

环境规划 与管理



亚洲开发银行 编
中国环境科学出版社

环境规划与管理

亚洲开发银行 编

曹凤中 周 维等 译

中国环境科学出版社

1992

(京)新登字 089 号

内 容 简 介

本书从亚洲开发银行提供环境保护费用的角度,介绍了环境规划与环境管理知识。重点介绍了亚洲开发银行的环境政策与执行计划、环境立法与环境管理、环境评价与环境管理、环境保护与人类健康之间的关系及应采取的对策、影响国际间环境政策的因素等。本书为环境界进行国际交往,特别是使用国际贷款治理环境污染提供了较好的参考资料。

ENVIRONMENTAL PLANNING AND MANAGEMENT ASIAN DEVELOPMENT BANK

1986

环境规划与管理

亚洲开发银行 编

曹凤中 周 筠等 译

责任编辑 李文湘

中国环境科学出版社出版

北京崇文区北岗子街8号

北京朝阳新原印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经售

*

1992年5月 第一版 开本 787×1092 1/32

1992年5月 第一次印刷 印张 7³/₈

印数 1—3000 字数 144 千字

ISBN 7-80093-104-8/X · 568

定价: 4.00元

译者的话

由亚洲开发银行发起的“环境与自然资源地区管理讨论会”于1986年在菲律宾首都马尼拉举行。根据与会者的讨论及其发言、论文，亚洲开发银行于1986年12月修订出版了本书，内容包括：第三世界环境保护政策、亚洲开发银行的环境政策与执行计划、环境立法与环境管理、环境评价与环境管理、环境保护与人类健康之间的关系及应采取的对策、影响国际间环境政策的因素等，内容之丰富、学科之广泛、阐述之深刻、意义之重要，为亚洲环境界所重视。

本书的作者均为博士，对东南亚各国的环境状况及环境管理、立法等均有深刻的理解和透彻的研究，其观点和方法对于我国的环境管理、环境规划、环境立法及环境政策等均有重要的参考价值，尤其在争取亚洲开发银行的环境保护投资方面。为此，国家环境保护局情报研究所组织翻译了本书，参加翻译的人员有：刘晓春（前言）、沈晓悦（第一章）、曹凤中（第二章）、周维（第三章）、程路连（第四章）、夏康群（第五章）、张兴国（第六章），周维对全部译稿进行了整理和编排加工，曹凤中对全书进行了审校。

中国环境科学出版社的领导和责任编辑为本书的出版，作出了很多努力，给予了热情帮助，译者在此表示深深的谢意！

由于译者水平有限，加之时间仓促，错误缺点在所难免，恳请读者批评指正！

1990年12月于北京

序

亚洲开发银行对环境问题的关心始于1979年，在一份特别文件“亚洲开发银行环境保护与开发基金计划”中概述了银行发展中成员国的环境问题的性质，讨论了以国家和国际的努力来解决这些问题，并认为银行应该系统地介入环境问题。其后，一份进一步的文件“银行业务中有关环境方面的构想”提交银行董事会讨论。文件对系统地介入环境问题，纳入银行业务提出了具体的意见，并建议征召一位环境专家来支持这项工作。董事会签署了这项文件，随后董事长签发了涉及经济开发的环境政策和程序的银行声明。

1981年银行征召了一名高级环境专家，1982年又征召了第二名。随后，银行开始完善相应的政策和程序，以保证环境事务在银行业务各方面得到应有的关注。三年半以后银行全面回顾了有关环境方面的活动并提出第二份文件“银行环境政策和程序的回顾”呈送董事会讨论。这份文件强调了通过提供技术援助，举办针对重大环境问题的地区研讨会，以增进银行发展中成员国办事机构工作人员环境意识的重要性。第一个研讨会“环境与自然资源规划和管理”于1986年2月19日至21日在马尼拉举行，会后总结出版了这本会议资料汇编。

我忠心地感谢参加会议的代表和观察员，感谢他们放下自己繁忙的工作来参加会议。感谢Amado Tolentino律师，Celsoroque博士，感谢Davidrunnalls先生和Johm Horb-

erry博士，他们为预定的议题提供了背景材料，感谢我们的报告起草人Lena Acharya女士；感谢主持会议的R.Villavicencio夫人和A.Masoad先生。

此外，特别应提到是协调人和资料撰写人的Colinp. Rees博士和BinduN.Lohani博士；负责会议组织工作的N. R.Collier先生；

对会议提供大量资助的I.G.Hegge先生以及在会议中和会议后作了大量工作的秘书处的全体工作人员，我在此对他们表示由衷的感谢。

亚洲开发银行基础部主任

S.V.S.Jvneja

前 言

在21世纪到来之前，人类所面临的主要问题之一是在满足人类基本需要的同时保护提供这种需求所依赖的自然资源。在亚太地区，由于人口的增长和经济发展以及大量资本的投入和技术密集型生产的发展，对自然资源的需求量一直在显著的增长。再过10~15年，预计人口将增加40%，其中农村的人口增长20%，城市人口增长95%，对自然资源的需求量也将同步增长。

如果与这些发展有关的危害环境的问题没有得到有效的控制和避免，这个地区的自然资源产出率和废物吸收同化的能力也将大幅度的下降，疾病的流行和贫困会更加严重。政治、经济、社会的因素常常会阻碍有关采用更合理更有效地利用自然资源的措施的实施。经济的压力迫使许多发展中国家牺牲自己将来的利益而过度的开采自然资源，从而使得自然资源的开发率超过了政府规定的指标，与此同时，发展中国家传统意识、文化标准和公众的态度却否认养息自然资源的重要性。

然而，在合理的利用环境资源并尽可能的减少不利的环境影响的基础上，维持经济适度的发展的方案已日益被接受。这就需要改善项目的选择以及确定影响规划设计的灵敏度。按照这种战略，在经济发展中大环境必须是完好的。的确，基于“适度发展”的观念，那些认为未能预防不利的附加环境效应的工程 and 没有考虑到保护公众和工人健康的项目

即使不从社会方面考虑，仅从经济方面考虑也是不能接受的。

值得庆幸的是，现在几乎所有的政府和国际发展机构在制定和执行经济发展的政策、计划时，都包括保护环境的要求。这对防止造成自然资源（如：森林、土壤）持续的、不可恢复的损害，控制污染和对人体健康的危害是非常正确的。尽管亚太地区的一些国家已经建立了解决环境问题的部、局和其他公共机构，但是，由于财力的缩减，执行机构的无力和立法的不完善，政府可能采取更有效的环境政策的步骤和亚洲开发银行及其他国际开发机构给予支持的方式和程度都是不确定的，经济发展和环境保护需求之间有明显的冲突，反映出优先考虑发展的社会经济以及政治目标的差异。

从亚行本身来说，亚行从建立开始的20多年里一直为环境调整项目如：改善供水、污水处理、造林和城市改造等提供资金。目前，亚行大大增加了对国家规划项目鉴定、准备和评价过程中环境方面的注意。亚行还筹集资金支持更多的环境保护项目，同时，亚行正坚定地提高雇员的环境保护意识和环境保护知识。

亚行察觉到有必要使它的资金援助更具体和更有效，因而，1986年7月董事会签署了改进亚行环境政策和程序的文件。未来的亚行政策将更注重加强发展中成员国规划、管理它们本国环境资源的能力，为此，亚行将以资助研究项目和培训专家等技术援助形式提供支持，以帮助建立、加强环境立法和执法机构及制定环境法规；装备环境监测系统，提高环境与自然资源的规划管理水平。

以此为背景，亚行于1986年2月19日至21日在马尼拉召开了环境与自然资源规划地区专题会议。这次会议对于评价

探讨亚行业务区域内环境问题的态度和方法，明确在满足环境管理与规划需求中亚行所起的作用有很大的帮助。同时，亚行获得的关于对此方面优先照顾的知识，使它将来能够提供更有效的援助。

我们希望会议的活动和论文对那些从事发展规划、环境与自然资源的规划和管理人员有价值。此外，会议的成果对希望向发展中国家提供援助，又正面临确保提供的援助能成为健全适度，有利于发展双边的或多边的援助者也是很有用处的。

会议协调人：Colin P. Rees

一、会议概况

环境与自然资源地区讨论会是亚洲开发银行各发展中成员国的官员们设立的一个讨论与环境 and 自然资源有关政策和程序问题的论坛。会议回顾了近几年来在环境与自然资源规划管理领域中所取得的实践经验，总结了作为影响开发过程决策所依据的发展中国家政府和国际开发机构制定的政策和程序。会议讨论了实施开发政策和程序中的困难，并讨论了克服这些困难现有的方法。会议试图评价银行业务区域内环境问题的态度和处理办法，澄清银行在所面临的环境评价和环境管理方面的挑战中所起的作用。特别应当指出的是：会议的目的在于提供一个更稳固的理论基础，以便银行把环境问题纳入它的经济开发活动之中，并通过某些保护自然和人类生存环境的计划和项目援助发展中国家。

来自银行的发展中成员国的24名高级政府官员出席了这次会议。

为使会议在环境实践和环境能力方面具有更广泛的代表性，会议还邀请了有关制定、推行、协调开发规划和项目的机构，以及鉴定和应用自然资源开发战略和程序机构的代表。

来自其他国际开发机构、双边援助机构和非政府组织的14位观察员出席了会议。

会议讨论的纲要如下：

亚洲开发银行经济发展活动中的环境规划与管理；

部分亚洲开发银行发展中成员国的环境保护立法，行政措施及其实施情况；

资源需求通常的安排以及政府从环境出发促进合理开发的作用；

发展中国家环境政策和实践的影响因素；

开发机构的环境政策和实践的影响因素；

促进环境无害化开发的政策和程序所必要的重点战略和重点方针；

会议上有4名资源专家和银行的2名环境专家提交了有关文件，参加了全体讨论，并主持了工作小组的会议。一些阐述各自立场、观点的简要论文提供给工作小组会议讨论。大会报告起草人记录了审议和讨论的情况，并准备了会议活动的记录。

会议日程：

为了帮助阐明亚太地区环境问题的特性和提高公众对此的关注，有6篇论文提交给会议。论文对克服环境规划与管理推行中的障碍提供了可选择的战略，并详细说明了银行发

展中成员国制定政策、程序以及保护国家的自然资源的技术渠道。论文建议多边开发机构与发展中国家双方应看到更广阔的开发前景，应把环境方面的合作作为实质性的内容，因而，更需要强调的是发展中国家政府之间的现实的合作。

这方面的论文题目主要有：

亚洲开发银行在其经济开发活动中的环境规划与环境管理；

部分银行发展中成员国的环境立法与行政管理及其实施；

发展中国家的环境评价与管理趋势及其自然资源的需求与战略；

发展中国家环境政策的影响因素；

国际开发机构环境政策的影响因素；

制定环境无害化开发政策及其实施中的重点、战略与方针；

会议的第二天下午，成立了两个工作小组。

小组会议上讨论的题目是“捐赠和租借机构在促进和推动银行发展中成员国环境与自然资源计划中所起的作用”，

“银行发展中成员国在环境因素纳入发展规划程序中的作用”。工作小组还向会议说明了在目前的机构和资源情况下发展中国家可以开展那些活动和项目，并可以得到援助者的支持及其财政上的影响。

每次全体会议开始，都由一名资源专家提供一篇早些时候呈交的论文的摘要，供与会者审查。之后，由出席者提出问题并表明自己的观点，在这段时间里，会议提供了一个机会供发展中国家的代表和援助机构的代表共同讨论受援国政府可以推行哪些有效的环境政策，以及国际开发机构能够提

供哪些支持。

二、讨论的议题

(一) 论题1

“亚洲开发银行的环境规划与管理”的作者 Colinrees 博士是银行的高级环境专家。他追溯了银行在进行其开发计划和项目中逐步认识和接受了合理的管理环境政策和自己资源的必要性，并概括了银行的环境政策和程序以及推行情况的发展过程。

Colinrees 博士说明，银行的高级环境专家承担对所有金融活动系统的环境审查，包括政策、计划、项目等方面，以确保将环境问题减少到最小的拨款标准的确定与执行。

Colinrees 博士还表明，环境专家应在适度开发的环境限度和经济发展中的环境保护这两方面培训银行项目和业务员。

Colinrees 博士阐述了环境专家提供事件研究文件，国家的环境概况或环境考查，并提供一套方法用以鉴定和评价环境影响。他还叙述了银行发表的准则和项目审查清单，以帮助项目职员执行最初的环境审查，以及独立承担详细的环境影响评价和对促进环境无害化开发项目的必要活动。

亚洲开发银行在环境规划与管理领域中已经超出了研究探索的阶段，它已建立了把这方面同综合目标和社会经济发展战略结合在一起的结构。银行现在能够帮助发展中成员国增进必须在国家水准上考虑环境和自然资源压力的认识，并帮助其加强国家的环境办事机关的研究机构，以解决环境问

题和执行环境法律、法规的问题。银行还可以帮助增进公众对环境问题的认识，并保证环境计划的充足资金和帮助改善发展中国家各部门在环境问题上的协作。

对银行在加强发展中国家机构方面能作什么工作，银行在培养发展中国家人员方面能作什么工作；银行怎样推广它在环境规划与管理项目方面的经验；以及怎样应用损益分析以使对环境的考虑与发展计划和项目更好的结合在一起等问题，Colinrees博士在它的论文中都提出了原则性的见解。

Colinrees博士发言后，一些与会者强调保持国际援助机构和发展中国家环境机构密切联系的重要性。他们指出：目前普遍缺乏联系，有时会导致对重大开发项目的协商不足；例如：公路和水坝的建设等。在有些情况下，不充分的联系会导致重复的技术援助。与会者指出：所谓联系不仅仅是情报的交换，援助者与环境机构间应尽早的协商，这将有助于确保他们在全面规划过程中有效地产生作用，发挥他们的技能和影响。

开发规划者建议银行扩大技术援助，就开发中的环境状况对全体执行机构的人员进行培训，这将使合作更好的进行，而且，这也是确保项目顺利完成的因素之一。

有好几个例子被举出来，在这些例子中，不加区别地运用常规经济的方法和标准评估的政策常常给项目本身带来损害。例如：常规的损益分析方法并不是普遍适用的，常常需要一些其他的方法，这些方法能更充分地把握单纯经济损益与看起来虽小，实际上是很重大的社会、文化影响之间的复杂关系，其中社会影响特别重要。有一个观点经常被提到：这就是，国际援助机构常常没有充分地了解一个特定的国家的社会文化背景，因而，这些机构必须充分理解这种情况，

以使所期望的效益能够实现。

许多与会者都认为：环境机构或其他相应的机构应该在协商中参与项目的规划。然而，用经济的方法衡量无形的效益和可能的长期效益是很难实施的，与会者指出，政策的制定者应该更多地从宏观的角度考虑环境问题。更进一步说：国际间的多边开发机构应该提出令人信服的方法来使政府相信环境无害化设计与优先考虑的合理经济开发之间不应发生冲突。

与会者们欢迎有关进行资源中心活动的主张，并希望能找到发展中国家急需的某些环境方针和改进的评估方法。这将加强那些希望把环境考虑具体纳入项目规划和设计中的人们的观点。

上述讨论可以概括如下：

（1）亚洲开发银行及其他国际援助机构与发展中国家环境机构间的联系是不能令人满意的，国际援助机构间应加强协作，避免重复的工作，特别是技术方面的工作。

（2）环境机构和组织在开发过程中（即规划阶段）的利益是可以描述的，为加强这些组织，必须及时对政府提出论证。

（3）必须加强多边开发机构业务人员与政府执行机构的通讯联络，这可以避免开发项目中环境评价程序的混乱和减少费用逐步升级的可能性。

（4）如亚洲开发银行扩大与发展中国家项目执行人员和管理人员的合作，环境规划与管理将较为容易地执行。

（5）更详细地解释亚洲开发银行对环境损益的经常价值的研究，并利用环境资源分布图，将有助于使政府政策制定者认识到环境考虑对合理开发是十分关键的。

(二) 论题2

专题论文“部分亚洲开发银行发展中成员国的环境立法和行政管理及其实施”的作者是Amado.S.和Tolentino.Jr., 论文中列举了发生在马来西亚、巴布亚新几内亚和菲律宾的事情。

Tolentino律师首先以这三个国家的法规为例, 考察了有关环境的利害关系, 这三个国家可能作为发展中国家环境法律易变的典型。

巴布亚新几内亚按其宪法的规定, 对自然资源保护直接承担义务; 马来西亚法规里暗中混合了环境利害关系的内容, 但是, 不能直接作为法律标准加以引用; 菲律宾采用依据总统政令的特殊标准处理环境规定。Tolentino 律师还发现这几个国家除了有一般环境法规之外, 还有特别法规。

立法使得环境问题可能以通过确定各个行政机关的职责范围来联合解决。巴布亚新几内亚处理环境问题的行政机构是环境保护部; 马来西亚是设在科学技术和环境部下的环境局; 菲律宾是国家环境保护委员会和全国污染控制委员会, 这两个机构都设在环境保护部内。

区域环境规划中普遍的不足是缺乏充分的合作, 即那些负责经济社会发展的机构与管理环境的机构之间缺乏充分的合作。巴布亚新几内亚、马来西亚和菲律宾都建立了专门的国家环境机构, 这些机构负责集中处理政策的制定、审查和合作工作。但是, 中央环境机构从未能够建立起足够的权威和信用来控制重叠的职责。

亚太地区的其他国家宁可用特别法代替广泛的环境立法来处理污染和环境恶化问题, 还存在用法来管理其他必须考

虑到的事情，如：土地的利用、固体废物的处理、海岸带的管理以及野生动植物的保护等。在大多数国家中，都有调节范围很宽、但并不明确具体的法律来管理森林和矿藏，同时，还配有完善有效的惩罚制度。但是，在大多数国家中却没有一项专门的法律来处理如土壤保护这一类问题；化学品的使用和处理通常与环境代价有关，例如：累积效应会影响土壤的质量。

多数的环境法律难以执行，那些已开始执行的环境法律又过于简陋。在大多数情况下，环境影响评价已作为一种可以执行的法规开始执行了，然而，却没有一种全面的见解来说明其他的环境法规怎样才能全面实行。通常，环境法律不是作为与政策一致的整体，而是作为一种应急需要被零敲碎打地制定出来的。

Tolentino律师指出，一个重要的事实是：环境法律具有可以达到的目标，因而，是可以实施和贯彻的。值得注意的是，外国的模式通常不可采用，因为，其与发展中国家的社会经常条件并无联系，这些模式缺乏必要的社会基础支持，所以很难产生确实的效力。

在Tolentino律师发言之后的讨论中，与会者们同意环境法规贯彻中的一些问题是存在于法律权力过度集中，这种集中的结果是使普通公众消除了责任，使公众的参与观念都消失了，为了使环境法律产生效力，就必须动员公众的意识和吸取公众的意见，虽然这种公众监督方案是十分难以实施的，这除了是因为在亚太地区缺少相应的环境法律法规，还因为缺少钱以及其他的一些来自传统文化的压力。

与会者注意到，非官方的组织能够发挥更大的作用，他们传递信息，提高公众的环境意识，追踪环境问题的起源，

相比之下，政府环境机构和执行机构所做的就要少的多。还要说明的是，法律界的同行应发挥更大的作用，他们可以受理环境检查案件，通过法律诉讼来提高公众的环境意识。

一些与会者提出了把单一成分的处理方法用于多种成分的开发项目中的问题，会议讨论了可能的方法，并认为任何方法都必定要适用于特定的需要。综合立法也是一种方法，但是，这个方法很难应用，尽管他有联合与协作的价值——多成分立法可以加强执行机构在贯彻环境政策时的力量。

引人注目的是：传统的社会集群对于土地的利用和管理有他们自己的法律和传统，宗族的法律植根于族人的基本生存需要，并得到族人的尊敬。对于这一社会因素，与会者认为，尽管困难重重，公众监督的方案还是应该尽可能地予以推行。有了公众的支持，项目的准备和实施才会变得容易得多。

多边开发机构的法律办事处在贷款项目过程中应考察受贷国的法律结构，在有环境需求的地方要小心谨慎，直到环境要求体现在贷款合同中，亚洲开发银行与其他国际法律机构合作，能够对涉及环境法规问题的发展中国家扩大援助。

有些与会者认为，只要环境法本身或涉及环境的法规向调整各成分的方向发展，现存的法律手段还是有效的和充分的。如果不能很好地实行，这些法律手段仍然可以成为更符合现实情况的。还应予以注意的是，与保护消费者这类环境问题有关的更新的法学观念的学术进展。

一切有关怎样使环境法规更适合于现行社会条件和怎样应用环境法规并使之更加有效的经验交流都将对亚洲开发银行的业务发展有所帮助。

在亚太地区，一些涉及与私人事物有关的经验和自然资