

主 编

世界银行 哥德堡大学

瑞典农业大学 荷兰环境评估委员会

李天威 等 译

STRATEGIC
ENVIRONMENTAL
ASSESSMENT IN POLICY AND
SECTOR REFORM

政策和部门改革的 战略环境评价 概念模型和操作指南

CONCEPTUAL MODEL
AND OPERATIONAL GUIDANCE

中国环境出版社

政策和部门改革的战略环境评价

——概念模型和操作指南

世界银行

哥德堡大学

瑞典农业大学

荷兰环境评估委员会

主编

李天威 等译

中国环境出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

政策和部门改革的战略环境评价: 概念模型和操作指南/世界
银行等主编; 李天威等译. —北京: 中国环境出版社, 2014.12
ISBN 978-7-5111-2109-7

I. ①政… II. ①世… ②李… III. ①世界银行—战略
环境评价 IV. ①F831.2 ②X820.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 245544 号

版权登记号 图字: 01-2014-3961

Strategic Environmental Assessment in Policy and Sector Reform: Conceptual Model and Operational Guidance
Copyright ©2011 by International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank

This work was originally published by The World Bank in English as *Strategic Environmental Assessment in Policy and Sector Reform: Conceptual Model and Operational Guidance* in 2011. This Chinese translation was arranged by China Environment Press. China Environment Press is responsible the quality of the translation. In case of any discrepancies, the original language will govern.

The findings, interpretations, and conclusions expressed in this work do not necessarily reflect the views of The World Bank, its Board of Executive Directors, or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

政策和部门改革的战略环境评价: 概念模型和操作指南

© 2014 年, 版权所有

国际复兴开发银行/世界银行

本书原始版由世界银行于 2011 年以英文出版, 书名为《*Strategic Environmental Assessment in Policy and Sector Reform: Conceptual Model and Operational Guidance*》。中文版由中国环境出版社安排翻译并对译文的质量负责。中文版与英文版在内容上如有任何差异, 以英文版为准。

本书所阐述的任何研究成果, 诠释和结论未必反映世界银行观点, 其执行董事会及其所代表政府的观点。世界银行不保证本书所包含数据的准确性。本书所附地图的疆界、颜色、名称和其他信息并不表示世界银行对于任何领土法律地位的判断, 也不意味对这些疆界的认可或接受。

出 版 人 王新程
责任编辑 李兰兰
责任校对 尹 芳
封面设计 宋 瑞

出版发行 中国环境出版社
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
010-67112735 (环评与监察图书出版中心)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京市联华印刷厂
经 销 各地新华书店
版 次 2014 年 12 月第 1 版
印 次 2014 年 12 月第 1 次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 13.75
字 数 200 千字
定 价 32.00 元

【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载, 违者必究。】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

译者序

20 世纪后期，发达国家在传统环境影响评价（Environmental Impact Assessment, EIA）基础上，将评价范围扩展到计划、规划和政策的层次，即战略环境评价（Strategic Environmental Assessment, SEA）。近年来，战略环境评价在国际上受到广泛重视，发展迅速。2003 年 9 月 1 日开始实施的《环境影响评价法》，把我国建设项目的环境影响评价扩展到规划环境影响评价，开启了我国战略环境评价制度。

政策和部门改革的战略环境评价作为更高层次的宏观分析方法，是从源头入手，预防和减少某些政策制定对环境造成积累性影响的有效手段。然而，政策决策过程的复杂性和结果的不确定性，导致政策层面的战略环境评价注定是一个艰难而繁复的工作。发达国家的研究实践正处于探索阶段，而我国更缺乏实践经验。

所幸之至，世界银行将政策和部门改革的战略环境评价六个试点项目的先进理论和经验教训编撰成书。本书内容具有以下特点：

（1）内容适应性强。选取的试点项目如西非、马拉维等发展中地区或欠发达地区，很适合我国区域发展不

平衡的基本国情。尽管国情、制度和机制体制背景不同，但政策层面的战略环境评价面临着制度性和技术性 etc 共性问题。

(2) 涉及领域广泛。试点项目所涉及改革的部门有矿业、林业、规划和交通部门。这不仅为了解各行业政策战略环境评价提供了鲜活的资料，也使我们看到这些领域政策战略环境评价中的竞争和垄断等制度性问题。

(3) 建立了以制度为核心的战略环境评价框架。尽管试点项目的背景和目标各不相同，但所有项目都探索了基于制度分析的战略环境评价技术体系。每个试点项目的目标、程序、成果及成果评估都进行了详细阐述，值得我们学习和借鉴。

本书是集体劳动的结晶。参加翻译的有：李天威、王占朝、徐文新、陈凤先、李南铨和马牧野。全书由李天威统稿。

感谢世界银行对我国环境影响评价事业的大力支持！为使本书早日与广大读者见面，世界银行积极回应此次翻译工作，并免去本书版权费。另外，世界银行 Ferrnando Loayza 先生以及中国环境出版社编辑李兰兰为译著的出版做了大量工作。

由于水平有限，译文偏颇之处恳请读者指正。

目 录

概 述	1
第一节 世界银行战略环境评价试点计划.....	2
第二节 主要发现	2
第三节 面向部门改革的战略环境评价导则.....	4
第四节 展望	6
 第一章 世界银行战略环境评价试点项目.....	9
第一节 战略环境评价在政策和部门改革中的试点.....	12
第二节 评价目标	13
第三节 评价方法	14
第四节 试点计划和评估的局限性.....	16
第五节 本书的结构	18
 第二章 基于可持续理念的部门改革.....	22
第一节 试点及其政策战略环境评价的成果.....	22
第二节 政策和部门改革中影响 SEA 有效性的 促进和限制因素.....	39
第三节 完善政策战略环境评价概念模型.....	49
第四节 结论	52
 第三章 政策发展和部门改革中的战略环境评价应用指南	55
第一节 政策战略环境评价的准备工作.....	55
第二节 SEA 在政策和部门改革中的实施.....	59
第三节 政策战略环境评价完成后的环境和 社会主流化.....	74
第四节 结论	77

第四章 结论与进一步建议	80
第一节 评估的主要成果	80
第二节 推动政策战略环境评价：分阶段的方法.....	84
第三节 推动政策战略环境评价：伙伴国背景下 要考虑的问题.....	87
第四节 推动政策战略环境评价：开发机构 要考虑的问题.....	91
第五节 结论	94
附录 A 政策战略环评试点总结	97
第一节 塞拉利昂矿业部门改革战略环境和社会评价.....	97
第二节 湖北路网规划（2002—2020 年） 战略环境评价.....	101
第三节 西非矿业部门战略评价.....	104
第四节 达卡都市发展规划战略环境评价.....	108
第五节 肯尼亚森林法案战略环境评价.....	112
第六节 马拉维（Malawi）矿业改革快速集成 战略环境和社会评价.....	117
附录 B 以制度为核心的战略环境评价： 概念分析与评估框架	121
致 谢	122
执行摘要	123
第一部分 以制度为核心的战略环境评价.....	126
第二部分 I-SEA 关键问题	131
第三部分 评估 I-SEA	167
附录 C 政策战略环境评价过程方法	192
第一节 现状评估方法	192
第二节 利益相关方分析方法	193
第三节 环境优先事项选择方法.....	194
第四节 制度分析方法	195
第五节 政治经济分析方法	195

第六节 政策战略环境评价推荐项的确定方法.....	196
附录 D “发展合作战略环境评价：回顾过去，展望未来”	
国际研讨会概要	198
第一节 议程	198
第二节 研讨分组过程	200
第三节 研讨会成果概要	200
第四节 研讨会成果文稿	202
缩略语	207
致 谢	210

概述

在世界各地，人们越来越认识到，要实现可持续发展目标，仅仅做到符合标准、减轻负面影响是不够的，需要把环境的可持续性作为发展过程中的目标。这就要求把环境、可持续发展和气候变化等因素整合到政策及部门改革之中。

部门改革会带来重大的政策变化，涉及法律、政策、法规和制度等方面的调整，因此，也是一个敏感的政治过程，并往往由强大的经济利益驱动。政策制定者容易受到来自既定利益者的诸多政治压力，弱势的部门实施的改革和制度调整容易失去作用。如果评价者不能获得足够的政治权力支持，他们的呼吁就不能得到政策制定者的响应，经过环境评价后推荐的方案往往会被忽视。强大的支持群体在部门改革设计中的重要性不言而喻，在改革实施过程中的作用也更为巨大。因此，有效的政策和部门改革环境评价需要强大的群体支持，需要一个让政策制定者承担责任的体系，需要一个能够平衡竞争性有时甚至是对抗性利益冲突的制度体系。

考虑到部门改革的内在政治属性，以及加强部门改革战略环境评价的响应，世界银行在 2005 年前后开始把战略环境评价运用于政策层面的试点计划。世界银行基于在中等收入国家部门改革中积累的经验，把环境因素考虑纳入政策制定过程，提出了以制度为核心的战略环境评价方法。这一方法与经济合作与发展组织（OECD）发展援助委员会战略环境评价工作组的《应用战略环境评价：发展合作的良好实践指导》（OECD，2006）相一致，把战略环境评价描述为使用多种工具的一系列方法，而不是固定的、单一的、预设的方法。政策层面战略环境评价，需要特别关注决策过程所处的政治、制度和管理背景。

第一节 世界银行战略环境评价试点计划

2005 年,世界银行实施了一个试点计划,把以制度为中心的战略环境评价运用于政策和部门改革中,来检验和推广战略环境评价。该项目的主要目标:a.对政策战略环境评价在不同国家、区域和部门中的表现进行检验和验证;b.总结有效实施政策和部门改革战略环境评价的经验教训;c.获得适用于政策制定和部门改革的战略环境评价工具和操作指南。

该试点计划由两部分组成。第一部分提供贷款或专门援助,支持 8 个与世界银行活动相关的战略环境评价试点。其中,6 个试点已经完成,并开展了后期评估。它们分别是:

- 肯尼亚森林法案(2005 年)战略环境评价
- 塞拉利昂矿业部门改革战略环境和社会评价(SESAs)
- 达卡都市发展规划战略环境评价
- 湖北路网规划(2002—2020 年)战略环境评价
- 西非矿业部门战略评价
- 马拉维矿业改革快速集成战略环境和社会评价(SESAs)

第二部分是战略环境评价试点项目评估,由哥德堡大学环境经济学部、瑞典农业大学环境影响评价中心和荷兰环境评估委员会合作进行。本书总结了该项评估的主要成果。

第二节 主要发现

试点经验表明:理想状态下战略环境评价有助于部门改革的构建和实施,这很大程度上归因于试点工作推动利益相关方优先考虑环境和社会影响。以前一直被忽视也没有很好组织的利益相关方也充分地参与到试点工作中,后期评价也充分肯定了支持群体参与评价工作的重要性。例如,西非矿业部门战略评价作为最具前景的战略环境评价试点之一,专注于马诺河联盟国(WAMSSA)的矿业改革。利益相关方缺乏透明度和矿产资源开发的社会责任意识薄弱是影响矿业部门可持续发展的两个关键问题。西非矿业部门战略评价的政策对话涉及三国 10

个采矿社团、民间社会组织（CSOs）、非政府组织（NGOs）、私营矿业公司和政府矿业部门。这一对话机制有望通过一个多方体系在采矿业改革过程中继续发挥作用。该体系由利益相关方自行提出，并被各国采纳，服务于世界银行重点项目的社会责任机制，支持马诺河联盟各国的采矿业改革。

同时，所有权、能力和信任是确保政策层面环境主流化的必要条件。特别是，只有那些促进和确保了政府、民间社会组织和当地社区权益的政策战略环境评价才能取得积极成果。评估也确认了国家所有权涉及的若干要素。政府所有权包括掌控改革和承担后果的责任，因此，国家机构在制定政策时能提出比世界银行或其他机构更为有力的措施。需要指出的是，一方面，当弱势部门主导了战略环境评价时，就存在规制俘虏和寻租的风险。西非矿业部门战略评价试点表明多方利益体系可以防止这种不测。另一方面，所有权与公民社会及可能受影响的利益相关方有关。在精心设计的制度支持和政策制定及决策形成的多方利益框架下，战略环境评价通过加强透明度和社会责任能帮助协调不同利益和避免规制俘虏。

另一个重要发现：对群体建设需要进行长期的支持。对于政策制定的连续性来说，战略环境评价只是一种小而有限的干预，所取得的成果可能是短暂的。为了保持成果的长效性，有必要建立能够长期跟踪政策影响和体制变化的支持群体，这需要长期的努力。能够对环境和社会责任优先事项提出质询的支持群体需要加强，实现这一目标需要建立信任和共识。在合适的条件下，当利益相关方处理复杂问题、回应可持续发展、分担政策困境和作出权衡时，共识和信任就会逐渐形成。评估结果也表明，试点中的支持群体建设较弱时，战略环境评价的建议接受率就会受到限制。

最后一个发现：背景因素在政策战略环境评价能否取得主要成果方面至关重要。在一些案例中，背景因素可能导致政策战略环境评价失去意义。如在塞拉利昂的试点中，就出现了这样的情况，新政府决定暂缓前管理层发起的改革进程。因此，要根据这些背景因素，使准备和计划工作适应战略环境评价进程。此外，错失的机会可能会随时间的发展而复得。例如，塞

拉利昂重启了采矿业改革，只要支持群体重拾三年前的建议，战略环境影响评价就有机会继续影响部门改革。

一个与所有权和支持群体建设有关的教训是，政策战略环境影响评价的潜在好处必须被明确清晰地阐述。战略环境影响评价的主导者必须认识到，战略环境影响评价的活动参与者都有其特定的利益。只有在他们认为所得利益大于可能承担的风险或损失时，才会参与其中。政策战略环境影响评价必须首先被理解为是一种战略决策支持过程，能提高政府决策水平，而不仅仅用来保护环境。基于政策的战略环境影响评价对国家发展的优先事项直接进行讨论，它不仅提高制定政策过程中环境主流化的能力，而且从全局发展的高度致力于提高规划和决策水平。就像部门审查可以分析部门改革对经济和增长的潜在影响一样，战略环境影响评价提供了一种补充性的分析方法，来探讨环境保护和社会优先发展领域对经济和增长的关系。通过这个角度来理解战略环境影响评价，有利于构建国家所有权。

第三节 面向部门改革的战略环境影响评价导则

试点项目和后期评估的主要目的是建立决策者、民间社会组织、非政府组织和战略环境影响评价从业人员政策和部门改革战略环境影响评价的导则。尽管部门改革是复杂的、非线性的，战略环境影响评价过程又有时间限制，但评估表明，有效的政策层面的战略环境影响评价包括以下三个阶段：

1. 政策战略环境影响评价的准备

在政策战略环境影响评价开始之前，有必要掌握项目开展的背景。提出各种问题以保证特定战略环境影响评价过程的目标和意图能为主要的利益相关方理解；包括与议题、方案有关的最重要的问题或待解决的问题、推广以及进行评估的窗口期。达卡战略环境影响评价的试点明确表明，在牵头机构缺乏积极性的情况下，可能耽误战略环境影响评价的整体进程，所以一般由部门机构领导政策战略环境影响评价。

2. 政策战略环境影响评价的实施

这个阶段包括以下步骤：

(1) 现状分析和优先事项确定

政策层面战略环境评价的第一步是现状分析,来说明一个区域内或与某个部门有关的主要环境社会问题。目的是知会利益相关方对优先事项进行思考;利益相关方受邀对情景分析作出回应;提出对具体相关的环境和社会问题的重大关切;选择战略环境评价的优先事项。利益相关方对战略环境评价优先领域的选取是至关重要的,因为这能使政策过程在他们的影响下进行。一方面,利益相关方对支持群体的建设或加强起着重大的刺激作用,战略环境评价优先领域反映着他们的关注点和倾向性;另一方面,战略环境评价优先事项是利益相关方对政策制定者的要求,要求改革的方向考虑到环境和社会,这也为培养社会责任打下了基础。也必须确保在优先事项设定中,有效听取弱势群体的心声。

(2) 制度、能力和政治经济评估

战略环境评价应用于政策和部门改革的下一阶段是评估现行的系统在何种程度上能够管理选定的优先领域。首先,往往是对政策、制度、法律、管理框架体系,以及现行的与环境、社会优先领域管理能力的全面回顾。其次,评估这些框架体系的有效性及时解决环境优先事项的能力。这一评价能促进认识体制上的不足和能力上的差距。评估要求考虑到利益相关方可能的反应以及对改革产生不良影响的潜在冲突。最后,评价结论由利益相关方同意后生效,并开始经受部门改革复杂性的考验,用以寻找共同点,预防或管理可能产生的冲突。

(3) 建议

最后,政策战略环境评价应提出具体的政策、制度、法律、管理和能力建设的建议,以弥补其不足,缩小差距,并妥善处理评价过程中发现的政治经济限制。采纳来自不同利益相关方的建议后能够加强支持群体的建设,因为这一举动提高了利益相关方的所有权,同时鼓励他们进行后续参与和监管,这一步骤最终也能提高政策制定者的责任感。

3. 政策战略环境评价后环境和社会主流化

政策战略环境评价报告完成之后,应进行某些后续干预措

施以确保建议得到落实，环境和社会主流化成为一个连续的过程。至少，应通过适合于不同受众的机制，将战略环境评价的结果告知利益相关方。可能的话，应通过媒体对评价结果进行充分的传播和讨论。所有监测和评价框架都应作为战略环境评价期间建立的多方对话的延续。因此，对话应该允许对战略环境评价和部门改革的得失进行反思。

第四节 展望

战略环境评价能促进可持续发展，成为协助政策和部门改革的有效方法。因此，本书建议进一步增加测试，分阶段扩大政策层面的战略环境评价。而且扩大措施宜在大约 10 年内分三个阶段进行。主要的预期结果是：在选定国家进行更高水平的政策和部门改革的战略环境评价，提高其政策制定能力，促进环境、经济和社会的和谐发展；利益相关方间彼此更加信任；国家所有权加强。预期的发展影响将有利于经济可持续增长、减缓适应气候变化，并提高选定国家关键部门的环境和社会管理能力。

上述建议的进一步措施将重点推进以下各项：

(1) 国家所有权

来自试点评价的有力证据表明，除非国家所有权得到保证，否则，政策和部门改革的战略环境评价很难行之有效。因此，上文建议的扩大措施中，捐款方、世界银行和其他多边机构应鼓励伙伴国家通过战略环境评价提高决策水平。但是，正如在环境影响评价中出现的那样，从测试实验的第一阶段直到战略环境评价扎根于部门规划和政策制定的全过程，都需要对参与国进行资金支持。因此，建议成立政策战略环境评价基金，向低收入国家提供赠款、专业建议和技术援助，以帮助他们进行政策和部门改革的战略环境评价。

(2) 经济增长和气候变化关键部门的政策战略环境评价的能力建设

评估还提供了充足的证据证明，战略环境评价的有效性受部门改革的限制。进行战略环境评价时，部门改革设计往往被

打断，成效也较为短暂。因此，在这一试点政策战略环境评价的新阶段，一种更具战略性的方法应运而生。能力建设应着重提高认识，把战略环境评价视作改善规划和决策的方法，支持在公共机构、顾问和民间团体层面，经济关键部门中的战略环境评价技能的积累。这一想法旨在启动一个新的进程，确保每一单独战略环境评价项目提出的制度、法律、管理、能力和政策调整互相促进，从而创造环境、社会及气候变化主流的良性循环。感兴趣的国家可以自愿参与到项目中，把战略环境评价应用到与经济增长和缓解气候变化相关的部门中。

(3) 保持改革成功及环境、社会和气候变化主流化的激励体系

评估结果显示，除非有激励机制维持主流化和支持群体的质询监督，否则，评价过程可能脱离原轨或受到既得利益团体的阻挠。

(4) 支持环境、社会和气候变化主流的捐助者和伙伴国结盟

在《巴黎有效援助宣言》的背景下，随着世界银行的新环境战略的提出，以及联合国开发计划署和环境规划署贫困与环境倡议(PEI)的提出，其他多边或双边发展机构的环境和气候变化主流倡议的影响力也有所增加，这一项目的提出旨在抓住促进政策战略环境评价的契机。由此看来，建立广泛的环境主流化联盟的时机已经成熟，这一联盟将明确不同利益相关方的角色和机会。世界银行可以把行业改革中更为专业化的经验传授给具有潜在影响力的联盟。这一联盟将帮助伙伴国间互相学习彼此在政策和部门改革中应用战略环境评价的经验，以解决诸如气候变化等共同的全球性挑战，使战略环境评价在全球范围内更加有效。

如果这一推广提案没有完全实现，战略环境评价仍对加强部门改革具有重要作用。评价提供的证据表明，捐助者和伙伴国应共同努力，在一定条件下，促进战略环境评价在政策和部门改革中发挥作用。这些条件包括：

- 确保国家所有权；
- 战略环境评价同部门改革设计同时进行，而非孤立进行；

- 在部门改革期间支持战略环境评价推荐的后续活动。

注 释

- 1 战略环境评价描述了分析和参与式方法，这些方法的目的是将环境因素考量纳入政策、计划和方案之中，来评估经济和社会因素间的相互联系（OECD DAC 2006，30）。
- 2 由 2001 年世界银行环境战略提供授权。

参考文献

- [1] OECD DAC (Organisation for Economic Co-operation and Development, Development Assistance Committee). 2006. Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation. Paris: OECD Publishing.
- [2] World Bank. 2005. Integrating Environmental Considerations in Policy Formulation: Lessons from Policy-Based SEA Experience. Report 32783. Washington, DC: World Bank.
- [3] World Bank. 2008. Environmental Sustainability: An Evaluation of World Bank Group Support. Independent Evaluation Group. Washington, DC: World Bank.

第一章 世界银行战略环境评价 试点项目

环境退化仍然是世界各国持续关注的焦点，此外，连同食品价格飙升、全球气候变化和物种灭绝等一系列挑战，清楚地表明目前的经济发展不是可持续的。

解决环境和气候变化的主流方法一致认为，这些问题是经济发展带来的副作用。这些方法曾一定程度上能够有效规范和管理贸易和国内活动。然而，大多数发展中国家行政管理基础架构未能跟上经济活动的步伐，生态系统亦深受其害。

人们越来越认识到，要达成可持续发展的目标仅仅满足于符合标准、减轻负面影响是不够的，要努力把环境的可持续作为发展过程中的目标。这就要求把环境、可持续发展和气候变化因素整合入政策及部门改革之中。

这一想法已得到高层次的认可。例如，联合国千年发展目标中第七条要求世界各国“把可持续发展的原则整合入国家政策和项目中，扭转资源环境流失的局面”(<http://www.un.org/millenniumgoals/envIRON.shtml>)。

环境主流化要求在决策周期的最初阶段就要考虑到环境问题，此时发展中的挑战和干预措施刚刚成型。这种观念认为环境问题是发展中具有交叉性的一个方面。在欧洲和国家政策辩论中，政策层面的环境主流更多地被称为环境政策一体化。过去 10 年间，特别是在制定国家和欧洲的政策过程中，政府和研究界就如何促进这种整合获得了大量的经验。

要把环境问题纳入战略决策，应对政策制定的复杂性有所理解。公共政策由政府公共部门的制度框架内制定。因此，在制定有关经济发展决策时，要考虑到环境问题，就先需注意到管理和制度改革中不透明的，甚至是杂乱的方面。