

朱源.推进政策环境评价的若干重点问题研究[J].环境工程技术学报,2022,12(6):1830-1837.

ZHU Y. Research on the key issues of promoting policy environmental assessment[J]. Journal of Environmental Engineering Technology, 2022, 12(6): 1830-1837.

# 推进政策环境评价的若干重点问题研究

朱源

生态环境部对外合作与交流中心

**摘要** 政策环境评价是在政策制定前分析预测政策可能产生的环境影响,提出优化政策环境效益的制度工具。我国在《中华人民共和国环境保护法》等法律法规和文件中已有政策环境评价的相关规定和要求,但存在评价对象不统一、评价主体不明确、评价内容不一致等问题。通过开展经济技术政策生态环境影响评价、环境政策的经济评价、政策合法性审查、立法后评估、规划实施评估等工作,我国在政策环境评价方面积累了一定的经验,但还存在一些阻碍政策环境评价工作深入推进的因素。提出明确政策环境评价的主体是政策制定和实施部门,通过目录+筛查相结合的方法界定政策环境评价的对象,统筹政策环境评价与综合评价、事先评价与事后评估,鼓励政策制定部门主动开展政策环境评价等建议。

**关键词** 政策环境评价;法律法规分析;评价方法;评价重点;对策建议

中图分类号:X82 文章编号:1674-991X(2022)06-1830-08 doi:10.12153/j.issn.1674-991X.20220264

## Research on the key issues of promoting policy environmental assessment

ZHU Yuan

Foreign Environmental Cooperation Center, Ministry of Ecology and Environment

**Abstract** Policy environmental assessment is an institutional tool to analyze and predict the environmental impacts of proposed policies in advance and put forward necessary measures to optimize the environmental benefits of the policies. China already has provisions and requirements for policy environmental assessment in the Environmental Protection Law of the People's Republic of China and other relevant laws, regulations and documents, but some problems are still existing, such as non-uniform evaluation objects, unclear evaluation targets and inconsistent evaluation contents. By carrying out the eco-environmental impact assessment of economic and technological policies, economic assessment of environmental policies, review of policy legitimacy, post-legislative assessment and planning implementation assessment, China has accumulated some experience in policy environmental assessment, but there are still some factors that hinder the further promotion of policy environmental assessment. Therefore, it was proposed that policy-making and implementation departments should be policy environmental assessment subjects, the objects of policy environmental assessment could be defined through the combination of classifying + screening process, the policy environmental assessment and comprehensive assessment, pre-assessment and post-assessment should be integrated, and policy-making and implementation departments should be encouraged to take the initiative to carry out policy environmental assessment.

**Key words** policy environmental assessment; laws and regulations analysis; assessing methods; key assessing points; countermeasures and suggestions

政策环境评价是指在政策制定过程中,预测和评价政策实施可能产生的资源环境影响,并通过采取相应措施减缓负面影响、提升环境效益的制度工具。政策环境评价最早于1970年在美国的《国家环境政策法》中提出,该法规定“对资源和环境产生重大影响的联邦机构的法律草案、政策、计划、规划和

项目等在决策前需进行环境影响评价”。之后,欧美国家和一些国际组织系统化地开展了政策环境评价工作<sup>[1-2]</sup>,例如加拿大发布《政策、规划和计划草案的环境评价内阁指令》,欧盟委员会出台《影响评价导则》(Better Regulation Guideline)<sup>[3]</sup>,世界银行发布《政策环境评价和行业变革:概念模型与操作导则》<sup>[4]</sup>,

收稿日期:2022-02-24

基金项目:生态环境部环境影响评价管理与支撑项目(2110107);世界资源研究所和欧洲环保协会“一带一路”绿色发展指南南研究项目

作者简介:朱源(1983—),男,副研究员,博士,主要研究方向为环境影响评价、绿色“一带一路”发展、国际环境政策与治理等, zhuyuan83@126.com

在政策环境评价方法、案例和实践等方面进行了探索,并逐步将政策环境评价纳入到管理部门的日常工作实践中。

政策环境评价不仅是一种技术手段和研究方法,也是管理部门的一项制度工具。近年来,我国将政策环境评价纳入法律法规,出台操作性指南,并开展了诸如贸易政策<sup>[5]</sup>、农业政策<sup>[6]</sup>、对口支援政策<sup>[7]</sup>等的案例和试点研究,政策环境评价工作不断取得进展。进入“十四五”阶段,减污降碳成为我国生态环境保护、生态文明建设乃至国民经济和社会发展的关键抓手,高质量发展成为实现2030年碳达峰、2060年碳中和目标的关键手段。在该形势和背景下,政策环境评价在保障从决策源头提高政策制定和实施的环境可行性,尽量避免和减缓政策实施可能产生的环境风险和负面影响,提升资源、环境、生态和应对气候变化效益等方面的作用不断增强。

为识别进一步推进政策环境评价工作面临的障碍,笔者将我国4部相关法律法规和政策文件中涉及政策环境评价的条款,从文件效力、评价对象、评价主体、评价内容等方面进行对比,以分析在我国开展政策环境评价工作可能存在的法律法规或制度问题;同时,梳理总结我国政策环境评价及相关工作开展情况,除了法律法规明确规定的“经济技术政策生态环境影响评价”的实践和案例之外,还将与政策环境评价相关的“环境政策的成本效益分析”“合法性审查”,以及“立法后评估”“规划实施评估”等工作进展纳入对比分析。通过对比政策环境评价及相关工作在评价流程、内容、方法、结果应用以及信息公开等方面的差别,分析识别深入推进政策环境评价工作可能存在的管理和技术问题,并提出相应的对策建议,以期完善政策环境评价的程序、方法、内容和成果应用等提供参考。

## 1 法律法规中政策环境评价规定对比分析

我国对于政策环境评价的相关规定分布在4部法律法规及行政规范性文件中。2014年修订的《中华人民共和国环境保护法》(简称《环保法》)第14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。”2019年通过的国务院行政法规《重大行政决策程序暂行条例》(简称《暂行条例》)第12条规定:“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。”其中,重大行政决策事项包括:有关公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等方面的重大公共政策和措施;经济和社会发展等方面的重要规划;开发利用、保护重要自然资源和文化资源的重大公共政策和措施;决定在本行政区域实施的重大公共建设项目;决定对经济社会发展有重大影响、涉及重大公共利益或者社会公众切身利益的其他重大事项。此外,2020年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《中央和国家机关有关部门生态环境保护责任清单》(简称《责任清单》)规定,生态环境部赋有“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”的职责。2021年,中共中央、国务院《关于深入打好污染防治攻坚战的意见》(简称《意见》)提出“开展重大经济技术政策的生态环境影响分析和重大生态环境政策的社会经济影响评估”。

通过对比(表1)可以看出,上述法律法规和政策文件之间对政策环境评价的要求和规定不完全一致。首先,在文件效力上,《环保法》属于全国人民代表大会常务委员会通过的法律,《暂行条例》属于国务院通过的行政法规,都是适用全国的法律法规;《意见》《责任清单》属于中央政府发布的行政规范性文件,但从发文单位和适用范围来看,《意见》的发文单位是中共中央和国务院,而《责任清单》的发文单位是中共中央办公厅和国务院办公厅,且文件限定适用的范围是“中央和国家机关有关部门”。因此从文件效力由高到低来看,依次为《环保法》《暂行条例》《意见》和《责任清单》。其次,在评价对象上,《环保法》规定的是经济、技术政策,而《意见》限定于重大经济技术政策,《责任清单》增加了“发展规划以及重大经济开发计划”。相比较而言,《暂行条例》规定的重大行政决策事项列举较多,但其中却没有列出“经济和技术政策”。因此,4项规定在评价对象上不仅不一致,且没有指明何为“经济和技术政策”。第三,在评价主体上,《环保法》和《暂行条例》遵循政策“谁制定、谁评价”的原则,但《责任清单》却将评价主体规定为受国务院委托的生态环境部,《意见》没有明确。第四,在评价内容上,除了《暂行条例》综合评价环境影响和环境效益之外,其他都只评价环境影响。第五,从结果应用、信息公开和公众参与等要求来看,《暂行条例》的规定最为细化明确,《环保法》的规定较原则。此外,在环境影响评价阶段进行多方案比选,既是评价工作的重要内容,也符合环境影响评价的科学性和规范性要求,但仅在《暂

表 1 我国相关法律法规和文件对政策环境评价的规定对比

Table 1 Comparison of provisions of relevant laws, regulations and documents on policy environmental assessment in China

法律法规和文件名称	评价主体	评价对象	评价内容	结果应用	公众参与	文件效力
《中华人民共和国环境保护法》(《环保法》)	国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府	经济、技术政策	环境影响	在政策制定时,应充分考虑对环境的影响。但“充分考虑”的约束力较小	在评价过程中,要听取有关方面和专家的意见	全国适用的法律
《重大行政决策程序暂行条例》(《暂行条例》)	决策承办单位	重大行政决策事项	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	将评价结果作为决策草案的一部分,从而保证了评价工作的独立性	对公众参与和专家论证有细化规定,包括各参与方、参与形式、程序、意见采纳等规定	全国适用的行政法规
《中央和国家机关有关部门生态环境保护责任清单》(《责任清单》)	受国务院委托的生态环境部	重大经济和技术政策、发展规划以及重大经济开发计划	环境影响	未明确	未明确	中共中央办公厅和国务院办公厅发布的行政规范性文件
《关于深入打好污染防治攻坚战的意见》(《意见》)	未明确	重大经济技术政策	生态环境影响	未明确	未明确	中共中央和国务院发布的行政规范性文件

行条例》中提出了该要求<sup>[8]</sup>。《暂行条例》规定：“有关方面对决策事项存在较大分歧的，决策承办单位可以提出 2 个以上方案。”

## 2 政策环境评价及相关工作对比分析

政策环境评价是在政策制定前，对政策的环境影响进行预测和评价，从而作为管理部门提前考虑政策的环境影响，优化政策环境效益的制度工具。我国开展的政策环境评价工作主要包括学者对政策环境影响评价的研究工作以及各级生态环境部门开展的战略环境评价试点（部分属于政策环境评价）和经济技术政策生态环境影响分析试点。其中，经济技术政策的生态环境影响分析既是我国《环保法》所规定（表 1），也是当前正在推行的试点，因此在文中作为政策环境评价工作的重点分析内容。

为了扩展对政策环境评价工作的技术方法和评价内容的理解，本研究还将政策环境评价相关工作纳入对比分析。一是在政策制定前的环境政策经济评价和政策合法性审查，这些工作与政策环境评价相似之处在于都是在政策制定前开展影响预测和评价，而不同之处主要在于评价内容；二是从政策制定和实施的全流程来看，将政策实施后的效果评估纳入对比分析，这些工作包括立法后评估、规划实施评估等。与政策制定前的预测性评价不同，政策实施评估主要是对政策实施后的效果进行评估，并可对前期的预测结果进行校验。

### 2.1 政策制定前的预测性评价

#### 2.1.1 经济技术政策的生态环境影响分析

我国政策环境评价工作始于学者开展各类政

策环境影响研究工作，例如有分析国际贸易政策的环境影响和效应，从而提出优化贸易环境可持续性的建议<sup>[5]</sup>；对我国农业发展政策进行梳理，识别并分析政策主要措施可能产生的生态环境影响及程度，并提出优化农业政策环境效应的措施和制度建议<sup>[6]</sup>。2000 年以来，原环境保护部开展了一些战略环境评价试点，其中部分试点工作实际上属于政策环境评价<sup>[9]</sup>，例如内蒙古自治区开展的“十二五”和“十三五”规划纲要的环境影响评价，四川省广元市开展的“十二五”规划纲要环境影响评价等。规划纲要的环境影响评价主要考虑区域经济发展规模、产业结构、城镇化发展、环境承载力等，通过情景分析方法，对比不同发展情景下的环境影响和效应，并对发展规划提出优化措施和建议。

在总结相关研究和前期试点经验的基础上，同时为了落实《环保法》第 14 条的要求，生态环境部于 2020 年印发了《经济技术政策生态环境影响分析技术指南（试行）》（环办环函〔2020〕590 号）（简称《指南》），进一步规范了政策环境评价工作的程序和要求。《指南》将经济技术政策的范围界定为“产业和重大生产力布局政策、区域发展政策、税收和补贴政策、价格政策、贸易政策等经济、技术政策”，将评价内容设定为环境质量、生态保护、资源消耗、应对气候变化 4 个方面，同时考虑预测评价的不确定性以及相关保障措施。《指南》建议使用的评价方法包括矩阵分析法、检查表法、专家评估法等。但到目前为止，试点工作开展得还较少，特别是政策制定部门和地方政府开展得不多。

新型城镇化政策环境影响评价<sup>[10]</sup>就是运用《指

南》流程和方法的一个试点案例。该案例通过梳理新型城镇化相关政策,特别是其中的人口、空间、产业和生态环境政策,识别政策目标和主要采取的措施,通过定量和定性相结合的方法,分析各项政策措施与资源环境之间的关系。通过评估政策实施可能带来的资源环境影响和效益,提出优化新型城镇化政策生态环境保护工作的建议。

### 2.1.2 环境政策的成本效益分析

《意见》提出开展经济技术政策生态环境影响分析的同时,还提出要开展“重大生态环境政策的社会经济影响评估”。该评估是对拟出台的生态环境政策,开展社会经济影响评价,其内容一般包括分析政策制定的必要性、协调性,政策实施可能带来的环境、经济和社会效益,以及可能增加的社会经济成本等。美国是较早开展环境政策成本效益分析的国家,在联邦环境政策出台时,总统办公室的管理和预算办公室负责开展“管制影响分析”,即分析环境政策实施将产生的成本和效益,并将其作为政策制定的依据。例如1999年美国国家环境保护局拟将汽油中硫含量从300 mg/L降至30 mg/L,估算出的成本是汽油和汽车产业将花费53亿美元,而带来的健康效益估值约为252亿美元,效益远大于成本,从而支撑了新标准的制定和实施<sup>[11]</sup>。我国学者也开展了环境政策的成本效益研究工作。例如曹凤中等<sup>[12]</sup>对《中华人民共和国大气污染防治法》(2000年修订)开展了成本效益分析,估算了防治燃煤污染、控制机动车排放、控制污染物总量等主要措施的成本和效益,从而为法律修订提供了支撑。我国其他学者也开展了类似研究,例如对淘汰黄标车政策开展费用效益分析<sup>[13]</sup>,对煤改气政策开展成本效益分析<sup>[14]</sup>,对光伏产业发展进行成本分析<sup>[15]</sup>等。

根据《意见》要求,各级生态环境部门在制定政策时,特别是对将产生较大经济和社会成本的政策,应识别并测算出经济社会成本和相应的收益,以作为政策制修订的依据。从实践来看,各级生态环境部门在开展环境标准制修订过程中,已经将标准实施后可能产生的费用及效益分析,作为编制说明的重要组成部分一同公开征求意见,为社会公众了解和实施标准提供参考。例如,在修订GB 3095—1996《环境空气质量标准》时,编制组计算了拟修订标准实施后,可能发生的自动监测成本、手动监测成本和相应的人员成本等<sup>[16]</sup>,同时测算了标准修订后包括提升空气环境质量、改善人居环境和城市营商环境等方面的效益。通过对比环境标准制修订的效益和成本,为管理部门和社会公众提供了更全面的

决策参考。

### 2.1.3 政策文件合法性审查

《国务院办公厅关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的指导意见》(国办发〔2018〕115号)规定,行政机关制订规范性文件需要开展合法性审查,审查对象是拟出台的文件,审查主体一般是行政机关内部的法制部门。合法性审查主要审查拟出台政策文件及相关措施的合法性,包括制订主体合法性、内容合法性、程序合法性等方面。其中特别关注是否新设行政许可,是否增加本单位权力、减少本单位法定义务,是否减损公民、法人和其他组织合法权益等。目前合法性审查已经成为政策文件出台前的例行程序,开展情况较好。一般来说,合法性审查主要采取检查表法,无需形成评价报告。虽然合法性审查是内部工作程序,但因为政策文件在制修订时一般会公开征求意见,并在征求意见时说明政策文件的合法合规性,因此也可看作进行了信息公开。

## 2.2 政策实施后的效果评估

### 2.2.1 立法后评估

立法后评估是指法律法规实施后,对法律法规实施情况、存在问题等进行评估,并提出完善法律法规的建议。立法后评估一般在法律法规实施后3~5年开展。目前,我国各地已陆续开展了地方性法规和规章的后评估工作,有些地方和部门开展得较好。例如《上海市规章立法后评估办法》(沪府发〔2017〕88号)规定了地方性法规和规章评估的内容,主要包括法规与规章的合法性、与相关法律法规和政策的协调性,以及实施后的执行情况、实施效果等。主要采取的评估方法包括网上征询意见、第三方问卷调查、抽样调查、实地调研、个别访谈、召开座谈会、组织专家论证等。上海市将立法后评估报告在网上公开,例如《上海市土地储备办法》《上海市基本农田保护的若干规定》等立法后评估报告。立法后评估报告可用作法规与规章修改完善的依据,也是向社会公众系统性展示法规实施效果的有效方式。

### 2.2.2 规划实施情况评估

经济社会五年发展规划是中国经济社会发展的重要抓手,也是国家各项规划的顶层设计。我国一些地方在规划纲要编制阶段,开展了环境影响评价试点。2016年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立健全国家“十三五”规划纲要实施机制的意见》,提出要动态监测规划实施的情况,完善中期评估和总结评估机制,并将评估结果用于相关规划

和政策的优化调整。规划实施情况评估是综合性评估,内容一般包括规划设定指标的完成情况、目标任务和重大工程开展情况、是否存在风险和问题等。近年来,大气、水环境质量等环境指标以及重点生态保护和环境治理工程被纳入经济社会发展规划中,因此要在规划实施阶段一并监测并评估其实施效果。2022年,北京市人民代表大会常务委员会发布地方性法规《北京市国民经济和社会发展规划审查监督条例》,其中规定市政府有关部门在提交规划纲要草案时,要按时提交“五年规划纲要的总结评估报告”,这也进一步提高了对规划实施评估工作的约束性。

从国家层面来看,我国对《国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》实施情况进行了总体评估,结果认为主要目标指标如期实现,重大战略任务和165项重大工程落地见效,包括供给侧结构性改革、打赢脱贫攻坚战、打好污染防治攻坚战成效显著等方面<sup>[17]</sup>。全国各地也对本地的国民经济和社会发展规划第十三个五年规划实施情况进行了总结评估。例如,铜川市对“十三五”规划纲要实施情况开展了评估,分析了包括约束性和预期性共37项指标的完成情况,其中24项指标有望如期完成,但13项指标完

成难度较大。报告还评估了包括经济转型、民生改善、生态文明建设、重点领域改革、“三大攻坚战”等重点任务的进展情况,并在分析问题的基础上,提出了“十四五”规划编制的思路<sup>[18]</sup>。

总的来看,经济技术政策的生态环境影响分析,虽然在我国已经通过研究和试点等形式开展了一些工作,但目前仍主要由生态环境部试点推动,其他政策制定部门和地方政府主动开展的较少。从评价方法和内容来看,经济技术政策的生态环境影响分析,基本与传统的环境影响评价流程一致,只是评价对象针对“政策”,而不是“规划”或“项目”。相比较而言,同样在政策制定阶段,政策文件合法性审查工作开展得较为充分,基本所有政策文件都需要经过合法性审查,其审查方法、流程和信息公开等要求也基本规范。而对于环境政策的成本效益分析来说,其与政策环境评价的差别在于二者分别预测经济社会影响和生态环境影响,前者主要考虑政策实施的经济和社会成本,后者主要分析政策实施可能产生的环境、生态、气候变化等方面的影响(表2)。环境政策的成本效益分析的研究比较多,而在管理实践中,环境标准制修订过程中的成本效益分析开展得较好。

表 2 政策环境评价及相关工作进展

Table 2 Progress of policy environmental assessment and related works

评价工作	针对的阶段	推行情况	主要评价方法	主要评价内容	信息公开情况
经济技术政策的生态环境影响分析	制定前预测性评价	相关研究、试点推行	矩阵分析法、检查表法、专家评估法	生态环境影响	公开试点开展情况 说明中包含环境标准制修订的成本效益分析内容,一并公开征求意见
环境政策的成本效益分析	制定前预测性评价	相关研究、环境标准制修订实施较好	成本效益分析	环境效益和经济成本	通过征求意见公开
合法性审查	制定前评价	全面推行	检查表法	合法性	公开评估报告
立法后评估	实施效果评估	一些地方推行较好	问卷、抽样调查、调研、访谈座谈、专家论证等	实施效果,包括环境效益和影响(如有)	公开评估报告
规划实施评估	实施效果评估	“十三五”全面推行	自评、第三方评估,综合评估、专题评估,过程评估、效果评估相结合	规划设定指标、重大任务完成情况、重点工程推进情况、存在问题和建议等	公开评估报告

在政策实施效果评估方面,“十三五”以来我国已经全面推行国民经济和社会发展规划五年规划的实施评估工作,国家和各地都对五年规划的实施效果进行了综合评估,评估方法较为多样,评估结果也公开,为社会公众全面了解经济社会发展情况提供了窗口。法律法规实施后的立法后评估,在一些部门和地方推行较好,例如上海市制定市政府部门规章,明确了立法后评估的程序、方法、内容、流程等相关要求。与政策制定阶段的预测性评价相比,实施效果评估的对象更明确,数据资料更丰富,可运用的定

量和定性评价方法更多样。通过公开评估结果,规划实施评估报告和立法后评估报告也能较好地运用到规划或法律法规的制修订过程中。

### 3 政策环境评价相关问题探讨

从对政策环境评价相关法律法规和政策文件的对比分析可以看出,各项规定对于政策环境评价的对象、主体等方面的规定不一致(表1)。从政策环境评价及相关工作开展情况(表2)来看,在政策制定阶段,既有对政策的环境影响评价,也有对环境政策

的经济社会成本评价,二者本质上属于一项工作的不同侧面。而在政策实施阶段,我国也开展了规划实施评估、立法后评估等工作,但这些评估与政策制定阶段的预测性评价衔接不够。下面对上述问题进行深入探讨,以期识别出阻碍我国政策环境评价工作深入推进的因素。

### 3.1 评价对象的界定

政策环境评价的对象是政策,但在政策环境评价相关规定中,存在经济技术政策、重大决策事项、重大发展规划和开发计划等不同提法。这些提法既存在内涵上的交叉,又存在概念上的模糊。从政策本身的概念和内涵来看,《中华人民共和国立法法》将我国的法律法规分为宪法、法律、行政法规、地方性法规、规章等类型,此外,各地各部门又通过红头文件的形式,来制定和实施政策<sup>[19]</sup>。其中,《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》(国办发〔2018〕37号)规定,行政规范性文件是除国务院的行政法规、决定、命令以及部门规章和地方政府规章外,由行政机关或者经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织依照法定权限、程序制定并公开发布,涉及公民、法人和其他组织权利义务,具有普遍约束力,在一定期限内反复适用的公文。从具体的种类来看,《生态环境部行政规范性文件制定和管理办法》规定,部规范性文件可以使用决定、公告、通知、意见等文种,可以使用规范、办法、意见、行动计划、实施方案等名称,但不得使用法、条例等名称。也就是说,上述法律法规和行政规范性文件,广义上都属于政策的范畴,但如果要求这些类型的政策都开展政策环境评价,既不现实,也不必要。

为解决这个问题,一般有目录法和筛查法2种方法。目录法是指制定政策环境评价的分类目录,将必须开展环境评价的政策列入其中,类似生态环境部《建设项目环境影响评价分类管理名录(2021年版)》(部令第16号)、《编制环境影响报告书的规划的具体范围(试行)》和《编制环境影响篇章或说明的规划的具体范围(试行)》(环发〔2004〕98号),对建设项目和规划环境影响评价的规定。筛查法是一种“两步法”的工作流程,即第一步在制修订政策时,筛查政策是否具有显著生态环境影响、是否需要开展政策环境影响评价。如果没有显著影响,则不需要开展;如果有,则进入第二步,即开展正式的、深度的政策环境评价工作。目录法和筛查法各有优缺点,目录法简单易行,但可能存在遗漏政策或纳入无需评价政策等问题;筛查法更为科学,但相对繁琐,且

在筛查过程中容易出现失误或人为偏差,导致应开展政策环境评价而未开展的情况。

### 3.2 政策环境评价与综合评价的区分

一般来说,政策实施会产生经济、社会和环境等多方面的影响,因此,欧盟委员会的政策影响评价就是开展经济、社会 and 环境的综合评价。我国的《暂行条例》也是要求对行政决策事项开展经济、社会 and 环境的综合评价。因此,实践中存在关于政策环境评价、经济评价或者综合评价之间的关系问题,或者说各种评价之间重复,更应该开展哪种评价的争议。实际上,开展政策影响的综合评价是更为全面的做法,但对于有显著生态环境影响的政策,可以在综合评价的基础上,深入开展政策环境影响专题评价。也就是说,政策环境评价既可以单独就资源消耗和生态环境影响进行预测评价,也可纳入社会、经济 and 环境影响的综合评价中。至于哪些政策应该开展专门的环境影响评价,则属于政策环境评价对象的界定问题。

### 3.3 预测性评价和实施效果评估的衔接

我国在政策制定前和实施后,有着不同类型的评价,评价的侧重点也不同。从实践来看,在政策环境影响评价阶段,主要考虑和评价的生态环境要素或指标应在政策实施的效果评估阶段动态监测、定期评价、持续改进。而政策实施阶段的效果评估结果,应该作为相关政策制修订的重要依据<sup>[20]</sup>。这样的话,既能从全生命周期的角度,预测、评价政策的环境影响,优化政策的生态环境效益,又能减轻相关评价的工作量,减少重复工作。目前来看,法律法规在制修订阶段要说明制修订必要性并公开征求意见,在实施阶段要开展立法后评估;国民经济与社会发展规划在制定阶段要开展环境影响评价试点,在实施阶段要开展规划实施评估;环境标准在制修订时要总结实施情况,并预测实施后的成本和环境效益。这些工作都初步构建起了政策评价、制定、实施和效果评估的链条,可在进一步优化提升的基础上,推动形成规范化的工作流程和管理闭环。

### 3.4 评价方法和评价主体

目前来看,建设项目和规划环境影响评价,有着比较明确的污染物源强和区域环境质量数据,主要采取模型和数值模拟等方法来预测环境影响<sup>[21]</sup>。政策环境评价与之不同之处在于,政策一般不包括具体项目的参数,难以开展模型模拟分析,即使开展模拟分析,结果的不确定性也较大。但是识别、预测和评价环境影响,又是政策环境评价的重要内容,因此定性和半定量的方法在评价工作中运用较多,例如

检查表法、专家判断法等。

在环境影响评价工作中,信息公开和公众参与是必要的环节,而在政策环境评价中,公众参与还可以作为一种评价方法。一般来说,政策实施不直接产生环境影响,而是通过政策中明确的规划和项目实施产生实际的环境影响,因此在政策环境评价层面,更重要的是强化公众参与和决策支持,完善环境保护的相关制度,保证在规划和项目层面开展更有针对性的环境影响评价工作。从这个意义上讲,政策环境评价更重要的不是为了评价“影响”,而是建立完善减缓负面影响、提升环境效益的相关机制。

考虑到政策环境评价重要的价值在于纳入公众和社会意见,以及建立完善政策制定实施的环境保护机制,所以政策环境评价的实施主体应该是政策制定和实施部门,而不是生态环境或其他部门。通过开展政策环境评价工作,政策制定和实施部门可以不断完善自身的制度、流程和能力建设,持续提高政策制定和实施的可持续水平。在这个过程中,包括各级生态环境部门在内的相关部门,能起到支持和配合的作用,但不是替代者。

#### 4 推进政策环境评价的对策建议

总的来看,我国政策环境评价已经在法律法规、指南方法、案例试点研究等方面开展了工作,经济社会评价、立法后评估、规划实施评估等相关工作也为开展政策环境评价提供了有益的借鉴。目前,我国已经基本构建起了“政策环境评价—规划环境影响评价—建设项目环境影响评价”的多层次环境影响评价体系,社会各界对政策环境评价的态度也从抵触到逐渐接受。如认为已经开展了政策的综合影响评价,则无需单独开展政策环境评价;认为在政策或规划中有生态环境保护的内容或章节,则无需开展政策环境评价工作。这些观点都已不是完全地抵制政策环境评价,而是更多地反映出观点之间的过渡状态。进入以高质量发展为主题的新发展阶段,政策环境评价作为优化政策环境效益、提早防范环境风险的制度工具,面临着难得的机遇期。为深入有序推进政策环境评价工作,推动解决法律法规之间不统一,环境评价和综合评价、事前评价和实施评估之间不衔接等问题,笔者提出如下建议。

##### (1)明确政策环境评价的主体

政策环境评价是政策制定和实施部门的职责,这符合《环保法》和《暂行条例》的相关规定。从国际经验来看,欧盟委员会、世界银行等也是由政策部门开展政策环境评价工作。各级生态环境部门除了作

为环境政策制定和实施部门,需要履行政策环境影响评价要求之外,还可发挥生态环境领域的专业技术优势,对其他政策制定部门开展政策环境评价工作进行技术指导和协助,包括发布导则、指南、典型案例和最佳实践,开展培训研修等。

##### (2)界定政策环境评价的对象

我国相关法律法规对政策环境评价的对象做了原则性规定,但还需要具体的实施细则。从实践来看,目录法+筛查法相结合的方法可能更为适合。一方面,对于具有显著生态环境影响的政策,可明确纳入政策环境评价目录;另一方面,对于生态环境影响程度不确定的政策,可先筛查后判定。在目录实施一段时间后,再根据实施情况进行修订和完善,保持充分的弹性。在中国,规划是一类重要而特殊的政策,有些规划适用于做规划环境影响评价,有些规划实际上更类似于政策。根据欧盟的经验,只有明确了具体项目的规划,才需要做规划环境影响评价;如果未明确,则该规划更适用于政策环境评价的方法和流程<sup>[22]</sup>。因此,对于某一类规划应做规划环境影响评价或是政策环境评价,亦可参考类似判断准则。

(3)统筹政策环境评价与综合评价、事先评价与事后评估等工作

政策环境评价属于政策影响评价的一部分,二者可以统一开展。如果环境影响显著复杂,也可以单独开展,二者没有本质冲突。但是在政策文件或者规划中,有生态环境保护的专章或内容,并不能替代政策环境评价工作。这是因为即使有生态环境保护相关的措施和内容,也需要进行影响评价。无论是单独的政策环境影响评价,还是政策综合影响评价,都应遵循同样的流程和深度要求。另外,对于政策制定前的影响评价和政策实施后的效果评估,应前后统筹起来,形成事先预测评价、事后效果评估的闭环管理,不断提升政策制定和实施的环境可持续性。

(4)鼓励政策制定部门主动开展政策环境评价工作

推进政策环境评价工作,需要提升政策制定部门的“拥有度”和“获得感”,即一方面要让政策制定部门把政策环境评价作为自身的职责和工作,另一方面,也要让政策制定部门在实施政策环境评价工作中,提升政策制定和实施的科学性,获得积极的社会评价。各地区各部门可以通过筛选、专家咨询等方式,优选一批开展政策环境评价的政策文件、总体规划等。通过试点推进的方式,不断总结工作开展的成效和问题,逐步出台相关的配套制度和技术方法,推动形成具有中国特色的政策环境评价制度、管

理和技术方法体系。

## 参考文献

- [ 1 ] 李海生, 李小敏, 赵玉婷, 等. 基于文献计量分析的近40年国内外环境影响评价研究进展[J]. *环境科学研究*, 2022, 35(5): 1091-1101.  
LI H S, LI X M, ZHAO Y T, et al. Environmental impact assessment research in domestic and foreign literature in past four decades based on scientometric reviews[J]. *Research of Environmental Sciences*, 2022, 35(5): 1091-1101.
- [ 2 ] 朱源. 政策环境评价的国际经验与借鉴[J]. *生态经济*, 2015, 31(4): 125-128.  
ZHU Y. International experiences and lessons of policy environmental assessment[J]. *Ecological Economy*, 2015, 31(4): 125-128.
- [ 3 ] European Commission. Better regulation guidelines[S/OL]. [2022-03-02]. [https://www.emcdda.europa.eu/document-library/better-regulation-guidelines-european-commission\\_en](https://www.emcdda.europa.eu/document-library/better-regulation-guidelines-european-commission_en).
- [ 4 ] World Bank. Strategic environmental assessment in policy and sector reform: conceptual model and operational guidance[M]. Washington DC: The World Bank, 2010.
- [ 5 ] 毛显强, 宋鹏. 探路中国政策环境影响评价: 贸易政策领域先行实践[J]. *环境保护*, 2014, 42(1): 37-40.
- [ 6 ] 任景明, 喻元秀, 张海涛. 政策环境评价理论与实践探索[M]. 北京: 中国环境出版集团, 2018.
- [ 7 ] 张斌, 赵国春. 对口支援政策的生态环境效应评价[J]. *地方财政研究*, 2019(6): 98-105.
- [ 8 ] 庄汉. 我国政策环评制度的构建: 以新《环境保护法》第14条为中心[J]. *中国地质大学学报(社会科学版)*, 2015, 15(6): 46-52.
- [ 9 ] 段飞舟, 任景明. 区域生态风险评价及其在战略环评中的应用[J]. *环境工程技术学报*, 2011, 1(1): 72-74.  
DUAN F Z, REN J M. Regional ecological risk assessment and its utilization in strategic environmental assessment[J]. *Journal of Environmental Engineering Technology*, 2011, 1(1): 72-74.
- [ 10 ] 李天威. 政策环境评价理论与试点研究[M]. 北京: 中国环境出版社, 2017.
- [ 11 ] 朱源. 美国环境政策与管理[M]. 北京: 科学技术文献出版社, 2014.
- [ 12 ] 曹凤中, 周国梅, 任国贤, 等. 大气污染防治法(2000年)战略环境影响评价研究[M]//环境保护部环境工程评估中心. 《环境影响评价法》颁布十周年文集. 北京: 中国环境科学出版社, 2012: 145-154.
- [ 13 ] 蒋洪强, 程曦, 刘年磊, 等. 环保标准实施的费用效益分析框架及对策建议[J]. *环境保护*, 2016, 44(14): 25-30.  
JIANG H Q, CHENG X, LIU N L, et al. Study on the environmental standard framework of cost benefit analysis and countermeasures[J]. *Environmental Protection*, 2016, 44(14): 25-30.
- [ 14 ] 吕连宏, 张楠, 夏捷, 等. 北方地区农村清洁取暖技术适用性评价: 以北京为例[J]. *环境工程技术学报*, 2022, 12(5): 1695-1702.  
LÜ L H, ZHANG N, XIA J, et al. Applicability evaluation of clean heating technologies in rural areas in northern China: a case study in Beijing[J]. *Journal of Environmental Engineering Technology*, 2022, 12(5): 1695-1702.
- [ 15 ] 武琛昊, 孙启宏, 段华波, 等. 基于生命周期评价的光伏产业技术进步与经济成本分析[J]. *环境工程技术学报*, 2022, 12(3): 957-966.  
WU C H, SUN Q H, DUAN H B, et al. Technology progress and economic cost analysis of photovoltaic industry based on life cycle assessment[J]. *Journal of Environmental Engineering Technology*, 2022, 12(3): 957-966.
- [ 16 ] 《环境空气质量标准》编制组. 《环境空气质量标准》(征求意见稿)编制说明[R]. 北京: 中国环境科学研究院, 2010.
- [ 17 ] 全国人大财政经济委员会, 国家发展和改革委员会. 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》释义[M]. 北京: 中国计划出版社, 2021.
- [ 18 ] 铜川市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要实施情况总结评估报告[EB/OL]. [2022-06-02]. [http://fgw.tongchuan.gov.cn/news\\_show.rt?contentId=9474&channelId=84](http://fgw.tongchuan.gov.cn/news_show.rt?contentId=9474&channelId=84).
- [ 19 ] 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.  
GENG H Q, LI T W, XU H. The necessity and basic framework of China's policy strategic environmental assessment[J]. *Chinese Journal of Environmental Management*, 2019, 11(6): 23-27.
- [ 20 ] 李志军. 完善重大政策评估制度[N]. *学习时报*, 2021-1-11(05).
- [ 21 ] 宋晓晖, 吕晨, 王丽娟, 等. 建设项目温室气体环境影响评价方法研究[J]. *环境科学研究*, 2022, 35(2): 405-413.  
SONG X H, LÜ C, WANG L J, et al. Method of greenhouse gas environmental impact assessment for construction projects[J]. *Research of Environmental Sciences*, 2022, 35(2): 405-413.
- [ 22 ] 朱源. 精准科学依法优化环境影响评价对象[N]. *中国环境报*, 2020-07-17(3). ◇