



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/SBSTTA/4/10
19 February 1999
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

科学、技术和工艺咨询附属机构
第四次会议
1999年6月21—25日，蒙特利尔
临时议程*项目4.7

环境影响评价报告和个案研究报告摘要

执行秘书的说明

二. 引言

1. 《生物多样性公约》缔约方大会第四届会议通过了关于“影响评价和尽可能减少负面影响： 审议各项措施，执行第十四条”的第 IV/10 (C)号决定，根据该决定，执行秘书为科学、 技术和工艺咨询附属机构(科咨机构)第四次会议拟定了这份说明。
2. 关于影响评价，上述决定请各缔约方、各国政府、 各国家和国际组织、代表各传统生活方式的各土著和地方社区向执行秘书转交下述(资料)，以交流信息和分享经验：
 - a) 考虑到下述问题的各项影响评价： 与生物多样性有关的环境影响以及相互作用的社会经济各个方面；
 - b) 战略环境评价；
 - c) 将生物多样性因素充分纳入环境影响评价程序的方式和方法；
 - d) 缔约方大会各项决定专门提到的主题领域环境影响评价报告和个案研究报告，特别是关于生物多样性、包括关于跨国界活动以及关于对生物多样性具有累积后果的环境影响的报告和个案研究报告；
 - e) 关于现有立法、环境影响评价程序方面的经验和环境影响评价指南的报告，特别是关于将生物多样性因素纳入环境影响评价的报告；

- f) 关于促进遵守各国现有环境影响评价制度的减缓影响措施和奖励办法执行情况报告。

3. 本报告摘要介绍所提交的各项文件和其他有关资料中所载的资料，供科咨机构审议。报告结构如下：秘书处收件和其他有关资料摘要；与其他国际组织的合作以及这些组织提交的有关资料；结论和建议。

二. 收件和其他有关资料摘要

4. 执行秘书发出一封信函，请各缔约方、各国政府和各组织提供资料，根据这项要求，阿根廷、澳大利亚、多米尼加共和国、纳米比亚和阿曼等国政府以及加拿大国际开发署、联合国环境规划署和世界银行提交了文件。已通过《生物多样性公约》资料交换所 / 中心机制提供这些文件的全文，而且可以在秘书处网址(<http://www.biodiv.org>)上找到这些文件的全文。

5. 在汇编和提出这些资料时，遵循了第 IV/10 (C) 号决定第1段的结构。但必须指出，根据第(a)至(f)分段的界定，许多个案研究报告被归划到某一特定资料范畴，然而这些个案研究报告也含有与第1段其他范畴有关的内容。凡出现这种情形时，将会着重指出。

2.1 考虑到下述问题的各项影响评价：与生物多样性有关的环境影响以及相互作用的社会经济各个方面

6. 澳大利亚提交的六份个案研究报告有一份以及阿根廷提交的个案研究报告属于这个影响评价范畴。澳大利亚个案研究报告分析了在进一步开发澳大利亚西部佩思机场、建立商业和休闲园之前进行的影响评价。阿根廷个案研究报告涉及的是在Tierra del Fuego, Antartida 和 Islas del Atlantico Sur 省开展的一个工业和林业项目。澳大利亚个案研究报告也涉及战略环境评价[第 IV/10 (C)号决定第1 (b)段]。

(a) 佩思机场商业和休闲园项目第2阶段

7. 进一步开发佩思机场的提案是具有重大环境影响的联邦行动，因此，联邦环境部长要求在进行评价时拥有土地控制权的联邦机场管理公司根据1974年《环境保护(提案影响)法》的要求，拟定一份公共环境报告(PER)，并且将公布该报告，供大众审查。

8. 公共环境报告(PER)提出了各种生物多样性问题，其中包括对Pseudemydura umbrina即西部沼泽龟生境的影响问题，这是已列入自然保护联盟两栖—爬行动物数据红皮书和1992年《濒危物种保护法》的物种。西部沼泽龟可能是澳大利亚最受威胁的脊椎动物，据估计，野生西部沼泽龟不超过40只。公共环境报告指出，有一项记录显示，1969—1970年期间，曾发现一只西部沼泽幼龟；其特殊意义也得到重视，并且核准进行进一步调查，以确定这只龟是否存在。然而，应该指出，公共环境报告没有评价拟议的开发对西部沼泽龟可能产生的影响。

9. 社会大众针对公共环境报告提出了许多文件，这些文件提出了对这个物种可能造成影响的关注。根据这些关注，联邦环境部长终止了评价进程，并要求对西部沼泽龟以及它在佩思机场附近的生境进行一次调查。虽然在调查过程中没有发现西部沼泽龟，但却发现若干区域是重新放归该物种的潜在生境。此后，已制定一项管理该机场的环境战略。其中包括采取行动，建立自然养护区，保护稀有和濒危动物和植物；更新稀有和濒危动物和植物基准调查；以及与各大学进行洽谈，开展研究项目，以便就加强和扩大稀有和濒危物种生境的方法提出咨询意见。

(b) Lenga Patagonia 公司的“Rio Grande”项目

10. 阿根廷个案研究报告涉及的是在Tolhuin 和 Rio Grande领地内建立年产木材产品20万立方米的两个工业园的项目。根据Tierra del Fuego 省第55号法律和第1341/96 和第1342/96号法令，进行了环境影响评价。

11. 阿根廷法律并不要求建立保护区，但项目执行者 Lenga Patagonia 公司以 Tierra del Fuego相当大一部分林地拥有者身份与同样拥有相当大一部分森林资源的阿根廷政府达成协议，双方各拨出7,000公顷生产林，作为自然保护区。

12. 除在有关地区开展管理和监测活动以及进行科学考察之外，项目执行者还赞成“代管原则”，以保证项目在经济、环境和社会等方面取得平衡。在这方面，该企业正在开展下述活动：有选择性地伐木；建立一个供植树造林活动所用的树苗苗圃；使用缓冲区或保护区以及采取行动、在砍伐过的地区维持可持续的生物多样性水平。在这些原则的基础上，个案研究报告的结论是，取得了许多积极成果，其中包括为800人提供了就业。报告没有讨论就业和其他社会经济问题的细节。

13. 从这两份个案研究报告可以看出，由于缺乏生物资源知识，这种评价工作受到严重限制。为了克服这种限制，在评价工作的初级阶段可以借鉴受保护或濒危地区或物种清单，在这方面，也就是借鉴自然保护联盟数据红皮书。评价进程的另一重要因素是使有兴趣和受影响的利害关系方能够积极参与评价进程，包括使代表传统生活方式的土著和地方社区以及非政府组织能够积极参与评价进程[第 IV/10 (C) 号决定第7段]。

2.2 战略环境评价

14. 战略环境评价(SEA)就是对战略行动：政策、计划或方案进行环境评价。更具体地说，战略环境评价的定义是：“正式、系统和全面评价政策、计划或方案及其各种替代办法的环境影响的进程，其中包括就评价结论提出书面报告，并且在向大众负责的决策中使用这些结论”¹。

¹ (Therivel, R. et al. (1992) Strategic Environment Assessment, Earthscan, London).

15. 环境影响评价(EIA)通常用于评价拟议的开发项目或活动可能造成的环境影响,而战略环境评价则适用于政策和决策一级。因此,环境影响评价往往是在许多战略决定已经作出之后才进行,所以是对开发提案被动地作出反应,而不是主动地事先筹划开发提案。与此相反,战略环境评价通过影响项目决策的背景,使环境问题成为项目规划不可分割的组成部分。

16. 属于这一部分的唯一个案研究报告是由澳大利亚提交的。该报告报道了对水基础结构规划和开发执行计划进行的影响评价。它讨论了与生物多样性相关的社会经济各个方面[第 IV/10 (C)号决定第1(a)段],并且讨论了缔约方大会各项决定提到的各主题领域的环境影响评价[第 IV/10 (C)号决定第1(d)段]。此外还应指出,下文2.3节所概述的世界银行《原始资源手册》(World Bank Sourcebook)载有战略环境评价。

(a) 水基础结构规划和开发执行计划

17. 昆士兰政府核可了水基础结构规划和开发执行计划,其中包括广泛的贮水研究、具体水基础结构提案和其他考察。根据1971年《州开发和公共工程组织法》关于影响评价政策和行政安排的第29(2)节的规定,对执行计划的具体内容进行了影响评价。根据昆士兰政府采纳的全国协定和标准、包括澳大利亚各州政府理事会的水源改革框架,所有项目的进展都必须在环境、经济和社会评价方面达到令人满意的标准。

18. 将组成一个代表自然原料产业部(渔业组)、环境和遗产部及自然资源部的部门间委员会,监督水基础结构规划和开发执行计划,以保证在环境流动方法方面采取战略性办法。它将是在水资源监测、规划、影响评价和养护战略发展方面进行合作的主要论坛。

19. 查明陆生和水生动植物环境价值是确定环境要求过程的第一阶段,其中心是政府的“水基础结构规划和开发执行计划”,该计划认识到,任何新的水资源开发活动都必须有养护战略。在昆士兰,决策当局已采纳这些计划,将其作为核准的条件,作为遵守环境管理规划要求的标准。自然资源部为其所有活动提出环境管理系统,并且将这些活动与环境管理规划相联系,从而在环境管理方面采取有连贯性的综合政策办法。

20. 执行计划的另一重要方面是对某些生态系统的改变和威胁。粉绿相思树带生物区是昆士兰受威胁最严重的生物区之一。所有28种粉绿相思树、黑木相思树、小相思树和垂枝相思树区域生态系统、即生长在肥沃土壤上的所谓金合欢属植物生态系统都受到威胁,其中13种已濒临危险,15种令人担忧。此外,多数针叶密灌丛和残余土生草地区域生态系统受到威胁。在保护地区,这些生态系统类型也不多,养护系统历来相当偏向于保护与砂石生态群落和土壤不太肥沃地区相关的风景地区。其部分原因是1960年代曾试图建立大型粉绿相思树保护区,但未成功。粉绿相思树带北部的 Belyando 行政区是昆士兰伐树率最高的三个政府区之一。最大的威胁是,在过去三十年里,牧业广泛发展,随之而来的是,大片地区被集约耕作或被用于工业开发。

21. 为保护生物多样性而提出的应对措施是,在发展主要水资源基础结构和在其他地区、例如粉绿相思树带生物区或 Fitzroy 河流域扩大灌溉面积的同时,执行区域养护/环

境战略。采取这种并行行动的目的是在水资源开发方面采取平衡办法。预期这种行动还将在蓄水区或灌溉区附近保护具有最高养护价值的残余生态系统，而不是将精力仅仅集中在相对不太重要的问题上，从而提高生物多样性规划的效率。

22. 为了建立一个适当的监测系统，颁发新旧用水权许可证的一个条件将是遵守已核准的有关计划的规定和要求。例如，一个水分配和管理计划可能要求水项目例如水坝和拦河坝项目管理人员发展和遵守河流运作管理计划。已核准计划的执行工作将在现有监测和实施活动基础上进行。目前的监测方法可能需要改进，例如，更广泛地测量水的使用情形、水文情况、河川状况和水质量。

23. 新的水用户还必须通过制定土地和水管理计划，显示他们计划如何获得和使用这项资源。如有必要，可在这种计划中列入其他监测要求。每年将进行工作成绩稽查并提出报告，其内容将对外公布。将使用稽查报告评价水资源管理战略在达成已核准计划各项目标方面取得的成绩。目前正在为已核准的项目(例如Burnett 河 Walla拦河坝)或拟议的开发活动(例如Gladstone地区的 Awoonga大坝和 Castlehope大坝)开展若干监测行动。这些行动包括监测水生和陆生动植物群落、水质量和相关的考察，其目的是确定基准条件、评价拟议的结构(建设和运行结构)的影响以及可以对环境流通评价提供投入。自然资源部管理这些方案并主持各技术委员会，环境和遗产部有代表参加各技术委员会。

24. 上述计划仍在执行过程中，项目所开展的许多活动的结果仍在源源不断地传来。然而，个案研究报告仍然得出这样的结论：“预计这种(综合)办法比以前以开发项目具体评价为基础的影响评价工作更具战略性”。采纳战略环境评价“将使人们在作出决定之前提高认识/增进了解，将提供基准/衡量数据，作为监测生物多样性状况的生物多样性(或至少是其指数)的标准”。

2.3 将生物多样性因素充分纳入环境影响评价程序的方式和方法

25. 将生物多样性因素纳入环境影响评价的政策和战略框架有两个例子：加拿大《生物多样性和环境评价指南》和世界银行《新版生物多样性和环境评价原始资料手册》。

(a) 《生物多样性和环境评价指南》

26. 1992年11月，加拿大联邦、省和领地各级公园、野生生物、环境和林业各部部长发起了一个进程，对《生物多样性公约》采取后续行动，制定一个加拿大生物多样性战略。1995年，联邦内阁核准了该战略。现在，加拿大所有管辖区都决心在资源许可的范围内执行该战略。

27. 加拿大生物多样性战略的根本目标是：在全国和全球维护生物多样性；促进生物资源的可持续利用；改进资源管理能力；并制定奖励措施和立法，以支持维护生物多样性。

28. 此外，该战略概述了环境评价的战略方向，概述了缓和措施，以维护生物多样性。其中一些战略方向是：利用环境评价确定开发活动对生态系统、物种和基因资源可能造成的影响，就避免这些影响或将这些影响降低到可接受的程度的适当办法提出建议；继续审查和发展在国内以及酌情在国际上协调环境评价活动的方法；并加紧努力，查明和消除人类活动对生态系统、物种和基因多样性造成的累积环境影响，或将其减少到可令人接受的程度。这包括发展预警指数以及争取将累积环境影响问题载入有关国家和国际协定。

29. 在制定这项战略期间，曾征求有关利益方的意见，其中包括区域和城镇政府、私有财产物主、工商届、地方和土著社区、养护组织、研究机构、基金会和其他团体，这些有关利益方在维护生物多样性和以可持续方式利用生物资源方面具有重要作用。

30. 最后产生的这份文件“生物多样性和环境评价指南”是1996年由加拿大环境评价署与生物多样性公约办事处联合拟定的，该文件突出了维护生物多样性的重要性，尤其是因为加拿大联邦和各省两级都批准了该战略。

31. 指南的目的是：概述完善的环境评价应包括哪些内容并强调生物多样性是环境评价的基础；概述根据公约和战略在生物多样性方面承担的法律 responsibility；为环境评价人员提供指南，指导他们在各种现行环境评价办法范围内审议生物多样性问题。

32. 指南还为讨论生物多样性提供了框架，包括提供生物多样性因素(生态系统、物种和基因各级)的例子，列举环境评价人员在环境评价各阶段可能需要考虑的问题：范围的确定、分析、缓和措施、确定影响的重要性以及监测/后续方案。

33. 加拿大目前的环境评价进程考虑生物多样性因素，这是一种广泛采用的、系统性的进程，它在规划和决策过程中综合考虑环境、社会经济、文化和保健等因素。加拿大所有省份和联邦政府都已为新开发进程制定有关环境评价要求的立法，许多城市政府和土著人民管理的领地也都正式要求对开发提案进行环境评价。

(b) 生物多样性和环境评价原始资料手册

34. 《新版环境评价原始资料手册》(世界银行，1997年)提供了保护或增强生物多样性政策框架入门，并且概述了生物多样性可能受到负面影响的有关项目背景，与此相反，《手册》也概述了提供保护或增强生物多样性机会的项目。《手册》提出了将生物多样性因素纳入环境评价的指南。

35. 《新版生物多样性和环境评价原始资料手册》是对《环境评价原始资料手册》第二章的补充，它提供了指南，以便在制定和执行项目期间更好地进行环境评价，保护自然生境和生态系统的基本运作和活力，从而保护其生物多样性。它包括：对生物多样性可能产生重大影响的开发活动清单；纳入生物多样性保护因素的三个例子——印度尼西亚、加纳和阿根廷；将生物多样性保护因素纳入各项目的拟议框架，其中包括建立能力和战略环境评价。

36. 《新版环境评价原始资料手册》的目的是提供指南，以根据世界银行环境评价行动政策(OP 4.01)，对拟议的项目进行环境评价，该政策要求对所有拟议的方案和项目进行系统审查，甄别其重大环境影响。世界银行通过其项目，通过在拟定、评估和执行项目期间促进实施环境评价，可以影响生物资源的管理和保护，促进对生物多样性的保护。

37. 该报告的结论是，世界银行还可以在方法、研究技巧和程序、分析和个案研究等方面支持发展地方的技能，以加强环境评价活动。在发展中国家，可以通过支持举办生物多样性保护领域最新课题研究和技巧讲习班和讨论会，通过开展研究交流方案帮助发展培训设施，支持发展地方技能。

2.4 《生物多样性公约》各主题领域环境影响评价报告和个案研究报告，包括关于跨国界活动以及关于对生物多样性具有累积后果的环境影响的报告和个案研究报告

38. 这个项目下提出的三份个案研究报告都是澳大利亚政府提出的，涉及的分别是海洋和近海活动、内陆水域活动和跨国界活动。这些报告还论及社会经济因素[第 IV/10 (C)号决定第1(a)段]。

(a) 威尔逊点海军军械中心

39. 第一份个案研究报告审查的是对一份提案的评价，该提案是在维多利亚菲利普湾港威尔逊点建立海军军械中心，其中包括建筑爆炸品设施、行政大楼、一条2,000米长的堤道、突码头和码头建筑以及疏浚约170万立方米的泥土。

40. 当地环境包括《拉姆萨尔公约》列名的近海湿地以及大叶藻和海洋生态群落。近海环境对于各国际条约列名的候鸟种类非常重要。该地区的盐碱滩为濒危的橙底鹦鹉(Orange-bellied Parrot)(澳大利亚仅有几百只生活在野外)提供冬季移栖的生境。由于该地区的环境重要性，根据联邦1974年《环境保护法》在调查委员会一级审查了该提案。

41. 为了为生态上可持续的发展制定一套评价办法，委员会举办了一次讲习班，邀请有关利益方和专家参加。委员会参照讲习班的成果，按照下述原则制定了其评价办法：

- a) 详细审查现有环境，查明具有保护意义的领域以及环境限制因素(包括在区域一级对生物多样性的贡献)；
- b) 查明提案的各种影响，根据各种影响的重要程度划分其等级，根据上述属性进行评价，包括对提案进行必要修改，以最大限度地保护生物价值；
- c) 在区域一级从50年时间的角度审查该提案及其影响，并考虑现有发展和今后可能出现的发展的累积影响；
- d) 认识到环境属性的经济意义(例如大叶藻床对于渔业的意义)，认识到必须保证保护措施的成本应与影响规模相符； 以及

e) 查明必须采取的管理措施，以确保长期保护主要资源，包括采取区域管理办法。

42. 委员会建议采取具体措施(例如在盐碱滩周围安装预防其他食肉动物的篱笆、改建公路涵洞以恢复自然流通以及实施自然放牧制度)，以增强环境，平衡生境。平衡生境的办法是在附近的晒盐场人工建造湿地，以平衡施工期间对候鸟的打扰。委员会还建议采取措施，制定一个全面监测和管理制度，包括为疏浚活动对大叶藻和候鸟的影响、施工噪音和时间安排等因素规定可接受的环境影响限度。实施这些建议的机制是一份商定的环境管理计划，该机制需接受专家和社区的监督。该计划具体规定了所有监测要求，包括不得超过的环境参数，其目的是保证保护关键生境和在区域一级具有重要意义的生物关系。

43. 委员会发现，目前的生物多样性评价普遍缺乏一致性，因而阻碍对比和评估。它的结论是，必须为全澳大利亚生物多样性评价制定标准，包括为数据收集和理解制定标准，并且建立大众可以利用的数据库。在经过一段时间后，这项措施将保证为环境影响评价而收集数据的工作具有一致性，将提高整体知识水平。

(b) Woolpunda地下水拦截计划

44. 第二份个案研究报告报道了南澳大利亚工程和水供应部对州政府下述提案进行的环境影响评价：所谓Woolpunda地下水拦截计划。该提案的目的是通过利用 47口系列高产水井和一个地下管道系统，将盐水抽离 Murra 河 (Murray River)，导引到一个内陆处理盆地，以减少流入 Murra 河的地下盐水。Murra 河这一段每公里的盐渍度不寻常地增高，由于该地区灌溉系统相对薄弱，所以据认为，盐渍度过高是地下盐水自然流入的结果。因此，不能仅仅通过改进灌溉办法解决盐水问题。

45. 根据1982年《南澳大利亚规划法》，拟定了一份环境影响说明，该说明 并被公展。根据该说明，在环境评价进程中，考察了25个不同处理盆地，此后选择了3个进行审查。该进程的目的在于评价每个选择对下述方面可能产生的影响： Murra 河河水品质；对地下蓄水层系统的长期影响；水用户，包括城市、工业和地方灌溉系统；生物环境、特别是当地植物和沼泽地；以及文化环境、特别是土著人民的遗产和风景区。

46. 生态影响参数审查的是受影响植物的地区分布和状态及其建造良性湿地的能力，这种能力在很大程度上取决于预测的贮水盐渍度。生长在处理盆地地区、借土坑、表土盐化地区和地下水位距地面仅2.5米的含盐地下水地区的植物将受到影响。按照所受影响的程度对植物进行了分类：树冠层和下层林木未受影响的当地植物；仅有树冠层但无下层林木的受影响地区；再生地区或当地植物最近被推平以进行清理的地区；以及农业植物(即：作物或牧草，包括已进行放牧但仍保留稀松树木的地区)。

47. 环境影响说明草案被认为不够全面，因此，在州政府机构和大众提出要求之后，拟定了一份补编，补编讨论了提出的多数问题，并向大众公布。除其他事项外，补编在下述方面提供了更多的资料：稀有和濒危植物和动物物种；当地植被程度；以及每个盆地作为野生动植物栖息地或走道的地位。

48. 在完成评价进程之后，在一个有长期清地进行耕作和放牧活动历史、当地植物已经退化的地区建立了Stockyard Plain处理盆地保护区。Stockyard Plain处理盆地保护区管理计划的目标可以归纳如下：控制杂草和害虫；防止林区大火；保护野生动植物和结构；促进大众重视；重新种植；加强保留区；以及遵守法定要求。执行该计划的初期活动包括：清除树桩；植树和直接播种，以稳固沙丘；野生动物(狐狸和兔子)控制；以及发行小册子，进行大众宣传。这些行动大幅提高了附近植物的自然生境价值。地方社区参与保护区管理的经验是成功的。

49. 该盆地给这块土地的生态带来了相当大的变化。这些变化包括：由于盐渍和水涝，现有的陆地澳洲油桉生境消失；出现大型水生生物生境。若干水生植物物种在该盆地生根，约100种鸟类在此安家。虽然自Stockyard Plain处理盆地保护区建立后一直在定期收集其盐渍度和效力数据，但对水生和陆生动植物定期监测是在执行保护区管理计划之后才进行的。预期每年将继续进行监测。

(c) 巴布亚新几内亚天然气项目

50. 第三份个案研究报告审查的是一条2,575公里管道的铺设和运作项目，该管道将从巴布亚新几内亚的Kutubu，穿过Torres海峡(Torres Strait)，到达澳大利亚昆士兰的Gladstone，管道运送的是天然气。根据1974年《环境保护法》规定的行政程序，联邦环境部长指示提出项目的各方拟定一份环境影响说明(EIS)和一份影响评价研究报告(IAS)。澳大利亚和巴布亚新几内亚两国政府达成谅解备忘录，解决管道项目和两国Torres海峡保护区条约引起的环境事项。

51. 澳大利亚环境评价进程是由联邦和州主管部门联合进行的，以避免重复。由政府和非政府机构组成的咨询机构在评价进程的重要关口都举行会议，以促进协调评价工作。此外还与受影响的土著居民和Torres海峡岛民进行协商，公司与土著居民之间签订了《首长协定》。

52. 向大众公布了环境评价说明/影响评价研究联合报告，以供审查，许多问题引起了反响。与生物多样性有关的主要担忧是：近海铺设路线的排列；对濒危的上岸乌龟的影响；穿越国家财产登记册上列名的约克角(Cape York)的铺设路线的排列；已查明的Kimba Plateau荒原和未开发的河流；管道路线与濒危物种生境和蝙蝠栖息溶洞太近；容易蔓延的杂草种类和树生回枯真菌类植物(*Phytophthora cinnamo*)可能在管道沿线生根。

53. 现已查明环境敏感区，并且已将这些敏感区记录在地理信息系统内。已经提出建议，不在这些区域附近铺设管道。将通过在具体时间范围内进行铺设工作，避免对乌龟的重要繁殖季节造成影响。将进一步努力，制定一项环境管理计划，尽量减少杂草蔓延和转移、浮游生物以及树生回枯真菌类植物(*Phytophthora cinnamo*)可能造成的影响。

54. 虽然在上述三个个案研究中，提交的资料在数量上非常有限，但是这份摘要强调说明，使用那些列举受保护或濒危地点/物种的报告(例如具有国际重要性的湿地拉姆萨尔清单或前面提到过的自然保护联盟数据红皮书)作为具体地区生物多样性初步评价工作的参

考资料是正确的。这里再次证明，有兴趣或受影响的有关利益方、包括土著和地方社区参与评价工作是非常重要的，这样可以集中精力审议保护生物多样性各个方面的问题。在生物多样性方面有共同标准非常重要，尤其是在收集数据方面非常重要，这样可以保证，至少在有关国家国境内可以对生物多样性价值进行比较和评估。

2.5 关于现有立法、环境影响评价程序方面的经验和指南的报告，特别是关于将生物多样性因素纳入环境影响评价的报告

55. 这个项目下有六个个案：(a) 澳大利亚提交的土地管理个案；(b) 纳米比亚政府环境影响评价(EIA)政策；(c) 阿曼苏丹国关于环境影响评价(EIA)的报告；(d) 多米尼加共和国环境影响评价(EIA)立法；(e) 加拿大国际开发署提交的“环境评价和传统知识指南”；以及(f) 联合国环境规划署(环境规划署)进行的与环境影响评价(EIA)有关的环境法活动资料。

(a) 在Victoria Location, 10598 Cockleshell Gully Road, Shire of Dandargan清除当地植物

56. 澳大利亚这份个案研究报告审议了环境保护局(环保局)对一项清除西澳大利亚870公顷当地植物的提案进行的评价。环保局在报告中得出的结论是，虽然这块土地上的多数植物种类已在现有的各保护区得到保护，但鉴于该地区植物种类丰富并具有地方特性，从生物多样性角度看，应保留这块土地上的植物。

57. 环保局在评价该提案时，考虑到了西澳大利亚州政府最近在生物多样性及其与垦荒之间关系的广泛问题上采取的下述行动。如果深根多年生植物将会使农业用地减少到这块土地面积的20%以下，则《残余植物政策》将限制在农业地区垦荒。如果支流集水区或地方政府当局区域残余植物总数不足20%，则也不鼓励垦荒。联邦政府制定的《保护澳大利亚生物多样性全国战略》保证可以制定有效措施，保留和管理当地植物，包括控制和垦荒。自然财产信托基金之下的联邦《全国保护系统方案》的主要目标是建立一个全面、充足和有代表性的保护区系统，保护澳大利亚当地的生物多样性。

58. 环保局根据“保护西澳大利亚农业地区私人土地上残余植物的谅解备忘录”，评价了西澳大利亚农业地区各垦荒提案。谅解备忘录是为了执行州内阁的一项指示，州内阁认识到，根据《土壤和土地保护法》、《野生生物保护法》、《保护和土地管理法》和《农村地区水供应法》等法案的规定，某些自然资源保护问题没有部门主管。而且，谅解备忘录认识到必须保留残余当地植物，以控制土地退化，必须维持生物多样性价值。其目的是明确规定评价程序，保证垦荒提案迅速得到审议，与此同时，通过一个精简的程序，仍然达到有关立法和当局的要求。

59. 为了保证迅速审议各项垦荒提案而同时达到有关立法和当局的要求，通过谅解备忘录建立了一个体系，根据这个体系，垦荒提案需经过三个级别的评价，在进程早期，可以早日发现不能接受的提案。第三个级别的审查是建立一个工作组，要求参与谅解备忘录的政府各有关部门----即：农业部、保护和土地管理部、水源和河流委员会和代表环保局的

环境保护部---代表定期举行会议。可能引起保育问题的提案都提交到该工作组，当有必要时，这些提案将提交到环保局进行评价。

60. 环保局评价工作的一部分是为需大量清除当地植物的提案制定审议生物多样性问题的基础。为环境保护部拟定的文件----“西澳大利亚小麦地带当地植物环境评价----评价垦荒提案时使用的原则和标准”----详细阐述了环保局在评价过程中使用的原则和标准。

61. 由于不能深刻了解拟议清除的植物种类、这些种类在现有保护区的保护状况以及拟议清除的区域内是否有受州政府或联邦立法保护的动物/植物，环保局对个案的评价困难重重，旷日持久。显然，这种深刻了解对于保护生物多样性价值非常重要。环保局和环境保护部正在与州政府其他机构密切协作，以改进这个评价进程。

62. 在这个个案研究中，环保局建议，鉴于拟议清除的植物的生物多样性价值，应保留这些植物。这具有启发意义，因为这明确表明，在评价垦荒提案时，必须将生物多样性价值作为实际问题审议。然而，该个案研究报告最后指出，“在这个具体个案中，环保局被批评未考虑社会公正问题和经济问题。”因此，虽然环保局在评价过程中不需考虑经济因素，但根据该个案研究，如果基于生物多样性的原因而继续否决垦荒申请，政府必须讨论经济补偿的问题。

(b) 纳米比亚环境评价政策

63. 纳米比亚环境影响评价政策的宗旨是促进可持续发展和经济增长，而同时长期保护环境。纳米比亚共和国政府在序言中指出：“国家应积极促进和维护人民福祉，制定政策，维护纳米比亚生态系统、重要生态进程和生物多样性，以可持续方式利用自然生物资源，世代造福于所有纳米比亚人民”[《纳米比亚共和国宪法》---第95(1)条]。而且，纳米比亚还宣布，除其他事项外，纳米比亚应高度优先重视：“维护最高程度的生物多样性，办法是保证所有种类的动植物、特别是具有地方特性、受到威胁、濒危以及具有高度经济、文化、教育、科学和保护价值的动植物能够生存，并且促进在其自然生境予以保护”。协调和审查评价结果并执行这项政策的主要机制是将于1999年成立的可持续发展委员会，该委员会下面将设立许多技术小组。

(c) 阿曼关于影响评价和尽量减少负面影响的报告

64. 阿曼苏丹国报告了自然保护总干事制定的环境影响评价指南，这些指南适用于对自然资源保护、包括对自然和传统风景、以及对指定保护区内外所有农村地区可能产生影响的各发展部门。这些指导原则还包括：石油勘探、矿物开采、公路铺设、土地分配和住房发展、农业、沿海和海洋场地、电和水分配、旅游业、电信场地和军事培训活动。此外，阿拉伯羚羊保护区等具体指定保护区制定了自己的规划指南，以满足当地的需要。指南讨论了对地方和土著社区社会、文化和经济状况的影响。

(d) 多米尼加共和国环境影响评价和控制

65. 在多米尼加共和国，环境影响评价立法的中心主要是旅游业，包括对风景或海洋和沿海资源可能产生影响的项目。1992年，通过立法部门的法令，建立了一个法律框架，对在环发会议(1992年里约)上通过的各项协议采取后续行动。称作“Proyecto Capac dad 21”的法令的宗旨是在公共和私营部门之间建立一个参与性进程，以解决社会、经济和环境方面的问题，促进可持续发展。多米尼加政府最近在这个项目内设立了一个环境保护研究所，负责贯彻执行环境影响评价政策。

(e) 环境评价和传统知识指南

66. 加拿大国际开发署提交的“环境评价和传统 知识指南”文件是传统知识中心向土著人民世界理事会提交的报告，是加拿大国际开发署和加拿大环境资助的。这是项目规划人员在实际运作时可以借鉴的一个模式，其宗旨是展示土著人民、政府和私营部门可以如何共同努力，保证发展项目和环境评价正确地尊重和承认土著人民的知识以及尊重和承认拥有这些知识的人民。指南也是一个基础，凭借这个基础，土著人民、政府和工商界可以更全面地了解彼此的立场。

67. 虽然许多国家立法都要求对可能产生的环境影响进行评价，但却很少将传统知识列为环境评价的一部分。指南提出了一个框架，在这个架内，环境评价和发展规划项目管理人员可以保证将土著人民及其传统知识适当地纳入整个进程。虽然涉及环境的任何项目中都有许多有关利益方，但就该指南而言，这个进程涉及三个主要当事方：政府管理机构；项目提出方；以及土著人民。

68. 该项目小组认为，在公布指南供实际项目使用之前，应该在模拟发展项目中进行测试，这项活动将在世界各地举行的六个系列讲习班中进行。目前刚刚开始筹划这些活动，因此尚未选定场地，也没有筹措到必要的资金。

(f) 环境规划署进行的关于环境影响评价的环境法活动

69. 环境规划署进行的关于环境影响评价的环境法活动包括：就制定环境影响评价立法向埃塞俄比亚、毛里塔尼亚和阿曼提供咨询服务；在《非洲国家环境法简编》(第1卷，包括1997年和1998年补编)上发表环境影响评价立法；计划发表关于东非(肯尼亚、坦桑尼亚和乌干达)协调环境影响评价立法工作的报告。后两项活动是在环境规划署/开发计划署非洲环境法和机构联合项目下进行的，这个项目是由荷兰政府资助的。

70. 环境规划署经济、贸易和环境股(ETEU)也在进行环境影响评价工作。这包括：进一步发行题为“环境规划署环境影响评价 培训资料手册”和“环境影响评价：问题、趋势和实践”的两份出版物；试用培训手册；在匈牙利、乌干达和越南建立环境影响评价能力；计划汇编个案研究简编；参加阿曼全国环境影响评价问题讲习班；参与毛里塔尼亚建立环境影响评价能力项目(由德意志联邦共和国资助)；以及参加1998年国际影响评价协会(IAIA)会议。

71. 从提交的上述各项报告中可以得出以下结论。第一，必须强调采取综合生态系统办法(例如通过谅解备忘录)，强调实现令人满意的共同目标需要各行政机构通力合作。在共同谅解的基础上，可以通过剔除“在进程早期查明的不能接受的提案”，加强评价进程。在此应再次指出，缺乏详细认识将阻碍评价工作。虽然各国环境评价立法不一定都明确要求评价生物多样性，但“环境”一词本身已包含这项要求，因为环境包括构成生物多样性的若干资源(例如土地、水、空气、有机体和无机体、活生物体，等等)。然而，或许需要通过制定指南，查明生物多样性因素，将这些因素纳入环境影响评价实践之中，以保证人们在环境影响评价中重视生物多样性。象加拿大国际开发署那样制定环境影响评价和传统知识指南的行动在《生物多样性公约》生物多样性和影响评价进程中具有重要意义，应该支持这些行动。

2.6 关于促进遵守各国现有环境影响评价制度的减缓影响措施和奖励办法执行情况报告

72. 环境影响评价进程通常包括一些可作为减缓影响和奖励措施的因素。环境影响评价的宗旨是消除或至少尽量降低可能影响到环境的潜在负面影响。通过适当行动，可以减缓项目可预计的后果，除其他事项外，这些行动包括：进行设计；改变计划；管理项目；制定措施，恢复或重建生态系统，重建生境和宝贵资源。缔约方大会关于奖励措施的第 III/1 号决定已经指出影响评价与奖励措施之间可能存在的这种联系。缔约方大会在该决定第6段鼓励各缔约方将生物多样性因素纳入影响评价工作，作为设计和执行奖励措施工作的一个步骤。

73. 根据这个假设，上面审查的许多个案研究也可归纳到这个范畴。

74. 正如下文第75至87段所述，1998年12月，《生物多样性公约》和各伙伴组织在自然保护联盟总部举行的会议分析了第 IV/10 (A)号(奖励措施)和(C)号(影响评价)决定之间的联系。会议的结果促成了下述结论：核可影响评价进程并在立法框架内开展这个进程、尤其是在政策一级开展这个进程将可成为一项奖励措施，以保护而且在某些情形下甚至恢

复和重建生物多样性。在这方面，强调了战略环境评价的作用。环境影响评价往往只讨论范围有限的几种办法和减缓影响措施，主要是对发展提案作出反应，而不是主动预计这类提案，因为通常是在已作出许多战略决定之后才进行环境影响评价。与此相反，战略环境评价通过影响作出项目决定的背景，通过允许考虑超越具体项目范围的其他办法或减缓影响措施，将环境问题纳入项目规划之中。

三. 与其他国际组织的合作以及这些组织提交的有关资料

75. 缔约方大会第 IV/10 (C) 号决定第6段鼓励执行秘书促进《生物多样性公约》与拥有影响评价领域专门知识的其他国际组织和机构协作，并且寻求合作，特别是与下述方面合作：《关于具有国际意义的湿地、特别是作为水禽栖所的湿地的公约》、《波恩养护移栖物种公约》、世界保护联盟(自然保护联盟)和国际影响评价协会(IAIA)，目的是利用它们的专门知识和信息资源网，吸收它们的建议。

76. 为此目的，在瑞士Gland自然保护联盟总部举行了一次上述组织和经济合作与发展组织(经合发组织)参加的会议(1998年12月15日至17日)，经合发组织参加会议是因为它与《生物多样性公约》在鼓励措施方面存在着伙伴关系。会上，各代表介绍了其组织已经开展或正在开展的有关工作。《公约》及其伙伴组织一致认为，在今后几年里，有机会在这个问题上共同取得进展。这是第一次会议，这次会议为今后的讨论打下了基础，并且提供了协调和协作的机会。在互联网下述网址可以看到这次会议的报告：<http://economics.iucn.org/98-12-00.htm>。

77. 《湿地公约》在其第一次会议上就讨论了影响评价问题，其建议1.6 指出：“.....如果预计将大规模地改变湿地，则应在对牵涉的所有价值进行评价之后再作决定，而且应请生态学家参与规划进程”。随后，建议2.3附件第2.5段(Groningen, 1984年)建议，在作出可能极大地改变湿地的决定之前，应审查环境后果评估情况以及生态学家参与制定计划的情况。正如下文所述，环境影响评价被看作《公约》工作的一个主要项目。

78. “明智使用”概念是《湿地公约》义务的主流理论，这可能是审议环境评价可以如何促进实现《公约》各项目标的主要“所在”。会议建议3.3附件指出：“明智使用就是促进采取包含下述内容的湿地政策：.....(d) 在核准发展项目之前正确评价环境影响、在执行项目期间不断进行评估以及充分执行环境保护政策，这些政策充分考虑这个环境评价和评估进程的各项建议”。建议4.10还建议重新设立明智使用工作组，以便在下述领域进一步制定和完善明智使用指南：“组织和机构程序、制定管理计划、政策和其他可供选择的保护战略”；从而提供关于“制定国家湿地.....政策进程”的信息。

79. 第5.6号决议还建议，湿地总的立法应该考虑“进行环境影响评价，以确定拟议的项目是否符合明智使用的总要求，是否可以维持有关湿地的生态特点。需要制定关于环境影响评价内容的特别规则，以保证不忽略与湿地有具体关联的任何重要因素。此外还应考虑各不同项目的累积后果”。而且，“不仅应对湿地内活动和项目进行环境影响评价，还应应对湿地以外、对湿地可能造成重大后果的活动进行环境影响评价。环境影响评价还应包括拟议的活动、项目、计划和方案的长期后果，应包括水系统贮水区一级各组成部分的相互

作用”。而且，具体湿地(例如指定的拉姆萨尔湿地)的保护和明智使用立法应考虑“为这些地区制定特殊的环境评价规则，因为这些湿地具有特殊环境敏感性，而且应使对地区可能产生负面影响的活动接受环境影响评价或其他形式的评估。只有在评估结果显示不会对该地区造成重大破坏之后才能批准这种活动”。

80. 影响评价和尽量减少负面影响是缔约方大会第 IV/15号决定核可的生物多样性公约-拉姆萨尔联合工作计划的一项内容。1999年5月10日至18日将在哥斯达黎加圣何塞举行的湿地公约缔约方大会第七次会议关于“评价和认识湿地价值的工具”的第四次技术会议将讨论“拉姆萨尔公约和影响评价： 战略、环境和社会方面”。

81. 《养护野生动物移栖物种公约》产生了若干协议和谅解备忘录，在这些协议和谅解备忘录中，环境影响评价已成为养护移栖物种及其生境的一个方面。在这方面，应该指出，可以根据养护管理的需要，修订关于移栖物种或关于其具体类别的协议和谅解备忘录。

82. 《养护非欧移栖水禽协定》(AEWA)在关于“人类其他活动”的第4.3节规定，缔约方应该对可能造成某些生物群落与人类利害冲突的拟议项目进行影响评价，并且应该将评价结果公布于众。预计《养护非欧移栖水禽协定》将于1999年生效。

83. 《养护黑海、地中海和毗邻的大西洋地区鲸目动物协定》第1段(制定和执行国家立法)第(c)分段指出：“各缔约方应.....要求进行影响评价，以便为允许或禁止今后继续开展可能影响协定涵盖地区鲸目动物或其生境的活动提供根据，这些活动包括捕鱼、近海勘探和开采、水上运动、旅游和观鲸，而且应制定可以开展这些活动的条件”。预计《养护黑海、地中海和毗邻的大西洋地区鲸目动物协定》将于1999年生效。

84. 《养护和管理中欧大鸨(*Otis tarda*)群落谅解备忘录草案》所附行动计划“总则”关于“造成生境分割的其他活动”的第1.2.3段指出：“在大鸨栖息地区，应尽可能避免建筑新公路或高速公路和铁路，避免建立防护林带，避免灌溉。应对所有这些活动以及其他基础结构措施继续环境影响评价，这些评价应考虑可行的其他办法，应考虑到大鸨对被干扰以及生境被侵犯特别敏感。应避免建筑篱笆或建筑的篱笆应不阻碍幼鸨的自由行动”。目前，所涉国家政府主管部门正在就谅解备忘录草案进行磋商，迄今为止，收到的反应完全是肯定的。《养护野生动物移栖物种公约》秘书处预计将于1999年春季分发谅解备忘录最后定稿，供签署。

85. 关于《养护和管理亚洲鸨(*Chlamydotis undulata macqueenii*)协定草案》，一个所涉国家专家起草小组目前正在拟定一项行动计划，其中一段的规定将与上述谅解备忘录所列的这段规定相同。

86. 世界保护联盟(自然保护联盟)参与生物多样性和影响评价的活动可以追溯到1997年，当年，在科咨机构第三次会议上拟定了关于“生物多样性和影响评价”的讨论文件。自此以后，自然保护联盟一直与国际影响评价协会密切协作，探讨这个主题。自然保护联盟在互联网上建立了关于生物多样性和影响评价的网址 ([http :](http://)

//economics.iucn.org/assessment), 刊登与这个主题有关的论文、个案研究报告、讲习班详细介绍、其他相关网址和其他资料, 其中许多资料对《生物多样性公约》编写这份摘要大有裨益。

87. 国际影响评价协会(IAIA)成立于1980年, 其成员是世界各地的研究人员、实际工作人员和各类影响评价资料的使用者, 其成员已超过2,500名, 来自100多个国家。它每年举行一次国际会议, 第十九次会议将于1999年6月15日至19日在苏格兰格拉斯哥举行。此外还举行多次区域会议, 使不能参加国际会议的成员有机会交流信息, 建立联系, 并且可以集中讨论具体问题。此外还与国际影响评价协会国际会议相结合, 定期举办培训方案, 为期一日至一星期, 内容包括各种影响评价问题。“影响评价和项目评估”季刊刊载各种同行人员审查过的研究文章、专业实践思想和书评。最后, 每年出版四次的国际影响评价协会通讯向成员提供协会活动和大事最新信息。国际影响评价协会与自然保护联盟共同设立了生物多样性特设工作组。即将在格拉斯哥举行的会议和此后举行的国际影响评价协会会议都将举办生物多样性和影响评价问题讲习班。

四. 结束语和建议

88. 虽然许多国家都已制定并开展环境影响评价进程, 但这很少包括生物多样性因素。另一方面, 关于生物多样性和影响评价的工作正在进行, 缔约方和有关组织正在进行这些工作(例如, 1999年3月30日至31日将在喀麦隆举办“中非生物多样性和影响评价”讲习班)。即将举行的《湿地公约》缔约方第七次大会(圣何塞, 1999年5月); 《养护野生动物移栖物种公约》缔约方第六次大会(开普敦, 1999年11月); 《濒危物种国际贸易公约》缔约方第二次大会(内罗毕, 2000年4月); 以及《联合国气候变化框架公约》缔约方第五次大会(哈曼(Hamman), 2000年10月)都将分析影响评价工作。

89. 向执行秘书提交的个案研究报告和其他资料 无论在数量上或是在内容深度上都不足以对生物多样性因素纳入环境影响评价程序的现状得出明确结论。本报告只能视为讨论这个问题的第一步, 执行秘书应根据持续收到的文件, 继续分析资料, 以便得出有代表性和可靠的评估结论, 从而可以制定将生物多样性因素纳入环境影响评价的指南。

90. 根据上述个案研究报告, 可以得出以下初步结论:

- a) 生物多样性影响评价应研讨发展活动和项目对生态系统、物种和基因资源的实际和潜在影响以及对自然生境和生态系统基本运作和活力的影响。
- b) 应强调战略环境评价的价值, 战略环境评价审查整体环境政策, 而不是专注于具体项目和/或资源。战略环境评价应研讨养护和可持续地利用生物多样性和生态系统问题, 同时应考虑传统知识。
- c) 缺乏关于生物多样性现状和趋势的科学数据, 包括缺乏关于受威胁和濒危物种及其生境的资料, 这严重限制了这种评价工作。

- d) 应通过基本/基准数据和指数(包括关键物种和生境以及可以对潜在威胁提供早期警报的指数) 不断进行监测, 以测量对生物多样性、生态系统过程和相互作用的影响。还应考虑人类活动对生态系统、物种和基因多样性产生的累积环境影响。研讨结果和数据库应公布于众。
- e) 正如国际生物多样性科学方案 所指出, 有些负面影响可能 范围广泛, 其后果超越特定生态系统或国家边界界限。因此, 环境管理计划和战略应考虑区域和跨国界影响, 为采取一致和综合办法提供基础。可以通过立法和奖励措施、包括通过恢复或重建生态系统以及重建生境和生物资源的措施, 辅助上述计划和战略。
- f) 应从提案的最初阶段、包括在此后的发展进程所有阶段, 有系统地审查对生物多样性可能产生负面影响的拟议方案和项目。这种评价可以预先警告初期问题, 而不是在已出现不可扭转破坏后果的阶段评价破坏后果。
- g) 在评价进程各阶段, 应通过采用参与性办法, 保证有兴趣和受影响的有关利益方参与, 这些有关利益方包括政府机构、私营部门、研究机构、土著人民和地方社区以及非政府组织。
- h) 现在亟需建立能力, 包括发展地方在迅速评价方法、技巧和程序方面的专门知识, 从而至少可以查明对生物多样性具有重大影响的意义。

建议

91. 缔约方大会第 IV/10 (C)号决定第3段指示科学、技术和工艺咨询附属机构查明应该进一步采取哪些行动, 以促进执行公约第14条要求的影响评价程序, 包括审议是否有必要进一步开展工作, 制定将生物多样性因素纳入环境影响评价的指南, 并向缔约方大会提出报告。

92. 根据本报告摘要, 科咨机构不妨考虑:

- a) 是否有必要进一步开展工作, 制定将生物多样性因素纳入环境影响评价的指南。如果有必要, 科咨机构可要求执行秘书与 伙伴组织以及象国际生物多样性科学方案这样的其他有关组织合作, 制定指南草案, 供科咨机构进一步审议;
- b) 要求各缔约方和各国政府 在其国别报告中提供关于为 保护本国生物多样性而开展的影响评价具体工作的详细资料;
- c) 要求执行秘书根据各缔约方的投入以及酌情根据其他国家和有关机构提供的投入, 编撰一个生物多样性影响评价专家名册。在这方面, 科咨机构不妨考虑国际影响评价协会在这方面取得的专门知识, 并利用其专家网;

- d) 考虑在科咨机构第四次会议之前其他国际组织举行的任何有关会议的结果，特别是考虑《湿地公约》缔约方第七次会议和国际影响评价协会第十九次国际会议的结果。
- e) 鼓励采用战略环境评价，从而不仅评价具体项目的影响，而且评价累积和全球性影响，将生物多样性因素纳入决策/环境规划一级； 并且
- f) 在研讨生物多样性影响评价时，鼓励采取谨慎办法。
