



Environmental Considerations in Decision Making:
Institutions and Practices

决策中的环境考量 ——制度与实践

耿海清 著

中国环境出版社



决策中的环境考量 ——制度与实践

耿海清 著

中国环境出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

决策中的环境考量: 制度与实践/耿海清著. —北京:
中国环境出版社, 2017.6
ISBN 978-7-5111-3176-8

I. ①决… II. ①耿… III. ①环境保护—研究—
中国 IV. ①X-12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 100714 号

出版人 王新程
责任编辑 李兰兰
责任校对 尹芳
封面设计 宋瑞



更多信息, 请关注
中国环境出版社
第一分社

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 (第一分社)

发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2017 年 6 月第 1 版
印 次 2017 年 6 月第 1 次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 17.75
字 数 310 千字
定 价 46.00 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

前言

自 18 世纪下半叶工业革命率先在英国发生以来,西方国家经过近 200 年的工业化发展,积累的环境问题在 1930—1970 年集中爆发。其中,最严重的八大环境公害事件直接导致了大量的人员死亡、残疾和患病,对公众健康造成了巨大伤害。频繁爆发的环境公害事件,向工业化国家敲响了警钟,也直接推动了世界性环境保护运动的发展,社会各界开始深刻反思经济发展和环境保护之间的关系。其间,一些环保题材的文学作品在社会上引起广泛共鸣,对于提升社会环境意识发挥了巨大作用,比较有代表性的有 1962 年美国学者蕾切尔·卡逊 (Rachel Carson) 出版的《寂静的春天》,1968 年美国斯坦福大学教授保罗·埃尔利希 (Paul Ehrlich) 出版的《人口爆炸》等。1972 年,一个主要由科学家组成的非政府组织——罗马俱乐部发表了一份振聋发聩的研究报告——《增长的极限》,第一次通过翔实的数据向全世界敲响了警钟,宣告了能源与环境问题对人类社会发展的制约。同年,第一次联合国人类环境会议召开,通过了《联合国人类环境会议宣言》,呼吁各国政府和人民为维护 and 改善人类环境,造福全体人民,造福后代而共同努力。

在有史以来人类环保意识空前觉醒的时代背景下,世界环境保护运动风起云涌,推动以美国为首的西方国家从 20 世纪 70 年代初进入了环境立法高峰期。同时,倡导生态永续、草根民主、社会正义和世界和平的绿党在西方国家相继成立,成为国际舞台上保护环境的一支重要政治力量。1987 年,以布伦特兰夫人为首的世界环境与发展委员会发表了《我们共同的未来》报告,正式提出了“可持续发展”概念。将可持续发展定义为“既能满足当代人的需要,又不损害后代人满足其需要的能力的发展”。“可持续发展”一词全面概括了人类社会对经济发展与环境保护之间关系的认识,在环境保护历史上具有划时代的意义。可持续发展的概念一经提出很快就被世界各国广泛接受,并成为很多国家的重大战略。在发展理念达成共识的基础上,1992 年联合国在巴西里约热内卢召开了环境与发展大会,通过了《21 世纪议程》,敦促世界各国将可持续发展理念进一步落实到行动上来,共同携手推进经济社会可持续发展。然而,要从根本上实现可持续发展,

必须从决策源头上减少生态破坏和环境污染。为此，随着社会治理能力的提高，世界各国逐渐把环境保护作为决策制定过程中的重要考量因素，并通过制度建设将其纳入管理体系。

我国虽然属于发展中国家，但在环保工作上却基本做到了与世界潮流保持同步。从 20 世纪 70 年代初开始，我国的环境保护事业一直深受国际环境保护运动的影响。1972 年第一次联合国人类环境会议召开后，周恩来总理认为我国的环境保护形势同样严峻。随后，国务院委托国家计划委员会于 1973 年 8 月召开了第一次全国环境保护会议，通过了新中国成立后的第一个环境保护文件——《关于保护和改善环境的若干规定》，提出了“全面规划、合理布局、综合利用、化害为利、依靠群众、大家动手、保护环境、造福人民”的 32 字环保工作方针。从 32 字方针来看，我国从一开始就认识到了从决策源头防治环境问题的重要性。只不过后来因为发展是第一要务，并没有建立起有效的源头预防制度。改革开放后，随着经济发展速度的加快，资源环境问题更加突出。在 1983 年 12 月第二次全国环境保护会议上，我国提出要把保护环境作为一项基本国策。1984 年 5 月，国务院在《关于环境保护工作的决定》中，要求国家计划委员会、国家经济贸易委员会、国家科学技术委员会负责做好国民经济、社会发展计划和生产建设、科学技术发展中的环境保护综合平衡工作，环境保护开始纳入国民经济和社会发展规划。1992 年，时任国务院总理李鹏在巴西里约热内卢联合国环境与发展大会上代表中国政府做出了履行《21 世纪议程》的庄严承诺。随后，我国在 1994 年 3 月发布了《中国 21 世纪议程》白皮书，从多个领域提出了实施可持续发展的目标和行动方案。1996 年 3 月，我国正式将可持续发展战略写入《中华人民共和国国民经济和社会发展规划“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》，提出经济建设、城乡建设与环境建设要同步规划、同步实施、同步发展，标志着资源环境考量开始全面纳入决策制定过程。2002 年中国共产党十六大以来，党中央提出了落实科学发展观、构建社会主义和谐社会、建设资源节约型和环境友好型社会、推进环境保护历史性转变、探索环境保护新道路等一系列新理念、新思想、新要求，在决策链前端考虑资源环境问题的制度和体制逐步建立和完善。2012 年党的十八大将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总布局，要求把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展，标志着我国开始从建设生态文明的战略高度来认识社会经济发展和环境保护问题。迄今为止，我国环境保护事业经过 40 多年的发展，

已经建立起了相对完善的制度体系，环境保护的理念和要求已经融入生产生活的各个方面。

从西方发达国家的环境保护历史来看，由末端治理转向源头防治是一个显著趋势。时至今日，从决策制定阶段就开始重视环境问题，并通过相应的外部约束和制度安排来尽可能地加强环境考量，防治重大环境问题，已经成为国际上的通行做法。当然，这也是西方国家在 20 世纪 30—70 年代付出了惨痛的资源环境代价，又经历了长期实践和探索之后的智慧结晶。我国作为一个文化传统和社会制度明显不同于西方的发展中国家，虽然在历史上曾经排斥过西方的环境保护思想、理念和做法，但随着改革开放的逐步深入，越来越重视学习和借鉴国际上的先进经验。特别是进入 21 世纪以来，我国在各个领域都加快了与国际接轨的步伐。在环境保护领域，除进一步加强法制建设外，社会、经济手段也明显增加，目前已经形成了多层次、多维度、综合性的环境保护制度体系。其中，很多做法都对决策制定具有直接影响，从而使资源环境问题从决策制定阶段就能得到高度重视。

作为一个尚未完成工业化和城镇化的发展中国家，我国迄今为止因重大决策失误付出的资源环境代价并不比西方发达国家小。例如，20 世纪 50 年代的“以钢为纲”，导致大量原始森林被砍伐用做燃料；60 年代的“以粮为纲”，使得毁林开荒、围湖造地等行为大行其道；80 年代的农村城镇化道路，致使东南沿海地区“家家点火、村村冒烟”，对广大农村地区造成了严重的土壤污染和水污染；90 年代一度将一些严重污染环境的行业和产品列入了重点支持之列，导致“十五小”企业在 90 年代中期一哄而起，造成了严重的环境危害；21 世纪初加入世界贸易组织后，为了出口创汇，曾对一些“两高一资”产业实施关税补贴，进一步加剧了国内的资源消耗和环境污染。当然，之所以会出现上述问题，与我国当时所处的发展阶段也有很大关系，但决策本身的影响更为直接。

理念的转变和制度的完善是一个自然历史进程，更是一个系统工程，不能奢望在旦夕之间完成。从目前来看，我国在经历了 40 多年的高速发展之后，原有的粗放式增长已经难以为继，资源环境约束日益加剧，转变经济发展方式和改善环境质量已经成为当前的中心任务。党的十八大报告提出，要把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程。为此，在借鉴国际经验的基础上，建立一套适合我国国情的、能够从决策源头防治环境问题的制度安排，无论是对于推进生态文明建设还是对于实现可持续发展均具有十分重要的现实意义。

笔者在多年的环境影响评价实践中发现,我国尽管很早就提出要在重大决策制定过程中考虑对资源环境的影响,但制度建设相对缓慢。现有制度并没有覆盖所有的决策形式,更没有覆盖整个决策链条,决策制定过程中仍然存在导致重大资源环境问题的制度性隐患。除一些明文规定的环境保护制度外,尽管各地区、各部门还有一些决策制定过程中考虑环境问题的习惯性做法,但程序上总体欠规范,内容上欠深入。此外,要改变我国长期形成的计划经济思维和决策模式也需要较长时间。因此,与一些西方国家相比,我国在决策制定过程中纳入环境考量的体制机制建设仍然任重道远。另外,从学术研究的角度来看,国内研究政策的学者很少从环境保护的角度来审视决策过程,而研究环境保护的学者又偏重技术层面,很少去考虑决策系统存在的问题。从生态文明制度体系建设的角度来看,我国需要建立的是一套覆盖整个决策链条,各项制度之间无缝衔接的,能够从决策源头预防资源环境风险的制度体系,而不是一些分布在不同部门的碎片化的习惯性做法。正是基于以上认识,笔者对国际上环境保护参与决策制定的制度性安排产生了浓厚兴趣,并希望能够在国际经验和我国国情之间找到结合点。

本书的主要目的,就是在梳理国际上决策制定早期阶段纳入环境考量的做法和经验的基础上,根据我国的决策体系特点和环境保护要求,提出可资我国借鉴的经验。本书共分为6章,第一章概括了国际上的主要决策理论,分析了决策模式与环境问题之间的关系;第二章从空间环境管制、行业环境管制、政策评估和战略环境评价四个方面总结归纳了国际上在决策制定阶段纳入环境考量的制度和做法;第三章重点剖析了我国的决策体系和决策形式;第四章分析了我国决策制定过程中存在的环境风险因素,指出了我国需要加强决策环境考量的重点领域;第五章从空间环境管制、行业环境管制、政策评估和战略环境评价四个方面总结了我国目前环境保护参与决策制定的现状、特点以及存在的主要问题;第六章在借鉴国际经验的基础上,根据我国决策体系的特点和环境保护要求,提出了在决策制定过程中增强环境考量的对策建议。

由于本书的写作时间较短,笔者水平有限,存在谬误在所难免,希望读者能够给予指正。

耿海清

2017年3月

目 录

第一章 决策理论与环境考量.....	1
第一节 决策的概念与主要理论.....	2
第二节 决策过程中的环境考量.....	6
第二章 国外决策制定纳入环境考量的主要方式.....	15
第一节 空间环境管制.....	15
第二节 行业环境管制.....	35
第三节 政策评估	49
第四节 战略环境评价.....	61
第三章 我国的决策体系与决策体制.....	102
第一节 我国的决策体系.....	102
第二节 我国的主要决策形式.....	105
第三节 我国的决策体制.....	113
第四章 增强我国决策环境考量的必要性分析.....	119
第一节 我国决策体制中的风险因素分析.....	119
第二节 我国环境保护参与决策制定的现状及其重点领域.....	123
第三节 决策环境考量的阶段划分及其法规依据.....	141
第五章 我国环境保护参与决策制定的主要途径.....	145
第一节 空间环境管制.....	145
第二节 行业环境管制.....	185

第三节	政策评估	201
第四节	规划环境影响评价	208
第六章	增强我国决策环境考量的模式探索	224
第一节	优化空间环境管制体系	224
第二节	健全行业环境管制体系	232
第三节	完善规划环境影响评价制度	239
第四节	建立政策评估制度	244
第五节	探索政策战略环境评价	250
参考文献		270

第一章

决策理论与环境考量

自从人类社会形成以来，公共决策的实践就已开始。然而，现代决策理论的形成和发展，则主要发生在第二次世界大战之后。其中，20 世纪上半叶西方国家的经济大萧条起到了重要的推动作用。1929—1933 年，世界主要资本主义国家爆发了史无前例的经济危机，股市大幅下跌、银行纷纷倒闭、工厂大量破产、失业率居高不下、人民收入水平显著下降，一些国家的经济体系甚至濒临瘫痪。为了摆脱困境，资本主义国家普遍采取了政府干预措施，如设置贸易壁垒、实行货币贬值等。其中，美国在总统罗斯福的领导下，政府全面介入了经济活动，对金融体系进行了整顿，对工业生产进行了计划指导，对农业政策进行了调整，并对失业工人开展了救济。与此同时，这次危机也使个别国家如德国、意大利、日本等走上了法西斯专制道路，对社会经济事务进行全面管制。无论如何，这次世界经济危机宣告了产业革命以来一直占据主导地位的自由放任市场经济思潮的结束，主张对社会经济活动进行国家干预的理论和实践全面登上历史舞台。

1936 年，英国经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯（John Maynard Keynes）出版了《就业、利息和货币通论》（*The General Theory of Employment, Interest and Money*）一书，对传统的古典经济学理论进行了批判，论证了国家直接干预经济活动的必要性，并提出了以财政政策和货币政策为核心的宏观经济学理论体系。第二次世界大战结束后，一大批殖民地国家纷纷独立，世界迎来了难得的和平发展机遇。随着全球范围内工业化和城镇化进程的加快，基础设施建设问题、贫富差距问题、区域发展不平衡问题、社会保障问题、环境问题等单纯依靠市场调节无法解决的问题越来越多。为了弥补市场缺陷，很多国家都加大了对社会经济活动的干预。在这一过程中，旨在为政府干预提供理论和方法支持的政策科学也得到了迅速发展，一些有代表性的决策理论开始出现，政策科学的发展进入了黄金时期。

第一节 决策的概念与主要理论

一、决策的概念

“决策”一词对应的英文词组是 Decision Making，意思是做出选择或决定，在汉语中的解释是“决定的策略或办法”，强调的是如何去实现目标或解决问题。在现实生活中，“决策”是一个使用极为广泛的词语，与我们的日常生活息息相关。无论是国际组织、政府部门，还是企业和普通群众，每天都会做出很多决策，用以指导我们的具体行动。尽管决策对于我们如此重要，但对决策的理解和概念界定却一直没有形成统一的看法。总体来看，目前大体有以下三种理解：一是把决策看作是一个包括提出问题、确立目标、设计方案、选择方案，乃至实施方案的过程，重在强调决策的过程属性；二是把决策看作是决策者从多个备选方案中选择最优方案的行为，强调了决策者的作用；三是认为决策是对偶发事件的处理决定。在政策科学中，“决策”与“政策”往往具有相同含义，但其定义仍然难以统一。有的学者强调决策的设计功能，有的强调决策的利益分配功能，有的则强调决策的政治功能。从科学决策的角度出发，一般认为决策是人们为了实现特定目标，借助一定的技术手段，在广泛收集有关信息并科学分析的基础上，提出若干备选方案并从中选定最优方案的过程（史为磊，2011；李建军等，2009）。从不同的角度出发，可以对决策的类型做出进一步的划分。例如，根据决策的影响范围和重要程度，可以把决策分为战略决策和战术决策；根据决策主体，可将决策分为个人决策和集体决策；按照决策模式是否固定，可将决策分为程序化决策和非程序化决策；按照决策问题的可控程度，可将决策分为确定型决策、不确定型决策和风险型决策。由于决策的外延很难界定，因此在公共管理领域，几乎每一个管理行为都可以归入决策的范畴。

二、主要决策理论

决策是一个复杂的过程，既受主观因素的影响，也受客观条件的制约，并且政治文化、政治体制、风俗习惯、宗教信仰等对决策模式具有深刻影响。因此，

不同国家、地区和组织在决策模式上都会存在一定的差异。为了对复杂的决策过程进行解释,从20世纪六七十年代开始,随着政策科学研究热潮的兴起,一些决策理论和决策模型相继成型。这些模型和理论是对决策过程的抽象和简化,为我们理解决策过程及其主要考虑因素提供了一个相对清晰的逻辑框架。从目前来看,国际上比较有代表性的决策模型和决策理论有完全理性模型、有限理性模型、渐进模型、系统模型、混合扫描模型、精英理论、制度理论、博弈理论、团体理论、公共选择理论等(李建军等,2009; Joseph Steward et al., 2011)。不同的决策模型和决策理论对决策目标、决策者、决策原则的假定,适用的具体决策行为等各不相同,具体见表1-1。其中,完全理性模型、有限理性模型、渐进模型和精英理论与现实决策过程的联系比较紧密,在应用上也更加广泛。

完全理性模型以“经济人”假设为前提,即假定决策者自私自利,以自身的利益最大化为决策目标。在决策过程中,决策者能够掌握所有与决策有关的信息,并且能够不受限制地穷尽所有备选方案。在此基础上,通过对各个备选方案的对比分析,能够根据明确的判断标准选出最优方案。从理论上讲,完全理性模型为我们提出了一个路径非常清晰、逻辑非常合理的决策模式,也比较符合我们进行科学决策的目标和期望。然而,由于完全理性模型的假设条件在现实中很难满足,因而现实中的决策很难做到完全理性。尽管如此,完全理性模型为我们的决策过程提供了一个非常有价值的指导框架,并且对其他决策理论也产生了深刻影响。有限理性模型和渐进模型都是在批判传统理性模型的基础上形成的。有限理性模型认为,现实中决策者的理性是介于完全理性和非理性之间的有限理性,决策者的价值取向和目标追求也是多元的。再加上现实世界复杂多变,做到完全理性的客观条件很难具备。因此,实际决策过程往往是发现和选择满意方案的过程,很难找到最优方案。渐进模型则认为,政策制定过程并不是一个程序严密的理性过程,而是一个对以往政策的补充和修正过程。也就是说,在面对政策问题时,决策者不必另起炉灶,只需要在原有决策的基础上,根据问题和环境的变化,对以前的决策进行局部补充和调适即可。在实际工作中,每个领域事实上都会有一些老的政策,完全推倒重来的情况的确很少发生,因而渐进模型更具现实意义。精英理论认为,公共政策主要是由政治精英们制定的,反映政治精英们的价值偏好,公众基本是处于被动地位,对政策的影响力很小,一般只能接受政策结果。由于政治精英处于社会顶层,出于自身利益考虑会维护现有体制,因而制定的政策一般都比较保守,往往推崇渐进式改革,而不主张全面革新。当然,不管是何种类

表 1-1 主要决策理论及其对比分析

序号	决策理论	提出者	决策目标	决策者	基本原则	适用决策	优点	缺点
1	完全理性模型	—	明确、单一	具有绝对理性和一致的价值判断	对各个备选方案进行成本—收益分析，选取净收益最大者	新决策	为实现最优决策提供了一个理想模式	理论前提难以满足，在实际工作中难以做到
2	有限理性模型	赫伯特·西蒙 (Herbert A Simon)	模糊、多元	仅能做到有限理性，且价值取向和目标多元	在资源和时间有限的条件下，寻找能够满足决策期望的方案	所有决策	比较符合决策实践	决策结果具有不确定性
3	渐进模型	林德布洛姆 (C E Lindblom)	明确、单一	保留对以往政策的承诺	强调政策的延续性，新政策是对旧政策的补充和修正	旧决策	阻力较小，容易执行	难以适应变革的需要；也无法解释战略决策
4	系统模型	戴维·伊斯顿 (David Easton)	—	政治系统	公共政策是政治系统对外界压力做出的反应	所有决策	从理论和宏观角度对政策过程进行了解释	未能解释政策形成的过程
5	混合扫描模型	阿米泰·埃齐奥尼 (Amitai Etzioni)	总体明确，具体不明确	对决策者无特定要求	总体上坚持理性主义模型，对重点问题采用渐进主义决策模式	覆盖范围广泛的决策	是对理性模式和渐进模式的综合	主要建立在理论推导之上，实用性不强
6	精英理论	维尔弗雷多·帕累托 (V Pareto) 盖坦诺·莫斯卡 (G Mosca)	—	政治精英，具有基本一致的价值观	公共政策主要由政治精英制定，反映政治精英的价值观和偏好	所有决策	适用于解释威权国家的政治过程	该理论难以证实，也不符合决策民主化的潮流

序号	决策理论	提出者	决策目标	决策者	基本原则	适用决策	优点	缺点
7	制度理论	道格拉斯·诺思 (Douglass C North)	模糊、多元	具有某种制度特征的 组织, 由分散 的个体组成	具有某种制度特征的 组织必然会做出某种 行动的选择	所有决策	从宏观上对政 治行为的原因 做出了解释	过于理论化, 对 具体政策的制 定缺乏指导性
8	博弈理论	约翰·冯·诺依曼 (John Von Neumann)	明确、单一	竞赛或博弈中每 一个具有决策权 的参与者	对比各种选择的最坏 结果, 选择损失最小 者; 对比各种选择的 最小收益, 选择最大 者	对抗行动 中的决策	冲突情境下的 政策选择	应用范围狭窄, 对具体政策缺 乏解释力
9	团体理论	A. F. 本特利 (A F Bentley)	—	有共同利益诉求 和理想的团体	公共政策是利益团体 相互斗争、妥协和平 衡的产物	涉及利益 分配的政 策	较好地解释了 政策过程中 的动力因素	低估了政策制 定者的能动性
10	公共选择 理论	邓肯·布莱克 (Duncan Black)	明确	自利的、理性的、 追求效用最大化 的个人或组织	公共政策是有特定利 益诉求的个体联合起 来形成利益集团, 向 政府部门施压的结果	分配性政 策	使用经济学的 分析方式探索 政治上的决策 过程	对于非民主国 家的政策过程 适用性不强

型的社会，政治精英对政策的影响力都要大于普通公众，精英理论只不过是突出了政治精英对决策的主导作用罢了。一个国家适用何种决策模式，往往与其政治体制有直接关系。在民主社会中，由于价值取向和利益主体都比较多元，决策过程比较透明，因而决策的制定往往需要经过不同利益集团之间的博弈，决策程序也更加符合理性决策的特点。威权社会由于社会分层比较明显，政治权力更加集中，政治精英和普通大众之间的信息更加不对称，因而其决策模式更加符合精英理论，做出的决策也大多是渐进式决策。

第二节 决策过程中的环境考量

随着人类社会生产力水平的提高，生态破坏和环境污染也日益加剧，很多国家和地区都把环境保护作为决策制定过程中的重要考量因素。在此过程中，不同决策模式由于适用条件、决策原则、决策程序等方面存在差别，环境保护参与决策制定的时机、重点和方法也各不相同。

一、决策模式与环境考量

如前文所述，尽管决策模型和决策理论较多，但在实践中应用较广的主要是完全理性模型、有限理性模型、渐进模型和精英理论。其中，虽然完全理性模型的假设条件在现实中很难满足，但其决策程序却非常符合科学决策的要求，因而从形成之日起就为科学决策提供了一个完美的分析框架，对于实际决策行为具有深远影响；有限理性模型是在继承和修正完全理性模型的基础上发展起来的，但其秉持的决策原则与完全理性模型并无本质区别，在实践中的应用也更加广泛；渐进模型主要适用于需要对政策进行持续干预的领域，特别是延续性政策，这类决策行为在现实中也广泛存在；精英理论则强调政治精英在决策过程中的作用，是威权社会中的主要决策模式。在以上四种决策模型中，有限理性模型和完全理性模型属于互斥关系；渐进模型和精英理论则可交叉使用，两者是从不同的角度来解释决策过程。例如，渐进决策也可以同时是精英决策，精英决策也可以同时是渐进式的。当然，完全理性模型或有限理性模型的应用也可以和渐进决策和精英决策交叉。因此，上述决策理论之间并不是完全孤立的关系，只是适用的政治

情景和理论前提不同。在实践中，不管何种决策模式，都需要把环境问题作为重要的考量因素。根据以上四种决策模型和理论的特点，其适用的决策领域、产生环境风险的原因及环境考量的重点等见表 1-2。

表 1-2 决策模型及其环境风险与环境考量

决策理论	适用的决策领域	产生环境风险的原因	环境考量的重点
完全理性模型	所有决策，特别是涉及开发活动的决策；成本和收益容易量化的决策	决策者没有意识到或者不重视环境问题，没有把保护环境作为重要的决策目标	评价决策实施的资源环境代价，并与社会、经济等因素进行综合考量，实现总体利益最大化
有限理性模型	面向具体问题的实质性决策和行动方案，如具体政策、规划、计划等	没有把保护环境作为重要目标；资源环境信息不充分；决策资源不足、时间仓促等	为决策提供充足的资源环境信息；在实现决策目标的前提下，提出环境代价最小的备选方案
渐进模型	需要政府重点干预的领域，如社会福利、教育、医疗等领域的决策	原有体制机制和政策路径的刚性影响；既得利益者的影响；决策者的保守等	分析既有政策的资源环境效应及其发展演变规律，提出减缓环境影响的对策方案
精英理论	涉及价值判断，且综合性强、层次较高的战略决策	决策者忽视环境问题和出于自身利益的考量	提高决策者的环保意识；提醒决策者可能存在的重大资源环境风险

总体来看，决策模式与环境考量之间大致存在以下几个方面的关系：首先，决策的目标属性决定环境考量的难度。具体而言，为了便于制定更加具体的决策计划和决策行动、监测决策的实施过程，以及最后评估决策的实施效果，决策者往往需要预先设定决策目标。如果决策目标明确、单一，则决策方案也容易设计得更加明确和具体，如此则决策实施可能导致的资源环境问题也容易判断和预测，因而环境保护也更容易参与决策的制定过程，及时为决策者提出防范重大资源环境问题的对策建议。反之，如果决策目标模糊、多元，且目标之间存在冲突，则决策方案的设计往往陷入两难的境地，也很难具体、明确，决策实施的不确定性也随之增大。与此相对应，决策实施可能导致的资源环境问题也很难判断和预测，无疑会增加决策环境考量的难度。其次，决策主体的属性决定环境考量能够达到的深度。如果决策主体坚持科学决策和理性决策，必然会对各个备选方案进行深

入论证，其中也包括对各方案实施可能产生的资源环境问题的深入论证。反之，如果决策主体受自身的利益和偏好影响较大，不重视科学决策，则很难认真考虑决策实施可能存在的环境风险。此外，如果决策者的价值取向和目标不统一，则最终方案往往是利益集团博弈和妥协的结果，如此则很难形成理性和严谨的决策过程，决策本身也很难重视环境问题。在威权社会中，精英决策占据主导地位，出于自身利益考虑，往往对决策实施的环境后果更加没有兴趣，环境问题也很难得到认真考虑。最后，决策的过程属性决定环境考量的方式。理性决策需要从社会、经济、环境等多个维度对决策实施可能产生的影响进行定量分析，综合判断各个备选方案的净收益，因此成本—收益分析、成本—效果分析等是最核心的分析方法。相反，如果用于决策的时间和资源有限，或者决策者主要是出于社会道德层面的考量，或者最终决策是利益集团博弈的结果，就很难对决策方案比选投入太多精力。相应地，环境考量使用的方法也以定性分析为主，其主要功能一是防范决策可能隐藏的重大环境风险，二是制订减缓环境影响的具体措施。

二、决策过程与环境问题

（一）公共决策的基本程序

虽然完全理性模式受到了很多质疑和批评，但其基于理性“经济人”假设推导出来的决策程序却揭示了人类分析问题、解决问题的基本模式。在决策实践中，尽管理性决策所需要的内外部条件都很难满足，但我们仍然在自觉或不自觉地使用理性主义的模式制定决策。之所以如此，与人类追求决策科学化的初衷有直接关系。一般而言，一个理性的决策过程大致包含问题界定、目标确立、方案设计、方案比选、政策发布、政策执行、政策评估、政策调整等几个阶段（图 1-1）。由于政策过程是一个循环往复的过程，因此上一轮政策的修订也往往是下一轮政策的开始。同时，在现代社会，社会公众参与政策制定已经成为普遍现象，因此在整个政策生命周期中都要有广泛的公众参与。