

在历史的教训中推进战略环评 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/219/2021_2022__E5_9C_A8_E5_8E_86_E5_8F_B2_E7_c72_219768.htm 可持续发展是人类未来发展的共同方向，衡量发展战略是否可持续，战略环境影响评价是标尺之一。中国的可持续发展目标需要一个个发展战略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，需要公众的参与和监督。可持续发展呼唤战略环评 上世纪60年代，西方社会的主流认识也是将单纯的经济增长等同于社会发展，导致环境危机在80年代全面爆发。为此，西方的环保思想便从“末端治理”、“生产过程控制”过渡到第三阶段，即“源头防治”。这一痛苦的认识过程，是可持续发展理念产生的过程，也是解决环境问题整体战略提出的过程。所谓战略环评，即是“从源头和过程控制”战略思想的集中体现，即是对政策、法规、规划、计划中的资源环境承载能力，进行深入的分析预测和科学评价，即是采取预防措施或者其他补救措施，从源头上控制环境污染。战略环评制度产生于美国1969年的《国家环境政策法》。该法案提出“在对人类环境质量具有重大影响的每一项建议或立法建议报告和其他重大联邦行动中，均应由负责官员提供关于该行动可能产生的环境影响说明”。上世纪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，战略环评开始被全世界广泛接受，作用于战略实施全过程（政策计划规划项目），新的环境影响评价体系逐渐形成。如今，美国、加拿大、英国、荷

兰、丹麦、瑞典、日本等许多国家都建立了战略环评系统。我国在上世纪60年代正处于十年“文革”，认为当时西方发生的环境公害，正是“资本主义制度的不治之症，即生产资料的私人占有和生产的社会化在自然资源方面存在着不可调和矛盾的必然产物”，社会主义由于消灭了私有制，是有计划按比例地发展国民经济，所以不可能导致环境公害的发生。但实际上，我们也一直在模仿着苏联与欧美传统工业发展的模式，如今，模仿这一高耗能高污染模式所带来的恶果，正在中国重现。中国面临着经济高速增长和环境资源严重不足的矛盾，传统经济增长模式对人类生存环境已构成重大威胁。缺少环境考虑的规划与决策必然带来深刻的教训。我国过去制定重大经济政策时很少考虑可能产生的环境后果，以至于在执行中引发了大面积环境污染和生态破坏，至今遗患无穷。总之，我们当年大大小小的规划和政策由于没有充分考虑到环境资源可持续发展，致使我国的经济增长仍是拼资源拼环境的粗放型增长。中国已成为煤炭、钢铁、铜的世界第一大消费国，第二大石油和电力消费国。能源、原材料产量的增幅已远远高于同期GDP增幅。到2010年，我国的石油对外依存度将达到60%，铁矿石是57%，铜是70%，铝是80%。面对如此巨大压力，中国的资源环境无法承载，世界的资源恐怕也难以支撑。解铃还需系铃人。要从决策入手，从宏观角度出发，根据我国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，其中包括战略环境影响评价。2003年9月1日开始实施的《环境影响评价法》中确定了战略环评的地位。该法明确要求对土地利用规划，区域、流域、海域开发规划和10类专项规划进行环境影响评价，这

是对我国环境影响评价制度的重大完善。规划环评是战略环评的切入点 规划环评是战略环评的重要组成部分。战略环评分为法规、政策、规划环评，由于我国环评法中只规定了规划环评，因此只能将规划环评作为战略环评与综合决策的落脚点，推进规划环评就是推进战略环评。规划环评评价的对象是在政策法规制定之后，项目实施之前，对有关规划的资源环境可承载能力进行科学评价。相比项目环评，规划环评真正开始实现了从微观到宏观，从尾部到源头，从枝节到主干，从操作到决策的转变和飞跃，是环境影响评价制度的一次根本性改革。有了规划环评这项法律制度，就可以把环境因素纳入到国民经济与社会发展的综合决策之中，就可以按照环境资源的承载能力和容量要求，对区域、流域、海域的重大开发活动、生产力布局、资源配置，提出更加科学合理的建议，以保证经济社会健康有序向前发展。战略环境评价的评价对象不再是狭义的水、气、声、渣，而是包括自然界和社会经济更为广义的大环境。从理论上讲，政策战略环评应先行之，区域与行业的规划环评次之，而建设项目的环评则再次之。但就中国现有国情而言，战略环评的切入点只能在规划环评。规划环评已经比建设项目环评定位更高，范围更广。规划环评的主要作用在于：一是规划环评注重分析规划中对环境资源的需求。根据环境资源对规划实施过程中的实际支撑能力提出相应措施。环境战略资源包括能源资源、淡水资源、耕地资源、矿产资源、生物资源。中国这5大资源没一样不缺。我国人均耕地资源大约是美国的1/10，加拿大的1/30；人均淡水资源是世界平均水平的1/4，京津塘地区更是世界平均水平的1/16。必须通过规划环评来综合分析环境

资源对经济社会发展的承载能力，设定开发强度的限制，提出切实可行的应对措施。二是规划环评最提倡开发活动全过程中的循环经济理念。通过规划环评，可以更全面更绿色地设计产业结构，延长产业链条，缩短产业之间的链接缝隙，尽量使产业上下游结合起来，将上游产业的“废物”变成下游产业的原料。三是规划环评能保证规划与环境政策、法规的协调性。长期僵化的计划经济体制，导致条块和部门分割，地方和部门关起门来闭门造车，使得各种规划之间矛盾重叠。通过规划环评能够搭建一个平台，将社会、环境和经济作为一个整体综合性地考虑，强调各地和各部门发展规划的协调性、公平性和均衡性，从而减少不同部门和地区间在资源环境方面的矛盾和冲突，打破行业垄断和行政区划，对资源总量与环境容量进行优化配置，使资源分布和生态功能区域的划分更加科学有机地结合起来。四是规划环评会考虑规划区域内的环境累积影响。在项目环评中，即使每个建设项目环境影响能够做到达标排放，但大环境中的污染总量仍是递增的，这些“达标的”、“微小的”影响叠加起来就会突破环境容量，影响到整体的环境质量。通过规划环评，能够设定整个区域的环境容量，能够限定区域内的排污总量，能够将区域经济发展规模控制在生态环境容量许可的范围内。五是规划环评可以提升社会评价的高度。许多规划的实施，由于资源的枯竭与环境的破坏，可能会带来一系列社会问题，而这些社会问题解决不当又会导致新的环境污染和生态破坏。例如库区移民，如果单纯的就地解决，单纯的发展农业，无疑会加重水土流失。因环境问题而引发的社会影响，必须在规划环评中能得到充分关注并做出相应预防措施。六是

规划环评能综合考虑间接连带性的环境影响。如我国的电力紧张，对电力发展规划的环评中就必须综合考虑到火电、水电和核电的环境影响，同时，还要考虑到在采掘、运输环节的环境影响。再如全国高速公路网规划了8.5万公里的国道线，路修好了以后，必然会刺激汽车制造和石油开发，也必然会带来更多的资源环境问题，这些间接的环境影响予以通过规划环评预先提出综合性建议。七是规划环评肯定能促进政务公开和公众参与。规划环评比项目环评更能为公众提供范围更广、层次更高的平台，使公众能及早地对关涉他们切身利益的发展规划享有知情权与发言权。战略环评必须进入宏观经济决策程序 战略环境评价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。实现可持续发展的战略目标是所有决策部门共同的责任。规划环评能否被大力推广和开展，必须得到相关部门的认同与支持。规划环评作为战略环评的重要组成部分，在中国已实施近两年，成绩显著。一些地区为开展规划环评工作的开展进行了有益的实践。上海市与河北省就对规划环评发布了政府令和文件，推动了辖区内的规划环评，为我国规划环评的开展积累了宝贵的经验。战略环评或规划环评，最注重的是5年短期规划和10年长期规划。在今后的发展中，我国将依法在土地开发、流域、区域和海域三个不同区域以及工业、农业、能源、城市建设、交通和林业等十个专项规划中大力开展不同层次的规划环评。开展战略环评的难度也不小。比如缺乏系统的战略环评理论和技术方法，部门间的合作机制没有建

立，国内战略环评队伍比较薄弱等等。但为了使我国的战略环评尽快与国际接轨，从而为国家的可持续发展提供政策与规划上的保障，我们必须以最快的速度推进这项工作。确定处理原则。对未列入专项规划且规划未经环境影响评价的项目，原则上不受理项目环评报告；项目在规划中，但规划未依法进行环评的，原则上暂缓受理项目环评报告；对于已开展规划环评的，规划内建设项目的环境影响评价工作可以依法在审批程序上和内容上予以简化。和有关部门一道制定规划环评的管理细则。要明确环保部门在规划环评中的统一管理作用，对规划环评的经费、程序、内容、方法等问题予以全面规范，探索人大、政协和环保部门如何联合推动规划环评工作，保证规划环评及其审查论证的有序开展，促使规划环评的结论在规划最后决策时能予以落实。提高规划环评的整体水平。推荐一批从事宏观经济技术与规划编制单位，作为规划环评编制单位。充实规划环评编制队伍，制定重点领域和行业规划环评的技术导则，开展多种形式的技术培训和交流，提高理论和实践能力。提高规划环评中的公众参与能力。充分利用媒体向公众宣传普及“环评法”，使公众认识到各类发展规划对自身环境可能产生的重大影响，从而能自觉主动参与对规划环评的监督，成为推动规划环评的主要力量。选择一些发展和环保矛盾突出的省市开展规划环评试点。帮助这些省市确定可持续发展的总体战略思路，从而促进省市范围内的生产力合理布局、资源优化配置、产业结构调整、可再生能源开发。在规划环评完成之前，要暂缓、限制和停批有可能加重这些区域环境污染和生态破坏的某些行业建设项目。虽然规划环评可以解决许多项目环评所无法

解决的环境问题，但规划环评的层次仍不够，许多更大的环境问题，需要在更高层次即大政策层面予以解决。因此，我们还将尽快开展相应的立法准备和政策试点，争取早日将政策环评纳入法规程序。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com