关对行政机关规划环评行为的合法性进行审查监督的制度。它的价值在于通过公众和法院等主体的外部监督,确保政府规划决策环评程序的合法性。与建设项目环评不同,规划环评不是一项单独的行政许可,对于规划这样一种可能带来重大环境影响的行政行为,目前尚未建立司法约束。《环境影响评价法》没有相应的司法审查规定,《行政诉讼法》也未将行政规划列入受案范围。行政机关的规划环评行为事实上处于法网之外。在这样的背景下,有必

修回日期:2018-04-08

基金项目:上海市哲学社会科学规划项目“海岸带综合管理法律制度研究”(2015BFX006)

作者简介:卢锬(1982—),男,河南新乡人,上海海洋大学海洋文化与法律学院讲师,博士,主要从事环境法学研究,Email:lukun1006@163.com。

要对规划环评的司法审查展开研究,为规划环评制度的有效实施设立司法防线,推动旨在对私益进行救济的传统诉讼向旨在预防和救济“对环境本身之损害”、维护和增进环境公益的现代诉讼的转变<sup>[1]</sup>。

## 一、规划环评司法审查的起源

环评制度最早由美国 1969 年《国家环境政策法》(NEPA)所创立。作为对一系列环境事件的回应,该法第 102 条的程序性要求规定,联邦行政机关“对人类环境质量具有重大影响的各项拟议立法、建议报告和其他重大联邦行动,均应由主管官员提供一份详细报告书”。美国国家环境质量委员会(CEQ)制定的《〈国家环境政策法〉程序性规定实施条例》(Regulations for implementing the procedural provisions of the National Environmental Policy Act)进一步将环评程序的适用范围明确为制定政策、计划、规划和批准项目<sup>①</sup>。法律要求行政机关在决策时“尽最大可能地”考虑环境影响<sup>②</sup>,希望通过编制环境影响报告书这一程序性手段实现其规定的实质目标。

然而,NEPA 并没有对环评(包括规划环评)的司法审查作出明确规定。该法表明了国家环境政策,但与司法机关的联系并不明确。有迹象表明,环境影响评价要求被认为是自助性的,行政机关将自己决定是否遵守,法院不得审查行政决定。但这个愿望没有实现,法院在 NEPA 的实施中扮演了积极的角色<sup>[2]</sup>。法院认为,为了确保遵行 NEPA 确立的环境政策及其程序性规定,对行政机关合规情况进行审查是必要的<sup>[3]</sup>。在 1971 年的卡尔弗特·克里夫斯协调委员会诉原子能委员会的判决中,斯坎利·怀特(Skelly Wright)法官指出,“NEPA 建立了一项必须由审查法院严格执行的标准。第 102 条规定了一个考虑周全和公告周知的特别决策程序,创设了司法上的强制履行义务。除非行政机关专断地打破了事实上的成本收益平衡,或者明显没有给予环境价值足够重视,否则法院在审查过程中可能无法根据第 101 条按照事情的是非曲直推翻行政机关的实质性决定。但有责任推翻在程序上未能充分、善意地考虑和平衡环境影响的行政决策”<sup>③</sup>。此案明确了行政机关在决策时必须充分考虑环境因素,而法院的作用在于监督行政机关是否遵守环评程序。NEPA 中关于环评司法审查的缺陷,由联邦哥伦比亚巡回上诉法院的这个判决所填补。

后来,环评司法审查制度通过联邦法院的判例得到确认和细化。在 1972 年的自然资源保护委员会诉莫顿案中,针对尼克松总统所批准的能源计划的组成部分的土地租借权出售,法院认为,在确定哪些可供选择的替代方案是应当在环境影响报告书中加以讨论的司法审查中,应采取“合理性原则”,同时环境影响报告书必须讨论所有的可供选择的替代方案将产生的环境影响<sup>④</sup>。此案不仅涉及规划环评的司法审查,而且确立了拟议行动替代方案进行司法审查的原则——合理性审查原

①根据该条例,“重大联邦行动”包括影响可能是重大的和可能由联邦控制和负责的行动,具体可以分为:“(1)制定官方政策,例如,依据《行政程序法》制定的规则、条例、解释;条约和国际公约或协议;确立导致或实质上改变机构的计划的机构政策的正式文件。(2)制定正式计划(formal plans),例如,由联邦机构编制或通过的官方文件,该文件将指导或规定自然资源的替代利用并会成为未来机构行动的基础。(3)制定规划(programs),例如,一系列执行某一政策或计划的协调行动;为实施特定法定规划或行政命令而作出的分配机构资源的系统的、相互联系的机构决定。(4)批准具体项目,例如,在某特定地理区域的建设或管理活动。”(40 C.F.R. § 1508.18)

②“环境影响”包括“直接影响”和“间接影响”,其中“间接影响”是指引诱增长的影响(growth-inducing effects),与用地方式、人口密度或人口增长率等改变相关的影响,以及相关的空气、水及包括生态系统在内的其他自然系统所受的影响(40 C.F.R. § 1508.8)。

③449 F.2d 1109 (D.C.Cir.1971)。

④458 F.2d 827 (D.C.Cir.1972)。

则。在布瑞特诉美国工程兵团案中,法院认为,审查行政机关环评合规情况时,需要考虑其是否遵守了应当适用的程序,所做出的无重大影响认定(无需编制环境影响报告书)是否合理,以及需要编制的环境影响报告书是否充分<sup>⑤</sup>。虽然法院确立了对规划环评行为进行司法审查的可能和范围,但并非所有人都可以依据 NEPA 提起诉讼,除非原告有法律上承认的利益。纯粹的经济损失不在此范围内,如果原告唯一的损失是行政行为造成的经济影响,那么不能以此提起诉讼。这就将 NEPA 诉讼限制在对真正威胁环境利益的政府行为提起诉讼。为了证明这种利益的存在,原告必须指出可能遭受实际的或即将发生的损害、行政机关的行动是该损害的原因、如果胜诉能够对该损害进行救济<sup>⑥</sup>。救济措施通常包括撤销行政机关决策,发布禁止令,暂停编制和发布环境影响报告书<sup>⑦</sup>。其严厉性迫使行政机关必须一丝不苟地履行 NEPA 程序,制定全面的环境影响报告书。因此,认为美国的环评制度是由法院判决所逼出来的,并不为过。同时,对于环评程序司法约束的强化,也有效提升了公众对政府决策的接受度。

值得注意的是,美国环评司法审查制度的产生反映出社会与司法制度的互动轨迹。在环境运动高涨的年代,法院采取了有利于环保团体的观点,引导形成以诉讼为主的策略,使环评成为影响行政机关决策的重要制度,其行政法体系也随之打开。关于环评的司法审查案例产生了美国环境法上的一系列重要发展。第一,案件成熟(ripeness)原则的灵活适用。该原则所要解决的是司法审查的时机问题。它将司法审查限定为“不能得到充分补救的最终行政行为”,从而阻止法院过早地介入行政过程,使行政机关在作出正式决定前免受司法干预。由于环评程序针对的是行政机关处于决策阶段的拟议行动,还需要后续行为,也不直接影响相对人,这一原则很容易成为行政机关提出反驳的理由。但法院认为,如果没有审查,行政机关会削弱信息公开这一最低的法律目的;行政机关可以得出结论,拟议行动不会产生重大影响,不需要编制环境影响报告书<sup>[4]</sup>。为了迫使行政机关履行法律规定的环评程序,法院在实践中对该原则采取了灵活的态度,把环评行为与规划行为进行了区分,承认它的相对独立性,将无重大影响认定或环境影响报告书终稿作为最终行政行为进行审查。这意味着,当行政机关发布环境影响报告书终稿和决策记录后,它的环境审查程序义务就完成了。如果可能受到影响的公众和环保组织认为行政机关没有充分履行该义务,可以向法院提起诉讼。第二,此前禁止的环境公益诉讼的原告资格得到放开。法院意识到,NEPA 的执行离不开公众和社会组织的监督。出于自身利益或片面考虑,行政机关和相对人对于违反规定的行为也许会保持缄默。这时,如果没有第三方指出其中存在的违法情形,具有不利环境影响的政府决策就有可能实施<sup>[5]</sup>。实践中,社会组织和公民团体在促使行政机关遵守 NEPA 方面起到了至关重要的作用。其结果是,司法审查成为质疑联邦行动的必要法律工具,依据 NEPA 的诉讼构成了对政府提起环境诉讼的重要组成部分。公众或环保组织提起诉讼,法院审查并执行,NEPA 成为一项有效的法律<sup>[6]</sup>。

美国的环评制度从改革行政决策方式入手,以司法审查作为保障,取得了成功。因而在国际上获得广泛重视,至少有 120 个国家采纳了这一制度<sup>[7]</sup>。中国也借鉴了美国的环评制度,将其纳入

⑤769 F.2d 84, 90 (2d Cir.1985).

⑥130 S.Ct.2743, 2752 (2010).

⑦555 F.2dat 817, 823 (D.C.Cir.1976).

《环境保护法》，并制定了专门的《环境影响评价法》和《规划环境影响评价条例》规范针对政府的规划行为，要求行政机关在编制规划时纳入环境因素。

## 二、规划环评司法审查的制度功能

依照中国现行法律规定，对于违反规划环评的行为，主要是对行政机关的主管人员和其他责任人，由上级机关或监察机关给予行政处分<sup>⑧</sup>。这种行政追责当然十分必要；但仅有这种内部监督，尚不足以使行政机关真正遵守规划环评的要求。据统计，规划环评实施的前5年（2003—2008年），规划环评执行率不足10%；2009—2013年，开展规划环评约3700项，但仍不足应开展的1/3<sup>[8]</sup>。规划环评司法审查的制度功能就在于确立起外部监督的矫正机制、提供体制内的救济途径。

### （一）监督行政机关履行规划环评程序

规划环评司法审查具有监督行政机关履行规划环评程序、事前避免或减少决策可能造成的不利环境影响的功能。原因有三：第一，规划环评是事前的预防性制度设计。这也就使得规划环评司法审查自然具备了预防性质，从而有助于贯彻以预防为主这一环境保护的首要原则，避免事后救济所需的高昂的经济、社会和环境代价。第二，规划环评司法审查针对的是行政机关规划环节的行为。根据公共选择理论的分析，行政机关和行政官员作为理性的“经济人”，在决策时同样倾向于“追求个人效用最大化”。对于发展中国家而言，具有法律约束力的环境影响评价程序尤为重要。因为在社会、经济发展的压力下，行政机关为了吸引对经济发展至关重要的资本投资，很可能会忽视植根于行政自由裁量权的环境影响评价程序<sup>[9]</sup>。如规划环评形同虚设，不仅引发大量环境矛盾和纠纷，而且由于功能不相容，也会导致矫正成本、矫正难度增大。对规划环评进行司法审查，有助于克服政府在规划环评环节的不作为或乱作为，使规划环评真正成为政府决策的依据，预防和减少决策可能产生的环境损害。第三，规划环评司法审查具有强制性。这种强制性表现在司法审查是由立法机关确定的在一定条件下可以对行政行为提起的诉讼，由国家强制力保证实施。在行政内部监督难以奏效的情况下，这种具有强制性的外部监督不可或缺。

政府是预防生态环境破坏和环境污染的第一责任主体。规划环评的制度设计就在于落实政府的这种预防职能。从运作理念上看，中国的规划环评制度偏向于专业性认知，希望借由有关部门代表与专家所组成的审查小组来建立制度公信力；但审查小组的行为并非最终的实体决定，仅为程序行为，规划的通过仍需核发许可。通过确立对规划环评的司法审查，法院可以借助社会力量，对行政机关依法行政形成威慑，为规划环评制度装上“牙齿”，从而强化规划环评的指导和约束作用，时刻提醒行政机关勤勉履职，在作出有关环境的决策时更加审慎。法院通过依法审理这些案件，在行政机关没有依法履行事前监管职责时，督促其及时正确履职，防止生态环境破坏和环境污染结果的发生<sup>[10]</sup>。

<sup>⑧</sup>具体而言，一是针对环评编制行为的责任，例如，《环境影响评价法》第29条规定，“规划编制机关违反本法规定，未组织环境影响评价，或者组织环境影响评价时弄虚作假或者有失职行为，造成环境影响评价严重失实的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，由上级机关或者监察机关依法给予行政处分”；二是针对规划审批行为的责任，例如，《环境影响评价法》第30条规定，“规划审批机关对依法应当编写有关环境影响的篇章或者说明而未编写的规划草案，依法应当附送环境影响报告书而未附送的专项规划草案，违法予以批准的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，由上级机关或者监察机关依法给予行政处分”。

## (二) 提供制度内救济途径

没有司法审查提供制度救济途径,无论在程序上、还是在实体上都无法得到保障公众环境权益的实现。公众有理由期待政府保护作为公共利益的环境和生态,一旦这种预期被打破,就应当能够通过合理的渠道反映诉求。但行政权力具有强制性,失去司法控制,就有可能偏离公共利益,导致作为在话语和资源方面都处于弱势地位的利益相关公众之权益得不到公正对待<sup>[11]</sup>。公众的环境意识和权利意识日益增强,希望参与有关环境的政府决策,这对国家治理体系和治理能力提出了更高的要求。规划环评涉及环境公共利益,如果行政机关怠于履行可能给调整范围内的人们带来不利影响,加上环境风险的长期潜伏和损害的不可逆转,更容易在社会层面产生负面影响,极大地损害了政府的公信力。与逐年上升的环境信访数量相比,中国的环境行政诉讼案件数量显得微不足道,大量环境行政争议未能进入司法程序。诉讼渠道不畅,必然导致上访增多,非理性行为加剧。畅通行政诉讼渠道,方能引导公众以理性方式表达利益诉求,增进公众与政府之间的理解与信任<sup>⑨</sup>。规划环评司法审查制度的确立,使公众借助于法院的力量参与有关的决策,避免了因诉求无门而动辄走上街头抗争,有助于促进公民理性和法治思维的提升。

虽然《行政诉讼法》的出台初步确立了中国的司法审查制度,“但由于外部的压力、审判权的欠缺,法院在受案范围问题上进退维谷”<sup>[12]</sup>。环境保护的一大问题是法院“无奈的缺席”,管辖权狭隘,在协助社会变迁上功能不彰,这是整个社会的损失,而且此种损失是深远的<sup>[13]</sup>。法院被奉为“解决行政纠纷的最后一道防线”。法院在监督环境行政方面的缺位,直接影响到规划环评行政纠纷在法治轨道上的解决。生态文明建设的推进对法院提出了更高的要求<sup>⑩</sup>,专门环境资源审判机构的设立,为开展规划环评司法审查提供了便利条件。

## 三、规划环评行为可诉性的域内分析

在中国,规划环评行为尚未进入行政诉讼的受案范围。原因在于,法院认为行政诉讼的对象应是对权益产生确定效力的行政行为,行政机关作出行政处理决定之前的阶段性或预备性行为,由于尚未产生对权益的“实际影响”,因而不属于受案范围<sup>⑪</sup>。但也有学者对此提出了质疑,认为规划环评中的公众参与程序符合中国有关行政诉讼受案范围的制度要求,如果规划编制机关或规划审批机关的行为违反规定对公众的程序性权利造成影响,应当允许对该行为单独提起诉讼救济<sup>[14]</sup>。笔者认为,在对行政行为的可诉性作出判断之前,首先需要查明法律上的可诉性标准,然后根据规划环评行为的性质作出具体认定。

### (一) 行政行为可诉性的判断标准

《行政诉讼法》概括规定了可诉的行政行为,并以肯定和否定方式列举了行政诉讼的受案范围。

⑨参见《最高人民法院关于依法保护行政诉讼当事人诉权的意见》(法发[2009]54号)。

⑩最高法院2014年6月发布的《关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》指出,各级人民法院要积极回应人民群众对环境资源司法的新期待新要求,通过依法审理环境资源类案件,切实维护公众环境资源权益。

⑪参见湖北省武汉市中级人民法院,武俊生、肖军、史纯敏等7人与武汉市国土资源和规划局土地行政管理行政裁定书,鄂武汉中行终字[2015]00517号。

根据《行政诉讼法》的规定<sup>⑫</sup>,可诉行为需要满足三个要件:行为主体是“行政机关和行政机关工作人员”,非行政主体所作出的行为不具可诉性;行为内容是行政职权相关的行为,与行政职权无关的民事行为和个人行为不具可诉性;行为后果是侵犯公民、法人和其他组织的合法权益,这意味着行政指导等不确定当事人权利义务的行为不具可诉性。出于对防止滥诉和司法权谦抑性的考虑,《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》将“对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为”排除在行政诉讼的受案范围之外。在满足上述要件的同时,可诉的行政行为还应不属于具有普遍约束力的决定、命令等排除事项。

按照上述标准,可能构成对规划环评行为提起诉讼产生障碍的有两点:第一,规划环评行为是否对“合法权益”产生“实际影响”;第二,规划环评行为是否属于行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令。这就需要依据不同规划的性质作出具体认定。

## (二) 规划环评行为可诉性的证成

法律对两类规划提出了环评要求,一类是综合性规划,一类是包括指导性规划和非指导性规划在内的专项规划<sup>⑬</sup>。对于综合性规划和指导性专项规划,规划编制机关需要编写环境影响篇章或说明,并以规划草案组成部分的形式报送审批机关。此类规划的涉及范围广,无具体的实施方案,有关环境影响的篇章或说明不是独立的文件,只是规划的一部分,没有直接约束力,因其所具有的指导意义而不会对公民、法人和其他组织的合法权益产生实际影响,因而不具可诉性。

对于非指导性专项规划,规划编制机关需要在规划草案报送审批前,组织环评、征求公众意见并提出环境影响报告书,由审查小组提供审查意见。环境影响报告书结论及审查意见是规划审批部门决策的重要依据。笔者认为,从理论上观此处的规划环评行为应当具有可诉性,理由有三点。

第一,诉之利益的客观存在。法律规定了公众环境权益<sup>⑭</sup>,却未对其内涵作出具体界定,学者也众说纷纭。但对于主张特定利益的程序制定的参与者而言,至少应可以就规划程序的瑕疵、违反适当利益衡量的要求,以及全体规划过程欠缺正常性等方面,给予司法救济的权利<sup>[15]</sup>。而此类程序性权利在司法实践中也得到了承认。法院认为,如果法律要求行政机关考虑原告诉请保护的利益或是征询、听取其意见,那么应认定原告与被告行政行为之间存在利害关系<sup>⑮</sup>。这背后隐藏的价值判断是对公众参与的意义的考量。公众参与的意义是为行政机关的决策提供相应的参考信息,还是以决策程序作为不同意见争辩的论坛,其本身亦具有价值。不同的视角决定了这种程序权利是否可以得到司法救济。在多元主义的视角之下,由于代表了不同的受影响利益,公众参与程序成为行政权力正当性来源之一。从环评制度设计的初衷看,一个很重要的目的就是为公众意见的表达提供沟程序,使政府在涉及环境的决策时能够考虑各方的意见。因此,在这个层面上,司法机关应

<sup>⑫</sup>《行政诉讼法》第2条规定,公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的行政行为侵犯其合法权益,有权依照本法向人民法院提起诉讼。

<sup>⑬</sup>根据《环境影响评价法》和《规划环境影响评价条例》的规定,国务院有关部门、设区的市级以上地方人民政府及其有关部门,对其组织编制的土地利用的有关规划和区域、流域、海域的建设、开发利用规划,即综合性规划,以及工业、农业、畜牧业、林业、能源、水利、交通、城市建设、旅游、自然资源开发的有关专项规划,即专项规划,应当进行环境影响评价。

<sup>⑭</sup>《环境影响评价法》第11条规定,“专项规划的编制机关对可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的规划,应当在该规划草案报送审批前,举行论证会、听证会,或者采取其他形式,征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见”。

<sup>⑮</sup>参见最高人民法院案例:作出环评批复时是否需要考虑建设项目占地范围内土地使用者的权益?(案号:最高法行申[2016]172号行政裁定)。

当可以通过现实的司法路径实现对公众程序性环境权益的保护<sup>[16]</sup>,依法保护公众有关规划环评的知情权、参与权、表达权和监督权,免受可能的不利环境影响。

第二,“实际影响”的扩张解释。除了提供事后救济,司法审查还具有事前的预防功能。为了避免行政决定的实施给当事人造成不可弥补的权益损害,可以在损害发生之前提起行政诉讼<sup>[17]</sup>。规划环评司法审查正是此类预防性行政诉讼,突出表现为在行政行为做出之前,预防可能产生的环境影响。如果在规划环评的编制阶段行政机关已经违反规定可能造成环境影响,却要等到规划具体实施时才能进入救济程序,显然不符合规划环评的立法初衷。一方面“未评先批”行为一旦成为既定事实,就很难再作出改变;另一方面以物质赔偿或者补偿为主的事后救济不可能完全弥补公众的环境损害,更难弥补对政府的信赖。既然规划实质上决定着有利害关系者将来的权利关系,如果有非法的地方,早期纠正违法行为,无论是对于规划的编制机关,还是公众而言,都是有百利而无一害,过分强调诉的成熟性和实际影响,有时会导致诉的“腐烂”<sup>[18]</sup>。因此,规划环评行为具有审查适当性,可以对“实际影响”作出扩张解释使之纳入法律上承认的“可能影响”,允许在规划具体实施之前提起诉讼。

第三,此类规划环评行为不属于行政诉讼的排除事项。根据相关司法解释,具有普遍约束力的决定和命令是指行政机关针对不特定对象发布的能反复适用的规范性文件。这类行为被排除在行政诉讼的受案范围之外。判断规划环评行为是否属于这类行为,要看对象的确定性及其反复适用性。以产业园区规划环评为例<sup>⑩</sup>,其评价范围相对特定、目标明确,有具体的实施安排,能够确定受到影响的相对人,虽然涉及的对象可能较多,但并非对任何人都能适用;其效力受到时间、空间的限制,具有相对的独立性,不能多次适用,因而不具有普遍约束力。

综上,尽管在一定程度上体现了对行政行为成熟原则的突破,但从理论上并不应当存在对非指导性专项规划的环评行为进行司法审查的障碍。同时,鉴于此类司法审查所涉及的公益性质,充分发挥其制度功能,有必要从立法上加以明确,通过公众参与和监督的强化以及法院审查功能的加强,建构整套制度。

## 四、规划环评司法审查的制度设计

司法审查的目的在于对行政行为的合法性作出判断。“法院只对能够审查的行为,由合格的当事人在适当的时候提起的诉讼才能受理”<sup>[19]</sup>。司法本身虽然无力成为环境问题的最终裁决者,但通过司法审查的过程,我们有机会调整环境风险决策过程中行政机关、专家学者与公众之间的互动关系,实现回应权力互动与环境正义的功能。从《行政诉讼法》的规定看,法院的审理对象落脚在行政行为,受案范围包括“法律、法规规定可以提起诉讼的其他行政案件”,这就将规划环评纳入司法审查范围提供了可能。因此,可以在《环境影响评价》中对司法审查的原告适格、受案范围作出明确的规定。

### (一)原告适格

《行政诉讼法》允许检察机关以公益诉讼人身份提起行政公益诉讼,这显示出突破行政公益诉

<sup>⑩</sup>环境保护部确定的重点领域的规划环评包括:产业园区规划环评,公路、铁路及轨道交通规划环评,港口、航道规划环评,矿产资源开发规划环评,水利水电开发规划环评。参见环境保护部《关于加强规划环境影响评价与建设项目环境影响评价联动工作的意见》(环发〔2015〕178号)。

讼原告适格要求的积极信号。规划环评司法审查的一项重要功能是为公众监督规划环评提供新的合法渠道。可以将提起规划环评司法审查之诉的原告规定为任何参与规划环境影响报告书草案意见征求的公民或者社会组织;未参与规划环评征求意见者,如果有初步证据证明专项规划可能造成不良环境影响并直接涉及其环境权益的,有资格向法院提起司法审查。规划环评司法审查是为了督促行政机关在决策时充分考虑环境因素,而不是为了求偿索赔。因此,可以规定原告在提起诉讼时,应将起诉书的副本提供给相应的检察机关和行政机关。如果经由公民、社会组织 and 检察机关的告知,行政机关努力着手按照法律规定进行环境影响评价,就已经达到了此项制度的目的。

## (二) 受案范围

受案范围决定了何种行政行为应当受到司法监督,其实质是行政权与司法权之间的关系问题。规划环评司法审查的范围直接反映了行政机关规划行为受到法院监督的广度。从他国已有的经验看,当环境问题多发和环境运动高涨时法院会扩大受案范围,反之则有所限缩。在美国,环境运动风起云涌的20世纪70年代至80年代,环保组织可以对近乎所有的联邦政府决策以环境保护为由提起诉讼,而诉讼也将环境运动纳入理性的轨道。在德国,针对政府的环境社团诉讼涵盖范围广泛的政府决定,其中包括关于环境影响评估的决定。环境团体诉讼类型呈多样化趋势,行政法院的诉讼对象呈集中化趋势,主要是行政计划批准、行政许可豁免等行政行为<sup>[20]</sup>,即环境团体对抗行政计划之诉和对抗行政许可之诉。结合中国的实际,可以规定对于规划审批机关违法审批专项规划的,适格主体可以向相关法院提起司法审查。司法审查请求应当在规划颁布之日起90日内提出。这样的规定,一方面可以督促规划审批机关有效监督规划编制机关的行为,避免法院过多地干预行政实务,另一方面针对规划提起诉讼也在一定程度上满足了行政行为成熟原则的要求。

总之,规划环评司法审查不以实际损害为要件,对于各级行政机关疏于执行规划环评的行为,符合条件的公民或社会组织可以向法院提起行政诉讼。规划环评司法审查对强势的行政权无疑是一大挑战。推动国家治理体系和治理能力的现代化,迫切需要我们正视这一挑战。我们当以环境影响评价制度改革为契机,确立中国的规划环评司法审查制度。

## 参考文献:

- [1] 黄锡生, 谢玲. 环境公益诉讼制度的类型界分与功能定位——以对环境公益诉讼“二分法”否定观点的反思为进路[J]. 现代法学, 2015(6): 108-116.
- [2] MANDELKER R D. The national environmental policy act: A review of its experience and problems[J]. Washington University Journal of Law and Policy, 2010, 32: 293-312.
- [3] JACOBSEN A K. Environmental law—judicial review under NEPA[J]. Villanova Law Review, 1978, 23: 1170-1186.
- [4] NOTES. Threshold determinations under section 102(2)(C) of NEPA: The case for “Reasonableness” as a standard for judicial review[J]. William and Mary Law Review, 1974, 16: 107-134.
- [5] 王曦. 美国环境法概论[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1992: 235.
- [6] VOLLERTSEN E R. The NEPA and energy legislation: The preemption of judicial review[J]. University of San Francisco Law Review, 1980, 14: 403-437.
- [7] GLASSON J, THERIVEL R, CHADWICK A. Introduction to environmental impact assessment[M]. New York: Routledge, 2005: 36.



- [8] 郑欣璐,李志林,王珏,等.我国规划环境影响评价制度评析——新制度经济学的视角[J].环境保护,2017(19):20-25.
- [9] 联合国规划署.环境法教程[M].王曦,译.北京:法律出版社,2002:394.
- [10] 江必新.用司法的力量保护环境公共利益[N].人民法院报,2017-11-22(05).
- [11] 朱芒,陈越峰.现代法中的城市规划:都市法研究初步(上)[M].北京:法律出版社,2012:305.
- [12] 谭炜杰.行政诉讼受案范围否定性列举之反思[J].行政法学研究,2015(1):89-98.
- [13] 叶俊荣.环境政策与法律[M].北京:中国政法大学出版社,2003:245.
- [14] 沈跃东.论程序行政行为的可诉性——以规划环境影响评价公众参与为视角[J].行政法学研究,2012(3):9-16.
- [15] 莫于川.行政规划法治论[M].北京:法律出版社,2016:232.
- [16] 江必新.环境权益的司法保护[J].人民司法,2017(25):4-7.
- [17] 胡肖华.论预防性行政诉讼[J].法学评论,1999(6):91-95.
- [18] 盐野宏.行政诉讼法[M].杨建顺,译.北京:北京大学出版社,2008:82-83.
- [19] 王名扬.美国行政法[M].北京:中国法制出版社,1995:602.
- [20] 谢伟.德国环境团体诉讼制度的发展及其启示[J].法学评论,2013(2):110-115.

## On judicial review of planning environmental impact assessment

LU Kun

(College of Marine Culture and Law, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, P.R. China)

**Abstract:** The judicial review of planning environmental impact assessment (PEIA), through supervision of the public and the court, sets up a judicial line for the effective implementation of the PEIA system, prevents the government's decision making mistakes, and reduces the environmental contradictions and disputes caused by planning problems. Although China has established the PEIA system, it has not yet made the corresponding judicial review provisions, resulting in poor implementation in reality. Although it reflects the breakthrough of the ripeness principle of administrative act to a certain extent, there is no judicial review obstacle to non guided special PEIA from the aspects of interest of litigation and appropriateness of review. On the basis of drawing lessons from the beneficial experiences of other countries and regions, China should pay attention to and excavate its own unique political system and legal tradition, and establish a judicial review system for PEIA.

**Key words:** planning environmental impact assessment; administrative act; judicial review; administrative litigation

(责任编辑 胡志平)