

耿海清,李南锬,李苗.我国的政策分类和政策环评主要对象探讨[J].环境工程技术学报,2022,12(6):1825-1829.

GENG H Q,LI N K,LI M.Discussion on China's policy classification and main objects of policy strategic environmental assessment[J].Journal of Environmental Engineering Technology, 2022, 12(6): 1825-1829.

我国的政策分类和政策环评主要对象探讨

耿海清,李南锬,李苗

生态环境部环境工程评估中心

摘要 对于我国的政策,在广义上可分别从层次和形式的角度进行分类。基于政策分类,我国的政策环评对象在类别上主要是具体政策中的经济政策,在层级上主要是国务院有关部门和县级以上人民政府制定的政策,在性质上是对环境有重大影响的政策。再综合考虑现有法规对各类政策在制定程序中的环境影响评估要求,认为应将经济政策中的规范性文件作为政策环评重点对象,将技术标准作为技术政策的主要类型纳入政策环评。为了准确识别政策环评对象,我国还应建立规范的政策环评对象筛选机制。

关键词 政策分类;政策环评;对象;探讨

中图分类号:X32 文章编号:1674-991X(2022)06-1825-05 doi:10.12153/j.issn.1674-991X.20220611

Discussion on China's policy classification and main objects of policy strategic environmental assessment

GENG Haiqing, LI Nankun, LI Miao

Appraisal Center for Environment and Engineering, Ministry of Ecology and Environment

Abstract In a broad sense, China's policies can be classified from the two aspects of level and form. Based on the policy classification, the objects of China's policy strategic environmental assessment (SEA) are mainly: 1) the economic policies which belong to the category of specific policy; 2) the policies formulated by the relevant departments of the State Council and the governments at or above the county level; 3) and the major policies that may result in significant environmental impacts. Considering the environmental impact assessment requirements of the existing laws and regulations in the formulation process of various policies, the normative documents in economic policies should be taken as the key objects of policy SEA, and the technical standards should be taken as the main type of technical policies and also be objects of policy SEA. In order to precisely identify the policy SEA objects, a normalized screening mechanism should be established.

Key words policy classification; policy strategic environmental assessment; objects; discussion

所谓政策环评,是指对政策实施后可能造成的重大生态、环境和资源影响实施的预测性评估(评价),目的是从决策源头预防环境风险,减少不良环境影响。尽管政策环评的内涵和功能基本没有歧义,但相关政府文件和学术文献中使用的称谓却并不统一,分别有政策环境影响评估、政策环境影响评价、政策环境评价、政策战略环境评价、政策环境影响论证、政策生态环境影响分析等。由于用词不统一,本文将其笼统称为“政策环评”。

从国外实践来看,政策环评已经成为西方国家和一些国际组织决策科学化、民主化的重要辅助工具^[1-5]。由于不同国家的政治传统、决策体系、决策

模式等存在一定差异,政策环评所要解决的问题也各有侧重,因而政策环评呈现出多样化的特点。具体而言,大概有以下几种:1)环境影响评价制度在政策层面的应用,例如美国、加拿大、荷兰等国的环境影响评价事实上已经延伸到了政策层面^[6-8];2)将政策环评纳入政策评估统一开展,最具代表性的是欧盟的影响评估和经济合作与发展组织(OECD)国家的规制影响评估^[9];3)以制度为核心的政策环评,主要评估政策实施面临的制度性问题,力求通过制度完善来保障政策实施不出现重大环境风险,目前主要是世界银行在推动实施^[10]。

我国已经提出要把生态文明建设融入经济建

收稿日期:2022-06-12

基金项目:生态环境部重大经济技术政策生态环境影响分析试点项目(2110203)

作者简介:耿海清(1974—),男,研究员,博士,主要从事政策环境影响评估研究, davisghq@sina.com

设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,因此开展政策环评势在必行。2014 年修订的《中华人民共和国环境保护法》,以及 2019 年国务院颁布的《重大行政决策程序暂行条例》都为实施政策环评提供了一定的法规依据。然而,我国的决策体系与西方国家明显不同,开展政策环评必须建立适合我国国情的理论方法体系。其中,首当其冲的一个重大问题就是如何基于我国的政策分类来科学界定政策环评对象,从而为政策环评制度建设提供目标。

1 我国的主要政策类型

1.1 按照政策的层次分类

按照公共政策的层次和发生、发展的逻辑顺序,在理论上可将政策自上而下分为元政策、总政策、基本政策和具体政策 4 个层次或 4 种类型^[11-12]。其中,元政策是政策制定的价值观和方法论,包括价值型元政策和程序型元政策;总政策是特定历史阶段的战略任务和根本目标,对其他政策具有统率作用,可分为路线型总政策和战略型总政策;基本政策是中央政府为了指导国家某一方面、某一领域工作而制定的行动准则,是连接总政策和具体政策的中间环节,具有承上启下的作用;具体政策是行政机构对特定公共问题的回应,可以是总体思路、工作方案、行动计划、对策措施等,一般具有管制、引导、分配、调节等功能。对于这 4 种政策在我国的具体指向,国内学者提及较少。但大体来看,社会主义核心价值观、新发展理念、民主集中制等可归入元政策范畴;社会主义初级阶段基本路线和科教兴国战略、区域协调发展战略等国家战略可归入总政策范畴;节约资源、保护环境、计划生育等基本国策可归入基本政策范畴^[13]。至于具体政策,则是我国政策体系中的主体。由于我国的具体政策种类繁多,内容涉及方方面面,很难进行科学分类。在实际管理工作中,各级政府和部门针对具体问题制定的政策,一般都属于具体政策。我国的政策层次分类体系如图 1 所示。

1.2 按照政策的形式分类

政策的具体范式就是政策形式,它是通过特定的格式和程序来进行区分的。从广义上讲,所有决策均可归入政策的范畴^[11],但在实际管理工作中,一般认为只有行政机构的决策才可以称为政策,如此则我国的政策形式主要有行政法规、规章、规范性文件、规划和标准 5 大类。其中,行政法规是层次最高的政策,通过国务院令颁布,效力仅次于法律;规章按照制定主体可分为部门规章和地方政府规章,

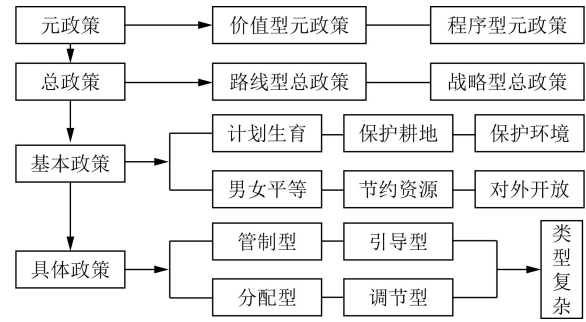


图 1 我国的政策层次分类体系

Fig.1 China's policy hierarchy classification system

是对制定主体职权范围内事项的具体规定;规划是为实现某一目标或解决某一问题而做出的系统部署或工作安排,一般内容比较具体,篇幅也比较长;规范性文件是我国行政机关使用的非法定公文形式,俗称“红头文件”,这类文件的名称有公告、意见、通知、通告、决定、办法、细则等,数量多,涉及面广,往往对相关利益主体有直接影响;标准是对重复性事物和概念所做的统一规定,以特定的形式发布,作为共同遵守的准则和依据。以上 5 类政策每一类都可以进一步细分,是我国各级政府和政府部门管理公共事务的主要工具。

2 基于政策分类的政策环评对象基本特征分析

2.1 在类别上主要是具体政策中的经济政策

根据政策的层次分类,只有具体政策才有实体形式和具体内容,能够对社会经济活动产生直接影响和实质性影响,才有必要开展政策环评。具体政策根据不同标准又可以分为多种类型,其中对实际管理工作最有意义的分类主要有 2 个:一是按照政策涉及的主要方面来划分,可称之为方面政策,具体包括政治政策、经济政策、社会政策、文化政策和环境政策 5 类。这种分类正好与中国特色社会主义“五位一体”总布局相对应,因此具有较大的实用价值。二是按照政策制定部门来划分,可称之为部门政策,例如将财政管理部门制定的政策称为财政政策,将教育部门制定的政策称为教育政策等。根据以上分类,我国需要开展政策环评的主要是经济政策。此外,国务院网站为了查询方便将政策按主题进行了分类,具体分为城乡建设政策、旅游政策、环境保护政策等,对于管理工作也有一定的参考价值。以上 3 种分类之间的对应关系见表 1。尽管环境保护法将技术政策与经济政策并列,但在我国的方面政策分类中技术政策一般归入经济政策范畴。

表 1 我国的方面政策

Table 1 Policies classification in main files in China

方面政策	功能	对应部门政策	对应国务院主题分类
政治政策	处理政治问题或调整政治关系	外交政策、国防政策、民族政策、宗教政策	公安、安全、司法
经济政策	处理经济问题或调整经济关系, 促进经济发展	产业政策、区域政策、投资政策、金融政策、财政政策、贸易政策、价格政策、土地政策、科技发展政策、科技产业政策	城乡建设、市场监管、商贸、海关、旅游、工业、交通、农业、林业、水利、国土资源、能源、财政、金融、审计、国民经济管理、国有资产管理、科技
社会政策	调整不同社会群体之间的关系, 促进社会和谐	人口政策、就业政策、社会保障政策、教育政策、国家安全政策	民政、扶贫、减灾、教育、安全生产监管
文化政策	引导、规范和促进文化事业发展	文艺政策、文物保护政策、文化产业政策、新闻出版政策	无
环境政策	保护生态环境, 防治环境污染, 提高资源利用水平	生态保护政策、污染防治政策、资源利用政策、应对气候变化政策	环境保护

2.2 在层级上是国务院有关部门和县级以上人民政府制定的政策

2014 年修订的《中华人民共和国环境保护法》第十四条规定, 政策环评对象仅为国务院有关部门和省级人民政府制定的重大经济、技术政策。随后, 2019 年国务院颁布了《重大行政决策程序暂行条例》, 其中第十二条规定: 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。该条规定不仅包含了政策环评的工作内容, 而且为开展政策环评提供了更加明确和直接的法规依据。由于《重大行政决策程序暂行条例》的适用范围是县级以上地方人民政府, 因此与环境保护法相比进一步拓宽了政策环评的对象范围。综合这 2 部法律法规及其他相关文件要求, 我国的政策环评对象在行政层级上主要是国务院有关部门和县级以上人民政府制定的政策。

2.3 在性质上是对环境有重大影响的重大政策

从环境管理的角度出发, 只有那些对环境有重大影响的政策才需要开展政策环评。对于什么样的政策容易产生重大影响, 《国务院关于环境保护若干问题的决定》(国发[1996]31 号) 提出: 国务院有关部门在制订区域和资源开发、城市发展和行业发展规划, 调整产业结构和生产力布局等经济建设和社会重大决策时, 必须综合考虑经济、社会和环境效益, 进行环境影响论证。《国务院关于加强法治政府建设的意见》(国发[2010]33 号) 提出, 凡是有关经济社会发展和人民群众切身利益的重大政策都要进行事前评估, 重点是社会稳定、环境、经济等方面的风险评估。综合考虑, 可将我国当前需要开展政策环评的对象界定为国务院有关部门和县级以上人民政府制定的涉及产业结构调整、生产力布局、城镇和基础设施建设、自然资源开发等活动, 以及有关

人民群众切身利益的重大经济政策。

3 各类政策在制定过程中的环境考量情况

3.1 综合性评估要求

我国的各类政策在制定程序中一般通过调查研究、评估论证和公众参与 3 类手段保障决策的科学化和民主化, 具体见表 2。根据政策制定程序中对评估性工作要求的差异, 可以将其分为 3 类。第 1 类是行政法规和规章。该类政策在制定阶段并不开展评估, 在审议或审查阶段可以开展相关评估工作, 但并非强制行为。第 2 类是规划和规范性文件。对于规划, 在编制过程中一般都会开展社会、经济和环境预测。同时, 根据环境影响评价法的要求, 部分规划还需要专门开展正式的环境影响评价。对于行政规范性文件, 《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) 要求: 要对有关行政措施的预期效果和可能产生的影响进行评估。第 3 类是标准。现有法规仅要求标准在编制说明中包含试验验证的分析、综述报告, 技术经济论证, 预期的经济效果, 并不包含社会和环境评估内容。

3.2 环境影响评估(评价) 要求

通过以上分析可以看出, 目前规划在制定过程中对环境问题的考虑最为充分, 特别是写入环境影响评价法的“一地三域十专项”规划, 需要专门开展正式的环境影响评价。对于其他 4 种政策形式, 制定过程中对环境问题的正式考量都不充分。但是从现有法规和政策要求来看, 对于行政规范性文件, 国务院已经明确提出对有关行政措施的预期效果和可能产生的影响进行评估, 显然包括环境影响评估, 因此开展政策环评的依据最为充足。其次是行政法规和规章, 这类政策在审议或审查阶段如果存在较大争议时可以由法治机构委托第三方开展影响评估,

表 2 各类政策制定过程中的评估论证工作

Table 2 Assessment work in the formulation process of different policy forms

政策形式	调研	评估	公众参与	依据
行政法规	国务院有关部门在行政法规正式立项前会开展多次调研;法制机构在审查阶段会开展调查研究	在审查阶段,对有较大争议的重要立法事项,国务院法制机构可以委托有关专家、教学科研单位、社会组织进行评估	在起草阶段和审查阶段采取座谈会、听证会等多种形式听取各方面意见;向全社会公开征求意见;起草部门与有关部门协商	《行政法规制定程序条例》(2017年修订)
规章	规章在起草过程中会开展调查研究;法制机构在审查阶段会开展调查研究	在审查阶段,对有较大争议的重要立法事项,法制机构可以委托有关专家、教学科研单位、社会组织进行评估	在起草阶段和审查阶段采取座谈会、听证会等多种形式听取各方面意见;向全社会公开征求意见;起草部门与有关部门协商	《规章制定程序条例》(2017年修订)
规划	规划编制前期和编制过程中都会广泛开展调研工作	编制过程中会考虑社会、经济和资源环境问题;根据环评法还需对“一地三域十专项”规划开展正式的环境影响评价	在规划编制和规划环境影响评价工作过程中均会采取多种方式广泛征求意见	《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》(中发[2018]44号)、《中华人民共和国环境影响评价法》(2018年修订)
行政规范性文件	对涉及群众重大利益调整的,起草部门要深入调查研究	起草行政规范性文件,要对有关行政措施的预期效果和可能产生的影响进行评估;评估论证结论要在文件起草说明中写明,作为制发文件的重要依据	对涉及群众重大利益调整的,起草部门要采取座谈会、论证会、实地走访等形式充分听取各方面意见,特别是利益相关方的意见;要向全社会公开征求意见	《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)
标准	标准制定过程中会开展调查研究工作	编制说明应包含试验验证的分析、综述报告,技术经济论证,预期的经济效果	编制机构须向有关机构征求意见,同时向全社会公开征求意见	《国家标准管理办法》(国家技术监督局令第10号)

这为环境管理部门介入实施政策环评提供了一定机会。第三是标准,尽管与资源环境的关系比较密切,但我国现有法规并没有要求标准在编制过程中开展正式、规范的环境影响评估。

4 关于我国政策环评对象的建议

4.1 将经济政策中的规范性文件作为政策环评的重点对象

综上所述,经济政策应是我国政策环评的主要对象,而其中的规范性文件则是重点。原因如下:一是尽管经济政策包含多种政策形式,但《重大行政决策程序暂行条例》规定政府立法决策不适用本条例。行政法规是典型的政府立法,规章有时也会归入政府立法的范畴,因此现阶段不宜将这2种政策形式作为重点。二是尽管规划和标准在广义上也可以归入政策范畴,但大部分对环境有影响的规划已经被环评法所覆盖。标准则比较特殊,技术性较强,最好单独考虑。三是《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)已经明确要求,重要的行政规范性文件要严格执行评估论证,要对有关行政措施的预期效果和可能产生的影响进行评估。

4.2 将技术标准作为技术政策的主要类型纳入政策环评

我国的标准根据标准化对象可以分为技术标准、工作标准和管理标准,其中技术标准包含大量技术指标,很多都与资源环境关系密切^[14-15]。然而,根

据《国家标准管理办法》(国家技术监督局令第10号),标准编制过程中的主要论证工作仅限于试验或验证分析、技术经济论证和预期的经济效果,并不正式考虑环境问题。例如,GB 41022—2021《煤矿瓦斯抽采基本指标》根据煤矿工作面和矿井绝对瓦斯涌出量规定了相应的瓦斯抽采率指标和测定方法。从其编制说明可以看出,该强制性标准的制定主要是从安全生产角度出发,并未考虑瓦斯综合利用和温室气体控制问题。从国外实践来看,技术标准早已纳入政策评估或政策环评,例如欧盟的影响评估和美国的规制影响评估均将技术标准作为重要的评估对象^[16]。此外,我国环境保护法明确要求技术政策在制定过程中要考虑资源环境问题,但技术政策在正式分类中一般归入经济政策。因此将技术标准作为技术政策的主要类型,还可以为落实环境保护法相关要求提供具体对象。

5 结语

尽管从理论上可以界定政策环评对象的特点和属性,但在实际工作中既不可能通过制定名录的方式进行筛选,也不可能通过某一简单标准识别,唯一可行的方式是在明确政策环评对象类别的基础上进行逐案判别。对于判别主体,既可考虑由具有广泛代表性和权威性的超部门专家委员会进行,也可以考虑在政策制定部门就政策内容征求生态环境管理部门意见时提出开展政策环评的要求,还可以考虑在早期信息公开阶段由社会公众判断是否需要开展政策环评。

参考文献

- [1] THERIVEL R, GONZÁLEZ A. "Ripe for decision": tiering in environmental assessment[J]. *Environmental Impact Assessment Review*, 2021, 87: 106520.
- [2] DUDLEY S E. Milestones in the evolution of the administrative state[J]. *Daedalus*, 2021, 150(3): 33-48.
- [3] SILVIA F, TALIA V, di MATTEO M. Coal mining and policy responses: are externalities appropriately addressed: a meta-analysis[J]. *Environmental Science & Policy*, 2021, 126: 39-47.
- [4] WILLIAMS T G, GUIKEMA S D, BROWN D G, et al. Assessing model equifinality for robust policy analysis in complex socio-environmental systems[J]. *Environmental Modelling & Software*, 2020, 134: 104831.
- [5] AUNG T S, FISCHER T B, LUAN S J. Evaluating environmental impact assessment (EIA) in the countries along the belt and road initiatives: system effectiveness and the compatibility with the Chinese EIA[J]. *Environmental Impact Assessment Review*, 2020, 81: 106361.
- [6] VICTOR D, AGAMUTHU P. Policy trends of strategic environmental assessment in Asia[J]. *Environmental Science & Policy*, 2014, 41: 63-76.
- [7] UNALAN D, COWELL R. Strategy, context and strategic environmental assessment[J]. *Environmental Impact Assessment Review*, 2019, 79: 106305.
- [8] LOGUE C, WERNER C, DOUGLAS M. Practitioners' perspectives on health in Strategic Environmental Assessment of spatial planning policies in Scotland[J]. *Public Health*, 2022, 202: 49-51.
- [9] KEITH B B. Improving regulatory impact analysis[J]. *Regulation*, 2017, 40(1): 7-9.
- [10] The World Bank. Strategic environmental assessment in policy and sector reform[M]. Washington DC: The World Bank, 2010.
- [11] 陈振明. 公共政策分析导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2015: 12-24.
- [12] 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.
- [13] 彭云望, 刘亚娜. 基本国策与基本政策辨析[J]. *中国行政管理*, 2012(7): 56-59.
- PENG Y W, LIU Y N. National tactic and national policy: conceptual difference[J]. *Chinese Public Administration*, 2012(7): 56-59.
- [14] 王东杰, 郝茜, 易红宏, 等. 稀土标准体系解析及环境影响探讨[J]. *稀土*, 2017, 38(2): 124-133.
- WANG D J, HAO Q, YI H H, et al. Analysis and environmental effects of rare earth standards system[J]. *Chinese Rare Earths*, 2017, 38(2): 124-133.
- [15] 王晓宁, 张宏智, 付亚君. 高速公路环境影响评价指标及标准探讨[J]. *环境工程*, 2016, 34(2): 143-146.
- WANG X N, ZHANG H Z, FU Y J. Discussion on freeway environmental impact assessment index and standard[J]. *Environmental Engineering*, 2016, 34(2): 143-146.
- [16] ALDY J E, ATKINSON G, KOTCHEN M J. Environmental benefit-cost analysis: a comparative analysis between the United States and the United Kingdom[J]. *Annual Review of Resource Economics*, 2021, 13: 267-288. ⊕