

Study of Foreign Strategic Environmental Impact Assessment Systems

Dayue Deng*, Nan Li, Lianyi Dai

College of Arts and Sciences of Beijing Union University, Beijing
Email: dayue@buu.edu.cn

Received: Aug. 4th, 2015; accepted: Aug. 22nd, 2015; published: Aug. 25th, 2015

Copyright © 2015 by authors and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).
<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

Abstract

Strategic environmental impact assessment system overcomes the inadequacies of the traditional construction project environmental impact assessment system. Investigating the strategic environmental assessment system and characteristics of the United States, Japan and Sweden, we comparatively studied the advanced experience of the foreign strategic environmental assessment system, and made the appropriate recommendations and suggestions for the deficiencies of China's current strategic environmental impact assessment system.

Keywords

Strategic Environmental Assessment, Environmental Management, Environmental Protection

国外战略环境影响评价制度的借鉴意义

邓大跃*, 李楠, 戴涟漪

北京联合大学应用文理学院, 北京
Email: dayue@buu.edu.cn

收稿日期: 2015年8月4日; 录用日期: 2015年8月22日; 发布日期: 2015年8月25日

*通讯作者。

摘要

战略环境影响评价制度克服了传统的建设项目环境影响评价制度的不足之处。考察美国、日本和瑞典的战略环境影响评价制度和特点,研究借鉴国外战略环境影响评价相关制度的先进经验,对我国战略环境影响评价制度尚待完善的不足方面提出相应的改进建议。

关键词

战略环境评价, 环境管理, 环境保护

1. 引言

战略环境影响评价(SEA)是环境影响评价在战略层次上是对政策、规划、计划的环境影响进行系统、综合评价。其弥补了传统建设项目环境影响评价在项目的选择和优化布局方面作用有限,以及多个建设项目的累积效应或协同效应难以估量而无法全面考虑替代方案和减缓措施等缺点。战略环境影响评价制度是国家通过法定程序,以法律或者规范性文件形式确立战略环境评价规范实施的制度,明确了评价的对象、内容、程序,具有强制执行力。2002年通过的《中华人民共和国环境影响评价法》(以下简称《环评法》)首次确立了我国战略环境影响评价制度。随着我国社会经济快速发展,战略环境影响评价在实行过程中存在一些不足和问题。考查借鉴国外的战略环境影响评价制度和特色,研究完善我国战略环境影响评价制度及更有效地推进战略环境影响评价,对我国社会经济可持续发展具有重要的战略意义。

2. 战略环境影响评价

环境影响评价要求具有公共决策是1970年在美国最先开始的,以国家环境政策法(NEPA)为基础,包含“主要联邦议案”。1978年美国环境委员会确定这些议案包括:法规,计划,政策,程序,立法建议和方案。事实上以国家环境政策法为基础的环境影响评价主要涉及的是项目。实行战略环境影响评价的原因与政策、规划和计划制定中的欠缺有关,需要战略环境影响评价源于:需要在考虑政策、规划和项目制定时有更强的战略思想代表性,需要在做出决定时有更有效的推理,需要更有效率的做出决定,需要在做出决定时有更多对于良好管理和可持续发展的支持[1]。

3. 中国战略环境影响评价发展问题

3.1. 我国战略环境影响评价

区域的环境影响评价作为战略环境影响评价在中国相关法律中进行了明确规定。《环评法》使规划的环境影响评价成为中国环境影响评价制度重要的一部分,由此建立起我国的战略环境影响评价制度。环境影响评价制度是伴随着环境管理体系以及环境保护法律体系的完善而逐步建立起来,政府在环境管理政策的推动过程中占据主导地位。中国的环境影响评价不仅是一项环境管理技术方法,更是被法律确认的环境管理制度。《环评法》将国民经济的主要规划都纳入了法定评价范围,为战略环境影响评价开展提供了重要的法律依据。

我国开展战略环境影响评价的切入点是规划的环境影响评价,它是在项目实施之前,对有关规划的资源环境可承载能力进行科学评价,预防因规划实施后对环境造成不良影响,这是我国环境保护“预防原则”的重要体现。中国规划体系复杂,规划种类繁多,《环评法》规定了对规划环境影响评价实行分

类管理，即有的规划环境影响评价需要编制环境影响篇章或说明，而有的则需要编写环境影响报告书。这种分类管理的环境影响评价方式适应我国国情，提高了环境影响评价的工作效率。《环评法》制定环境影响报告书审查制度，要求有关部门从编制规划到规划实施后都要对自己的行为负责任，把环境保护作为发展事业的组成部分和自己管理工作的职责。

环境影响评价是一项政策性强、专业技术涉及面广的工作，必须坚持科学性、客观性和公正性原则。多年实践表明，环境影响评价的资质管理是规范环境影响评价工作、提高环境影响评价质量的有效管理手段之一[2]。

3.2. 我国战略环境影响评价发展面临的障碍

观念冲突。当前，经济价值取向与生态价值取向的冲突和权力观与法治观的冲突，两对观念的冲突共同制约着我国战略环境影响评价的开展，阻碍了战略环境影响评价的顺利实施和稳步推进。

缺乏理论。就我国来说，缺乏系统战略环境影响评价的理论和技術方法。在推进战略环境影响评价过程中，缺乏足够的理论指导，这对推进战略环境影响评价心有余而力不足。

实践难题。环境影响评价是一项综合性的、复杂性的技术工作，需要多方面配合和采用各种新技术，因而环境影响评价本身难度很大。环境影响评价的质量和可靠性亟待提高，公众参与的效率不高，环境影响评价中地区不平衡性突出。

人才匮乏。专业人员不足，专业水平有待提高。基层环保部门人员配备不合理。环境保护部门是个专业性很强的部门，对环境影响评价工作来说更是如此。但是，我国地方环境保护部门特别是基层环境保护部门的人员结构却不能适应这种工作的要求，阻碍了环境保护和环境影响评价工作的开展[3]。

4. 国外战略环境影响评价制度借鉴

4.1. 美国战略环境影响评价制度

美国战略环境影响评价制度主要法律依据是1969年《国家环境政策法》NEPA (The National Environment Policy Act)和其后的修正案和美国国家环境质量委员会制定的《关于实施国家环境政策法程序的条例》。

美国的《国家环境政策法》中明确规定：“立法建议和重大联邦行动(包括官方行动、正式规划、行动计划和具体项目)在决策之前必须进行环境影响评价，编制环境影响报告书。”而我国，无论是《环境影响评价法》还是《规划环境影响评价条例》都只规定了一部分规划进行战略环境影响评价。但从战略环境影响评价这一制度的重大意义来看，我国的战略环境影响评价对象的范围应当逐步扩大到政策和立法层面。

中美两国建立战略环境影响评价制度都是为了保护环境，但着力点有差异。美国的战略环境影响评价制度着力点在于强制政府公开有关政策信息，保护公众的知情权和参与权，敦促政府执行 NEPA；通过执行 NEPA 实现对环境的保护，这是重视公众参与的内外结合型的环境保护制度。中国的战略环境影响评价制度着力点在政府本身，公众参与的主体范围和对象是有限的，公众意见(包括专家)只具有参考性；这种制度是以政府内专门部门的监督为主要实现方式，以这种监督来直接促进对环境的保护，这是一种直接的内部控制性环境保护制度。

在规划环境影响评价时机选择上，中美都是在规划形成初步方案至上报审批之前进行。我国在法律中未规定具体评价的期限，也没有规定再评价制度。这对只有一般环境影响的规划，起到了简化程序、节约资源、争取时间的作用；而那些对环境有重大影响的规划，则有慎重不够之嫌。我国《环评法》也规定了战略环境影响评价活动的公众参与制度，但规定了较多的参与条件，如必须是专项规划前能造成

不良环境影响,并直接涉及公众环境权益,更重要的限制是前述条件的认定由专项规划的编制机关做出,因而使公众参与的内容和影响力大大减弱[4]。

替代方案是美国战略环境影响评价制度中的重要环节,要求环境影响报告书“必须充分而公正的论述重大环境影响,必须让决策者和公众知道可避免或可将有害影响减至最低程度或可提高人类环境质量的合理的替代方案。”通过这一制度,美国的战略环境影响评价的重点放在通过评价各种方案的环境影响从而选择最佳方案。目前我国的《环境影响评价法》和《规划环境影响评价条例》对这一重要制度均未涉及。

公众参与制度的完善。美国的公众参与环境影响评价主要有两种方式,公听会(public meeting)和听证会(hearing)。美国环境法中的公听会和听证会制度是环境影响评价公众参与机制的典型。我国《环境影响评价法》和《规划环境影响评价条例》关于公众参与制度做出了明确规定,但是在具体实施办法和程序等方面尚有待进一步细化[5]。

4.2. 日本战略环境影响评价制度

为了与项目环境影响评价的程序区分开,日本使用“计划环境影响评价”,强调在项目实施之前就进行环境影响评价。日本 SEA 制度主要是对各种公共事业计划和工程根据需要实施。根据法律条例,任何行政机关,只要其行动对人类环境有重大影响,就属于评价者之列[6]。

在日本,环境影响评价的第一步是判定是否需要进行环境影响评价。第二步是确定评价方法,先做“环境影响评价方法书”,然后分别送交都道府县知事和县镇长。方法书公告一个月,期间无论谁都可以提出意见和建议。评价者汇总提出的意见概要,送交都道府县知事和县镇长,90天以内决定环境影响评价的方法。第三步是进行环境影响评价,评价者进行充分的调查、预测、评价。第四步是环境影响评价结果报告书的修改和定稿。这是环境影响评价中具有决定性意义的阶段,是报告书编制程序的核心环节。评价者必须在初稿形成之后和在定稿形成之前公布报告书,公布后一个半月内任何人都可以提出意见。评价者根据建议修改报告书,再听取许可机关意见,对报告书进行最后修改。报告书定稿之后,再次邀请有关各方对其进行评议,经过许可机关审查,使其成为决策依据之一。在指定期限内的公开性评论和公众参与是日本环境影响评价程序的重要特点,这使环境影响报告书能够比较充分地反映拟议行动及其替代方案的环境影响,为决策提供全面的、客观的科学依据。

借鉴日本环境影响评价特点,我国的战略环境影响评价一方面要进一步强化公众参与的可操作性,提高公众参与的法律地位,为行政机关特别是规划编制机关提供外部参与;另一方面要防止利益集团特别是与专项规划实施有直接重大利益关系的企业、组织等团体的负面影响,弱化环境影响评价的公正性、客观性。

4.3. 瑞典战略环境影响评价制度

瑞典的战略环境影响评价立法是在《欧洲联盟指令第 2001/42/E C 号》(European Union Directive 2001/42/EC)和《联合国欧洲经济委员会战略环境评价议定书》(UNECE 议定书)的框架下建立的。瑞典规划层次分为:规划与建设法 PBA (Planning and Building Act)、市政规划 MCPs (Municipal comprehensive plans)和详细发展计划 DDPs (Detailed development plans)。

瑞典环境影响评价管理体系中有关各方职能、责任、权利明确,环境评价文件的评估审阅与环境评价建议措施严格,熟悉情况的地方管理部门在整个环境影响评价管理体系中起着决定性作用。瑞典环境影响评价建立在分权制度上,环境影响报告审批是通过环境法庭来做出判决的,优点是较充分考虑了整个项目相关利益者的各自利益,确保环境影响评价的公正。不足之处在于投入成本大,效率不够高,论

证时间久。

瑞典进行 SEA 过程中, 相关权力机构和公众可以在 SEA 的任意阶段参与。实践中, 参与最多的阶段是 SEA 早期确定范围和目标阶段。规划被采纳前必须执行公众参与程序。公众调查过程不仅为公众提供了一个参与 SEA 过程的平台, 而且提高了制定决策的基础。瑞典强调全民的公众参与, 强调公众的全过程参与。瑞典 SEA 法中要求公开 SEA 草案, 在公示过程中公众有权力取得需要的信息。瑞典在信息公开方面强调 SEA 是分层次的, 对各层次 SEA 深度均有要求, 因此较好地避免了重复评价和重复监测。

瑞典环境影响评价法律框架和结构是以欧盟 SEA 指令、UNECE 议定书为基础, 以 PBA、MCPs、DDPs 三个规划层次为主体的法律架构, 具有很高的法律地位和较完善的法律、法规体系。瑞典有独立的环境法庭系统对环境影响评价体系进行监督, 受理投诉和环境纠纷, 对环境案件进行裁决, 发放项目的环境许可证。我国法定的环境影响评价主体是组织编制规划者, 而具体评价者则是政府及政府部门或者受委托的中介机构或专家组。环境影响评价报告评审的主体为政府各级环境保护主管部门。其优点是效率较高, 可操作性较强。不足之处在于整个规划的各利益相关者的参与不够。

瑞典开展战略环境影响评价按不同层次进行管理, 强调有关规划、政策、战略等宏观决策, 尽可能在项目规划决策前期控制环境影响。瑞典战略环境影响评价的范围要比我国更广, 我国应在进一步修订的规划环境影响评价导则中对跨国界的战略环境影响评价项目做一些说明[7]。

5. 我国战略环境影响评价制度改进建议

建立明确的筛选程序。建立明确的规划筛选程序, 是推进战略环境影响评价的当务之急。鉴于我国的规划体系本身不完善, 没有专门的法律来规范规划的编制, 并且许多规划的出台是出于现实需要而临时制定的。在我国战略环境影响评价筛选程序中, 应尽量使用列举法, 将那些法律明确提出要求、内容相对具体、环境影响突出的规划以清单的方式列出, 并作为必须编制环境影响报告书的对象。除此之外, 对于那些没有法律要求的规划, 应制定严格清晰的筛选程序。

实行分类管理。结合我国实际应制定实施战略环境影响评价分类管理导则。从目前来看, 对于那些内容简单的规划, 可将战略环境影响评价和项目环境影响评价结合起来, 从而简化程序; 对于那些涉及产业链上下游的复杂规划, 战略环境影响评价应重点关注规划实施的生态影响、累积影响、连带影响、环境风险和循环经济等内容。

提高审查机构级别。为增强我国战略环境影响评价审查部门的权威性和协调能力, 应由全国人大环境与资源委员会来负责出具战略环境影响报告书的最终审查意见。我国战略环境影响评价的审查工作应定位为全国人大环境与资源委员会委托环境保护部开展的工作。对于存有重大争议的问题, 可提交全国人大环境与资源委员会来讨论, 省级以下政府部门也可参照这一模式来操作。若能在机构上如此调整, 可以提高战略环境影响评价的权威性, 也更容易协调各部门之间的利益冲突。

提高战略环境影响评价层次。针对政策或者立法开展战略环境影响评价是非常必要的。近年来, 我国经济和工业发展迅猛, 对环境和资源的影响非常突出, 只有通过对这些宏观领域的战略环境影响评价, 进而调整相关政策, 才能从根本上遏制我国不断加重的环境和资源方面的压力, 才能起到从决策源头预防重大环境问题的作用[8]。

提高公众参与质量。重视战略环境影响评价中政府和专家早期参与, 及时将有益意见纳入环境影响报告书。应扩大公众参与范围, 增加参与方式, 将公众参与贯穿于整个战略环境影响评价的编制和审查过程。通过有效的公众参与, 提高战略环境影响评价的质量, 加强决策的科学性和民主性。

加强学术研究。未来战略环境影响评价的研究方向可从几个方面展开。第一, 构建战略环境影响评价的体系框架, 扩展战略环境影响评价范围。第二, 求异创新, 建立战略环境影响评价基础数据库, 即

不同背景、不同层次、不同行业和领域战略环境影响评价的技术方法应有所差异，对战略环境影响评价不同技术方法间进行比较研究。第三，目前战略环境影响评价，实践操作基本上都属于反映型评价，应加强对因政策、计划、规划实施带来的区域空间结构、社会结构、景观格局等多方面变化产生的社会影响、累积影响、连带影响等进行深入分析。此外还应深入开展战略环境影响评价的有效性研究和战略环境影响评价背景政治、体制、机制等方面的研究[9]。

6. 结束语

战略环境影响评价是一项要求决策者在决策过程中充分考虑环境因素的制度工具，只有通过完善法律法规，建立起清晰的议案筛选、评价、审查等程序，才能科学地提高决策部门的执行力。目前，应尽快出台战略环境影响评价实施细则，明确战略环境影响评价审查的主体，理顺决策部门、审查部门、环境影响评价单位之间的责权关系，并切实提高战略环境影响评价的公众参与水平。只有建立起有效的战略环境影响评价工作程序和相应的监督机制、保障机制、问责机制，战略环境影响评价作为决策辅助制度的作用才会更好地发挥出来。

参考文献 (References)

- [1] Fischer, T.B. (2007) *The theory and practice of strategic environmental assessment*. Earthscan, London.
- [2] 朱坦, 刘秋妹, 丁玉洁 (2010) 中国战略环境评价的制度化与法制化. 科学出版社, 北京.
- [3] 赵建军, 胡长春 (2007) 我国推进战略环评的困境与对策. *中国科技论坛*, **10**, 4-6.
- [4] 张高奋 (2010) 当前中国战略环境影响评价制度研究. 博士论文, 复旦大学, 上海.
- [5] 李爱年, 胡春冬 (2004) 中美战略环境影响评价制度的比较研究. *时代法学*, **1**, 112-118.
- [6] 徐建玲, 尚金城 (2006) 中日战略环境评价制度的比较分析. *生态经济*, **12**, 31-35.
- [7] 陈军辉, 叶宏, 任勇 (2008) 瑞典的战略环境影响评价制度及我国的借鉴. *环境保护*, **9**, 75-77.
- [8] 耿海清 (2009) 关于完善中国战略环境影响评价制度的探讨. *环境污染与防治*, **7**, 87-88.
- [9] 徐鹤, 王会芝 (2010) 中国战略环境评价研究进展. 科学出版社, 北京.