

从国外战略环评特点看我国 战略环评的发展方向

The Development Direction of China's Strategic Environmental Assessment from the Characteristics of Foreign Strategic Environmental Assessment

摘要 国外战略环评尽管有不同模式,但以下特点却很鲜明:一是评价对象主要为政府决策,二是战略环评介入的时机较早,三是普遍开展多方案比选,四是公众参与贯穿工作全过程。借鉴国外经验,我国战略环评今后应逐步扩大评价对象范围、及早介入决策过程、加强多方案比选,并进一步做好公众参与工作。

关键词 战略环评;规划环评;早期介入;多方案比选;公众参与;国外经验

■文/耿海清

“战略环境评价”是一个外来概念,对应的英文表述是“Strategic Environmental Assessment”,评价对象是“Strategy”。在英语语境下,“Strategy”一般是指长期性的战略、策略和行动计划。因此,国际上将战略环评的对象归纳为policy、plan和program三类。在汉语语境下,大陆、香港、台湾分别将其翻译为“战略环境评价”“策略性环境影响评估”和“政策环境影响评估”。尽管美国1969年创立环境影响评价制度之时,评价对象中就包括了政策、规划、计划等多个层次和多种形式的决策,但战略环评作为一个独立体系进入人们视野主要是在20世纪80年代中期之后。

国外战略环评的几个突出特点

虽然不同国家的决策工具、决策形式、决策程序等存在较大差异,导致战略环评的对象、重点、程序等存在一定差异,但从国外战略环评的实践来看,普遍具有以下几个显著特点。

评价对象主要是政府部门的决策

对于战略环境评价的对象,Riki Therivel将其统称为战略行动(strategic action),基本上包含了除建设项目之外的所有决策类型;世界银行则将战略环评的对象分为政策和规划(计划)两类,将政策看作是政府或社会组织为拟采取的行动提出的纲领性、指导性方针,可以以法律、公文、声明、成例等多种形式出现;规划

和计划则主要是用来实施政策要求的行动、选择和措施。尽管有人认为战略环评的对象也应该包括法律,但从那些将战略环评纳入环境管理程序的国家来看,其评价对象基本上全部是行政部门制定的决策,很少有“三权分立”框架下立法和司法部门制定的决策。例如,早在1969年美国就在《国家环境政策法》中非常明确地规定联邦政府机构拟订的重大决策为环境影响评价的对象;欧盟的战略环评指令规定,只有需要政府部门编制和批准,或者是政府部门编制、国会或上级政府通过法定程序审批的规划和计划才需要开展环境影响评价;1990年加拿大制定的《关于对政策、规划和计划提案开展环境评价的内阁指令》规定,只有提交部长或内阁批准的规划、计划和政策才需要开展环境影响评价;荷兰《1995年关于实施环境测试的内阁命令》提出的“E-test”虽然层次较高,但评价对象仍然是政府部门的决策,并不包含立法部门制定的法律;其他西方国家的情况也大体类似,战略环评的对象主要是政府部门做出的决策或采取的行动。

战略环评介入的时机一般较早

早期介入是环境影响评价的基本原则,更是战略环评能否从决策源头发挥作用的关键所在。从世界上将战略环评过程制度化的国家来看,几乎无一例外都在相关法规或导则中提出了“早期介入”的原则和要求。总体而言,战略环评越早介入决策过程,就越能发挥从决策源头

早期介入是环境影响评价的基本原则,更是战略环评能否从决策源头发挥作用的关

战略环评作为一项决策辅助制度，理应将多方案比选作为重要内容。

防治重大环境问题的作用。然而，在实践中，不同国家战略环评介入决策过程的时机略有不同。其中，欧盟的战略环评是在决策建议刚刚开始形成时介入；美国的战略环评是在决策建议提出之后，面向利益相关者征求意见以形成替代方案的过程中介入；加拿大则主张在刚形成拟议决策概念之时就介入，从而使战略环评能够参与替代方案的形成过程。相比较而言，美国对战略环评早期介入的要求更加严格，其1978年的《国家环境政策法实施条例》不仅在多处提出了早期介入的要求，而且明确了早期介入想要达到的目标。具体而言，通过早期介入，一是要使战略环评中的环境影响分析达到与社会、经济分析大致相同的深度，从而能够参与决策过程中的经济和技术分析；二是要起到优化推荐方案，并形成若干备选方案的作用；三是与拟议决策有关的环境影响分析文件要与决策事项同时征求公众意见，为公众在较早阶段参与决策过程提供机会。通过早期介入，可以促进决策过程和战略环评过程相统一，更好地在决策源头发挥战略环评的决策辅助作用。

普遍开展多方案比选

决策的核心是多方案比选，战略环评作为一项决策辅助制度，理应将多方案比选作为重要内容。从目前来看，国际上除了荷兰的“E-test”基于时限考虑不做多方案比选外，欧盟、世界银行、美国、加拿大、日本、德国等国际组织和国家均在相关法律中对多方案比选提出了明确要求。例如，美国除《国家环境政策法》要求环境影响评价必须开展多方案比选外，1978年颁布的《国家环境政策法实施条例》也多次强调了多方案比选，并将其作为环境影响评价报告的核心内容。其中1502.2条规定：环境影响报告应该成为评价政府机构提出的多个拟议方案的工具，而不是为已经做出的决定辩护。此外，在美国的环境影响报告中，无行动方案也是必须要评价的内容。在实践中，正式评价的方案大体可分为三类，第一类是规划编制机构从自身专业角度出发提出的推荐方案；第二类是对现状不作任何改变的无行动方案；第三类是在公众参与过程中形成的备选方案。在美国《克利尔克里克管理区资源管理规划》环境影响评价报告中，美国国土局霍

利斯特办公室在征求相关部门、民间组织、专家和公众意见的基础上，共形成了6个备选方案，并在充分吸收这6个方案优点的基础上形成了自己的推荐方案，再加上“无行动方案”，评价报告一共对7个备选方案开展了同等深度的评价。

公众参与贯穿始终

公众参与一直是国外环境影响评价的重点内容，也是与战略环评过程相始终的一项重要工作。通过公众参与，一般能发挥以下作用：一是使公众充分了解决策的背景、必要性和决策逻辑，增强决策的可解释性，防止公众对决策产生误解；二是为公众参与决策过程提供机会，在程序上体现决策民主化的政治功能；三是通过公众参与为利益相关方搭建一个有效的讨论平台，促进利益相关方相互妥协，为政策执行扫除障碍；四是在政府和公众之间搭建桥梁，建立一个长期对话机制，为公众参与和监督整个决策过程创造条件，充分发挥社会公众的环境保护主体作用，保障决策在实施过程中也能符合可持续发展的要求。通过公众参与，不仅能够对方案起到优化作用，而且很多备选方案也是通过公众参与形成的。在实践中，一般是决策制定部门首先基于自身职能，从专业角度提出一个推荐方案；然后征求其他相关部门、非政府组织和社会公众的意见；最后根据公众提出的意见，决策制定部门对自己的推荐方案进行优化，同时纳入公众提出的具有进一步研究价值的方案，共同形成报告书编制阶段的备选方案。公众除了对决策方案具有发言权外，战略环评的评价范围、评价重点、甚至评价方法等也会充分考虑利益相关者的关切。

我国战略环评应加强的重点工作

我国战略环评的主体是规划环评，近年来有关部门和地方政府也开展了一些针对区域发展战略和政策等决策形式的探索性研究。然而，与以上国外战略环评的几个突出特点相比，我国战略环评整体上还存在较大差距，今后应重点加强以下几个方面的工作：

应扩大战略环评的对象范围

我国2003年9月1日正式实施的《中华人民共和国环境影响评价法》首次将“一地三域”和

“十个专项”规划作为法定的环境影响评价对象，从而确立了规划环评制度。尽管我国的规划环评层次较低，但也属于战略环评的范畴。然而，在我国政府部门的决策中，除规划外还有战略、法规和规范性文件等形式。其中，战略是事关发展方向和长远目标的重大决策，一般只由党中央和国务院制定，如西部大开发战略、京津冀协同发展战略等；法规是依靠国家强制力实施的社会活动准则，包括国务院发布的行政法规，以及国务院各部委和地方政府发布的规章两类；规范性文件是法规范畴以外具有约束力的具体管理规定，主要表现为各级政府、部门、团体、组织发布的公告、意见、通知等。因此，借鉴西方经验，从促进政府决策科学化、民主化的角度出发，我国今后应逐步将以上三类决策纳入战略环评的对象范围。由于规范性文件的制定主体、程序、权限、审查机制等缺乏统一范式，并且经常涉及具体的社会经济活动，与资源环境关系密切，应列为战略环评的优先开展领域。此外，国民经济和社会发展规划、区域规划等尚未纳入法定规划环评范围的规划，以及具有空间指向和开发内容的政府和部门规章，也应逐步成为战略环评的法定对象。对于国家战略，由于政治色彩较

浓，在评价形式上可更加灵活一些。由于我国各级政府部门制定的决策数量和形式很多、内容极为广泛，因此在实践中需要建立一套判别程序来识别哪些决策需要开展战略环评。

应全面推进战略环评早期介入

我国虽然也把早期介入作为战略环评的基本准则，但并没有在相关法规中得到充分体现。例如，规划环评是我国战略环评的主体，但无论是《环境影响评价法》还是《规划环境影响评价条例》，都只提到规划编制部门在规划编制过程中应组织开展环境影响评价，并没有对早期介入的时点和方式做出具体规定。由于在法规层面没有早期介入的实质性要求，在实施过程中对于违法行为又缺乏可操作的追责机制，导致规划环评滞后于规划过程的现象极为普遍。例如，截至2014年9月，超过44%的煤炭矿区规划环评存在滞后于规划审批的情况。我国要实现规划环评早期介入，应重点做好以下工作：一是要从法规层面对规划环评早期介入规划过程提出具体要求，包括介入的时机、所要发挥的作用等；二是要提倡规划编制部门亲自牵头开展规划环评，而不是简单委托专门的环评单位开展评价工作，从而实现规划过程和环评过程的一体化推进；三是对于不

> 多方案比选是战略环评的精髓，也是绝大多数国家战略环评报告的必备内容



及时开展规划环评的行为，要建立严厉的追责机制。除了法定的规划环评外，近年来一些政府部门也自主开展了一些区域战略环评，但大多是针对某个“政策”或“规划”集合进行的评价，因而更谈不上早期介入。为此，今后探索性的战略环评工作应进一步聚焦某项宏观决策，在决策概念提出阶段就开展环境影响评价。

应逐步强化多方案比选

多方案比选是战略环评的精髓，也是绝大多数国家战略环评报告的必备内容。多方案比选之所以如此重要，在根本上是由决策的内在要求决定的。因此，关于多方案比选的要求大多已经纳入所在国的法律体系，内化为决策程序中的必须环节。反观我国，很多骨干性规划，如土地利用规划、城乡规划、矿产资源开发规划等，在法律法规和技术规范中都没有提出开展多方案比选的要求，从而使规划环评实施多方案比选缺乏依据。据此，我国要在战略环评中开展多方案比选，首先应建立一套含有多方案比选过程的决策程序。从根本上来讲，应该考虑在重点领域、重点行业的政策制定流程、规划立法、规划编制规范中提出多方案比选要求，从而使战略环评参与多方案比选成为决策过程的有机组成部分。对于战略环评本身而言，可通过对相关法律法规的修订，赋予战略环评形成和改进备选方案的权力。从目前我国已经纳入管理程序的规划环评来看，事实上也并不是无所作为，可以对规划编制部门提出的建议方案、经规划环评优化后的方案以及零方案，从环境保护的角度进行比选。至于规章、规范性文件等政府决策，目前还不是我国的法定环境影响评价对象，但应首先从决策的制定环节入手，在决策程序中纳入多方案比选过程，使其回归决策本质，并为战略环评参与决策过程提供切入点。

应进一步重视公众参与

近年来，随着社会公众环境维权意识的增强，公众参与在决策系统中的地位日益提高。然而，与一些西方国家相比，我国战略环评中的公众参与仍然严重不足，甚至至今还没有一部专门针对规划环评或战略环评的公众参与管理规定。对此，今后应重点加强以下几个方面的工作。一

是要提高规划环评公众参与信息的发布质量。过去我国规划环评的信息发布没有固定渠道，社会公众很难及时获悉，今后应逐步形成稳定的信息发布渠道。例如，可要求规划环评报告的公众参与信息在负责审查规划环评报告的环境管理部门的网站上发布，即省级环保部门审查的规划环评报告应在省级环保厅（局）的网站上发布公众参与信息，市级环保部门审查的规划环评报告应在市级环保局网站上发布公众参与信息。二是应进一步加大公众参与信息的公开力度。应逐步公开规划环评报告书全文供社会公众参阅，并主动邀请感兴趣的部门和直接利益相关方参与讨论。三是应增加公众面对面参与的机会。过去大量采用调查表来了解公众的诉求和意见，基本上是程序大于内容，并且容易出现误导公众的现象，今后应大幅增加听证会、论证会、研讨会、个人访谈等直接征求公众意见的方式。四是要把公众参与意见向社会公开。对此，可学习美国等西方国家的做法，在报告书编制完成后，将公众意见及其采纳情况全部向社会公开，接受监督。对于更高层次的战略环评，也应该探索更加多样化、更加直接的公众参与方式，为今后在高层次战略环评中做好公众参与工作提供示范。^{HB}

主要参考文献

- [1] A. CHAKER, K. EL-FADL, L. CHAMAS, et al. A review of strategic environmental assessment in 12 selected countries[J]. Environmental Impact Assessment Review, 2006(26): 15-56.
- [2] THOMAS B. FISCHER. Strategic environmental assessment in post-modern times[J]. Environmental Impact Assessment Review, 2003(23): 155-170.
- [3] BARKER A, WOOD C. Environmental assessment in the European Union: perspectives, past, present and strategic[J]. Eur Plan Stud, 2001, 9(2): 243-254.
- [4] 汪劲. 中外环境影响评价制度比较研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 31-35.

(作者系环境保护部环境工程评估中心战略环境影响评价所研究员)