



绿色治理

全球环境事务与中国可持续发展

LÜ SE ZHI LI

QUAN QIU HUAN JING SHI WU YU ZHONG GUO KE CHI XU FA ZHAN

蔺雪春 著

齊魯書社

C14002654

X22
119



绿色治理

全球环境事务与中国可持续发展

LÜ SE ZHI LI

QUAN QIU HUAN JING SHI WU YU ZHONG GUO KE CHI XU FA ZHAN

蔺雪春 著



北航

C1688168

齐鲁书社

X22
119

图书在版编目 (CIP) 数据

绿色治理：全球环境事务与中国可持续发展 / 蔺雪春著. — 济南：齐鲁书社，2013.7

ISBN 978 - 7 - 5333 - 2819 - 1

I. ①绿… II. ①蔺… III. ①全球环境—环境综合整治—影响—可持续性发展—中国—研究 IV. ①X22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 140408 号

绿色治理：全球环境事务与中国可持续发展

蔺雪春 著

出版发行 齐鲁书社
社 址 济南市英雄山路 189 号
邮 编 250002
网 址 www.qlss.com.cn
电子邮箱 qilupress@126.com
印 刷 日照日报印务中心
开 本 880mm × 1230mm 1/32
印 张 9.375
插 页 2
字 数 227 千
版 次 2013 年 7 月第 1 版
印 次 2013 年 7 月第 1 次印刷
标准书号 ISBN 978 - 7 - 5333 - 2819 - 1
定 价 35.00 元

山东工商学院劳动与社会保障重点学科建设经费资助出版
中国博士后科学基金项目“民生实践认同的社会主义生态文明建设
机制完善研究”(项目编号:2012M510038)资助
教育部人文社科研究青年基金项目“政府创新视角的地方生态文明
实践动力机制及其优化研究”(项目批准号:12YJC710038)资助

序 言

应该说,斯德哥尔摩人类环境会议 40 周年、里约环境与发展大会 20 周年的时间节点为我们提供了一个总结与反思国际社会对于全球性生态环境难题认知与应对的适当契机。我们究竟应如何评估迄今为止已经取得的科学认识以及建立在这些认识基础上的社会政治应对方案,我们又该如何评价国际社会范围内已经采取的贯彻落实这些应对方案的具体行动。换句话说,如果近半个世纪努力之后的现实并不理想或并不能让我们感到满意,我们应该向何处寻找问题的答案或走向未来的出路。这是因为我们的认识不够深刻全面、我们的应对方案不够现实可行,还是因为我们的实践缺乏切实有效的行动,或者是同时因为上述两者及其不同形式的组合。可以说,上述问题在 2009 年底的哥本哈根会议之后就一直在困扰着世界各国的环境主义者与政治社会精英,而 2012 年夏天的里约环境与发展纪念峰会并没有提供一种让人“心明眼亮”意义上的回答。

一方面,对于已经进入 21 世纪的人类社会来说,“全球环境事务”或“环境事务的全球性”已经成为一个被普遍认可的现实。这意味着,生态环境问题已经很难简单从地区或国别的意义上加以界定或描述,这方面最为典型的是极地上空的臭氧层破坏和温室气体效应所引起的全球气候异常。尽管就其具体影响的性质与程度而言,二者对于不同地区的人类社会生存生活仍有所差别,但从总体上它们再清楚不过地表明了环境问题的地球性和不承认哪怕

最严格的行政边界。相应的,生态环境问题的成功应对也已很难只借助于世界超级大国或某些区域性集团的力量来实现。比如,即使当今世界最大超级大国的美国也从不承诺可以独自承担“挽狂澜于不倒”的全球性环境责任(即便她心甘情愿去做的话)。就此而言,亚马孙森林的乱砍滥伐、非洲中部的干旱饥荒、中国城市的严重雾霾,都不是一个单个区域自身的问题,也很难通过其“自扫门前雪”的思维与路径来加以解决。比如,肆虐了差不多 2013 年 1 月大多数日子的中国东部城市雾霾,让人更多联想到的不是这些城市的政策应对,而是当今中国的“世界工厂”地位——可以说,只要中国依然是世界低端产业(肮脏工业)的主要集聚地,我们就很难奢想山清水秀的绿色城市和“美丽中国”,而这显然并非只是一个“中国问题”。

另一方面,即便对于已经进入 21 世纪的人类社会来说,“全球环境事务”的“全球性管治”还显然依旧是一个问题。从一种回顾的立场看,过去近半个世纪中联合国及其机构逐渐担当起了一种全球性制度平台的角色,然后才有了几次著名的环境与社会发展国际大会以及相应的全球性法律与行政管理制度建设。这其中最为著名的是 1972 年举行的人类环境会议和 1992 年举行的环境与发展大会。前者发表了《人类环境宣言》和决定成立联合国环境规划署,从而为随后大规模展开的世界各国环境问题应对与国际合作奠定了国际性法律与政治框架基础,而后者确立了“共同但有区别的责任”的国际环境政治与合作原则并制定了基于可持续发展理念的《21 世纪议程》,第一次明确地把发达国家和发展中国家在环境与发展共赢的思路下置于统一的框架内。但是,这样一种全球性管治框架的自身弱点(更多是由联合国的一般性制度框架决定的)和参与主体即联合国成员国的民族国家利益至上性与相互间利益差异,共同决定了对可持续发展理念与战略的不同理解:

对于少数发达国家来说,可持续发展更多的是生态可持续性和借助强调生态可持续性而保持自身的发展优势的问题,而对于大多数发展中国家来说,可持续发展更多的是在实现持续高速增长并壮大自身实力的同时适当兼顾生态环境保护的问题——也就是人们经常说的“我们只有一个地球,但我们处在不同的世界”。这种观察与理解维度的差异应该说是有着自己的历史合理性与合法性的,但一旦部分发展中国家(比如所谓的“金砖国家”)的经济实力达到一定程度和少数发达国家的传统优势遭到挑战时,二者之间当初达成的那些“绿色政治共识”就会率先受到威胁,而这正是《京都议定书》后续谈判中所逐渐突显出来的国际环境政治现实,直至哥本哈根会议的彻底“崩盘”。

与此同时,“全球环境事务”或“环境全球管治”对于中国来说也是一个在实践中不断提高认识,在实践中不断反思自身的过程。

一方面,我们从最初的根本不承认社会主义制度下存在着环境问题,到逐渐认识到生态环境问题的普遍性与严重性。众所周知,直到1972年在斯德哥尔摩举行的人类环境会议,我们都还不敢或不愿意在公开场合承认现实中存在的生态环境破坏或工业污染问题,坚持认为欧美西方国家的生态环境恶化是它们资本主义制度缺陷造成的必然性结果,而我们的社会主义计划经济和政治制度可以从根本上避免类似的弊端;然而,党的“十八大”报告已经明确承认了我们的社会主义现代化所面临的生态环境挑战的严重性,而必须进行从经济产业结构到生产生活方式的根本性变革,也就是要“大力推进生态文明建设”。就此而言,我们正是在不断推进的社会主义现代化实践过程中认识到了生态环境问题,也逐渐认识了现代化后果的多重性。试想,我们在20世纪50年代末或70年代初高喊出建设“现代化中国”或实现“四个现代化”宏伟蓝图的时候,从社会政治精英到普通民众对于“工业化”或“城市化”的生态环境副效果其实

是几无所知的——那时正肆虐于欧美国家主要工业城市的烟雾或水污染对于我们来说仿佛是发生于另一个世界。

另一方面,我们从国际社会环境政治努力中寂寞无语的旁观者,到今日发展成为一名举足轻重的参与者、博弈者,甚至被一再称为全球性问题的“中国答案”。到20世纪90年代,随着改革开放的不断深入与扩展,随着社会主义市场经济体制的逐渐建立,中国已经显然成为了新一轮世界经济全球化浪潮的“风头浪尖”——但与近代史上数次发生的与机遇擦肩而过不同,中国这次真正成为了一名历史的“幸运儿”。结果是,我国迅速崛起成为西方国家产业与资本大规模转移的集聚地,成了一个名副其实的“世界工厂”。只是,这种变化在给中国带来了蓬勃发展的经济与社会活力的同时,也很快就积累起了日趋严重的环境污染与生态破坏。相应的,我们多少有些不情愿、但却半推半就地成了国际环境政治与合作舞台上的明星,尽管迄今为止更多是在疲于应付的被动意义上。而这正是2009年哥本哈根气候大会上所发生的事实:仿佛转眼之间,我们已经成为包括许多发展中国家在内的环境国际社会的批评性关注对象——它们对于来自中国的全球生态安全贡献的期望更高,而我们显然还没有做好这方面的准备。

笔者认为,上述要点构成了我们理解变化中的“全球环境事务”或“环境全球管治”以及中国在其中的适当角色的现实背景与基础。其中最为核心性的是,生态环境议题的跨国性、国际性和全球性理解与应对已经成为一种迅速发展中的现实和必然趋势,而我国理当尽快成为这一变革进程中的真正主角:既不单纯是作为一个现实主义者去捍卫自己的传统民族国家利益,也不纯粹是作为一个理想主义者去捍卫这个星球的生态可持续性和生态安全。因而,这是一个十分严肃而且极具挑战性的时代命题,甚至可以说直接关系到一个不断崛起中的中国的崛起模式和发展道路,值得新一代年轻学者们

去“大胆思考、小心求证”。令笔者欣慰的是,蔺雪春博士的专著《绿色治理:全球环境事务与中国可持续发展》直面这一理论与实践前沿课题,并给出了自己的系统性阐发与解答,虽不敢说“石破天惊”之举,但的确是紧紧抓住了时代学术的脉搏。

该著作是在他2005年答辩通过的博士论文的基础上修改完成的,因而自然的在内容和结构上分为两大部分:前一部分讨论的是“环境全球事务”(即他概括为的“全球环境话语”和“联合国全球环境治理机制”),尤其是理论层面(话语)和实践层面(制度)之间的相互建构关系——这是他博士论文的主体部分。尤其需要指出的是,他博士论文的重要特点是不仅一般性描述了这样一种相互建构关系,而且尝试做出一种定量意义上的量化分析,并以联合国气候变化议程为例做了实例性解析。正因为如此,该论文获得了2009年度山东大学的优秀博士论文奖;后一部分讨论的是“环境全球事务”视野下的中国可持续发展,系统探讨了中国的可持续发展目标、可持续发展管理、可持续发展途径和可持续发展外交,而前提则是我们必将逐渐强化的“生态理性”或“生态主义”回应方式。可以看出,他努力地将前后两个部分置于一个共同的分析框架之下,并且包含了一种明确的环境政治价值取向:即在更积极地融入环境国际社会的过程中实现自身的可持续发展。

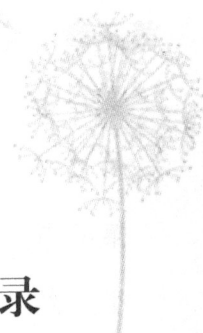
对于专著中的上述方面或主体性内容笔者是完全赞成的,尤其是后一部分的内容更多体现了蔺雪春博士近年来从事公共管理教学与研究的最新成果,令人高兴。但作为一部博士论文基础上的学术专著,无论对于目前这样一个范围大大扩展了的理论分析框架(不再是全球环境话语和联合国全球环境治理之间的关系,而是环境全球事务和中国可持续发展之间的关系),还是对于其中第一部分尤其是第二部分的分析内容来说,似乎都还可以阐述得更严谨些、更细致些。笔者总的感觉是,第二部分关于中国可持续发展论

述的结论部分显得有些系统性有余,而学术冲击力稍微逊色些。当然,《绿色治理:全球环境事务与中国可持续发展》一书是他的第一部独立学术专著,其后必将有更多更好的机会来进一步阐发与完善书中已经提出的学术观点。

作为昔日的博士指导教师和今日的学术同行,欣闻本书即将由著名的齐鲁书社出版,简略撰写上述鼓励性文字,是为序。

郇庆治

2013年1月22日于北京大学



目 录

序 言 / 1

导 论 / 1

第一节 问题提出及研究意义 / 1

第二节 研究方法 / 5

第三节 结构安排 / 12

上篇 全球环境事务 / 15

第一章 全球环境话语 / 17

第一节 概念界定 / 17

第二节 全球环境话语的变迁历程 / 20

小 结 / 31

第二章 联合国全球环境治理机制 / 32

第一节 概念界定 / 32

第二节 联合国全球环境治理机制的变迁历程 / 36

小 结 / 45

第三章 全球环境话语与联合国全球环境治理机制相互关系 / 46

第一节 两者相互关系的确定:定性判断与量化分析 / 46

第二节 两者相互关系的一种描述:形式、内容及性质 / 59

第三节 两者相互关系的解析:主要变量与基本过程 / 79

小 结 / 113

第四章 个案研究:联合国气候变化议程 / 114

第一节 对联合国气候变化议程的总体描述 / 114

第二节 议程展开:情境、行为体、规则及建构进程 / 116

小 结 / 129

第五章 全球环境事务若干问题及未来展望 / 130

第一节 当前问题与思考 / 130

第二节 未来全球环境事务展望 / 138

小 结 / 142

上篇总结 / 143

下篇 中国可持续发展 / 149

第六章 从全球环境事务中学些什么:趋向生态理性和生态主义的反应 / 151

第一节 环境认知与环保起步 / 151

第二节 环境关切及管理体制建设 / 155

第三节 推进环境行动 / 159

第四节 理解生态理性和生态主义 / 165

小 结 / 169

第七章 中国可持续发展目标:权威、确定性、环境友好 / 170

第一节 凝聚权威:政治可持续 / 170

第二节 增强确定性:科技去风险化 / 175

第三节 促进环境友好:环境价值经济化与社会化 / 179

小 结 / 185

第八章 中国可持续发展管理:环境友好型政府与绿色新政 / 186

第一节 环境友好的公共管理:环境友好型政府的范式基础 与原则 / 186

第二节 环境友好型政府对中国特殊语境的适应性 / 198

第三节 绿色新政:加快中国公共部门的环境友好进程 / 203

小 结 / 208

第九章 中国可持续发展途径:生态现代化 / 209

第一节 可持续发展:远景追求及其分化 / 209

第二节 生态现代化:谋求中国可持续性的一种现实路径 / 212

第三节 中国生态现代化战略:一种简明观点 / 217

小 结 / 225

第十章 中国可持续发展外交:国际生态竞争力建构 / 226

第一节 中国环境外交原则 / 226

第二节 中国环境外交面临的挑战 / 230

第三节 推进中国可持续发展的环境外交策略 / 232

小 结 / 235

第十一章 中国可持续发展评价 / 236

第一节 评价原则 / 236

4 | 绿色治理:全球环境事务与中国可持续发展

第二节 评价指标体系及指数模型 / 237

小 结 / 247

下篇总结 / 248

结 论 / 251

第一节 绿色发展:人类发展的生态转向 / 251

第二节 生态民主:绿色发展的制度架构 / 255

参考文献 / 259

附录1 英文首字母缩略词表 / 283

附录2 文中所用图表 / 285

致 谢 / 287

第一节 问题提出及研究意义

一、问题的提出

(一) 环境问题全球化及全球环境事务兴起

自 20 世纪 60 年代以来,环境问题全球化的趋势愈加明显,环境问题已经被纳入一个相当广泛的包括自然科学家或社会科学家在内的知识分子、政治家、企业家乃至全球市民社会的探讨范畴,它们反映了人类社会对日益严重的环境危机的回应以及这种回应的“全球性”^①在不断增强。

就环境问题的全球化而言,主要有 3 个方面的进程值得我们关注。^② 一是环境物质的全球化,主要是说,由于环境物质具有相互联

① 所谓“全球性”,一方面是指跨越大陆的关系,应当包含洲际距离;另一方面则是指多边联结与相互依存所形成的网络。并且“全球性”的程度或强或弱,可强至覆盖人类整体以及整个地球,也可弱至多个大陆之间的联系,乃至“全球性”的消无。“全球化”即应指这种“全球性”的动态扩展过程。笔者对文中“全球”一词的使用,即主要是根据“全球性”的定义。因此,全球环境问题应当是跨越大陆的与(多个大陆甚或整个人类)整体利益相关的问题,在治理上则需要一种多边联结的体制。有关“全球性”的探讨可参见[美]罗伯特·O. 基欧汉、约瑟夫·S. 奈:《权力与相互依赖》第3版,门洪华译,北京大学出版社2002年版,第275页。

② 威廉·C. 克拉克:《环境问题的全球化》,载[美]约瑟夫·S. 奈、约翰·D. 唐纳胡主编:《全球化世界的治理》,王勇、门洪华等译,世界知识出版社2003年版,第77~96页。

结的特性,包括能源、物质元素、生物体在内的环境物质流动的“全球性”程度在不断增强,环境物质的长距离输送将使一个地方的环境变化对另一个距离遥远的地方的自然环境、社会生活产生重大影响。尤其是在酸雨、气候变化、臭氧层衰竭、生物多样性、沙漠化、水污染、有毒污染物扩散等方面所发生的危机,导致了全球环境问题的形成。二是环境意识的全球化,它说明,人们对环境问题的认知与反思已经渗入到建构新型的国际政治行为体间关系、人与人的关系、人与自然关系的方式之中。三是环境治理的全球化,意味着环境事务领域一系列以全球整体价值和原则为指导的治理规范、治理结构的形成,它们是全球化的环境意识对环境物质深入认知和反思的结果。当前的环境问题,已经被同时列入全世界公众和政治精英的议事日程。^①

总体来看,第一个进程主要属于自然科学的范畴,并非本文关注的重点对象,尽管后文论述仍要不可避免地涉及这一进程的某些内容。第二个及第三个进程则被涵纳进一个关涉经济社会政治、外延极为广阔的全球环境事务范畴,意味着全球环境事务的兴起与发展过程,因而成为本文考察全球环境事务的重要线索。

首先,在环境意识的全球化层面上,尽管人们对环境问题的根源和解决方式、如何对待和维护人与自然的关系进而人与人的关系等问题仍有许多不同的看法,但对环境问题关涉人类共同利益、环境治理需要国际乃至全球范围的密切合作方面已经取得初步共识。自20世纪60年代以来,一个可观察的事件是,国际社会已经形成了一系列认知全球环境问题、应对全球环境事务的话语体系,也即全球环境话语。

^① Miranda A. Schreurs et al., “Issue attention, framing and actors: An analysis of patterns across arenas,” in Social Learning Group, *Learning to Manage Global Environmental Risks* (Cambridge: MIT Press, 2001), P. 349 ~ 364.

其次,在环境治理的全球化层面上,全球环境治理的主体结构呈现出多元化、多层化的特征,不同的国际组织、民族国家、地方政府乃至个人都在全球环境事务中发挥了不同程度的作用,而且绝大多数民族国家、国际组织都对环境治理或与环境保护相关的问题制订了明确的法律规范、治理规则,国际或全球层面的环境外交与集体行动也已蓬勃发展起来;但到目前为止,在这些不同的主体、规范及治理行动当中,能够在世界范围或全球层面上发挥主导作用的机制却是联合国。因此,1972年斯德哥尔摩联合国人类环境大会(UNCHE)上以联合国为中心的全球环境治理机制(下文将其简称为联合国全球环境治理机制)的建立,无疑是环境治理全球化的标志性事件。

(二)全球环境事务是如何演变的

30多年来,随着人类社会对全球环境问题进而对人类社会本身进行的不懈探索与思考,全球环境话语与联合国全球环境治理机制都经历了并可能会继续经历明显的变化过程。其中,一个值得重视的现象是,有关全球环境问题的各种讨论、研究乃至包括绿党在内的各种环境政治运动,主要是在德国、英国、美国、荷兰、挪威、瑞典等西方发达国家展开的,针对全球环境问题或事务的各种主流观点、信念、理论体系也主要是由西方发达国家的学者或政治家所倡导的。然而,由于环境物质的全球性联结,全球环境问题并不像主权国家的领土那样具有不可逾越的政治或民族的边界特征。那么,联合国全球环境治理机制作为世界范围内处理全球环境问题的核心机制,有没有可能受到全球环境话语由西方所主导这一现象的影响呢?反过来说,联合国全球环境治理机制在30多年的历程中已经获得了相对的独立性,它的存在与演变对全球环境话语又意味着什么呢?

归根到底,上述两个问题可以凝结为一个问题,即:30多年来,