

# 建设项目环评审批许可听证申请如何审查与答复?

◆章圣祥



在建设项目环评审批许可中,有时会收到对建设项目有异议的个人要求举行听证的书面申请,生态环境部门要对其申请内容进行审查,并给予书面答复。基层生态环境部门对此类申请如何审查、如何答复,往往存在不少困惑。笔者从适用情形、审查内容、救济途径等方面,对环评审批中有关听证申请的审查答复要点进行分析。

## 要点一:建设项目环评审批许可听证有哪些适用情形?

建设项目环评审批许可本质属于行政许可,受《行政许可法》调整。依据《行政许可法》第46条、第47条及《环境保护行政许可听证暂行办法》(以下简称《办法》)第5条规定,建设项目环评审批许可听证适用范围有三类。

第一类是按照法律、法规、规章的规定,实施建设项目环评审批许可应当组织听证的。该种情形为依法应当组织听证,需有明确的法律、法规、规章规定,如果没组织,则环评审批许可决定会存在程序违法问题。

第二类是实施涉及公共利益的重大建设项目环评审批许可,生态环境部门认为需要听证的。对这种情形,生态环境部门具有裁量权,并非都要组织听证。第三类是建设项目环评审批许可可直接涉及申请人与他人之间重大利害关系,申请人、利害关系人依法要求听证的。这类情形是本文分析的重点。

## 要点二:建设项目环评审批许可听证申请审查应注意哪些?

首先,生态环境部门要对听证申请

材料进行审查,是否符合《办法》第22条规定要求,包括听证申请人的姓名、住址和申请听证的具体要求、依据、理由等是否齐全,申请材料不齐备的,应当一次性告知听证申请人补正。

其次,建设项目环评审批听证申请往往适用上文第三类情形进行审查,但是生态环境部门还是有必要先自查被申请听证的建设项目是否属于上文前两类情形。

对于上文第三类情形,依据原环境保护部《关于环评审批利害关系人听证资格问题的复函》(环函[2015]152号)规定,位于环境影响评价范围内,但不属于城乡规划主管部门批复的建设项目建设用地范围内的利害关系人,方具有听证申请资格。换句话说,听证申请人如果位于该建设项目环境影响评价范围外,或在环境影响评价范围内但又属于城乡规划主管部门批复的建设项目建设用地范围内,则无听证申请资格。

因此,生态环境部门要结合听证申请理由,有必要对听证申请人住所等位置情况进行核实并持有确凿的证据,以判断听证申请人是否符合上述听证申请人的资格条件。

## 要点三:不予受理听证申请的答复,是否有必要告知救济途径?

经审查,排除依法应当组织听证情形以外,对于不具听证资格的申请人,生态环境部门应按《办法》第24条规定,将不予受理听证申请的答复书面告知申请人。那么,在书面答复里,有无必要告知当事人行政复议或行政诉讼的救济途径呢?

《行政许可法》第7条规定,“公民、法人或者其他组织对行政机关实施行政许可,享有陈述权、申辩权;有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼”,也就是说,对行政许可决定这一具体行政行为不服,可以提起行政复议或行政诉讼。

从《行政许可法》条文章节结构来看,听证属于行政许可实施中的具体程序。《行政许可法》第48条第2款规定,“行政机关应当根据听证笔录,作出行政

许可决定。”由此可见,听证是行政机关作出行政许可决定前听取利害关系人意见建议,为最终行政许可决定提供依据的一个环节。

当事人之所以申请听证,是因为该行政许可决定会直接涉及当事人的重大利益关系,影响其合法权益。但听证程序并非最终的行政许可决定,无论是不予受理听证申请,还是受理听证申请,都尚未直接涉及当事人的权利义务、尚未直接影响当事人的合法权益。对听证程序的审查,应纳入行政许可行为的合法性审查范围。

因此,笔者认为,听证程序不属于《行政复议法》第2条“公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益的,可以提出行政复议申请”规定的行政复议范围,不予受理听证申请的答复并非可复议的行政行为。

《行政诉讼法》第49条规定,当事人向法院提起行政诉讼,须属于人民法院的受案范围。最高人民法院司法指导性文件《关于进一步保护和规范当事人依法行使行政诉权的若干意见》(法发[2017]25号)规定,“当事人针对行政机关未设定其权利义务的重复处理行为、说明性告知行为及过程性行为提起诉讼的,人民法院依法不予立案”。

2018年2月8日起施行的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(法释[2018]1号)第1条第2款第6项规定,“行政机关为作出行政行为而实施的准备、论证、研究、层报、咨询等过程性行为”不属于人民法院行政诉讼的受案范围,且法释[2018]1号解释第163条规定“最高人民法院以前发布的司法解释与本解释不一致的,不再适用”。

综上,笔者认为,不予受理听证申请的答复属于听证程序环节,是行政许可的一个过程性行为,不具有可诉性。

## 要点四:不具听证资格的申请人后续对审批决定提起行政复议或行政诉讼,是否符合受理条件?

按上文阐述,不具听证资格的申请人因其位于环境影响评价范围外,或位

于环境影响评价范围,且又属于城乡规划主管部门批复的建设项目建设用地范围内,其并非建设项目准予环评审批决定的利害关系人。

《行政复议法实施条例》第28条规定了行政复议申请受理的条件,其第2项规定条件为“申请人与具体行政行为有利害关系”。显然,不具听证资格的申请人不符合此项条件,依据《行政复议法》第17条规定,行政复议机关对不符合条件的行政复议申请,决定不予受理并书面告知申请人。当然,申请人对行政复议机关不予受理的决定,依据《行政复议法》第19条规定,可以依法向人民法院提起行政诉讼。

《行政诉讼法》第25条第1款规定“行政行为的相对人以及其他与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织,有权提起诉讼”。法释[2018]1号解释第1条第2款第10项规定,“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”,不属于人民法院行政诉讼的受案范围。

据此,不具听证资格的申请人并非准予建设项目环评审批决定的利害关系人,准予建设项目环评审批决定对其权利义务不产生实际影响。

反之言之,对于准予建设项目环评审批许可决定而言,如果建设项目环境影响评价范围外的公民也都可以提起行政诉讼,此方说,位于北京的某建设项目被准予环评审批,全国人民都来提起行政诉讼,这明显违背《行政诉讼法》的立法精神。因此,不具有听证资格的申请人,对准予建设项目环评审批决定也不具有可诉性。

综上,笔者认为,生态环境部门对于建设项目环评审批听证申请应当认真审查,核实申请人是否具有听证资格,并掌握确凿证据。对于不具备听证资格的申请人不予受理听证并书面告知,不予听证申请的答复不具有可诉性和可救济性。不具听证资格的申请人对准予建设项目环评审批决定提起行政复议或行政诉讼,不符合行政复议受理条件,也不属行政诉讼的受案范围。

作者单位:浙江省嘉兴市生态环境局平湖分局

## 《环境保护综合名录》系列解读

◆孙伟善

新世纪以来,石化行业作为我国支柱产业、经济命脉,为国民经济提供能源和基本原料,但是石化行业也存在污染和环境风险问题,“两高一资”行业和产品的快速发展和大量出口给我国带来诸多资源环境问题,而且从我国国际产业链分工和我国所处发展阶段来看,我国工业发展的速度和规模仍将在较长的一段时间内处于高位,上述问题仍将长期存在。因此,制定“双高”产品名录是精确控制“两高一资”行业和产品的发展出口,优化我国工业产业结构,有效破解我国结构型、压缩型和复合型污染形势,丰富和拓展环境管理手段,有效提升环境管理精细化水平的重要基础技术工作和环保管理制度之一。

石化行业产生的污染物种类、浓度,与其他行业差别不大,也分气、液、固三类,也就是俗称的“三废”,不存在治理难度大小的问题。污染是否严重,直接决定于环保措施是否完善。另外,石化行业所涉及的原料、中间产物、产品、辅料等化学品,很多具有易燃、易爆和有毒、有害等特征,生产过程多处于高温、高压或低温、负压等条件下,一旦发生突发泄漏事故,往往与爆炸、火灾相互引发,且发展迅猛,致使有毒化学品大量外泄,或多点诱发,从点源发展到面源,逸散到大气中、流入水体中。此外,在转移过程或积累过程中,对大气环境、水环境、生态环境和人体健康具有潜在危险性,容易产生环境风险。

## 石化化工行业名录制定具有重要意义

自2007年以来,生态环境部持续开展“双高”产品名录编制工作。截至2019年,发布了11个批次“高污染、高风险”的产品名录,其中涉及石化行业的“双高”产品630种,涉及无机酸制造、无机碱制造、无机盐制造、有机化学原料制造、化学农药制造、涂料制造、合成树脂制造、合成橡胶制造、合成纤维制造等十多个行业。

《环境保护综合名录》(以下简称《综合名录》)的发布,一方面清晰地为企业指明国家限制的“双高”产品、污染工艺,另一方面又为企业指明能够有效减少污染物排放、助力生态环境质量改善的环境保护专用设备。《综合名录》及其相关政策是产品导向型环境政策,是基于对产品从全生命周期进行环境管理的理念而制定的,在我国环境管理中发挥着日益重要的作用。

推动构建环境损害成本合理负担机制。目前,我国还存在较多“双高”产品。这些产品的危害和隐患应付的环境代价尚未完全体现在企业经营成本中。根据新《环境保护法》的要求和规定,生态环境部门将推动和配合国家有关部门抑制“双高”产品的生产和使用,乃至推动这些产品有序退出市场。

引导绿色投资和绿色生产。目前,我国许多环境污染和风险问题都是在投资和生产这些源头环节形成的。“双高”产品综合名录可以引导社会和企业将环保要求融入投资和生产环节的市场决策,限制对“双高”产品的投资和生产,同时鼓励和引导企业投资治污,促进环保产业发展。

带动公众和全社会“绿色消费”。“双高”产品综合名录的发布,有利于公众环境意识的提高,扩大绿色消费倒逼绿色生产;有利于落实新《环境保护法》关于鼓励和引导公民“使用有利于环境保护的产品和再生产品,减少废弃物的产生”等有关规定;有利于生态环境部门配合有关部门,开展将有关“双高”产品纳入消费税征收范围的研究工作。

为相关政策的制定和落实提供平台。结合各经济部门的政策特点和需求,提出细化的、更具针对性和可操作性的系列政策建议。紧密围绕环境保护重点工作扩大《综合名录》的覆盖面,兼顾总量减排、质量改善、风险防范,体现更为严格的环境管理导向与趋势,进一步提升名录制定与应用公开化与信息化程度,为公众参与、监督《综合名录》及其相关应用政策的制定和落实提供平台。

为经济政策实施提供了基础。《综合名录》成为生态环保领域的基础性工作,成为环境保护服务和引领综合决策的固定平台

# 有效遏制「双高」产品生产,引导石化行业绿色发展

与渠道。400多种“双高”产品被财政部列入《取消出口退税的商品目录》,也被商务部列入《禁止加工贸易的商品目录》;高污染的电池、VOCs含量高的溶剂型涂料产品被加征消费税;近200个条目被列入《产业结构调整指导目录(2019年本)》中的限制类和淘汰类;《综合名录》成果也直接应用在绿色信贷、绿色保险等领域。

## 强化石化行业名录制定应用和相关环境经济政策的建议

“十三五”以来,面对国内外的复杂形势和环境,石油和化工行业以习近平生态文明思想为指导,深入贯彻落实国务院发布的《促进石化产业调结构促转型增效益指导意见》,坚持推进结构调整、淘汰落后产能、坚持行业绿色发展。

为更好地推动清洁生产,建议采取绿色信贷扶持政策。具体做法是对环境友好工艺新建、改建、扩建的企业实行优先贷款、低息贷款和贴息贷款,减轻企业的财务费用负担。

另外,积极实行绿色贸易,严格控制对外贸易中的环境代价;积极推动绿色保险,减轻企业风险和经营负担,提高企业管理水平及防范环境风险的能力,同时降低环境纠纷的交易成本,有效维护公众的环境权益。

作者系中国石油和化学工业联合会副会长

## 吉安出台生态环境违法行为有奖举报实施办法

# 最高奖励20万元

本报讯 江西省吉安市生态环境局、市财政局日前联合印发《吉安生态环境违法行为有奖举报实施办法》(以下简称《办法》),鼓励公众参与打击生态环境违法行为,并依据举报等级和处罚金额的大小,对举报人给予一次性奖励,最高奖励20万元。

《办法》规定,同一案件举报人只能奖励一次,不得重复奖励。对同一违法行为多人举报的,按受理时间奖励最先举报者。两人及以上联名举报同一案

件的,按照一案进行奖励,由登记的联系人领取奖金,奖金由举报人自行分配。

《办法》明确,各地生态环境部门应公开本行政区域举报方式、途径和相关要求,主动做好宣传工作;指定专门的举报受理机构,由专人实施举报奖励,并严格为举报人保密。未经举报人同意,不得以任何方式将举报人姓名、身份、居住地及举报情况公开,或泄露给被举报单位和其他无关人员。

刘茂林

## 安吉发出全国首张《森林资源保护督促令》

### 责令履行生态义务,强制偿还“生态债务”

本报记者朱智翔 通讯员李世超 林贤飞湖州报道 浙江省湖州市安吉县人民法院近日向毁林种茶后未履行补植义务的孙某某发出首份《森林资源保护督促令》,以司法强制力督促其在60日内履行生态义务。孙某某也因毁林种茶破坏生态资源成为全国首个《森林资源保护督促令》“接令者”。

森林资源保护督促令,是在主管部门作出行政处罚后,森林资源损害主体未全面履行义务,又尚未触犯刑律,法院依据申请,对资源损害主体作出限时履行义务的司法强制命令。督促令适用于进行开垦、采石、采砂、采土等造成林木毁坏,在幼林地砍柴、毁苗、放牧造成林木毁坏,盗伐、滥伐林木,因失火造成森林资源毁坏等违法行为。

去年10月,孙某某为消除林木对茶叶生产的影响,擅自使用电钻对茶园里的松树进行打眼并灌注农药,导致8株松木

枯死。尽管孙某某被依法处以行政处罚,要求其补种树木16株并处毁环林木价值754元的罚款,但他一直未履行补植义务。

为督促孙某某尽快履行义务、植树复绿,安吉县自然资源和规划局向法院申请《森林资源保护督促令》,法院依法审查后裁定予以准许,责令孙某某60日内在毁林原地点完成生态修复补植,培育成活率须达到85%以上。孙某某当庭接受督促令,并答应完成生态修复补植。

“《森林资源保护督促令》的实施,为森林资源编起了‘刑外’司法保护网,填补了如何督促毁环森林资源但依法不构成犯罪的违法行为人补植复绿的空白,为破坏生态资源违法行为提供了有效预防和打击手段。”安吉法院相关负责人表示,同时也为贯彻“保护优先、预防为主、综合治理、损害担责”的恢复性司法理念作了有益实践。

## 门源设立生态保护公益诉讼检察联络站

### 拓宽案源渠道,确保及时有效开展工作

本报讯 青海省海北藏族自治州门源回族自治县人民检察院近日在祁连山国家森林公园核心区寺沟、一棵树、硫磺沟3处林业管护站设立“生态保护公益诉讼检察联络站”,聘请14名护林人员担任“生态保护公益诉讼检察工作联络员”。

祁连山国家森林公园是我国生物多样性保护的重要区域,公园内生系统独特,水资源充沛,草地和森林广袤,野生动物资源丰富。寺沟、一棵树、硫磺沟管护站是祁连山国家森林公园核心区的重要管护站,设立检察联络站有利于开展检察公益诉讼宣

传和拓宽案源渠道,对破坏生态环境资源的违法行为,能够及时有效地开展公益诉讼检察工作。

接下来,门源县人民检察院、浩门林场等单位进一步加强协调联动,充分发挥“生态保护公益诉讼检察联络站”职能,在坚持依法履职、优势互补、源头预防、协作共赢的原则下,完善信息共享,建立案件线索双向移送机制,通过开展联合专项行动等,督促相关部门依法履职,严惩破坏生态环境领域的违法犯罪行为,形成生态环境保护工作合力。

夏连琪 刘红



图为学员模拟现场执法检查 and 制作记录文书。

广西壮族自治区生态环境厅供图

## 广西开展生态环境执法业务培训

◆韦夏妮 陈霞

2021年广西壮族自治区生态环境监察业务培训班日前在柳州市委党校开班。此次培训,旨在进一步加强生态环境执法队伍建设,推动生态环境执法科学化、规范化、高效化。

广西壮族自治区生态环境厅执法局负责人在开班仪式上强调,面对生态环境执法新机遇、新挑战,执法人员必须不断加强培训学习,丰富知识储备,全面提升自身的综合素质。

课堂教学,求真务实。培训紧密围绕2021年全国生态环境保护执法大练兵活动内容,邀请全国执法尖兵以及环境法专业律师进行授课,讲师结合丰富的实务经验和案例分析,对新《行政处罚法》、城市垃圾填埋场和城市污水处理厂等行业的执法检查要点进行答疑。

专题研讨,头脑风暴。引入结构化研讨培训方式,激发学员创新性思维。讲师以饮用水源地执法要点、造纸业执法要点、生态环境执法创新等为课题,引导学员头脑风暴,分阶段、多角度地参与研讨,制作思维导图达成共识解决问题。大部分学员表示,第一次体验这种新的学习形式,区别于传统的“你说我听”培训方式,能激发

学习积极性,课堂的氛围活泼热烈,很有意思,同时也加强了与其他学员的沟通和交流,收获很大。

实战比武,预热练兵。针对执法人员可能存在的不会查、不敢查、不会办案、办案质量不高等问题,设置城市垃圾填埋场、城市污水处理厂现场执法检查课程。通过评比执法记录案卷,检验学员掌握各类法律法规、规章制度以及执法监管的核心知识情况,营造比武氛围。

近年来,广西注重加强执法业务实战化培训,从本地执法实际出发,通过全员轮训、现场教学、比武竞赛等形式,进一步提高执法人员现场检查 and 办案能力,推进执法队伍专业化建设。自2016年参加全国生态环境执法大练兵活动以来,广西生态环境执法队伍先后有13名个人获得“表现突出个人”称号。2020年,首次有3家单位获得“表现突出集体”荣誉。

本期培训班由广西壮族自治区生态环境厅联合西尔环境教育举办,为期5天,广西14个地市生态环境执法部门约100名生态环境执法骨干通过聆听专家讲课、参与结构化研讨、现场执法实训、专家点评、案卷评查等多种方式,接受了一场别开生面、多维度的执法培训。