

经济技术政策生态环境影响评价模式探究

侯天民¹ 马园园¹ 李媛² 张明博²

(1. 青海省生态环境厅, 青海 810007; 2. 生态环境部环境发展中心, 北京 100029)

摘要: 2014年修订的《中华人民共和国环境保护法》第十四条为开展政策环评打开了新时代。为有效推动经济、技术政策生态环境影响评价工作, 本文在对国内外相关工作实践经验总结的基础上, 结合政策环境影响的特点, 探讨了应开展政策环评的政策类型, 提出了全程介入、重点突出、快捷有效的基本原则, 并探讨了基于“底线+引导”的评价模式, 以期对经济、技术政策生态环境影响评价工作提供参考。

关键词: 经济技术政策; 政策环评; 评价模式

Exploring Evaluation Methods for Environmental Assessment of Economic and Technological Policy

Abstract: Article 14 of the “Environmental Protection Law of the People’s Republic of China” implemented in 2014, opened a new era for Policy Strategic Environmental Assessment (PSEA). In order to address the environmental assessment of economic and technological policies effectively, this study summarized the relevant domestic and international working practice in combination with the characteristics of PSEA. The classes of policies that should be carried out for SEA have been discussed and the principles of whole-process intervention, focused highlighting and fast and effective response has been proposed. A “bottom line + guidance” evaluation method has been developed to inspire future work considering environmental assessment of economic and technological policy.

Keywords: Economic and Technological Policy; Policy Strategic Environmental Assessment; Assessment Mode

目前我国针对规划和建设项目的环境影响评价体系已日趋成熟和完善, 针对位于决策链条更前端的政策开展生态环境影响评价(以下简称政策环评), 可以更好的发挥源

头预防作用。2014年修订的《中华人民共和国环境保护法》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”，虽没有明确提出政策环评的概念，但为经济、技术政策开展环境影响评价打开了窗口^[1]。政策环评在国际上缺乏公认、成熟的模式，在我国也缺乏具体的技术方法和实践经验，本文在总结国内外相关研究和实践的基础上，对政策环评的开展范围、基本原则和评价模式等方面提出了相关建议。

1 国内外政策环评开展现状

1.1 国外政策环评特点

美国、欧盟、加拿大及世界银行等国家、地区和国际组织均开展过一些政策环评的实践工作^[2-4]。美国1969年的《国家环境政策法》提出，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开展环境影响评价；加拿大1990年制定的《关于对政策、规划和计划提案开展环境评价的内阁指令》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；欧盟2009年更新的《影响评价导则》提出所有政策决策均应基于合理的分析，并应有确切的数据支持。国外政策环境影响评价为我国提供了经验，主要有以下几个特点。

第一，政策环评的评价对象主要聚焦于国家的政府决策。如美国为“联邦机构所有可能产生重要环境影响的法规和重大行动”，加拿大为“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”。评价的类型主要分为两类：一类是以环境影响为核心的评价，主要代表为美国与加拿大，均提出了可能会导致重大环境影响的前提；二类是以制度为核心的评价，主要代表为世界银行等国际组织，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。

第二，在介入时机上均提倡早期介入。加拿大主张在刚形成拟议决策之时介入，通过在制定政策、计划和方案建议时解决潜在的环境问题，并规定需考虑潜在的累积环境影响，以确保利益相关者和公众在做出决策时已经适当考虑了环境因素；欧盟委员会也提倡尽早介入，通过环境影响评价系统帮助欧盟机构设计更好的政策和法规，贯穿整个立法过程以促进决策的明智性。

第三，在介入方式方面略有不同。美国是面向利益相关者征求意见以形成替代方案，公众参与始终贯穿其中。欧盟政策环评是通过不同政策替代方案的成本有效性与收益分析，以提高政策建议的质量，而政策环评的过程事实上就是政策的制定过程，在评价步骤中重视多个合理方案的对比与选择。

第四，高度重视公众参与。都比较重视通过书面征求、沟通协调等方式听取有关部门、专家和公众的意见，通过公众参与为利益相关方搭建讨论平台，促使利益相关方相互协商和妥协，在吸纳公众意见的同时，使决策的背景、必要性和决策逻辑被公众了解，为政策的执行过程提供便利和保障。

1.2 我国政策环评现状

在《环境保护法》修订实施后，2014—2019年，生态环境部组织开展了重大经济政策环境影响评价研究，初步形成了政策环评“预警+保障”的模型经验^[5]，通过开展重大资源、生态、环境影响评估，预警政策实施后可能引发的资源环境风险，分析现有环境管理制度对重大不利影响的防控能力，提出相关保障制度建设的建议。2021年，生态环境部印发《经济、技术政策生态环境影响分析技术指南（试行）》，明确了经济、技术政策的工作流程、政策分析、影响识别和分析、保障措施及制度等相关内容，并再次组织开展了相关试点工作。但目前试点工作多数未能早期介入政策制定的过程，事后评估对决策的影响力非常有限，同时存在政策多样性不足，和政策制定部门联动不够，公众参与和专家论证环节略显不足等问题。

2 政策环评相关问题与讨论

2.1 政策环评开展范围

目前，《环境保护法》就政策环评的开展范围仅概要性地提出“国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府组织制定的经济、技术政策”，这与国际上的开展范围基本一致，但指向性和指导性相对较弱，且缺乏对环境影响的界定。对此，建议在内容上，可将涉及新增大量污染物、改变区域生态结构或功能、资源和能源消耗较高的政策性文件列为优先对象；在时序上，可选择已颁布实施，对资源生态环境已产生较大影响的政策开展回顾性评价，在此基础上，总结经验教训，在指导后续政策实施或制定新的政策时进行参考；在体系上，不应仅仅局限于经济、技术政策，应将产业发展、投资、土地、贸易等可能引发生产结构、规模重大调整的政策纳入其中。

2.2 政策环评开展原则

政策的决策、制定实施和具体项目不同，一般都面临政治、经济、社会和生活等各类因素的叠加影响，不确定性较强，无法准确预测分析其生态环境影响。因此，政策环评可充分借鉴现有的环境影响评价思路，以资源环境承载力为基础，分析、判断政策的生态环境影响，针对影响提出政策的优化调整建议，提出减缓生态环境影响的对策和措

施，切实发挥源头预防的作用，但又不能机械、简单地搬用这些方法，建议坚持以下原则。

(1) 全程介入。政策环评作为评价和监控决策科学性、民主性的工具，应贯穿整个政策的生命周期。一是应在政策的决策初期介入，分析、预测政策实施可能带来的环境影响，在政策制定过程中系统地、有效地考虑环境问题。如失去早期介入的机会，在政策即将或已发布实施时，再从生态环境保护角度提出的一些优化调整建议，可能会导致工作被动，政策实施难度大、阻力多，也易引起政策制定部门的“抵触”。二是在政策执行过程中，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。

(2) 重点突出。政策环评应区别于规划环评和项目环评，重点关注规划和项目环评无法或有效解决的问题，聚焦政策所涉及的区域或产业定位、规模、布局、结构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、是否会导致生态系统结构和功能的损失、对生态安全的影响，以及与国家主要战略意图的协调性等关键内容。

(3) 快捷有效。政策一般是针对一定时空条件下的特定问题而制定，随着时空条件的变化，政策会失去效力。同时，政策目标的多元，实施环境的多变，政策实施过程中的每个环节都有可能产生偏差。上述因素表明政策具有不确定性和较强的时效性。因此，对政策的环境影响难以准确量化，其评价过程需要借鉴模糊数学思想，以定性和半定量评价为主，定量评价为辅，尽量采用快捷有效的方法，与政策制定实施的时效性相适应。

2.3 政策环评模式

基于国家、地方、行业的方针政策及区域生态、资源、环境特点，提出政策制定和执行过程中必须坚持的生态环境底线，根据政策的内容和特点，分析对生态、环境和资源产生的可能影响，提出相应的优化调整建议或执行过程的生态环境影响对策措施，建立“底线+引导”的评价模式。

(1) 坚持底线思维。政策在决策、制定和实施过程中，会面临各类因素的叠加影响，不确定性强，政策环评可不拘泥于政策的具体影响，而是从国家环境保护大政方针，政策上位的法律法规及相关要求，政策涉及区域的资源生态环境的结构、功能、承载力等要素和目前区域的“三线一单”（生态保护红线、资源利用上线、环境质量底线和生态环境准入清单）生态环境分区管控要求紧密衔接，提出政策实施的环境底线和原则，进而减少政策在生态环境方面的盲动性，避免社会资源浪费，减轻政策环评工作阻力。

(2) 发挥引导作用。政策环评的目标是指导政策制定部门将生态环境影响作为一项

考虑因素，介入政策的制定和实施过程中，而不是过分强调在政策决策中的主导地位，也不是“一票否决”“前置审批”等相关要求。政策环评应按照“谁制定谁负责”的原则，由政策制定部门在制定过程中主导开展，生态环境部门可在坚持环境保护底线的基础上，提出相应的优化调整建议或执行过程的生态环境影响对策措施，供政策制定部门参考，切实发挥咨询和引导作用。

2.4 典型案例

国家能源局和青海省人民政府于 2021 年 7 月联合印发《青海打造国家清洁能源产业高地行动方案（2021—2030 年）》（以下简称《方案》）。《方案》是深入贯彻落实习近平总书记“使青海成为国家重要的新型能源产业基地”和“打造国家清洁能源产业高地”重要指示精神的关键举措。

（1）政策基本情况。《方案》明确提出水电、光伏、风电、光热等新能源总装机由 2020 年的 8 226 万 kW 增加至 2030 年的 14 524 万 kW，总发电量由 2020 年的 948 亿 kW·h 增至 2030 年的 2 460 亿 kW·h，清洁能源发电量由 89.3% 升至 100%，存量煤电转调相机或紧急备用电源，实现煤电电量清零。同时，跨省外输电量由 2020 年的 273 亿 kW·h 增至 2030 年的 1 450 亿 kW·h。以“双主导”（能源生产清洁）主导、能源消费电能主导）推动“双脱钩”（能源发展与碳脱钩、经济发展与碳排放脱钩），为服务全国碳达峰、碳中和目标作出青海贡献。

（2）政策环境影响识别与分析。《方案》提出对煤电等进行替代，清洁能源发电占比和外送电比例大幅提升，具有显著的减污降碳作用及巨大的环境效益，可促进区域经济社会绿色低碳转型。但青海省生态环境敏感，是国家生态保护与建设的战略要地、国家乃至全球重要的水源地和生态屏障、高原生物多样性基因资源的宝库，生态保护红线和一般生态空间占全省土地面积的 71.44%。《方案》提出深度挖掘黄河上游水电开发潜力，不同程度地存在侵占生态空间、切割生境、隔断河流廊道系统的连通性等问题；提出的“打造国家级光伏发电和风电基地，推进光热发电多元布局、壮大新能源发电成套设备”中，光伏、风电属于低密度能源，开发建设国家级光伏发电和风电基地，对区域的生态空间将产生较大压力，新能源配套上游（构建锂电池产业链—锂矿开采等）、相关设备制造（退役风机、报废光伏电池板、废旧锂电池回收产业链）、回收产业中固体废物的处理处置及外输电力通道建设等对区域的生态环境、大气、水、土壤等均产生一定的生态环境影响。

（3）政策环境影响评价。按照“底线+引导”的评价模式，结合《方案》的生态环境影响分析探究，在《方案》实施过程中应严守“底线”，坚持“生态优先、绿色发展”基本原则，根据国家新能源发展政策、区域“三线一单”生态环境分区管控和黄河流域

高质量发展等相关要求提出《方案》实施中必须严守的生态红线和环境质量底线。同时,《方案》需加强生态环境的引导措施,从强化生态环境准入、严格规划环评制度、加强行业环境管理、强化生态环境监管、推动信息公开等方面引导新能源及配套行业集聚、绿色高质量发展,并在《方案》实施过程中,加强实施跟踪,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。

3 讨 论

虽然不同国家和国际组织对政策环评工作进行一些探索,我国也开展了一些具体实践,形成了一些经验,但目前政策环评仍处于试点和待推广阶段。在当前阶段,建议生态环境主管部门联合政策制定部门组织开展更多试点工作,以发挥其示范效应,同时为后续相关规范、指南和导则出台奠定基础。

参考文献

- [1] 李天威,耿海清.我国政策环境影响评价模式与框架初探[J].环境影响评价,2016,38(5):1-4.
- [2] 李樱.论我国政策环境影响评价制度的构建[J].福建法学,2020,2:21-28.
- [3] 耿海清,李天威,徐鹤.我国开展政策环评的必要性及其基本框架研究[J].中国环境管理,2019,6:23-27.
- [4] 向小林.论我国政策环评的制度构建[D].武汉:华中科技大学,2015.
- [5] 李天威.政策环境影响评价理论与方法研究[M].北京:中国环境出版社,2017.