

你的位置: [首页](#) >> [理论前沿](#) >> [专题: 百家争鸣](#) >> [加拿大环境法](#)

加拿大环境法

作者: 张云芳 吕艳丽 点击量: 798 发布日期: 2004-5-30

(中国海洋大学法学院 山东 青岛 266071)

摘要: 加拿大环境法是最先进的环境立法之一, 各国学者都给予其特别的关注和研究。本文从总、分两部分对加拿大环境法作一简要介绍, 总述加拿大的环境立法体制和法律体系以及环境立法的历史沿革, 而后分别介绍1999年加拿大《环境保护法》的主要内容以及加拿大环境保护立法中的特色制度, 并就我国环境立法如何借鉴加拿大环境法成功经验而加以完善提出笔者的一点浅见。

关键词: 1999年加拿大《环境保护法》 环境立法权 环境评价 水资源保护 环境司法制度

一 加拿大环境法总述

加拿大位于北美洲北半部, 东濒大西洋, 西滨太平洋, 西北部邻美国阿拉斯加州, 南接美国本土, 北临北冰洋达北极圈。面积为997万平方公里, 仅次于俄罗斯, 是世界第二大国。

加拿大全国地貌呈西高东低状。西沿太平洋的落基山脉, 有许多海拔4000米以上的高峰, 最高峰洛根峰海拔6046米。中部为大平原。加拿大主要河流有马更些河、育空河和圣劳伦斯河等。马更些河最长, 全长4241公里。著名湖泊有大熊湖、大奴湖和休伦湖、安大略湖等。加拿大是世界上湖泊最多的国家之一, (1) 年降水量800-1400毫米, 夏雨较多。水面积75.7万平方公里, 约占全国总面积的7.6%, 境内河流分属四大流域系统, 具有水力资源丰富、冰期较长的特点。哈得逊湾流域约占国内面积的37%, 北冰洋流域占国土面积1/3, 太平洋流域占国土面积1/10, 大西洋流域约占全国总面积的19%。(2) 加拿大海岸线约长24万多公里。东部气温稍低, 南部气候适中, 西部气候温和湿润, 北部为寒带苔原气候。中西部最高气温达40℃以上, 北部最低气温低至-60℃。(3)

(一)、加拿大的环境立法体制

加拿大是一个由十个省和两个区组成的联邦制国家。根据联邦宪法, 联邦议会、各省(Province)和属地(Territory)的立法机关分别就某些特定的事项享有专属立法权。但对于环境管理权是由省享有还是由联邦政府享有, 联邦宪法却未做出明确具体的规定。在加拿大, 传统观念认为, 土地利用的立法权是专属于各省和属地的, 而“土地利用”又是一个有着丰富内涵的词语, 这就造成了环境立法权通常仅由各省和属地立法机构享有的历史局面。这一立法体制下的环境立法和管理制度不具有连续性、综合性; 立法、管理、政策和指导方针经常陷入冲突之中; 有些法律和条例相互重叠, 执法后果难以预测, 缺乏一致性就成为一种难治之症。这种立法状况与公众对改善日趋恶化的环境状况要求极不适应。于是在过去的二十多年里, 人们的宪法观念发生了很大改变。根据宪法第91条和92条以及宪法序言(4)的有关解释, 凡是未明确赋予省立法机构的事项, 或者不能依合理推断获得这种结论的事项一概由联邦保有立法权。因此人们普遍认为加拿大议会享有环境立法权, 甚至近年来出现联邦环境管理权相对扩大和地方环境管理权相对缩小的倾向。同时依据加拿大法律, 土著人自治政府有权制定自治性法律规范。由此加拿大形成了联邦、省、属地和土著人自治政府多层次的环境立法格局。

在这一环境立法格局下，联邦政府负责：（1）制定国家有关的环境政策，包括大气、水和土壤的国家环境质量标准；（2）对野生动植物等可再生资源 and 航行水体进行保护；（3）对国际、边境水域的渔业以及省际环境事务等方面的生态环境问题进行管辖；（4）联邦享有刑事立法权。而省级政府一般负责与其辖区有关的较为广泛的具体环境事务。这些环境事务多涉及该辖区特定的经济状况和特定的场所，需要地方政府综合考虑某一经济活动涉及该辖区的环境政策法规和管理制度，如颁发排污许可证、进行现场检查和监督环境标准的执行等。实践中，省级政府一般下放一定的权力给下级政府（包括属地和土著人自治政府）。而省以下地方政府的许多公共事务职能都涉及到环境事务管理的职能，这些职能包括监督大气和水污染的控制、废弃物和其他公害的管理、公共健康、市政规划和区划、工商执照发放等。这些职能一般规定在地方政府的立法中。

这种环境立法格局是在历史与现实的共同推动下形成的。它的优点是地方享有立法权，可以根据各地的实际情况做出灵活的制度安排，但它的不可避免的缺点也是显而易见：即联邦、各省和属地以及土著人自治政府制定的法律规范经常会发生冲突。为解决这一问题，1999年的加拿大《环境保护法》（Canadian Environmental Protection Act, 简称CEPA）进行了有益的探索和发展，设计了一套环境保护协调互助机制，从机构和制度两方面做出合理的安排。（1）在机构安排方面，1999年的加拿大《环境保护法》要求设立一个由各省和属地的代表和6名土著人自治政府代表组成的国家咨询委员会，就环境保护的政策和技术性问题向环境部长提出建议（5）。国家咨询委员会的设立实际上就是在联邦和地方之间建立了沟通协商的桥梁，使得联邦的政策为地方所了解而更易于执行，也有利于地方的意见及时传递到联邦，保证联邦的决策能充分考虑地方的实情。（2）在制度安排方面，1999年的加拿大《环境保护法》设立了“行政协议”和“同等性协议”两大机制，即允许联邦政府和地方政府缔结行政协议以协调各级政府的行为；允许地方政府在其地方环境保护规则与联邦环境保护规则相同或相似的情况下，与联邦政府缔结同等性协议，使联邦的规则不在该地区施行（详见二、加拿大环境法分述中《1999年加拿大环境保护法》的主要内容部分）。由此可以看出，加拿大的环境法非常重视和强调联邦与地方的协调。

（二）、加拿大的环境法律体系

加拿大的环境法律体系分联邦和地方两个层次。

1、联邦层次的环境法

联邦层次的环境法是以环境保护基本法——1999年的加拿大《环境保护法》和各个单行法为主干，以1999年的加拿大《环境保护法》的附件和依据1999年的加拿大《环境保护法》制定的条例为补充而形成的体系。

1999年的加拿大《环境保护法》是加拿大环境保护的基础性立法，但这部综合性的框架立法仅规定了环境保护的基本原则、基本制度等实体性内容，和条例的制定权限、程序以及该法附件的修改程序等程序性内容。加拿大的环境单行法主要有《联邦渔业法》、《联邦危险物品运输法》和《环境评价法》等。

作为环境保护的基本法，1999年的加拿大《环境保护法》并未对也不可能对环境保护的各个方面做出事无巨细的规定，因为在环境法领域，最重要的立法是授权立法。授权立法是立法机关为了达到一定的目标，通过立法程序将其立法权的一部分授予其从属机构的过程。事实上，在联邦议会和省立法机关都没有必须的时间和足够的知识来处理各种环境法律运作中的细节问题的情况下，其立法仅规定法律框架和原则，并授权其他机关做出具体规定不失为明智之举。例如：1999年的加拿大《环境保护法》规定，加拿大联邦内阁可依环境部长或卫生部长的建议，制定条例或修改附件。此外，加拿大的法律还专门授予总理或省长对有关制定法所涉及的问题拥有制定条例的特权。在加拿大，具体生态环境管理规定通常采取条例的形式，经内阁批准由政府分支机构制定和实施。

此外，实施法律的政府分支机构可制定政策和指导方针，来规定法律和条例应如何执行和对法律条例加以解释。这些政策和指导方针形式比较灵活，既可以是书面文件，也可以不是，通常须由部长或副部长批准。然而，法院和仲裁庭并不认为政策和指导方针中的法律解释对其有约束力。

2、地方层次的环境法

加拿大在历史上由于宪法规定的不明确性，环境立法通常是由省和其他地方立法机构制定和颁布的，因此地方立法构成了当时加拿大环境法的主体，至今地方立法在加拿大环境法体系中仍具有举足轻重的作用。

省级环境立法较为典型的是安大略省。该省自19世纪50年代末以来就颁布实施了一批涉及环境问题的法律。例如：第一部颁布施行的环境立法《安大略水资源法》，其立法目的就是要控制水的质量。尔后，土地利用规划立法，污水处置立法及其他相似生态环境立法也陆续颁布实施，其中《安大略省环境保护法》可以说是省级环境立法的代表之作。

与联邦政府不具有向省籍城市授权立法的权利不同，省政府可以将其一部分权力下放给下级政府，但下级政府的行为不能超越省政府的特别授权。在授权立法中，地方政府被授予起草和实施涉及某些基础设施生态环境问题的城市规章的权力。由于城市基础设施对环境污染、污水排放系统、资源开发利用和土地利用规划的控制有着重大影响，因此地方政府的规章举足轻重。但当省立法与城市规章相冲突时，省管理机关在权衡轻重之后有权废弃城市规章。

（三）、加拿大环境立法的历史沿革

早在1867年加拿大成立时，立法人员几乎完全不知道环境保护这一概念为何物，因此在宪法中都并未对环境问题做出明确具体的规定。

加拿大主要的环境立法始于上个世纪六十年代末七十年代初。最初的立法进展在很大程度上并不是基于合理的政策考虑，而是迫于公众对环境状况日益恶化的关注和强烈要求政府介入的呼吁以及政府紧急处理灾难性事件的需要。七十年代初是加拿大环境立法最多的时期。1970年加拿大先后颁布了《机动车安全法》、《水法》、《北部内陆水体法》、《北极水污染防治法》、《航行水体保护法》、《国际河流水体改善法》和《船舶法》。同年对《渔业法》进行了主要的修改，新增水污染防治的规定。1971年，加拿大又颁布了《清洁大气法》。《环境评价及其审批程序》也于1973年通过。1975年又颁布了《环境污染物法》。

加拿大早期的环境法与其他许多发达国家的环境法一样具有以下五个明显的特征：

1. 多偏重于制定标准来管理环境；
2. 其环境标准多建立在控制技术的基础上，是一种“指令与控制”的管理方法；
3. 多由政府拨款，促使工业进行必要的污染防治和调整；
4. 环境纠纷的解决多采用与工业协商的办法取代了有关的法律强制手段。
5. 环境领域的立法通常仅限于对污染颁发许可证和批准某些治理活动。

到了八十年代和九十年代，加拿大联邦政府在汇集了5部七十年代早期环境法规的基础上，于1988年7月颁布了一部较全面的综合性的加拿大《环境保护法》。五部被取代的环境法规是《环境污染物法》、《清洁

大气法》、《水法》、《海洋倾废法》和《环境法》。1988年的《环境保护法》成为当时加拿大最主要的一部环境法，被誉为加拿大环境法的基石。该法的特点之一是内容广泛，包括了大气、水的质量管理，有毒物质的控制，海洋倾废管理，国际污染大气控制（迄今为止，预防跨国污染的法律主要限于对造成美国境内酸雨和其他污染的污染源进行管制）（6），省际污染控制协调和执法监督等等。该法的另一特点是它的发展性。随着科技的进步，新的环境问题层出不穷，给环境法不断提出新课题，需要环境法能及时对此加以调整。为适应这一形势的需要，1988年的《环境保护法》规定每七年修订一次该法。

1995年，加拿大颁布实施了另一部重要的环境法《环境评价法》（该法于1992年6月通过），取代了1973年的《环境评价及其审批程序》。环境影响评价在许多国家是作为一种制度而规定在环境法律或法规中。但把环境影响评价作为主体专门立法的并不多。加拿大这一法律的颁布，为其他国家环境立法的完善提供了新的借鉴。

由于环保事业的发展和新的环境问题的不断出现，加拿大根据1988年的《环境保护法》每七年修订一次的要求，于1995年开始了对1988年的《环境保护法》进行修订的工作。在历时五年反复讨论、与公众及有关部门充分协商的基础上，该法于1999年9月14日获得议会通过，并于2000年3月31日生效，同时取代1988年的加拿大《环境保护法》。1999年的加拿大《环境保护法》吸收了世界环境保护立法的最新发展成果，是对1988年的加拿大《环境保护法》的进一步深化和完善。该法与1988年的《环境保护法》相比，有三个明显的特点。其一是内容更为丰富，由1988年的《环境保护法》149条扩展到356条和6个附件，由原来的七个部分扩展为十二个部分。其二是该法更具时代性，它紧跟生物技术（例如1999年的加拿大《环境保护法》专设一章“生物技术的生物产品”，做出探索以法律手段调整生物技术产品尤其是转基因生物对环境、人类健康和生物多样性的影响的新尝试（7））、信息技术（例如：1999年的加拿大《环境保护法》充分利用互联网资源，为公众建立了环境登记处，这一综合性的在线信息资源为公众与政府构建了一个信息传播、沟通的载体）（8）等领域的最新进展，努力与科学技术及环境法理论的最新研究保持同步，富有创新精神。其三是该法更具可操作性。1999年的加拿大《环境保护法》不同于美国的《国家环境政策法》和日本的《环境基本法》，它不是仅限于原则性的宣示，而是规定了详尽的实体制度、程序规则、实施目标、指导原则、行为准则、执行保障和救济方法，呈现出法典化的倾向（详见二、加拿大环境法分述中《1999年加拿大环境保护法》的主要内容部分）。

加拿大另一部较为重要的环境法规是《渔业法》。这是一部适用于加拿大渔业水域（包括加拿大捕鱼区、领海和内陆水域）关于国家渔业资源管理和保护的单行法。该法主要对水污染实施管制，也间接调节大气和土地污染。

此外，加拿大还在着手制定一部濒危物种保护法。

随着这些新法的颁布和对早期立法的修订，现在的加拿大环境法，尤其1999年的加拿大《环境保护法》已改变其环境的掠夺者的形象而成为使“加拿大人将能持续享受最高标准的环境和健康保护”（9）的强有力的保证，是世界上最先进的环境立法之一，代表了世界环境保护立法的最高水平。

二 加拿大环境法分述

（一）、《1999年加拿大环境保护法》的主要内容

《1999年加拿大环境保护法》是加拿大现行的环境保护基本法，于1999年9月10日通过，2000年3月31日生效。它以《1988年加拿大环境保护法》中每七年修订一次该法的要求为根据，以其实施经验为基础，同时适应环境保护新形势的发展与科技的进步，对其进行了大量修改，增加了许多新内容，体现了加拿大环境保护立法的最新发展水平。

与《1988年加拿大环境保护法》相比，《1999年加拿大环境保护法》条文数量明显增多，从前者的七个部分149条扩展到十二个部分356条6个附件，每一条文又包含若干款项，对实体制度、程序规则、实施目标、指导原则、行为准则、执行保障、救济等作了详细规定。（10）但，该法并未对环境管理的各方面做出具体规定，而只是具有框架性立法的性质与特征，很多具体问题还要由条例与附件做出具体规定。

（11）

序言

1 指导原则

《1999年加拿大环境保护法》前言明确规定了该法的指导原则，这些原则包括：污染预防原则、可持续发展原则、污染者付费原则、消除生物多样性威胁原则、政府合作原则等。其中最重要的是污染预防原则，该法以污染预防作为达到保护环境的优先途径，“本法首要目的是通过污染预防以有助于实现可持续发展”（12），

2 政府义务

《1999年加拿大环境保护法》第2条明确规定了政府在环境保护方面的义务，主要有：①采取预防和救济措施保护环境；②在做出社会、经济决定时，考虑环境保护必要性；③采用符合生态系统特点的保护方法；④为保护环境致力于政府合作；⑤鼓励、促进加拿大人民参与环境保护；⑥尊重土著居民的传统知识；⑦保护生物多样性在内的环境与人类健康；⑧有毒物质及其风险评价；⑨协调方式提供信息；⑩以公正、可预测方式适用及执行本法等。这些规定为政府干预环境保护提供了明确的指导原则，有利于推进政府在环境保护方面的作用。相比之下，我国的《环境保护法》对于政府义务的规定就比较笼统，不能为政府提供具体的指导准则。

3 名词术语定义

《1999年加拿大环境保护法》第3条对32个与本法有关的名词术语作了明确定义，例如：大气污染、生物多样性、生物技术、可持续发展等。其中有关“环境”与“物质”的定义十分宽泛，以确保政府有权阻止任何破坏环境的污染行为，而且，这些名词术语的定义较多来自国际公约、国际会议文件，体现了该法努力与国际接轨的立法意识（13）。

第一章 行政机构

为避免联邦政府、各省及属地、土著人自治政府所制定的法律规范之间发生冲突，该章建立了一个环境保护协调互助机制，这个机制包括机构与制度安排两个方面：1.在机构上，该法规定环境部长负责建立国家咨询委员会，以对有毒物质及有共同利害关系的各方面进行管理，并要求将土著人自治政府代表吸收进该委员会。2.在制度上，该法规定了“行政协议”与“同等性协议”两个机制：①环境部长可就本法的执行与各省政府或土著人民进行协商，缔结行政协议；②如各省政府的环境保护规则与联邦环境保护规则相似，则环境部长可与该政府缔结同等性协议，使联邦政府的规则不适用于该地区。该法同时对协议的公布、评议、终止都作了详细规定（14）。这种协调机制有助于避免联邦政府与各省或土著人自治政府之间发生法律冲突，更好地协调各级政府行为。

第二章 公众参与

《1999年加拿大环境保护法》规定了完善的公众参与机制，在鼓励人民参与环境保护方面作了积极的尝试。主要包括环境报告制度、自愿报告制度、违法调查申请制度、环境保护诉讼制度，规定了公民享有知

情权、申请调查权、环境诉讼权等。

该法要求环境部长建立环境登记制度，以方便公众查找有关的文件、通知、政策、规章、命令等。环境登记的形式由部长决定。借助于互联网，公众可以在一个确定的网址中查找到环境登记的全部内容。同时，该法规定不得对环境部长、部长代表、受部长命令的人就环境登记的信息披露提起诉讼，以便于部长更好地履行职责。

对于知道或可能知道环境犯罪事实的公众，该法规定了自愿报告制度，并规定根据报告人要求，对其身份保密。该法同时明确规定：做出自愿报告的雇员受法律保护，任何雇主不得对做出自愿报告或依本法行事的雇员进行开除、降职、暂停、惩罚、骚扰，这条规定相对88年环境保护法扩大了受保护对象及受保护行为的范围。

该法同时赋予了18岁以上加拿大居民针对环境犯罪行为的请求调查权。接到请求调查申请后，环境部长必须向申请者报告调查行为。如在合理期限内，部长未采取调查行为或调查行为不合理，申请者可提起环境保护诉讼。环境保护诉讼是公益诉讼，适用民事诉讼程序。《1999年加拿大环境保护法》确立了私益损害保护与公益损害保护并行的制度，有利于提高公众的环境保护意识，积极参与环境保护，与破坏环境的行为做斗争。我国的《环境保护法》虽然也规定有公众参与制度，但未明确公众在环境保护方面的权利义务，公众参与只限于末端参与，同时参与的形式、方式、途径、保障都缺乏明确规定。

第三章 信息收集、目标、指导方针和行为准则

《1999年加拿大环境保护法》第三章明确规定了环境部长在环境监测、信息研究与公布方面的工作职责。部长就此方面可与外国政府、公共机构、土著人民或任何人进行合作。该章对“破坏荷尔蒙物质”进行了定义，并指出环境部长有义务对“破坏荷尔蒙物质”进行研究，环境部长与卫生部长有义务研究对人类健康有影响的物质。

为研究制作物质目录、阐述目标与行为准则、发布指导方针与报告加拿大环境状况，该法规定环境部长有信息收集权。部长有权通知有关人员向其提交信息。

第四章 污染预防

污染预防原则是《1999年加拿大环境保护法》的重要原则之一，该法将其作为一个国家目标和达到保护环境的优先途径。该法所建立的污染预防机制为：环境部长可就附件一中所列的有毒物质制定、执行污染预防计划；宣布污染预防计划指导方针；为鼓励推动污染预防工作，部长可建立国家污染预防信息交换中心，等。

第五章 控制有毒物质

《1999年加拿大环境保护法》提出了一个有效识别有毒物质的筛选评价程序。该法规定对因人类活动排放到环境中的物质实行分类管理，制定“国内物质名录”与“非国内物质名录”。对有毒物质实行全程管理与实质性消除两种管理方式：1.先对某一物质是否有毒进行评价，对不完全满足实质性消除标准的物质实行从研究开发到生产、使用、储存、运输和最终处理的全程管理，这一过程也被称为“生命周期控制”

(15)；2.对完全满足实质性消除标准的高度有毒物质，即使其排放量已降至“量化标准”之下，也要实行实质性消除。该法有关实质性消除的明确规定，“使得加拿大在有毒物质控制方面遥遥领先于包括美国在内的发达国家。”(16)我国虽然发布了《化学品首次进口及有毒化学品进出口环境管理规定》，但明确加以禁止或严格控制的有毒物质数量较少，对于有毒物质缺乏有效的管理措施，加拿大这种具体的有毒物质评价制度对于我国的环境保护有较大的借鉴意义。

第六章 生物技术产生的活产品

面对生物技术发展所带来的众多新产品，同时为保护包括生物多样性在内的环境与人体健康，《1999年加拿大环境保护法》专列一章，规定生物技术产生的活产品适用评价程序，以确保其在使用、制造、进口之前的安全性，活产品的生产者有义务证明该产品不会对环境和人类健康造成难以接受的危害。同时，已评价的生物产品如有“重大新活动”，则必须向部长报告，重新进行评价。与之相比，我国缺乏保障生物安全的相关规定，同时对于生物技术产品的进口没有严格的管理制度。

第七章 污染控制与废物管理

《1999年加拿大环境保护法》第七章对各种来源的污染废物的控制管理做出了详细规定，主要有：1水体营养物；2海洋陆源污染；3海洋倾废，适用风险预防原则，实行海洋倾废许可证制度（17）；4石油的生产、运输、管理，设立“国家石油标志”制度；5交通工具污染物排放，设立“国家排放标志”制度，制定新交通工具的排放标准；6国际大气污染；7国际水污染；8危险废物、可回收危险物质及法定非危险废物，适用许可证制度，加强管理权利。

第八章 与紧急事件有关的环境问题

环境部长有权制定、实施针对有毒物质的应急计划。

第九章 政府行为及联邦和土著人土地

本章主要协调联邦、各省及属地、土著人自治政府之间的法律冲突，使各省法律适用于“联邦房屋”。

第十章 实施

本章就该法的实施问题规定了环境部长及当事人就本法所享有的权利和承担的义务。该法将环境损害修复费作为法院量刑标准之一，使得量刑标准更加科学。同时，本章还规定了环境保护替代措施，检查总长、环境部长可与涉及环境犯罪的被告通过协商而不是诉诸法律的方式解决问题，避免了烦琐的法院诉讼程序，节约了诉讼成本。

第十一章 杂项

本章主要规定了信息披露制度、年度报告、议会审查等事项。

第十二章 对其他法律的修改、废除、过渡条款以及生效

本章主要对该法与原有法律和条例的关系、该法的生效做出了规定。

附件一：有毒物质目录

附件二：符合该法关于新物质毒性评价要求的法律和条例

附件三：出口控制目录

附件四：符合该法关于新有机体毒性评价要求的法律和条例

附件五：可申请海洋倾废许可证的物质

（二）特色制度评价

加拿大环境法律体系中特色制度较多，笔者主要针对其中有代表性的环境评价制度、水资源保护和环境司法制度三方面加以评价。

1、加拿大环境评价制度

环境评价制度(Environmental Impact Assessment, 简称EIA),也称环境质量的预断评价,是指在从事工程建设、开发行为或政府制订规划、政策的时候,应在计划阶段或正式实施之前,就其对环境(包括生活环境、自然环境、自然景观、文化遗产以及社会环境、经济环境)可能产生的影响范围与程度,事先加以科学、客观、综合的调查、规划、分析、评定,并在此基础上提出回避、减轻重大环境影响的措施与方案,在经过对各种结果的综合考虑、判断、公开审查后,决定是否实施该活动的一系列程序的总称。

环境影响评价制度最早在1960年加拿大召开的一次国际环境质量评价会议上被提出。《加拿大环境评价法》于1992年6月通过,1995年1月生效,是加拿大环境保护制度中较有特色的组成部分。以《加拿大环境评价法》为主的加拿大环境评价制度的特点主要体现在以下两个方面:

（1）、适用对象广泛

加拿大环境评价制度的适用对象非常广泛。该评价制度不仅适用于工程项目,而且适用于联邦政策决定:《加拿大环境评价法》规定联邦政府有责任对加拿大境内有关联邦土地或资源的一切项目进行环境影响评价,环境评价是某些工程被批准的先决条件;1993年颁布的《政策与规划提案的环境影响评价程序》规定提交内阁审议的联邦政策与规划提案都必须经过环境影响评价程序。同时,环境影响评价制度不仅适用于国内项目,也适用于跨边界项目、国际性项目。(18)具体何种项目与提案需要环境影响评价程序,均有明确的法规可查,例如:加拿大所有新建水力发电工程的提议都要就环境问题进行全面评估,超过25个联邦和省的环境保护法规涉及到各种水力发电项目,具体到了从结构设计到实施的各个方面,以使得水力发电项目对环境的影响减少到最低程度;(19)又如,安大略省的环境评价法规定对不同项目要分别作个别评价或类别评价,并对项目的设计及申报要求均做出了明确规定:大型新建公路项目要作个别评价,评价大纲完成后,要对公众公布,给予公众30天时间发表意见,大纲被批准后进行综合咨询、路线和替代方案的环境检查以及包括环境影响减缓措施在内的综合分析。(20)另外,《加拿大环境评价法》还专门设立了一个环境影响评价机构,独立于联邦政府机构行使环境影响评价权利(21)。

我国的环境影响评价制度虽然要求重大建设项目必须进行环境影响评价,但作为对环境有重大影响的政府决策却并未被纳入强制评价范畴,因此,我国的环境评价制度只能说是低层次的评价制度。

（2）、鼓励公众参与

与中国的环境影响评价主要依靠环保主管部门组织审查不同,加拿大的环境影响评价制度给予了公众许多参与项目评价的机会与途径。《加拿大环境评价法》的前言部分规定:“加拿大政府将努力促进公众参与由加政府或经政府批准或协调实施项目的环境评价”,并将“确保公众有机会参与环境评价程序”作为该法的目的之一。该法对于公众参与评价的具体程序,例如信息公开方式、公众听证会等均作了明确规定(22)。公众参与环境影响评价过程,可确保评价过程的民主性与公开性,同时有利于普及环保知识、培养公众的环保意识。

从加拿大对于核燃料废物的处置过程中,公众参与对于加拿大环境影响评价制度的重要性可略见一斑:在

对于核燃料废物的处置概念进行环境评价的过程中，加拿大环境评价机构组织了与核工业或评价过程无关的政党，召开了多次“公开议院”及听证会活动，发表环境评价书纲要草案的征求意见，参加者均可提出个人建议；在评价书完成后，对公众公布，并启动了长达9个月的公众争议活动，以便环境评价委员会充分听取公众意见；之后，委员会又组织了一系列“公开议院”活动，以便使公众熟悉审议过程，了解核废物运输、储存活动，鼓励公众积极参与环境评价活动（23）。

相比加拿大，我国对于公众参与环境评价的制度建设起步较晚，在1996年的“关于修改《水污染防治法》的决定”中才有所提及，同时，这些规定又比较原则化，缺乏公众参与方式、途径、程序的明确规定，不利于具体操作。

2、加拿大水资源保护

加拿大是公认的水资源丰富的国家，拥有世界最长的海岸线和全球可再生淡水的9%，但其60%的淡水流向北方，而90%的人口生活在南边地区，（24）所以，人口密集地区的水资源仍然十分紧缺。加拿大也曾经经历过水资源严重污染的时期，五大湖之一的伊利尔湖就曾因市区排污造成湖水富营养而成为死湖。但加拿大政府采取了一系列切实有效的措施，加强了相关法律政策的建设，使环境得到了根本改善，连续7年被联合国评为最适合人类居住的国家。

加拿大水资源管理战略调整主要经历了开发、管理、可持续管理三个时期：

（1）1970年之前是水开发阶段

在这个时期，国家注意力主要集中在开发水资源工程上面，强调加速水开发以促进经济增长，国家以及各省都修建了许多水利工程，1963年的联邦政策甚至鼓励在国内还不需要大型水电站的情况下提前修建大型水电站。这一时期，联邦政府负责全国性的基础研究、区域性流域保护、跨省河流的统一开发、与资源开发有关的人口调查等整体性、综合性的工作，并分担市政供水与污水基础设施的投资。但是，水资源的过度开发产生了许多问题：上游各省的大量用水逐渐影响到了下游各省的开发；在各流域内，各种用水开始发生冲突，水质也明显下降。（25）

（2）1970年——1987年是水管理阶段

这个时期的水管理理念将水视为一种消费性资源，强调水量分配、综合规划、非工程替代，目的是为社会提供足够的水资源。首先联邦与大草原三省达成用水协议，确定了各省最大用水限额；1970年又通过了《水法》，使得联邦和省之间可签订综合规划协议；之后，就水管理技术的改进、各省独立管理能力建设、综合的洪水管理达成了许多联邦-省协议。这样，联邦政府除负责少数跨界流域及北部直辖流域的活动外，将大量的管理权利下放给了地方政府，联邦政府只是提供政策及财政支持。这一时期，加拿大人的环境意识也发生了深刻变化，大量与污染和环境评价有关的立法开始出现，政府间协议也开始重视环境问题，同时，还出现了致力于研究、开发水和环境污染控制技术的多学科研究所。

（3）1987年至今是可持续管理阶段

随着水资源开发管理的权利下放以及环境领域问题的日渐突出，联邦政府以一次大规模的水政策公共评价为基础，于1987年颁布了《联邦淡水战略》，旨在通过省市之间的合作，从环境、经济、社会等各方面对淡水进行综合管理。该战略强调根据生态系统内部关系来平衡用水以及公众节水意识的普遍提高，其内容包括五大行动战略：①制定更为实际的水价，使用户意识到水资源的价值；②在开发和数据收集方面发挥领导作用，将数据收集作为良好管理的基础；③统一规划，以保证水资源及相关生态系统的持续生产力；④提高公众认识；⑤预见性和预防性立法（26）。该政策使得联邦政府的角色更加灵活，联邦机构及各部

门可以就环境问题做出积极反应，更加适合加拿大联邦体制及其国土辽阔的国情。

这个时期的水管理理念不但强调水的消费价值，也强调水的非消费价值，着眼于建立可持续发展水系统，以保证当代人和下代人用水权的平等。在可持续发展的概念指导下，联邦省及地方的水管理机构进行了大规模的改革：联邦环境部、渔业部、农业部、海洋部等部门在机构重组中加强了与水管理有关的机构设置，以强化水资源的综合管理；省级政府的改革力度最大，成立专门的水管理机构，将原来分散的水资源与水环境的行政管理权利与任务都集中于该机构，以保证各项水管理政策的良好实施（27）。

同时，加拿大政府将一种一体化的综合管理模式——生态系统方法作为实现水资源可持续管理的基本方法。该方法强调水资源系统的组成要素与人、经济、社会、环境的关系，要求在水资源管理的过程中关注生态系统而非独立的水资源。在实践中，加拿大水管理机构已经将该方法作为了区域水资源与水环境的主要管理方法，而该方法在水管理领域的普遍应用也使得水管理决策信息更加科学化、社会化（28）。

因为可持续发展需要公众的广泛参与，水管理机构在加强面向公众的可持续发展教育的同时又积极鼓励公众参与水管理决策，推动管理决策信息的社会化。

但是，目前，由于政府财政支持能力的下降、环境问题的“全球化”、信息通讯技术的革新带来新的机遇与挑战、地方政府水管理能力的增强，从20世纪末开始，加拿大水资源管理政策又进行了新的调整与定位，主要表现在：更加重视地下水资源的管理；在水管理中给予地方更多的权限，提高各方的参与程度；制订“需求战略”，通过“用户支付”的筹资方式促进地区发展；更加注重保护水资源；制订全国性水输出战略，等（29）。

3、加拿大环境司法制度

加拿大环境司法制度的特点主要体现在管理制度、责任制度及其他基本制度方面。

（1）、管理制度：

加拿大联邦、省及地方政府在环境管理方面分别承担不同的职责。联邦政府对国际、边界水域、省际环境事务拥有管辖权；各省对于土地利用规划、污水处置及其他相似环境问题有权制定、颁布法律法规；市政府根据授权立法有权制定实施有关供水系统、污水排放系统的城市规章。当联邦法律与省法律没有冲突时，司法机构可同时适用二者；当省立法与城市规章发生冲突时，省管理机关有权废弃城市规章。

具体的环境管理规定通常以条例形式出现，经内阁批准后由政府机构制定实施；相关政府机构也可就法律和条例的解释和执行制定政策和指导方针，但法院和仲裁庭并不认可这些政策和指导方针对其有约束力。在执行阶段，执行机构和人员在解释、传达、执行有关环境保护的法律时，享有较大的自由裁量权。

（2）、责任制度：

当环境违法行为达到法定诉讼标准时，执法人员可对行为人提起指控。当因故意或过失造成环境损害事故、给他人生命和安全造成损害危险时，法院依据《加拿大环境保护法》可判定行为人罚金、监禁或二者并处；违反《加拿大环境保护法》，忽视他人生命安全致人死亡的，法院依据刑法典可判处最高达终身监禁的刑罚。此外，法庭还可发布禁止令，禁止环境犯罪行为的继续和重复；法庭还可不受法定最高罚金金额限制，增加罚金直至与因环境犯罪行为而增加的经济收入相等。

环境违法行为通常适用绝对责任和严格责任。未获批准证书而从事生产、倾倒固体废弃物等行为适用绝对责任，被指控人不享有抗辩权，其违法行为一旦被查证属实就必须承担法律责任。发生污染物泄露事故并造成损害等行为适用严格责任，被指控人享有抗辩权，即：即使被指控人的行为违法，只要能证明他已采

取各种合理措施来避免违法行为的发生，或事故由不能预测、不能避免、不可抗拒的自然现象、第三者行为、战争等原因造成，则其不承担法律责任。

(3)、基本制度

① 环境损害预防制度

《1999加拿大环境保护法》明确规定了环境预防原则，为促进该法的执行，加拿大环境部建立了检查制度、搜查和扣留制度及市民执行制度。

加拿大环境部设有检查员，由部长任命，其基本任务有四项：提供信息；执行检查；违法检查；指导应对紧急危险。检查员就执行任务拥有极大的权力，可专权调查违法行为，紧急情况下可有临机处置的特权。

对于可疑物质，在证据可能因贻误而灭失，或因获得批准造成时间耽搁而产生对环境或人身的危险时，检查员可不经批准而扣留该物质。

18岁以上的加拿大居民均可请求环境部长调查可能的环境违法行为，环境部长必须无条件接受请求，并对指控进行调查。调查结果提交总检察长，由其决定是否提起诉讼。环境部长终止调查，必须提交书面报告，说明理由。

此外，环境部还设有污染削减管理人员，其职责是向企业和城市提出环境保护建议，促进制定自愿削减计划；加拿大调查和执行机构的任务是保障《加拿大环境保护法》的实施，对违法行为采取行动。

②事故报告制度

环境部通过该制度得知可疑环境违法行为后，由削减管理人员及调查和执行机构进行审查，环境部采用“统一执行政策”决定是否采取削减行为。“统一执行政策”认为，决定是否提起诉讼必须综合考虑以下因素：危险环境；违法者的历史；违法故意；隐瞒信息；诉讼影响；管理程序等。

③紧急权力运用制度

在污染物发生泄漏而污染物制造者或支配者未有报告或未采取行动减缓不利影响的情况下，环境部长可命令其代表果断采取行动，以预防或消除不利影响。其他法律、条例、规章命令、批准书均不能阻止环境部的这种行为（30）。

加拿大较有特色的环境保护制度，除却以上所提到的几点之外，还表现在加拿大对于特定区域和物种、北极的保护，以及通过国际合作加强环境保护等方面。

加拿大已开始建立全国范围的陆地动物保护网，并对全国海区和野生动物栖息地进行保护，将近12%的国土将被划为保护区。自1885年加拿大就开始进行国家公园建设，并颁布了相应的《国家公园法》。在湿地保护方面，加拿大是《拉姆斯国际重要湿地公约》的缔约国，并拥有缔约国中最大的被保护湿地。此外，加拿大在保护濒危野生动物，规范野生动植物贸易方面也卓有成效。（31）

为保护北极地区环境，加拿大联邦政府制定了北极环保计划，重点集中在废料、垃圾、水及环境与经济的协调方面，并通过与当地政府、组织、居民以及北极邻国的良好合作对北极进行保护。

随着环境问题的地区化及全球化，加拿大更加注重通过国际合作来解决环境问题。自20世纪初开始，加拿大与北美其他国家对于边界水资源、危险废物转移、酸雨等环境问题已经达成了许多地区多边环境协议。

同时，加拿大积极制定和遵守全球多边环境协议，它是首先批准《保护臭氧层维也纳公约》的国家之一，同时也是第一个签署并批准《生物多样性公约》的工业化国家，许多公约的要求在联邦、省及地区的法律中都有体现。（32）

三、结语

加拿大作为世界上工业较为发达的国家之一，其环境资源的消耗也位列世界前茅，在其发展进程中也曾有过因追求经济发展而造成生态系统严重破坏的历史，但加拿大政府通过一系列环境法律制度的建设，做到了经济增长与环境保护的协调发展。目前中国的环境状况与加拿大工业化初期有很多相似之处，因此加拿大环境法律制度中的成功经验对于我国环境法学界具有非常重要的借鉴意义。笔者希望本文能够为我国环境法借鉴世界先进立法成果而加以完善尽一份力量。

注释：

- (1) 参见 <http://www.liuxueroad.com/2JNDJJ.htm>
- (2) 参见 <http://tech.waterinfo.net.cn/NewsR/NewsDisplay.asp?Id=93811>
- (3) 参见 http://www.gasheng.com/Country_Introduce/Canada.htm
- (4) 参见 <http://www.yclub.com/legal/index.php>
- (5) 参见《外国环境法选编》 主编赵国青 中国政法大学出版社 2000年10月第一版 上册第291页)
- (6) 参见《比较环境法》肖剑鸣 中国检察出版社 2001年12月版 第287页
- (7) 参见《外国环境法选编》 主编赵国青 中国政法大学出版社 2000年10月第一版 上册第341—349页
- (8) 参见《加拿大环境保护法》（1999）介评——兼论我国环境基本法的完善，徐伟敏，
<http://www.riel.whu.edu.cn>
- (9) 同上
- (10) 同上
- (11) 参见《1999年加拿大环境保护法》评介 尤明青环境资源法论丛 第一卷第237-260页
- (12) 参见 <http://www.riel.whu.edu.cn/rules.asp>
- (13) 参见《加拿大环境保护法》（1999）介评——兼论我国环境基本法的完善，徐伟敏，
<http://www.riel.whu.edu.cn>
- (14) 参见 <http://www.riel.whu.edu.cn/rules.asp>
- (15) 参见《加拿大环境保护法》（1999）介评——兼论我国环境基本法的完善，徐伟敏，
<http://www.riel.whu.edu.cn>
- (16) 同上
- (17) 参见GEO-2000 Global Environment Outlook
<http://www.ces.pku.edu.cn/GEO2000C/0194.htm>

- (18) 参见李艳芳 《论我国环境影响评价制度及其完善》
<http://www.civilaw.com.cn/weizhang/default.asp?id=8603>
- (19) 参见吉坎 G (加拿大) 著 李健译 《加拿大建坝与环境影响评价》
<http://www.hwcc.com.cn/NewsR/NewsDisplay.asp?Id=83855>
- (20) 参见叶慧海 《发达国家的公路建设与环境保护》 <http://www.jtzx.net.cn/glhf/jslt14.htm>
- (21) 参见杨婉芳 《加拿大环境法》，赵国青主编 《外国环境法选编》 中国政法大学出版社 2000年10月第一版 上册第279—281页
- (22) 参见李艳芳 《论我国环境影响评价制度及其完善》
<http://www.civilaw.com.cn/weizhang/default.asp?id=8603>
- (23) 参见 《加拿大核燃料循环计划：处置概念的环境评价》
<http://www.nuclear.cetin.net.cn/cnic/inf-source/wm/fw9802/ra9802.htm>
- (24) 参见 《加拿大联邦水政策》 <http://www.zhsyj.org.cn/zhuanti/detail.asp>
- (25) 参见 <http://www.cws.net.cn/gwpforum/gwp-f-9.htm>
- (26) 参见 <http://www.cws.net.cn/gwpforum/gwp-f-9.htm>
- (27) 参见 《水管理符合可持续发展》 <http://www.People.com.cn>
- (28) 同上
- (29) 参见 《加拿大水资源管理的重新定位与调整》 <http://www.watersite.com.cn/ywkd-1/zhtbd/1010/2003100900047.htm>
- (30) 参见 《比较环境法》肖剑鸣 中国检察出版社 2001年12月版 第378—386页
- (31) 参见加拿大自助移民专业网 <http://www.yecanada.com/canada-17.htm>
- (32) 参见GEO-2000 Global Environment Outlook
<http://www.ces.pku.edu.cn/GE02000C/0194.htm>

文章评论:

当前没有评论

你可以在下面发表你此文章的评论:

标题:

姓名:

内容:

