

译本

可 持 续 发 展 委 员 会

资料文件

其它政府的可持续发展评估系统

前言

委员在二零零三年六月二日的会议上，要求当局提供其它政府的可持续发展评估系统(「发展评估系统」)资料。

可持续发展评估系统

2. 我们知悉有数个发展评估系统。谈到发展评估系统的定义，以当局采取的安排为例，这是一个具特定目标的系统，旨在从经济、环境和社会的可持续发展角度，就某项建议计划对国家或指定地域的影响作出评估或衡量，并在决策过程中参考有关的评估结果。具上述目标的系统，包括英国政府和欧洲委员会分别试行的综合政策评审系统(“综评系统”)和影响评估系统，以及欧洲委员会贸易总署为评估其贸易政策而采用的可持续发展影响评估系统。这些系统的详情概述于附录甲、乙、丙，以供委员参考。至于香港可持续发展评估系统与上述系统的简单比较，见附录丁。

3. 一个普遍的看法是，以发展评估系统作为政策或决策过程的主体部分，目前仍在初步阶段。和我们一样，英国政府和欧洲委员会各别采用的系统仍处于试验期，或只实施了一年左右。这些系统通常以一组「复核问题」及(或)特定指针进行评估。有人认为，评估系统的应用尚未充分发展，要评定系统是否有助实现各项可持续发展目标，目前还是言之过早。就此而言，各国会不断致力完善发展评估系统的方法和程序，并扩阔系统

译本

的应用范围。我们会密切注视各国为确保公共政策和计划符合可持续发展原则，推行可持续发展评估系统的进度和经验，务使香港能紧贴国际标准。

政务司司长办公室

持续发展组

二零零三年九月

译本

附件甲

英国的综合政策评审系统

综合政策评审系统(「综评系统」)是一个评审制度，主要评估政策建议在*经济、社会和环境等方面的影响*，以及对不同群体(例如老人、低收入人士等)的*分布性影响*。综评系统的作用，是确保能在同一时间掌握并处理政策建议的影响，有利英国政府达到可持续发展的目标。

背景

2. 英国政府在一九九九年的《*建立现代化政府*》白皮书内承诺：「为支持可持续发展，制订并推行一个综合各种评审方法的系统，以评估政策建议对商业、环境、卫生的影响，以及研究个别社群的需要」。运输与都市发展部其后制订了综评系统。

3. 综评系统旨在会合不同的评审准则(包括公共开支和经济影响、规管工作的影响审定、乡郊环境和需要、卫生影响审定、环境评审、平等待遇的政策评审、气候变化等)，以就政策建议作整体审定。虽然仍有个别或特殊要求须要符合，但利用综评系统进行评审，不但使工作连贯一致，亦有助简化程序。

综评系统的运作

4. 综评系统并非强制性，其应用仍在试验阶段。遇有重要的政策事项，或有关当局发现有可能导致重大而互相矛盾的影响时，便会使用该系统进行评审。系统会在政策制定过程中尽早使用，因为在政策制定早期仍有多个方案可供选择。评审结果可以载录在咨询文件或其它已公布的文件中，以便公众讨论。

5. 综评系统分为两个阶段，即：

- (a) *筛选*：利用一组问题进行审核，以找出有关建议或方案可能带来的重大影响，确定并进行必需的详细评审或影响审定工作。建议者可邀请受政策影响的其它各方一起进行有关程序，确保尽早找出相关问题；以及

译本

- (b) **影响审定**：撮录具体评审及 / 或影响审定工作的结果，以此为基础进行有据可依的决策。虽然应尽可能进行定量分析，但在适当情况下也可进行定质审定。复核问题应涵盖经济、社会、环境事务，以及分布性和跨界别的事项。

试验计划的进展

6. 运输与都市发展部和环境食品农村事务部率先试行综评系统。这两个部门就其根据二零零二年政府开支检讨而提出的拨款申请进行审定，以研究是否符合可持续发展原则。经修改后的综评系统现正在七个部门试行。

译本

附件乙

欧洲委员会的影响评估系统

影响评估系统是一个评审制度，旨在从经济、环境及社会的可持续发展角度，剖析政策建议可能带来的影响，从而找出可予协同和配合的地方，使有关当局得以作出有据可依的决定。评估系统亦有助确保欧洲委员会政策的一致性，使欧洲联盟(「欧盟」)的可持续发展策略在实施时更连贯和协调。

背景

2. 按欧盟的可持续发展策略，为达到可持续发展的目标，“决策者必须找出其建议政策对其他政策范畴可能带来的正面或负面影响，并将之纳入考虑之列。要仔细评估一项政策建议的全面影响，必须一并就有关建议对欧盟内外的经济、环境和社会影响，作出预计”。影响评估系统是决策过程的一部分，作用在于协助决策，而非替代决策。

3. 影响评估系统结合所有个别进行的评估工作，至于详细运作情况和范围，则视乎政策建议的本质或内容而定。

评估系统的运作

4. 评估系统的各项程序已纳入欧盟的策略性规划和工作计划周期，并适用于所有重大措施(即那些名列在年度政策纲领上或于较后时间收录在工作计划内的措施)。如有需要，也会作弹性处理。欧洲委员会计划在两年时间内以循序渐进的方式推行影响评估系统，预计在二零零四/零五年全面实施。

5. 影响评估工作由牵头的总署负责进行。有关工作分为以下两个阶段：

- (a) *通过初步评估对建议进行过滤*：就须处理的问题、建议的目标、各项政策方案及可能带来的社会、环境和经济影响(包括非预定的影响)，作出简短陈述。定质评估也可接受。牵头的总署应确定还要进行哪些分析以填补资料上的不足，并向欧洲委员会建议是

译本

否须进行详细的影响评估。所有初步评估结果都会送交其它相关总署以征求意见；以及

- (b) *就选取的建议作深入评估*：按 29 个问题作出评估。该等问题分为七类(包括须予解决的困难、建议的目标、政策方案、预计影响、日后的结果监察和评审、相关团体的咨询事宜，以及该项建议的拟稿连理据)。深入评估的形式、内容、范围和细致程度，均视乎建议的本质和预期的重要性而定。牵头的总署可自行安排评估工作，但须负责保证评估工作的整体质素，并与其它总署进行协调，以及征询关注人士 / 团体的意见。

最后则是拟备报告以撮述评估结果，并阐述提出有关建议的理据。经欧洲委员会采纳后，报告会连同建议送交其它机构，并在网上公布以提高透明度、增进沟通和加强信息流通。

试验计划的进度

6. 欧洲委员会已开展试验工作，从二零零三年的工作计划开始，指定某些建议必须进行深入影响评估。此外，欧洲委员会也作出规定，要求所有在二零零四年政策纲领内提出的建议均须进行初步影响评估(于二零零三年年初由欧洲委员会采纳)，而某些建议会被指定作深入评估。

欧洲委员会贸易总署

贸易政策的可持续发展影响评估系统

可持续发展影响评估系统(「可持续评估系统」)研究欧洲委员会各项贸易建议对可持续发展的可能影响。这些研究由外间的顾问进行,旨在找出谈判中的贸易协议对经济、环境及社会的影响。顾问还会建议相关措施,以减低协议的不良影响,同时强化协议的益处。总的来说,有关研究是为了加强国际贸易规定与可持续发展目标的一致性。

背景

2. 欧洲委员会致力把可持续发展原则纳入其所推行的政策,为此,贸易总署于一九九九年决定在其贸易决策过程中推行可持续评估。总署于二零零二年聘请一家著名大学,为可持续评估定出一套方法系统,并对在西雅图的世界贸易组织(「世贸」)谈判进行初步评估。总署其后对该套方法系统加以发展,并应用在多哈的世贸部长级会议的商定谈判项目中。

可持续评估系统的运作

3. 可持续评估系统是应用在世贸谈判项目和其它双边贸易措施上。谈判任务一经界定,有关的可持续评估工作便随即展开。

4. 评估共分四个主要阶段。每个阶段都会把重点放在与外间专家和公众的咨询工作上:

- (a) *筛选*: 根据贸易措施可能造成的影响,决定需否进行可持续评估;
- (b) *界定范围*: 根据在筛选过程中确定的措施,决定可持续评估的适当涵盖范围;
- (c) *影响评估*: 进行初步可持续评估,以确定整个贸易谈判议程对可持续发展可能产生的重大正面及负面影响。进行可持续评估时并无“一刀切”的方法,应视乎情况,利用各种

译本

定量和定质评估工具。如有需要，会就个别贸易措施进行详细评估。

就以初步评估来说，共有 11 项核心指针作为辅助，以评估贸易规定的变更对四个国家组别(即欧洲联盟、发展中国家、最低度发展国家及非欧盟已发展国家)可能造成的可持续发展影响。有关当局是在平衡多项经济、环境和社会指针(包括实质收入、固定资本形成、就业、贫穷、卫生和教育的平等、生物多样性、环境质素和自然资源存量)，以及参考多项过程指针(例如与可持续发展原则的一致性和机构在落实可持续发展策略方面的能力)后，得出上述 11 项指针；

- (d) *纾缓和强化分析*：就改善方法或「相关措施」^註提出建议，冀能深化政策建议对可持续发展的整体影响。

有建议认为，应在方法系统中，加入就贸易协议的可持续发展影响而进行的监督和事后评估工作，这应是另一项跟进研究的主题。

推行进度

5. 这套方法系统已自二零零二年起获欧洲委员会的顾问采用，进行与其它谈判项目有关的可持续评估，当中有些已经完成，有些则仍在进行。

^註 相关措施对发展中国家和最低度发展国家意义重大。此等措施包括各国政府为改善各种有碍可持续发展的情况，包括市场运作失当、规管失效、社会不公等而执行的措施，以及全球和地区层面为推动发展中国家进行技术协作和能力提升而采取的措施。