

政策环境评价系列丛书

THE THEORY AND
PILOT STUDY OF POLICY
ENVIRONMENTAL
ASSESSMENT

政策环境评价 理论与方法与试点研究

李天威 主编

中国环境出版社

政策环境评价系列丛书

政策环境评价理论 方法与试点研究



李天威 主编

中国环境出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

政策环境评价理论与方法与试点研究 / 李天威主编. —北京: 中国环境出版社, 2017.12
(政策环境评价系列丛书)
ISBN 978-7-5111-3283-3

I. ①政… II. ①李… III. ①环境影响—环境质量评价—研究
IV. ①X820.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 178864 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
排版制作 杨曙荣

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12月第1版
印 次 2017年12月第1次印刷
开 本 889×1194 1/16
印 张 30.75
字 数 500千字
定 价 198.00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

政策环境评价是对各种政策及其替代方案进行系统、综合的分析和评价的过程，其目的是把对环境的考量纳入政策的制定中，提高决策的质量，建立起一种经济、社会和环境的综合决策机制。同规划和项目相比，政策具有更为重要的地位，其对环境的影响范围更广、历时更久，且影响发生之后更难处置。政策环境评价在国际上已有多年的实践。美国1970年开始生效的《国家环境政策法》规定，对资源和环境有重要影响的联邦行动，要进行环境影响评价。加拿大、英国和欧盟都出台了政策环境评价的相关导则，积累了丰富的经验。

我国以往的环境评价对象以建设项目和规划为主，政策环境评价在法律上没有明确的要求。近年来，随着我国环境问题日趋严重，人民群众对美好环境的向往日益强烈，政策环境评价逐渐受到重视。2015年1月1日实施的“史上最严”《中华人民共和国环境保护法》第十四条提出：国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府组织制定经济、技术政策，应当充分考虑对环境的影响，听取有关方面和专家的意见。2016年环境保护部发布的《“十三五”环境影响评价改革实施方案》中明确提出：开展政策环境评价试点。完成新型城镇化、发展转型等重大政策环境评价试点研究，初步建立政策制定机关为主体、有关方面和专家充分参与的政策环境评价机制及技术框架体系。我国政策环境评价的探索也在不断推进。自2009年开始，环境保护部先后组织开展了五大区域重点产业、西部大开发重点区域和行业、中部地区以及京津冀、长三角和珠三角地区战略环境评价等四轮大区域战略环境评价，探索了区域战略层面的战略环境评价的理论、模式和方法，其环境评价无论从环境特征还是环境综合决策层次上，都很接近于政策层面。一些省市开展了国民经济和社会发展规划纲要环境评价，如内蒙古自治区先后开展了“十一五”、“十二五”和“十三五”国民经济和社会发展规划纲要战略环境评价，也有一些行业发展规划环评等，都从某些角度探索环境评价的模式和方法，但是并未形成一套成熟且适合我国国情的政策环境评价模式和方法体系。

2014年，环境保护部组织开展“重大经济政策环境评价”试点研究工作，设置了“新型城镇化政策环境评价研究”和“经济发展转型政策环境评价研究”两个项目。环境保护部环境工程评估中心作为试点项目牵头单位，联合有关研究机构，系统总结了国内外政策环境评价的理论、方法和实践经验，提出了基于“预警+保障”的政策环境评价框架。2015年和2016年利用这一框架进一步试点开展了发达城市群协同发展政策环境评价试点研究、中西部地区人口就近城镇化政策环境评价试点研究以及钢铁行业转型政策环境评价试点研究、重点能源转型政策环境评价试点研究。通过“重大经济政策环境评价”试点项目，对我国政策环境评价框架、程序和方法进行更深入的研究，初步构建适合我国国情的政策环境评价模式和方法体系，对促进我国政策环境评价理论和实践进一步发展具有重要的示范意义。

“重大经济政策环境评价”试点研究工作由环境保护部环境工程评估中心牵头，南开大学、清华大学和中国煤炭工业发展研究中心等共同参与。本书是对“重大经济政策环境评价”试点研究2014—2016年成果的汇总。本书的总体框架由理论方法篇和两项试点实践篇构成。

第一篇是政策环境影响评价理论方法篇，包括：战略环境评价概述、政策环境影响评价的理论方法和我国政策环境影响评价的模式与框架研究；第二、第三篇为试点实践篇，分别为新型城镇化政策环境影响评价和经济发展转型政策环境影响评价，各由三个试点实践案例组成。各章撰写人员如下：第一、第二章由李天威、王占朝撰写；第三章由李天威、耿海清撰写；第四章由李天威、徐鹤、耿海清、徐文新、李红祥、赵立腾撰写；第五章由李天威、徐鹤、耿海清、朱源、田丽丽、徐文新、翁青青、张海涛、潘硕撰写；第六章由李天威、刘小丽、耿海清、徐鹤、赵慈、冯祥玉、刘婷、王嘉炜撰写；第七章由任景明、王兴杰、刘毅、吴亚男、徐蕾、李南锟、郭倩倩、王超然撰写；第八章由任景明、刘毅、王兴杰、袁强、吴亚男、李南锟、郭倩倩、王春艳撰写；第九章由李天威、耿海清、吴亚男、郭倩倩、李南锟、徐敏云、史志斌、朱超、刘艳军、于雄飞、袁秀清、鲁金涛撰写。全书由李天威统稿。

本书在撰写过程中，环境保护部环境影响评价司、环境工程评估中心的领导和同事们给予了悉心指导和帮助，有关省市环境保护部门及有关机构也对试点项目研究给予了大力支持与帮助，在此一并表示衷心感谢！

第一篇 政策环境评价理论方法

第一章 战略环境评价概述	3
一、背景	3
二、战略环境评价的基础理论	5
三、战略环境评价理论方法的发展	8
参考文献	11
第二章 政策环境评价的理论方法	12
一、政策的内涵与特征	12
二、政策环境评价的特点	15
三、政策环境评价技术方法	18
参考文献	27
第三章 我国政策环境评价的模式与框架研究	28
一、我国政策环境评价的目标与任务	28
二、政策环境评价在政策制定实施过程中的作用	29
三、基于“预警+保障”的政策环境评价模式	32
四、我国政策环境评价的体制机制安排	34
参考文献	36

第二篇 新型城镇化政策环境评价

第四章 新型城镇化政策环境评价的优先领域	39
一、背景	39

二、我国城镇化环境影响特征分析.....	41
三、我国城镇化重大资源环境问题研判.....	60
四、我国城镇化的资源环境态势评估.....	89
五、新型城镇化政策环境评价优先领域筛选.....	99
参考文献.....	110
第五章 发达城市群协同发展政策环境评价试点研究.....	111
一、背景.....	111
二、环境评价重点筛选.....	111
三、协同发展政策利益相关方分析.....	124
四、京津冀城市群人口协同政策环境评价.....	133
五、京津冀城市群产业协同政策环境评价.....	145
六、京津冀城市群空间协同政策环境评价.....	164
七、京津冀城市群协同发展的政策保障分析.....	172
八、京津冀城市群协同发展的优先事项与对策建议.....	182
参考文献.....	188
第六章 中西部地区人口就近城镇化政策环境评价试点研究.....	190
一、城镇化政策环境评价思路及方法.....	190
二、城镇化政策重点及关键资源环境问题分析.....	193
三、政策环境风险分析.....	209
四、保障制度分析.....	240
五、促进人口就近城镇化政策可持续实施的对策建议.....	252
参考文献.....	260

第三篇 经济发展转型政策环境评价

第七章 经济发展转型政策环境评价.....	265
一、经济发展转型政策环境评价的内涵.....	265
二、经济发展转型政策环境评价的重点领域.....	269
三、经济发展转型政策分析.....	272
四、经济发展转型政策的绿色发展绩效评估.....	292
五、环境经济双重转型的耦合关系分析及环境影响趋势判断.....	320
六、环境保护促进经济发展转型的政策建议.....	328
参考文献.....	331

第八章 钢铁行业转型政策环境评价试点研究.....	333
一、钢铁行业转型政策识别与分析.....	333
二、钢铁行业转型政策的环境压力与风险分析.....	357
三、钢铁行业转型政策的环境绩效评估与风险预警.....	376
四、钢铁行业转型的保障政策研究.....	397
参考文献.....	402
第九章 重点能源转型政策环境评价试点研究.....	405
一、能源转型的国际经验及启示.....	405
二、重点能源转型政策分析.....	409
三、能源转型政策绩效评估.....	426
四、重点能源转型政策利益相关方分析.....	443
五、重点能源转型政策环境风险分析.....	450
六、重点能源转型政策体制机制保障.....	470
七、评价结论与对策建议.....	479
参考文献.....	483

第一篇

政策环境评价理论方法

第一章

战略环境影响评价概述

一、背景

战略环境影响评价（Strategic Environmental Assessment, SEA）是环境影响评价的原则和方法在政策（policy）、规划（plan）和计划（program）等战略层次的应用，是对战略及其替代方案的环境影响进行正式、系统和综合的评价过程。

1969年，美国的《国家环境政策法》首次将环境影响评价制度写入法律。1978年美国发布了《国家环境政策法实施条例》，进一步明确了环境影响评价的具体范围：凡是对人们生存环境造成影响的政策、计划、规划、建设项目和立法建议等均需要给出环境影响的说明。

加拿大是将环境评价运用到政策、计划、规划的战略层次，制定了相关程序，从1984年开始，加拿大要求有关政策、规划、计划（PPP）需要开展环境影响评价。1999年，加拿大发布了《政策、规划和计划提案环境评价内阁指令》，对1993年《政策和规划提案环境影响评价程序》进行了修订，适用于提交部长和内阁批准并在实施过程中可能产生显著影响（包括有利和不利）的政策、规划和计划提案，其目的就是要实现经济、社会与环境的综合决策，从而促进可持续发展。

1991年，联合国欧洲经济委员会成员国在芬兰签署《越境环境影响评价公约》，要求成员国要对那些可能对环境产生影响的政策、法规和行政规章进行环境影响评价。随后，英国、芬兰、荷兰等国家纷纷建立起了战略环境评价制度。2001年6月，欧盟颁布战略环境评价指令（2001/42/EC）并于2004年7月全面执行实施，这部法令被看作是欧盟最有效的战略环境评价法规，欧盟各个成员国都要在2001/42/EC指令的基础上拟定自己的战略环境评价法规，各成员国必须严格遵循这一指令的要求，但各国立法可以比这一指令更为严格。目前，土地使用规划、交通规划、行业规划以及特定背景下的规划议案成为欧盟使用战略环境评价最频繁的领域。

1995年，俄罗斯颁布了《联邦生态鉴定法》。所谓生态鉴定，即由一定的机关或组织对计划进行的经济社会、资源利用开发等有关的活动，按一定的标准进行审查和评价，以评估其环境上可行性的一种特定的监督检查程序或监督检查活动。俄罗斯联邦国家环境保护委员会中专门设立了“国家生态鉴定总局”，从事国家生态鉴定工作。生态鉴定的依据除《联邦生态鉴定法》外，还有《俄罗斯联邦自然资源保护法》。它们对俄罗斯联邦生态鉴定的主体、鉴定对象、鉴定程序、鉴定结论的效力等方面做出了明确的规定。国家生态鉴定和社会生态鉴

定是俄罗斯联邦生态鉴定的两种基本形式。前者是俄罗斯联邦国家法定的生态鉴定活动,后者是一种非法定的、民间自发的生态鉴定活动,在鉴定机关、鉴定根据、鉴定范围以及鉴定结论的效力和作用等方面两者均存在明显的差异。

中国台湾地区1994年有关环境影响评估的规定就明确要求开展战略环境评价。1997年台湾环保部门发布了战略环境评价导则,首次列出了必须进行战略环境评价的项目清单以及战略环境评价报告应包含的内容,该导则于2000年进行了修订。1998年环保部门出版了《战略环境评价手册》,确定了战略环境评价的一系列准则。尽管台湾地区制定了一系列关于战略环境评价的规定,但其战略环境评价实践却鲜见。香港特别行政区对规划开展环境影响评价最早开始于1988年,对政府的政策进行环境评价则开始于1992年。这些战略环境评价项目主要包括:1989年完成的海港和空港发展规划的环境评估报告,1993年和1994年分别完成的铁路发展政策和新界西北地区区域发展策略的环境评价报告。到目前为止,较为典型的研究范例是1996年香港政府环保署完成的“全港发展策略”(Territorial Development Strategy Review, TDSR)战略环境评价研究报告。这一研究通过制定中期、长期的发展策略,来保证在2011年香港人口达到800万规模时,仍可实现经济、社会和环境的持续发展,香港的发展也极大地得益于“全港发展策略”项目。

我国的战略环境评价发展总体上可以分为两个阶段。2003年9月1日《中华人民共和国环境影响评价法》实施以前可以称为探索阶段。1992年以后,战略环境评价的概念开始引入我国。1993年,国家环保局在《关于进一步做好建设项目环境保护管理工作的几点意见》中要求对开发区建设进行区域环境影响评价。同年,在上海召开的“国际影响评价协会年会”上,曲格平先生提出开展发展战略及政策的环境影响评价。1994年,国务院批准颁布的《中国21世纪议程》中提出:“在有关立法中,规定建立‘可持续发展影响评价制度’,要求政府部门在制定政策、规划过程中和企业立项时,对可持续发展可能产生的影响做出评估。”1996年8月3日颁布的《国务院关于环境保护若干问题的决定》中规定:“在制订区域和资源开发,城市发展和行业发展类规划,调整产业结构和生产力布局等经济建设和社会发展重大决策时,必须综合考虑经济、社会和环境效益,进行环境影响论证。”1998年,《建设项目环境保护管理条例》,要求流域开发、开发区建设、城市新区建设和旧区改建等区域开发规划应开展环境影响评价。

2003年9月1日实施的《中华人民共和国环境影响评价法》(以下简称《环评法》)标志着战略环境评价进入发展完善阶段。2005年8月起,国家环保总局相继开展了内蒙古、大连、武汉等10个典型行政区,石化、铝业、铁路3个重点行业,宁东能源化工基地等10个重要专项规划等一系列规划环评试点。通过试点的“积累经验,典型引路”极大地推动了各地区各行业规划环评工作的开展。2009年8月17日,国务院颁布《规划环境影响评价条例》(以下简称《条例》),并于2009年10月1日起正式实施,对环境保护参与综合决策将发挥重要的保障作用。

中华人民共和国第十二届全国人民代表大会常务委员会第八次会议于2014年4月24日修订通过了新的《中华人民共和国环境保护法》,修订后的环保法第十四条明确规定:“国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府组织制定经济、技术政策,应当充分考虑对环境的影响,听取有关方面和专家的意见。”2016年7月2日由第十二届全国人大常委会第二十一次会议审议通过的《环评法》再一次明确了涉及“一地三域十专项”^①的规划应当在

^① 一地三域十专项:一地即土地。三域即流域、海域、区域。十专项即工业、农业、畜牧业、林业、能源、水利、交通、城市建设、旅游、自然资源开发等。

规划编制过程中组织进行环境影响评价,编写该规划有关环境影响的篇章或者说明。并且增加一款,“审查小组提出修改意见的,专项规划的编制机关应当根据环境影响报告书结论和审查意见对规划草案进行修改完善,并对环境影响报告书结论和审查意见的采纳情况做出说明;不采纳的,应当说明理由”。同时要求“已经进行了环境影响评价的规划包含具体建设项目的,规划的环境影响评价结论应当作为建设项目环境影响评价的重要依据,建设项目环境影响评价的内容应当根据规划的环境影响评价审查意见予以简化”。这一修改,体现出规划和项目之间的有效互动,将极大地增强规划环评的有效性。

为了促进环境保护参与经济社会发展综合决策,破解产业空间布局与生态安全格局、结构规模与资源环境承载之间的两大突出矛盾,促进经济社会协调发展,环境保护部组织开展了系列的大区域战略环境影响评价工作。2008年起,组织了15个省(区、市)环保、发改、建设等相关部门和近100家科研单位开展了五大区域(环渤海沿海地区、海峡西岸经济区、北部湾经济区沿海、成渝经济区和黄河中上游能源化工区)重点产业发展战略环境评价试点工作。在全面分析五大区域资源环境承载能力的基础上,系统评估了五大区域重点产业发展可能带来的中长期生态环境影响和风险,提出了重点产业优化发展调控建议和环境保护战略对策,为环境保护优化国土空间开发提供了重要的科学依据。开展地域范围如此之大、行业覆盖如此之广的区域性战略环境评价在我国尚属首次,不仅开辟了战略环境评价的新领域,积累了战略环境评价组织、管理经验,而且推进了大尺度战略环境评价理论和技术进步,推动了我国区域性战略环境评价的发展,该成果也获得2013年环境保护部环境保护科学技术奖一等奖。2011—2012年,开展了西部大开发重点区域和行业发展战略环境评价工作;2013—2014年完成了中部地区发展战略环境评价工作。五大区域战略环境评价作为我国区域战略环境评价的发轫之作,和西部大开发战略环境评价以及中部地区战略环境评价一起为环境保护优化国土空间开发及经济社会发展提供了重要的依据和支撑。目前,正在进行的京津冀、长三角、珠三角三大地区战略环境评价则通过“生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单”(简称“三线一单”)的约束,突出了环境保护在空间上的落地要求和资源环境承载力的底线约束,统筹区域发展、空间布局和环境资源利用,这是我国区域战略环境评价探索评价方法、拓展评价思路上的新突破,也将有力地促进我国环境保护管理体系的转型。

2014年开始,环境保护部组织开展了新型城镇化和经济发展转型政策环境评价试点研究,对发达城市群协同发展、中西部地区人口就近城镇化等新型城镇化政策以及钢铁行业转型、重点能源转型等经济转型政策进行了环境影响评价,提出了基于“预警+保障”的政策环境评价模式,构建了适合我国国情的政策环境评价框架体系,为我国今后开展政策环境评价积累了宝贵的经验。

二、战略环境评价的基础理论

(一) 可持续发展与生态文明理论

世界环境与发展委员会于1987年出版的《我们共同的未来》中指出可持续发展为既满足当代人的需求又不损害后代人满足其需要的能力的发展。可持续发展的核心思想就是通过调整经济发展、社会问题与环境保护、资源利用之间的关系,最终实现包括当代人和后代人

在内的全人类的持续发展。它包括两个关键性的概念：一是人类需求，特别是世界上穷人的需求，即“各种需要”的概念，这些基本需要应被置于压倒一切的优先地位；二是环境限度，如果它被突破，必将影响自然界支持当代人和后代人生存的能力。关于环境能力的有限性的思想，技术状况以及社会组织的情况，都决定了环境满足各种需要的能力是有限的。衡量可持续发展经济的、环境的和和社会的三方面指标缺一不可。

生态文明是人类社会与自然界和谐共处、良性互动、持续发展的一种文明形态，它的核心问题是正确处理人与自然的关系，要求尊重自然、顺应自然和保护自然，与自然界和谐相处。生态文明实质上就是要以能源资源、生态环境承载为基础，以自然规律为准则，以可持续发展为目标，建设生产发展、生活富裕、生态良好的文明社会。它是工业文明发展到一定阶段的产物，是人类对传统工业文明带来的生态环境危机深刻反思的结果，是要在更高层次上实现人与自然、人与人的和谐，实现绿色循环低碳发展。生态文明以人与自然、人与人、人与社会和谐共生、良性循环、全面发展、持续繁荣为宗旨，以建立可持续发展的经济发展模式、健康合理的消费模式以及和睦和谐的人际关系为主要内容，倡导人类在遵循人、自然、社会和谐发展的基础上，追求物质和精神财富的创造和积累，它所遵循的是可持续发展原则。

在过去很长一段时间，我国的发展一直是一种高耗能、高污染的发展模式，在经济高速增长的同时，环境污染和资源短缺的问题日益严重。在这种拼资源、拼环境的粗放型经济增长模式下，政府出台了很多没有考虑环境因素的政策。比如说，我国 20 世纪 80 年代提出的“大矿大开，小矿放开，有水快流，国家、集体、个人一起上”等政策，这些违背可持续发展原则的政策造成了巨大的资源浪费和生态环境破坏。想要实现可持续发展，就要使制定和实施的每一项战略决策都体现可持续性，这就要求在战略决策过程中对所有的战略选择进行系统全面的评价，战略环境评价就是实施可持续发展战略的一个重要工具，它能够使环境问题在政策、规划、计划和项目的各个决策层次上都能得到充分的考虑。现阶段我国已将可持续发展作为国家的长期发展战略，是很多政策在制定和实施时都要遵守的基本原则。

（二）资源环境承载力理论

资源环境承载力是指在一定时期和一定区域范围内，在确保资源合理开发利用和生态环境良性循环的条件下，区域资源环境能够承载的人口数量及其相应的经济和社会总量的能力。

资源环境承载力把经济、社会、资源和环境作为一个系统进行研究，利用灰色系统理论的建模方法，对区域资源、环境、经济和社会发展进行了定性和定量分析。从外延上讲，资源环境承载力的功能主要包括对环境系统的保护和恢复。从内涵上讲，主要包括服务、制约、维护、净化、调节等多种功能。经济社会的发展必须有序、有节制地进行，要不断提高环境资源的利用效率，在资源环境承载能力的基础上做到可持续发展，资源环境承载力制约着区域的社会进步、经济发展和生态环境的保护。战略环境评价就是在资源环境承载力评价的基础上，对资源环境对经济社会发展的支撑能力进行综合评价，对资源、环境、经济社会等相互之间的协调性进行评价，并根据承载力评价结果进行分区，提出区域空间开发与分区管理策略。资源环境承载力理论是传统项目环评的主要理论基础，由此衍生的一些评价方法也是战略环境评价中一个重要方法学流派。

(三) 决策理论

决策理论是有关决策概念、原理、学说等的总称，它是以社会系统论为基础，吸收了行为科学和系统论的观点，运用模拟和统筹学的方法而发展起来的一种理论。决策理论是在第二次世界大战之后发展起来的系统理论、运筹学、计算机等学科的基础上形成的一门较完整的理论体系。它着重研究为了达到既定目标所应采取的组织活动过程和方法，目前已经成为以诺贝尔经济学奖得主赫伯特·西蒙（Herbert Simon）为代表人物的决策理论学派。

西蒙在其《管理决策新科学》中甚至提出：“管理就是决策”“决策是行政的心脏”。美国政治学家伊斯顿认为，“公共政策是对全社会的价值做有权威的分配。”这一界定抓住了公共决策的本质，即社会价值分配。公共决策是公共权力机关经由政治过程所选择和制定的为解决公共问题、达成公共目标，以实现公共利益的方案。公共决策过程本质上是公众的个人偏好转化为社会偏好的过程，在此转化过程中，关键取决于公共决策规则。从政府经济学的角度看，公共决策过程中所有局中人都是“同床异梦”的经济人。从实证分析来看，公共选择研究公众的偏好通过某种政治程序会产生怎样的决策结果；从政策分析来看，则是选择和设计政治程序，以使决策结果能够比较符合政策的目标。

总之，公共决策关系到社会资源的权威性分配，关系到社会中各政治主体、利益群体的意志表达和利益平衡，社会中各种政治体和利益群体都试图通过不同的方式参与和影响实际的政治决策过程。从这个意义上讲，决策过程实际上是一种利益博弈、妥协和寻求利益平衡的政治过程。行政决策理论的种类较多，不同学者阐述问题的角度也各不相同。其中具有代表性的理论包括以下几种。

1. 完全理性决策论

完全理性决策论又称客观理性决策论。代表人物有英国经济学家杰里米·边沁、美国科学管理学家弗雷德里克·温斯洛·泰勒等。他们认为人是坚持寻求最大价值的经济人，并假设经济人具有最大限度的理性，会为实现组织和个人目标而做出最优的选择。其在决策上的表现是：决策前能全盘考虑一切行动，以及它们所产生的影响；决策者根据自身的价值标准，选择获得最大效用的行动为对策。这种理论只是假设人在完全理性下决策，而不是在实际决策中的状态。

2. 连续有限比较决策论

作为连续有限比较决策论的代表人物，诺贝尔经济学奖得主赫伯特·西蒙则认为人的实际行动不可能完全理性，是具有有限理性的行政人。决策者不可能预见一切结果，只能在供选择的方案中选出一个“满意的”方案。行政人对行政环境的看法往往偏简化，大多无法抓住决策环境中的各种复杂因素，而只能看到有限几个方案及其部分结果。事实上，理性程度对决策者有很大影响，但也不应忽视组织因素对决策的作用。

3. 理性、组织决策论

美国组织学者詹姆斯·马奇是理性、组织决策论的杰出代表。他承认个人理性的存在，但认为由于人的理性受个人智慧与能力所限，必须借助组织的作用。借由组织分工，单个决策者可以明确自己的工作，了解较多的行动方案和行动结果。组织为个人提供一定的引导，

使决策有明确的方向。组织通过运用沟通和权力的方法,使决策者更容易选择有利的行动方案,进而提高决策的理性,组织目标而非个人目标是衡量决策者理性的依据。

4. 现实渐进决策论

美国的政治经济学者查尔斯·林德布洛姆是现实渐进决策论代表人物。他的理论的基点不是人的理性,而是人所面临的现实,并对现实所作渐进的改变。他认为决策者无法拥有人类的全部智慧和全部决策信息,决策的时间、费用又是有限的,故决策者只能采用应付局面渐进改良的办法,在“有偏袒的相互调整中”做出决策。该理论要求决策程序简化,决策实用、可行并符合利益集团的要求,并力求解决现实问题。由于该理论强调现实和渐进改变,受到了行政决策者的极大重视。

在决策理论的形成和发展过程中,经济学、政治学、管理学、社会学、运筹学等学科做出了重要贡献。在所有的决策理论中,完全理性决策论建立的时间较早,对其他理论具有不同程度的影响。由于不同决策理论适用的政治情景和理论基础不同,因而在我国的适用性也存在显著差异。从目前来看,尽管完全理性决策理论的前提在实践中较难满足,但却为科学决策提供了一条理想路径,事实上已成为决策者的共同追求目标。不同决策理论之间并不是完全独立的,只是适用的政治情景和理论前提不同,因此,上述理论均可作为开展战略环境评价的基本参照。

三、战略环境评价理论方法的发展

从国际国内理论与实践看,战略环境评价尚未形成统一、完整的理论和技术方法体系。在如何处理决策中所造成的模糊性、不确定性以及大尺度、长时间的环境影响以达到综合决策,仍然缺乏足够的知识、经验和技术手段。同时,针对政策、规划的具体工作程序和分析方法也仍在不断地探索。从目前国际战略环境评价实践发展趋势看,项目环评的不足和决策导向的需要是战略环境评价理论技术发展的主要驱动力,也形成了战略环境评价理论技术的两个基本流派:一是基于传统环境影响评价的理论技术方法;二是以制度为核心的理论技术方法。前者是将传统的项目环评的理论技术方法应用到战略环境评价中,后者是将政策环境影响评价与决策制度结合。

一 (一) 基于传统环境影响评价的理论方法

就战略环境评价的实质而言,它不仅是环境影响评价在战略层次上的应用,也是以政策、规划和计划的评价为核心的战略评价向环境领域的拓展。因此,传统的环境影响评价方法和政策学的相关方法可以应用于战略环评。但另一方面,又不能完全地、简单地搬用这些方法,而应根据任务、研究对象、规律和特点借鉴传统环境影响评价(EIA)原有的技术方法,对之加以改进,使之适用于战略环境评价。虽然战略环境评价与传统EIA的评价范围、对象、层次等方面存在差别,但是两者在评价程序、基本思路上也有一定的相似性,都以资源环境承载力为基础,通过预测政策、规划和计划的环境影响,提出减缓不利环境影响的对策和措施,从而推动在较高层次的决策过程中更多地考虑环境因素。因此,基于传统环境影响评价

的 SEA 是一个评估政策、规划和计划环境影响的系统过程，目标是确保环境因素能够与经济社会因素一样，在决策的早期阶段得到有效、充分、及时的考虑和解决。通过适当修正可用以战略环境评价的传统的 EIA 方法主要有清单法、矩阵法、网络法、叠图法等。20 世纪 90 年代，我国进入了开发区建设的热潮，区域环境影响评价实践也不断深入，区域环境影响评价的方法也得到了不断发展。这些新发展的方法在战略环境评价中也发挥了越来越重要的作用，如情景分析法、可持续发展能力评价、环境承载力评价等。

政策、规划和计划处于决策链的中观或宏观层次，其决策和实施往往变化大、时间长，这导致战略环境评价具有更大的不确定性和复杂性，要评估大尺度范围的累积效应、协调效应以及和经济社会开发建设活动之间的耦合关系，这就要求战略环境评价的方法必须注重多学科交叉，并将专家知识、实践经验与计算机技术有机结合。环境保护部环境工程评估中心在五大区域重点产业发展战略环境评价过程中，和项目合作单位一起研究了大尺度区域生态环境演变趋势模拟、环境影响情景预测以及多因子生态风险综合评估方法，提出了以区域产业发展与资源环境承载力动态响应关系识别、分析和评价为核心的大区域战略环境评价理论模型和技术方法体系，建立了大区域尺度战略环境评价的共轭梯度理论（见图 1-1），回答了战略环境评价中行业评估和区域评估的共性方法学问题，实现了从社会经济系统演变到环境质量变化预测的系统化模拟和综合性评估，确立了战略环境评价研究的科学内涵和理论意义。



图 1-1 大区域尺度战略环境评价的共轭梯度理论

（二）以制度为核心的理论方法

基于制度分析的战略环境评价，是将环境因素和可持续性纳入决策过程的主渠道，评估政策制度框架识别环境风险的能力，以及能否有效及时管理环境风险的能力，分析现有政策制定过程的缺陷，提出完善和改革组织制度的对策措施。基于制度分析的 SEA 作为一种不断