

政策层面战略环境影响评价 理论方法与实践经验

李天威 李 巍 编著



科学出版社

www.sciencep.com

政策层面战略环境评价 理论方法与实践经验

李天威 李 巍 编著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书在总结世界各国(及地区)和主要国际组织在政策层面开展战略环境评价的特点和经验的基础上,结合我国当前落实科学发展观的战略需求,全面分析了开展政策层面战略环境评价的必要性和实践意义,系统研究并建立了政策层面战略环境评价的理论基础、方法学框架、技术程序和主要评价方法,以此指导我国政策层面战略环境评价的研究和应用。

本书可供从事环境影响评价工作的管理、研究和实践人员,环境科学、管理科学、决策科学、规划科学、系统科学等领域的科技人员,高等院校师生以及政府部门有关人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

政策层面战略环境评价理论与实践经验/李天威,李巍编著.

—北京:科学出版社,2008

ISBN 978-7-03-021787-5

I. 政… II. ①李… ②李… III. 环境影响—评价 IV. X820.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 060398 号

责任编辑:张 震 / 责任校对:朱光光

责任印制:钱玉芬 / 封面设计:鑫联必升

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

源海印刷有限责任公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2008 年 5 月第 一 版 开本: B5 (720 × 1000)

2008 年 5 月第一次印刷 印张: 16 3/4

印数: 1—2 000 字数: 326 000

定价: 60.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈环伟〉)

序 言

近年来, 战略环境评价(SEA)的发展和应用取得了长足进步。许多国家或地区纷纷在不同决策层次开展 SEA 研究和实践, 并探索运用各种环境评价程序和方法。特别是伴随着两份重要法律文件欧盟《SEA 指令》(2001/42/EC)和“联合国欧洲经济委员会(UNECE)2003 年 SEA 协议”的颁布和实施, 国际社会对 SEA 的关注和应用也达到了空前高度。

我国于 2003 年 9 月 1 日开始实施《中华人民共和国环境影响评价法》, 正式确立了规划层面 SEA 的法律地位, 随后国家环境保护总局(SEPA)发布了《规划环境影响评价技术导则(试行)》(HJ/T 130—2003), 提出了开展规划环境影响评价的一般原则、技术程序、内容与方法以及报告编制的要求等。SEPA 又会同有关部门制定了《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)》, 经国务院批准, 于 2004 年 7 月发布。2006 年, SEPA 发布了《关于进一步做好规划环境影响评价工作的通知》, 对开发区及工业园区开发规划的环境影响评价进行了补充和延伸, 并在上述法律和技术导则的指导下开展了一系列规划环境影响评价试点工作, 极大地推动了规划层面 SEA 在我国的应用和研究。

目前, 我国正面临“两高一资产业”的无序发展、工业化与城镇化的矛盾冲突、不堪重负的流域(或区域)环境承载能力下降, 以及能源开发采用重化工发展模式等项目环境影响评价所不能解决的问题, 更面临着开发建设活动中产生的宏观影响、间接影响、二次影响、累积影响等。如何从决策源头上对发展规模、结构、布局等进行优化调整, 变过度开发为适度开发、变无序开发为有序开发、变短期开发为持久开发, 从而打破部门界限与地区界限, 促进决策的整合和科学、民主, 从宏观和战略层面上缓解经济快速发展与资源环境保护之间的矛盾? SEA 作为科学发展观和生态文明的重要制度支撑, 是现阶段促进环境与发展综合决策最有力的保障之一, 是实现“主体功能区”发展思路的重要手段。随着我国规划层面 SEA 实践的不断深入、理论基础的日趋完善和技术方法的日益成熟, 政策层面 SEA 正在或必将成为我国 SEA 今后发展的趋势和重点。

本书结合国内外相关研究成果和实践经验, 着重从政策层面 SEA 的理论和实践两方面展开论述。本书共分 8 章, 第 1 章介绍了 SEA 的发展阶段、现状及在政策层面的实践意义; 第 2 章阐述了与政策层面 SEA 相关的概念及其特征、适用范围和指导原则, 以及政策环境系统及政策层面 SEA 中的三大关系等基础理论; 第

3 章介绍了政策层面 SEA 的方法学框架,包括工作程序、评价等级、评价目标和原则、评价标准、评价方法,在此基础上着重介绍了综合集成政策层面 SEA 方法学框架,具体包括要素与整体相结合的集成分析方法,以及社会、经济、环境三方面效益相结合的综合评价方法;第 4 章探讨了政策层面 SEA 的技术程序和主要方法,并提出了政策层面 SEA 专家系统设计的理论基础、程序模型和实现方法;第 5 章探讨了如何在政策层面 SEA 中应用环境经济分析方法,包括环境经济分析评价的一般程序和方法,以及如何解决评价中可能涉及的代际公平问题;第 6 章针对政策实施可能引发的典型环境影响,提出了突变论和协同学方法相结合的政策累积环境影响评价方法,与可持续性相关环境影响的“雷达图-道琼斯指数”评价方法,以及运用模糊控制变权思想评价政策的生物多样性影响等方法;第 7 章介绍和总结了政策层面 SEA 在加拿大、捷克、丹麦、芬兰、中国香港、荷兰、新西兰、挪威、英国和世界银行等国家、地区以及国际组织的发展现状、制度框架、程序方法和实践经验;第 8 章着重分析了在我国开展政策层面 SEA 所面临的机遇和挑战以及发展方向。

本书由李巍组织撰写,李天威负责统稿,参加本书撰写的还有刘艳菊、张杰、刘雯、高静静、冯祯、吕昕、李佳、侯锦湘、王尧、陈嘉、张铁亮、李顺江等。此外,国际知名的 SEA 专家 Barry Sadler 先生和日本名古屋大学的 Kiichiro Hayashi 博士也为本书的撰写提供了重要的技术资料,在此一并表示诚挚的感谢。

由于政策层面 SEA 内涵丰富,理论基础和技术程序尚不成熟,相关实践经验比较缺乏,加之作者水平和经验有限,疏漏之处在所难免,敬请读者批评指正。

作 者

2007 年 10 月

目 录

序言

第 1 章	SEA 的发展及其在政策层面的实践意义	1
1.1	SEA 的概念特征和实践标准	1
1.1.1	SEA 的概念和特征	1
1.1.2	SEA 的实践标准	2
1.2	SEA 的发展阶段	4
1.2.1	形成阶段(1969~1989)	4
1.2.2	成形阶段(1990~2000)	4
1.2.3	扩展和深化阶段(2001 年至今)	4
1.3	SEA 的发展现状	5
1.3.1	SEA 体系引进现状	5
1.3.2	政策层面 SEA 发展现状	14
1.3.3	政策层面 SEA 立法现状	14
1.3.4	中国 SEA 的研究和实践现状	15
1.4	政策层面 SEA 的实践意义	17
1.4.1	有助于落实科学发展观,建设社会主义生态文明	17
1.4.2	有助于进一步加强我国的环境管理	18
1.4.3	有助于实现环境影响评价向宏观层次的战略转移	18
1.4.4	是杜绝新污染和破坏的有效措施	20
1.4.5	有助于建立和完善环境影响评价理论和体系	20
1.4.6	有助于建立“环境与发展综合决策”机制	22
第 2 章	政策层面 SEA 的理论基础	23
2.1	政策内涵辨析	23
2.1.1	政策的含义	23
2.1.2	政策的特征	25
2.1.3	政策的要素与分类	26
2.1.4	政策、战略和策略辨析	28
2.1.5	政策的表现形式	29
2.2	政策层面 SEA 概述	30
2.2.1	政策层面 SEA 的概念	30

2.2.2	相关概念辨析	30
2.2.3	政策层面 SEA 的适用范围	32
2.2.4	政策层面 SEA 的分类	33
2.2.5	政策层面 SEA 的一般特征	34
2.2.6	政策层面 SEA 涉及的部门及其职责	35
2.2.7	政策层面 SEA 的指导原则	36
2.3	政策层面 SEA 与政策分析和政策制定	36
2.3.1	政策分析	36
2.3.2	政策层面 SEA 与政策分析的关系	40
2.3.3	政策层面 SEA 与政策制定的关系	41
2.4	政策-环境系统特征及其 SEA 中的三大关系	43
2.4.1	政策-环境系统分析	43
2.4.2	政策层面 SEA 中的三大关系	45
第 3 章	政策层面 SEA 方法学框架	48
3.1	政策层面 SEA 的模式、工作程序 和评价等级	48
3.1.1	政策层面 SEA 的模式	48
3.1.2	政策层面 SEA 的工作程序	49
3.1.3	政策层面 SEA 的评价等级	49
3.2	政策层面 SEA 的目标和原则	51
3.2.1	政策层面 SEA 的目标	51
3.2.2	政策层面 SEA 的原则	52
3.3	政策的环境影响及其评价标准	54
3.3.1	政策的环境影响分析与识别	54
3.3.2	政策的环境影响的“重要性”判定	57
3.3.3	政策层面 SEA 的评价标准	61
3.4	综合集成政策层面 SEA 方法学	64
3.4.1	要素与整体相结合的集成分析方法	65
3.4.2	“三效益”相结合的综合评价方法	67
第 4 章	政策层面 SEA 的技术程序和主要方法	70
4.1	政策层面 SEA 的技术程序	70
4.2	政策层面 SEA 的主要方法	77
4.2.1	政策替代方案的形成方法	78
4.2.2	政策环境影响的动态评价方法	85
4.2.3	政策环境影响评价中的公众参与	87
4.2.4	政策环境影响评价中的影响预测方法概述	89

4.2.5	政策层面 SEA 中的“三效益”综合方法	94
4.2.6	政策层面 SEA 指标体系建构的系统定量方法	97
4.2.7	替代方案排序的 MCGDM 分层协调模型	103
4.3	政策层面 SEA 专家系统探讨	106
4.3.1	传统 EIA 专家系统和综合环境模型的研究发展概况	106
4.3.2	政策层面 SEA 专家系统设计理论基础	111
4.3.3	政策层面 SEA 专家系统的实现	117
第 5 章	政策层面 SEA 中的环境经济分析方法	125
5.1	政策环境经济分析基础	125
5.1.1	基本概念简述	125
5.1.2	政策环境经济分析评价的一般程序	128
5.2	政策层面 SEA 中的环境经济分析	130
5.2.1	政策层面 SEA 中的环境经济分析方法基础	130
5.2.2	政策层面 SEA 中的环境经济分析方法概述	132
5.2.3	政策环境经济分析方法的实际选择	139
5.3	政策层面 SEA 中的环境经济评价	141
5.3.1	政策的费用-效益评价方法概述	141
5.3.2	政策的费用-效益评价过程中的特殊问题	143
5.3.3	其他政策环境经济评价方法简介	144
5.4	政策环境经济评价中的代际公平问题研究	145
5.4.1	代际公平与可持续发展决策	145
5.4.2	代际公平中的贴现技术问题	146
5.4.3	代际公平问题的概念框架	147
5.4.4	代际公平决策的原则和不可能性原理	148
5.4.5	代际公平决策的方法学框架	149
5.4.6	结论	150
第 6 章	政策层面典型环境影响的综合评价方法	151
6.1	政策的累积环境影响评价	151
6.1.1	累积环境影响的概念	151
6.1.2	累积环境影响分析	152
6.1.3	累积环境影响评价的研究进展	155
6.1.4	累积环境影响分析的一般方法问题	157
6.1.5	政策累积环境影响评价方法初探	160
6.2	与可持续性相关的政策层面 SEA	169
6.2.1	与可持续性相关的政策层面 SEA 基础	170

6.2.2	可持续性指标体系研究进展	172
6.2.3	与可持续性相关的政策层面 SEA 方法	175
6.3	政策对生物多样性影响的评价	180
6.3.1	生物多样性及其相关概念	180
6.3.2	我国的生物多样性及其开发利用和保护现状	184
6.3.3	政策对生物多样性影响的评价	185
6.3.4	政策对生物多样性影响的模糊变权综合评价方法	187
第 7 章	政策层面 SEA 的实践经验	192
7.1	加拿大政策层面 SEA 实践	192
7.1.1	背景	192
7.1.2	制度框架	193
7.1.3	实践经验总结	198
7.2	捷克共和国政策层面 SEA 实践	198
7.2.1	发展历程	198
7.2.2	SEA 方法	201
7.2.3	SEA 实践	202
7.2.4	实践经验总结	204
7.3	丹麦政策层面 SEA 实践	205
7.3.1	背景	205
7.3.2	SEA 程序	206
7.3.3	SEA 实践	207
7.3.4	实践经验总结	209
7.4	芬兰政策层面 SEA 实践	209
7.4.1	背景	209
7.4.2	SEA 实践程序	211
7.4.3	实践面临的挑战	213
7.5	中国香港特别行政区政策层面 SEA 实践	213
7.5.1	背景	213
7.5.2	SEA 制度框架	215
7.5.3	SEA 实践	217
7.6	荷兰政策层面 SEA 实践	222
7.6.1	背景	222
7.6.2	制度框架	222
7.6.3	环境检验实践	225
7.6.4	实践经验总结	227

7.7	新西兰政策层面 SEA 实践	228
7.7.1	背景	228
7.7.2	制度框架	229
7.7.3	实践经验总结	233
7.8	挪威政策层面 SEA 实践	233
7.8.1	背景	233
7.8.2	SEA 实践程序	234
7.8.3	实践经验总结	235
7.9	英国政策层面 SEA 实践	235
7.9.1	背景	235
7.9.2	制度框架	237
7.9.3	评价方法	239
7.9.3	实践经验总结	240
7.10	世界银行政策层面 SEA 实践	241
7.10.1	背景	241
7.10.2	SEA 实践	241
7.10.3	实践经验总结	243
第 8 章	政策层面 SEA 的发展前景与挑战	245
8.1	政策层面 SEA 存在的主要问题	245
8.2	政策层面 SEA 面临的机遇和挑战	247
8.2.1	国际形式的推动	247
8.2.2	国内发展战略的需求	248
8.3	政策层面 SEA 的发展方向	249
8.3.1	促进向可持续发展影响评价的转变	249
8.3.2	进一步完善战略环境影响评价立法	249
8.3.3	建立信息与资源共享机制	250
8.3.4	开展法律体系层面的 SEA	250
	参考文献	251

第 1 章 SEA 的发展及其在 政策层面的实践意义

战略环境评价(strategic environmental assessment, SEA)是在克服单一项目环境影响评价不足的基础上发展起来的,它的作用首先表现在可以弥补单一项目环境影响评价的局限性。SEA 在决策过程的各个层次上前瞻性地考虑了政策、规划、计划方案的环境影响。它超越了单一项目,可以对区域环境影响作更为系统的评估。

由于 SEA 在时间和空间尺度上更加关注对累积环境影响的考虑,因而可以对区域开发中多个发展项目的累积影响做出分析,并为管理提供依据;SEA 还将在推进可持续发展进程中发挥重要作用。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 SEA 是在决策层次上将环境、社会和经济综合在一起考虑的,在不同区域可以筛选出不同的评价因子,有时是全球性的,有时是区域性的,并且可以识别、分析累积环境影响,可以提出区域发展项目的优化方案和污染治理措施,因而可以在推进区域可持续发展方面起到重要作用,成为实践可持续发展战略的有效手段之一。

1.1 SEA 的概念特征和实践标准

1.1.1 SEA 的概念和特征

SEA 旨在决策过程的早期,对政策(policy)、计划(plan)、规划(programme)和立法(legislation)等战略决策及其替代方案的各种潜在环境影响(包括自然、经济、社会和政治影响)进行系统、全面、综合的评价。政策层面 SEA 是战略环境影响评价体系的最高层次。

SEA 与传统 EIA 是处于两个不同层面的环境评价,它们研究的内容及所要解决的问题均不相同。二者具有互补性和不可替代性。

(1) 与传统的环境影响评价(environmental impact assessment, EIA)相比,SEA 的范围更广泛。①SEA 所考虑和涉及的地理空间尺度比 EIA 大,评价涉及与政策行为有关的一系列要素,而不是单一的工程项目;②可供选择的方案的范围更广,SEA 对不同方案、决策行为的环境影响进行比较、评估,这是 SEA 的主要目的;

③所评价的环境影响(效应)的范围不同, SEA 除了评价区域环境影响外, 还考虑与可持续发展相关联的环境问题(如自然资源、温室效应、生物多样性等)、环境的全球和区域效应, 而 EIA 则着重于评价环境的局部效应。

(2) 由于从规划的制定到实施有相当长的时间, 所以对规划所建议的项目的细节知之甚少, 并且有可能改变。因此, SEA 的预测具有很大的不确定性; 而传统 EIA 则相对具有较强的确定性, 并且对项目的评价一次完成。可见 SEA 是一个动态的、连续的过程, 它需要不断地跟踪政策、规划和计划的变化, 并结合当时的实际给出评价意见。

(3) SEA 与传统 EIA 的信息要求不同。对战略决策行为进行环境影响评价所需的信息往往是宏观的, 而对于工程项目的环境评价所需的信息是微观的、详细的。

1.1.2 SEA 的实践标准

1999 年国际环境评价协会 (IAIA) 在格拉斯格会议上推荐的 SEA 执行标准中, 把 SEA 分成六个类别, 对每个类别的 SEA 提出了几条相应的执行标准, 如表 1-1 所示。

表 1-1 IAIA 推荐的 SEA 实践标准

SEA 的类别	执 行 标 准
综合性的 SEA	确保对所有与可持续发展有关的战略决策进行适当的评价; 阐明生物环境、社会和经济三方面的相互联系; 环境评价要追溯到政策层面, 并因地制宜地将其与决策过程紧密结合
可持续的 SEA	便于识别的更具可持续性的发展选择和备选提议
有针对性的 SEA	为计划和决策的制定提供充足、可靠和有用的信息; 集中于可持续发展的关键问题; 符合决策过程的特性; 成本和时间的有效利用; 明确领导机构进行战略决策时的职责
有责任的 SEA	实施要有专业性, 严格公平公正, 权衡利弊; 需经独立检查和证明; 用文件证明及解释在决策中如何考虑可持续性问题
可参与的 SEA	在整个决策过程中通知和联系有利害关系和受到影响的公众及政府部门; 明确阐述其投资并涉及决策制定和文件编制; 有清楚的、易理解的信息要求, 并确保可以得到足够的相关信息
可反复的 SEA	提供足够的、有关执行某一战略决策时的、具实际影响的信息及分析, 以确认这一决策是否应该修改, 即有助于 1992 年里约热内卢环境会议所制定的以及某一国家具体政策和价值所定义的全面可持续发展战略的实行

世界银行的 SEA 工作小组在荷兰环境影响评价协会的协助下, 丰富完善了

IAIA 推荐的 SEA 执行标准，提出了更为系统和全面的 SEA 实践准则(表 1-2)。这些准则在参考 IAIA 推荐的 SEA 执行标准的同时，重点引用了 SEA 结构化学习课程工作小组提出的原则。

表 1-2 世界银行提出的 SEA 实践准则

过程	准则
综合性	阐述生物、物理、社会和经济等多方面之间的关系； 解决相关部门、跨(边界)区域甚至大项目环评和决策的层次性问题
可持续性	有助于识别更加可持续的发展选择和替代建议
重点突出	为发展规划和决策提供充分、可靠和有用的信息； 集中在可持续发展的关键问题，包括在利益相关者之间权衡； 符合决策过程的特性； 成本和时间的有效利用
明确责任	明确做出战略决策的领导机构的职责； 实施要有专业性，严格公平公正，权衡利弊； 需接受独立检查和审核； 用文件和记录说明决策过程中如何考虑可持续性问题
参与式	在整个决策过程中通知和联系有利害关系和受到影响的公众及政府部门； 决策过程和文件中需详细分析参与者的意见和关注； 帮助在利益相关者之间达成共识； 有清楚、易于理解的信息要求，并确保能够接触到所有相关信息
反复性	确保能及早获得评价的结果来影响决策过程并指导未来的规划； 提供战略决策实施实际影响的充分信息，以此来判断是否对决策进行修订并为后面的决策提供一个基础平台
有影响的	评估最终采纳的战略决策及其实施产生的影响； 影响政府机构对待环境和社会可持续性问题的总体态度和制度结构； 使得政府团体更愿意并有更多机会参与类似的过程

我国 2003 年 9 月 1 日开始实施的《规划环境影响评价技术导则》(试行)也提出了规划层次 SEA 实施的原则和要求(表 1-3)。

表 1-3 我国提出的 SEA 实践原则和要求

原则	要求
科学、客观、公正	综合考虑规划实施后对各种环境要素及其所构成的生态系统可能造成的影响，为决策提供科学依据
早期介入	尽可能在规划编制的初期介入，并将对环境的考虑充分纳入规划中
整体性	应把与规划相关的政策、规划以及相应的项目联系起来做整体性考虑
公众参与	SEA 过程中应鼓励和支持公众参与，充分考虑社会各方面利益和主张
一致性	SEA 的工作深度应当与规划的层次、详尽程度相一致
可操作性	应当尽可能选择简单、实用、经过实践检验可行的评价方法，评价结论应具有可操作性

1.2 SEA 的发展阶段

20 世纪 70 年代,一些发达国家开始认识到以项目为核心的“传统环境影响评价”的不足,逐步将评价对象扩展到计划、规划和政策层次,即 SEA。20 世纪 80 年代末,SEA 应运而生,并开始得到世界范围的广泛接受。

根据 SEA 在各国的应用和发展,可以将其分为三个发展阶段,即 20 世纪 70 年代到 80 年代的形成阶段、20 世纪 90 年代开始的成形阶段以及 21 世纪至今的扩展和深化阶段。

1.2.1 形成阶段(1969~1989)

20 世纪 70 年代到 80 年代是 SEA 执行的早期阶段,SEA 首先在美国联邦层面^①的法律和政策中得到确立。《国家环境政策法》(National Environmental Protection Act, NEPA)分别为政策、计划和规划以及立法的环境影响声明提供了统一的规则和程序(CEQ, 1978, 1502.4 及 1506.8)。但在实际应用当中,NEPA 仅被应用于计划和规划层面,在广泛有争议的政策(不同于立法)层面则被作为“非启动”法案而未能得到应用。70 年代中期,欧美其他国家开始将环境影响评价的应用扩展到战略层次。80 年代末 SEA 开始被全世界广泛接受,作用于战略实施全过程(政策—规划—计划—项目),新的环境影响评价体系逐渐形成。

1.2.2 成形阶段(1990~2000)

以加拿大(1990)和世界银行(1989)为首,SEA 逐渐在越来越多的国家和国际组织中得到应用,并被列入《联合国欧洲经济委员会跨界环境影响评价协议》条款 2(7)中,该协定要求各缔约方“在一定的程度上,努力将 EIA 原则应用于政策、计划和规划中”。为此,在各协议参与国案例研究的基础上,开展了关于 SEA 程序和技术方法的试点研究。1993 年,欧盟发布文件规定,凡有可能造成显著环境影响的开发活动或新的立法议案必须实施 SEA。而且在此阶段,SEA 体系在规定、范围和应用方式上都越来越多样化,远远超过了 EIA 在同阶段的演进速度。

1.2.3 扩展和深化阶段(2001 年至今)

新一代的国际法律体系使 SEA 得到了更为广泛的应用,特别是在计划和规划层面。首先,欧盟成员国对 2002 年海牙国际研讨会上草拟的《战略环境评价指令》

^① 在州级层面上,还有许多构建在联邦法律基础上所谓的小型 NEPA 法案。特别是应用于政府各种活动的《加利福尼亚环境质量法》(1970),这些活动“包括大多数州、地方、区域机构制订的计划”。

(2001/42/EC)的调整使这个层面的战略环评体系数量有所增加。《战略环境影响评价指令》于2001年6月27日生效,从而为计划和规划的环境影响评价确立了基本框架,但排除了其在更高层次即政策层次的应用。其次,即将生效的《联合国欧洲经济委员会战略环境影响评价协议》(2003年35个国家和欧盟在基辅签署)将在更多的成员国中,并可能在联合国欧洲经济委员会以外的国家中实施。《联合国欧洲经济委员会战略环境影响评价协议》是对《跨界环境影响评价公约》(即《埃斯波公约》^①)的完善和补充,要求各缔约方对起草的计划、规划以至政策和立法提议等战略决策的环境影响和人群健康影响等开展评价,并对跨界影响分析提出了明确要求。此外《联合国欧洲经济委员会战略环境影响评价协议》对公众参与的安排及其透明度做出了更为严格的规定。总体来讲,《联合国欧洲经济委员会战略环境影响评价协议》和《战略环境影响评价指令》的要求是协调一致的,有望指导SEA朝着更加标准化的方向发展,至少在欧洲范围内是可以实现的。在国际范围内,世界银行贷款活动所强调的部门及区域评价对于将该层面的SEA引入发展中国家发挥了重要作用,有些发展中国家已经建立了自己的评价程序,比如,中国修订后的环境影响评价法(2003年)。

1.3 SEA的发展现状

1.3.1 SEA体系引进现状

日本三菱研究所于2006年3月向其国家环保部门提交了《欧洲、北美及亚洲战略环境影响评价现状(草案)》的调查报告,概述了所有被调查国战略环境影响评价体系、影响因子识别和筛选过程,评价范围和内容的界定、影响评价和审查等环节,后续监测和跟踪评价以及层次划分等的情况。

在23个国家和一个地区(中国香港)中,已有15个国家和一个地区引入了SEA体系,其中7个国家已正式确立了该体系。自2006年1月《战略环境影响评价指令》生效以来,所有欧盟成员国均已引进或正在引进SEA体系。

在这些已经引进或正在引进SEA体系的国家中[20个国家和一个地区(中国香港),除印度尼西亚(尚未引进)、瑞士和泰国(未见报道)外],已有14个国家和一个地区(中国香港)将SEA写进法律或规章,有6个国家和一个地区(中国香港)奉内阁或总理之命引进SEA或形成了相关行政规章。

在SEA体系立法方面,9个国家和地区已确立了独立的SEA体系,其他国家和地区已将SEA作为环境影响评价(EIA)法律的一部分(包括爱尔兰、斯洛伐克、

^① 此公约1991年于芬兰埃斯波签署,并于1997年生效。参见 <http://www.unccc.org/cnv/cia>。

荷兰、德国、中国内地及中国香港),或者是规划法的一部分(包括奥地利、芬兰、爱尔兰、葡萄牙、新西兰),或将 SEA 作为环境政策和保护法的一部分(美国、越南、爱尔兰)。部分国家和地区已通过法律或规章确立了 SEA 体系(澳大利亚、芬兰、爱尔兰和中国香港)。

表 1-4 列出了各国或地区引进 SEA 的时间,在已引进 SEA 体系的 15 个国家和一个地区中,有 7 个国家或地区引进的时间迟于 2000 年。算上最近确立 SEA 体系的国家,除没有引进 SEA 体系的印度尼西亚之外的 22 个国家和一个地区中,2000 年及以后引进 SEA 体系的国家共有 14 个。可见近几年来 SEA 体系的快速发展和进步。

表 1-4 各个国家和地区引进 SEA 的年份

国家和地区	引进年份	国家和地区	引进年份
美国	1969	英国	2004
荷兰	1986	德国	2005
加拿大	1990	芬兰	2005
新西兰	1991	比利时	2006
丹麦	1993	希腊	正在确立
韩国	1993	意大利	正在确立
越南	1994	葡萄牙	正在确立
斯洛伐克	1994	西班牙	正在确立
中国香港	1998	瑞士	正在确立
奥地利	2003	菲律宾	正在确立
中国内地	2003	泰国	正在确立
爱尔兰	2004		

据欧洲委员会的报道,截至 2005 年 6 月,包括那些部分引进 SEA 体系的国家在内,25 个欧盟成员国之中已有 16 个确立了 SEA 体系(表 1-5)。各个国家和地区 SEA 体系概况如表 1-6 所示。

表 1-5 欧盟成员国 SEA 体系引进状况

类别	数量 / 个	名称
已引进 SEA 体系的国家	16	奥地利,比利时,捷克、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、匈牙利、爱尔兰、波兰、立陶宛、拉脱维亚、斯洛文尼亚、西班牙、英国
尚未引进 SEA 体系的国家	9	希腊、意大利、塞浦路斯、卢森堡、马耳他、荷兰、葡萄牙、斯洛伐克、瑞典

表 1-6 各国及地区 SEA 体系概况

国家和地区	有无 SEA	依据	特征	对象	影响因子识别和筛选			评价范围和内容界定			影响评价	审查			监测和后续跟踪评价			层次划分	备注
					有无	公众参与	环保第三方参与	有无	公众参与	环保第三方参与		有无	公众参与	环保第三方参与	有无	公众参与	环保第三方参与		
奥地利	有	法律	多数 SEA 方案被并 入现有规 划和其他 法律,但已 有几个 SEA 法律	规划、 计划	有	—	—	有	可选 择的	有	—	—	—	—	有	—	—	—	—
比利时	正在确立	法律	SEA 独立 体系	计划	有	无	有	有	有	有	包括考虑社 会影响(尤 其是投资、 雇佣和原料 影响)和经 济影响(有 限的),以及 累积影响、 协同影响和 可持续发展 等考虑	有	无	有	有	有	有	有	