

我国开展政策环评的必要性及其基本框架研究

耿海清^{1*}, 李天威², 徐 鹤³

(1. 生态环境部环境工程评估中心, 北京 100012; 2. 生态环境部执法局, 北京 100035;
3. 南开大学环境科学与工程学院, 天津 300350)

【摘 要】 政策环评对决策科学化和民主化具有重要意义, 我国2014年修订的《环境保护法》也为开展政策环评提供了一定法律依据。然而, 由于我国政治体制和决策模式与西方国家明显不同, 政策环评不能照搬国外模式, 必须基于自身国情探索中国模式。为此, 本文对国际上比较有代表性的政策环评实践进行了总结, 对我国开展政策环评的必要性进行了分析, 并探讨了我国开展政策环评需要考虑的关键问题, 包括政策环评的目的、对象、重点和程序等。具体而言, 对于实施政策环评的目的, 可表述为健全决策机制、促进环境公平和凝聚社会共识三个方面; 对于评价对象, 在广义上可包含目前环境影响评价法尚未覆盖的所有高层次决策, 在狭义上可将政府部门制定的行政法规、规章和规范性文件等作为重点; 对于评价重点, 建议整合“以影响为核心”的战略环评和“以制度为核心”的战略环评两种类型的优点, 兼顾影响评价和制度评价; 对于评价程序, 政策环评应基于完全理性决策模式, 与政策过程充分融合, 在不同阶段分别发挥不同作用。

【关键词】 政策环评; 目标; 对象; 重点; 程序

【中图分类号】 F120.4; X32

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-6252 (2019) 06.0023.05

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2019.06.023

引言

所谓战略环评 (Strategic Environmental Assessment, SEA), 是指对拟议计划、规划、政策乃至立法等高层次决策开展环境影响评价的过程或行为, 目前已经成为国际上比较通行的决策辅助手段。与规划和计划层面的战略环评有所不同, 国际上政策环评 (Policy Strategic Environmental Assessment, Policy SEA) 的实践要少得多。究其原因, 主要是不同国家和地区“政策”的内涵和外延不同, 政策制定和实施过程存在差异, 并且政策环评通常还会涉及比较敏感的政治问题。此外, 一些国家在政策的制定过程中也会同步开展社会、经济 and 环境影响综合评价, 在一定程度上已经具备政策环评的功能。因此, 世界各国对政策环评的实施普遍持谨慎态度, 政策环评也没有形成公认模式。世界银行甚至认为政策环评本来就不应该有固定模式和标准, 而应成为一个面向需求的环境治理工具; 如果拘泥于某种标准程式, 反而会丧失其灵活性, 降低其有效性^[1]。迄今为止, 从世界上为数不多的政策环评实践来看, 既可以针对具体政策的战略环评, 也可以是面向决策的环境分析工具。总体而言, 很多专家都认为, 由于政策比较特殊, 政策环评的模式应该与规划 (计划) 环评有所不同^[2-6]。

1 国际上的政策环评实践

美国1969年创立环境影响评价制度时, 评价对象事实上已经包含政策、法规等层次较高的决策。根据美国1978

年颁布的《国家环境政策法实施条例》, 其政策是指“规则、管理规定, 以及根据《管理程序法》做出的正式说明、协议、国际条约、涉及联邦政府机构计划的正式文件”。由于美国的环境影响评价体系并没有将规划、计划、政策等决策与建设项目区别对待, 因此针对政策的环境评价其实就是建设项目环境影响评价模式在政策层次的应用, 评价重点仍然是政策实施后对自然环境要素和敏感目标的影响。在世界银行的战略环评分类体系中, 将这类评价称作“以影响为核心”的战略环评^[1], 类似的国家和地区还有加拿大、荷兰、中国香港等。

与“以影响为核心”的战略环评相对应, 世界银行依托其援助项目, 从2001年起在发展中国家探索出了另外一种全新的战略环评模式, 即“以制度为核心”的战略环评^[7,8]。这类战略环评主要针对发展中国家法制不健全、社会治理能力差、民众环保意识低、权力寻租现象普遍等制度层面的问题, 将制度评价作为核心内容, 而很少预测具体的环境影响。通过评价, 重在提高受援国对环境优先事项的关注度、壮大环境支持群体、增强社会责任和提高社会学习能力, 世界银行将这类战略环评全部归入了政策环评的范畴。在实践中, 这类政策环评又分为两种形式: 一种有明确的评价对象, 可直接称之为政策战略环境影响评价 (Policy SEA); 另一种则没有具体评价对象, 主要对发展中国家实施可持续发展的制度能力进行评价, 世界银行将其称为国家环境分析 (Country Environmental Analysis, CEA)。

资助项目: 重大经济政策环境评价财政专项 (2110203)。

作者简介: 耿海清 (1974—), 男, 博士, 研究员, 主要研究方向为政策战略环境评价, E-mail: genghq@acee.org.cn。

以上两种政策环评虽然评价模式和评价重点不同,但都被相应的实施主体明确归入了战略环评的范畴。除此之外,还有一类评价是在政策的制定过程中综合分析社会、经济和环境三个方面的影响,以此作为选择最终决策方案的依据,其中最具有代表性的是欧盟基于2009年《影响评估导则》对立法建议、国际协议、管理规定等开展的影响评估(Impact Assessment),美国根据12866和13563号总统令开展的管制影响分析(Regulatory Impact Analysis),以及我国香港特别行政区开展的可持续发展评估。这几类评估都是针对拟议政策提出的多个方案,分别开展社会、经济 and 环境影响分析、成本收益分析、利益相关者分析等工作,最后根据评价结果综合比较各个方案的优劣,从而确定最优方案。这几类评估无论是程序、形式还是方法均与战略环评非常接近,既可归入政策分析的范畴,也可归入政策环评的范畴。

2 我国开展政策环评的必要性分析

尽管我国环境影响评价法在最初起草时就包含了对部分政策开展环境影响评价的要求,但后来遭到一些部门和地方代表的反对而没有入法。反对的理由主要是缺乏可操作性、没有实践经验、立法条件尚不成熟等。然而从目前来看,无论是提高决策科学化水平,还是推动生态文明建设,都需要政策环评的参与。

2.1 开展政策环评可以完善决策机制

与西方发达国家相比,我国政府部门决策普遍存在程序不清晰、过程不透明、公众参与度不高等问题,迄今仍然是比较典型的精英决策,因此防范决策环境风险的内在机制不完善。在历史上,因决策失误导致重大资源环境问题的案例屡见不鲜。例如,20世纪50年代末期的“以钢为纲”“以粮为纲”,导致大量原始森林被砍,毁林开荒、围湖造地等大行其道;80年代中后期提出的“大矿大开,小矿放开,有水快流”的矿业开发政策,以及“国家、集体、个人一起上”放手发展集体经济的政策,直接造成了90年代初期“十五小”企业的盲目发展。然而,目前我国除了建设项目和一部分规划被纳入环境影响评价范围外,对于其他类型决策均没有专门的环境影响论证制度。尽管有关部门也会开展一些所谓的政策评估,但主要是政策制定机构主导的事后评估,并不具备从决策源头防范环境风险的功能。

2.2 开展政策环评可以健全战略环评体系

政策、规划和计划,是国际上公认的三类战略环评对象,而我国目前的法定评价对象仅限于规划和计划层次,尚未覆盖数量众多的其他决策。究其原因,主要是规划和计划的政治色彩相对较弱,内容比较具体,对环境的影响比较直接。因此,迄今我国战略环评无论实践还是研究,都把规划环评作为主体,对于政策环评只是开展过为数不多的几个案例研究,如汽车产业政策环境影响评价、天津

市污水资源化政策环境影响评价、农业政策环境影响评价、贸易政策环境影响评价等^[9-11]。从方法论的角度来看,以上研究均侧重于机制探讨,重点是环境问题的政策归因和政策对环境的影响机理分析,还没有做到定性定量有机结合,更没有提出一套适合我国国情的政策环评理论框架^[12-15]。因此,从建立健全我国战略环评体系的角度出发,应进一步加大政策环评研究和实践力度,这也是我国生态文明制度体系建设的重要内容。

2.3 开展政策环评可以落实法律提出的要求

自1996年以来,国务院多次在正式文件中提出要在重大决策制定过程中开展环境影响论证,特别是环境风险评估的要求。在立法方面,2014年修订的《环境保护法》第十四条明确规定:“国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府组织制定经济、技术政策,应当充分考虑对环境的影响,听取有关方面和专家的意见”。尽管政策制定中考虑环境问题的方式有多种,但政策环评无疑是最全面、最系统和最规范的一种。同时,2008年环境保护部成立时,国务院对其职责规定中就包括对重大经济和技术政策进行环境影响评价的要求,2018年生态环境部组建后的“三定”方案中进一步突出了这一职能。2019年国务院发布的《重大行政决策程序暂行条例》明确要求决策承办单位根据需要对决策事项涉及的人财物投入、资源消耗、环境影响等成本和经济、社会、环境效益进行分析预测。

综上所述,我国推进政策环评已经成为一项非常紧迫的任务,而当务之急是建立适合我国国情的政策环评模式,特别是要明确实施政策环评的关键问题。

3 我国开展政策环评的关键问题探讨

3.1 政策环评的目标

要系统设计适合我国国情的政策环评模式,必须首先明确我国开展政策环评的目的,这对于确定政策环评的重点、方法和程序等具有指导意义。根据《中华人民共和国环境影响评价法》,我国实施规划和建设项目环评的目的是预防因规划和建设项目实施对环境造成不良影响,促进经济、社会和环境协调发展,即主要考虑的是技术和事实层面的问题,在世界银行的分类体系中仍然属于以“影响为核心”的战略环评。对于政策环评,由于具有一定的政治色彩,涉及的利益主体更多,适用的评价对象更加宽泛,应同时考虑技术层面和价值层面的问题。从技术层面来讲,与规划环评并无本质区别,主要是为了预防政策实施后对环境造成不良影响。从价值层面来讲,可考虑追求以下三个方面的目标:一是健全决策机制。通过政策环评诊断决策制度、环境管理制度等方面存在的不足,为改进制度提供依据。二是促进环境公平。即评价拟议政策是否符合环境公平和环境正义原则,是否及时回应了社会公众的环境关切,是否考虑了社会弱势群体的环境利益。三是凝聚社会共识。可将政策环评中的公众参与作为推进政治民主化

的重要途径,同时争取社会支持。

3.2 政策环评的对象

由于不同国家的政治制度和决策体系不同,因此“政策”的内涵和外延并无统一口径。学术领域同样如此,不同学者对政策的定义也存在很大差别^[16,17]。但总体来看,既可以把“政策”等同于“决策”,也可以把政策理解为某一类型的决策。就我国而言,决策从形式上可大体分为四种,分别是战略、法规、规划和规范性文件。其中,战略是由党中央、国务院等核心决策机构制定的,事关国家发展方向和长远目标的重大决策,如可持续发展战略、城镇化战略等。法规是由国家制定或者认可,用于调整社会关系,并依靠国家强制力实施的社会活动准则,包括宪法、普通法律、自治条例和单行条例、地方性法规、行政法规、规章等。规划是各级人民政府在一定时期内为实现特定目标或解决特定问题而制定的行动方案,按类别可分为总体规划、专项规划和区域规划。规范性文件是指各级政府部门就其权限范围内制发的,用于约束和规范相关主体行为的文件。

在以上四种决策形式中,由于国家战略主要是方向性要求,一般没有具体内容,因而在实践中很难评价。法规主要是关于当事人权利、义务和办事程序等方面的规定,与资源环境的关联性也不强。与前两类决策相比,规范性文件和规划往往直接涉及区域开发、产业布局和资源配置等,因而对环境的影响比较直接,可作为我国战略环评的重点对象。其中,规范性文件是我国特有的决策形式,各级政府部门均可颁布,但现有法律对其法律地位、制发主体、制定权限、制发程序、审查机制等尚无全面、统一的规定,在制定过程中容易受部门利益左右,因而更容易隐藏环境风险。对于规划,目前“一地三域”“十个专项”规划已经被纳入环境影响评价法,下一阶段需要重点推进的是那些尚未被纳入法规要求的规划:一是重点产业规划,在形式和内容上更像“政策”,虽然环境影响评价法提出了开展规划环评的要求,但基本上没有开展起来;二是国民经济和社会发展规划,在我国的规划体系中属于总体规划,内容极其广泛,对其他各类专项规划均有指导作用,目前尚未被环境影响评价法包含;三是区域规划,主要针对跨行政区的特定区域,是总体规划在特定区域的细化和落实,这类规划也没有被环境影响评价法包含。

基于以上考虑,兼顾人们对“政策”的一般理解和国际上的通行做法,我国政策环评对象在狭义上应包含政府部门的三类主要决策形式,按优先顺序分别为规范性文件、规章和行政法规,特别是《重大行政决策程序暂行条例》中的“重大决策事项”。此外,由于国际上一般将规划环评之外,针对更高层次决策的环境评价统统归入政策环评范畴,因此我国可将没有被纳入环境影响评价法的地方政府规章、部门规章、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、普通法律、国家战略以及在形式和内容上更像政策的规划作为广义上的政策环评对象(图1)。事实上,以

上决策在制定过程中,也并非完全没有考虑环境后果,只是在程序、形式、深度等方面还有较大改进空间,其独立性也需要进一步增强。当然,这里所说的广义政策环评在形式上也会更加多样。

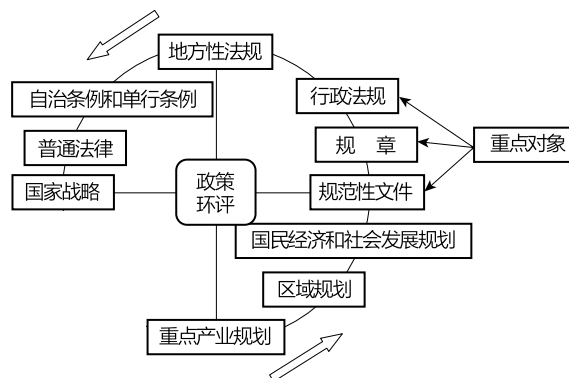


图1 我国的政策环评广义对象及其推进路径

3.3 政策环评的重点

世界银行将战略环评分为“以影响为核心”的战略环评和“以制度为核心”的战略环评两大类,这对于我国确定政策环评的重点内容具有启示意义^[1,7,8]。我国作为世界上最大的发展中国家,环境保护制度体系尽管没有西方发达国家那么完善,但要远远好于其他发展中国家。此外,考虑到中国防范环境风险和建设生态文明制度体系的任务都很紧迫,政策环评应同时兼顾影响评价和制度评价两个方面(图2)。对于具体政策来说,在评价过程中是影响评价多一些还是制度评价多一些,应根据决策的性质、类型和层次等确定。一般来说,决策的层次越高,政治色彩越强,涉及的利益主体越多,就越应侧重于制度评价。相反,决策的层次越低,越偏重于具体的开发行为,就应更加强调影响评价。具体而言,对于法律、行政法规和规章,由于主要是关于程序和当事人权利、责任等方面的规定,因

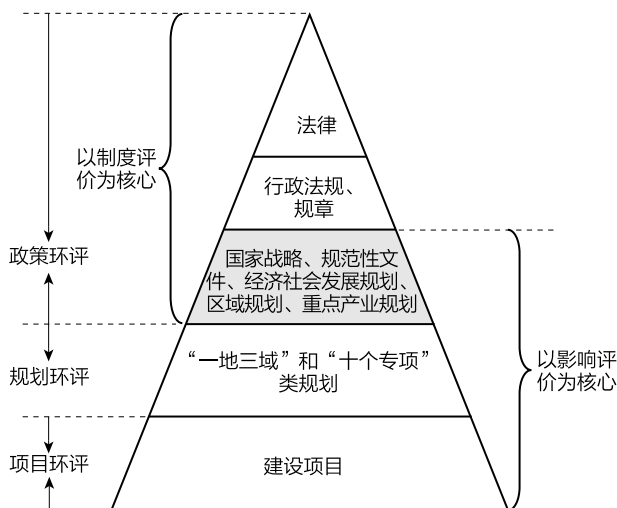


图2 我国的环境影响评价序列及其评价重点

此可把制度评价作为核心,适当兼顾环境影响。对于国家战略、规范性文件、国民经济和社会发展规划、区域规划、重点产业规划等,由于内容比较广泛,既包含制度建设方面的内容,也包含区域开发、产业发展和资源配置问题,因而可同时把影响评价和制度评价作为重点。对于环境影响评价法已经覆盖的“一地三域”和“十个专项”类规划,以及具体的建设项目,在实际工作中一直就是以“影响评价”为核心,今后可将制度评价作为补充。

对于政策环评中的影响评价,应聚焦主要问题,并体现出专业化和快速化的特点。为此,首先应追求有限目标,重点聚焦政策所涉及的区域或产业定位、规模、布局、结构、时序等重大问题和关键问题;在评价内容上,应重点关注政策实施的累积影响、长期影响、人群健康影响、对生态安全的影响,以及与国家主要战略意图的协调性等。对于制度评价,应基于政策实施后可能导致的重大资源环境问题,评价现有制度体系的应对能力,分析存在的主要问题,提出改进和完善制度、体制和机制的建议。

3.4 政策环评的程序

一般而言,政策制定大致包括问题界定、目标确立、方案设计、方案比选、政策发布、政策执行、政策评估(事后)、政策调整等几个阶段。政策环评应紧密围绕以上环节开展工作,与政策过程充分融合,发挥好决策辅助功能(图3)。具体而言,在政策问题界定阶段,政策环评的主要任务是识别与拟议政策相关的资源环境问题,并分析其背后的制度原因。在政策目标确立阶段,政策环评应组织主要利益相关方,对识别出来的主要环境问题,以及政策目标中隐含的环境问题进行讨论,确定政策环评的重点或优先事项。在政策方案设计阶段,政策环评应重点发挥提供环境信息、提出环境基线、筛查环境风险和参与方案设计的作用。与西方国家不同的是,我国的很多政策在制定过程中并没有备选方案,那么政策环评就需要针对建议方案开展上述工作,尽量消除或减少政策方案隐藏的环境风险。如果建议方案可能导致重大资源环境问题,政策环

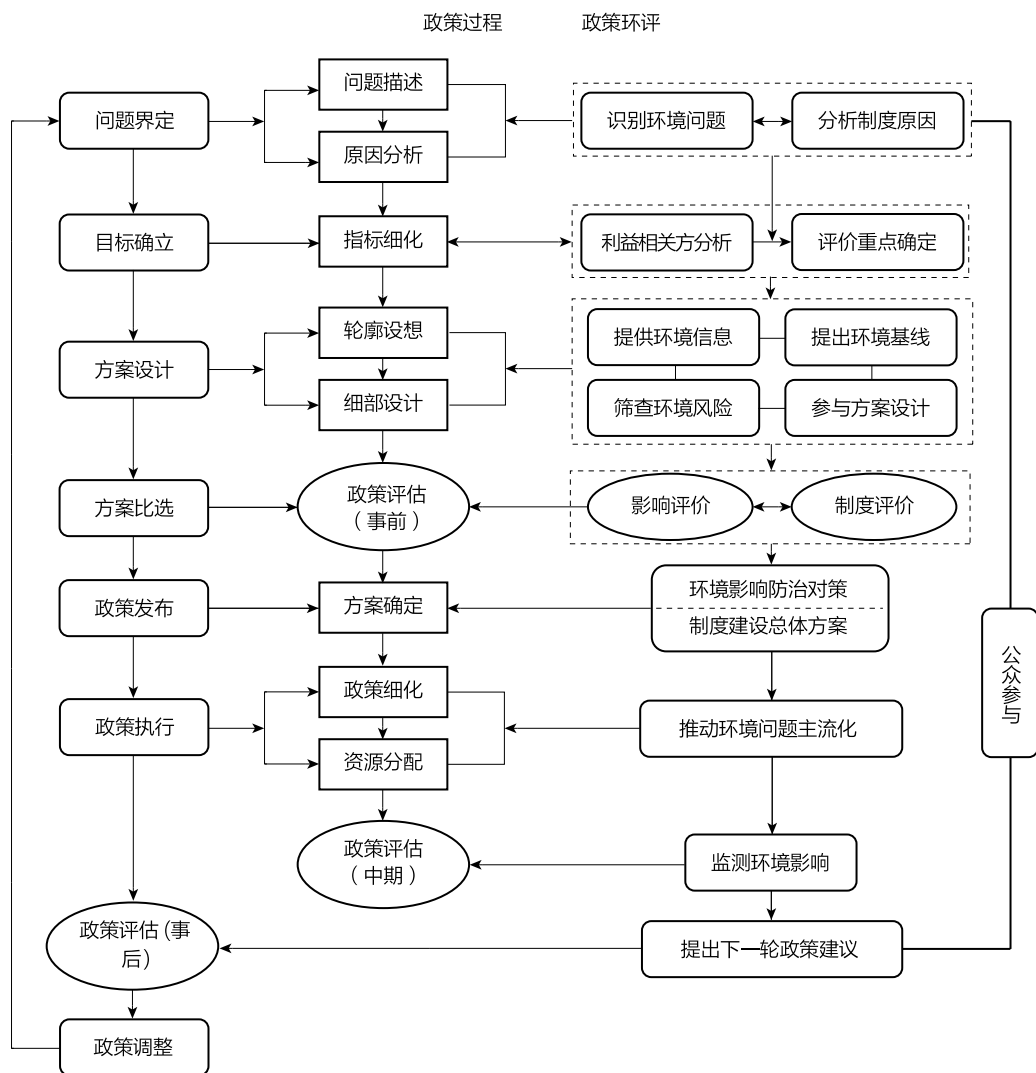


图3 我国政策战略环境影响评价程序

评就应在早期阶段提出否定或调整意见。在政策方案的比选阶段,政策环评需要分别从环境影响和制度保障两个方面入手,对各个备选方案进行评价。如果没有备选方案,那么就只对建议方案开展评价。对于影响评价,应针对评价重点,着重分析政策实施后可能导致的重大资源环境问题;对于制度评价,应针对政策实施后可能导致的重大资源环境问题,分析现有制度的应对能力。最后在以上分析的基础上,一方面要根据影响评价结果对政策方案进行优化,并提出预防和减缓不良环境影响的对策建议;另一方面要指出现有制度,特别是环境管理制度存在的主要问题,提出改进建议。在政策方案执行阶段,政策环评的主要任务是推动环境问题主流化,同时监测政策实施的实际影响,适时开展跟踪评价,并对下一轮政策的制定提出建议。

4 讨论

党中央要求把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,政策环评是一个很好的切入点。本文结合我国决策体系特点阐述了开展政策环评的必要性、目标、对象、重点、程序等关键问题,提出了开展政策环评的基本框架。然而,要想把政策环评纳入决策程序,还需从法规层面明确提出开展政策环评的要求,同时加强技术方法、案例示范等方面的研究。

参考文献

- [1] DENNIS V, AGAMUTHU P. Policy trends of strategic Environmental Assessment in Asia. *Environmental Science Policy*, 2014, 41: 63-76.
- [2] KULDNA P, PETERSON K, KUHI-THALFELDT R. Knowledge brokering on emissions modelling in Strategic Environmental Assessment of Estonian energy policy with special reference to the LEAP model[J]. *Environmental impact assessment review*, 2015, 54: 55-60.
- [3] DO NASCIMENTO NADRUZ V, LUCIA CASTELI FIGUEIREDO GALLARDO A, MONTAÑO M, et al. Identifying the missing link between climate change policies and sectoral/regional planning supported by Strategic Environmental Assessment in emergent economies: lessons from Brazil[J]. *Renewable and sustainable energy reviews*, 2018, 88: 46-53.
- [4] LOAYZA F. Strategic Environmental Assessment in the World Bank: Learning from Recent Experience and Challenges[M]. Washington, DC: World Bank, 2012: 8-21.
- [5] BALFORS B, WALLSTRÖM J, LUNDBERG K, et al. Strategic environmental assessment in Swedish municipal planning. Trends and challenges[J]. *Environmental impact assessment review*, 2018, 73: 152-163.
- [6] BOND A J, FUNDINGSLAND M, TROMANS S. Environmental impact assessment and strategic environmental assessment in the UK after leaving the European Union[J]. *Impact assessment and project appraisal*, 2016, 34(3): 271-274.
- [7] World Bank. Strategic Environmental Assessment in Policy and Sector Reform[M]. Washington, DC: World Bank, 2011: 1-53.
- [8] World Bank. Ukraine Country Environmental Analysis[M]. Washington, DC: World Bank, 2016: 1-74.
- [9] 毛显强, 宋鹏. 探路中国政策环境影响评价: 贸易政策领域先行实践 [J]. *环境保护*, 2014, 42(1): 37-40.
- [10] 耿海清. 国内外政策环评现状及我国政策环评的推进建议 [C]//2014 中国环境科学学会学术年会 (第四章). 成都: 中国环境科学学会, 2014: 1243-1247.
- [11] 任景明, 喻元秀, 张海涛, 等. 政策环境影响评价理论与实践探索 [M]. 北京: 中国环境出版集团, 2018: 4-12.
- [12] 周芳, 包存宽, 陆雍森. 战略环评融入公共政策制定模式 [J]. *环境影响评价*, 2014(2): 34-36.
- [13] 朱坦, 汲奕君, 吴婧, 等. 环境影响评价回顾与思考 [J]. *环境保护*, 2013, 41(14): 35-38.
- [14] 喻润梅. 小议战略环境影响评价 [J]. *环境科学与管理*, 2015, 40(5): 185-188.
- [15] 张敏. 战略环评改革和发展若干问题的思考 [C]// 第十届环境与发展论坛论文集. 北京: 中华环保联合会, 联合国环境规划署, 2014: 269-273.
- [16] JOSEPH S, DAVID H, JAMES L. Introduction to Public Policy: An Evolutionary Approach[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2011: 97-102.
- [17] 陈振明. 公共政策分析 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2009: 5-9.

The Necessity and Basic Framework of China's Policy Strategic Environmental Assessment

GENG Haiqing^{1*}, LI Tianwei², XU He³

(1.Appraisal Center for Environment & Engineering, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100012, China; 2.Law Enforcement Bureau, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100035, China; 3.College of Environment and Engineering, Nankai University, Tianjin 300350, China)

Abstract: Policy Strategic Environmental Assessment (SEA) in China is of great significance in promoting scientific and democratic decision-making, and the new revised Environmental Protection Law in 2014 has provided some legal basis for it. However, China's decision-making system is quite special and can't simply apply the policy SEA mode of other countries. In light of the scarcity of literature exploring and practices, this paper attempts to provide a comparative overview of policy SEA worldwide, clarify the needs of Policy SEA in China, and finally bring forward a framework as well as key issues of Policy SEA for China, which includes the objectives, targets, focus and procedure. For the objectives, they should orientate to improve Decision-making Mechanism, promote Environmental Equity and build Social Consensus. For the targets, all high-level decisions that are not covered by the current EIA law should be included in a broad sense, but the focus should be the normative documents, Rules and Regulations formulated by government departments. For the focus of evaluation, the advantages of "impact-centered" SEA and "institution-centered" SEA should be integrated. For the procedure, Policy SEA should be based on the complete rational decision-making model, fully integrated with the policy process, and play different roles in different stages of policy formulation.

Keywords: Policy SEA; objectives; targets; focus; procedure