

关于在重大行政决策事项中纳入环境考量的建议^{*}

Suggestions on Incorporating Environmental Considerations into Major Administrative Decisions

摘 要 在重大行政决策制定过程中纳入环境考量,事前开展环境影响评估,不仅是国际上的普遍做法,更是法律法规的要求,也是构建现代环境治理体系的必由之路,生态环境管理部门应积极推动。此项工作既可纳入政策评估也可单独开展,评估对象应通过建立规范的程序进行筛选,评估内容应包括资源消耗、环境影响、环境效益、环境风险等方面,具体工作可由决策制定部门牵头,广泛听取各方面意见。由于此项工作处于起步阶段,近期应积极开展案例研究、编制技术规范、加强法规建设和宣传推广等相关工作。

关键词 行政决策;环境考量;政策环境影响评估

■文/耿海清

自党的十四大正式将决策科学化作为政治体制改革目标后,我国相关法规和机制建设不断加强,决策程序日趋规范。随着经济发展水平提高和资源环境问题凸现,迄今环境问题已经成为决策制定必须考虑的重要因素。2019年国务院印发《重大行政决策程序暂行条例》,明确要求重大行政决策事项需要分析预测资源消耗和环境影响等事宜。因此,相关制度建设和理论方法研究需要进一步加强。

在重大行政决策事项中纳入环境考量的必要性

是国际上的普遍做法

从20世纪80年代开始,可持续发展思想的影响力与日俱增,各国政府普遍拥有更多制定公共政策的权力,并且把政策评估作为保障决策科学化、民主化的重要手段,其中环境影响日益成为重要的评估内容^[1-3]。例如,美国自1993年建立政策评估制度以来,迄今各联邦机构每年开展评估

的政策均有几百项之多,其中,资源环境问题都是重要的考量因素。其他国家如英国要求所有政策都要开展可持续性评估,新西兰要求所有政策建议都要开展环境评估。欧盟早在2002年就建立政策评估体系,对可能造成经济、社会和环境等重大影响的决策在正式出台前开展影响评估,评估的内容涉及社会、经济、环境等多个方面,2016年之后更是把评估范围扩展到了整个政策周期。

是我国法律法规的要求

自1992年党的十四大以来,决策的科学化、民主化就成为我国政治体制改革的重要方向,而环境问题也逐步成为行政决策中的重要考量因素。

《国务院关于环境保护若干问题的决定》(国发〔1996〕31号)、《国务院关于加强法治政府建设的意见》(国发〔2010〕33号)等都提出对环境有重大影响的决策应当进行环境影响论证。2014年修订的《环境保护法》进一步把上述要求提高到法律层

面;2019年,国务院颁布的《重大行政决策程序暂行条例》规定:“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”。2019年,党的十九届四中全会提出要健全决策机制,加强重大决策的调查研究、科学论证、风险评估,强化决策执行、评估、监督。总体来看,我国在重大行政决策中纳入环境考量的法规基础正在不断夯实。

是构建现代环境治理体系的必然要求

2013年,党的十八届三中全会将推进国家治理体系和治理能力现代化作为我国全面深化改革的总目标,2019年,党的十九届四中全会对此进行专门研究并细化改革目标和举措。总体来看,要推进国家治理体系和治理能力现代化,必须进一步规范决策程序、加强信息公开,提高社会公众和社会组织的决策参与度,而开展决策评估无疑是实现上述目标的重要

^{*}基金项目:生态环境部区域和行业重大发展战略环境影响评价财政专项(2110203)

途径。其中,开展决策环境影响评估不仅符合生态文明建设要求,而且政治敏锐性相对较低,完全可以先行先试。2020年,中共中央、国务院印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》,要求明晰政府、企业、公众等各类主体权责,畅通参与渠道,形成全社会共同推进环境治理的良好格局。通过决策环境影响评估加大社会公众参与力度,无疑可以很好地实现上述目标。

是生态环境管理部门的职责所在

2008年,原国家环境保护总局升格为原环境保护部时,部门职能就包含对重大经济和技术政策开展环境影响评价。2018年,国务院新一轮机构改革组建了生态环境部,环境管理职能进一步加强,《生态环境部职能配置、内设机构和人员编制规定》明确要求生态环境部负责生态环境准入的

监督管理,其中包含“受国务院委托对重大经济和技术政策、发展规划以及重大经济开发计划进行环境影响评价”。同理,各省级和地市级生态环境管理部门也大多被赋予同类职能,承担着为同级政府技术经济政策开展环境影响评价的任务。然而,由于缺乏实施细则、决策部门主动性不强等原因,迄今此项职能基本上没有发挥出来,亟需加大力度推进。

在重大行政决策事项中纳入环境考量的关键问题

关于重大行政决策中纳入环境考量的形式

对于在重大行政决策中纳入环境考量的方式,从国际来看主要有三种。第一种是将环境影响与社会、经济等影响并列,作为政策评估的一个方面^[4]。其中,欧盟的做法最具代表

性,将环境影响评估结果作为多方案比选的重要依据。第二种是开展专门的环境评估。例如,美国、英国、荷兰、日本等均已将环境影响评价的范围扩展到政策层次^[5]。第三种是同时开展上述两类评价。对我国而言,由于此类工作处于起步阶段,宜采取简单易行的方式,具体可效仿欧盟的做法,将环境影响评估作为政策评估的有机组成部分,同时评估内容应简单明了。

关于纳入环境考量的重大行政决策的类型

我国的行政决策有行政法规、规章、规划、规范性文件等。从国际经验来看,一般只把政府部门的决策作为评估对象,这与我国《环境保护法》的规定及其他文件精神基本一致。其中,《重大行政决策程序暂行条例》对重大行政决策事项的范围已

> 在重大行政决策制定过程中开展环境影响评估是我国推进决策科学化的重要途径



经进行界定，并且指出不适用于政府立法决策的范围。据此，首先，可确定我国需要开展决策环境影响评估的对象包含部门和地方政府规章、规范性文件及未纳入《环境影响评价法》的相关规划（主要是经济和社会发展规划、区域规划等）；其次，在类型上应该是涉及区域开发和建设行为的经济政策和技术政策；第三，在层级上应包括国务院有关部门和县级以上人民政府制定的决策；第四，最终评估对象应该是实施后可能对生态环境产生显著影响的重大决策。对于最终如何判断某项决策是否需要开展环境影响评估，需要建立规范的筛选程序。

关于重大行政决策中纳入环境考量的内容

对于重大行政决策环境影响评估的内容，《国务院关于加强法治政府建设的意见》（国发〔2010〕33号）提出重大行政决策事项要重点进行社会稳定、环境、经济等方面的风险评估。2019年发布的《重大行政决策程序暂行条例》要求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。其他法规和政策只是笼统要求重大行政决策制定应该考虑环境影响或进行环境影响论证，对于评估内容并未提出明确要求。参照国际经验，结合相关法规要求，基本可确定

我国开展决策环境影响评估须考虑以下几个方面：一是要与社会、经济影响统筹考虑；二是要分析预测决策实施可能造成的资源消耗和环境影响；三是要分析环境效益，或者进行成本—效益分析；四是要把环境风险评估作为重点；五是要听取社会公众和利益相关者的意见。

关于重大行政决策中纳入环境考量的程序

对于在重大行政决策中纳入环境考量，开展环境影响评估，在程序上应该尽量简单明了、突出重点。根据国际经验和我国的现实需求，在程序上可大体分为政策分析、影响识别、影响预测和结论建议四个环节。其中，政策分析应包括政策演变分析、政策要素分析和政策的协调性分析；影响识别应围绕资源消耗、环境影响、环境效益和环境风险四个方面设置，最后选取核心指标形成评价指标体系；分析影响预测可重点关注决策实施后可能影响到的具体对象、影响方式、影响程度，以及可能存在的不确定性，同时，充分分析利益相关者的意见；结论建议部分应包括政策优化建议、针对不确定性的替代方案，以及保障政策可持续实施的体制机制建设建议。为了夯实评价结论，应专门开展专家论证，公众参与则应贯穿整个评估过程。综上，重大行政决策事项环境影响评估的基本程序参见图1。

关于重大行政决策中纳入环境考量的组织

国际上行政决策环境影响评估工作一般由决策制定部门牵头开展，我国推进此类工作也宜由决策制定部门牵头，与其他相关部门一道组成工作组共同实施，具体工作可交由决策承办单位，生态环境管理部门应以重

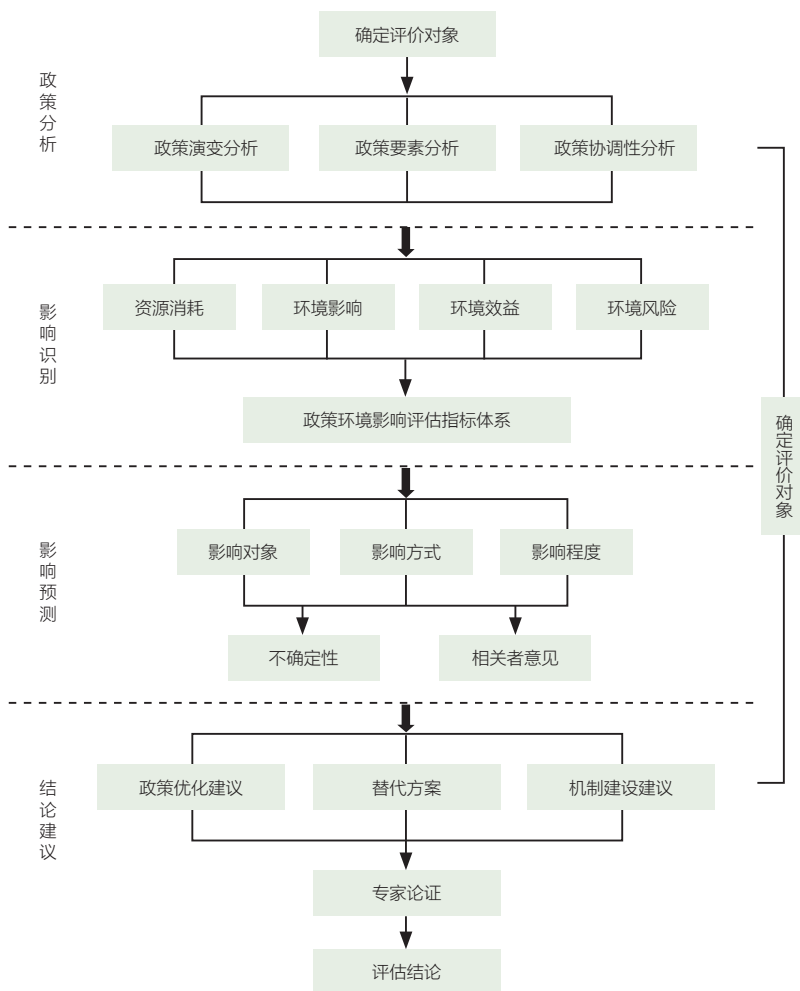


图1 重大行政决策事项环境影响评估程序

要参与者的身份发挥作用。对于评估报告的质量,国际上一般会有专门机构进行把关,例如,美国联邦政府各部门的政策评估报告完成后需要提交至信息和监督事务办公室审议,欧盟则有专门的监管审查委员会进行质量把关。对于我国而言,此项工作既可由各级生态环境管理部门承担,也可由国务院和地方政府指定专门机构负责。此外,作为政策评估中的专题评估,决策环境影响评估同样是决策民主化的重要体现,因此,各国都非常重视公众参与,我国也应加大公众参与力度,充分满足公众的知情权和参与权。

在重大行政决策事项中纳入环境考量的近期工作建议

开展案例研究

尽管我国开展包括环境影响评估在内的政策评估已经具有一定的法规基础,然而,由于缺乏实施细则,决策部门短期内自觉实施的可能性较小。在这种情况下,各级生态环境管理部门可大力推动案例研究,发挥示范带动作用。一是要针对社会关注度高、资源环境影响突出的行政决策,开展环境影响评估示范案例研究;二是应主动对接其他重要决策部门,主动为其开展决策环境影响评估;三是可以在生态环境管理部门内部率先垂范,针对重要的环境管理决策开展环境影响评估。只有让相关部门认识到决策环境影响评估的作用,其主动性才会增强。

制定技术规范

我国的行政决策种类繁多,内容差异较大,决策程序也不相同。因此,针对不同决策应该采取不同的环境影响评估模式。在很多国家,决策评估或决策环境影响评估的技术规范

都是由决策部门自行制定。然而,由于此项工作在我国尚处于起步阶段,当前生态环境管理部门应主动承担起评估规范的制定工作,发挥引导作用。一是应研究提出决策环境影响评估对象的筛选程序或机制;二是应提出决策环境影响评估的总体框架、工作程序和技术路线供其他部门参考;三是可以为其他部门开展工作推荐科学适用的技术方法。

加强法规建设

在重大行政决策制定过程中开展环境影响评估是我国推进决策科学化的重要途径,而要真正纳入决策程序则需要更加坚实的法规基础,特别是在操作层面需要具体的实施机制。对此,一是要争取将政策环评纳入《环境影响评价法》;二是要尽快出台实施细则,对决策环境影响评估的主体、范围、标准、时限、审查等做出更加明确的规定,同时需要说明决策环境影响评估是单独开展还是纳入政策评估一道开展;三是《环境保护法》第十四条规定与《重大行政决策程序暂行条例》中的相关要求容易产生歧义,对此也应做出进一步的法律解释。

加强宣传推广

尽管我国自1996年以来国务院就多次提出要对环境有重大影响的行政决策开展环境影响论证,但迄今在实践中无明显突破,环境影响评估更没有进入决策程序。究其原因,除了决策部门缺乏实施动力外,社会关注度不高和缺乏舆论压力也是一个重要原因。对此,应进一步加强宣传推广。一是要及时曝光那些因决策失误造成重大资源环境影响的案例,对决策部门施加压力;二是要宣传国际上的成功经验和基本做法;三是要通过研讨、培训等多种手段,使学者、官员

等充分认识到此项工作的必要性和重大意义。^{HB}

参考文献

- [1]JOSEPH S, DAVID H, JAMES L, et al. Introduction to Public Policy: An Evolutionary Approach[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2011: 97-102.
- [2]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: 49-55.
- [3]FERNANDO L. Strategic Environmental Assessment in the World Bank-Learning from Recent Experience and Challenges[R]. Washington D C: World Bank, 2012: 8-21.
- [4]彭忠益, 石玉. 中国政策评估研究二十年(1998—2018): 学术回顾与研究展望[J]. 北京行政学院学报, 2019(2): 35-43.
- [5]DILEK U, RICHARD C. Strategy, context and strategic environmental assessment[J]. Environmental Impact Assessment Review, 2019, 79(11): 174-182.

(作者系生态环境部环境工程评估中心研究员)