

环境影响评价 监督机制研究

吴满昌 著

HUANJIING YINGXIANG PINGJIA
JIAN DU JIZHI YANJIU

中国环境出版社

环境影响评价监督机制研究

Study of Supervisory Mechanism on Environmental Impact Assessment

吴满昌 著

中国环境出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

环境影响评价监督机制研究/吴满昌著. —北京: 中国环境出版社, 2013.9

ISBN 978-7-5111-1549-2

I. ①环… II. ①吴… III. ①环境影响评价
②环境监测 IV. ①X820.3②X83

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 194209 号



出版人 王新德
责任编辑 李兰兰
责任校对 扣志红
封面设计 玄石至上

出版发行 中国环境出版社

(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)

网 址: <http://www.cesp.com.cn>

电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn

联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)

010-67112735 (环评与监察图书出版中心)

发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京市联华印刷厂
经 销 各地新华书店
版 次 2013 年 9 月第 1 版
印 次 2013 年 9 月第 1 次印刷
开 本 880×1230 1/32
印 张 10
字 数 270 千字
定 价 36.00 元

【版权所有。未经许可，请勿翻印、转载、违者必究。】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题，请寄回本社更换

本书获教育部人文社会科学西部和边疆地区
青年基金项目（10XJC820004）资助。

自序

自2007年进入昆明理工大学法学院以来，除了教学科研工作，我同时也在云南省环境工程评估中心（当时称为“云南省环境审核受理中心”）从事环境影响评价技术评估的实践和研究工作。其间，从对环境影响评价的轻视（原来从事环境技术研究的所谓“硬科学”的许多学者对环境影响评价的看法大多偏于“无用”），到发现环境影响评价的复杂性和不确定性，以及包容技术、政策、法律和行政管理方面诸多学科和实务知识的广博性，并在实践中不断进行技术思维和法律思维的碰撞，由此产生了本研究的思路。最初的想法是研究环评与法律结合比较紧密的公众参与机制，然而在公众参与领域，已成为环境法学的一门“显学”，文章和著作较多。通过继续深入思考和交流，发现系统地进行环境影响评价监督机制研究的较少，可能主要是因为需要技术背景等因素。由此，撰写了课题申请，有幸获得了教育部人文社会科学研究基金的资助。

环境影响评价的监督机制应包括两个方面的内容：一是环境影响评价的监督功能；二是环境影响评价的过程监督机制，包括行政监督、社会监督和司法监督等方面的内容。两者相互补充、相互影响，从而形成一个较为完整的环境影响评价监督机制。环境影响评价的预防功能已经广为人知，但其监督功能却鲜为人知，环境影响评价制度从设立开始就是一种对项目和其他开发行为在环境管理方面的监督，督促开发行为遵守环境保护的法律法规和技术标准，从源头上预防环境污染和生态破坏。最初的环境影响评价仅涉及建设项目，对建设项目进行环境影响评价的过程，也是对该建设项目进行环境监管的过程。到了战略环境评价阶段，环境影响评价的监督功能延伸到了政策、规划和计划甚至立法等战略层面。战略环境评价（SEA）通过设立一种制度，融入到战略行为和决策中，督促其

考虑环境因素，是环评监督功能的进一步深化和发展。环境影响评价的区域限批制度是我国在环境管理方面的创新，但自实施伊始因其所谓的“连坐”效应而广遭诟病，有学者甚至认为该制度违背了现代法治的基本原则。然而，区域限批有利于改变环保的地方保护主义，迫使地方政府考虑经济建设和环境保护之间的平衡。区域限批是对环境影响评价的发展，并在一定程度上弥补了《环境影响评价法》第31条关于“未批先建”的立法规定的缺陷。为此，本书从区域限批的法理基础、实施效果以及制度完善等方面试图阐述其合法性和正当性。

我国的环境影响评价分为建设项目环境影响评价和规划环境影响评价，两者在管理和监督方面有所不同，故本书分别对其监督机制进行研究。建设项目环境影响评价的分类管理和分级审批制度、“三同时”验收制度、后评价制度和环境风险评价制度构成了一个完整的、全过程的建设项目环境影响评价监督机制。而关于环境影响评价的法律责任，法律法规的相关规定均比较轻。尽管有关部门制定了诸多的法律规范，然而现阶段环境影响评价机构和环评市场的乱象凸显了监督机制的缺失。本书借鉴了其他专业领域如注册会计师、律师和医师等领域的专家责任的研究和实践，试图构建一个环境影响评价领域的专家责任制度。如果说注册会计师、律师涉及人们的经济和各种权利，医师涉及人们的健康权利，那么，环境影响评价专家涉及人们的环境权益。在环境污染日益严重的今天，其重要性并不亚于前者，故对环境影响评价领域的专家责任有必要进行深入的研究。我国的战略环境影响评价仅限于规划，虽然关于规划环境影响评价的监督机制并无建设项目环境影响评价“一票否决”的强制力，但规划环境影响评价的审查与监督、跟踪评价制度仍值得进一步研究。

环境影响评价的公众参与机制是目前最为规范和最具可操作性的公众参与环境保护的机制，因此，本书专门对其进行了论述，试图揭示环境影响评价公众参与机制的法理依据、参与程序和存在的问题。环境影响评价的司法监督机制一直少有人关注，在司法审查标准和强度方面的争议比较大，多数学者认为，涉及环评的司法审

查一般以程序审查为主，实体问题则由于法官的技术和专业能力不足应尊重行政机关的自由裁量权。本书从实证的角度，分析了环境影响评价司法审查的实体问题和程序问题的交融，故所谓的回避实体问题的审查是不现实的。另外，本书还论述了环境影响评价司法审查证据的特殊性和复杂性问题。

十年前，我刚开始攻读环境工程博士的时候，由于“非典”肆虐，当年的国家司法考试改在了下半年的10月份。出于对科学技术研究的迷茫，于是从暑假报名开始准备司法考试，并参加了西南政法大学的辅导班，慢慢摸着了一点法律学习的门径，尤其是李建伟博士的《民法60讲》让我对民商法律体系和概念有了系统和清晰的理解。通过专心并潜心地学习，有幸通过了当年的司法考试。后来我在继续攻读博士还是当律师之间犹豫和徘徊了许久，最终仍然选择了前者。经过4年多的努力，终于拿到了工学博士学位，后经过多次的职业选择和辗转，最终又进入了环境法研究的行列。然而，自己也深知法学功底的薄弱，其中也苦闷、彷徨过，甚至试图重拾技术研究和工程实践。在我实在找不到学术研究突破点的最为苦闷的时刻，教育部给予了我这个基金，令我在无助中看到了一丝希望，激发了我继续从事环境法学研究的信心和勇气。本书也可以算作我从事环境法学研究6年来的一个总结，自认为不啻又完成了一篇博士论文（尽管水平也许远未达到）。书中的内容还存在诸多不尽如人意之处，敬请专家学者及广大读者批评指正。

吴满昌

2013年8月于昆明

目 录

1 绪 论.....	1
1.1 环境影响评价及其监督机制的概念	1
1.2 环境影响评价及其监督机制的理论基础	4
1.3 环境影响评价制度存在的问题	9
1.4 国内外研究现状	17
1.5 研究环境影响评价监督机制的目的和意义	25
2 中外环境影响评价监督机制的比较	28
2.1 美国的环境影响评价监督机制	28
2.2 加拿大的环境影响评价监督机制	30
2.3 荷兰的环境检验制度	32
2.4 韩国的环境影响评价监督机制	33
2.5 中国香港地区的环境影响评价监督机制	35
2.6 环境影响评价监督机制的比较	36
3 环境影响评价的监督功能	39
3.1 环境影响评价监督功能的理论基础	39
3.2 战略环境评价制度的发展与监督功能的完善	44
3.3 环境影响评价“区域限批”制度	73
4 建设项目环境影响评价的监督机制	103
4.1 建设项目环境影响评价的分类管理和行政许可制度	103
4.2 建设项目的“三同时”制度	109
4.3 建设项目环境影响后评价制度	117
4.4 环境风险评价机制	122

4.5	建设项目环评主体的法律责任	131
4.6	环境影响评价的专家责任探讨	138
5	战略环境评价的监督机制	164
5.1	战略环境评价的监督功能	164
5.2	战略环境评价的审查与监督	168
5.3	战略环境评价的跟踪评价制度	174
5.4	战略环境评价的法律责任	179
5.5	战略环境评价的有效性与监督	180
6	环境影响评价的公众参与监督机制	183
6.1	环境影响评价公众参与机制的法理依据	183
6.2	环境影响评价公众参与机制的意义	192
6.3	环境影响评价的信息公开制度	196
6.4	环境影响评价公众参与的程序	200
6.5	环境影响评价公众参与机制存在的问题及完善	224
6.6	环境影响评价的舆论监督机制刍议	233
7	环境影响评价的司法监督机制	235
7.1	环境影响评价司法监督机制概述	235
7.2	环境影响评价行政许可的行政复议和行政诉讼机制	239
7.3	环境公益诉讼与环境影响评价的司法监督	260
7.4	环境影响评价司法监督机制中的证据问题	275
	参考文献	295
	后 记	308

1 绪 论

1.1 环境影响评价及其监督机制的概念

1.1.1 环境影响评价

环境影响评价 (Environmental Impact Assessment, EIA) 有广义与狭义之分。¹广义的环境影响评价, 指对拟议中的人为活动 (包括建设项目、资源开发、区域开发、规划、政策制定、立法等) 对环境可能造成的影响或者环境后果等进行预测、分析及论证, 并提出相应的环境保护措施和相关对策; 狭义的环境影响评价仅针对建设项目而言。我国的《环境影响评价法》第 2 条规定: “本法所称环境影响评价, 是指对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估, 提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施, 进行跟踪监测的方法与制度。”环境影响评价集技术、政策、法律等为一体, 不仅是一种方法, 同时也是一种制度。²总体而言, 我国的环境影响评价制度有以下特点: ①具有法律强制性, 实行“一票否决”制的一项环境保护基本制度; ②纳入了基本建设程序, 具有重要地位; ③实行建设项目环境影响评价的分类管理; ④实行评价资格审核认定制, 即持证评价; ⑤评价以工程项目和污染影响为主。³

环境影响评价制度的建立有助于将环境影响评价中的技术方法在法律上予以明确, 使环境影响评价的程序和标准用法律的形式确定下来, 从而保证了环境管理决策的科学化, 有效降低了决策风险

1 韩广, 等. 中国环境保护法的基本制度研究[M]. 北京: 中国法制出版社, 2007: 2.

2 李艳芳. 公众参与环境影响评价制度研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 54.

3 周国强. 环境影响评价[M]. 武汉: 武汉理工大学出版社, 2009: 5.

和环境损害的发生。同时，环境影响评价制度也促进了公众环境意识的提高，加强了公众参与环境保护，从而有力地推动了环境管理决策的民主化。

1.1.2 建设项目环境影响评价

建设项目环境影响评价是指对拟议中的建设项目在建设前，对其选址、设计、施工以及运营和生产阶段可能对环境造成的影响进行分析和预测，从而提出相应的防治和减缓措施，为项目的环境管理提供依据。建设项目对环境的影响千差万别，不同的行业、不同的产品、不同的规模、不同的工艺、不同的原材料产生的污染物种类和数量不同，对环境的影响也就不同；即使相同的企业、相同的项目处于不同的地点、不同的区域，对环境的影响也不一样。⁴

1.1.3 战略环境评价

战略环境评价（Strategic Environmental Assessment, SEA）一般是指环境影响评价的原则和方法在战略层次的应用，是对政策（Policy）、规划（Plan）、计划（Program）和立法（Legislation）等战略行为及其替代方案的环境影响（包括自然、经济、社会影响）进行系统、规范、综合的预测、分析和评价的过程，并将结果应用于决策。⁵

如果以环境影响评价为核心，战略环境评价可视为评估政策、规划和计划所造成的环境影响的系统过程，以确保环境因素能够与经济和社会因素一样，在决策的早期阶段得以考虑和适时解决。⁶如

4 国家环境保护总局环境工程评估中心. 环境影响评价相关法律法规（2006年版）[M]. 北京：中国环境科学出版社，2006：24.

5 Therivel R, Wilson E, Thompson S, et al. Strategic Environmental Assessment[M]. Earthscan, London. 1992 //王会芝, 徐鹤. 战略环境评价有效性评价指标体系与方法探讨[A]//第三届中国战略环境评价学术论坛论文集. 2013: 1-8.

6 Sadler B, R Verheem. Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and Future Directions[M]. Publication 53, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment. The Hague, 1996: 17.

果以制度分析为核心,战略环境评价则被认为是“将环境和可持续性纳入决策过程主流的机制……(它)提出现有政策制定过程的不完善,因此需要进行实质性的组织制度改革”,而不仅仅是将战略环境评价作为项目 EIA 的拓展。⁷战略环境评价是一种参与型的决策工具,强化在战略层面上考虑环境因素对决策制定和实施的影响。我国法律目前仅对战略环境评价中的规划环境影响评价作了界定,政策层面的战略环境评价仅有一些试点和探索。规划环境影响评价,是指在规划编制阶段,对规划实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评价,提出预防或减轻不良环境影响的对策和措施的过程。

1.1.4 环境影响评价监督机制

环境影响评价监督机制包含两层含义:一是环境影响评价本身的监督功能。主要是指环境影响评价本身的作用,即对项目建设、政府决策过程的约束、引导和监督,使之符合环境要求,减缓对环境的不良影响。二是对环境影响评价程序的监督。即从项目的立项(或规划的准备)阶段开始,对环境影响评价的提出、委托有资质单位进行评价、公众参与、技术评估机构对环境影响评价文件的技术评估和环保行政部门的行政许可(或审查)、“三同时”验收等环节进行监督,构成对环境影响评价过程的监督。环境影响评价监督功能是环境影响评价过程监督机制的出发点和落脚点;环境影响评价过程监督机制的建立和完善有助于环境影响评价监督功能的落实,两者相辅相成,相互补充,有助于建立起环境影响评价监督机制的良性循环,真正实现环境影响评价的预防作用。

⁷ Connor R, S Dovers. Institutional Change for Sustainable Development[M]. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar, 2004: 165.

1.2 环境影响评价及其监督机制的理论基础

1.2.1 可持续发展理论

可持续发展(Sustainable Development)是一种以人为本的概念,它将人类的利益放在首位,《我们共同的未来》中的经典定义“可持续发展是既满足当代人需求,又不危及后代人满足其需求的发展”甚至没有提及环境。⁸另一个被广泛接受的可持续发展的定义是:“在支撑人类生存的生态系统的承载力范围内不断改善人类生活质量。”这个定义明确地涉及了环境的一个方面,有助于避免环境承载力的破坏,而环境承载力的破坏将会逐渐降低未来人类的生活质量。⁹当今社会因为太过于追求经济的发展,不断地向大自然索取资源并向环境排放大量的废弃物如废气、废水和废渣,最终招致大自然的重重反击,这是违背可持续发展理念的体现。热力学第一定律表明,物质既不能被创造,也不可能被消灭。该定律表明,从环境中获取的物质越多,最终回到环境中的废弃物也越多。热力学第二定律是熵增定律,表明一个封闭的系统中,能量是单向流动的,系统是从低熵到高熵,从有序到混乱,表明自然界中任何过程都不可能自动复原,要使系统从终态回到始态,必须借助外界的作用。¹⁰地球作为一个相对封闭的系统,除了能量可以从太阳获得外,其他的物质均需要自身的供给,如果掠夺式地利用资源,则资源很快就会耗竭,人类的生存和发展均不可持续。可持续发展作为一种关涉人类现在与未来的新思维,突破了“发展即经济增长”的单一思路,不再将经济的增长看做社会发展的全部,而是将发展视为经济与环境共进

8 张征. 环境评价学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2004: 46.

9 [英] Riki Therivel. 战略环境影响评价实践[M]. 鞠美庭, 等译. 北京: 化学工业出版社, 2005: 50-51.

10 张红凤, 张细松, 等. 环境规划理论研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012: 18-19.

的集中体现。¹¹可持续发展要求人们在行动之前首先应当考虑开发行为可能带来的环境后果,以避免因盲目和无知而造成无法挽回的不利环境后果,影响社会发展的持续性。为推进可持续发展的实施,我国不仅在宏观层面制定了《中国 21 世纪议程》和《中国 21 世纪初可持续发展行动纲要》;在微观层面,我国政府自 1986 年开始,重点抓了国家可持续发展实验区创建工作。截至 2012 年 3 月,国家可持续发展先进区总数就已有 13 个,国家可持续发展实验区已经达到 95 个,已经形成了从点到面推进可持续发展战略的格局。国家可持续发展实验区的作用主要是加强法规制度建设和执法管理,运用市场机制和经济手段,依靠科技进步,合理开发利用资源,强化生态环境保护,创造良好的生活环境,促进城镇的可持续发展。¹²

近几年来,我国的环境影响评价工作紧密结合可持续发展理念,围绕产业结构和工业布局调整,坚持污染防治与生态保护并重的方针,在中国经济持续快速发展的情况下,对努力防止环境的进一步恶化起到了非常重要的作用。¹³战略环境评价(SEA)一直被视为连接宏观、抽象的可持续发展目标、原则与具体的、可操作的项目之间的桥梁,被认为是实施可持续发展的工具。¹⁴战略环境评价是一个系统的决策支持过程,目标是确保在政策、规划和计划制定过程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,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,并根据不同系统等级和水平选择合适的替代方案。¹⁵环境影响评价监督机制体现了可持续发展的理念,通过监督机制将环境影响评价这一预防功能把好关,使得可持续发展具有一个预防性、强制性和可

11 邓晓. 我国环境影响评价司法救济机制研究[D]. 昆明: 昆明理工大学, 2012: 10.

12 刘学谦, 杨多贵, 周志田, 等. 可持续发展前沿问题研究[M]. 北京: 科学出版社, 2010: 49.

13 邓一峰. 环境诉讼制度研究[M]. 北京: 中国法制出版社, 2007: 174.

14 尚金城, 包存宽. 战略环境评价导论[M]. 北京: 科学出版社, 2003: 3.

15 Thomas B. Fischer. 战略环境评价理论与实践——迈向系统化[M]. 徐鹤, 李天威, 译. 北京: 科学出版社, 2008: 2.

持续性的监督手段。

1.2.2 权力制衡与决策模型理论

1.2.2.1 权利制衡理论

孟德斯鸠说过：一切有权力的人都容易滥用权力，这是亘古不变的一条经验。任何一种权力都要委托给个人来行使，而权力本身的扩张性和诱惑性，是每一个掌握公共权力的人仅仅依靠个人道德力量无法加以改变的，权力不受限制便会被滥用。德国历史学家 F·迈内克指出：“一个被授予权力的人总是面临滥用权力的诱惑，面临逾越正义和道德界线的诱惑。”¹⁶所以，为了不让权力人滥用权力，制衡理论应运而生。制衡是指权力不可集中于国家机构的某一部分或某一部分人，任何个人都不可独占，而是分割成若干部分，由不同机构分别掌有，然后在不同权力之间形成牵制抗衡的关系。权力制衡，是指在公共政治权力内部或者外部，存在着与权力主体相抗衡的力量，这些力量表现为一定的社会主体，包括公民个人、群体、机构和组织等，他们在权力主体行使过程中，对权力施以监督和制约，确保权力在运行中正常、廉洁、有序、高效，并且使国家各部分权力在运行中保持总体平衡。该制衡不仅有利于保证社会朝着公正合理的方向发展，而且还有利于实现社会整体目标。权力制衡是近代社会民主政治的法治原则，孟德斯鸠及其他思想家将权力制衡的基本理论归结为两个基本思想：①不受约束的权力必会导致腐败，绝对的权力导致绝对的腐败；②道德约束不了权力，权力只有用权力来约束。¹⁷近代以来西方法治的发展，在严格意义上就是这两个基本思想的外化。而全部近现代法治史都证明了一个基本事实：不受约束的权力必然腐败，权力只有用权力来约束。

公民社会是权力制衡的前提，而公民社会存在的基础是人的主

16 马彩华，游奎. 环境管理的公众参与——途径与机制保障[M]. 青岛：中国海洋大学出版社，2009：23.

17 蒋德海. “为什么说权力制衡比权力监督更重要”. 法律教育网. http://www.chinalawedu.com/news/20800/209/2004/11/li6455193416111400220790_139772.htm.

体特性,因为每个个体都不具有与权力的对抗力量,所以才在利益与价值取向一致的前提下结成社会组织形成合力,以参与政治权力决策和对抗权力不正当侵害。¹⁸在环境影响评价阶段,由于建设项目、规划单位以及环保部门违反《环境影响评价法》及其他环境法的行为颇多,运用权力制衡理论,可以更加有效地执行环境影响评价程序和控制违反环境法体系规则的行为。环境影响评价司法监督机制是权力制衡理论在环境影响评价阶段的主要表现,以司法权力制衡行政权力。

1.2.2.2 决策模型理论

Martha S Feldman 和 Anne M Khademian 认为,政策形成有两种概念化方法。¹⁹一种是理性决策过程,其实现的基础是将政策的形成过程理解为理性决策的一系列线性阶段,决策的重点是定义政策问题,同时寻找并选择合适的解决方案。另一种是政策的制定,可以看作一个持续的过程:某一政策实施的行动并不因此政策结束而终结,行动仅仅是一个手段;每个行动都会引发下一系列的政策问题及其他各种可能。

(1) 理性决策模型。

理性决策模型假设决策者拥有完整的信息。然而,这个假设在决策制定和政策形成过程中往往无法实现。经典的理性模型假设要求同时进行许多信息的处理,但人类在处理信息时存在局限性,这种局限性被称为“有限理性”,而将其相应的对策称为“满意性”。满意性包括选定一个选项来满足先前指定的标准,而不是最佳化或者最优化该标准。理性决策模型假设政策制定团体或是相关决策者(组织、机构、国家、合作网络)都是具有明确、一致且稳定偏好的单一行为者,而这些行为者制定的决策与其偏好是协调一致的。然而,这个假设中,政策的制定团体并不是单一行为者,常常由复合

18 曹延涵. 从纵向权力架构到横向权力架构: 关于“权力制衡”的深度思考[J]. 理论月刊, 2011(5): 138.

19 Kulsum Ahmed, Ernesto Sanchez-Triana. 政策战略环境评价——达至良好管治的工具[M]. 林健枝, 徐鹤, 等译. 北京: 中国环境科学出版社, 2009: 45-68.

行为者构成，目标多样且经常相互冲突。政策是通过目标相互冲突的复合行为者相互协调而制定的，有限理性的决策过程被多种方式同时影响，且在定义问题和确定偏好时，不仅需要技术上的考虑，还会涉及政治上的考虑。这时候，联盟是必需的，但组建联盟会涉及政治、权力以及相互间的冲突。因此，政策往往不仅要解决某个特定问题，还要实现一个支持者联盟的团结。理性决策模型又可以分为两种政策形成模型，即政府（或者官僚）政治模型和渐进决策模型。在政府政治模型中，决策者是复数的单一行为者，该模型的理念就是“坐什么位置说什么话”。如环保机构的人更注意和更关心的是某项政策对空气或水环境质量的影响，而商业或国防部门的人则更注意和更关心某项政策对经济或国家安全的影响，这体现了一种本位主义倾向。例如，对于中国的汽车产业，工业管理部门关注汽车行业的发展，而环保部门更关注汽车尾气排放产生的空气污染问题。参与决策过程的人们都会试图去影响决策，使其能向自己所希望的方向发展，而最终的政策就是多种多样、相互竞争的偏好的妥协的结果。

（2）决策的“适应性管理”模型和“包容性管理”模型。

将政策形成看作一个持续过程的模型包含两个子模型，即“适应性管理（Adaptive Management）”模型和“包容性管理（Inclusive Management）”模型。适应性管理模型力图通过学习以往的经验来支持政策的不断完善，应对决策的不确定性，参与者虽然对其所要达到的目标有清晰的认识，但是却不清楚为了实现目标而采取的行动会在实际中带来何种影响。适应性管理模型被广泛用于环境政策领域，其基本要素有：定期重审并据此调整管理目标；对其进行模型管理和选择；对结果进行追踪和评价；利益相关者参与和学习的决策机制。运用该模型进行决策，通常先尝试一项行动，通过对行动结果进行评价来决定下一步的行为，如此通过实验、评价、继续实验的流程使政策得以成型。然而，对已产生的事务是否中意，这是模糊性问题，需要用包容性管理模型来处理各种观点在政策的制定过程中不断融合不同利益相关方的观点，以应对决策的模糊性。决