

我国环评行政案件司法审查之全景审视

——基于 545 份裁判文书的实证分析

方颖琳

(江西财经大学 法学院,江西 南昌 330013)

摘要:作为预防环境不良影响的前置性阀门,环评具有明显的科技不确定性和风险预判性,这对环评行政案件司法审查提出了挑战。通过大样本的实证分析,能够准确把握现阶段我国环评行政案件的特色并预测其对司法审查可能产生的影响。从既有实践来看,此类案件的司法审查确实面临着质效拷问,原告胜诉率低、上诉率高,在诉权保障、实体审查、程序审查方面均未充分回应环评行政案件的特色,未实现从规范主义向功能主义法律适用立场的转变。亟需实行有区分度的司法审查密度,建立类型化的司法审查基准,在环评审批行为实质化后由法院对其进行过程性审查。

关键词:科技不确定性;风险预判性;环评行政案件;实证分析

中图分类号:D922.1

文献编码:A

文章编号:1008-7699(2021)05-0033-09

一、基于大样本的实证考察

环评作为一种典型的针对未来不确定状态的风险规制行为,其所具有的高度专业性和风险预判性等特质使其明显区别于传统的事后惩处行政行为,这对司法审查的方式、标准、强度均产生了直接影响。因此,对环评行政案件司法审查进行实证分析有助于厘清法院对科学不确定性问题的审查思路。

因此前针对环评行政案件司法审查相关研究成果的分析对象较为有限,^①导致其没有对此类案件本身的特征及其对司法审查可能产生的影响、司法审查的总体态势等基本问题展开论述。为对此有一通盘的审视,从而更加客观、全面地评估我国环评行政案件司法审查的实效,笔者将基于大样本对其展开实证分析。

笔者通过中国裁判文书网和北大法宝共搜集案件 420 个,裁判文书 545 份(见表 1)。其一,中国裁判文书网。将案件类型设置为“行政案件”,将案由设置为“环境保护行政管理”,截止时间:2020 年 12 月 1 日,在搜集到的案件中挑选出所有环评案件。其二,北大法宝。全文包括“环境影响”,将案由设置为“行政许可”,截止时间:2020 年 12 月 4 日,在搜集到的案例中挑选出所有环评案件。

二、司法审查影响因子:环评行政案件的特征透视

(一)利害关系人之诉与相对人之诉的数量严重失衡,决定了司法审查的重心所在

据统计,涉及利害关系人诉环评许可的案件共 398 个,涉及相对人诉环评许可的案件共 22 个,两者

收稿日期:2021-05-10

基金项目:江西省社会科学规划项目(18FX04)

作者简介:方颖琳(1988—),女,江西景德镇人,江西财经大学法学院讲师、硕士生导师,博士。

^① 如《环评审批的司法审查之困境与克服》一文的分析对象为 62 起环评行政案件,《科技专业性行政行为的司法审查——基于环境影响评价审批诉讼的考察》一文的分析对象为 73 份裁判文书,《风险社会背景下涉及环评行政许可的司法审查研究》一文的分析对象为 59 份裁判文书,《我国环评审批司法审查的实践检视与重构进路》一文的分析对象为 50 份裁判文书。

比例达 18.09:1,可谓严重失衡。尽管对于所有环评许可案件而言,导致两者提起诉讼的比例失衡的原因都是因为有一个相对人和无数潜在利害关系人,但在本文所涉的 398 个案件中,除了比较典型的两组系列案外,较少出现多个利害关系人针对同一个诉讼标的分别提起不同诉讼的情形,但即便扣除该两组系列案的数据,利害关系人之诉与相对人之诉的数量仍然严重失衡。

表 1 分析对象的类型、数量

	案件类型	案件	裁判文书
利害关系人诉环评许可	进行了实体审理的	118	171
	没有进行实体审理的	267	329
	被驳回起诉,后进入实体审理	6	8
	被驳回诉讼请求,后被驳回起诉	7	13
相对人诉环评许可		22	24
	合计	420	545

上述失衡状况至少会对环评行政案件的司法审查产生以下两方面的影响:第一,它直观地反映出利害关系人对环评许可行为的信任度和认可度远低于相对人。进而言之,由于利害关系人之诉和相对人之诉的诉讼请求相对较为固定,通过两类案件数量的对比可以推测出环评审批通过率是较高的。面对环评审批的这种高通过率,环评行政案件的司法审查被寄予权利救济的厚望,其实效性亦备受瞩目。第二,利害关系人之诉与相对人之诉在诉权判断、审查范围上存在显著的区别,利害关系人之诉的主导地位意味着法院需时常面对原告资格的判断难题,在审查范围上,除行政行为的合法性之外有时还需处理合法与侵权之间的辩证关系。

(二)目前大多数环评行政案件的专业技术复杂性不高,减低了司法审查难度

1.大部分涉案建设项目蕴含的环评技术复杂性相对较低

案涉建设项目的类型主要分布在图 1 所示的 16 个领域。

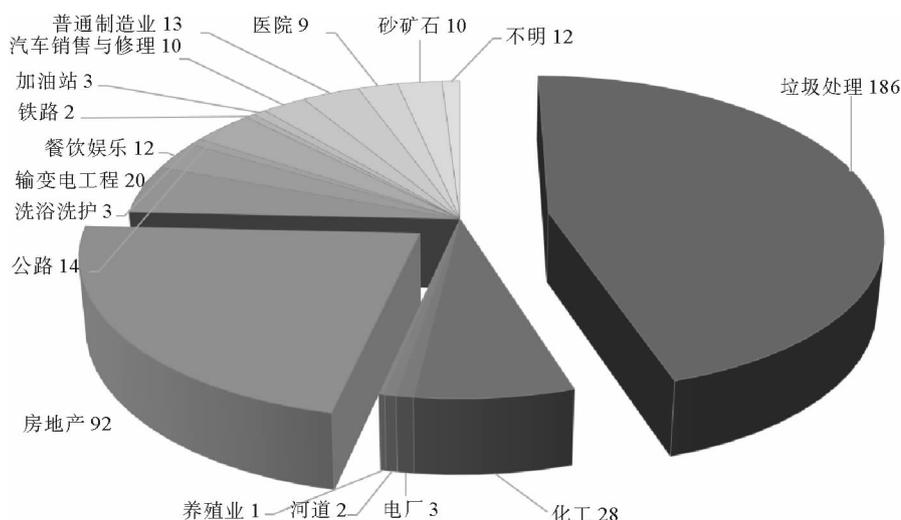


图 1 案涉各类建设项目的数量

上述各类建设项目中,专业技术复杂性较高的主要集中在砂矿石、垃圾处理、化工领域。砂矿石和化工领域数量较少,至于垃圾处理项目,尽管其数量和占比独占鳌头,但这一数值主要源于赣州市民诉江西

省环境保护厅系列案,其案件总数高达172个,均可归结为同一案由,不能真实反映法院审理技术复杂性较高的案件总数及司法审查难度。因此,理性扣除垃圾处理项目的虚高数值后,我国目前环评行政案件的案涉建设项目类型仍以环评专业技术复杂性较低的常规性项目为主,环境污染物的种类相对较少,环境污染的程度相对较轻,环境影响评价的专业技术难度相对较低,案件司法审查的难度也相对较低。

2. 案涉建设项目多数不需要编制环境风险评价专章

环境风险评价专章适用于涉及有毒有害和易燃易爆危险物质生产、使用、存储的建设项目,以及核与辐射类建设项目等。相较于普通的环境影响评价,环境风险评价具有更强的专业性、复杂性和不确定性,这也使得法院司法审查的难度有所加大。但我国目前环评行政案件的案涉建设项目多数不属于应当编制环境风险评价专章的建设项目,从裁判文书看,绝大多数案涉建设项目确实没有编制环境风险评价专章。法院因此不需要对此进行审查,这也在一定程度上降低了司法审查难度。

3. 利害关系人之诉中原告的诉讼理由多数仍表现为与科技不确定性无涉的传统形态

虽然法院依法应当对行政行为是否合法进行全面审查,而不必拘泥于原告的诉讼请求,^[1]但原告的诉讼理由势必会影响被告答辩,从而影响司法审查过程中的争议焦点。因此,原告诉讼理由的形态仍将在很大程度上影响法院的审理与说理。鉴于此,笔者对进行了实体审理的环评行政案件中的诉讼理由展开了类型化分析^①(见图2)。

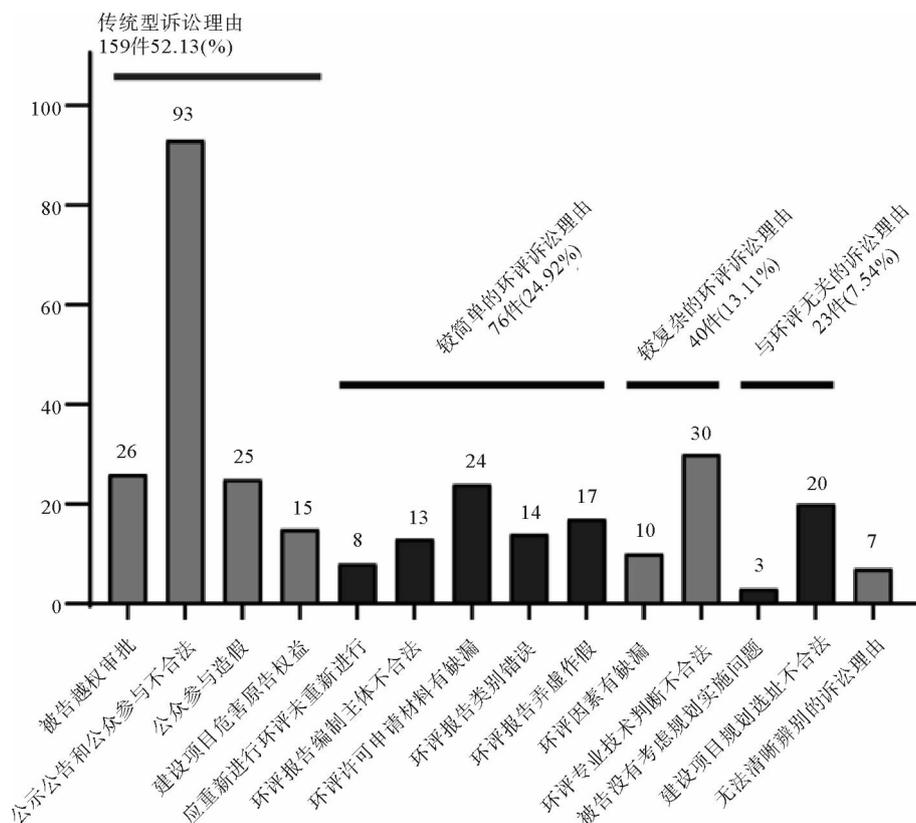


图2 原告诉讼理由的类型化分析

从图2可知,我国当前环评行政案件中能够充分体现环评高度专业性和风险预判性的诉讼理由并不多,且占比最多的仍是传统型诉讼理由,尚不构成对法院司法审查难度的重大挑战,这也在一定程度上降低了我国现阶段环评行政案件司法审查的难度。

^① 因一个环评行政案件中原告将提出多项诉讼理由,故诉讼理由的数量总和将远高于案件数量总和。

(三)存在大量名为环评纠纷实为征收纠纷的“非典型”案件,考验法院的案外解纷能力

所谓“非典型”环评行政案件,是指原告虽发起了一个环评之诉,但原告的初衷、问题的症结并不在环评审批行为,而是为了通过环评诉讼实现其他目的,此类案件主要集中在房屋、土地使用权被征收、征用后提起的环评行政诉讼中。据统计,利害关系人之诉中,裁判文书明确透露出原告房屋、土地使用权、土地经营权被征收的案件多达43件。原告搬离原居住地后不会受到建设项目的环境影响,基于诉讼经济考虑,其提起环评之诉不是为了消除环境影响,唯一的可能即为通过环评之诉追求拆迁补偿安置利益的最大化。

上述推论在部分裁判文书中得到了证实。有的案件原告在环评行政诉讼过程中明确表示其已领取拆迁补偿款,提起诉讼的目的就是对搬迁补偿不满;^①有的案件被告在答辩中明确指出“从原告起诉状来看,原告对该项目环评批复不服,主要是因为对征地拆迁补偿安置方案有异议,该问题的处理不在答辩人职权范围之内,原告如对征地拆迁补偿安置方案不服,应另外通过其他方式维权”;^②有的案件原告在庭审中承认其房屋早已被拆除,但主张至今未对其予以安置补偿;^③有的案件法院查明原告因被告在第三人(项目建设单位)未与其达成补偿协议的前提下就予以审批而不服,向法院起诉。^④起诉之人通过环评之诉实现征收补偿款最大化的诉讼本意显而易见。

上述几种情形表明,大量“非典型”环评行政案件的存在将对法院的司法审查产生以下两个方面的影响:第一,为诉权的判断设置了迷障,在诉权保障上法院有必要采取类型化的区分思维,严格遵循利害关系判定标准。第二,对法院实质性化解行政争议、实现法律效果与社会效果的统一提出了挑战。

(四)环评行政案件与规划问题密切交织,为诉是否合法与诉有无理由的判断设置了障碍

因环评与建设项目所处的位置及其与环评对象间的距离直接相关,所以环评审批与规划审批的交织密切,环评行政案件中涉及到的规划问题主要包括规划的实施问题以及规划标准与环评标准的实质性冲突问题。

1. 规划实施问题与环评的交织为司法审查提出了诸多疑难问题

规划的实施问题主要是指利害关系人房屋被征收后应搬迁未搬迁,或者案外建设项目应搬迁未搬迁,从而使利害关系人可能受环境影响的情况。这种情况将导致以下疑难问题:起诉之人原居住地在环境影响范围内而应迁往之地不在环境影响范围内,法院是否应承认起诉之人的诉权?在诉有无理由的审查阶段是否要考虑搬迁事宜的实际执行情况?法院是应严守本案诉讼标的之羁束,还是应本着充分考虑案件审理的社会效果而将审查对象延伸至规划实施问题?目前司法实践对上述问题的回应不一^⑤,起诉之人应搬迁未搬迁的不同理由也增加了法院审查的难度。

2. 规划标准与环评标准的实质性冲突直接拷问法院对环评专业技术问题的审查方式

规划标准与环评标准的实质性冲突是指建设项目的规划行为本身符合规划相关法律法规,但规划标准与环评标准在适用结果上存在实质性冲突,它直接拷问着法院对环境影响专业技术问题的审查方式。

这种冲突在林华电诉泉州市环境保护局案^⑥中表现得最为明显。本案中,诉争变电站的站址由泉州市城乡规划局根据规划相关法律法规确定,泉州市环境保护局在作出环评批复之前,站址即已确定。该

① 如何从武、何华、郭学斌、何阳、龚平娃诉陕西省环境保护厅行政许可案,(2014)西中行终字第00115号。

② 张某某、孟某某诉汉中市环保局行政许可案,(2014)汉台行初字第00004号。

③ 张腊英诉环境保护部案,(2014)一中行初字第10135号。

④ 杨明和、文家鹏等诉株洲市环境保护局案,(2015)株中法行终字第81号。

⑤ 如就诉权保障就存在以下五种处理方式:(1)不认可起诉之人的诉权;(2)认可诉权,但司法审查过程并不涉及规划的实施问题;(3)认可诉权,但明确提出规划的实施问题与环评审批无关,若因规划实施不到位造成环境影响可通过事后的环境监督和行政处罚进行处理;(4)认可诉权,但认为环评审批结论与规划的实施并不冲突;(5)认可诉权,并认为环评审批是附条件的许可,在规划未实施完毕前不具备通过环评审批的实质要件。

⑥ (2015)泉行终字第46号。

站址距离原告所在的居民区不足 20 米,但根据《高压架空送电线、变电站无线电干扰测量方法》(GB/T7349—2002)的规定,监测变电站无线电干扰选择的监测点却是在变电站外 20 米处。在变电站外 20 米处的监测结果显示,测量值低于《高压交流架空送电线无线电干扰限值》(GB15707—1995)规定的标准限值,法院据此认定无线电干扰的监测点布置位置符合测量规定,无线电干扰造成的环境影响符合法定要求。但是变电站的无线电干扰会随着间距的增加而逐渐减退,20 米外的无线电干扰值低于法定限值并不意味着处在 20 米内的原告所在小区所受无线电干扰亦小于法定限值。这表明,在实践中,司法审查面临两难:法院若机械适用环评标准,承认规划行为的拘束力,审判结果显然有悖于朴素的常识性判断;法院若质疑规划行为,则可能同时触碰了法律适用权限和诉讼标的羁束两条红线。

因此,法院如何在此类案件中有效应对规划标准与环评标准的冲突,从而实质性化解纠纷,保障原告的合法权益,是司法审查面临的一个难题。在现有的多数案件中,法院受本案诉讼标的羁束,其审查通常不涉及规划行为,对环评审批行为的审查也以尊重规划决定为前提。^①

(五)诉前信访、群体性事件频出,在一定程度上影响了司法审查强度

由于环评许可的利害关系人人数众多、环境影响具有高度专业性与不确定性、普通民众对环境影响的不可知状态、利害关系人在环境利益之外尚有其他利益诉求等多方因素的存在,环评纠纷在进入行政诉讼程序前常常已出现信访、群体性事件等情形。通过对此类案件进行实证分析可知,诉前信访、群体性事件对案件的审判结果似乎并没有太大的影响,其胜诉率与全样本的胜诉率没有显著区别。但法院在此类案件中对环评审批程序的审查密度明显强于其他案件。^②因此不能排除诉前信访、群体性事件仍将在实质上影响法院审判的可能性。

三、环评行政案件司法审查的形态解析

(一)利害关系人之诉上诉率高、胜诉率低

由表 2 可知,利害关系人之诉的上诉率较高,除法院裁定不予受理或驳回起诉的案件类型外,其他案件类型的上诉率均高于最高人民法院公布的近年来全国行政案件的上诉率。

表 2 利害关系人之诉的上诉、再审、胜诉情形

类型	总数	上诉		再审		原告胜诉	
		案件	比例	申请	启动	案件	比例
进行了实体审理的	118	73	61.86%	8	2	16	13.56%
没有进行实体审理的	267	30	11.24%	4	1	0	0%
原被驳回起诉,后进入实体审理	6	5	83.33%	1	1	N/A	N/A
原被驳回诉讼请求,后被驳回起诉	7	7	100%	0	0	0	0%

而利害关系人的胜诉率则偏低,在利害关系人相较于相对人更加不信任环评许可行为的情形下,低

^① 如常州德科化学有限公司诉江苏省环境保护厅案((2015)苏环行终字第 00009 号)中,法院明确提出:“环保行政主管部门对规划选址的审查权限仅限于该选址是否得到规划行政主管部门的许可进行审查。就本案而言,环保厅审查认为,常州市人民政府出具了选址情况说明、常州市规划局出具了选址意见书,涉案项目所在地的规划行政主管部门已经确认该项目建设符合相关规划,环保厅在此情况下才作出环评许可,已经履行了对规划选址问题进行审查的法定职责。”

^② 如贾荣娣诉镇江市环境保护局新区分局案案涉环评文件为登记表,且被告在审批过程中启动了听证程序,但法院认为听证通知只送达了原告所在小区的物业管理部门,并未告知原告,因此程序违法。夏春官等诉东台市环境保护局案案涉环评文件为报告表,但法院认为民生利益属于《行政许可法》上的“重大利益关系”,因此针对报告表的审批过程应举行听证而未举行听证属程序违法。潮州市环境保护局等诉詹某某等 116 人案案涉环评文件为报告书,法院在本案中绝大多数案件予以忽略的公示程序进行高强度审查,认为在网站、社区党务居务公开栏分别进行两次公示仍不足以保障公众的知情权,且审批前公示不足 10 日,因此程序违法。与大多数环评行政案件中的程序审查密度有明显差异。

胜诉率更加剧了利害关系人对建设项目的不认同感,这也在一定程度上助推了我国环境群体性事件的多发和环境信访数量的增加。

(二)在利害关系人之诉中对诉权的保障未充分回应环评行政案件特色

环评许可与其他类型行政许可相比具有特殊性,“在利害关系人作为原告的起诉资格的把握上,应与其他行政许可的利害关系人的标准有所区别”。^[2]但在实践中,法院对于起诉之人与诉讼标的是否有利害关系的认定标准不一,具体可归纳为以下九种类型:起诉之人的权益是否受建设项目的影 响;起诉之人与建设项目是否存在相邻关系;起诉之人是否在建设项目的环评范围内;起诉之人是否享有重大且具有实现上的确定性的期待利益;起诉之人是否在建设项目的环境保护距离内;处在环境保护距离内的起诉之人所在地是否属于居住区或环境敏感区的范围;被诉行为对起诉之人的合法权益是否产生实际影响;房屋等被征收征用之人与建设项目是否有利害关系;建设项目是否占用起诉之人的土地。

上述认定标准呈现出如下三个特征:利害关系的判断情形较为复杂;法院对利害关系判断标准的适用极其不统一;部分利害关系的判断标准显然不合理。不合理之处在于法院没有准确把握环评行政案件的特性,也没有准确把握环评行政案件中可能受到损害因而应当保护的“合法权益”为何,脱离了是否有环境影响这一正旨。

(三)在环评技术问题的实质审查中对专业性和风险预判性的回应不力,偏离了环评制度理性

环评行政案件的最大特色在于其风险预防性和高度专业性,法院能否实现高效审查也端看其对上述两大特色的回应程度。总体上看,法院对环评编制阶段和审批阶段的专业判断予以高度尊重。

具体表现为以下几个方面。第一,法院认为环评审批机关在审批过程中仅需进行形式审查,且对建设项目建成后的环境影响是否能控制在法定范围内进行严格的控制,事前预防不及可由事后监管惩处进行补足,这一审查思路将使环评的风险预防功能丧失殆尽。第二,法院较少对环评专业问题进行实质性审查,在少数实质审查中,对象多为较易查清的客观纠纷。第三,在对环评审批行为的合法性进行判断时,高度倚重环评结论和专家结论,只要环评审批结论是依据环评结论与专家结论作出的,法院通常不会质疑其在环评实质性条件上的正确性。第四,对于环评审批机关在审批过程中较少作出的裁量,法院也予以高度尊重。第五,法院通过过分苛责原告而表现出对环评审批行为的间接尊重:对于原告受建设项目侵害的主张,法院以建设项目符合相关环评技术标准为由与之对抗,奉行“合规抗辩”^[3]式审查思路;法院通过课予原告法外举证责任变相降低对环评专业技术问题的审查密度。

从世界范围来看,环评效力分为两大阵营:一是不赋予环评结论对开发项目准驳的实质效力,基本上只将环评作为开发建设项目许可决策中的纯程序要求;二是在环评法制上设立否决权装置,将环评结论视为开发项目准驳的前置性要件。^[4]我国明显属于后一阵营,环评审批阶段理应进行实质审查,法院对环评审批机关形式审查义务的定位以及对环评结论、环评审批结论的高度尊重均偏离了环评制度的立法理性。

(四)在环评程序审查中法律适用参差不齐,削弱了公众参与的保障功能

法院在环评行政案件司法审查中的重点是环评审批的程序问题,这已成为实务界与学术界的共识。^[5]但法院对环评行政案件程序问题的“类型化”特征把握不足,既淡化了环评程序问题的“阶段特性”,未区分环评编制阶段和环评审批阶段的程序内涵,又未对环评程序问题的“环评报告种类特性”表现出明显的区别意识。

在具体的审查思路,法院的程序审查对象包括环评编制阶段公众调查程序、环评审批阶段公众参与程序两阶段的公示程序。环评程序法制中充斥着大量的不确定法律概念,而在行政法上有关司法审查密度的探讨中,对不确定法律概念的具体化,行政机关与法院之权限应如何分配,一直是个聚讼纷纭的问题。^[6]因此法院在对上述程序事项进行审查时表现出审查密度偏低和审查密度混乱的情形,从而造成环评编制中的公众调查被虚置、环评审批中的公众参与难保障、公众知情权保障不足的局面。

四、质效拷问下的路径选择：从规范主义走向功能主义

为了使环评这道预防性阀门正常发挥功效，立法者为其设置了两道公权力防守关口：行政权力介入后的行政审批关口和司法权力介入后的司法审查关口。我国目前环评执行率较高，^[7]但同时环评通过率也是较高的，并且诉讼结果也表现为法院更倾向于认可环评许可行为。与环评审批高通过率、司法审查高维持率的“绿灯过程”相对立的却是环境问题层出不穷、环境信访数量增长的“红灯结果”。尽管“红灯结果”的出现不能完全归咎于环境影响评价制度的效能不足，还可能受到公民权利意识增长的影响，但这种对立让我们不得不思考，环评这一预防和减轻环境污染的阀门在两道公权力关口上是否充分实现了其实效性？我国环评行政案件的司法审查是否有效针对目前的环评行政审批实践而调试了其审查模式，是否有效应对了环评这一明显区别于传统行政行为的审查？见图 3。

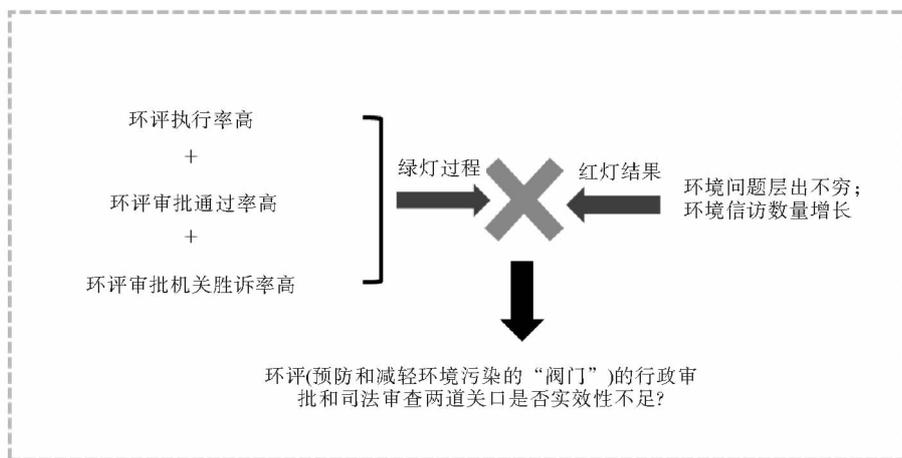


图 3 环评行政案件司法审查面临的质效拷问

上述问题的答案显然是否定的，其根源在于我国环评行政案件司法审查尚未实现从规范主义法律适用立场向功能主义法律适用立场的转变。“规范主义立场下的法官总是认为法律的含义归根结底来自于一种自明的规范内涵”，^[8]但在针对未来风险进行规制的高度不确定的环评领域，不可能存在自明的规范内涵，它要求法院对“法”的判断或认定，不能停留在单纯法律概念的演绎，而往往蕴含着政策方面的考量。^[9]

传统的规范主义法律适用立场在总体上导致环评行政案件的司法审查呈现为以下两大特征：一方面，环评行政案件司法审查密度意识付之阙如，没有基于此类案件的特性而形成“特殊案件特殊审”的意识，审查密度低、法律适用不统一；另一方面，对于到底要如何审查环评审批行为，法院审查路径分歧较大，实际损害结果审查路径、环评报告规范性的形式审查路径、程序审查路径、环评技术标准的形式审查路径、复合审查路径并存。

因此，有必要从规范主义下的“法律自治”模式走向功能主义下的“多元共治”模式。具体而言，可从如下几个方面着手推进。

第一，实行有区分度的司法审查密度。最高人民法院在其发布的第二批“环境保护行政案件十大案例”之张文波等诉环境保护部案^①中提出了“三分法”审查模式(见图 4)，在区分审查对象的基础上设立了梯度化审查密度，坚持了程序问题和实体问题兼顾的审查策略，可以成为环评行政案件司法审查密度的

① (2014)一中行初字第 10172 号。

构建蓝本。但,在今后的具体适用中,仍需细化以下问题:基于前述特征分析可知,目前环评专业技术问题的司法审查实际开展较少,程序问题是当之无愧的审查重心,因此应着重分析程序审查具体如何开展,如何把握不同的程序环节的具体审查密度;如何清晰地分割环评标准的适用以及环评涉及的专业性、技术性问题,从而适用不同的审查密度;法院在判断环评标准的适用明显不合理时应考虑哪些因素。

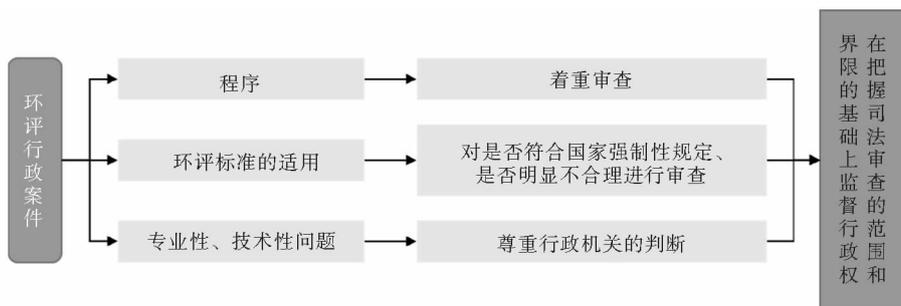


图4 “三分法”审查模式

第二,建立类型化的司法审查基准。尽管从世界范围来看,法院对行政机关在专业性、技术性强的领域做出的行政行为奉行司法谦抑、司法尊重策略已成为一种趋势,但行政事务的专业性与预测性并不能理所当然地与行政判断余地联系起来,^[10]“谦抑”仍然意味着法院有作为的空间,而该空间是因案件类型而异的。

如对于输变电站等与民众生活直接相关且专业技术性较弱的建设项目而言,由于其对环境造成的影响已被现代科技证明是有限并且可控的,且其技术标准相对较为确定,因此法院只需审查程序问题即能实现本案的法律效果。对于此类案件而言,实现社会效果比实现法律效果更为迫切,法院应通过强化程序审查密度和作出司法建议等方式倒逼环评过程以及建设项目运行过程的信息公开与交流。

对于起诉时建设项目已经建成并运行的,除了审查环评是否合法外,还应当适度引入结果审查路径,课予环评审批机关与建设单位关于建设项目确实采取了环评时要求的环保措施且污染物排放达标的举证责任,不应过度课予利害关系人对其确实受到侵害的举证责任。

对于原告对环评技术标准的设置本身有质疑的案件,法院可对规定环评技术标准的规范性文件进行附带审查。但因环评技术标准涉及专业技术问题,法院在对其进行审查时应主要侧重制定机关是否超越法定职权、是否违反法定程序,必要时可审查规范性文件的制定主体是否对相关科学与信息进行了持续收集和及时回应。^[11]

第三,环评审批行为实质化,法院对之进行过程性审查。目前我国环评制度与环评司法审查制度呈现为“倒三角”结构,行政程序和司法程序的权力配置错位,本应由环评审批机关在行政程序中进行实质审查后,再由法院在司法程序中对环评审批行为进行监督的法治机制被扭曲为环评审批机关在行政程序中仅进行形式审查,法院在司法程序中可能需要直面环评编制行为,与专业的环评编制行为“短兵相接”,使法院过度承受“审查不能”的压力。也正因如此,法院对环评案件的审查面临着“何以可能”的质疑,而法院对此质疑只能作出形式审查技术的回应。

因此,需要优化环评制度权力配置结构,实质化环评审批行为,使环评行政案件的司法审查回归到对环评审批行为的审查上,而非异化为对环评行为的审查。需强化建设单位、环评编制单位、评估专家的说理义务,尤其是对于环评自主确定的相关技术标准,建设单位和环评编制单位应充分说理;需强化环评审批机关的审查义务与说理义务,对于环评编制中的明显不实与明显疏漏(如公众调查是否明显弄虚作假,是否存在身份无法核实或笔迹一致的情形),环评审批机关应当切实承担审查职责。在此基础上,法院可

以在司法审查中探索决定者的思维过程,对行政行为进行过程性审查,以判定行政行为的作出是否具有充分理由。^[12]当行政机关的决定呈现出是(行使其权限内的)专业性技能所产生的结论时,法院应对该决定予以一定程度的尊重。^[13]

参考文献:

- [1]江必新.中华人民共和国行政诉讼法理解适用与实务指南[M].北京:中国法制出版社,2015:25.
- [2]李春蓉.环保行政许可案件的司法审查及裁判——汤某诉扬州市环境保护局环保行政许可案疑难问题分析[C]//谢玉红,曹明德.中国环境法治(2014年卷·下).北京:法律出版社,2015:99.
- [3]金自宁.风险社会背景下的合规抗辩——从一起环境污染损害案例切入[J].北大法律评论,2012(2):443.
- [4]唐明良.环评行政程序的法理与技术——风险社会中决策理性的形成过程[M].北京:社会科学文献出版社,2012:52-53.
- [5]阮丽娟.环评审批的司法审查之困境与克服[J].政治与法律,2017(10):158.
- [6]盛子龙.行政法上不确定法律概念具体化之司法审查密度——德国实务发展与新趋势之分析[J].法令月刊,2000(10):738.
- [7]田开友.环境影响评价政府信息公开的司法实践研究——以司法裁判文书(2013—2014年)为分析样本[J].中南大学学报(社会科学版),2015(5):95.
- [8]王旭.行政法解释学研究——从意义澄清到政治价值的建构[D].北京:中国政法大学,2008:99.
- [9]叶俊荣.环境法上的“期限”:行政法院林园判决的微观与巨视[C]//叶俊荣.环境政策与法律.北京:中国政法大学出版社,2003:178.
- [10]伏创宇.行政判断余地的构造及其变革——基于核能规制司法审查的考察[J].华东政法大学学报,2014(5):100.
- [11]高晓露,孙界丽.论风险预防原则的适用要件——以国际环境法为背景[J].当代法学,2007(2):114.
- [12]刘东亮.过程性审查:行政行为司法审查方法研究[J].中国法学,2018(5):132.
- [13]高秦伟.行政法规范解释论[M].北京:中国人民大学出版社,2008:189.

On Judicial Review of Chinese Environmental Impact Assessment Cases

—An Empirical Analysis of 545 Judgments

FANG Jielin

(Law School, Jiangxi University of Finance and Economics, Nanchang 330013, Jiangxi)

Abstract: As a valve to prevent adverse environmental impact, environmental impact assessment (EIA) bears obvious technological uncertainty and risk predictability, which challenges judicial review of EIA cases. Empirical analysis of a large sample can help us recognize the characteristics of current cases, and predict their possible impact on judicial review. Currently, judicial review of these cases faces the problems of quality and performance, including low winning rate and high appeal rate of the plaintiffs, the failure to embody characteristics of EIA cases in litigation rights safeguard, substantive review, and procedural review, and the failure to change from normative to functionalist legal application. So it is urgent to implement differentiated judicial review density, and establish typed judicial review benchmarks. When the EIA approval is substantive, the court can conduct a procedural review of it.

Key words: technological uncertainty; risk predictability; EIA cases; empirical analysis

(责任编辑:董兴佩)