

Environmental impact assessment follow-up institutional and regulatory frameworks: lights and shadows of the Chilean experience(First part)

环境影响评价后续跟进制度和监管框架： 智利经验的优缺点(上)

Kay Bergamini^a and Cristian Pérez^b

^aInstitute of Urban and Territorial Studies, Pontifical Catholic University of Chile, Santiago, Chile; ^bCenter for Environmental Management and Biodiversity, University of Chile, Santiago, Chile

^a智利天主教大学区域和城市研究所，智利圣地亚哥；^b智利大学环境管理和生物多样性中心，智利圣地亚哥

摘要：在过去的40年里，智利的环评系统从对决策方面技术投入有限、零散的程序性工作发展成为一项重要的公共政策工具。本文概要介绍了智利环评制度的演变、主要特点和流程，重点介绍了后续阶段的新进展和实践成果。分析显示，智利的环境影响评价程序取得了积极进展，但各个阶段几乎都有明显的不足之处。具体而言，在后续行动中，检查、执法和监测方面取得了一些关键性改进。研究表明，这些改进对环境许可证所载义务的评价以及过程的管理有积极影响。然而，与监测、沟通和公民参与有关的挑战仍亟待解决。

关键词：智利；环境执法；环境影响评价；环境合规；跟踪评价

1 简介

智利第一个通过环境影响评价（EIA）的项目是Guanaco金矿，1992年该项目自愿进行了评价，具有里程碑意义（SEA 2021）。此后，约有2.7万个投资项目（SEA 2020b）通过了环评。从环境影响评价体系（西班牙语缩写为SEIA）诞生之初，围绕着公民参与和决策质量等问题就展开了大量的讨论。这些问题对法规的演变产生了影响，诸如项目实施过程中汲取的经验，基于项目变动对环境许可证进行的调整，在评价过程中未预测的环境影响问题的解决等。

从执行环境影响评价制度早期开始，后续跟进阶段的工作就取得了显著提升。这主要归功于经济合作与发展组织（OECD）的评估结果。2005年，智利经过努力加入了该组织，从而促使2010年政府环境管理

框架发生了重大变化（Bergamini and Pérez 2015）。

本文中，后续跟进阶段指主管机关决策后环评过程的最后阶段，包括项目的管理、监督和审计的执行等。后续跟进阶段可证实或核实已评估或未评估的环境影响，并决定必要时可采取的适当纠正措施（项目管理），以及其他必要的许可行为、执法行为等，是环境影响评价学习中至关重要的一步（Marshall et al. 2005; Morrison-saunders and Marshall 2007; Glasson et al. 2012; Pinto et al. 2019）。

本研究主要目的是回顾智利的环境影响评价过程，强调后续跟进阶段，突出其主要特征，并识别其主要优势和劣势。为此，本文分为四个部分：

（1）方法说明；（2）研究智利环境影响评价的发展史，智利环评系统的主要特征、过程、参与者和成果，智利环评后续跟进过程中实施的主要内容，以及智利环评后续跟进阶段中最主要的优缺点，重点关注后续跟进阶段的实践活动；（3）讨论；（4）结论。

最后，有必要提及最近相关研究对智利EIA的评

This article is a translation of an article published in *Impact Assessment and Project Appraisal* 2022© IAIA, available online: <https://doi.org/10.1080/14615517.2022.2102884>

本文是一篇发表于《影响评价与项目评价》杂志2022©IAIA的文章的译文，在线浏览地址：<https://doi.org/10.1080/14615517.2022.2102884>

环境影响评价

Environmental Impact Assessment

估（Rodríguez-Luna et al. 2021），研究指出其主要优势是存在环境法院，但也存在一些差距，具体包括从国家到地方层面环境影响评价的设计、磋商及公众参与权力下放等方面的替代标准建立、公共信息处理和评价后续跟进行动等。本文也将利用现有的背景资料对这些差距进行分析，以确定智利现行环评后续跟进制度的优势和劣势。

2 研究方法

本文使用的是一种基于不同研究技术的三角互证定性研究法（见图1）。

第一步，进行文档审查，包括各类不同文档，其目的有三个：一是阐述智利环境影响评价的历史；二是了解智利目前环境影响评价的政府框架制度，重点关注后续跟进阶段内容；三是收集信息以验证后续分析的合理性。文中引用了作者所知的一些项目案例。

本文共审阅了298份文档，包括规范、报告和科学文章等（见表1）。这些文档主要通过谷歌学术搜索，然后从各机构的网站或科研论文中获取。被审阅文档的搜索标准为是否提到了智利项目环评过程中的后续跟进阶段。

第二步，对Pinto等（2019）提出的方法进行调整。使用一套标准来评估智利环境管理框架制度在环评方面的实施情况，重点关注后续跟进的阶段。修正使用上一步收集到的信息，以及如前所述作者从公共信息源获取并处理的数据。

实际上，Pinto等（2019）提出的方法同样适用于对环评后续跟进阶段五个维度的分析，除了将范围从项目层面转变为国家治理层面的框架并实施。对资料的分析是基于第一步的文档审阅以及作者在智利的实际经验进行。

表1 文档审查

来源	文档类型	数量/份
SEA	环境影响评价说明	40
SEA	环境影响评价指南	51
SMA	通用说明	156
SMA	出版物	6
MMA	规章制度	14
国会	法律	2
其他	书籍或学术论文	19
其他	其他文档	10
已审查的文档数目		298

该方法涉及回答作者提出的24个问题，与Pinto等（2019）使用的一样。每个问题都有两个串联的层次需要回答：（A）与环境制度存在与否相关；（B）与发展水平相关。值得一提的是，在这种定性

方法中，权重值是固定的数字，A层问题是从0到2，B层问题是从0到3，每一类别的定义都是基于文档审查，以及我们自己作为从业者的经验。以下是问题及可能的答案。

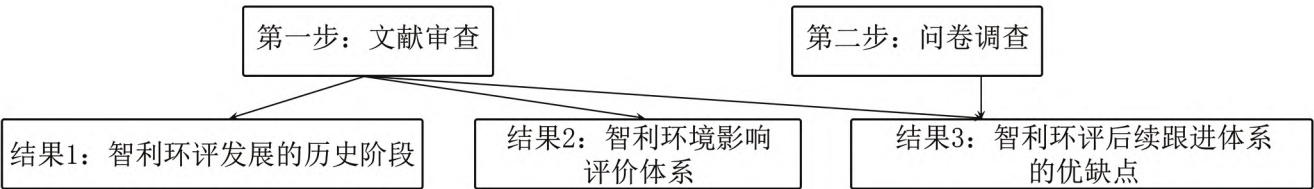


图1 研究方法设计

(A) 环境制度存在吗？可能的答案包括：

- a.是，以法律或制度形式存在（2）。
- b.部分是，存在部分法律或制度元素（1）。
- c.否，法律和制度都不存在（0）。

(B) 对应问题的发展水平如何？可能的答案是：

- a.高级，有证据显示在这些方面实施和效果最佳（3）。
- b.中级，有这些方面实施的证据，但是效果还未达到最佳（2）。
- c.初级，在这些方面缺乏实施和效果的证据（1）。
- d.未实施或者有问题，没有实施执行的证据，或

者存在问题（0）。

问卷采集答案后，估算分析每个维度的结果，计算百分比值（%），从每个答案中获得的值的总和除以最大可能的结果（假设所有针对两个问题的答案都选a的情况）。

最终的结果通过5个维度结果取平均的方式获取（1.监测；2.评估；3.管理；4.沟通；5.监管）。

3 研究结果

3.1 智利环评发展的历史阶段

考虑到实施环境影响评价的主要监管里程碑事件，智利环境影响评价的历史可分为4个阶段，如表2所示。

表2 智利环评实施的历史时期

时期	环境机构	法律里程碑	主要环境影响评价规则和流程
1980—1993年	Conade1-Conama	1980年宪法	没有流程，自愿的，具体情况具体分析
1993—1997年	Conama	1994年环境法	有基本流程，仍然是自愿的
1997—2010年	Conama	1997年环境影响评价制度条例	强制性的，强调了需提交评价报告
2010年至今	SEA-SMA-TA	2010年机构改革	强制性的，强调了审批和环境监测

第一个阶段始于1980年代，当时除了颁布新的宪法外，环评开始以非正式和不受管制的方式进行（Del Fávoro and Katz 1999； Lavín 2006），因为多边融资机构开始要求对能源项目进行环评；国外的采矿公司也开始在他们的项目中执行环评（Ormazábal and Glade 2002）；智利迅速发展的非政府环境组织向公共服务部门施压，要求他们对开展的项目进行环境影响分析（Del Fávoro和Katz 1999）。

随后，在1990年代初，智利开始了一个新的政治时期，其标志是恢复民主，并努力使国家在包括环境政策在内的不同领域处于国际水平。1990年，国家环境委员会（西班牙语缩写为CONAMA）成立，其核心任务就是制定国家环境政策并协调该领域的公共管理（Ormazábal and Glade 2002）。

第二个阶段始于1993年，当时CONAMA为环评制定了总统指令（CONAMA 1993）以及初始的执行环评的手册和能力建设指南（Camus和Hajek 1998），指令允许参与者有一段新方式的适应期。在此期间，

135个项目自愿接受了环评。其中，130个项目被批准，5个项目被拒绝（Del Fávoro和Katz 1999）。

在此期间，CONAMA开展的工作构建了未来的环境影响评价体系（Camus and Hajek 1998）。1994年3月9日，第19300号法（总体的环境法）颁布，建立了国家制度框架和环境管理工具，其中也包括环境影响评价。

第三阶段开始于1997年4月3日颁布的《环境影响评价制度条例》（西班牙语缩写为RSEIA）（DS 30/1997），该条例创建了一个旨在识别和优化正面环境影响以及最小化、减轻或抵消负面环境影响的体系，授权在智利开展经济活动或投资项目需要履行的环评合规义务（Espinoza 2002）。最初的批评意见也开始出现，其中包括：环境的广义定义；环境主管部门的协调作用；公众参与不足；环境评价过程中复杂性的增加，超出了最初的简单化预期；需要新的适用性的环境法规；环境执法方面的不足以及审批方面的问题等（Lavín 2006）。

环境影响评价

Environmental Impact Assessment

无论如何，这只是在1999年与欧盟、2004年与美国的自由贸易协定生效，2005年OECD对智利环境表现的评估结果后才发生的（Oliveres Gallardo 2010；Bergamini and Pérez 2015）。随着公众对环境问题的需求不断增加（Tecklin et al. 2011），智利通过一项法案启动了改革进程，法案于2008年进入国民大会，构成了第四个阶段。该法案寻求一种新的环境管理框架，以解决已确定的问题并达到所需的国际标准（BCN 2010）。

2010年，第四阶段开始，智利颁布了第20417号法律，成立了环境部、环境评估处（西班牙语缩写为SEA）以及环境监管局（西班牙语缩写为SMA）。此外，智利于2012年颁布了第20600号法律，设立了环境法院（西班牙语缩写为TA），负责向公众提供获得环境司法的机会。

可以看出，智利EIA制度的演变是渐进的；从自愿机制向强制性机制演变；从简单转向复杂的程序和制度。这一演变和政府环境框架制度的最终实施是国际组织的影响和该国自由贸易开放的结果，也强调了加强批准后执法的必要性。

3.2 智利环境影响评价体系

智利对于环评的定义是“由环境评价服务机构根据环境影响研究（EIS）或声明（EID）进行的程序，确定项目活动的环境影响是否符合现行法规”（第19300号法律批准环境基础法第2条）。这一过程由国家机构SEA负责监管和管理。环评程序基本上由SEA负责，通过SEIA进行管理，不过SMA和TA也分别在后续跟进阶段和行政决策控制中发挥重要作用，本文将解释这些作用。

智利的EIA过程可分为4个阶段，如图2所示。

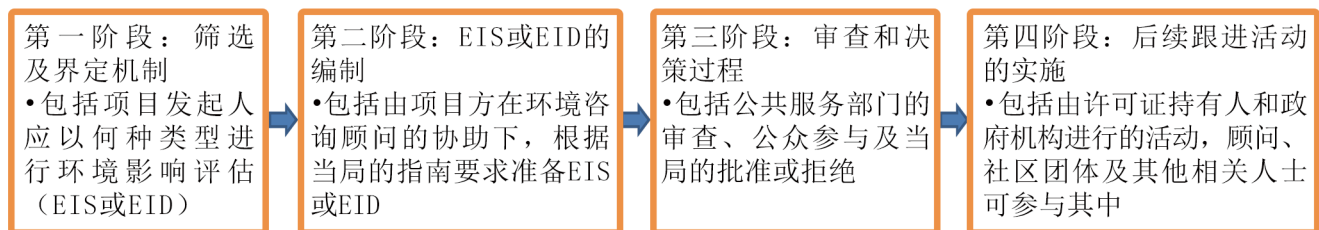


图2 智利EIA过程

第一阶段：筛选及界定机制。分析工程项目是否应进行环评、采用何种评价方式（EIS或EID），以及须处理的环境问题。

在智利，筛选和界定机制应由项目业主根据SEA发布的法规进行。为核实项目是否应进入SEIA（筛选），业主须查阅第19300号法律第10条所示的项目清单和RSEIA第3条所述的细则（D.S.40）。

此外，如果项目需要进入SEIA，则应确定应提交哪种类型的评估。19300号法律第11条规定，假如项目活动必须进行SEIA，若它们产生或呈现其中所列的影响、特征或状况，则必须编制EIS（传统程序）；否则只需要编制EID（简化程序）。

第二阶段：EIS或EID的编制。在过去的十年里，SEA整合了技术，制定了一系列的环评支持指南，规范了方法和内容。这些指南可从其网站下载

（SEA 2020a）。

在这一阶段，项目EIS对缓解、修复、补偿措施，以及环境监测计划提出了后续跟进阶段的要求。无论EIS还是EID，都必须包括遵守环境法规要求、部门环境许可要求以及应急预案要求的计划。

关于后续跟进活动，SEA（SEA 2017、2019）或其他公共环境服务部门（Ahumada et al. 2011）发布了不同的环境评价指南，定义了进行这些活动的具体条件，包括SMA的豁免决议N°223，该决议定义了监测计划的编制要求、监测报告的结构，以及向SMA电子系统提交的机制（Resolución 223/ 2015）。

第三阶段：审查和决策过程。项目可能产生的环境影响、控制环境影响的措施和环境要素的监测计划将被讨论和分析，并以此作为项目审批的条件。

根据第19300号法律和RSEIA的规定，项目环境

评估过程中, SEA和其他公共服务部门以及地区机构审查该项目及其控制环境影响的措施和监测计划, 该阶段也包括公众协商和公众参与。

这一阶段最终以行政审批决定作为结束, 在一份名为RCA2、与环境许可证相对应的决议中, 详细说明了项目在建设、运营和关闭期间必须满足的条件。

这里强调公众参与程序是很重要的。协商和参与是环境评估过程的两个核心要素。这些程序仅在第三阶段是强制性的, 包括社区会议和演讲, 挨家挨户地推广和开放参观等。

在此背景下, Lostarnau等(2011)指出, 尽管智利的环评是首批纳入协商和参与的法规之一, 但它并没有为受影响社区的关定义方法或加权标准。环评过程中的公众协商和参与的截止日期非常紧张, 最终无法消除环境影响冲突。同样, Rodriguez-Luna等人(2021)指出, 与巴西、加拿大和西班牙等其他国家相比, 协商和参与是智利环境影响评估中最薄弱的环节。

第四阶段: 后续跟进活动的实施。EIA后续阶段包括由许可持有人和政府机构(主要是SMA, 但也包括SEA和TA)进行的活动, 顾问、社区团体和其他相关人士均可参与。在本文中为了更好地理解后续跟进活动的实施, 这些活动的描述用Pinto等(2019)所说的5个维度来表示, 由监测、评估、管理、沟通和监管组成。

i.监测: 作为环评过程中的一部分工作, 包括实施并向SMA报告已提交SEA考虑的监测计划, 并包括在RCA中。

从规范和技术角度来看, 有两项相关的活动, 一是环境监测本身的执行, 二是向SMA提交报告供其随后的审查。报告的提交是目前监管最严格的方面之一, 当局已发布了几项指示。主要的是第223/2015号决议, 它提供了关于监测计划的制订、监测的报告和提交给SMA电子系统的说明(Resolución 223/2015)。

其他规范要素包括项目启动通知(Res. 1518/2013)、应急情况和事故通知(Res. 1518/2013、

Res. 885/2016)、根据环境要素类型确定的特定条件(Res. 894/2019), 以及在线监测系统的接口标准等(Res. 2019/2020)。

根据SMA提供的信息, 在2021年撰写本文时, 当局必须处理项目实施过程中产生的97529份环境监测报告。

ii.评估: 亦称为执行, 包括环境检查、环境审计和监测报告审查等活动, 由SMA分析以确定是否符合环境许可证规定的要求。

评估以个案为基础, 选择优先执行或已被公民投诉的项目进行。

尽管有大量的RCA(自1992年以来超过17 000份)、环境报告(自2013年以来97 529份)和投诉(自2013年以来超过20 000份), 但并非所有项目都由SMA或其他具有环境权限的公共服务机构执行。因为财政资源和人力资源稀缺, 所以必须优先考虑执法活动(Bergamini et al. 2018b; Hernandez and Monckeberg, J 2019; Senado 2022)。

环境执法报告由SMA生成, 报告中会说明评估调查过程中发现的与环境许可证要求偏离的情况。调查结果可能包括环境违法行为, 在此类情况下, SMA将启动制裁程序。当一个环境变量变化与环境许可条款不同时, 项目业主必须通过SEA启动审查程序。根据SMA 2021的公开信息, 该机构启动了527项涉及违反环境许可证的制裁程序, 其中105项以处罚告终。

如果项目业主不同意SMA的裁决, 他们可以向行政长官提出上诉, 由第三方对行政当局的诉讼程序进行审查。

iii.管理: 如前所述, 项目的环境管理是由项目业主负责。管理上唯一的要求就是项目必须按照环境许可证上的规定去执行。如果许可证持有人发现或确定项目管理中有与许可证中的规定存在偏差的情况, 有以下几种做法: (I) 项目业主根据许可证中规定的要求来调整项目; (II) 如有些规定不清晰, 则要求SEA就许可证规定作出解释; (III) 如

环境影响评价

Environmental Impact Assessment

有必要，向SEA要求修改许可证；（IV）因偏离许可证的规定，向SMA自我披露；（V）继续照常运营，看偏差是否被SMA检查到构成许可违规。

iv.沟通：通常而言，这一维度的要求与环境许可证中要求通知社区的情况关联。法律规定的最低标准是后续信息必须强制性地国家环境执法信息系统（<https://snifa.sma.gob.cl>）中公布。

与环境许可证相关联的，由于环评是一个一个案例进行操作的，因此在环评过程中需要确定是否

存在必须向社区群体告知的情形。

此外，SMA在其网站上公布其进行的执法活动、实施的制裁程序和项目的环境监测报告，以供所有感兴趣的利益相关者参考。

3.3 智利环评后续跟进制度的优缺点

本文采用的方法可以识别智利环境影响评价后续跟进制度的主要优缺点。表3是对智利制度框架进行的综合评估，由5个维度中的每一个维度和相关的24个问题组成。

表3 智利后续跟进制度框架评估结果

维度	目前有制度框架吗？				对应问题的发展水平情况		
	问题	回答	赋值	维度平均值	回答	赋值	维度平均值
(1) 监测	(1)	是的	2	42%(5/12)	高级	3	44%(8/18)
	(2)	部分是	1		中等的	2	
	(3)	部分是	1		初级的	1	
	(4)	无	0		没有实施或有问题	0	
	(5)	无	0		初级的	1	
	(6)	部分是	1		初级的	1	
(2) 评估	(7)	是的	2	100%(4/4)	高级	3	83%(5/6)
	(8)	是的	2		中等的	2	
(3) 管理	(9)	是的	2	80%(8/10)	中等的	2	60%(9/15)
	(10)	是的	2		初级的	1	
	(11)	是的	2		高级	3	
	(12)	是的	2		高级	3	
	(13)	无	0		没有实施或有问题	0	
	(14)	是的	2		中等的	2	
(4) 沟通	(15)	无	0	38%(3/8)	没有实施或有问题	0	20%(3/15)
	(16)	无	0		没有实施或有问题	0	
	(17)	部分是	1		初级的	1	
	(18)	N/A	—		没有实施或有问题	0	
	(19)	是的	2		中等的	2	
(5) 监管	(20)	部分是	1	75%(9/12)	中等的	2	66%(12/18)
	(21)	是的	2		中等的	2	
	(22)	是的	2		中等的	2	
	(23)	无	0		高级	3	
	(24)	是的	2		没有实施或有问题	0	
					高级	3	
总体平均	—			67%	—		55%

（未完待续）

译者：三捷环境工程咨询（杭州）有限公司 吴成志，曹甜甜