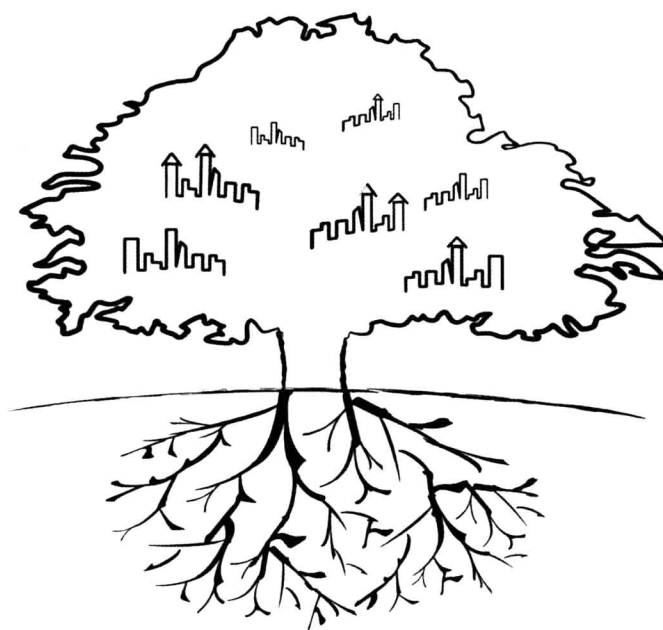


宋欣
著

Study of the Legal System of
Transboundary Environmental
Impact Assessment

跨界环境影响 评价制度研究

本书综合评价了
现有跨界环境影响评
价的国际文件，建设
性地提出完善跨界环
境影响评价制度的意
见，呼吁建立跨界环
境影响评价信息交流
平台，创新性地探讨
了构建跨界环境影响
评价全球性框架公约
的可能，并提出了从
全球性框架公约、区
域性跨界环境影响评
价公约和国内环境影
响评价法规三个层面
构建跨界环境影响评
价制度的观点。



中国海洋大学出版社
CHINA OCEAN UNIVERSITY PRESS

跨界环境影响评价制度研究

宋 欣 著

中国海洋大学出版社

• 青 岛 •

图书在版编目(CIP)数据

跨界环境影响评价制度研究/宋欣著. —青岛:
中国海洋大学出版社, 2011. 7
ISBN 978-7-81125-286-6

I. ①跨… II. ①宋… III. ①环境影响—评价—制度—研究—世界 IV. ①X820.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 101532 号

出版发行	中国海洋大学出版社	
社 址	青岛市香港东路 23 号	邮政编码 266071
出 版 人	杨立敏	
网 址	http://www.ouc-press.com	
电子信箱	dengzhike@sohu.com	
订购电话	0532-82032573(传真)	
责任编辑	邓志科	电 话 0532-85901040
印 制	日照报业印刷有限公司	
版 次	2011 年 11 月第 1 版	
印 次	2011 年 11 月第 1 次印刷	
成品尺寸	170 mm×230 mm	
印 张	12.25	
字 数	160 千字	
定 价	23.00 元	

前 言

环境影响评价制度在今天已经不仅仅是任何一个国家的国内制度或者做法而已,环境法的特殊性要求各国政府采用特别的法律手段满足保护和保全环境的需要,而环境影响评价是其中一项重要的法律手段。然而,跨界环境影响评价的特殊性导致在该制度的构建过程中,面临不同于国内环评的障碍,各国利益的角逐也是跨界环境影响评价制度面临的重大挑战之一。在分析当前跨界环境影响评价制度缺陷的同时,寻求不同背景下对缺陷的弥补措施,并试图建立一个较为完善的跨界环境影响评价制度框架和实施机制已成为国际社会当下亟须解决的问题。

国内法律中的环境影响评价制度存在多样性的特点,这是发展统一环境影响评价程序的巨大挑战之一。国家间跨界环境影响评价通常以国际条约作为参考,采取国内环境影响评价程序实施。由于各国对该程序的细节存在认识上和实施过程中的冲突,因此给跨界环境影响评价的开展带来了很大的困难。一个国家在使用本国环境影响评价制度开展跨界环境影响评价时,无论在环评内容还是环评执行者上,都有可能使受影响国不认可,并产生纠纷。即便是双方有相关国



际文件作为参考,由于文件不具备强制性,且受影响国仅仅有提出意见的权利,起源国并没有义务采纳受影响国的意见,也没有义务按照国际文件的要求开展环境影响评价,导致环境影响评价的制定难以发挥其应有的作用。

除了国家间的跨界环境问题,还存在诸多如极地区和公海范围内等全球公域地区,在这些区域中,环境影响评价制度通常是由周边各国通过参与有关环境保护的国际法律协议来进行的,即便有条约要求各国在该特定区域内实施跨界环评,但对实施的结果和过程并没有强制性规定,跨界环境影响评价的开展并没有实现其原本的目标。除去极地地区以外的公海区域,并不存在有关跨界环境影响评价的国际文件,各国对各自管辖范围内的领海仅附有国内环境影响评价的义务,不承担产生的跨界环境影响责任。即使是极地地区的跨界环境影响评价,其规定也多集中于指导性的纲要,而各国在本区域开展各类项目也仅依据本国国内法实施环境影响评价,指导性的纲要几乎没有产生“指导”作用。各种指导纲要并没有后续的框架来支持纲要的履行,缺少后续的规范模式,往往形同虚设。

当前跨界环境影响评价发展进程缓慢的原因在于,首先,由于世界经济与科技水平发展不均衡,发展中国家采取与发达国家同样的标准确定跨界环境影响评价的项目和程序不利于发展中国家的可持续发展,尤其是在涉及关系发展中国家民生的项目,这些项目往往影响到发展中国家国民的基本生存、生活问题。此外,发展中国家担心发达国家借口跨界环境影响评价而对本国设置“绿色障碍”,不利于本国经济发展。要解决类似的问题,鼓励全球范围内跨界环境影响评价制度的构建,需要从环境影响评价制度的基础上进行完善,引入共同但有区别的责任原则,并且解决“超国家”跨界环境影响评价制度与国家主权问题。从环境保护领域来看,全球化的发展呈现两种相互制约和相互影响、相生相克的机制。一方面,跨界环境问题的威胁超出了国



家管辖范围,表现为一种全球化的力量;另一方面,各主权国家、国际组织和非政府组织等为了解决跨界的环境问题进行合作,参与和制定有关跨界环境问题的国际性文件,由此构成了国际环境法体系,导致“超国家”的环境治理形成。在跨界环境影响评价制度的构建中,可以参考这种方式完善已有的区域性条约,建立全球性的跨界环境影响评价制度,该制度由全球性的跨界环境影响评价框架公约、跨界环境影响评价区域性立法以及跨界环境影响评价的国内立法构成。除此以外,设置完善的跨界环境影响评价标准与全球化的环境影响评价资料库、加强相关的国际监督机制和完善跨界环境影响评价的国家责任制度同样十分必要。

本书综合评价了现有的跨界环境影响评价的国际文件,建设性地提出了跨界环境影响评价制度的构想,呼吁建立跨界环境影响评价信息交流平台,同时创新性地探讨了跨界环境影响评价的全球性框架公约构建的可能,并从全球性框架公约、区域性跨界环境影响评价公约和国内环境影响评价法规三个层面构建跨界环境影响评价制度。在跨界环境影响评价制度的监督方面,除了肯定缔约方大会的地位以外,还应赋予全球性跨界环境影响评价公约调查委员会和区域性公约调查委员会一定的监督职能,以保障跨界环境影响评价制度的有效开展。

目 次

序言	(1)
一、选题背景与意义	(1)
二、研究状况和文献综述	(4)
三、研究方法和主要内容	(4)
 第一章 国家间跨界环境影响评价制度的现状	(7)
第一节 跨界背景下的环境影响评价公约	(8)
一、跨界背景下的环境影响评价公约的出现	(9)
二、《跨界背景下的环境影响评价公约》在欧洲的实施现状	(10)
三、公约中的战略环境影响评价内容解析	(19)
四、《跨界环境影响评价公约》面临的挑战	(21)
第二节 保护里海海洋环境框架公约中的跨界环境影响评价制 度	(22)
一、里海区域环境介绍	(22)
二、跨界环境影响评价在里海区域中的出现	(24)



三、德黑兰公约的主要内容	(26)
第三节 北欧环境协议中的跨界环境影响评价制度	(30)
一、北欧环境保护公约中的跨界环境影响评价	(30)
二、跨界环境影响评价制度在北欧四国的实践	
——以沃多斯(Vuotos)案为例	(35)
三、总结	(40)
第四节 北美跨界环境影响评价制度建立的障碍与机遇	
.....	(42)
一、北美跨界环境影响评价制度的背景	(42)
二、北美各国的跨界环境影响评价程序	(44)
三、北美双边与三边条约中的跨界环境影响评价	(49)
第五节 从中美洲看发展中国家跨界环境影响评价制度的发展	
.....	(54)
一、中美洲国家背景介绍	(54)
二、中美洲环境影响评价制度的发展	(56)
三、中美洲跨界环境影响评价的开展	(58)
 第二章 国家管辖范围外跨界环境影响评价制度的设立	
——以极地为例	(61)
第一节 北极跨界环境影响评价的实施	(63)
一、北极跨界环境影响评价的源起	(63)
二、北极环境影响评价指导纲要概述	(65)
三、北极跨界环境影响评价制度中存在的问题	(72)
四、北极跨界环境影响评价制度展望	(74)
第二节 南极跨界环境影响评价的发展	(75)
一、南极地区概况	(75)
二、南极条约系统中的环境影响评价	(76)



三、南极环境影响评价系统的主要特点	(80)
四、南极环境影响评价实践	(84)
五、南极环境影响评价案例	(85)
六、南极跨界环境影响评价制度展望	(88)
第三章 跨界环境影响评价制度的习惯法基础	(90)
第一节 防止环境损害原则与跨界环境影响评价	(90)
一、防止环境损害原则兴起与发展	(90)
二、防止环境损害原则在跨界环境影响评价制度中的体现	(92)
第二节 预防原则与跨界环境影响评价	(96)
一、预防原则的基本内涵	(96)
二、预防原则与防止环境损害原则、风险预防原则的区别	(98)
三、环境损害的“显著性”与预防原则在跨界环评中的应用	(101)
第三节 可持续发展原则与跨界环境影响评价制度	(102)
一、可持续发展原则的内涵与地位	(102)
二、可持续发展原则与跨界环境影响评价制度之间的关系	(104)
第四节 国际合作原则与跨界环境影响评价制度	(106)
一、国际合作原则的概念与意义	(107)
二、国际合作原则与跨界环境影响评价制度	(109)
第五节 非歧视原则与跨界环境影响评价制度	(111)
一、非歧视原则的概念与意义	(111)
二、非歧视原则与跨界环境影响评价制度	(113)



第四章 跨界环境影响评价制度发展中的挑战与完善	(115)
第一节 现有国家间跨界环境影响评价制度的缺陷与完善	(116)
一、国家间跨界环境影响评价制度的缺陷	(116)
二、国家间跨界环境影响评价制度的完善	(118)
第二节 现有国家管辖范围外跨界环境影响评价制度的缺陷和 完善	(119)
第三节 跨界环境影响评价制度的基础完善	(121)
一、将共同但有区别的责任原则引入跨界环境影响评价制度	(121)
二、“超国家”跨界环境影响评价制度与国家主权问题	(125)
第四节 跨界环境影响评价制度的构建	(126)
一、全球性跨界环境影响评价制度框架公约的设立	(127)
二、区域性跨界环境影响评价制度的完善	(136)
三、国内跨界环境影响评价制度的完善	(138)
四、跨界环境影响评价制度框架公约监督机制	(139)
结语	(141)
参考文献	(143)
附录	(153)

序 言

一、选题背景与意义

(一)选题背景

《斯德哥尔摩宣言》第 21 条中指出,为了确保国家管辖下的活动不会引起跨界环境损害,国家必须对这些有可能产生潜在跨界不利环境影响的活动作出评价。至此,跨界环境影响评价第一次出现在国际视野中。当前跨界环境影响评价主要集中于国家之间的协定与区域性环境协定中,而跨界环境影响评价的实现通常是通过国内法实施的。国内法中针对跨界环境影响评价的法律规定比实施环境影响评价的国际法规定出现的要早,也往往具有较为直接的作用。如果国内法规制度下的跨界环境影响评价可以给受影响的他国提供足够的信息,并在充分考虑到本国管辖范围外相关国的利益后做出合理的决定,那么各国所承担的国际环境法义务就会相应减少。但现实中的情况是,跨界环境影响评价制度一般是通过国际法



律文件向缔约国施加义务来实现的。尽管这种义务来源于国际性环境法律文件,但从本质上看,这种跨界环境影响评价仍然是缔约国的一种国内法行为,评价的进行遵循的也大多是国内法程序。国际社会既不存在一个有关跨界环境影响评价的具有强制力的国际监督或执行机构,也不存在一个比较统一、详细的有关跨界环境影响评价的国际合作程序。

如果非要强调这种评价的跨界性的话,也许只有这些文件所规定的缔约国负有对他国环境的考虑及相关国际机构提交报告方面的义务能证明这一点。显然这种跨界环境影响评价的国内法色彩目前仍是常态,但它并不是真正国际环境法律意义上的跨界环境影响评价。真正国际环境法意义上的跨界环境影响评价应当是有多个国家参与的、评价过程真正充分考虑对他国环境的影响、并有一套相对成熟的跨界环境影响评价程序来保障的环境影响评价制度。目前来看,由于经济、社会发展的不均衡,各国出于对本国主权问题的顾虑,往往规避跨界环境影响评价的国际性,这就无法实现跨界环境损害的预防。当前南极问题以及欧盟地区的跨界环境影响评价制度建立为国际法中跨界环境影响评价制度的构建提供了优良的范本,如何通过全球、区域、国内三个层面的跨界环境影响评价的协调中组合一个较为完善的跨界环境影响评价制度,充分考虑到世界各国的实际情况和相关国际区域的生态环境与政治特点,实现跨界环境影响评价的目的,应当是跨界环境影响评价制度研究的重中之重。

(二)研究意义

绝大多数环境问题都是伴随着人类的活动所产生的,而随着对自然环境的大规模开发利用,以往采取被动治理人为活动所造成的不利影响已然无法保持生态系统的平衡,环境问题愈演愈烈,这要

求人类在对拟议的各种有可能影响环境人类活动发生之前,对不良影响进行预测和评价,以避免环境悲剧的重演。为此,采取预防原则成为各国环境立法上的共识,环境影响评价作为最有效的事前预防手段,逐步成为促进环境与经济开发可持续发展的综合程序,目的在于促使人类在预期项目、计划以及政策等付诸实施前,充分考虑各种因素,确保经济社会发展与环境保护相协调。从我国当前环境与社会发展态势来看,研究并实施环境影响评价有助于建设节约型社会和环境友好型社会,可有效预防资源的浪费和避免环境的破坏。

由于生态的整体性、系统性和流动性的特点,一国的环境污染极易跨界影响他国,针对这种问题产生了跨界环境影响评价。对可能引起重大跨界环境损害的活动,行为发生国要在其实施拟议活动之前对潜在的跨界环境影响进行预测、评估,并采取适当的预防措施,以期减少或者消除该活动可能对环境产生的重大不利的跨界影响。

本书对于跨界环境影响评价制度的探讨是基于以下两点展开的。

其一,从非环境技术层面分析跨界环境影响评价。跨界环境影响评价技术规范在性质上只是一种指南或准则,在具体案例中,应用于法律层面则是形成环境报告书的过程,而使跨界环境影响评价真实有效的关键就是起法律层面上的应用。

其二,将跨界环境影响评价置于国际环境法视野中。以往从国内法视角解决有关国与国跨界环境影响评价问题存在很多弊端,譬如各国对判断是否开展环评的标准不同、环评程序存在差异、环评结果是否有公信力等等,这些均影响环评的效力,跨界环境影响评价只有作为一项国际法律义务时,才具备实际意义。



二、研究状况和文献综述

当前有关跨界环境影响评价的研究大多集中在环境技术层面,法律层面的研究不够深入。以跨界环境影响评价法为研究中心的中文文献少之又少,论文数量在10篇左右,并且没有相关专著,研究集中于中国在东南亚的跨界环境影响评价和中亚及东北区域的跨界环境损害方面,对全球跨界环评没有综合研究。外文文献较多,但是多集中于对现存跨界环境影响评价的综述上,并且比较杂乱。

本书的资料除了国内外著作外,还有部分素材来自各种区域性国际公约缔约大会的相关文件,联合国引导的各项报告、决议。此外,还包括国际法院与欧盟法院的案例,世界银行、联合国环境规划署等国际组织的官方文件。这些原始素材都均来源于联合国网站及相关国际组织或缔约方会议的网站。本书运用上述素材,采取事实归纳、制度比较、法理分析、概念论证等传统研究方法,首先是讨论跨界环境影响的定义、特征;其次从条约实践、习惯法基础、国家实践三方面探讨国家在跨界环境损害中所承担的环境义务、在实践中存在的缺陷及其原因;最后,本文提出建立框架性公约,而非采取国内法程序实现跨界环评,探讨一个既能保护主权,共同但有区别责任指导,又能实现预防环境损害目标的跨界环境影响评价制度,并指明我国实施跨界环境影响评价对保护边境地区环境的重要性。

三、研究方法和主要内容

(一)研究方法

1. 比较分析法

比较分析法既包括对不同时期的跨界环境影响评价进行比较,还包括对欧盟、北极各国以及中美洲国家等在跨界环境影响评价问



题上的观点及实践进行比较。

2. 系统分析法

系统分析法是力争以全新的视角,在充分收集资料的基础上,定量与定性分析相结合,对跨界环境影响评价法律问题的现实和未来进行深入全面的分析判断,从而得出具有前瞻性、可行性的建议。

3. 综合分析法

与传统法的发展历程和完备的理论体系相比,国际环境法既是对传统部门法的继承,又是对传统部门法的创新。目前,国际环境法无论在理论还是在实践上都尚处于探索、完善的发展阶段。在这一进程中,传统法理论和方法以及环境科学、生态学、环境经济学等相关学科的理论、方法对环境立法和环境法学研究的促进都是巨大的。对环境法的理论加以研究,需要运用综合分析法。

(二)主要内容

1. 序言

主要概述文章的研究背景、研究现状和研究目的、方法,综合评价了现有的跨界环境影响评价制度的缺陷,寻求跨界环境影响评价制度的构想,同时创新性地探讨了跨界环境影响评价的全球性框架公约构建的可能,并提出从全球性框架公约、区域性跨界环境影响评价公约和国内环境影响评价法规三个层面构建跨界环境影响评价制度的可能性。

2. 国家间跨界环境影响评价制度的现状

从《跨界背景下的环境影响评价公约》入手,分析了公约在欧洲的实施现状以及公约中的战略环境影响评价内容,指出《跨界背景下的环境影响评价公约》目前面临的挑战。而后,解析了里海、北欧、北美、中美洲等区域的现有与跨界环境影响评价有关的国际公约的主要内容及缺陷,并以案例分析的方式探讨未来区域性环境影



响评价制度的发展。

3. 国家管辖范围外跨界环境影响评价制度的设立——以极地为例
与国家间跨界环境影响评价不同的是,国家管辖范围外环境影响评价通常针对的是发生在各国域外的活动,而不是发生在某国境内的活动,这给跨界环境影响评价的实施造成了很大的局限性,也愈发凸显出国际合作与协调的重要性。

4. 跨界环境影响评价制度的习惯法基础

跨界环境影响评价制度属于国际环境法的一部分,一般的国际环境法原则和习惯法必然贯穿于跨界环境影响评价制度的建立中,然而在对两类跨界环境影响评价制度下的国际性文件分析中可以发现,适用于跨界环境影响评价制度的习惯法规则,随着重复这些同样的法律规则的跨界环境影响评价条约的不断出现,可以摸索到跨界环境影响评价制度建立的基础,有助于发现跨界环评发展过程中的障碍和挑战的根源,为进一步完善该制度打下基础。

5. 跨界环境影响评价制度发展中的挑战与完善

现存跨界环境影响评价制度存在很大的缺陷,无论是国家间的条约还是区域性的国际文件,往往受到各种阻碍,这种阻碍除了条约、协议本身的缺陷以外,很大部分是由跨界环境影响评价制度框架本身的缺陷造成的。同时,由于跨界环境影响评价本身不具备强制执行力,导致许多国家在面临经济利益时,往往“主动”忽略跨界环境影响评价的实施。通过各种条约及相关国际文件,开展跨界环境影响评价,是实现全球环境保护的强有力的法律有段之一。然而跨界环境影响评价的特殊性导致在该制度的构建过程中,面临不同于国内环评的障碍,各国利益的角逐也是跨界环境影响评价制度面临的重大挑战之一。笔者在分析当前跨界环境影响评价制度的缺陷同时,寻求对不同背景下的缺陷的弥补,最终提出建立一个较为完善的跨界环境影响评价制度框架和实施机制。

第一章 国家间跨界环境影响 评价制度的现状

环境影响评价制度在今天已经不仅仅是任何一个国家的国内制度或者做法而已,从 1980 年开始,国际上就有不少希望将环境影响评价制度提升到国际法层次的呼吁。1985 年欧洲经济共同体(目前为欧盟)正式通过指令要求各成员国必须制定相关国内规范来实施环境影响评价制度,这在一定程度上满足了提倡环境影响评价制度国际化的呼声。到了 1991 年,《跨界环境影响评价公约》正式签订,要求各缔约国针对具有跨界影响的公共开发及建设,不但必须进行环境影响评价,还必须纳入其他国家的意见,更是为跨界环境影响评价制度的发展立下一个重要的里程碑。本章重点在于通过评析欧洲的几大重要的涉及跨界环境影响评价制度的公约或协定,来探讨这些国际规范对于跨界环境影响评价的具体内容的影响。