



INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL POLICIES AND GOVERNANCE

国际环境 政策与治理

—— 朱 源 编著 ——

中国环境出版社

国际环境政策与治理

朱 源 编著

中国环境出版社·北京

图书在版编目 (C I P) 数据

国际环境政策与治理/朱源编著. —北京: 中国环境出版社, 2015.7
ISBN 978-7-5111-2450-0

I. ①国… II. ①朱… III. ①环境政策—研究—世界 IV. ①X-01

中国版本图书馆CIP数据核字 (2015) 第143711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

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 (环评与监察图书分社)
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 2015年8月第1版
印 次 2015年8月第1次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 22.5
字 数 400千字
定 价 45.00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, 请寄回本社更换。

前言

I live in a world as I find it, not in a world as I wish it to be!

Richard Lamm “*The Heresy Trial of the Reverend Richard Lamm*”, 1975

我住在一个已经存在的世界里，而这个世界并不是我所希望的样子。

理查德·拉姆，《理查德·拉姆牧师的异端审判》（1975年）

It was the best of times, and it was the worst of times. It was the age of wisdom, and it was the age of foolishness. It was the epoch of belief, and it was the epoch of incredulity. It was the season of light, and it was the season of darkness. It was the spring of hope, and it was the winter of despair. We had everything before us, and we had nothing before us. We were all going direct to Heaven, and we were all going direct the other way.

Charles Dickens “*A Tale of Two Cities*”, 1859

这是最好的时代，也是最坏的时代。这是智慧的时代，也是愚蠢的时代。这是信仰的时代，也是怀疑的时代。这是阳光的季节，也是黑暗的季节。这是希望的春天，也是失望的冬天。我们拥有所有东西，我们也一无所有。我们正直接进入天堂，我们也正直接走向相反的方向（地狱）。

查尔斯·狄更斯，《双城记》（1859年）

And all's well since it is growing better and when I go for a trial for the things done on earth, I think I'll get a verdict of “not guilty” through my efforts to make the earth a little better than I found it.

Andrew Carnegie, 1914

因为逐渐变好，所有的都很好。当（上帝）对我在世界上所做的事情进行审判的时候，我想我会得到无罪的判决。因为通过我的努力，这个世界比我刚认识它的时候，要好了一些。

安德鲁·卡耐基（1914年）

正如引言所说，伴随着人类利用地球自然资源和排放污染，全球资源 and 环境逐渐耗竭和退化，而只有国际社会联合起来，积极治理和保护，才能改善国际环境。自1972年联合国人类环境大会以来，国际环境政策已经走过了40多年的历程，通过各国政府、国际组织、非政府组织等的参与和努力，已经在自然资源 and 环境的各个领域逐渐充实完善。本书力图全面梳理国际环境政策，为我国参与国际环境治理，乃至完善国内环境保护管理，提供有益的借鉴。

本书的第一部分综述了国际环境政策的发展历程、政策参与者、政策的制定与遵守等总体情况。第二部分依次介绍了大气、水、海洋、生物多样性、特殊生境、贸易、化学品、环境管理、非政府的治理模式等方面的国际环境政策，是本书的重点内容。本书最后展望了国际环境政策的前景。

本书总体按照国际资源和环境问题的发生原因和现状，资源和环境问题的识别，国际环境政策发展的历程，国际环境政策和管理的现状、成效和存在的问题这一思路，对各个国际环境政策领域进行了分析和总结。本书既有前后统一和相关联的顺序和结构，同时各章节也相对独立成文，读者既可按照目录顺序从前至后阅读，也可根据自己需要选择章节进行阅读。

作者主要参考了重要的国际环境政策的英文著作，以及主要国际环境条约和国际组织网站上公开的最新资料。本书并不是上述资料的直接翻译，而是按照中文书籍的编写方式进行了重新的编排和整理。

本书可为从事环境管理的政府和企事业单位工作人员、环境政策和管理的研究人员、国际环境政策和政治的研究人员所参考，也可为高等学校的教师和学生教学时所用。由于国际环境政策领域广泛，加之本人知识能力有限，本书难以面面俱到，内容也深浅不一。此外，本书所收集的相关材料主要截至2014年年底，国际环境政策和管理的最新发展还需持续跟踪，希望读者见谅并批评指正。

目 录

1 国际环境政策的发展.....	1
1.1 早期的国际环境保护	1
1.2 联合国历次环境大会	2
1.3 国际环境思潮	6
2 国际环境政策的参与者	10
2.1 主权国家和国家联盟	10
2.2 国际环境组织	23
2.3 其他政府间（环境）组织	32
2.4 国际环境条约机构	35
2.5 国际非政府组织	37
3 国际环境政策的制定和遵守	43
3.1 环境政策概述	43
3.2 国际环境政策	46
3.3 国际环境政策的执行	58
4 大气环境保护	71
4.1 主要大气污染物	71
4.2 美国跨国大气污染防治	71
4.3 欧洲跨国大气污染防治	73
4.4 臭氧层保护政策	82
4.5 全球气候变化政策	93

5 跨国水资源和环境管理	114
5.1 国际水资源和环境管理概述	114
5.2 国际水资源和环境管理规定	116
5.3 欧洲跨国水资源管理	119
5.4 跨国水资源管理	121
6 海洋资源和环境政策	129
6.1 《联合国海洋法公约》概述	129
6.2 区域海洋环境保护	138
6.3 船舶污染防治	147
6.4 国际鲸类管理	160
6.5 海洋渔业管理	165
7 生物多样性保护	185
7.1 生物多样性概述	185
7.2 重要的生物多样性保护国际条约	189
7.3 《生物多样性公约》	200
7.4 农作物基因资源管理	214
8 特殊生境保护	221
8.1 南极资源和环境保护	221
8.2 北极环境保护	227
8.3 世界自然和文化遗产保护	230
8.4 国际森林利用与保护政策	232
8.5 湿地生境保护	238
8.6 荒漠化防治	241
9 国际贸易投资政策的环境管理	245
9.1 自由贸易与环境保护	245
9.2 世界贸易组织	247
9.3 北美自由贸易区	261
9.4 其他自由贸易协议	266

9.5 投资与环境管理	267
10 危险化学品管理政策	271
10.1 危险化学品问题及其全球性	271
10.2 危险废物跨国运输管理	273
10.3 工业化学品和杀虫剂的国际贸易	281
10.4 持久性有机污染物	284
10.5 汞管理	288
10.6 危险化学品管理的进展	289
11 环境管理政策	292
11.1 国际人权政策与环境管理	292
11.2 环境影响评价	297
11.3 环境程序权	301
11.4 国家环境政策评估	303
11.5 国际金融机构的环境管理	306
12 非官方的国际环境政策与管理	322
12.1 公私伙伴计划	322
12.2 自愿认证和标签	328
12.3 跨国企业环境政策	332
12.4 金融行业的赤道原则	342
13 国际环境政策展望	346
13.1 国际环境政策的主要参与者立场僵化	346
13.2 统一的国际环境组织设立无望	347
13.3 国际环境政策的本质问题难以克服	347
13.4 国际环境政策立足于逐步改善	348
参考文献	350

1 国际环境政策的发展

1.1 早期的国际环境保护

早期的国际环境保护主要出现在欧洲和北美，大多数是双边和区域性的野生动植物和自然生境保护合作，且主要是为了资源利用和分配。例如，1781年，巴塞尔主教区（现瑞士）和法兰西王国（现法国）签订了保护狩猎鸟类和森林的条约；1818年，美国和英国签订了《尊重渔业、边界和奴隶恢复的公约》；1867年，法国和英国达成渔业条约；1869年后，康斯坦斯和巴塞尔达成了在莱茵河管理渔业的公约；1886年，德国、卢森堡、荷兰和瑞士签订了莱茵河管理鲑鱼渔业的条约。

1900年，法国、德国、英国、意大利、葡萄牙、西班牙等欧洲殖民国，签订了第一个国际野生生物保护条约，即《保护非洲各种有用和无害的野生动物公约》。这个条约禁止无序屠杀对人类有用和无害的野生动物，鼓励建立自然保护区等。不过，这个公约主要是为了服务狩猎以及象牙和皮毛等的贸易，所以认为鳄鱼、毒蛇、蟒蛇等动物应该消灭，而狮子、豹、鬣狗、狗和一些有害鸟类应该减少。

20世纪以来，各种双边和区域性的国际环境条约和组织开始建立。例如，1902年，国际海洋考察理事会成立，主要研究海洋自然资源。1907年和1909年，美国分别与墨西哥和加拿大签订了边界水资源的协议。1930年代，《关于保护动植物及其自然状态的公约》建立了受威胁和濒危物种的红色名录，其模式沿用至今。原国际联盟开始管理海上捕鲸活动，并牵头制定了相应的国际条约。1940年，《西半球自然保护和野生生物保育华盛顿公约》达成。这些国际条约主要都是西方国家主导和参与，推动了国家公园和自然保护区的建立和濒危生物保护。

1945年，第二次世界大战结束后，联合国的创立加速了环境领域的国际合作。1950年代，联合国粮农组织、国际海事组织等成立，虽然这些组织最初关注资源管理，但后来环境管理职能越来越重要。1958年，联合国第一次海洋法大会通过了4项海洋方面的公约。此时，国际环境非政府组织也迅速成立和发展。1947年，

世界保育联盟的前身——国际自然及自然资源保护联盟成立。1961年，世界野生动物基金会在英国成立。1979年，绿色和平组织成立。

第二次世界大战后的经济快速增长，人口增长，城市空气、水、固废等污染，核威胁，持久性有机污染物污染等，逐渐引发了国际社会对环境问题的关注。1962年，美国的卡逊女士（Rachel Carson）出版的《寂静的春天》（*Silent Spring*）一书，被认为是现代环境保护事业的发起。1972年，罗马俱乐部出版了《增长的极限》，也产生了巨大的影响。1970年，美国的《国家环境政策法》生效，并建立了美国环境保护局。各国，特别是发达国家，陆续开始国内环境立法、建立国家环境管理制度和部门。在此基础上，发达国家开始推动环境政策和管理向全球扩散。

1.2 联合国历次环境大会

1.2.1 1972年联合国人类环境大会

1949年，联合国资源保育和利用科学会议第一次讨论了环境问题。1968年，在瑞典的提议下，联合国决议在瑞典斯德哥尔摩大会召开人类环境会议（The Stockholm Conference on the Human Environment）。但当时发展中国家在大会召开前的6个月，推动联合国大会通过了《发展与环境》的决议，提出“国际经济新秩序”（New International Economic Order），认为全球环境影响主要由一些发达国家造成，而环境管理属于各国政府责任，所以发展才是解决全球环境问题的最佳可能方法等。

1972年，113个国家的几千人参加了人类环境会议，但只有印度和瑞典两国元首参加。此时是冷战期间，因为东德被拒绝邀请后，前苏联和东欧国家抵制这次会议（虽然后来支持会议的决定）。但会议还是取得了重要的成果，环境问题提上了各国的政策议程。

会议的成果之一是《人类环境宣言》（*Declaration on Human Environment*），提出26条环境原则，奠定了国际环境法的基础。宣言提出环境保护的主要责任属于各国政府，人有基本的环境权，国家有发展的权利但发展不能损害他国环境。宣言还提出了发展和环境保护融合的重要性，推动国际环境合作等。

会议还发布了《斯德哥尔摩行动计划》（*The Stockholm Action Plan*），提出了人类居住地的环境质量、自然资源管理、防治国际污染、环境教育和信息、发展与环境的融合等5方面的106个建议。行动计划推动了国际环境条约制定和实施，

包括呼吁国际捕鲸委员会暂停商业捕鲸,开展濒危物种国际贸易、迁徙物种保护、海洋法公约等国际条约的谈判。

会议的第三个成果是成立联合国环境规划署,作为统筹联合国系统的环境政策和管理国际机构。

1.2.2 1992 年联合国环境与发展大会

1972 年的人类环境大会虽然取得了积极的成果,但并没有解决发展中国家强调的发展问题。1982 年,联合国环境规划署在肯尼亚内罗毕举办的环境大会,影响力很小。之后,联合国大会设立世界环境与发展委员会,重新审视环境和发展之间的关系。1987 年,世界环境与发展委员会发布了《我们共同的未来》(*Our Common Future*),这是联合国最重要的环境报告之一。在报告发布后,世界环境与发展委员会解散。

《我们共同的未来》虽然没有提出“可持续发展”一词,却推广了这个概念。可持续发展综合了环境和发展,协调了当代人和后代人的利益,成功地满足了发达国家和发展中国家双方的需求,各国可以根据自己的意愿进行解读。报告还提出了“共同但有区别的责任”原则,即发达国家要通过技术、资金支持发展中国家参与全球环境事务,实践可持续发展等。

1990 年代初期,冷战结束,经济前景看好,国际社会乐观。此时,全球环境问题和政策也提上了国际社会的议事日程(1972 年的人类环境大会主要是把环境问题提到了各国的国内政策层面)。在 1992 年的环境与发展大会前,联合国组织了许多预备会议,负责起草各类文件,提交大会上修改或采纳。大部分联合国成员和联合国机构、其他国际组织派代表参会。一些非政府组织也有机会参与谈判会议、组织公共论坛、交流意见、讨论解决方案等。

1992 年,联合国环境与发展大会(Conference on Environment and Development),又称为地球峰会,在巴西的里约热内卢召开,178 个国家派出 7 000 名代表,115 个政府或国家首脑参会。此外还有上千名记者,超过 1 400 个非政府组织,共有约 2 万人参会。会议取得了重要的成果,被认为是国际环境治理的开始。

会议的成果包括通过了《联合国气候变化框架公约》和《生物多样性公约》两个重要的国际环境条约。预备会议上本想谈判国际森林条约,但由于各国分歧难以弥合,最终在大会上只通过了非约束性的《森林保护原则》。

会议还采纳了《环境和发展宣言》(*Declaration on the Environment and Development*)和《21 世纪议程》(*Agenda 21*)。预备谈判时,本想谈判一个有约束力的

《地球宪章》，但最终放弃。《环境和发展宣言》包括了人的环境权、国家的自然资源权和环境责任、发展权、可持续发展、国际合作、污染者付费、环境影响评价、预防原则、女性权利、土著居民权利等 27 条基本环境原则，是对《人类环境宣言》的重申和发展。《21 世纪议程》是环境行动计划，800 页的文档几乎覆盖了环境和发展的方方面面，是迄今为止最具雄心的国际环境行动计划。大会还设立联合国可持续发展委员会来推动《21 世纪议程》的执行。

联合国环境与发展大会的成果还包括重组全球环境基金，呼吁开展一些国际环境条约的谈判等。这次大会还成为一个起点，以后的联合国环境大会都被简称为“里约+”，例如 2002 年的可持续发展世界峰会就被简称为“里约+10”。

1.2.3 2000 年联合国千年峰会

2000 年，联合国在美国纽约召开了千年峰会，世界 189 个国家的领导人参与并签署了《联合国千年宣言》，承诺在 2015 年前实现“千年发展目标”（Millennium Development Goals），包括消灭极端贫穷和饥饿、普及小学教育、促进男女平等并赋予妇女权利、降低儿童死亡率、改善妇幼保健、与艾滋病毒/艾滋病以及疟疾和其他疾病作斗争、确保环境的可持续能力、全球合作促进发展等。其中环境保护目标包括将可持续发展原则纳入国家政策、扭转资源的流失、到 2010 年显著降低生物多样性的损失率、到 2015 年将无法持续获得安全饮用水和基本卫生设施的人口比例减半、到 2020 年至少明显改善 1 亿贫民窟居民的生活等。

2012 年，联合国秘书长潘基文表示，千年发展目标中有关贫困人口、贫民窟、饮用水以及小学教育中男女生平等的具体目标已经实现。但另外一些目标实现的难度较大，例如生物多样性在 2010 年前显著减少损失，这一目标就没有完成。

千年发展目标的重要性在于部分地定量化了可持续发展，使可持续发展从概念转变为具体的目标。而实践千年发展目标，也部分地替代了《21 世纪议程》。

1.2.4 2002 年联合国可持续发展世界峰会

里约环境与发展大会的 10 年后，一项 71 个国家的 252 名专家的调查表明，约 70% 的受访者认为环境与发展大会提高了环境和可持续发展的全球知名度、推动了国家和国际环境机构的发展、深化了国际环境条约和政策、提高了发展中国家在全球环境政策中的作用，但只有 6% 的人认为其得到了成功执行。其中一个重要的原因就是发达国家对发展中国家的援助不足。在里约大会上，发展中国家估计执行《21 世纪议程》需要 1 250 亿美元，即需新增资助 700 亿美元。到 2000

年,发展中国家估计执行《21世纪议程》的年度费用为6 000亿美元,而当时的国际援助只有1 250亿美元。现在,发展中国家需要发达国家提供0.7%的国民生产总值的发展援助,但大部分发达国家没有做到。

2002年,联合国可持续发展世界峰会(The World Summit on Sustainable Development),在南非的约翰内斯堡举行,有191个国家的2万多人参会,也是里约环境与发展大会的10年回顾。国际社会对这次峰会没有过高的期待,会议发布了《约翰内斯堡宣言》(*The Johannesburg Declaration*)和《约翰内斯堡执行计划》(*The Johannesburg Plan of Implementation*)。《约翰内斯堡宣言》是相对宽泛的政治宣言。《约翰内斯堡执行计划》将《21世纪议程》中的水和卫生、能源、健康、农业、生物多样性和生态系统管理等5个领域强调出来,被认为是重新包装了“千年发展目标”。

本次会议的特点是非政府组织和人员的大量参与。会议还特别提出了公私伙伴计划,作为执行《约翰内斯堡执行计划》的手段和措施,由联合国可持续发展委员会协调。

1.2.5 2012年联合国可持续发展大会

2012年,联合国可持续发展大会在巴西里约热内卢举行,又称“里约+20”峰会,会议的两大主题是“可持续发展和消除贫困背景下的绿色经济”和“促进可持续发展机制框架”,讨论20年来国际可持续发展各领域的进展和问题。近130位国家元首和政府首脑出席会议,与会代表超过5万人。大会达成了题为《我们想要的未来》(*The Future We Want*)的文件,文件首先回顾并重申了联合国环境与可持续发展的主要原则、发展目标等,重申了可持续发展的政治承诺,突出了在可持续发展和减贫背景下的绿色经济、可持续发展的机构、后续行动和实施方式等。《我们想要的未来》并未超越之前的宣言和文件,基本是一个尚可接受的妥协成果。

总体来说,联合国历次环境大会提高了国际社会对环境问题的关注,推动了对话和交流,培育了全球合作。但也有人认为国际环境会议重复、浪费钱且没有解决主要的问题,宣言多于实际行动。尤其是随着国际环境条约的发展和各个条约会议的谈判磋商,国际社会对综合性的环境大会热情逐渐消退。

联合国与环境相关的国际会议,还包括世界人口大会、粮食大会、人居大会、水大会、沙漠化大会、人口和发展大会等。可持续发展都是这些会议上的一个主题,非政府组织的参与也越来越广泛。

1.3 国际环境思潮

1.3.1 国际环境问题的来源

国际环境政策发展以来, 各种国际环境理论不断涌现, 不同理论对国际环境问题产生的根源有着不同的解释。

增长的极限理论认为人群数量超过了地球的资源承载能力(如能源、食物、水资源等), 产生了资源环境问题。有研究认为地球只能支持 50 亿人, 而到 2014 年全球人口已经超过了 70 亿。增长的极限理论认为技术进步只能延缓全球环境问题的发生和发展, 而根本的解决方式是控制人口增长, 特别是控制发展中国家的人口增长。

持续生产理论认为环境问题是资本主义、生产关系、技术范式和人口结构造成的。产业需要投入原料来生产产品, 从而消耗资源并排放污染物。而现代工业需要持续生产来满足自己, 即增长的收益用于新的生产, 导致更大的资源消耗和污染排放。政府一般鼓励持续生产, 因为能创造收入。政府认为技术进步是破解环境问题的手段, 虽然政府也会进行环境管理, 但更愿意管理污染, 而不是减少资源消耗。而企业总是通过直接或间接的方式来抵制环境管理。

消费主义理论认为消费使人嵌入社会中, 连接社会体制、生态系统、市场等的复杂社会网络, 而消费驱动了生产, 从而消耗资源和排放污染。现代社会刺激了商品和服务的生产, 且商品和服务适于消费。消费还能帮助人获得社会地位和身份标识, 一些浪费和污染的行为, 被认为是社会成功的标志, 推动了高消费的行为, 例如跨国旅游、高尔夫、滑雪等。反对消费主义理论的人认为, 家庭和个人消费仅占了能源和物质消耗的小部分, 大部分还是被工农业消耗。

还有人更强调消费不均的问题, 发达国家指责发展中国家人口过多, 而发展中国家指责发达国家过度消费。1960—1999 年, 世界最富人和最穷人的人均收入比从 30 : 1 扩大到 78 : 1。2005 年, 世界最富的 20% 人口, 消费超过了全球 3/4, 而最穷的 20% 人口, 消费占比仅为全球的 1.5%。全球人均一年用纸 46 千克, 其中美国 320 千克, 日本 232 千克, 德国 200 千克, 而巴西只有 31 千克, 中国为 24 千克, 印度仅为 3 千克。发达国家人均年消费 800 千克谷物, 主要是通过肉、奶等间接消费, 而低消费国家人均消费 200 千克谷物。虽然 2000 年的世界粮食产量几乎是 1950 年的 3 倍, 但全球还有超过 10 亿人营养不良。因此, 有人提出, 世界粮食生产是够的, 问题是分配不均, 而喂给牲畜谷物量的 10% ~ 15% 就能

保证世界粮食的充分供给。

甘地认为,贫穷是最严重的污染源。环境恶化与贫困是一对恶性循环,即穷人因为要存活而被迫过度使用资源 and 环境,而环境恶化又反过来加剧贫困。按照世界银行每日 2 美元的标准,全球 40% 的人生活在贫困中,10 亿人极度贫困(少于 1 美元/日)。但也有人认为,环境恶化不是贫困的结果,而是富裕和经济发展的结果。特别是发达国家的富裕和福利带来了巨大的消费和污染排放,其环境损害却不公平地落在发展中国家的穷人身上,导致穷人只能通过破坏环境的方法来生存。

1.3.2 国际环境问题的解决

为了解决环境问题,不同学派有着不同的理论。存活主义者(Survivalists)认为要应对最坏的情况,提倡激进的行动,避免最严重的灾害。现代主义者(Modernizers)对环境问题乐观,认为环境问题虽然严重,但通过发展经济、提高民主等方法就能解决。社会激进主义者(Social Radicals)关注环境问题产生的社会原因和影响,认为解决环境问题的根本是要解决社会经济、文化和道德问题。深度生态主义者(Deep Ecologists)认为破解现在的道德价值和社会哲学,需要重新思考我们在自然界中的地位,进行根本变革才能应对环境挑战。民主实用主义者(Democratic Pragmatists)与社会激进主义者一样,认可环境问题的社会背景,但不认为要急剧改变社会经济体制,而是提倡咨询和对话,调动公共意见,改善治理体系和社会道德。市场自由主义者(Market Liberals)认为不受管制的自由市场就能应对环境问题,因为价格机制能使稀有资源更贵,减少资源需求,推动新技术和产业发展。

1.3.3 重要的国际环境理念

随着国际环境理论的发展,以及各领域国际环境政策的制定和实施,近年来一些国际环境理念逐渐涌现、发展、完善以及被实践。这些理念基本反映了现今国际社会对国际环境政策的认知。

(1) 国际环境体制(International Environmental Regimes)是由国际条约和协议、约束和非约束的规范和原则、决策程序等构成,相关的国际组织、国家政府、地方机构、非政府组织和私人部门等围绕着特定的议题参与而形成的体系。国际环境体制是从无到有地构建而成,且不同领域的建构程度不一。

(2) 治理(Governance)是与传统的政府管理相对的。在全球化的背景下,

政策制定和实施主体不仅是国家政府,还包括国际机构、地方政府、准政府机构、市场主体、社会组织等。治理具有统一与分散、全球化与本地化、中心化与去中心化、结构化与流动性、自上而下与自下而上、指导与共识、命令与评议、国家与网络、垂直行政与水平联合和伙伴等相结合的特点。因为参与主体多样化,治理理论适用于国际环境政策领域。

(3) 可持续发展(Sustainable Development)最早在世界保护联盟、世界自然基金会和联合国环境规划署在1980年发布的《世界保育战略》(*World Conservation Strategy*)中出现。《我们共同的未来》将可持续发展被定义为:“能满足当代人的需要,又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展。”这一概念随后扩展到了全球,几乎所有国家都认可这一理念,但对其的解读却存在差异。可持续发展现在至少有70个定义,但总体都有环境保护和经济发展融合、代内和代际公平、公众参与、发展有限制、改善人类生活质量等理念。

(4) 全球化(Globalization)大致在1990年代兴起,包括市场的快速整合、资金的快速流动、投资的显著增长。有人认为全球化有利于传播先进的环境管理和技术、提高政府和公众的收入等,有利于环境保护。也有人认为全球化刺激了交通和能源等行业的发展、增大了原材料的消耗和污染物排放、使得生产和消费分离等,不利于可持续发展。

(5) 生态现代化(Ecological Modernization)理论于1980年代出现,认为解决环境问题的方法不是终结资本主义,而是政府、企业和公众在推动经济发展的同时,承担环境保护的责任,有效地运行环境政策工具和最佳环境治理实践和技术。生态现代化理论认为,通过新技术应用和机构的重组,减少单位产出的自然资源消耗和污染排放,可以实现环境影响与经济发展的脱钩(Decoupled),达到可持续发展。“脱钩”是与传统的经济发展导致环境破坏的“挂钩”相对的,即希望经济发展不导致环境破坏。

(6) 公地悲剧(The Tragedy of the Commons)是哈丁(Garret Hardin)在1968年的《科学》(*Science*)杂志上发表的文章中提出的。公地悲剧认为市场自由化将导致公共财产无成本地获得(如大气),会造成环境的外部性(Externalities),即环境问题由所有人承受。而环境政策的主要目标就是把环境成本内部化,方法包括管理、分配产权、收费、征税、赔偿、取消补贴和激励措施等。

(7) 生态经济(Ecological Economy),又称为绿色经济(Green Economy)。与传统经济最大的区别是,生态经济不仅考虑资源有效配置和在人群中的公平分配,还考虑规模,即生态经济认为经济发展要在一定的规模限制之下,特别是要

在资源和环境承载力之内。

(8) 杰文斯效应 (Jevons Effect) 是 19 世纪在英国发现的一种现象, 当时发现英国煤利用效率的增加, 并没有减少煤的使用, 而是促进了更高的煤消费。这一效应反映了随着生产效率的提高, 并没有减少资源消耗和环境破坏, 而是导致更快速的经济增长和更大的原材料消费。为此, 近年来提出了去物质化 (Dematerialization) 的概念, 即通过技术进步和产业升级, 减少原材料消耗和废物排放。例如, 西方发达国家在国民生产总值增加 50% 的同时, 能源消费仅增长了 14%, 体现了去物质化。但也有人反驳说这是因为低端产业转移到了发展中国家而已。

(9) 环境库兹涅茨 (Kuznets) 曲线理论是由格罗斯曼 (Gene M Grossman) 和克鲁格 (Alan B Krueger) 提出。该理论认为环境问题早期随着经济发展而恶化, 但到了人均国内生产总值 8 000 美元的顶点后, 随着富裕程度的增加, 人们愿意付费治理环境, 污染产业转换成低污染的产业, 环境得到改善, 即呈倒 U 形。一些水和大气污染研究验证了该理论, 但对于全球和长期环境问题来说, 反转并没有出现。

(10) 环境权 (Environmental Rights) 是指所有人都应该享有的环境权利, 属于人权的一部分, 主要包括享受清洁和宜居自然环境、获取环境信息、参与环境政策制定、有争议时能获得司法救济等权利。环境公平 (Environmental Justice) 与环境权紧密相关。对环境公平的解读较多, 但主要包括人类现代和后代、发展中国家和发达国家在资源获取和环境保护方面的公平。有人提出“后代悖论”, 即如果我们停止污染环境, 则后代就不是我们继续污染环境情境下的后代, 而不存在的后代(停止污染环境情景下的后代)就没有权利。而反对这一观点的人认为, 对于不远的未来后代, 不会因为停止污染完全改变, 所以会受到现在污染的影响, 应该享有环境权利。

(11) 环境难民 (Environmental Refugee) 是因为干旱、土壤流失、沙漠化、森林破坏, 以及人口压力和贫困等原因, 被迫向外迁移。1995 年, 全球估计环境难民 2 500 万人, 而当时由于传统的政治、宗教、民族等原因造成的难民为 2 700 万人。由于气候变化带来的季风和降水改变、持续干旱、海平面上升和淹没等, 估计 2 亿人将来会成为环境难民。