

备忘录 - 战略环境评价的欧洲经验- 对中国的建议

Elizabeth Muller 和 Holger Dalkmann

2007年6月



介绍

本研究是欧盟委员会AsiaProEco II 项目的一部分，在“工作建议II”中定为“分享专业知识：交通和能源行业环境政策融合和战略环境评价的欧洲经验”。研究目的是分析欧洲的战略环境评价经验，尤其是交通和能源部门，并为中国提供借鉴。本研究主要开展了文献综述，调查了战略环境评价法律法规、执法情况、机构安排、功能和权力的局限、以及不同欧洲国家开展战略环境评价的机构能力。根据案例研究和文献，研究小组为中国的交通和能源部门提出了一些开展战略环境评价的建议。

欧洲情况

欧盟的战略环境评价指令（欧盟指令2001/42/EC特定计划和项目的环境影响评价）提出对成员国和新加盟国开展战略环境评价的要求。非欧盟成员国有自己的战略环境评价要求，根据各自的法律规定，有的是自愿性的，有的是强制性的。另外，有些国家是联合国欧洲经济委员会（UNECE）跨境背景下环境影响评价公约战略环境评价协议的签约国。这项协议还向联合国欧洲经济委员会地区以外的国家开放。一经生效，这份战略环境评价协议将要求各国评估其官方计划和项目草案的环境后果。战略环境评价指令和战略环境评价协议都没有进行政策评价的要求。

欧洲各国的战略环境评价法律法规各有不同。欧盟要求成员国将战略环境评价指令的要求纳入本国法律，以此建立起战略环境评价的最小共同程序。在欧洲，战略环境评价法律法规在各国执行方面的信息匮乏。由欧洲委员会负责保证共同体的法律（包括战略环境评价指令）在各成员国得到正确实行。

根据战略环境评价指令，成员国必须决定自己执行指令的详细安排和责任。成员国还必须负责达标工作。总的来说，战略环境评价的责任由环境部（或以环境为目的成立的同等部门）承担。管理一般涉及建立过程、提供指导、监测执行是否达标等方面。战略环境评价也可由国家政府通过相关部门开展，也可由政府委派咨询顾问开展。有关欧洲各国战略环境评价机构安排方面的信息很少，政府网站上也不多见。

几乎没有欧洲各国战略环境评价功能和能力方面的信息。另外，欧洲的战略环境评价机构能力方面的信息也很少。许多案例研究中，战略环境评价由咨询顾问代表相关的国家政府部门开展。

能源和交通行业的案例研究

一般认为，交通与土地利用规划部门对战略环境评价的实际经验最为丰富。欧洲交通行业的战略环境评价经验广泛。实际上，在战略环境评价指令之前，战略环境评价的各种早期形式就被用来评价交通行业的计划、项目和政策的环境影响。列举了四个交通行业的案例研究。

与交通行业不同，能源行业可选为案例研究的例子少得多。文献中也提到能源行业缺乏战略环境评价实践。造成这一情况的确切原因并不清楚，不过有人认为这可能是由于国际金融机构在向具体的能源项目投资前，没有明确要求其资金利用者开展战略环境评价。不过虽然能源行业战略环境评价不多，还是提出了几个战略环境评价案例，但是前两个是国家能源政策的战略环境评价。

不巧的是，当前文献中所描述的许多欧洲的战略环境评价案例研究都是在欧盟战略环境评价指令之前开展的。可能描述战略环境评价指令之后开展的战略环境评价的有效性的案例研究只能有待以后。不过，过去的经验也可以让我们受益匪浅。

对中国的建议

尽管欧洲在战略环境评价实践和经验方面各有不同，但还是有一些共同之处可供学习。这里，我将讨论从现有文献和本综述提供的案例研究中提炼出的经验教训。

机构障碍阻碍交通领域的战略环境评价，尤其是对于需要开展多模块研究、需要几个管理部门共同合作的战略环境评价实践，比如涉及道路、铁路、航空等等部门。如果某项战略环境评价所牵涉的国家不只一个，机构障碍也会成为一个问题。

法律法规将驱动战略环境评价开展者的行为。**Fischer (2004)**指出人们发现战略环境评价指令将不影响对政策的评价的时候，三个欧洲城市的战略环境评价实践如何受到了影响。在此之前，战略环境评价在所有决策水平上（包括政策）都开展了。之后，但在战略环境评价指令正式实施之前，只对计划和项目开展战略环境评价，其结果是对环境问题的战略考虑不够充分。

缺乏政治意愿或政治积极性，甚至会影响最有发展前途的战略环境评价。捷克共和国能源政策的战略环境评价这体现了这一点。由于政府的变动，也由于想采取不同的途径，这项战略环境评价被重做了一次。由于战略环境评价是用来辅助决策的，战略环境评价过程一定要尽可能透明、尽可能以参与式的方式开展。还一定要了解决策过程是如何进行的，这样战略环境评价就能在关键时刻提供适当的帮助。斯洛伐克共和国能源政策的战略环境评价，向我们以一种最好的实践案例表明，参与制和透明度如何推动了决策过程中对战略环境评价的积极性，如何能够改善制订中的计划项目或政策。另外，西南地区多模块案例研究表明，准确反映各方参与如何影响计划项目和政策的制定也是很重要的。

为了保护环境，可能还应当考虑一种与战略环境评价完全不同的途径。如挪威管理巴伦支海的方式，就是在考虑某种发展活动之前，先考虑他们不准备接受的环境影响。这种方式也在南非使用，战略环境评价必须考虑环境如何阻碍发展，而不是考虑发展如何影响环境。

虽然过去几十年里已经取得了丰富的战略环境评价经验，但是战略环境评价的执行还是面临一些严重障碍。包括：

- 围绕战略环境评价和战略环境评价对决策过程所起作用的不确定性和模糊不清之处；
- 战略环境评价实践者和决策者都缺乏指导和培训；
- 缺乏战略环境评价所要求的明确责任划分；
- 缺乏必要的资源。