



大国治理书系

主编 陈 潭

走向多中心合作的生态环境治理研究

肖建华 赵运林 傅晓华 著



湖南人民出版社

Hunan People's Publishing House



大国治理书系
主编 陈 潭

走向多中心合作的生态环境治理研究

肖建华 赵运林 傅晓华 著

基金项目：国家哲学社会科学基金一般项目“洞庭湖区生态补偿机制研究”

(编号：08DJY071)的阶段性成果

国家哲学社会科学基金一般项目“改革开放以来中国地方政府环境治理能力建设研究”

(编号：09BZZ040)的阶段性成果

湖南省教育厅课题“长株潭城市群地方政府环境治理能力建设研究”

(编号：08C900)的阶段性成果

湖南省建设科技项目“洞庭湖区生态风险评价研究”

(编号：08JS0114)的阶段性成果

本书受中南林业科技大学人文社会科学学术著作出版资助



湖南人民出版社
Hunan People's Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

走向多中心合作的生态环境治理研究 / 肖建华, 赵运林, 傅晓华著. —长沙: 湖南人民出版社, 2010. 12

ISBN 978 - 7 - 5438 - 7017 - 8

I. ①走… II. ①肖…②赵…③傅… III. ①生态环境 - 环境管理 - 研究 IV. ①X171. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 224374 号

走向多中心合作的生态环境治理研究

肖建华 赵运林 傅晓华 著

出版人: 李建国

责任编辑: 马明明

装帧设计: 陈新

出版、发行: 湖南人民出版社

网 址: <http://www.hnppp.com>

地 址: 长沙市营盘东路3号

邮 编: 410005

经 销: 湖南省新华书店

印 刷: 湖南广播电视大学印刷厂

印 次: 2010年12月第1版第1次印刷

开 本: 710 × 1000 1 / 16

印 张: 21

字 数: 320000

书 号: ISBN 978 - 7 - 5438 - 7017 - 8

定 价: 38.00 元

营销电话: 0731 - 82226732

(如发现印装质量问题请与承印厂调换)

总序

地球是圆的，世界是平的。世界历史波澜壮阔，大国兴衰构成了其中重要的篇章，此所谓“三十年河东，四十年河西”。然而，无论是“兴”还是“衰”，人类文明总是向前踏步，时代的发展和社会的进步往往相伴相随。大国崛起背后的经验教训催促人们缅怀既往、面向未来，从而在历史的伤痕中烙下文明的印记、延展人类的理性。历史经验和人类实践反复证明，实现大国崛起必然需要良好的制度安排和合理的治理结构以及人类处理公共事务的理性行为。毫无疑问，无论是人口地理、军事力量还是经济总量，无论所经历过的辉煌、曾经的没落还是现在的崛起，中国一直以来都是大国。令人兴奋的是，经过若干年的自力更生和艰苦奋斗，依赖英明的领导和民族的智慧，中国走向了大国崛起之路，这是千百年来中华民族的集体努力和不懈追求。然而，要真正实现大国崛起需要良好的大国治理。

001

2006年11月，CCTV推出了一部以世界性大国的强国历史为题材并跨国摄制的大型电视纪录片《大国崛起》，全片以15世纪后陆续崛起的葡萄牙、西班牙、荷兰、英国、法国、德国、日本、俄罗斯、美国等九个国家作为解读的对象，分析世界性大国崛起的历史，展现它们通过不同方式、在不同时期内完成的强国历程，探究其兴盛背后的原因及其经验教训。这是一部发人深省的电视纪录片，也是一部回味无穷的强国教科书。综观西方大国早期的崛起之路，多数国家无不体现利用“坚船利炮”进行殖民扩张的历史痕迹。实际上，西方资本主义的成功有两个非常重要的因素：一是地理大发现；二是机器革命。地理大发现使早期的葡萄牙、西班牙、荷兰乃至英国等国都大为受益，它们从全球范围内占领土地、攫取资源、分流人口、寻求财富，最终形成殖民帝国。而机器革命促使资本主义内部生产率大为提高，资本积聚



的速度大大加快，财富累积的总量大大增加，因而全球范围内的“坚船利炮”和“资本统帅”显现出巨大威力，武力输出、商品输出、资本输出、品牌输出、文化输出的帝国路线至今还残留于世。然而，20世纪30年代至40年代，跃居军事强国的德国、日本，选择了以坦克大炮为先驱的“强力崛起”之路，这种以武力输出的法西斯模式无可避免地导向幻灭和灾难。而作为一个后起的资本主义国家，美国在大约一个世纪的时间里，赶上并超过当时世界上最先进的资本主义国家——英国，并由此而崛起、发展、壮大起来。除了天然的地理位置和丰富的自然资源之外，以生产力的高速发展、顺畅的法律机制以及争取更多的国际资源支持为美国崛起提供了契机。

历史不可复制，历史拒绝假设。中国无法重走西方列强所走过的资本主义道路，无法照抄照搬英国模式或者美国模式，中国有着自己的国情和特色发展道路，但大国崛起的各国历程对于正在崛起的中国无疑起着“以史为鉴、面向未来”的启迪和警示作用。今天我们可以看到，大国崛起需要“内外兼修”：对内要求建立合理的治理结构和现代国家制度，促进经济发展、政治文明、社会和谐；对外要求和平共处、担当责任，做一个负责任的大国。建设一个强大的国家，必须要有凝聚力，需要有支撑一个国家的法律和政治制度。一个国家的公共政策、法律及其法治不但可以维护和保障一个社会的稳定秩序、树立起国家权威，而且还可以促进人民自由和幸福。法治昌明，政体稳定，人民才有追求财富的欲望和恒心，国家的税收才会源源不断，公民美德才会发扬光大。良好的公共政策和治理机制构建对于一个国家消除社会弊病、催化社会发展、保障社会健康无疑发挥着基础性作用。

众所周知，中国三十年来的改革开放取得了举世瞩目的成就，无论在经济、政治、文化、社会建设方面长足不少。然而，“崛起困境”也不可小视。在世界市场经济已经相当发达的今天，中国市场经济才刚刚起步，市场经济发展面临着资源过度开发、市场空间狭小、产业结构不合理的矛盾，一种以劳动密集型和资源密集型为主导的发展模式影响着经济社会的可持续发展。资源约束与资源配置机制扭曲的存在导致了某些领域出现“烂尾楼”工程，“劣币驱逐良币”的格雷欣法则以及阶层差异、城乡差异、区域差异所导致的马太效应不可避免地显现，腐败现象、农民负担过重、中央与地方利益冲突、公司治理结构难以改善、产权保护不足、环境污染、能源危机等等问题不同程度地影响着社会的和谐机理。显然，我们还远未到能为改革而大唱赞歌的

时段。作为一个发展中国家而且是最大的发展中国家，没有任何条件允许中国低估发展中的矛盾和前进中的困难，更没有称霸世界的野心和决心，只能在对外关系中长期处于战略守势，一种毫无根据的“中国威胁论”和“中国崩溃论”只能博取强势者的笑颜和西方话语霸权的狂欢。

如今，中国的经济社会格局与利益格局发生了重大变化，多元化的利益阶层和利益群体正在形成，利益平衡和利益调整成为中国改革与转轨实践的重大政治命题。在解决温饱问题之后，生活在农村和城市的人们对教育、医疗、社会保障、生活环境等公共产品的需求持续上升，如何在继续深化市场化改革、促进经济高效运行的同时，解决好公共产品和服务的供给问题，如何促进社会公平正义以及解决好收入分配、城乡二元结构和增长方式等问题，是中国改革进入新时期新阶段所面临的重大公共政策问题。因此，中国改革开放的深化和经济社会的全面发展需要公共政策的适时调整和公共管理的有效变革。中国新一轮改革必然要求从局部试点、单项突破转为综合配套和整体推进，必然需要完成从主要重视提高效率转为重视促进公平和推动均衡协调发展、从着重解决基本物质供给不足问题转为着重解决公共需求与效益的平衡、从以红利为动力和以普遍受惠为基点转为更多涉及利益格局的调整。

003 ▶

与此相适应，加快转变政府职能、建设服务型政府，培育壮大市场主体、全面建设现代企业制度，合理配置城乡公共资源、建设公共服务体系，建立公平与效率并重的分配机制、调整利益分配格局，这些均将成为走向共享式改革的主要着力点，并以此全面推动体制改革和制度创新。因此，立足于公共领域之上的现时的大国治理必须扭转原有改革中的利益失衡，要求实现由“少数人先富”走向“多数人共富”；必须改变“内部人改革”的某些不合理做法，要求由扭曲式改革走向共享式改革；必须改变片面追求效率和速度的做法，要求由单一的经济改革走向全面的综合改革；必须降低改革的不协调成本，要求剔除思想和行动中的“改革疲劳”甚至“改革厌倦”。我们始终认为，“科学的发展观”并非一种智力蓝图或公式化语言，而是一种实实在在需要付诸实践行动的改革哲学。

大国问题和崛起困境的解决，一方面需要普通公众的参与和热情，另一方面需要知识精英的声音和在场。在突破体制转轨的艰难时段，众多瓶颈的攻坚尤其需要知识精英们的专业素养和改革技术，需要依赖于关注改革和现代化事业的知识人可贵的道德勇气与牺牲精神。作为以学术为业的研究者们，



我们应该告别那种脱离现实生活的玄虚的致思方式，以关注现实、关怀民生的学术伦理和脚踏实地、开拓创新的学术精神直面中国公共管理实践，从而确立大国治理研究的问题意识、研究旨趣和学术路向。在走过概念引进和理论移植的学术早期岁月之后，公共行政、公共政策、公共事务以及公共管理研究的本土化路径已经确认，我们要做的也许只有正直、勤奋和付出。或许，面向大国治理研究的微观进路和实证视角对于中国公共管理研究的本土化应该会有所裨益。

21 世纪是中国的世纪，21 世纪的中国是崛起的中国。

陈 潭

目 录

第一章 导论 / 001

第一节 研究背景与研究意义 / 001

第二节 研究视角与研究方法 / 012

第三节 研究内容与研究框架 / 015

第二章 生态环境多中心合作治理 / 018

第一节 生态环境多中心合作治理的动因 / 018

第二节 生态环境多中心合作治理的理论基础 / 044

第三章 全球环境多中心合作治理 / 075

第一节 全球环境多中心合作治理的困境 / 075

第二节 全球环境多中心合作治理创新 / 095

第四章 政府环境公共产品的提供与生产 / 112

第一节 政府供给环境公共产品的必要性与局限性 / 112

第二节 环境公共产品的政府提供与生产 / 118

第三节 西方国家环境公共产品的政府提供与生产 / 127

第四节 当代中国环境公共产品的政府供给创新 / 141

第五章 府际环境合作治理 / 166

- 第一节 府际环境合作治理内涵界定 / 166
- 第二节 西方国家府际环境合作治理 / 176
- 第三节 当代中国府际环境合作治理的困境 / 184
- 第四节 当代中国府际环境合作治理的创新 / 197

第六章 政府—企业环境合作治理 / 213

- 第一节 环境污染治理中政府与企业的博弈 / 213
- 第二节 西方国家：政府与企业环境合作伙伴关系 / 218
- 第三节 当代中国：政府与企业环境治理的非合作博弈 / 229
- 第四节 当代中国：政府与企业环境治理的合作博弈 / 246

第七章 政府—市场—社会环境合作治理 / 256

- 第一节 环境治理的三种合作机制 / 256
- 第二节 西方国家：政府—市场—社会环境合作治理 / 263
- 第三节 当代中国：政府单中心环境治理及其困境 / 273
- 第四节 当代中国：政府—市场—社会环境合作治理 / 286

参考文献 / 297

后记 / 322

图表目录

- 表 3-1 全球治理的多层次、多行为体模式 / 092
- 表 4-1 环境公共物品供给的投票悖论 / 117
- 图 4-1 多峰值偏好与投票悖论 / 118
- 表 4-2 环境公共物品提供和生产的不同组合方式 / 126
- 表 4-3 跨部门比较研究 / 132
- 表 4-4 公私部门的成本及生产率:1965—2006 经验研究的统合分析 (Meta Analysis) / 133
- 表 4-5 美国固体废物处理产业市场规模 / 148
- 表 4-6 1986—2008 年环境污染治理投资总量及其占同期 GDP 比例 / 153
- 表 4-7 发达国家环境污染治理费用占国民生产总值的比重 / 155
- 图 4-2 市场化投融资机制示意图 / 161
- 图 5-1 国外生态环境管理组织机构的变革 / 176
- 图 5-2 美国国家环保局(EPA)区域办公室分布图(引自 EPA 网站) / 183
- 图 5-3 中国现行的生态环境管理体制的体系 / 189
- 图 6-1 两企业之间的得益矩阵 / 214
- 图 6-2 政府与企业在环境管理政策上的变化矩阵图 / 226
- 图 6-3 政府、企业与公众之间关系 / 251
- 图 7-1 三种机制的结合模式图 / 262
- 图 7-2 资源环境管理的制度安排 / 264
- 表 7-1 近年公众参与推动的影响较大的环境事件 / 282

第一章

导论

001 ▶

第一节 研究背景与研究意义

严格地说，自从有了人类，生态环境问题就随之产生了。但生态环境问题发展成为人类生存的重大威胁，经历了一个漫长的历史过程。当今时代人类面临许多重大挑战，但只有两个挑战真正可能毁灭人类：一是核大战，它可能在很短的时间内使人类作为一个物种在地球上灭绝；二是人类活动所造成的全球环境问题，它可能使地球生态系统逐渐失衡乃至崩溃，最后导致人类的毁灭。正如英国著名历史学家汤因比（Arnold Toynbee）所言：“人类若要避免毁灭自己，只有从现在起彻底治理自己造成的污染，并不再使其发生。我相信，这只有靠世界规模的合作才能实现。”^① 联合国前秘书长安南（Kofi A. Annan）也严肃地提醒世人：“在人类的历史上没有任何

^① [英] 阿·汤因比、池田大作：《展望二十一世纪——阿·汤因比与池田大作对话录》[M]，荀春生等译，北京：中国国际文化出版公司，1985：34。



危机像环境危机这样如此清晰地展示国家之间的相互依存。”^①

一、生态环境问题的产生与演化

客观世界是一个无限多样性的统一整体，任何具体事物的产生、繁衍和发展，都是在一定环境中发生的。环境，在汉语里，“环”是环绕的意思，“境”是指空间的内容。所谓的环境是指：以人类社会为主体的外部世界的总体。有学者认为，环境是人类进行生产和生活的场所，是生命有机体和人类生存与发展的社会 and 物质条件的综合体。^② 在环境科学中，环境是指以人类为主体的外部世界，主要是地球表面与人类发生相互作用的自然要素及其总体。作为中心事物是人的环境，它是围绕着人群的空间及其中可以直接、间接影响人类生活和发展的各种自然因素、工程因素和社会因素的总体。^③

“环境问题”一词是近年来使用频率较高的一个词语。尽管如此，由于不同学科以及不同学者使用和研究环境问题的场合与角度不同，人们对环境问题的理解也不尽相同。《中国大百科全书·环境科学卷》按照环境要素的属性将“环境”划分为自然生态环境和社会环境两类。依据这一划分，所谓环境问题，严格说来，应包括生态环境问题和社会环境问题两大类。其中，前者始于生态平衡的破坏，后者则与社会、文化的失调有着直接的关系。人们通常所说的环境问题主要是指生态环境问题，它是指在人类活动或自然因素的干扰下引起的环境质量下降、环境系统的失调或环境系统结构的损毁，从而对人类及其他生物的生存与发展造成影响和破坏的问题。

生态环境问题，按照其产生的原因一般又可分为两种，一种主要是由于环境自身变化引起的问题，又称原生环境问题或第一环境问题，如火山爆发、地震、台风、海啸、洪水、干旱、飓风等导致的自然灾害和环境破坏；另一类主要是由于人类活动引起的问题，也叫次生环境问题或第二环境问题。人为原因引起的环境问题又可以分为环境污染和生态破坏两类。但环境科学中

① Kofi A. Annan, “Preface for UNEP 2000 Annual Report,” [http://: unep.org/Evaluation/ Reports/2000/docs/AR_ 2000. pdf](http://unep.org/Evaluation/Reports/2000/docs/AR_2000.pdf).

② 陈宗兴、刘燕华主编. 循环经济面面观 [M]. 沈阳: 辽宁科学技术出版社, 2007: 9.

③ 吴继霞. 当代环境管理的理念建构 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 46.

所说的生态环境问题,不包括由自然因素,如地震、火山爆发等引发的环境变化。本书所研究的生态环境问题主要是指次生环境问题或第二环境问题,分析的重点是由于人为因素而造成的环境污染和生态破坏问题。

环境是随着人类对于环境的不适当的改造和利用逐渐加重,而日益成为问题的。在农业文明以前的整个远古时代,环境问题还只是局部的、零散的,还没有上升为整个人类社会生存和发展的问題。进入工业文明时代以来,人类在创造极大丰富的物质财富的同时,也引发出了深重的环境灾难。20世纪30—70年代出现了世界环境污染八大公害事件^①。

自工业革命以来,尤其是20世纪的后50年全球环境遭到空前破坏和污染,相继出现“温室效应”、大气臭氧层破坏、酸雨污染、有毒化学物质扩散、人口爆炸、土壤侵蚀、森林锐减、陆地沙漠化扩大、水资源污染和短缺、生物多样性锐减等十大全球性环境问题。生态学家指出,全球十大环境问题已直接威胁着全人类的生存和文明的持续发展,正残酷地撕毁人类关于未来的每一个美好愿望和梦想,这一影响不仅会殃及一代、两代人,而且将影响几代、甚至几十代人的生存和发展。环境问题现已成为一个全球性的难题,已经不仅仅是一个企业、一个国家、一个地区的责任,它关系到全球居民的生存利益、经济和社会的可持续发展。

003 ▶

生态学家指出,迄今为止,人类对生物多样性的损害如要使其自然恢复至少要一亿年以上。水污染使人类尤其是第三世界国家人民的生存环境不断恶化。据统计有17亿以上的人没有适当安全饮用水供应,30多亿人没有适当的卫生设备。联合国环境规划署的一项调查指出,在第三世界由水污染引起的疾病平均每天导致的死亡人数达2.5万人。美国世界观察研究所所长布朗(L. R. Brown)在其《建设一个可持续发展的社会》(1981)中,概述了一系列全球性的生态环境问题,指出人口和财富的激增已使生态环境无法满足人类的需要,人与自然之间的矛盾日趋紧张。并且谴责了不顾子孙后代的利益、肆意浪费地球资源的种种现象,并引用了“联合国环境方案”中一句寓意深

① 1930年发生在比利时马斯河谷事件、1943年发生在美国洛杉矶市的光化学烟雾事件、1948年发生在美国多诺拉镇的烟雾事件、1952年发生在英国伦敦的烟雾事件、1953年—1961年发生在日本九州南部熊本县水俣镇的水俣事件、1955年发生在日本四日市的四日事件、1968年发生在日本九州爱知县等23个县府的米糠油事件、1931年—1975年发生在日本富士县神通川流域的富山事件。



刻的话“我们不是继承父辈的地球，而是借用了子孙的地球。”《2000 年地球生态报告》还显示，如果人类继续按照目前的速度消耗地球资源，那么地球上所有的自然资源将于 2075 年前耗尽。^①

联合国开发计划署、联合国环境规划署、世界银行和世界资源所于 2000 年 9 月刊印了《世界资源 2000—2001 年：人与生态系统：被磨损的生命网络》的报告，报告描述全球生态系统的衰退状况是惊人的：20 世纪，全世界半数湿地消失；砍伐和占用林地致使世界森林缩减一半；全世界约 9% 的树种濒临灭绝，每年约有 13 万平方公里以上的热带森林遭破坏；全世界近 70% 的主要海鱼被过度捕捞；在过去的 50 年中，全世界 2/3 的农田受到土壤退化的影响；全世界约 30% 的林地被农业占用；堤坝、河流改道及运河几乎破坏了 60% 世界大河的完整性；全世界 20% 的淡水鱼种类或灭绝，或濒临灭绝，或受到威胁。^②

据联合国统计，现在全世界每天有 25 万人出生。美国人口调查局设置的世界人口钟显示，1999 年 7 月 18 日全世界的人口已由 1950 年的 25 亿增加到 60 亿。联合国在 1998 年的世界人口日（7 月 11 日）证实了早已在人们预料之中的事：在 1 年之内，即到 1999 年 6 月，世界总人口将突破 60 亿人大关，到 2100 年可能超过 100 亿大关。随着城市化的发展，聚居在城市区域的人口在逐年增加，且有加快趋势^③。自 1900 年以来世界经济的增长超过了 20 倍，工业产品的增加已经达到了 5000%^④。全世界对农业、矿业和工业等地球资源总的生态需求呈剧增之势。假设到 2020 年人类对资源的使用仍按现在每年 5.5% 的增长率增加，人类对地球资源总的生态需求将是每 13 年增加 1 倍。由此可见人口剧增和城市化进程对资源 and 经济产品需求带来的巨大压力。

据“我们家园的紧急报告”称，20 世纪 60 年代以来“寂静的春天”正

① 中国科学院可持续发展战略报告研究组《中国可持续发展战略报告》，中国网，2003-3-11.

② 沈清基. 全球生态环境问题及其城市规划的应对 [J]. 城市规划汇刊, 2000, (5).

③ 参见 TYLER MILLER G. Environmental Science [M]. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, 1995; ANDREW GOUDIE. The Human Impact on the Natural Environment [M]. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1994.

④ ANDREW GOUDIE. The Human Impact on the Natural Environment [M]. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1994.

悄悄降临,“炎热的地球”似乎还在升温,“濒临失衡的地球”正在导致“自然之死”,“逝去的伊甸园”向人类敲响了“世纪的警钟”,这是一场没有边界的危机,这种危机“较之人类任何时期所曾遇到的都更具有全球性、突然性、不可避免性和困惑不可知性”。^①越来越多的科学家、哲学家预言恐怖主义、霸权主义等虽然不会在短期内消失,但全球生态环境的恶化才是二十一世纪人类面临的长期的最大的敌人。^②全球生态环境的恶化就像达摩克利斯之剑高悬在人类的头顶。它虽然没有世界战争那么惨烈、那么让人警醒,但却以一种更加隐蔽的方式威胁着人类。全球环境危机实乃人类共同体的生存危机,是近代以来人类生存实践的综合危机。^③

改革开放以来,我国在实现宏观经济快速持续增长方面取得了令世人瞩目的成就,但伴随而来的生态环境恶化与经济发展之间的两难冲突也日趋激化,主要体现为日益严重的大气污染及水资源危机。据统计,2002年我国二氧化碳的排放量占了全球排放量的13%,居世界第二;^④2005年二氧化硫的排放总量高达2549万吨,居世界第一,^⑤更有天津、太原、沈阳、北京、重庆等多个城市相继加入全球空气污染最严重的城市之列。^⑥此外,作为全球21个贫水国之一的中国,七大水系中有近70%存在重度污染,^⑦全国600多座城

① [美] 芭芭拉·沃德、勒内·杜博斯. 只有一个地球 [M]. 《国外公害丛书》编委会译校, 长春: 吉林人民出版社, 1997: 16.

② 2001年,就在“9·11事件”发生之后不久,罗马俱乐部成员、布达佩斯俱乐部主席、系统哲学家、联合国教科文组织科学顾问欧文·拉兹洛出版了新著《巨变》,中文为杜默译,中信出版社2002年版。在这部影响颇大的著作中,拉兹洛以大量的数据和令人信服的分析指出,全球生态问题将是二十一世纪人类面临的最大挑战,其观点迅速产生了积极的回应。

③ 魏波. 环境危机与文化重建 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2007: 51.

④ 国际能源署2004年公布的调查报告指出,2002年全球二氧化碳排放量最多的是美国,占总量的23%,其次是中国,占总量的13%。(EIA Voluntary Reporting of Greenhouse Gases Program annual report 2004)

⑤ 参见2006年8月3日国家环境保护总局污染控制司副司长李新民在国务院新闻办公室举行的新闻发布会上的讲话。

⑥ 根据《世界发展指标2006》的数据,全球空气污染最严重的前20个城市,中国占了13个。

⑦ 国家环保总局公布的《2005 中国环境状况公报》指出,七大水系的100个国控省界断面中,Ⅰ~Ⅲ类、Ⅳ~Ⅴ类和劣Ⅴ类水质的断面比例分别为36%、40%和24%。

市中，缺水的就有 400 多座。^① 2005 年 1 月，瑞士达沃斯向全球公布了“环境可持续发展指数”（ESI），对世界上 144 个国家和地区的环境可持续发展情况进行了评估和排名，中国位于第 133 位，全球倒数第 12 位。最近，世界银行的环境和经济专家撰写的调查报告《世界发展指标 2006》指出，大气污染和水污染加在一起给中国国民经济造成的损失高达 540 亿美元。据估计，中国的环境污染和恶化所导致的经济损失大约相当于其国内生产总值（GDP）的 8%—12%。^② 事实上，正如大多数发展中国家及新兴工业化国家在其经济起飞阶段所经历的，环境恶化、资源耗竭不仅已成为抑制我国经济长期持续增长的严峻问题，更因危害人类身体健康，引发社会冲突而危及我国社会稳定与和谐的基石。

二、生态环境危机与生态政治

在“二战”后初期，环境问题主要是烟尘污染，而到 20 世纪六、七十年代，对空气污染的担心已经被化学污染和核污染的恐惧所替代了。^③ 美国现代环保运动就是从反对核污染和化学污染开始的。“二战”后相继发表了一批研究和揭露工业文明和技术利用对自然环境乃至对人造成各种危害的著作。其中，一石激起千层浪的就是 1962 年美国海洋生物学者 R. 卡尔逊（Rachel Carson）（或译为卡森）女士的著作——《寂静的春天》，这使她成为环境科学史上划时代的人物。卡尔逊女士用了 4 年时间对化学杀虫剂的使用和危害作了详细调查，第一次将滥用杀虫剂造成的环境污染和生态破坏的事实暴露于美国公众面前。这本书以通俗的方式告诉人们，人类的生存环境是一个系统，化学杀虫剂污染了水、土壤和植物，毒杀了动物，破坏了生态平衡，结果是水中无鱼、林中没有鸟，原来充满生机的世界变得死一般沉寂。滥用杀虫剂通过生物链直接威胁每个人的健康和生命。除了卡尔逊之外，1968 年保罗·埃利希的《人口炸弹》、1972 年巴里·康芒纳的《封闭的循环》等书相继

① 参见 2005 年 6 月 7 日建设部副部长仇保兴在国务院新闻办公室举行的新闻发布会上的讲话。

② [美] 伊丽莎白·伊科诺米著，程仁桃摘译，中国环境保护的实施情况 [J]，国外理论动态，2007（4）。

③ [美] 巴里·康芒纳，与地球和平共处 [M]，上海：上海译文出版社，2002：24。

出版，在公众中引起强烈反响。

20 世纪 70 年代环境问题的深化集中地体现于罗马俱乐部的被西方报刊称为“70 年代爆炸性杰作”的报告——《增长的极限》。罗马俱乐部是由意大利著名社会活动家奥雪利奥·佩西于 1968 年组建的一个民间学术团体，它汇集了一批哲学家、科学家和经济学家，吸收了大批有影响的政治活动家。其宗旨是忠实和深刻地阐明人类面临的主要困难，为人类在与现实状况进行搏斗中采取和实施新的战略和措施提供帮助。罗马俱乐部提出的“增长极限论”获得了强烈的反响。该报告首次严肃地在全球框架下提出了环境的重要性以及资源与人口之间的基本联系。针对西方工业国流行的增长癖文化，报告明确提出地球资源有限论及其必然结果：如果人类一味追求经济增长，必将遭遇极限而导致人类社会的衰败。该报告改变了人们的思维方向。它的发表引发了西方社会关于增长的辩论，“增长极限”论挑战原来流行的“无限增长”论。

1974 年罗马俱乐部的第二份报告提出了新的增长论，即有机增长论和解决全球危机的方案。报告认为，当前的危机不是一种暂时现象，而是反映了发展的长期趋势。“我们正面临着艰难的抉择，生活在地球上的人类，第一次感到限制的必要性，必须限制经济和技术的发展，或者至少改变其发展道路。”^① 只有从全球长期发展的角度全面地看问题，建立国际经济新秩序和全球资源分配体系，进行合作才能解决危机。

007 ▶

反思过后的人类进一步提高了环境保护意识和环境法律意识，其结果，一方面在全球范围内逐渐掀起了环境保护运动的热潮，如 1970 年 4 月 22 日在全美国范围内的“地球日”运动；1972 年 6 月 5 日联合国人类环境会议的召开和《人类环境宣言》的发表在全球范围内掀起了环境保护运动的一次高潮；而在 1992 年 6 月 3 日召开的联合国环境与发展会议和《里约环境与发展宣言》及《21 世纪议程》的发表，在全球范围内掀起了环境保护运动的又一次高潮。另一方面，世界组织和各国政府努力建立和健全环境保护的法律和法规，以有效地约束和规范人类的环境行为。当然，上述两个方面，即全球环保热潮的涌动与全球环保法规的建立又是相互影响和相互促进的。

大约 20 世纪 60 年代人类跨入后工业时代，世界各国主要是西方国家都

^① [美] M. 梅萨罗维奇、[德] A. 彼斯特尔. 人类处于转折点 [M]. 北京：中国和平出版社，1987：128.