

我国政策环评的学科定位及关键问题探讨

Discipline Position and Key Issues of Policy EIA in China

摘要 我国开展政策环评对于提升国家治理体系和治理能力现代化水平,健全源头预防生态环境管理体系,加强相关学科建设等均具有重要意义。从学科定位来看,政策环评应属于政策科学中政策分析环节的专题评估,但其理论方法研究应主要依托环境科学来推进。从工作定位来看,政策环评应纳入政策事前评估程序,依靠政策制定部门来实施,但生态环境管理部门可为其提供必要的技术支持。为了推进政策环评工作,应进一步夯实其法律法规基础,建立适合我国国情的政策环评模式,健全政策环评技术方法体系,明确政策环评组织实施机制,同时充分重视社会公众参与的作用与意义。

关键词 政策环评;学科定位;关键问题

■文/耿海清

我国2014年新修订的《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)为政策环评工作提供了一定法律依据,并在社会上引发了一轮关于政策环评的研究和讨论热潮。然而,由于各级政策制定部门对政策环评的认可度和接受度不高、政策环评理论方法不完善、政策环评实践经验不足等原因,我国将政策环评纳入决策程序仍然存在较大困难。但是从长远来看,随着国家治理体系和治理能力现代化进程推进,政策环评终将成为我国政策制定工作中的重要环节。

政策环评的概念

我国环保工作者讨论的政策环评,是指在政策制定过程中同步开展,对政策实施后可能造成的重大生态、环境和资源影响进行的预测性评估(评价),目的是从决策源头预防环境风险,减轻不良影响。尽管大家对政策环评的内涵和功能基本没有歧义,但相关政府文件和学术文章中对其使用的称谓却并不统一,分别有政策环境影响评估、政策环境影

响评价、政策环境评价、政策战略环境评价、政策环境影响论证等。2020年,生态环境部发布的《经济、技术政策生态环境影响分析技术指南(试行)》又将其称作政策生态环境影响分析。该项工作没有一个明确、固定的称谓,事实上对于管理工作是非常不利的。由于用词不统一,本文只将其笼统称为“政策环评”。自20世纪90年代中期以来,党中央、国务院多次发文要求对重大政策开展政策环评工作。

开展政策环评的必要性

国家治理体系和治理能力现代化的需要

党的十八届三中全会把国家治理体系和治理能力现代化作为我国政治体制改革目标,其中决策科学化、民主化是核心要义^[1-2]。开展政策环评,可以在政策制定早期阶段纳入生态文明建设要求,从生态环境保护角度优化政策方案,提前规避生态环境风险,因而是决策科学化的重要抓手。同时,借助政策环评这一机制,可以充分发挥专家学者、社会公众和

相关社会组织的作用,调动各方力量共同参与政府决策,助力提升决策民主化水平^[3]。

健全源头预防生态环境保护体系的需要

健全源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的生态环境保护体系,是我国生态文明建设的重要内容。环境影响评价制度作为一项重要的源头预防制度,目前尚未将所有政策纳入评价范围,因而源头预防作用有限。同时,随着“放管服”改革深入,我国建设项目环评程序已经大大简化,审批权限大量下放。在减少市场微观主体审批事项的同时,我国客观上也需要通过制度建设来保障重大政策的制定更加科学合理,从而有效对冲因地方环保力量不足等因素造成的负面影响。

健全政策科学和环境科学学科体系的需要

从国外经验来看,政策环评参与政策制定的途径主要有两种,一种是纳入政策分析(评估)程序,另一种是纳入环境影响评价制度。前者属于政策科学范畴,后者属于环境科

*基金项目:生态环境部重大经济技术政策生态环境影响分析试点(2110203)

目前我国将政策环评纳入决策程序仍然存在较大困难，但随着国家治理体系和治理能力现代化进程推进，政策环评终将成为我国政策制定工作中的重要环节。

学的研究内容。我国对于政策事前评估尚没有相应的制度安排，环境影响评价制度也没有把公共政策作为评价对象^[4]。受此影响，无论是政策科学还是环境科学均对政策环评理论方法缺乏系统、深入的研究。开展政策环评，可以促进相关学科发展和完善，尽快与国际接轨。

政策环评的学科定位探讨

政策环评在政策科学中的定位

政策科学的学科特点。政策科学是一门研究如何解决社会问题，提高政策制定与执行质量的科学。政策科学发展成熟大体是在20世纪70年代，美国学者拉斯维尔、林德布洛姆等在其中发挥了决定性作用。政策科学的研究对象是整个政策过程或政策生命周期，包括政策问题分析、政策议程设立、政策制定、政策执行、政策评估、政策调整、政策终结等多个环节^[5-6]。其中政策制定阶段的研究工作也称政策分析（有时也将政策科学称作政策分析，涵盖整个政策过程），其关注的核心问题是政策方案的形成、比选和优化。在实际工作中，政策分析基本等同于事前开展的政策评估或政策评价，是决策科学化和民主化的重要实现方式。在我国的学科分类中，政策科学所属一级学科是公共管理，二级学科是行政管理。

政策分析的研究内容。由于政策科学起源于美国，因此其理论方法主要适用于西方国家的政治体制和决策模式。自20世纪60年代以来，西方学者陆续提出了多个政策分析理论模

型，如完全理性决策模式、渐进式决策模式、混合扫描决策模式等。在实际工作中，其政策分析一般基于完全理性决策模式，首先针对政策问题制定政策目标，进而提出若干可以达致目标的方案，随后评估每个方案实施后可能造成的影响并确定一个最优方案。西方早期的政策分析重视实证分析或技术分析，但近年来对价值分析的重视程度不断提升^[7]。20世纪80年代初，西方的政策科学理论开始传入我国，到90年代很多大学都设立了政策分析课程。然而，我国的政策分析理论方法基本上都来自西方国家，特别是美国，基于自身国情的研究严重不足。

政策环评在政策分析中的定位。

在实际工作中，国际上并没有统一的政策分析或政策事前评估范式。经合组织国家从20世纪60年代起就开始实施的规制影响评估（Regulatory Impact Analysis）、欧盟21世纪初建立的影响评估（Impact Assessment）具有一定代表性。此外，一些国家如美国、日本、法国等也根据自身决策需要建立了政策事前评估制度^[4]。这些国际组织、国家或地区的政策分析具有以下特点：一是把多方案比选作为工作主体，二是重视成本—收益分析，三是有广泛深入的公众参与，四是工作过程公开透明。在影响评估方面，一般包括社会影响、经济影响、环境影响三个方面。因此，从政策科学的角度来看，政策环评属于政策分析环节的一个专题评估或专题分析。对于我国而言，

由于缺乏规范的政策事前评估制度，政策环评还没有纳入决策程序。

政策环评在环境科学中的定位

环境科学的学科性质。环境科学是一门研究人类活动与自然环境之间关系的学科，目的是协调经济社会发展与生态环境保护之间的关系，推进可持续发展。环境科学的出现与20世纪五六十年代西方国家大量爆发环境公害事件有直接关系，因此其作为一门学科的形成时间大约在20世纪70年代。环境科学在我国属于一级学科环境科学与工程下面的二级学科，研究方向包括生态学、环境化学、环境监测、环境经济、环境管理等，在内容上侧重理论研究，在实践中侧重管理和评价。环境影响评价属于环境科学中的一个研究方向，主要是对一些决策实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施，从源头上防治环境问题。

环境影响评价的研究内容。环境影响评价的概念最早出现于1964年在加拿大举行的国际环境质量评价会议上，当时只是指一种方法或技术手段。直到1969年美国出台《国家环境政策法》，环境影响评价才正式成为一项制度登上历史舞台。最初的环境影响评价对象仅限于建设项目。大约从20世纪80年代中后期开始，国际上出现了针对更高层次决策的环境影响评价，一般将其统称为战略环境影响评价^[8-9]。在实践中，无论是战略环评还是建设项目环评都会针对拟议决策提出多个备选方案，分别预测其实施后可能造成的生态和资源环境影响。对于影响预测的内容，既包括对生态系统、大气环境、水环境、土壤环境等环境要素的影响，也包括对各类保护地、珍稀濒危物种等敏感目标

的影响。

政策环评在环评中的定位。国际上一般将战略环评的对象自下而上概括为计划、规划和政策三类，其中针对政策的战略环评就是政策环评。由于政策制定需要考虑的因素较多，并且具有一定政治敏感性，因此国外对政策环评的开展普遍持谨慎态度。如果从环境影响评价的角度审视，国际上的政策环评实践并不多。例如，尽管从法律上讲美国的环境影响评价对象包含政策，但在实践中也主要是针对规划、计划和建设项目开展环评；欧盟的战略环评也主要是在规划和计划层面。世界银行虽然提出以制度评价为核心的战略环评模式，并将其称为政策环评，但严格来说并不属于真正意义上的政策环评。在我国，自20世纪90年代中期以来，中央出台多个文件要求对重大决策开展环境影响论证，但迄今并未明确提出要开展政策环评。

政策环评的学科属性与工作定位探讨

政策环评的学科属性

从学科地位来讲，政策科学迄今仍是二级学科行政管理下面的一个研究方向，并未发展成为一个独立学科，这在某种程度上也是其学科定位模糊、理论方法创新不足、学科分化程度低的重要原因。相较而言，环境科学则早已是我国的二级学科，无论理论方法研究、学科分化还是实践都更加充分。环境影响评价尽管是环境科学下面的一个研究方向，但已经建立了较为完善的技术体系，制定了诸多技术规范，相关专业机构已发展到近万家，相关从业人员数量庞大。此外，由于政策科学只有与具体问题或具体领域结合才有现实意义，因此

政策科学的本土化工作更多需要借助其他学科实现。从这个意义上讲，政策环评属于政策科学在环境科学领域的分支。综上所述，今后我国政策环评的研究工作更多需要依托环境科学来推进，而目前的实际情况也基本如此。

政策环评的工作定位

对于政策环评的工作要求，目前的法规依据主要有两个。一个是2014年新修订的《环境保护法》，其中第十四条规定“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”。另一个是2019年国务院颁布的《重大行政决策程序暂行条例》，提出“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”。由于后者的要求更加明确，并且从国际上来看

政策环评一般均纳入政策分析开展，即同时对政策实施的社会、经济和环境的影响进行分析预测^[10]。因此，下一阶段我国的政策环评工作也应纳入政策事前评估统一实施，但相关理论方法研究应主要依托环境科学来实现（见图1）。

我国政策环评的工作重点

夯实法律法规基础

尽管《重大行政决策程序暂行条例》已经明确要求在决策启动阶段对决策事项涉及的资源消耗、环境影响等成本，以及环境效益进行分析预测，但政策环评工作至今没有开展起来，其中一个重要原因就是法规基础仍然不实。为推进政策环评落地实施，我国应进一步夯实其法律基础。一是出台配套管理规定，明确政策事前评估相关内容，包括政策环评的工作定位、工作程序、工作重点、经费来源、质量审核等关键事项；二是将

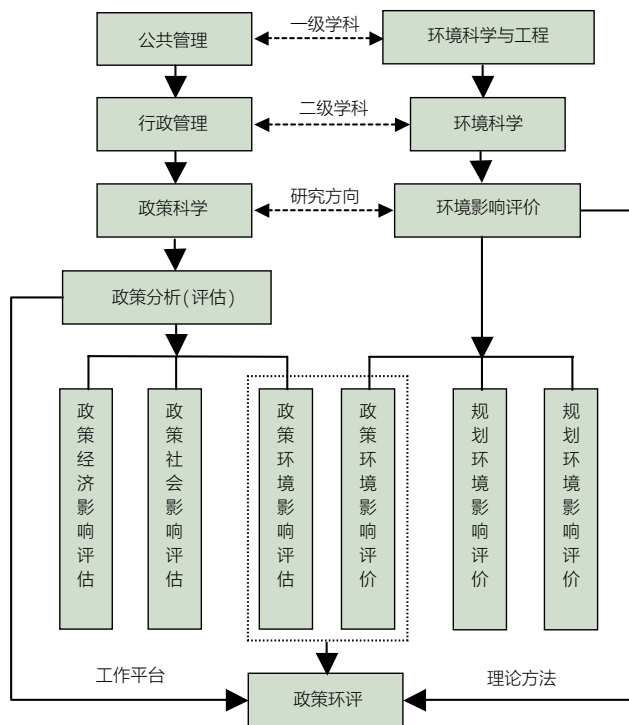


图1 政策环评所属学科与工作定位

政策环评纳入《中华人民共和国环境影响评价法》及各类资源环境保护相关法律法规；三是根据《重大行政决策程序暂行条例》的最新要求调整《环境保护法》的相关规定。

明确政策环评模式

由于我国的政治体制、决策模式和政策体系与西方国家明显不同，因此西方的决策模式和决策程序并不完全适用于我国。例如，西方的政策分析普遍基于完全理性决策模式，无论决策过程还是政策环评都是围绕多方案比选开展。同时，受价值观和市场经济思想影响，西方国家普遍把成本—收益作为方案比选的重要标准，并且在工作过程中会开展广泛的公众参与，因此其政策制定周期较长。我国的政策制定则更多倚重调查研究、征求意见等方式，对于政策方案的选择更多基于价值判断，对成本—收益重视不足，政策制定周期一般较短。基于以上差别，我国的政策环评模式不能照搬西方，必须建立适合自身国情的评估（评价）模式。

健全技术方法体系

由于政策与规划和计划相比在性质上存在较大差异，并且不同国家的政策缺乏可比性，国际上的政策环评实践与研究也呈现多样化特点。因此，我国应根据自己的政策特点和决策需求建立健全适合自身国情的技术方法体系。一是要针对不同类型的政策，分别从价值层面和技术层面建立政策环评指标体系，为具体工作提供指导；二是要提出针对不同类型政策环评的技术方法，特别是评估政策实施需要重点关注的长期影响、间接影响、累积影响、整体影响等方面内容的技术方法；三是基于政策环评的政治属性，提出适用的利益相关者分析和制度保障分析方法；四是根据我国

政策制定周期短的特点提出有效的快速（评估）评价技术方法。

建立组织实施机制

要推动政策环评从理论走向实践，并最终成为综合决策机制中的重要环节，必须要有明确可行的组织实施机制。一是对于哪些具体政策需要开展政策环评，需要建立一套科学、规范的筛选机制；二是政策环评作为政策评估中的专题评估，如何与其中的经济影响评估、社会影响评估等工作协同推进，以及相关团队如何配合等需要明确；三是工作过程中政策制定部门如何与生态环境保护、自然资源管理等部门配合，需要明确的部门分工和工作机制；四是从国际经验来看，为了保证工作质量，还需要建立针对政策评估或政策环评成果报告的质量审查机制，一般需要由独立的第三方来组织开展。

重视社会公众参与

从西方政策科学的发展趋势来看，总体上正在由早期偏重技术分析的实证主义范式向兼顾实证分析和价值分析的后实证主义研究范式演进，其中社会公众参与是价值分析的基础。我国国家总体治理体系和治理能力现代化以及环境治理体系和治理能力现代化都强调了“多元共治”的重要性。具体而言，就是“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与”。政策环评作为政策制定过程中的重要环节，必须根据这一总体要求做好社会公众参与工作，做好相应的制度和程序设计。政策环评可以吸纳各类利益主体共同参与政策制定，协同推进以“多元共治”为导向的国家治理体系改革进程。^①

参考文献

[1] 丁志刚, 李天云. 习近平关于国家治

理效能重要论述的科学内涵与当代价值[J]. 学习论坛, 2022(2): 12-20.

[2] 张贤明, 张力伟. 国家纵向治理体系现代化: 结构、过程与功能[J]. 政治学研究, 2021(6): 63-74, 176.

[3] 耿海清. 关于在重大行政决策事项中纳入环境考量的建议[J]. 环境保护, 2020, 48(9): 42-45.

[4] 耿海清. 决策中的环境考量: 制度与实践[M]. 北京: 中国环境出版社, 2017: 250-253.

[5] 陈振明. 公共政策分析导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2020: 55-75.

[6] 谢明. 公共政策分析[M]. 北京: 首都经济贸易大学出版社, 2018: 36-55.

[7] 何植民, 蓝玉娇, 郭娟娟. 西方公共政策评估: 演进、特点及启示[J]. 云南行政学院学报, 2021, 23(4): 161-172.

[8] THERIVEL R, GONZALEZ A. "Ripe for decision": Tiering in environmental assessment[J]. Environmental Impact Assessment Review, 2021, 87: 106-127.

[9] VICTOR D, AGAMUTHU P. Policy trends of strategic environmental assessment in Asia[J]. Environmental Science & Policy, 2014, 41(8): 63-76.

[10] DUDLEY S E. Milestones in the Evolution of the Administrative State[J]. Daedalus, 2021, 150(3): 33-48.

(作者系生态环境部环境工程评估中心研究员)