

本书得到南开大学“985 工程”循环经济哲学社会科学创新基地和国家社科基金重大项目（06&ZD029）的资助

战略环境影响评价理论与实践 迈向系统化

Thomas B. Fischer 著

徐 鹤 李天威 译

科学出版社

北 京

图字：01-2008-2194

内 容 简 介

本书在参考大量文献的基础上，结合近年来战略环境评价最新的研究成果，系统地分析了战略环境评价的理论基础和进展；通过欧盟成员国战略环境评价指令执行情况的回顾分析，总结了战略环境评价在欧盟成员国的现状和前景；结合具体案例，对全球十个国家已建立的战略环境评价体系进行了比较，探讨了战略环境评价的理论创新，以及战略环境评价更为系统性的方法；着眼于实践应用的角度，对战略环境评价将来的发展做出了系统的总结，并提出了具体的建议。本书资料丰富，内容充实，具有很高的学术和实用价值。

本书可供从事战略环境评价研究与实践的科研、管理人员参考，也可供政府部门管理决策人员参考。

Theory & Practice of Strategic Environmental Assessment: Towards a More Systematic Approach/ Thomas B. Fischer.

Copyright © Thomas B. Fischer, 2007

All rights reserved

First published by Earthscan in the UK and USA in 2007

图书在版编目(CIP)数据

战略环境评价理论与实践：迈向系统化/费希尔（Fischer, T. B.）著；徐鹤，李天威译．—北京：科学出版社，2008

ISBN 978-7-03-021656-4

I. 战… II. ①费…②徐…③李… III. 环境影响—评价—教材
IV. X820.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2008）第 051911 号

责任编辑：张 震 / 责任校对：刘小梅
责任印制：钱玉芬 / 封面设计：鑫联必升

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码：100717

<http://www.sciencep.com>

中国科学院印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2008 年 5 月第 一 版 开本：B5 (720 × 1000)

2008 年 5 月第一次印刷 印张：12 插页：1

印数：1—3 000 字数：218 000

定价：48.00 元

（如有印装质量问题，我社负责调换〈环伟〉）

译者序

我国是世界上最早实施环境影响评价制度的发展中国家之一。从 20 世纪 70 年代中期环境影响评价的概念引入中国至今，经过 30 多年实践，中国已经形成了系统的建设项目环境影响评价制度，在防治建设项目污染和推进产业合理布局与优化选址、加快污染治理设施的建设等方面，都发挥了积极作用，成为在控制环境污染和生态破坏方面最富成效的措施之一。2002 年 10 月通过的《中华人民共和国环境影响评价法》，将战略环境影响评价（规划层面入手）纳入评价法的范畴，这是 10 年来我国环境立法最为重大的进展。这部法律力求从决策的源头防止环境污染和生态破坏，标志着我国环境与资源立法步入了一个新的阶段。

《中华人民共和国环境影响评价法》颁布几年来，各级政府及环境保护主管部门不遗余力地推行这部法律的实施，从制度建设、技术储备、人才培养等方面都做了许多工作。但战略环境影响评价毕竟是新事物，在实施中面临的一个重要问题就是政府部门和公众对其缺乏必要的了解和应有的重视；国外在战略环境影响评价领域开展工作较早，及时了解国外的研究动态、吸收它们的成功经验，对推动我国战略环境评价良性发展具有重要的意义。基于这种现状，本书的译者——南开大学战略环境评价研究中心的徐鹤博士和国家环境部的李天威博士花费一年的时间共同完成了本书的翻译工作，力求将国外最新的研究进展和研究方法推荐给该领域的研究人员和管理工作者。本书的作者 Thomas B. Fischer 教授是来自利物浦大学的教授，也是南开大学战略环境评价研究中心的客座教授，国际影响评价协会（IAIA）SEA 领域的负责人。多年来，Thomas B. Fischer 教授一直从事战略环境评价的研究工作，出版了多部战略环境评价的论著和几十篇颇有影响的学术论文，是一位国际上颇有影响的战略环境评价专家。本书系统介绍了战略环境评价的基本原理、评价过程、技术方法，并通过一系列的案例分析，阐述了战略环境评价近年来成功的发展经验和未来的发展方向。

本书的出版得到了南开大学战略环境评价研究中心有关研究人员的大力支持，并得到了南开大学“985 工程”循环经济哲学社会科学创新基地和国家社科基金重大项目（06&ZD029）的资助。

最后，译者对关心和支持本书撰写和出版的朋友们一并表示感谢。欢迎学界同仁和各位读者提出宝贵的意见。

译者

2008 年 1 月

序

多年以来，人们在项目的设计和审批过程中考虑了项目对环境的影响，但通常只是减缓而非避免对环境的负面影响。战略环境评价领域的主要内容就是避免这种负面影响。如果我们还是犹豫在规划中是否需要系统地、最大限度地考虑环境问题，那么必将被联合国政府间气候变化专门委员会的《第四次气候评估报告》（2007 年 2 月）所淘汰。在这一背景下，战略环境评价可以作为实施可持续发展的有力的工具。欧盟极大地推动了战略环境评价的发展，自 2004 年各成员国开始执行 2001/42/EC 指令后，战略环境评价得到了更大的发展。2001/42/EC 指令中所提供的法律依据拓宽并加强了战略环境评价的应用。但是，正如 Thomas B. Fischer 书中所明确指出的，人们对该指令还存在很多疑问，而这些疑问大多是由于缺乏经验，例如，如何将战略环境评价应用于各种不同类型的计划和方案，如何寻求良好做法的范例，如何将战略环境评价引入不同规划体系等。Thomas B. Fischer 这本书的意义在于以近期的实践为例阐述了相关问题，揭示出战略环境评价不只属于专家们的研究领域，它也处于良好规划的主流中。Thomas B. Fischer 对人类自满行为也提出了警告：如果我们想要实现上述指令所追求的高水平的环境保护要求，就要进行战略环境评价，特别是在评价替代方案和跟踪评价方面还存在很大的改进空间。

David Aspinwall

欧洲委员会、环境董事会战略环境评价前政策顾问

前 言

在制定具有广泛地域范围和相关者利益的战略计划时，需要专门工具来衡量其不确定性。正如这本书所精心展示的，战略环境评价已经从尝试走向成熟。通过战略环境评价，我们可以在早期就识别出环境和社会风险。通过一系列可能的选择，战略环境评价对可能的结果提出建议，并且对未来设计、管理和规划提出解决方案，避免、减少或弥补可能的风险。很长一段时间内，人们将战略环境评价看做是有待应用的概念性工具。目前，越来越多的实践证明战略环境评价的应用改善了政府、非政府组织和行业之间的决策框架。

国际影响评价协会是一个交流思想、观念和优秀实践经验的环境影响评价组织。在过去的几年中，国际影响评价协会有效地促进了战略环境评价从业者与利益相关方的交流，结果令人振奋。参与者探讨了战略环境评价在不同形式和国际背景下的变化发展，使得国际影响评价的会议、讨论和论文变得更具动态性、有效性。我们非常高兴有这么多的论文对该书能有所帮助。

Dr Ross Marshall

国际影响评价协会

主席（2006~2007）

关于本书

战略环境影响评价（SEA）在过去 20 年中得到了快速发展。但是，迄今为止对于实践和相关报告的分析仍不够系统且滞后于实践应用；同时，战略环境影响评价的理论发展仍不够完善。

现在人们普遍认为战略环境影响评价应该以灵活的方式应用于具体的情况，此外，在每个战略环境影响评价之中，都存在着通用的原则和标准。这些原则和标准是形成系统的战略环境影响评价方法的基础。本书要实现 4 个目标：

- （1）综述目前战略环境影响评价概念性的思想；
- （2）系统介绍战略环境影响评价的基本原则；
- （3）系统阐述国际战略环境影响评价的实践；
- （4）提升战略环境影响评价理论。

本书面向的读者群比较广泛，包括不了解战略环境影响评价或者希望丰富自己战略环境影响评价知识的学生和环境评价从业者。本书采用实证的方法，欲填补现阶段专业文献中缺少系统审查和实证研究的空白。由于作者来自欧洲，案例也集中在欧洲，书中提供了有关欧盟成员国战略环境影响评价指令的执行和变化的最新情况。当然，本书也参考了非欧洲国家或地区的实践并且评述了许多非欧洲国家或地区的战略环境影响评价制度。

总体说来，本书调查了大量的资料，包括国际专业文献、出版物和研究项目成果，还包括教材和规划，尤其是利物浦大学环境管理硕士课程的教材。

本书基于以下几个方面理解战略环境影响评价：

- 战略环境影响评价是系统的决策支持过程，旨在确保在“政策、计划和规划”（PPP）制定时充分考虑环境和其他方面发展的可持续性。在这一背景下，战略环境影响评价应该是：
 - 以环境影响评价（EIA）为基础的、严格的、参与性强的、公开且明晰的过程，专门应用于计划和规划，为公共计划部门和私人机构而设计。
 - 不以环境影响评价为基础但参与性强的、公开和明晰的过程，该过程以一种更为灵活的方式被应用于政策之中，为公共计划部门和私人机构而设计。
 - 灵活的、不以环境影响评价为基础的过程，应用于立法建议和政治决策

过程中的政策、计划和规划。

- 有效的战略环境影响评价旨在支持更有效和高效的可持续发展决策，并从可持续性的角度考虑政策、计划和规划制定中的问题。有效战略环境影响评价只有在层次结构清晰的决策框架中才能发挥作用。
- 战略环境影响评价是基于制度的一种工具，旨在通过采用合理的评价方法和技术，为政策、计划和规划的制定提供科学的指导。

本书分为7章。第1章概括介绍了战略环境影响评价。包括战略环境影响评价的起源和发展、当前对战略环境影响评价的理解和对其实施效果的评价、其与环境影响评价的不同之处、涉及的基本原理和理论以及有效实施的背景条件和潜在障碍。第2章说明了战略环境影响评价的过程，将基于环境影响评价和非基于环境影响评价的两种方法进行了比较，此外还介绍了描述性的、分析性的方法和技术。第3章解决了在战略环境影响评价中如何识别合适的替代方案的问题。这一部分以运输和电力传输计划为例，强调并解释了层次分析法的重要意义，并且讨论了层次分析法在土地利用规划环境影响评价中的应用。第4章使用第1章~第3章所介绍的背景和方法论的评价准则，对全球10个国家已建立的11个战略环境影响评价体系进行了比较。第5章回顾了欧盟成员国战略环境影响评价指令的执行情况。这部分列出了一些立法和指导文件。此章的附录包含了针对欧盟成员国战略环境影响评价指令的案例研究。第6章介绍和回顾了5个土地利用战略环境影响评价案例，这些案例分别代表了不同的战略水平，特别考虑了过程、方法和技术，并且探讨了这些案例是否已经取得了战略环境影响评价的预期效果。第7章对战略环境影响评价今后的发展做出了总结和建议。本书共有3个附录：附录Ⅰ是表格，回顾了针对欧盟战略环境影响评价指令的要求所做的环境质量报告；附录Ⅱ列出了欧盟成员国近期的战略环境影响评价案例；附录Ⅲ是为教师所写的参考练习题。

致 谢

本书是欧盟基金的成果之一，基金来源为 Tempus Erasmus Mundus 计划，该计划是 2006 ~ 2007 年欧洲环境评价教育方面的国防促进计划（www.pentaeu.net）。特别要感谢的是这一计划的合作者：Ingrid Belcakova、Paola Gazzola 和 Ralf Aschemann。同样想感谢的是城市设计部门的同事，尤其是与环境规划与评价相关的同事们，包括 Urmila Jha-Thakur、Sue Kidd、Dave Shaw 和 Olivier Sykes，还有我的战略环境评价方向在读博士生 Paula Posas 和 John Phylip-Jones。此外，还要感谢战略环境评价委员会中那些给予我鼓励的同事们，在这些年中，我与其中的很多人已经成为很好的朋友，包括 Jos Arts、Elvis Au、Adam Barker、Olivia Bina、Nick Bonvoisin、Lex Brown、Helen Byron、Aleh Cherp、Holger Dalkmann、Jiri Dusik、Lars Emmelin、John Glasson、Ainhua Gonzalez、Natalia Gullon、Marie Hanusch、Sachihiko Harashina、徐鹤、Mikael Hilden、Elsa João、Tuja Hilding-Rydevik、Hans Köppel、Lone Kørnøv、Mu Choon Lee、Einar Leknes、Simon Marsden、Ross Marshall、Angus Morrison-Saunders、Leonard Ortolano、Maria Partidário、Sandra Ruza、Barry Sadler、Frank Scholles、Wil Thissen、Paul Tomlinson、Riki Therivel、Rob Verheem、Wolfgang Wende 等。同样，感谢来自国际影响评价协会的同事们，尤其是 Rita、Jenny 和 Bridget。

第 4 章的部分内容引用了 2005 年世界银行环境与自然资源项目（WEIEN）的资料。感谢以下专家：Leonard Ortolano（美国）、Richard Grasseti（美国）、Bram Noble（加拿大）、Greg Wilburn（加拿大）、Angus Morrison-Saunders（澳大利亚）、Simon Marsden（澳大利亚）、Martin Ward（新西兰）、Kim Seaton（新西兰）、Francois Retief（南非）、Wil Thissen（荷兰）、Mikael Hilden（芬兰）、Jiri Dusik（捷克）、Paola Gazzola（意大利）、Holger Dalkmann（德国）、Sue Kidd（英国）和 John Phylip-Jones（英国）。

第 5 章引用了“环境政策咨询服务与环境管理”项目的有关内容，这一项目是 2006 年由德国技术合作公司和中国国家环境保护总局共同组织的。感谢成员国的以下专家，感谢他们为项目的完成所作的贡献：Ulla Riitta Soveri（芬兰）、Veronika Vers（爱沙尼亚）、Sandra Ruza（拉脱维亚）、Ruta Revoldiene（立陶宛）、Joanna Mackowiak-Pandera（波兰）、Lone Kørnøv（丹麦）、Frank Scholles（德国）、Jos Arts（荷兰）、Georges Guignobles（法国）、Ainhua Gonzalez（西班牙）、Maria

Partidário (葡萄牙)、Connor Skehan (爱尔兰)、Paola Gazzola (意大利)、Ralf Aschemann (奥地利)、Jiri Dusik (捷克)、Ingrid Belcakova (斯洛伐克)、Efthymis Zagorianakos (希腊)、Christina Pantazi (塞浦路斯) 和 Joe A Doublet (马耳他)。

最后，我要特别感谢我的妻子 Stephanie，感谢她的爱、耐心和支持，还有我的儿子 Moritz，是他使我进入一个更加集中和专注的工作模式——尽管这考验着我在较少睡眠下的生存能力。

缩写词与解释

AAP	区域行动计划
AfS	可持续性行动
BPEO	良好行为的环境选择
CBA	成本效益分析
CBR	成本效益关系
CEAA	加拿大环境评价局
CESD	环境和可持续发展委员会（加拿大）
COPR	加利福尼亚政府计划与研究办公室
EA	环境评价
EIA	环境影响评价
EPA	环境保护局（澳大利亚西部）
EREGoSum	环境意识、有效推理、有效率的决策、良好政府管理和可持续发展
EU	欧盟
FEARO	联邦环境评价审查办公室（加拿大）
FTIP	联邦运输基础设施计划（德国）
GIS	地理信息系统
GONW	英格兰西北部政府办公室
GTZ	德国技术合作公司
IAIA	国际影响评价协会
InChAR	信息、变化的观点和惯例
LDD	地方发展文献
LDF	地方发展框架
LTNZGA	新西兰政府机构土地运输
LULU	当地不需要的土地利用
LUP	土地使用计划
MCA	多标准分析
NEPA	国家环境政策法案（美国）
NIMBY	对本地发展持反对态度（“不要在我家后院”）
NIS	最新独立的国家

OECD	经济合作与发展组织
OVOS	环境影响需求分析
PEIR	规划环境影响报告
PENTA	欧洲环境评价教育的提升
PPP	政策、计划和规划
PPG	计划政策指导
PPS	计划政策陈述
RIA	管制影响评价
RLTS	区域陆地运输战略
RPG	区域计划指导
RSS	区域空间策略
SA	可持续性评价
SEA	战略环境评价
SEPA	国家环境保护总局（中国）
SER	国家环境回顾（原苏联）
SOER	环境报告陈述
SPD	辅助计划文献
SWOT	优势、劣势、机会和威胁
SyProTEIn	系统的、积极的、有层次的和有效率的参与
UDP	单一发展计划
UNDP	联合国发展规划
UNECE	联合国欧洲经济委员会
VROM	公共住房管理部，土地整治计划和环境事务（荷兰）

目 录

译者序

序

前言

关于本书

致谢

缩写词与解释

第 1 章 什么是战略环境评价	1
1.1 简介	1
1.2 应用 SEA 的基本原理	7
1.3 SEA——将环境、社会和经济方面结合在一起，以可持续发展为目的的工具	13
1.4 SEA 如何有效促进 PPP 制定过程对环境因素的思考	15
1.5 SEA 的有效性标准	17
1.6 结论和展望	21
第 2 章 战略环境评价的过程、方法和技术	23
2.1 SEA 过程：任务和目的	23
2.2 SEA 的方法和技术	32
2.3 结论	44
第 3 章 战略环境评价应识别的问题和替代方案——层次分析法的重要性	46
3.1 识别适当问题和替代方案的重要性	46
3.2 交通 SEA	47
3.3 电力传输网络的规划和层次 SEA	57
3.4 区域/土地利用的 SEA 层次	61
3.5 有效层次的可能障碍	65
3.6 结论	67

第 4 章 对 11 个已确立的战略环境评价体系的比较性评价	69
4.1 非欧盟国家对 SEA 的正式要求	69
4.2 评价方法	71
4.3 加利福尼亚	74
4.4 澳大利亚西部	75
4.5 加拿大	77
4.6 新西兰	78
4.7 南非	79
4.8 荷兰	80
4.9 英国	82
4.10 意大利	83
4.11 德国	84
4.12 芬兰	86
4.13 对不同 SEA 体系的评价和讨论	87
4.14 结论	90
第 5 章 欧盟 SEA 指令在欧盟各成员国中的引入和执行	93
5.1 欧盟 SEA 指令	93
5.2 SEA 指令在 25 个欧盟成员国的实施状况总结	95
5.3 欧盟 25 个成员国的相关立法与指南	99
第 6 章 空间和土地利用案例研究	106
6.1 荷兰 Noord-Holland 省发展远景	106
6.2 单一制发展计划的可持续性评估	111
6.3 Brandenburg 州 Ketzin 市区域土地利用规划中的景观规划	115
6.4 奥地利 Weiz 市土地利用规划修订的 SEA	119
6.5 荷兰的 Rotterdam 和 Leiden 市新兴的建筑和商业地区发展的 SEA	124
6.6 结论	128
第 7 章 总结	130
7.1 本书的起点	130
7.2 对目前 SEA 实施情况的回顾	132
7.3 提升 SEA 理论：朝更系统的方法前进	135
7.4 对 SEA 的实践和进一步研究的建议和总结	138

参考文献	141
附录 I 基于欧盟 SEA 指令的环境报告质量回顾表	156
附录 II SEA 指令颁布后欧盟成员国的案例研究	160
附录 III 习题提示	167

图、表和注释框

图

图 1.1	旨在改进计划和规划制定的基于指令的欧盟委员会 SEA 程序	4
图 1.2	协调目的和目标的 SEA: 2004 年以前英国规划体系的例子	9
图 1.3	SEA 的战略规划框架	10
图 1.4	识别以沟通为基础的“行动战略”	11
图 1.5	支持可持续发展的 PPP 制定框架及其与 SEA 各阶段的联系	13
图 2.1	基于 EIA 的 SEA	24
图 2.2	压力指标: 荷兰 SVVII 目标	35
图 2.3	目标绩效矩阵在英国计划 SEA 中的应用	36
图 2.4	可持续性三角: 紧密和边缘城市概念的应用	37
图 2.5	影响树, 表明因果关系链	38
图 2.6	敏感性 GIS 叠图	39
图 2.7	交叉预测, 显示增加不同程度的交通和住房带来的影响	40
图 2.8	荷兰及其生态足迹	40
图 2.9	工业生命周期系统	43
图 3.1	不同类型 SEA 所提供的信息量	47
图 3.2	系统化的运输计划框架的 4 种 SEA 层次	50
图 3.3	基于系统 SEA 框架下的重点、任务、替代方案、影响, 不同管理者的作用以及技术和方法	52
图 3.4	德国交通计划系统	54
图 3.5	降低预期交通增长的 3 类措施的效果	55
图 3.6	东北三角的网络计划改善研究	55
图 3.7	国家的部分道路发展计划, Brandenburg	57
图 3.8	地区电网规划及 SEA	59
图 3.9	苏格兰电力公司布线战略方法的范围	61
图 3.10	英格兰空间/土地利用规划层次	63
图 3.11	德国空间/土地利用规划层次	65

图 3.12 1997 年和 2002 年 Merseyside、Amsterdam、Berlin 的交通政策 67

图 6.1 Noord-Holland 108

图 6.2 城市扩展方向 109

图 6.3 Oldham 在英格兰西北部的位置 113

图 6.4 Brandenburg 州 Ketzin 市的地理位置 116

图 6.5 Ketzin 市的景观规划/战略环境影响评价的发展概念 118

图 6.6 奥地利 Weiz 市的位置..... 121

图 6.7 被评估的发展区域 122

图 6.8 Rotterdam 和 Leiden 的地理位置 125

图 6.9 发展替代方案 126

表

表 1.1 从低层次到高层次 SEA 侧重点的变化 7

表 2.1 费用 - 效益影响矩阵 37

表 3.1 输电网络 SEA 的方法框架 60

表 4.1 对 11 个 SEA 体系的评价（对于欧盟体系，特指 SEA 指令颁布之前） ... 87

表 4.2 SEA 体系的表现情况以及背景、过程因素存在情况 88

表 5.1 SEA 指令在 25 个欧盟成员国的引入和执行情况 95

表 6.1 荷兰的空间/土地利用规划手段 107

表 6.2 单一制发展规划可持续性评估的主要步骤 113

表 6.3 德国土地利用与景观规划与计划 116

表 6.4 土地利用与景观规划制定的主要程序阶段 117

表 6.5 奥地利的空间/土地利用规划 120

表 6.6 Weiz 市 SEA 城市规划修订的影响矩阵 123

表 6.7 不同候选方案的最终结果 126

表 6.8 5 个有关空间/土地使用的 SEA 以及各自关注的焦点 129

表 A-1 环境报告评审表 142

注 释 框

注释框 1.1 SEA 的定义 5

注释框 1.2 基于欲产生某些效益的 SEA 的特征 6

注释框 1.3 专业文献中倡导的 SEA 有效性标准 18

注释框 1.4	SEA 有效性标准	19
注释框 2.1	SEA 跟踪的 4 个类型	26
注释框 2.2	参与、咨询、交流和汇报的定义	27
注释框 2.3	丹麦法案和其他政府提案的环境评估要求	30
注释框 2.4	SEA 方法和技术需要满足的条件	33
注释框 2.5	欧盟委员会 SEA 指令阈值清单	36
注释框 2.6	参与、咨询及报告方法与技术	41
注释框 2.7	SEA 典型阶段的方法和技术	44
注释框 4.1	SEA 体系的评价因素	73
注释框 4.2	加利福尼亚 SEA 系统的关键部分和现存缺点	75
注释框 4.3	澳大利亚西部 SEA 系统的关键部分和现存缺点	76
注释框 4.4	加拿大 SEA 系统的关键部分和现存缺点	78
注释框 4.5	新西兰 SEA 系统的关键部分和现存缺点	79
注释框 4.6	南非 SEA 体系的关键部分及目前的不足	80
注释框 4.7	荷兰 SEA 体系的关键部分及当前的不足	81
注释框 4.8	英国 SEA 体系的关键部分和当前的不足	83
注释框 4.9	意大利的 SEA 体系的关键方面及其当前不足	84
注释框 4.10	基于德国景观规划的 SEA 体系的主要方面和当前不足（基于 Brandenburg 州的实践）	85
注释框 4.11	芬兰 SEA 体系的主要方面和当前不足	87
注释框 4.12	对 SEA 有效性至关重要的相关背景因素	89

第 1 章 什么是战略环境评价

本章概述了战略环境评价（SEA）的起源和发展，提出了对当前战略环境评价的理解和对其实施效果的评价，阐述了战略环境评价的重点及其与环境影响评价（EIA）的区别。还介绍了战略环境评价的基本原理，解释了为什么以及何时进行战略环境评价，以有效地考虑“政策、计划和规划”（PPP）制定中的环境部分，并识别出有效的战略环境评价实施条件。最后进行了总结。

1.1 简介

美国于 1970 年首次在公共决策问题上引入了基于《国家环境政策法案》（NEPA）的环境影响评价，其中包括主要的联邦活动（United States Government, 1969）。1978 年，环境质量主席委员会将规章、计划、政策、程序、立法提议和规划都列入主要的联邦行为（Wood, 2002；Wright, 2006），而在实践中，基于 NEPA 的评价主要考虑了项目层次的建议。

在 NEPA 之后，其他国家也开始建立环境影响评价要求（Dalal-Clayton et al., 2005），例如，加拿大（1973 年联邦环境评价回顾）、澳大利亚（1974 年联邦政府的环境保护法案 [提议的影响]）、联邦德国（1975 年联邦公共措施的环境兼容性的评价原则）、法国（1976 年自然环境保护法）。然而，在发展的初期，很多国家仅是偶尔而并非系统地应用环境评价。此外，与美国相似的是，在 20 世纪七八十年代，绝大多数国家的环境评价主要应用于项目层次（Fischer, 2002）。尤其是在 80 年代的发展中国家，国际援助组织和开发银行，如联合国发展计划（UNDP）、经济合作与发展组织（OECD）和世界银行，开始推进环境评价的应用和培训（Dusik et al., 2003；OECD, 2006；World Bank Group, 2006）。

在 20 世纪 80 年代的环境评价文献中，项目层次和更高层次的决策环境评价之间的差异越来越大。在欧盟成员国中，这种差异由于 1985 年 85/337/EEC 指令的引入而变得形式化（European Commission, 1985）。在欧洲当时的背景下，环境影响评价只包括项目层次上的评价。由于人们逐渐认识到高于项目层次的决策中也需要考虑环境后果，于是在 80 年代的后期引入战略环境评价（Wood et al., 1992），并将其广泛应用于政策、计划和规划等决策层次。

最初，战略环境评价被认为是将环境影响评价原则应用于 PPP 层次（Fischer

et al., 2002)。随着它的发展，对它的理解也在变化，主要与以下几方面相关：

- 战略环境评价和环境影响评价不同的空间和时间范围（Lee et al., 1992）；
- 战略等级和项目等级细节的不同水平（Partidário et al., 2004）；
- 和项目计划相比，战略决策过程是有组织的（Kornov et al., 2000；Nitz et al., 2001）。

战略环境评价通常具有以下 3 个主要含义：

- 战略环境评价是一个系统的决策支持过程，目标是确保在 PPP 制定中考虑到环境和其他可能的可持续发展因素。战略环境评价首先支持公共计划部门和私人机构（包括国际援助组织/开发银行）来进行以下工作：
 - 有组织的、严格的、参与性强的、公开透明的、基于环境影响评价的过程，尤其对于计划和项目；
 - 对政策和政策计划来说，参与性强的、公开透明的、不一定基于环境影响评价的、灵活的过程。

另外，战略环境评价同样支持内阁决策形式，就像应用于立法建议和其他 PPP 中的灵活的（非基于环境影响评价）评价手段。

- 战略环境评价是一个基于事实的工具，通过运用一系列评价方法和技术，致力于把科学的严谨性融入政策、计划和规划的制定；
- 战略环境评价提供了一个有组织的决策框架，该框架旨在支持更有效和高效的决策，为可持续发展提供一种有效的实现方式。根据不同系统等级和水平选择合适的替代方案。

在本书中，面向公共计划部门和私人机构的战略环境评价被称为“以行政为导向的战略环境评价”，面向内阁式决策的战略环境评价被称为“内阁战略环境评价”。本书关注的重点是前者，即由公共计划部门和私人机构（包括国际援助组织/开发银行）引导的战略环境评价。原因有二：一是因为全球范围内的大部分战略环境评价都是通过这种方式来引导的；二是因为以行政为导向的战略环境评价比内阁战略环境评价具有更广泛的实践经验。

目前，战略环境评价已经广泛应用于不同的领域，包括贸易协定、资金项目、经济发展计划、空间/土地利用和部门（如交通、能源、废物、水）PPP。本书也介绍了大量的实例，主要包括空间/土地利用、交通和电力传输规划等领域。其他应用的实例可以在专业文献中找到，例如，对于废物管理（Arbter, 2005；Verheem, 1996）、贸易（Kirkpatrick et al., 2004）、油类和气体提取（DTI, 2001）、经济发展计划（Fischer, 2003c）、风力农场（Kleinschmidt et al., 1996）、海岸风电场（Schomerus et al., 2006）、水利/洪水管理（DEFRA, 2004）和资金项目（Ward et al., 2005）。目前，政策战略环境评价已成为 Sadler（2005）和世界银行（2005）

两个出版物关注的重点。

当前，政府计划和规划的战略环境评价的最小公共程序框架（Dalal-Clayton et al., 2005）是欧洲 2001/42/EC 指令。该指令针对的是特定计划和规划（“SEA Directive”；Environment Commission, 2001b）。它提倡应用系统的、积极的、在层次评价实践中以避免不必要的重复为目的的、基于 EIA 的评价过程，该指令没有提及政策和内阁的决策。基于指令的战略环境评价过程的中心内容是环境评价报告，它一般包括以下几个内容：

- 描述与其他政策、计划和规划的关系；
- 识别特定环境要素中不同替代方案的重要影响；
- 解释在决策中如何考虑战略环境评价；
- 提供选择特定方案的原因。

此外还需要准备非技术性的概述、重要环境影响的监测。

欧盟成员国中战略环境评价指令的实施和变化情况将在第 5 章中描述。虽然战略环境评价指令实施的时间不长，但它的影响范围广，不仅包括欧盟各成员国，还波及全球。在亚洲、非洲和南美洲，它已经成为实践的参考点。虽然 Espoo 协议的 Kiev 草案（UNECE, 2003）也明确提出在政策层面应用战略环境评价的可能性，但它对跨国界战略环境评价条件的阐述几乎与指令相同。该协议和《联合资源手册》（UNECE, 2006）有望加强战略环境评价在联合国经济委员会（UNECE）非欧盟成员国的应用。

1.1.1 战略环境评价程序

图 1.1 展示了一个基于欧盟指令的战略环境评价程序。它基于 EIA，用连续和综合的决策流程连接计划和规划的制定。这个过程是以目标为导向的，即通过影响 PPP 的制定以达到特定的目标，也是以基线为导向的，即在评价中依靠基线数据制定可靠的方案，并且反映有用的理性思想（Faludi, 1973）。

按照图 1.1 所示的这种方式，战略环境评价以改善计划和规划为目的，从环境的角度出发，潜在地影响计划和规划的制定过程。而且，这种战略环境评价的应用可以改变计划和规划的决策流程，不仅在每个阶段都考虑到环境问题，还可以改善透明度和管理（Kidd et al., 2007）。第 2 章将详细说明普通的战略环境评价过程。

非基于 EIA 的战略环境评价应用于政策和内阁决策中（有时称作基于“政策评价”的战略环境评价），对其并不好描述，因为该 SEA 通常被认为是灵活的、可修改的、可以交流的（反映交流理性的想法）（Healey, 1997）。尽管存在形式不同，但非基于 EIA 的战略环境评价通常认为是系统的过程（Kornov et al., 2000）。我们

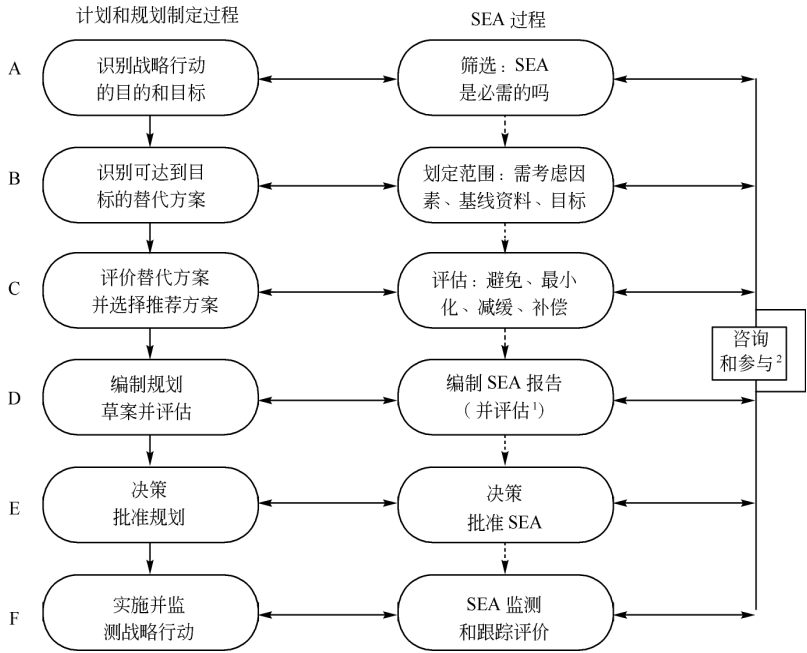


图 1.1 旨在改进计划和规划制定的基于指令的欧盟委员会 SEA 程序（European Commission, 2006）

1. 指令没有明确要求；2. 依照指令，至少在 SEA 的范围界定和报告书编制阶段进行

尝试用一般的方式给非基于 EIA 的战略环境评价下定义，意外的是，它更易于理解，与基于 EIA 的战略环境评价看上去相同。Fischer（2003a）依据 Tonn 等（2000）、Nielsson 等（2001）的报告描述了这个过程。一般而言，人们认为非基于 EIA 过程的战略环境评价的评价方法不如基于 EIA 的战略环境评价严格，非基于 EIA 的战略环境评价描述常常提到以下几个核心要素：

- 详细说明问题（找出问题）；
- 目标设定（什么是目标和具体目标）；
- 信息采集；
- 信息处理和替代方案的考虑；
- 决策；
- 实施。

尽管还有一系列非基于 EIA 的系统（第 4 章），然而目前几乎没有任何实践证明非基于 EIA 的战略环境评价有效。因此，我们迫切需要对于这方面的深入研究。

1.1.2 当前对战略环境评价的理解

战略环境评价的主要目标是确保在 PPP 制定时，从高于项目水平上适当地考虑环境影响和其他可能的可持续发展因素。此外，它支持发展更具透明性的战略决策。战略环境评价尝试以有效和适时的方式，为决策者提供相关信息。如前面所提到的，战略环境评价具体的形式将取决于它所应用的情况和背景。在程序上，以行政为导向的战略环境评价和内阁战略环境评价的差异尤其明显。就实质内容（应该考虑的问题和替代方案）而言，分歧可能存在于不同的行政级别（如国家、地区和地方）、战略层面（如政策、计划和规划）和行业（如土地使用、交通、能源、废物、水）。每个战略环境评价都包含一些基本的要素，已有的评价实践及制定 PPP 的机构和战略环境评价的传统不同，使得战略环境评价各不相同。综上所述，注释框 1.1 提出了最新战略环境评价的定义。

注释框 1.1 SEA 的定义

战略环境评价的主要目标是确保在 PPP 制定时，从高于项目的水平上适当地考虑环境影响和其他可持续发展方面。它是：

- 旨在形成可持续 PPP 的、系统的、目标为导向的、证据为基础的、积极的、参与性强的决策支持过程，从而改善管理。它的性质是：
 - 有组织的、严格的、基于环境影响评价项目的公共行政程序，有时也可用于私人计划和规划的制定；
 - 可能更为灵活多变的评价过程；
 - 用于公共或私有政策制定的情况；
 - 立法建议和其他政策、计划和规划，服从于内阁决策。
- 通过应用一系列适当的方法和技术，把科学的严谨性融入决策中，为政策、计划和规划的制定提供一系列的方法和技术。
- 依靠系统层次（政策、计划和规划）、行政水平（国家、地区、地方）和部门，通过替代方案和其他方面建立一个有实质性重点的、系统的决策框架。

一般而言，战略环境评价的应用能产生很多效益。战略环境评价旨在支持 PPP 的制定过程，使其对环境和可持续发展有利。而且，它试图强化战略过程、改善管理、建立公众信任和信心。最后，我们希望战略环境评价能够节省时间和金钱，避免代价高昂的错误，引导更高的生活质量。注释框 1.2 展示了基于预期效益的战略环境评价的特性，在概念上，我们可以用“SyProTEIn”这个术语

(系统的、积极的、多层次的、有效的参与)来表达。

注释框 1.2 基于欲产生某些效益的 SEA 的特征

- (1) 战略环境影响评价从决策高层更系统、有效地考虑了环境影响和替代方案，使决策的制定和实施更为有效。
- (2) 战略环境影响评价是一个支持可持续发展战略行为的前瞻性工具。
- (3) 战略环境影响评价提高了层次决策的效率，推动了建设项目环境影响评价，并能够识别适当、适时的备选方案；在这种背景下，它能够及时发现问题，并旨在揭示潜在的、高代价的矛盾。
- (4) 战略环境影响评价在战略决策上促使积极参与，并以低成本创新知识。

来源：根据 Fischer (1999a) 和 Dusik 等 (2003) 改编。

1.1.3 战略环境影响评价的关注点及其与建设项目环境影响评价的不同之处

在战略决策背景下的先行项目要实施战略环境影响评价。与未来发展的宗旨和目标相联系，战略环境影响评价可能会处理以下问题，比如，供需的管理，评价不同财政政策、管理政策、组织及空间的发展选择权。而建设项目环境影响评价则相反，它通常处理与地点和项目设计相关的具体决策。在实践中，建设项目环境影响评价常常考虑怎样减轻对环境的消极影响；而战略环境影响评价通常旨在预防消极影响，并强化积极影响。此外，在建设项目中替代方案的评价，往往仅限于小的范围，战略环境影响评价则可以提出涵盖不同部门的替代方案。

战略环境影响评价可依据战略性的不同应用于多种情况。总体说来，战略环境影响评价应用的范围比建设项目环境影响评价应用的范围更广泛。表 1.1 显示了战略环境影响评价关注点的转换取决于它与项目水平的差距，也就是它的战略水平。这表明了一种过渡，战略环境影响评价很可能从较低的决策层变为更高的决策层。在较低的层次，战略环境影响评价可能依据更严格的、基于环境影响评价的方法，在高的层次它可能是更灵活的（不一定是基于环境影响评价的）。方法和技术取决于应用的具体情况。在较低的层次，可以适当地应用环境影响评价中具有代表性的方法和技术（如实地调查、叠图法和不同尺度替代方案选择的多标准分析）。在较高的层次，政策制定中最好应用具有代表性的方法和技术，像预测和后评价（第 2 章和第 6 章）。此外，有些方法既可以用于高层次也可用于低层次，如清单法、矩阵法和影响树等方法。一般来讲，在较高层次很难做到评价的量化，因为评价中有许多不确定性。然而，这并不意味着不可以应用更多的定量方法，如常使用的情景分析法和数学建模法（Fischer, 2002a）。

表 1.1 从低层次到高层次 SEA 侧重点的变化

战略环境评价		环境影响评价
较高层次 / 较低层次		
决策水平	政策—————→计划—————→规划—————→项目	
行动的性质	战略的，设想的， 概念上的	立刻的， 可操作的
输出	抽象的	详细的
影响范围	宏观的，累积的， 不可预见的	微观的， 局部的
时间范围	长期到中期	中期到短期
主要数据源	可持续发展战略， 国家环境报告	调查工作 样本分析
数据的类型	更定性化	更量化
可选择的方法	范围广泛，包括政治的、管理的 技术的、财政的、经济的	特定地点，设计， 建设，操作
严格分析	更不确定	更严格
评价基准	持续性基准 (标准和目标)	法律的约束和最好的实践
实践者的角色	为达协商的仲裁者	价值和标准的倡导者， 利用利益相关者价值
公众认识	更模糊、遥远	更为有效和现实 (NIMBY)

来源：修改自 Partidário 等 (2004)。

1.2 应用 SEA 的基本原理

应用 SEA 的基本原理与当前 PPP 制定过程中的缺点有关。因此，我们迫切需要 SEA 的原因是：

- 在 PPP 制定中，需要更高的环境意识；
- 在决策中需要更为有效的推理；
- 需要更有效的决策；
- 需要在决策中更好地支持良好管理和可持续发展。

在概念上，SEA 的基本原理可以用术语 EREGoSum（环境意识、有效推理、高效的决策、良好政府管理和可持续发展）来表达。

1.2.1 在 PPP 制定中，需要更高的环境意识

引入战略环境评价的主要原因是认识到在 PPP 制定中没有把环境纳入考虑范

围 (Dusik et al., 2003; Morrison-Saunders et al., 2006)。尽管许多国家的决策者和计划者声称他们已经进行了全方位的评价,但由于功利主义和经济主义观点的盛行,在规划中非物质的、文化的、社会的、道德的价值往往偏低。现在人们已认识到这个问题,许多国家已经引入正式的战略环境评价,旨在加强决策中对环境多维的考虑。尽管国家积极推行战略环境评价,但战略制定中相关的环境问题仍然未受到重视,仅仅是一种“附加”形式——它并未在 PPP 制定过程中被考虑。这就意味着我们在被动地解决环境问题。评价主要关注的是减轻对环境的消极影响,而不是主动避免消极影响,增强积极影响。此外,如果被动地应用战略环境评价,环境标准就不能在 PPP 的制定过程中体现其有效性。

从当前 PPP 的制定实践中很难获得具体定量的环境阈值。即使存在,也常常被认为是不够权威的 (Fischer, 2002)。另外,有迹象表明,可持续发展的长期目标和相关目标,不再局限于 20~30 年的时间范围 (Fischer, 2004),而短期的政治利益经常占据主导地位,这个问题与选举周期的持续时间密切相关。最后,在整个规划系统内对环境极限的考虑很难达到一致 (遍及所有部门和行政部门的环境目标的一致性检验)。因为绝大多数国家和系统不同的规划层次、水平和部门都是独立的,它们都有不同的目标 (Stead et al., 2004)。在这种情况下,战略环境评价可以应用于不同的管理水平、系统的层次和部门中。Barker 和 Fischer (2003) 在 2004 年英国空间土地利用规划系统 (图 1.2) 中曾讨论过该过程。

1.2.2 在决策中需要更为有效的推理

SEA 不仅仅把预测技术和方法应用于评价过程中,更为不同层次和行政水平任务的确定提供了一种系统性决策框架。SEA 有助于决策者探讨相应层次上的问题,从而在决策过程中进行有效的推理。因此一般的 SEA 框架都可以引导决策者作出系统性的选择,如:

- 最初在决策的政策层次上提出“为什么”、“是什么”的问题:
 - 确认和(或)阐释潜在的持续性、目标和目的;
 - 有助于确定可能的发展情景和政策选择;
 - 能够对政策选择目标的影响进行评价。
- 接着在决策计划层次上提出“是什么”、“何地”以及“如何”的问题:
 - 积极发展可能的空间发展选择;
 - 评价这些选择对目标和目的的影响。
- 在决策规划层次上提出“何时”、“何地”的问题:
 - 例如,根据费用效益,将可能的项目和(或)替代方案进行排序。

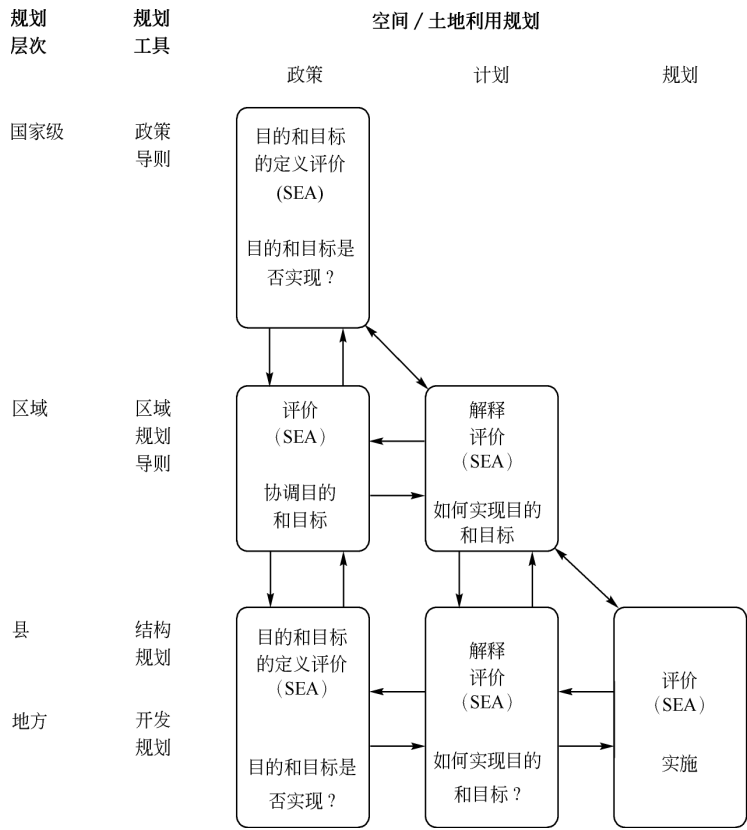


图 1.2 协调目的和目标的 SEA：2004 年以前英国规划体系的例子 (Barker et al., 2003)

图 1.3 给出了 SEA 提供的战略性计划框架，给出不同层次上特定的任务和课题 (Marshall et al., 2006)。SEA 层次框架所介绍的阶段与公司计划框架的基础阶段相似 (McNamara, 2006)。SEA 层次框架在“如何检测出已有计划体系中的缺口”、“鉴别合适的替代方案”中发挥着重要的作用，我们将在第 3 章中详细讨论这些内容。

SEA 层次方法的价值在于它能确保最大限度的透明度和完整性，支持更加有效的战略计划。与其他 PPP 相联系，使整个计划更加清楚，避免重复。通过对实际情况的考察 (如北欧和西欧国家的交通规划)，我们发现 PPP 制定和 SEA 的层次方法并不单单是理论上的概念。实践将 SEA 分为 4 个主要种类，包括政策 SEA、网络计划 SEA、廊道计划 SEA、规划 SEA。这也将第 3 章中讨论。运输

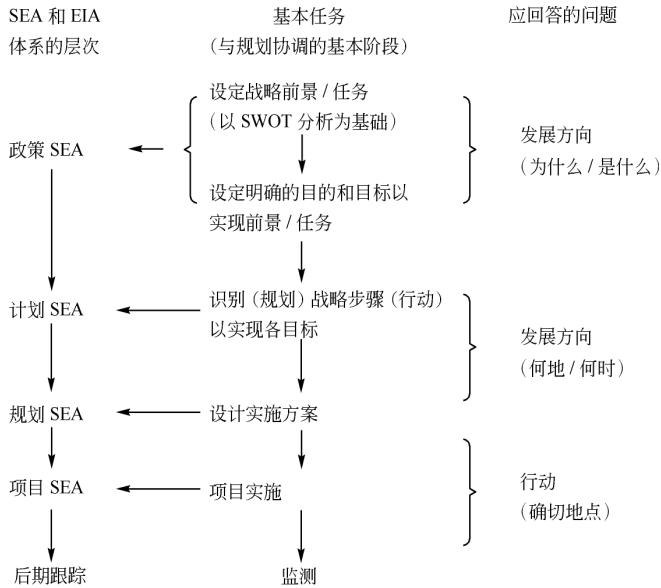


图 1.3 SEA 的战略规划框架 (Marshall and Fischer, 2006)

SEA 政策阐释最初的“为什么”和“是什么”的问题，网络计划 SEA 解决接下来的“是什么”和“何地”的问题，廊道计划 SEA 阐释“何地”、“粗略程度”的问题，而规划 SEA 关注“何时”的问题。通常情况下，上述不同形式的 SEA 是相互组合的，例如，政策和网络计划（如 20 世纪 90 年代荷兰地区运输策略）（Fischer, 2002a）或者廊道计划和指令（如德国联邦交通基础设施计划，参见第 3 章）。换句话说，各个策略之间的界限比较灵活。

任务不只是分配到不同的系统层次（政策、计划或规划），也要分配到不同的行政层次。例如，英格兰的空间/土地利用计划体系，国家水平（政府中央）通过一般政策和计划引导解决“为什么”和“是什么”的问题，区域水平通过区域空间策略解决“是什么”、“何地”的问题，而地方水平通过当地的发展框架解决“何地”、“如何”的问题。

1.2.3 需要更有效的决策

SEA 有助于制定出更为有效的决策，原因有二：首先，达成结构更加合理的决策框架，为集中的 PPP 决策以及接下来的工程计划和 EIA 创造条件（1.1 节，第 3 章）；其次，支持更加系统的 PPP 进程（图 1.1，第 2 章）。一个系统性的决策框架可能有助于阐释不同等级“不同时候不同的问题”，如上面所说的。最

终，一个具有不同层次和水平，阐释不同问题、任务和替代方案的框架有助于避免后续工作的拖延。在这种情况下，SEA 应尽早地识别问题并解决问题，从而扩大正面影响，而不仅仅是降低负面影响。如图 1.1 所示，积极的决策支持过程有助于更为积极的决策制定。

SEA 作为积极的决策框架并支持更为系统的 PPP 过程，可以直接或间接地检测出累计效应和协同效应。由于参与过程的存在，SEA 能够有效地从利益相关者中收集信息并投入使用。而且 SEA 提供了层次决策框架，能够帮助决策者及时发现问题。这种情况下，SEA 在技术知识和预期特定情况下潜在冲突的基础上，为决策者和评价者提供指导，使它们能有效运作。“行动战略”将围绕：第一，调解，它将在政策情形模糊不清的情况下解决“为什么”、“是什么”的问题。第二，倡议和拥护，这将解决计划情况下的“何地”和“如何”的问题，并且有助于政策的实施。第三，技术性方法，它将解决“何时”的问题。图 1.4 简单地展示了依赖预期交流程度，使用图 1.3 介绍的 SEA 提供的战略计划框架，系统性 SEA 框架如何帮助决策者确定行动战略。拥护性和技术性方法在已建立的、EIA 为基准的过程中运转良好，但是在评价者扮演调节者的过程中，就不那么管用了，因为这需要较高的灵活性。调节包含了一些交流和协商的能力，所需的技术性不强。

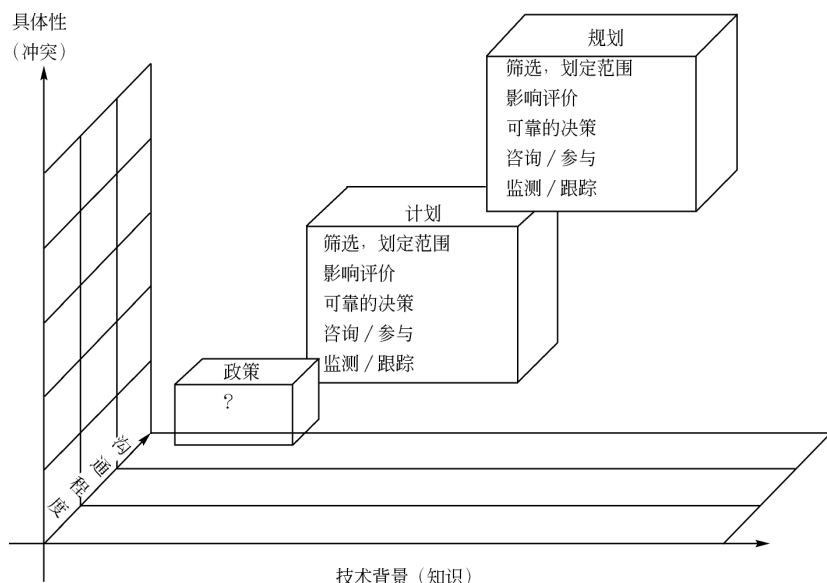


图 1.4 识别以沟通为基础的“行动战略”（Fischer, 2003）

1.2.4 需要在决策中更好地支持良好的管理和可持续发展

最近人们就 SEA 在改善管理能力方面的应用进行了讨论 (Kidd et al., 2007), 这主要是因为是在提倡参与性和结构性的评价过程中, SEA 具有提高透明度、增强参与性和扩大涵盖范围的作用。就吸引利益相关者的注意并使其参与到 PPP 制定过程中来说, 交流、参与和报告具有举足轻重的作用。预期结果可分为两个方面:

(1) 公众长期的认可。使矛盾得以解决, 获得公众对今后行动的支持, 提高公众对政策、社会所有权的认可和增强归属感。

(2) PPP 过程得到改进并更为有效。如引起公众的关注以及提供解决问题的方法; 充分考虑替代方案, 决策者和支持者负有相应的责任; 当地知识和 SEA 中的新观点为公众提供了分享专业知识和利益的机会。

对 SEA 中的公众参与做出预测, 这可能避免项目水平决策中的“不要在我家后院”(NIMBY) 以及“当地不需要的土地利用”(LULU) 情况的发生。同时会降低成本和避免决定的拖延。通过交流、参与和环境报告, SEA 获得的结果可能与 EIA 获得的不同。同时我们必须承认, 一般公众不会对所有的战略问题感兴趣, 尤其是一些模糊的战略问题。

通过系统性决策框架, SEA 提高了决策的效力和效率。最后, 如果把 SEA 应用到系统性、参与性和结构性的方式中, SEA 应增强责任性和综合性, 提高决策的响应和弹性, 从而有助于更好的管理。如上面所说的那样, SEA 以可持续发展为目的, 有助于决策的制定。本书许多作者都提到 SEA 可以提供目标导向性、关注替代方案的、参与性强的方法, 从而有助于 PPP 的形成。这就是 SEA 可以改变不透明计划的原因。

图 1.5 向我们展示了可持续发展中 PPP 制定的形式以及相应的 SEA 阶段, 还提出了许多实质性要求。但这些要求随着国家、区域和地区以及内在价值体系和观点的不同而不同。可持续发展定义范围从技术中心论——乐观丰饶论(自然资源完全被人工资本取代) 延伸到生态中心论——极端的环境保护论(只有当自然资源完全可以被取代的时候才可以使用)(Tait, 1995)。充分理解 SEA 包含的价值和观点有利于程序的实施 (Valve, 1999)。下一节我们将介绍 SEA 是如何结合环境、社会和经济方面而发挥作用的。

一般而言, 定义可持续发展比较困难, 这不仅由于观点和价值体系的不同, 还因为可持续的尺度和速度各不相同。例如, 沼泽和荒野需要 1000 ~ 10 000 年才能充分形成, 但是在商业计划中, 10 ~ 20 年的考虑已经算是战略性了。如现代商业中心的建设一般是 15 年的使用期限。社会只有在短期—中期—长期所期望

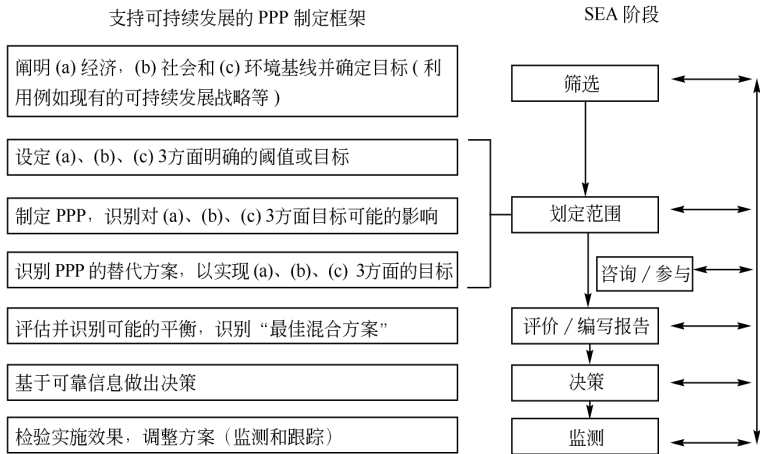


图 1.5 支持可持续发展的 PPP 制定框架及其与 SEA 各阶段的联系 (Fischer, 1999b)

达到的目标比较明确的情况下，可持续发展的计划才会有效（参看下一节和第 3 章）。而且，可持续发展计划常常是有争议的、带有许多不确定性的，认识到这一点是很重要的。SEA 是如何将环境、社会和经济方面结合在一起从而实现可持续发展的，我们将在 1.3 节讨论。

1.3 SEA——将环境、社会和经济方面结合在一起，以可持续发展为目的的工具

为了实现可持续发展，决策制定过程中要充分考虑经济、社会以及环境等方面 (Lee, 2006)。怎样将它们结合起来，激发了许多决策者、参与者以及学术专家的兴趣 (Fischer, 1999c; Kidd et al., 2006)。权威人士认为 SEA 应该转换成完整性或者持续性的评价 (Carter et al., 2003; Smith et al., 2001)。争论的问题在于如果 SEA 强调相互依赖，以此作为可持续发展的手段发挥作用，则决策过程中不同的评价就会达到更好的平衡。并且他们认为对评价产生影响的完善的方法将有助于理论性 PPP 更好地实施 (Scholten et al., 1999)。此外，经济、社会和环境等方面的结合有助于解决重叠问题，减少效力的重复，并保证评价更加清楚易懂 (Milner et al., 2003)。最后，通过 SEA 过程中不同方面的结合，人们希望产生完善的连续的想法，从而产生协商的过程和更广泛的、消息灵通的、透明的决策 (Buselich, 2002; Cowell et al., 2003)。

在 19 世纪 80 年代早期，世界自然保护策略 (IUCN, 1980) 倡导 PPP 评价的