

作为治理工具的风险评估 ——以生态环境影响评价为中心的比较分析

王贵松^{*}

内容提要：由国家组织实施或审查批准的风险评估，是风险行政的一环，是风险治理的一种工具而非纯技术性问题，故而应遵循行政法的一般要求。生态环境影响评价制度是我国最早的风险评估制度，颇具中国特色。项目环评由建设单位实施，环评报告由生态环境主管部门审查批准，若未经审查或者审查后未予批准，则不得实施项目建设。环评审批正是在这样的制度构造中获得了否决的效力。但如果风险评估本身就是由行政机关组织完成的，就不存在审查批准的问题，风险评估机关应当高度尊重技术单位的评估，应当根据风险评估结果采取行动。作为一项治理手段，风险评估如与特定风险设施相关，则应当有利害关系人的参与；因其判断具有技术性与政策性，也应当听取专家和公众意见，并接受公众监督。

关键词：风险评估 生态环境影响评价 环评审批制 专业技术性 正当程序

面对不确定和未知的风险，国家需要创造知识去了解和预防风险。风险评估就是创造知识的重要机制之一。对风险信息展开评估，是风险管理的必要前提。如此，风险评估就成为一种重要的风险治理工具。毋庸置疑，风险评估是一项科学活动，但是否因此就交由专业技术人员去处理，无须外部参与和监督，仍不无疑问。在风险行政上，如何给风险评估适当定位，如何理解风险评估的参与和监督必要性，如何赋予风险评估结果适当的效力，需要在整个风险评估的制度构造中来把握。

一、风险评估的基本定位

有发生风险的可能性，就有风险管理的必要性。但管理者囿于各种限制，不可能有风险就实

^{*} 王贵松，中国人民大学法学院教授。

施管理。是否有风险，是否需要介入，就需要风险评估来协助判断。风险评估（risk assessment）既可用于企业的风险管理，也可用于政府的风险管理，本文仅探讨后者。按照《国家标准风险管理术语》（GB/T 23694—2013）的界定，风险评估包括风险识别、风险分析和风险评价的全过程。风险识别（risk identification）是发现、确认、描述风险的过程，对风险所作的结构化的表述，通常包括风险源、事件、原因和后果四个要素。风险分析（risk analysis）是理解风险性质、确定风险等级的过程。而风险评价（risk evaluation）则是对比风险分析结果和风险准则，以确定风险和/或其大小是否可以接受和容忍的过程。

风险评估是试图计算风险的一种努力，然而，风险社会的风险是无法被精确计算的。一方面，风险可能尚未造成现实损害，无法获得可观察、可计算的损害后果为风险计算提供参照。即便该风险在历史上曾造成现实损害，但其损害在空间维度上的全球性、时间维度上的长期性，使得风险损害的大小无法被精确计算出来。另一方面，概率的计算依赖于统计学，而统计学的前提条件是存在大量相同或类似的事件发生，但风险却没有诸如此类的损害事件作为参照系。^{〔1〕}但面对风险，人类并不会坐以待毙，仍在努力认识、预测、预防风险。概率的统计方法也在变化。^{〔2〕}20世纪70年代以前主要还是定性的风险评估，^{〔3〕}之后定量的风险评估^{〔4〕}也在发展。

在我国的风险行政上，风险评估是由国家实施或审查批准的，具有一定的行政性。面对风险问题，行政机关负有安全保障义务，但其自身往往缺乏对风险问题的充分认识，因而需要借助特定领域的专家对风险问题或风险设施展开评估，获得专业意见的支持。风险评估的核心问题在于确定在不确定的条件下应当如何在法上削减或消除风险，何种风险是应当接受的。风险评估具有早期性、预测性的特点，实施风险防范原则采取措施之前须开展风险评估。行政机关可以根据风险评估的结果安排相应的监管活动，与公众开展风险交流。行政活动由此更具有科学合理性。但这并不排除裁量空间的存在。风险的分析 and 评价是科学的判断过程，专家依据客观事实和自身的知识展开评估，判断和评估带有一定的主观性。风险源自存在科学不确定性的地方，在信息的分析和评价时，专家之间发生意见对立，难以实现意见一致，也较为常见。风险评估机关由此得到的结论只能说是在有限的信息下导出的评价结果，这样的评价也具有暂定性。风险信息的持续收集以及定期的再评估，对于风险应对而言必不可少。^{〔5〕}

在我国，法律上正式出现的风险评估制度肇始于1979年《环境保护法（试行）》的环境影

〔1〕 参见尹德贵：《安全与正义——风险分配的法理论纲》，商务印书馆2024年版，第37页。

〔2〕 现在，概率的计算方法既有试验能取得有限数量结果的经典方法，也有相同条件下本质上可重复的频率学方法，还有主观概率的贝叶斯方法等。

〔3〕 参见〔挪〕马文·拉桑德、斯坦·豪根：《风险评估：理论、方法与应用》（第2版），刘一骊、杨雪译，清华大学出版社2022年版，第5页。定性的风险分析有不少实例。例如，《大气污染人群健康风险评估技术规范》（WS/T 666—2019）要求对危害识别、暴露反应关系评估、暴露评估、风险表征各个环节的不确定性进行描述和分析（5.2.4.4）。《生态环境健康风险评估技术指南 总纲》（HJ 1111—2020）在危害表征（7.3.1）、暴露评估（8.3.3）、风险表征（9.1、9.3.1、9.3.3、9.3.4）等方面，均有定性的分析。

〔4〕 有学者认为：“所谓‘风险评估’，是指利用实验数据、各种统计值、种种假设、模型、推论等知识以数值来表达环境问题（＝风险），意在为在风险管理中使用的成本效果、成本效益分析等提供必要信息（数值）的特定手法。” 畠山武道『環境リスクと予防原則Ⅰリスク評価』（信山社，2016年）27頁。这就是一种“定量的风险分析”。

〔5〕 岸本大樹『環境リスク』高橋信隆ほか編著『環境保全の法と理論』（北海道大学出版会，2014年）61－62頁参照。

响评价制度。^{〔6〕}该法第6条第1款规定：“在进行新建、改建和扩建工程时，必须提出对环境影响的报告书，经环境保护部门和其他有关部门审查批准后才能进行设计。”这就是建设项目的环境影响评价制度（可简称为“项目环评”）。该制度也为1989年《环境保护法》（被《生态环境法典》废止，下同）所承继。1998年，国务院专门制定了《建设项目环境保护管理条例》。2002年，全国人大常委会专门制定了《环境影响评价法》（被《生态环境法典》废止，下同）。该法在建设项目环境影响评价之外，还建立了规划环境影响评价（可简称为“规划环评”），这是战略环境影响评价制度（strategic environmental assessment, SEA）的一种。2009年，国务院还专门就规划环境影响评价制定了《规划环境影响评价条例》。2026年，《生态环境法典》将环境影响评价更名为生态环境影响评价，并在总则编以第五章“生态环境影响评价”的专章形式作出规定，不仅整合了《环境保护法》和《环境影响评价法》的有关内容，将生态环境影响评价定位于生态环境法的一般制度，而且扩大了评价的范围，提高了评价的要求。^{〔7〕}《生态环境法典》同样也区分了规划和建设项目两种生态环境影响评价（以下仍简称为“环评”），但鉴于国内外的规划环评相对较少，下文仅以项目环评为对象展开分析比较。

之所以选取环评，特别是项目环评作为风险评估的代表，不仅因为它是我国最早的风险评估制度，还因为环评体现着风险评估的重要特点，也易于为我们的日常生活所感知。首先，环评的内容是有无生态环境风险，亦即因科技应用而给生态环境带来威胁的可能性，体现着现代风险的不确定性。其内容也较为广泛，既有对自然资源和人文资源等生态环境的影响评估，也有对人类生命健康的影响评估。其次，环评体现着安全与发展之间的紧张关系。一般认为，安不安全是科学问题，发不发展是政治问题。科学问题应当交由科学家去解决，但选取怎样的安全标准、接受怎样的风险常常受到政治的影响。安全评估本身也不全是纯粹的科学问题，评估标准的确定、评估对象的选取等也会受到社会的影响。再次，环评活动展现了“开发者—评估者—管理者”的三方关系结构。环评的审批机关与具体项目的管理机关是不同的，而风险评估、风险管理与产业振兴的分离也是风险行政组织的通常安排。下文拟以生态环境影响评价制度为中心，将其与食品安全风险评估、国外的环境影响评价制度进行比较，探析风险评估的主体间法律关系、特性与法效果，解明风险评估的基本构造。

二、生态环境影响评价的程序

《生态环境法典》第82条第1款规定：“生态环境影响评价，是指对规划和建设项目实施后可能造成的生态环境影响进行分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良生态环境影响的对策和措施，进行跟踪监测的方法与制度。”对于环评的实施主体，存在不同的做法，有的是以项目相关行政决定的行政机关为实施主体，有的是以实施项目的主体为实施主体。我国的规划环评是以

〔6〕 相比美国1969年制定、1970年实施的《国家环境政策法》（National Environmental Policy Act, NEPA）最早确立环评制度也仅有十年之差。关于美国国家环境政策法的详细介绍，可参见〔美〕莱顿·基斯·卡德威尔：《美国国家环境政策法：未来议程》，谢海波译，中国政法大学出版社2022年版。

〔7〕 参见李鸿忠：《关于〈中华人民共和国生态环境法典（草案）〉的说明——2026年3月5日在第十四届全国人民代表大会第四次会议上》，载《全国人民代表大会常务委员会公报》2026年特刊（中华人民共和国生态环境法典），第282页。

规划编制主体为实施主体，项目环评是以建设单位为实施主体，以生态环境主管部门为审批机关。为了揭示环评活动的法的构造，这里先确认项目环评的基本程序。项目环评的程序大致包含以下几个环节：

（一）环评项目的筛选

项目环评首先需要确定应当环评的项目。在环评项目的确定上，有三种做法：一种是项目列表制，即属于列表范围者即为环评项目；一种是一律环评制，即不区分项目种类，一律适用环评；还有一种是折中做法，即对列表中的项目实施普通的环评，其他项目适用简易的环评。我国属于第三种折中型。我国实施生态环境影响评价的建设项目范围广泛，囊括了所有建设项目。这是一种重视生态环境保护、重视预防原则的宣示。但这在现实中是做不到的，也是不必要的。所以，又需要对建设项目的环评实施分类管理，分别采用普通的环评和简易的环评。对于普通的环评，要求严格；对于简易的环评，则要求简单。

如此，对不同的建设项目就会有不同的环评要求，所以首先要对环评项目进行筛选(screening)。《生态环境法典》第95条第1款规定：“国家根据建设项目对生态环境的影响程度，对建设项目的生态环境影响评价实行分类管理。”按照该条第2款的规定，建设项目可分成三类，即可能造成重大生态环境影响的、可能造成轻度生态环境影响的、对生态环境影响很小而不需要进行环评的。对于第一类建设项目，应当编制生态环境影响报告书，对产生的生态环境影响进行全面评价；对于第二类建设项目，应当编制生态环境影响报告表，对产生的生态环境影响进行分析或者专项评价；对于第三类建设项目，应当填报生态环境影响登记表。编制生态环境影响报告书属于普通环评，编制生态环境影响报告表和填报生态环境影响登记表属于简易环评。在2016年修改《环境影响评价法》时，将环境影响登记表审批改为备案，《生态环境法典》第102条第3款同样规定“国家对生态环境影响登记表实行备案管理”，不再有事前控制，进一步弱化了第三类项目的环境影响登记表的效力。

为了方便对环境影响大小的判断，《生态环境法典》第95条第3款规定：“建设项目的环境影响评价分类管理名录，由国务院生态环境主管部门制定并公布。”名录未列举者即无环评必要，但生态环境部仍有个别认定的可能。^{〔8〕}

作为对照，食品安全的风险评估主要针对有可能产生安全问题的事项。《食品安全风险评估管理规定》（国卫食品发〔2021〕34号）第9条规定了可列入国家食品安全风险评估计划的几种情形，主要包括可能存在食品安全隐患、制定或修订食品安全国家标准。第14条还规定了不列入风险评估计划的情形，大致可以分为两类：一类是无须风险评估，例如违法添加或其他违反食品安全法律法规的行为导致食品安全隐患、通过检验和产品安全性评估可以得出结论、国内外权威组织有明确资料对风险进行了科学描述且国家食品安全风险评估中心研判认为适于我国或地方膳食暴露模式；另一类是无法风险评估，例如现有数据信息尚无法满足评估基本需求。

〔8〕《建设项目环境影响评价分类管理名录（2021年版）》第5条规定：“本名录未作规定的建设项目，不纳入建设项目环境影响评价管理；省级生态环境主管部门对本名录未作规定的建设项目，认为确有必要纳入建设项目环境影响评价管理的，可以根据建设项目的污染因子、生态影响因子特征及其所处环境的敏感性质和敏感程度等，提出环境影响评价分类管理的建议，报生态环境部认定后实施。”

（二）环评报告的编制

建设单位对其建设项目开展生态环境影响评价，编制建设项目环境影响报告书、环境影响报告表，可以委托技术单位实施，建设单位具备生态环境影响评价技术能力的，也可以自行实施。2017 年修改《建设项目环境保护管理条例》时删除了对环评单位的资质管理规定。技术单位以前是环境管理部门管理的事业单位，现在已完成改制，实现企业化运作。为了保证技术单位的中立性和专业性，《生态环境法典》从单位到人员加强了相关的管理：^{〔9〕}一方面规定技术单位应当依法独立客观公正开展业务，建立健全质量控制制度，确保所出具的生态环境影响报告书、生态环境影响报告表客观、真实、准确（第 99 条第 1 款）；技术单位应当具有良好的信用记录，不得与相应负责的“生态环境主管部门或者其他有关审批部门存在任何利益关系”（第 99 条第 2 款），“任何单位和个人不得为建设单位指定编制建设项目生态环境影响报告书、生态环境影响报告表的技术单位”（第 100 条第 4 款）；技术单位应当报生态环境主管部门备案，生态环境主管部门应当加强对技术单位开展环评业务的监管（第 99 条第 3 款）。另一方面要求“编制、审核等关键岗位人员应当具有相关专业技术水平和从业经历”（第 99 条第 2 款），实施信用监管。法律同时加强了对技术单位的考核监督，强化了技术单位的法律责任。

按照《建设项目环境保护管理条例》第 8 条第 1 款的要求，建设项目环境影响报告书，应当包括的内容除了建设项目概况和建设项目周围环境现状外，还有建设项目对环境可能造成影响的分析和预测，环境保护措施及其经济、技术论证，环境影响经济损益分析，对建设项目实施环境监测的建议，以及环境影响评价结论。环境影响报告表的内容则授权给生态环境部规定。这一系列内容表明，环评不仅仅有客观环境影响分析，还有经济分析，甚至还有环境管理建议。

在对特定风险设施实施环评之际，通常先要界定范围（scoping），确定项目计划、评价对象、评价框架等。这是一个在国外环评中非常重要的常见环节，有助于限缩环评范围，减少不必要的工作，将工作重点放在真正具有风险的地方。如果将此程序广泛公开，听取居民和地方的意见，将具有确保项目公正的作用。但我国的范围界定程序在法律上是缺失的。不过，《建设项目环境影响评价技术导则 总纲》（HJ 2.1—2016）3.7 部分规定了“环境影响评价范围的确定”。《建设项目环境风险评价技术导则》（HJ 169—2018）4.5 部分规定了“评价范围”，4.5.4 规定：“环境风险评价范围应根据环境敏感目标分布情况、事故后果预测可能对环境产生危害的范围等综合确定。项目周边所在区域，评价范围外存在需要特别关注的环境敏感目标，评价范围需延伸至所关心的目标。”技术导则是生态环境部制定的国家环境保护标准，属于推荐性标准。

在环评报告编制完成之后，要听取意见。但法律仅仅对第一类项目的环评报告提出这样的要求。《生态环境法典》第 101 条规定：“建设单位应当在报批建设项目生态环境影响报告书前，举行论证会、听证会，或者采取其他形式，向可能受影响的公众说明情况，充分征求有关单位、专家和公众的意见。”这里不仅是听取意见，还要说明情况，方便知情参与。对于有关单位、专家和公众的意见，法律还要求报批的生态环境影响报告书附具采纳或者不采纳的说明。《环境影响

〔9〕 参见沈春耀：《全国人民代表大会宪法和法律委员会关于〈生态环境法典总则编（草案）〉修改情况的汇报——2025 年 9 月 8 日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议上》，载《全国人民代表大会常务委员会公报》2026 年特刊（《中华人民共和国生态环境法典》），第 324 页。

评价公众参与办法》（2018年，生态环境部令第4号）第10—21条详细规定了环境影响报告书的公众参与程序，该办法第6条第1款还规定，由建设单位“对公众参与的真实性和结果负责”。

为了让参与变得具有实效性，我国还应当要求环评报告含有替代方案的考虑。在国外的环评程序中，通常都会要求建设单位提出替代方案，可能是项目的替代方案，可能是项目实施手段的替代方案，然后由评价者对此展开分析。有时还包括零替代方案或不行动方案，即不去实现目标的方案。如此，就可以公开评估的内在思考，也为后续的参与和审查监督提供便利。没有替代方案的比较，就无法知晓评估报告的考虑因素，也无法理解评估报告，后续的参与就缺乏实效性，审查监督也缺乏必要的抓手。^{〔10〕}

（三）环评报告的审批

环评是一项行政管理措施。建设单位负有实施环评的义务，无论是委托环评技术单位还是亲自实施，都是由建设单位对环评报告负责。建设单位在环评报告编制完成之后，根据法律规定还需要将其提请有权的生态环境主管部门审批。这就是环评审批。建设单位的评估由此转化为行政机关的意见。《生态环境法典》第102条第1款规定，建设项目的生态环境影响报告书、报告表，由建设单位报生态环境主管部门审批。

针对第一类项目的环境影响报告书，《环境影响评价公众参与办法》第22—27条还要求生态环境主管部门在审批的三个阶段公示相关信息，为公众参与提供机会，该三个阶段即受理建设项目环境影响报告书后、对环境影响报告书作出审批决定前、作出建设项目环境影响报告书审批决定后。

建设单位获得环评审批之后，即可按照技术标准等实施建设。根据1998年《建设项目环境保护管理条例》第22条的规定，由环境保护部门对建设项目环境保护设施竣工验收进行审批。2017年修改该条例时，取消了这一做法，改为建设单位依照规定自主验收。^{〔11〕}

另外，基于建设项目相关因素的变动性，《生态环境法典》第106条还规定了发生重大变动时的重新报批制度和五年后开工建设时的重新审核制度。例如，在一起环保处罚案中，法院认为，公司搬迁后，其建设项目地点发生了变化，且其利用涉案厂房生产硒鼓等产品致使原建设项目的性质、采用的生产工艺等均发生重大变化，应重新报批环境影响评价文件。^{〔12〕}对于建设项目建设、运行过程中出现不符合环评报告的情形，《生态环境法典》第109条还规定了后评价制度，建设单位应当组织生态环境影响的后评价，采取改进措施，并报原生态环境影响报告书、生态环境影响报告表审批部门和建设项目审批部门备案；原生态环境影响报告书、生态环境影响报告表审批部门也可以责成建设单位进行生态环境影响的后评价，采取改进措施。如此，建设项目的环评就实现了事前、事中、事后的多环节介入，强化了对风险设施的安全管

〔10〕 在美国的环评中，替代方案的探讨是NEPA的核心所在。及川敬贵「環境影響評価法制度の源流——なぜ代替案検討義務はアセスの『核心』なのか」大久保規子ほか編『環境規制の現代的展開』（法律文化社，2019年）228-229頁参照。

〔11〕 修订后的条例自2017年10月1日开始实施，生态环境主管部门不再有组织验收的行政职权，企业自行验收并如实编制验收合格报告即可正式运营。在新条例实施后，生态环境主管部门在验收问题上只能是作出行政指导，而无同意与否的权限。参见《文昌盈海清澜水务有限公司与海南省文昌市生态环境局等行政处罚及行政复议案》，载《最高人民法院公报》2023年第10期，第20页。

〔12〕 参见《人民法院环境保护行政案件十大案例（第二批）》，载《人民法院报》2016年3月31日，第3版。

理要求。

三、环评审批的效力

我国的生态环境影响评价审批是建设项目开工建设的前提，即便是在施行“放管服”改革的当下仍予维持。这是我国环评制度的一大特色。

（一）环评审批的性质

这里首先要回答一个问题：生态环境影响评价是一种专门技术性判断，为什么环境保护部门要对生态环境影响评价实施审批。环评报告由建设单位编制完成，环评审批就是对环评报告作出肯定或否定的意见。《生态环境法典》第 84 条第 1 款规定：“生态环境影响评价应当客观、公开、公正，综合考虑规划或者建设项目实施后对各种生态环境因素及其所构成的生态系统可能造成的影响，为决策提供科学依据。”生态环境影响评价是专业技术人员根据专业技术标准对建设项目实施后可能造成的生态环境影响进行分析、预测和评估，这并非纯粹的科学技术问题，它带有预测性。而且，生态环境影响评价在评价范围的确定、评价方法的选取上带有一定的选择性，应当接受技术评价。^{〔13〕}

对于环评审批的内容，《建设项目环境保护管理条例》第 9 条第 2 款规定：“环境保护行政主管部门审批环境影响报告书、环境影响报告表，应当重点审查建设项目的环境可行性、环境影响分析预测评估的可靠性、环境保护措施的有效性、环境影响评价结论的科学性等。”“审批除了对项目方案可能的环境影响进行判断外，还必须就该环境影响可能导致的公众环境权益侵害进行判断。”^{〔14〕} 为了消除审批部门与编制单位之间的专业能力鸿沟，环评审批部门可以组织技术机构对建设项目环境影响报告进行技术评价。《生态环境法典》第 105 条吸收了《建设项目环境保护管理条例》第 11 条的规定，特别规定了不予批准的五种情形，这是过去《环境影响评价法》未曾规定的内容。这五种情形使用了“改善目标管理要求”“必要措施”“有效防治措施”“明显不实”“重大缺陷、遗漏或者虚假”“结论不正确或者不合理”等不确定法律概念，带有一定的裁量空间。概言之，环评审批是行政机关对建设单位的环境影响报告所作的同意与否的判断，具有专业技术性，同时具有一定的裁量空间。故而，环评审批实质上也是一个行政决定，且是带有裁量空间、含有专业技术判断的行政决定。环评审批行为的性质和内容决定了该行为应当遵守的合法要件。

这里想与环评审批做一个比较的是食品安全风险评估的效果。食品安全风险评估是对食品、食品添加剂中生物性、化学性和物理性危害对人体健康可能造成的不良影响所进行的科学评估，包括危害识别、危害特征描述、暴露评估、风险特征描述等。^{〔15〕} 《食品安全法》第 21 条第 1 款规定：“食品安全风险评估结果是制定、修订食品安全标准和实施食品安全监督管理的

〔13〕 这与行政利用民间技术标准时的技术评价是相同的逻辑。参见王贵松：《民间技术标准的行政利用》，载《财经法学》2022 年第 5 期，第 131—132 页。

〔14〕 汪劲：《环境影响报告书审批中的环境权益判断》，载《中国环境科学》2005 年第 6 期，第 756 页。

〔15〕 参见 2009 年《食品安全法实施条例》第 62 条。2019 年该条例修订时未再保留食品安全风险评估的定义。

科学依据。”^{〔16〕}这与生态环境影响评价的作用是相似的。稍有不同的是，食品安全风险评估并无审查批准之说，这是因其评估组织是卫生部门组织的国家食品安全风险评估委员会。而生态环境影响评价则采取了不同的评价结构，即先由建设单位委托技术单位开展风险评估，再由行政机关对其进行审核（通常是委托技术单位开展技术评估）。这在一定程度上是专业知识之间的竞争，但既然要将环评的结果作为行政机关下一步措施的依据，由行政机关对建设单位的环评文件进行技术评估就是必要的。“如果说包括危害识别、危害特征描述、暴露评估、风险特征描述在内的风险评估工作，基本上属于科学性质的话，那么，是否要对某类危害进行风险评估、什么时候进行风险评估、不同类别危害的风险评估如何排序，这些就不是科学判断占主导或支配地位的问题了。”^{〔17〕}食品安全的风险评估相对封闭，而生态环境影响评价则相对开放（对环境可能造成影响的分析、预测和评估），不确定性的程度更高，因此，生态环境影响评价不免有科学之外的政治经济因素等政策考虑。这在一定程度上也能解释环评审批有公众参与，而食品安全风险评估却没有的现实做法的缘由。

（二）环评审批否决制

我国自1979年建立环评制度以来，就确立了环评审批对于项目建设的前提性决定效力。《生态环境法典》第107条规定：“建设项目的生态环境影响报告书、生态环境影响报告表未依法经审批部门审查或者审查后未予批准的，或者未经原审批部门重新审核同意的，建设单位不得开工建设。”

过去，环评审批不仅是建设项目开工的前提，还是其他相关的项目许可的前提。1989年《环境保护法》第13条第2款规定：“建设项目的环境影响报告书，必须对建设项目产生的污染和对环境的影响作出评价，规定防治措施，经项目主管部门预审并依照规定的程序报环境保护行政主管部门批准。环境影响报告书经批准后，计划部门方可批准建设项目设计任务书。”2002年《环境影响评价法》第25条规定：“建设项目的环境影响评价文件未经法律规定的审批部门审查或者审查后未予批准的，该项目审批部门不得批准其建设，建设单位不得开工建设。”其基本流程是建设单位的环评→环境部门的环评审批→计划部门的项目审批→规划部门的规划许可→建设部门的建设许可，环评审批是前置程序。

在2016年修改《环境影响评价法》时，为了“进一步优化投资审批流程，提高审批效率”，考虑到将环评审批“与可行性研究报告审批或项目核准同时进行，可以优化投资项目审批流程，节省办理审批的时间”，删除了原第25条规定中的“该项目审批部门不得批准其建设”，不再将环评审批“作为可行性研究报告审批或项目核准的前置条件”^{〔18〕}。新法第25条规定：“建设项目

〔16〕 该条第2款进一步明确了“科学根据”的效果表现，即“经食品安全风险评估，得出食品、食品添加剂、食品相关产品不安全结论的，国务院食品药品监督管理、质量监督等部门应当依据各自职责立即向社会公告，告知消费者停止食用或者使用，并采取相应措施，确保该食品、食品添加剂、食品相关产品停止生产经营；需要制定、修订相关食品安全国家标准的，国务院卫生行政部门应当会同国务院食品药品监督管理部门立即制定、修订”。也有学者主张，基于风险评估的结果来开展不同的食品安全风险行政调查。参见戚建刚：《基于风险评估的食品安全风险行政调查》，载《法学家》2013年第5期，第61-65页。

〔17〕 沈岍：《食品安全、风险治理与行政法》，北京大学出版社2018年版，第46页。

〔18〕 张勇：《关于〈《中华人民共和国节约能源法》等6部法律的修正案（草案）〉的说明——2016年6月27日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上》，载《全国人民代表大会常务委员会公报》2016年第4期，第691页。在这一次修法时，“为进一步简政放权、优化审批流程”，“不再将水行政主管部门对水土保持方案的审批作为环境影响评价的前置条件，取消了（行业主管部门的）环境影响报告书、环境影响报告表预审”。张勇：《关于〈《中华人民共和国节约能源法》等6部法律的修正案（草案）〉的说明——2016年6月27日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上》，载《全国人民代表大会常务委员会公报》2016年第4期，第691页。

的环境影响评价文件未依法经审批部门审查或者审查后未予批准的，建设单位不得开工建设。”如果未经批准开工建设，由负责审批的部门各负其责，依照相关规定予以处罚，依法加强监管。也就是说，将环境影响报告书、报告表的报批时间由可行性研究阶段调整为开工建设前，“串联改并联”，具体报批时间由建设单位根据自身情况灵活掌握。在多数环评审批都会给出肯定意见的背景下，这种改革有助于节约时间、减少成本，但对于那些未能通过环评审批的少数项目而言，则是做了许多无用功。^{〔19〕}

在原先的串联审批中，环评审批是一个独立的程序，并构成建设项目的其他许可的前提。这就形成了一个多阶段行政程序，每一个行政行为都是独立的，但也是有关联的。在这种程序中，由于各个行政行为之间存在关联，有时由于耗费的时间较长而出现超过起诉期限的行政行为，如何审查这些行政行为会成为一个棘手的实践问题。在“沈某贤等 182 人诉北京市规划委员会颁发建设工程规划许可证纠纷案”中，计划部门先作出了项目的批准，接着规划委员会核定建设项目设计书，城乡建设委员会下达建设项目施工计划通知书，规划委员会颁发建设工程规划许可证，最后环保局核发项目环境影响报告表。法院认为，被告规划委员会在审批该项目的建设工程规划许可证时，应当审查第三人是否已取得了环境影响报告书。最终，法院撤销了建设工程规划许可证。^{〔20〕}

在改作并联审批之后，环评审批虽然仍是独立的行政行为，仍可对项目建设行为产生阻止作用，但在法律上已与其他许可决定没有了关联性。在利害关系人针对环评审批提起行政诉讼时，法院可按照行政行为正常审查。一旦环评审批被法院撤销，整个项目的建设仍要停止，并在实质上也停止了其他许可决定的效力。

（三）多阶段行政行为中的环评审批

我国环评审批的做法独树一帜，显示出对环境保护的高度重视，也与整个环评制度的构造密切相关。这种特色可经由比较进一步彰显。

日本的环境评价实行建设单位主义，即由建设单位实施环评，其环评报告无须行政机关批准。采用建设单位主义主要有两个理由：其一，让项目实施者来负担是适当的；其二，项目实施者最熟悉项目，由其评价项目的环境影响，容易将评价结果反映到项目计划中。现实中，建设单位自身无法从事专门作业，很多都委托环境顾问完成环评。但委托的性质是民事契约，对于受托方并没有法的约束。^{〔21〕} 根据日本《环境影响评价法》（1997 年法律第 81 号，多次修改）的规定，建设单位的环评过程大致如下：第一，项目人在项目位置、规模等的探讨阶段对环境保护应予适当考虑的事项进行探讨，努力听取国民、地方公共团体等的意见，总结其结果，作成“计划阶段环境考虑书”（对于未达一定规模的项目可任意实施这些程序）。第二，实施环评的项目人作

〔19〕 有学者指出，这种改革有可能在事实上被理解为弱化甚至否定了我国环评法此前一直坚持的、应当在较早阶段即启动环评的要求，并由此掏空环评制度的事先预防功能。只有先进行环评，才有可能在较早阶段发现可能的环境危害，而只有在较早阶段即发现可能的危害，才有可能实施“事先的”预防。即使环评审批与项目许可在程序上不再“串联”，环评亦应当尽早进行。参见金自宁：《中国环境风险规制的法理与方法——以环评为中心的考察》，北京大学出版社 2022 年版，第 52-53 页。

〔20〕 参见《沈希贤等 182 人诉北京市规划委员会颁发建设工程规划许可证纠纷案》，载《最高人民法院公报》2004 年第 3 期，第 40-43 页。

〔21〕 北村喜宣『環境法（第 2 版）』（弘文堂，2013 年）308-310 頁参照。

成“方法书”，记载环境影响的调查、预测、评价的方法等，听取国民、地方公共团体等的意见。第三，项目人根据其结果，开展项目环境影响的调查、预测、评价，探讨环境保护措施，作成记载其结果的“准备书”，再度听取国民、地方公共团体等的意见。在此基础上重新认识准备书的内容，作成“评价书”。第四，项目人将作成的评价书交付项目主管机关。环境大臣向项目主管机关陈述环境保护角度的意见。项目主管机关在考虑之后向项目人陈述意见。第五，项目人根据其意见确定评价书。项目主管机关在许可认可之际，审查评价书等的环境保护是否得到适当考虑。项目人根据评价书采取环境保护措施、实施项目。第六，项目人就工程中实施的事后调查、根据由此判明的环境状况所采取的环境保护对策、效果不确定的环境保护对策的状况等，在项目终了后汇总为“报告书”，向项目主管机关报告并予以公布。

所以，在日本的环评程序制度框架下，就不存在环评审批否决制。许可机关在许可时要审查项目人是否适当考虑了环境影响评价书中的环境保护问题，环评是许可标准之一，或者是与许可标准平行的环境考虑审查要件。这种做法也被称作环评参考制。这种做法的好处在于，将我国的多阶段行政程序转换为多阶段行政行为。对于项目人来说，希望获得的是项目许可，环保等其他事项只是其获得项目许可的前提条件。其中，只存在一个行政行为，即项目许可，征求环保机关的意见等其他行为只是其内部程序。项目人与许可机关之间是外部行政法律关系，而许可机关与环境机关之间就成为内部行政法律关系。可诉的行政行为也只是项目许可。环境部门对项目的环评影响评价书提出意见，固然带有审查的意味，但更多的是帮助修改、促进完善，具有行政指导的属性。项目人认真听取意见，修改评价书的内容、落实评价书的要求，在环境保护问题上就不会被项目许可部门否定。所以，环境部门与项目人之间不是对立的关系，而是友好的关系，环境部门实际上扮演了投资开发友好型的角色。

日本的这种设计也是多数国家的做法。不过，这里令人担忧的是环境能否得到适当保护，换言之，环境部门的意见能否得到充分重视。项目主管行政机关在审查评价书时，“适当考虑”的内容是极为暧昧的，许可的裁量余地较大，完全怠于考虑环境保护也可能只是在例外的情况下违法。理论上说，对于环境保护的审查结果与许可基准的审查结果一般应同等对待，以环境基本法的规定为根据，也有重视环境保护审查结果的可能。在日本，也有学者主张，在立法上应效仿美国联邦和加州的做法，承认环评结果具有某种拘束力，事实上制约项目主管行政机关的许可行为。^{〔22〕}在环评参考制之下，环境保护部门不参与建设项目的许可决定，更具中立性，也符合风险评估机关的角色定位。当然，环境保护部门在不同国家的地位是不同的。在环评参考制之下，也可以通过公开环评审查报告、事后调查并公布调查报告等方式，增强对项目许可机关的影响。

四、环评审批的合法性

在我国，建设单位须向生态环境主管部门提交环评报告，得到批准后才能实施项目建设。环

〔22〕 大塚直『環境法（第3版）』（有斐閣，2013年）270-271頁參照。

评审批是一种行政行为，自然要符合一般行政行为的合法要件，主要包括主体合法、权限合法、程序合法、形式合法等。这里仅对其常出问题的程序要件和内容要件展开分析。

（一）参与程序和环评审批的合法性

环评审批是一种与生态环境保护相关的行政决定，因而，应当允许社会参与。但需要明确的问题是，什么情况下参与、参与什么、为什么能参与、什么情况下不存在参与的问题。如前所述，我国对于环评审批程序只是在部门规章的层面上要求为公众参与提供机会。2006年原环保总局制定了《环境影响评价公众参与暂行办法》，2018年生态环境部制定了《环境影响评价公众参与办法》，两者均在审批环节设置了公众参与程序。但这里只设想了公众或专家的参与，而忽略了另一类人员的参与，即利害关系人的参与。

1. 利害关系人的参与

所谓利害关系人，是指合法权益将受到建设项目建设和运行影响的人，生态环境主管部门在审批环评报告后，利害关系人的合法权益将在事实上受到建设项目的侵害。利害关系人参与环评程序，目的在于维护自己相对于建设项目的合法权益。

在“夏某官等4人诉东台市环境保护局环评行政许可案”中，四季辉煌沐浴广场为新建洗浴服务项目，委托编制了环境影响报告表，市环保局作出同意的审批意见。但夏某官等4人的住宅与四季辉煌沐浴广场上下相邻，他们认为，市环保局未征询公众意见，即作出审批，侵犯了其合法权益，故请求法院撤销该审批意见。被告认为，本案洗浴服务项目应为编制环境影响报告表的建设项目，不属于应当开展公众参与和举行听证的建设项目。一审东台市人民法院认为，《行政许可法》第47条规定“行政许可直接涉及申请人与他人之间重大利益关系的，行政机关在作出行政许可决定前，应当告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利……”。对何谓“重大利益关系”，我国现行法律、法规、规章以及司法解释虽无具体规定，但涉及民生利益的问题，不应排除在“重大利益关系”之外。本案原告夏某官等4人的住宅与第三人四季辉煌沐浴广场相邻。第三人新建的洗浴项目投入运营后所产生的潮湿及热、噪声污染等，不能排除对原告的生活造成重大影响的可能，被告在作出审批意见前应当告知4名原告享有听证的权利，其未告知即径行作出审批意见，违反法定程序，遂判决撤销该审批意见。^{〔23〕}针对《行政许可法》与《环境影响评价法》的关系，二审盐城市中级人民法院认为：《环境影响评价法》第22条对建设项目环境影响评价文件的审批部门、审批权限和审批决定时限等问题作了明确规定，对审批部门行政许可的具体程序没有作出规定。但是，《行政许可法》对行政许可的设定和实施程序提出明确要求。本案被诉行政行为属于涉及建设项目环境影响评价的行政许可行为，应当按照《行政许可法》规定的程序进行审批。夏某官等4个家庭作为与本案审批项目直接相邻的利害关系人，应当认定与审批项目存在重大利益关系。环保机关在审查和作出这类事关民生权益的行政许可时，应当告知夏某官等人享有陈述、申辩和听证的权利，并听取其意见。^{〔24〕}

其中，生态环境主管部门实施的审批程序也是通常的第二类建设项目环评审批程序。虽然

〔23〕 参见江苏省东台市人民法院（2013）东行初字第0060号行政判决书。

〔24〕 参见江苏省盐城市中级人民法院（2014）盐环行终字第0002号行政判决书。本案系人民法院环境保护行政案件十大案例之九。参见《人民法院环境保护行政案件十大案例》，载《人民法院报》2014年12月21日，第3版。

《环境影响评价法》自身没有规定建设项目环评审批的参与程序，但环评审批是一种行政许可，是行政许可就应当遵守《行政许可法》的法定程序。在《环境影响评价法》没有作出特别规定的情况下，适用《行政许可法》的一般规定。一审二审法院据此为建设项目环评审批增加了听取意见程序，并视其为法定程序。这一要求应当对于第一类建设项目和第二类建设项目的环评审批一体适用。

与食品安全风险评估相比，利害关系人的参与也是环评的一个特色。食品安全风险评估通常并不针对特定的主体，而只是针对特定问题的食品展开评估，其评估结果普遍适用，具有一般性。故而，食品安全风险评估具有更强的客观性面向，一般也不存在利害关系人的参与问题。

2. 公众参与

利害关系人的参与是基于维护自身合法权益的需要，其程序属于正当程序或权利保障型参与程序。而公众和专家的参与则是基于一般监督、专业理性而促进行政决定更具科学性、妥当性和合理性，其程序属于公众参与或听取意见型参与程序，是民主制度的补充。两种类型的参与在参与的根据、方式、效果上均有不同。^{〔25〕}

我国的公众参与主要限于编制第一类项目的环境影响报告书，其他类别则属于任意性公众参与。即便是在强制性的公众参与程序中，在法律的层面上，也只有在编制环境影响报告书的环节才需要听取意见，其他的公开、听取意见则属于部门规章确定的程序。环评活动具有很强的专业技术性，但并不因此就不需要接受监督。在划定评价范围、确定评价重点、选取评价方法等方面具有一定的裁量性，允许可能的利害相关者陈述意见，有助于维护其一般性合法权益，提升评价结果的可接受性和妥当性。专业技术人员之间对于同一个问题也会存在不同的认识，也许各自只是把握了风险的某一方面特性，允许公众参与，有助于信息的充分化和分析的科学化。

公众参与对行政机关的拘束效果并不明显，法院对这一程序的审查也相对较弱。法院对环评审批中的公众参与通常只作程序性审查，而鲜有对生态环境主管部门是否考虑了公众意见、考虑是否妥当等进行审查。相对而言，程序瑕疵比较容易被发现，并为一般人所感知，故而，纯粹的程序性审查只是一种较低强度的审查。实践中，为了加快城市化建设进程，有的环保部门可能将编制环评报告与审批程序混合进行，以达到节约时间的目的。在“卢某等 204 人诉杭州市萧山区环境保护局环保行政许可案”中，杭州萧山城市建设投资公司（以下简称“城投公司”）因涉案风情大道改造及南伸项目建设需要，委托浙江省工业环保设计院（以下简称“省环保设计院”）对该项目进行环境影响评价。在涉案环评报告书编制过程中，城投公司进行了两次公示，省环保设计院进行了公众调查。2012 年 4 月 20 日，萧山区环境保护局与城投公司、省环保设计院和邀请的专家召开涉案项目环境影响报告书技术评审会并形成评审意见。其后经公示、召开技术复审评审会，形成复审意见。6 月 28 日，城投公司向萧山区环境保护局报送环评报告书。同日萧山区环境保护局作出审查意见，同意该项目在萧山规划许可的区域内实施。卢某等 204 人认为，案涉项目建设将对其居住环境造成不利影响，遂诉请法院撤销行政许可行为。杭州市萧山区人民法院

〔25〕 参见王贵松：《论风险行政的参与程序》，载《法学论坛》2026 年第 3 期，第 47-48 页。

认为：被告于同日即作出审查意见，对案涉环评报告书予以批准，其行为明显违反《浙江省建设项目环境保护管理办法》第22条关于环评审批行政机关在审批环节应进行公示和公众调查的相关规定，严重违法法定程序。据此，判决撤销被告的审查意见。^{〔26〕} 本案中，在环评报告书尚未形成时，环境保护局就已介入，其时所作公示与收到环评报告书之后的公示并不相同，公众所获得的信息并不相同。

在“正文花园业委会、乾阳佳园业委会诉上海市环保局不服环评报告审批决定案”中，2012年5月14日，上海市规划和国土资源管理局向国网上海市电力公司核发了500kV虹杨输变电工程《建设项目选址意见书》。10月22日，市环保局经委托上海市环境科学研究院技术评估、组织召开专家咨询会、公示等程序之后，同意项目建设。杨浦区正文花园（二期）业委会、乾阳佳园业委会认为，居民小区附近不应建高压变电站项目，被告不考虑建设项目对居民的实际影响而作出审批系违法，申请行政复议后提起行政诉讼。原告在诉讼中主张，被告审批过程中不应以专家咨询会替代听证会、论证会、座谈会等公众参与，电力公司在编制环评报告过程中，公众参与不符合法定要求。上海市黄浦区人民法院认为：根据《环境影响评价公众参与暂行办法》规定，环保部门在环评审批过程中可以通过咨询专家意见的方式开展公众参与，故被告的公众参与活动与法不悖。对于环评过程中的公众参与问题，环评报告对180份调查问卷的发放和分布、公众参与信息公示等均有明确记载，并附录了公众意见采纳或不采纳的说明。因此，环评文件编制过程中公众参与活动的开展符合法律、法规的要求。^{〔27〕} 这一判决不仅指出环评审批程序中有过公众参与，还进一步指出了有过什么样的公众参与、行政机关是如何处理公众意见的。这已经具有过程性审查的要素，即审查了有无权衡，相较于纯粹的程序性审查有严格之处，只是没有就各种意见的轻重权衡作出审查。

（二）环评内容和环评审批的合法性

环评报告是行政机关环评审查的对象，如果环评报告的内容及其形成方法违法或不符合相关标准，环评审批也就相应地违法。对此，司法有必要展开审查，但审查强度又不宜过高。司法审查的必要性在于环评审批的行政许可属性，不能不审查行政许可作出的事实基础；无法高强度审查的缘由在于环评的专业性和预测的不确定性。

法院审查的是生态环境主管部门的环评审批行为及其对环评报告的审查，相比一般的行政行为为司法审查更为复杂。在一起关于变电站的环评许可案件中，原告三人主张所涉区域不宜建设变电站、环评方法不科学、建设项目不符合环评许可条件、环评许可违法，请求撤销省环保厅的同意批复。江苏省高级人民法院二审认为，双井变电站系城市公用配套基础设施，根据《城市电力规划规范》规定，在符合条件的情况下可以在风景名胜区、自然保护区和人口稠密区等敏感区域建设此类项目。涉案工程污染物预测排放量和投入运行后的实际排放量均小于或明显小于排放限值，环评符合法定审批条件。110千伏变电站所产生的是极低频场，按世界卫生组织相关准则，

〔26〕 参见《人民法院环境保护行政案件十大案例》，载《人民法院报》2014年12月21日，第3版。本案系人民法院环境保护行政案件十大案例之四。

〔27〕 参见《人民法院环境保护行政案件十大案例》，载《人民法院报》2014年12月21日，第3版。本案系人民法院环境保护行政案件十大案例之十。

极低频场对环境可能造成轻度环境影响，但影响有限且可控。^{〔28〕}

在“周某、张某波诉环境保护部环评批复案”中，2012年11月，原环境保护部受理了京沈铁路客运专线（京冀）公司筹备组等单位提交的京沈高铁项目环境影响评价申请，并委托原环境保护部环境工程评估中心进行技术评估。其后，原环境保护部公示了该项目环评文件，并根据利害关系人申请组织了听证会。2013年12月，原环境保护部作出环评批复并在其网站上公示。周某、张某波的房屋位于该项目星火站至五环路段，其因噪声影响等理由不服上述批复申请行政复议，在复议维持后诉至法院，请求撤销原环境保护部的上述批复。北京市第一中级人民法院认为，评价单位根据《环境影响评价技术导则》要求，综合考虑评价范围内环境噪声现状等因素，认为涉案项目噪声防治未违反上述导则要求。被告根据《城市环境振动标准》并参考《环境影响评价技术导则》的规定，认为涉案项目环境振动评价意见并无不当。^{〔29〕}法院在审查了环评审批程序之后，针对原告所提出的环评范围、技术标准等问题一一作出审查。最高人民法院在公布该案时所作的“典型意义”评析颇堪琢磨，很大程度上反映了这一类案件的最小强度审查及其理由：“该项目环评内容大多涉及技术问题。本案中，人民法院……对于环评内容则着重对环评采用的标准是否符合国家强制性规定，是否存在明显不合理等情形进行审查。对于环评涉及的专业性、技术性问题，则尊重行政机关基于专业性的裁量所作的判断与选择，既有力监督了行政机关依法行使职权，也准确把握了司法审查的范围和界限。”^{〔30〕}

五、结语：风险评估的适当定位

《生态环境法典》进一步整合和深化了生态环境影响评价制度，将生态环境影响评价提升为生态环境治理中的基础性风险预防工具，这对于生态环境治理具有重要的积极意义。环评审批镶嵌于整个环评制度的构造之中，塑造了中国环评制度的特色。我国的环评报告由建设单位编制，但建设单位并不能由此就按照环评报告实施建设，而须将环评报告提交生态环境主管部门审查批准。这就让环评审批成为一种许可行为，未经批准或审查未能通过，自然不能没有环评报告就实施项目建设。于是，就有了环评审批的否决制。环评审批是一种行政行为，其行为的性质和内容决定了该行为的参与程序要求，决定了环评内容及其方法的可审查性。

综合比较而言，在各种法的关系中，风险评估有不同的类型、地位和要求。

第一，在风险评估机关与风险评估技术单位的关系上，存在作为内部程序的风险评估与作为内外协作程序的风险评估。从行政过程来看，风险评估是风险评估行政机关主导完成的。但具体的风险评估工作可能是由风险评估机关组织风险评估专家委员会完成的，也可能是外部组织完成、再由风险评估机关审查的，前者是纯粹的行政内部程序，后者则是一个内外协作、联动的程

〔28〕 参见《人民法院环境保护行政案件十大案例（第二批）》，载《人民法院报》2016年3月31日，第3版。本案系第二批人民法院环境保护行政案件十大案例之四。

〔29〕 参见北京市第一中级人民法院（2014）一中行初字第10172号行政判决书。

〔30〕 《人民法院环境保护行政案件十大案例（第二批）》，载《人民法院报》2016年3月31日，第3版。本案系第二批人民法院环境保护行政案件十大案例之八。

序。如果风险评估选取内部程序的做法,虽然风险评估机关也有对风险评估技术单位的评估活动进行审查的必要性,但只是过程性审查,对技术单位的评估结果要高度尊重。如果风险评估选取内外协作的程序,则风险评估机关应当对风险评估技术单位的评估进行技术审查、批准。因为风险评估机关自身往往不具备技术审查的条件,也需要指令或委托专业技术审查,这时其实是专业对专业的审查评判,故而没有高度尊重的必要。

第二,在风险评估机关与公众的关系上,存在自体性风险评估与关联性风险评估。自体性风险评估是指风险评估依靠技术测评来完成对一般风险问题的评估,例如食品安全风险评估,当然,这仍然无法达到技术的纯粹性,因为其评估的前提标准仍然包含社会因素。而关联性风险评估是指针对特定风险设施的安全性及其对周边的影响等开展风险评估,这种风险评估不仅要依靠技术,还要考虑外部环境,需要对政治、经济、文化因素进行权衡,例如生态环境影响评价。自体性风险评估虽然具有行政性,但技术性判断成分较高,因而对公众参与的需求较低,公众只能对其前提、过程等进行外部监督。而关联性风险评估不仅具有行政性,还带有一定的政策性、价值性,故而要求有公众参与,公众不仅可以进行过程性监督,还可以为提高评估的合理性而发表意见。另外,它针对特定风险设施展开,还有可能存在利害关系人参与的问题。食品安全风险评估制度也有类似的构造,卫生部门组织风险评估专家委员会展开评估,评估结果具有权威性,会成为后续食品安全监管活动的科学依据。但该活动也要听取专家、相关团体的意见,在针对特定产品开展评估时也应当听取利害关系人的意见。

第三,在风险评估机关与风险管理机关的关系上,有一体型风险评估与分离型风险评估。一体型风险评估是指由风险管理机关实施风险评估,环境影响评估就属于这一类型;而分离型风险评估是指由不同于风险管理机关的行政机关负责风险评估,我国的食品安全风险评估就属于这一类型。当然,分离型风险评估既有实行风险管理机关内部职能分离的做法,也有实行外部机关分离的做法。^[31] 区分风险评估机关与风险管理机关有助于明确各自的角色定位,而分离与否则主要取决于科技人员在风险管理机关有无独立性。

第四,在风险评估机关与项目主管机关的关系上,存在多阶段行政程序中的风险评估与多阶段行政行为中的风险评估。产业振兴与安全管理应当分离,风险评估机关与项目主管机关不应一体化。风险评估在多阶段行政程序中是一个独立的行政行为,在多阶段行政行为中则是对外行政行为的内在环节之一。前者的风险评估具有很高的权威性,而后者风险评估虽然只是行政行为的一个环节或者一个考虑因素,但未必就不能发挥风险评估的作用,仍可借由公开风险评估结果等方式加强对风险管理机关决定的约束。

风险评估涉及风险评估机关、风险管理机关、项目主管机关等多种行政机关相互之间的关系,也涉及与风险评估对象(风险设施)、风险评估技术单位以及社会公众之间的关系,存在相对复杂而多样的考虑因素。但也正因为如此,风险评估可以形成不同的制度组合,为各个专门领域的风险治理提供专业技术性的支持。在不同的制度背景下,可以考虑风险评估对象(一般风险问题还是特定风险设施),风险评估机关的独立性、地位及配套制度的可能配置情况等因素,选

[31] 参见王贵松:《风险行政的组织法构造》,载《法商研究》2016年第6期,第16-18页。

择不同的类型组合，确定风险评估的程序，赋予风险评估不同的效果，如此才能适当发挥风险评估在国家治理中的功能。风险评估作为一种治理工具，不仅可以为国家提供科学技术上的专业意见支持，同时也不可避免地具有行政性和政策性的因素，行政机关在确定风险评估的事项、范围、方法、标准等方面存在一定的裁量权。国家治理应当充分利用风险评估的工具，充分尊重风险评估的专业性，并在行政性上允许利害关系人和社会参与，接受司法审查和公众监督。

Abstract: Risk assessment organized, implemented, reviewed or approved by the state is part of risk administration. The environmental impact assessment (EIA) system is China's earliest risk assessment system with distinct Chinese characteristics. Project EIA is conducted by the construction unit, and the EIA report is reviewed and approved by environmental protection departments. Projects shall not be constructed without such review or if the review results in disapproval. It is within this institutional framework that EIA approval obtains its veto power. However, if the risk assessment itself is organized and completed by administrative organs, the issue of approval does not arise; instead, the risk assessment authorities should highly respect the evaluations made by technical units and take actions based on the risk assessment results. As a means of administrative management, when risk assessment is related to specific risk-prone facilities, it should involve stakeholders. Given that its judgments involve both technical and policy-related elements, risk assessment should also listen to the opinions of experts and the public, and be subject to public supervision.

Key Words: risk assessment, environmental impact assessment, EIA approval system, professional technicality, due process

(责任编辑：张泽宇)