

战略(规划)环境影响评价

理论与实践

ZHANLUE (GUIHUA) HUANJING YINGXIANG PINGJIA
LILUN YU SHIJIAN

谢华生 包景岭 温娟 主编

中国环境科学出版社



战略(规划)环境影响评价 理论与实践

谢华生 包景岭 温娟 主编

中国环境科学出版社·北京

编 委 会

主 编：谢华生 包景岭 温 娟

副主编：赵翌晨 李 燃 王洪起

编 委：冯真真 常文韬 郝文升 孙 韬 王 兴 陈 光

闫 佩 史文斌 张东国 樊在义 刘 凌 赵 杰

袁向华 王晓乔

内容提要

本书在总结国内外战略(规划)环境影响评价相关理论研究和实践成果的基础上,对已有的战略环境影响评价理论和实践进行了全面、细致的汇总和梳理,形成较为完善的理论体系和经验总结。全书共9章,首先,系统介绍了战略(规划)环境影响评价的基本理论和技术方法,包括战略(规划)环境影响评价概述、国际发展现状、工作程序与主要内容、承载力分析、指标体系、预测与评价;其次,分别以天津市空间发展战略、天津临空产业区(航空城)总体规划(2006—2020年)、陈塘科技商务区规划、天津滨海生态农业科技园区总体规划为例,对城市空间发展战略环评及综合类、商务类、农业类园区规划环评的实践及经验进行了详细介绍和分析;最后,从环境承载力分析、低碳理念、公众参与、新型环境问题、跟踪评价5个方面提出了对战略环境评价的思考。

本书兼顾战略环境影响评价的理论与实践,具有较强的理论性和应用价值,可供高等院校相关专业师生使用,也可供环境影响评价、环境规划、环境管理、城市规划和管理、园区规划和管理等部门的管理人员、技术人员及科研人员参考。

前 言

20 世纪以来，全球工业化和城市化进程加快，随着人类开发范围和规模的不断扩大，对环境的影响逐渐由局部的、短期的影响向区域的、长期的影响转变。可持续发展的概念被提出之后，迅速成为世界各国的发展目标。实现可持续发展，关键就是要制定符合可持续发展要求的区域发展战略和政策。战略环境影响评价的意义是在战略和政策的制定过程中，进行系统全面的环境影响评估，消除或降低因战略和决策带来的对环境造成的负面影响。战略环境影响评价已经成为推动区域可持续发展的重要手段。

世界各国针对战略环境影响评价进行了系统的理论研究和应用实践，已有 20 多个国家和地区先后制定了专门的立法或导则，建立了战略环境影响评价制度。我国战略环境影响评价的理论研究及实践发展也很快。随着《中华人民共和国环境影响评价法》、《规划环境影响评价技术导则》、《规划环境影响评价条例》等法规制度的颁布实施，各类规划层次的战略环评实践已在全国范围内全面展开。

本书编者自 20 世纪 90 年代起即从事战略环境影响评价研究及实践工作，参与了多项国家级、省市级的研究课题，并完成多项区域、流域、城市、园区的战略环境影响评价工作，积累了一定的实践经验。本书在多年研究的基础上，全面、系统地汇总和梳理了战略环境评价理论，总结了城市空间发展战略及综合类、商务类、农业类等类型园区典型案例的实践经验，并对战略环境影响评价中的重点问题进行了认真探讨。本书具有较强的理论性和应用价值，可供高等院校相关专业师生使用，也可供环境管理、工业园区管理、工业行业、区域规划等部门的管理人员、技术人员及科研人员参考。

编 者

2011 年 11 月

目 录

第 1 章 战略环境影响评价概述.....	1
1.1 战略环境影响评价发展概况.....	1
1.2 战略环境影响评价与其他环境评价的关系.....	7
1.3 我国战略环境影响评价的发展历程.....	10
参考文献.....	15
第 2 章 战略环境影响评价的国际发展现状.....	16
2.1 国外战略环评发展历程.....	16
2.2 发达国家的战略环境影响评价制度.....	17
2.3 欧美等国的战略环评简介.....	19
参考文献.....	28
第 3 章 战略环境影响评价的工作程序与主要内容.....	30
3.1 战略环评的评价对象.....	30
3.2 战略环评涉及的组织及其职责.....	30
3.3 战略环境影响评价工作程序.....	31
3.4 规划环境影响评价工作程序.....	35
3.5 战略环评报告的编制内容.....	37
参考文献.....	39
第 4 章 环境承载力分析.....	40
4.1 环境承载力概念.....	40
4.2 环境承载力在规划环评中的重要性.....	40
4.3 环境承载力分析的主要内容.....	41
4.4 大气环境承载力.....	41
4.5 水资源承载力与水环境承载力.....	43
4.6 土地承载力.....	47
4.7 生态承载力.....	48
4.8 旅游环境承载力.....	50
参考文献.....	52

第 5 章 战略环境评价指标体系	53
5.1 战略环境评价指标体系的意义和功能	53
5.2 战略环境评价指标体系框架结构	55
5.3 战略环境评价指标选取	56
5.4 战略环评指标体系综合评价方法	58
5.5 规划环评导则中推荐的评价指标表述范例	64
参考文献	72
第 6 章 战略环境影响预测与评价	73
6.1 战略环境影响识别、预测与评价的内容	73
6.2 战略环评环境影响识别、预测与评价的特点	74
6.3 环境影响识别、预测与评价的技术方法	74
参考文献	85
第 7 章 城市空间发展战略环境影响评价实践	87
7.1 天津市社会经济及环境质量现状	87
7.2 天津市城市空间发展战略	89
7.3 天津市空间发展战略的环境影响识别	91
7.4 空间战略布局的政策符合性及合理性分析	93
7.5 人口环境承载力分析	98
7.6 空间战略环境影响分析与评价	103
7.7 城市层面战略环境影响评价经验总结	113
参考文献	115
第 8 章 园区空间发展战略环境影响评价实践	116
8.1 中新天津生态城总体规划环境影响评价	116
8.2 天津临空产业区（航空城）总体规划的环境影响评价	132
8.3 陈塘科技商务区规划的环境影响评价	139
8.4 天津滨海生态农业科技园区总体规划的环境影响评价	147
参考文献	154
第 9 章 空间战略环境影响评价重要问题的思考	155
9.1 低碳理念在评价过程中的体现	155
9.2 重视公众参与在规划环评中的重要性	159
9.3 新型环境问题在评价过程中的体现	162
9.4 重视跟踪评价工作的开展	164
参考文献	167

第 1 章 战略环境评价概述

1.1 战略环境评价发展概况

1.1.1 战略环境评价产生的背景

环境问题是社会经济发展到一定阶段的产物。进入工业文明时代特别是 20 世纪以后，世界范围工业化和城市化的速度加快，随之而来的环境污染问题也越来越突出，环境公害事故频频发生，并逐步出现了大范围的环境污染和生态破坏。正是由于环境问题的出现及其严重危害性，推动了环境影响评价技术研究的兴起和环境影响评价制度的确立，促进了环境影响评价事业的全面发展。

我国随着开发步伐的加快，开发规模的扩大以及经济发展速度的迅猛增长，经济发展对环境的影响也逐渐发生了变化，其发展趋势是环境污染由短时期、高浓度的急性伤害，向长时期、低浓度的慢性伤害转变，由局部地区污染向全区域性污染转变。区域性环境污染对人类的生存和发展的危害更为可怕和严重，因此人类开始由对局部地区环境问题的关注扩展到对区域性或全球性环境问题的关注，环境影响评价的范围开始由项目层次的环境影响评价逐步上升和扩展到区域规划和政策层次的环境影响评价。

战略环境评价（战略环评）产生并日益受到重视的根本原因主要有两个，即单个项目环境影响评价的局限性和实现可持续发展战略的要求。

（1）项目环境影响评价（项目环评）的局限性

① 仅针对单个建设项目

项目环评不能在决策过程中对发展战略做评估，而只能对具体项目表示认可或者否决，因此，它不能改变战略，也不能指导开发计划朝着有利于环境恢复能力的地区或远离敏感区的方向发展。而战略环评可在制定发展战略过程中，充分考虑与环境有关的各种问题，对战略进行选择和调整，制定最佳的发展道路。

② 未能充分考虑累积影响

环境影响评价注重减少单个项目建设行为对环境产生的影响，由于缺乏对整体发展战略的了解和对其他开发项目的控制，很难做到对多个项目的累积、间接和协同的影响进行充分考虑。如果环境影响评价能进入战略水平，多个项目造成的协同效应和累积影响的各种情况，都会被充分考虑到并在决策的早期阶段把这些问题解决。

③ 难以从宏观角度考虑替代方案和减缓措施

在项目阶段的环境影响评价过程中，项目的选址、采用的技术、利用的资源量等均已基本确定，项目环评是在此基础上对不良环境影响提出污染治理及环境减缓措施，关于区域整体布局、技术水平、资源利用和生活方式等方面的替代方案很难加以考虑。

综上所述,仅对项目进行环境影响评价是不够的,它受到有关发展战略的制约。发展战略是长远的、决定性的,它的正确与否决定一项事业或行动的成败。而战略环评在评价中涵盖了某一类型或某一地区的所有项目,因此,战略环评能够全面考虑累积影响,在决策实施前针对可能产生的不良环境影响的环节提出替代方案或减缓措施。

(2) 实现可持续发展战略的要求

战略环评产生的另一个重要原因就是可持续发展的要求。自从1987年以布伦特兰夫人(G. H. Burndinad)任主席的世界环境与发展委员会(WCED)向联合国大会提交的研究报告《我们共同的未来》发布以来,可持续发展的概念已深入人心,被世界各国广泛接受。当前,实现可持续发展是世界各国的主要发展目标,而实现可持续发展的关键就是要制定可持续发展的战略和政策。要使制定和实施的每一项战略决策都体现可持续性,这就要求在战略决策过程中对所有的战略选择进行系统全面的评估,其中一个很重要的内容就是要分析各种战略选择的环境影响,这样使得环境问题在政策、规划、计划(简称PPPs)和项目的各个决策层次上都得到充分的考虑。因此,可持续发展战略对战略环评(SEA)的开展提出了直接要求,积极开展战略环评研究和实践有深远的意义。

1.1.2 战略环境评价的内涵

(1) 战略环境评价的概念

战略环境评价(Strategie Environmental Assessment, SEA)这一概念最初由英国的N.Lee、C.Wood和F.Walhs等几位学者提出。关于战略环评的定义很多,既有从宏观角度上定义的,也有从微观角度上进行阐述的。已被广泛采用和接受的是英国曼彻斯特大学环境影响评价中心的学者R.K. Therivel给出的定义:战略环评是指“对政策(Policy)、计划(Plan)或规划(Programme)及其替代方案的环境影响进行规范的、系统的、综合的评价过程,包括根据评价结果提交的书面报告和把评价结果应用于决策中”。

此外,很多实践者和学者也对战略环评提出了不同的定义,主要包括:

Sadler和Verheem于1996年提出的“战略环境评价是对拟定的政策、规划或计划的环境影响系统的评价过程,目的是确保在决策制定的早期充分考虑和解决环境问题以及经济和社会问题”。

Brown和Therivel于2000年提出的“战略环境评价是一个过程,旨在使制定政策的机构以及决策者在政策制定与批准的过程中,能够全面了解拟议政策的环境和社会影响,而不是仅仅考虑那些最初促使新政策出台的因素”。

2004年世界银行通过国际上以及自身的战略环境评价实践提出战略环境评价是“将环境和社会问题纳入战略层次上的发展规划、决策及其实施过程中,从而对其产生影响的参与过程”。

总之,战略环评是环境影响评价在战略层次(包括政策、计划、规划)上的应用,是对一项战略及其替代方案的环境影响进行正式、系统和综合评价的过程,其目的是消除或降低因战略失效造成的环境影响,从源头上控制环境问题的产生。

(2) 战略环评的演变过程

战略环评的发展与环境影响评价的发展息息相关,其演变可以分成以下6个阶段:

①前环境评价阶段(1970年以前),这个阶段的环境评价主要是根据工程和经济研究,

如通过成本—效益分析进行项目审议,因此只能有限地考虑环境后果。

②环境影响评价方法论发展阶段(1970—1975年),一些西方国家开始实行环境影响评价。这一阶段环境影响评价侧重于识别、预测和缓解可能发生的生物、物理影响,公众参与开始受到重视。

③多尺度环境影响评价阶段(1975—1980年),这一阶段的主要特点是开展了多尺度环境影响评价,包括社会影响评价(Social Impact Assessment, SIA)和风险评价(Risk Assessment, RA);公众参与也成为环境影响评价的重要组成部分;项目环评也更加强调无过失和替代方案问题。

④过程与程序调整阶段(1980—1985年),这一阶段发达国家努力使环境影响评价与政策规划及其后续阶段一体化;开始注重环境影响监测、环境审计、工艺评估以及环境纠纷的解决办法;在有关国际组织的帮助下,一些发展中国家也开始实施环境影响评价。

⑤可持续性原则介入阶段(1985—1990年),这一阶段开始根据可持续性思想与原则,重新审视环境影响评价的理论与体制框架;开始探索解决地区性与全球性环境变化与累积性环境影响的途径;在环境影响评价研究与培训上的国际合作日益增多。

⑥战略环评时期(1990年至今),一些发达国家实行政策、计划、规划的环境影响评价,即战略环评;制定了一些跨国界环境影响评价的国际公约;联合国环境与发展大会提出了环境影响评价扩大的概念、方法和程序的新要求,以促进可持续发展。

(3) 战略环评的类型

战略环评实现的形式十分多样,从不同的角度,依据不同的标准,战略环评可以划分为多种不同类型。

①从介入时间的角度划分

预测性战略环评:发生在战略制定阶段,是结合战略方案的可行性分析和方案优选进行的,是对战略及替代方案环境影响进行的预测、评价。评价结论作为战略方案可行性分析及优选的主要内容和环境依据,最终体现在战略目标确定和战略方案设计上。预测性战略环评,目的在于尽可能消除或降低战略内容、战略目标、战略方案、战略措施制定的缺陷而造成的环境影响,并对于战略内容引发的不可避免的环境影响提出相应的减缓、补救措施。

监控性战略环评:在战略实施阶段对战略组织、战略执行的环境影响进行监测、评价,并将评价结论通过决策者反馈到战略调整上。由于战略问题及社会经济环境系统的复杂性,战略实施引发的许多环境问题是战略制定阶段料想不到的。这些问题不解决,即使是一些小问题,也可能通过系统放大作用影响全局。因此,监控性 SAE 的主要功能就在于监测战略环境影响,并将其及时准确地反馈给决策者,以便于采取针对性措施直至进行战略调整,以保证战略的执行不偏离环境约束目标。

回顾性战略环评:又称战略后环境评价,是对战略实施完成以后处于调整中的战略进行的,主要任务是评价战略执行后已经产生的环境影响,其结论是关于战略环境价值的最终反映,对于战略过程及战略系统的改进具有重要作用,同时也是检验和改进预测性战略环评与监控性战略环评理论与方法的重要依据。

②从评价者在战略过程中所处的位置划分

内部评价(自我评价): PPPs 的起草者自己执行战略环评并编写完成环评报告。由于战略制定者本身一般并非环境保护的专门机构,不完全具备实施战略环评的技术条件,因此在

战略制定者的组织下,由环境保护行政主管部门参与,共同组织评价小组具体实施战略环评。

外部评价(第三方评价):指的是战略环评的责任机构委托第三方作为评价单位实施战略环评。通常通过组织招标方式会同战略制定者确定具备技术条件的机构作为评价者,以环保行政主管部门作为战略环评的监督管理者和战略环评报告书的审核者。

③从评价对象的层次划分

按评价对象层次的不同,划分为政策的战略环评、计划的战略环评和规划的战略环评。

④从评价对象的内容划分

区域战略环评:评价对象主要是区域、城市、小区、乡村和开发区等;

部门战略环评:评价对象包括废物处置、供水、农业、林业、矿业开采、能源开发、娱乐设施、交通以及工业建筑等;

“间接”战略环评:评价对象主要是科学与技术政策、财政政策和法律规定等。

⑤从评价的层次顺序角度划分

递增型战略环评:是一种自下而上的体系,是对现有项目环评体系进行扩展,通过对相对低一级的区域或部门的开发计划或规划,甚至大型建设项目的评价,为相关领域的政策制定提出意见和建议。

遵循型战略环评:一种自上而下的体系,评价从高一级政策建议开始,并为后续的相关计划和规划等的制定和评价设置框架,目的在于通过把可持续发展作为每一个 PPPs 的中心目标而直接实现可持续发展。

(4) 战略环评的特点

战略环评通过对战略性决策引发的社会经济活动而产生的环境影响进行分析、预测和评价,提出相应的环境保护对策或替代方案,从决策源头上避免由于决策失误带来的环境影响,战略环评评价对象的战略性决定了其具有以下特征:

① 高层次性

战略环评的评价对象是政策、计划和规划,在决策层次上高于项目的环境影响评价,评价对象的战略性决定了战略环评的高层次性(图 1-1)。

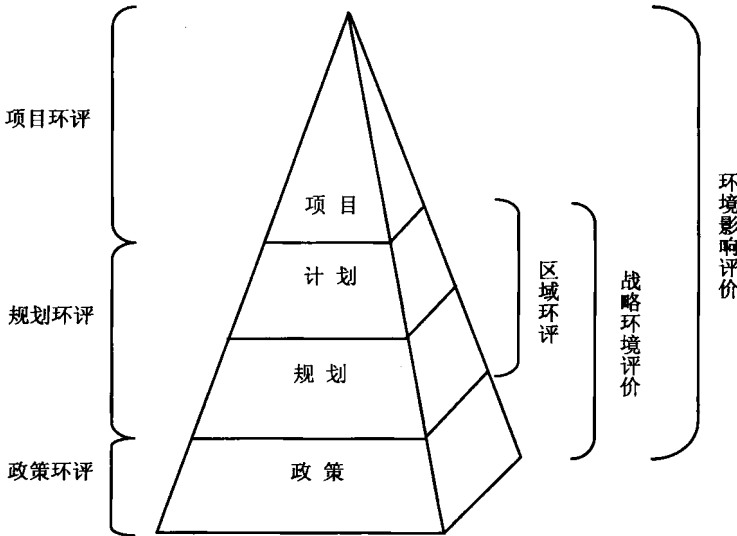


图 1-1 不同层次的环境评价

② 综合性

战略是为实现系统的长远目标所选择的发展方向、所确定的行动方针以及资源分配方案的总纲。相对应的战略环境影响评价也是对于具有方向性和总纲性的战略决策进行环境影响评价，其评价对象、评价内容、评价方法等均具有综合性。战略环评的综合性见表 1-1。

表 1-1 战略环评的综合性

项目	内容
评价对象	战略环评的对象主要包括各种经济社会发展政策规划
评价范围	战略环评评价的时间和空间范围相对长而广
评价内容	战略环评除评价战略所引发的环境因子的改变及其环境效应外，也要考虑间接影响和累积影响
评价标准	战略环评不仅根据已颁布的国家和地方环境标准，更重要的是要考虑可持续性和环境承载力的要求
评价方法	采用定量分析和定性分析相结合，方法多样化
评价人员	战略环评涉及学科领域广，需要多学科综合，评价单位和人员要具备丰富的经验和专业的技能
评价结论	战略环评提出的战略决策往往是在多目标、多方案的综合比较中遴选出来的最优方案
评价审查	一般不仅由环保机构审查，还应对 SEA 进行多部门、多学科的审查，以确保其公平性、合理性和科学性

③ 区域性

环境问题具有空间分异的特征。战略环评的对象是 PPPs，必然会落在某一特定的空间范围之内，PPPs 的实施所带来的环境影响也是在一定范围内产生的。因此，评价要素、评价因子及评价标准和指标值等都应根据地域特点科学地选取。

④ 不确定性

与建设项目环评相比，战略环评的不确定性相当明显，具体可以体现在：质的不确定性，如影响性质、影响类型和影响因素的不确定性；量的不确定性，如影响程度、时空规律、发生概率等的不确定性。

1.1.3 战略环境影响评价的意义

战略环评开展的意义主要在于弥补单一项目环境评价的不足和推进可持续发展 2 个方面。

(1) 弥补单一项目环境评价的不足

战略环评在决策过程的各个层次前瞻性地考虑政策、规划、方案的环境影响，它超越了单一发展项目，可以对区域环境影响作更为系统的考虑。由于战略环评在时间和空间尺度上更适合于对累积环境影响的考虑，因此，战略环评可以对区域开发中多个发展项目的累积影响作出分析，并为管理提供依据。

(2) 推进可持续发展

可持续发展要求在更为广泛的意义上将人类活动及其环境影响综合起来考虑，并且这种考虑应该具有前瞻性。然而怎样有效地推进可持续发展战略却是在实践中远未解决的课

题。由于战略环评是在决策层次,将环境、社会和经济综合在一起考虑,识别、分析累积环境影响,提出区域发展项目的优化方案和污染治理措施,因此,它在推进区域可持续发展方面能够发挥重要作用,成为一个有效的工具。

1.1.4 战略环境评价的重要性

(1) 战略环评是衡量可持续发展的重要标尺之一

1992年里约大会提出可持续发展的概念之后,以可持续发展相对应的战略影响环境评价开始日益受到重视。随着可持续发展战略的实施,战略环评作为实现可持续发展的一个重要手段,正日益向前发展。

中国是目前全球经济增长速度最快的国家之一,作为拥有世界上人口最多的国家,面临着日益严峻的环境、资源与发展方面的挑战。高速的经济发展在带来累累硕果的同时,也伴随着严重的环境恶化、生态破坏和资源匮乏。许多大中城市和乡镇都面临着空气、水、垃圾、噪声的污染,以及土地质量下降、自然资源退化等问题,这些将严重影响人们的生活质量和身体健康。可持续发展是人类未来发展的共同方向,它要求在更为广泛的意义上将人类活动及其环境影响综合起来考虑,并且这种考虑应该具有前瞻性。然而怎样有效地推进可持续发展战略却是在实践中还未解决的课题。发展必须有战略,发展战略必须能够可持续,衡量发展战略是否可持续,战略环评就是标尺之一。因此,中国的可持续发展目标需要通过战略环评来落实,中国的经济发展与环境保护的矛盾要靠战略环评来缓解。

战略环评需要决策层的重视与支持,需要各部门间的协作与交流,需要公众的参与与监督。面向可持续发展的战略环评就是要在保证社会、经济与环境三者协调发展的基础上,对政策、计划和规划及其替代方案的环境影响进行系统的、综合的评价。面向可持续发展的战略环评不但要将评价过程中环境对经济、社会产生的影响囊括进战略环评中,还要包括经济发展和社会稳定性对环境产生的反馈作用,从而在三者的相互作用下形成一个既相对稳定又有利于可持续发展的环境,使战略环评真正成为可持续发展的重要标志及中心环节。《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》第3章中明确指出“在有关立法中规定建立‘可持续发展环境影响评价制度’”,要求政府部门在制定政策、规划和企业立项时,对可持续发展可能产生的影响进行评估,强调了在政策与规划层次上进行环境影响评价的重要性。因此在对政策和规划进行评价时必须考虑到可持续发展的要求,使政府在决策过程中能够对环境、经济和社会发展统筹兼顾、综合平衡,从根源上解决环境与发展分离决策的问题,从而更好地落实21世纪议程,实现可持续发展。

(2) 区域建设

20世纪90年代以来,随着改革开放的不断深入,我国各地建设各类开发区的热情空前高涨,开发区的建设和各种规划的实施对我国区域的建设、经济和社会的发展起到了促进作用,但环保的压力也空前增大,亟待对其进行规范化和制度化,即对各类开发区建设及其规划进行环境影响评价。1996年江泽民同志在第四次全国环保会议上指出:经济决策对环境的影响极大,要从战略管理入手,建立环境与发展综合决策的机制。在制定重大经济和社会政策、规划重要资源开发和确定重要项目时,必须从促进发展与保护环境相统一的角度审议其利弊,并提出相应对策。1998年12月国务院颁布的《建设项目环境保护管理条例》中明确指出:“流域开发、开发区建设规划时,应当进行环境影响评价”,这已

具有了 SEA 的性质。

(3) 环保方面

战略环评处于事关环境决策的最高端,是对政策、规划或计划及其替代方案可能产生的环境影响进行规范的、系统的综合评价,这是快速工业化、城市化过程中规避环境风险的重要手段。战略环评体现了我国所处发展阶段的必然要求。环境问题已成为我国谋求和平发展、绿色发展必须突破的“瓶颈”。必须通过战略环评,综合分析环境资源的承载能力,对各类重大开发、生产力布局、资源配置进行更为合理的战略安排;必须科学分析生产力和生产要素之间的相互作用,从决策和规划的源头综合考虑城市建设、经济发展与资源环境保护的关系,转变拼资源、拼环境的粗放型经济增长方式。从决策入手,从宏观角度出发,根据现有的资源与环境承载能力,制定出适合我国长时期发展的各项政策。我国的科学发展、可持续发展,必须依靠包括战略环评在内的一系列制度的落实予以保障。通过战略环评完善环境保护参与综合决策的机制,是我们当前必须利用好的手段和必须抓住的机遇。SEA 为建立环境与发展综合决策机制提供技术支持,是环境保护的有效手段。

有关部门在提出政策和规划的时候,如果能够谨慎考虑相关的环境影响,并采取相应的环境保护管理对策和措施,不仅可以防止可能带来的环境影响,也可以大大减少事后治理所带来的经济损失和社会矛盾。SEA 是环境保护的有效手段,为建立环境与发展综合决策机制提供了技术支持。对于重大决策开展 SEA,是在制定国家总体发展战略时实施综合决策的主要内容之一。

1.2 战略环境影响评价与其他环境评价的关系

与战略环评相关联的评价有项目环评、区域环境影响评价、规划环境影响评价、政策环境影响评价及可持续发展评价等,它们之间关系密切,既有相同之处,也有不同之处。

(1) 战略环评与项目环评

战略环评与项目环评是处于不同层面的环境评价,是针对行动计划不同阶段的环境影响分析手段。二者之间既有区别又有联系。

联系主要表现在以下 3 个方面:

① 两者具有共同的目标就是实现可持续发展。进行战略环评的直接动机就是为了实现可持续发展。战略环评目前已成为可持续发展战略的重要手段,它将抽象的可持续发展概念落实到了实际的工作中。

② 战略环评在一定程度上可被视为项目环评在战略层次上的应用,因为战略环评不是简单地将项目环评的方法直接从项目层次移植到战略层次上,而是将项目环评的原则应用到战略层次上。

③ 战略环评为相关的项目环评提供了依据和框架,指导相关项目环评;而相关项目环评则为战略环评提供具体信息和内容,是对战略环评的具体化和补充,促进战略环评的深化和完善。战略环评的发展不可能脱离项目环评已有的基础,即现实实施的项目环评的理论、技术方法、经验、管理制度以及实施程序等。

总之, 战略环评与项目环评之间相互联系、相互补充、相互完善、不可分割、不可替代。

战略环评和项目环评的区别主要表现在以下几个方面:

①评价的时空范围不同。在空间尺度上, 项目环评是对某一具体的范围或是地区的评价, 而战略环评的评价对象往往是大空间尺度的, 如某一区域、国家, 甚至可以是全球范围。就时间尺度而言, 项目环评只是针对项目后期进行评价; 战略环评则是早期的或者长期的环境影响评价。在实际实施的过程中, 战略环评是先于项目环评进行的, 它从政策、规划、计划、决策中考虑可能造成的环境影响, 为具体项目环评提供指导。而项目环评则以相应的战略环评为前提进行。战略环评完成后, 与相应的政策、决策、规划对应的具体项目就应进行项目环评了。

②评价的对象不同。项目环评主要考虑项目对环境的影响, 因此它强调的是对一个具体项目、具体的开发活动所进行的评价。而战略环评是针对政策、计划、规划、决策的评价, 着重于强调前一种活动对后一种活动的影响, 主要针对开发的范围、区域和部门。比如由于政策对规划、计划的影响或规划、计划对具体项目的影响。

③评价的内容不同。项目环评针对具体建设项目, 对其产生的直接环境影响进行定性、定量评价和预测, 然后在此工作的基础上提出项目建设和区域开发中有关环境保护的措施和建议。其工作重点主要是精确计算和预测环境要素的污染浓度变化值, 从而进行项目环评。但是无法对预测值所具有的社会经济含义进行解释、分析和说明。而战略环评的评价对象着重于发展战略的社会、经济、环境三者的效益, 并对其发展过程中的外部问题——环境的污染和资源的消耗给予相当关注。从根本上讲战略环评的评价内容是可持续发展的评价。战略环评评价内容的最大特点就是其考察的是自然—经济—社会复合生态系统, 考虑经济和社会评价, 考虑累加的、间接的、诱导的效应, 把环境污染问题与社会经济有机地结合起来, 客观地评定和衡量发展战略的社会经济价值及其对环境造成的损失, 以实现社会效益和环境效益最大化。

④评价过程中考虑问题的角度、思路、工作方法和程序不同。项目环评考虑的是项目造成的环境影响, 战略环评考虑的是决策可能引起环境影响的因素。在评价程序上, 战略环评比项目环评更具有机密性和不确定性, 战略环评要求的资料多、信息广、跨越的时间长、包含的项目多、影响面广、综合性强、精确性差; 在方法应用上, 项目环评是“定性(少)+定量(多)”型, 战略环评是“定性(多)+定量(少)”型, 多采用模糊的逻辑方法。战略环评的工作思想是从源头控制, 落实到可持续发展, 而项目环评是以预防为主的思想, 落实到针对项目产生的不良影响采取防治措施。

⑤评价的结论不同。项目环评给出的结论往往是具体位置、具体时间的环境问题及其环保措施, 战略环评结论更多的是定性地给出在发展中应该考虑的各个方面的问题。项目环评的结论比较定量、具体, 而战略环评结论不同, 它涉及面比较广泛, 不太注重细节, 主要提供一些观点和框架, 给出一些定性的、宏观的指导结论。项目环评只能对具体项目认可或否决, 不能改变实施战略, 也不能指导计划朝着有利于环境恢复能力或远离敏感区的方向发展。战略环评则不同, 它是整体的评价过程, 能够客观地评定和衡量发展战略的社会经济价值及其对环境造成的损失, 以实现社会效益和环境效益的最大化。项目环评往往在开始准备某个项目时已进行明确的筹划, 决策已定, 无法更改; 在项目阶段的项

目环评中,某些关于技术、资源利用和生活方式等方面的替代方案很难加以考虑;战略环评能全面考虑替代方案和减缓措施,给出合理的解决办法。

(2) 战略环评与区域环评

区域环评是相对项目环评而言的,是指对区域经济发展可能引起的环境影响进行预测,筛选其主要环境问题,提出相应的环境保护对策,同时根据区域的环境容量和承载能力,提出区域经济发展的合理规模和产业结构的建议或替代方案的过程。

区域环评基本上都是围绕区域开发,可以是行政区域、资源分布区域、流域开发以及其他区域,包括各类开发区建设、城市旧城区改造、资源或农业开发、流域治理与开发等。与单个建设项目相比,区域开发具有占地面积大、性质复杂、管理层次多、不确定因素多、环境影响范围大等特征。

区域环评是战略环评在区域上的具体实施,属于规划层次上的(也就是战略类型的中间层次)战略环评。区域环评是战略环评的一种类型。

(3) 区域环评与规划环评

规划环评是目前我国应用最为广泛的一种战略环评,主要是对区域规划、部门性规划实施可能引起的环境影响和后果进行预测评价,并在不利情况下提出改进意见或替代方案的过程。

规划环评在规划形成初期就参与其中,并贯穿始终。作为政府决策部门必不可少的参考依据,规划环评从战略层次上重点论证规划中未来开发活动的布局、结构以及资源的配置可能对环境造成的影响,同时提出对环境影响最小的整体优化方案和综合防治对策,并从总量控制的角度提出规划中的可行项目和限制项目。

(4) 战略环评与政策环评

政策评价是指依据一定的标准和程序,运用特定政策方法,对各种政策进行衡量、分析、比较和评估的总称。政策评价包括政策效果评价、政策效益评价和政策影响评价,其中政策影响评价又可进一步分为政策社会影响评价、政策经济影响评价和政策环境影响评价。政策环评是政策评价的主要内容之一,同时也是战略环评的重要形式。政策环评主要是针对经济政策、社会政策、区域政策等的实施所可能引起的环境影响和后果进行评价,并在必要时提出改进意见或替代方案的过程。

政策环评处于战略环评的最高层次,评价的对象一般是国家级的长远发展战略,涉及的范围较广,影响程度较大。

(5) 战略环评与可持续发展评价

自可持续发展理论提出以来,如何衡量或体现可持续发展水平就成为可持续发展理论研究的热点问题,从而产生了可持续发展评价。可持续发展评价就是通过建立可持续发展指标体系,并运用一定综合、系统的评价方法来评判一个区域社会、经济、环境、资源的现状及其相互间的协调程度是否符合可持续发展要求的过程。

通常情况下,战略环评作为实现可持续发展战略目标的重要工具之一,是在可持续性原则的实施过程中从抽象的、宏观的战略与具体的、实际的、可操作的项目之间的桥梁。由此可见,战略环评是可持续发展评价的重要组成部分和延续。

1.3 我国战略环境评价的发展历程

1.3.1 我国环境影响评价的发展历程

自 1969 年美国颁布国家环境政策 (NEPA) 建立了环境影响评价制度以来, 在近 30 年的时间里, 环境影响评价已在全球迅速普及和发展起来。在此期间, 我国环境影响评价经历了工程—计划 (项目规划)—政策的发展历程, 即从最初单纯的项目环评, 发展到项目环评、区域环评、规划环评、战略环评同时兼顾的全面的环境影响评价体系。环境影响评价的方法和程序也在发展中不断地得以完善。

(1) 引入和确立阶段 (1973—1979 年)

中国的环境影响评价是借鉴国外经验, 结合我国实际情况逐步发展起来的。1973 年 8 月, 以北京召开的第一次全国环境保护会议为标志, 揭开了中国环境保护事业的序幕。会议通过的“全面规划、合理布局、综合利用、化害为利、依靠群众、大家动手、保护环境、造福人民”的环境保护工作方针, 已初步孕育了环境影响评价的思想。这一阶段是中国环境保护的创业时期。

(2) 规范建设阶段 (1979—1989 年)

1979 年《中华人民共和国环境保护法 (试行)》中确定了环境影响评价制度, 行政法规不断对环境影响评价进行规范, 其技术方法也不断得到完善。

(3) 强化与完善阶段 (1990—1998 年)

1998 年《建设项目环境保护管理条例》出台, 是建设项目影响评价强化和完善的阶段。在此期间, 加强了国际交流与合作, 进一步完善了我国的环境影响评价制度, 并且提出了环境影响评价分类指导和开发区进行区域环境影响评价的规定。

(4) 提高阶段 (1999—2002 年)

环境影响评价作为《建设项目环境保护管理条例》中的一章做出了详细的规定, 后又陆续地颁布了一系列的配套法规, 环境影响评价工作迈进了继续提高的阶段。

(5) 新拓展阶段 (2003 年至今)

2003 年正式颁布了《中华人民共和国环境影响评价法》, 预示着我国的环评工作进入了一个崭新的阶段, 环评法中重点强调了规划环评工作, 将环境影响评价制度的范围从建设项目扩大到有关的规划, 使我国的环境影响评价制度更加完善。

1.3.2 战略环评在我国的发展

(1) 概念的引入

1995 年以前, 国内战略环评的研究主要为基本概念与国外研究成果、实践经验的介绍并分析中国开展战略环评的重要性与意义。政府也意识到开展战略环评的重要性, 在一些文件如《中国 21 世纪议程——中国人口、环境与发展白皮书》和《中国环境保护 21 世纪议程》中都明确提出应开展战略环评或包含涉及战略环评相关内容。

(2) 研究与实践

1995—2002 年, 我国有关学者完成了多篇关于战略环评的硕士、博士学位论文以