

# 倡导“绿色”考察 保护南极环境

## ——《南极考察活动环境影响评估管理规定》述评

### Advocating Green Expeditions and Calling for Environmental Protection of Antarctica: A Review of the Implementation Rules for the Environmental Impact Assessment of Antarctic Expedition Activities

**摘要** 2017年5月,国家海洋局颁布《南极考察活动环境影响评估管理规定》,确立了南极考察活动环评制度及相关的监督管理措施。该规定确定了南极考察活动环评工作中归口管理制度、强制环评制度、监督检查制度等内容;但在术语使用、法律责任等方面可能存在不足,本文在此基础上提出了规范相关术语、在《环评管理规定》施行后补充立法等未来我国进行南极科考活动、参与南极治理的几点建议。

**关键词** 南极生态环境;《南极条约》;南极考察;海洋环境;环境影响评估

■文/秦天宝 虞楚箫

南极地理位置和生态环境极为特殊,对全球气候变化和人类生存发展具有重要影响。探索南极未知,增进科学知识,保护南极环境,促进人类社会可持续发展,是全人类的共同使命。2017年,对中国来说,是参与南极治理进程中极为重要的一年。2017年5月22日—6月1日,第40届《南极条约》协商会议和第20届南极环境保护委员会会议在我国北京举办。这是我国自1983年加入《南极条约》、1985年成为南极条约协商国以来首次举办该会议。

《南极条约》协商会议召开之前,国家海洋局于5月18日公布《南极考察活动环境影响评估管理规定》(以下简称《环评管理规定》),自颁布之日起施行。该规定是继2014年《南极考察活动行政许可管理规定》之后,我国开展南极考察法规制度建设,倡导“绿色”考察,规范管理南极活动,有效保护南极环境和生态系统的又一创举。

#### 立法目的简析

颁布《环评管理规定》是中国

作为负责任大国积极履行国际法律义务的表现。首先,对于南极地区的海洋区域,1982年《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)一方面赋予所有国家和各主管国际组织依照该公约的规定开展海洋科学研究的权利;另一方面要求海洋科学研究的进行应“遵循依照该公约制定的一切有关规定,包括关于保护和保全海洋环境的规章”。同时,《公约》第206条确立了各国管辖和控制下的,可能对海洋环境造成重大污染或重大、有害变化的活动的的环境影响评价义务。其次,在南极条约体系中,《南极条约》的核心内容是冻结南极领土主权要求,鼓励南极科学研究自由;但是随着南极活动变得愈发多样和密集,南极生态环境遭到破坏,1991年南极条约协商国通过了《关于环境保护的南极条约议定书》和包括附件一“环境影响评估”等在内的5个附件,于1998年生效。该议定书第8条规定应就南极活动对南极环境或依附于它的或与其相关的生态系统的影响进行预先评价的程序,并对这种影响的程度进行科学的评估。我国既是《公约》

的缔约国,又签署批准了《南极条约》《关于环境保护的南极条约议定书》及其相关附件,因此负有履行这些规定的义务。

颁布《环评管理规定》是保护南极生态环境,推进我国可持续开展南极科学考察和研究的需要。自20世纪末期以来,科技的进步和人类探索未知的欲望使得各国开展南极考察和研究的活动愈发频繁,活动范围也越来越广。同时,开展考察活动的方式也呈现出多样化的趋势。这种发展在增进人类对南极环境理解的同时,也在一定程度上破坏了南极的生态环境。一直以来,科学考察和研究都被作为科学开展环境保护工作、合理制定养护措施的前提,但在最近的十几年里国际社会愈发关注到科学考察和研究活动本身可能对生态环境和生物资源带来的不利影响。再者,近年来组织和参与南极考察活动的人员数量日益增多,组织考察活动的方式和人员构成也更加复杂多样。这对南极考察活动的管理,尤其是其对南极环境影响的预防和减少提出了新的要求。因此,对相关考察活动实行审批制度,

向开展活动的主体附加环评义务是进一步规范南极考察活动管理、维护我国南极考察活动秩序、切实保护南极脆弱的生态系统、确保我国可持续开展南极考察活动的需要。此外，上述提到的相关国际法虽然确立了南极考察环境影响评估的义务，但是它们对于各缔约国的公民不具有强制约束力。因此，为了保护南极环境和生态系统，对本国公民、法人及其他组织在南极相关活动进行规制，各国均需制定国内法以执行国际法律中的相关规定，使本国公民、法人及其他组织在南极的行为和活动有法可依。

《环评管理规定》弥补了我国有关环境影响评价立法的缺漏。我国2016年修改的《环境影响评价法》为规划和建设项目确立了较为全面的环境影响评价制度；2016年修改的《海洋环境保护法》中也确立了环境影响评价制度。但是这2部法律的适用范围均仅限于我国领土或管辖海域以内，而不包括由我国公民、法人或其他组织控制，但在我国领土或管辖海域以外开展的活动。此次颁布的《环评管理规定》第3条规定，“公民、法人或其他组织拟组织开展南极考察活动的，应当在申请开展南极考察活动之前依照本规定进行环境影响评估”。其中，该规定所称的南极考察活动，是指“在南纬60度以南的地区，包括该地区的所有冰架开展的活动”。因此，《环评管理规定》扩大了传统环境影响评价制度适用范围。

### 《环评管理规定》内容简述

#### 确立了南极考察活动环评工作的归口管理制度

在《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》和《南极考察活动行政许可管理规定》

的基础上，《环评管理规定》第5条规定由“国家海洋行政主管部门归口管理南极考察活动的环境影响评估工作”。还规定国家海洋行政主管部门的主要职责包括制定南极考察活动环评管理规章制度；编制和发布南极考察活动环评文件框架内容、适用语言和格式的要求；负责南极环评文件的审查、备案和报送国际组织工作；负责南极考察活动环评管理工作的监督、检查和协调；组织开展南极考察活动环评管理的科学研究、国际合作与技术交流；负责制定南极考察活动环评指标体系及标准规范；建立南极考察活动环评的基础数据库等。

#### 确立了南极考察活动的强制环评制度

该规定第6条指出：“公民、法人或者其他组织在申请开展南极考察活动之前应当对南极考察活动方案进行环境影响评估，并填写完整的中、英文环境影响评估表。”根据环境影响评估表的结论，如活动可能对南极环境及相关生态系统产生相当于或大于轻微或短暂影响的，应当根据活动对南极环境影响程度的不同分别编制中、英文的全面或初步环境影响评估报告书。此处所称轻微或短暂影响，是指《关于环境保护的南极条约议定书》中所规定的轻微或短暂影响。

《环评管理规定》第7条和第8条分别规定了应当提交全面环境影响评估报告书的情形，以及全面环评报告书应包括的内容。第9条规定，“除根据《南极考察活动行政许可管理规定》和本规定第7条应当进行全面环境影响评估的情形外，在南极地区开展相关活动，对南极环境产生轻微或短暂影响的，应当编制初步环境影响评估报告书”。第10条列举了初步环评报告书应涵括的内容。上述两种类型的

环评报告书均应包括对活动的描述，活动对南极环境产生的直接或间接影响，环评时使用的方法和数据，活动的替代方案及影响，预防或减缓措施及其技术论证、监测方案等。不同的是，全面环评报告书还应提供“不开展活动的替代方案及影响”和“环境风险应急预案”等。关于提交环评材料的时间，《环评管理规定》第14条规定，需要进行初步环评的南极考察活动申请者应当于每年4月1—30日之间，向国家海洋行政主管部门提交包括环境影响评估表初步环境影响评估文件在内的南极考察活动申请文件；需要进行全面环评的南极考察活动，应当至少于活动开始15个月之前向国家海洋行政主管部门提交申请文件及全面环境影响评估文件；国家海洋行政主管部门应将审查合格的全面环境影响评估文件提交南极条约协商会议审议。《环评管理规定》同时规定，在重大事项发生改变时，如改变活动目的、内容及预期目标，改变南极活动路线，超过批准的有效期限进行活动，应当编制环境影响评估报告书，而未编制的，应依照本规定重新进行环境影响评估。

此外，《环评管理规定》还考虑到了中外合作开展南极考察的情况。其在第18条中区分不同情形作了相应规定。“根据中外合作协议，应当由中方进行环境影响评估的，按本规定执行；应当由外方进行环境影响评估的，参与该活动的中方公民、法人或者其他组织可向国家海洋行政主管部门提交该国官方批准的环境影响评估文件，国家海洋行政主管部门经审核后视为有效”。

#### 确立了南极考察环评的监督检查制度

《环评管理规定》第13条规定：

“经批准开展南极考察活动的，应当严格按照获准方案进行，并尽可能采取各种措施将其活动对南极环境和生态系统的影响降到最低。”为了确保该条款的有效执行，《环评管理规定》一方面要求相关负责人在南极考察活动结束后30日内向国家海洋行政主管部门提交报告书，在报告书中写明本次考察对环境实际产生的影响和已经采取的减缓措施及其效果；另一方面，规定“国家海洋行政主管部门依法向南极派遣南极考察活动监督检查人员，对经过批准开展的南极考察活动及其对于南极环境和生态系统产生的影响进行监督检查。”依据该规定第21条，未按照环评文件内容说明开展活动、积极采取预防、减缓措施消除环境影响的，或是实际开展的活动对南极环境和生态系统的影响严重超出环评结论的，现场监督检查人员应责令其立即停止活动，限期离开南极。对于情节严重的，国家海洋行政主管部门可以不予批准其再次开展南极考察活动。

### 《环评管理规定》颁布的意义及未来的发展方向

《环评管理规定》是对《南极考察活动行政许可管理规定》中建立的环境影响评估制度的具体化。它所确立的强制环评制度以及相关监督检查制度体现了我国近年来对于规范南极活动的尝试和努力。同时，该规定也彰显了我国积极参与南极国际治理的意愿和能力，突出了我国对国际法治，尤其是南极条约体系，作出的贡献。但是，《环评管理规定》仍存在一些不足。

### 《环评管理规定》中术语的使用与国际社会的普遍认知有所出入

《环评管理规定》第2条：“本

规定所称南极考察活动，指……以探索和认知自然和人文要素为目的的探险、调查、勘察、观测、监测、研究及其保障等形式的活动。”其中，探求事物真相、性质及其规律的活动一般被称为“科学研究”，而“考察”，重点强调的是实地观察和调查。事实上，早在20世纪50年代，我国包括竺可桢在内的一批科学家就曾提议开展极地研究，但囿于当时的经济与技术条件，无法真正对极地展开科学研究，所以先提出进行极地的考察工作。在这种背景下，我国相关极地管理机构被命名为“国家海洋局极地考察办公室”。但实际上，随着考察的深入和经济技术的发展，我国已经具备科研经济实力，在考察活动之外，对南极进行科学研究。“国家海洋局极地考察办公室”现在履行的职能除“负责极地考察的组织、协调、指导、监督”之外，还包括“组织开展极地领域的科学研究工作”。另外，科学研究与考察在国际法律体系，尤其是《联合国海洋法公约》中有较为明确的区分，特别是在其他沿海国国家管辖范围以内的海域，开展这两种不同的活动，国家应尽的义务也截然不同。考虑到上述几点，在未来进行相关的术语规范不仅与我国极地科考活动的目的和管理部门的职责相符，同时还将在一定程度上扫除中外极地科研合作的理解障碍。

### 《环评管理规定》中对法律责任的规定有所缺漏

首先，《环评管理规定》仅对“应当编制环评报告书而未编制”，以及“未按照批准的环评文件内容开展活动、积极采取预防和减缓措施消除环境影响，或是实际开展的活动对南极环境和生态系统的影响严重超出环评结论”等情形规定了相对应的

法律责任，但没有规定应当填写环境影响评估表而未填写，或是在相关环评材料填（编）写、提交过程中弄虚作假等情形的法律责任。其次，《环评管理规定》第16条规定审查机关专家评审组对环境评估文件出具评审意见，并对评审意见负责。但是并未规定在评审过程中，相关人员出现刻意包庇，提供虚假评审意见的法律责任。再次，如上所述，《环评管理规定》主要是依靠相关负责人事后提交报告书以及向南极派遣南极考察活动监督检查人员两种方式进行南极考察环评工作的监督管理。但是这两者均存在一定缺陷。对于报告书，《环评管理规定》中没有涉及对其进行审查的规定，弄虚作假的法律责任也没有囊括在报告书中，因此其真实性及有效性无法得到切实保证。对于南极考察活动监督检查人员，随着南极科考活动数量日益增加且耗时较长，派遣监督检查人员给国家海洋行政管理部门带来较大的工作负担，这需要在《环评管理规定》施行之后通过补充立法等形式加以解决。其中，行政法律责任可以在《行政处罚法》规定的范围之内，参照《环境影响评价法》的相关内容之规定。<sup>①B</sup>

### 主要参考文献

- [1] 王泽林. 极地科考与海洋科学研究问题[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2015.
- [2] 国家海洋局. 中国的南极事业[R]. 北京, 2017.
- [3] 姜祖岩. 与国际社会共建南极美好未来[N]. 中国海洋报, 2017-05-31.

(秦天宝系武汉大学环境法研究所、武汉大学国家领土主权与海洋权益协同创新中心教授、博士生导师；虞楚箫，武汉大学国家领土主权与海洋权益协同创新中心、荷兰乌特勒支大学法学院)