

港珠澳大桥被“司法否决” & “双赢”之道应在依法施政

2011年06月02日 14:06 来源: 作者: 浏览: 次 [我要评论](#) 字号: 大 中 小



本文系《中国社会科学报》第183期6版“前沿”文章之一。

2011年4月18日,香港高等法院就香港大屿山富东邨66岁居民朱绮华起诉香港环境保护署长(以下简称“环保署长”)未能在针对港珠澳大桥的环评过程中履行《香港环境评估条例》法定义务一案作出判决(Chu Yee Wah v. Director of Environmental Protection, HCAL 9/2010)。环保署长发出的环境许可被法院撤销。环保署尚可就此案向香港终审法院上诉。

高等法院原诉法庭法官霍兆刚在判决书中指出,现有的环评报告仅说明了兴建港珠澳大桥后对空气可能造成的影响,却缺乏对在若不兴建有关工程条件下的空气素质的评估,因而未能符合研究概要及技术备忘录的要求,构成程序违法。

港珠澳大桥的计划始于2003年国家发改委与香港特区政府的一项联合研究。这一研究提出兴建连接香港、澳门和珠海三地的跨海大桥,以密切香港和内地的交通联系。港珠澳大桥中的香港部分包括三大工程:港珠澳大桥的跨越香港边界的跨境设施,跨海大桥香港段和北大屿高速公路枢纽,即大桥连接香港本岛的公路以及屯门—赤邇角连接道路。跨境设施将建于香港赤邇角附近填海建造,香港连接道路位于赤邇角和大屿山的北麓之间,而屯门—赤邇角连接道路则将联系大屿山和新界等地。

在中国内地经济高速发展、内地与香港融合大势所趋之际,高等法院的这一判决引发诸多争议和批评。有批评指出:“港珠澳大桥不会因为这个判决而终止,而真正牺牲的就是时间问题,是香港人争取发展的宝贵时间。这个成本最终是要全体香港人承担。”但也有评论指出政府在环境评估中的草率行事,以至于未能充分履行其法定义务,才是导致环评许可被撤销的原因。

备忘录和研究概要 是香港环境评估核心标准

香港环境评估过程由香港环境评估条例(Environmental Impact Assessment Ordinance, EIAO)确定。这一条例的详题已明示此条例之目的在“评估某些工程项目及提议对环境的影响”和“保护环境”,从而明确了对此一立法的解释应以环境保护为优先原则。根据EIAO规定,公共工程开始前须获得环境许可。除特例外,申请人必须准备环评报告以备审查。

香港环评的核心标准为技术备忘录(以下简称“备忘录”)和研究概要。备忘录是香港环境局(环保署上

最新文章

杭州人字墓全国仅四座 比勾



昨天,萧山博物馆,“山栖越魂——柴岭山商周土墩墓考古发掘成果展”

- 科学家在12万年前原始人化石上发
- 穗出土近3万件清代晚期青花瓷
- “红星照耀中国——外国记者眼中
- 中国新诗的生日在哪一天
- 法学研究为边疆生态文明建设探寻
- “中国—南亚智库论坛”在昆明召

热点文章

最多阅读

最多回复

- 1 联合国停止执行在朝鲜的人道援
- 2 叙利亚反对派遭遇困境 大批外
- 3 奥巴马默克尔戈尔巴乔夫拒绝出
- 4 解放军六代机即将问世 美日战
- 5 维修期间迁出列宁遗体的问题将
- 6 俄举行大规模战略核力量演习
- 7 “北德文斯克”号首次对地面目
- 8 首尔成功试射可摧毁朝鲜地下掩
- 9 朝鲜:可与韩国共享核武器
- 10 美军方不顾日民众抗议仍强行试

订阅

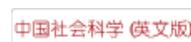
新闻邮件

欢迎订阅中国社会科学新闻邮件产品

[注册](#)为会员可免费享受更多新闻邮件

报刊





级部门)局长根据EIA0第16条所签发的针对环境评估全过程的各项细节要求, 其虽非属于香港法例的一部分, 但环评过程必须以其为标准。目前的备忘录于1997年5月16日由香港政府予以发布。研究概要则是环保署长经由申请, 在征询环境咨询委员会(Advisory Council on the Environment, ACE)和公众意见后, 向申请人发出的就环评个案的具体指引。

申请环境许可的第一步是向环保署申请研究概要。在申请研究概要时, 申请人须一并提交符合技术备忘录要求的工程简介, 并将其登报公布。申请人获得研究概要后即可着手准备环评报告。报告完成后将送交环保署长。环保署长则在接到报告后60日内决定其是否已经符合研究概要和备忘录的要求。若其认为报告已达要求, 则会将该报告提供公众和环境咨询委员会查阅。在接获咨询委员会和公众的意见后, 环保署长当在法定时限内批准, 有条件批准或拒绝批准环评报告。申请人只有在环评报告被批准后方可申请环境许可。环保署长将参考环评报告作出是否授予许可的决定。由于批准环评报告和授予许可均为环保署长一人, 故若环评报告获得通过, 申请人一般都会被授予环境许可。

朱绮华在起诉中共提出7项主张, 其中1—5项指环评报告未能满足备忘录和研究概要的要求, 包括未对不建设跨境设施和连接道路的情况下的空气素质作出分析; 未说明相应的数据分析方法; 未采用“合理最危险状况假设”标准; 未分析工程对臭氧水平的影响; 未分析工程对二氧化硫的影响。6—7项则指环保署的决定是不合理和不理性的, 包括未能提供工程对于公共健康影响的评估; 未能对“香港空气素质指标”所列出的污染物之外的其他高度污染物进行关注。

霍兆刚法官首先重申了对备忘录和研究概要的解释原则, 即遵循EIA0优先保护环境的初衷, 同时也必须兼顾项目发展的需求。法官据此驳回了当事人第2—7项请求, 但支持其第1项请求。法官指出, 备忘录已经明示了环境影响评估的方法应当包括对不进行工程情况下的环境变化的评估。此外, 根据研究概要的要求, 工程应该以损害最小的方式进行, 而要确定工程如何进行方可造成最小的损害, 必须了解不建设工程的情况下环境的变化趋势。因此环评报告欠缺对不进行工程条件下环境变化的评估, 不符合技术备忘录和研究概要的要求, 应被撤销, 而据此环评报告发出的环境许可也应被一并撤销。

对于原告第2—5项请求, 法官指出, 现有的环评报告已经满足备忘录和研究概要的要求, 而对于第6—7项请求, 法官重申了法院对于行政裁量的尊重, 即环保署长无须考虑备忘录和研究概要之外的其他因素, 除非这些因素已经造成了现实的危害。

通过分析高等法院的判决意见, 我们可以发现香港法院在港珠澳大桥环评的审查中并未对大桥项目本身的必要性和合理性提出质疑。相反, 法官在判决中特别明示, 该判决的唯一原因在于环评报告未能合乎技术备忘录和项目概要的要求。若环评报告满足此两项文件的标准, 则环境许可肯定能够通过司法检验。

香港法院努力寻求“行政主导”与司法审查之间的平衡

尽管有批评认为香港法院在此判决中为少数政党和环境团体挟持, 未能考量香港经济发展和经济融合的大局。但从判决看, 香港法院所持立场仍是对“依法行政”的审查, 而并未进行公共政策面向的分析。

在2007年的Ng Ngau Chai 诉城市规划委员会一案中(Ng Ngau Chai v. The Town Planning Board, HCAL 64/2007), 香港法院即重申了其不对政府政策进行实质审查的原则, 其理由主要有二: 首先, 法院认为政策制定具有高度的专业性, 其最佳的裁断人应是行政部门而非法院; 其次, 法院认为政策问题一般并未对当事人造成立即的影响, 故而不必在具体争执产生前作出判断。在对港珠澳大桥环评许可的审查中, 香港法院并未超越上诉立场。

香港“行政主导”的政制架构已经获得普遍的共识。“行政主导”的目的在于保证香港管制的连续性和高效率, 从而维护香港的长期繁荣稳定。但如何在“行政主导”下协调司法、立法和行政之间的关系, 尚欠缺具体的方案。

2010年，香港立法会否决特区政府建设将军澳填堆区的计划，引发广泛的批评。较之于立法部门，香港法治传统中对于行政权力行使是否“合法”进行司法审查则具有深厚的认同基础。香港法院在公共政策问题上进行“自我限制”，集中于“合法性审查”，是当前处理“行政主导”和“司法审查”间关系的最无争议的方式。

环保团体在推动香港永续发展中的作用矛盾

相对高等法院，推动这一诉讼的环保团体受到了较多的批评。但应注意的是，香港的环保团体在推动香港环境政策的改进方面，亦发挥了重要的作用。如“保护海港协会”在1997年推动通过了旨在保护维多利亚港区的《海港保护条例》（The Protection of the Harbour Ordinance, Cap. 531），并通过诉讼（Society for the Protection of Harbour Limited v. The Chief Executive in Council and Others），在2003年成功阻止了对维港进一步的填海工程。

在地少人多，寸土寸金的条件下，香港至今仍拥有6成以上的未开发土地，更有十余处郊野公园和海岸公园，多种野生物种在香港繁衍生息，与都市和平相处。这一成就的获得，环保团体功不可没。然而，在作出重要贡献的同时，香港环保团体也存在过度政治化，缺乏理性反思的问题，如不顾香港经济发展的需求，反对一切的发展项目，对改善香港民生的需求视而不见。

香港环保团体活跃的背景是香港社会经济结构转型导致居民收入差距不断扩大。对金融业和地产业的高度依赖使得香港已经成为世界工业化地区中收入差距最大者。尽管基础设施建设对香港经济的帮助将惠及所有港人，但如果社会收入分配继续持两极化走向，则基层社会所分享的红利将不断缩减。这将导致政府决策缺乏坚定的民意基础，更易受到环保团体的挑战。无论是2010年初针对香港高铁建设项目的抗议浪潮，还是此次针对港珠澳大桥的诉讼，反对政府计划的声音均主要来自最基层的民众。虽然这些行动很难最终阻止政策的推行，却不可避免地带来政策成本的增加，并加剧环保团体和基层民众对“政商关系”的怀疑，从而构成对特区政府施政的持续性阻力。

坚持依法施政方可避免“双输”

EIAO堪称香港立法中最为体现公民参与者，其不仅纳入了由专业人士组成的环境咨询委员会，更在环评过程中两度给予公民直接评议的机会（分别是针对研究概要和环评报告的评议）。但这一安排仍未最终避免诉讼的发生。

这固然有部分环保团体固执己见，不愿放弃其偏颇的主张，致使无法在咨询过程中达成共识的因素。但仅从该案来看，法院并未支持申请人要求环保署长必须考虑特定意见的主张，而仅仅要求环保署长履行相应的法律程序。然而遗憾的是，环保署对环评过程的处理连香港法治的底线——“政府行为必须合乎法律”的要求都未满足。故其许可被撤销，与其说是有关团体的别有用心设置的障碍，还不如说是其草率的决策过程埋下的苦果。

政府政策受阻，民众无法获益，环保团体也无法最终阻止工程上马，围绕港珠澳大桥的博弈呈现出“双输”乃至“多输”的危险。而司法在政策问题上对行政的尊重，使特区政府在这一博弈中具有先天优势：只要严格遵守法律程序，政府在具体的政策取舍上具有最大的发言权。特区政府的当务之急是尽快按照法律程序重新做好港珠澳大桥的环评，将由于项目拖延带来的损失控制在最低限度。这一判决也提醒特区政府应严格要求其下属机构依法施政，守住香港社会的法治底线。如此方能尽快凸显其政策成效，改进管制效果，从而赢得更广泛的民意支持。

（出处：中国社会科学报 作者：黄岳 单位：香港大学法律学院）

背景链接

全长近50公里、工程造价逾700亿港元的港珠澳大桥，竟被一位家住香港东涌的66岁老人朱绮华挡住建设步伐，计划2016年通车的港珠澳大桥香港段工程或许无法如期完工。

朱绮华认为，造价逾700亿港元的港珠澳大桥没有评估臭氧、二氧化硫及悬浮微粒的影响，因而不合理也不合法，就大桥香港段环评报告申请司法复核。日前，香港高院裁定香港环保署2009年完成的环保报告无效。大桥因此停工，预计造价或因此上涨5%。

环保署表示，会研究高等法院的判词，并就下一步行动征询法律意见。

法官霍兆刚的判词指出，环保署长批核的环评报告欠缺关于空气方面的独立评估，未能符合港珠澳大桥研究概要及技术备忘录的要求。

上一篇：[失落的“象牙海岸”](#)

下一篇：[理论研究：正在浮现的“中国模式”](#)



[关于我们](#) | [组织机构](#) | [编辑风采](#) | [广告刊例](#) | [征订服务](#) | [招聘信息](#) | [投稿指南](#) | [版权信息](#)

[中国社会科学杂志社](#) - [中国社会科学网](#) - [海疆在线](#) - [中国航空新闻网](#) - [人民论坛网](#)

网站备案号:京公网安备11010502020184

京ICP备11013869号-1

中国社会科学杂志社版权所有 未经允许不得转载使用 总编辑邮箱: zszbj@126.com

地址: 北京市朝阳区光华路15号院泰达时代中心1号楼11-12层 邮编: 100026