

浅谈我国开展产业政策环评的关键问题及对策建议

蒋文明¹ 寇思勇¹ 翟文献² 王家强¹ 宋志远¹

(1. 河北省众联能源环保科技有限公司, 石家庄 050051;

2. 河北省生态环境厅, 石家庄 050051)

摘 要: 产业政策环评是战略环评在产业政策层面的应用, 是我国现行环评体系中继项目环评和规划环评之后下一阶段的重点评价领域, 现实意义十分重大。本文总结了国内产业政策环评开展现状和存在的不足, 重点针对产业政策环评开展过程中的关键问题进行了探讨, 并提出了下一步工作对策建议。

关键词: 产业政策环评; 关键问题; 对策建议

Key Problems and Countermeasures of Environmental Impact Assessment of Industrial Policy in China

Abstract: Industrial policy EIA is the application of strategic EIA at the level of industrial policy, and is the key evaluation field in the next stage after project EIA and planning EIA of China's current EIA system, which has great practical significance. This paper summarizes the current situation and shortcomings of domestic industrial policy EIA, focuses on the key issues in the process of industrial policy EIA, and puts forward countermeasures and suggestions for the next step.

Keywords: Industrial policy EIA; Key issue; Suggestions

战略环评是指对拟议的计划、规划、政策乃至立法等高层次决策开展环境影响评价的过程或行为^[1], 产业政策环评是战略环评在产业政策层面的应用, 也是政策环评的重要评价领域。按照我国环评体系分类, 完整的环评体系自下而上主要包括项目环评、规划环评和政策环评。从决策链来说, 当前处于决策链末端的项目环评和决策链中端的规划环评早已明确纳入《环境影响评价法》中, 成为目前我国环评体系的中流砥柱, 而处于决策链源头的政策环评, 由于通常涉及的决策问题较敏感, 至今未被正式纳入立法体

作者简介: 蒋文明 (1987—), 男, 中级工程师, 硕士研究生, 主要从事环境影响评价及污染防治技术研究等工作。
E-mail: 905655476@qq.com。

系中，未能成为政策环评在法律层面的有力武器。

产业政策由于研究角度不同，目前尚无统一定义，一般性理解是指政府为实现经济和社会目标而对产业形成和发展进行干预的各类政策总和，在调整产业结构、优化资源配置和弥补市场缺陷等方面发挥着重要作用。从实践上看，产业政策主要分为选择性产业政策和功能性产业政策两类^[2]，两者的主要区别在于前者是政府发挥主导作用，而后者则由市场主导。本次探讨的产业政策环评对象为选择性产业政策，在我国行政决策体系中对应的是各类行政主体制定的行政法规、规章和规范性文件，与项目环评和规划环评相比，政策层面的决策失误可能导致的环境影响远大于项目环评和规划环评，因此及时开展产业政策环评具有重大现实意义。

1 国内产业政策环评开展现状

国内对于产业政策环评的关注和研究最早可追溯到 20 世纪 90 年代，以美国、欧盟、加拿大等西方发达国家和地区为代表的战略环评实践，但在向国内引入的过程中主要侧重于西方的政策环评理论和方法方面的介绍，并没有与国内的具体决策形式结合，在政策环评对象、开展模式和评价程序等具体操作方面缺少实践，加上目前政策环评在法律体系上的缺位，学术界主要集中在政策环评法理研究和试点案例探索方面^[3,4]。

杨宜霖^[5]主要研究了农业产业政策环评的制度理性；何颖莹^[6]主要研究了我国政策环评制度功能保障，并以石化产业为例，探索了政策决策改革可行性；刘经纬^[7]主要研究了我国政策环评制度的证成过程；向小林^[8]主要研究了构建政策环评制度面临的主要问题和解决方法；周欣^[9]主要研究了政策环境影响作用机理、评价指标体系框架构建和动态评价方法。

在产业政策环评案例探索方面^[1]，国内主要在国家层面开展了部分领域的政策环评研究试点课题，在产业政策方面主要涉及钢铁产业、汽车产业、新能源产业等领域，在实践过程中主要侧重于政策识别与分析、政策环境风险、绩效评估及保障制度等方面的评价，并提出了“预警+保障”的评价模式，在地方层面的产业政策环评目前尚未真正开展起来。

总而言之，目前国内无论是从环评法理研究还是试点案例探索方面，存在的主要问题包含三个方法：一是产业政策环评相关理论研究相对较多，而在涉及实践操作层面的研究和探索较少，尤其是在涉及与政策制定主体之间的互动过程、开展模式、利益相关方意见征求和处理方面；二是政策环评介入时机普遍滞后，现有试点研究案例主要基于已发布执行的既定政策开展分析，对于政策本身的约束力有限，只能针对政策分析和评估过程中存在的不足提出优化调整建议，在下一轮政策修订过程中予以修正；三是未能较好地处理定性评价与定量评价相结合的问题，产业政策环评从评价要素上来说涉及资

源环境、社会、经济和上下游关联产业等多个维度，各要素评价尺度不一，尤其产业政策对生态环境和社会环境影响等方面较难做到定量评价。

2 开展产业政策环评关键问题探讨

我国产业政策环评工作推行受阻，一方面固然与政策环评缺少法律支撑有重大关系，另一方面也与实践操作过程中存在一些关键问题尚未解决有关。主要体现在三个方面，一是如何确定产业政策环评对象问题；二是产业政策环评模式选择问题；三是在程序方面如何开展的问题。

2.1 产业政策环评对象

《环境保护法》第十四条对于需考虑环境影响的政策对象定义较模糊，对于哪些政策需要考虑环境影响并未明确，而在政策环评实践中往往需要明确具体的环评对象，首先是哪些领域范畴需要开展，其次是评价侧重点和深度如何把握。另外，针对已出台正在执行的政策是否还需要开展产业政策环评。

首先，在我国现行的行政决策体系中，产业政策主要涉及行政法规、规章、规范性文件等决策层次^[10]，涉及的决策主体和层级不一，种类和内容繁杂，是否有必要都纳入评估范围？评价对象应当如何进行筛选？从我国环评体系开展顺序上来说是自下而上进行的，先项目环评后规划环评。考虑到产业政策环评目前在理论和实践方面均不成熟，也应同样遵循从具体到抽象、由易到难、循序渐进的模式开展。就目前来说，产业政策环评对象应重点在规范性文件层次上，主要是各级政府和部门发布的公告、通知、办法和意见等，该层次的政策文件通常是指导具体产业政策发展的重要工具，对于社会、经济和资源环境影响往往更直接，应作为产业政策环评的优选项。同时在产业选择上应聚焦中央或地方政府五年计划中的重点产业，这类产业政策代表着政府在当下和未来一段时间内的社会经济活动发展方向，同时也往往对经济、社会及生态环境影响更为显著，应作为产业政策环评的重点评价对象。

其次，产业政策环评应考虑评价侧重点和深度的问题，在我国现行环评体系下，项目环评侧重于单个项目的选址选线合理性，环保治理措施、风险防控措施可行性及对周边各环境要素影响的可接受水平；规划环评则侧重于规划方案合理性、不同规划情景下资源环境承载力和区域各环境要素环境影响可接受水平，重点是解决区域发展规模和空间布局的问题。在评价深度上，项目环评和规划环评主要按照或参照各环境要素评价技术导则要求，通过判定各环境要素评价等级来确定评价深度，而产业政策环评由于评价内容更为宏观，往往涉及社会、经济和资源环境等多个维度的评价，且各维度在影响范围、大小程度和时间长短也不尽一致，其评价侧重点和深度应跳出现有项目环评和规划

环评框架的束缚，根据产业政策影响识别结果来确定评价侧重点，应着重关注区域性、长期性、累积性、资源环境风险等方面，对于明显利好环境的产业政策，应多侧重于社会、经济等方面的影响评价。在评价深度方面，可借鉴目前在部分产业领域已开展的政策环评探索经验，应突出评价的目标导向性，满足对政策的预警和保障作用，而不是过于追求定量预测的精准性。

此外，针对现阶段正在执行的政策已经不仅仅是考虑是否是纳入的评估对象的问题，而是政策评估方式的问题，尤其是在政策出台前期并未考量环境影响因素的情况下，如不能及时对其纠偏调整，可能会继续对生态环境产生不利影响，这类产业政策很明显还是产业政策评估重点，但在评估方式上已不能从产业政策制定程序源头上进行干预，而更多是通过政策执行后的影响评估，及时向政策制定部门提出优化调整建议，并将优化结果做为下一阶段政策调整过程中的重要参考。

2.2 产业政策环评模式

产业政策环评属于政策环评的范畴，不同于项目环评和规划环评，政策环评并无固定评价模式。从国内外的政策环评实践模式来看，政策环评模式主要是在影响评价和制度评价两个评价方向上各有侧重，前者一般是充分借鉴了项目环评和规划环评的评价方法，将传统各生态环境要素作为评价侧重点，而后者主要是将评价侧重点放在了完善制度层面，强调通过建立利益相关方之间的沟通对话机制，完善可持续发展制度体系。对于产业政策环评而言，需注意在影响评价和制度评价两个评价方向侧重点上应如何把握，产业政策环评与一般政策环评有何区别，对于正在执行的产业政策在评价模式上还应考虑哪些方面。

首先，产业政策环评在内容上综合了环境影响评价和政策分析，两者相互交叉融合，既有影响评价方面的内容，也有制度评价方面的内容。在模式侧重点的选择上主要考虑三个因素：一是产业政策的决策层次；二是产业政策目标属性；三是产业政策对资源环境的影响效益。从决策层次来说，产业政策决策层次越低（如规范性文件），政策内容在工作目标、重点任务和保障措施等方面就相对具体，采用以影响评价为侧重点的评价模式适用性就越好；而政策层次越高（如涉及行政法规层面），则更适用于以制度评价为侧重点的模式，重点在完善政策制定的程序性方面，应充分考量环境因素的影响，并提出改进和完善制度、体制和机制的建议。从产业政策目标属性来说，政策目标越明确、单一，产业政策相关影响也越容易开展定量或半定量评价，更适用于以影响评价为侧重点的模式；反之政策目标模糊、多元，则以影响评价为侧重点的模式适用性就越差。从对资源环境的影响效益来说，对于明显利好资源环境的产业政策，更适用于采用以制度评价为侧重点的评价模式，同时评价内容上还应重点关注政策利益相关方意见和加强政

策措施保障等方面。

其次，与一般的政策环评有所不同，产业政策环评更多侧重产业的规模控制、结构调整、布局优化和各类生产要素的合理调配等，对于经济、社会和生态环境等方面的影响是全方位的，作用方式更直接，影响也更深远，尤其在涉及企业经营和社会民生等方面，在评价模式上还应高度重视与利益相关方的对话机制和意见采纳。

此外，对于正在执行的产业政策，由于不能在政策制定程序过程中介入，从开展产业政策环评的初衷而言，已失去了产业政策环评源头防控的作用，建议在评价模式上还应考虑其特殊性，一是增加回顾性评价，重点追踪政策执行期间存在的资源环境、社会、经济等方面的影响，发现当前执行过程存在的问题；二是要开展预测性评价，按照政策继续执行情景，预测可能继续产生的不利资源环境影响，并提出优化调整建议，将评估结果尽快纳入后续政策修订调整过程。

2.3 产业政策环评程序

产业政策环评程序的缺失是制约国内产业政策环评开展的重要因素，完整的产业政策环评程序应包含哪些程序，各程序阶段的政策环评如何开展？从充分发挥政策环评的源头防控作用而言，产业政策环评应及早介入政策制定程序。从产业政策环评全生命周期来看，完整的产业政策环评程序主要包括政策调研及问题研究阶段、解决方案提出及征求意见阶段、政策初步制定及分析阶段、政策执行阶段和政策退出阶段五个阶段。

（1）政策调研及问题研究阶段

该阶段主要工作和任务是根据产业发展思路和目标，详细调研和初步掌握产业发展现状、产业政策要解决的具体问题，以便快速识别政策可能带来生态环境影响的具体方面。政策环评工作小组在此阶段介入有利于获取较为完整的前期资料，及时了解和研究当前产业发展存在的主要生态环境问题，缩短政策环评分析周期。

（2）解决方案提出及征求意见阶段

该阶段主要工作和任务是寻找问题解决方案，政策环评工作小组根据第一阶段梳理的产业现状存在的主要生态环境问题，通过讨论提出初步的解决方案后，再向利益相关方征求意见。主要利益相关方包括政府及与产业相关的各职能部门、企业和公众等，根据意见反馈情况进一步修改和完善解决方案。

（3）政策初步制定及分析阶段

该阶段是充分发挥环境保护参与综合决策作用的核心阶段，其主要工作和任务是分析产业政策是否存在重大不利生态环境影响，并提出调整建议。根据第二阶段形成的问题解决方案，政策制定主体首先开展产业政策初稿编制，编制过程中政策环评工作小组同步开展政策环境影响分析，判断产业政策是否存在重大不利生态环境影响，如存在重

大不利生态环境影响，则提出政策调整意见和建议，并将意见反馈至第二阶段，进一步研究解决方案。

（4）政策执行阶段

该阶段主要工作和任务是政策内容的具体执行，由政策制定主体跟踪政策落实过程中存在的具体环境问题。产业政策经过前三个阶段的修改和制定后，由政策制定部门出台和发布执行，政策执行过程也是一个实践检验过程，存在执行管理层面、配套政策措施和行业技术革新等方面的不确定性因素，可能会带来新的环境问题。因此还需要对整个产业政策执行过程进行跟踪，及时查漏补缺，并针对跟踪中存在的环境问题提出解决方案和建议，及时纳入政策修订工作中。

（5）政策退出阶段

该阶段主要是产业政策目的已达预期或产业政策方向发生重大调整，现有政策已明显不适用经济和社会发展的需要而退出，而产业政策退出后，其引起的资源环境和社会经济影响并不会立即消除，尤其是利好资源环境的产业政策，可能再次面临生态环境恶化、环境风险加大的处境，因此在政策退出阶段还应评估政策退出后的生态环境影响，并提出避免或减缓政策不利影响的调整建议。

3 产业政策环评实施工作建议

3.1 明确法律地位

产业政策环评未能在国内大范围开展，最重要的原因之一就是缺乏其应有的法律地位，可以说没有法律层面的保驾护航，政策环评就很难真正落地。因此，应加强法律法规建设，建议尽快修订《环境影响评价法》，将政策环评纳入环评法律体系中，配套出台政策环评实施细则，对政策中涉及的评估主体和对象、时限、标准和程序等做出明确规定，同时做好法律释义。

3.2 规范评价流程

在产业政策环评流程方面，一是要研究具体组织架构问题，应站在客观、公平、公正的角度上，解决组织、评估、审批、监管等方面的主体对象和工作机制问题，评价过程要公开、透明和规范，避免落入“走流程”“走过场”等形式主义，确保政策环评的作用得以真正贯彻落实；二是规范政策环评介入时机、评估阶段和各阶段的内容，明确必须的程序和根据政策内容可选择的程序，避免评价流程缺乏统一引导，引起评估阶段不完整，评估内容缺失，评估深度不一等问题。

3.3 加强技术方法研究和案例示范

在产业政策环评实践过程中,技术方法层面也存在着诸多难点,如评价指标体系和评价方法的合理选取和应用,政策内容评价兼顾了社会、经济和环境等多重维度,很难用同一价值尺度衡量其影响,尤其是对社会和环境的影响量化评价。目前已有的产业政策环评示范案例更多侧重运用经济学的方法核算投入产出经济效益和环境效益,而在区域性、长期性、累积性和应对气候变化等方面的环境影响评价有所欠缺,因此建议当前还应加强产业政策环评方面的技术方法研究和案例示范,突破理论和实践方面的阻碍,为产业政策环评的全面推广奠定理论技术和实践应用基础。

3.4 重视公众参与

公众参与是开展产业政策环评的重要环节,也是在政策环评制度建设上需要解决的重要方面,开展公众参与有利于促进决策民主化和环境问题主流化,壮大环境保护支持群体,同时对政策的执行可以起到良好的监督作用。要做好产业政策环评的公众参与工作,一是在制度建设上要搭建开放透明、公平公正的利益磋商平台和渠道,充分汲取各利益相关方的诉求,并将公众参与意见的反馈、采纳和落实情况纳入产业政策环评过程的法定程序;二是对公众参与方式和信息公开方面要进行创新,应充分利用互联网及其他新媒体在信息传递和沟通方面的优势,通过政策制定部门官网公示、微信小程序等新媒体推送方式增加公众参与受众面,提高信息获取的便利性和沟通效率。

3.5 完善监督机制

产业政策环评执行监督机制的不完善、不成熟,会导致政策环评流于形式,在执行环节可能出现表面化、局部化、停滞化现象。因此,还应建立健全多层次、上下结合、内外沟通的立体监督体系,加强决策和评价过程公开力度,并形成长效监督机制,确保产业政策环评成果落实到位。

4 结语

从我国环评体系的发展历程来看,已先后开展了项目环评和规划环评,产业政策环评无疑是下一阶段完善环评体系的重点,但在全面推行产业政策环评之前,还需重点在明确政策环评法律地位、规范评价流程、加大技术方法研究和案例示范力度、加强公众参与等方面打好前期工作基础,真正发挥产业政策环评对完善决策机制、提高决策水平以及从产业决策源头避免或减缓决策失误可能导致的重大资源环境不利影响的作用,从而进一步推动生态文明建设,促进社会、经济和资源环境协调发展。

参考文献

- [1] 李天威. 政策环境影响评价理论与方法试点研究[M]. 北京: 中国环境出版社, 2017.
- [2] Sanjaya Lall. Comparing National Competitiveness Performance: An Economic Analysis of World Economic Forum's Competitiveness Index[J]. QEH Working Papers, 2001, 8 (5): 61.
- [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, 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, 11 (6): 23-27
- [5] 杨宜霖. 政策的环境影响评价研究[D]. 杭州: 浙江农林大学, 2018.
- [6] 何颖莹. 我国政策环评制度功能保障研究[D]. 北京: 中国政法大学, 2016.
- [7] 刘经纬. 我国政策环境影响评价制度的证成与展开[D]. 泉州: 华侨大学, 2019.
- [8] 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.
- [9] 周欣. 产业政策的环境影响评价研究[D]. 沈阳: 沈阳工业大学, 2012.
- [10] 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.