



EARTHRIGHTS INTERNATIONAL

Environmental Impact Assessment in the Mekong Region

MATERIALS AND COMMENTARY (FIRST EDITION)
OCTOBER 2016

China

湄公河地区环境影响评价
材料与评论（第一版）
二零一六年十月
中国篇





非常感谢美国人民在美国国际开发署（USAID）湄公河环境合作项目中对我们的大力支持，我们才能完成这项工作。

本文件内容并不代表美国国际开发署或美国政府的观点。

缩略语

ADB	亚洲开发银行
ASEAN	东南亚国家联盟
CSO	公民社会组织
EA	环境评价
EPB	环保局
ECC	环境许可证
EHIA	环境健康影响评价
EIA	环境影响评价
EMMP	环境管理与监督计划
EMP	环境管理计划
ESIA	环境与社会影响评价
GMS	大湄公河次区域
IAIA	国际影响评价协会
IAP2	国际公众参与协会
IEE	初步环境评估
IEIA	初步环境影响评价
MRC	湄公河委员会
NGO	非政府组织
ONEP	自然资源与环境政策规划办公室
PAP	受影响人群
PNPCA	《通知、预先协商与签署协议》
SEA	战略环境评价
SIA	社会影响评价
SMMP	社会管理与监控计划
ToR	调查范围
UN	联合国
UN ECE	联合国欧洲经济委员会
UNEP	联合国环境规划署

目 录

第一版引言	1
致谢	2
东盟和环境影响评价	3
可持续发展	3
人权	3
什么是环境影响评价?	5
环境影响评价的目的	5
环境影响评价过程的主要特点	6
环境影响评价的主要原则	8
依法设立、明确和有效的程序	8
建议人承担申请和评价费用	8
公众对过程的各个步骤保持有意义的参与	8
受影响人群和其他利益相关方获取信息	8
可以获取所有相关信息	8
开放和基于证据的决策	9
有效的监测、遵守和执行	9
环境影响评价的主要机制	9
依赖参与制	9
运用预防原则	10
代际平等	10
保护生物多样性和生态完整	10
完善评价、定价和激励	10
公众参与环境影响评价	10
公众参与的意义	12
湄公河地区的环境影响评价实践	14
湄公河地区的环境影响评价	14
环境影响评价流程和步骤	16
第一步：筛选	16
第二步：确定范围	17
第三步：准备环境影响评价	18
第四步：审查和评估环境影响评价	19
第五步：批准环境影响评价报告	19
第六步：监测和遵守	20
中国篇	23
引言	23
环境影响评价程序	25
公众参与	27
遵守和执行	28
跨界环境影响评价	30
关于跨界背景下环境影响评价的《埃斯波公约》（《埃斯波公约》）	31
《战略环境评价议定书》	31

《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》《奥胡斯公约》）	32
《湄公河协定》	32
《通知、预先协商与签署协议》	33
湄公河委员会对跨界环境影响评价的考虑	34
《大湄公河次区域环境协定》	35
有效的跨界环境影响评价制度的要求	36
湄公河地区国家环境影响评价：结束寄语	37
附录 1：项目简要描述	38
附录 2：相关法规	40
附录 3：其他资料	41
湄公河地区部分国家环境影响评价/初步环境评价筛选名单	41
公众参与环境影响评价区域指南草案	41

编者按：

本文件是根据湄公河六国环境影响评价制度分析报告专门为中国摘录的。点击 <https://www.earthrights.org/publications>，即可获取报告的完整文本及其他几国的摘录文本。

第一版引言

将湄公河六国的环境影响评价制度放在一份报告中分析，这项工作从一开始就极具野心和挑战性。这是第一次有人尝试同时审视和参考这六个国家的共同主题和方法。

这也是湄公河法律网络（MLN）和国际地球权益组织（EarthRights International）携手合作的第一个项目。因此，在与各方合作和整理的过程中有很多东西值得学习。虽然湄公河法律网络的成员都是经验丰富的律师，但是法律和实践之间仍存在一定差距。此外，在认识到各个国家使用的环境影响评价程序和方法不尽相同的同时，还需要能够跨境沟通。

第一版是这一段时间通过合作取得的成果。我们在努力确保该版报告的准确性和完整性方面，做了不少努力。我们知道，进无止境。欢迎所有的意见和批评。我们的目的是为读者提供素材，鼓励大家持续讨论环境影响评价的价值以及如何在湄公河地区完善环境影响评价。

湄公河环境合作项目和 PACT 致力于发挥环境影响评价在实现可持续发展过程中的作用。通过 PACT 以及众多同行和社区居民的共同努力一定程度提高了环境影响评价的认知度，很多围绕如何提高环境影响评价的标准和价值的讨论不断展开。特别是，《区域公众参与指南》的制定以及为柬埔寨和缅甸起草的公众参与环境影响评价指南，都表明了提高公众参与环境影响评价的重要性。

第一版针对的是实务工作者、公民社会组织、律师、环境影响评价顾问以及项目建议人。我们希望，通过了解国家法律规定的法律义务，各利益相关方能够相互合作，不断改进环境影响评价过程。

编辑团队

2016 年 9 月 1 日

致谢

编辑团队要感谢许多个人和机构，没有你们的支持，我们不可能完成这项工作。尤其是要感谢以下机构和个人提出的宝贵意见和建议：国际地球权益组织，Christy Owen，Barry Flaming，Vong Sok 博士，湄公河环境合作项目（PACT MPE），Peter Jensen 博士，Richard Frankel 博士，Peter King 博士，David Annandale，Iain Watson，Martin Cosier，BJ Schulte，Sui Tip Lam（佛蒙特法学院），Vesna Kolar Planinsic，Tahra Vose，Kim Smaczniak。

特别地，Matthew Baird 要感谢 Chris Chun 在过去几年为本项目提供的支持以及针对环境影响评价影响和公众参与所做的所有工作。

引用：湄公河区域环境影响评价手册：评述和资料（第一版）；湄公河法律网络，马修·贝尔德；国际地球权益组织，2016 年 9 月。

编者：Matthew Baird，Sor Rattanamanee Polkla，Songkrant Pongboonjun，Manolinh Thepkhamvong，Dang Dinh Bach，Tep Neth，Than Than Aye，Oo Kyaw Thein，Jinmei Li，Rémy Kinna。

东盟和环境影响评价

可持续发展

2008 年 12 月生效的《东南亚国家联盟宪章》（《东盟宪章》）规定，东盟的目标之一是：

加强**可持续发展**以确保地区环境得到保护，**自然资源能够维持**，文化遗产得到保存，公民能拥有高品质的生活。¹

东盟的其他目标包括：

- 增进良好治理和法治；
- 创造一个统一市场和生产基地；²
- 促进和保护人权以及基本自由；³
- 建立一个以人为本的东盟。⁴

《东盟宪章》第二条重申东盟的原则，其中包括（但不限于）：共同的承诺和集体责任，不干涉东盟成员国的内部事务，尊重基本自由，促进人权保护和社会正义，支持联合国宪章和国际法。⁵

东盟共同体 2020 年的愿景是“清洁绿色...全面建立可持续发展机制...”

环境影响评价是东盟可持续发展的基础，这一点在 1984 年《东盟环境曼谷宣言》中也得到承认。⁶《曼谷宣言》旨在“加强环境影响评价的使用，扩大成本收益分析，尽量降低不利影响，确保政府所有可能对环境产生重大影响的项目和计划都能适当考虑环境价值，并逐渐延伸到工业等私营部门。”⁷

1987 年《雅加达可持续发展决议》确认，“可持续发展要求统筹实施发展过程和环境管理”，并且指出，“将环境因素纳入发展过程要求进一步增进和强化国际和地区合作。”⁸《雅加达决议》决定，东盟成员国应当“使用可持续发展原则指导和推进他们的共同事业。”

2007 年 11 月 20 日，东盟成员国首脑在新加坡签署《东盟环境可持续性宣言》，重申承诺建立一个经济蓬勃和环境友好的东盟共同体，从而让“现在和将来的一代能够生活在清洁和可持续的环境中”。其中“环境保护和管理”这一节提到了一些促进可持续实践的机制。

人权

《东盟人权宣言》规定了一系列与财产权和生活保障权有关的原则，包括“安全、清洁和可持续的环境”以及“医疗”。

第二十八条：

每个人都有权为自己及其家人获得基本的生活保障，包括：

(e) 安全的饮用水和卫生；

¹ 《东盟宪章》第 1 条第 9 款。

² 第 1 条第 5 款。

³ 第 1 条第 7 款。

⁴ 第 1 条第 13 款。

⁵ 第 2 条第 2 款。

⁶ 1984 年 11 月 29 日《东盟环境曼谷宣言》，Koh, 2009 年，第 657 页。

⁷ Koh, 2009 年，第 658 页。

⁸ Koh, 2009 年，第 663 页。

(f) 安全、清洁和可持续的环境。

此外，虽然《东盟人权宣言》承认发展权，却对其有限制，要求发展权的实现应当公平地满足今世和后代人的发展和环境需求。⁹

⁹ 《东盟人权宣言》第 35 条。

什么是环境影响评价？

原则十七：

对可能会对环境产生重大不利影响的活动和要由一个有关国家机构作决定的活动作环境影响评估，作为一个国家手段。¹⁰

环境影响评价可以这样定义

在采取决策和做出承诺之前识别、预测、评估和减轻发展建议（和其他活动）的生态、社会和其他相关影响的过程。

环境影响评价的目的

- 确保在制定发展决策过程中明确提出和考虑了环境因素；
- 预见和避免、最小化或抵消发展建议对生态、社会和其他方面造成的重大不利影响；
- 保护自然系统的生产力和能力以及维持其运转的生态过程；
- 促进可持续发展，优化资源使用和管理机会。¹¹

二十世纪七十年代初期，美国通过了《国家环境政策法案》（NEPA），成为第一个引进环境影响评价的国家。¹²之后，环境影响评价的概念和实践有了长足发展。国际影响评价协会（IAIA）1996年对全球环境影响评价的一份调查发现，¹³环境评价的有效应用包括四个要素：

- 启动评价的时间恰当，能够尽早审查建议，为制定合理的替代方案留有余地；
- 通过调查范围或指南的形式对决策主要阶段的重点问题、时间安排以及信息和资源提供时机给出清楚明确的指示；
- 通过遵守程序指南和使用“良好实践”提升信息和产品质量；
- 基于良好的沟通和问责，决策者和建议者能够接受环境评价结果。

除了这些要素，还需要有意义的公众参与。

1996年的调查采用了以下定义，这些定义延续到今天：

环境评价（EA）是指系统地评估和记录自然体系和资源潜力、能力和功能的过程，旨在促进可持续发展总体规划和决策，特别是，预见和管理计划项目带来的不利影响和后果。

环境影响评价（EIA）是指在做出重大决策和承诺之前识别、预测、评估和减轻计划项目和实践活动给生态、社会和其他方面产生的影响的过程。

战略环境评价（SEA）是指事先审查和批准政策、计划和项目以及项目的其他更高层面或前瞻性倡议的过程。

¹⁰ 1992年《里约环境与发展宣言》原则十七。

¹¹ 更多详情，请见：

www.iaia.org/publicdocuments/specialpublications/principles%20of%20IA_web.pdf.

¹² Elliot，2014年，第103页。

¹³ Sadler，1996年。

社会影响评价（SIA）是指估计具体政策和政府建议可能产生的社会影响的过程，特别是在国家环境评价要求的背景下（社会影响评价指导原则跨组织委员会，1994年，第108页）¹⁴

此外，1996年的调查还提出了环境影响评价的两个根本目标：

第一，最直接的目标是促进合理和统筹地决策，明确将环境因素纳入其中。通过环境评价，可以获得关于发展方案和建议所带来的环境影响、风险和后果的信息，有利于进行决策。

第二，环境评价过程通常（但不是普遍）是为了实现或支持实现环境保护和可持续发展的最终目标。环境评价法规和政策将这些参考目标或最终目标作为环境评价过程中需要实现的具体目标制定了不同的条文规定和框架协议。¹⁵

经过四十年的发展，环境影响评价已经成为“多功能”评价机制，对促进能够反映可持续发展理念的长期社会目标越来越重视。（除上述目标外）还包括以下目标：

- 保护重要的生态过程和遗产保护区域；
- 避免自然资本发生不可逆和不可接受的损失和恶化；
- 确保发展与资源基础的潜力和能力相适应；
- 优化自然资源的使用、保护和管理机会；
- 保护人类健康和社会福祉；
- 解决人们传统生活方式被破坏引发的担忧；
- 加强参与机构和行动之间的协调；
- 促进开发项目得到更好的设计和规划，例如，更加绿色和经济；
- 助力社区发展，通过公众参与推动地方能力建设；
- 向众多机构灌输环境价值和责任意识；
- 按照污染者负担原则将行业的环境成本和损失内在化。¹⁶

环境影响评价过程的主要特点

现代环境影响评价过程的主要特点应当包括：

- 筛选—决定某一计划是否应当接受环境影响评价，如果应当，具体的详尽程度。
- 确定范围—识别可能的重要问题和影响，确定环境影响评价的调查范围。
- 方案审查—确定用以实现计划目标的优先或最为环保的方案。
- 影响分析—识别和预测计划可能产生的环境、社会和其他相关影响。
- 缓解和影响管理—创建措施用以避免、最小化或抵消预计产生的不利影响，并适时将这些措施纳入环境管理计划（EMP）或体系。
- 重要性评估—确定剩余影响（即，无法减轻的影响）的相对重要性和可接受性。

¹⁴ Sadler, 1996 年，第 13 页。

¹⁵ Sadler, 1996 年，第 13 页。

¹⁶ Sadler, 1996 年，第 14 页。

- 起草环境影响评价说明或报告（环境影响评价报告）– 清楚公平地记录计划的影响、计划采取的缓解措施、影响的重要性以及受计划影响的利益相关公众和社区的关注问题。
- 审查环境影响评价报告– 确定报告是否符合调查范围，关于计划，是否提供了令人满意的评价以及是否包含决策需要的信息。
- 决策 – 批准或拒绝计划，确定计划实施的条款和条件。
- 跟进、监测、遵守和执行– 确保满足审批的条款和条件；监测开发的影响和缓解措施的有效性；加强未来环境影响评价应用和缓解措施；根据需要实施环境审计和过程评估，以优化环境管理。

清洁环境权

泰国宪法法院 2009 年第 32/2552 号判决

- **当事人：**派布恩·孔科德（Paiboon Kongkerd）先生和 210 名原告，被行政法院称为申请人
- **案情摘要：**原告向行政法院起诉泰国坤敬府三个市府，声称它们没有进行环境健康影响评价（EHIA）、公开听证或听取环境和健康专家的意见就通过决议在当地社区修建垃圾填埋场。
- 孔敬府行政法院没有受理该案，因为：
 - 1992 年《环境法》（佛历 2535 年）是泰国唯一与环境影响评价有关的法律，根据《环境法》第 46 条及相关法令，该项目不需要进行环境影响评价。
 - 至于听证会，根据总理办公室 2005 年（佛历 2548 年）发布的关于征询公众意见的条例，听证会不是强制性的，可由孔敬府府尹酌情决定，尚未有证据表明府尹滥用裁量权，因此不算违法。
- 原告上诉至最高行政法院，并且要求最高行政法院将宪法问题提交宪法法院裁决。
- **法律问题：**1992 年《环境法》（佛历 2535 年）第 46 条是否违反 1997 年《泰国宪法》第 56 条（佛历 2540 年）或 2007 年《泰国宪法》（佛历 2550 年）第 67 条。
- **判决：**宪法法院裁定，《环境法》（佛历 2535 年）第 46 条没有违反《泰国宪法》第 56 条（佛历 2540 年）或《泰国宪法》（佛历 2550 年）第 67 条。宪法法院还创造了先例，即根据 2007 年宪法第 67 条的规定，保障民众获得良好的生活环境的权利。要求无论是否必须进行环境影响评价，有关当局都应当考虑项目是否有可能对地区自然资源和环境或者人们的健康造成严重影响。有关当局应当遵循这一思路，否则民众有权质疑审批，要求项目进行健康和环境影响评价、举行听证会或者征求健康和环境专家的意见。

环境影响评价的主要原则

有效的环境影响评价需要采用一些主要原则，包括：

- 依法设立、明确和有效的程序；
- 建议人承担申请和评价费用；
- 公众对过程的各个步骤保持有意义的参与；
- 受影响人群和其他利益相关方获取信息；
- 可以获取所有相关信息；
- 开放和基于证据的决策；
- 有效的监测、遵守和执行；¹⁷

依法设立、明确和有效的程序

环境影响评价可能是一个复杂、漫长和花费巨大的过程，因此，需要基于明确的法律要求，明确需要遵守的程序。这为所有利益相关方提供了确定性，其中包括受影响人群、项目建议人、环境影响评价顾问、政府监管部门（不只是环保部门）及其他有关各方，且使用方法逐渐趋于一致。

遵照一个众所周知的法律程序，最终做出决定之后，也有助于降低争议发生的可能性。

建议人承担申请和评价费用

环境影响评价可能是一个花费巨大的过程，对涉及到诸多方面和阶段的重大开发计划来说，尤其如此。要想正确地调查和分析一项计划的所有潜在影响，需要实施详尽的技术工作。环境影响评价还要求广泛的公众参与。参加环境影响评价或者政府评估环境影响评价所发生的费用不应当由公众承担，而是应当计入环境影响评价的总预算中。

如果项目计划能够继续实施，环境影响评价还有可能产生一系列评价顾问和管理责任。项目预算需要充分考虑这些活动。

公众对过程的各个步骤保持有意义的参与

环境影响评价的一个主要目标就是通过确保所有受影响的人员和其他利益相关方在开发计划决策过程中感受到存在感、价值感和被尊重，从而降低项目引起的社会冲突风险。

要做到这一点，必须确保公众有组织和有计划地参与环境影响评价的整个过程。让公众参与必须是真诚和有意义的，不能是象征性的或者只是为了满足监管要求。

公众参与过程必须考虑到参与者的具体需求和情况。

受影响人群和其他利益相关方获取信息

为了有效地参与环境影响评价过程并对环境影响评价做出合理的决定，受影响人群以及包括公民社会组织和政府机构在内的其他利益相关方必须有权获得相关信息，其中包括技术信息以及非专业人员能够理解的信息。信息提供需要采取目标人群使用的形式和语言，使他们有足够的时间去了解、考虑和回应。

可以获取所有相关信息

环境影响评价需要基于最佳可得信息，才能成为一个有用的辅助决策工具。该信息应当关乎受影响人群和其他利益相关方，且具有可获得性，其中包括只能通过真诚和有意义的公众参与才能获得的科学信息和当地信息（从而强化之前提到公众参与原则的重要性）。

¹⁷ Baird, Cosier, 2014 年；修改：Baird, Cosier, 2016 年。

确认“最佳可得”信息，需要在最新最全面的信息和能够切实获得的信息（并且负担得起，特别是对于具体的开发计划）之间取得平衡。

开放和基于证据的决策

有效的环境影响评价既要求项目建议人（和/或环境影响评价顾问）准备环境影响评价，也需要政府对环境影响评价实施审查，从而决定是否应当继续推进该项目。这一审查应当是透明和合理的。

政府对环境影响评价的审查需要独立于准备工作，必须有一个独立的公众参与过程。最终应当按照环境影响评价报告给出的证据以及公众向政府提出的意见来决定是否批准环境影响评价和项目。

整个审查和决策过程应当保持透明，公众能够追踪整个过程，了解最终的决定和理由。

有效的监测、遵守和执行

决策之后，环境影响评价过程正式结束。但是，为了确保能够按照审批时的设想解决项目的影响，已经获得批准的环境影响评价报告和环境管理计划（EMP）始终会是重要的工具。政府和其他外部当事方需要能够监测到项目执行情况，以便确保环境影响评价体系的总体完整性，确保满足环境影响评价报告和环境管理计划规定的所有承诺和责任。

项目采取的监测机制和结果必须公开可得，这样所有利益相关方对该项目和未来的环境影响评价才能保持信心。

环境影响评价的主要机制

为了实现可持续发展的总体目标，环境影响评价在评价过程中应当采用一些关键的分析标准。这些机制体现了国际环保立法的现有标准，其中有很多在 1992 年地球峰会发布的《里约环境与发展宣言》（《里约宣言》）中都提到过。

五个主要机制包括：

- 依靠参与制；¹⁸
- 运用预防原则；¹⁹
- 运用代际公平原则；²⁰
- 首要考虑保护生物多样性和生态完整性；²¹
- 完善评价、定价和激励。²²

依赖参与制

环境影响评价的一个中心特点就是最大化所有利益相关方的参与机会。利益相关方包括其他政府部门、非政府组织、公民社会组织、整个社区（直接或间接受到影响的）以及原住民社区和企业。符合最佳实践的环境影响评价会公众提供机会参与从范围确定到决策的所有阶段，为社区提供机会参与项目开发的遵守和监测阶段。符合最佳实践的环境影响评价还会针对妇女²³、原住民及其社区²⁴制定具体的参与策略。

¹⁸ 1992 年《里约环境与发展宣言》原则十。

¹⁹ 1992 年《里约环境与发展宣言》原则十五。

²⁰ 1992 年《里约环境与发展宣言》原则三。

²¹ 1992 年《里约环境与发展宣言》原则四。

²² 1992 年《里约环境与发展宣言》原则八、十二、十三、十六。

²³ 1992 年《里约环境与发展宣言》原则二十。

²⁴ 1992 年《里约环境与发展宣言》原则二十二。

运用预防原则

环境遇有严重或不可逆转损害的威胁时，不得以缺乏科学充分确实的证据为理由延迟采取措施防止环境恶化。在运用预防原则时，公共和私营部门的决定应当基于以下指导：

- 仔细评估，尽可能避免对环境造成严重或不可逆转损害；且
- 评估各种方案的风险加权后果。²⁵

代际平等

代际平等原则要求当代人应当为了后代利益维护或提高环境健康、多样性和生产力。这就要求考虑计划活动或项目的影响，特别是长远影响。还要求考虑到项目收尾和工地清理。

保护生物多样性和生态完整

对于任何开发计划，评价的起点都是将保护生物多样性和生态完整性作为基本的考虑因素。²⁶ 这并不代表有害环境的项目都不会得到批准，只是为了确保项目对环境和社会的损害能给出合理解释。项目必须评估各种方案，提出避免或降低潜在危害的措施。如果损害无法避免，项目必须提供损害赔偿。

完善评价、定价和激励

有效的环境影响评价离不开经济工具的使用。评估包括生态系统服务在内的资产和服务时，应当考虑环境因素。对于准确地评估项目的成本和收益来说，这一点尤为重要。而且，环境影响评价还应当遵守“污染者负担”的原则。²⁷ 该原则通常是指造成污染和废弃物的人应当承担控制、避免或消除污染发生的费用。

另外一个经济措施是，商品和服务的使用者应当按照提供商品和服务的整个生命周期发生的费用支付价格，包括自然资源和资产的使用以及废弃物的最终处理。²⁸

公众参与环境影响评价

公众参与是环境影响评价过程不可缺少的。公众参与在1992年《里约宣言》得到确认，并且早在二十世纪七十年代初期就成为环境影响评价的一部分。

《里约环境与发展宣言》原则十：

环境问题最好在所有有关公民在有关一级的参加下加以处理。在国家一级，每个人应有适当的途径获得有关公共机构掌握的环境问题的信息，其中包括关于他们的社区内有害物质和活动的信息，而且每个人应有机会参加决策过程。各国应广泛地提供信息，从而促进和鼓励公众的了解和参与。应提供采用司法和行政程序的有效途径，其中包括赔偿和补救措施。²⁹

有些好处可能难以估量，例如，完善决策或者提高对政府机构的信任。其他好处，例如，更好的项目设计、高效的环境管理或有效的申诉过程，虽然难以衡量，却让受到项目影响的社区真正受益。

而且，因为公众参与方式和实践属于更大的范畴，所以，选择最为有效和相关的方法是很困难的。国际公众参与协会（IAP2）制定过一份公众参与图谱。我们在指南中使用的这份图谱。良好的公众参与取决于每一步的管理方式。

²⁵ 1992年5月1日，澳大利亚政府和各州、属地和地方政府之间签订政府间环境协议，见：www.environment.gov.au/about-us/esd/publications/intergovernmental-agreement.

²⁶ 参见缅甸1994年制定的国家环境政策，将环境保护作为寻求发展的主要目标。

²⁷ 1992年《里约环境与发展宣言》原则十六。

²⁸ 1992年《里约环境与发展宣言》原则八、十三、十六。

²⁹ 1992年《里约环境与发展宣言》原则十。

在大多数情况下，项目建议人和环境影响评价应当与受影响人群和利益相关方协商制定一份公众参与计划。这一计划也称之为利益相关方参与计划，是环境影响评价过程的参与和协商路线图或指南。公众参与计划需要符合项目和当地环境和社区的需要，按照具体的项目量身定制。

需要承认的是，协商不等于参与，只是过程的一部分。信息交换很重要，对利益相关方提出的问题做出回应也是公众参与的一个重要部分。



1969 年，美国通过了《国家环境政策法案》（NEPA），正式确立环境影响评价制度，自此，公众参与成为环境影响评价的一部分。³⁰ 随着国际社会对环境影响评价的修改和采用，公众参与一直作为这一过程的一个主要特点。1992 年《里约宣言》原则十指出，“环境问题最好在所有有关公民在有关一级的参加下加以处理。”1998 年，联合国欧洲经济委员会通过了《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》（《奥胡斯公约》）。《奥胡斯公约》承认公众参与有助于加强决策和完善决策的质量和执行。

《奥胡斯公约》包括了一些定义，其中：

“公众”指一个或多个自然人或法人，以及按照国家立法或实践，兼指这种自然人或法人的协会组织或团体。

“所涉公众”指正在受或可能受环境决策影响或在环境决策中有自己利益的公众。为本定义的目的，倡导环境保护并符合本国法律之下任何相关要求的非政府组织应视为有自己的利益。

第六条对公众参与有关具体活动的决策做出了规定，但是没有明确、充分的公众参与的构成要件。以下是第六条确认的一些要素：

- 及早告知；
- 充分性；
- 及时性；
- 有效性；
- 计划的性质；
- 做出决定的部门；
- 公众提出意见适用的程序；
- 留出足够的时间征求公众意见；
- 计划是否适用环境影响评价或跨界环境影响评价程序。

公众参与的意义

最近一份关于公众参与环境影响评价的研究指出，公众参与或社区协商的含义并不总是很清楚。“公众”或“社区”的含义也是如此。研究注意到，公众参与环境影响评价的具体目标存在很大分歧。³¹ 不仅学术界对此存在纷争，“也反映在环境影响评价实践中。”³²

公众参与的目标也存在“很大争议”。³³ Glucker 等人认为公众参与有九大目标，即：

- 影响决策；
- 提高民主能力；
- 社会学习；
- 赋予力量和解放被边缘化的个人和团体；
- 利用当地信息和知识；
- 吸收有价值的经验知识；

³⁰ Glucker 等，“公众参与环境影响评价：参与原因、参与人群和参与方式”，《环境影响评价评论》，第 43 期，2013 年，104-111 页。

³¹ Glucker 等，2013 年，第 104 页。

³² Glucker 等，2013 年，第 106 页。

³³ Glucker 等，2013 年，第 106 页。

- 测试其他信息来源的可靠性；
- 确保决策的合法性；
- 解决冲突。

此外，至于哪些人应当参与，也不总是有一个明确的理解或认同。是所有对项目或结果感兴趣的人还是仅限于拥有既定利益的人呢？广泛的参与会提高合法性，但是，鉴于资源和能力有限，这样做是否会让环境影响评价体系负担过重呢？³⁴

在很多国家，包括哥斯达黎加和尼加拉瓜，由于没有考虑所收到的公众意见反馈，人们“抗拒参加正式的环境影响评价，而是采取非正式的参与方式（例如，抗议游行，抵制等）”³⁵

美国环保署的谢丽尔·沃瑟曼（Cheryl Wasserman）指出，“有意义的公众参与绝不只是召开公开会议或听证会或收集公众意见那么简单。”³⁶在美国，更多的是参与以及考虑参与产生的问题。³⁷最好的情况是，公众参与允许公众合法和平地影响决策。她指出，让公众参与环境影响评价是有道理的，其中包括：

- 相关信息；
- 更好的决策；
- 增进了解和合法性；
- 经常带来创造性的解决办法；
- 在后续监测中发挥有用的作用；
- 将未决冲突产生的费用和延误影响降至最低；
- 促进执行。

她列出了九点来说明公众参与在环境影响评价中的作用：

- 了解公众参与对环境影响评价的要求；
- 将公众参与原则纳入环境影响评价；
- 确认公众和利益相关方；
- 确定利益相关方/公众的决策作用；
- 定制和应用公众参与工具；
- 对利益做出回应：避免/缓解/赔偿；
- 执行环境冲突解决方案；
- 透明性和收集资料；
- 根据绩效指标确定绩效。³⁸

此外，按照美国环保署的归纳，成功的公众参与环境影响评价需要吸取五点教训：

³⁴ Glucker 等，2013 年，第 109 页。

³⁵ Glucker 等，2013 年，第 109 页。

³⁶ 美国环保署，Wasserman（2012 年），Cheryl Wasserman，“公众参与原则在环境影响评价中的应用”，印尼雅加达，2012 年 7 月 10 日-11 日；Wasserman（2014 年），Cheryl Wasserman，美国环保署，政策分析副主任，“《国家环境政策法案》法规、指南和经验”，2014 年 11 月 19 日，网址：epa.connectsolutions.com/p6qgkt3cfqh。

³⁷ 美国环保署，“国家环境政策法案公民指南”：
https://ceq.doe.gov/nepa/Citizens_Guide_Deco7.pdf。

³⁸ Wasserman，2014 年。

- 根据形势的需要调整过程；
- 接触和了解大众；
- 从环境影响评价过程早期就开始；
- 将公众协商和参与视为持续不断的过程，而非一次性了结；
- 在不影响科学性、法律或可行性的情况下尽量寻找能够回应公众关切的方法。³⁹

而且，美国和澳大利亚的经验表明，从利益相关方收集信息和意见可以有很多不同的机制，其中包括：

- 听证会；
- 要求公众在规定期限内提交书面意见函；
- 公开会议；
- 小组会议、焦点团体或研讨会；
- 咨询团体和工作组；
- 新闻稿，附有公众评论的通讯稿，情况说明书，传单；
- 媒体-专题报道，采访，公益广告；
- 项目网站；
- 信息库或交换中心；
- 演讲局；
- 调查或投票；
- 通讯名单；
- 官员做的或者向官员提交的简报；
- 社交网络（脸书，推特等）；以及
- 形成愿景。⁴⁰

湄公河地区的环境影响评价实践

世界上几乎所有国家都采用了环境影响评价。据称，在联合国 193 个成员国中，有 191 个国家制定了法律或者签署了与使用环境影响评价有关的某些国际法律文件。⁴¹ 环境影响评价在世界范围内的推行，得益于《里约宣言》原则十七，其规定签署国必须“对可能会对环境产生重大不利影响的活动和要由一个有关国家机构作决定的活动”进行环境影响评价。⁴²

湄公河地区的环境影响评价

湄公河地区的所有国家都使用环境影响评价以评价开发计划的潜在影响，考虑各种备选方案和管理战略以及决定是否继续推进项目。

环境影响评价是公认的重要工具，可以用来评估和分析项目的环境、社会和其他影响，找到避免、缓解或管理这些潜在影响的方法。也可以用来确定和回应受影响人群和其他利益相关方的主要关切。

³⁹ Wasserman, 2012 年。

⁴⁰ Wasserman, 2012 年。

⁴¹ Morgan, 2012 年。

⁴² Morrison-Saunders, 2012 年, 34-41 页。

整个环境影响评价过程必须在具体项目得到审批之前完成。这一点很重要，因为环境影响评价的一个主要目标就是确保事先避免计划的不利影响或者至少使其降低或得到缓解。还需要确保受到影响的人们有机会参与决策制定过程。

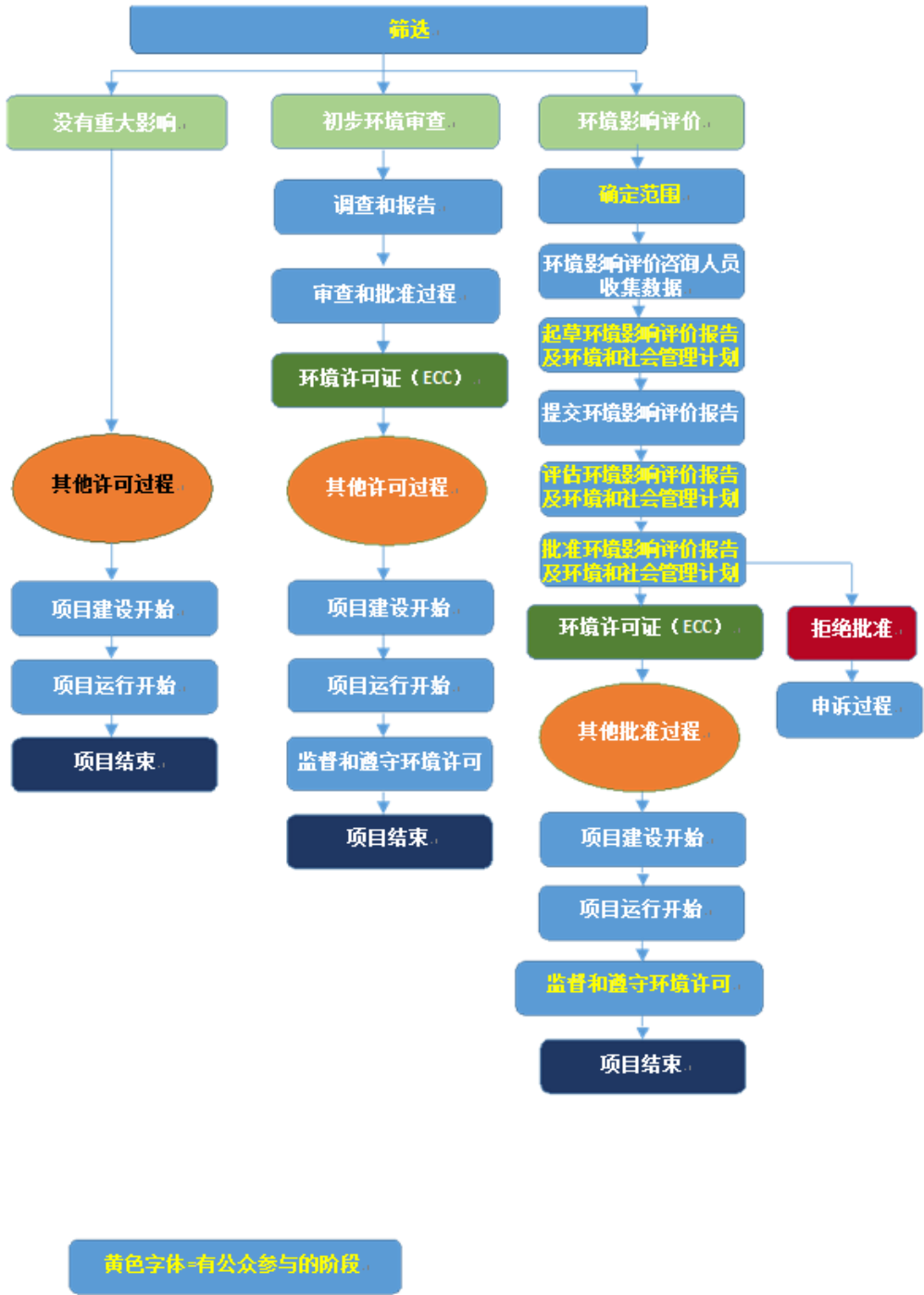


图 1：环境评价过程概览⁴³

⁴³ PACT 区域技术工作组《公众参与指南》草案（2015 年）。

各国都有专门的部委负责环境影响评价。在湄公河地区的所有国家，都是由项目建议人聘请的环境影响评价顾问负责环境影响评价的调查和环境影响评价报告的起草。环境影响评价顾问开展评估和研究，将之作为起草环境影响评价报告的基础。

环境影响评价过程可以分为几个步骤，每一个步骤都是过程的一部分。必须遵照所有的步骤，才算符合环境影响评价的程序。每个国家都有自己的环境影响评价体系，但是，相互之间还是有一些相似之处。

环境影响评价流程和步骤

在湄公河地区和世界大部分地区，环境影响评价体系通常包括以下大部分或全部步骤：

1. 筛选；
2. 确定范围/确定调查范围；
3. 环境影响评价顾问收集数据；
4. 起草环境影响评价报告；
5. 起草环境和社会管理计划（ESMP）；
6. 提交环境影响评价报告；
7. 评估环境影响评价报告及环境和社会管理计划；
8. 决定是否批准环境影响评价报告及环境和社会管理计划；
9. 签发环境许可证（ECC）；
10. 批准其他许可；
11. 开始项目建设；
12. 开始项目运行；
13. 监测和遵守环境许可及环境和社会管理计划；
14. 项目完工。

图 1 给出的是这一过程的流程图，取自环境影响评价区域技术工作组 RTWG on EIA 。

经过进一步简化，以下几个步骤可以看作是环境影响评价过程的主要构成：

1. 筛选；
2. 确定范围；
3. 实施环境影响评价，起草环境影响评价报告及环境和社会管理计划；
4. 审查环境影响评价报告及环境和社会管理计划；
5. 决定环境影响评价和环境管理计划；
6. 监测和遵守。

每一个步骤都为受影响人群和其他利益相关方提供了参与的机会。因此，这六个步骤可以作为这本手册的重点关注领域。

第一步：筛选

环境影响评价的第一步是筛选。筛选是环境影响评价的一个重要组成部分。项目建议人通常是第一次和政府及社区讨论项目计划。筛选阶段的主要成果是筛选报告。

大湄公河次区域国家的筛选名单大都结合这些因素，列出需要进行环境影响评价的项目。不过，筛选名单可以删除开发项目的一些主观分类。重要的是，要确保所有有可能对环境或社会产生重大影响的项目都要进行环境影响评价，而不只限于筛选名单中列出的项目。

第二步：确定范围

确定范围是环境影响评价的重要步骤，涉及到决定环境影响评价的范围（即，为了评估项目的潜在不利影响而需要收集和分析的数据）和确定环境影响评价报告的调查范围。⁴⁴

在确定范围时，项目建议人常常是第一次和政府及社区讨论拟定项目。范围界定报告的主要成果是为拟定项目制定环境影响评价的调查范围草案。调查范围草案应当包含环境影响评价顾问需要调查和评估的主要环境和社会影响。这些调查范围草案，连同说明公众参与现状以及未来公众参与计划的范围界定报告，应当获得政府的批准。然后在环境影响评价的评价阶段收集和分析调查范围确定的各种影响，考虑缓解措施，包括项目的替代方案。

在拟定项目的确定范围阶段，具体有以下目标：

- 确定研究领域、影响领域、时间界限、项目阶段和潜在利益相关方；
- 开始了解适用法规和标准及其对环境影响评价的设计和完成的影响；
- 暂定一份环境影响清单，重点关注环境影响评价需要解决的环境、社会和健康问题；
- 说明环境影响评价的深度和广度，包括需要的基准数据，需要进一步开展的研究和调查，以及数据收集、研究和调查的具体方法；
- 在环境影响评价开始之前为顾问、有关当局、项目开发者以及利益方和受到影响的各方提供机会表达各自的观点和关切；
- 确保评价过程的高效和全面，节省时间和费用，避免发生延误；
- 确定潜在受到影响的社区以及对项目拥有利益的其他利益相关方。⁴⁵

作为确定范围的一部分，项目建议人应当确保以下公众协商和参与过程得到实施：

- 通过项目或项目建议人的网站和当地媒体向公众和公民社会组织披露与拟定项目有关的信息，包括在项目工地显著位置摆放清晰的标牌或广告牌；
- 按照部委的建议安排与当地社区、潜在受影响人群、地方当局、社区组织和公民社会组织的协商会议，在新闻发布会和媒体采访时及时提供恰当的解释。⁴⁶

确定范围阶段的受影响人群和利益相关方清单⁴⁷

1. 政府部门

- 国家、省、区和地方当局；
- 负责水、废弃物、土壤、声音和空气污染等污染控制的部门；
- 负责保护自然和文化遗产以及景观的部门；
- 卫生和安全部门；
- 土地使用控制、空间规划和区划的主管部门；
- 涉及跨国界问题时，邻国的相关部门。

2. 其他利益相关方

- 当地、国家和国际环境、社会和发展利益团体；
- 负责农业、能源、林业、渔业等部门的政府部门（其利益可能受到影响）；

⁴⁴ 《缅甸环境影响评价程序》，2015 年。

⁴⁵ 《缅甸环境影响评价程序》。

⁴⁶ 《缅甸环境影响评价程序》，第 50 条。

⁴⁷ 《老挝环境影响评价指南》，自然资源和环境部，2012 年，说明框 3.3，第 26 页。

- 利益可能受到影响的国际机构，如，湄公河委员会；
- 当地雇主和企业协会，如商会，同业公会，等等；
- 妇女和青年团体等公民社会组织；
- 工会等员工组织；
- 代表环境使用者的团体，如农民，渔民，自用或出售当地资源的妇女，旅游经营者，等等；
- 研究机构、大学和其他专业中心，等等
- 当地和国家媒体。

3. 受影响人群和社区

- 土地所有者和居民；
- 受影响地区的族群；
- 当选代表以及诸如宗教领袖或教师等社区人士；
- 当地社区团体、居民团体等；
- 当地和更广大区域的公众。

主要问题和影响应当划入项目的不同阶段。这些阶段包括建造、运行和结束。有些时候，运行阶段可能包括项目扩大和强化计划，如经济特区或矿场。环境影响评价顾问应当明确项目的各个阶段以及计划建造和运行的时间表。

在确定范围阶段，环境影响评价顾问应当在会议上对一些主要问题做出解释，其中包括：

- 项目界限；
- 主要关切（基于类似项目）；
- 确认/解释环境影响评价过程的步骤；
- 重要的潜在影响；
- 确认敏感领域/重要领域；
- 确认备选方案；
- 确认主要的环境/社会问题；
- 确认受影响人群；
- 确认其他利益相关方；
- 利益相关方参与计划（公众参与计划）；
- 调查范围草案。

第三步：准备环境影响评价

范围界定报告和调查范围获得环境影响评价有关当局批准或者得到环境影响评价顾问定稿之后，收集信息和起草环境影响评价报告的任务就开始了。根据项目类型以及必须解决的环境和社会问题，这一过程可能需要三个月到三年的时间不等。

环境影响评价顾问根据收集到的信息起草环境影响评价报告。完成之后，环境影响评价顾问应当安排会议，以便向相关部门、受影响人群和利益相关方提交环境影响评价报告草案。在考虑受影响人群和利益相关方提出的意见和问题的基础上，环境影响评价顾问应当修改环境影响评价报告。然后，就可以将环境影响评价报告提交环境影响评价单位审查和评估了。

环境影响评价报告应当包含国家法律规定的内容。具体可以概况如下：

- 综述；
- 项目背景；
- 政策、法律和制度框架（包括环境质量标准）；
- 项目描述和项目替代方案；
- 环境描述（包括社会方面）；
- 影响评价和缓解措施；
- 累积影响评价；
- 风险评价；
- 公众参与报告和评论；
- 技术报告。

此外，还需要为项目起草一份环境管理计划（EMP）。环境管理计划应当作为单独的附录随同环境影响评价报告一起提交。它应当根据项目的不同阶段制定：建设前，建设，运行，结束，停运和修复。

第四步：审查和评估环境影响评价

关于批准、要求修改还是直接驳回环境影响评价，最终取决于政府。这一决定应当在独立、透明以及信息完整和科学实证的基础上做出。因此，要求有一个明晰的审查过程，为公众提供参与机会。

重要的是，在审查阶段，组织公众参与以及受影响人群和利益相关者提出意见的责任将从项目建议人（及环境影响评价顾问）转移到主管的政府决策部门（环境影响评价部门）。

在审查是否应当批准环境影响评价时，环境影响评价部门应当考虑的重要因素包括（但不限于）：

- 环境影响评价整个准备过程中的公众参与程度；
- 受影响人群和利益相关方对项目计划的意见，包括环境管理计划和补偿计划；
- 拟议的缓解措施和环境管理计划是否足以解决/降低影响；
- 项目承诺的相关性和价值（即，除环境管理计划提出的措施外，可能实现的社会效益）；
- 是否符合更广泛的可持续发展目标；
- 是否符合批准的调查范围；
- 获得批准附加的条件（除环境影响评价和环境管理计划中做出的承诺之外）。

第五步：批准环境影响评价报告

政府最后决定是批准，要求修改还是直接驳回环境影响评价。这一决定应当在独立、透明以及信息完整和科学实证的基础上做出。

针对环境影响评价做出决定后，公众和项目建议人有权提出申诉。为了确保申诉过程的有效和可信，必须公布决定和理由。

环境影响评价报告获得批准后，项目还需要获得其他批准和许可，包括外商投资许可。

第六步：监测和遵守

对于已经通过环境影响评价可以实施的项目来说，环境和社会结果以及环境影响评价体系完整性都需要项目建设、运行和停运符合环境影响评价、环境和社会管理计划以及审批条件。

为了满足这些要求以及环境影响评价做出的承诺，就需要建立一个监测体系，由项目管理人员实施内部监测，由外部机构实施客观监测。外部监测可以由政府机构和/或社区组织实施。

监测是一个持续进行的过程，既能够帮助社区确信项目运行符合审批条件，也有助于在严重后果发生之前对问题和关切做出回应。

还需要有一个机制确保项目执行过程能够履行环境影响评价和环境管理计划做出的社区参与承诺。如果监测发现没有遵守规定或有违反设置的条件的情形，项目建议人以及受影响人群和其他利益相关方就需要使用 and 了解相关的合规执行机制。

遵守、监测和执行

虽然正式的环境影响评价过程可能在项目获得批准时就结束了，但是受影响人群却刚刚开始受到影响。随着项目启动，受影响人群和其他利益相关方应当有机会确保项目满足所有的审批或许可条件，履行在环境影响评价过程中做出的义务和承诺。

建设前

在现场施工前和施工工作开始之前，项目建议人和项目建设方应当安排一次与受影响人群召开的会议。在会上介绍建设计划的详细安排，其中应当说明客车和施工车辆的数量，施工时间，施工期限以及可能对受影响人群造成的影响。

建设阶段

项目建设方还应当详细说明施工期间计划实施的公众参与计划，其中包括社区协商委员会（CCC）和申诉补偿机制。对于工期长达几个月（或几年）并且在施工期间产生重大影响的大型项目，社区协商委员会应当定期召开会议。受影响人群应当在社区协商委员会中有相当代表，应当可以选择自己的代表。此外，公民社会组织和项目建设方在社区协商委员会中也应当有代表。这样的话，意见和投诉可以得到快速处理。

社区协商委员会应当吸纳受影响人群和利益相关方的参与，以便能够快速和高效地解决问题。

运行阶段

运行阶段持续项目的整个生命周期，应当有自己的环境管理计划，详细说明项目的环境和社会影响管理。

在运行阶段，项目需要监测运行产生的污染物，可能是空气污染、噪音污染、视觉污染或水污染。项目还会产生废弃物，可能是可回收的，一般性的垃圾，或者有毒或有害的废弃物。

表 2：环境影响评价过程主要阶段的公众参与情况简介

	柬埔寨	老挝	缅甸	泰国	越南
筛选	是。实践中	否	没有要求征求受影响人群的意见。	没有要求公众参与。	可行性评估应当包括一些协商。
确定范围/调查范围	是	是。受影响人群必须参与确定范围。	是。明确要求公众参与。	是。	没有核对环境影响评价。要求公众参与。

准备	是	是。必须与受影响人群和当地社区协商。	调查范围必须提供公众参与计划的细节，由环境保护与林业部批准。	是。环境健康影响评价是两次。	是。但只提供有限的指导。
评价	是。要求环保部召开公众参与会议。	是。在评价过程中，自然资源和环境部必须在各个层面上开展协商，包括环境管理计划。	环境保护与林业部必须召开会议听取公众意见。	专家评审小组可以召开公开会议。对环境健康影响评价有这一要求。	没有明确要求评价过程中继续召开公众参与会议。
批准	不清楚批准是否属于公开文件。环境影响评价和环境许可证尚未公开。		环境许可证必须公开，包括环境管理计划。	批准属于公开文件，包括环境管理计划。	必须提供环境影响评价。
监测	是。受影响人群应当参与并且有申诉赔偿机制。	是。社区参与环境管理计划。	不要求社区参与。	向自然资源与环境政策规划办公室（ONEP）和其他审批部门提供报告。	
受影响人群执行环境影响评价过程	否	否	否	公民可以到法院提起诉讼。	否

**要求遵守 2007 年《泰国宪法》（佛历 2550 年）规定的环境健康影响评价义务
中央行政法院第 1352/2552 号判决**

- **当事人：**反全球变暖协会和 42 名原告 诉 国家环境委员会和 7 名被告
- **案情简介：**2007 年《泰国宪法》（佛历 2550 年）于 2007 年 8 月 24 日生效。问题是，被告自此以后就有义务考虑项目或活动是否有可能对自然资源、社区环境或人

们的健康造成严重影响吗？如果是，根据宪法第 67 条，被告就需要进行环境健康影响评价，安排听证会，让环境和健康专家有机会提出意见。被告据称忽视了这一要求，按照宪法生效之前适用的程序，为可能对社区造成严重影响的项目/活动签发了至少 76 项许可。

- **法律问题：**2007 年《泰国宪法》生效后向业主签发的这 76 项许可是否违反 2007 年《泰国宪法》第 67 条的规定？
- **判决：**中央行政法院裁定，根据 2007 年宪法，立法、行政和司法权力的行使必须符合法治原则。而且，2007 年宪法第 27 条规定，宪法明示或暗示确认的或者宪法法院确认的权利和自由必须受到保护，对立法、内阁、司法、宪法部门和行政机构在制定、运用和解释法律时具有直接的约束力。行政法院有义务保护人们享有的权利和自由以及公众利益，要求消除对马塔普（Mah Tha Phut）及其周边地区的社区、环境质量和人们健康的影响，要求利益相关方遵守宪法第 67 条第 2 款规定的程序。
- 对于 2007 年宪法生效后向业主签发的许可，在自然资源与环境部 2010 年通过法令下达的影响严重的项目或活动名单中列出，因为不符合 2007 年宪法第 67 条第 2 款规定的各项程序，中央行政法院裁定撤销。

中国篇

引言

中国的环境影响评价体系是建立在 2002 年《环境影响评价法》（《环评法》）基础上的。二十世纪七十年代末，中国首次引入环境影响评价。⁴⁸《环评法》最新修订是在 2016 年。最大的变动就是不再要求项目申请其他批准前取得环境影响评价批准。仍然要求项目建设之前取得所有环境影响评价的评估和批准。有人担心这一平行过程将会削弱环境影响评价的重要性。⁴⁹

《宪法》规定了保护环境的义务。

1982 年《中华人民共和国宪法》（2004 年修订）

第二十六条

国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害。

国家组织和鼓励植树造林，保护林木。

1992 年，中国在国家环境保护局下面设立了环境工程评估中心(ACEE)，负责承担一些关键任务，包括：环境影响评价文件的技术审查，环境影响评价人员的培训，环境影响评价相关政策的研究，对有潜在环境影响的建设项目的调查。

2014 年，中国对 1989 年《环境保护法》做了重大修订。2014 年修订特别强化了环境影响评价在环境保护中的作用。

1989 年《环境保护法》（2014 年修订）

第十九条

编制有关开发利用规划，建设对环境有影响的项目，应当依法进行环境影响评价。

未依法进行环境影响评价的开发利用规划，不得组织实施；未依法进行环境影响评价的建设项目，不得开工建设。

第四十一条

建设项目中防治污染的设施，应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。防治污染的设施应当符合经批准的环境影响评价文件的要求，不得擅自拆除或者闲置

这一原则也称为“三同时”原则，要求“污染防治设施的设计、施工和投入使用与建设项目设计、施工和投产同时进行。”⁵⁰

1989 年《环保法》还要求企业采取措施防治污染，建立包括记录在内的污染物排放清单和环境保护责任制度。⁵¹

最新修订还要求实行“重点污染物排放总量控制制度。”⁵²重点污染物排放总额超过相关配额或控制指标的，暂停审批新增建设项目环境影响评价文件。

⁴⁸ 《中国环境影响评价》，中国南开大学战略环境评价研究中心，香港中文大学中国战略环境评价中心，编辑：朱坦，林健枝，2009 年，第 1 页。

⁴⁹ 张春，“新环评法是否会削弱中国环评制度？”，《中外对话》，2016 年 7 月 20 日，<https://www.chinadialogue.net/blog/9122-Has-China-s-impact-assessment-law-lost-its-teeth-/en>。

⁵⁰ “中华人民共和国环境影响评价框架、主要法规、标准和规范”，美国公谊服务委员会（AFSC），2014 年。

⁵¹ 1989 年《环境保护法》第四十二条。

⁵² 1989 年《环境保护法》第四十四条。

第四十四条

对超过国家重点污染物排放总量控制指标或者未完成国家确定的环境质量目标的地区，省级以上人民政府环境保护主管部门应当暂停审批其新增重点污染物排放总量的建设项目环境影响评价文件。

2014 年修订还对环境影响评价文件未经批准就擅自开工的建设项目做出了明确规定。与现有法律相比，这是一项重大变动。

第六十一条

建设单位未依法提交建设项目环境影响评价文件或者环境影响评价文件未经批准，擅自开工建设的，由负有环境保护监督管理职责的部门责令停止建设，处以罚款，并可以责令恢复原状。

其他法律也对某些触发条件下环境影响评价的具体要求做出了规定，例如，对野生动物和生态区产生影响。

2004年《中华人民共和国野生动物保护法》（2016年修订）

第十三条

县级以上人民政府及其有关部门在编制有关开发利用规划时，应当充分考虑野生动物及其栖息地保护的需要，分析、预测和评估规划实施可能对野生动物及其栖息地保护产生的整体影响，避免或者减少规划实施可能造成的不利后果。

禁止在相关自然保护区域建设法律法规规定不得建设的项目。机场、铁路、公路、水利水电、围堰、围填海等建设项目的选址选线，应当避让相关自然保护区域、野生动物迁徙洄游通道；无法避让的，应当采取修建野生动物通道、过鱼设施等措施，消除或者减少对野生动物的不利影响。

建设项目可能对相关自然保护区域、野生动物迁徙洄游通道产生影响的，环境影响评价文件的审批部门在审批环境影响评价文件时，涉及国家重点保护野生动物的，应当征求国务院野生动物保护主管部门意见；涉及地方重点保护野生动物的，应当征求省、自治区、直辖市人民政府野生动物保护主管部门意见。

第十四条

各级野生动物保护主管部门应当监视、监测环境对野生动物的影响。由于环境影响对野生动物造成危害时，野生动物保护主管部门应当会同有关部门进行调查处理。

2000 年《中华人民共和国大气污染防治法》（2015 年修订）

第三章 大气污染防治的监督管理

第十八条

企业事业单位和其他生产经营者建设对大气环境有影响的项目，应当依法进行环境影响评价、公开环境影响评价文件；向大气排放污染物的，应当符合大气污染物排放标准，遵守重点大气污染物排放总量控制要求。

第十九条

排放工业废气或者本法第七十八条规定名录中所列有毒有害大气污染物的企业事业单位、集中供热设施的燃煤热源生产运营单位以及其他依法实行排污许可管理的单位，应当取得排污许可证。排污许可的具体办法和实施步骤由国务院规定。

环境影响评价程序

2002年《中华人民共和国环境影响评价法》（2002年《环评法》）规定了建设项目和规划进行环境影响评价的法定要求。⁵³ 要求将环境影响评价纳入建设项目。

第四条

环境影响评价必须客观、公开、公正，综合考虑规划或者建设项目实施后对各种环境因素及其所构成的生态系统可能造成的影响，为决策提供科学依据。

2002年《环评法》第三章规定了项目实施环境影响评价的程序。建设单位按照估计的建设项目对环境的潜在影响程度编制相关环境影响文件。

第十六条

国家根据建设项目对环境的影响程度，对建设项目的环境影响评价实行分类管理。

建设单位应当按照下列规定组织编制环境影响报告书、环境影响报告表或者填报环境影响登记表（以下统称环境影响评价文件）：

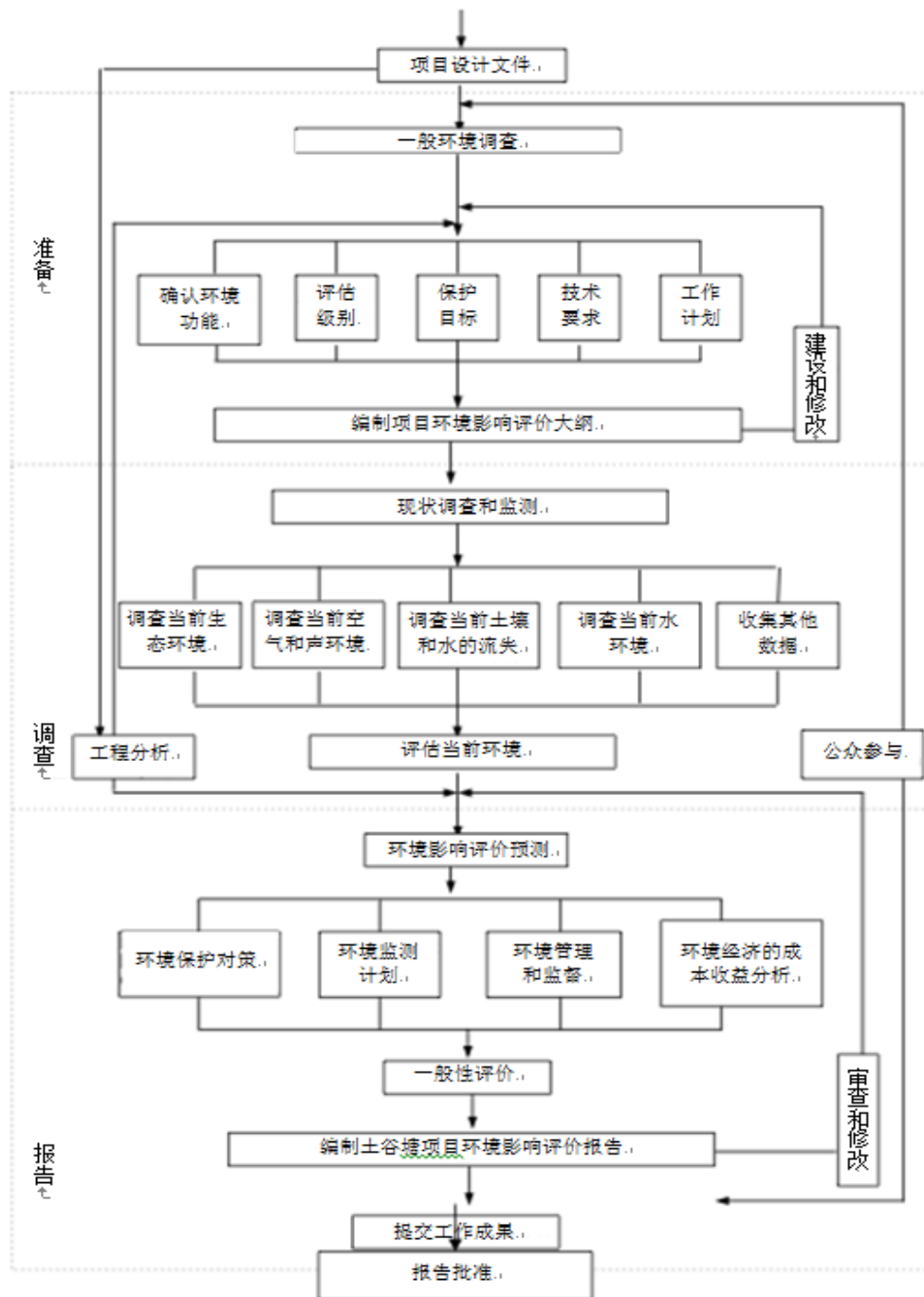
- （一）可能造成重大环境影响的，应当编制环境影响报告书，对产生的环境影响进行全面评价；
- （二）可能造成轻度环境影响的，应当编制环境影响报告表，对产生的环境影响进行分析或者专项评价；
- （三）对环境影响很小、不需要进行环境影响评价的，应当填报环境影响登记表。

潜在环境影响可以分为三类：

- **A类（重大影响）**：可能对环境造成一系列重大不利影响的项目，应当全面评价环境影响，编制完整的环境影响评价报告（EIR）。在全面评价环境影响之前，环境影响评价顾问可以编制一份环境影响评价纲要提交审批部门，但这不是强制性要求；
- **B类（轻度影响）**：可能对环境造成有限的重大不利影响的项目，应当进行专项环境影响评价，提交专项环境影响报告表（EIF）；
- **C类（微量影响）**：预计对环境不会造成重大不利影响的项目，不需要进行环境影响评价，但是仍然需要填报环境影响登记表。项目建议人填写环境影响表。

⁵³ 2002 年《环评法》。

图 3.1 中国环境影响评价流程简图⁵⁴



上面是一份中国环境影响评价体系的简图（亚洲开发银行，2011 年）。⁵⁴

起始文件应当包括以下内容：

- 简要介绍拟定项目的情况，包括地点、投资、项目特点，等等；
- 项目所在地和周边区域的环境条件；
- 研究计划的潜在环境影响；

⁵⁴ 2011 年亚洲开发银行，“湖南邢江内陆水道项目环境影响评价”，项目编号：43031。

- 预防和缓解不利环境影响的措施；
- 涉及到污染防治设施和投资的环境管理计划。⁵⁵

环境影响评价文件需要征询公众意见，然后提交相关环保局（当地或省市级别）审批。如果获得批准，可能还需要满足相关条件，包括遵守相关环境管理计划和排放标准。

中国还制定了众多有关空气、水和土壤的环境质量标准。建设项目必须遵守这些标准。

根据2005年《国家环境保护总局建设项目环境影响评价审批程序规定》，建设项目必须符合相关法律法规和标准才能获得批准。

第四章 批准

第十四条

符合本规定第十二条所列条件，经审查通过的建设项目，环保总局作出予以批准的决定，并书面通知建设单位。

对不符合条件的建设项目，环保总局作出不予批准的决定，书面通知建设单位，并说明理由。

在中国，环境影响评价体系还需要遵守一系列与项目分类有关的法规和具体部门的技术指南规定。

- 《建设项目环境影响评价分类管理目录》（2015 年修订）；
- 《建设项目环境影响评价管理办法》（2015 年修订），附录 1-附录 6；
- 环保部《环境影响评价技术导则—总纲》（HJ 2.1-201，1993 年发布，2011 年修订），第八章。

公众参与

《环评法》要求公众参与。但是，有一项关于公众参与的临时性规定还没有最终纳入法律，即，2006 年《环境影响评价公众参与暂行办法》。

第二十一条

除国家规定需要保密的情形外，对环境可能造成重大影响、应当编制环境影响报告书的建设项目，建设单位应当在报批建设项目环境影响报告书前，举行论证会、听证会，或者采取其他形式，征求有关单位、专家和公众的意见。

建设单位报批的环境影响报告书应当附具对有关单位、专家和公众的意见采纳或者不采纳的说明。

直到2015年，地方和省级环保局的相关网站才开始提供完整的环境影响评价文件下载。2015年之前，公众只能查阅到文件摘要。关于公众查阅环境影响评价文件的规定更符合新《环保法》的规定。⁵⁶

第五十六条

对依法应当编制环境影响报告书的建设项目，建设单位应当在编制时向可能受影响的公众说明情况，充分征求意见。

⁵⁵ 第十七条。

⁵⁶ 第五章 信息公开和公众参与，第五十三条和第五十六条。

负责审批建设项目环境影响评价文件的部门在收到建设项目环境影响报告书后，除涉及国家秘密和商业秘密的事项外，应当全文公开。

发现建设项目未充分征求公众意见的，应当责成建设单位征求公众意见。

根据 2006 年《环境影响评价公众参与暂行办法》，承担环境影响评价工作的环境影响评价机构需要征求受建设项目影响的社区和其他相关组织的意见。

第三条

环境保护行政主管部门在审批或者重新审核建设项目环境影响报告书过程中征求公众意见的活动，适用本办法。

第四条

国家鼓励公众参与环境影响评价活动。

公众参与实行公开、平等、广泛和便利的原则。

环境影响评价报告也需要详细说明在环境影响评价调查过程中收到的意见反馈。征求公众意见的期限不得少于10日。⁵⁷

第十七条

建设单位或者其委托的环境影响评价机构，应当认真考虑公众意见，并在环境影响报告书中附具对公众意见采纳或者不采纳的说明。

通过《环评法》第二十一条，《环境影响评价公众参与暂行办法》的目的很明确，即，要评估和分析收到的公众意见。然后环境影响评价机构处理这些意见。存在冲突的意见和建议也应当得到解决。

《环境影响评价公众参与暂行办法》还规定，在召开会议或其他活动之前，至少有7天可以向公众收集信息和数据。但是，根据第二十五条，参与机会是有限制的。在这些会议上，以观察员身份参加的组织和个人不能发言或提出意见，但是可以提交书面申请和意见。

第二十五条

希望参加听证会的公民、法人或者其他组织，应当按照听证会公告的要求和方式提出申请，并同时提出自己所持意见的要点。

听证会组织者应当按本办法第十五条的规定，在申请人中遴选参会代表，并在举行听证会的5日前通知已选定的参会代表。

中国对环境影响评价听证过程的限制也招来一些非议，这一过程的形式和实质正在改变。⁵⁸

遵守和执行

2002年《环评法》对环境影响评价实施过程中的违法行为的法律责任做出了规定，包括七条：

- 规划编制机关的法律责任（第二十九条）；
- 规划审批机关的法律责任（第三十条）；

⁵⁷ 2006 年《环境影响评价公众参与暂行规定》，第十二条。

⁵⁸ 参见：“中国环境影响评价中公众参与存在的不足”报告，中国环境规划研究院制定，欧洲学院（EURAC）修订，2013年6月。

- 建设单位的法律责任（第三十一条）；
- 建设项目审批机构的法律责任（第三十二条）；
- 实施项目环境影响评价的部门的责任（第三十三条）；
- 负责初步审核以及环境影响评价文件审批的部门违法收取费用的法律责任（第三十四条）；
- 环境保护管理部门违法审批项目环境影响评价的法律责任（第三十五条）。⁵⁹

2009年《建设项目环境影响评价文件分级审批规定》规定，各级环境保护主管部门负责审批环境影响评价报告。

第五条

环境保护部负责审批下列类型的建设项目环境影响评价文件：

- （一）核设施、绝密工程等特殊性质的建设项目；
- （二）跨省、自治区、直辖市行政区域的建设项目；
- （三）由国务院审批或核准的建设项目，由国务院授权有关部门审批或核准的建设项目，由国务院有关部门备案的对环境可能造成重大影响的特殊性质的建设项目。

第八条

第五条规定以外的建设项目环境影响评价文件的审批权限，由省级环境保护部门参照第四条及下述原则提出分级审批建议，报省级人民政府批准后实施，并抄报环境保护部。

（一）有色金属冶炼及矿山开发、钢铁加工、电石、铁合金、焦炭、垃圾焚烧及发电、制浆等对环境可能造成重大影响的建设项目环境影响评价文件由省级环境保护部门负责审批。

（二）化工、造纸、电镀、印染、酿造、味精、柠檬酸、酶制剂、酵母等污染较重的建设项目环境影响评价文件由省级或地级市环境保护部门负责审批。

（三）法律和法规关于建设项目环境影响评价文件分级审批管理另有规定的，按照有关规定执行。

第九条

建设项目可能造成跨行政区域的不良环境影响，有关环境保护部门对该项目的环境影响评价结论有争议的，其环境影响评价文件由共同的上一级环境保护部门审批。

下级环境保护部门超越法定职权审批项目的，上级环境保护部门可以撤销审批决定或者对做出审批的人员给以罚款或降职处分。（第十条）

⁵⁹朱坦，林健枝，2009年，第28页。

跨界环境影响评价

关于环境影响评价，尚没有一个统一的国际法或条约。⁶⁰《里约宣言》原则十七⁶¹，在国际层面明确表明了环境影响评价（作为一个国家手段）对评估可能会对环境造成重大不利影响的项目存在的潜在影响的重要性。在绝大多数国家，环境影响评价法律依据的都是《里约宣言》的原则，但是，各国的环境影响评价法律和实践仍然存在差别。

在评价和公众参与方面，具有潜在跨界影响的项目计划面临着一些独特的问题。⁶²项目建议人和邻国利益相关方接触，不仅需要相关国家政府的参与，还需要考虑一系列外交和法律问题。⁶³

国际法认可的是，“对于可能跨界产生重大不利影响的计划[项目]，特别是对共有的资源，国家有义务进行环境影响评价。”⁶⁴作为一项非常重要的结果，在裁决阿根廷和乌拉圭的一个案子时，国际法院（ICJ）指出，在可能造成跨界污染的共有国际水道方面，环境影响评价实践已经成为一般国际法的一部分。⁶⁵也就是说，虽然法律没有规定环境影响评价的义务，但是双方都认同其必要性。⁶⁶可以说，在这种情形下，进行环境影响评价属于一般义务，只是没有评价的范围和内容。⁶⁷也没有说明这一义务如何确保受影响人群能够参与。⁶⁸

东盟已经开始着力解决污染、雾霾、濒危物种贸易、自然灾害等可能产生跨界影响的活动。然而，有些活动和项目虽然局限在一国境内，其影响却有可能越过国界，其中包括水电项目、燃煤发电厂、核电开发、工业或资源开发项目。这些项目和活动可能产生跨界影响，在审批之前应当妥善予以处理。

在湄公河地区，有各种考虑跨界环境问题的协定和机制，但是还没有关于跨界环境影响评价的协定。因此，产生跨界影响的计划项目还没有适用的区域环境影响评价框架。湄公河委员会（MRC）在处理具有跨界影响的水域管理方面拥有丰富的经验。2002年，湄公河委员会起草了一份跨界环境影响评价框架协定，这是该地区迄今为止最全面的一份草约。

《联合国跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》号召成员国通过立法，要求对条约水域进行环境影响评价。⁶⁹《联合国国际水道非航行使用法公约》只是规定应当通知可能产生重大不利影响的措施。这类信息可能包括环境影响评价的结果。⁷⁰该公约虽然规定了“保护和保全国际水道的生态系统”的义务，却没有要求进行跨界环境评价。⁷¹

在制定机制支持和加强环境影响评价国内立法以及探寻区域环境影响评价方式方面，联合国欧洲经济委员会一直走在前列。下面是与环境评价有关的国际认可度最高的三个文件：

- 《关于跨界背景下环境影响评价的埃斯波公约》（《埃斯波公约》）；

⁶⁰ Kersten, 第 178 页。

⁶¹ 除文莱外，东盟所有国家都签署了《里约宣言》。

⁶² 《埃斯波公约》第二条和第三条以及附录一列出了可能产生跨界影响并且需要予以通知的活动。http://www.unece.org/env/eia/about/eia_text.html#appendix1。

⁶³ Badenoch, 世界资源研究所（WRI），2002 年。

⁶⁴ “纸浆厂案（暂行办法）（阿根廷诉乌拉圭）”，国际法院报告，2006 年，第 204 页。

⁶⁵ 见：Remy Kinna, McIntyre (2011 年)，McIntyre (2010 年)，未发表。

⁶⁶ “乌拉圭河纸浆厂案（阿根廷诉乌拉圭）”，国际法院咨询意见书（2010 年 4 月 20 日令），国际法院报告，2010 年，203 和 204 段。

⁶⁷ “乌拉圭河纸浆厂案（阿根廷诉乌拉圭）”，国际法院咨询意见书（2010 年 4 月 20 日令），国际法院报告，2010 年，205 段。

⁶⁸ “乌拉圭河纸浆厂案（阿根廷诉乌拉圭）”，国际法院咨询意见书（2010 年 4 月 20 日令），国际法院报告，2010 年，204 段。

⁶⁹ Kersten, 第 180 页。

⁷⁰ 第十二条，东盟国家中只有越南签署了该公约。

⁷¹ 第二十条。

- 《战略环境评价议定书》；
- 《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》（《奥胡斯公约》）。

这些国际文件都借鉴了现有的国际环境法规标准，反映了环境影响评价的程序性质。

联合国欧洲经济委员会已经通过《跨界环境影响评价中的公共参与指南》（《欧洲经济委员会指南》），用以支持与环境影响评价和公众参与有关的两份重要的欧洲政府间协定，即，1991 年《关于跨界背景下环境影响评价的埃斯波公约》（《埃斯波公约》）和 1998 年《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》（《奥胡斯公约》）。⁷²

关于跨界背景下环境影响评价的埃斯波公约》（《埃斯波公约》）

1987 年，鉴于欧洲大部分成员国都已接受环境影响评价，来自联合国欧洲经济委员会的一个专家组详细阐述了跨界条件下的环境影响评价。《公约》谈判从 1988 年一直到 1990 年，从 1991 年 9 月 3 日起，《公约》开放批准。1997 年 9 月 10 日，《公约》生效。目前，《埃斯波公约》有 44 个签署方，其中包括欧盟、美国和俄罗斯。

《埃斯波公约》是一种能够避免、降低和减轻重大环境影响的预防性机制，通过促进国际合作评价计划活动对环境可能产生的影响，实现可持续发展的目标。尤其适用于可能对其其他国家环境产生影响的活动。⁷³

需要注意的是，《埃斯波公约》属于过程导向型。根据《埃斯波公约》，各方应当采取“一切适当和有效的措施，以预防、降低和控制计划活动产生的重大不利跨界环境影响。”⁷⁴

《埃斯波公约》还延伸到以下义务：对项目进行环境影响评价，通知潜在受影响国家，允许潜在受影响方获得信息，允许提出意见和通知关于项目的最终决定。⁷⁵《埃斯波公约》附录一列出了适用该公约的活动，附录二列出了环境影响评价必须包括的信息。

《埃斯波公约》基于国际环境法规标准制定，奠定了重要地位，它针对信息获得、参与权以及对产生跨界影响活动的潜在不利影响的知情权做出了规定。

《战略环境评价议定书》

除了《关于跨界背景下环境影响评价的埃斯波公约》，各方还针对《战略环境评价议定书》展开了谈判。2010 年 7 月 11 日，《战略环境评价议定书》生效，要求成员国政府对可能产生重大环境影响（包括健康影响）的政策或项目进行环境评价。⁷⁶

在《战略环境评价议定书》中，战略环境评价是指：

评估可能的环境（包括健康）影响，包括确定环境报告的范围和编制，开展公众参与和协商，考虑计划或项目的环境报告以及公众参与和协商的结果。⁷⁷

《战略环境评价议定书》要求对各自管辖范围内的计划和政策进行战略环境评价，成员国需要开展公众参与和协商。⁷⁸《战略环境评价议定书》提到“提早、及时和有效的公众参与机会。”还要求向包括相关非政府组织在内的公众提供必要的信息，使其能够“在合理的时间”提出意见。

⁷² 联合国欧洲经济委员会（2006 年），“跨界环境影响评价中的公共参与指南”，ECE/MP.EIA/7。

⁷³ Vesna Kolar Planinšič（2016 年），斯洛维尼亚环境与空间规划部。向环境影响评价区域技术工作组提交的报告

⁷⁴ 《埃斯波公约》第二条。

⁷⁵ 见《埃斯波公约》第三条至第六条。

⁷⁶ 《战略环境评价议定书》第四条。

⁷⁷ 《战略环境评价议定书》第二条。

⁷⁸ 《战略环境评价议定书》第八条。

对于可能产生跨界影响的计划或政策，还要求开展跨界协商。⁷⁹

《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》（《奥胡斯公约》）

有效的公众参与是环境影响评价最重要的要素之一。为了实现有效的公众参与，社区需要从项目建议人和政府处获得有关项目及其潜在影响的信息。这些根本要求在《里约宣言》原则十中有所反映。

作为联合国欧洲经济委员会“欧洲环境”进程的一部分，《奥胡斯公约》于2001年10月30日生效，⁸⁰ 被视为在促进全球环境治理方面发挥着重要作用。⁸¹

《奥胡斯公约》包含三个主要支柱：

- 公众有权获得与环境和发展有关的信息；
- 要求公众参与特定开发项目的环境评价；⁸²
- 公众在环境问题上有权向法院和法庭诉诸法律。⁸³

截止 2014 年 1 月 7 日，共有 46 个国家签署了《奥胡斯公约》，33 个国家签署了《污染物排放与转移登记议定书》，27 个国家签署了关于公众参与决定转基因生物的环境释放和投放市场的修订案。⁸⁴

《奥胡斯公约》在前言部分提到了《斯德哥尔摩人类环境宣言》原则一和《里约环境与发展宣言》原则十。原则十指出：

环境问题最好在所有有关公民在有关一级的参加下加以处理。在国家一级，每个人应有适当的途径获得有关公共机构掌握的环境问题的信息，其中包括关于他们的社区内有害物质和活动的信息，而且每个人应有机会参加决策过程。各国应广泛地提供信息，从而促进和鼓励公众的了解和参与。应提供采用司法和行政程序的有效途径，其中包括赔偿和补救措施。

《奥胡斯公约》认识到公众参与对创建一个环境可持续的未来的重要性。奥胡斯公约签署国会议继续秉承这一共识。《奥胡斯公约》的一个优势就是，各方可以继续谈判将其他事项纳入《奥胡斯公约》，其中包括通过建立一致、统一和全国性污染物排放与转移登记制度（PRTRs）以提高公众获取信息能力的议定书。

此外，联合国环境规划署《关于为在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律而制定国家立法的准则》也在全球层面上反映了奥胡斯原则。⁸⁵ 可以说，《奥胡斯公约》的核心原则反映的是国际环境法的惯例标准，是完善环境治理和实现可持续发展的支柱。⁸⁶

《湄公河协定》

1995年《湄公河流域可持续发展合作协定》（《湄公河协定》）要求成员国在承诺启动项

⁷⁹ 《战略环境影响评价议定书》第十条

⁸⁰ <http://www.unece.org/env/pp/welcome.html> ,
<http://europa.eu.int/comm/environment/aarhus> .

⁸¹ D. Craig, M. Jeffrey, “非律师人员与法律制度”，Leary 编辑，2010 年，第 105 页。

⁸² 具体事项见《奥胡斯公约》附录一，也包括附录没有特别列出的事项，这种情况可以按照国家法律规定的环境影响评价程序处理公众参与事项。

⁸³ 《奥胡斯公约》，第四条至第九条。

⁸⁴ 关于《奥胡斯公约》批准情况的详细信息，请见：
<http://www.unece.org/env/pp/ratification.html> .

⁸⁵ 关于《奥胡斯公约》的详细历史，请见：
<http://www.unece.org/fileadmin/DAM//env/pp/welcome.html> . 2011 年 7 月 1 日通过《基希讷乌宣言》。

⁸⁶ Craig, Jeffrey, Leary 编辑，2010 年，第 123 页。

目之前，对于在湄公河地区进行的可能对邻国产生影响的水利项目，应当通知并提前协商讨论跨界影响。⁸⁷

1995 年 4 月 5 日，《湄公河协定》在泰国清迈签订。联合国早在 1959 年就设立了湄公河委员会，但是，《湄公河协定》反映的是柬埔寨、老挝、泰国和越南沿湄公河流域建立区域合作框架的决定。

从一开始，《湄公河协定》就将重点放在湄公河流域的可持续发展、利用、保护和管理上。⁸⁸

第三条 保护环境和生态平衡

保护湄公河流域水利和相关资源开发规划和使用不会污染或者对该流域环境、自然资源、水生生物和环境以及生态平衡产生其他不利影响。

第四条 主权平等和领土完整

在主权平等和领土完整的基础上合作利用和保护湄公河流域的水利资源。

《湄公河协定》成败的关键在于，各个成员国需要合作处理侵犯成员国利用湄公河资源之权利的事宜。此外，《湄公河协定》还含蓄地承认，除了水电项目，航运、灌溉和捕鱼等许多行为都会产生跨界影响。

根据《湄公河协定》设立了湄公河委员会（MRC），下设理事会、联合委员会和秘书处。⁸⁹自那时起，湄公河委员会的工作已经延伸到湄公河流域活动重大项目的评价和研究。2011 年，湄公河委员会制定了“基于水资源和相关资源综合管理的流域开发战略”和“2011 年-2015 年战略规划”。

从跨界环境影响评价角度来看，《湄公河协定》的一个主要特征就是要求事先协商。《湄公河协定》对事先协商给出了定义：

事先协商：按照第二十六条规定的水资源利用和跨流域调水规则及时通知并且向联合委员会提供其他数据和信息，使沿河其他成员国能够讨论和评估规划利用对它们使用水资源的影响和其他影响，并在此基础上达成协议。提前协商不是对水资源利用的否决权，也不是在不考虑沿河其他国家权益的情况下单方面利用水资源的权利。⁹⁰

必须承认，在过去二十年中，湄公河委员会极大推动了对湄公河流域的研究，许多项目都会审查对湄公河流域开发和现有利用的影响。近期，湄公河委员会的工作重点是讨论湄公河干流和支流水电开发的扩张。

湄公河委员会成败的关键在于，它采取合作的方式促进共识和化解冲突。此外，湄公河委员会高度依赖外国捐助。有人指出，这种依赖使得“湄公河委员会对其成员国产生一种疏远感。”⁹¹

《通知、预先协商与签署协议》

上述《湄公河协定》的一个主要特征就是要求事先协商。2003 年通过的《通知、预先协商与签署协议》（PNPCA）则进一步强化了这一要求。

⁸⁷ 湄公河委员会，跨界环境影响评价，<http://www.mrcmekong.org/about-mrc/programmes/environment-programme/transboundary-eia>.

⁸⁸ 《湄公河协定》前言。

⁸⁹ 第四章。

⁹⁰ 《湄公河协定》第二章。

⁹¹ “只有一个湄公河”（Only One Mekong），第 961 页。

《通知、预先协商与签署协议》是为了加强湄公河委员会成员国之间的相互了解和合作，主要指导原则包括：

- 主权平等和领土完整；
- 公平和合理的利用；
- 遵守权利和合法利益；
- 诚信；
- 透明。⁹²

与《埃斯波公约》的通知要求本质上很相似，《通知、预先协商与签署协议》的目的是为了将可能产生跨境影响的项目开发提前通知其他成员国。让受影响方有机会考虑通知中包含的信息并且要求进一步了解或澄清。提前协商规定的时间是六个月，并且可以延长。⁹³ 审批采取“一事一议”的形式。⁹⁴

湄公河委员会和湄公河联合委员会在信息传递和协商过程中都可以发挥协助作用。⁹⁵ 《通知、预先协商与签署协议》很好地利用了现有的制度安排，包括各国根据《湄公河协定》设立的国家委员会。

虽然《通知、预先协商与签署协议》适用的项目有限，而且饱受诟病，但是不能低估它的价值。⁹⁶ 显然，通过《通知、预先协商与签署协议》和《湄公河协定》，成员国已经同意对可能产生跨界影响的活动和项目进行提前通知和提前协商。此外，它还认识到需要设立一个秘书处协助通知和协商过程。

湄公河委员会对跨界环境影响评价的考虑

湄公河委员会一直力图推动跨界环境影响评价框架的概念。1998 年，湄公河委员会同意制定和采用跨界环境评价制度。⁹⁷ 2002 年 4 月，环境资源管理工作组起草了一份报告，之后向湄公河委员会提交了一份指导报告。⁹⁸ 环境资源管理报告包括一份背景报告和一份制度建议报告。

制度建议报告指出，政策文件“不是为了取代或替换各国的环境影响评价要求”，而是拟作为补充框架，适用于可能产生跨界影响的项目。⁹⁹

制度建议报告包括三部分：

- 战略环境评价制度；
- 湄公河委员会跨界环境影响评价政策；
- 环境影响评价制度；

制度建议还包括以下要素：

- 跨界环境影响评价政策建议；

⁹² 《通知、预先协商与签署协议》第三条。

⁹³ 见《通知、预先协商与签署协议》第 5.5 款。

⁹⁴ 《通知、预先协商与签署协议》第六条。

⁹⁵ 《通知、预先协商与签署协议》第 5.3.3 款。

⁹⁶ 《通知、预先协商与签署协议》第四条。

⁹⁷ P. King, “大湄公河次区域跨界环境影响评价和气候变化”，史汀生中心，湄公河下游地区水电开发公平规划解决会议，清迈，2014 年。

⁹⁸ 环境资源管理工作组，“湄公河下游地区环境影响评价/战略环境评价制度制定”，2002 年 4 月（环境资源管理报告）。

⁹⁹ 环境资源管理工作组，“湄公河下游地区环境影响评价/战略环境评价制度制定”，2002 年 4 月（制度建议报告）。

- 战略环境影响评价指南；
- 累积影响评价指南；
- 公众参与环境评价指南；
- 环境影响声明审查标准；
- 行业指南；
- 用以支持环境影响评价/战略环境影响评价制度的培训项目。

正如 King 指出的，自 2002 年向湄公河委员会提交这些综合报告之后，后续行动很少。2007 年，泰国湄公河国家委员会对环境影响评价框架提出了一些关注问题。¹⁰⁰ 2009 年，环境法研究所根据全球最佳实践进一步审查¹⁰¹和评估了环境影响评价/战略环境影响评价框架建议并修订了框架草案。¹⁰² 在“2006 年-2010 年战略规划”和“2011 年-2015 年战略规划”中，湄公河委员会仍然致力于实施跨界环境影响评价框架。但是，自 2009 年环境法研究所的审查之后，在框架采用方面没有新的进展。

《大湄公河次区域环境协定》

2009 年，作为对气候变化的回应，大湄公河次区域还试图制定一份区域环境协定。2009 年 1 月，世界自然基金会（WWF）委托对大湄公河次区域的立法框架开展背景研究，包括大湄公河次区域国家的区域和多边协定以及的国内立法安排。报告指出，大湄公河次区域很特别，没有签订次区域环境协定。

研究的主要重点是通过区域协定促进对气候变化的适应。虽然 2009 年 7 月 22 日在泰国曼谷举行了一次讨论会，却没有继续跟进或推进区域环境变化适应协定的想法。在过去的五年，各国政府从本国角度对气候变化做出回应，没有采取一个区域性的解决方案。

根据 Peter King 的研究，大湄公河次区域未能制定一个区域环境协定，原因可能有很多。¹⁰³ 但是，主要原因可能是，面对全球经济不确定性，该地区缺少推动达成环境协定的政治意愿。没有政治意愿，任何区域环境协定都无法前行。还有，大湄公河次区域的任何区域环境协定都会明确地指向湄公河和萨尔温江的利用以及水电开发，这些都是在各国国内和各国之间激烈争论的政治问题。

在湄公河地区（以及东盟地区），对环境产生不利影响的可能性也是得到承认的，特别是在水资源利用、危险货物运输、生物多样性损失以及跨界雾霾方面。“大湄公河次区域核心环境项目和生物多样性保护走廊项目”（CEP-BCI）就是特别针对该地区基础设施开发可能产生的跨界影响而提出的。¹⁰⁴ 其他跨境制度安排包括大湄公河铁路协会、区域电力协调中心、湄公河旅游协调办公室，等等。¹⁰⁵

《大湄公河次区域便利跨境运输协定》（1999 年）专门有一章对危险货物运输做了规定。¹⁰⁶ 其中将危险货物定义为“可能影响到环境、健康、安全和国家安全利益的物质和物品。”如果缔约方基于一事一议的原则允许上述危险货物跨境流动，就应当要求全面实施《联合国关于危险货物运输的建议书/规章范本》和/或《欧洲危险货物国际公路运输协定》规定的措施。

¹⁰⁰ King, 第 2 页。

¹⁰¹ “建立湄公河流域跨界环境影响评价框架：对湄公河委员会跨界环境影响评价框架草案的评估”，环境法研究所，2009 年 4 月。

¹⁰² King, 第 1 页。

¹⁰³ Peter King 博士观点，2009 年 7 月。

¹⁰⁴ CEP-BCI 由亚洲开发银行负责管理，六个国家的环保部组成大湄公河次区域环境工作组，负责监督 CEP-BCI，见：<http://www.adb.org/countries/gms/sector-activities/environment>。

¹⁰⁵ 见 Peter King 博士的评论。

¹⁰⁶ 关于《大湄公河次区域便利跨境运输协定》的更多详情，请见：<http://www.gms-cbta.org/uploads/resources/15/attachment> and at [ADB_TF_CBTA_Full_Text_gms-cbta-instruments-history.pdf](http://www.adb.org/countries/gms/sector-activities/environment)。

有效的跨界环境影响评价制度的要求

有效的跨界环境影响评价需要满足一些要求，其中包括：

- 各国建立有效的环境影响评价程序；
- 指定各国负责所在国和受影响国家之间沟通的部门；
- 为受影响国家和所在国的公众提供同等的机会参与环境影响评价；
- 尽早将相关信息通知受影响国家的责任部门；
- 共同负责组织公众参与可能受到计划项目影响的领域；
- 共同负责发放环境影响评价文件以及向所在国责任部门提交和转达意见和建议；
- 要求所在国在决定项目或活动时考虑受影响国家提出的意见；
- 提供一份所在国的决定书以及任何环境管理计划或批准条件；
- 建立跨界环境影响评价过程的支付机制。

《欧洲经济委员会指南》确认的一些主要的最佳实践，对湄公河地区国家来说也有借鉴意义：

- 可能需要资金支持：将环境影响评价文件翻译成受影响国家的语言；将公众提出的意见和建议译成项目计划所在国的语言；在邻国发放环境影响评价资料（包括小册子，手册）；支付通过报纸、收音机、电视、电子邮件或互联网发送信息发生的费用；组织公众协商会议；
- 应当将可能产生跨界影响的项目计划尽早通知邻国，邻国收到通知的时间不得晚于项目所在国的公众收到通知的时间；
- 计划项目可能影响到的所有国家-所在国和邻国，应当共同负责发放与环境影响评价有关的信息以及收集受影响人群和利益相关方提出的反馈意见供决策使用；
- 在决定环境影响评价时，应当考虑潜在受影响国家的利益相关方针对跨界环境影响评价提出的意见，最终决定应当在邻国予以公布。

作为跨界环境影响评价的主要特点，对于有跨界影响的项目来说，公众参与有助于提高项目决策过程的透明度和合法性。没有充分的公众参与，跨界环境影响评价也许能解决国与国之间的问题，却完全忽视了重要的地方问题以及有价值的当地或本土信息。有效的反馈机制能够确保环境管理与监督计划（EMMP）着实用于解决邻国当地的关注问题，从而避免将来项目建设和运行期间发生冲突。

《欧洲经济委员会指南》表明，虽然制定跨界环境影响评价安排时需要考虑特别的程序性问题，但是，《欧洲经济委员会指南》中所提出的大部分概念和建议都适用于有跨界影响的项目计划。换句话说，虽然所在国和邻国的制度机制可能会有差别，但都应当适用相同的公众参与原则和方法。

湄公河地区国家环境影响评价：结束寄语

关于湄公河地区国家的环境影响评价已经有很多著述。很多分析都重点集中在比较湄公河下游国家和中国、日本或韩国上。这是第一次对这六国进行比较分析。从这一手册以及“湄公河地区环境影响评价简报：湄公河下游国家环境影响评价比较分析”¹⁰⁷基于的立法和监管分析来看，湄公河地区国家采用的环境影响评价程序有很多相似之处，也有很多不同之处。最大的不同体现在相关环境影响评价单位的评价方式以及项目最终决定方式。区域合作逐步加强，区域分享好的实践，有助于完善环境影响评价实践。

环境影响评价过程中的监测、遵守和执行大都表现无力。只关注决定项目审批（批准或拒绝）的环境影响评价的准备和审查阶段，很少关心环境管理计划的执行和遵守。没有着力确保审批条件得到遵守以及项目建议人履行项目的所有承诺。

各国环境影响评价制度有四个共同特点。第一，各国都有一个项目筛选名单。第二，各国都采用分级制环境影响评价。第三，各国都提供信息。第四，各国在环境影响评价的大部分阶段都提供公众参与机会。

筛选名单

所有国家都制定了一份项目筛选名单。环境影响评价在设计上应确保所有“有可能对环境产生重大影响的项目”¹⁰⁸都要求进行环境影响评价。各国制定的名单不尽相同，通常决定是进行初步环境评估，环境影响评价还是不需要进行评价。在泰国，筛选过程还会确认是否需要健康影响评价。

分级环境影响评价

筛选名单还规定了从无需评价、初步环境评估到环境影响评价的各个层级。此外，一些国家要求必须进行某种形式的环境评价，没有无需评价这一选择（柬埔寨和越南）。在一些国家，如果初步环境评估发现项目会对环境造成重大影响，环境影响评价单位可以要求进行全面的环境影响评价。

获取信息

各国都允许受影响人群获取信息。例如，泰国甚至还允许普通公众获取信息。但是，在有些国家，并不总是很清楚什么信息必须提供以及在哪个阶段提供。在缅甸，必须在规定时限内公开的文件是非常清楚的。但是，环境影响评价的一些程序在关于公众获取信息以及最低信息提供要求的立法和法规中没有说明。

公众参与

各国在环境影响评价的大部分阶段都提供公众参与机会。但是，这常常是一个没有兑现的承诺。如何促进和加强该地区的公众参与和利益相关者的参与，从而加强项目开发和执行，这是目前需要解决的最大挑战之一。

¹⁰⁷报告文本请见：http://www.pactworld.org/sites/default/files/local-updates-files/MPE_Mekong_EIA_Briefing_Final.pdf。

¹⁰⁸ 这一措辞一直存在很大争论。环境影响评价的目标是确保识别、评估和减轻这些影响。

附录 1：项目简要描述¹⁰⁹

摘要	指导说明
1. 行业分组	如，能源生产，水电
2. 规模	规模可以按占地（或长度，如果是道路或其他线性项目）、生产、类别、员工人数或项目投资划分
3. 位置	根据项目类型，概览图通常按 1:200,000 或 1:20,000 的比例。位置图应当包括水域、森林等主要自然特征，项目周边地区现有基础设施（道路，桥梁等）和居住区。对于城市开发项目，应当清楚标明敏感区域（学校、寺庙、市场、具有文化重要性的场地或纪念碑、商业区，等等）。
4. 项目构成	• 主要生产设施 • 内部基础设施 • 辅助的基础设施和设备
5. 整体时间安排	提供时间图，说明时间安排计划： • 研究（包括环境影响评价研究） • 批准/许可 • 特许协议 • 详细设计和合同 • 建设前的活动 • 建设活动 • 运行 • 停运/关闭/关停后
6. 项目组织	组织结构图，管理职责，等等
建设前和建设阶段	
7. 活动安排	图例说明主要组成部分以及各自的主要建设活动和相关缓解措施的安排
8. 项目各部分的位置	场地位置图（比例：1:50,000 或 1:10,000），说明道路、营地、矿场、加工厂、存放区、尾矿库、蓄水区、动力室、输电线、桥梁等项目组成部分的位置。
9. 项目特点	描述项目的各个主要特点： • 材料（数量、类型、来源） • 设备和机器 • 概念设计图 列出考虑和评估的备选方案。只考虑现实和合理可行的方案
10. 劳动力	• 预计需要的劳动力，如果可以，按工作类型简要描述一下所需劳动力 • 预计劳动力的来源 • 工人食宿类型和地点 • 健康和安全的承诺
运行阶段	
11. 运行概要	简要说明项目的各个组成部分，包括生产流程和技术、设备和基础设施。 整个项目的视觉呈现（手绘图，布局图，等等） 生产数据： • 投入的材料（数量/年，类型、质量和特点、来源）

¹⁰⁹ “老挝环境影响评价指南”，自然资源和环境部，2012 年。

	• 水和能源消耗及来源 • 产出：产品（数量、特点）、副产品、废弃物和其他排放
12.运行安排	图例说明主要组成部分、主要运行/程序以及各自相关的缓解措施的安排
13.场地布局图	场地布局图（按 1:20,000 或更高的比例），显示主要运行部分的位置
14. 组成	对各个组成部分的描述： • 设施、技术和流程，附简单的流程图 • 位置和视觉呈现 • 概念设计图 • 流程图：材料、水、能源、废弃物和其他排放 • 材料输送和储存 • 废弃物和废水管理 • 运输（方式、时间安排、载重、路线）
15.劳动力	预计需要的劳动力（如果可以，按工作类型简要描述）和预计劳动力的来源 工人食宿类型和地点 健康和​​安全承诺
停运/关闭/关停后阶段	
16.概要	关停计划要求（策略、政策、主要目标、时间安排、预算，等等）

附录 2：相关法规

- 1989 年《环境保护法》（2014 年修订）
- 2004 年《中华人民共和国野生动物保护法》（2016 年修订）
- 2000 年《中华人民共和国大气污染防治法》（2015 年修订）
- 2002 年《中华人民共和国环境影响评价法》（2016 年修订）
- 2005 年《国家环境保护总局建设项目环境影响评价审批程序管理规定》
- 2009 年《建设项目环境影响评价文件分级审批规定》
- 2006 年《环境影响评价公众参与暂行规定》
- 《建设项目环境影响评价分类管理目录》（2015 年修订）；
- 《建设项目环境影响评价管理办法》（2015 年修订），附录 1-附录 6；
- 环保部《环境影响评价技术导则—总纲》（HJ 2.1-2011，1993 年发布，2011 年修订），第八章。

附录 3：其他资料

湄公河地区部分国家环境影响评价/初步环境评价筛选名单

- 可通过以下网站获取：<https://www.earthrights.org/publications>

公众参与环境影响评价区域指南草案

- 可通过以下网站获取：<http://eia.mekongcitizen.org>



Mekong Legal
Network

AMAZON OFFICE

INFOPERU@EARTHRIGHTS.ORG
Casilla Postal 195
Miraflores 18, Lima, Peru

MEKONG OFFICE

INFOASIA@EARTHRIGHTS.ORG
P.O. Box 123
Chiang Mai University
Chiang Mai, 50202, Thailand

MYANMAR OFFICE

INFOASIA@EARTHRIGHTS.ORG
Yangon, Myanmar

U.S. OFFICE

INFOUSA@EARTHRIGHTS.ORG
1612 K St NW, Suite 401
Washington, DC 20006

f **t** **i** **g** EARTHRIGHTSINTL
WWW.EARTHRIGHTS.ORG