

Mechanism and Implementation
of Strategic Environmental Assessment

战略环境影响 评价机制与实施

贺 涛 桑燕鸿 白中炎 著



化学工业出版社

Mechanism and Implementation
of Strategic Environmental Assessment

战略环境影响 评价机制与实施

贺 涛 桑燕鸿 白中炎 著



化学工业出版社

· 北京 ·

本书在借鉴国内外研究案例的基础上,结合我国目前的环境影响评价制度,研究了政策或规划环境影响评价的对象、工作程序、审查、执行、公众参与等相关机制,并对典型案例给出了具体实施建议,研究具有一定探索性。本书拓展了进行环境影响评价的政策或法规类型,提出了政策环境影响评价的工作程序和审查执行过程,对我国开展战略环境影响评价具有一定的推动作用。

本书可供高等院校的研究生和科研院所的环境科研工作者使用。



图书在版编目(CIP)数据

战略环境影响评价制度与实践/侯涛,桑燕鸿,白中炎著. —北京:化学工业出版社, 2014. 11

ISBN 978-7-122-22183-4

I. ①战… II. ①侯…②桑…③白… III. ①环境影响-评价-研究 IV. ①X820.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第252313号

责任编辑:彭明兰
责任校对:王素芹

装帧设计:张辉

出版发行:化学工业出版社(北京市东城区青年湖南街13号 邮政编码100011)

印刷:北京永鑫印刷有限责任公司

装订:三河市宇新装订厂

710mm×1000mm 1/16 印张11¹/₄ 字数200千字 2014年11月北京第1版第1次印刷

购书咨询:010-64518888(传真:010-64519686)

售后服务:010-64518899

网址: <http://www.cip.com.cn>

凡购买本书,如有缺损质量问题,本社销售中心负责调换。

定 价: 68.00元

版权所有 违者必究

前 言

战略环境影响评价（strategic environmental assessment，简称SEA）是对一项具体战略及其备选、替代方案的环境影响进行的正式的、系统的和综合的评价过程，并将评价结论应用于决策中。其目的是通过SEA消除或降低因战略失效造成的环境影响，从战略源头上控制环境问题的产生。我国的战略环境影响评价工作起步较晚，目前主要集中在规划环境影响评价领域，且以评价技术和内容要求为主，机制研究薄弱。2015年实施的《中华人民共和国环境保护法》并未将政策纳入环境影响评价范畴，SEA在我国还不够成熟，如何推进SEA工作的开展成为人们关注的重点，迫切需要通过工作机制来推进和实施SEA工作。

本书共分十章，按照现状分析和机制研究来组织章节。第1章为总论，介绍了SEA的意义，研究目标和内容，研究方法与技术路线。第2章从国内外研究、法规、案例等方面介绍了SEA进展，总结了可借鉴的经验。第3章对我国SEA的工作机制进行了分析，提出了存在的主要问题。第4章～第7章为机制研究，第4章为SEA的对象和程序研究，第5章为SEA的审查和执行机制研究，第6章为SEA的公众参与机制研究，第7章为SEA的相关保障机制研究。第8章以前海新区为例，提出了SEA的实施方向。第9章结合北部湾经济区重点产业发展SEA，总结了其成功经验。第10章为结论与展望，指出SEA研究的发展方向，以使SEA变得更加有效。

本书写作分工如下：前言由贺涛完成；第1章由贺涛、桑燕鸿、白中炎

完成；第2章由贺涛、王钉、李玉文完成；第3章由李泰儒、李玉文、白中炎完成；第4章由贺涛、陆俊卿、白中炎完成；第5章由桑燕鸿、陈隽、杨乐亮完成；第6章由周丽旋、贺涛、郭梅完成；第7章由陆俊卿、曾思远、贺涛完成；第8章由何晋勇、温海广、贺涛完成；第9章由陈隽、桑燕鸿、贺涛完成；第10章由贺涛、桑燕鸿、白中炎完成。全书由贺涛、王钉统稿，黄晓彬协助进行内容校正。

在本书的写作和研究的开展过程中，得到了环境保护部专项《珠江三角洲地区城镇化发展战略环境影响评价研究》、环保公益性行业科研专项《流域综合规划环境影响评价关键技术研究》（2013467042）、深圳市环境科研课题《深圳市战略环境影响评价机制研究》的支持，得到了许振成研究员、岳建华研究员、张玉环研究员、彭晓春研究员的指导，还得到了环境保护部华南环境科学研究所李远书记、刘晓文副所长、谢文彰主任、董家华副主任的指导和支持，相关课题组人员也给予了诸多帮助，在此深表谢意。参加课题研究和书稿整理工作的成员还有周建民、蒋晓璐、孙姣姣、张杏杏、洪雷、马宏林、伍文豪、陈志良、胡小英、钟义、房巧丽、陆颖、欧阳丽洁、吴锡坚、郑耿涛、刘芸、钟志强、伍振忠、张璇鹏等人员，在此一并表示衷心的感谢。

由于作者水平有限，书中难免存在不妥之处，敬请广大读者批评指正。

贺 涛

2014年9月

目 录

第1章 总论 1

- 1.1 战略环境影响评价的意义 1
- 1.2 研究目标和内容 4
 - 1.2.1 研究目标 4
 - 1.2.2 研究内容 4
- 1.3 研究方法与技术路线 5
 - 1.3.1 研究思路 5
 - 1.3.2 研究方法 5
 - 1.3.3 技术路线 6
 - 1.3.4 研究重点和难点 7

第2章 国内外研究进展 9

- 2.1 国外战略环境影响评价考察 9
- 2.2 国内研究进展 16
 - 2.2.1 研究性工作进展 16
 - 2.2.2 法规性工作进展 19
 - 2.2.3 港台战略环境影响评价考察 24

2.3 国外典型案例分析	24
2.3.1 日本	24
2.3.2 美国	26
2.3.3 荷兰	27
2.3.4 世界银行	29
2.3.5 联合国环境规划署	31
2.4 国内典型案例分析	33
2.4.1 西部大开发战略环境影响评价	34
2.4.2 北部湾经济区沿海重点产业发展战略环境评价	35
2.4.3 青岛港总体规划环境影响评价	36
2.4.4 未开展战略环境影响评价教训	38
2.4.5 香港典型案例分析	40
2.4.6 台湾典型案例分析	43
2.5 小结	45
2.5.1 国外主要做法	45
2.5.2 国内主要做法	46
2.5.3 可借鉴经验	47

第3章

49

我国战略环境影响评价现状分析

3.1 发展历史	49
3.2 相关法律文件规定	51
3.2.1 对象和范围	51
3.2.2 主要内容	54
3.2.3 审查、审批程序	55
3.2.4 公众参与	57
3.2.5 保障制度	59
3.2.6 执行、跟踪评价	60
3.2.7 对项目环境影响评价的指导	61
3.2.8 环境影响评价机构的管理	61

3.3	典型地区战略环境影响评价实践	62
3.3.1	总体情况	62
3.3.2	实地调研情况	65
3.3.3	典型案例分析	68
3.4	我国战略环境影响评价机制小结	75
3.4.1	已有工作基础	75
3.4.2	主要存在问题	76
3.5	机制研究方向	78

第4章

79

战略环境影响评价对象和程序研究

4.1	战略环境影响评价对象及管理	79
4.1.1	战略环境影响评价对象	79
4.1.2	战略环境影响评价对象的分类管理	84
4.2	战略环境影响评价工作程序研究	86
4.2.1	战略决策与战略环境影响评价关系	86
4.2.2	战略环境影响评价工作程序	86
4.2.3	战略环境影响评价的主要内容	93
4.2.4	战略环境影响评价方法研究	94
4.2.5	战略环境影响评价优化方案的研究	96

第5章

97

战略环境影响评价审查和执行机制研究

5.1	目前存在的问题及原因分析	97
5.2	审查机制	98
5.2.1	审查原则	99
5.2.2	分级审查	99
5.2.3	审查重点	100

5.2.4	审查方式	101
5.2.5	审查程序	104
5.3	执行机制	105
5.3.1	将战略环境影响评价执行情况纳入政府环保目标考核体系	106
5.3.2	建立有效的战略环境影响评价监督管理机制	106
5.3.3	广泛宣传,提高公众战略环境影响评价意识	107
5.3.4	建立战略环境影响评价和项目环境影响评价的联动机制	107
5.3.5	建立有效的监管机制	107
5.3.6	建立广泛覆盖的跟踪评价机制	108
5.3.7	提高战略环境影响评价编制单位的专业能力	108

第6章 战略环境影响评价公众参与机制研究 109

6.1	概述	109
6.1.1	意义	109
6.1.2	工作进展	110
6.1.3	典型国家经验	110
6.1.4	我国案例	115
6.1.5	存在的主要问题	117
6.2	战略环境影响评价公众参与机制方案探索	120
6.2.1	公众的范围研究	120
6.2.2	公众参与的工作程序	122
6.2.3	信息公开次数、形式及要求	124
6.2.4	征求公众意见的方式	128
6.2.5	公众意见的处理与反馈	131

第7章 战略环境影响评价相关保障机制研究 133

7.1	部门分工机制	133
------------	---------------	------------

7.2	联动促进机制	137
7.3	考核督办机制	137
7.4	落实保障机制	140
7.4.1	资金保障	140
7.4.2	科技支撑	141
7.4.3	区域合作	141
7.5	战略环境影响评价工作机制	141
7.5.1	上门服务机制	141
7.5.2	提前指导机制	142

第8章 前海新区战略环境影响评价实施性研究 143

8.1	前海新区概述	143
8.2	已开展环境影响评价评述及战略环境影响评价方向	144
8.2.1	《前海深港现代服务业合作区》规划环境影响评价评述	144
8.2.2	前海新区战略环境影响评价方向	145
8.3	前海新区战略环境影响评价试点建议	145
8.4	前海新区战略环境影响评价实施	146
8.4.1	前海新区战略环境影响评价实施框架	146
8.4.2	前海新区战略环境影响评价技术要求	146
8.4.3	前海新区战略环境影响评价保障体系	148

第9章 北部湾经济区沿海重点产业发展战略环境评价实施性研究 149

9.1	项目背景	149
9.2	实施过程	150
9.2.1	对象和程序	150
9.2.2	审查和执行	152

9.2.3 公众参与保障机制.....	153
9.3 实施小结.....	153

第10章..... **155**

结论与展望

10.1 评价对象和内容.....	155
10.2 工作程序.....	156
10.2.1 初步环境审查.....	157
10.2.2 战略环境影响评估.....	157
10.2.3 战略跟踪评价与反馈.....	159
10.3 审查和执行机制	159
10.3.1 审查机制.....	159
10.3.2 执行机制.....	161
10.4 公众参与机制	162
10.5 保障机制	163
10.6 战略环境影响评价实施	164
10.7 研究展望.....	164

参考文献..... **166**

第1章 总论

1.1 战略环境影响评价的意义

战略环境影响评价（strategic environmental assessment，简称SEA）是对一项具体战略及其备选、替代方案的环境影响进行的正式的、系统的和综合的评价过程，并将评价结论应用于决策中。其目的是通过SEA消除或降低因战略失效造成的环境影响，从战略源头上控制环境问题的产生。它具有以下优点：①全面考虑影响和替代方案；②前瞻性评价——实现可持续发展决策的支持工具；③强化项目（environmental impact assessment，简称EIA）——提高决策的效率；④从更高的决策水平系统考虑环境问题；⑤公共参与和咨询——提高决策的公平性。

自20世纪70年代起，单个建设项目环境影响评价在全世界80多个国家和地区得到了广泛的应用；到20世纪70年代中，由于认识到单个建设项目环境影响评价的不足，开始将环境影响评价的应用扩展到规划层次；到20世纪80年代初，又将环境影响评价的应用扩展到政策层次；20世纪80年代末，战略环境评价开始得到世界范围的广泛接受。随着人们对项目环境影响评价局限性的认识加深以及实施可持续发展战略的需要，SEA的研究日益受到重视，并普遍将其视为实施可持续发展战略的重要支持工具之一。美国、加拿大、荷兰、欧盟等发达国家和组织通过各自的立法指令，要求对环境产生重大影响的政策、计划、规划进行环境影响评价，并对SEA的指导原则、范围及需要阐述的问题提出了相应的要求。

如果说某一建设项目是局部的、微观的经济行为，有可能只在当时当地产生影响，那么战略制定与执行则是整体的、宏观的经济行为，其影响是深远的，并不局限在特定地区、特定时间，因此战略制定要比单一的建设项目重要得多。从环境效应来考虑，环境问题的产生并不仅仅发生于具体的工程建设项目实施过程中，事实上当着手制定重大的发展战略并相应准备颁布一系列公共政策来推进这些战略的时候，环境问题便已潜在发生了。而环境问题一旦产生，要想恢复和逆转，必将付出高昂的社会和经济代价。所以，必须从根本处入手，进行战略环境影响评价，这对于正确决策的制订是非常必要的。在此基础上及时地进行必要的补充，修正甚至终止。这样可以克服工作中的主观盲动性，纠正战略制定中的失误，有利于更合理地利用环境资源，保证社会经济环境的可持续发展。

战略环境影响评价制度是战略环境影响评价的制度化、法律化，具有综合性、正式性、层次性的特点。建构完善的战略环境影响评价制度具有十分重要的意义，不仅是对项目环境影响评价制度的有效补充，而且是转变经济发展方式的必然要求，更是实现政府科学决策、民主决策的重要保障。战略环境影响评价制度有效实施的意义体现在以下方面。

(1) 有助于将环境污染和生态破坏控制在决策的源头

战略环境影响评价是在战略决策层次开展环境影响评价，而且一般是先于相关项目环境影响评价介入的，因此，项目环境影响评价所考量的因素往往在进行战略环境影响评价时已经进行了充分的论证，而且这种论证是建立在宏观决策的高度上进行的，能够把未来可能出现的环境污染和生态破坏在决策阶段就加以预防和控制。

(2) 有助于实现社会、经济的可持续发展

可持续发展战略在其提出之初，就指出了实现可持续发展的决策条件是改进传统的决策方式、实行环境和发展综合决策。战略环境评价是在宏观战略拟定阶段，通过全面的评价，分析、预测不利的环境影响，使决策者选择最佳选择方案。在这个过程中，环境因素将与经济、社会因素得到同等程度的考量，并在决策结果中得到体现。联合国政策协调和发展司1997年起草的报告《综合决策：联合国环境与发展大会以来的成就概述》指出：“战略环境评价通过充分考虑环境效益和成本，特别有助于将可持续发展的原则和责任引入经济决策之中”，并认为环境评价“毫无疑问，是目前国际社会为了实现可持续发展，运用最为广泛的决策工具之一”。

(3) 有助于公众参与政府环境决策

战略环境影响评价制度是在政策、法律、规划和计划的早期制订阶段，对实

施该政策、法律、规划和计划及其替代方案可能带来的环境影响进行考量。它要求各国政府在政策、法律、规划和计划的起草、拟定、制定、执行等不同阶段,积极履行向公众公布相关环境信息的义务,并组织一系列的问卷调查、听证会等,认真听取公众对于相关政策、法律、规划和计划可能带来的环境影响的意见和建议,而且将公众的意见作为能够影响该项政策、法律、规划和计划能否通过审查的一个重要因素加以考量,使公众真正参与到政府的环境决策中去。

我国一些学者从概念、理论与方法学上对SEA进行了初步探讨,在战略环境影响评价领域进行了许多探索和研究,取得了一定的成果,在部分地区开展了实践应用。2003年颁布的《中华人民共和国环境影响评价法》首次确立战略环境影响评价制度中重要组成部分——规划环境影响评价,2009年8月12日国务通过并实施《规划环境影响评价条例》,完善了规划环境影响评价的立法理念、法律机制和法律责任。近年来我国在战略环境影响评价中的政策、规划层次也开展了不少工作,如广西北部湾经济区发展规划环境影响评价、青岛港总体规划环境影响评价、南京市城市快速轨道交通建设规划环境影响评价、内蒙古自治区国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要战略环境影响评价、大连城市发展规划(2003~2020)环境影响评价、珠海经济特区保税区规划环境影响评价等,取得了一定的成效。一些城市也开展了类型多样的战略环境影响评价,如深圳市开展了深圳电网“十一五”及远景规划环境影响评价、深圳港总体规划环境影响评价、深圳市城市总体规划环境影响评价、深圳市移动通信基站专项规划环境影响评价、深圳市城市轨道交通线网规划环境影响评价、深圳市坪山环境园详细规划环境影响评价、深圳市宝安区土地利用总体规划环境影响评价研究、深圳市填海造地填料系统布局规划环境影响评价、深圳市电力管网专项规划环境影响评价、深圳市水污染治理工程“十一五”规划环境影响评价、深圳市东部旅游区电力设施和高压走廊专项规划环境影响评价、深圳市东部滨海地区给水专项规划环境影响评价、深圳市东部滨海地区环境卫生设施专项规划环境影响评价、深圳市东部滨海地区通信管网专项规划环境影响评价等积累了一定的经验。

但是,我国的战略环境影响评价制度还存在许多不足,我国总体上战略环境影响评价制度尚未建立,作为其重要组成部分的机制研究还很薄弱,亟需通过机制建设推动战略环境影响评价有效、持续地开展,为人居环境可持续发展提供保障。结合我国的立法进程和国际立法经验,要完善我国战略环境影响评价制度必须建立健全战略环境影响评价制度的评价范围和程序、审查、执行、监督、保障实施机制等内容。

1.2 研究目标和内容

1.2.1 研究目标

借鉴国内外战略环境影响评价工作的相关研究成果，调研我国目前的环境影响评价制度，探讨我国建立战略环境影响评价机制的必要性和基础条件。在此基础上，根据我国现有环境影响评价机制，研究纳入我国战略环境影响评价的对象，开展战略环境影响评价的工作程序和相关保障机制研究，充分考虑我国的具体情况，针对典型城市（群）发展特点，以典型案例进行战略环境影响评价实施性研究。

1.2.2 研究内容

（1）战略环境影响评价对象的确定

战略环境影响评价的对象包括法律、政策、规划和计划。结合当前我国的环境影响评价实施现状，对我国战略环境影响评价的对象定位。通过对我国目前环境影响评价制度进行调研，分析其中存在的缺陷和不足；结合国家相关法律法规，拟定我国战略环境影响评价的对象，充分考虑我国环境、经济、社会等状况，分析拟定评价对象开展战略环境影响评价的必要性和可行性。

（2）我国战略环境影响评价程序的研究

以我国现有环境影响评价程序为基础，结合国家相关法规要求，贯彻战略环境影响评价“提前介入”的特点，制定适合我国战略环境影响评价程序和工作机制，充分发挥战略环境影响评价的作用。

（3）我国战略环境影响评价审查和执行机制研究

充分借鉴《规划环境影响评价条例》关于规划环境影响评价审查和管理规定，探索研究符合我国的战略环境影响评价的审查和执行机制，如审查的部门、组织方式、程序、职责、要求以及审查结果的效力、执行要求及后评价等。

（4）我国战略环境影响评价公众参与机制研究

参照《环境影响评价公众参与暂行办法》，研究我国战略环境影响评价公众参与的内容、对象、方式、程序以及处理公众意见的基本要求，公众意见采纳和反馈等。

（5）我国战略环境影响评价相关保障机制研究

研究建立适应我国特点的战略环境影响评价相应保障机制，包括：联动促进

机制,如规划环境影响评价与重点工作联动、与相关部门联动、与项目环境影响评价联动等;考核督办机制;落实保障机制等;以确保战略环境影响评价具有可实施性。

(6) 战略环境影响评价典型案例实施性研究

结合城市及城市群发展特点,以典型案例进行我国战略环境影响评价实施性研究。

1.3 研究方法与技术路线

1.3.1 研究思路

在对国内外特别是我国战略环境影响评价实践经验、现有战略环境影响评价机制进行系统梳理以及对我国发展趋势把握的基础上,以推动我国转变经济发展方式为目的,研究建立我国战略环境影响评价机制为目标,通过理论研究、文献分析、实证分析、调查访问、利益相关者分析、专家咨询、决策分析等方法,确定战略环境影响评价对象和评价程序,研究战略环境影响评价的审查和执行机制、公众参与监督机制、落实保障机制。以典型案例开展实证研究,提出典型案例战略环境影响评价的实施意见或相关方案。

1.3.2 研究方法

1.3.2.1 理论研究方法

在述评国内外战略环境影响评价制度或机制研究的基础上,探讨我国战略环境影响评价机制的理论基础、基本原则、政策范围、实施主体、评价对象、评价程序、机制框架等问题。同时,综合文献分析,运用系统控制论、外部性理论、生态资源价值论等理论,结合我国战略环境影响评价需求的实际情况,为我国战略环境影响评价机制研究提供理论基础。

1.3.2.2 实证分析方法

运用实证分析法描述我国现有战略环境影响评价各类机制的应用与实施情况,从中探索进一步完善我国战略环境影响评价机制的途径与突破口。通过典型案例区域的实证和反馈,分析拟提出的各类机制的适用性。

1.3.2.3 现场调研和访谈方法

基于现场调研与访谈,了解和掌握不同群体对于我国战略环境影响评价机制的有关要求、建议和意见,总结我国战略环境影响评价的群众基础,社会需求、关注热点和难点以及实施特点,形成战略环境影响评价机制研究的重要参考信息。

1.3.2.4 利益相关者分析方法

分别分析立法、政策、计划、规划制订过程中各主要利益相关者的作用、权力、地位、利益、责任、相互关系和影响，得出利益者综合相关度，是我国战略环境影响评价机制研究主体、评价对象、审查与执行形式与保障体系等方面研究的基础。

1.3.2.5 专家咨询方法

就我国战略环境影响评价机制实施事项，咨询战略环境影响评价组织开展、应用实施、责任研究等不同领域内的专家，吸纳专家的普遍看法，作为建立机制的重要依据。此外，还要充分考虑不同产业领域内的专家意见，对我国战略环境影响评价的前瞻性应用提供帮助。

1.3.2.6 战略决策分析方法

决策分析是一门与经济学、数学、心理学和组织行为学有密切相关的综合性学科。它的研究对象是决策，它的研究目的是帮助人们提高决策质量，减少决策的时间和成本。因此，决策分析是一门创造性的管理技术。决策分析包括发现问题、确定目标、确定评价标准、方案制定、方案选优和方案实施等过程。在战略环境影响评价机制研究的过程中，不仅存在着机制本身存在选择方案，而且在评价内容的替代方案中也存在多种选择，可以通过采用战略决策分析方法来提供推荐方案、备选方案等。

1.3.3 技术路线

根据上述研究思路和研究方法，提出本书的技术路线，如图 1.1 所示。

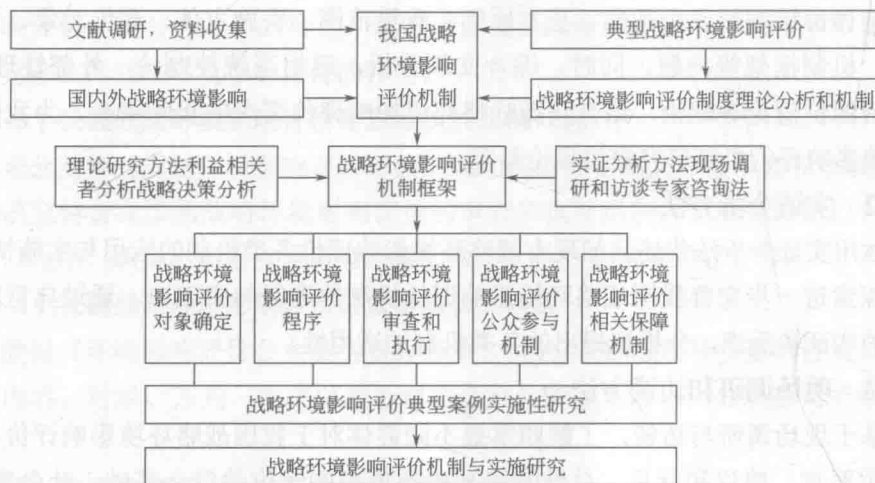


图 1.1 研究技术路线