

■ 王玉振 著 ■

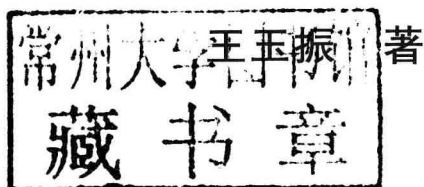
战略环境评价

——从国际经验到中国的实践

中国环境科学出版社

战略环境影响评价

——从国际经验到中国的实践



中国环境科学出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

战略环境评价：从国际经验到中国的实践/王玉振著.

—北京：中国环境科学出版社，2012. 11

ISBN 978 - 7 - 5111 - 1143 - 2

I. ①战… II. ①王… III. ①环境影响—评价—中国

IV. ①X820. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 230522 号

责任编辑：付江平

助理编辑：刘 杨

责任校对：扣志红

封面设计：玄石至上

出版发行：中国环境科学出版社

(10062 北京东城区广渠门内大街 16 号)

网 址：<http://www.cesp.com.cn>

邮 箱：bjgl@cesp.com.cn

联系电话：010 - 67112765 (编辑管理部)

发行热线：010 - 67125803, 010 - 67113405 (传真)

印装质量热线：010 - 67113404

印 刷：北京中科印刷有限公司

经 销：各地新华书店

版 次：2012 年 11 月第 1 版

印 次：2012 年 11 月第 1 次印刷

开 本：880 × 1230 1/32

印 张：7.375

字 数：260 千字

定 价：28.00 元

【版权所有。未经许可，请勿翻印、转载，违者必究】

前 言

2002 年 10 月通过的《中华人民共和国环境影响评价法》（以下简称《环评法》），首次将政府的规划纳入环境影响评价的范畴，从而确立了战略环境评价的法律地位，标志着我国环境与资源立法步入了一个新阶段——力求从决策的源头防止环境污染和生态破坏，成为中国环境保护的又一个重要的里程碑。2009 年 8 月通过的《规划环境影响评价条例》，为规划层面的战略环境评价提供了具有可操作性的法律依据，为环境决策融入政府宏观决策提供了制度保障，这对于提高政府宏观决策的科学性和推动战略环境评价的发展具有十分重要的现实意义。

自《环评法》实施至今已经 10 年，战略环境评价一路走来，风雨兼程却硕果累累。我国战略环境评价与西方国家一样，包括了政策、规划和计划 3 个决策层面，目前主要涵盖土地利用、区域流域海域开发建设、工业、农业、畜牧业、林业、能源、水利、交通、城建、旅游、自然资源开发等主要经济发展部门。同时战略环境评价在全国“花开各地，各具其色”，大部分地方政府及相关部门都因地制宜地制定了战略环境评价实施的相关方案和技术导则，从而为本地区和部门的战略环境评价开启和发挥了指导性作用。此外，多年来，交通和土地等部门开展了大量的战略环境评价实践，截至目前，我国针对典型行政区、重点行业和专项规划等开展的规划环评试点达数百个。在战略环境评价的理论研究方面，作为一项新生事物，中国的战略环境评价没有现成的经验和发展模式。与国

际战略环境影响评价发展实际相似，中国战略环境影响评价的发展也面临着理论研究滞后于实践发展的问题。同时也遭遇了许多障碍，基于这种现状，我们参与了环境保护部《环境影响评价机制与体制的障碍分析与政策建议》课题的研究，课题取得了丰富的成果。在完成该课题的过程中我们收集、整理了一些国外特别是欧盟国家有关战略环评制度建设方面的许多资料信息，也包括了技术方法、研究案例等内容。本书的目的就是要将这些国际经验向读者作一介绍，并与中国的实践相结合，促进我国战略环评事业的发展。

本书共分8章：第1章介绍了战略环评的起源和发展，应用战略环评的理由以及为什么战略环评能够有效地提高政策、规划和计划制定时对环境因素的考虑，从而参与综合决策的过程；第2章重点介绍了战略环评的过程、使用的方法和技术；第3章介绍了战略环评中分层方法的重要性，并以不同的案例加以说明；第4章对不同国家的11种战略环评制度进行了介绍，并给出了简要的评价；第5章介绍了欧盟战略环评指令在其成员国内的转换和实施的基本情况；第6章介绍了战略环评在空间和土地利用方面应用的几个研究案例；第7章是欧盟战略环评的经验与启示的小结；第8章介绍了中国战略环评制度的建立、发展与实践的评述以及政策建议。

当前全国上下正在全面贯彻“第七次全国环境保护大会”的精神，不仅对今后一个时期的环保任务进行了部署，更重要的是为环境保护在国家社会经济全局中的位置进行定位，使环境保护参与到综合决策之中，战略环评以全面协调的可持续发展为最终目标，有利于打破部门界限与地区界限，解决条块分割和部门分割，避免盲目建设和重复建设，也有利于促使各部门将相关政策整合起来，创建更加科学民主的决策机制。因此我们要用好“战略环评”这一综合决策工具，作好政策创新、制度创新和管理创新。为生态文明建设、环保新道路提供政策工具。

本书在编写过程中得到了环境保护部环境发展中心领导和同行

的关心与支持，大家都希望通过本书的出版，借鉴国际经验使我国战略环评工作更上一个台阶，从而促进我国环境保护事业的发展。在本书出版之际，作者还要对姜超、冯圃荫以及王健楠、金辰欣等在本书的文献研究以及全书结构和图表制作等方面给予的帮助一并致谢！

作 者

2012 年 9 月 26 日

目 录

1 国际战略环境评价概述	(1)
1.1 引言	(1)
1.1.1 战略环评的过程	(5)
1.1.2 当前对战略环评的理解和从中得到的启示	(6)
1.1.3 战略环评的重点和与项目环境影响评价 的差别	(8)
1.2 应用战略环评的理由	(10)
1.2.1 在制定政策、规划和计划时要有战略性思考	(10)
1.2.2 决策时需要有更有效的推理	(12)
1.2.3 需要更有效地作出决策	(14)
1.2.4 支持良好决策和持续发展的需要	(15)
1.3 为了实现可持续发展, 战略环评是整合环境、社会、 经济因素的工具	(18)
1.4 为什么战略环评能够有效地提高政策、规划和计划 · 制定时对环境因素的考虑	(20)
1.4.1 战略环评可以为决策者提供更准确的信息 (信息功能)	(20)

1.4.2	通过参与战略环评改变属性和观念 (改变观念功能)	(21)
1.4.3	战略环评改变了已建立的常规 (改变常规功能)	(22)
1.5	战略环评效用标准	(23)
1.5.1	专业文献中倡导战略环评效用标准	(23)
1.5.2	战略环评高效应用的背景标准	(25)
1.6	小结	(28)
2	战略环境影响评价的过程、方法和技术	(30)
2.1	战略环评的过程:作用 and 目的	(30)
2.1.1	以环境影响评价为基础的战略环评	(31)
2.1.2	内阁决策和政策制定中的战略环评程序	(38)
2.1.3	丹麦环境评价法案和其他政府建议	(39)
2.1.4	政策、规划、计划和战略环评程序的整合	(42)
2.2	战略环评所使用的方法和技术	(43)
2.2.1	在战略环评中应用的技术和方法	(43)
2.2.2	最常用的技术和方法	(45)
2.2.3	在不同的战略环评环境中使用适合的 方法和技术	(56)
2.3	小结	(57)
3	战略环境影响评价中分层方法的重要性	(59)
3.1	解决问题和替代方案的重要性	(59)
3.2	交通战略环评	(61)
3.2.1	通用交通战略环评的工作大纲	(61)
3.2.2	工作大纲的实际应用	(65)

3.3 电力传输网络规划和战略环评分层	(72)
3.3.1 背景	(73)
3.3.2 苏格兰电力公司战略环评工作大纲的发展	(74)
3.3.3 战略环评分层 1: 需求初步建立阶段	(74)
3.3.4 战略环评分层 2: 区域传输网络阶段	(76)
3.3.5 战略环评分层 3: 经费路线方法	(77)
3.4 空间/土地使用战略环评分层	(77)
3.4.1 单一制度下的空间/土地使用政策、 规划和计划分层: 英格兰的情况	(78)
3.4.2 联邦制度的空间/土地利用政策、 规划和计划的分层: 德国的情况	(80)
3.5 有效分层的可能障碍	(82)
3.6 小结	(85)
4 11 种战略环境评价制度的比较	(87)
4.1 欧盟以外其他国家正式的环评要求	(87)
4.2 评审方法	(89)
4.3 加利福尼亚州	(93)
4.4 西澳大利亚	(94)
4.5 加拿大	(96)
4.6 新西兰	(98)
4.7 南非	(100)
4.8 荷兰	(101)
4.9 英国	(103)
4.10 意大利	(105)
4.11 德国	(106)
4.12 芬兰	(108)

4.13	对不同制度的评价和讨论	(109)
4.13.1	背景因素的存在和战略环评能带来对 环境更完善考虑的可能性	(112)
4.13.2	程序性因素的存在和战略环评能带来对 环境考虑更完善的可能性	(113)
4.13.3	对内阁战略环评的观察	(114)
4.14	小结	(115)
5	欧盟战略环境影响评价指令在其成员国的转换和实施	(118)
5.1	欧盟战略环评指令	(118)
5.2	25个欧盟成员国的战略环评摘要	(120)
5.2.1	转换状态	(122)
5.2.2	战略环评指引	(122)
5.2.3	战略环评应用的延伸	(123)
5.2.4	其他环境管理手段/战略环评指令前期的实践 ...	(123)
5.3	25个欧盟成员国的法律文件和指引	(124)
5.3.1	奥地利	(124)
5.3.2	比利时	(125)
5.3.3	塞浦路斯(南)	(125)
5.3.4	捷克共和国	(125)
5.3.5	丹麦	(126)
5.3.6	爱沙尼亚	(126)
5.3.7	芬兰	(126)
5.3.8	法国	(127)
5.3.9	德国	(127)
5.3.10	希腊	(128)
5.3.11	匈牙利	(128)

5.3.12	爱尔兰	(128)
5.3.13	意大利	(128)
5.3.14	拉脱维亚	(129)
5.3.15	立陶宛	(129)
5.3.16	卢森堡	(129)
5.3.17	马耳他	(129)
5.3.18	荷兰	(129)
5.3.19	波兰	(130)
5.3.20	葡萄牙	(130)
5.3.21	斯洛伐克	(130)
5.3.22	斯洛文尼亚	(130)
5.3.23	西班牙	(131)
5.3.24	瑞典	(131)
5.3.25	英国	(131)
6	空间和土地使用战略环境评价案例研究	(132)
6.1	北荷兰省发展设想	(133)
6.1.1	空间/土地使用规划和战略环评背景	(133)
6.1.2	研究案例: 介绍	(135)
6.1.3	战略环评的过程、方法和技术	(136)
6.1.4	战略环评的评价	(137)
6.1.5	成功要素、问题、不足和观点	(138)
6.2	奥尔德姆一元化发展计划的可持续性评价	(139)
6.2.1	空间/土地使用规划和战略环评背景	(140)
6.2.2	战略环评的过程、方法和技术	(141)
6.2.3	评价	(142)
6.2.4	成功因素、问题、不足和展望	(144)

6.3	勃兰登堡州凯钦行政分区的地方土地使用规划和景观规划	(144)
6.3.1	空间/土地使用规划和战略环评背景	(144)
6.3.2	案例研究：介绍	(146)
6.3.3	战略环评过程、方法和技术	(147)
6.3.4	评价	(148)
6.3.5	成功因素、问题、不足和展望	(150)
6.4	奥地利魏茨行政分区的土地使用计划修改的战略环评	(150)
6.4.1	空间/土地使用规划和战略环评背景	(151)
6.4.2	案例研究：介绍	(152)
6.4.3	战略环评过程、方法和技术	(153)
6.4.4	评价	(155)
6.4.5	成功因素、问题、不足和前景	(156)
6.5	荷兰鹿特丹和莱顿新房屋商业开发区的战略环评	(156)
6.5.1	空间/土地使用规划和战略环评背景	(156)
6.5.2	案例研究：介绍	(157)
6.5.3	战略环评过程、方法和技术	(157)
6.5.4	评价	(160)
6.5.5	成功因素、问题、不足和前景	(161)
6.6	小结	(161)
7	欧盟战略环境评价的经验与启示	(163)
7.1	概述	(163)
7.1.1	对于战略环评的理解以及战略环评的应用范围	(163)
7.1.2	使战略环评的方法更具有系统性	(164)

7.1.3	目的、目标和设想	(165)
7.1.4	全书的结构	(165)
7.2	对于目前国际战略环评实践的回顾	(166)
7.2.1	分层战略环评框架和实际应用	(166)
7.2.2	对 11 种战略环评制度的回顾	(167)
7.2.3	战略环评指令的转换	(168)
7.2.4	对于 5 个空间/土地使用战略环评项目的评价 ...	(168)
7.3	推进战略环评理论: 建立更加系统化的方法	(170)
7.3.1	战略环评理论的主要内容	(170)
7.3.2	在政策、规划、计划原则的制定方面需要更加 强调有关环境战略的思考	(171)
7.3.3	需要更有效地论证	(171)
7.3.4	更有效地决策	(171)
7.3.5	鼓励良好的治理方法和可持续发展方针	(171)
7.3.6	建立更系统的方法: 量体裁衣——制定 战略环评	(173)
7.4	进一步研究和实践的建议	(175)
8	中国战略环境评价制度的建立、发展与实践	(178)
8.1	中国战略环境评价制度的建立与发展	(178)
8.1.1	建设项目的环境影响评价	(178)
8.1.2	区域的环境影响评价	(179)
8.1.3	规划的环境影响评价	(181)
8.2	现阶段中国战略环评制度的应用	(183)
8.2.1	中国开展战略环评有了法律依据, 规划环境影响评价 具有了法律强制性	(183)
8.2.2	环境影响评价的范围、层次得以扩展和提升	(183)

8.2.3	程序方面,保障了战略环境影响评价实施的 有效性	(183)
8.2.4	中国环境管理制度得以补充和完善	(184)
8.3	中国战略环境影响评价制度的特点	(184)
8.3.1	以国家专门法的形式确立了战略环评制度	(184)
8.3.2	强调对政府或部门的规划开展战略环境影响评价	(185)
8.3.3	初步形成包括法律、部门规章、技术导则等在内的 战略环境影响评价法律体系	(186)
8.3.4	实行分类管理	(187)
8.3.5	建立环境影响报告书的审查制度	(188)
8.3.6	鼓励公众参与并有法律保障	(188)
8.3.7	实行环境影响评价资质管理	(189)
8.4	我国战略环境影响评价(SEA)指标体系	(190)
8.4.1	战略环境影响评价(SEA)指标体系概念	(190)
8.4.2	战略环境影响评价(SEA)建立的原则	(191)
8.4.3	指标体系的功能	(194)
8.4.4	战略环境影响评价(SEA)指标体系特点	(195)
8.4.5	不同性质政策的战略环境影响评价(SEA)	(199)
8.4.6	我国战略环境影响评价(SEA)指标体系研究情况	(200)
8.4.7	针对国内外研究情况进行的思考	(202)
8.5	实施战略环境影响评价的基本框架设计	(202)
8.5.1	基本原则	(202)
8.5.2	战略环境影响评价的基本程序以及战略行为的 制定程序	(203)
8.5.3	战略环境影响评价——交通规划环评的 指标可选集	(203)
8.6	战略环评发展中的问题	(208)

8.6.1	观念冲突	(208)
8.6.2	理论缺失、推进战略环评心有余而力不足	(209)
8.6.3	实践难题	(211)
8.6.4	人才匮乏、推动战略环评的“瓶颈”	(212)
8.7	我国战略环评发展对策	(213)
8.7.1	建立明确的筛选程序	(213)
8.7.2	根据规划的环境影响程度实行分类管理	(214)
8.7.3	适当提高审查机构的级别	(215)
8.7.4	提高公众参与质量	(215)
8.7.5	提高战略环评的层次	(216)
8.7.6	加强学术研究	(216)
8.8	结语	(217)
参考文献		(218)

1 国际战略环境影响评价概述

在第一章，我们将概括性地介绍一下在国际上战略环评（SEA）的起源和发展。现在，人们已经逐渐认识到了战略环评的意义，并了解了从战略环评中所能得到的益处。在这一章中，我们将解释战略环评的实质性重点，并描述战略环评与项目环境影响评价的差异。并且，还将建立合理化的战略环评，探讨战略环评为什么及什么时候开始考虑在政策、规划和计划（PPP）建设中对环境因素进行有效的改进。最后，确定有效的战略环评外部条件，并给出重点的总结。

1.1 引言

1970 年，在公共决策中引入环境影响评价是从美国最先开始的，以国家环境政策法（NEPA）为基础，包含“主要联邦议案”。1978 年，总统环境质量委员会确定了这些议案，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（NEPA）为基础的环境影响评价主要涉及的是项目建议。

随着国家环境政策法（NEPA）的实施，其他国家也开始逐步建立环境影响评价制度，如：加拿大（1973）、澳大利亚（1974）、西德（1975）和法国（1976）。然而，在其发展的早期阶段，在许多制度中，环境影响评价只是偶尔使用而并没有被系统化。此外，与美国情况相似，整个 20 世纪 70 年代和 80 年代，在大多数国家，

环境影响评价主要应用在计划的规划中。随后，国际援助组织和开发银行，例如：联合国开发计划署（UNDP）、经济合作组织（OECD）和世界银行，开始促进环境影响评价的应用和培训工作，这种情况在20世纪80年代的发展中国家非常普遍。

20世纪80年代，在环境影响评价文献中，项目和更高层次的决策之间的差异日益增加。在欧盟成员国，这些差异在1985年通过的环境影响评估指令85/337/EEC得以规范。因此，在欧洲范围内环境影响评价仅适于项目环评。由于人们对环境影响的认识越来越深刻，并考虑到决策应高于项目层级，战略环境影响评价在20世纪80年代的后半期才被引入。战略环境评价的决策层级所指的是更为广泛的政策、规划和计划决策（PPPs）。

最初，战略环评主要是将项目环境影响评价的原理应用到政策、规划和计划中。随后，战略环评涌现出了不同的解释，尤其涉及：

- 战略环评和环境影响评价的地理与时间尺度不同；
- 战略环评和项目环评处于不同的层级上；
- 与项目规划相比较，战略决策的过程和方法有很大不同。

战略环评为具有下述的3个主要意义：

- 战略环评是一种系统化的决策支持过程，它旨在确保在政策、规划和计划制定过程中，要考虑到环境和其他可能的可持续性因素。在这种情况下，战略环评可能首先支持公共规划部门和私营机构（包括国际援助组织和开发银行）加以实施。

——结构化、严谨性、参与性、开放和透明的环境影响评价为基础的程序，特别是计划；

——参与性、开放且尽可能的透明以非环境影响评价为基础在政策/愿景和政治规划中灵活运用。

其次，战略环评可支持内阁类型的决策，以非环境影响评价为基础将评价灵活运用于立法建议和其他政策、规划和计划中。