

● 国外景观 · 环境规划与设计丛书

LANDSCAPE · ENVIRONMENT PLANNING AND

Edi

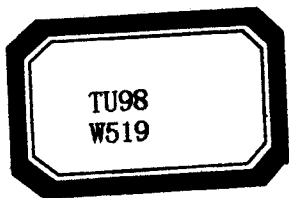
城乡规划环境影响评价实践

Planning and Environmental Impact Assessment in Practice

[英]乔·韦斯顿 主编

黄瑾 董欣 译

中国建筑工业出版社



国外景观·环境规划与设计丛书

城乡规划环境影响 评价实践

[英] 乔·韦斯顿 主编

彼得·布利德

理查德·弗罗斯特

迈克尔·李-莱特

安德鲁·麦克纳布

理查德·里德

伊丽莎白·斯特里特

编

黄瑾 董欣 译

中国建筑工业出版社

著作权合同登记图字：01-2003-4541号

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡规划环境影响评价实践/[英]韦斯顿主编;黄瑾、董欣译. —北京:
中国建筑工业出版社, 2006
(国外景观·环境规划与设计丛书)
ISBN 7-112-08217-X

I. 城… II. ①韦…②黄…③董… III. 城乡规划—环境
影响—评价—英国 IV. ①TU98②X820.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 024638 号

Planning and Environmental Impact Assessment in Practice/Joe Weston
Copyright © Addison Wesley Longman Limited 1997
This translation of Planning and Environmental Impact Assessment in Practice, First Edition
is published by arrangement with Pearson Education Limited.
Translation Copyright © 2006 China Architecture & Building Press
本书经英国 Pearson Education Limited 出版公司正式授权我社翻译出版

责任编辑: 董苏华
责任设计: 郑秋菊
责任校对: 张景秋 王金珠

国外景观·环境规划与设计丛书

城乡规划环境影响评价实践

[英] 乔·韦斯顿 主编

黄瑾 董欣 译

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京富生印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 12½ 字数: 320 千字

2006 年 4 月第一版 2006 年 4 月第一次印刷

定价: 42.00 元

ISBN 7-112-08217-X

(14171)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本社网址: <http://www.cabp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

作者简介

乔·韦斯顿 (Joe Weston) 是牛津布鲁克斯 (Oxford Brookes) 大学环境影响评价的高级讲师, 皇家城镇规划学会会员。他在地方政府和私营规划机构中都有丰富的工作经验。在牛津布鲁克斯大学任职前, 他曾在在白宫地区委员会 (Vale of White House District Council) 开发控制部门 6 年的工作经历。1970 年代和 1980 年代, 乔是地球之友组织的一个活跃参与者, 他是组织的主要管理者, 其中 3 年担任活动筹划委员会的主席。除评价方面, 乔还讲授环境法方面的课程并发表了许多风险评估和土壤污染方面的文章。

彼得·布利德 (Peter Bulleid) 凭借建筑规划和环境科学的学历背景, 已在规划领域工作了 15 年, 主要负责环境规划设计和环境管理。他曾在咨询机构从事过 5 年环境影响评价和环境管理的咨询工作, 随后成为一名铁路环境管理经理。

迈克尔·李-莱特 (Michael Lee-Wright) 是皇家城镇规划学会会员, 拥有 20 余年的发展规划工作经验。在从事了 12 年开发控制和区域规划工作后, 他进入咨询机构, 开始为公共和私人客户提供发展项目的咨询。1990 年代, 他更多地参与到环境影响评价和环境规划机构等级的评定工作中。迈克尔是环境科学研究理事会的会员, 曾在规划和环境类的刊物上发表过大量文章。他目前在伦敦一家环境管理公司 (G. L. Hearn and Partners) 担任主管。

安德鲁·麦克纳布 (Andrew McNab) 是斯科特·威尔逊 (Scott Wilson) 资源咨询公司的主管, 这家公司是规划和环境影响评价领域久负盛名的主要咨询机构之一。安德鲁拥有超过 20 年在公共和私人事务部的规划经验。他非常擅长于乡村资源和旅游规划以及相关的环境影响评价。

理查德·里德 (Richard Read) 1969 年毕业于莱斯特大学地理学专业, 之后成为伦敦哈默史密斯 (Hammersmith) 自治区的一名规划助理, 在 3 年工作期间, 他一直在牛津工艺学校攻读城市规划硕士学位。在德比郡 (Derbyshire) 议会的短期工作后, 他调入格拉摩根郡 (Glamorgan, 即威尔士)。最初在威尔士他从事的是战略规划, 后来转为开发控制。在最近 10 年他领导了

VI 城乡规划环境影响评价实践

汉普郡（Hampshire）议会的一个开发控制小组并负责处理各项规划事务。其中包括原油开采、沙砾挖掘、土地填埋以及朴次茅斯（Portsmouth）“火炉”。他也负责规划政策的解释和矿业废物地方规划案的修正。

理查德·弗罗斯特（Richard Frost）是一个优秀的规划师，特别是在环境影响评价方面经验丰富。他曾在牛津布鲁克斯大学规划学院的影响评价研究所工作，参与道路提案战略环境评估、环境影响报告质量评估、环境影响报告国家数据库等方面的研究。目前他正在攻读环境影响评价监测和审核方向的博士学位。

伊丽莎白·斯特里特（Elizabeth Street）在肯特郡（Kent）议会从事基础规划工作，她的工作包括环境影响报告的质量评估，改进肯特郡的大气质量管理体系，依靠地理信息系统（GIS）描述泰晤士河的可持续发展模式。她曾远赴加拿大，有在加拿大和英国环境评价和规划领域 25 年的工作经验。她曾在地方政府、私人机构担任理论研究者。她在环境影响评价和战略环境影响评价方面发表了很多论文。

缩略词汇

ADAS	农业开发咨询机构
AONB	著名自然风景区
BATNEEC	最佳可利用且不过度消耗技术
BPEO	最佳环境选择
CCGT	联合循环气体涡轮机
CPRE	英国乡村保护委员会
DoE	(英国) 环境署
DTI	工业与贸易部
EC	欧洲共同体
EEC	欧洲经济共同体
EIA	环境影响评价
EIS	环境影响报告
EMS	环境管理体系
EPA	环境保护法案
ES	环境报告
ETB	英国旅游部
EU	欧盟
GIS	地理信息系统
HMIP	皇家污染检查所
HMSO	(英国) 皇家文书局
IEA	环境评价研究院
IPC	综合污染控制
JEL	《环境法律杂志》
JPL	《规划与环境法律杂志》
LPA	地方规划局
MAFF	农业、渔业以及食品主管部
MoD	国防部

VIII 城乡规划环境影响评价实践

NEPA	《美国国家环境政策法》
NNR	国家自然保护区
NRA	国家河流署
PPG	规划政策指导摘要
PWR	增压水反应器
Regulations	《城镇与乡村规划（环境效应评价）规范》（1988 年修订版）
RSPB	皇家鸟类保护委员会
RTPI	皇家城镇规划院
SEA	战略环境评价
SNH	苏格兰自然遗产部
SPA	特殊保护区
SSSI	特殊科学开发基地
UK	英国

NRA、HMIP 及 Waste Regulation Authorities 现在已经并入环境署（Environment Agency）。而在本书中它们还是以前的机构。

致谢

本书的完成不可能是某个人的功劳。一直以来有很多人为本书的撰写作出了贡献。读者可以很容易地从书中发现但我还是要郑重感谢各位合作作者，为他们的卓越能力、效率和合作精神。我认为，缺少了其中任何一位本书都不可能完成。我也必须感谢牛津布鲁克斯大学规划学院的同事们，特别是约翰·格拉森（John Glasson）、瑞奇·斯利文（Riki Therivel）和伊丽莎白·威尔逊（Elizabeth Wilson），他们都曾给过我帮助。我还要感谢我的家人：安娜（Anna）从不抱怨我整日坐着敲打笔记本电脑的键盘，即使是在圣诞节这样的重要时刻；迈克尔（Michael）很理解地接受了不能去钓鱼郊游；爱丽丝（Alice）虽说仍在不断给我讲解关于马的事情，但也愉快地忽略了我一直在关注我的电脑。

谨以此书献给不断完善环境影响评价研究的安德鲁·李（Andrew Lees）。

目录

图表目录	IV
作者简介	V
缩略词汇	VII
致谢	IX
导 言 英国的环境影响评价	1
乔·韦斯顿	
第一章 环境影响评价所需的条件	23
彼得·布利德	
第二章 环境组织的管理	38
迈克尔·李-莱特	
第三章 范围确定与公众参与	55
安德鲁·麦克纳布 (Andrew McNab)	
第四章 规划局评审	72
理查德·里德	
第五章 磋商及在环境影响评价过程中相关方的冲突	85
乔·韦斯顿	
第六章 环境影响评价与公众质询	110
乔·韦斯顿	
第七章 环境影响评价监测与审核	130
理查德·弗罗斯特	
第八章 环境影响评价与污染控制	154
伊丽莎白·斯特里特	
第九章 环境影响评价实践中的收获	168
乔·韦斯顿	
译后记	189

图表目录

图

图 7.1	影响直接监测的不可行性, 摘自杜因克 (Duinker, 1989 年)	131
图 7.2	北安普敦郡科比 (Corby) 联合循环气体涡轮机发电站项目: (a) 环境影响报告中的项目现场规划图, 1988 年 9 月; (b) 最终被批准的开发项目规划图	138
图 7.3	(a) 环境影响报告中的 Ling Hall 采石场重建计划设计方案, 1990 年 3 月; (b) 最终得到批准的 Ling Hall 采石场重建计划设计方案, 1990 年 8 月	140
图 7.4	环境影响报告中项目需要接受监测之处的数量	141
图 7.5	环境影响报告中的监测类型	142
图 7.6	环境影响报告中的监测方案和实际操作中的监测计划比较	143

表格

表 6.1	环境影响评价公众质询涉及各议题的案例比例	111
表 7.1	30 个典型项目样本提交了环境影响报告后的项目设计修改 情况	137
表 8.1	模型运行所需数据	158

导言

英国的环境影响评价

乔·韦斯顿

关于此书

刚推行城镇与乡村规划（环境影响评估）法规 1988 年版不到一年的时间，史蒂文·默茨（Steven Mertz）（1989 年）就提出了这样一个发人深省的问题：怎样使《欧洲经济共同体指示方针》中环境评价更好地作用于英国的发展？¹8 年过去了，在完成了 2000 多个环境评估后，是时候重新来审视这个问题并再次提出：在英国推行规划体系后，环境影响评价法规究竟起到了什么作用？本书将通过那些从事环境影响评价的工作者在评价环境影响过程中的经历来回答这个问题。

规划政策，以及一些规章、法律都在不断地变化更新以适应新地区法院所制定的政策。任何用来检验规划体系的测试方法都有可能因为这些变化而变得不合时宜，并很快被淘汰。本书只是基于这些年来的一些案例，着重于分析早期环境影响评价体系的执行和改进过程，因此希望可避免上述的错误。从这一点来看，这本书是非常完善的。它把环境影响评价工作在 1988 年英国规划体系正式推行到 1996 年初这段时间实施的情况和所起的作用都展示了出来。

首先对书中所出现的一些术语进行定义。在以下讨论中所出现的术语与原本该词的字面含义都有相当大的差别。比如在 1969 年美国国家环境政策法（NEPA）中所定义的环境影响评价（Environmental Impact Assessment），通常都简写为 EIA。在英国，政府通常倾向于使用“环境效应”取代“环境影响”，因此在英国“环境影响评价”中的“影响”被省略，以“环境评价”（Environmental Assessment）来表述，简写为 EA。自 1990 年开始推行一种环境发展计划评价体系后，EA 的实施也与该体系有了越来越紧密的联系。环境发展计划评价是战略环境评价（SEA）体系的一部分，这个体系是用来检验当采用了一些特殊的政策、项目和计划后可能对环境所造成的影响。欧盟已经制定了一个关于 SEA 的粗略的官方《指示方针》，这个方针会在将来变得越来越重要，不过这并不是本书的重点，关于这点将一笔带过。为了避免混淆，在本书中均使用“环境影响评价”或“EIA”这个概念来表达。

另外在本书中还有一个很重要的术语——环境报告，简称为 ES。通常环境报告由开发工作者拟定，并随同计划申请书一起递交。在大量的文献中“环境报告”会加上“影响”这个词，以 EIS 来代替 ES，因此在研究的过程中可以把 ES 和 EIS 看作同一个词。

还有一点值得注意的是本书并非用来查阅关于环境影响评价过程和方法的手册。尽管目前已有很多这类手册，其中也有一些有价值的，但对于阐述英国规划体系的环境影响评价产生的主要问题却显得苍白无力。因为在英国，环境影响评价中所面临的关键问题并不在于是否对环境影响有科学的评价，而是在于英国规划中的一些原始政策问题。如今一些关于环境影响评价的书籍都有一个主要的缺陷，那就是它们的作者在环境开发管理和发展方面缺乏一定的实践经验，而此书恰恰避免了这样的缺陷。本书的作者均来自于地方权威机构和资深的顾问机构，有着非常丰富的实践经验，在书中他们还将着重对一些在环境评价中有争议性的理论概念进行讨论。通过这本书，可以了解环境影响评价如何运用于复杂开发控制体系以及其可能对该体系所造成的影响。

定义的重要性

词的定义对于更好地理解环境影响评价的本质和发展起着至关重要的作用。在日常生活中，大部分词语的词义都由个人的世界观和人生观所决定。举个最简单的例子，“乡村”这个词在大部分的西方国家是一个褒义词，用以表示那些风景优美，人们都过着安逸而舒适生活的地方。迈克尔·雷德克利特（Michael Redclift, 1984 年）² 指出，在那些发展中国家，乡村却意味着是到处充满危险、贫困和疾病的处所。

在查阅一些出版物时人们习惯于以自己的理解来解释某些术语，尤其是那些常常挂在口中的词语，这样往往会误解某些词义并造成翻译上的错误。比如“环境”这个词，尽管是政策和环境影响评价项目中的关键部分，但在规划法规和确定环境影响评价的《欧洲经济共同体指示方针》中却找不到它明确的定义。

从广义上来看，“环境”似乎无所不包，正如爱因斯坦常说的那样“环境就是除了我以外的万事万物”。不过，这样的定义只是字典中最常见的解释。而平时常说的是生物物理学中的“环境”，是狭义上的。以下是 1990 年制定的英国环境保护法规对于“环境”的定义：

环境包含了全部或者部分以下所述的媒介，具体来说就是大气、水和土地。这里所指的大气，包括建筑物中和任何自然或人造的构筑物中，天上和地下所存在的大气。³

如果说爱因斯坦这个定义太大了,那么环境保护法规中对于“环境”的定义又显得太过狭隘。因为它不仅忽略了环境中的建筑,更忽略了在环境中生存的人类、动物以及植物。鲍尔(Ball)和贝尔(Bell, 1994年)在定义“环境规律”时将其与“我们共同拥有的物质包括大气、空间、水、土地、植物以及野生动物”⁴联系在了一起。尽管这样的定义扩大了“环境”在自然和物质世界的范畴,但是人类并非在“环境”中共同生活,这个定义中的定语“共同拥有的”又带来了新的问题。正如在发展中国家的人对于“乡村”的理解同发达国家的人完全不同一样,社会中各个阶层的人对于“环境”的理解也大不一样。打个比方,对于一块“废弃的土地”,一些人把它看作“野生动物的栖息地”;另一些人把它当作“可用作开发的土地”;还有人把它看作孩子们的“运动场”等等。对“环境”的理解和体会由人们和环境的关系包括利用它的方式和相互间的作用所决定。因此环境并非一些纯客观的经历,而是一个完全不同的,充满竞争性的价值和影响的空间。而正是这个空间构筑了一个具有社会性、文化性、经济性和政治性的物质世界。因此任何关于“环境”的定义都需把这个物质世界与构筑它的力量紧紧地联系起来。1992年索尔特(Salter)所定义的“环境”似乎是最恰当的了。

环境由地球上的物质空间,以及生活在这个空间中的居住者和与这些居住者发生相互作用的所有过程所组成。⁵

这个定义中的“过程”既包含了经济、社会对物质世界的影响,也包含着物质世界对经济与社会的影响。这种相互作用在创造环境的同时也建立了物质世界在人们意识中的反映。这是一个动态的过程,可以使环境在自然和人类活动的影响下时时发生变化。但是也正是由于这些变化,环境保护似乎变得毫无意义,而人们所能做的就是改变这些变化使得它对地球和地球上所有生物产生最好的影响。

管理环境变化的一种方法是对土地的规划。在英国的土地规划中常常需要在经济、社会、政治权力与环境的相互关系及相互作用中进行权衡。而规划作为管理环境的一种手段,能否发挥作用取决于政府所施予的权力以及它所处的社会法律体制环境。这些都是影响环境管理的重要因素。特别是像在英国,传统的法律只是从财产权的角度来看待环境,对于涉及环境的决策常常是根据一些政策原则而作出,这些政策中设定了不少有利于开发商的假设。⁶

英国法律传统中还有一个更深远、更重要的特征是英国的法庭是运用直译的方式来诠释那些法规与法律条款的。每个词的语义都决定着英国法庭所作的决策与设定的优先事务。正如奥尔德(Alder, 1993年)⁷提出的,英国法庭在翻译欧盟法规时是最能体现英国法律重要特性的时候。由布鲁塞尔传

人的方针与规范却是基于一个与欧洲传统完全不同的方式——法律的背景与精神而制定的，而不是法律中的词义。这些不同在帮助理解英国如何引入并执行环境影响评价模式起了很关键的作用。

环境影响评价的概念

环境影响评价也需要一个明确的定义，许多人尝试以环境影响评价在环境管理中的作用和用途来解释这个词。环境影响评价最全面的定义是由沃尔瑟（Walther, 1992 年）对芒恩（Munn, 1979 年）的定义进行完善后所确定的：

环境影响评价是对拟建中的项目实施后对生物地理环境、人类的健康以及对后续项目决策影响的识别、预测与评估的过程。⁸

接着沃尔瑟又用更简洁的方式定义了环境影响评价：

环境影响评价是一个最终目的在于提供给决策者关于他们行为所可能产生影响的过程。⁹

这个定义中的决策者并非仅仅指项目的授权者，从这点来说他们还须利用环境影响评价来决策该项目是否可行，是否需要变更或者修改，在实施过程中尽量减轻可能产生的负面影响以避免错误，从而更好地促进项目的实施。

环境影响评价的发展始于 1960 年代，《美国国家环境政策法》中正式引入环境影响评价这个概念，并以此评估联邦基金扶持项目对环境可能造成的影响。然而，在英国它却受到了政府长时间的抵制。正如福特拉格（Fortlage）在 1990 年所说的，英国的规划体系从实行至今一贯采取用环境发展管理过程来评价环境影响的评估方式¹⁰，环境影响评价概念的引入只会使这个已使用多年且很完善的体系更加复杂化。¹¹环境影响评价的提倡者们却认为对于一个项目的评估，仅仅寻求一种合理的评价方法是远远不够的，而环境影响评价的方式比传统的发展管理体系更具有合理性、系统性和整体性。¹²的确，环境影响评价的推行不仅给予了日益施加政治压力的环境游说团体一个回应，更使规划体系有了一种全新的评估方式。¹³在美国国家环境政策法中，环境影响评价被当作一种执行政策而非单纯的新技术，同时，修订后的法律还将环境影响评价作为规划过程的一部分。¹⁴为了使环境影响评价更好地实施，美国国家环境政策法中还制定了一系列政策和规范。从这点来看，环境影响评价的目的在于尽量减小对环境以及对生存于环境中的生物可能产生的危害。¹⁵许多环境影响评价的提倡者也持有这样的观点，并认为环境影响评价最主要的价值在于避免和减小在环境发展中的一些负面影响。¹⁶格罗夫－怀

特 (Grove-White) 曾在 1984 年说过, “我最赞同 1969 年的美国国家环境政策法中对环境影响评价本质的说明, 即环境影响评价可以创造和维持一个使人与自然空前和睦的共处环境, 无论现在还是将来”。¹⁷ 在 1979 年出版的经济合作与发展组织 (OECD) 报告中, 环境影响评价的作用还被比喻为 “环境的守护者”。¹⁸ 正是在这样一个社会、经济、政治发生变革, 环境第一次被作为全球关注的政治目标的时期, 环境影响评价步入了正轨。

环境影响评价过程的本质和目标贯穿于本书大部分的主题中, 书中还着重阐述了环境影响评价在预防环境危害中的作用。格拉松 (Glasson, 1994 年) 曾指出, 环境影响评价是一个检验发展对环境产生影响的系统过程, 它与许多环境保护机制不同之处在于它更强调了对于环境影响的预防。¹⁹ 约里森 (Jorissen) 和克嫩 (Coenen, 1992 年) 把环境影响评价比作 “具有预防功能的环境管理工具”。²⁰

了解环境影响评价的这个基本目的, 就容易理解为什么说在评价的整个过程中, 环境影响评价必须比其他传统规划和发展管理评价体系更早地使用于发展项目中。塞尔曼 (Selman) 于 1992 年也强调了这一点:

在环境影响评价时需保证提案的审核应尽早实施, 并适宜于与项目的规划同时进行, 这样才能使得设计和执行工作在初始时就符合规范。²¹

沃尔瑟在 1992 年进行了补充:

环境影响评价对环境管理最大的作用在于它能使提案在未被认可前尽可能减少存在的负面影响。²²

环境影响评价过程

一个具有系统性、合理性的环境影响评价过程包含了一系列的流程。这些流程不仅要能系统地对环境影响进行评价, 还需具有重复性和循环性, 以便评价过程的任意一个阶段都有反馈并能实行再评估。²³ 现在大部分的环境影响评价手册都提到, 这些流程应该循序渐进, 并在过程的每一步给予明确的建议。一个好的环境影响评价应包括如下阶段:

- 项目确认: 对实施项目的可选方法比如操作方式、地点以及规模进行考察。
- 项目审查: 审查一个项目是否需要环境影响评价。考虑在减小规模或降低其他影响因素后, 是否可免去环境影响评价。
- 确定范围: 进行地域性 (如地方、区域、国家及跨国) 调查, 适当缩减环境影响评价的范围, 筛选出影响最大的区域进行评估。

- 项目报告：撰写一份详细的项目报告书，其中包括所有的因素和可能产生的影响以对该项目进行决策。
- 环境基础情况报告：对项目实施环境原始状况进行全面调查，并撰写报告。
- 确定主要影响：综合上述的阶段确定出所有主要影响，包括正面影响和负面影响。
- 影响预测：对主要影响进行评估。
- 降低影响：通过重新设计或减小项目规模来降低该项目对环境产生的负面影响。
- 公众参与与磋商：此阶段并非独立的阶段，从第一阶段起公众参与就发挥了作用，尤以对确定评价范围的成功与否起着至关重要的作用。
- 环境影响报告的准备与撰写：根据详细调查和公众意见的结果，参照美国国家环境法体系所制定的环境影响报告样本撰写最终环境影响报告。通常如此撰写的环境影响报告能够充分反映环境影响评价过程中项目的变化。
- 评审：这是使环境影响评价报告更正式化的评判阶段。需要仔细考察报告书中主管部门和公众建议部分的评价内容、质量及方法。
- 决策：在综合考虑了环境影响评价要求评价项目以外的因素，诸如国家安全或经济政策后，通过决策体系正式授权实行开发。
- 监测：对于正在建设或实施项目期间所产生的影响进行实时监测。
- 审核：通过对预测可能影响和实际产生影响的比较，评定环境影响评价的质量。²⁴

在很多方面，这个动态的、系统的、交互式的评价方式体现了美国国家环境法体系的核心思想。美国国家环境体系注重于环境影响评价报告书撰写过程中的公众参与，并利用公众意见重新评估项目与撰写报告书。同时它还实行后续决策与实施的监测过程，对环境影响预测有更准确的评价。²⁵约里森和克嫩于1992年发表的文献中谈到，在美国的体系中环境影响评价过程的核心是对项目实施条件的考察。²⁶同样，环境影响评价的整个过程并非仅仅为了检验开发项目是否可以通过审核，而是为了对开发进行决策。这个决策贯穿于整个影响评价过程，自项目确定初期到正式实施并一直延续到项目完成。

黑格（Haigh）认为环境影响评价最大的优势在于它有着非常完善而齐全的评价程序，即使没有成熟的基础规划体系也可投入运用。正是这一优势吸引着那些部门许可程序不完备、规划体系不成熟的国家。²⁷将环境影响评价在一个拥有复杂而合法化规划体系的国家（如英国）推行后将会产生怎样的效果呢？这正是本书所要解决的问题。

环境影响评价的推行

正如前面所提到的，造成连续几届英国政府都反对环境影响评价推行的原因是多方面的。其一，英国政府认为，英国的发展管理体系已经可以很好地承担环境评估的职责；其次，环境影响评价的实行会成为工业发展的障碍；再者，英国政府不愿意别国制定的法规强加于他们的身上。²⁸1985年实行《欧洲经济共同体指示方针》后，英国被强制推行了环境影响评价体系，但其对该体系的抵制并未完全消除。

《欧洲经济共同体指示方针》²⁹在1977年欧洲经济共同体第二行动纲要中为环境问题所提出，并于1980年正式刊印该《指示方针》草案。从行动纲要的制定到《指示方针》草案的出版经历了一个漫长的过程，经估算在正式草案问世之前共拟定了20至50个不同版本的草案样本。³⁰

在草案的制定过程中，欧洲成员国不断对草案提出这样或那样的反对意见，这也是造成草案迟迟无法发行的原因。其实在推行任何一种体系前，要得到欧盟所有成员国的赞同并非一件容易的事，即便在草案已发行刊印后，也招来了众多成员国的批判与反对。³¹这些批判不仅仅来自于政府，还有皇家城镇规划协会，后者认为草案本身并不适合英国的规划体系。因为它可能使规划体系的过程过度繁杂，英国缺乏这样的经验，因此实行后的效果未必会令人满意。³²

尽管如此，也不是说环境影响评价在英国被全盘否定，皇家城镇规划协会最后带有批判性的接纳，至少也承认该体系是聊胜于无了。1970年至1987年期间，英国试行了约250个非政府环境影响评价项目，包括在韦尔（Vale）的贝尔沃（Belvoir）煤田提案，Lock Lomond的储水蓄电提案和大部分的汽车高速公路提案。³³此外，自1970年代初起环境影响评价对许多大型发展项目起了规范作用。³⁴但是对于英国政府而言，推行环境影响评价体系所面临的问题并不在于对该体系的原理是否明白，而是在实行过程中它必须服从于一个由欧洲经济共同体执行的更正式的体系。

欧洲经济共同体指示方针

英国自1973年加入欧洲经济共同体后就开始受制于欧洲经济共同体的法律。³⁵欧洲经济共同体自此后改名为欧洲联盟，并通过欧盟的政策和法规牵制英国的规划和环境法规。实际上，英国法律是构成欧盟法律的一部分，而欧盟的法律、指示方针以及规范又通过英国法律来执行。欧盟的大部分环境控制规则通过《指示方针》的形式来传达，并要求欧盟各成员国通过修改各自的法律来执行这些环境控制规则。³⁶