

跨界水资源开发中环境影响评价的国际法研究

孔令杰

(武汉大学 中国边界研究院,湖北 武汉 430072)

摘要:跨界水资源的开发和使用往往会给水资源本身及相关国家的环境造成负面影响。作为规制跨界水资源使用、保护和管理的国际法分支,国际水法应当确保水资源得到公平合理的使用,避免对水资源和有关国家造成重大损害,保障水资源的可持续利用。自1960年代率先在国内法上兴起的环境影响评价制度,如今被纳入到国际法的若干分支之中。作为一项预防性的措施,环评程序有助于国际水法上实体和程序责任的实施,并对保障跨界水资源的可持续利用发挥着越来越重要的作用。然而,国际水法上的跨境环评制度尚处于起步阶段,其具体实施也主要依赖国内的相关立法和实践。

关键词:跨界水资源;环境影响评价;国际法

中图分类号:DF969

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2011)02-0023-06

一、引言

环境影响评价(环评)是指分析、预测和评估规划活动可能造成的环境影响,列明预防、控制或减轻不良影响的措施,提出更好的替代方案,并跟踪评价结果实施的一项预防性程序。作为环境决策程序的一大变革,环评发轫于美国1969年的《国家环境政策法》。如今,百余个国家已经建立了本国的环评法律制度。环评不仅在国家之间横向传递,它还逐步渗透到国际法之中。尤其是,随着非歧视、非损害、代际和代内公平、合作与可持续发展等国际环境法律原则的确立和发展,环评作为实施这些原则的重要工具被纳入到国际法的众多传统和新兴领域。跨境和国际情境下的环评跨越了主权国家的边界,它也因此与中国国内的环评存在一定的区别。跨境环评涉及敏感的主权、跨境的公众参与、跨国磋商,要求双边、区域或国际合作,需要协调相互冲突的国内立法,而且环评结果的执行也跨越了国家边界^[1]。

如今,对可能给他国造成重大负面影响的规划项目实施环评已经成为一项重要的国际法律责任,国际法也以公约、条约、国际习惯、司法判例和国家实践等形式在若干领域构建起内容和形式均存在一定差异的环评制度。这些法律渊源是研究国际水法上环评责任的基础,也对完善跨界水资源开发中的环评制度具有重要的参考价值。联合国国际法委员会在起草1997年《联合国国际水道非航行使用法公约》的过程中就曾明确指出,公平合理原则已经成为规制国际水道非航行性使用的基本法律原则。在断定一国对国际水道的使用是否符合该原则的要求时,须要考量一系列的相关因素。其中,水道的环境保护与水道使用对

收稿日期:2011-02-26

基金项目:国家“十一五”科技支撑计划项目“中国国际河流水资源开发与安全保障关键技术研究”(2008BAB42B00)

作者简介:孔令杰(1980-),男,山东巨野人,武汉大学中国边界研究院、国际问题研究院副教授,法学博士,主要从事国际法研究。

他国可能造成的损害就是两个重要的考量因素。除此之外,为保护跨界水资源,国际水法还给各国设定了相关的程序责任,如事先预防、告知、磋商与合作以及和平解决争端等。环评不仅有助于这些实体和程序责任的具体实施,也对保障跨界水资源的可持续利用发挥着越来越重要的作用。例如,麦克弗雷教授(Stephen McCaffrey)就认为,不论环评是否是已经成为一项国际法律责任,若各国负有责任就可能产生境外负面影响的规划活动事先通知他国,它们就必须首先断定该活动是否可能产生此类影响。除非这种可能性比较明显,那么断定它的最好方法莫过于环评。即使这种可能比较明显,为了确定与损害相关的信息并告知受影响国,为了便于公众及其他利益攸关方参与决策程序,环评往往也是必要的^[2]。麦金泰尔教授(Owen McIntyre)也认为,若一项目或规划活动可能给国际水道或其他水道国的环境造成损害,要求评估其环境影响可更好地确保环境保护因素在确定国际水道公平合理使用过程中得到适当的考量。随着跨境环评责任在国际法各领域的确立和发展及其在实践中的不断细化,国际社会已经形成了越来越完善的环评程序,以保障环保因素得到决策者充分的考量^[3]。此外,随着环评等程序法律责任的不断完善,国际水法的程序化趋势日益凸显,程序责任的有效执行成为保障国际水道公平合理使用的重要途径^[4]。

二、国际法上的跨境环境影响评价制度

(一)环境影响评价在国际法上的兴起与早期非强制性的法律文件

在1972年联合国人类环境会议上,环境影响评价已成为一个热门话题。由于发展中国家担心发达国家以环评遏制其发展,该条最终并未被纳入《斯德哥尔摩宣言》之中^[5]。但是,联合国人类环境会议与联合国大会、联合国环境规划署(UNEP)随后通过的若干法律文件直接提及了环评。随着环评制度在国内法上的不断完善,UNEP自1983年起担负起环评国际立法的任务,并于1987年通过了《环境影响评价的目标与原则》(UNEP环评目标与原则)。由美国和欧洲发达国家主导的UNEP环评目标与原则,在环评的启动标准、内容和范围与具体程序等方面都深受美国《国家环境政策法》与欧共体《环境影响评价指令》的影响。对跨境活动的环评,UNEP环评目标与原则的第10至第11项原则要求有关国家在具体操作中参照国内法的相关规定。此外,世界环境与发展委员会于1987年发布了《我们共同的未来》,首次将环评与可持续发展密切关联在一起。1992年的《里约宣言》将环评纳入可持续发展之中,并强调了环评的跨国性和公众参与性。

(二)环境影响评价在国际法诸领域中的确立与相关公约

对环境影响评价责任和程序的规定,《联合国海

洋法公约》、《联合国气候变化框架公约》与《生物多样性公约》等较为粗略,《跨境环境影响评价公约》和《南极条约环境保护议定书》等则较为详细。根据《联合国海洋法公约》第206条,“各国如有合理根据认为在其管辖或控制下的计划中的活动可能对海洋环境造成重大污染或重大和有害的变化,应在实际可行范围内就这种活动对海洋环境的可能影响做出评价,并应依照第205条规定的方式提送这些评价结果的报告”。公约给活动规划国设定了有限的环评责任,同时也兼顾了发展中与发达国家在实施环评上的能力差异。公约关于环评的规定具有明显的框架性,其启动方式以活动规划国为主导,而且环评程序的具体操作也主要依赖国内法。为解决这一难题,UNEP推出了区域海洋项目,地中海、波罗的海、黑海和里海等地区的国家纷纷签订区域海洋环保公约,并规定了更具可操作性的环评程序。

1994年3月生效的《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)第4条要求所有缔约方履行共同但有区别的责任,在它们的社会、经济和环境政策及规划活动中,尽量考虑其对气候变化的影响,并通过环评等程序减少它们为了减缓或适应气候变化而进行的项目或采取的措施对经济、公共健康和环境质量造成的不利影响。根据1993年底生效的《生物多样性公约》(CBD)第14条,缔约国应尽可能并酌情采取适当的程序,评估可能对生物多样性造成严重不利影响的项目,以避免或减轻这种影响,并酌情允许公众参与该程序。同时,缔约国还须采取适当的安排,以确保可能对生物多样性造成严重破坏的方案和政策的环境影响得到适当的考虑。对评价结果,公约要求缔约国在互惠的基础上,就其管辖或控制范围内可能对其他国家或国家管辖范围以外地区生物多样性造成严重不利影响的活动,进行通告、信息交流和磋商,并鼓励有关国家达成双边、区域或多边安排。

与上述法律文件仅规定一般性的环评责任不同,联合国欧经委的《跨境环境影响评价公约》(埃斯波公约)与《南极条约环境保护议定书》(南极议定书)对跨境环评责任和程序做出了较为详细的规定。埃斯波公约适用于具有跨境影响的规划活动,这就涵盖了跨界水资源的开发活动。作为联合国欧经委的一部公约,埃斯波公约最初仅对其成员国开放。2001年,欧经委通过修正公约,允许非成员国加入该公约。目前,虽然公约的缔约方仍仅限于欧经委的成员国,但它仍有可能成为一部关于跨境环境影响评价的国际性公约。埃斯波公约给环境影响评价规定了两套相互关联的启动标准。公约附件I列明了可能造成重大环境影响的公共和私人活动,这些活动必须适用环评程序。对附件之外的活动,公约要求有关国家对其是否可能造成重大的跨境环境

影响进行磋商。对此类活动,公约的附件 III 规定了衡量其跨境环境影响的标准。以 1958 年的《南极条约》为基础达成的《南极条约环境保护议定书》创设了一套全面和严格的环评制度,以保护该地区脆弱的生态环境。一项活动只要其可能对南极的环境及其相关的生态系统造成“微小或暂时性的影响”,就应当评价其环境影响。在环评的实施程序上,议定书的规定则极为严格。议定书要求,在确定一活动的影响低于“微小或暂时性的影响”前或进行全面环境影响评价前,实施初步环评程序。如果初步环评表明该活动可能具有大于“微小或暂时性的影响”,则应启动全面环评程序。

(三) 涉及环境影响评价的指南等国际文件

条约主管机关通过的非强制性的指南及国际组织制定的行为准则等往往对环评程序做出了更具操作性的规定,它们对条约的执行、促进环保责任在特定领域的实施,发挥着一定的辅助作用。例如,南极条约协商会议根据南极议定书于 2005 年通过了“南极环境影响评价指南”,进一步细化了议定书第 8 条和附件 I 的规定。埃斯波公约的缔约国会议也基于公约通过了一系列指南,以完善公约的某些程序和实体内容。CBD 的缔约国会议于 2005 年通过了“关于将与生物多样性相关的问题纳入环境影响评价立法与/或战略环境评价的指南”。1997 年,理事会针对北极地区的环境影响评价公布了“北极环境影响评价指南”。为确保其资助的项目不对有关国家的环境造成不当损害,世界银行于 1999 年通过了运行政策 OP4.01 及银行程序 BP4.01。根据两文件,借款人须依据银行的准则评价项目的环境影响。影响评价涵盖的范围也极其宽泛,包括了对环境、人类健康及社会的影响等方面。从性质上而言,它既包括跨境的影响,也包括对全球环境的影响,如环境变化、臭氧层消耗、跨界水资源污染与生物多样性破坏等。在世界银行的影响下,亚洲开发银行、非洲开发银行、欧洲开发银行等区域开发银行及国际海底管理局等也将环评纳入了其内部决策程序^[6]。

三、国际水法上的跨境环境影响评价制度

(一) 国际法律框架下的环境影响评价制度

至今,在跨界水资源的非航行使用上尚无有拘束力的全球公约。1997 年的联合国国际水道法公约确立了国际水道非航行使用的基本原则,其规定的若干法律原则和规则也成为习惯国际法^[7]。联合国国际法委员会于 2008 年通过的《跨界含水层法》(草案)对跨界含水层的使用和保护作了专门的规定。此外,国际法协会与其他机构通过的法律文件及国际司法机构判决的涉及跨界水资源使用的案件也是国际水法的重要法律渊源。就环评而言,成文国际水法尚未给各国设立明确的跨境环评责任,其相关规定也缺乏可操作性。

根据联合国水道法公约第 12 条,“对于计划采取的可能对其他水道国造成重大不利影响的措施,一个水道国在予以执行或允许执行之前,应及时向那些国家发出有关通知,这种通知应附有可以得到的技术数据和资料,包括任何环境影响评估的结果,以便被通知国能够评价计划采取的措施可能造成的影响”。在国际法委员会起草 1994 年的公约草案前,关于公约是否应专门规定跨境环评责任,各国代表和学界就已经展开了争论和探讨。可惜的是,1994 年的公约草案并未提及环评。在讨论公约草案过程中,有些国家基于埃斯波公约坚持在公约中纳入专门的环评制度,但却遭到了其他国家的强烈反对。最终,第 12 条仅做了一点修改,即加上了“包括任何环境影响评估的结果”。公约第 12 条的字面意思与国际法委员会对该条的评论均表明,对于计划采取的可能给其他水道国造成重大不利影响的措施,规划国在予以执行或允许执行之前,并非必须评估其环境影响。国际法委员会认为,第 12 条中“可以得到的(available)”一词意在表明,规划国一般并无义务应可能受影响国的要求实施专门的调查活动,它们仅须提供与规划项目相关的而且是现成的数据和资料。若受影响国要求提供非现成的数据和资料,它一般应向规划国支付为获取这些数据和资料所支出的费用,而且应考虑规划国的人力、技术、财力和其他相关资源。基于联合国水道法公约第 12 条,《跨界含水层法》(草案)为跨界含水层创设了更为完善的环评程序。与水道法公约类似,草案也未给活动规划国设定强制性的跨境环评责任,且还赋予了活动规划国相当大的自由裁量权来决定是否有必要启动环评程序。在通知国与被通知国就计划活动可能造成的影响存在分歧的情况下,草案专门规定了争议解决方式,并建议通过中立的第三方评估可能造成的影响。在这一点上,草案比海洋法公约和水道法公约显得更为先进。

在跨界水资源国际法的编纂和发展上,国际法协会开展了卓有成效的工作。在协会于 1967 年通过赫尔辛基规则时,环评的国际法律尚在起步阶段。该规则仅要求跨界水资源的流域国采取适当的措施减轻水污染,并未要求对有关规划活动实施环评。到国际法协会通过柏林水规则的 2004 年,环评责任和程序已经被纳入到国际法的若干部门之中。根据柏林水规则第 29 条,对于可能给跨界水资源的环境和可持续利用造成重大影响的项目、计划和活动,规划国应对其实施事先和持续性的评估。所应评估的影响不仅包括环境,而且涵盖了社会、经济影响以及对人类健康、安全和水可持续利用的影响。在参照相关国际立法和实践的基础上,结合跨界水资源开发和保护的具体需要,柏林水规则第 30 和第 31 条对环评程序做出了详细的规定。

国际司法机构裁判的部分案件也涉及跨境环评问题^①。例如,在 Gabcikovo - Nagymaros 案中,双方争论的焦点之一就是主体工程及斯洛伐克的变通方案是否实施了适当的环境影响评价。在判决中,法院并未就双方之前实施的环评的适当性做出认定,也未指明实施环评的标准和程序,而仅要求双方根据环保标准评价现有工程可能造成的影响。法院认为,环评并非履行可持续发展原则的唯一方式,但是它可以确保双方在磋商过程中充分考虑环保的各项原则。威罗曼特法官特别指出,作为一项国际习惯法律责任,环评是一个过程,其实施不能限于项目的规划阶段。在 Pulp Mills on the River Uruguay 案中,在位于乌拉圭、阿根廷间的界河乌拉圭河河岸,乌拉圭授权建设两个纸浆厂,其中一个项目中途流产,而另一个则已经建成并投入使用。阿根廷根据两国于 1975 年达成的《乌拉圭河协定》,以乌拉圭违反了该协定及相关国际法规定的法律责任为由,向国际法院提起诉讼。在 2010 年 4 月的判决中,法院判定乌拉圭并未违反协定项下的实体责任,但乌拉圭未妥善履行通告、磋商等程序责任。法院特别指出,“为了保护和维护水环境,双方均必须对可能造成跨界损害的活动实施环境影响评价”。

(二) 区域法律框架下的环境影响评价制度

根据联合国欧经委 1992 年的《关于跨境水道和湖泊保护与使用的公约》(赫尔辛基公约),环评仅是缔约方可采取的用于避免、控制和减小对跨境水道、湖泊及其他流域国造成的损害的一项措施。根据公约第 3 条,缔约方应尽力制定、执行和实施相应的法律、管理、经济、财政和技术措施,以确保环评的实施。第 16 条要求缔约方确保公众可获知跨境水资源的状况以及已经采取或计划采取的用于避免、控制和减少跨境影响的措施等信息。湄公河流域多个人口众多且发展迅速的发展中国家,根据湄公河下游 4 国于 1995 年签署的《关于湄公河流域可持续发展的合作协议》,缔约方应保护湄公河流域的环境、自然资源、水生物和环境、生态平衡,使其免受该流域内的发展规划和水资源利用造成的污染或其他损害。虽然协议并未明确使用环评一词,但它实质上要求项目规划国评价项目可能给湄公河及其他国家造成的损害。根据协议设立的湄公河委员会也一直致力于协调各国在该流域工程项目环评上的立法与实践,通过协助柬埔寨、老挝、越南和泰国的湄公河机构制定相关的指针、程序和行为规范,促使它们将跨境环评纳入到国内的立法和实践之中。2010 年通过的《华欣宣言》特别强调了环评对权衡工程项目

面临的机遇和挑战及其在辅助环境决定上的重要地位和作用。1990 年,肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚 3 国签署了《东部非洲条约》,并设立了东部非洲共同体。条约第 19 章特别要求 3 国在共享水资源的管理和开发过程中相互协作,做出及时的通告,并统一有关的国内立法。由于条约迟迟未能生效,3 国于 1998 年专门达成了《关于环境管理的谅解备忘录》,要求在跨界水资源的开发和管理上实施跨境环评。南部非洲发展共同体于 1992 年成立后,通过了首个关于共享水道的议定书。在环境影响评价上,2002 年修订后的议定书基本参照了联合国水道法公约第 12 条的有关规定。2003 年,非洲联盟修订了 1968 年通过的《保护自然与自然资源公约》。公约第 14 条要求缔约方将自然资源的保护与管理纳入国家和地方发展规划,在制定发展规划和计划过程中充分考虑生态影响,平衡经济、文化和社会因素,以促进跨界共享资源的可持续利用。为此,缔约方应尽最大努力采取一切可能的措施,包括环评,确保工程项目符合环保要求,以避免给自然资源和环境造成严重影响。

(三) 双边法律框架下的环境影响评价制度

至今,不少邻国就跨界水资源的开发、保护和管理缔结了专约,并将环评纳入到水资源的双边协商机制之中。例如,美国和加拿大早在 1909 年就缔结了边界水条约,并设立了国际协作委员会。委员会一直通过非正式程序推动水资源开发中的环评制度。根据条约第 8 条,缔约双方或受影响国的国民应向委员会提出申请,由委员会决定是否允许使用、拦截或改道跨界水资源,以减少这些活动因影响跨境水的自然水平或流量给对方造成的损害,避免跨界水污染给该国造成的影响。项目启动人应首先向本国政府提出申请,由政府断定是否有必要向委员会申请批准。若政府决定有必要提出申请,委员会应设立控制委员会或将申请转至已设立的控制委员会。在评估有关项目的跨境影响过程中,经与申请人和控制委员会沟通,国际协作委员会在审核有关申请后分别在两国公开有关事宜,供两国国民就计划实施的项目发表意见。之后,委员会可批准该项目,并就项目的实施提出相应的要求。

四、跨界水资源开发中环境影响评价制度的完善

在跨界水资源的开发上,跨境环评逐渐发展成为一项重要的程序责任和制度。当然,跨境环评责任在各国际法部门之间仍存在着重要的差异;在跨界水资源的开发上,国际、区域、流域和双边法律框

^①Nuclear Tests Cases (New Zealand v. France), ICJ Rep. 457, 1974; Mox Plant Case (Ireland v. United Kingdom), OSPAR Arbitration, Final Award, 2003; Gabcikovo - Nagymaros Case (Slovakia v. Hungary), ICJ Rep. 288, 1995; Case Concerning Pulp Mills on the River of Uruguay (Argentina v. Uruguay), 2010.

架下的有关立法、司法和国家实践也存在着很大的不同。为了统一跨界水资源开发中的环评责任和制度,可以借鉴国际法其他分支的经验,结合国际水法的现状与跨界水资源的特点,从基本要求和具体程序等方面加以完善。

一般而言,环评的启动应以规划项目造成环境影响的可能性与影响的大小为标准。虽然在措辞上有所不同,UNEP的环评目标与原则、埃斯波公约和生物多样性公约均采纳了这一标准。《联合国海洋法公约》第206条规定了两个标准,即“对海洋环境造成重大污染”与“导致海洋环境发生重大和损害性的变化”。虽然前者更为严格,但在实践中,只要满足了后者就可以启动环评程序。南极议定书则规定了更为宽松的“微小或暂时性的影响”标准。在跨界水资源开发中环评的启动上,联合国水道法公约、跨界含水层法草案、赫尔辛基公约与柏林水规则等也均以重大损害或重大负面影响为标准。具体如何界定重大影响,国际社会至今尚未达成统一的标准。由于各流域、界河或湖泊独具特色,为它们制定严格和僵硬的环评启动标准并不现实。我们可以参照已有的成功经验,通过两种方式完善跨界水资源开发中的环评启动标准。一种方式是对规划活动造成影响的大小和可能性进行分类,并据之决定应对该活动实施什么样的环评程序。这样,判定应否启动环评程序就成了一种渐进的过程,可更好地权衡环评的目标与规划活动的影响。例如,南极议定书根据规划活动给南极造成环境影响的可能性与影响的大小对其进行分类,并据此断定对其应适用初步或全面评价程序。埃斯波公约给我们提供了另外一种更为全面、更具可操作性的环评启动标准。公约的附件I列举了最可能造成重大跨界负面影响的活动,要求缔约方在批准或实施这些活动前评估其环境影响。应缔约方的请求,各有关国家应通过磋商断定某未列入附件I的规划活动是否可能造成重大的跨境负面影响。公约附件III还专门规定了断定重大负面影响的一般原则和方法,包括考量规划活动的性质、规模、地理位置和造成的影响等。

关于环评的国际法律文件多数仅规定了环评报告的范围和内容,各国可根据国内法律和实践确定具体事宜。在这一点上,南极议定书是个例外。它根据环境影响的大小和程度将环评分为基本评估、初步评估和全面评估,并为三类评估规定了最低要求。对跨界水资源开发中的环评而言,有关国家更应根据水资源本身和本流域的特点,就有关活动的环评范围和内容作更有针对性的规定。例如,在规划活动可能造成的环境影响上,应考虑直接和间接影响、短期和长期影响、单次性和累积性影响,并应适当权衡环境、经济和社会等影响。此外,跨界水资源开发中环评的范围和内容也可能受其他公约的规

制,如《生物多样性公约》等。在参照相关国际立法和实践的基础上,柏林水规则第31条给环评规定了下列内容:(1)评估可能给水资源和环境造成的影响;(2)规划项目及其可能造成的影响,尤其应明确其跨界影响;(3)可能受影响的生态系统,包括对相关流域生物和非生物影响的评估;(4)减轻环境损害的相关措施;(5)相关流域的机制性安排;(6)相关流域的污染源与污染水平及其对人类健康、生态、环境和气候的影响;(7)可能受影响的人类活动;(8)现有科技的不足;(9)项目管理和实施的监督;(10)合理的替代方案。

民主和公众参与性是环评在国内法和国际法上得以不断推广和普及的重要原因这一。通过环境影响评价程序,有关国家、公共和私人机构、区域、国际和非政府组织与受影响的个人等有机会参与到规划活动的环境决策过程中,通过发表意见影响最终决定。就跨界水资源开发中的环评而言,为确保其成功,国际水法和区域、流域和双边立法和实践也应保障有关组织和个人的充分参与,确保他们能够获知必要的信息,有机会对项目发表意见,且在最终的环评决定中适当考量这些支持或反对意见。当然,由于跨越了国家边界,跨界水资源开发中环评程序的公众参与也面临着众多难题,需要协调国家主权与利益攸关方的关系。

在通告与磋商上,跨界水资源开发中的环评程序也与国内的环评在主体、形式、程序和要求等方面存在重要的区别。例如,根据埃斯波公约第3条,项目规划国应不迟于在向国内公众公布有关信息前,尽早通知受影响国。公约的缔约方会议还专门制定了通告信息传递的标准模式。根据埃斯波公约第4和第6条,项目规划国应在环评结果出来后与受影响国就项目的环境影响展开磋商。磋商可讨论规划项目的替代方案、减轻项目重大跨境影响的共同措施及与项目相关的其他必要事项。关于是否批准项目的最终决定应考虑各国通过磋商达成的一致意见。在磋商问题上,根据跨界含水层法草案,若通知国与被通知国就规划活动可能造成的影响存在分歧,它们应进行磋商,且在必要情形下,应进行谈判,公平地解决分歧。它们可以通过独立的调查机构就可能造成的影响做出公正的评估。

虽然环境影响评价的结果对有关国家并不具有拘束力,但关于是否批准项目以及项目实施的监督应充分考虑环评的结果。根据UNEP环评目标与原则第10项,在对一规划项目做出最终决定后,应适当监督项目的实施。根据埃斯波公约的附件V,后项目监督包括:(1)监督项目批准书的遵守情况与影响减轻措施的有效性;(2)审查影响的管理情况以应对不确定性;(3)总结已有经验,给将来同类型的活动提供支撑。

五、结论

环境影响评价已经成为跨界水资源开发、保护和管理中的一项重要制度,对保障跨界水资源的公平合理使用、环境保护与可持续利用发挥着日益重要的作用。但是,从整个国际法层面来看,就跨界水资源开发中的环评,国际社会尚无成文立法将其明确列为一项强制性的国际责任,也未列明环评的启动标准、范围、内容和具体程序等事项。国际法院的判例虽然将跨境环评定为跨界自然资源开发中的一项法律责任,但环评的具体实施仍需依赖国内法律和现实。从国际、区域、流域和双边等层面,我们可以在参照已有成功经验的基础上,结合跨界水资源的特点与各流域的具体情况,不断完善跨界水资源开发中的环评制度。

在中国开发跨界水资源过程中,有关国家将基于环境影响评价提出越来越多的挑战,中国也会因此与邻国产生分歧、争议或冲突。中国可通过如下方式加以应对:(1)以我为主,不断完善本国的环评制度,加强本国开发跨界水资源中环评程序的实施;(2)利用当前跨境环评国际法的模糊性,为中国开发跨界水资源争取宝贵的时间和机遇;(3)加强区域、流域和双边合作,就跨界水资源的开发和保护达成专约,明确跨境环评责任和程序,通过法律固化分歧和争议解决机制;(4)坚持具体问题具体分析的原

则,与有关国家和流域组织在跨界水资源开发上加强沟通、信息通告与磋商,和平解决跨境环评争议。

参考文献:

- [1] CASSAR A, BRUCH C. Transboundary environmental impact assessment in international watercourse management [J]. *N. Y. U. Environmental L J*, 2004, 12: 178.
- [2] MCCAFFREY SC. The law of international watercourses [M]. London: Oxford University Press, 2007: 474-476.
- [3] MCINTYRE O. Environmental protection of international watercourses under international law [M]. VT: Ashgate, 2007: 367-368.
- [4] MCINTYRE O. The proceduralisation and growing maturity of international water law [J]. *Journal of Environmental Law*, 2010, 22: 475-497.
- [5] BERNSTEIN S. The compromise of liberal environmentalism [M]. New York: Columbia University Press, 2001: 43.
- [6] CRAIK N. The international law of environmental impact assessment [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2008: 110-111.
- [7] MCCAFFREY SC. The 1997 U. N. watercourses convention: retrospect and prospect [J]. *Pac. McGeorge Global Bus & Dev L J*, 2008, 21: 165.

Environmental Impact Assessment in Exploitation of Transboundary Water Resources under International Law

KONG Ling-jie

(China Institute of Boundary Studies, Wuhan University, Wuhan 430072, P. R. China)

Abstract: Exploitation and use of transboundary water resources may cause negative effect on the environment of the resources and relevant states. As a section of international law regulating use, protection and management of transboundary water resources, international water law shall ensure that water resources are used equitably and reasonably, significant harm to the resources and relevant states are avoided, and sustainability of water resources is maintained. First well established under domestic law, environmental impact assessment has been incorporated into many sections of international law. As an effective procedural environmental decision-making measure, EIA plays a more and more important role in facilitating implementation of many principles and rules under international water law and in safeguarding sustainability of transboundary water resources. However, EIA obligation and procedure under international water law has not been well established, the implementation of which still relies heavily on domestic law and practice.

Key words: transboundary water resources; environmental impact assessment; international law

(责任编辑 胡志平)