

# 战略环境评价问题研究

## ——以 BBNJ 协定为视角

曾 峥

武汉大学, 中国边界与海洋研究院, 湖北 武汉

收稿日期: 2023年2月18日; 录用日期: 2023年4月1日; 发布日期: 2023年4月12日

### 摘 要

战略环境评价要求在决策中考虑到环境保护的因素, 最大程度上减少政策、计划、规划实施过程中对环境的损害, 是一项重要的环境治理工具。在此之前, 各国通过制定战略环境评价对各自管辖范围内的海域进行保护, 取得了比较好的效果。但相比之下, 国家管辖范围以外区域战略环境评价制度的构建还是一个相对新的领域, 而实际上这部分的海域占据着地球海洋的三分之二。这些地区拥有独特的生态系统, 是生物多样性的重要家园。作为BBNJ协定的重要组成部分, 战略环境评价在衡量累积影响, 促进海洋一体化建设方面发挥了重要的作用。加强对国家管辖范围以外区域战略环境评价研究有助于我国更好地参与全球海洋治理, 维护我国的海洋权益。

### 关键词

战略环境评价, 国家管辖范围以外, BBNJ协定

# Research on Strategic Environmental Assessment

## —From the Perspective of BBNJ Agreement

Zheng Zeng

China Institute of Boundary and Ocean Studies, Wuhan University, Wuhan Hubei

Received: Feb. 18<sup>th</sup>, 2023; accepted: Apr. 1<sup>st</sup>, 2023; published: Apr. 12<sup>th</sup>, 2023

### Abstract

Strategic environmental assessment is an important tool of environmental governance, which requires that environmental protection factors should be taken into account in the decision-making

process to minimize the damage to the environment during the implementation of policies, plans and plans. Before that, countries have made strategic environmental assessment to protect the sea areas within their jurisdiction and achieved good results. But in comparison, the construction of strategic environmental assessment system for areas beyond national jurisdiction is still a relatively new field, and actually this part of the sea accounts for two thirds of the earth's oceans. These areas have unique ecosystems and are important homes for biodiversity. As an important part of the BBNJ agreement, strategic environmental assessment plays an important role in measuring the cumulative impact and promoting the construction of marine integration. Strengthening the study on strategic environmental assessment in areas beyond the national jurisdiction will help our country to participate in global marine governance better and safeguard our maritime rights.

## Keywords

Strategic Environmental Assessment, Areas beyond National Jurisdiction, BBNJ Agreement

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

海洋是全人类的共同财富，海洋生态环境的破坏将威胁全人类共同的生存与发展。随着科学技术的发展和实践水平的提高，人们在公海开展的海洋活动种类越来越丰富，强度越来越大。海洋环境污染问题的日益突出使得我们对于该区域生态环境的保护不能仅仅停留在出了问题再保护的后发层面，而应该采取更主动的姿态，顺势而为。在此背景下，研究国家管辖范围以外区域的战略环境评价问题具有重要的理论价值和现实意义。本文将从战略环境评价的基本内涵入手，结合当前正在进行的 BBNJ 协定谈判，对国家管辖范围以外的战略环境评价问题展开研究，同时在这基础上为我国应对该问题提出几点切实可行的建议。

## 2. 战略环境评价的基本内涵

### 2.1. 战略环境评价的定义

1969 年美国国家环保局在其制定的《国家环境政策法案》(简称 NEPA 法案)首次提出战略环境评价的相关概念。其中第 102 条第 3 款要求，所有的联邦政府和机构对那些显著影响人类环境质量的法规和其他主要联邦行动的建议都必须准备一份详细的关于环境影响的报告，并在报告中规定对政策、规划、计划等进行环境影响评价的义务。之后由于国家间发展水平的差异，对于战略环境评价概念，人们并没有形成统一的界定。但目前被广泛采用的是英国曼彻斯特大学环境影响中心教授 Riki Therivel 给出的定义，即战略环境评价是指对政策(Policy)、规划(Program)、计划(Plan)及其替代方案的环境影响进行的规范、系统、综合的评价过程[1]。作为一种有效的治理工具，在国际层面上，战略环境评价得到了广泛的认同。国际社会普遍将战略环境评价视为环境治理的重要工具。可以说，战略环境评价的应用是人类基于环境问题认识不断深入的结果，是环境影响制度不断发展、演化的必然。

### 2.2. 战略环境评价与环境影响评价的区别与联系

战略环境评价有别于一般的环境影响评价。首先，战略环境评价的范围更为广泛，包括了法律、政

策、规划、计划等。战略环境评价不再仅仅局限于单个项目，而是从更综合的视角考虑环境影响问题；其次，战略环境评价介入环境影响的时间更早。战略环境评价往往是在法律、政策、规划和计划的起草和制定阶段就进行了评价，是对可能出现的问题作出的超前反应；最后，战略环境评价是一套独立的、完整的、不同于环境影响评价的、全新的制度。由于对空间、时间覆盖的尺度更大，涉及的社会因素也更全面，因此战略环境评价采用了新的评价技术和方法。

但与此同时，需要明确指出的是，战略环境评价与环境影响评价之间并不是对立排斥关系。两者在很多地方仍具有一定的相似性。一方面，环境影响评价为战略环境评价提供具体的信息和内容，是对战略环境影响评价的重要补充，战略环境影响评价不能脱离已有的环境影响评价的基础[2]；另一方面战略环境评价反过来又为环境影响评价的开展提供理论依据和框架，指导相关的环境影响评价。两者的评价目的都是为了实现经济社会的可持续发展。

### 3. 战略环境评价与 BBNJ 协定谈判

战略环境评价在国际法上的最新发展体现在 BBNJ 协定中。众所周知，BBNJ 协定谈判共设置了海洋遗传资源获取和惠益分享(Marine Genetic Resources, MGR)、海洋保护区(Marine Protected Areas, MPA)、环境影响评价(Environmental Impact Assessment, EIA)、能力建设与技术转让(Capacity-Building and Transfer of Marine Technology, CBTT)四大议题。其中，战略环境影响评价是环境影响评价议题下争论比较多的话题之一。各国主要围绕国家管辖范围以外区域(Areas beyond National Jurisdiction, ABNJ)战略环境影响评价的内涵以及 BBNJ 协定中是否应该包括战略环境影响评价等问题展开讨论。

#### 3.1. BBNJ 协定中的战略环境评价

支持在 BBNJ 协定中纳入战略环境评价制度的国家和组织主要包括欧盟、英国、澳大利亚、新西兰、加勒比共同体、太平洋小岛屿发展中国家、塞内加尔、非洲集团，他们有以下三方面理由：第一，战略环境评价是环境影响评价的重要补充，便于考虑累积影响，有助于更好地开展环境影响评价工作，厘清环境影响评价的范围。第二，战略环境评价有利于促进国家管辖范围以外区域划区管理工具的适用，以及可以作为支持综合海洋管理和促进能力建设和技术转让的工具。第三，战略环境评价还有利于提高 BBNJ 协定的国际化程度，增强各国跨部门之间的合作。

反对在 BBNJ 协定中纳入战略环境评价制度的国家主要包括美国、俄罗斯、日本，他们的理由如下：第一，各国就战略环境评价的概念、范围、执行主体等诸多问题仍未形成共识[3]。第二，战略环境评价不属于《公约》所规定的内容。根据《公约》第 206 条，环境影响评价的对象是正在计划中的活动。战略环境评价针对的是政策、计划和规划，这些都不是《公约》第 206 条所指的“活动”。第三，在国家管辖范围以外区域开展战略环境评价尚不具备可行性和可操作性。《公约》第 206 条规定，环境影响评价应在“实际可行范围内”进行。在目前情况下，对于在国家管辖范围以外区域开展战略环境评价以及与其密切相关的累积影响评价是否“实际可行”尚存疑问。

#### 3.2. 战略环境评价在 BBNJ 协定适用的效果

战略环境评价在 ABNJ 发挥着独特的作用，与海洋划区管理工具一道，被认为是促进人类未来发展，增进人类福祉，实现人类可持续利用海洋资源的现代养护管理工具[4]。具体而言，战略环境评价在 BBNJ 协定的适用具有衡量累积影响、促进海洋治理一体化建设等一系列重大的作用。

##### 3.2.1. 累积影响

人类在 ABNJ 开展海洋活动强度越来越高，如深海海底采矿、海洋施肥、海洋倾废等，使得该区域

的海洋环境面临愈来愈大的压力，加重了海洋环境污染的损害程度。然而，海洋环境污染的损害具有累积性，单一的环境影响评价并不能准确反映海洋环境受到的潜在污染的影响。战略环境评价可以在时间和空间的更大尺度上衡量海洋环境的累积影响，对区域内的海洋环境进行更系统、更全面的评价。因此为了制定最佳的环境应对方案，考虑持续存在的累积影响，在环境影响评价的基础上开展战略环境评价，对解决 ABNJ 的累积影响问题，对该区域的海洋资源和环境的可持续发展都具有非常重要的现实作用和深远的历史意义。

### 3.2.2. 一体化

当前海洋治理呈现出碎片化的趋势，在这样的背景下，国际社会难以提出较为系统、较为全面的治理方案和应对机制。与碎片化这一概念相对的概念是一体化。由于海洋治理是一个多部门合作、多区域联动的综合性问题，因而有必要将各区域的海洋环境视为一个整体加以考虑。而战略环境评价正体现了一体化思想。作为一项综合性的管理工具，战略环境评价能够从整个海洋生态系统的角度对政策、规划层面的环境因素进行更全面和更前瞻性的评价。战略环境评价体现出的一体化思想搭建起不同法律规范之间的桥梁，为海洋环境治理提供了一个用于制定共同规范的框架，因此具有极大的潜力。

另外需要指出的是，战略环境评价将 ABNJ 的海洋治理由原来的被动反应转变为积极主动。对有些政策、规划开展的战略环境评价可能不能直接看到带来的显著变化，但受益于系统的评价方法以及跨部门协作体现出的一体化思想等，这些潜在的影响对 ABNJ 海洋环境的改善将会是一个持续不断的过程[5]。

## 4. ABNJ 战略环境评价问题对我国的启示

BBNJ 协定谈判是当前海洋法领域最重要的国际立法进程，各国都对此予以高度重视。中国作为负责任的海洋大国，“以海洋命运共同体”理念为价值指导，一贯支持并积极推动 BBNJ 协定谈判，为全球海洋治理贡献独特的中国智慧和方案。为应对 ABNJ 战略环境评价问题，我国应提前做好以下几点准备。

### 4.1. 完善国内战略环境评价法律

我国在 20 世纪 90 年代以后开始引入战略环境评价。2003 年 9 月 1 日正式实施的《环境影响评价法》专门设置了一章为规划的环境影响评价，标志着我国战略环境评价法律制度的正式确立。经过三十多年的发展，应该说我国的战略环境评价制度建设是取得了一些成绩的。但我们依然要清醒地认识到，总体而言，我国的战略环境评价制度建设仍处于起步阶段，战略环境评价立法还存在诸多的不足，我国和战略环境评价以及海洋环境保护相关法律的适用范围主要是国家管辖范围以内为主。如我国《环境影响评价法》适用的范围为“中国领域和中国管辖的其他海域”<sup>1</sup>，《海洋环境保护法》也规定了适用范围是“中国内水、领海、毗连区、专属经济区、大陆架以及中国管辖的其他海域”<sup>2</sup>，而对于中国管辖海域以外发生的海洋环境污染，设置了前提条件，即只有造成中国管辖海域污染的才能适用本法。从中可以看出，这些法律条文并未真正涉及国家管辖范围以外的区域。因此，应当加强对该区域的立法研究，吸收借鉴其他国家战略环境评价制度的先进经验，有针对性的对现有的和战略环境评价相关的法律法规进行修改，增加国家管辖范围以外战略环境评价的相关条款。这样不仅有利于将 BBNJ 协定及其相关的国际公约及时转换为我国的国内法，使我国相关立法与国际立法相衔接。而且也能促进了我国的战略环境评价制度的进一步完善，补齐我国在 ABNJ 战略环境评价方面的短板。

<sup>1</sup> 《中华人民共和国环境影响评价法（2018 年修正）》第 3 条。

<sup>2</sup> 《中华人民共和国海洋资源保护法（2017 年修正）》第 2 条。

## 4.2. 加强 BBNJ 协定的研究

随着科学技术的飞速发展，人们利用海洋的能力显著提高，人类活动已经不再仅仅局限于内水、领海、专属经济区等传统区域，活动的疆域越来越多的向公海拓展。一方面国家管辖范围以外区域的资源对各国而言都具有极其重要的战略价值，另一方面区域内的生物多样性养护问题又和各国息息相关。然而，现有的国际海洋治理框架已经无法满足人类日益增长的经济活动和环境保护的需要，所以有必要在国家管辖范围以外的区域制定一部新的、有约束力的国际法律来规制各方行为。BBNJ 协定因而被一些学者认为将催生“新一轮的蓝色圈地运动”，备受国际社会关注[6]。

加强 BBNJ 协定的研究，应该做好以下三方面的工作。第一，立足本国国情。作为新兴发展起来的海洋大国，BBNJ 规则对海洋活动的限制，将有可能阻碍国家海洋科学技术的进一步发展。因此在讨论战略环境评价问题时，应坚持从本国实际出发，基于我国现有的资金技术和实践能力，构建符合我国实际需求，利于我国发展需要的战略环境评价制度；第二，应密切关注 BBNJ 立法进程。目前 BBNJ 谈判已经进入冲刺阶段，各国在战略环境评价议题上也逐渐达成了一些共识，越来越多的国家支持将战略环境评价纳入到 BBNJ 协定中。我国在这一问题上的立场在这期间也发生了微妙的变化，从原来的反对纳入，转变为现在支持在自愿的基础上开展战略环境评价。可以预想到的是，各国在 BBNJ 中战略环境评价问题上极有可能达成妥协，协定中规定的环境保护事项最终将有所突破以往的规定。因此，应该在深入参与 BBNJ 谈判的基础上，持续推进对 BBNJ 协定以及相关的法律框架的讨论，加快 ABNJ 战略环境评价制度研究；第三，加强人才队伍建设，尤其是复合型海洋法治人才的培养。有关战略环境评价的很多讨论其实是跨学科的，只有培育一批既精通国际法学又对海洋生物、海洋地理都有所涉猎的复合型人才，才能为我国参与 ABNJ 战略环境评价制度的建设提供源源不断的参考建议和智力支持。

## 5. 结语

战略环境评价从诞生到现在已经走过了半个多世纪的时间，在这段时间里，战略环境评价的适用范围从国家管辖范围内逐步拓展到国家管辖范围以外。环境影响评价是 BBNJ 谈判中的重要议题，而战略环境评价因其在环境保护过程中扮演的特殊角色，成为环境影响评价议题下的焦点问题之一。BBNJ 谈判关乎我国海洋战略安全和未来经济发展，积极参与协定谈判符合我国国情，同时也是维护根本国家利益的必然要求。目前，BBNJ 政府间谈判进入了达成协定的关键期。尽管最终关于战略环境评价在国家管辖范围以外区域适用的讨论还未尘埃落定，但我们有必要密切关注 BBNJ 领域实施战略环境评价的法律问题和实践发展，对战略环境评价在国家管辖范围以外区域的最新应用加强研究。

## 参考文献

- [1] 朱坦, 徐鹤. 战略环境评价[M]. 天津: 南开大学出版社, 2005: 2-3.
- [2] 谢华生, 包景岭, 温娟. 战略(规划)环境影响评价理论与实践[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2011: 7-8.
- [3] 施余兵, 陈帅. 论战略环境评估在 BBNJ 国际协定中的适用性[J]. 中华海洋法学评论, 2020, 16(4): 1-42.
- [4] Ferreira, M.A., Johnson, D.E. and Andrade, F. (2022) The Need for a Global Ocean Vision Within Biodiversity beyond National Jurisdiction: A Key Role for Strategic Environmental Assessment. *Frontiers in Marine Science*, 9, Article No. 878077. <https://doi.org/10.3389/fmars.2022.878077>
- [5] Craik, N. and Gu, K. (2022) SEA in Marine Areas Beyond National Jurisdiction: Implementing Integration. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 5, 189-216.
- [6] 施余兵. 国家管辖外区域海洋生物多样性谈判的挑战与中国方案——以海洋命运共同体为研究视角[J]. 亚太安全与海洋研究, 2022(1): 35-50.