

【法学研究】

政策环境影响评价的理论证成与完善路径

李永宁 张隽

摘要:在我国环境影响评价体系中,政策环评作为处于上位的、前端的环评制度,将其环境价值内化于行政决策体制,对规划环评和项目环评具有一定指导意义。然而,目前政策环评地方实践的效果不够理想,这主要归源于法律法规的笼统以及技术方法的欠缺。政策环评应从主体、客体、内容、方法四个方面进一步完善。政策环评的责任主体有必要延伸至基层行政部门;评价客体形式须进行精准界定;评价内容应从时间维度和空间维度进一步修正累积影响的范畴,建立跟踪评价机制;评价方式应采用定量和定性相结合的方法预估环境影响、环境效益以及对比替代条款,并适当引入公众参与,建立兼顾经济发展和环境保护的决策机制。

关键词:政策环评;环境风险;源头防控;累积影响;成本效益

中图分类号: D912.6

文献标识码: A

文章编号: 1003-0751(2022)07-0053-10

我国环境影响评价发端于20世纪70年代,最初见于1979年的《中华人民共和国环境保护法(试行)》第6条关于建设工程环境影响评价的规定。2002年的《中华人民共和国环境影响评价法》(以下简称《环境影响评价法》)和2009年的《规划环境影响评价条例》以立法形式确立了建设项目环境影响评价和专项规划环境影响评价及其实现机制。2014年修订的《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)第14条规定“国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府组织制定经济、技术政策,应当充分考虑对环境的影响,听取有关方面和专家的意见。”该规定填补了我国政策环境影响评价(以下简称政策环评)的立法空白。

目前,学术界关于政策环评的研究主要体现在以下方面:一是政策环评的目标和必要性研究。提出政策环评是我国生态文明制度体系建设的重要内容,应以健全决策机制、促进环境公平、凝聚社会共识为最终目标^[1]。二是政策环评的制度蕴含和框架设计,阐释政策环评叠加性、效果累积性、持续性的特点,明确适用范围和评价标准^[2]。坚持整体评

价和系统评价原则,将环境风险预警和制度保障评估作为主要着力点^[3],重点分析与拟议决策相关制度之间的协调性^[4]。从整体研究状况看,学术界偏重于政策环评的实证分析,对其理论价值的研究不足,缺乏具体方法论的深入探讨。本文试图探究政策环评的理论基础,明确其法律定位,梳理当前政策环评的法律法规和技术规范,从应然和实然维度初步探索政策环评的完善路径。

一、政策环评的应然性考证

政策环评入法的直接动因源于经济社会发展进程中国家风险防范的现实需要,这是政府作为环境资源管理人为维护受益人生态利益应尽的责任。其价值指归在于保障人类对良好生态环境的需求,意图建构一种利用现有科学知识和技术手段从源头预防资源环境问题的决策机制。

(一)政策环评的缘起:风险源头防控的内在要求

伴随着全球化进程的日益加剧,科学技术不断创新,世界经济格局发生深刻变化,人类生活各个领

收稿日期: 2022-06-15

作者简介: 李永宁,男,西北政法大学经济法学院教授、博士生导师(陕西西安 710063)。

张隽,女,西北政法大学经济法学院博士生(陕西西安 710063)。

域的风险明显增强。风险社会理论发轫于 20 世纪 80 年代,德国著名社会学家乌尔里希·贝克将“风险”定义为以系统的方式应对由现代化自身引发的危险和不安,它是现代化的威胁力量和令人怀疑的全球化所引发的后果,作为近年来令公众担忧的生态风险表现出脱离人类感知能力的特征^[5]。贝克认为风险在一定程度上具有“自反现代化”,“自反现代化”是导致风险社会后果的自我冲突,即进步可能转化为自我灭亡,这些后果是工业社会体系的制度化标准所不能处理和消化的^[6]。

风险的产生与现代社会的制度架构密切相关,制度架构取决于国家谋求社会发展的价值选择。进入 20 世纪后,工业化的大规模推进导致环境污染事件频发,在环境风险“失控”的背后隐含着社会决策体制本身的异化,其内部存在一些自我冲突、自我对抗的因素,环境风险逐渐打破经济社会进步“潜在副作用”的表象,跨越地区和国家边界,呈现出全球化爆发的态势。我们不可否认工业社会对人类文明做出的巨大贡献,但亦无法忽视其所付出的环境代价。决策者对工业社会的盲目自信,对其暗藏的威胁视而不见、充耳不闻,风险在这些决策中潜伏扩散、集聚再生,致使西方国家屡屡发生公害事件。我国 20 世纪末发生的“白色污染”以及“十五小”企业造成的水域污染等,都是特定时代背景下经济活动造成环境恶化的先例。社会的进步与风险相伴相生,不能因为风险的存在而止步不前。风险在一定程度上是社会活力和创造力的体现,绝对的“零风险”只存在于假象之中。如何将经济社会发展的风险控制的环境可承载的范围之内,是国家政策起草论证的关键环节。

法律是国家意志的反映,政策是法律的先行者,主导着一国的行动目标和发展方向。社会发展的侧重及对环境资源的开发利用都必须得到既定政策和法律的允许,可以说,政策失误是最严重的“污染源”。我国《环境保护法》奉行“预防为主”的原则,蕴含着风险源头防控的环保理念,即事先做好环境风险的评估,使环境风险具有可控性。生态环境是人类生存发展的基础,环境风险即是人类的生存风险。公害事件殷鉴不远,环境风险以社会为媒介蔓延至经济和政治系统中,亦可突破地缘边界造成一国甚至全球性的危害。政策环评是源头防范环境风险的最佳方式,其目的在于对政策实施可能引发的

环境影响进行系统评估,并利用现有制度和技术手段有效控制环境负面影响,防止出现超过环境承载力的盲目发展行为。

(二) 政策环评的必要性: 公共信托意蕴政府管理环境资源之责

公共信托理论可溯源至罗马法,强调政府对社会公共利益的维护。查士丁尼在《法学总论》第二卷第一篇“物的分类”中将空气、水流、海洋(包括海岸)、河川港口界定为公众共有物^[7]。英国普通法继受罗马法共有物的概念,确立公共信托原则,并规定“国家统治者拥有海洋及其底土和沙滩,享有航行、商业和捕鱼等公共使用的信托”^[8]。随后,美国借鉴英国先例引入公共信托理论,19 世纪末发生的伊利诺伊中央铁路公司诉伊利诺伊州案,最高法院阐明一项原则“当一个国家拥有可供公众免费使用的资源时,法院将对任何旨在将资源用途重新分配或使公共用途服从于当事人私益的政府行为持怀疑态度。”^[9]这是美国公共信托原则的核心思想。1969 年美国国会通过的《国家环境政策法》(NEPA) 第 101 条(b) 款列举出六项环境目标,其中第一项即为“履行每一代人都作为子孙后代的环境保管人的责任”。至此,公共信托理论正式出现在美国环境立法之中,成为美国环境影响评价的法理基础。

从公共信托法律关系中可以看出,存在三方法律主体,委托人即一国公民,受托人为国家,受益人为委托人及其子孙后代,国家受民众之托享有自然资源的所有权。我国《宪法》第 9 条规定“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有。”该条可理解为国家对自然资源的所有权来自全体公民的委托,政府作为国家行政机关须履行“善良管理人”的注意义务,对自然资源的处分以受益人利益为宗旨,所维护的首先应是公民的生态利益。生态利益的本质即是多数人所享有的环境公共利益^[10],是人类对环境质量的正向需求,如公民在不受污染的环境下生产、生活的权益,对生物多样性、生态美感、诗意栖居生存条件的追求。

环境资源是人类的共有财产,政府作为受托人获得环境资源的管理权,因而必须为委托人和受益人的权益履行相应的义务,即政府既享有环境资源开发、分配、利用的权力,又须关照环境资源所负载的公民生态利益的实现。可以说,政府环境资源管

理权更多地体现为政府对全民所负的职责和义务,最终受益者应为全民中的每一个个体^[11]。政府主要通过政策的制定和实施进行环境资源的管理,政策环评在客观上回应了社会公众的环境合理关切,既是政府作为环境资源管理权人从源头上避免环境风险、保障委托人和受益人生态利益的职责所在,也是政策可持续性的应有之义。

二、政策环评的功能定位

我国环境影响评价体系中的项目环评、规划环评均有可适用的专项立法。在长期的实践中,项目环评和规划环评由于自身的限制,无法从源头上抑制环境风险,政策环评入法有助于弥补前两者评价范围和评价能力的不足,进一步推进政府决策的科学有效性。为使政策环评顺利开展,有必要阐明其在环评体系中的地位和作用。

(一) 政策环评的独立性辨析

政策环评与项目环评、规划环评的不同之处在于其耗费行政资源之大、触及部门利益之多、结果影响范围之广。作为国家发展理念转变的回应,政策环评依托生态整体观,以科学的分析研判手段为支撑,传递着生态安全和环境正义的双重价值,在经济、技术政策制定中发挥其特有的利益协调作用。政策环评的独特性主要表现在以下方面。

1. 利益指向的特殊性

诚如前文所述,国家管理环境资源的目的在于保护和平衡生态利益,包括当代人及其子孙后代对良好生态环境的需求。因此,政策环评首要保障的应当是人类的生态利益。除此之外,政策环评也是克服部门利益和地方利益的工具。行政决策过程暗含个人偏好、部门利益和地方利益等因素的驱动,政策环评则是将生态利益贯穿于政策可行性论证全过程,依托科学的技术评估方法,平衡多元利益诉求,使论证过程始终处于既定的价值方向,努力创设一种以生态安全为前提,体现公平、正义、和谐的绿色决策秩序。

2. 主客体的独立性

从《环境保护法》第14条的内容可以看出,政策环评的责任主体为“国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府”,客体为“经济、技术政策”,采取的是“谁制定谁评价”方式。区别于规划环评和项目环评,政策环评拥有自身独有的责任主体、评价

客体和评价方式。

3. 价值功能的整体性

由于政策的宏观性和长期性,必须全方位、系统性地考量社会整体利益,权衡经济建设、社会发展、资源环境各方面效益,正当分配代内、代际的利益和负担,实现人类社会与自然生态和谐共生,使人类、社会、自然的价值功能形成一个有机整体。

4. 评价方式的复杂性

我国项目环评的目的在于避免生态破坏和规制企业排污行为,规划环评注重对环境资源配置的影响范围和程度的量化分析。政策环评的评价方式则更为复杂,包括政策施行对生态环境的直接和间接影响,环境要素相互作用的潜在风险和叠加效应,以及经济、文化、社会生活、思想意识的改变对生态环境的联动作用。

综上所述,政策环评并非项目环评、规划环评在决策层面上的延伸,而是我国环境影响评价适用范围的拓展。政策环评有其独立的功能特征、调整对象和评价方式,是环评体系下一项独立的制度。

(二) 政策环评的主要功能

政策环评不同于其他决策制度的特色之处在于,它将绿色发展观与行政决策紧密结合,在决策阶段提供一个全面了解利益相关方主观意愿的理想平台,同时重新审视现有政策体系,提升各项政策对环境保护的促进作用。作为绿色发展理念在决策端的集中体现,相较于其他决策制度,政策环评的功能价值具体表现在以下方面。

1. 优化行政决策机制,提高政策科学化水平

面对经济建设和环境保护的相互交织,我国行政部门长期受“以经济建设为中心”惯性思维的影响,过度重视经济指标而忽视环境保护,没有在决策阶段建立完善的环境风险防范机制。尽管行政部门也会开展政策环评,但仅是针对政策实施后的环境影响评价,是一种事后的评价,并不能有效预防环境风险的产生。政策环评的技术流程和评价类别旨在有效规避政策实施后对环境的不利影响。具言之,从方法层面上讲,政策环评除了需要评价拟订政策的环境影响之外,还需要对同一领域内现有政策实施效果进行回顾性分析评价,及时改进现行政策存在的不足,进一步完善行政决策纠错机制。从技术层面上讲,政策环评对某一项政策目标及内容的分解剖析、环境影响的识别认定、数据的调查统计均属

于无关价值意愿的事实范畴,能够客观真实地分析出政策潜在的环境风险,并据此提出改进政策内容的建议和管控环境风险的保障性措施。

2. 促进政府与公众之间的良性互动,推动多元共治格局的发展

行政决策以既有制度体系为基石,立足于经济社会发展的现实需求,以调整客体行为作为政策目标的实现方式。政策既是政府行使公共管理职能的载体,也是政府维护社会公共利益的重要途径。政策的实施本身会或多或少改变人类的生活环境,且环境风险复杂多变,这不仅对预测和规制环境风险的技术手段有极高的要求,而且需要知晓社会公众的环境风险感知度。行政主体通过政策环评可以广泛吸纳利益相关方的参与,在行政主体的引导下综合多方面的意见,统筹兼顾社会公众的利益偏好与政府的治理偏好,最大限度地减少分歧,获取社会公众对政策的认同,满足公众的合理期待,达到多元共治的效果。同时,多元共治也是公众行使民主监督权的重要方式之一,推进决策程序公开透明,从而避免政策环评偏离其应有的价值轨道。

3. 贯彻绿色发展理念,助力生态文明建设

绿色发展秉持人与自然和谐的原则,是一种以环境承载力为约束条件的发展模式。绿色发展是推进生态文明建设、实现高质量发展的必由之路。这就要求必须优化行政决策机制,将资源环境要素纳入政策可行性论证范围,重视生态环境的内在价值。政策环评是实现绿色发展的根本之策,一方面,政策环评是在决策阶段评价环境潜在风险,意在从根源上防控环境风险,通过建立绿色决策机制保障政策条款科学合理,形成绿色发展的积极导向;另一方面,政策环评具备对既有政策的矫正功能,通过关联政策的回顾性分析及时采取减缓负面环境影响的措施,有效防范不良环境影响的持续扩散,使既有政策符合可持续发展的要求,构建有利于绿色发展的政策体系。

(三) 政策环评与项目环评、规划环评的关系

我国环评体系初步形成于 2002 年《环境影响评价法》,2009 年《规划环境影响评价条例》予以进一步充实和完善。起初在制定《环境影响评价法(草案)》时就包括了政策环评的规定,但最终因“缺乏实践基础”“立法条件不成熟”等理由遭到行政部门的抵制而无缘立法。改革开放以来至 21 世纪初期,

受经济优先理念的影响,我国生态环境问题逐步显现,为此也付出了沉重的资源环境代价。政策的实施虽不及建设项目活动对环境影响那样直观,但政策的导向作用诱发的社会行为可以产生集聚效应,这种集聚效应潜移默化地影响着整个生态系统。因此,政策环评更加注重区域性和流域性的直接、间接和累积影响。申言之,政策环评是从宏观上进行总量控制,所要考虑的影响因素更为全面、繁杂。可以说,政策环评是在国家战略布局层面对环境风险的因应之策。

而项目环评针对的是单一的建设项,所关涉的是对具体建设项目环境影响的深层分析,避免区域内建设项目、开发活动超过生态系统的承载力限度。尽管项目环评也需要进行分类影响评价,但受评价范围的局限,项目环评更多涉及的是特定区域和环境敏感区的风险预测,无法充分涵盖项目数量增长所产生的环境累积影响效应。

相较于项目环评,规划环评涉及“三线一单”,评价内容更为广泛,规划环评与政策环评的评价方法亦有相似之处。就评价客体而言,规划是落实政策的一整套行动方案,是在政策的导向下对特定区域开发利用的长远规划,其内容必须与国家和地区发展政策相适应。从产生阶段可以看出,政策环评是处于前端、上位指导的环评,其将环境法基本原则内化于行政决策流程之中,使政府部门从源头上有效防范生态破坏和环境污染问题。规划环评是在政策生效之后、项目开发之前,对政府部门编制的有关规划可能造成的环境影响进行分析评判,是对政策环评结果付诸实施的制度设计。政策环评的结果对于规划的实施具有指导意义,规划的环境影响必须在政策允许的范围之内,规划又直接影响建设项目的布局与发展,建设项目污染物排放必须符合规划环评的要求。

概言之,政策环评关注的是绿色发展、低碳发展、循环发展的问题,是发展与环保如何协调的问题;规划环评考虑的是发展的布局和配置问题,包括地区的发展定位、产业结构、污染防治等;项目环评则针对具体建设项目,解决的是污染的排放和防治等细节问题。环评对象从宏观到微观,环评体系不断延伸拓展,政策环评、规划环评、项目环评环环相扣、层层推进,共同推动构建人与自然和谐相处的生态文明社会。

三、政策环评的文本解读

我国目前政策环评实践主要集中在对已发布政策效果的评估,没有真正发挥源头防控的作用,根本原因在于政策环评规范体系不完备,实操性不强。因此,我们有必要从政策环评现行立法和技术规范切入,剖析其中的不足之处,使政策环评各项环节有规可依。

(一) 政策环评规范的梳理

政策环评的规范包括法律规范和技术规范,我国政策环评法律规范最早见于1994年《深圳经济特区环境保护条例》,其中第8条就有类似于《环境保护法》第14条“应当充分考虑对环境的影响”的规定^①,后经过四次修正和修订,现规定于《深圳经济特区生态环境保护条例》第4条。《环境保护法》第14条是政策环评的原则性规定,是我国政策环评的制度雏形,为后续制度建设创设了必要条件^[12]。为落实《环境保护法》第14条的规定,生态环境部于2020年11月6日发布《经济、技术政策生态环境影响分析技术指南(试行)》(以下简称《技术指南》),共包括七项内容,明确了政策环评的适用范

围,提供了政策环评的评价流程、技术路线、识别方法,主要从环境质量、生态保护、资源消耗、应对气候变化四个方面识别经济、技术政策可能引发的环境问题。部分地方政府结合地方实践修改了地方环境保护法规,增加了政策环评的规定。我国现有地方环境保护立法关于政策环评的规定如表1所示,表现出以下几方面特点。

1. 在评价方式上,采取决策机关自评方式

从总体上看,各地方的环境保护立法基本上延续了《环境保护法》第14条的体例,在评价方式上,仍然由政策起草部门负责组织开展环评。这里有别于规划环评和项目环评可以委托技术机构进行环评,政策环评采取的是决策机关自评的方式,在听取各方意见的基础上得出结论。这是因为政策环评主要还是决策的一种辅助手段,是政策制定主体将环境影响评价融入政策的起草和论证过程,并非行政程序的另行增设。决策机关自评限定了责任主体的范围,即由决策机关责任人员对政策环评内容和程序承担相应责任,政策制定主体之外的机构和组织仅是参与者,而非决定者,这也符合严格决策责任的要求。

表1 政策环评地方立法概况

| 法规文本 | 责任主体 | 评价客体 | 评价方式 |
|---------------------|----------------|---------------|------------------------------------|
| 《深圳经济特区生态环境保护条例》第4条 | 市、区人民政府及其有关部门 | 重大公共政策和其他重大决策 | 对决策事项涉及的生态环境影响进行评估 |
| 《上海市环境保护条例》第19条 | 本市相关行政管理部門 | 产业政策 | 分析和评价环境影响情况,并听取环保部门和相关专家的意见 |
| 《广西壮族自治区环境保护条例》第4条 | 县级以上人民政府 | 经济、产业和技术政策 | 听取有关部门、专家、公众等方面的意见,进行环境与发展综合决策 |
| 《四川省环境保护条例》第15条 | 省人民政府 | 经济、技术政策 | 充分考虑对环境的影响,听取有关方面和专家的意见 |
| 《辽宁省环境保护条例》第40条 | 政府有关部门 | 产业政策 | 对环境影响情况进行分析和评价,并听取环境保护主管部门和相关专家的意见 |
| 《海南省环境保护条例》第15条 | 县级以上人民政府及其有关部门 | 经济、技术政策 | 充分考虑对环境的影响,听取有关方面和专家的意见 |

2. 在责任主体方面,主要体现为一种高层决策

《环境保护法》第14条规定的政策环评的责任主体有两个:一是国务院有关部门,二是省、自治区、直辖市人民政府。鉴于政策环评初步设立,立法者持积极且审慎的态度,既为政策环评实践活动提供法律依据,又预留深入探索的空间。从地方立法内容上看,政策环评的主体有扩张至基层行政部门的趋势。广西、海南两地将政策环评主体扩展至县级以上人民政府,深圳市的政策环评主体则包括区级

以上的政府及其相关部门。这反映了各地方根据区域发展具体情况,有进一步拓展政策环评适用主体范围的意愿,有助于在政策制定过程中全方位落实绿色发展理念。

3. 在参与主体方面,体现为一种专业化的参与模式

根据《环境保护法》和各地方性法规的规定,参与主体主要表现为听取有关方面和专家的意见。其中“有关方面”应是政策的利益相关方,包括生态环

境主管部门、自然资源管理部门以及与政策内容相关的其他行政部门和社会组织“专家”则是具备环评理论知识和实践经验的专业人士。决策者就政策的预期目标任务、环境影响的深度和广度、预防和缓解措施等事项征求有关方面和专家意见。由此可见,政策环评是一项涉及环境科学、法学、经济学等多学科的分析研判活动,专业的环评术语、复杂的数据解析、严密的模型搭建、系统的论证过程使其成为一种高度专业化的事务。

(二) 政策环评文本评析

对行政决策进行环境影响评价必然会增加行政成本,限制行政行为。政策环评法定化对我国环境法治无疑是一次重大突破。然而,就目前政策环评的法治化进程而言,无论是国家立法和技术规范,还是地方性法规,都仅仅是概括性、基础性的规定,制度构建仍存在诸多欠缺之处。

1. 责任主体和评价客体范围过于狭窄

在主体层级方面,《环境保护法》和《技术指南》将政策环评主体限定为省级以上人民政府,市、区(县)级人民政府不在此列,存在主体层级过高、范围过窄的问题。诚然,市、区(县)级政府制定的政策往往更偏向于微观性,更贴近基层民生,且在论证方法上通常没有省级政府严密和周全,环评的缺失有可能导致基层部门决策缺乏科学性、持续性的倾向。在客体类型方面,各地的规定均不一致,深圳市环评客体延伸至政府部门所有重大决策,其他地区或沿用《环境保护法》第 14 条评价客体(经济、技术政策),或将评价客体指定为“产业政策”。在笔者看来,《环境保护法》第 14 条规定的“经济政策”应是为增进经济福利、促进经济增长、解决经济问题、保障国民经济健康良性发展而制定的措施。所谓的“经济政策”,应当与产业政策的目标功能具有同一性。与产业政策相比,经济政策的包容性更强。但如果作为下位法的地方环境保护条例仅仅将产业政策作为政策环评的客体,却没有技术政策的体现,或认为技术政策属于产业政策的一部分,则意味着该地方立法限缩了《环境保护法》第 14 条规定的政策环评的客体范围。

2. 参与主体含混

诚如前文所述,“有关方面”包含与政策相关的多方主体,至于哪方应当参与、参与的时间起点,法律、地方性法规、《技术指南》均未作出规定。这在

无形中赋予政策制定部门一种选择权,其有选择参与主体的权力,也有规避不利主体的自由。尽管《环境保护法》和《环境保护公众参与办法》赋予公众参与环境公共事务的合法权利,但在地方环境保护条例中,关于政策环评的公众参与,仅《广西壮族自治区环境保护条例》第 4 条有“听取公众意见”的规定。政府在开展政策环评的同时,也存在行政权力恣意行使的可能。专家参与固然能够以其专业知识为决策提供客观的指导意见,但专家并不能直接代表绝大多数政策受众群体的意志,且专家也有可能受到部门利益的俘获而与之达成利益合谋,严重影响其持有客观中立的态度,现实中专家意见遭受质疑的不乏其例。

3. 评价内容和评价方法比较笼统

鉴于政策的宏观指导性,《环境保护法》第 14 条规定“应当充分考虑对环境的影响”,地方性法规亦是参照法律的规定,这说明政策制定所需要考虑的环境影响更为广泛。相较于区域规划和建设项目,政策的影响范围更广、影响对象更多、不确定性更强,且政策往往具有政治属性,因此需要制定一套政策环评的专项技术方法规范^[13]。然而,在评价内容上,立法和《技术指南》均未涉及跟踪评价;在评价方法上,《技术指南》以矩阵分析、检查表、专家评估等定性分析方法为主,未涉及成本效益的量化分析。定性分析法的优势在于可以快速得出评价结果,但缺乏定量分析的数据支撑难以确保结论的准确性。环评的内容和方法是政策科学合理性的基础,论证的充分与否将影响政策环评的落实力度、第三方的参与程度以及政策持续实施的效度。

四、我国政策环评的完善路径

作为具有总揽全局性的环评制度,政策环评不仅涉及政策的生命力,而且关乎规划环评和项目环评的实施效果,影响经济社会持续健康发展。基于前文对政策环评的理论考证、价值定位和文本分析,立足于政策环评风险源头防控功能,借鉴规划环评和项目环评的制度设计,以下主要从理论认识和实践理性的角度探索我国政策环评的完善路径。

(一) 政策环评主客体的延展与规范形式

1. 政策环评主体: 层级与扩展

由于政策环评责任主体仅限于“国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府”,这意味着市、区

(县)级人民政府在制定政策时并不强制要求其考虑环境影响。2019年9月实施的《重大行政决策程序暂行条例》要求县级以上地方人民政府重大行政决策进行环境影响和环境效益分析预测。这里的环境影响和效益分析是否适用政策环评的相关规定,立法未作出合理有效的衔接,且受重大行政决策“五类决策事项”的限制,无疑使基层决策环境影响论证严重缩水。与高层级决策相比,市、区(县)级行政决策显然与环境民生的关系更为直接,如绿色发展政策、低碳促进政策、农业结构调整政策等都与生态环境密切相关。与高层级决策相比,基层行政决策的分析论证存在客观上的不足,导致政策缺乏科学理性,严重影响其实施成效。如在脱贫攻坚时期,一些基层行政部门在未经过充分论证的情况下即决定毁林开荒,这一盲目短视的举措造成当地水土流失加剧,严重破坏生态平衡。从目前地方环境保护立法现状上看,政策环评责任主体已有扩展至县级以上行政部门的先例。鉴于县级政府的机构设置、责任分工以及政策影响范围,有必要将政策环评责任主体延伸至县级以上人民政府及其有关部门,使政策环评能够有更宽广的领域发挥预防环境风险的效用。

2. 政策环评客体: 规范形式及其发展

政策环评的客体指向政府的行政决策,现代国家的政策通常会冠以“公共”二字,意味着政府在科学民主的基础上制定规范和策略,通过政策的实施管理国家公共事务,维护社会公共利益。关于政策的内涵,有论者认为“政策包含法律,法律法规是政策的一种表现形式”^[14]。也有论者主张“政策环评的对象分为广义和狭义两个方面,广义上所有制定法、国家战略、规范性文件、经济社会发展规划皆可纳入政策环评的对象范围;狭义上可将政府部门制定的行政法规、规章和规范性文件等作为评价的重点”^[1]。

笔者认为,政策和法律虽然都属于上层建筑,具有约束力和权威性,但在立改废释、效力范围、表现形式、实施方式、社会价值等方面,法律显然有着更为严苛的要求,二者开展环评的技术手段也不尽相同。从规制方式上看,政策是由若干原则性、概括性的规定构成,为社会发展提供一种规则性的指引;法律则是以权利(力)赋予和义务履行的方式,通过具体法律条文的适用来调整社会关系,保障社会发展

始终处于安定有序的状态。从外在形式上看,法律必须由国家机关制定或认可,以法典或单行法的形式呈现,具有较强的稳定性,一国的法律无论是以权利为本位还是以社会为本位,通常都能够形成具有统一价值取向的法律体系;政策在我国的主要表现形式为行政规范性文件,因其灵活性和指导性,在特定的情况下存在因事而变、因时而废的可能。从内在逻辑结构上看,政策是关于特定问题的指导性规则和意见,其实质上是针对国家发展面临的问题,以维护公共利益为目的,提出相应的解决方案;法律则具备相对完整的逻辑结构,以设定假定条件、行为模式和法律后果调整社会关系。无论是从内容呈现、外在形式还是社会效用,政策和法律都是两个独立的概念,二者在我国生态文明建设进程中分别拥有自身独特的价值。

综上所述,《环境保护法》第14条规定的政策环评的客体仅指向与经济、技术相关的政策,并不包含相应的法律法规。经济政策是为实现一定经济目标、确保经济稳定发展的一系列举措,包括区域发展政策、产业开发政策、税收政策、价格政策、贸易政策等。技术政策是用以鼓励科学研究和技术创新、指导技术引进和技术应用的措施,包括产业政策、新兴技术或科技产品推广政策、技术改造政策等。我国政策环评起步不久,尚处于探索阶段,其客体仅涉及经济、技术政策两类。在政策环评制度更加成熟、积累丰富实践经验之时,可以适当扩充环评客体范畴。

(二) 政策环评内容的完善: 累积环境影响的识别和评价

由于政策实施的广泛性、深入性和持久性,其不仅影响一定区域内相互联系的客观事物所构成的有机系统,而且波及自然-人类社会这一复合巨系统。因而,有别于项目环评内容的微观具体,政策环评则需要多维度考虑政策实施的环境影响,包括直接影响、间接影响和累积影响。笔者认为,这是《环境保护法》第14条“充分考虑对环境的影响”的要义。政策环评涉及拟定政策与国家生态文明建设战略的符合性分析,确定拟订政策可能产生环境影响的具体条款,对此类条款内容进行环境影响的初步识别,确定环境影响分布范围(时间和空间)、程度、影响类别(直接、间接或累积影响)以及保障措施的有效性论证。

《技术指南》对直接影响和间接影响有较为准确的定位,但对于累积影响的定义不够全面。根据《技术指南》中的规定,累积影响是指“政策的某一影响长期累积或与其他影响共同作用对生态环境产生的影响”。《技术指南》关于累积影响的定义从时间尺度上预估了具体政策对生态环境要素的单一或叠加影响,而忽视了系统内不同政策的联动作用。政策的影响范围和作用方式决定了系统性是政策的重要属性,政策本身亦不是一个孤立存在的客体,它通过与相关政策的联系互动,共同调整资源分配、指导社会行为。具言之,在时间维度上,应考虑政策之间相互影响的持续时间。新政策会与既有关联政策交互叠加,并以协同的方式共同对当前和未来生态环境产生影响。这类影响的持续时间具有不确定性,可以是延续不断、周期变化或间歇出现。在空间维度上,应考虑政策叠加影响的空间范围。在一定地理空间内,各类环境要素的变化以及环境要素的聚集效应会对人类社会发展产生影响。这类影响的空间范围可以是局部的环境要素,也可能波及整个生态系统,密度上呈现为点状分布或面状扩散。

从上述关于政策累积影响的分析可以看出,累积影响是由特定政策内部的一种影响长期累积或几种影响共同作用以及该政策与既有相关政策之间相互作用所产生的。其形成是一个随着时间的推移由浅入深、由单一到聚合的过程,在很大程度上需要通过政策的实施方能逐一显现。因此,累积影响评价不仅涉及事前的分析预测,而且应包括事后的跟踪评价。

笔者认为,跟踪评价的内容应包括以下四个方面:一是对比政策实施后的实际环境影响和政策制定时预测的环境影响;二是运用实证分析法对政策施行中的预防或减轻环境负面影响措施的有效性进行评价;三是说明跟踪评价或监测数据的来源和计算方法;四是考虑环境残留影响,即采用有效措施后仍未能减缓的不良环境影响,并提出解决的必要对策。以这些内容为基础,建立长期跟踪评价机制,定期评估政策实施后的效果,促使决策者及时优化政策内容,调整相应防治措施。

(三) 政策环评方法的修正

1. 成本效益分析

成本效益分析是一种通过量化政策的执行成本和实施效果的决策方式,以衡量政策施行的价值。

该方法以收益超过成本以及社会净福利最大化作为评估标准,是克服信息不对称引发道德风险的重要手段^[15]。成本效益分析通常适用于经济学领域,是一种量入为出的经济理念。当下互联网技术飞速发展,开启了大数据人工智能时代,为政策的数据收集、成本效益核算提供了有力的技术支持。《技术指南》推荐使用定性方法进行环境影响评测,笔者认为定性分析是建立在实地调研和数据对比等定量分析基础上的演绎或归纳,政策环评应运用定量和定性相结合的分析方法。

《重大行政决策程序暂行条例》第 12 条第 3 款规定“决策承办单位根据需要对决策事项涉及的人财物投入、资源消耗、环境影响等成本和经济、社会、环境效益进行分析预测。”任何决策活动都应当以货币单位预估政策的投入和产出,以避免因部分主体的行为偏好或主观臆断而不计成本的一意孤行,决策过程应体现科学性、客观性和规范性,而非经验主义和部门利益的主导。对于经济、技术政策可能产生的资源消耗、环境影响可参照影子价格^②和生态修复费用,结合资源禀赋、环境自净能力、环境影响减缓措施进行成本预估。环境效益的量化可通过预测政策实行后的环境质量指数以及公众的支付意愿进行预测衡量,前者以环境质量指数的前后差值评价环境效益,后者通过计算公众对政策实施所愿意付出的代价来评价其接受程度^③。成本效益分析不仅限于决策初期,而应贯穿政策整个生命周期,政策实施期间定期的跟踪评价也应以成本效益分析为主。

2. 替代条款的比对

替代方案是实行战略环评国家普遍采用的评价方式,美国《国家环境政策法》(NEPA)第 102 条规定“对人类环境质量具有重大影响的各项提案或法律草案、建议报告以及其他重大联邦行为,应当由负责经办的官员详细说明提案行为的各种替代方案。”鉴于我国的行政管理模式,替代方案的研究制定需要耗费大量行政成本,在经济和技术上并不切实可行,但针对决策草案产生不良环境影响的部分内容制定替代条款进行比较评价,有其必要性与合理性。

政策的制定是政府部门为实现特定治理目标的行政活动,环评的目的就是通过比对筛选可能造成负面环境影响的条款以得出最佳政策实施方案。

《重大行政决策程序暂行条例》第24条规定“风险评估结果应当作为重大行政决策的重要依据。决策机关认为风险可控的,可以作出决策;认为风险不可控的,在采取调整决策草案等措施确保风险可控后,可以作出决策。”因此,替代条款的分析主要应当围绕环境风险的控制,即在现有制度框架内必须有切实可行的环境风险防控措施,使环境风险能够通过技术干预得以有效控制。环境风险涉及复杂的经济和技术问题而具有明显的科学不确定性^[16],替代条款的比对分析就是针对环境风险这一特征展开的。决策机关应进行充分的现状调查、风险识别、公众参与和信息反馈,尽可能获取更多替代条款的关键信息^④。替代条款的选择仍然是以成本效益对比和权衡不同选项的环境影响,并结合经济发展和社会效益作出综合评估,在充分比较论证的基础上制定出环境风险最小的决策方案。

3. 公众参与

英国人类学家玛丽·道格拉斯在《风险和文化》中提出“当代社会风险问题主要来自人们对风险的感知。事实上,风险并没有增加,而是科学技术的进步增进了人类对自然世界的理解,使得人类的风险感知度逐渐敏感和加剧。”^[17]诚然,科学技术是否助推社会风险的量变尚需辩证看待。如前文所述,人类对自然实践的异化造成公害事件频发,其根源在于技术的不合理使用以及对技术理性的过度信任。笔者在此并不认同“风险没有产生量变”的说法。但不可否认的是,公众对风险的能动性意识日益增强,番禺垃圾焚烧项目、厦门PX项目皆因邻避效应而中途夭折。政策环评的目的即为维护公民的生态利益,在政策形成初期广泛吸纳公众参与是解决环境风险的不确定性,弥合环境风险认知差异,监督政府部门行使环境资源管理权,促进政务信息公开的重要手段,从而防止公众与政府的对抗。

政策的制定本身就承载着平衡主体利益诉求的功能,是一个在征求不同利益群体意见基础上重复迭代的过程,公众参与可以了解公众对环境风险的接受程度,是化解剩余风险的有效方式。这需要在决策草案形成之后报送审批前征求公民、社会组织对草案及其环境影响评价内容的意见,将公众意见综合研判并予以及时反馈,在此基础上听取专家学者、技术机构和相关政府部门意见,科学预测不同方案的环境影响,并将公众参与环评的情况附具在政

策论证报告之中。

综上所述,政策环评需要采取定量和定性相结合的分析方法,定性分析应在资料整合、数据研究的基础上,得出适宜经济社会可持续发展的决策成果。成本效益分析应贯穿事前评价和事后效果评估全过程,替代条款比对和公众参与程度及方式亦需要量化其成本和效益。替代条款应在公众参与的基础上开展论证分析,对于一些难以量化的概念,更需要深入了解公众的价值意愿,及早达成共识。成本效益分析是关于事实的认定,公众参与是针对价值的判断,公众参与是成本效益法的有益补充。

结 语

风险社会视域下的行政决策奉行预防为先的理念,要求构建成熟的制度体系和技术手段应对风险的不确定性。政府作为环境资源的管理者,理应践行环境风险源头防范、过程控制的职责。众所周知,项目环评和规划环评的适用已然成为环境治理的重要手段,但始终无法从根本上抑制环境问题的生成。政策环评是源头预防环境风险的制度安排,政策环评应与规划环评、项目环评在不同场域彰显其制度优势。政策环评困局的破解,在根源上需要立法的补充和技术规范的完善。

笔者认为,政策环评是绿色发展观在行政决策阶段的具体体现,立法对于政策环评不宜停留在原则性的规定,而应针对政策环评的适用范围、评价内容、评价程序进行较为详尽明确的规定。政策环评作为环评体系下的一项制度,有必要将其纳入《环境影响评价法》并另立章节予以规定,构筑一个以项目环评、规划环评、政策环评为主线的功能互补、相得益彰的环境影响评价体系。政策环评的技术规范应在法律的基础上适当改进评价方法和技术流程,建立一套与法律相衔接的技术指导规则,以实际可操作的法律规范和技术规范指导政策环评实践活动。通过立法和技术规范的完善,建立统筹生态环境保护和社会建设的综合决策机制,增强行政决策的科学性和可持续性,充分发挥政策对促进绿色发展的行为规范和价值引导效用。

注释

④《深圳经济特区环境保护条例》第8条规定“各级政府的经济建设和社会发展决策及其他重大措施,必须考虑对环境的影响,采取有

效保护环境的经济、技术对策和措施。”②影子价格是人为确定的,客观地反映资源稀缺程度和供求关系的价格,为资源分配和有效利用提供合理的价格信号和计量尺度,影子价格越高,资源在生态系统中越稀缺。③公众的支付意愿通常以家庭收入的百分比来衡量,例如一项关于退耕还林政策成本收益分析的研究显示,西安和安塞两地的受访户分别愿意支付家庭收入的 2.0%和 2.2%用于支持黄土高原地区退耕还林。参见张蕾等《中国退耕还林政策成本效益分析》,经济科学出版社,2008 年,第 179 页。④关键信息获取主要依赖实地调研、专家论证和公众参与,对于大部分关键信息只需付出合理的努力即可,决策机关需要比较信息获取的成本和价值,这里仍然适用成本效益分析法。

参考文献

- [1] 耿海清,李天威,徐鹤.我国开展政策环评的必要性及其基本框架研究[J].中国环境管理,2019(6):23-27.
- [2] 庄汉.我国政策环评制度的构建:以新《环境保护法》第 14 条为中心[J].中国地质大学学报(社会科学版),2015(6):46-52.
- [3] 李天威,耿海清.我国政策环境影响评价模式与框架初探[J].环境影响评价,2016(5):1-4.
- [4] 耿海清.对新时代我国战略环评工作的思考[J].环境保护,2019(2):35-38.
- [5] 贝克.风险社会:新的现代性之路[M].张文杰,何博闻,译,北京:译林出版社,2018:7-8.
- [6] 贝克,吉登斯,拉什.自反性现代化:现代社会秩序中的政治、传统与美学[M].赵文书,译,北京:商务印书馆,2014:10.
- [7] 查士丁尼.法学总论[M].张企泰,译,北京:商务印书馆,2020:51-52.
- [8] LAWRENCE J. Lyon and Fogarty: unprecedented extensions of the public trust[J].California Law Review,1982(4):1140.
- [9] SAX J L. The public trust doctrine in natural resource law: effective judicial intervention[J].Michigan Law Review,1970(3):490.
- [10] 史玉成.生态补偿的法理基础与概念辨析[J].甘肃政法学院学报,2016(4):9-16.
- [11] 单平基.自然资源之上权利的层次性[J].中国法学,2021(4):63-82.
- [12] 别涛.新《环保法》政策环评法律规定解析[J].环境影响评价,2014(5):4-5.
- [13] 耿海清,吴亚男,李南锐.“十四五”期间亟须推进政策环评工作[N].中国环境报,2021-05-14(3).
- [14] 李天威.政策环境影响评价理论与试点研究[M].北京:中国环境出版社,2018.
- [15] 应晓妮,吴有红,徐文舸,等.政策评估方法选择和指标体系构建[J].宏观经济管理,2021(4):40-47.
- [16] 萨尔兹曼,汤普森.美国环境法[M].徐卓然,胡慕云,译,北京:北京大学出版社,2016:12.
- [17] DOUGLAS M, WILDAVSKY A. Risk and culture[M]. California: University of California Press,1983:1-2.

The Theoretical Justification and Improvement Path of Policy Environmental Impact Assessment

Li Yongning Zhang Jun

Abstract: In China's environmental impact assessment system, policy EIA, as a top-level and front-end EIA system, internalizes environmental value into the administrative decision-making system, which has certain guiding significance for planning EIA and project EIA. However, the effect of local practice of policy EIA is not ideal at present, which is mainly attributed to the generality of laws and regulations and the lack of technical methods. Policy EIA should be further improved from four aspects: subject, object, content and method. It is necessary to extend the responsibility subject of policy EIA to the grass-roots administrative departments. The form of evaluation object must be accurately defined. The evaluation content should further revise the category of cumulative impact from the time dimension and space dimension, and establish a follow-up evaluation mechanism. The evaluation method should adopt a combination of quantitative and qualitative methods to estimate environmental impact, environmental benefits and comparison of alternative terms, appropriately introduce public participation, and establish a decision-making mechanism that takes into account economic development and environmental protection.

Key words: Policy EIA; environmental risks; source prevention and control; cumulative impact; cost-effectiveness

责任编辑:一鸣