

外国环境公共治理： 理论、制度与模式

卢洪友 等◇著

外国环境公共治理： 理论、制度与模式

卢洪友 等◇著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

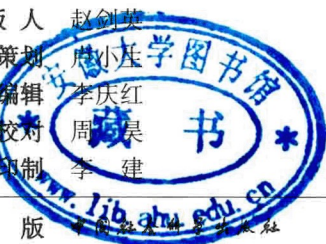
外国环境公共治理: 理论、制度与模式/卢洪友等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 3

ISBN 978 - 7 - 5161 - 3816 - 8

I. ①外… II. ①卢… III. ①环境综合整治—研究
IV. ①X3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 310085 号

出版人 赵剑英
选题策划 卢小庄
责任编辑 李庆红
责任校对 周晓昊
责任印制 李 建



出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083635
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2014 年 3 月第 1 版
印 次 2014 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 24.25
插 页 2
字 数 408 千字
定 价 60.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
电话: 010 - 64009791
版权所有 侵权必究

前 言

发达国家先污染后治理的传统工业化道路，付出了巨大的环境代价。在公民社会、理论界、政府等各方力量的长期互动下，直到 20 世纪末，环境库兹涅茨倒 U 形曲线才出现拐点，环境质量开始缓慢改善。

外国的环境公共治理理论、法律制度及治理模式是伴随环境问题的出现而出现、伴随环境问题的的发展而发展的。自 18 世纪 60 年代英国开启第一次工业革命以来，围绕环境污染和环境破坏以及由此衍生的环境保护、环境质量、环境公平、环境权等各种环境问题，环境伦理学、环境哲学、环境法学、环境政治学、环境经济学、环境社会学、环境管理学等相继诞生；环境社会科学理论的发展与创新，又推动了环境公共治理制度创新和管理模式创新。环境公共治理理论、制度与模式是相辅相成、相互促进的。

环境公共治理的最终目的是保护环境、改善环境质量，促进人与自然环境共生。环境是人类生存和活动的场所，也是源源不断地向人类提供生产和消费所需自然资源的供应基地。环境质量（通常用环境污染程度衡量）——大气、水、土壤以及生物环境质量等，属于基本公共品，是人群生存、繁衍以及社会经济发展所不可或缺的共同性条件。从经济学角度看，环境质量受着环境负外部性与环境正外部性两个方面的影响，改善环境质量，或者采取各种约束机制消除或减轻环境负外部性效应，或者采取各种激励机制放大环境正外部性效应，抑或双管齐下。从负外部性入手，主要研究环境法律制度、环境税费政策、环境规制以及市场手段等矫正环境污染负外部性的机理及效应；从正外部性入手，主要研究政府及其他社会组织提供环境监管、环境监测、环境信息、环境教育、环境应急、环境救助以及环境基础设施等各种环境基本公共服务的机理、制度安排、模式及效应。基于这样的认识，在研究主题凝练上，我们是以“环境质量”为核心，以环境正负外部性矫正为切入点，从环境公共治理理论、法律制

度与管理模式三个层面,对选择的样本国家的环境公共治理进行分析。

需要指出的是,尽管环境正负外部性的矫正离不开政府,甚至需要政府主导,但是,仅靠单一的政府机制及行政手段来解决错综复杂的环境问题是难以奏效的。从发达国家的实践经验看,环境治理和环境保护事业的最初推动力量是来自社会公众,通常是社会公众或社会自主治理组织对某种环境问题的持续关注,或者对环境公平的不懈追求,推动政府和污染企业的跟进;发达国家环境治理制度变迁的轨迹及趋势,也是朝着不断扩大环境民主和公众参与深度和广度的方向发展的,公众及民间团体的介入加速环境问题的解决,并唤起工商企业、各级政府、城乡居民户的环境自觉。发达国家环境公共治理的主体是多元化的,在结构上,是一个多层次、多元互动的网络化体系,政府与其他治理主体之间是一种平等的合作互动关系。发达国家在几百年的环境公共治理实践中逐步形成的相对稳定成熟的治理机制,具有治理主体多元化、治理手段多样化、治理程序民主化、治理信息透明化等特征,值得我们去认真研究、总结。

中国正处于工业化、城镇化加速进程之中,环境库兹涅茨倒U形曲线也正处在加速上升阶段。一方面,中国沿袭了发达国家传统工业化道路,加之工业化时间短、进程快,导致各种结构性环境风险叠加式爆发,由环境风险引起的经济社会风险不断积聚;另一方面,面对错综复杂的环境问题,中国环境公共治理的理念、法律制度以及治理模式等都难以适应环境治理实践的要求,治理主体和治理手段单一、法律制度不完善、体制机制创新滞后、公民参与程度低、治理信息不透明等诸多缺陷显露无遗。中国当下的环境问题,与发达国家20世纪五六十年代的环境问题具有惊人的相似之处。研究外国环境治理理论、制度与模式,目的在于汲取它们的经验教训、开阔视野和思路,前车之鉴,鉴往知来,促进中国环境公共治理理论创新、制度创新、管理模式创新以及体制机制转换,提高中国环境公共治理绩效。

目 录

第一章 导论	1
第一节 为什么研究外国环境公共治理	1
第二节 外国环境公共治理理论	7
第三节 外国环境公共治理制度	16
第四节 外国环境公共治理模式	25
第二章 美国环境公共治理	34
第一节 引言	34
第二节 美国环境公共治理的理论基础	35
第三节 美国环境公共治理的研究前沿	58
第四节 美国环境公共治理制度	61
第五节 美国环境税费制度	71
第六节 美国环境公共治理体制	81
第七节 美国环境公共治理绩效及展望	100
第八节 结论与启示	105
第三章 日本环境公共治理	109
第一节 引言	109
第二节 日本环境公共治理理念	111
第三节 日本环境公共治理制度	115
第四节 日本环境公共治理体制	139
第五节 日本环境税费制度	154
第六节 日本环境公共治理中的社会参与	158
第七节 日本环境公共治理绩效	164

第八节 结论与启示	170
第四章 英国环境公共治理	174
第一节 引言	174
第二节 英国环境公共治理理念演进	175
第三节 英国环境公共治理制度	182
第四节 英国环境公共治理体制	191
第五节 英国环境税费制度	198
第六节 英国环境公共治理模式	211
第七节 英国环境公共治理绩效	222
第八节 结论与启示	228
第五章 法国环境公共治理	232
第一节 引言	232
第二节 法国环境公共治理理论	233
第三节 法国环境公共治理制度	238
第四节 法国环境公共治理体制	241
第五节 法国环境税费制度	250
第六节 法国环境公共治理中的公民参与及环境教育	253
第七节 法国环境公共治理绩效	257
第八节 结论与启示	262
第六章 德国环境公共治理	266
第一节 引言	266
第二节 德国环境公共治理理论	267
第三节 德国环境公共治理制度	270
第四节 德国环境公共治理体制	284
第五节 德国环境税费制度	293
第六节 德国环境公共治理绩效	297
第七节 结论与启示	301

第七章 俄罗斯环境公共治理	304
第一节 引言	304
第二节 俄罗斯环境公共治理理念	304
第三节 俄罗斯环境公共治理制度	306
第四节 俄罗斯环境公共治理体制	310
第五节 结论与启示	323
第八章 印度环境公共治理	325
第一节 引言	325
第二节 印度环境公共治理理论	326
第三节 印度环境公共治理制度	329
第四节 印度环境公共治理体制	334
第五节 印度环境公共治理绩效	343
第六节 结论与启示	347
第九章 研究结论及对中国的启示	350
第一节 研究结论	350
第二节 对中国的启示	353
参考文献	361
后记	380

第一章 导论

第一节 为什么研究外国环境公共治理

一 环境公共治理：一个世界性难题

在当今各种全球性问题中，环境问题备受国际社会的共同关注，中国也不例外。可以毫不夸张地说，当下，环境问题已成为人、自然、社会之间多层次矛盾与各种利益矛盾的聚焦点，已经对人类生存与可持续发展提出了严峻挑战，成为一个全球性的时代问题与难题。

人类所面临的环境问题的严峻性和挑战性，迫使人们不得不重新审视和反思人、自然、社会之间的全面关系，反思物质文明、精神文明、生态文明之间的关系，遵循人、自然、社会和谐发展的客观规律，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，尊重自然、保护自然和生态环境，走资源节约、环境友好、生态平衡的可持续发展之道，这对正处于工业化和城镇化加速进程之中的中国来说，尤为迫切，也尤为艰巨。

二 环境问题的由来

所谓环境问题是指人类生存的环境受到污染和破坏，引起环境质量下降，与人类的生存需要不相适应，从而影响人体健康和人类社会可持续发展的问题。环境是人类生存和活动的场所，也是源源不断地向人类提供生产和消费所需自然资源的供应基地。历史地看，地球上有了人类以后就出现了环境问题。在人类与自然交往的过程中，人类运用自己的认识能力与科技理性，在不断改造自然、创造新的生存环境的同时，往往会造成环境污染与生态破坏。^① 世界古文明中的美索不达米亚文明、爱琴海文明、希

^① 滕永直：《刍议资源环境问题及其突破路径》，《人民论坛》2012年7月，总第371期。

腊文明、地中海文明、玛雅文明、伊斯坦文明等多种人类文明的衰退、衰落以至灭绝,就是人类赖以生存与发展的资源基础及环境条件遭到破坏的最好例证。正如卡特和汤姆·戴尔曾经勾勒的人类文明的轮廓那样:“文明人跨越过地球表面,足迹所过之处留下一片荒漠。”^① 安东尼·吉登斯更是将生态灾难与严重的军事冲突相提并论,认为“生态灾难的厄运虽不如严重军事冲突那么近,但它可能造成的后果同样让人不寒而栗,各种长远而严重的不可逆的环境破坏已经发生了,其中可能包括那些目前为止我们尚未意识到的现象”^②。不过,总体上看,农业社会的环境问题局限于特定区域或局部地域。因为在农业社会里,人与自然之间保持着一种顺应关系,因而人们拥有一个优越的生态环境或生存空间,生产是以家庭为基本单位,以手工为主要生产方式,以人力、畜力为动力,由于生产规模小、人口少,人类对环境的生活污染和生态破坏都在自然环境自净能力、自我恢复能力或承载能力之内,人与自然和谐共生、良性循环。农业社会出现的环境问题,主要是因乱采、乱捕破坏人类聚居的局部地区的生物资源而引起生活资源缺乏甚至饥荒,或者因为用火不慎而烧毁大片森林和草地,迫使人们迁移以谋生存。

环境问题发展成为涉及全球与全人类生存与持续发展的问题,则是伴随着工业化进程同步出现的。18世纪60年代,英国开启了现代工业文明的历史进程,伴随着技术进步开启的工业化和城镇化进程,引起生产方式、消费方式乃至文化伦理等各方面的深刻变化。

在生产方式上,大规模工厂化生产方式取代了个体工场手工生产方式,机器取代了人力,能源需求急剧增长,结果导致大面积的森林被采伐、煤炭被开采、江河湖泊遭到污染。

在消费方式上,随着收入水平的提高,居民消费结构发生变化,生活垃圾、废气、污水等废弃物排放大幅增加;人口向城市不断集聚,城镇的水、电、燃气等资源消耗负担加重,各种废弃物排放量超出城镇环境承载能力和自净能力,城镇环境污染成为普遍现象。

在文化伦理上,技术进步以及生产工具的变化,使人们从畏惧自然、崇拜自然转变为无视自然、主宰自然,对自然资源和自然环境采取掠夺性

^① 弗·卡特、汤姆·戴尔:《表土与人类文明》,鱼姗玲译,中国环境科学出版社1987年版。

^② 安东尼·吉登斯:《现代性的后果》,田禾译,译林出版社2000年版,第151页。

态度。

在环境技术进步上，尽管工业革命本身就是一个技术变革过程，但因新技术发明及推广的动力是来自市场竞争压力，是为了提高劳动生产率、降低成本、增加盈利，因此，治理环境污染和保护环境的技术进步则一直是滞后的、被动跟进的。

在治理理念上，从1776年亚当·斯密发表《国富论》直到1933年罗斯福新政、1936年凯恩斯发表《通论》，在长达160年的时间里，自由竞争、自由放任一直居于主导地位，反对政府干预，以至于“藐视市政当局和嘲笑地方利益已成为一种风气”，在文学作品中，谁要描写笨蛋，他就写个市长或镇长；如果他要写一帮傻瓜开会，他就描写市议员们的开会情况。“自由竞争被想象为能正确地选择工厂厂址，在建设中能按先后次序、经济合理，并能从成千上万不协调的努力中创造出一个紧凑内聚的社会模式。”^①然而，结果却适得其反：追求利润最大化的私人企业，不会去为工厂的污水或废气排放安装净化设备；也没有人去热心改造城市供水与排污管道，从事垃圾处理等，因为这些事物均无利可图；更没有人去为工人建造阳光充足，远离噪音、污水、废弃物的住所，因为这样会增加企业的生产成本。由此，在政府“无为而治”、企业追求利润目标导向下，一股以牺牲环境来谋求经济增长的社会风气就形成了，环境污染与环境破坏也就在所难免。^②

总之，传统的工业文明是以人类征服自然为主要特征的，世界工业化的发展使征服自然的文化达到极致，从此，环境问题也就开始逐渐演变成具有全球性特征的生态灾难，其影响已不再是单一的或特定性的，而大都呈现出具有复合性特征，并逐步演化为社会问题、经济问题乃至政治问题。

三 环境公共治理：环境问题的无奈之举

作为世界上第一个工业化国家，英国不仅率先享受到了工业革命带来的经济繁荣、富足与便利，而且也首次尝到了环境污染的苦果。在1873年到1892年的18年间，“雾都”伦敦就发生了5次严重的烟雾事件，约有3000多人丧生；因污水横流，19世纪中叶以后泰晤士河就成了一条阴

^① [美] 刘易斯·芒福德等：《城市发展史：起源、演变和前景》，宋俊岭、倪文彦译，中国建筑工业出版社1989年版。

^② 刘金源：《工业化时期英国城市环境问题及其成因》，《史学月刊》2006年第10期。

沟;从1819年到1854年,约有25000人死于霍乱;1861年又有大量的人死于伤寒。但是,长期惨痛的教训却没有唤起人们的觉醒,直到1952年12月5—9日,英国伦敦发生重大的“烟雾事件”,在短短的5天时间里,就导致了4000多人死亡,该事件总共造成12000多人丧生。在付出了这次史无前例的巨大的环境污染代价后,才换取了1956年英国《洁净空气法案》的诞生,并由此极大地推动了英国环境公共治理的进程。

后起的工业大国美国,也曾因工业排放、汽车尾气等造成了严重的大气污染。1952年和1955年,因洛杉矶一带大气臭氧浓度高、化学烟雾重,两次造成几百位老人死亡的环境事件。中国的近邻日本,在工业化时期也曾饱受污染之苦,在“世界八大公害环境”事件中,就有四个发生在20世纪五六十年代的日本。印度选择的同样是“先发展后治理”的发展模式,1984年震惊世界的“博帕尔事件”,瞬间死亡人数达2259人,当地政府确认和气体泄露有关的死亡人数达3787人,还有大约8000人在接下来的两个星期中丧命,另外还有大约8000人因为气体泄露而死亡。自1984年,印度环境公共治理理念及制度建设才开始发生转折性变化。

这正可谓吃一堑长一智。英国的《清洁空气法案》,主要是减少煤炭用量,政府大规模改造城市居民传统炉灶、推行冬季集中供暖等。从1963年开始,美国颁布了一系列联邦法律,使空气污染规章政策从州和地方政府的倡议变成一项国家化计划,1963年美国通过的《清洁空气法案》规定,联邦政府为空气污染治理提供拨款;1965年颁布的《机动车空气污染控制法案》,批准了机动车排放的联邦标准;1967年颁布的《空气质量法案》,将“保护和提高全国空气资源质量,从而提高公共健康、福利和国民生产力”,作为美国空气污染控制的全国政策目标。在日本,1967年出台了《公害对策基本法》,以后又陆续出台了大气污染防治法、噪音规制等;1970年通过了与公害对策相关的14项法案;1971年设置了环境厅。德国、法国等其他工业化国家的环境公共治理之路,与英国、美国、日本也有许多相似之处。历史地看,工业化国家的环境公共治理理论、环境法律制度、环境规制、环境税费制度以及各种环境基本公共服务的提供,环境公共治理模式等,都是随着环境问题的产生而产生、随着环境问题的发生而发展的。与其说环境公共治理是政府与公民运动的自觉行动,倒不如说是一种政府与社会公众双方的无奈选择。

四 环境公共治理的基本理念及内容

公共治理是开放的公共管理与广泛的公众参与二者整合而成的社会公共事务治理模式或制度安排。通常是在自组织网络治理基础上,政府参与其中,并与自组织形成互动型治理网络,共同谋求公共利益最大化的一种机制。在结构上,公共治理是一种复合型的多元治理结构,通常是以自组织网络治理为基础、政府“元治理”承担兜底责任,是一种治理主体之间互动合作的制度安排;在价值目标上,政府与自组织网络追求的都是公共利益最大化,具有一致性。由此,环境公共治理的内涵可界定为:为了保护环境或者改善环境质量,在环境保护自组织网络治理的基础上,政府通过环境法律制度、环境规制、环境税费及环境基本公共服务提供等手段参与其中所构建起来的一种政府与自组织互动合作的环境治理机制或者制度安排。

治理机制理论是20世纪90年代才逐步发展起来的,迄今也不过20多年的时间,还处于发展的初期,并没有形成成熟系统的理论体系。在理论上,公共治理理论还是诸多学科的“大杂烩”,广泛地涉及哲学、政治学、社会学、经济学、管理学等,并没有形成自己成熟的理论体系;在研究对象上,针对的主要是复杂的、复合性的问题,研究对象似乎并不明确。但也许正因如此,治理理论及机制能够在环境问题发挥作用。

环境公共治理的基本特征:一是治理职能互补。环境公共治理以环境自组织网络治理为基础,只要能够通过公民的自主自治实现的,政府一般不插手干预;在公民自主治理失灵时,政府承担“元治理”责任,以解决自组织网络中出现的“仲裁者缺位”问题。二是治理结构的网络化。环境公共治理的主体是多元化的,在结构上,是一种多层次、多元互动的网络化体系,这种互动不再是上令下行的控制形态,而是平等的上下互动,政府不再是唯一的权力中心,换言之,如果单靠政府唱“独角戏”,不可能有效解决错综复杂的环境问题,必须依托公民社会组织、私人部门、国际组织以及公民个人等主体的广泛参与。三是参与与合作是环境公共治理的基本方式。在环境公共治理过程中,广泛地吸纳治理的利益相关人、专家学者以及关心环境公共事务的组织和个人的参与至关重要,为此,在环境公共治理过程中,需要政府搭建各种交流协商平台、疏通信息渠道,在环境法律制度制定、环境政策调整等公共决策中向社会开放,让公民平等参与,让社会各界参与其中,在集思广益的基础上作出决策;同

时,政府环境公共治理采取的手段及治理绩效等信息,也要及时地向社会公开,要透明,接受社会各界监督。

在外延上,环境公共治理的主体是由单一主体向多主体演进的,其中,政府特别是中央政府起主导作用,各级各类社会自主自治组织起基础作用。环境公共治理的客体也是不断发展变化的,在治理项目上,从大气污染治理、水污染治理、土壤污染治理,拓展到光、核辐射、电磁污染等领域;在治理范围上,从局部到区域、从国内到国际、再到全球的趋势演变。当下,全球气候变暖、臭氧层空洞、酸雨、生物多样性消失以及海洋污染等诸多全球性环境问题,成为全人类面临的共同性环境公共治理问题。环境公共治理的手段总体上是向强化法律手段与经济手段,淡化行政手段以及治理手段多元化的方向发展演变,环境法律制度、政府规制、政府定价、政府采购、环境税费、环境财政支出及环境基本公共服务、排污权界定与市场交易等,成为世界各国环境公共治理中的普遍选择。

五 研究意义

人类共同拥有一个地球。环境质量不仅是一个国家或者一个地区的公共品,而且是全球性公共品。研究外国环境公共治理的目的在于:通过研究美国等7个样本国家工业化和城镇化进程中环境问题发生发展的轨迹,力求从中发现环境公共治理理论发展、环境法律制度变迁以及环境管理模式创新的规律性。

环境问题具有广泛性、复杂性、时滞性等特征,广泛地涉及不同经济主体、不同社会群体的利益诉求,环境破坏者、受益者与受害者相互混杂,利益调整涉及全局,常常是牵一发而动全身,这就决定了环境污染治理与环境保护是一项长期的全民性事业,必须依靠政府、社会团体、社会各阶层及广大公众的广泛参与和合作互动,这也为工业化国家漫长的环境公共治理理论与实践所充分证实。从环境公共治理理论的发展变化看,环境问题涉及环境哲学、环境经济学、环境政治学、环境法学、环境社会学等诸多学科,这些学科各自从自己的视角探索环境污染与环境保护的内在机理、评估环境污染与环境保护的经济社会效应,寻找其规律性;从环境公共治理法律制度看,无论是环境立法,还是环境执法与环境司法,都涉及诸多利益主体以及若干政府公共部门,调整的是环境污染者与受损者之间、规制者与被规制者之间的关系;从环境公共治理模式看,有效的环境公共治理机制,既涉及工业污染、农业污染以及居民生活污染的综合治

理,也涉及企业、公民个人之间在污染治理以及环境保护中的受损或者受益,需要政府与利益相关者之间的良性合作互动。环境问题的复杂性、广泛性、综合性等,客观上需要借助于公共治理机制加以解决。

中国正以历史上最脆弱的生态环境承载着历史上最多的人口,担负着历史上空前的资源消耗和经济活动。发达国家几百年来分阶段出现、分阶段解决的环境问题,在中国近30多年已集中出现,并呈现出明显的压缩性、结构性、复合性等特征。2013年伊始,一场持续数日的雾霾笼罩了中国中东部地区、面积超过100万平方公里,33个城市空气严重污染,北京 $PM_{2.5}$ 浓度甚至一度超过900微克/立方米,便是一个有力的佐证。实际上,在2011年世界卫生组织发布的91个国家1100个城市的空气质量及排名中,中国的32个城市就排在了第812—1058位,即使是空气质量较好的海口,排名也居于巴黎之后。经济持续高速增长与环境承载能力不断下降之间的矛盾日趋尖锐,环境风险不断积聚,并由此衍生出诸多经济风险和社会风险。发达国家工业化进程中的环境问题及环境公共治理,如同一面镜子,期望能够以史为镜、鉴往知来、省吾之短,推进中国的环境公共治理乃至整个生态文明建设进程。

第二节 外国环境公共治理理论

一 环境伦理及环境观

作为环境哲学研究与论证的核心内容,环境伦理的规范与原理系统阐述了环境价值、环境秩序、环境道德等环境要素的本质及各要素间的联系问题。国外环境伦理思想理论的形成、发展与演进是各国环境观念变迁的缩影,也反过来推动了人们在环境问题上认知与理解的进步,进而形成了不同文化与历史背景下的环境观,并在一定程度上塑造了公众与公共部门在环境公共治理上的需求与供给模式。

(一) 环境伦理直接影响着公众和公共部门环境观念的形成与转变

在农业社会及工业化初期,污染排放仍在环境系统自净范围之内,生态破坏也仅局限在某个时点和部分区域,环境问题并不是影响人们生活和社会发展的重要问题。人们的环境观念保留着“靠山吃山”“大地如母亲”般的原始与朴素,如俄罗斯传统泛神论中顺应自然、珍惜自然的崇

拜与依赖情结。环境对于人的价值更多地体现在基本生活的居所和基本生产的要素提供上,人与自然的原始秩序处于一种相对平衡的稳定状态。

在这种平衡的环境秩序中,人类无须面对环境后果带来的道德压力,也不必承担基本生活与生产活动所带来的环境治理责任,各国的哲学与伦理理论自然也很少向环境领域加以延伸。朴素的环境观也没有催生公众对环境治理的迫切需求,更多的时候是产权所有者希望公共部门对其置于环境之中的资产施以保护和管理,如美国早期资源观主导下的政府土地和矿产管理。

随着传统工业化的到来,这种原始的自然秩序平衡很快被轰鸣的车间打破。欧美主要国家在两次工业革命后基本完成了工业化和城市化,一时间,生产活动的目的从满足人们的基本需求一下跃向了更高层次的消费与物质享受。技术进步以及由此引起的生产方式与消费方式的转变,使得近代工业生产所需原料投入与产生的废弃物排放量急剧增长,自然环境在资源的给予和污染的消化上都面临前所未有的压力。

稳定的生态环境秩序不复存在,资源耗竭与污染加剧的环境问题日益凸显,人们不得不改变对自然环境的信任与依赖态度,转而思考人类在环境中扮演着怎样的角色。自然环境的价值是否完全依附于人的主观感受?环境的利益是否需要得到道德上的尊重?人与自然的关系本质是否还是机械式的你予我取?这些问题触及了近代环境伦理的理论基础,环境哲学理论开始探讨人与环境的伦理秩序问题。在西方,美国浅环境论与生态有机论的观点就主张重塑人与环境的分离式关系,用人的手段降低人的某些利益要求,并给予环境利益一定尊重;法国生态伦理学创立,呼吁跳出伦理学研究人与人之间关系束缚,深入生命与文化的系统中,以敬畏的态度解决人所遇到的生态环境问题;德国近代生态哲学强调兼顾工业发展与生态保护,在“生态现代化”的基础上实现经济的生态化。在亚洲,日本单纯运用政治经济学分析环境公害问题未果后,转向对机械论自然观进行深刻反思与批判,倡导把人性主义的伦理结构向自然环境进行扩展,从思想意识上修正人们看待和处理人与自然间的相互关系和相互作用。

总的来看,在环境问题暴露的初期,东西方的环境伦理观点都强调了人对环境问题的道德责任,也都意识到了重塑平衡环境秩序的必要性。特别是环境污染开始逐渐影响人们的身体健康和日常生活之后,人们将这种道德责任与自身利益相结合,形成了一种关注环境质量、正视环境问题的

环境观念，希望通过人的主观能动性积极地干预环境后果，为生产条件与生活质量的提高扫清环境问题的障碍。显然，这种环境观对环境问题的认知还是十分表面和浅显的，仅仅是通过应付环境问题来解脱自身的环境道德责任。与此同时，环境公共治理的需求得到催生，公众要求公共部门从整体利益和长远利益出发，利用环境规制、环境税费、环境财政支出等政策和技术手段来解决环境问题，提供以污染治理为主的环境公共服务，保障基本生产生活的顺利进行，进而实现人与环境秩序关系的新平衡。

可以预见的是，这种治标不治本的应付式环境观并不能一劳永逸地解决工业化带来的环境难题，处在探索期的环境伦理理论也没能找到生产加速背景下人与环境关系的平衡点。缴纳了排污费的工厂流水线照样运转，能源矿产的采掘仍在急速扩张，旧的平衡没有修复，新的灾难接踵而至。经历了战后重建的短暂繁荣后，主要发达国家陆续进入了环境危机密集爆发的“环境灾难时代”。生产与消费的膨胀引发了环境疾病、能源危机、食品安全等一系列环境问题，与其他社会问题交织在一起，渗透到经济、政治、社会乃至文化等各个领域，带来了空前巨大的环境压力。

人们开始意识到，即便是强调了人类环境责任的传统环境伦理也无法适应当前的环境危机形势，整个人类环境观念体系需要进行价值层面的重构。深生态学哲学观在欧美国家的兴起，追求生态系统工具价值、内在价值和系统价值的统一，将“自我”价值实现的范围扩大到整个自然整体，实现生态圈的万物平等。以森岗正博为代表的日本环境哲学家倡导把思维方式转向非人类中心主义，通过环境价值观的重构实现以生态系统保护作为基准的环境伦理价值。环境伦理理论的由“浅”入“深”是寻找环境秩序新平衡的有益探索，并为可持续发展理论形成与推广奠定了哲学基础。

环境伦理理论体系所体现的整体观和平等观是人们对环境观念进行自我反思所得到的新认识。实际上，这种新认识也是公众环境观向原始的“天人合一”、“道法自然”关系的一种回归。英国的“生态系统评估”项目对自然环境价值的评估就旨在推动公众环境价值观的转变，虽然只是将良好环境带来的健康、经济与社会价值转化为直观的货币形式，却有力地引导了新时期环境价值观念体系的建立。主要发达国家在公民中普及全新的环境价值观，使公众逐步认识到自然环境的内在价值和系统价值，提高公众的环境道德修养，依靠公众的力量修复受破坏的环境关系。发达国