

● 相关文献

- ◆ 环境与发展
- ◆ 我国人口问题与社会持续发展
- ◆ 关于人口与可持续发展关系的...
- ◆ 农村城镇化进程中的环境保护...
- ◆ 海洋社会学：海洋问题的社会...
- ◆ 我国城市可持续发展对策研究
- ◆ 耕地资源可持续利用初探
- ◆ 人口素质与可持续发展
- ◆ 生态环境、文化理念与人类永...
- ◆ 绿色现代化是我国现代化的必...
- ◆ 协调人口与资源环境的关系...
- ◆ 城市人口规模与容量的理论思...
- ◆ 可持续发展的人口承载能力模...
- ◆ 人口、资源、环境与经济发展...
- ◆ 中国与可持续发展
- ◆ 如何推动整个社会走上生产发...
- ◆ 人口老龄化与可持续发展(摘...

您现在的位置：首页>>研究文献>> 战略环评与可持续发展

战略环评与可持续发展

作者：潘岳 出处：人民网

18世纪开始的那场工业革命改变了世界。因那场革命而产生的工业化道路却在20世纪走到了尽头。2002年世界首脑会议终于达成共识：经济、社会、环境必须相互协调才能可持续发展。中国已将可持续发展确定为基本战略。中央近年提出的树立科学发展观、构建和谐社会、建设资源节约型和环境友好型社会等一系列新理念，正是以可持续发展为核心。

美国的莱思特·布朗先生说：“由于中国如此庞大的人口，人类至今为止走过的所有

发展道路对中国都不能适用。要不了多久，中国非得开拓一条全新的航道不可。这个发明了造纸术与火药的民族，现在面临一个跨越西方发展模式的机会，向世界展示怎样创造一个环境上可持续的经济。中国若成功了，就能为全世界树立一个光辉的楷模，为人仰慕效法；中国若失败了，所有的人都将为此付出代价。”因此，能否实现可持续发展从理念到行动的转变，决定着中华民族伟大复兴事业的成败。没有一个中国人希望失败。

一、可持续发展呼唤战略环评

上世纪60年代，西方社会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。既制约了经济增长，也影响了人体健康、社会公平、政治稳定与文明延续。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，是发展观升华的过程，是可持续发展理念产生的过程，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”。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，美国政府已经编制了好几百部“战略环境影响报告”。加拿大《关于政策和计划建议的环境评价程序》规定所有联邦政策和计划，都必须经过战略环评。英国、荷兰、丹麦、瑞典等许多国家也都建立了战略环评系统。1993年，欧盟发布文件规定，今后凡有可能造成显著环境影响的开发活动或新的立法议案必须经过战略环评。在亚洲，韩国环评法要求国家及地方政府在制定实施各种政策与计划时必须进行战略环评。日本出台了一整套“计划环境影响评价体系”，专门用于区域开发计划中的战略环评。以上国家的实践表明，战略环评是将可持续发展战略从宏观、抽象概念落实到实际、具体方案的桥梁，是环境与发展综合决策的制度化保障。

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，面临着传统经济增长模式对人类生存环境已构成重大威胁。以往的教训证明，如果决策部门在提出政策和规划时能更多考虑环境影响，并积极采取应对措施，不仅可以防止环境污染和生态破坏，也可大大减少经济损失和社会矛盾，如果不从各种开发建设活动的源头去预防环境问题的产生，我们将永远陷于防不胜防、治不胜治的恶性循环，并将在未来付出更大的政治成本与经济代价。

缺少环境考虑的规划与决策必带来深刻的教训。由于我国在过去制定重大经济政策时很少考虑可能将产生的环境后果，以致于在执行的过程中引发了大面积的环境污染和生态破坏，至今遗患无穷。例如现有的大都市由于在规划中没有充分考虑环线路网带给城市交通、市民居住、环境安全的负面影响，如今已造成了大都市交通长期拥堵不堪，城市布局像“摊大饼”一样地无限扩张，加剧了城区内空气污染和热岛效应。再如中西部省区在做能源、电力、重化工基地建设规划时，由于没有考虑到发展这些重污染行业必会与脆弱的生态环境产生尖锐矛盾，尤其是区域内有限的淡水资源根本无法支撑如此规模的开发活动，现已造成了几代人都难以恢复的生态问题。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、铜的世界第一消费大国，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。中国原油消耗量占世界消耗量的7.4%、原煤占31%、铁矿石占30%、氧化铝占25%，而创造的GDP仅是世界的4%。8个高耗能行业的单位产品能耗平均比世界先进水平高47%。全世界20个污染最重的城市，中国占一半。中国人口占世界21%，但人均石油占有量仅是世界1.8%，天然气是0.7%，铁矿石是9%，铜矿是5%，铝土矿是2%，因此，我们已经不可能靠国内资源来支撑今后的发展。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。我国的可持续发展，在于树立可持续发展理念，在于制订可持续发展战略，而凡可持续发展战略必然包括战略环境影响评价。

从制度体系上看，我们原来只注重对建设项目开展环境影响评价，但建设项目只处于整个决策链（战略、政策、规划、计划、项目）的末端，所以建设项目环评也只能补救小范围的环境损害，无法从源头上保护环境，也不能指导政策或规划的发展方向，更不能解决开发建设活动中产生的宏观影响、间接影响、二次影响、累积影响。2003年9月1日开始实施的《中华人民共和国环境影响评价法》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。

历史的教训不能重复，已伤痕累累的生态环境再也经不起破坏与摧残。为了真正落实科学发展观，为了真正构建和谐社会的，为了真正贯彻可持续发展战略，战略环评必须得以重视，战略环评的理论与技术必须加以研究，战略环评的制度必须付诸实践。

二、规划环评是战略环评的切入点

什么是规划环评？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。

中国环境保护法规定：环境包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等。战略环境评价的评价对象当然也就不再是狭义的水、气、声、渣，而是包括自然界和社会经济更为广义的大环境。战略制定运作的过程

本身就是对人们经济行为（生产与消费）的调整，就是对社会资源的再分配。既然所制定的一系列战略所产生的经济行为会对环境造成影响，那么战略环境影响评价就是对这种影响作出科学的评价。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。因为政策战略环评是真正意义上以主动积极的态度，对人类大规模开发活动进行预先评价，为领导层决策提供更具前瞻性和科学性的依据。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。环境战略资源有5个，即能源资源、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。如此有限资源再遭受污染和破坏，那我们的可持续发展也就成了一句空话。因此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。传统的生产力布局注重资源条件、市场条件、运输条件和劳动力条件，而忽视生态与环境条件。通过规划环评，就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。“吃干榨尽”，使物质最大限度地转化为财富和价值。

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，即是将社会、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。比如，北京市所有的汽车都有环境绿色标识，但由于汽车总量在增加，北京城市道路上的大气污染仍呈上升趋势，局部路段存在着光化学污染威胁。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，如果单纯的就地后靠，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。规划环评对协调政府、企业、公众的环境权益具有非常积极的意义，可以有效推进政府决策的民主化与科学化。

三、战略环评必须进入宏观经济决策程序

促进政府决策科学化与民主化，一直是我国行政和政治体制改革的重要内容。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，变过度开发为适度开发，变无序开发为有序开发，变短期开发为持久开发。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当然不仅仅是环保部门，而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。从美国《国家环境政策法》的实施经验看，该法一出台，便经历了“遭遇坚决抵触”、“部分程度的接受”、“全面积极的参与”三个阶段，现如今美国所有的政府部门都已对战略环评积极支持。他们都认识到可以通过战略环评来完善本部门的政策规划，既符合本部门利益，也符合国家整体利益。

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。可以说，环境影响评价制度作为落实科学发展观、促进人与自然和谐的重要措施之一，已经开始逐步进入到国家宏观经济决策程序。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。

我国规划种类繁多。从时间和性质上可粗分为：20年的远景规划，5年到10年间的长期规划，5年内的短期规划。我们要搞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。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。

一是确定处理原则。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评评价工作可以依法在审批程序上和内容上予以简化。

二是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。

三是提高规划环评的整体水平。推荐一批从事宏观经济技术研究及规划编制单位，作为规划环评编制单位。充实规划环评编制队伍，制订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。

四是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。公众参与规划环评是环评法中大力提倡的。要建立科学理性的公众参与机制，以保障公众对关涉国计民生规划的知情权与监督权。

五是选择一些发展和环保矛盾突出的省市开展规划环评试点。根据不同区域的资源条件、产业现状、生态环境承载能力，来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。

我们知道，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。

“前事不忘，后世之师”，人类几千年的发展，用血的代价换来了这样的共识：可持续发展是

人类未来发展的共同方向。发展必须要有战略，发展战略必须能够可持续，衡量发展战略是否可持续，战略环境影响评价就是标尺之一。因此说，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，需要公众的参与与监督。这是一个新生而艰巨的事业，期待每个人为之加瓦添砖。

关闭

| [网站首页](#) | [网站地图](#) | [关于我们](#) | [联系我们](#) |

中国人口信息网