

我国政策环境评价模式与框架初探

李天威 耿海清

(环境保护部环境工程评估中心,北京 100012)

摘要: 我国政策环境评价的目标可设定为促进环境公平、凝聚社会共识、健全决策机制和提升环保意识。根据上述目标,在政策问题界定、政策目标确立、政策方案设计、政策方案比选、政策方案确定、政策方案执行和政策事后评估等政策过程的不同阶段,分别提出了政策环评应该发挥的主要作用。其中,在政策方案比选阶段,政策环评应重点做好环境风险评估和制度评估两方面的工作。与此相对应,在评价框架中,应把环境风险预警和制度保障评估作为主要着力点,前者主要包括生态风险和人体健康风险,后者包括制度风险和政策风险等。

关键词: 政策环境评价; 目标; 预警; 保障

DOI: 10.14068/j. ceia. 2016. 05. 001

中图分类号: X828 文献标识码: A 文章编号: 2095-6444(2016)05-0001-04

政策环境评价(以下简称政策环评)是战略环评在政策层次上的应用,或者说是以政策为对象的战略环评。1998年《环评法》最初起草时,当时的草案就包含了政策环评条款,但最终以“规定过于原则、缺乏可操作性,没有成熟的经验可资借鉴,立法条件尚不成熟”等为由被删除。如今,我国的资源环境约束更加突出,社会公众对于决策科学化、民主化的要求也越来越高,开展政策环评的条件已经基本成熟。2014年新修订的《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”。《环保法》的法条中虽然没有出现“政策环评”字样,但实际上是为政策环评打开了窗口。然而,政策环评在国际上没有公认模式,在我国缺乏实践经验和理论研究^[1]。因此,无论从完善战略环评体系还是健全决策机制的角度看,今后都应把政策环评的模式和框架研究作为重点内容之一。

1 我国政策环评的目标

科学设置我国政策环评所要追求的主要目标,对

于确定评价模式和评价程序具有重要作用。具体而言,应重点突出以下几个方面的诉求。

1.1 提升环境公平

对于规划和计划而言,技术可行性与经济可行性是主要考虑因素。对于政策,则首先需要考虑政策的正当性问题。据此,政策环评需要首先解决价值层面的问题,即判断拟议决策是否符合公平和正义原则,具体包括国家之间、区域之间、代际之间、群体之间、种族之间的环境公平。同时,政策环评也应考虑环境伦理问题,恰当处理人与自然的关系,实现人与自然的和谐共生。

1.2 增进社会共识

政策的实施离不开政策客体的理解,因此无论是支持者还是反对者,都需要给出充足的理由,而政策环评恰恰是一个理想的平台。通过政策环评过程中各类利益主体之间的广泛讨论,可以最大程度地缩小分歧,达成共识,形成有利于政策实施的统一战线和舆论力量。当然,如果通过政策环评能够争取到其他力量的支持,则比环保部门单方面自上而下地推动更为有效和持久。

1.3 完善决策机制

我国在决策过程中的精英主义色彩浓厚,决策过程透明度不高,在决策程序上缺乏纠错机制。通过政策环评,可对政策所依存的制度、体制、政策执行者的能力、所能获取的政策资源等进行全面辨析,建立起统筹社会、经济、环境的综合决策机制及其法律体系。特别是在我国政策评估机制不健全的情形下开展第三方政策环评,对健全决策机制更是具有特别重要的现实意义。

收稿日期: 2016-06-03

基金项目: 环境保护部重大经济政策环境评价财政专项(2110203)

作者简介: 李天威(1971—),男,吉林辉南人,研究员,博士,主要从事环境影响评价政策、理论与方法研究, E-mail: li.tianwei@mep.gov.cn

通讯作者: 耿海清(1974—),男,内蒙古乌兰察布市人,研究员,博士,主要从事战略环境评价研究, E-mail: davisghq@sina.com

1.4 提高环保意识

尽管政策环评可以贯穿整个政策生命周期,但不可以对于政策环评的作用给予过高期望。然而,通过政策环评中的公众参与,可使社会公众认识到政策隐藏的资源环境风险,以及政策环评对于促进社会经济与环境协调发展的巨大作用,提升社会公众的环保意识。同时,通过公众参与,可促使决策部门提升环境因素在决策考量中的地位,从而起到从决策源头防范环境风险的作用。

2 政策环评在政策过程中的作用

政策环评作为战略环评的高级形态,应该把自身追求的目标贯彻到政策制定的每一个环节,与政策制定、执行、评估等过程充分融合,如此才能最大程度地发挥效用。一般而言,政策过程大致包括问题界定、目标确立、方案设计、方案比选、方案确定、政策执行、政策评估、政策调整等几个阶段^[2-4]。我国迄今尚未建立起基于完全理性决策模式的决策程序,政策制定、执行、评估过程的各个环节都可能受到内外部因素的干扰而偏离科学决策的路径。因此,政策环评也应围绕以上环节开展。

2.1 政策问题界定阶段

这一阶段政策分析的主要任务是界定政策问题的性质、程度、范围等关键问题,对政策问题进行客观描述,并找出背后的原因。相应地,该阶段政策环评的主要任务在于识别出与政策问题相关联的重大资源环境问题,对其现状进行详细描述,分析其性质、范围、程度及背后的原因。在此基础上,通过利益相关方分析、社会调查等方式,筛选出社会公众最为关心的资源环境问题,并对其进行排序,为下阶段进行政策方案设计提供指导。

2.2 政策目标确立阶段

这一阶段政策分析的主要任务是根据政策问题制定将来期望达成的目标,或者说明确政策实施后希望达到的效果。政策目标一般包括定性目标和定量目标两类,可能清晰也可能模糊,政策目标之间可能协调也可能冲突。当政策目标中明确包含发展速度、规模或产业布局、基础设施建设等指标时,必然会带来显著的资源环境影响。为防止政策目标不当导致重大资源环境问题,该阶段政策环评的主要任务是提出适当的环境目标供政策制定人员参考。

2.3 政策方案设计阶段

这一阶段政策分析的主要任务是根据政策目标提出可供下阶段比选的多套方案。具体而言,应包括两个步骤:首先是充分发挥决策者、政策制定者及公众的聪明才智和想象力,从不同角度、不同诉求出发提出多个轮廓设想;然后,剔除明显不可行的方案,对备选方案进行进一步的细部设计。该阶段政策环评应充分发挥决策参谋作用,一是要从专业角度为政策方案设计提供必要的资源环境信息;二是要提出环境基线,即政策实施的环境底线,包括原则、标准等;三是与政策方案设计者一同进行方案设计。

2.4 政策方案比选阶段

政策分析在这一阶段的主要任务是从社会、经济、环境等多个维度全面评估各个备选方案的优劣,以便从优中择优,最终选出成本最小、效果最好的政策方案。对于政策方案的比选,政策环评应着重从环境风险和制度保障两方面入手。

(1) 风险评估。对于决策环境风险产生的原因,主要涉及两个方面:一是政策方案本身隐含的环境风险,如我国的城镇化政策、西部大开发政策、海洋开发政策等均涉及重大开发活动,必然会对资源环境造成显著影响;二是政策环境变化引致的资源环境风险,包括政治、经济、自然及国际环境等。对于环境风险,应重点评估两个方面,一方面是中长期生态风险,主要是政策实施是否会导致生态系统结构和功能的损失,生态系统内物种的突变,植被演替过程的中断或改变,生物多样性的减少等;另一方面是人体健康风险,主要是把污染物与人体健康联系起来,预测污染物对人体健康产生有害影响的可能性,包括致癌风险评估、致畸风险评估、化学品健康风险评估、发育毒物健康风险评估和生殖环境影响评估等。

(2) 制度评估。政策的执行效果与其依存的体制、机制、机构等制度问题密切相关,因此需要评估拟议政策依存的制度环境,分析政策执行在制度层面的有利和不利因素,以及阻力、困难等。具体而言,应重点关注以下3个方面:一是针对政策执行可能带来的资源环境问题,现有的体制、机制、法律有无有效的防控手段;二是利益相关者与政策的关系,如政策的目标群体是否配合、政策执行机构是否完备等,分析利益相关者的哪些行为可能导致重大资源环境问题;三是执行政策所需要的资源是否充足,如果缺乏足够的

资源,政策执行不力也容易导致重大资源环境问题。

2.5 政策方案确定阶段

经过对各项政策方案的社会、经济、环境等影响进行全面评估后,最终会确定一个最优的政策方案。该阶段政策环评的任务是针对最终选定的政策方案,提出预防和减缓不良环境影响的建议,尽量减小政策实施带来的负面环境影响。优化建议应符合以下要求:一是要有利于防范决策环境风险;二是要有利于减少政策实施的资源环境代价;三是要符合国家环境保护大政方针。

2.6 政策方案执行阶段

在这一阶段,政策将由设想变为现实,产生实质性的社会、经济和环境的影响。其中,政策执行者的作用至关重要,他们需要进一步细化政策,形成具有可操作性的行动方案,并使用相应政策资源推进政策实施。对于政策环评来说,主要有两项工作:一是推动环境问题的主流化,即通过广泛的宣传教育、公众参与、能力建设等活动,使利益相关者充分认识到政策执行过程中可能出现的环境问题,使其能够对环境问题发挥监测、预防和治理的作用;二是跟踪监测政策实施可能产生的环境影响,对政策执行的资源环境后果进行监测,以便及时发现问题,提升管理效能,减小环境代价。

2.7 政策(事后)评估阶段

该阶段的主要任务是对比当初的政策目标与实际效果,对政策的成败得失进行全面总结,以决定是否终止政策或调整政策。对于政策环评而言,应将政策环境影响跟踪评价的内容系统化,将政策实施实际产生的资源环境影响与当初的预测结论进行对比,对二者之间的差距进行分析,找出原因,为下一轮政策的制定提出环境保护政策建议。如果政策实施后造成了超出当初设想的重大资源环境问题,也可以提出终止政策的建议。

政策的制定实施是一个连续不断的过程,涵盖整个政策周期,因此政策环评也应贯穿于政策过程的各个阶段,与政策制定实施的过程充分融合,并在每一阶段都能切实发挥决策辅助作用。政策环评在政策过程中的主要作用如图 1 所示。

3 基于“预警+保障”的政策环评框架

根据政策环评与政策过程的关系,政策环评应聚焦重大环境问题和制度问题,对政策制定和实施发挥

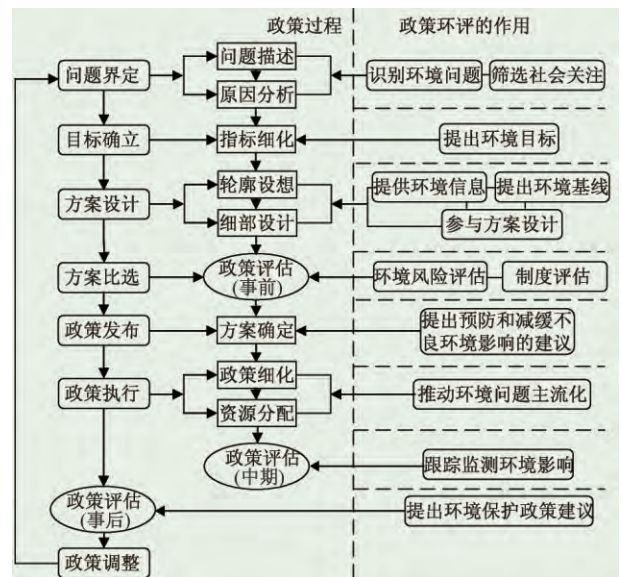


图 1 政策环评在政策过程中的主要作用

Fig. 1 The main function of Policy SEA in policy process

预警和保障两方面的关键作用。从评价程序上来说,首先应在文献查阅、相关方对话及现场调查的基础上,界定和分析与拟议政策相关联的环境问题,同时要识别拟议政策可能带来的环境影响。在对现状问题和可能产生的新问题进行全面分析对比的基础上,可确定出针对拟议政策开展环境评价的优先领域。

针对需要重点评价的优先领域,首先应根据政策内容构建相应的评价指标体系,进而重点从环境风险预警和制度保障评估两个方面开展工作。就环境风险预警而言,应重点预测和分析拟议政策实施可能导致的中长期生态风险,以及因环境污染或突发环境事件等原因而可能对人体健康存在的风险。具体包括风险源、影响途径、影响性质、影响程度、影响范围和最终后果等,提出防范重大环境风险的对策建议,为政策方案选择和优化提供预警。就制度保障评估而言,应主要分析两个方面的内容:一是政策缺陷,包括政策实施是否具有适当的配套机制,政策执行者和政策目标群体对政策的态度、政策逻辑是否合理等;二是制度缺陷,主要从法律、体制、能力和政策资源等方面分析现有制度对实施拟议政策的保障、支撑能力。对于不利于可持续发展的制度因素,提出完善和优化建议。在以上分析的基础上,可综合论证拟议政策方案的合理性,制订环境可行的政策方案。针对环境可行的政策方案,可进一步提出预防和减缓不良环境影响的政策优化建议。

最后,应着力推动环境问题主流化,具体途径主要有两个:一是信息公开和成果宣传,使社会公众了解政策环评过程及其成果,获得公众的理解和支持;二是政策制定和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。在政策执行过程中,还应加强监测,及时发现非预期不良影响,提出改进建议供政策制定部门和执行部门参考。最后在政策周期结束后,形成系统的政策环境影响跟踪评价报告,供决策者制定下一轮政策时参考。我国政策环评的基本程序如图 2 所示。

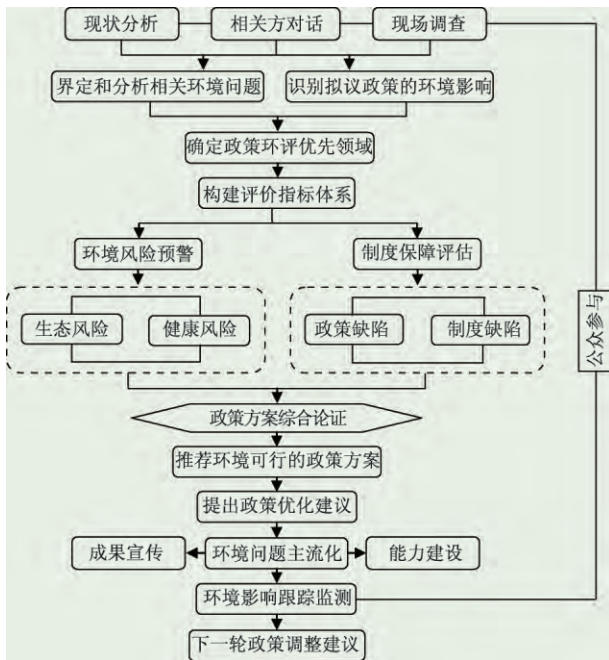


图 2 基于“预警 + 保障”的政策环境评价框架

Fig. 2 The Policy SEA framework based on early warning & guarantee

4 结语

不同国家对“政策”的理解不同,决策形式和程序也各不相同,再加上制定政策需要考虑的因素较多,因而政策环评尚未在国际上形成公认的模式。

目前,尽管联合国环境规划署、世界银行、欧盟等组织进行了一些研究性探索,美国、英国、荷兰等国家也开展了一些相关工作^[5-7],但其评价模式均难以直接用于指导我国的政策环评实践。我国需要根据自身的决策体制和环境保护工作要求,建立适合自身国情的政策环境评价模式和评价程序,今后应进一步加强这方面的工作。

参考文献 (References):

[1] Chaker A, El-Fadl K, Chamas L, et al. A review of strategic environmental assessment in 12 selected countries [J]. Environmental Impact Assessment Review, 2006, 26(1): 15-56.

[2] 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 131-161.

[3] 谢明. 公共政策分析概论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2011: 96-106.

[4] Joseph Steward Jr., David M Hedge, James P Lester. Introduction to Public Policy: An Evolutionary Approach [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2011: 97-102.

[5] 吴玉萍, 胡涛, 毛显强, 等. 贸易政策环境影响评价方法论初探 [J]. 环境与可持续发展, 2011, 36(3): 35-40.

[6] 鞠美庭, 朱坦. 国际战略环评实践追踪及中国对规划实施环境影响评价的管理程序和技术路线探讨 [J]. 重庆环境科学, 2003, 25(11): 124-127.

[7] 马蔚纯, 林健枝, 陈立民, 等. 战略环境评价 (SEA) 及其研究进展 [J]. 环境科学, 2000, 21(5): 107-112.

Study on the Mode and Framework of Policy SEA in China

LI Tian-wei, GENG Hai-qing

(Appraisal Center for Environment & Engineering, Ministry of Environmental Protection, Beijing 100012, China)

Abstract: The targets of China’s Policy SEA may be set as to promote environmental justice, integrate consensus, improve decision making mechanism and raise environmental awareness. For different stages of policy process, such as problem identification, target setting, scheme design, scheme comparison, scheme determination and policy evaluation, the functions of Policy SEA had been brought forward in this paper. In the stage of scheme comparison, Policy SEA should focus on the assessments of environmental risk and regime. Correspondingly, more attention should be put on the early warning of environmental risk and the evaluation of institutional guarantee during the Policy SEA framework. The issues of the former mainly include ecological risk and human health risk, while the latter includes institutional risk and policy risk.

Key words: Policy SEA; goal; warning; guarantee