



进化还是变革：位于十字路口的中国环评该何去何从
EVOLUTION OR REVOLUTION: WHERE NEXT FOR SEA IN
CHINA ?

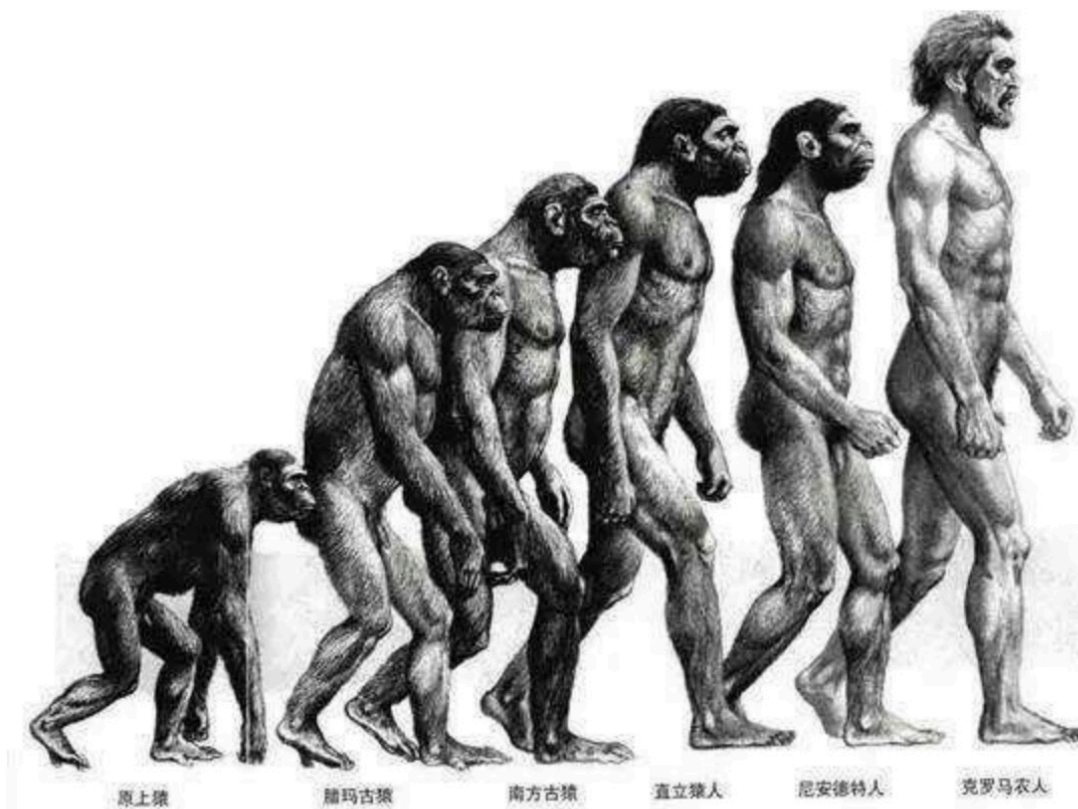
何佳，博士 45645662@qq.com
包存宽，教授 baock@fudan.edu.cn
复旦大学环境科学系

问题的缘起

**IAIA2019会议主题：EIA跨越
半个世纪的回顾**

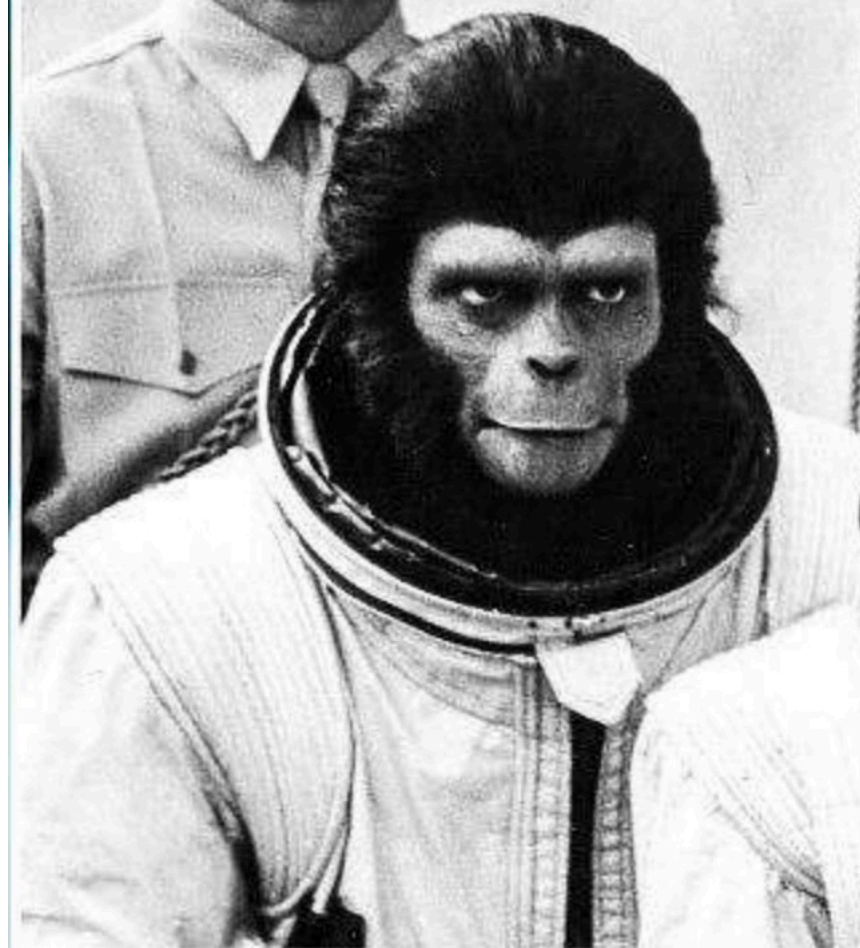
01

何为进化？何为变革？



Revolution or Evolution ?

何为进化？何为变革？

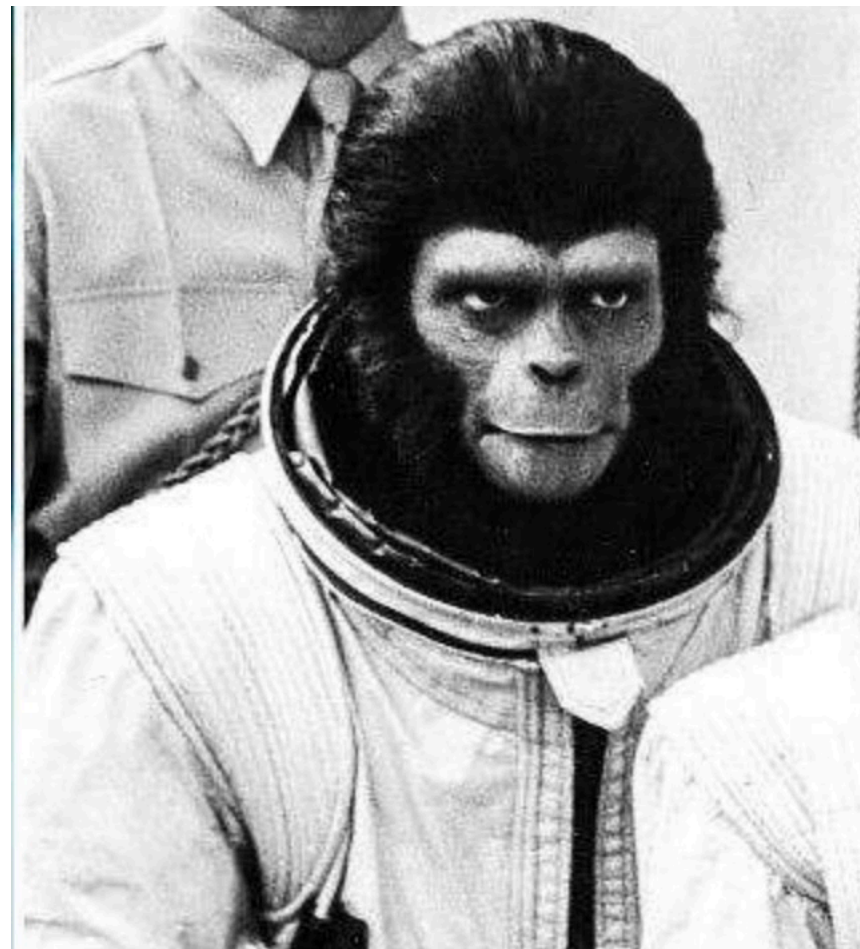


Revolution or Evolution ?

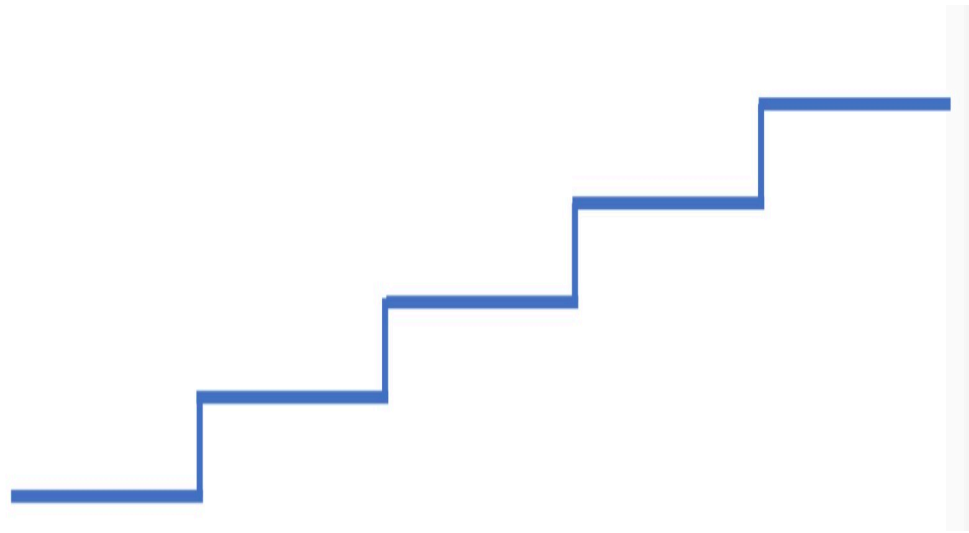
何为进化？何为变革？



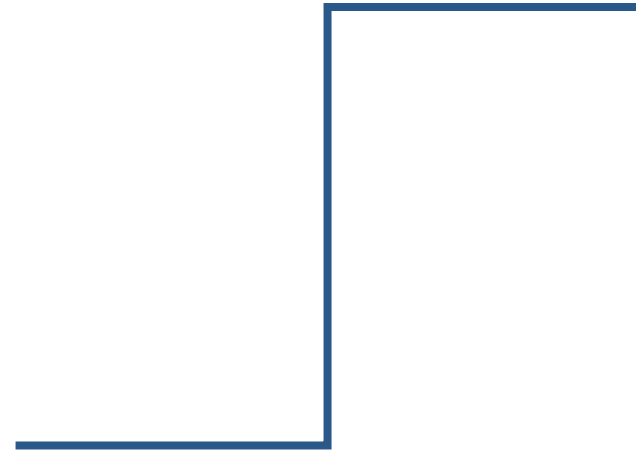
Revolution



何为进化？何为变革？

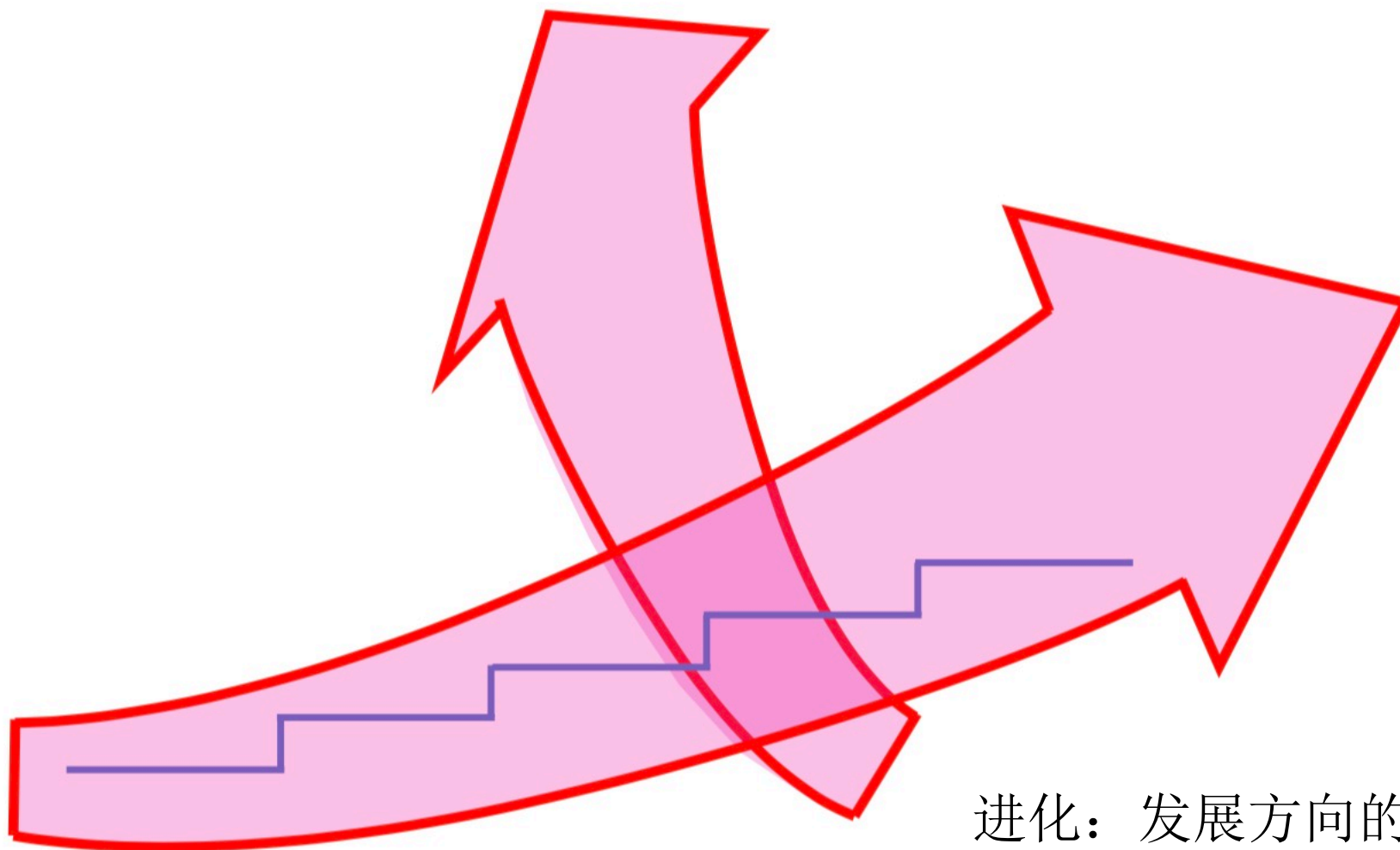


进化：渐进式地、缓慢地变化
(**Incremental Change** occurs
overtime in phases)



变革：巨大地、快速地变化
(**Step Change** occurs rapidly)

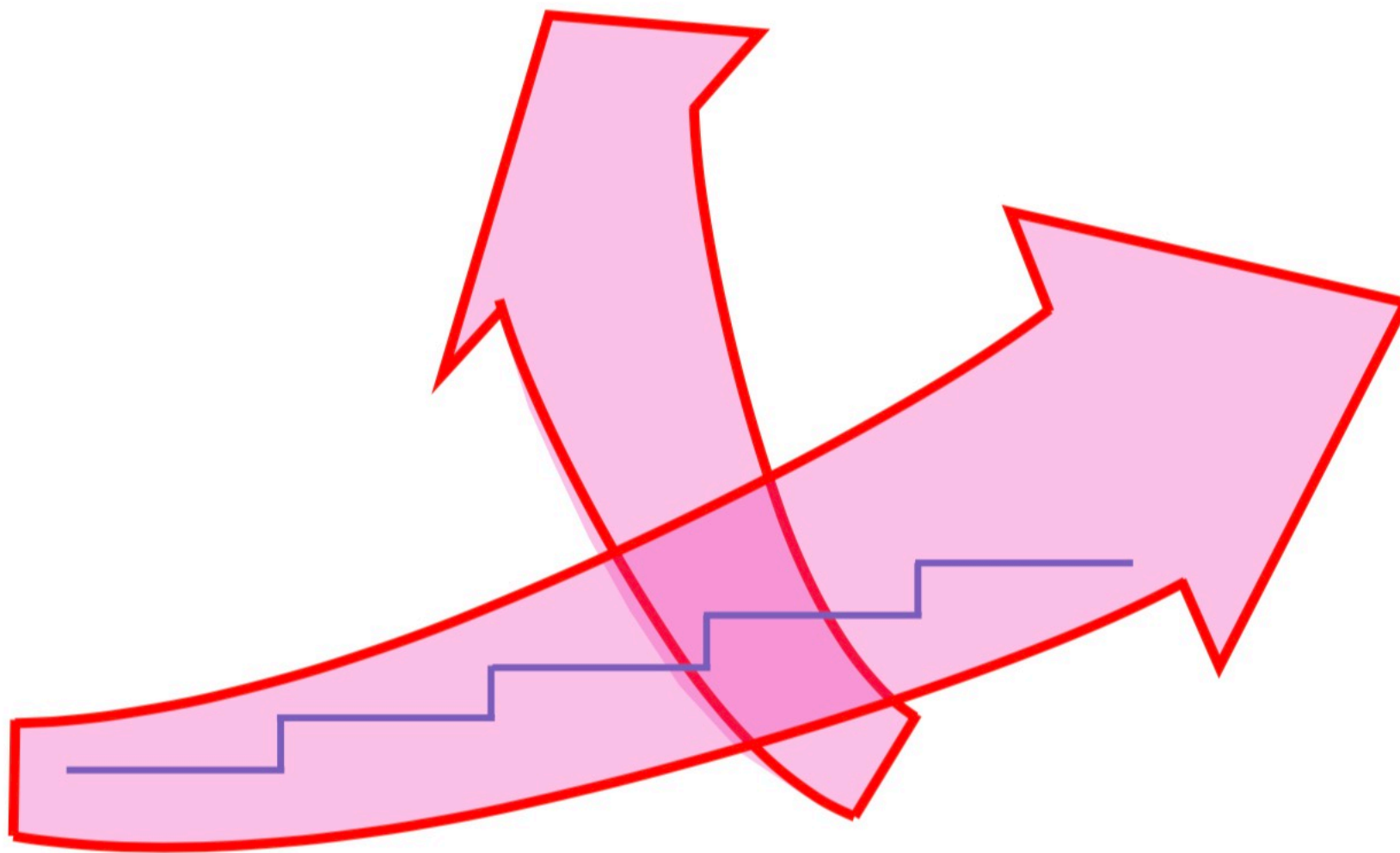
何为进化？何为变革



进化：发展方向的延续性
(Continuously process)

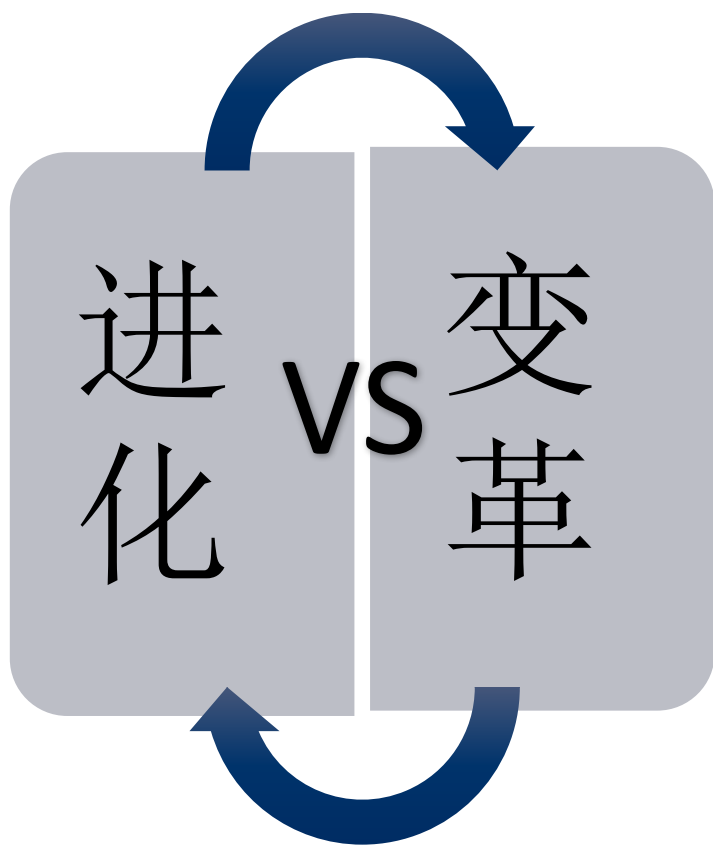
变革：发展方向的颠覆性
(Turned-over process)

何为进化？何为变革



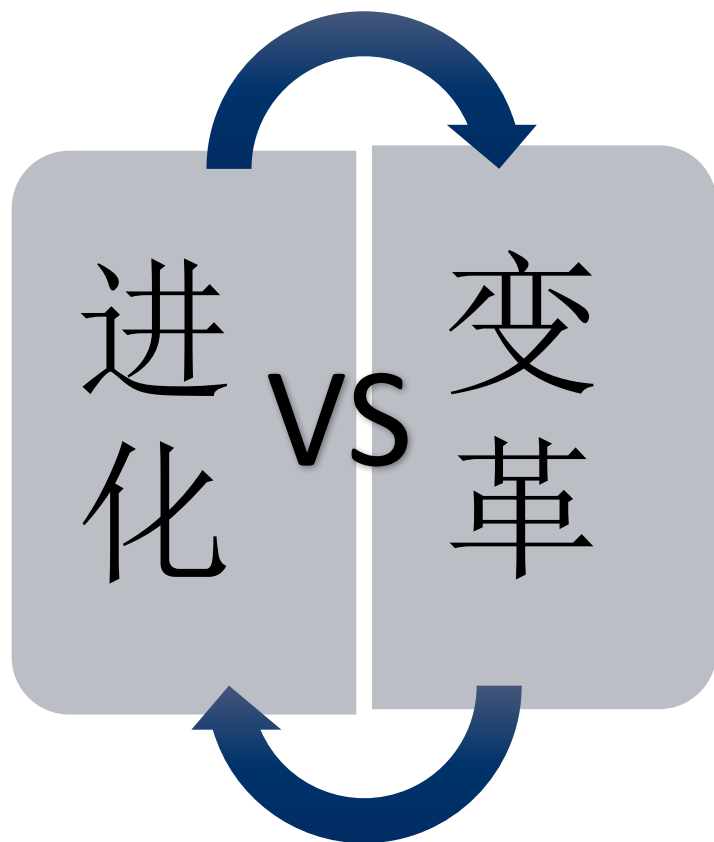
进化 or 变革：发展的速度，发展的方向

进化与变革的关系



二者可以相互转化，互为前提

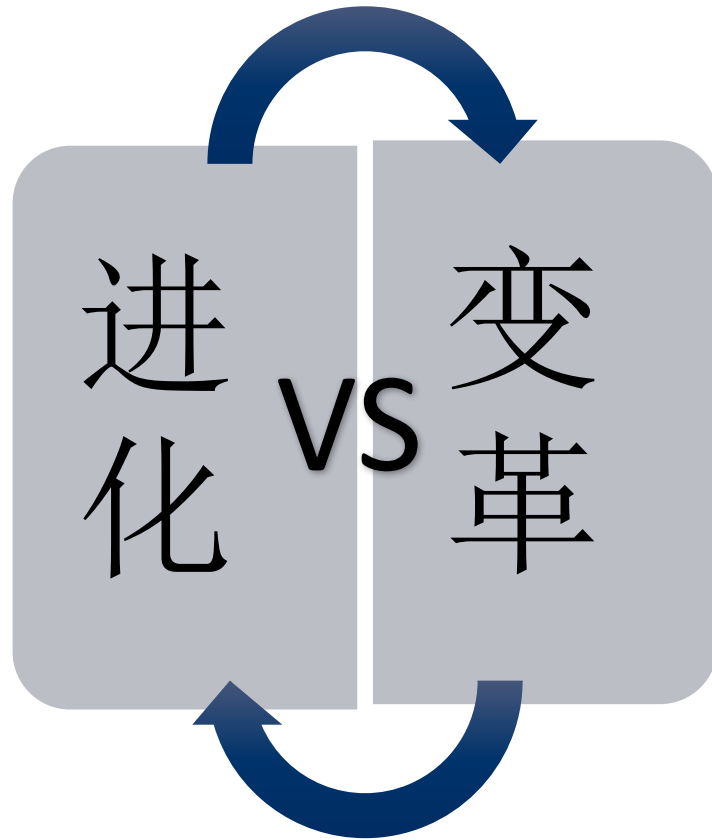
进化与变革的关系



进化需要变革来突破瓶颈，实现飞跃式发展

变革的成果需要逐步的推进、稳固和发展

该主题讨论的核心问题



环境评价制度在中国的发展是进化或变革？

制度进化或变革的逻辑是什么？

这种进化或变革是否充分（效果如何）？

下一步变革或进化的方向？

02

中国环境评价的发展是进化或变革 ——基于制度变迁的研究

“ 标志性事件： 环评法的两次修订

2003/09/01

第一版《环评法》生效
The 1st EIA Law takes effect

环评终于有独立的法律支撑。
The EIA finally had independent legal support.

第一次修订
The 1st Amendment

《环评法》经历了时隔近13年的首次修订。
The EIA Law was revised for the first time in 13 years.

2016/07/02

第二次修订
The 2nd Amendment

不到两年，《环评法》又迎来第二次修订。
Within two years, the eia law was revised for the second time.

2018/12/29

“
**标志性事件：
环评法的两次修订**

2003/09/01

**第一版《环评法》生效
The 1st EIA Law takes effect**

环评终于有独立的法律支撑。
The EIA finally had independent legal support.

**第一次修订
The 1st Amendment**

《环评法》经历了时隔近13年的首次修订。
The EIA Law was revised for the first time in 13 years.

2016/07/02

**第二次修订
The 2nd Amendment**

不到两年，《环评法》又迎来第二次修订。
Within two years, the eia law was revised for the second time.

Evolution or Revolution?



Key changes in the Two Amendments

两次修订的关键变化

0

1

(取消环评资质)

On the basis of the 2016 EIA Law, the 2018 Edition canceled the EIA qualification and made EIA a market subject(市场主体).

02

Stepping up Punishments (不断加强惩罚力度)

The 2018 and 2016 editons both made the punishments stricter than the previous one.

03

The EIA agency is separated from the Environmental Protection Department (环评机构“脱钩”)

Our EIA agencies have been finally separated from our government since 2015, however, in fact, we had this rule in the first EIA Law.



Key changes in the Two Amendments

两次修订的关键变化

Evolution or Revolution?

0

1

(取消环评资质)

On the basis of the 2016 EIA Law, the 2018 Edition canceled the EIA qualification and made EIA a market subject(市场主体).

02

Stepping up Punishments (不断加强惩罚力度)

The 2018 and 2016 editions both made the punishments stricter than the previous one.

03

The EIA agency is separated from the Environmental Protection Department (环评机构“脱钩”)

Our EIA agencies have been finally separated from our government since 2015, however, in fact, we had this rule in the first EIA Law.

Approval System

中国环评审批制



Since 1986, EIA was influenced by the planned economy atmosphere and was endowed with strong "Chinese characteristics", such as "**approval system**". Once in the environmental protection department, **the department in charge of EIA** was very popular and held a high position, which also **brought a lot of benefits** to the environmental protection department.

自1986年《建设项目环境保护管理办法》起，环评制度在引入中国的过程中受到计划经济影响，被赋予了浓厚的“中国特色”，例如“审批制”。曾经在环保部门，负责环评工作的司或处非常吃香、地位很高，也为环保部门带来了很大收益。

However, the Approval System is now weakening.

2008年，出现了环评“脱钩”的声音，2015年正式启动了环评的机构“脱钩”，2018年又提出取消环评资质，大大弱化了环保部门对环评的行政审批。

EIA: *Falling off the Power Pedestal*

环评：从最大权力“跌落神坛”

环评审批将是环保部门最强势的一项权力

[北极星环保网](#)

来源:河南日报

2015/1/8 10:43:05

[我要投稿](#)





官员直言环保部最大权力 环评正被内部腐败侵蚀

王林

2015年03月19日08:45

来源:中国青年报

手机看新闻

打印 网摘 纠错 商城 分享 推荐  人民微博  字号  

原标题：官员直言环保部最大权力是环评 正被内部腐败侵蚀

在颁布施行了11年之后，《环境影响评价法》(以下简称环评法)第一次面临这么强烈的修改呼声。

不久前，环保部部长陈吉宁提出，要启动环评法的修改工作，希望环评法的修改能够列入人大的工作计划。在3月2日举行的新《环境保护法》(以下简称环保法)新闻通气会上，环保部政策法规司副司长别涛也表示：“环保部正在研究对环评制度的改革和对环评法的修改。”

在许多地区雾霾严重的情况下，环评法该怎么修改？如何用好“环评”这个“环保部最大的权力”？

With the formation of "**one law and two regulations**", EIA has become **the biggest power** of environmental protection departments.

随着环评“一法两条例”的格局形成，环评成为八大环境管理制度之首，成为环保部门的最大权力。

In 2015, the central government inspected the ministry of environmental protection and found **serious disciplinary problems**.

EIA faced strong calls for reform.

2015年，中央巡视环保部，发现“红顶中介”等严重纪律问题，环评面临强烈的改革呼声。

EIA: *Falling off the Power Pedestal*

环评：从最大权力“跌落神坛”

环评审批将是环保部门最强势的一项权力

[北极星环保网](#)

来源:河南日报

2015/1/8 10:43:05

[我要投稿](#)





官员直言环保部最大权力 环评正被内部腐败侵蚀

王林

2015年03月19日08:45

来源:中国青年报

手机看新闻

打印 网摘 纠错 商城 分享 推荐  人民微博  字号  

原标题：官员直言环保部最大权力是环评 正被内部腐败侵蚀

在颁布施行了11年之后，《环境影响评价法》(以下简称环评法)第一次面临这么强烈的修改呼声。

不久前，环保部部长陈吉宁提出，要启动环评法的修改工作，希望环评法的修改能够列入人大的工作计划。在3月2日举行的新《环境保护法》(以下简称环保法)新闻通气会上，环保部政策法规司副司长别涛也表示：“环保部正在研究对环评制度的改革和对环评法的修改。”

在许多地区雾霾严重的情况下，环评法该怎么修改？如何用好“环评”这个“环保部最大的权力”？

With the formation of "**one law and two regulations**", EIA has become **the biggest power** of environmental protection departments.

随着环评“一法两条例”的格局形成，环评成为八大环境管理制度之首，成为环保部门的最大权力。

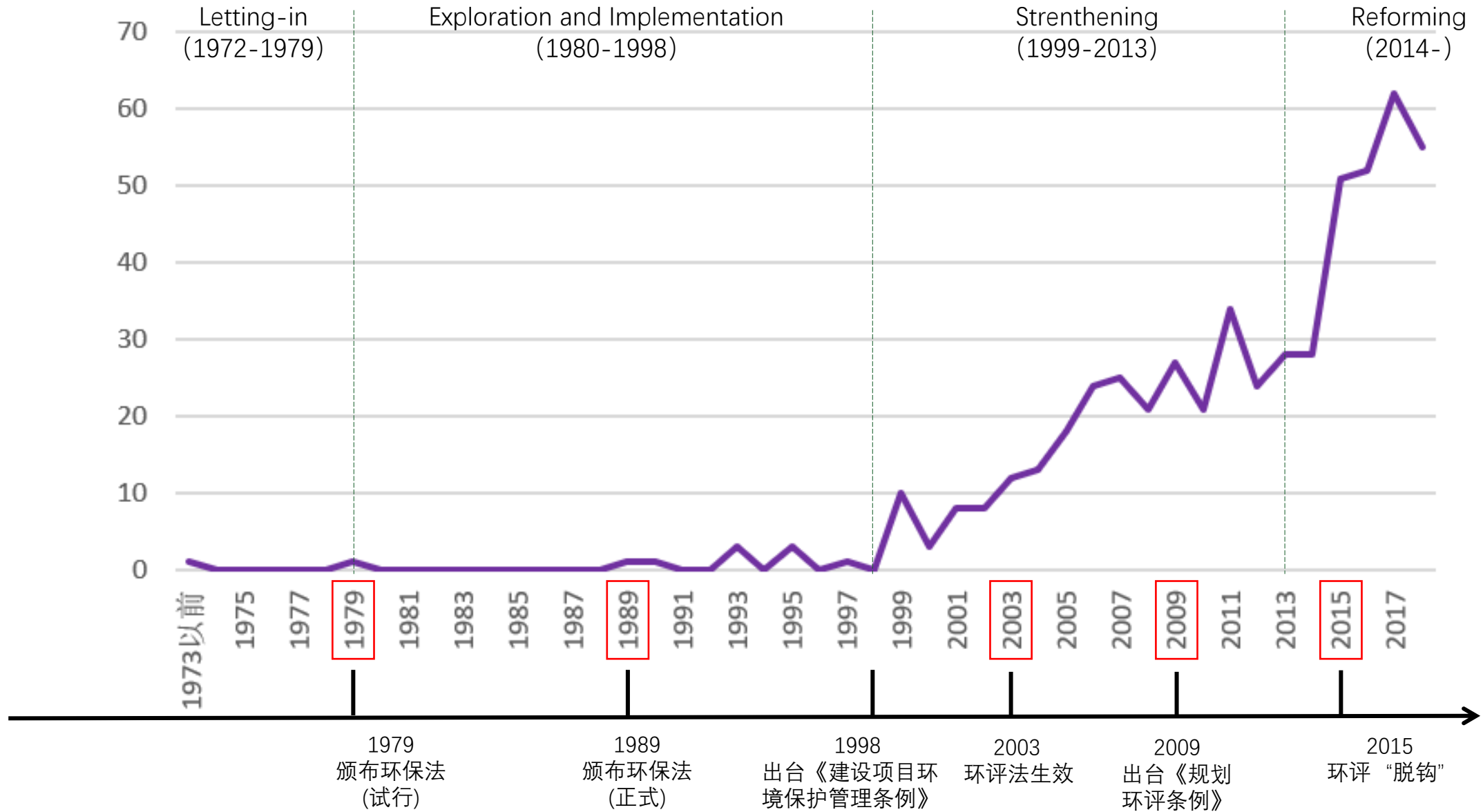
In 2015, the central government inspected the ministry of environmental protection and found **serious disciplinary problems**.

EIA faced strong calls for reform.

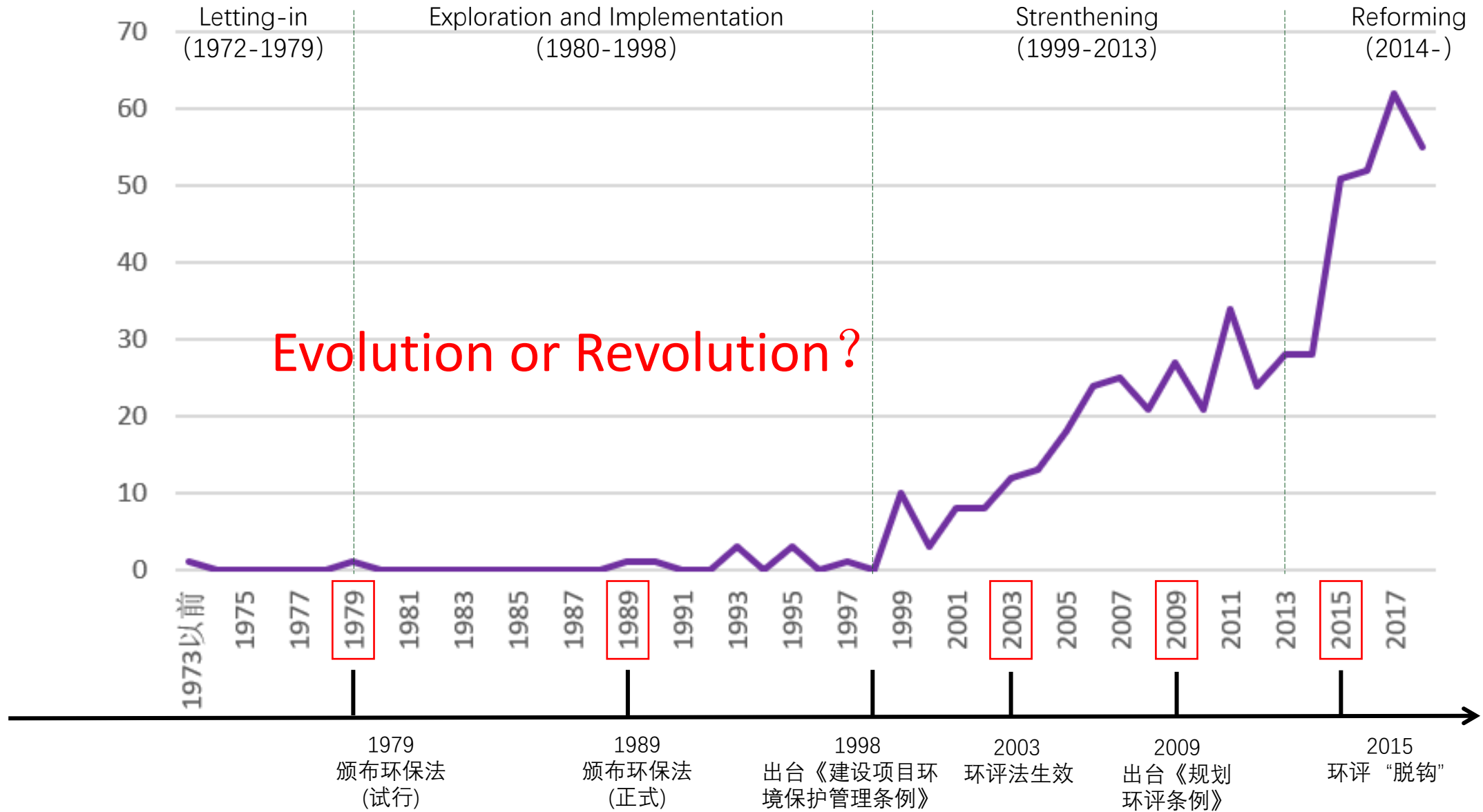
2015年，中央巡视环保部，发现“红顶中介”等严重纪律问题，环评面临强烈的改革呼声。

Evolution or Revolution?

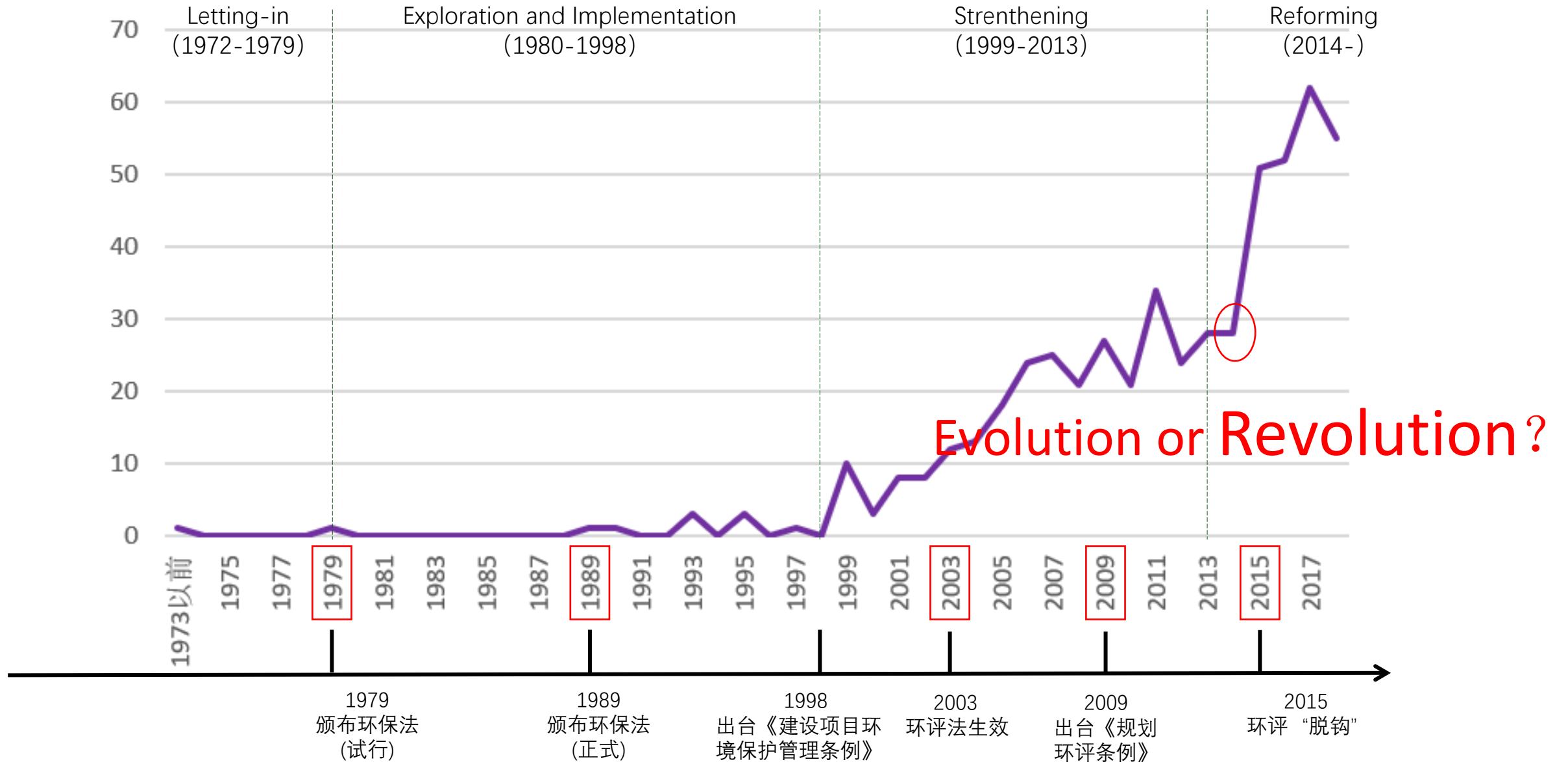
Number of EIA Laws and Regulations at the central level



Number of EIA Laws and Regulations at the central level



Number of EIA Laws and Regulations at the central level





探索实践阶段



强化阶段



改革阶段



探索实践阶段



强化阶段



改革阶段

中国环境影响评价已经从缓慢发展，逐步进化进入了快速变革时期

We are in the Revolution !



探索实践阶段



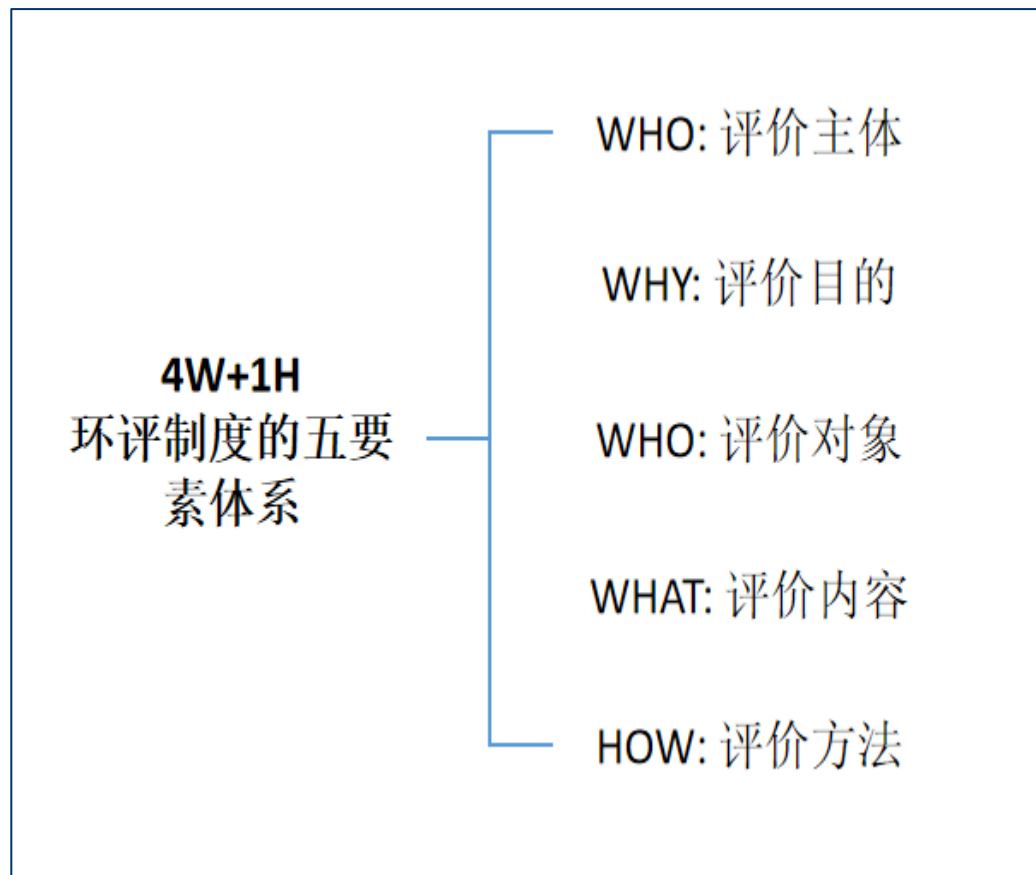
强化阶段



改革阶段

中国环境影响评价已经从缓慢发展，逐步进化进入了快速变革时期

现阶段（2014至今）中国EIA改革的特征



现阶段（2014至今）中国EIA改革的特征

改革前

改革后

4W+1H 环评制度的五要素体系

WHO: 评价主体

WHY: 评价目的

WHO: 评价对象

WHAT: 评价内容

HOW: 评价方法

- 由环保部授予资质的评价机构，强调环保部门的资质审批权

- 取消资质管理，环评机构脱钩，简化审批程序、同时加强事中事后监管和违法追责

现阶段（2014至今）中国EIA改革的特征

改革前

改革后

4W+1H 环评制度的五要素体系

WHO: 评价主体

WHY: 评价目的

WHO: 评价对象

WHAT: 评价内容

HOW: 评价方法

- 由环保部授予资质的评价机构，强调环保部门的资质审批权
- 从源头预防缓解缓解污染和生态破坏

- 取消资质管理，环评机构脱钩，简化审批程序、同时加强事中事后监管
- 不仅实现源头预防，还要推动实现**绿色发展**和改善生态环境治理

现阶段（2014至今）中国EIA改革的特征

改革前

- 由环保部授予资质的评价机构，强调环保部门的资质审批权
- 从源头预防缓解缓解污染和生态破坏
- 建设项目环评分类管理“一地三域十个专项”规划

改革后

- 取消资质管理，环评机构脱钩，简化审批程序、同时加强事中事后监管
- 不仅实现源头预防，还要推动实现绿色发展和改善生态环境治理
- 分类管理名录进行重新调整多规合一，**空间规划**政策环评试点推进

4W+1H 环评制度的五要素体系

WHO: 评价主体

WHY: 评价目的

WHO: 评价对象

WHAT: 评价内容

HOW: 评价方法

现阶段（2014至今）中国EIA改革的特征

改革前

- 由环保部授予资质的评价机构，强调环保部门的资质审批权
- 从源头预防缓解缓解污染和生态破坏
- 建设项目环评分类管理“一地三域十个专项”规划
- 按环境要素开展影响预测和评价

改革后

- 取消资质管理，环评机构脱钩，简化审批程序、同时加强事中事后监管
- 不仅实现源头预防，还要推动实现绿色发展和改善生态环境治理
- 分类管理名录进行重新调整多规合一，空间规划政策环评试点推进
- **EIA**：重点把握选址选线论证、环境影响预测和环境风险防控
SEA/PEIA：“**三线一单**”的编制

4W+1H 环评制度的五要素体系

WHO: 评价主体

WHY: 评价目的

WHO: 评价对象

WHAT: 评价内容

HOW: 评价方法

现阶段（2014至今）中国EIA改革的特征

4W+1H 环评制度的五要素体系

WHO: 评价主体

WHY: 评价目的

WHO: 评价对象

WHAT: 评价内容

HOW: 评价方法

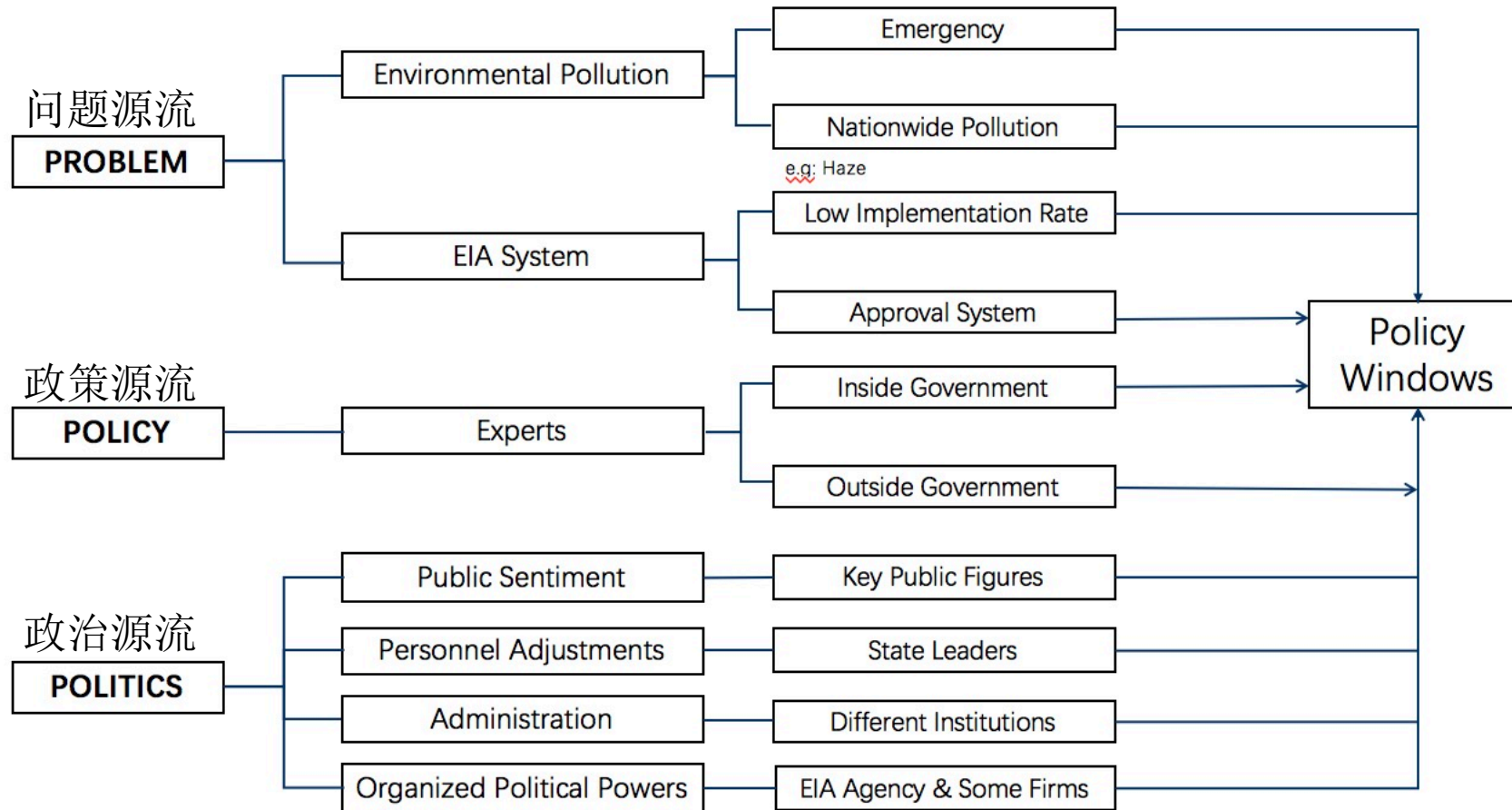
改革前

- 由环保部授予资质的评价机构，强调环保部门的资质审批权
- 从源头预防缓解缓解污染和生态破坏
- 建设项目环评分类管理“一地三域十个专项”规划
- 按环境要素开展影响预测和评价
- 基于评价要素和评价对象编制多项技术导则
SEA/PEIA很大程度上沿用EIA的技术

改革后

- 取消资质管理，环评机构脱钩，简化审批程序、同时加强事中事后监管和违法追责
- 不仅实现源头预防，还要推动实现绿色发展和改善生态环境治理
- 分类管理名录进行重新调整多规合一，空间规划政策环评试点推进
- EIA：重点把握选址选线论证、环境影响预测和环境风险防控
SEA/PEIA：“三线一单”都编制和应用
- 持续修订和完善PEIA技术规范体系；推进PEIA领域“**三线一单**”编制技术方法的创新和规范

中国EIA改革逻辑——基于多源流理论的分析



现阶段（2014至今）中国EIA改革逻辑

- **政治源流为驱动力**：中央巡视为触发点，环评成为中国政治体制改革的先行区，顺应了中国深化改革的大方向，例如简政放权、放管服机构改革、多规合一的规划体制改革，等等

现阶段（2014至今）中国EIA改革逻辑

- **政治源流为驱动力**：中央巡视为触发点，环评成为中国政治体制改革的先行区，顺应了中国深化改革的大方向，例如简政放权、放管服机构改革、多规合一的规划体制改革等等
- **问题源流为切入点**：“环评机构脱钩”、资质取消等措施打破环评中的利益链条，直击环评中的腐败现象；严格规划环评的违法责任追究，推行“三线一单”解决规划环评执行率低、规划环评建议不落地等问题；强化和提高公众参与，解决环评中公参不到位，邻避冲突频发等问题。

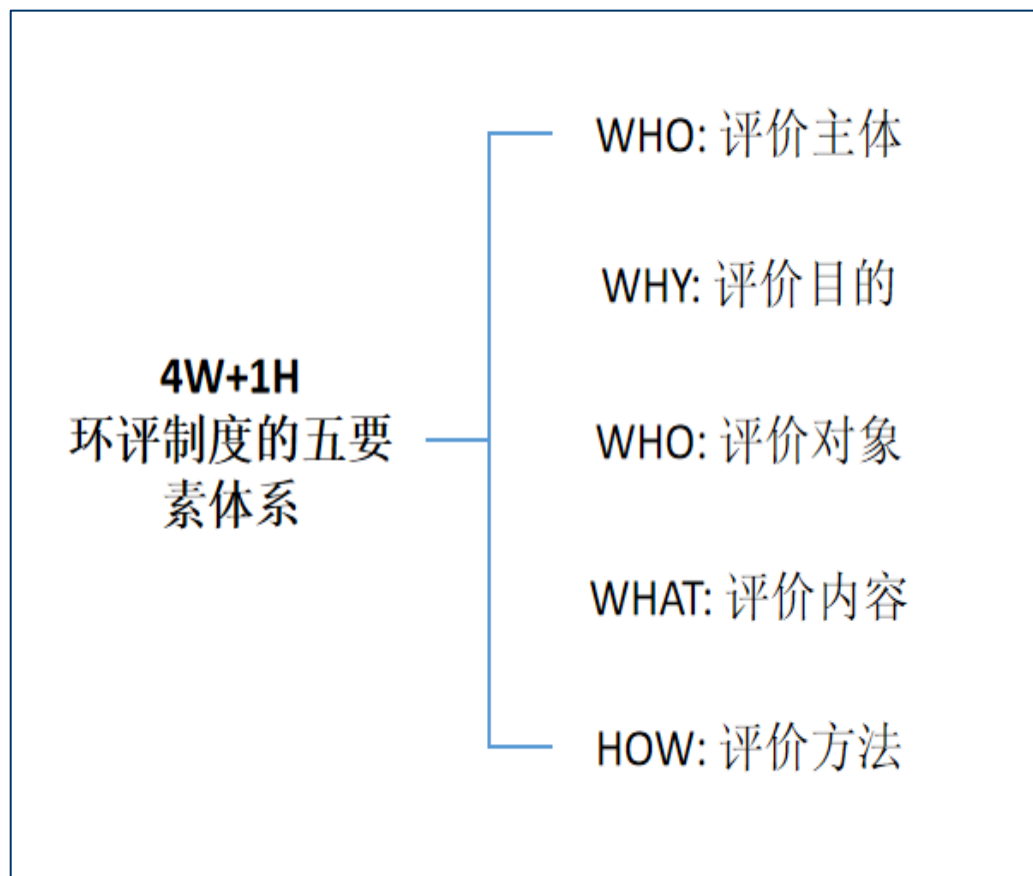
现阶段（2014至今）中国EIA改革逻辑

- **政治源流为驱动力**：中央巡视为触发点，环评成为中国政治体制改革的先行区，顺应了中国深化改革的大方向，例如简政放权、放管服机构改革、多规合一的规划体制改革等等
- **问题源流为切入点**：“环评机构脱钩”、资质取消等措施打破环评中的利益链条，直击环评中的腐败现象；严格规划环评的违法责任追究，推行“三线一单”解决规划环评执行率低、规划环评建议不落地等问题；强化和提高公众参与，解决环评中公参不到位，邻避冲突频发等问题。
- **政策源流给出了解决方案**：环评学界关于环评制度的研究提供了改革的思路 and 方向；学者陈吉宁作为环保部长履职后的“第一把火”便是推动环评改革。

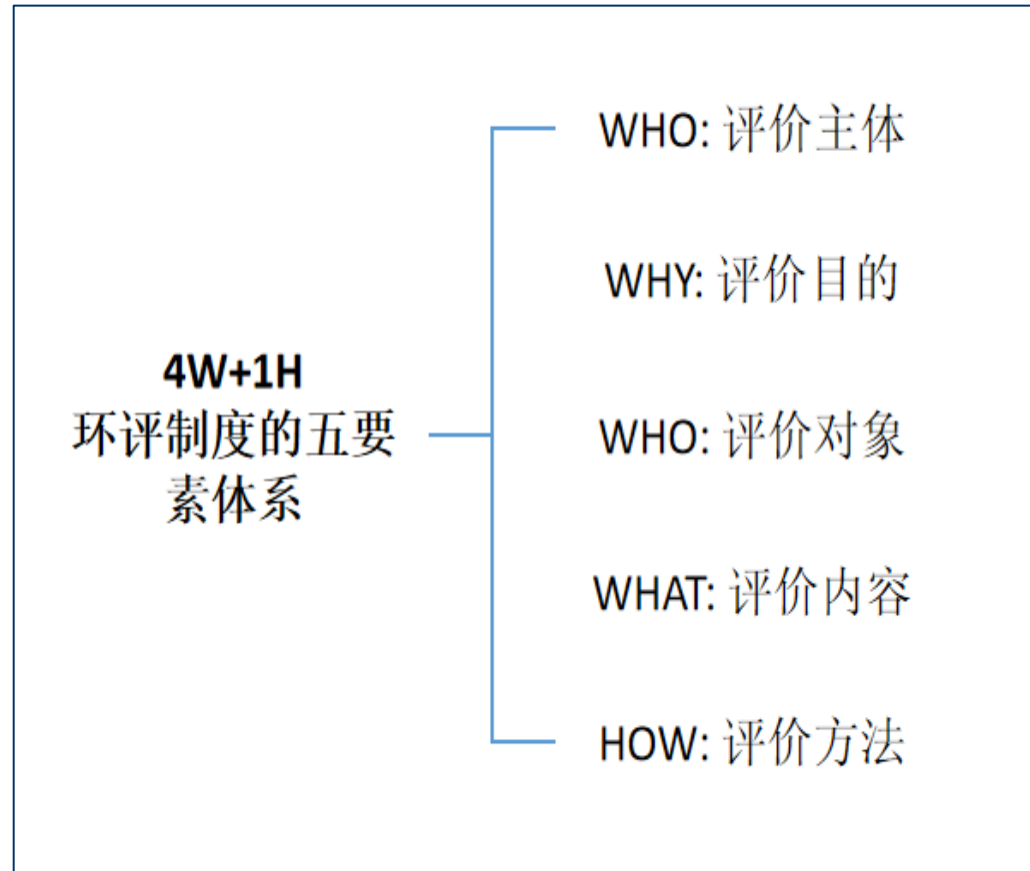
**中国环评制度的改革
是否充分？**

03

中国环评制度的改革是否充分？

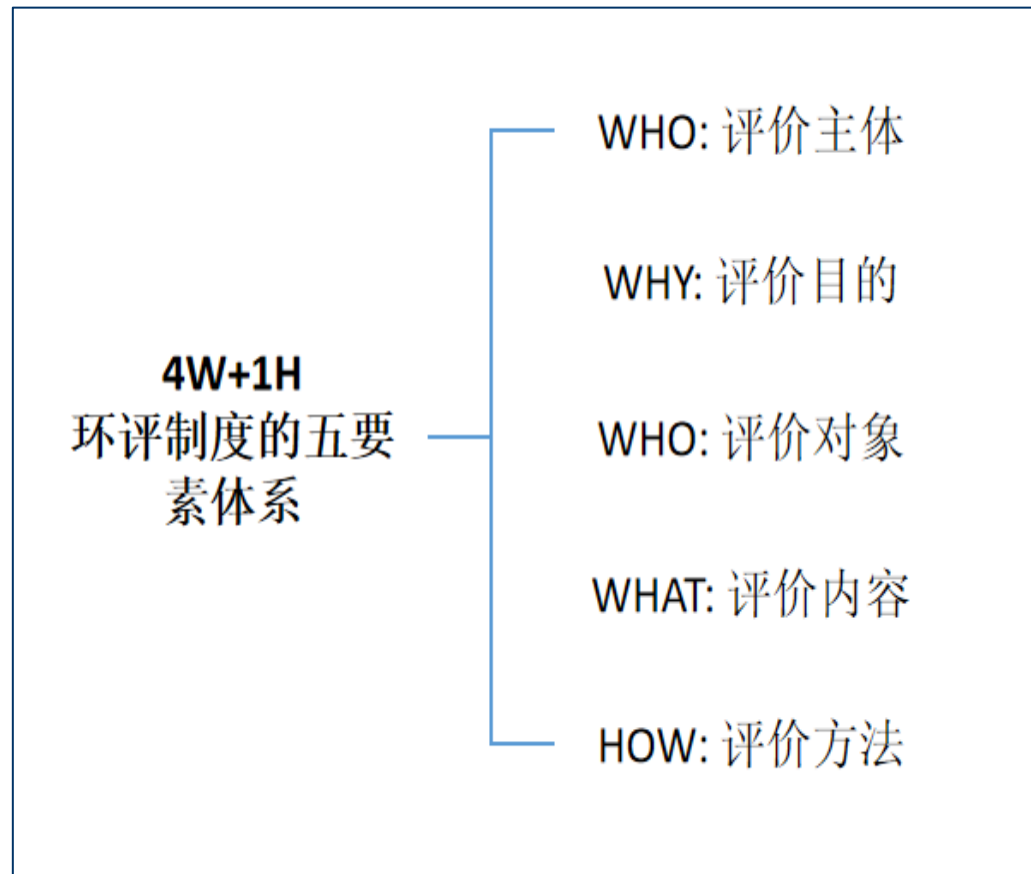


中国环评制度的改革是否充分？



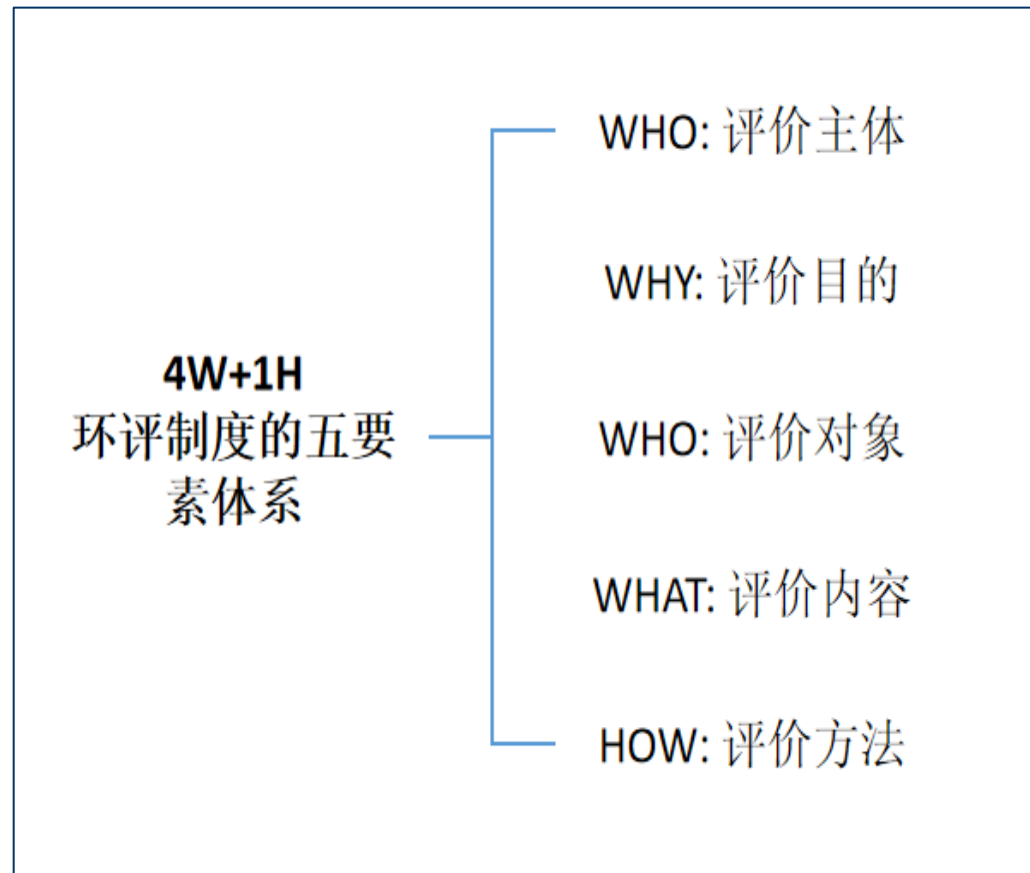
- 本轮改革解决的主要矛盾，打破了传统利益格局。但尚未理清环评中的利益相关主体及其关系，例如环评专业机构的功能定位，公众的角色定位等。

中国环评制度的改革是否充分？



- 本轮改革解决的主要矛盾，打破了传统利益格局。但尚未理清环评中的利益相关主体及其关系，例如环评专业机构的功能定位，公众的角色定位等。
- 新增“绿色发展和生态环境治理改善”，更好的审视了环境与发展之间的关系，但环评如何服务并促进可持续经济增长，如何在实践中落地？环评制度（尤其是战略环评）的其他核心价值，例如改变决策惯性、价值引导、知识产生、优化治理模式等并未得到体现。

中国环评制度的改革是否充分？



- 本轮改革解决的主要矛盾，打破了传统利益格局。但尚未理清环评中的利益相关主体及其关系，例如环评专业机构的功能定位，公众的角色定位等。
- 并未体现环评制度（尤其是战略环评）的其他核心价值，例如改变决策惯性、价值引导、知识产生、优化治理模式等/
- 推进战略环评和政策环评试点，决策对象得到了拓展，需通过实践进一步探索规范化和普及化的可能性与方法。

中国环评制度的改革是否充分？



- 本轮改革解决的主要矛盾，打破了传统利益格局。但尚未理清环评中的利益相关主体及其关系，例如环评专业机构的功能定位，公众的角色定位等。
- 并未体现环评制度（尤其是战略环评）的其他核心价值，例如改变决策惯性思维、价值引导、知识产生、优化决策模式等/
- 推进战略环评和政策环评试点，决策对象得到了拓展。
- 突破了要素评价的内容结构，增加了”三线一单”的内容，强化了规划环评建议的落地。但对于规划不确定性和风险应对的考虑稍显不足。

中国环评制度的改革是否充分？



- 本轮改革解决的主要矛盾，打破了传统利益格局。但尚未理清环评中的利益相关主体及其关系，例如环评专业机构的功能定位，公众的角色定位等。
- 并未体现环评制度（尤其是战略环评）的其他核心价值，例如改变决策惯性思维、价值引导、知识产生、优化决策模式等/
- 推进战略环评和政策环评试点，决策对象得到了拓展。
- 对于规划不确定性和风险（社会、健康、生物多样性）应对的考虑稍显不足。
- 重心在“三线一单”等技术方法的开发，但是对评价的方法学本身（评价模式、流程和成本有效性）的研究和突破有限。

**中国EIA制度发展的
几点建议**

04

几点建议

0
1

进一步厘清环评利益相关主体间（包括评价责任主体、专业机构、审批机关和公众等）的关系，优化环评的代理-委托、过程监管、审批和追责机制，以期最大程度实现环境正义。

几点建议

0
1

进一步厘清环评利益相关主体间（包括评价责任主体、专业机构、审批机关和公众等）的关系，优化环评的代理-委托、过程监管、审批和追责机制，以期最大程度实现环境正义。

0
2

随着环评有效性的提升，逐步拓展环评的附加价值（递增效益），环境评价不仅仅是评价的工具，而是实现可持续发展的载体和平台，对决策（规划/政策）的价值、理念、模式和制度进行全方位优化。

几点建议

0
1

进一步厘清环评利益相关主体间（包括评价责任主体、专业机构、审批机关和公众等）的关系，优化环评的代理-委托、过程监管、审批和追责机制，以期最大程度实现环境正义。

0
2

随着环评有效性的提升，逐步拓展环评的附加价值（递增效益），环境评价不仅仅是评价的工具，而是实现可持续发展的载体和平台，对决策（规划/政策）的价值、理念、模式和制度进行全方位优化。

0
3

不仅仅是环评审批手续在简化，环评内容要瘦身，流程要灵活，环评需要进行模式创新，结合中国的决策体制机制探索适应性更强，成本有效性更高的Smart EIA模式。

几点建议

0

1

进一步厘清环评利益相关主体间（包括评价责任主体、专业机构、审批机关和公众等）的关系，优化环评的代理-委托、过程监管、审批和追责机制，以期最大程度改善环评质量，实现环境正义。

0

2

随着环评有效性的提升，逐步拓展环评的附加价值（递增效益），环境评价不仅仅是评价的工具，而是实现可持续发展的载体和平台，对决策（规划/政策）的价值、理念、模式和制度进行全方位优化。

0

3

不仅仅是环评审批手续在简化，环评内容要瘦身，流程要灵活，EIA需要进行模式创新，结合中国的决策体制机制探索适应性更强，成本有效性更高的Smart EIA模式。

0

4

技术的升级诊治不了制度的沉痾，环评学界应重视对环评制度的审视和反思，特别是在社会转型期，环评制度要顺应政治体制深化改革的主流方向。既然我们已经身处变革，因此……

不忘初心， 坚持改革！





感谢聆听，欢迎批评指导！

何佳，博士

复旦大学环境科学系

Email : 45645662@qq.com

Wechat : Emmah417