

论《海洋环境保护法》对未进行环境影响评价的海岸工程 建设项目的法律责任

Yao Zou

大连海洋大学 辽宁大连

【摘要】为防止或减轻沿海工程对海洋环境造成的不利影响，建设项目实施前必须依法进行环境影响评价。对于沿海工程未依法进行环境影响评价的行为，我国已在《中华人民共和国海洋环境保护法》和《中华人民共和国环境影响评价法》中规定了相应的法律责任。但在法律责任的规定和适用上还存在诸多不足。本文以相关法律规定为理论依据，分析发现存在适用不足、缺乏相应收费、民事责任缺失等问题，并对这些问题进行分析，并提出填补法律漏洞、增设新收费、增加民事责任规定等建议，旨在为我国海洋环境法律责任制度的完善贡献力量。

【关键词】海洋环境保护法；海岸工程建设项目；环境影响评价制度；法律责任

【收稿日期】2024年9月25日 **【出刊日期】**2024年11月22日 **【DOI】**10.12208/j.met.20240005

On the Legal Liability of Coastal Engineering Construction Projects not Conducting Environmental Impact Assessment by the Law of Marine Environmental Protection

Yao Zou

Dalian Ocean University, Dalian, Liaoning

【Abstract】 To prevent or mitigate the adverse impact of coastal projects on the marine environment, environmental impact assessment must be carried out according to law before the implementation of construction projects. For acts of coastal projects that do not carry out environmental impact assessments according to law, China has stipulated corresponding legal responsibilities in the Marine Environmental Protection Law of China and the Environmental Impact Assessment Law of China. However, there are still many shortcomings in the provisions and application of legal liability. Based on relevant legal provisions as the theoretical basis, this article analyzes and finds that there are problems such as insufficient application, lack of corresponding charges, and lack of civil liability. It analyzes these problems and proposes suggestions to fill legal loopholes, add new charges, and increase civil liability provisions. This paper aims to contribute to the improvement of China's marine environmental legal liability system.

【Keywords】 Marine Environmental Protection Law; Coastal Engineering Construction Projects; Environmental Impact Assessing Regime; Legal Liability

1 理论基础

我国环境保护法规定了对未依法提交建设项目环境影响评价文件或者未依法批准环境影响评价文件的建设单位责令停止建设、恢复原状、处以罚款等法律责任。海洋环境保护法规定对海岸工程建设项目未进行环境影响评价的，依照我国环境影响评价法的规定处理。环境影响评价法规定对未按照有

关法律法规的规定报批、重新报批、重新审查环境影响报告书而擅自进行建设活动的，责令建设单位停止建设、处以罚款、责令恢复原状等法律责任。相关责任人员还受到相应的行政处分。从上述法律规定可以看出，我国对海岸工程建设项目未进行环境影响评价的法律责任主要是依照环境影响评价法的有关规定追究的。但其规定和适用上仍然存在一些

注：本文于2023年发表在 Journal of Humanities, Arts and Social Science 期刊7卷5期，为其授权翻译版本。

不足, 需要进一步修改完善。

2 问题

2.1 《环境影响评价法》第 31 条适用不充分

实际上海海岸工程建设项目中违反环境影响评价法的行为存在两种不同的状态, 一种是建设中, 一种是竣工投入生产或者使用。但环境影响评价法第 31 条仅包括建设项目正在建设中的情形, 并不包括已经竣工投入生产或者使用的情况。对于尚未进行环境影响评价但正在建设中的海岸工程项目, 环境影响评价法规定的法律责任是责令停止建设。那么, 对于已经竣工投入生产或者使用但未进行环境影响评价的项目的行为, 是否还能适用相应的规定呢? 从文本角度看, 答案是否定的。因为建设项目已经竣工投入生产或者使用, 其法律责任应该是责令停止生产或者责令停止使用。一些行政机关采取灵活适用的方式, 发布停止生产或者使用的行政令。但停止生产或者使用是《环境行政处罚办法》规定的责令改正的形式之一。《环境行政处罚办法》是生态环境部依据相关法律法规制定的部门规章, 《环境影响评价法》从法源上来说, 是一部法律, 按照法律效力层级的一般规律, 上级主体制定的法律的效力必须高于下级主体制定的法律(Zhang Wenxian, 2007)。《环境影响评价法》与《环境行政处罚办法》属于上位法, 海岸工程项目违反环境影响评价制度的, 应当依照《环境影响评价法》的有关规定处理, 如果适用下位法而不再适用上位法, 则违反了该法的效力级次规则。

2.2 恢复原状适用难度过大

我国《环境保护法》第六十一条和《环境影响评价法》第三十一条赋予环境行政机关“责令恢复原状”的权力, 希望通过权力的行使, 使受损的海洋生态环境和受害人的利益尽可能地恢复到自然功能状态。但目前对责令恢复性质的界定还存在争议, 导致在实践中基于其法律性质适用时出现混乱。此外, 对于其适用, 我国《环境影响评价法》和《环境保护法》仅规定“可以责令恢复原状”, 并未规定具体的适用条件, 其适用性仍然取决于环境行政机关的自主判断。即使行政机关最终决定适用恢复原状, 也存在修复标准难以确定、判决执行困难等问题。此外, 我国从事环境监测的人员专业素养和能力普遍不足, 不能很好地开展相关工作(Gu Xia, 2021)。

2.3 缺乏刑事责任主体及相应罪名

我国《环境影响评价法》规定了建设项目环境影响评价文件编制单位和生态环境监管部门应当承担刑事责任, 而对建设单位仅给予行政处罚, 并未明确规定刑事责任。我国《刑法》对环境影响评价机构和评价工程师故意或者过失出具或者提供虚假环境影响评价文件的行为予以刑事处罚, 但对建设单位故意或者过失提供虚假环境影响评价文件的行为仅给予行政处罚, 对前者显然不公平。至于未进行环境影响评价就开工建设项目的行为, 其社会危害性显然更大, 应当受到刑法制约。在没有刑法条款制约的情况下, 仅仅对建设单位的违法行为给予行政处罚, 就是纵容其明知故犯地开发海岸工程资源, 导致海洋环境污染和破坏的恶性循环。

我国刑法中关于环境污染犯罪罪名的规定很少, 对海洋环境资源保护的规范十分有限。其他法律如《海洋环境保护法》、《环境影响评价法》等关于刑事责任的规定大多原则性强、操作性不强, 在实践中几乎无法适用, 无法有效规范其功能。对于未经环境影响评价就开工建设海岸工程等违法行为, 我国刑法没有规定相应的罪名。这就意味着, 无论行为情节多么严重, 对海洋生态价值和国家和人民利益造成多大的损害, 都不能追究行为人的刑事责任。这显然不利于海洋环境和社会公共利益的保护。

3 问题分析及改进建议

3.1 弥补《环境影响评价法》第 31 条的法律漏洞

填补法律漏洞的最佳方案之一, 是采取有针对性的扩展。《环境影响评价法》第 31 条的适用范围应有针对性地扩展, 将包括沿海项目在内的已建成投产的建设项目的行为也纳入其中。同时, 将“责令停止建设”改为“责令停止建设或者责令停止生产、使用”, 扩大其外延, 使其完全适用于建设项目未建成或者已建成的情形, 填补法律漏洞, 解决法律适用过程中的纠纷, 实现《环境影响评价法》第 31 条的立法目的。另一方面, 需要参考《环境影响评价法》第 32 条对环境影响评价机构处以行政罚款的具体情形, 修改《建设项目环境保护管理条例》相关规定, 明确警告、通报批评、责令限期改正、没收违法所得、禁止从业等行政处罚的具体适用情形, 避免

生态环境监管部门寻租的可能和其自由裁量权的产生；另一方面，需要从立法角度加强不同类型行政处罚之间的衔接，对屡教不改、屡教不改、屡教不改的环境影响评价机构，可以考虑处以行政罚款甚至禁止从业(Ruan Lijuan & Lv Xintong, 2020)。

3.2 明确责令恢复原状的性质，完善其适用条件和标准

要解决恢复原状裁定在实践中适用困难的问题，首先要界定其法律性质。我国主要存在行政命令说和行政处罚说两种观点。行政命令是指行政机关及其工作人员依法作出的指令，要求下级行政机关及其工作人员，或者要求行政相对人采取人为的或者非特定的行为，行政相对人应当按照行政命令的要求履行相应义务。行政命令具有强制力，是对行政相对人不履行义务的一种救济。行政处罚是指行政主体依据法定的权限和程序对违反行政法规但尚未构成犯罪的行政相对人所实施的行政处罚(Jiang Ming'an, 2017)，使行政相对人承担新的义务。区分二者的关键因素是是否有处分内容(Tu Yongqian, 2015)。对于未经环境影响评价的海岸工程项目的法律责任，《环境保护法》第六十一条、《环境影响评价法》第三十一条规定，“责令恢复原状”，是指对已经擅自开工建设的项目，予以拆除，消除其对环境造成的不良影响。这是对违法者依法履行未尽义务、补偿所造成的损失的一种救济手段，并不对其施加新的义务，不具有处罚性质，因此其性质应属于行政命令。

责令恢复原状的具体适用条件涉及利益博弈，负责环境保护监督管理的部门必须权衡多重利益，才能决定是否责令恢复原状(Xu Yixiang, Xue Yanhua, 2016)。如果海岸工程建设单位未经批准而主动提交并审批环境影响评价文件，则表明该项目开工后将海洋环境及其生态资源造成重大损害，此时环保行政主管部门不能选择适用而必须责令其恢复原状。此外，应利用环境监测的特点，对环境影响评价制度中实施者的责任主体进行约束和限定，依据环境监测结果确定主体的法律责任，进而确定主体的处罚强度(Xu Qixiang, 2021)。

恢复原状的适用标准在逻辑上应有三个层级：

(1) 环境资源恢复到与其被破坏前状态完全一致的状态。(2) 环境资源恢复到与其被破坏前状态基本

一致的状态。(3) 环境要素质量恢复到质量标准的要求即为恢复原状(Wang Canfa, 1997)。海洋生态环境是不断变化的，现实中不可能完全恢复到与其被破坏前一致的水平；恢复到第二个标准中的“基本一致”，需要有明确的判断标准，这需要探索和揭示各类海洋环境要素的“初始状态”，过于繁琐和困难；相较于前两个绝对静态的标准，第三个标准着眼于海洋环境本身的演变，是最符合海洋环境实际情况的动态、相对的判断标准。因此，采用第三种标准最为合理，即只要受损海洋环境能够恢复到当时同类型环境的标准，即认为恢复了原状。至于具体标准，应根据最佳可行技术、生态资源类型、人身财产安全等因素确定应恢复的环境标准(Hu Wei, 2014)。此外，还应参与环境影响评价制度的人员实行有效的责任制，从根本上监督和制约工作人员的权利，使其正确使用权力、高效履行职责，防止出现“面子工程”等不利于环境影响评价制度实施的问题，对犯错误的人员予以严厉处罚(Chen Tao, 2018)。

3.3 增加刑事责任主体并增设新罪名

我国刑法缺乏对严重违反环境影响评价法、造成环境污染的指控，不能满足现阶段我国海洋环境保护的需要。因此，对在工作过程中违法的，不应仅限于承担行政责任，还应根据实际情况加大处罚力度，追究相应的刑事责任(Zhang Wenyue & Zhang Wenhao, 2023)。建设单位故意或者过失提供虚假环境影响评价文件的行为，社会危害性较大，需要通过刑事处罚予以限制。因此，可以增设提供虚假环境影响评价报告罪，无论是故意还是过失，都应承担法律责任。此外，还可以增设违反环境影响评价制度罪，将建设项目实际建设过程中一切可能违反环境影响评价制度的行为，均纳入本罪的适用范围，以实现海洋环境影响评价制度更为全面的保护。

4 结论

目前，我国还存在行政命令适用困难、相应收费不足、民事责任缺失等问题，这些问题阻碍了海洋保护法律规范的顺利实施，没有得到有效落实。有利于保护海洋环境，因此可以通过完善申请条件和使用标准、增设新的收费项目、增加民事责任条款等方式予以解决，从而在保证海洋环境可持续发展的同时，顺利开展海岸工程项目，促进我国海洋经济的发展。

参考文献

- [1] Chen Tao. Shortcomings and Suggestions for Improving China's Environmental Impact Assessment System [J]. China High tech, 2018 (24): 120-122.
doi: 10.13535/j.cnki.10-1507/n.2018.24.41.
- [2] Gu Xia. Shortcomings and Solutions in Environmental Monitoring in Environmental Impact Assessment [J]. Low Carbon World, 2021, 11 (04): 53-54.
doi: 10.16844/j.cnki.cn10-1007/tk.2021.04.27.
- [3] Hu Wei. Adjustment of Environmental Pollution Infringement and Restitution [J]. Theoretical Circle, 2014 (12): 111-120.
- [4] Jiang Ming'an. Administrative Law [M]. Beijing: Peking University Press, 2017: 343.
- [5] Ruan Lijuan, Lv Xintong. On the Assumption and Implementation of Legal Responsibility of Environmental Impact Assessment Institutions [J]. Journal of Changzhou University (Social Science Edition), 2020, 21 (04): 41-50.
- [6] Tu Yongqian. The Connection between Environmental Administrative Penalties and Environmental Administrative Orders—Starting from Article 60 of the Environmental Protection Law [J]. Law Forum, 2015 (6): 62-70.
- [7] Wang Canfa. Environmental Law Course [M]. Beijing: China University of Political Science and Law Press, 1997.
- [8] Xu Qixiang. Research on the Impact of Environmental Monitoring on the Environmental Impact Assessment System [J]. China Resources Comprehensive Utilization, 2021, 39 (06): 147-149.
- [9] Xu Yixiang, Xue Yanhua. On the Legal Responsibility of the Environmental Impact Assessment System for Construction Projects [J]. Journal of Jiangsu University (Social Sciences Edition), 2016 (3): 42-49.
- [10] Zhang Wenxian. Jurisprudence [M]. Beijing: Law Publishing House, 2007: 144.
- [11] Zhang Wenyue, Zhang Wenhao. Problems and Solutions in China's Environmental Impact Assessment System in the New Era [J]. Heilongjiang Environmental Bulletin, 2023, 36 (02): 97-99.

版权声明：©2024 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

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



OPEN ACCESS