

国外政策环评带来哪些启示？

耿海清

新环保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。”这一条虽然没有出现“政策环评”字样，却为政策环评的开展打开了缺口。如何根据我国国情构建适宜的政策环评框架体系，就成为我国下一阶段推进政策环评急需解决的重大问题。其中，国外的相关实践和经验值得我们学习和借鉴。

国外政策环评有哪些特点？

从目前来看，国外的政策环评大体有3种类型：以政策为对象的评价，以完善制度为目标的评价，作为政策分析有机要素的评价。

尽管不同国家的政策环评模式存在较大差异，但具有4个共同特点：

一是评价对象以政府决策为主。将政策环评正式纳入决策程序的国家和地区，其评价对象几乎全部是政府部门的决策，鲜有立法和司法部门的决策。例如，美国《国家环境政策法》非常明确地限定了这一法案的作用对象为联邦政府机构。加拿大《关于对政策、规划和计划提案开展环境评价的内阁指令》指出，只有提交部长或内阁批准的政策才需要开展环境评价。荷兰《环境影响评价条例》要求只有由部长传达荷兰议会二院审议的政策文件才需要开展环境评价。其《1995年关于实施环境测试的内阁令》提出的“E－test”虽然延伸到了法规层面，但评价对象仍然是政府部门的决策。其他国家如英国、南非、丹麦等的情况也大体类似，且政策环评要求也大多出自政府规定。

二是评价过程重视多方案比选。对建议方案和替代方案开展同等深度评价，是决策的核心要义，也是国际上政策环评的主体内容。除了荷兰的“E－test”外，欧盟、美国、加拿大等均在相关法律中对此提出了明确要求。根据政策特点及其环境效应，一般通过定性、定量、货币化等多种方式进行方案比选，最后将结果提交决策者参考，而评价者并不提出倾向性建议。例如：在美国《Tonto国家森林公园旅游管理》环境评价中，围绕旅游线路划定、游客和机动车可以进入的区域，以及是否允许野营、越野、打猎、采集等活动，在广泛听取公众和相关机构意见的基础上，共形成了4个方案。在剔除明显不可行方案后，最终3个方案进入比选阶段。在环境影响报告中，则对3个备选方案和无行动方案共4个方案进行了同等深度的评价。

三是将成本—收益分析作为重要工具。方案比选的最佳方法是计算各拟议方案的成本和收益，然后选取净

收益最大者，这也是完全理性决策模式的基本程序。从那些将环境影响与社会、经济影响置于同一平台考量的政策环评实践来看，几乎无一例外地把成本—收益分析作为核心评价工具。例如，美国环保局管制影响分析的主要做法就是通过成本—收益分析来判断拟议规则和标准的优劣。在2012年的环境空气质量标准修订中，共提出了4套PM_{2.5}年均浓度备选值，分别计算了采用相应指标值到2020年可能增加的成本和收益（基于人体健康损害、能见度影响、物资损失、生态影响、气候变化等多方面考虑）。欧盟2009年修订的《影响评价导则》要求对欧盟委员会的拟议政策开展社会、经济和环境影响综合评价；在推荐的3种多方案比选方法中，成本—收益分析列在首位。

四是将公众参与作为重要目标。从国外的政策环评试点项目来看，一般都把公众参与作为重要评价目标，除了在实践中尽量为公众参与提供机会外，在内容上也会优先考虑公众诉求。其目的和作用主要有以下几点：一是保证决策民主化，为公众参与决策提供机会；二是促进信息公开，使公众了解决策过程；三是搭建利益磋商平台，推动利益相关者达成妥协；四是建立长期对话机制，为公众监督整个政策过程创造条件；五是促进环境问题主流化，培育强大的环境保护支持群体。不仅最终进入比选阶段的政策方案可以由公众决定，而且评价范围、评价重点甚至评价方法也会充分考虑利益相关者的关切。此外，强调倾听弱势群体的声音，也是国外政策环评的一个特点，一般都会在程序和内容上有所体现。

国外政策环评有哪些启示？

根据国外实践，我国开展政策环评应重点加强以下工作：

应将政府部门的具体决策作为重点评价对象。我国的正式决策主要有战略、法规、规划和规范性文件。其中，战略是事关发展方向和长远目标的重大的决策，一般只由党中央和国务院制定；法规是依靠国家强制力实施的社会活动准则；规划是政府部门为实现特定目标制定的行动方案；规范性文件是法律范畴以外具有约束力的具体管理规定。由于国家战略政治性较强，法规主要是程序性规定，因而现阶段均不宜作为政策环评的对象。根据国际经验，我国应主要评价政府部门制定的规范性文件和相关规划。对于规范性文件，由于制定主体、程序、权限、审查机制等缺乏统一范式，且与社会经济关系密切，应列为当前政策环评的优先对象。对于规划，则应重

点评价那些具有政策属性，而环评法还未覆盖的综合性、指导性规划。

应将完善决策机制作为推进政策环评的先导。作为一项决策辅助制度，政策环评的有效性首先取决于政策过程是否公开、透明、规范。因此，完善决策机制是推进政策环评的先决条件。党的十八届四中全会已经明确提出：“把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。”为了使政策环评能够更好地参与决策过程，决策机制应重点加强以下几个方面的建设：一是在决策程序中增加并突出多方案比选内容，从环境保护角度对不同方案进行比选提供条件；二是实现决策全过程公开，便于信息获取和公众参与；三是尽量委托专门的政策研究部门（第三方）来制定政策，为政策环评客观参与政策过程提供机制保障。

应将环境问题主流化作为政策环评的重要目标。从西方的政策环评实践来看，均把环境问题主流化作为重要目标。具体而言，通过政策环评过程中广泛的公众参与，使其充分认识与政策相关的环境问题的重要性，形成强大的环境保护舆论力量和支持群体，并自觉参与到环保工作中来。对于我国而言，应重点加强以下工作：一

相关链接

国外政策环评有哪些种类？

一，以政策为对象的评价。针对拟议政策开展环境评价，是战略环评在政策层面的应用，也是我们最为熟悉的政策环评。例如，美国1969年制定的《国家环境政策法》要求联邦机构所有可能产生重要环境影响的法规和重大行动建议，均需在正式决策前开展环境影响评价。1999年加拿大内阁颁布的《关于对政策、规划和计划提案开展环境评价的内阁指令》中，要求所有可能导致重大环境影响和需要提交部长或内阁审批的政策、规划、计划，均需开展环境影响评价。

二，以完善制度为目标的评价。世界银行最近将政策环评定义为：“将环境、社会 and 气候变化考量纳入部门改革的分析性和参与性手段”，在实践中强调政策环评的过程属性，重视利益相关者之间对话机制的建立，并把有利于环境保护的制度体系建设作为重要内容。2005年世界银行在发展中国家共资助了6个政策环评试点项目，涵盖林业、矿业开发、城市规划等多个领域，评价对象既有法规

是将政策环评作为向公众解释政策合法性、正当性、合理性的重要途径，并藉此争取公众的理解和支持，形成环保统一战线；二是识别现有决策机制中容易导致重大环境问题的机制缺陷，使政策制定部门能够完善政策依存的制度体系；三是通过政策环评加强政策制定部门和政策执行部门的能力建设，使其能够自上而下地主动防治环境问题。

应将理念宣传和能力建设作为当前的重点工作。政策环评在我国尚属新生事物，无论是理论方法还是案例研究都严重不足，这对下一阶段深化政策环评、参与国家宏观决策极为不利。为此，应尽快加强示范性、探索性研究，为进一步推进政策环评奠定基础。对此，可重点加强以下工作：一是加大宣传力度，使公众和决策部门认识政策环评。具体可通过加大媒体宣传力度、举办有影响力的政策环评研讨会和开展跨部门培训等来实现。二是设立相关课题，加强理论方法和示范案例研究。不仅要总结国际上政策环评的成功经验，更要探索适合我国国情的政策环评模式。三是环保部门增强参与国家宏观决策的主动性，使决策部门认识到政策环评对于科学决策是一种帮助而不是制约。

作者单位：环境保护部环境工程评估中心

和规划，也有部门改革行为本身。其中，《达卡大都市区发展规划战略环境评价》和《湖北省公路网规划（2002—2020）战略环境评价》属于规划环评层次，但由于核心议题是制度完善和管理改进，因而世界银行均将其归入了政策环评范畴。

三，作为政策分析有机要素的评价。一些国家和地区在决策程序中明确要求将社会、经济和环境置于同一平台进行综合考量，尽管起到了政策环评的作用，但在本质上属于政策分析的有机组成部分。例如，2009年欧盟修订的《影响评价导则》要求对欧盟委员会的拟议政策开展社会、经济 and 环境影响综合评价，供制定政策的专员参考。这一机制应属于政策分析范畴，但在客观上却发挥了政策环评的作用。美国环保局在空气质量领域，要求对拟议规则、导则、标准等开展影响分析，其核心手段是成本—收益分析，最终通过净收益的大小来比较备选方案的优劣，在模式上也更接近政策分析。

执法督察工作中的经验，笔者提出如下建议：

进一步完善法律法规，强化执法和稽查工作。通过对现有法律法规的修改和完善，落实新环保法的环境管理理念，优化建设项目验收程序，突出建设项目验收在当前环境保护工作中的作用。同时，通过开展区域环保综合督察、建设项目验收专项执法检查等，对地方环保部门建设项目验收工作进行指导和培训，确保建设项目验收工作取得实际效果。

进一步提高环评质量，突出环保部门管理职能。一是进一步给环评瘦身。将由其他行政主管部门负责管理的内容从环评中剥离，进一步突出环保部门管理的内容，防止出现环评部门不应该管也管不了的内容。二是在环评阶段就对将要采取的污染防治措施等进行科学评估，确保环评文件中提出的污染防治措施合理、有效，能够真正得到落实。三是完善项目建设内容和污染防治设施变更的管理制度，针对不同行业设立切实可行的衡量标准，实现建设项目验收标准一致性，确保建设项目验收工作的严肃和公平。

充分利用市场调节作用，提高技术支撑能力和水平。逐步推动建设项目验收监测工作市场化，由具备监测资质的第三方独立检测机构为建设项目验收提供技术支持。通过市场来调节验收监测技术资源，实现资源分配的合理化，通过相应的法律法规进行约束和管理，实现技术支撑的合理化和规范化。这样既可以解决环境监测监测部门人员不足、积极性不高的实际问题，又为建设项目验收监测工作引入了市场竞争机制，有利于进一步提升技术支撑工作质量。

作者单位：环境保护部东北环境保护督查中心

探索与思考

从决策源头解决环境信访问题

◆周建民 王家晨

做好新常态下环境信访工作，是践行环保为民宗旨的具体体现。笔者认为，要妥善解决群众环境诉求，必须从以下方面入手。

创新工作理念，要在控制环境信访源头上下功夫。所谓源头工作，最重要的是紧紧抓住出台政策、执行政策及矛盾排查这3个方面。当前，新环保法在对应出台各类政策时，务必牢固树立群众观点，坚持走群众路线，从群众的根本利益出发，立足全局、立足长远研究和制定各项政策措施。切实做到没有兼顾各方面利益的政策不出台、得不到大多数群众支持的政策不出台、与民争利的政策不出台，配套措施跟不上的政策不出台，防止因政策措施制定不当而引发群众上访。在执行政策时，务必教育环境监察人员端正思想作风，不折不扣地贯彻落实各项政策。决不能在政策之外另搞一套，决不能违背政策干损害群众利益的事情，决不能利用手中权力牟取私利，防止因执行政策走样而引发群众上访。制定政策和执行政策涉及到方方面面、千家万户，出现各种矛盾在所难免。这就要求各级环保部门和广大党员干部转变工作作风，创新工作理念，理清工作思路。既抓环境信访受理，也抓问题处理，更要坚持定期不定期地开展矛盾纠纷排查调处，及时发现和妥善处理苗头性问题，变被动应付为主动预防，努力把矛盾化解在基层和萌芽状态，从根子上把环境信访发生率降下来。

创新工作机制，要在解决实际问题上下功夫。要始终把解决问题，特别是把解决突出实际问题作为衡量环保部门处置信访工作能力和水平的一个重要因素，放到重中之重的位置来抓。务必要严格依照法律法规和政策办事，坚决维护法律法规和政策的严肃性。既不能随意打折扣，又不能随意开口子，真正把解决问题的工作纳入规范化、法制化的轨道。要重心下移，关口前移，做到问题发生在哪里，就在哪里开展调查研究；问题发生在哪一级，就在哪一级得到妥善处

环境责任保险有哪些环保功效？

◆张哲元

新环保法明确规定，国家鼓励投保环境污染责任保险。但目前尽管国家出台了相关鼓励规定，投保此项保险的企业却为数不多。

为何环境责任保险在很多试点城市遇到阻力？笔者认为，很大程度归结于企业的环境风险意识问题。一方面，环境相关立法对于企业污染的惩处方式和惩罚力度震慑力不足，导致企业认为自身无需通过保险来分散其环境责任风险，投保意愿十分淡薄。另一方面，环境责任保险在我国是新兴的保险产品，没有历史数据及经验可供参考，事故的发生和保险公司的赔付概率较低，这使得未投保的企业难以看到环境责任保险在其它已投保企业上的实质性作用。

实际上，上述环境责任保险遇冷的两方面原因都源于企业只关注保险产品的理赔功能，即在风险事故发生时进行赔偿的功能，而忽略保险在事故前以及事中和事后的防损减损功能。

环境责任保险的防损减损功能就是其环境保护的功能，这些功能主要体现在事故前、事故中以及事故后3个环节中。

事故前，在核保过程中，保险公司应对环境风险企业进行污染风险鉴定，考察引发污染事故的潜在因素。承保后，对企业提出针对性的意见及改良建议，降低突发性的环境损害事故发生的概率，减小发生环境事故的损害程度。对于保险责任为持续性、渐进性的保险产品，如承保企业正常排污造成环境事故的环境责任保险，保险公司在合同中会对企业的环境污染行为进行约束，如规定企业单位时间内的排污量，要求企业在排污前进行污水预处理等。

保险合同应对投保企业在事故发生时的减损止损措施进行事先约定。如海上石油管道破裂等因素造成漏油事故时，企业应及时采取措施对油污扩散进行控制，防止其造成进一步的污染与损害。企业若未能履行其减损止损义务，便得不到或者只能部分得到最终的保险赔偿。保险公司也会采取一系列方式激励投保企业的止损减损行为，如支付企业的作业费用，雇佣专业第三方协助企业进行止损减损作业等。

在事故发生后，保险公司会对企业进行全面的风险鉴定，提出改进措施。特别是针对发生事故的环节进行调整，并对事故的原因进行调查，了解其成因，

要建立快速反应机制，做到闻访即动，左右联动，果断处置，及时化解矛盾。要按照宜早不宜迟、宜管不宜推、宜导不宜激、宜散不宜聚的接访、劝访处置原则做好环境信访群众的稳控工作。要加强督察督办，推动群众合理诉求的妥善解决，切实维护人民群众的合法权益。

创新工作方法，要在思想稳控工作上上下功夫。坚持以群众满意为标准，是实现环境信访息诉息访的根本性措施。要牢固树立群众利益无小事的观念，与群众打成一片，融为一体，把群众维护环境权益的事情放在心上，带着感情去做工作。要深入做好思想政治工作，将尊重人、理解人、关心人与引导人、教育人、说服人结合起来，把政策讲清，把道理讲透。比如，对于一时赌气互不相让，对政策理解有所偏差而要求不够合理，或因一时贪心而诉求标准过高等问题，都可以通过耐心细致的思想工作得到有效解决。要区别情况，分类施策，加强法制宣传教育，对群众环境信访举报投诉活动加以正确规范和引导，确立群众依法维护环保权益、依法信访、文明信访的意识。做好思想稳控工作，从情、理、法角度做耐心说服教育工作，努力把环境信访稳控解决。

创新工作格局，要在齐抓共管局面上上下功夫。许多环境信访稳定问题涉及多部门、多单位，牵涉到多方的利益，涉及群体复杂。处理这类问题时，要综合运用经济、法律、行政、教育引导、民主协商、提供服务等多种手段化解矛盾纠纷，实现从环保部门孤军奋战向充分发挥各相关职能部门作用，形成齐抓共管工作格局的转变。实现各方参与，综合治理，切实改变目前大环境下环境矛盾突出，“环保部门着急干、其他部门一边看”的状况，以适应新形势新任务的需要。为此，环保部门受理群众来信来访，要敢于面对，敢于负责。各方协调，果断处理，及时化解，决不能推诿扯皮，敷衍塞责，拖而不办。

作者单位：江苏省仪征市环保局

建设项目为何迟迟难以验收？

◆李成钢

建设项目竣工环保验收是推进建设项目全过程监管的重要环节。在建设项目验收现场检查 and 执法督察工作中，经常能遇到建设项目难以通过竣工环保验收的情况。抛开部分项目因建设单位存在环保违法行为难以验收外，其余项目难以验收，与建设项目竣工环保验收工作中存在一些问题有一定关系。例如，某码头工程环评批复要求依托引堤、采用过水桥式连接，但实际上建设单位已按照海洋主管部门批复将引堤位置填海造地，直接导致环评批复不落实，难以验收。这样的案例在实际工作中不胜枚举。

建设项目验收工作主要问题

现有法律法规难以满足建设项目竣工环保验收工作需要。目前，建设项目竣工环境保护验收是否会随着环境管理体制的优化而被其他相应环境管理制度替代尚无定论。但随着国家行政审批制度改革的不深入，建设项目验收工作也随着环评审批权限调整、环评审批手续简化等措施的实施不断进行优化和调整。甚至，部分省份已经取消了新建项目试生产审批程序。这种程序上的简化显然提高了工作效率，符合当前的建设项目竣工环保验收工作的实际需要，但与正在实施的《环境保护部建设项目“三同时”监督检查和竣工环保验收管理规程（试行）》等规范性文件相冲突。究其原因，主要是现行的《环境影响评价法》、《建设项目竣工环境保护验收管理办法》等建设项目验收方面的法规

文件普遍立法时间早，难以体现新环保法执法理念，难以适应当前不断优化了的建设项目竣工环保验收工作的实际需要。

缺乏统一的建设项目变更衡量尺度，导致建设项目验收标准不一致。项目环评审批后，建设单位在建设过程中，经常因市场变化、企业战略调整等原因，对项目生产规模、生产工艺和污染防治设施等进行变更。由于缺少统一、客观的衡量尺度，项目变更是否作为重大变更，是否需要办理变更环评手续，往往仅由少数环评管理人员认定，不仅科学也难以让建设单位信服。建设项目变更衡量尺度的不统一直接导致建设项目验收标准难以统一，甚至两个一模一样的建设项目因为建设地点不同、环评审批及验收负责人员不同，就会出现截然相反的验收结果。

技术支撑力量薄弱，难以满足验收工作需要。一是环境监测部门受编制、能力等限制难以满足验收监测工作需要。各级监测站由于均有固定的监测计划和任务，难以将临时委托的验收监测排入工作计划之中。这直接导致在一些地方，验收监测一拖再拖，时间过长。二是缺少奖惩制度导致监测人员积极性不高。由于受委托监测费用直接进入财政，未能用于提高监测人员待遇或监测站监测能力建设，每年完成建设项目验收监测的个数、质量与监测站工作人员收入、待遇等完全脱钩，导致环境监测人员对于验收监测工作积极性不高。三是对《验收监测报告》质量缺乏统一管理机制。作为验收工作的重要技术支撑文

件，不同的《验收监测报告》质量差别较大。部分建设项目验收监测报告存在监测内容不全面、建设情况描述失实等问题，严重影响了建设项目验收工作的开展。

环评批复内容过多过细，难以落实，导致建设项目验收难。一是环评及批复要求的污染防治措施等难以落实。建设项目环评工作领域长期存在重审批、轻验收的思想，导致建设单位为拿到环评批复文件从不考虑污染防治措施是否能够落实。所以经常出现环评批复污染防治措施的技术可达性极差，难以落实，影响建设项目验收。二是环评报告中包含大量非环保部门管理的内容。目前，环评中包括大量由其他政府部门负责管理的内容，例如产业政策、应急设施、水土保持、卫生防护距离等，分别由经委、安监部门、林业、水利和卫生等政府部门管理。建设项目往往因未能达到其他行政管理部门要求而无法通过环保验收。

政府部门多方干预，难以保证建设项目验收工作正常开展。一些地方环保部门往往迫于重重压力，对部分尚不具备验收条件的建设项目进行环保验收。例如：某污水处理厂按照一级A标准进行建设。地方政府为完成年度污染减排目标任务、进行工程决算等原因要求进行工程环保验收。地方环保部门在这一项目尚不具备验收条件的情况下，迫于当地政府的重重压力，不得不偷换部分验收、阶段性验收等概念，以一级B标准对其进行验收。

建设项目验收工作建议

基于在建设项目验收现场检查和

维护新闻传播公信力

严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话
010—67112039