

# 英联邦主要国家 环境影响评价制度研究

代霞 著

非  
外  
借



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

# 英联邦主要国家 环境影响评价制度研究

代霞 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

英联邦主要国家环境影响评价制度研究/代霞著. —武汉: 武汉大学出版社, 2019.5

ISBN 978-7-307-20756-1

I. 英… II. 代… III. ①环境影响—评价—制度—研究—英国  
②环境影响—评价—制度—研究—加拿大 ③环境影响—评价—制度—研究—澳大利亚 ④环境影响—评价—制度—研究—新西兰  
IV. X820.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 035161 号

责任编辑: 林 莉 沈继侠

责任校对: 李孟潇

整体设计: 马 佳

---

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮箱: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.whu.edu.cn)

印刷: 虎彩印艺股份有限公司

开本: 720×1000 1/16 印张: 9.25 字数: 186 千字 插页: 1

版次: 2019 年 5 月第 1 版 2019 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-20756-1 定价: 35.00 元

---

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

谨以此书献给我的父母

代值元 张江琼

## 单 词 表

|                                                                              |                  |
|------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| alternatives                                                                 | 替代方案             |
| Annex I and II projects                                                      | 附件 I 和 II 包含的项目  |
| baseline data                                                                | 基线数据             |
| CEC, Commission of the European Communities                                  | 欧洲共同体委员会         |
| CEQ, Council on Environmental Quality                                        | 环境质量委员会          |
| consultation                                                                 | 咨询               |
| statutory consultees                                                         | 法定咨询机构           |
| decision-making                                                              | 决策               |
| developer                                                                    | 开发商              |
| DETR, Department of the Environment, Transport and the Regions (UK)          | 英国环境、运输和区域部      |
| Directive 85/337 on EIA                                                      | 环境影响评价 85/337 指令 |
| Directive 97/11/EC                                                           | 欧共体 97/11 号指令    |
| DoE, Department of the Environment (UK)                                      | 英国环境事务部          |
| EA, environmental assessment (document: United States) (process: Canada, UK) | 环境评价             |
| EC Directive                                                                 | 欧盟指令             |
| EIA, Environmental impact assessment                                         | 环境影响评价           |
| EIS, Environmental impact statement                                          | 环境影响报告书          |
| Environmental audit/auditing                                                 | 环境审计             |
| ES, environmental statement (UK)                                             | 环境报告书            |
| guidance on EIA, UK                                                          | 英国环境影响评价导则       |
| indicative criteria and thresholds                                           | 指示性标准与阈值         |
| LPA, Local planning authorities                                              | 地方规划部门           |
| mitigation                                                                   | 减缓措施             |
| monitoring                                                                   | 监控               |
| NEPA, National Environmental Policy Act                                      | 国家环境政策法          |
| policies, plans and programmes (PPPs)                                        | 政策、规划与方案         |

|                                         |          |
|-----------------------------------------|----------|
| SEA, Strategic Environmental Assessment | 战略环境评价   |
| scoping                                 | 范围确定     |
| screening                               | 筛选       |
| Town and Country Planning Regulations   | 城市与村镇规划法 |

## 序 言

环境影响评价制度的形成最早可追溯至 20 世纪 60 年代。在 1964 年加拿大召开的国际质量评价学术会议上,柯德威尔首次提出环境影响评价概念。法律上正式引入此项概念则始于美国 1969 年颁布实施的《国家环境政策法》(*National Environmental Policy Act*, NEPA)的颁布与实施。《国家环境政策法》第 102 条规定,联邦政府开发行为以及对环境可能造成重大影响的联邦法案应提供环境影响报告书(*Environmental Impact Statement*, EIS)。该法认为,环境影响评价是立法及其他重大联邦行为(*Legislation and Other Major Federal Actions*),并将联邦机关作为环境影响评价的主体。这一规定是建立于政府施政前期的环境理性基础之上的,但是由于政策的抽象化,导致环境影响评价政策无法顺利实施。环境影响评价制度的重心则从政策环评转向建设项目环评。随后,部分欧洲国家也开始出现类似环境影响评价的立法规定,由此环境影响评价制度渐渐成为英联邦国家的基本环境法律制度。在英联邦国家体系内,加拿大政府从 1973 年开始推动环境影响评价制度建设,并于 1984 年落实到具体的指导准则中。英国的情况则相对复杂,除了国内的城镇与乡村规划法中含有一定环境影响评价规范以外,其还一直受欧共体法环境影响评价决议的影响,并将这一决议转换为国内法予以实施。而澳大利亚与新西兰作为主要的英联邦国家且具备丰富的自然资源,环境影响评价制度的发展历程也独具特色。

英联邦国家如英国、加拿大、澳大利亚、新西兰均属于普通法法系,对于作为大陆法系的中国而言,研究此类国家的环境影响评价制度具有重要的现实意义。正如伦德奎斯特(Lundquist)所言:“解决环境问题的国际法比较研究常常会给出重要且实用的建议,以提升环境法制度效能。”<sup>①</sup>这主要因为:这些国家拥有丰富的自然资源,实现资源的节约利用与环境保护已成为其社会经济发展的重要目标;普通法系国家的相关立法并非一蹴而就,而是历经相对较长的时间进行发展完善;时代发展至今,两大法系相互借鉴融合的趋势日益明显。通过梳理研讨此类国家相关环境制度的生成逻辑与发展演进规律,移植借鉴相关制度经验,以为我国环境影响制度完善路径提供有利支撑。

---

<sup>①</sup> Lundquist, L. J., “The Comparative Study of Environmental Politics: From Garbage To Gold?” *International Journal of Environmental Studies* 12, 1978, pp. 89-97.

就立法层面而言，我国环境影响评价制度最早规定在 1979 年《环境保护法(试行)》中。随后，相继颁布施行的《建设项目环境保护管理条例》《环境影响评价法》《规划环境影响评价条例》等法律法规，共同形塑了当前的环境影响评价制度。虽然环境影响评价制度已施行多年，但制度的顶层设计与实践运行过程中均面临着许多问题。就比较法研究而言，国内关于环境影响评价制度的探讨多限于美国的环境影响评价制度考察与借鉴，缺乏对其他英联邦国家的制度梳理和借鉴。作者此前曾对中英环境影响评价制度进行比较考察，本书在此基础上将研究范围拓展至其他主要英联邦国家，以期为我国环境影响评价制度的完备与发展提供参考借鉴。

# 目 录

|                      |    |
|----------------------|----|
| 第一章 英国环境影响评价的制度内涵    | 1  |
| 第一节 英国环境影响评价的制度溯源    | 1  |
| 第二节 英国环境影响评价制度的规范结构  | 3  |
| 第三节 环评法规的实践样态        | 5  |
| 第二章 英联邦主要国家环评制度考察    | 7  |
| 第一节 英国               | 8  |
| 第二节 加拿大              | 9  |
| 第三节 澳大利亚             | 10 |
| 第四节 新西兰              | 11 |
| 第三章 环境影响评价体系的适用范围    | 13 |
| 第一节 英国               | 14 |
| 第二节 加拿大              | 15 |
| 第三节 澳大利亚             | 17 |
| 第四节 新西兰              | 19 |
| 第四章 环境影响评价的替代方案      | 22 |
| 第一节 环境影响评价体系中替代方案的衡量 | 22 |
| 第二节 英联邦核心国家替代方案的规制实践 | 26 |
| 一、英国                 | 26 |
| 二、加拿大                | 27 |
| 三、澳大利亚               | 28 |
| 四、新西兰                | 29 |
| 第五章 环境影响评价的项目筛选程序    | 31 |
| 第一节 英国               | 33 |
| 第二节 加拿大              | 35 |

第三节 澳大利亚 ..... 37

第四节 新西兰 ..... 39

第六章 环境影响评价的范围确定 ..... 42

第一节 英国 ..... 45

第二节 加拿大 ..... 47

第三节 澳大利亚 ..... 49

第四节 新西兰 ..... 51

第七章 环境影响评价的报告书编制 ..... 53

第一节 环评报告的编制程序 ..... 57

第二节 英联邦核心国家的环境影响评价报告书制度 ..... 59

一、英国 ..... 59

二、加拿大 ..... 61

三、澳大利亚 ..... 64

四、新西兰 ..... 66

第八章 环境影响评价报告评审 ..... 68

第一节 英国 ..... 70

第二节 加拿大 ..... 72

第三节 澳大利亚 ..... 74

第四节 新西兰 ..... 75

第九章 环境影响评价决策阶段 ..... 78

第一节 英国 ..... 81

第二节 加拿大 ..... 83

第三节 澳大利亚 ..... 85

第四节 新西兰 ..... 86

第十章 环境影响的监控与审计 ..... 88

第一节 英国 ..... 92

第二节 加拿大 ..... 93

第三节 澳大利亚 ..... 95

第四节 新西兰 ..... 96

|        |                          |     |
|--------|--------------------------|-----|
| 第十一章   | 环境影响的减缓措施 .....          | 98  |
| 第一节    | 英国 .....                 | 101 |
| 第二节    | 加拿大 .....                | 102 |
| 第三节    | 澳大利亚 .....               | 103 |
| 第四节    | 新西兰 .....                | 104 |
| 第十二章   | 环境影响评价中的咨询和参与 .....      | 106 |
| 第一节    | 英国 .....                 | 109 |
| 第二节    | 加拿大 .....                | 111 |
| 第三节    | 澳大利亚 .....               | 114 |
| 第四节    | 新西兰 .....                | 116 |
| 第十三章   | 战略环境影响评价 .....           | 119 |
| 第一节    | 政策、规划与方案的环境评价 .....      | 119 |
| 第二节    | 战略环境评价的演变和推广 .....       | 121 |
| 第三节    | 英联邦核心国家的战略环境影响评价发展 ..... | 123 |
| 一、英国   | .....                    | 123 |
| 二、加拿大  | .....                    | 126 |
| 三、澳大利亚 | .....                    | 128 |
| 四、新西兰  | .....                    | 129 |
| 参考文献   | .....                    | 132 |
| 后记     | .....                    | 138 |

# 第一章 英国环境影响评价的制度内涵

## 第一节 英国环境影响评价的制度溯源

环境影响评价制度最早可追溯到 1969 年美国的《国家环境政策法》(The US National Environmental Policy Act, NEPA)。该法第 102 条规定,“凡对人类环境品质有重大影响的法案以及联邦开发提案或报告,应提出环境影响报告书(Environmental Impact Statement, EIS)”。此后,环境影响评价制度(Environmental Impact Assessment, EIA)作为重要的政策与法律工具,以各种形式在其他国家推广、演进。其中,欧盟于 1985 年通过了《85/337 号指令》,要求各成员国引入、施行环境影响评价。鉴于当时欧盟各成员国执行环境影响评价的情形各异,欧盟在 1997 年通过了《85/337 号指令》(修正案),旨在规范和统一环境影响评价的执行制度体系。在此过程中,英国从不愿执行欧盟的环境影响评价制度,到将欧盟的环境影响评价指令融入本国的环境政策法律体系中,并严格执行该项制度。

实际上,英国曾相当不愿推行环境影响评价制度,这与其一贯的孤立环境政策有关,主流思潮曾认为,风和洋流会自然而然地解决环境问题,无须严格的法律规制。但到了 20 世纪 50 年代,英国制定的土地利用规划引入了环境影响考量规范。换言之,地方规划部门(Local Planning Authorities, LPAs)在进行土地利用规划许可审批时,会考虑规划项目的环境影响。这在客观上促成了项目规划选址过程中的环境影响考量。20 世纪 60 年代中后期,随着开发活动规模和复杂程度的增加,英国土地利用规划体系无法有效应对大型开发活动的环境影响审查,而且,伴随着公众环保意识的增强,对大型项目的规划控制和开发审查需要更加严格,单纯的“成本-效益”分析无法有效兼顾社会经济发展与生态环境影响,急需新的许可评价方法。

20 世纪 70 年代开始,英国国内开始探讨是否引入环境影响评价制度。阿伯丁大学为规划部门制定了一套程序以应对环境、经济和社会影响评估,并建议该程序为开发商和地方规划部门以自由裁量的、灵活的和合作的方式实施。英国学者柯泰罗(Catlow)和瑟沃(Thirwall)建议修改法律以确保环境影响评价能正式地融入英国规划制度。同时,环境事务部(DoE)基于行政管理角度开展了环境影响评价研究,并将研究报告的发布时间推迟了一年,还严谨地表达了对任何新程序引进的保留态

度。尽管阿伯丁大学的报告最终被采纳，但政府在环境影响评价制度建设方面仍然持保留态度，即根据环境保护与经济发展和实际情况选择适用环境影响评价制度。早期，英国的环境影响评价制度主要规制石油、天然气等开发活动，是由地方规划部门与开发商共同实施的专门程序。对于欧盟提出的环境影响评价指令，并未完全接受，而是拒纳环境影响评价中的相关强制性规定。具体而言，英国上议院在一份重要的报告中(House of Lords, 1981)对各种反对环境影响评价强制适用的意见进行了总结，并建议可以适当采纳环境影响评价强制适用的相关制度规范。此份报告也得到了英国皇家城市规划学会(The Royal Town)等机构的支持。但政府部门仍然对欧盟环境影响评价指令中的程序要求作简化处理。随着非强制性环境影响评价制度实施经验的得失总结，其与布鲁塞尔谈判成果一起共同助推了英国环境事务部长循序接受了欧盟指令，并作出了一定的让步，即规定了环评报告的适用范围及强制环评条件。

英国政府接纳欧盟环境影响评价指令以后，环境事务部于1984年成立了由工业、当地政府、规划专业、环保团体以及其他政府部门人员组成的环境影响评价制度工作组。该工作组建议在当时制度框架下通过简易程序最大化实施欧盟环境影响评价指令内容，并制定了相关咨询报告，强调地方规划部门不能对特定项目实施强制环境影响评价。环境影响评价制度工作组发布的咨询报告旨在鼓励政府和开发商适用环境影响评价。这与前述的英国早期环境政策相关。无论如何，这份咨询报告首次表达出政府对环境影响评价的积极态度，并要求客观呈现建设项目的环境影响状况。但是该咨询报告发布之后，环境事务部和欧盟委员会(Commission of the European Communities, CEC)的法律顾问均指出报告适用范围过于狭窄，一定程度上曲解了欧盟的环境环境影响评价指令。

1988年年初，相关部门对环境影响评价工作组的咨询报告进行了重新修订，淡化了之前强调的环评非强制性规范。这一修订为后来的规划法规完善提供了参考思路。最为显著的是英国采用了“环境评价”(Environmental Assessment)而非美国的“环境影响评价”(Environmental Impact Assessment)。对此，有两种不同的说法：一是与英国之前反对强制性的环境影响评价有关；二是沿用加拿大环评文件的用法或者是美国最初环评文件的用法。随后，苏格兰、北爱尔兰也相继公布了相关立法文件。多年来，对规划法规的持续修改不断扩大了环境影响评价的适用范围，英国还对欧盟环境影响评价的制定进行了正向修正。

1997年7月，环境、运输和区域部(DETR)发布了项目筛选的提案文件，罗列了项目选址决策、开发商的资格认定与公众参与决策等各种问题及对策。这份文件还规定“政府采用EA流程并确保具有明显效果地全面评估开发项目，作为考虑该项目是否可以继续进行的重要因素”(环境、运输和区域部，1997a，第18段)。这份文件引起了社会各层面的广泛热议，主要针对环境影响评价制度的适用范围。许

多立法建议被 1999 年 3 月 14 日生效的《城市与村镇规划(环境影响评估)法规》(英格兰和威尔士)所采纳。吊诡的是,新的规划法规采用了环境影响评价而非环境评估(EA, Environmental Assessment, 比前者少了 Impact 一词),这使得英国在环评制度的术语方面与国际术语正式接轨。

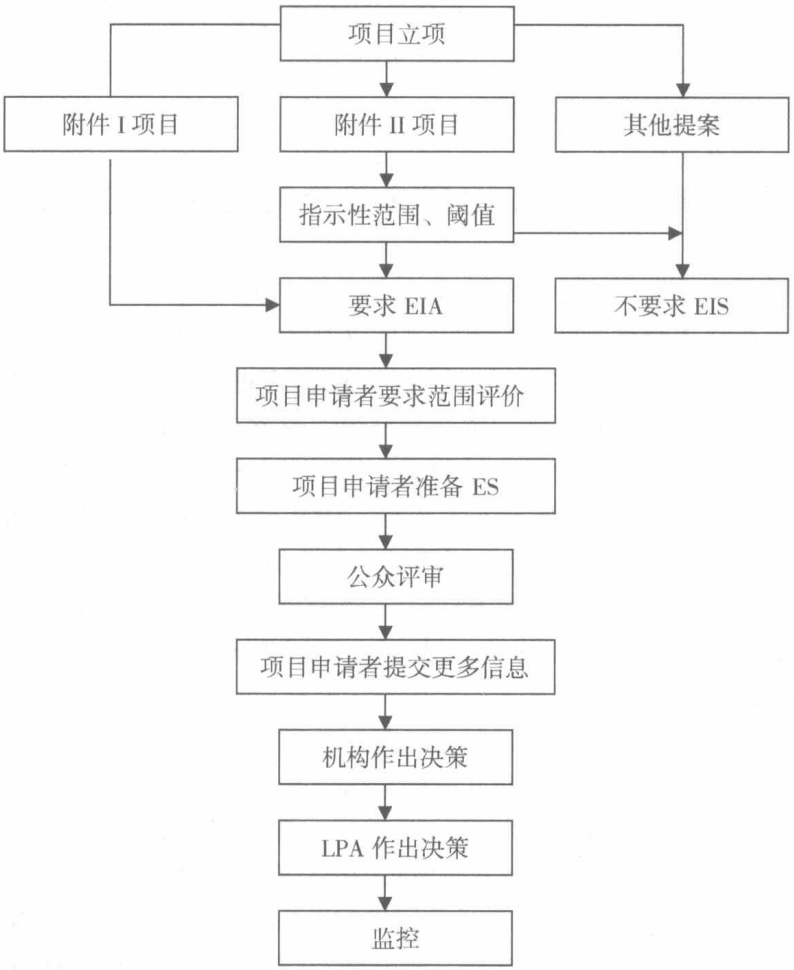
## 第二节 英国环境影响评价制度的规范结构

1999 年生效的《城市与村镇规划(环境影响评价)法规》(英格兰和威尔士)对英格兰和威尔士产生了深远的法律影响,其中这部法律是苏格兰议会两个世纪通过的第一个法案。同年,北爱尔兰则通过了《(环境影响评价)规划法规(北爱尔兰)》。这两部法律均严格落实了欧盟环境影响评价指令条款,并对其建设项目的适用范围进行了拓展,如高速公路服务区、运动场、休闲中心和高尔夫球场等,同时也进一步细化了项目环评的程序条件。在这之前,1991 年的《规划和赔偿法》(Planning and Compensation Act)中有一章节规定环境国务大臣可以要求对规划项目进行环境影响评价,而且不限于欧盟指令中规定的项目。1988 年的规划立法修改后将私人高速公路(收费公路)、高速公路加油站、风力发电机和海岸防御工程等建设项目纳入环境影响评价的范畴。

与美国环境影响评价制度体系不同,英国的环境影响评价制度不仅适用于公共设施,也适用于私主体开发的项目。一般而言,私主体进行项目开发时,应当将环评报告书与项目申请书一并提交行政许可部门。根据《城市与村镇规划(环境影响评价)法规》(1999 年)的规定,地方规划部门督促项目开发的私主体及时进行环境影响评价,项目开发的私主体也可请求环境国务大臣依据《筛选指南文件》确定是否需要环境影响评价。换句话说,项目开发的私主体可以申请地方规划部门对环境影响评价报告书的环境信息进行正式的“范围评价(Scoping Opinion)”,这一程序的前提是项目开发的私主体必须保证提供与筛选评价指标相关的环境信息。此类环境信息的评价准则可从环境国务大臣处获取。此外,环评报告书的环境影响替代处理方案是环境影响评价制度执行的重要内容。对此,相关法定环境咨询机构将为项目开发私主体提供指定的信息内容。为了周全考量项目的环境影响,地方规划部门环评决策的时限为 8 到 16 周。

环境信息作为环评决策的重要考量因素,与项目其他消息一道均应及时向公众或相关部门公示和通报。项目规划决策机关在进行规划许可时,对涉及环境影响评价的内容进行重点说明。2000 年的《城市与村镇规划法》、英格兰和威尔士的《环评影响评价法(修订)》对环境影响评价过程进行了细致的规定。环评决策过程大体如图 1 所示。

英格兰和威尔士的规划环评(EIA, Planning Regulation)的行政程序和实施建



(注：项目申请者要求范围评价和提交更多信息两项不是必须步骤。ES：环境报告书；LPA：地方规划部门)

图1 规划决策中环境影响评价的程序

议规定在环境、运输和区域部(DETR)通告 2/99 中(DETR, 1999)。相关环评通告如威尔士(威尔士办公室 11/99)、苏格兰(苏格兰行政开发部 15/99)和北爱尔兰(发展控制建议注释 10)。这些通告设置了指示性的标准和阈值来确定某些项目(附件二项目)是否应当进行环境影响评价。环境影响评估程序主要规定在英格兰和威尔士(环境、运输和区域部, 2000)和苏格兰(苏格兰行政, 1999), 通告(DETR, 1999)为环境影响评价提供了详细的程序操作规程。地方规划部门运用其中详细的指示性标准和阈值来判断附录二中的项目是否需要进行环境影响评价。标准和阈值在特定时候可以轻易地被修改, 因而不具备行政监管效力。然而, 当地方规划部门

认为需要环境影响评估时,其保有诉讼权利。这一条也适用于普通的城市规划项目。此时的国务大臣(Secretary of State)可以申请中央政府最终作出决定。相比而言,地方规划部门拥有相对小的自由裁量权来决定环评法规的适用。

欧盟指令附件一和附件二中的某些项目类型并不在英国的环评范围内,因此有必要制定特殊规范对其进行规制。具体包括:(1)交通运输方面,《高速公路(环境影响评价)法规》(1999年)规定,在编制新的高速公路或者现有高速公路大规模改造的草案时,应要求环境交通和地区(英格兰)国务大臣对拟建路线编制环境影响报告书(ES),并要求新的铁路和其他交通项目,如《运输及工务局(应用程序和异议程序)(英格兰和威尔士)规则2000》进行EIA的规定也已经生效。(2)能源电力方面,《电力工程(环境影响评价)法规》(2002年)要求,核电站的建设、一定规格的电站和某些架空电力线路,须向国务大臣(英格兰)提交环境报告书(ES)。其中(停运或废弃的)核反应堆环境影响评价法规颁布于1999年,以确保核设施环评的顺利施行。(3)能源管道方面,《管道线路工程(环境影响评价)法规》(2000年)包含了主要陆上石油管道,1999年公共燃气运输车瓦斯管道工程(环境影响评价)法规所含的天然气管道,以及1999年海上石油生产和管道线(环境影响评价)法规规定的对海洋石油开发的环境影响评价。(4)林业土地方面,《环境影响评价(林业)法规》(1999年)规定造林项目应当进行环评;《未开垦土地法》(2002年)将农村土地重建项目和未开垦土地纳入了环评范围。(5)地面排水方面,《环境影响评估(地面排水改善工程)法规》(1999年)规定排水主管机关根据工程实际需要决定是否开展环境影响评价。

除了在北爱尔兰,环境影响评价制度有独立的法律和行政程序,威尔士、英格兰、苏格兰对于环境影响评价的规定基本一致(环境、运输和区域部,2000)。

### 第三节 环评法规的实践样态

1988年至2000年,英伦三岛共产生四千份环评报告书,其中近三千份是在规划法规指引下制定出来的。其中九成项目环评涉及公共基础设施、垃圾处理设施、能源和矿业设施项目。尽管整体上英国的环境影响评价制度体系运行通畅,但部分地方仍然存在环评程序违法等问题,这在一些司法判例中有所体现,即认定地方规划部门不要求进行环评是违法的,相关许可会被撤销。

就环评规划体系而言,环境事务部曾就环评报告书的准备与修订出台过相关建议、通告与程序导则。关于环境影响评价培训,多是委托专业机构和大学进行的,个别培训项目获得了环境、运输和区域部(DETR)的支持。为了满足社会上关于环境影响评价制度实施的需求,大学设立了数门环境影响评价硕士学位课程。除了大学等研究机构开展环境影响评价制度研究,环境、运输和区域部(DETR)和欧盟委

员会自身也开始做了大量的研究，如环境事务部委托的早期监控研究(环境事务部，1991a)、环境报告书的评价工作(环境事务部，1994b)、环境报告书的准备(环境事务部，1995)、环境报告书的质量(环境事务部，1996)和减缓环境影响评估(环境、运输和区域部，1997c)等。

英国并未对政策、规划等战略环境影响评价(Strategic Environmental Assessment, SEA)作正式规定。但1998年政府曾出台规定，要求将“可持续发展作为每个政府部门工作的核心”，并将环境因素纳入环境政策评估。此外，政府也着力推进环境评估方法研究。泰礼夫(Therivel)指出，尽管缺乏环评监管规定，但在大量的城市发展规划中已经引入了战略环境评估(SEA)。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> Therivel, R., “Strategic Environmental Assessment of Development Plans In Great Britain”. *Environmental Impact Assessment Review* 18, 1998, pp. 39-57.