

分类号:
密 级:

学校代码: 10055
学 号: 1120090444



南开大学
Nankai University

论文题目: 加拿大环境政策研究——皮埃尔
·特鲁多政府时期 (1968-1984)

博士学位论文
DOCTORAL DISSERTATION

培养院系: 历史学院
一级学科: 历史学
二级学科: 世界史
论文作者: 张献华
指导教师: 杨令侠 教授

日新月异
允公允能

南开大学研究生院

2012年5月

中图分类号:

UDC:

学校代码: 10055

密级: 公开

南开大学
博士 学位 论文

加拿大环境政策研究
——皮埃尔·特鲁多政府时期（1968-1984）

Research on Canadian Environmental Policy——The Pierre
Trudeau Years (1968-1984)

论文作者 张献华

指导教师 杨令侠 教授

申请学位 历史学博士

培养单位 历史学院

学科专业 世界史

研究方向 加拿大史

答辩委员会主席 王立新

评阅人 匿名评审

南开大学研究生院

二〇一二年五月

南开大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师指导下进行研究工作所取得的研究成果。除文中已经注明引用的内容外，本学位论文的研究成果不包含任何他人创作的、已公开发表或者没有公开发表的作品的内容。对本论文所涉及的研究工作做出贡献的其他个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本学位论文原创性声明的法律责任由本人承担。

学位论文作者签名： 张献华 2012 年 5 月 28 日

非公开学位论文标注说明

(本页表中填写内容须打印)

根据南开大学有关规定，非公开学位论文须经指导教师同意、作者本人申请和相关部门批准方能标注。未经批准的均为公开学位论文，公开学位论文本说明为空白。

论文题目			
申请密级	<input type="checkbox"/> 限制(≤2年)	<input type="checkbox"/> 秘密(≤10年)	<input type="checkbox"/> 机密(≤20年)
保密期限	20 年 月 日	至	20 年 月 日
审批表编号		批准日期	20 年 月 日

南开大学学位评定委员会办公室盖章(有效)

注：限制★2年(可少于2年)；秘密★10年(可少于10年)；机密★20年(可少于20年)

南开大学学位论文使用授权书

根据《南开大学关于研究生学位论文收藏和利用管理办法》，我校的博士、硕士学位获得者均须向南开大学提交本人的学位论文纸质本及相应电子版。

本人完全了解南开大学有关研究生学位论文收藏和利用的管理规定。南开大学拥有在《著作权法》规定范围内的学位论文使用权，即：(1)学位获得者必须按规定提交学位论文(包括纸质印刷本及电子版)，学校可以采用影印、缩印或其他复制手段保存研究生学位论文，并编入《南开大学博硕士学位论文全文数据库》；(2)为教学和科研目的，学校可以将公开的学位论文作为资料在图书馆等场所提供校内师生阅读，在校园网上提供论文目录检索、文摘以及论文全文浏览、下载等免费信息服务；(3)根据教育部有关规定，南开大学向教育部指定单位提交公开的学位论文；(4)学位论文作者授权学校向中国科技信息研究所及其万方数据电子出版社和中国学术期刊(光盘)电子出版社提交规定范围的学位论文及其电子版并收入相应学位论文数据库，通过其相关网站对外进行信息服务。同时本人保留在其他媒体发表论文的权利。

非公开学位论文，保密期限内不向外提交和提供服务，解密后提交和服务同公开论文。

论文电子版提交至校图书馆网站：<http://202.113.20.161:8001/index.htm>。

本人承诺：本人的学位论文是在南开大学学习期间创作完成的作品，并已通过论文答辩；提交的学位论文电子版与纸质本论文的内容一致，如因不同造成不良后果由本人自负。

本人同意遵守上述规定。本授权书签署一式两份，由研究生院和图书馆留存。

作者暨授权人签字： 张献华

2012 年 05 月 28 日

南开大学研究生学位论文作者信息

论文题目	加拿大环境政策研究——皮埃尔·特鲁多政府时期（1968-1984）				
姓名	张献华	学号	1120090444	答辩日期	2012年5月22日
论文类别	博士 <input checked="" type="checkbox"/> 学历硕士 <input type="checkbox"/> 硕士专业学位 <input type="checkbox"/> 高校教师 <input type="checkbox"/> 同等学力硕士 <input type="checkbox"/>				
院/系/所	历史学院		专业	世界史	
联系电话			Email		
通信地址(邮编):					
备注:				是否批准为非公开论文	否

注：本授权书适用我校授予的所有博士、硕士的学位论文。由作者填写(一式两份)签字后交校图书馆，非公开学位论文须附《南开大学研究生申请非公开学位论文审批表》。

摘要

加拿大政府一贯重视环境保护，而皮埃尔·特鲁多政府时期（1968—1984年）则是加拿大现代环境史上的奠基时代。

特鲁多政府环境政策的产生有着广阔的国际和国内背景。考察加拿大环境政策发展史，特鲁多政府时期的环境政策最能反映加拿大环境政治和环境外交特点及其在国际环境运动中发挥的作用。从国内方面看，特鲁多政府在环境政策的法规和政策建设方面取得了长足的进步。1971年联邦环境部创立后，省级环境机构也纷纷建立。这些联邦和各省的环境部门至今都是加拿大最重要的机构之一。1968年至1975年前后，特鲁多政府还密集颁布了多项环境法律、法规，为环境保护和环境治理提供了法制基础。此外，环境评估审查程序在这一时期的形成，不仅为现代环境评估机制提供了参照，而且对后世具有深远的影响。特鲁多政府不单致力于政策的建设，同时还非常重视政策的落实与监管。对五大湖水质治理、酸雨污染防治和有毒化学物质的治理等典型案例，都显示了加拿大环境政策制度化的成功。从国际方面讲，加拿大在这一时期的国际环境外交成果也是丰硕的。1970年，加拿大外交部发布《加拿大外交政策》的白皮书，其中阐明了构成加拿大外交政策出发点的六大国家利益，环境保护是其重要组成部分之一，也是加拿大建设“公平社会”的目标之一。无论是在1972年斯德哥尔摩人类环境会议和1974年的国际海洋法会议等国际会议上，还是在应对臭氧层破坏和有机污染物危害等国际环境问题方面，加拿大都充当了积极参与者乃至领导者的角色。

特鲁多政府的环境政策不仅奠定了加拿大现代环境政策的基本架构，对加拿大环境保护具有开创先河、润泽后世的地位，并且在世界的环境保护运动中也具有非常重要的历史地位。

关键词：环境政策；特鲁多政府；环境运动

Abstract

The Canadian government has always attached great importance to environmental protection while Pierre Trudeau's term (1968-1984) is founding era in modern environmental history in Canada. The environmental policies in this period were important contents and should not be neglected.

The birth of environmental policies in Trudeau government based on international and domestic backgrounds. Investigating the development of Canadian environmental history, the environmental policies in Trudeau's term showed the characteristics of environmental politics and environmental diplomacy in Canada, including its role in environmental movement of the world.

In the waves of the domestic and foreign environmental movements, the Trudeau government could not avoid the questions the environmentalists had raised. It was determined to mount an attack on environmental problems and to establish the new machinery to make that attack effective, including constructing new institutions and departments, making new environmental laws and rules and implementing institutionalized environmental assessment and review. In terms of constructing new institutions, the most evident step taken by the Trudeau government in response to environmental concerns was the establishment of the Department of the Environment (or Environment Canada). As for making new environmental laws, a steady flow of legislation in 1970s vastly enhanced the capacity of the federal government to provide environmental protection. As far as institutionalized environmental assessment, Canada was one of the earliest countries to explore it. Then environmental policies evolved from the initial phase of combating pollution by cleaning up after the event to the stage of planning to prevent pollution. Therefore, the establishment of environmental assessment in Trudeau's term was a great step forward.

With the forming of environmental system gradually, the Trudeau government carried out many outstanding environmental policies at home and abroad, mainly including the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry, which was a landmark in Canadian environmental history and its impact on the public was profound. In addition, Canada played a leading role not only in combating toxic pollution, but also in dealing with

acid rain and United Nations Conference on the Human Environment in Stockholm. The environmental policies in Pierre Trudeau government period (1968-1984) were important contents in Canadian environmental history, even in the environmental movement of the world and should not be neglected. They constituted the basic structure for modern environmental policies of Canada.

Key Words: environmental policy; the Trudeau government; environmental movement

目 录

摘 要	1
目 录	V
导 论	1
第一章 特鲁多政府环境政策产生的背景	11
第一节 加拿大的基本国情与早期资源政策	11
一 加拿大的基本国情	11
二 加拿大的早期资源政策与环境	12
第二节 世界现代环境运动的兴起	15
一 世界现代环境运动溯源	15
二 世界现代环境运动的兴起	17
第三节 加拿大现代环境运动的兴起	20
一 工业化、城市化与环境问题的产生	20
二 现代环境运动的兴起	22
三 典型的污染事件	25
第四节 加拿大现代环境运动的演进（20世纪70年代中后期至80年代初）	28
一 环境议题地位的变化	28
二 加拿大绿党的建立	32
第五节 “环境代言人”：休·麦克兰南	34
第二章 特鲁多政府的环境理念与环境政策建设	37
第一节 特鲁多政府的环境理念	37
一 特鲁多的环境思想	37
二 自由党“公正社会”目标中的环境理念	44
第二节 环境机构的建立	47

一 环境部的建立.....	48
二 管辖区域与地区环境机构的确立.....	51
三 环境部的重要合作对象.....	52
四 环境部地位的变化.....	54
第三节 环境法的颁布.....	55
一 环境法的法律基础.....	56
二 联邦与省环境部门制定的环境法.....	60
三 与环境事项有关的其他部门的立法.....	63
第四节 政府环境评估机制的初建.....	65
一 酝酿阶段.....	66
二 目标、原则及步骤.....	69
三 应用、问题及完善.....	70
第三章 特鲁多政府环境政策实施的案例研究	75
第一节 马更些河流域管线建设工程调查.....	75
一 马更些河及其流域的资源.....	76
二 伯杰调查组的形成与伯杰报告.....	78
第二节 五大湖流域有毒化学物质的治理.....	82
一 五大湖流域有毒物质污染情况.....	82
二 制定与修订“五大湖水质协定”	84
三 尼亚加拉河有害物质污染问题.....	86
第三节 酸雨问题.....	88
一 加拿大对酸雨问题的关注.....	88
二 加美的酸雨外交.....	91
第四节 联合国人类环境会议	95
一 加拿大在人类环境会议召开前的推动.....	96
二 加拿大在人类环境会议中的表现.....	97
三 人类环境会议对加拿大的意义.....	102
第四章 影响特鲁多政府环境政策的因素	104
第一节 联邦与省的关系	104

一 分权制与环境权力.....	104
二 冲突与协调.....	107
三 分权制与环境政策.....	111
第二节 工商团体.....	114
一 工商团体与环境政策.....	114
二 造纸业对环境政策的反应.....	117
第三节 土著民族.....	119
一 土著民族与环境的早期关系.....	119
二 从“边缘”到“中心”及其原因.....	121
三 土著民族与加拿大的环境政策.....	123
第四节 非政府环境组织与公众参与.....	124
一 非政府环境组织.....	124
二 公众参与.....	129
第五节 美国与其他国际因素.....	131
一 美国因素.....	133
二 经济合作与发展组织和联合国.....	136
三 其他国际会议和公约.....	140
第五章 特鲁多政府环境政策评析	142
第一节 加拿大国内视野下的环境政策.....	142
第二节 国际视野下的环境政策.....	144
第三节 制约特鲁多政府环境政策的结构性问题.....	146
结语	148
参考文献	151
附录	165

图 表

图 1-4-1 加拿大公众对环境的关注趋势（1970-1985）	30
图 1-4-2 加拿大面临的最重要污染问题排序（1972-1976）	30
图 2-2-1 加拿大环境部组织机构	49
表 2-3-1 安大略省的环境立法（1956-1976）	62
表 2-3-2 联邦政府在可再生资源与环境质量管理的法令（1969-1971）	64
图 3-1-1 马更些河流域管线建设工程地图	76
图 3-1-2 马更些河流域示意图	77
图 3-2-1 北美五大湖的地理位置分布图	83
表 3-3-1 1980 年加拿大东部和美国东部的二氧化硫和氧化氮排放量	93
表 4-4-1 特鲁多政府时期加拿大存在的部分环境组织	125
表 5-1-1 环境政策的层次变化图	143

导 论

一 选题背景和内容

现今，人类赖以生存和发展的地球家园面临前所未有的挑战，环境问题已成为全球范围内被广泛关注的严峻议题。环境问题是一个极其复杂的问题，尽管外在反映只是在自然领域，但其成因、过程和结果都掺杂了太多的人为因素，因而其社会性十分明显。环境问题也是个复杂的系统问题，其产生和解决不只限于环境本身，也涉及经济、政治、外交、价值理念、国民性甚至文化等问题。从这个意义上说，对该问题应该进行多角度的诠释和解读。

在解决环境问题的各种主体中，政府享有明显的主导优势。一国政府在政策的管理、法规的制定、服务的连续性等方面具有宪法和法律赋予的至高权力，这是其他社会团体、个人力量所无法企及的。政府在治理过程中可以通过事前立法、行政监管、事后司法监督等形式进行管制。从本质上说，环境问题的公共性质决定了国家有必要进行干预。因此，环境管理就成为各国政府的一项重要职能，而环境政策是政府对环境实施管理的重要工具之一，也是检验政府执政效能的标准之一。

作为自世界环境运动兴起以来的积极参与者、发起者和领先者，加拿大在自身环境治理方面取得了卓越成就，同时也积极参与国际合作。对于人们一般认为的 20 世纪 60、70 年代兴起的现代环境运动，“没有哪个国家比加拿大更能集中反映这种不断上升的环境自觉性”^①。当然，这并不代表加拿大在环境作为方面就无可挑剔。一些客观存在的结构性问题和经济与社会难题有时会成为政府采取环境行动的障碍。总之，对于加拿大在这一时期的环境政策，我们需要全方位、辩证地进行考察。

本文之所以把对加拿大环境政策研究的时间限定在 1968 年至 1984 年之间，原因还在于，在这个期间由皮埃尔·埃利奥特·特鲁多(Pierre Elliott Trudeau)担任总理^②的联邦政府在环境领域的国内外政策都具有重要的现实价值和深远的历史意

^① Thomas S. Axworthy and Pierre Elliott Trudeau, eds., *Towards a Just Society: The Trudeau Years*, Markham, Ontario: Viking, 1990, p.149.

^② 特鲁多分别于 1968 年 4 月—1979 年 6 月和 1980 年 3 月—1984 年 6 月期间担任加拿大总理。1979 年 6 月—1980 年 3 月期间，进步保守党领袖查尔斯·约瑟夫·克拉克(Charles Joseph Clark)上台担任总理，但很快下台。特鲁多再次当选为总理。在克拉克执政半年多的时间里，

义。特鲁多政府环境政策的成就主要表现在两个方面。从国内方面讲，在机构建设上，最关键的事件是 1971 年联邦环境部的创立。此后，省级环境机构也纷纷得以建立。在环境法制建设上，联邦政府和省政府于 70 年代上半期密集修订和颁布了多部环境法规。在环境评估机制的建设上，1973 年创立的环境评估与审查程序试图通过提前计划来减少或防止环境问题的发生，随后该机制逐渐成为特鲁多政府评估大型资源发展项目对环境和社会影响的最重要手段。特鲁多政府在推行环境政策的实践中有不少成功的案例。从国际方面讲，加拿大在这一时期的国际环境外交成果也是丰硕的。1970 年，加拿大外交部发布了包含环境保护政策内容的《加拿大外交政策》白皮书。在 1972 年斯德哥尔摩人类环境会议和 1974 年国际海洋法会议等国际会议上，加拿大都充当了积极参与者乃至领导者的角色。总之，深入探究特鲁多政府期间在环境政策建设方面的成就与弊端，深刻理解造成这些现象的各种促动因素，客观分析典型案例，对中国的加拿大环境史都具有重要的学术价值。近年来，我国多次重申要树立科学发展观，积极转变经济发展方式，注重全面、协调、可持续的发展，提高生态文明水平，致力于加快建设“资源节约型、环境友好型”^①社会。因此研究加拿大环境政策史也能为我国提供有益的启示和借鉴，具有重要的现实意义。

二 学术史回顾

（一）国外相关研究

总体来说，国外尤其是加拿大对加国环境政策的研究几乎是和国际、加国国内社会对环境的高度重视同步开展的，成果较多，但专论 1968 年至 1984 年特鲁多政府时期环境政策的著述却不是很丰富。不过，在论及特鲁多任内施政纲领、政治遗产时，他的环境成就一直受到学者们的关注。概括来讲，我们可以把国外相关研究成果分为下列两类。

第一类是与本文内容直接相关的成果，即成果中有专门章节或部分内容明确涉及特鲁多时期环境政策的论著或文章。

加拿大卡尔顿大学的政治学者 G · 布鲁斯 · 德恩和托马斯 · 康韦在 20 世纪

原来特鲁多政府的内外政策并未发生大的变化。因此，笔者并未把这一时期刻意排除在外。

^① 中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要——第六篇 建设资源节约型、环境友好型社会，参考 http://www.gov.cn/ztzl/2006-03/16/content_228841_7.htm, 2010-02-04.

90年代中期所著的《绿色的加拿大：联邦机构及其决议》^①考察了从1970年特鲁多政府开始建立环境部一直到90年代初加拿大联邦环境政策和决议制定的历史。在这部著作中，两位学者对主管环境事务的联邦机构即环境部的建立、授权和行动进行了阐释。在对环境部地位先上升、后下降、再上升的情况进行分析的基础上，作者对自70年代早期开始的环境政策进行了初步描述。该书还分析了影响环境决策的多种因素，例如联邦制度本身、非政府环境组织、商业团体和公众舆论等。他们还把视域扩展至对外关系上，认为国际因素、国际关系也是决定政府环境机构决议的重要考量因素。在最后几章中谈及的酸雨问题、环境评估立法等案例，都是当时加拿大环境政策中的典型问题。

特鲁多总理的高级秘书(Principal Secretary)托马斯·S·阿克斯沃西和特鲁多本人主编了《走向一个公正社会：特鲁多时期》^②一书。书中第三部分“躁动的社会”(A Society in Ferment)有一章的标题为“应对环境挑战”(Meeting the Environmental Challenge)，其核心观点是，维护生态系统的完整统一和保持国家的环境安全，也是建立公正社会的重要组成部分。该章的作者约翰·罗伯茨(John Roberts)是一位有实践经验的政治学家。^③该章对特鲁多时期民众环境意识、环境机构创建和相关立法、国际角色等都有论述，其中提及多个案例，诸如马更些河流域管线工程(The Mackenzie Valley Pipeline)、治理有毒污染、酸雨问题等。

加拿大圭尔夫大学政治学院教授O·P·德维韦迪(O. P. Dwivedi)既是一位公共行政方面的学者，也是环境政策与环境管理方面的专家。他在1974年主编的《保护环境：问题与选择——加拿大的视角》^④一书中，收集了多位学者的文章，目的是把特鲁多政府在如何应对环境问题上的内在变化以及当时政府为阻止环境恶化所采取的措施等资料汇集在一起。该书为了解各种环境问题提供了多维视角，也分析了加拿大面临的宪制和法律问题、政府的内在变化以及某些典型的国际环境问题。

在1972年联合国人类环境会议召开之前，加拿大环境部编写了一份关于加国环境的现状及其在世界上所占地位的官方报告，即《加拿大和人类环境——加拿

^① G. Bruce Doern and Thomas Conway, *The Greening of Canada: Federal Institutions and Decisions*, Toronto; Buffalo: University of Toronto Press, 1994.

^② Thomas S. Axworthy and Pierre Elliott Trudeau, eds., *Towards a Just Society: The Trudeau Years*, Markham, Ontario: Viking, 1990.

^③ 他曾做过特鲁多政府的国务秘书、科技部长、环境部长和就业与移民部长。1984年，他还曾作为自由党领导人的候选人，后在大学从事教学和研究工作。

^④ O. P. Dwivedi, ed., *Protecting the Environment: Issues and Choices-Canadian Perspectives*, Toronto: Copp Clark, 1974.

大政府将要对于 1972 年 6 月在瑞典斯德哥尔摩举办的联合国人类环境会议做出贡献》^①。该报告是为当时的斯德哥尔摩人类环境会议和加拿大政府多个部门的官员准备的一份参考性文件，试图反映出来自多省政府、某些经过挑选的非政府工业组织和加拿大公众的提议和评论。与此报告相连续的是被称为其“姊妹篇”的另一个出版物——《人类环境会议——一份关于加拿大准备和参与人类环境会议的报告》^②。该报告总结了加拿大人在会议期间的准备和公众参与情况，回顾了会议的高潮，考察了加拿大在斯德哥尔摩采取行动的结果。因此，这两份报告是考察特鲁多政府时期环境现状以及其对人类环境会议准备情况、参与情况和影响情况的权威性档案。

加拿大学者克雷格·L·博伊德尔等主编的《加拿大社会的紧要问题》^③第二章的标题即为“环境”，当然作者又细分为自然环境与社会环境。有关自然环境的八篇文章都是针对 20 世纪 60 年代后期环境问题的论述。这些环境问题主要包括有毒物质污染、五大湖的治理、空气污染和噪音污染等。作为切实的经历者和感受者，作者提及的事实材料和数据给人以信服的力量。

在科斯塔斯·梅拉科皮德斯的《实用的理想主义：加拿大外交政策 1945—1995》^④一书中，第六章“特鲁多时期国际主义的逻辑与伦理 1968-1984”（The Logic and Ethics of Trudeau Internationalism 1968-1984）中下设针对“生态关注”（Ecological Concerns）这个标题，其中包含特鲁多的生态思想以及环保言论，还介绍了加拿大环境政策的对外表现，例如，加拿大在两次国际环境会议（1972 年斯德哥尔摩人类环境会议和 1976 年联合国人居环境会议）上发挥了重要作用。

加拿大卡尔顿大学的托马斯·康韦在其博士论文“环境部的边缘化：环境政策（1971—1988）”^⑤中声明，“本论文是第一个系统和综合地介绍从 1971 年到 1988

^① Environment Canada and United Nations Conference on the Human Environment, *Canada and the Human Environment: A Contribution by the Government of Canada to the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, Sweden, June 1972* [Government Document].

^② Environment Canada and United Nations Conference on the Human Environment, *Conference on the Human Environment : A Report on Canada's Preparations for and Participation in the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, Sweden, June 1972* [Government Document].

^③ Craig L. Boydell, Carl F. Grindstaff and Paul C. Whitehead, eds., *Critical Issues in Canadian Society*, Toronto: Holt, Rinehart and Winston of Canada, 1971.

^④ Costas Melakopides, *Pragmatic Idealism: Canadian Foreign Policy, 1945-1995*, Montreal; London : McGill-Queen's University Press, 1998.

^⑤ Thomas Conway, “*The Marginalization of the Department of the Environment: Environmental*

年加拿大环境部的起源和演变的成果”。^①值得着重提出的是，作者在肯定特鲁多政府环境部自创建之后取得一些成就的同时，更强调其不足之处，也就是环境部被“边缘化”的问题。该论文的中心是从三个相互作用的因素寻找环境部被边缘化的原因。这三个因素是，环境机构的授权范围有限；来自包括消费部门和商业利益体对环境机构权力扩大的抵制；环境部门缺乏利益群体的连续支持。作者主要是从连续性以及缺陷与不足的视角对加拿大环境政策进行了分析。此外，表达类似观点的还有不列颠哥伦比亚省立大学政治学教授凯辛·哈里斯的《推诿责任：联邦制度和环境政策》^②。哈里斯探讨了1969年至1995年之间，联邦在环境保护中角色的演变，还评析了其间联邦和省对环境政策的各自责任以及这种结构对保护环境的意义。作者用三章的篇幅分别追溯了三个时期内联邦制度在联邦环境政策和联邦与省关系中作用的演变。这三个时期分别为联邦参与（1969—1972）、联邦退却（1972—1985）和联邦作用的复兴（1985—1995）。

第二类成果主要是对加拿大环境政策进行较全面梳理的著作或文章，其中某些章节对于研究特鲁多政府环境政策具有重要的借鉴意义。

《加拿大环境史：经典选读》^③是由加拿大环境史学家大卫·弗里德兰·杜克主编、多位学者撰写的一本文集。该书时间段跨越从哥伦布发现美洲大陆之前一直到20世纪60年代末现代环境运动的产生，其主题内容包含欧洲殖民者迁徙过来以后的环境变化、工业化前后资源和环境变化。该书虽没有直接提及特鲁多政府时期的环境政策，但对20世纪60年代以前加拿大环境政策的演变进行了简要阐述。

加拿大纽芬兰纪念大学的学者黛安·德雷珀所著的大部头著作《我们的环境：一个加拿大人的视角》^④共分四大部分，即环境概论、生物圈问题、加拿大资源的未来前景和环境展望。其中第一部分主要介绍环境问题的产生、挑战以及环境研究的科学、世界视野和伦理角度，其中涉及的环境理论可以为加拿大环境政策的研究提供参考。

加拿大劳里埃大学政治学教授德博拉·L·万尼南特和罗伯特·博德曼的《加

^① *Policy 1971-1988,” [Ph. D. Dissertation]* Ottawa: Carleton University, 1992.

^② Conway, *The Marginalization of the Department of the Environment: Environmental Policy 1971-1988*, p.iii.

^③ Kathryn Harrison, *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*, Vancouver [B.C.]: UBC Press, 1996.

^④ David Freeland Duke, ed., *Canadian Environmental History: Essential Readings*, Toronto, Ontario: Canadian Scholars Press, 2006.

^⑤ Dianne Draper, *Our Environment: A Canadian Perspective*, Scarborough: Nelson Thomson Learning, 2002.

拿大环境政策：背景和案例》^①一书基本构筑了加拿大环境政策的内容、实施手段和影响因素等基础要素。全书共分两大部分，即背景介绍和案例阐释。其中背景介绍主要包括加拿大环境政策的法律基础、政策工具和实施方式、制度化、土著民族在加国环境政策的地位以及联邦和省的关系。最后两章作者把加拿大放在国际法、全球化和国际化的背景下进行考察。该书没有专门提及特鲁多时期，但诸如环境政策的法律基础、政策工具、制度化等都与这一时期密切相关。

加拿大学者梅洛迪·赫辛和迈克尔·豪利特的《加拿大自然资源和环境政策：政治经济和公共政策》^②一书，通过介绍1997年之前若干年里的一些案例，阐明了加拿大资源和环境政策所面临的艰难挑战，并为以后可能出现的资源和环境政策问题提供重要的理论依据。该书虽然没有针对20世纪60、70年代加拿大环境政策的专门论述，但其中涉及的政治经济背景、影响因素以及政策规划、决策过程、政策实施和政策评估，都体现了60、70年代的环境政策背景。

总之，国外学者在对加拿大环境政策、环境史进行研究时，20世纪60、70年代是难以绕过的一个关键阶段。然而，总体看来，国外学者仍然对这一时期在加国环境政策史上所占据的地位以及对后世的影响等方面重视不足。这为后学者继续加强这一时期环境政策的研究提供了一定的空间。

（二）国内相关研究

加拿大已连续多年被联合国有关机构评为最适合人类居住的国家之一，这也吸引了中国学者的强烈兴趣。对于特鲁多政府时期加拿大环境政策的研究成果，目前国内学术界尚没有专门的著述。我国已有的关于加拿大环境方面的成果主要集中在加拿大资源利用和环境保护的成功经验上。这些成果基本是介绍性的，也较为分散。

蓝仁哲在其著作《加拿大文化论》最后一章中，专门提到加拿大的环境问题，标题为“绿色行动：加拿大的环境保护”。该文回顾了加拿大历史上的环境和自然保护运动，认为环境保护已然成为加拿大政府的一项基本国策。^③

其他文章主要还包括杨维富的“加拿大的环境保护政策及几点启示”^④、李小

^① Debora L. VanNijnatten and Robert Boardman, eds., *Canadian Environmental Policy: Context and Cases*, Toronto : Oxford University Press, 2002.

^② Melody Hessing and Michael Howlett, *Canadian Natural Resource and Environment Policy: Political Economy and Public Policy*, Toronto: UBC Press, 1997.

^③ 蓝仁哲：《加拿大文化论》，重庆出版社，2008年版。

^④ 杨维富：“加拿大的环境保护政策及几点启示”，《调查研究报告》，2004年第197期。

重的“加拿大的环境管理及其对我国的启示”^①、阎鸿邦的“加拿大的环境管理与经济措施”^②、何炳光的“加拿大资源环境宏观管理经验的启示与若干建议”^③、燕乃玲和夏健明的“加拿大资源与环境管理的特点及对中国的启示”^④以及郑志国的“加拿大环境友好的理念与实践”^⑤等。这类文章主要探讨加拿大环境保护工作卓有成效的原因、加拿大的环境管理运行机制、能为我国汲取的经验以及对中国的启示等。

最新成果是由中共中央党校与加拿大公务员学校合作项目“中加环境与可持续性管理合作项目”的成果之一《环境与可持续发展：加拿大的经验与启示》^⑥。该书主要从政府引导、制度保障、科技支撑、全民教育、公众参与、国际合作等方面，对加拿大的环境保护与可持续发展工作进行了解析。

还有一些研究是侧重加拿大环境问题中某一领域或某一问题的专题研究，比如刘艺工编著的《当代加拿大法律制度研究》在“私法”一章中，有专门一节对环境法进行了介绍。^⑦

综上所述，目前国内对于加拿大环境政策的研究非常匮乏。总体而言，中国的加拿大史研究毕竟是一门新学科，具有历史短、起点低，但后期发展迅速的特点。环境史在国内加拿大史研究中基本还没有开展起来。

三 创新点与研究方法

本文的创新点包括以下三个方面。第一，选题和视角的创新。现今国内加拿大史的选题比较集中在加拿大多元文化、华侨华人、外交史、文学教育史和加美关系史等领域。本论文试图在研究还不多、涉及还不深的加拿大环境史领域有所作为，以丰富和增加加拿大史研究的维度和积累。本论文选取加拿大环境政策的代表性阶段——60年代至80年代，试图以点带线，以线带面，阐明特鲁多时期

^① 李小重：“加拿大的环境管理及其对我国的启示”，

<http://www.zhuoda.org/cs/64186.html>,2010-12-10.

^② 阎鸿邦：“加拿大的环境管理与经济措施”，《国外环境科学技术》，1993年第3期。

^③ 何炳光：“加拿大资源环境宏观管理经验的启示与若干建议”，《中国人口·资源与环境》，2002年第3期。

^④ 燕乃玲、夏健明：“加拿大资源与环境管理的特点及对中国的启示”，《决策咨询通讯》，2007年第5期。

^⑤ 郑志国：“加拿大环境友好的理念与实践”，《岭南学刊》，2006年第2期。

^⑥ 李兴山、赵理文主编：《环境与可持续发展：加拿大的经验与启示》，北京：中共中央党校出版社，2010年版。

^⑦ 刘艺工：《当代加拿大法律制度研究》，北京：民族出版社，2008年版。

环境政策的内容和影响因素，从而进一步勾勒出加拿大环境史、乃至加拿大史的某些特征。这也是选题的目标和方向。

第二，本文力求在材料的使用方面有所突破。本论文使用的基本史料来源丰富，包括加拿大官方机构或组织发布的报告、年鉴；当事人的回忆录或著述；议会辩论文件；政府、博物馆以及相关事项的官方网站；法律条款的原文等。

第三，观点上的创新。20世纪60至80年代是加拿大现代环境政策的建设与形成阶段。以往的国内外研究成果对这一时期加拿大环境政策所占据的历史地位重视不足，而且对于政策本身存在的弊病的研究还是稍显薄弱。本文试图从加拿大国内外视野的角度出发来审视特鲁多政府时期加拿大环境政策所占据的历史地位。此外，对于60至80年代的加拿大人来讲，在经历了本国环境政策的实践之后，全国上下逐渐显现出一种对环境的“情结”，姑且称之为加拿大环境文化。本文还试图对这一问题做出一些大胆的探讨。

本文将坚持辩证唯物主义和历史唯物主义，运用历史学的基本研究方法，力求做到客观地认识和分析加拿大环境政策的历史演变、影响因素和实施情况。具体而言，论文主要运用以下研究方法：1.跨学科研究。没有一门学科是隔绝于其他学科之外而独自存在的，历史学也不例外。它是一门包罗万象的学问，只是在研究具体领域和问题的时候，需要借鉴相关学科基本的概念、理论和方法。本文将从历史学、环境学、生物学、政治学、经济学等角度综合解析加拿大环境政策，以求对该问题有一个较为深入的考察和探究。2.理论与实践相结合的分析方法。谈及环境政策，必然会与政策的框架或机制相关联，这就包含一套机构的建立和法律、法规的颁布。此外，还有参与者、利益相关者等类似影响因素。既有的架构形成之后，下一步就会涉及到贯彻执行中的问题。从理论到实践，政府在政策的指导下采取措施，付诸行动，然后再从实践回到理论，进一步丰富和完善宏观政策。这也是笔者分析加拿大环境政策的基本思路。3.案例研究。理论联系实际的一种最好阐释方式就是案例研究。这种方法的优势也是显而易见的，它有助于实现从抽象到具体、从共性到个性的互证和互动。在阐明加拿大环境治理制度建设和政策影响因素的前提下，列举典型案例进行佐证，会更有现实感和说服力。4.文献解析。除了翻阅大量二手资料外，笔者还需解析一些原始档案。环境政策涉及的多部环境法需要进行整体解读，针对具体案例的调查报告也需要得到原文，才能进行分析。该方法对文章的原创性、理论支撑和价值性来说都是极为重要的。

四 研究概念的界定

1 环境

环境是相对于某项中心事物而言的背景，是作为这个事物的对立面而存在。一般意义上所指的环境是以人类为主体的外部世界，它是地球表面与人类发生相互作用的各种自然要素及其总体。环境可以泛指空气、水、土地、矿藏、森林、草原、野生动植物、水生生物、名胜古迹、风景游览区、自然保护区和生活居住区等。环境是一个非常复杂的体系，目前还没有形成统一的分类方法。按照环境的主体、范围、要素、功能等原则可以进行不同的分类。例如按照要素属性，环境可分为自然环境和社会环境。^①本文侧重的是自然环境。针对自然环境的含义，澳大利亚学者约翰·德赖泽克在其著作《地球政治学：环境话语》中认为，“直到20世纪60年代，环境作为一个统一的概念并不存在（尽管早在这之前，我们就已经对诸如空地、资源短缺和污染等环境的特别方面给予了关注）。但今天，大多数国家拥有环境立法和政府部门，而环境难题是公众关注的最前沿”。^②由此可见，环境的概念是自20世纪60年代以来才逐渐得到更多人的认可。

2 环境问题

环境问题有广义和狭义之分。广义的环境问题包括原生环境问题与次生环境问题。原生环境问题是指，因自然界自身的原因而引起的环境质量、资源状况发生的不利于生态平衡的变化，并由此危及人类的生产和发展的情况。狭义的环境问题又称次生环境问题，仅指人为原因引起环境质量的下降，并由此危及人类的生存和发展的情况。原生环境问题与次生环境问题有时交叉发生、协同作用。本文的研究对象主要限定为次生环境问题。^③

环境问题的发生意味着，环境在人类活动的影响下发生了不利于人类生存和发展的变化。次生环境问题也就是人为环境问题，正是环境保护和一切有关环境保护的法律规范（包括国内法和国际法）所要应对的主要对象。就人类与环境的互动关系而言，人类活动对环境的影响主要表现在两个方面：一是开发利用环境资源和建设人工环境，二是向环境中排放废弃物质和能量。由此而形成的环境问题可以分为两大类型：环境破坏和环境污染。

3 环境政策

^① 王连生主编：《环境科学与工程辞典》，北京：化学工业出版社，2002年版，第1页。

^② [澳] 约翰·德赖泽克著，蔺雪春、郭晨星译：《地球政治学：环境话语》，济南：山东大学出版社，2008年版，第5页。

^③ 参阅常纪文、王宗廷：《环境法学》，北京：中国方正出版社，2003年版；蔡守秋：《环境法学教程》，北京：科学出版社，2003年版。

环境保护政策简称环境政策，主要是政府为保护和改善环境、防治环境污染和生态破坏而决定并实施的计划、规则、措施、行动和其他各种对策的总称。^①本文所论的环境政策也就是这种广泛意义上的环境政策，因此也包括有关环境政策的法规和制度建设。

4 环境运动

本文所指的“环境运动”（Environmental Movement）是一个广义上的宽泛概念。从时间上看，世界环境运动与加拿大环境运动的兴起几乎是同步的，都是从19世纪中后期开始的。现代环境运动被视为“我们这个时代最广泛的、影响最大的运动”^②，是20世纪“最重要的社会运动”。^③现代意义上的世界环境运动和加拿大环境运动都是从20世纪60、70年代开始的。

五 写作思路

对于历史学者而言，论从史出是一种重要且必备的研究方法。通过对加拿大环境政策相关史料的解读，笔者将探讨几个大的问题：第一，20世纪60、70年代究竟发生了什么事件，让环境成为盛极一时的话题和议题，并一直影响至今？第二，加拿大是很能反映当时环境运动形势和情势的国家之一，面对国内外涌起的环境运动浪潮，加国政府是怎样应对的？环境政策与之前相比，发生了什么样的变化？其背后的推动力是什么？影响因素又是什么？第三，特鲁多时期的环境政策对以后政府有何影响？笔者的基本思路如下：20世纪60年代，工业化国家长期以来不受重视的环境问题一跃成为广为关注的严重问题，受国际环境运动形势的推动，加之加拿大本国也面临切身的环境难题困扰，环境政策建设势在必行。通过建立加拿大环境部、陆续颁布多部环境法和初步建立的环境评估机制，加拿大建立了一套制度化的环境政策。这类环境政策可以通过一些典型案例得以体现。同时，案例中涉及的诸多利益相关者都是影响加拿大环境政策的重要因素。总之，特鲁多政府时期加拿大的环境遗产丰富，对以后历届政府产生了深远的影响，其所推行的积极的国际环境外交对世界环境问题的有效解决具有重要意义。

^① 蔡守秋：《环境政策学》，北京：科学出版社，2009年版，第34页。

^② Manuel Castells, *The Power of Identity*, Malden, MA: Wiley-Blackwell, 2010, p. 72.

^③ Robert Nisbet, *Prejudices : A Philosophical Dictionary*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1982, p.101.

第一章 特鲁多政府环境政策产生的背景

特鲁多政府环境政策的产生有着广阔的国际国内背景。加拿大的基本国情和早期资源政策是这一时期环境政策产生的历史渊源，而 20 世纪 60 年代以后，世界现代环境运动的兴起则是其外在催生剂。加拿大现代环境运动的兴起也正是伴随着 20 世纪 60、70 年代本国环境问题的恶化而发生的。

第一节 加拿大的基本国情与早期资源政策

长期以来，加拿大人对自然环境的认识与加国的基本国情密切相关，而加拿大在早期制定和实施的资源政策也成为特鲁多政府环境政策的历史源头。

一 加拿大的基本国情

加拿大国土面积为 998.4 万平方千米，是世界第二大国，地处北纬 41 度至 83 度之间，其中有 90%以上的地区处于北纬 49 度以北，气候寒冷，因此总体上是一个自然条件差异大、不适合农耕的国家。它三面濒临海洋，北部北极区的岛屿离北极不到 800 千米，南邻美国本土。截至 2012 年 4 月，国内人口预计在 3400 万左右。^①加拿大是世界上人均占地最多的国家，是典型的地广人稀国家。加拿大不光地域辽阔，而且天然资源非常丰富，矿产资源 60 多种，拥有占国土面积 2/3 以上的北方森林，动植物资源丰富。位于美、加边境的五大湖是世界上最大的淡水湖群，其中主权属于加拿大的水面约为 40%。^②可以说，加拿大是一个有着独特自然条件和地理环境的国家，虽然自然资源丰富，但无论是长居于此的原住民还是 15、16 世纪以后的移民，都与加拿大恶劣的自然环境进行过不屈的斗争。或许此处高寒的地理环境制约了北美印第安人进步的脚步，比起同时期中南美洲所创立的玛雅、阿兹特克和印加文明，他们依靠刀耕火种、狩猎、捕鱼等原始的手段求生存，还谈不上对生态系统有长期的破坏，更谈不上保护环境的问题。但是他们这样的生活环境和生存条件会产生两种结果，一是他们对环境的敬畏，二是对环境的依赖。他们对自然环境的认识也经历了一个渐进的过程，而环境本身对加拿大来说也就有着一种特殊的意涵。这种情况对加拿大人环境观的塑造不无影响。

^① Canada's population clock, <http://www.statcan.gc.ca/ig-gi/pop-ca-eng.htm>, 2012-4-9.

^② 聂洪文主编：《加拿大地图册》，北京：中国地图出版社，2005 年版，第 12-19 页。

在欧洲探险者到达之前，现在被称为“第一民族”(First Nations)^①的印第安人已经在北美大陆繁衍生息。另外也有证据表明，在欧洲人来到北美大陆之前，土著民族不仅利用他们的资源，而且还控制、影响，或者从某种意义上说“管理”他们的资源和环境。^②之后，土著民族和非土著民族的大部分历史关系是以争夺土地和资源为表现特征。可以说，加拿大的第一批环境保护者当属长期生活在加拿大土地上的原住民。他们和自然形成了一种特殊的关系，依靠自然而生存，因此对土地、自然资源及自然环境都有着天然的依赖性。

加拿大是一个拥有很多文化象征的国家，其中一些象征通过自然实物表现出来。这些实物有时候甚至承载了强化加拿大国家归属感和认同感的历史使命，而且它们也都颇具加拿大的民族特色。最明显的事例无疑是加拿大人的枫叶情结。加国大部分地区处于寒温带和寒带，但东南部气候温凉，江水充沛，盛产枫树。以捕猎为生的早期原住民，面对加拿大又冷又长的冬天，就是依靠枫树的副产品——枫糖的营养价值来补充体内的维生素和矿物质，以维持生计和繁衍后代。由此可见，早期加拿大人与自然之间有着漫长的历史渊源。

二 加拿大的早期资源政策与环境

加拿大历来把出口自然资源作为贸易之本。从15、16世纪毛皮、鱼类和木材等一系列原料出口产品的发现和开发到19世纪90年代的小麦的出口，后来迅速扩大到造纸、矿产，直到当今的石油、天然气，对于加拿大的经济来说，自然资源的出口都是一个恒久的主题。如果把早期加拿大对资源的管理举措姑且称为政策的话，那么这些资源政策在很大程度上与环境和后来的环境政策密切相关。

特鲁多政府之前的加拿大的资源政策的发展可以分为四个阶段。

第一个阶段是在1800年英国政府加强监管以前。早在七年战争(1756-1763)之前，加拿大处于新法兰西即法属殖民地期间，法国政府和社会对北美的永久殖民和开发没有太大兴趣，因此经济发展水平不高，获得开发的土地也较少，农业没有多大的进展，制造业更为薄弱，毛皮贸易基本是殖民地经济的支柱。这时的资源和环境问题并不明显。七年战争后，新法兰西易主英国。英国政府逐渐加深对加拿大资源价值的认识，例如金矿对于增加王室的财政收入意义重大，高木(tall trees)对于制造用于军事目的木制帆船桅杆不可或缺。英国政府对于这样的所谓

^① 第一民族是指除了因纽特人和梅蒂人以外的加拿大土著民族。从20世纪70年代起，“第一民族”一词主要代指“印第安人”。

^② Claudia Notzke, *Aboriginal Peoples and Natural Resources in Canada*, Ontario: Captus Press, 1994, p.1.

战略资源十分重视，采取的先期行动就是确立不同形式的财产权，用以保障矿产开发和林业生产。对于其他土地上的资源，很多都出售给私人所有者，但绝大部分土地还是作为王室土地而存在。1800 年左右，为增加收入和满足对资源的要求，同时加强对土地的监管，英国政府创设了王室土地专员（Commissioner）的官职，其职能是负责调查和租售的授权与登记。一旦对木材、矿物或其他资源的需求增加，政府就可能征收其土地和资源的各种不同的租售费。

第二个阶段是从 1800 年至 1885 年太平洋铁路竣工。从 1800 年到 1867 年加拿大自治领建立前，英国殖民政府颁布了许多法令，内容包含名目繁多的对资源使用的收费。这些收费主要是矿产所有权或木材采伐限制的年度租金、为开采资源而形成的集中使用费或伐木收费以及在公司利润基础上形成的初期税收体系。正是在这一时期，用于处理资源问题的第一批政府部门——土地和森林部门得以建立。它们通过给予乐于快速开采资源的公司颁发许多廉价的许可证，积极鼓励加紧开采加拿大资源。

1867 年 2 月，英国上议院和下议院正式通过了《英属北美法案》(British North America Act)，同年的 7 月 1 日，该法案正式生效。根据生效后的《英属北美法》，加拿大成为自治领。自治领采用联邦制，《英属北美法》较为详细地列举了中央与地方的权限。但囿于当时加拿大发展的局限，环境问题还未成为一个显著的问题，因而该法没有涉及到环境问题。但根据《英属北美法》第 92 款的规定，加拿大大部分土地和资源由各省保留，因此至今出售资源的收益仍是多个省份财政收入的最大财源。巨大的收入诱惑让对资源的控制成为联邦政府与省政府之间竞争的主题。1867 年之后，加拿大政府获得了很大的自主权，特别是在 1885 年，横贯加拿大东西、工期达五年的太平洋铁路竣工，为联邦与各省加强联系提供了很大便利。联邦政府试图运用自己掌握的贸易、商业、渔业和其他手段来进一步加强对各省资源的控制。然而在 1900 年前，它已失去多场与各省在有关宪法规定权限方面的斗争，这都限制了联邦政府在公有土地上控制资源的地位，有关这一问题的缘由将会在第三章第一节中有详细阐释。

第三个阶段是从 1885 年至 1945 年二战结束。19 世纪 80 年代，以出售或租让土地来增加收入的政策的消极面已经显现，它造成加拿大中东部大量的森林遭到砍伐。此外，此时的工业技术也取得了很大进步，例如纸浆与造纸工业和大规模石油开采设备的发展，联邦政府因而试图减缓资源开采的速度以确保国家长期供应。于是，加拿大政府又做了新的行政安排，包括扩大对诸如森林和矿业等部门管理结构的授权范围，调整如用于制作纸浆之木材租赁的长期保有权。1885 年的一个象征性事件是横贯加拿大东西的太平洋铁路的竣工，这不仅对开发西部大

草原和开拓落基山脉地区具有重要意义，而且还加强了联邦与省之间的联系。同年，加拿大第一个国家公园——班夫国家公园(Banff National Park)建立，此后多个国家公园陆续划定，加拿大国家公园体系逐步建立。1887年，第一个猎物禁猎区和鸟类保护区也得以在萨斯克彻温省建立，这种保护后来扩展至野牛、驯鹿和麋牛。因此有学者认为，加拿大的环境运动早在19世纪80年代就开始了，也不无道理。^①到了19世纪末20世纪初，加拿大政府已经建立了负责保护森林资源的部门。1900年，加拿大历史最悠久的环境保护组织加拿大森林协会(Canadian Forestry Association)成立，当时即已拥有8000名成员。^②至20世纪早期，针对这些关注的自然保护运动一直在持续进行。二战前，环境方面的多种治理包括资源管理、污染控制、荒野和物种保存和公园服务等分摊给不同的部门，这很大程度上是在省级层面上进行立法和行政管理。但是，从经济发展和机构管理的需要方面来讲，各省政府针对环境保护的行政规定并不多而且很分散。因为这时政府的法律条文主要用来限制传染病的传播，而类似这样的政策主要是由卫生机构来执行。自1900年后，在与各省宪法斗争中失利的联邦政府已安于管理管辖范围内的土地，并试图通过内政部来影响各省的政策。这种趋势一直持续到1945年。

第四个阶段是从1945年至20世纪60年代之前。二战后，联邦重建的努力就是通过资源开发来发展国家经济。尽管在宪法分权范围内联邦的角色是有限的，各省拥有资源所有权，但威廉·麦肯齐·金(W. Mackenzie King, 1945-1948)政府和圣·路易斯·劳伦特政府(St. Louis Stephen Laurent, 1948-1957)利用联邦财政支出来影响各省资源政策的方向。这种方法包含在指定的对策内，如1949年加拿大林业法，其中授权联邦政府进入林业管理领域中，与省政府共担管理的成本，规定了省政府使用联邦政府的有条件财政补贴的规划。^③这个时期，各省也做出努力确保长期的资源保护。这样的倡议涉及长期的土地分区，如建立森林和矿业保护区和建立新委员会和机构确保资源供应，如针对阿尔伯塔省(也译作艾

^① Doug Macdonald, *The Politics of Pollution*, Toronto: McClelland & Stewart, 1991, pp.80-81.
也有观点认为，加拿大的环境运动可以更早地追溯至17世纪欧洲人的迁入。当时加拿大人对待自然和资源的态度开始由无所顾忌转向保护。这是因为，从17世纪70年代到19世纪60年代，法国人和英国人对加拿大最感兴趣的一点即是，要确保他们船只的木材供应有一个稳定的来源。参考：

Canada's Environmental Movement – Milestones,
http://www.everything-canadian.com/environmental-movement_1.html, 2012-01-07.

^② Jamie Swift, *Cut and Run: The Assault on Canada's Forest*, Toronto: Between the Lines, 1983, pp.54-55.

^③ Melody Hressing and Michael Howlett, *Canadian Natural Resource and Environment Policy: Political Economy and Public Policy*, Toronto: UBC Press, 1997, p.50.

伯塔省)管理油气生产的措施。从二战后至20世纪50年代,世界整体形势的总体特征表现为:经济显著发展、人口明显增长、环境公害不断出现。在此背景下,一场现代意义的环境运动在加拿大孕育而生。

第二节 世界现代环境运动的兴起

世界现代环境运动的兴起源于19世纪的欧洲和北美,尤其是在19世纪末20世纪初,美国的环境运动——资源保护运动的影响深远。

一 世界现代环境运动溯源

从18世纪后期开始,作为工业革命发源地的欧洲,随着工业化、城市化的快速推进以及人口的集中,由此造成的环境污染问题较早地突显出来。由于当时人们没有重视环境保护,重大疾病和大范围的空气污染、水污染的灾害因而在当时已开始显现。随着工业革命扩展至北美,类似的环境问题也在北美产生。世界上第一批与环境保护有关的法律也在19世纪的欧美出现,环境组织也率先在那里成立。比如在环境法方面,英国的《公共卫生法》(1848年)、《防烟法令》(1857年)、《保护野生动物的法令》(1869年)和《河流污染防治法》(1876年)等等。1810年法国颁布《法国民法典》即拿破仑法典,其内容涉及到消除工厂废气。意大利在1865年和1888年分别制定了防止空气污染措施的法律。美国在1864年颁布了防治空气污染的《煤烟法》。^①在环境组织方面,英国是倡导动物伦理较早的国家,在1824年就成立了禁止虐待动物协会(Society for the Prevention of Cruelty to Animals),1826年又建立了伦敦动物协会(Zoological Society of London)。美国在1892年创立了致力于保护美国荒野的塞拉俱乐部(Sierra Club)。

19世纪时的欧洲,人与自然的关系还成为了科学的研究对象。地理学被划分为自然地理学和人文地理学。其中,作为人文地理学的奠基人,德国人李特尔(Karl Ritter, 1779-1859)在其著作《地球科学与自然和人类历史》中,探讨了自然现象与人文现象的相互关系,把自然作为人文的基本原因,强调自然界对人类历史的影响。法国人文地理学家拉布拉什(Paul Vidal de la Blache, 1845-1918)则提出了现代地理学理论,认为地理学的任务就是阐述自然条件与人文条件在空间上的相互关系,自然环境提供一定范围的可能性,而人类在创造居住地时,会按照自己的需

^① Alexandre Charles Kiss and Dinah Shelton, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge ; New York, NY : Cambridge University Press, 1994, p.9; 周训芳、李爱年主编:《环境法学》,长沙:湖南人民出版社,2008年版,第27-28页。

要、愿望和能力来利用这种可能性。这种理论深刻影响了以法国年鉴学派的代表性人物——吕西安·费弗尔(Lucien Febvre, 1878-1956)和费尔南·布罗代尔(Fernand Braudel, 1902-1985)的思想。^①欧洲的地理学家们对自然环境的认识影响甚广。

然而，在世界范围内相比而言，对后世环境运动和环保思潮产生重大影响的环境运动当属19世纪末20世纪初的美国资源保护运动。当时的美国面临着现实的环境危机，主要表现在：资源浪费严重，工业和城市的废水、废气和废物增多，荒野日渐减少。基于现实的挑战，少数知识分子提出了他们的环保思想，其中最具代表性的就是以美国自然保护的先驱性人物——吉福德·平肖(Gifford Pinchot, 1865-1946)为代表的功利主义资源管理模式(conservation)和另一位代表人物也即著名的塞拉俱乐部(Sierra Club)的创始人——约翰·缪尔(John Muir, 1838-1914)为代表的超越功利主义的资源保护模式(preservation)。

吉福德·平肖在1905年被西奥多·罗斯福(Theodore Roosevelt)总统(1901-1908)任命为在同年正式建立的美国林业局的第一任局长。在其任期内，他领导美国的森林和其他自然资源的保护和管理工作。他提出“明智利用自然资源”^②的口号。概括来讲，平肖的资源保护思想的内容主要包括：经济至上的功利主义思想，即保护的目的是为了利用；科学管理、明智利用的理性主义思想。他认为，人类必须诉诸理性，依靠科学技术和专业知识来实现对自然资源的充分利用和有效管理；持久开发和利用的可持续性思想；资源配置的民主思想，他把资源保护与当代普通美国人的福祉联系起来。资源保护的国家主义思想，这也是美国进步主义运动的改革思想的体现。^③平肖的资源保护主义得到了罗斯福总统的支持，成为当时美国环境保护的主流文化。

与吉福德·平肖的资源保护思想形成鲜明对比的是约翰·缪尔的超越功利主义的资源保护思想。缪尔本人深受亨利·大卫·梭罗(Henry David Thoreau)和拉尔夫·沃尔多·爱默生(Ralph Waldo Emerson)等美国超验主义者的影响，是一个更侧重美学价值的自然保护主义者。他认为，自然不能单纯服务于人的经济目的，自然应该是人们休养生息、体验万物之美的地方。从美学的角度欣赏自然，使其

^① 徐浩、侯建新：《当代西方史学流派》，北京：中国人民大学出版社，2009年版，第361-364页。

^② Gifford Pinchot, *The Fight for Conservation*, New York : Doubleday, Page & Company, 1910, p.78.

^③ 滕海键：美国环境政策研究（1970s~1990s）[博士学位论文]，天津：南开大学，2007；Gifford Pinchot, *The Fight for Conservation*, New York : Doubleday, Page & Company, 1910, pp.79-83；

进入人们的心中，从而在人的内心激发出一种维护自然景观的审美要求。这种需求超越了人的生理需求，让人能够发现自然在经济价值以外的价值。因此，他反对在国家公园和自然保护区进行任何有经济目的的活动。不仅如此，他还认为，自然万物都是有生命的，具有某种神秘的力量，是人类应该敬畏的圣物，对于这样的原生自然，人们只能把它按原样“保存”起来。^①

归结起来，以平肖和缪尔各自代表的资源管理和保护思想都强调了自然资源保护的重要性，但两者在价值观和保护目的上却存在显著差异。前者保护的目的是为了更好地开发利用，因此这属于人类中心主义的资源管理方式。“它要保护的不是自然生态体系，而是人的社会经济体系。”^②后者超越了狭隘的人类中心主义的局限，打破了人类居高临下的优越感，趋向于生态中心主义。“它要保护的不是人在资源中的利益，而是资源本身的利益；因此它不是为了利用而保护，而是为了资源自身而保护。”^③两种环保思想的分歧和冲突已经是以后包括当代应对环境问题矛盾的预演。

二 世界现代环境运动的兴起

二战后世界现代环境运动的兴起与战后世界的经济恢复与发展密切相关。在此背景下，资源消耗增加，污染问题加重，致力于环境保护的环境运动也形成了一股潮流。

二战后，西方国家和亚洲的日本经济在较短时期内迅速恢复，经济的增长和国家的发达导致消费文化开始变化，消费社会逐渐形成。此外，英国经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯（John Maynard Keynes）强调以政府干预和刺激有效需求的经济增长理论也广为西方国家所接受，西方国家在保障全面就业和在医疗、住房和教育等社会福利方面的支出增多，大多数民众在无后顾之忧的情况下就会产生享受新消费、新服务的需求。在此背景下，对服务业的需求增加、广告业的兴起更鼓励和刺激了民众的消费欲望。高生产、高消费、高污染的模式逐渐形成。正如1972年斯德哥尔摩联合国第一次人类环境大会的非官方报告——《只有一个地球》（*Only One Earth*）中所指出的，二战以后的25年中，民众享受到更多高级消费品的便利，表现最突出的就是汽车的普及。在当局更多有利经济政策的刺激下，“这种生活享受的欲望开始像巨浪般地吞没着资源，从而使物资与能量的需要增

^① John Muir, *Our National Parks*, New York: Cosimo Classics, 2006, pp.1-36.

^② 雷毅：《深层生态学思想研究》，北京：清华大学出版社，2001年版，第103页。

^③ 雷毅：《深层生态学思想研究》，第103页。

加到空前的程度”。^①

战后发达国家生产和消费的增长，让资源消耗的强度大幅度增加，随之如何缓解污染的问题也提上日程。发展迅速的经济部门主要在能源、化工、冶金、汽车制造等产业。这些行业主要以燃烧煤和汽油为主，由此产生的废气最直接的结果就是大气污染严重。其次，消耗的大量废水不经处理的排放，也造成了严重的水污染。此外，农业的发展让有机合成农药广为应用。杀虫剂、除草剂、植物生长调节剂等得到了迅速发展。在此类农药有效防止病虫害、促进农作物生长的同时，其药物残留的污染问题也日益突出。若任其在食物链内循环，会严重危害到整个生态系统的平衡。同样在这一阶段，冷战带来的核竞赛、核爆炸也给人类生存带来了巨大威胁，核工业造成的放射性污染以及可能发生的核泄漏问题，引起公众深深的担忧。加之这一时期前后西方环境公害的多次发生，让人们不得不更多地对环境问题进行反思，一场蓄势待发的环境运动已不可避免。

对欧美 20 世纪 50、60 年代出现的环境问题，西方学者早有警觉。这些学者通过著书立说宣传其主张，对激发公众环境意识的觉醒起到了很好的教育作用，有力地推动了这一时期环境运动的兴起。首先应该提到的就是美国现代环境运动史上里程碑式的人物雷切尔·卡森及其在 1962 年出版的不朽名著——《寂静的春天》。在这本对后世影响深远的警世之作中，卡森历数了滥用杀虫剂对环境造成的灾难性后果：它不仅污染了人类赖以生存的空气、土地和水，而且通过食物链把有毒物质从低等动物向高等生物不断传递，造成虫鱼鸟兽的大量死亡。更为严重的是，它还破坏了人的免疫系统，改变了人的遗传物质。在该书中，卡森认为：

“现在每个人从未出生的胎儿期直到死亡，都必定要和危险的化学药品接触，这个现象在世界历史上还是第一次出现。”^②《寂静的春天》的问世犹如石破天惊，产生了惊世骇俗的巨大影响。正如美国前副总统艾伯特·阿诺德·戈尔（Albert Arnold Gore）在该书的再版前言中指出的那样：“〈寂静的春天〉犹如旷野中的一声呐喊，用它深切的感受、全面的研究和雄辩的论点，改变了历史的进程。如果没有这本书，环境运动也许会被延误很长时间，或者现在还没有开始”。他说，“无疑，〈寂静的春天〉的影响可以与〈汤姆叔叔的小屋〉相媲美。两本珍贵的书籍都改变了我们的社会”。他还说，“她唤醒的不止是我们国家，还有整个世界。该书的出版应该被恰当地看成是现代环境运动的肇始”。^③

^① Barbara Ward, Rene Dubos, *Only One Earth: The Care and Maintenance of a Small Planet*, New York: Norton, 1983, p.27.

^② [美] 雷切尔·卡森：《寂静的春天》 吕瑞兰、李长生译，上海：上海译文出版社，2008 年版，第 15 页。

^③ 雷切尔·卡森：《寂静的春天》，第 V,IX,VIII 页。

除了《寂静的春天》，还有其他一些学者的经典论著也对这一时期的世界环境运动起了很大的推动作用。1968年，美国生态学者加勒特·哈定(Garrett Hardin)在著名刊物《科学》(Science)上发表名为“公地的悲剧”(The Tragedy of the Commons)一文，指明了在缺乏防止公共资源过度利用和耗竭情况下所造成的恶果。1968年，美国生物学家保罗·埃里奇(Paul R. Ehrlich)出版了《人口爆炸》(Population Bomb)一书，人口问题及与之关联的资源问题也被尖锐地提到了公众面前。长期关注以核技术为代表的新型生产技术危害性的美国生物学家巴里·康芒纳(Barry Commoner)（后来成为环境运动的著名领导人）试图揭示各种环境危险的根源。1971年，他完成并出版了《封闭的循环》(The Closing Circle)一书，在书中，康芒纳指出，光化学烟雾、有毒杀虫剂、核辐射、铅中毒等环境危害的根本原因在于，二战后美国生产体系发生了巨大变革，一系列新技术被应用于生产和消费，而所有这些新生产技术都是在无知的情况下被应用的。1972年，国际性民间学术团体——罗马俱乐部(Club of Rome)^①发表了著名的《增长的极限》(The Limits to Growth)的研究报告，进一步分析了世界资源和环境的尖锐性，斥责发达国家的发展模式是不可持续的，若这种趋势不加以改变，则人类增长的极限即将到来。罗马俱乐部的报告在国际社会引起强烈反响。

在上述学者的环境警告和环境思想的影响下，从20世纪60、70年代开始，世界范围内迅速掀起了一场反思环境问题、反思人与自然关系的思潮，现代环境运动开始兴起，这在一些国家政治舞台上的突出表现就是绿党在部分国家的出现。绿党成立的缘起可以追溯至1972年1月名为“生存的蓝图”(Blueprint for Survival)的宣言，该文被发表在英国杂志《生态学家》(The Ecologist)上。文中的观点认为，建立一个新政党是环境保护主义者的最好策略。^②绿党将环保意识与政治意识相融合，由此，环境运动走向政治上的政党化，多个影响巨大的环保组织也得以建立并扩展。绿党最基本的主张是生态优先，注重环保，实行与生态相结合的、强调协调与综合发展的“生态政治”。它最早在大洋洲、西欧、北美地区出现。1972年5月成立的新西兰的“价值党”(Values Party)是世界上第一个诞生的绿党。^③虽然这个党派并未存活多长时间，但它无疑对后起的各国绿党具有重要的标志意义。1973年，美国绿党建立。同年，欧洲第一个绿党即英国考文垂市(Coventry)的“人

^① 1968年4月，罗马俱乐部在意大利首都罗马成立，它是一个国际性的、非政府性的、非意识形态的、结构松散的学术团体和社会团体。其宗旨是研究未来的科学技术革命对人类发展的影响，阐明人类面临的主要困难以引起政策制定者和舆论的注意。

^② Doug Macdonald, *The Politics of Pollution*, Toronto : McClelland & Stewart, 1991, p.38;
<http://www.edwardgoldsmith.org/books/a-blueprint-for-survival/>, 2011-07-26.

^③ 刘东国：《绿党政治》，上海：上海科学院出版社，2002年版，第21页。

民”党建立。发展至今，以德国绿党为代表的各国绿党已经成为其国内政治舞台上和民间组织中不可忽视的重要影响力量。

国际环境组织的成立也是环境运动的重要组成部分。它们在提供国际论坛、创设国际环境法律规范、协调国家间的环境利益、组织规划各国的环境保护行动、避免和解决环境争端方面起到了不容抹煞的作用。国际环境组织包括政府间环境组织和非政府环境组织。其中，1973年根据联合国大会设立的联合国环境规划署(United Nations Environment Programme, UNEP)是联合国负责协调各国在环境领域的机构，是最重要的国际环境组织和国际环境活动中心。联合国成立初期，其下属的联合国经济与社会理事会、联合国教科文组织的职能中也都包含环境保护的内容。此外，1959年成立以来的国际海事组织(International Maritime Organization, IMO)在防止海洋污染方面发挥了重要作用。另一方面，非政府环境组织是环境舞台上不可忽视的群体之一。尽管他们不会直接影响决策，但经常会得到公众更多的支持。20世纪60年代末70年代初，非政府环境组织主要包括现今规模最大、知名度最高的绿色和平组织(Green Peace)，1971年由美国、法国、瑞典和英国的四个环保团体建立的地球之友(Friends of the Earth, FOE)，以及1969年由小部分人在加拿大新布伦瑞克省建立的国际爱护动物基金会(The International Fund for Animal Welfare, IFAW)。另外，影响较大的环境组织还有之前就已存在的于1948年成立的世界自然保护联盟(International Union for the Protection of Nature, IUPN^①)和1961年建立的世界自然基金会(World Wide Fund For Nature)等。

第三节 加拿大现代环境运动的兴起

自19世纪中期工业化以来，加拿大的环境问题虽然不算突出，但也一直如影随形。20世纪上半叶，加拿大步入成熟的工业化国家行列，环境问题开始集中显现。因此，几乎与世界环境运动同时，在60、70年代，受西方发达国家尤其是美国环境运动的影响，加之国内污染事件的发生，加拿大人直接面临到切身的环境问题，加拿大的现代环境运动也开始兴起。

一 工业化、城市化与环境问题的产生

从一战后到建国百年（1967年）半个世纪左右的时间中，加拿大经济经历了

^① 后于1956年更名为国际自然与自然资源保护联盟(International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources)。

与其他发达国家大致相同的过程，既有 20 年代初期和 30 年代大萧条的痛苦，又受到两次世界大战和朝鲜战争的刺激，更享受到 50、60 年代的繁荣。从 1920 年至 1960 年，加拿大的人口翻了一番，国民生产总值增加了 5 倍，到 60 年代所有经济部门达到了前所未有的生产力高度发展的水平，在世界发达国家中名列前茅。加拿大的工业化步入了它的成熟阶段。^①

传统上，学者们习惯用大宗产品经济理论（Staple Economy）来阐述加拿大经济的发展。根据这种理论：一个地区经济发展的速度和特征取决于它所生产的以出口为目的的大宗产品的性质。而且，大宗产品必须在经济出口中占有支配性地位且加工程度较低（relatively unprocessed）。鱼类、木材、毛皮等都被看作加拿大的大宗产品。^②这种经济发展方式是以大规模的资源开发和利用为特征。

依照大宗产品经济理论，自然资源的出口对加拿大来说是一个恒久的主题。地大物博、自然资源丰富是加拿大经济的突出特点。在它的工业化起飞阶段，利用自然资源进行大宗产品的生产不仅仍然是加拿大经济的重要基础，而且它们与工业化结合起来，有力地推动了加拿大经济的起飞。在这一过程中，原有的大宗产品生产继续在发展，而新的大宗产品也适应统一的国民经济和工业化的需要被开发出来，形成了多种初级产品的大规模生产。加拿大大宗产品部门的迅速发展是加拿大以及其他国家制造业发展的直接结果，因为它们以此前难以想象的增长速度吸收了这些资源。当新工业技术运用到越来越多的产业部门，较小的企业逐渐合并成为大企业集团，在地理上圣劳伦斯——五大湖区就成为加拿大的工业中心地带。

实际上，从 20 世纪初，世界经济增长中心就从西欧转至北美，在美国东北部和中部分别形成波士顿—纽约—华盛顿城市群和五大湖城市群。20 世纪 50 年代，五大湖周边包括底特律、芝加哥、克兰利夫、多伦多、蒙特利尔等城市群落被法国地理学家吉恩·戈特曼（Jean Gottman）称为世界第二大城市群（Megalopolis）。^③五大湖区之所以能形成工业中心地带和城市群，与这一地区优越的环境条件关系密切。五大湖流域物种多样，自然资源丰富，因此也成了两国工业经济的中心区域之一，周围为钢铁、汽车等工业中心。大湖区的繁荣发展给当地带来了巨大的经济利益，同时也给原有的生态环境系统造成了很大的冲击。20 世纪 60 年代初，加拿大和美国重工业发展迅速，汽车日益普及，化肥、杀虫剂被广泛使用，五大

^① 转引自洪邮生：《加拿大——追寻主权和民族特性》，成都：四川人民出版社，2003 年版，第 196—197 页。

^② The Staples Theory, <http://people.stfx.ca/mgerriet/ec342/STAPLES.html>, 2010-05-10.

^③ 郑长德、钟海燕：《现代西方城市经济理论》，北京：经济日报出版社，2007 年版，第 169 页。

湖受到了严重污染。湖水所含有害化学元素逐年增多，有的是来自于工业废水，有的来自于化肥和有害农药。工业废气、汽车尾气、家用壁炉烟气等污染了当地空气，同样极大地影响了五大湖的水质。五大湖区一度被称为“生锈地带”（Rust Belt）或“棕色田野”（Brown fields）。^①

伴随着工业化的进程，加拿大的城市化也已经稳步推进了一个多世纪。“加拿大的城市化速度比任何其他工业化国家都要迅猛。在最近 20 年里（以 1972 年为基准，笔者注），城市化的平均速度超过每年 4%，远远超过第二高速国家——美国的 2.7%。”^②尽管加拿大幅员辽阔，但 3/4 的人口居住和生活在城市和市镇上，这些地方占据整个国家的地理面积不到 1%。城市人口中，2/3 强的人口集中在 12 个大型城市(large cities)和 6 个大都市区域中(metropolitan areas)。而且也没有迹象表明，由技术、经济和社会力量推动的这种人口迁移有放缓的迹象。正如工业化一样，加拿大的城市化也是一把双刃剑，在推动社会进步、创造并使人类享受到城市文明的同时，也造成了环境污染、社会失序等弊病。

二 现代环境运动的兴起

对于人们一般认为在 20 世纪 60、70 年代兴起的世界现代环境运动，加拿大是最能反映民众之环保意识集中高涨的国家之一。加拿大现代环境运动是从 1961 年的一场资源会议开始的。该会议激发起民间环境运动的热潮。非政府环境组织、学校与学术界以及大众媒体在这次热潮中发挥了重要作用。

1961 年 10 月 23 至 26 日，加拿大约翰·迪芬贝克(John Diefenbaker)政府(1957 年—1963 年)在蒙特利尔举行了一场资源会议，主题是“为了明天的资源”(Resources For Tomorrow)。来自各级政府、大学和工业界以及各行各业的 800 名代表参加了这次会议。此次讨论的重点是提高资源的利用，即有计划地利用资源以满足正在成长一代的日益增长的需求，还要确保未出生一代的需要。会议随后成立了加拿大资源部长委员会(Canadian Council of Resource Ministers)，它是由联邦和各省的资源部长组成。这为以后联邦和各省之间交流资源使用的相关问题提

^① Steven High, *Industrial Sunset: The Making of North America's Rust Belt, 1969-1984*, Toronto: University of Toronto Press, 2002; Todd S. Davis, *Brownfields : A Comprehensive Guide to Redeveloping Contaminated Property*, Chicago, Ill. : Section of Environment, Energy, and Resources, American Bar Association, 2002.

^② Canada. Environment Canada/United Nations Conference on the Human Environment, *Canada and the Human Environment: A Contribution by the Government of Canada to the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, Sweden, June 1972* [Government Document], pp.66-68.

供了一个良好的平台，也是讨论解决方案的一个论坛。这次会议立意高远，包含了现今倡导的可持续发展的内涵，是当时很多发达国家还未达到的先期行动。

会议是在联邦和各省两个层面上展开，除了规模和范围之外，还在一些方面是破了先例的。例如，这次“联邦—省”的会议并不是一般意义上的各省聚集在一起作为一个团体来与联邦政府讨价还价。在这次会议上，加拿大联邦政府、各省政府与商业、工业以及其他非政府团体坐在一起，讨论一些超越一个省或一个地区的普遍问题。各方试图达成共同的谅解，由政府联合发起行动，一些私人团体也参加了进来。因此，这次会议的倡议也引发了民众普遍参与的愿望。北方事务和资源部长阿尔文·汉密尔顿(Alvin Hamilton)在一封写给迪芬贝克总理的信件中，表达了他对会议的印象。他说：“我对这次会议所引发的热情感到吃惊。你会明显地感到一直要求召开此类会议的诉求。我们原来期望把参会者保持在 600 人以内，但迫于压力，不得不扩展为 700 人，但实际上，还有 100 人尽管未受邀请，还是硬挤了进来。”^①

1961 年的资源会议是加拿大现代环境运动的开端。自此以后，联邦政府和省政府在随后的几年里也举行了相关主题的会议，这些会议激发起了社会各阶层更加重视环保的意识，促进了环境运动的兴起和进一步发展。

1964 年联邦和省的一次主题会议承担了一项任务，即考察加拿大的资源状况。为此，会议发布了两卷本的报告——《加拿大资源的前景》(Prospects for Canada's Resources)，主要聚焦于开发和利用加拿大资源的可持续性。1966 年，加拿大资源部长委员会(CCRM)召开了有关“污染和我们的环境”(Pollution and Our Environment)的会议，激发了民间的参与热潮，一些民间社团组织、民众代表和个人开始把注意力主要放在诸如废物处理地点、受污染的海滩、不能返还的容器、废气的野营地和搬迁地(portage trail)等问题上。在此热潮的影响之下，像污染和环境管理协会(Society for Pollution and Environmental Control,1970 年建立)、加拿大环境法协会(Canadian Environmental Law Association,1970 建立)和污染调查(Pollution Probe,1969 年建立)等非官方组织的成立，也为更好地教育公众和形成对政府回应环境问题的压力起到了重要作用。

此外，学校和学术界也开始重视环境教育问题。

提高各个层次的环境教育是提升人们整体环境意识的重要途径。在专业和技术水平上，教育项目必须适应快速解决环境问题的需要，提供有技术的人力资源。

^① Documents from the Diefenbaker Canada Centre Archives, 编号: 080799, 取自萨斯克彻温大学加拿大迪芬贝克中心,

http://www.usask.ca/diefenbaker/galleries/virtual_exhibit/index.php, 2011-12-27.

在加拿大小学和中学，学校不断改进教学项目以提高环境意识，理解并防止将来有可能遇到的环境问题。在大学新系别里的环境设计和环境研究领域里，环境、资源和规划方面的跨学科和多学科的科目已经在很多大学或学院设立。例如 1968 年约克大学设置了环境研究系，卡尔加里大学、滑铁卢大学和不列颠哥伦比亚大学随后也相继建立类似的系别。此外，还有的研究是通过大学里的协调委员会 (coordinating committees) 进行的，比如在不列颠哥伦比亚大学、阿尔伯塔大学都存在这样的委员会。环境研究方面的本科学位可以在一些大学获得，比如滑铁卢大学。一些省的技术研究院或社区学院在娱乐、环境技术和其他超越专业领域方面提供培训。^①所有这些措施填补了加拿大各类大学和学院里长期存在的环境教育方面的科目缺陷。从当时环境教育推行的效果来看，专业知识的明显提高、专业人才的大量培养都是取得显著成效的例证。

60 年末 70 年代初，加拿大非政府环境组织的表现也十分引人注目。建立于 1892 年的美国塞拉俱乐部与加拿大不列颠哥伦比亚省的环境主义者的联系不断加强，并于 1963 年在加拿大设立了分部。它主要关注动植物物种、海洋环境和空气的恶化、日益增长的化学毒品以及人口过多和过度消费等问题。1969 年，加拿大建立了国际爱护动物基金会(IFAW)，目的是阻止猎捕年幼海豹用于商业用途，后来其目标范围有了很大扩展，包含了大部分的动物。如今，该基金会已在 16 个国家设有办事处，是世界上最大的动物保护组织。在世界范围内影响巨大的绿色和平组织起源于 1971 年。当时一群加拿大人及美国人组成了一支抗议队伍，他们乘一艘渔船，试图亲身阻止美国在阿拉斯加进行的核试验，并希望亲自见证这些被破坏的环境并警告世人。绿色和平组织使用非暴力的、直接干预的手段来提高公众的环境意识，并让公众舆论对决策者产生更大的影响。

1970 年加拿大“环境周”活动的出现也是当时环境运动的重要组成部分，这种活动一直延续至今。卸任的迪芬贝克一直对加拿大的环境状况保持着密切关注，他认识到，年轻人对于清理污染充满了“巨大的精力、热情和积极性”。^②于是迪芬贝克在 1970 年向众议院提出一个建议，即每年留出一周的时间集中关注环境问题。同年的晚些时候，来自不列颠哥伦比亚省的一名议员汤姆·古德(Tom Goode)沿着迪芬贝克的想法进而提出一个议案名为“加拿大国家污染觉悟周”(Canadian National Pollution Awareness Week)。在公众和一些政党的支持下，议案在联邦众

^① J. C. Rioux, *Environmental Education in Canada: Findings and Blueprint for National Action - Interim Summary*, Ottawa: Canada Department of the Environment, Feb. 1972, pp.1-22.

^② About Environment Week, <http://www.ec.gc.ca/sce-cew/default.asp?lang=En&n=69DF79A5-1,2011-11-20>.

议院获得通过。1971年3月，法案经女王同意后生效。为引起公众对健康环境各方面的关注，“环境周”的当周就被命名为“加拿大国家环境周”(Canadian National Environment Week)。1972年，“世界环境日”(World Environment Day)由联合国大会创立，时间定为每年的6月5日。环境日成为联合国提高全球民众对环境问题的意识和鼓励人们关注与行动的重要方式之一。此后，加拿大政府决定，“加拿大国家环境周”的时间就定在与“世界环境日”相重合的那一周时间。“加拿大环境周”是每年基层民众为保存、保护和恢复环境而采取行动的一个时间段。每年环境周期间，全国各地都会举行多种大型活动，这些活动激发起所有年龄段的加拿大的热情。每个加拿大人都可以自由参与，并找出本社区发生的环境变化，然后与本社区的组织联系，表达出自己的意见与建议。

20世纪60年代后期到70年代早期，加拿大大众媒体对环境污染的广泛报道引发了更多公众的关注，成为环境运动高涨的一个至关重要的因素。加拿大主要报纸对污染问题的报道从1968年开始迅速增加，1970年达到顶峰。例如，1968年，环球邮报(*Globe and Mail*)针对污染报道了将近100个案例，1970年则接近700个。在期刊覆盖面上也表现出类似的趋势，加拿大期刊指数表明，有关环境污染的文章，1968年有20篇，1970年则有140篇。^①加拿大舆情民意中表现出来的环保热情与三次大的环境污染事件的发生也有着莫大的关系。

三 典型的污染事件

1970年前后，发生在加拿大国内的三次典型的污染事件成为推动加国环境运动进一步发展的“催化剂”。

纽芬兰岛布雷森莎湾(Placentia Bay)长港(Long Harbour)的“红”鲱鱼事件是加拿大第一个引人注目的污染事件。1969年2月早些时候，有人在长港附近的海滩上发现了大量垂死的、带有异常红色的鲱鱼。它们在近岸糟糕的条件下生存，身上的“红色部分”(reds)却在远至南部30英里以外的圣玛丽湾(St. Mary's Bay)被发现。当地渔民发现异常后，不得不把船停靠在岸边向政府报告。长港一个大型的磷工厂被怀疑是造成此现象的根源并被关闭。

政府做了大量的科学调查来查找鲱鱼死亡的原因。对鳕鱼、刺鱼和鲱鱼的生物鉴定表明，从工厂流出来的污水是有毒的，会让鱼的红血球溶解。研究还表明，如果把从长港距离磷工厂附近的河口土地上带来的泥巴放在鱼缸底部，里面的鱼

^① J. W. Parlour and S. Schatzow, "The Mass Media and Public Concern for Environmental Problems in Canada, 1960-1972," *International Journal of Environmental Studies*, Vol.13(1978), pp.9-17.

就不能生存。研究表明，那些鲱鱼就是受到工厂污水所造成的磷含量超标而致死的。

长港受污染的泥巴随后被挖土机移除了大概有 160 英亩之多，受影响的地域也休渔六周的时间，这样算下来，渔民的经济损失预计超过 15 万加元。损失起初是由加拿大政府给予贷款、后来是通过磷工厂直接赔偿渔民。在采取补救行动处理完污水和完成了污泥清理后，到 1969 年夏天，工厂才重新恢复了全能力的生产。^①

第二个污染事件是 70 年代影响较大的“箭号”油轮漏油事件。1970 年 2 月 4 日，一艘装有 108,000 桶燃料油的利比里亚籍“箭号”油轮在进入新斯科舍省时，遭遇了狂风暴雨。在驶入切达布克图湾（Chedabucto Bay）后，强风迫使油轮撞上了一块巨大的礁石，最终搁浅。油轮前半部分遭受了重创，石油开始从破裂的部分流出。在暴雨稍轻时，风向开始转变，几英里的浮油也开始飘散开来，污染了切达布克图湾南岸。2 月 8 日，油轮的 5 号油箱断为两半，漏油范围更为扩大。两天后，风向又开始由西北风转向东南风，浮油又开始污染切达布克图湾的北岸。来自东部和后来西南部的强风让更多的浮油冲入切达布克图湾居住区和一些海岛。在接下来的几天里，浮油蔓延至远海。截止到事件发生的第 8 天，即 2 月 12 日，据估计，船载的一半石油已经泄漏，造成十分惨重的灾难。切达布克图湾 375 英里的法定海岸线中，有 190 英里已经遭受到不同程度的污染，这其中包括沿岸的里士满（Richmond）和盖斯鲍鲁夫（Guysborough）。^②

事件发生后，联邦政府成立了一个特别行动组 (task force) 以应对灾难所面临的下列三个紧迫问题。第一，大约有 1200 平方英里的近海和 190 英里的海岸线受到污染，而且 30 英里范围的用于旅游的海滩需要在夏季来临之前得到清理。第二，当地渔民的生存问题。第三，生态损失的赔偿问题。由于政府以前还未曾遇到过在北极附近有大量燃料油泄露的情况，因此很多新的科学和技术难题需要解决。

但无论如何，泄漏无疑会影响到沿岸居民以渔业为主的生存之道，影响到他们的收入来源，因为油污会对鱼类、龙虾和海贝类的养殖产生最直接的影响。为防止人在食用此类食品后造成身体损害，政府发布了大范围的禁渔令。另外，这种恶劣的环境灾难还影响到其他物种的生存。例如，许多海鸟在被油污包裹后

^① Canada. Environment Canada/United Nations Conference on the Human Environment, *Canada and the Human Environment: A Contribution by the Government of Canada to the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, Sweden, June 1972* [Government Document], p.61.

^② Marine Heritage Database,
<http://museum.gov.ns.ca/mma/wrecks/wrecks/shipwrecks.asp?ID=468>, 2011-05-24.

会很快死去。浮游生物、水生植物也受到了严重影响，海洋生态系统受到了破坏。此外，这次事故也造成了严重的经济损失。加拿大政府拿出 310 万加元用以清理工作，这其中包括雇佣工人的费用、政府机构成本、利用政府设备的支出等。另一方面，油轮雇主英国帝国石油公司在清理工作中发挥了一定作用，大概也花费了 90 万加元。其他费用还包括新斯科舍省政府和当地的花费以及耗费的人力成本。^①石油泄漏也影响到当地的旅游业。夏季旅游者常常去那里享受沙滩，但因为收到漏油污染的影响，人们都远离了。受影响地区的渔民和当地居民不得不申请当地政府的救助。“箭号”漏油事件是受影响地区至今为止最为惨痛的经历。

此次漏油事件后，特别行动组准备了应对将来面对此类突发情况时所应做的最重要部署，其中包括国家行动与国际行动。

国家行动的计划包括如下内容。建立大规模的污染控制区域；责令污染者负担清理费用；要求所有进入加拿大水域的船只都应该带上加拿大籍的水手，除非船和船长得到了联邦政府的特殊许可；要求进入加拿大水域的全体船员的能力标准应该符合加拿大的国家标准；要求所有的装有石油产品或其他有毒物质的储油罐都应该以有效的防护措施加以保护，所有的沿水管线也都应该采用类似的防护措施。

国际行动的计划包括如下内容。加拿大政府认为有必要签订一个新的国际公约，禁止所有涉及石油的企业故意把石油、石油废物、油罐清洗或舱底清洗所产生的污物倒入海洋或其他航行水域；要寻求签署一个国际协定，即在发生泄漏的情况下，要以容易理解的方式定期报告漏油情况；有必要对舰船上必需的航行设备的备用和适用情况进行更加严格的控制。

第三个污染事件是“欧文鲸鱼”号驳船漏油事件。在“箭号”溢油事件发生不久的同年 7 月，满载了 4200 长吨 (long tons) (1 长吨=2240 磅) 重质燃料油 (Bunker C heavy fuel oil) 和大约 6800 升加热流体 (cargo heating fluid) 货物的“欧文鲸鱼号”驳船在爱德华王子岛北角 (North Point) 东北 60 千米处水深达 67 米的圣劳伦斯湾沉没。驳船的油料在沉没后一直泄漏了两天，造成覆盖大约 400 平方千米范围的浮油带。200 长吨左右的油料被冲刷到魁北克省马德伦岛 (Iles-de-la-Madeleine) 的岸上，少量油料也在爱德华王子岛北岸和布雷顿角岛 (Cape Breton Island) 西部出现。^②轨迹的延伸范围表明驳船上大部分表面上的油料可能在海风和洋流的裹挟

^① D. J. Scarratt, J. B. Sprague and D.G. Wilder, *Some Biological and Chemical Investigations of a Major Winter Oil Spill on the Canadian East Coast*, Denmark: International Council for Exploration of the Sea, 1970, p.8.

^② Irving Whale Barge, <http://www.ec.gc.ca/ee-ue/default.asp?lang=en&n=337D8D4B#cont>,

下，穿过马德伦岛和布雷顿角岛，通过卡波特海峡(Cabot Strait)进入了大西洋。值得一提的是，“欧文鲸鱼号”泄漏出来的油料只是船载的一小部分，大部分油料仍保留在离海平面 67 米深的驳船上。环境主义者把它称之为“定时炸弹”，^①没有人知道“欧文鲸鱼号”什么时候或是否还会排放出里面的危险品。

污水致鲱鱼死亡事件、新斯科舍省的“箭号”油轮事件和“欧文鲸鱼”号驳船漏油事件，让加拿大人感到，环境污染、生态破坏的问题不再遥远。由此，他们对周围生活环境状况关注的意识大大提高，再加上国外环境运动的促动，加拿大国内民众的环境意识比事件发生前更为突出。这成为特鲁多政府推动环境政策变革的重要的民意基础。

第四节 加拿大现代环境运动的演进（20世纪 70 年代中后期至 80 年代初）

发展至 70 年代后期，由于加拿大国内经济、政治和社会问题的突出，环境议题不再处于政治日程的优先地位，环境运动的发展势头也开始放缓，但并没有停滞。80 年代初，加拿大绿党的建立是环境运动延续发展的重要标志。

一 环境议题地位的变化

从 20 世纪 70 年代后期开始，加拿大环境运动的态势发生了由高潮趋向低潮的重大变化，造成这一现象的主要原因是，加拿大经济在这一时期经历了一次转折。

从 50 年代初期到 70 年代中期之前，加拿大国民的总收入和人均实际收入都经历了持续的增长，平均失业率比较低，物价增长也比较平稳。从 70 年代后期开始，经济整体增长放缓，失业率增高，物价上涨迅速。而此时政府解决环境问题的努力，并不能实现社会中的其他经济目标，甚至会起到一定的阻碍作用，特别是根据当时加拿大经济委员会(Economic Council of Canada)主席安德烈·雷诺德(Andre Raynauld)的观点，“相对严厉的污染控制措施将会导致经济增长的严重减缓、失业率增高以及至少在一段时间内工资水平的降低”。^②还有的学者认为，“无

2011-11-15.

^① Irving Whale Goes Down, <http://archives.cbc.ca/environment/pollution/clips/2605/>, 2011-06-28.

^② O. P. Dwivedi, ed., *Protecting the Environment: Issues and Choices-Canadian Perspectives*, Toronto: Copp Clark, 1974, p.77.

论在加拿大还是在其他地方，环境保护的费用都如此繁重以致会迫使牺牲社会的其他目标。”^①加拿大政府在面对环境保护与现实经济与社会问题的抉择时，经常会采取“既关注又退出”(mix of concern and resignation)^②的态度，即政府在这一时期对环境问题是关注的，但在需要做出决策的艰难时刻，会更倾向于保障工作岗位。相应地，政府对环境保护的支持会随着经济的表现而上升或下降。此外，移民、就业、福利甚至英裔和法裔之间的民族矛盾等社会问题也逐渐突出，加之一直以来魁北克省的分离问题^③就十分尖锐，诸如此类的现实问题逐渐占据特鲁多政府政治日程的显要位置。在这种情况下，环境问题就会逐渐退居次要地位，环境运动也进入一个相对处于低潮的发展阶段。

1970年前后的民意调查显示，加拿大人对环境的关注一般不会长久持续。环境问题无疑会在民意中激起相对高的关注度，但这一问题在各类社会问题的排名经常会处于相对低的位置上。具体到关注环境的“民意”，它既不是一个通俗易懂的概念，也不是一件可以简单衡量的事情。特别是在具体民意测验中，封闭式问题(closed-ended questions)^④与开放式问题(open-ended questions)^⑤的调查结果有时会让人得出迥然不同的结论。比如，询问受访者现今的环境问题是否严重或者对多种环境问题的严重程度进行排序，这类问题就是针对人们环境关注度的封闭式问题。如果询问受访者“政府当今面临的最重要的问题是什么”，以此来衡量环境问题的突出程度，这类问题就是开放式问题。从本质上讲，这两类问题仅仅是对同样关注环境问题的公众提供不同的衡量标准，封闭式问题表明公众可能改变的潜在的关注，而开放问题则表明这类关注已经成为公众最为关注的问题之一。

1970年3月，加拿大民意调查机构就污染的严重性问题首先提问了一系列封闭式问题以探查公众的态度。调查显示，公众对污染问题拥有极高的意识，至少有91%的受访者都表示出对此问题的熟悉程度。其中，有63%的人认为污染是个“非常严重”(very serious)的问题。^⑥尽管公众关注度保持了较高的水平，经过一

^① O. P. Dwivedi, ed., *Resources and the Environment: Policy Perspectives for Canada*, Toronto: McClelland and Stewart, 1980, p.43.

^② Dwivedi, ed., *Resources and the Environment*, p.43.

^③ 魁北克的分离问题是加拿大长期存在的一个历史问题，也是其国内的一个重大政治问题。这一问题有着深刻的历史根源，涉及魁北克的历史、人种、文化、宗教等，是英裔和法裔两大民族在政治、经济和文化上的矛盾日益加深的结果。

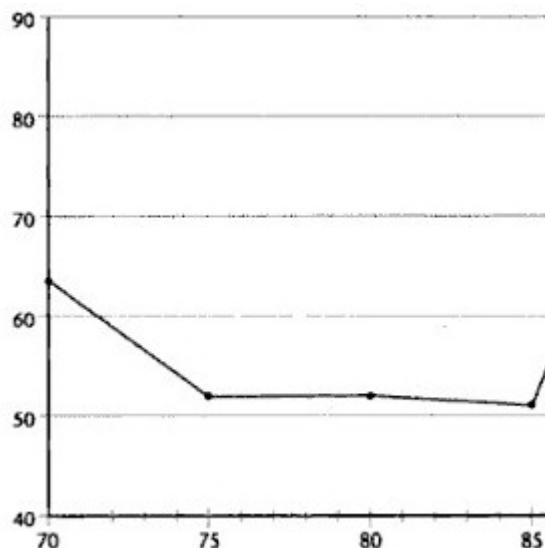
^④ 主要是指有确定答案的问题。闭合式问题的问卷，回收率高，需要回答的问题受提供答案的限制，适用于不同文化水平的调查对象。

^⑤ 主要是指没有确定答案的问题。开放式问题的问卷，回收率低，需要回答的问题没有固定答案，受访者可以畅所欲言，适用对象方面有限制。

^⑥ The Gallup Report, 28 May 1990, <http://www.gallup.com/home.aspx>, 2011-11-12.

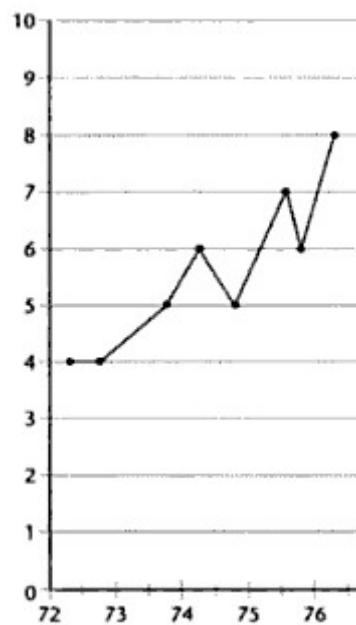
段时间后甚至还有增长，但这种趋势却在整个 70 年代和 80 年代早期缓慢下降，直到 80 年代后期才开始回升。这种趋势可以通过图 1-3-1 反映出来。1972 年至 1976 年，虽然公众对环境的关注度较高，但污染问题在加拿大面临最重要问题中的排名总体处于下降的趋势。下图 1-4-1 就反映了这种趋势。

加拿大公众对环境的关注趋势（1970-1985）



（图 1-3-1，横轴表示年代，纵轴表示公众认为污染问题“非常严重”的百分比，Kathryn Harrison, *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*, Vancouver: UBC Press, 1996, p.58.）

加拿大面临的最重要污染问题排序（1972-1976）



（图 1-4-2，横轴表示年代，纵轴表示污染在加拿大面临的最重要问题中的排名，Harrison, *Passing the Buck*, p.59.）

以上两个图表说明，1970年前后，政治精英、媒体和公众都把注意力转到了对环境问题的关注上。此后，公众关注的程度逐渐下降，污染问题在政府议程中的突出性也在下降，这正反映了环境问题的发生具有突发性的特征。对于这一点，可以借用美国学者安东尼·唐斯(Anthony Downs)的“问题关注”周期(“issue-attention”cycle)理论进行分析。该理论认为，美国公众关注任何一个国内问题的时间一般不会太长，即使它涉及到一个对社会极为重要的长期问题。其中每一个问题也许突然会很集中，但这种趋势会保持较短时间，然后在即使还未解决多少的情况下渐渐从公众关注的中心淡出。^①此外，我们还可以用公共政策的一般过程理论来解释。公共政策过程的其中一个步骤就是让政策议题进入决策议程。由于一个社会面临的问题十分繁多，政府不可能对所有问题都进行干预。因此，如何使政策议题进入决策程序，需要推动，也要有机缘。有些问题进入了政府的决策程序，而有些重要的事项却没有进入决策程序或引起决策者的关注，这都可以归结为综合了多种复杂因素的机缘。如环境问题，就是由于突发的环境污染危机，才使其进入了决策程序。^②

尽管环境问题在民众关注度和政府议程中具有突发性的特征，然而一个显而易见的事实是，每个人都倾向于生活在一个优美、干净的环境中。如果说存在一个大多数人一致认同的环境观的共同特征，这种倾向无疑是最明显的特征之一。对环境污染的高度关注与环境问题不太突出的现实是可以共存的。这可以用虐童、偷盗等其他几乎所有人都深恶痛绝的事例来加以说明。没有人赞成这类犯罪恶行，也没有人喜欢被一些存在的社会问题所困扰。尽管大多数人强烈反对这些现象，但在他们的意识里，这些问题一般不会占据政治日程的最优先地位。作为选民，他们不会询问候选人在虐童或偷盗问题上的立场，也不会在投票时过多关注这类问题。这种态度也成为政治候选人为争取选民在政治立场上的重要考

^① Anthony Downs, “Up and Down with Ecology-The ‘Issue-Attention Cycle’,” *The Public Interest*, Vol.28 (1972), p.38.

^② 美国学者查尔斯·琼斯(Charles Jones)认为，从一般意义上来说，公共政策过程包括以下主要步骤：观念的形成和定义(perception and definition)、观念的积聚(aggregation)、组织(organization)、寻求政策的政治代言人(representation)、让政策议题进入决策程序(agenda setting)、政策形成(policy formulation)、合法化(legitimation)、资源配置(resource attachment)、执行(implementation)；评估(evaluation)；改进或调整/结束(change-adjustment/termination)。参见Charles Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Monterey, Calif. : Brooks/Cole Pub. Co., 1984.

量。从一定程度上说，候选人以及其他一些从政者都是投票选举的观察家，他们善于考虑到公众最为担心的问题，也就是那些最重要的问题。因为这些问题会直接影响到立法机关的工作方向。公众对环境的关注度经常处于相对稳定的状态，而对最优先考虑的事情(top priorities)却是相对不确定的。因此，从政者面临的直接政治压力除了来自反映民意的投票选举之外，还必须重视社会上最突出的紧迫问题，而后者经常会成为从政者需要考虑的最重要因素。这也是加拿大的环境议题在 20 世纪 70 年代后期的政治日程上逐渐退却的根源之所在。

二 加拿大绿党的建立

从 70 年代中后期开始，加拿大的环境运动所表现出来的上升态势虽然趋向下降，但仍处于发展之中。加拿大绿党的建立是这一时期环境运动向前发展的的重要事件。

如果说 20 世纪 60 年代是绿色意识的精英启蒙阶段，那么 70—80 年代就是公众绿色意识的兴起和形成阶段，也是群众性绿色抗议运动的爆发阶段。70 年代末至 80 年代初，环境运动又与民主运动、和平运动、女权运动相结合，发展成为全球性群众性的生态政治运动（或者称作绿色政治运动）^①，这为加拿大绿党的建立奠定了基础。

加拿大绿党建立的历史可以追溯至 1980 年的联邦选举。当时大西洋沿岸省份的 11 位独立候选人（现今加拿大绿党主席伊丽莎白·梅^{<Elizabeth May>}是其中参选人之一）以小党（Small Party）的名义参加选举。他们把组织名称定为“小党”，是受到英国经济学家、统计学家舒马赫(E. F. Schumacher)“小即是美”(small is beautiful)哲学思想的启发。小党参选人将“反核”作为当时选举的诉求。虽然他们并未登记为正式政党，但人员组成和政治观点已为后来加拿大绿党的正式建立奠定了基础。

1983 年，加拿大绿党在渥太华卡尔顿大学的一次集会上得以建立。尽管它与其他国家的绿党在思想观念上有许多相似之处，但却是独立的，并不是世界性或地区性绿党的分支机构。该党的一个基本信念是，地球上的所有生命都是互相关联的，人类有责任保护自然界。加拿大绿党的社会政策包括，提倡绿色经济，发展可再生能源计划。绿党党员们认识到，经济无限制的增长是危险的错误观念。绿色经济政策的核心是通过提高效率和消除废物来改善人们的福祉。在政策工具

^① 20 世纪 70 年代初，在许多发达资本主义国家兴起的以市民为主体，以维持生态平衡、保障妇女正当权益、反对战争和核军备竞赛、维护世界和平等为基本内容的社会政治运动。

方面，绿党认为，政府推进或减缓经济承受力的最重要的政策工具就是财政结构，政府应该利用税收体系以实现社会和生态目标。企业追求利润的目的可以得到理解，但也要带有环境和社会目标的清晰目的，负担起一定的社会责任。在经济实力和财富评价标准上，绿党认为，国家的繁荣不仅仅是货币的交换。作为衡量国家财富的重要标准——国内生产总值(GDP)并没有考虑到，整个累积过程是否减少了社会不公、促进了均衡发展或保护了诸如鱼类、自然森林和肥沃土地等资源的自然资本(natural capital)。此外，绿党在一些重要方面也与其他政党不同。比如，他们不会把对权力的追求凌驾于原则之上，不允许党派政治阻碍进步的思想和必要的行动。^①

加拿大绿党也倡导社会公正，在其看来，社会公正意味着，社会和自然资源在地区和全球范围内得到公平合理地分配，以无条件地满足人类的基本需求和确保所有公民都有充分的机会来实现个人与社会的发展。绿党成员秉持的一种信念是，没有环境公正就不会实现社会公正，没有社会公正，环境公正也无从谈起。

世界范围内的多国绿党在价值理念、指导思想和行动原则上都是相似或相通的。在对外政策上，加拿大绿党也强调和平与可持续发展，并为实现这些目标而积极在政治舞台上有所作为。可以这样讲，绿党是唯一、真正的全球性政党，在世界几十个国家中都是存在的，而且在欧洲、拉丁美洲、澳大利亚和新西兰，其成员还是议会的议员。加国的绿党成员就视其是在为加拿大争取受尊敬的国际地位，并让自身成为具有重要国际影响力的政党。

加拿大绿党认为，它解决环境问题的办法是合理的，因为它了解地球所承载的经济增长是有限制的这一事实。因此，人们应该在这些限制里生存。否则，人类将会耗尽资源，损害环境，然后把经济、健康和子孙的未来置于险境。许多人发现，很难定位绿党在政治光谱(potitical spectrum)中的位置。正如加拿大绿党在其报告中所描述的：“在确保可持续的同时，我们相信，良好的财政管理和不断加强的经济可以一起兼得。这意味着我们是‘右翼’(right wing)吗？在保护环境和妇女、少数民族和贫苦民众权利的同时，我们相信，政府一定会提供必要的社会服务。这意味着我们是‘左翼’(left wing)吗？我们也认为不是。越来越多的人认为，绿党是未来的政党。”^②

总之，绿党不仅是加拿大的一个政治团体，也是全球绿色环境运动的一部分，它在加拿大社会各界中拥有广泛的支持者，其政治影响力也在不断壮大，已成为现今加拿大政界中的主要政党之一。

^① Green Values, <http://greenparty.ca/party/values>, 2012-1-12.

^② Green Party of Canada, *Vision Green*, April, 2011.

第五节 “环境代言人”：休·麦克兰南

在民间环境运动的思想方面，加拿大当代著名的民族主义作家休·麦克兰南（Hugh MacLennan，1907-1990）是颇具典型的代表人物之一。他对20世纪60、70年代加拿大环境运动的兴起、环境意识的进一步觉醒做出了贡献，被誉为“环境代言人”^①。

休·麦克兰南是出生于新斯科舍省的第四代苏格兰移民，先后在加拿大的达尔豪西大学、英国的牛津大学和美国的普林斯顿大学接受高等教育，1935年获得博士学位后回到加拿大。他曾在蒙特利尔的下加拿大学院和麦吉尔大学任教，业余时间进行文学创作。麦克兰南是一位五次获得过加拿大文学最高奖——总督文学奖的现代著名的民族主义作家，他的这些在加拿大至今都无人超越的成就，使得其作品在加国的影响力巨大。

麦克兰南主要是由于其作品中反映的民族意识、国家意识而被国内外读者所熟悉，但他也为20世纪60年代和70年代加拿大不断觉醒的环境意识做出了贡献。他的两本随笔集——1961年的《加拿大的七条河》(*Seven Rivers of Canada*)和1974年的《加拿大的河流》(*Rivers of Canada*)是反映他环境思想的佳作。

《加拿大的七条河》主要内容是麦克兰南亲自考察加拿大七条主要河流(马更些河、圣劳伦斯河、渥太华河、红河、萨斯克彻温河、弗雷泽河、圣约翰河)的经历。起初，他是应《麦克林》(*Maclean's*)^②杂志编辑拉尔夫·艾伦(Ralph Allen)约稿的建议而进行实地考察的，游历时间长达两年半之久。在加拿大铁路系统出现之前，河流是这个国家唯一的运输手段。尽管早期加拿大的发展程度要远远落后于美国，但麦克兰南认为，加拿大拥有一个美国缺乏的优势——圣劳伦斯河。

1974年出版的《加拿大的河流》是《加拿大的七条河》的修订版和扩展版。麦克兰南在原来描述七条河的基础上又增加了其他水系和支流。更为重要的是，他对河流的思考又进一步，不仅仅停留在对河流功用和美感的赞颂，而且对本国人在利用和保护河流方面的缺陷和不足表现出深深的忧虑。他意识到，经过十年的发展，世界已经发生了很大变化，甚至和原来的景象截然不同，人们应该重新加以审视。对于这种变化，他自己的感觉是，“我对明显的乱象抱有超越感官的认识(extra-sensory perception)”；“我发现自己正在渴望比人类更为恒久的东西，这

^① Neil S. Forkey, "Thinking Like a River: The Making of Hugh MacLennan's Environmental Consciousness," *Journal of Canadian Studies*, Vol.41, No.2, (2007), pp.42-64.

^② 《麦克林》是加拿大的一家新闻周刊，报道加拿大政治、流行文化和时事问题。它创立于1905年，1976年被并入《时事》杂志。

些东西不是空调的、塑料的、高层的、拆除的、架空的，不是电视老生常谈宣传过的，不是政治家、广告商、游说者空谈过的。我想返回到河流，请不要对此嘲笑：我想努力像河流一样思考，即使河流不会思考”。^①

在麦克兰南认为，河流是有生命的东西。每一条河流在地质、地理、气候方面都有自己的历史，也都有与之相关的鱼类、鸟类和动物（包括人类）。无论从何程度上说，每一条河都是代表了一个地质时代的阶段。

作者在对加拿大河流抱有崇敬心态的同时，也对人类自身行为对河流的影响充满了不满和担忧，这也是他自从关注这一领域以来逐渐认识到的严重问题。例如，在《加拿大的七条河》中，他就意识到人类在开发利用河流过程中的潜在问题。在过去的几百年里，加拿大的河流仍旧在原地，它们的面貌和特征有细微改变或根本未变。只是人们利用它们的方式改变了，“在它们上面建水坝，在水里捕鱼，利用它们满足城市用水的需要”。^②在1974年的版本中，麦克兰南特别提出要说说那几年里人类的自身行为。他们在粮食主产区大量砍伐木材，许多河流干涸以致断流。另外的一些河流成为人们的垃圾堆放地和公共的排污管道。还有一些河流受到特大城市的威胁，因为这些城市都是濒临河流而建。大量水源的消耗和受污染都对河流的生态环境平衡产生了破坏性的影响。

从《加拿大的七条河》到《加拿大的河流》，在这两本书出版期间，全球环境治理的意识也在上升，这当然让麦克兰南受到了触动。而且令人鼓舞的是，在同一时期，加拿大也开始采取进一步的措施保护其资源。1970年，它制定了《北极水污染防治法》(Arctic Waters Pollution Prevention Act)。加拿大同时也参与了美国发起的第一个“地球日”(Earth Day)^③活动。1972年，加拿大与美国签署了“五大湖水质协定”(Great Lakes Water Quality Agreement)。我们不能说这些治理环境的举措一定是受到了一位作家作品的影响，但是可以肯定的是，麦克兰南作品的畅销、热卖的确令加拿大民众的环境意识得到了激励。集中而广泛的民意成为政府采取环保行动的助推力，推进了加拿大环境运动的深入发展。

麦克兰南是20世纪60、70年代加拿大环境运动中的代表性人物。有关加拿大河流的这两部作品不仅表现出他对河流的体悟和理解，而且鲜明地反映出一个事实，即尽管二战后的加拿大经济迅速恢复，工业化社会的形态不断完善，但是

^① Hugh MacLennan, *Rivers of Canada*, Toronto: Macmillan of Canada, 1974, p.7.

^② MacLennan, *Seven Rivers of Canada*, p.32.

^③ 1970年4月22日，美国举行了历史上第一个“地球日”的示威游行活动。以后每年的4月22日，美国人都举行大型的游行活动，以唤起美国政府和世界其他地区对环境现状的关注。1990年，联合国将起源于美国的“地球日”定为“世界地球日”。

自然环境的质量却在下降。加拿大的河流、湖泊和溪流污染的加重只是其整个环境形势恶化的一个侧面。他的作品因在畅销杂志上登载而广为所知，其中体现出的思想观点也引起了读者的强烈共鸣，这对提高加拿大民众的环境意识也起到了积极的引领作用。因此，麦克兰南成为加拿大这一时期环境运动的“环境代言人”。

第二章 特鲁多政府的环境理念与环境政策建设

二战以后，随着环境问题的日益突出，1968年4月当选的新一届特鲁多政府不可避免地要应对环境污染的挑战。以特鲁多总理为代表的自由党政府的环境理念成为联邦政府实施环境政策革新的指导方针。依据此方针，联邦政府通过建立新的机构与部门、制定新的法律与法规和实施新的环境评估等措施以破解环境难题。这些举措构成了特鲁多政府时期环境政策建设的重要内容。

第一节 特鲁多政府的环境理念

加拿大在20世纪60—80年代的环境政策发生了重大变革，这与特鲁多总理本人及其领导的自由党的环境理念息息相关。这些环境理念和环境政策不仅是该政府追求的理想目标“公正社会”的重要内容之一，甚至是影响、指导之后历届政府环境政策的重要思想。

一 特鲁多的环境思想

特鲁多的家庭环境和早期成长经历对他日后的施政纲领影响深远。1919年10月18日，特鲁多生于加拿大魁北克省的最大城市——蒙特利尔市的一个富裕之家，父亲是法裔加拿大人，母亲兼有苏格兰和法国血统。当时，魁北克省是法裔加拿大人的主要聚居地，同时也是加拿大民族矛盾的焦点地区，而特鲁多所生活的蒙特利尔市更是一个由世界多国移民组成的多种族、多肤色居民共同生活的城市，这些居民之间使用的语言也不尽相同。特鲁多小时候生活的家庭即是这种多元性的一个缩影。他的父亲说法语，母亲说法语或英语，因此在日常的交流时，他们可能会交替使用英法两种语言。这种语言经历为他在日后登上政治舞台后把双语主义从他的家庭推广到整个加拿大奠定了基础。后来他也曾回忆说：“当我上英语课时，我会使用英语，但是我也很乐意同法裔加拿大的同学使用法语进行辩论。”^①除此之外，“特鲁多的父亲给予他的是活力、坚强的意志和严格的纪律观念，而母亲则给予孩子更多的是自由的思想、平静的心态”。^②生活在这样的社会背景

^① George Radwanski, *Trudeau*, Toronto: Macmillan of Canada, 1978, p.45.

^② 薛宁：“试析特鲁多的‘公正社会’”[硕士学位论文]，石家庄：河北师范大学，2009，第6页。

和家庭环境下，特鲁多逐渐形成了桀骜不驯、喜欢思考、敢于挑战等性格。

特鲁多小时候有野外远足的爱好，这成为他日后环境观形成的重要原因，也是他在 1968 年上台执政后采取改善环境质量措施的影响因素。他自家在乡村有别墅，而且祖父母也住在乡下。多次在乡下居住的经历也让特鲁多对极少污染的田野充满了感情，激发了他对大自然的兴趣，养成了喜欢野营和旅游的习惯。特鲁多在晚年时曾经谈及他对野外远足感兴趣的原因所在。首先，水上行舟和林中漫游特有的乐趣，尤其是结伴同行的乐趣是激发起他远足的一大动力。其次，加拿大的发展史就是一部勇于探险和开拓边疆的历史。欧洲殖民者来到加拿大，就是从大西洋沿岸开始一步步地向西部开拓。尤其是那些猎取毛皮、勇于开拓的毛皮商，就常年生活在树林、河湖和山野之中。经过野外远足，特鲁多对于加拿大本国的历史有了更进一步的了解。^①加拿大作家詹姆斯·拉芬(James Raffan)与特鲁多有过接触，他本人也喜欢划木舟。特鲁多给他留下了一个有趣的印象是，“一个喜欢划船的政治家”(a paddler-politician)，这反映了特鲁多在生活中的另一面。^②根据政治学者 G·布鲁斯·德恩(G. Bruce Doern)和托马斯·康韦(Thomas Conway)的观点，特鲁多喜爱户外运动这一爱好导致他有一种“环境自觉”(environmental instincts)。

在教育经历和早期职业生涯方面，特鲁多的阅历也十分丰富。早年，特鲁多曾在严厉的耶稣会为上层社会开办的让·德·布雷伯夫古典学院接受教育。1940 年，他进入蒙特利尔大学学习法律，1943 年毕业之后，做了一年实习律师，又决定继续深造。在咨询了许多人有关专业和学校的情况后，他决心将来要做魁北克的经济学家，于是在 1946 年进入美国哈佛大学攻读政治经济学的硕士学位。哈佛的两年学习生活和切身体会到的美国社会让特鲁多更加坚定了对个人自由的信仰。诚如他在回忆录中所写：“在我看来，每个人都应该自由地掌握自己的命运这一观念是理所当然的，它已渐渐成为我正在形成的政治理念的一根支柱。”^③在哈佛待了两年之后，特鲁多相继进入巴黎政治学院和伦敦经济学院深造。这些在国外的留学经历极大地开阔了他的视野，丰富了他的思想，同时他所结交过的一些良师益友对他以后所从事的事业也很有帮助。1949 年特鲁多回到加拿大，当时正值魁北克内部希望社会改革的进步力量与保守势力的矛盾日益尖锐之际。在蒙特利尔东部的石棉矿工地上，工人爆发了声势浩大的大罢工。特鲁多对于工人的斗

^① 转引自刘广太：《特鲁多总理传》，北京：世界知识出版社，2005 年版，第 4 页。

^② Pierre Elliott Trudeau, *Against the Current: Selected Writings, 1939-1996*, Toronto: McClelland & Stewart, 1996, p.10.

^③ Pierre Elliott Trudeau, *Memoirs*, Toronto: McClelland & Stewart, 1993, pp.39-40.

争感到震撼，并决心为弘扬工人斗争精神以及为魁北克的自由和民主奔走呼号。1950年6月，他和朋友创办了《自由城》(*Cité Libre*)杂志。这本杂志成为后来“平静革命”^①时期知识分子的大本营。特鲁多也曾在创刊号上写过短评，矛头直指盘踞魁北克省政坛的民族联盟^②和天主教会的顽固势力，把反对狭隘的民族主义和争取民主作为两大斗争目标。此外，他还从事劳工法和民法方面的法律工作，积极投身于反对魁北克当局的斗争中，并号召进行社会和政治变革。到60年代初，魁北克省终于发生了一次重大变革，当时的“环球邮报”称之为“平静革命”(Quiet Revolution)。特鲁多也是这场革命的受益者。革命之后，他有机会进入蒙特利尔大学法学院任教。但“平静革命”却助长了法裔加拿大人民族独立主义的过度膨胀，魁北克的民族分离主义运动日益高涨。这让特鲁多逐渐认清了魁北克分离主义者的真正目的，成为魁北克民族主义尖锐的批判者。这种认识也使他产生走入政坛的打算。

进入政坛后的特鲁多开始在更多地在聚光灯下和公众的关注中展现自己的个人魅力、表达并实施自己的主张。1965年，他与两个朋友带着被人称之为“三杰”(Three Wise Men)的光环代表自由党参加联邦大选，结果三人均顺利当选联邦众议院议员。这件事情在当时的加拿大引起了很大的反响。“多伦多星报”(*Toronto Star*)发表社论说，“三杰”进入联邦政坛是“整个加拿大十分重要的大事”；“法裔加拿大的三颗巨星决定在加拿大历史造就的两种文化社会之间所形成的真正伙伴关系的基础上参与建设加拿大的重大任务”。^③1966-1967年，特鲁多任皮尔逊总理的秘书，1967-1968年，担任司法部长兼总检察长。对于司法部长这一职务，特鲁多有着自身的理解：

司法部应该被看作是勾画明日社会蓝图的一个部门，而非仅仅是政府的立法顾问，这种看法应该被日渐认可。它应该把立法职能同社会学和经济学原则紧密地结合起来，这样就可以规范我们发展中的社会。社会随时会向我们抛来一大堆问题——离婚、堕胎、环境污染问题等等，隔上二十年才审查我们对一些社会问题持什么态度已经不能适应社会发展的需要了。如果可能的话，必须把规范社会

^① “平静革命”在三个层面上对魁北克进行变革。其一是要控制影响该省物质进步的各种经济工具；其二争取独立于联邦政府的可以充分行使的省权，使省权进一步扩大；其三，大规模的教育改革计划，旨在赋予年轻的法裔加拿大人以适应现代社会生活的知识和技能。“平静革命”推动了魁北克由传统社会向现代社会的转变。

^② 20世纪30年代，受资本主义世界经济危机的影响，魁北克出现了一个狭隘的民族主义的保守政党。

^③ Radwanski, *Trudeau*, p.81.

行为的框架设计得稍微超前一些，这样才不至于妨碍我们的精神和人身自由。^①

由此可见，此时的特鲁多在针对包括治理环境污染等一些社会问题时，表现出了一种可贵的前瞻性和预见性。这也就容易让人理解，担任总理后他为应对环境问题的挑战可以采取果断措施之原因了。

在出任司法部长期间，特鲁多主持废除了刑法中反同性恋的条文，还放宽了关于离婚的条文。在讨论宪法时，他和魁北克的省长发生过冲突，这奠定了他在法裔加拿大人中充当联邦主义代言人的地位。他的种种改革举措和坚强果断、勇于担当的性格使其引起了加拿大全国上下的注意，他在国人心目中的这一形象也为其带来了好处。1968年2月，特鲁多参加了自由党领袖的角逐。他开展了充满活力的竞选活动。受到当时反主流思潮的影响，很多青年人把特鲁多视作他们的代表和新一代领导人的标志。在大选中，加拿大选民们经历了加国新闻界所谓的“特鲁多热”(Trudeaumania)^②的疯狂，富有魅力而又独身的特鲁多成为大部分选民最终的选择。同年4月，他当选为自由党领袖并随后出任总理。在随后的执政岁月里，在加拿大处于多事之秋的年代里，他以维护联邦统一为己任，积极应对经济衰退的严峻挑战、长期存在的魁北克分离主义难题以及勇于推动收回并修改宪法的进程。

特鲁多担任总理后，其个人的环境思想对于加国的环境政策起着极为关键的作用，因为加拿大总理是联邦政府拥有真正权力的最高官员。从根本上说，这是由加拿大政治体系的运作原则所决定的。尽管加国拥有立法、司法、行政三大权力机关，但并不是一个典型的三权分立的国家。

在立法方面，立法权不独属于议会。加拿大的议会是由英国女王、众议院和参议院组成，但由于英国女王只是形式上的代表，而参议院的议员都是由总理提名而产生，所以，起关键作用的还是由民选议员组成的众议院。从理论上讲，在宪法之下，议会有权制定或废除任何一项法律，其他机构没有立法权。但事实并非如此。一方面，议会不会授权政府立法；另一方面，在实践中政府才是立法工作真正的组织者和领导者，议会在立法过程中只拥有很少的主动权。^③

在司法方面，加拿大拥有一套独立的司法系统，包括联邦法院和各省法院，但两级法院的法官均由联邦政府任命。

在行政方面，加拿大的政府体制为议会内阁制，议会议员选举是采用单一选

^① 转引自刘广太：《特鲁多总理传》，北京：世界知识出版社，2005年版，第26页；

^② Trudeaumania,

<http://www.canadahistory.com/sections/eras/trudeau/trudeaumania.htm>,2010-01-02.

^③ 王瑞贺、焦亚尼、蔡晨风等著：《加拿大议会》，北京：中国财政经济出版社，第101页。

区相对多数的选举制度，众议院中的多数党享有组阁权，多数党领袖自动成为总理。加之在众议院表决议案时，各政党成员一般都是跟从党领袖的决定。由此看来，虽然加拿大的总理也是由民主选举产生，但比其他自由民主国家的领导人拥有更多权力。^①在联邦层面，依据加拿大宪法，女王是加拿大的最高国家元首，因而行政权应该属于女王和总督，但自从自治领建立之后，女王只是加拿大行政权力的象征；而且即使她在任命总督时，也必须以总理的建议作为前提。再者在实际的政治生活中，加拿大总督也必须根据总理的建议行驶权力，并一般会保持一种非政治的地位。由此可见，实际行驶行政权的还是加拿大的内阁和总理。而总理会在议会中挑选本党议员任内阁成员，分别担任各部门的主要负责人。内阁的职能主要有三个方面：一是立法功能，众议院会授权政府或其他一些公共机构制定行政法规，因此，联邦政府会拟定大部分议案，并且几乎独揽了财政事务议案；二是行政功能，制定并执行一切行政政策，负责各政府部门的工作；三是监督功能，对政策实施的过程进行监督。

综上所述，在君主立宪制的政体形式内，加拿大的议会内阁制政府是一个权力相对集中的政权，总理在国家机构中地位和作用较为突出，与严格的三权分立国家相比，受到的制衡力量也相对较弱。加之总理和其内阁部长根据惯例一般也都是众议院的议员，这样就使总理的权威具有了更多的民意基础。

被称为“加拿大象征”的特鲁多总理在 1968 年至 1984 年的近 16 年间，几乎一直担任加拿大总理。《时代周刊》杂志加拿大版的“纪念特刊”将特鲁多誉为加拿大“现代最伟大的领袖”。^②诚然，历史绝不是由少数英雄人物主宰和创造的，但作为这样一个在加拿大历史上有如此重大影响的领导人物，其个人的环境思想很大程度上还是指引着整个国家的环境政策方向。

特鲁多的环境思想在一定程度上受到了同期出现的罗马俱乐部的影响。1968 年 4 月，他正式担任加拿大总理，而罗马俱乐部也几乎与此同时得以创立。在 1972 年之前，罗马俱乐部还并未让多少加拿大人接受，但却成功吸引到了特鲁多总理的注意。在加拿大环境部建立前的几个月内，他至少三次接见过罗马俱乐部的成员。^③俱乐部的共同创办人亚历山大·金(Alexander King)评论说，在 1968 年俱乐部建立之后不久，特鲁多“就受到了俱乐部理念和方法的激发”。^④正是在特鲁多

^① 加拿大总理，<http://book2.duxiu.com>, 2012-03-14.

^② 转引自刘广太：《特鲁多总理传》，北京：世界知识出版社，2005 年版，第 3 页。

^③ G. Bruce Doern and Thomas Conway, *The Greening of Canada: Federal Institutions and Decisions*, Toronto; Buffalo: University of Toronto Press, 1994, p.20.

^④ Roseann Runte, *The Foundation for International Training: Twenty-five Years Dedicated to International Development*, New York; Ottawa : Legas, 2001, p.15.

政府的发起之下，1971 年的蒙蒂贝洛市(Montebello，在美国加利福尼亚州南部)会议才得以成功举行。这次会议也是使《增长的极限》这一报告成为现实的关键会议。1974 年，在特鲁多的支持下，加拿大人伦尼·怀特黑德(Rennie Whitehead)和参议员莫里斯·拉蒙塔涅(Maurice Lamontagne)、罗纳德·里蒂(Ronald Ritchie)、威廉·施塔德尔曼(William Stadelman)和罗伯特·富勒(Robert Fowler)等人决定建立罗马俱乐部之加拿大协会(Canadian Association for the Club of Rome)。^①它是自 1968 年罗马俱乐部建立以来，该组织以非官方形式运作的一次具体表现。正是在特鲁多总理本人的关注以及其阁僚发挥的重要作用下，罗马俱乐部和罗马俱乐部之加拿大协会才取得了很大的成功。

特鲁多本人对环境的重要性有着自身的理解。他在一些声明或讲演中对此问题有过深刻而有见地的表述。特鲁多曾对一批记者说过，荒原“让人免于自私，促人自信，体察错误”。^②由此可以看出，他把人迹罕至的荒原已看作让人清净、豁达和反思的良好场所，认为其对人的自我了解、自我完善都很有益处。^③特鲁多还意识到，环境问题的产生源于现代社会的强大力量——主要是城市化和技术的力量。1969 年 10 月 24 日，特鲁多在施政报告中表达了他领导的政府对环境的关注：

我们试图解决环境问题，不仅仅包括北部地区，也包括加拿大的所有地区。我们努力的重点指向污染的两个重要来源：城市化和现代技术的侵入；同样的一项技术，一方面产生出了通讯和交通领域的真正奇迹，这表现在应用科学的进步，然而，它另一方面也成为威胁地球安全的最可怕敌人；人类常常善于利用其聪明才智发现新的资源，但不善于应对威胁其生存的挑战。这样做的结果就是，这不仅危害到人类本身的生存，而且也危及地球上的其他物种。^④

特鲁多政府十分重视技术管理问题，显著表现之一就是创立了政府科学和技术部（Ministry of State for Science and Technology）。同时城市化也是政府关注的一大问题，重视的结果就是政府城市事务部（Ministry of State for Urban Affairs）的创建。在随后的行动中，1976 年在温哥华召开的有关人类居住环境的会议

^① R. H. Clayton, "The Birth of the Association," CACOR Newsletter, (11 September 1974), pp.1-6.

^② Canada. Parliament. House of Commons, *House of Commons Debates, Official Report, Issue 2, Volume 1*, Queen's Printer, 1969, p.5.

^③ Harald Von Riekhoff, "The Impact of Prime Minister Trudeau on Foreign Policy," *International Journal*, Vol.33, No.2 (1978), pp.267-286.

^④ Canada. Parliament. House of Commons, *House of Commons Debates, Official Report, Issue 2, Volume 1*, Queen's Printer, 1969, p.5.

(Habitat Conference on Human Settlement) 使对城市化问题的关注达到了一个高潮。

1971年5月1日，特鲁多总理在温哥华做了一次演讲。这是在加拿大环境部建立一个月前，他对环境事务所做的又一次重要发言，发言内容也体现出加拿大人在环境质量问题上价值观的变化情况。在对社会上存在的一些对环境不负责任的行为进行谴责的同时，他还反思了高质量生活的真正意义。其中他谈到：

每次当我们毫不怀疑地了解到生物圈保持生命的能力是有限的时候，我们也意识到，所得的资源也是有限的。我们的社会中存在着一种人，他们正在很精巧地设计更加具有吸引力的产品，并且常常是可以多次使用的包装；也不缺少这样的一种人，他们分享所有人的益处，但却把原料或污物直接倒入河流或排入大气中而不受惩罚。

我们确信，地球不会以某种方式按照无穷无尽的速度产生出更多的资源。我们都不愿意生活在垃圾丢弃厂旁边，呼吸雾气，看着受到污染的海洋。我们真的相信高质量的生活就是日常的交通阻塞和震耳欲聋的噪音吗？我们能对我们的子孙后代所被迫生活的世界完全漠视吗？总之，我们真的愿意我们的常识和价值体系被扭曲为把“生活品质好”与“消费”、“生活质量”与“经济增长”等同吗？^①

特鲁多随后抨击了加拿大在衡量环境质量上所坚持的不科学标准，认为这种标准是“自欺欺人”，并提出了一个综合考虑成本与收益平衡、让社会价值实现最大化的新概念——“人类净收益”。此外，他还对加拿大人在技术时代有能力帮助解决人类在追求福祉道路上所遇到的问题抱有信心。其中他提到：

……加拿大人可能在技术时代的哲学和伦理演变的方法论上续写新的篇章，为解决这些令人烦恼的问题做出贡献吗？我想是的。

技术成就和人口增长都在加速，此时的世界都不确定地处在指数曲线(exponential curves)的开端。以危险速度向上走的是人口和污染；以同样速度向下走的就是自然资源的保护和适于种植多少英亩的土地。我们用一种误导性的记账体系自欺欺人达25年之久，这种体系允许工业、政府、农业以及社会中的每一部分把成本随便转嫁给社会。然而，没有一个商人在不考虑其厂房建设变糟、机器设备折旧、原材料储备消耗的情况下计算其净收益。为什么西部政府继续对国民生产总值(GNP)顶礼膜拜？难道不是到了我们应该关注资源消耗、环境退化、

^① Canada. Environment Canada/United Nations Conference on the Human Environment, *Canada and the Human Environment: A Contribution by the Government of Canada to the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, Sweden, June 1972* [Government Document], pp.85-86.

社会成本骤增等现实社会问题的时候了吗？总之，难道我们不应该把对国民生产总值的依赖转变为关注一个更暴露的数字——也许我们可以称之为“人类净收益”（Net Human Benefit）？^①

同时作为法裔，特鲁多的内心深处也受到法国文化的影响，其中，平衡和均势思想就是其中的典型表现。在特鲁多在任期内，呼声最高、参与最积极的三个领域是：国际经济失衡、环境恶化和核扩散。他认为，这三个主要的威胁必须同时兼顾，不可偏废，破坏其中任何一个就会危及其他所有关键的平衡。^②通过以上对特鲁多本人环境观的分析，也就容易理解他能在国内、国际环境领域取得如此显著成就的根源之所在。

二 自由党“公正社会”目标中的环境理念

现代民主体制的运作，通常借助政党政治的媒介而进行，加拿大也未脱离这种模式。加拿大的政党政治是在建国前就逐渐形成，起初它并不是一种固定和有规则的制度。经过较长时期的演进，两党制才成为加拿大政党政治的基本特点。这两大党在特鲁多时期即是进步保守党（习惯上称之为“保守党”）和自由党。除此之外，还有若干个其他政党。

早在 1867 年加拿大自治领建立之初，保守党多次连续执政多年。它是由托利派、商业利益集团、法裔保守派和温和派组成。然而，保守党在 1891 年大选后气势开始衰减，而此时的自由党不断壮大，并于 1874 年首次在联邦执政，成为砂砾党、安大略农业改革派以及那些拥护省权、反对中央集权的集体的代言人。在 1878 年之后，在来自魁北克的法裔加拿大人威尔弗雷德·洛里埃(Sir Wilfrid Laurier)(1896-1911 年担任总理)的领导下，自由党成长为一个真正的全国性政党，并在 1896 年大选中击败长期执政的保守党。这标志着两党制在加拿大的确立。^③

一般来说，保守党和自由党反映了两种倾向。保守党倾向于接受已经存在的事物；自由党则倾向于变化和改革。但对于加拿大的两党来说并不尽然。加拿大的保守党在历史上重视与英国的关系，强调加拿大的统一，但也倡导改革。加拿

^① Canada. Environment Canada/United Nations Conference on the Human Environment, *Canada and the Human Environment: A Contribution by the Government of Canada to the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, Sweden, June 1972* [Government Document], pp.86-87.

^② J. L. Granatstein, *Canadian Foreign Policy: Historical Readings*, Toronto: Copp Clark Pitman, 1992, p.288.

^③ 李剑鸣、杨令侠主编：《20 世纪美国和加拿大社会发展研究》，北京：人民出版社，2005 年版，第 205 页。

大的自由党主张平等与独立自主，但也主张维护联邦统一。两党在长期的运转中，政治立场和政策主张的区别也变得愈益模糊不定。在 20 世纪的多数时间里，加拿大的政治为自由党所主宰。特鲁多政府时期即是其中的一个重要时间段。

总之，作为自由党的领袖，特鲁多为加强党内建设和自由党的内部团结做出了贡献。尽管在执政之初遇到了一定的挫折，但在他卓越的领导下，自由党在众议院中的大部分时间里还是占据着多数党的位置，这为特鲁多政府的有效施政减轻了很大的阻力，提高了执政的效率。在解决加拿大环境问题上，特鲁多政府推行的具有历史意义的一系列创新性举措即是他本人以及其领导的自由党政府共同努力的结果。

致力于建立一个“公正社会”(A Just Society)是特鲁多领导的自由党政府的一个核心治国思想和政策实践。特鲁多政府的目标就是要把加拿大建设成为一个“公正社会”。“公正社会”的内在含义正是特鲁多个人执政理念的最好体现。他本人对“公正社会”之理想形态的理解也经历了一定的思想转变。起初，他认为，自由是一个公正社会最重要的价值，自由权利的行使是公正社会的主要特征。做不到这一点，人类就不能期望真正能实现公正社会的目标，社会中的每一个人也不能发挥出他或她的潜力。如果被剥夺了自由，一个民族就失去了赖以生存之本，就不能掌握其自身的命运。这就是特鲁多把 1950 年创办的期刊取名为《自由城》的原因所在。^①在 1965 年进入政界后，他的思想发生了一定的改变。诚如他自己所写：

我进入政治的愿望不再是为自由而斗争。从某种程度上讲，那已经是过去的斗争话题。以我之见，追求公正社会的最高追求已经变成平等。这种平等不是意味着强求一致的等同，每个人被提高或降低后都处于中等地带。我的意思是机会的平等。^②

特鲁多政府建立“公正社会”的努力也体现在应对环境问题的挑战上。1970 年发布的《加拿大外交政策》(Foreign Policy for Canadians)（常被称为白皮书）尽管是关于加拿大外交政策的白皮书，但也是反映特鲁多领导的自由党政府之环境理念的一个重要文件。白皮书列举出六大国家目标：促进经济增长；保卫主权和独立；致力于和平与安全；促进社会公正；提高生活质量；确保和谐的自然环境。^③这六大目标之间或其中某些目标相互联系，不可或缺。例如，确保自然环境与提高生活质量相关；两者都与促进经济增长的后果相联系；这些又都有利于实现社

^① Axworthy and Trudeau, eds., *Towards a Just Society*, pp.357-358.

^② Axworthy and Trudeau, eds., *Towards a Just Society*, p.358.

^③ Department of External Affairs, *Foreign Policy for Canadians*, Ottawa, 1970, pp.14-16.

会公正。因此，许多大的政策决议需要评估政策本身多方利益和其他政策影响因素的谨慎平衡，这就需要做出艰难的选择。比如，努力发展经济、提高国家收入的政策也许会反过来影响到自然环境，污染灾害数增加，资源消耗量增长。如果像通货膨胀的现象出现，这类政策也许还会危害到社会的公正。这样的消极后果就会损害到加拿大每个人的生活质量。将来最困难的政策选择也许就是试图重获和保持一个和谐的自然环境。这类政策对提高生活质量也许至关重要，但这样很可能会限制经济增长，阻碍公司企业的发展，影响到资源的流动和分配。

白皮书还对科学技术进步与环境问题产生之间的关系进行了剖析。一方面，科学技术发展直接影响的重点领域是在诸如交通、大众传媒工具、自动化和工业过程等方面。这为整个国民经济的发展提供了助推力。科技的进步也深刻影响了民众的日常生活，让人们日常的交往和联系变得更加便利和快捷。但另一方面，现代技术已造成发达国家严重的社会和环境问题，如果不及时采取补救措施，这种恶化的状况将会继续。生态不平衡威胁也许是世界正面临的最危险和最切实的问题。以北美为例，“北美拥有世界大约 7% 的人口，他们却在消耗 50% 左右的世界资源。不断增长的人口数量将会导致，他们需要更多的消耗大量的不可再生资源，以获得经济最有利的发展”。^①尽管如此，一个明显的事实是，一些补救措施代价高昂且很复杂，也许会扰乱发展进程，影响到国家经济的竞争力。这种发展与保护的悖论延续至今，仍陷于难以破解的困境之中。

在对有关自然环境目标的阐述中，文件认为，这一目标与生活质量密切相关，不仅包括应对自然环境恶化的政策，而且还包括在自然资源利用过程中浪费行为的危害。为此，加拿大应该采取的措施包括：使加拿大的资源和能源管理走向合理化；促进所有环境问题和现代社会的国际科技合作和研究；特别是采取国际措施来对抗污染；确保加拿大能接触到其他国家的相关科技信息。^②

外交是内政的延伸和发展。特鲁多时期外交政策的主基调被许多学者定位成国际主义(Internationalism)。作为外交政策制定者，如果提炼一下其定义的原则、利益和价值观，就能体现出加拿大典型的国际主义方式，因此他个人也被称作“国际主义者”(Internationalist)。^③通过对白皮书所揭示的加拿大外交政策目标的分析，一种新的政策模式在加拿大出现。其中列出的上述六大主题都不容忽视，而且鉴于国内外未来的发展趋势，加拿大有理由要比过去更加重视和谐自然环境和生活

^① Department of External Affairs, *Foreign Policy for Canadians*, Ottawa, 1970, p.27.

^② Department of External Affairs, *Foreign Policy for Canadians*, Ottawa, 1970, pp.14-16.

^③ 持此观点的学者主要包括汤姆·阿克斯沃西(Tom Axworthy)、彼得·多贝尔(Peter Dobell)、佩顿·里昂(Peyton Lyon)和迈克尔·塔克(Michael Tucker)。

质量这样的主题。受特鲁多政府所营造的舆论导向的影响，加拿大人也越来越意识到，迫切需要采取积极行动以去除对加拿大内在凝聚力的威胁，捍卫代表加拿大特别身份的社会条件和人类价值。加拿大已把对自然保护的重视提高到身份意识和人类价值观的高度进行审视。

1970 年前后，特鲁多及其政府以变革创新的胆略和气魄，在加拿大的内政和外交方面创造性地提出了一些新的理念和措施。加拿大是世界上较早提出建立“公正社会”理念的国家，也是较早把环境问题写进外交文件的国家。简言之，二战之后，加拿大是主动把环境问题和其它内政外交问题较早地进行统一协调的国家之一。

第二节 环境机构的建立

特鲁多政府时期加拿大环境机构的建立是其环境政策建设的重要组成部分。20 世纪 60 年代以来的环境运动，使加拿大政府越来越意识到环境质量的重要性。随着矿产资源、渔业资源、森林资源甚至野生动植物资源等遭到进一步开发，加拿大的水、空气、土壤等自然环境的质量也在恶化，这无论对于普通民众还是精英之士都成为一个需要认真面对的重要问题。一个显而易见的事实是，人类对自然环境具有越来越大的影响，但关于怎样在完整的生态系统与人类的侵入之间保持好平衡这一问题，人类自身并没有一个明确的答案。如何明智利用自然资源和谨慎维护生态平衡已成为加拿大 20 世纪 60 年代后期的主要问题之一。民众的环境意识的提高固然重要，但环境的公共属性还是决定了政府必须在此问题上占据主导地位。显然，如此重要的问题需要加拿大各级政府做出相应的反应。它们能否根据加拿大的环境在世界环境中的位置，保持住一种一以贯之的环境思想，并发展出一套能够让这种思想付诸行动的一系列政策，这是极其重要的。

联邦政府应对环境挑战的目标是，一方面，要确保所有加拿大人都能从本国自然资源丰富的优势中享受到生活方式的优越性，另一方面，还要保证这些资源能为子孙后代所能利用。为此目的，特鲁多政府应对环境问题挑战的最直接措施就是建立以加拿大环境部(Department of the Environment, DOE)为代表的联邦政府机构以及相应的地方机构。在实际运作过程中，环境部有许多重要的合作对象，它们对环境部有效作用的发挥不可或缺。特鲁多总理本人起初对建立主管环境事务的该部充满了热情与期待，但随后遇到的现实经济与政治问题实际上削弱了他对新建立部门的支持力度。尽管如此，1971 年环境部的成功创建还是成为影响以后加拿大政府环境政策的一件大事。发展至 90 年代，环境部已成为当时加拿大联

邦政府部门中的第一大部。^①

一 环境部的建立

加拿大环境部的建立很大程度上是受到美国环境保护署“示范效应”的影响。作为美国近邻的加拿大，深受美国环境政策变革的影响，日益重视并审视自身的环境政策。1970年7月，美国总统理查德·尼克松(Richard Nixon)（1969-1974）向国会提交了政府机构改组计划，建议将分散在各联邦机构中的环境职能归并，设立一个专门的主管环境事务的机构——环境保护署(Environmental Protection Agency)。受美国此举的影响，同年的10月8日，加拿大总督罗兰·米切纳(Roland Michener)在出席加拿大第28届议会的演讲中宣布，特鲁多政府也要建立“一个保护生物圈、应对环境和节约使用那些可再生资源的部门”。^②

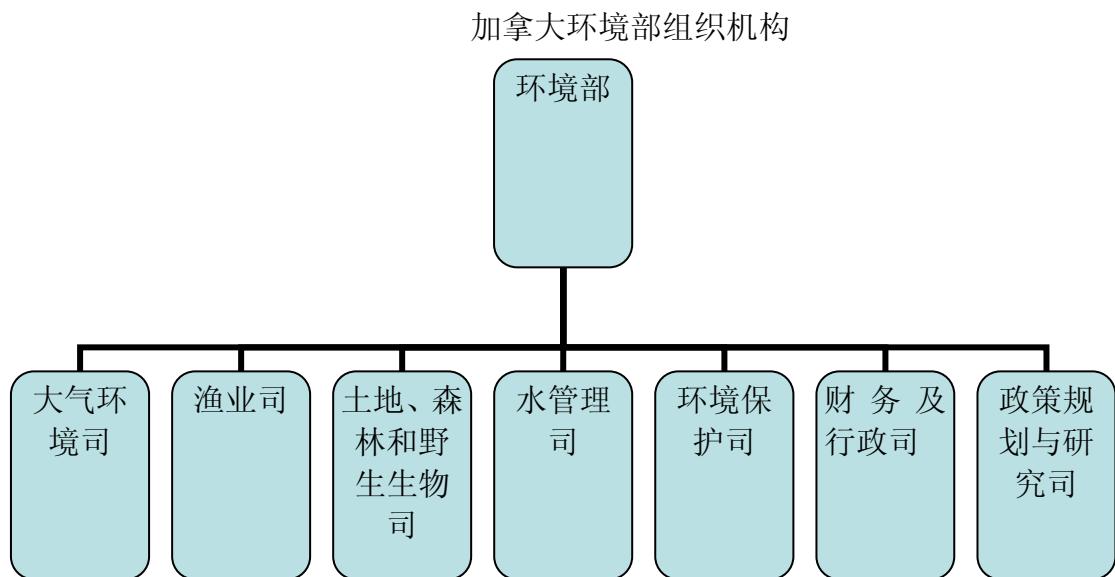
从特鲁多总理自身而言，他本人对户外运动的偏好和他早期接触罗马俱乐部的工作让其内在的环保意识得到了激发。在特鲁多的鼓励与支持下，环境部的授权范围得到了多方的支持，包括总理办公室(Prime Minister's Office)、财政委员会(Treasury Board)、土地理事会(Lands Directorate)和环境主义者，特别是一群新出现的环境法学家。1970年早期，之前与环境事务有关的多个部门联合并重组为环境部。这些部门包括渔业和森林部(Department of Fisheries and Forestry)、渔业研究委员会(Fisheries Research Board)、地区经济扩展部中的加拿大地政部门(Canada Land Inventory of the Department Regional Economic Expansion)、印第安人事务与北方发展部中的加拿大野生动植物服务部门、运输部的气象服务部门(Meteorological Service of the Ministry of Transport)、能源、矿业和资源部的水管理部门(Water Sector of the Energy, Mines and Resources)以及国家卫生与福利部的空气污染控制与公共健康工程部门(Air Pollution Control and Public Health Engineering Divisions of the Department of National Health and Welfare)。在综合原来已有部门的基础上，加之吸收了联邦政府其他部门职责中的环境事务，1971年6月，联邦环境部正式建立。

这个新部门的总体目标如下：(1)保持为空气、水、鱼类、森林和野生动植物资源的研究和管理的能力，履行好历史与法律责任；(2)清理和控制污染；(3)评估和控制主要的新项目、工程和发展规划的环境影响；(4)提高对环境现象术语的理解；(5)促进和支持国际环境行动；(6)为公众理解环境问题、提高环境

^① 转引自蓝仁哲：《加拿大文化论》，重庆出版社，2008年版，第262页。

^② G. Bruce Doern, ed., *Getting it Green: Case Studies in Canadian Environmental Regulation*, Toronto: C.D. Howe Institute, 1990, p.33.

意识创造一个良好的氛围。^①起初，环境部的下辖机构包括五个部门：大气环境司；渔业司；土地、森林和野生生物司；水管理司；环境保护司(Environmental Protection Service, EPS)。此外，环境部内部还有为其自身提供财政支持与正常运转的财务及行政司以及提供科学支持的政策规划与研究司，如图 2-1-1 所示。各部门的具体职责和组成如下所述。



(图 2-2-1)

大气环境司负责规划、发布和操作空气质量的网络与调查；为大气的状态和质量趋势提供信息；收集和分析其他数据和冰层运动的数据；空气和噪音污染以及最后的天气预测。渔业司的职责是负责规划渔业资源的活动以达到最经济地利用的效果；对于水生可再生资源和水生环境的生态安全进行研究。该部门也负责管理加拿大在国际渔业中的角色以及渔业价格支持理事会(Fisheries Prices Support Board)和渔业研究委员会(Fisheries Research Board)。土地、森林和野生生物司的职责包括土地分类、登记注册、土地利用的研究与规划、森林研究与咨询服务、林产品的研究与咨询服务、在联邦土地上的森林管理服务、候鸟的保护与管理、野生动植物栖息地的获得与管理以及野生动植物的研究与咨询服务。水管理司的职责是提高加拿大内陆与海洋水资源的管理与利用，为了满足这种需求，管理本国内陆水研究和数据网络项目的服务计划包括水文地理的调查和制图项目，承担海洋研究包括海洋环境数据中心的操作，掌管船只以支持海洋和内陆水

^① Statistics Canada, *Canada Year Book: Statistical Annual of the Resources, Demography, Institutions and Social and Economic Conditions of Canada 1972*, Published by Authority of the Minister of Industry, Trade and Commerce.

的调查与研究项目。此外，该部门还承担了与联邦和省已规划的水资源合作项目。

环境保护司(EPS)，这个新机构会采取行动来防止环境问题的发生或与环境问题斗争。该部门的职责包括水和空气的污染控制、固定废弃物的管理与控制以及环境污染的处理。对于污染应急中心、噪音污染的操作和联邦活动与联邦设施的环境保护，这些具有生态影响的行动 EPS 都应该加以管理。早期占用环境保护服务司大部分时间的是治理水污染和实施《渔业法》。作为加拿大的第一任环境部长，杰克·戴维斯(Jack Davis)十分关注渔业问题，他强烈地意识到，环境部把大部分环境规范的力量都用在了水的管理方面，这也成为反对党——保守党提出环境批评的重要口实。戴维斯本人也透漏过其通过 EPS 较早进行环境管理的动力之一，他曾经在众议院发表演讲说：人类对金属汞的危害已经十分了解，但工业界还是不加鉴别地按照其希望使用。这种肆无忌惮地利用就像耗尽现代的原材料一样。各种各样的工业让金属汞散落在我们的环境中，而不考虑其对森林、野生生物、鱼类的影响，更严重的是，汞已经到达了生物链的顶端——人类自身。^①

财务及行政司的功能是，通过帮助获得和开展那些必要的人类、人力资源和财政资源支持整体的部门项目，以达到效率高的、有影响的部门目标。与把原来的多个部门组合为新环境部相比，政策规划及研究部门在整个机构过程中一直处于设想之中。它的创立为政策和规划的建议提供了一个整体框架；在环境和资源方面，协调联邦政府与各省和其他国家之间的关系；在部门科学政策和研究活动中，发展出一个协调的、综合的方式。该服务部门由三个理事会组成——政策与规划理事会(Policy and Planning Directorate)、政府间事务理事会(Intergovernmental Affairs Directorate)、研究协调理事会(Research Co-ordination Directorate)。

政策与规划理事会发展和并向各部门广泛的目标、政策、计划、侧重和资源分配提出建议，在涉及很多学科时有能力对政策和项目的替代方案做出分析；政府间事务理事会负责政府间关系的协调，包括与其他联邦政府部门和机构、其他省的政府以及外国政府。它将与省政府、外国政府商定协议，同时环境部也能参与到很多有关环境与可再生资源的国际机构，这是加拿大参与国际协定的一种方式；研究协调理事会通过提议科学和技术怎样能最大限度地有助于实现部门目标，负责提出科学政策建议。它与政府的主要智囊、内阁中的科学和技术部门以及其他政府部门协商。它提议研究重点和资源分配来确保涉及不止一个服务部门的科学项目，并以一种协作的方式来进行。

早期加拿大环境部管理的对象主要是可再生资源，包括空气、水、鱼类、森

^① Department of Fisheries and Forestry, “Notes for a Speech in the House of Commons on the Speech from the Throne, Thursday, October 15, 1970.” 转引自 Doern, ed., *Getting it Green*, p.215.

林和野生动植物。其研究、规划和管理项目的方向是，把环境设计纳入到资源管理的过程中。例如，能从弗雷泽河(Fraser River)中捕捞多少鲑鱼才不会危及鱼类未来的繁衍？多少工业废水可以被安全地排放到一条河流中？可以利用怎样严厉的制裁措施来惩罚污染者而又不会对本地区产生消极的经济影响？这些都是需要应对的极端困难的问题案例。环境部要追求的远景是，要作为生态系统管理者，把生态关注融进决策制定过程之中，这就是今天众所周知的在生态系统基础上的管理。^①

二 管辖区域与地区环境机构的确立

按照地域，加拿大联邦环境部的管辖范围可以被划分为大西洋地区、魁北克地区、安大略地区、草原及北部地区、太平洋及育空地区。

大西洋地区位于加拿大的东海岸，拥有 4 万千米的美丽海岸线。该地区也有无数的湖泊、湿地和河流，包含一些独具特色的生物种类。由于大西洋地区周围都是水域，因此该地区环境部门的很多工作都集中在水以及它是怎样改变这里的社区、人类生活和其他生物的生存等工作。该地区包括新斯科舍省、新不伦瑞克省、爱德华王子岛和纽芬兰岛，每个地方都有其独特的特征和标志。

魁北克地区包括大约 170 万公顷的土地，包含 54 个土著居民社区。该地区有近 100 万个湖泊和水道，也是很多濒危物种生存的地方。

在安大略地区，环境部根据该地区的具体问题来实施国家计划，比如有关五大湖流域生态系统的恢复、保护。该地区也是加拿大科学家研究空气污染的最集中之地。

草原及北部地区是环境部管辖的最大区域，包括马尼托巴省、萨斯克彻温省、阿尔伯塔省、西北地区和后来成立的努纳武特地区。该地区涉及环境的地方主要包括“大湖”(温尼伯湖、阿萨巴斯卡湖、大奴湖和大熊湖)；有历史传统的河流，例如北萨斯克彻温河、红河和阿萨巴斯卡河；濒危物种，例如北极熊、独特的草原植物等。从大的城市中心到小的孤立的小村庄，超过 500 万人居住在该地区。这个数字包括加拿大人数最多的土著人口，其中包括 200 多个第一民族(印第安人)、一些因纽特人和梅蒂人的社区。该地区的一些主要工程包括马更些河流域管线建设工程、油砂发展项目和数不清的石油、天然气、采矿、水利、森林和农业待建项目。

^① About Environment Canada, <http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=En&n=BD3CE17D-1>, 2011-08-11.

不列颠哥伦比亚省、育空地区和太平洋与北冰洋周围的海域构成了太平洋和育空地区的环境区域。这一区域的一个主要特征就是显著的环境多样性，因为它包括了9个截然不同的生物区。环境部门除了提供相应的环境服务外，还会和西北太平洋地区的美国各级政府机构促成合作、达成共识以保护两国共享的环境。^①

联邦环境部建立后，安大略省、阿尔伯塔省等省份也都创立或指定了相应的环境部门，其他各省随后也都相继效仿。与联邦层级的机构变化相对应的是各省的机构变化。安大略省完全重组了其政府机构，建立了一个综合的环境部(Ministry of the Environment)，把环境作为一个主要的政策领域。阿尔伯塔省和萨斯克彻温省也建立了相应的环境部门。在一些省份中，现有的主要负责资源管理的部门也开始逐渐处理环境事务，比如不列颠哥伦比亚省土地、森林和水资源的管理部门；马尼托巴省的矿产、资源和环境管理部门；魁北克省的城市事务、环境卫生和空气污染部门；新布伦瑞克省的渔业和环境部门。其他一些省份则选择指定特殊的机构来负责环境事务，其中包括新斯科舍省的水资源委员会(Water Resources Commission)；纽芬兰省管理土壤、清洁空气与水的机构；爱德华王子岛省的环境管理委员会(Environmental Control Commission)。^②

各省在环境事务方面所采取的行动经常离不开联邦政府的支持。其中的一条重要途径是，联邦通过财政刺激开展援助。联邦地区经济扩展部(Federal Department of Regional Economic Expansion)和加拿大国有企业(Crown Corporation)^③——中央住房与抵押贷款公司(Central Mortgage and Housing Corporation)原本的服务内容是工业发展和城市服务，后来按照联邦要求也增加了对各省在环境支出方面的财政支持。联邦政府希望能借此让各省筹划出明智的地区规划框架，以解决好环境退化问题。

三 环境部的重要合作对象

作为一个新组建的部门，由于管辖范围和机构资源本身的局限，环境部很难独自解决环境问题，因此，加强合作关系是环境部在处理事务时的重要原则。这

^① 本部分内容所引用数字参考了加拿大环境部官方网站，
<http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=En&n=977C2F62-1>, 2011-8-12.

^② O. P. Dwivedi, ed., *Protecting the Environment: Issues and Choices-Canadian Perspective*, Vancouver: Copp Clark Publishing, 1974, p.165.

^③ 加拿大国有企业是指根据议会通过的特别法案或是依照《加拿大商业公司法》成立的完全由政府拥有的独立法人实体。参考中国驻加拿大大使馆经济商务参赞处网站，
<http://ca.mofcom.gov.cn/aarticle/ddfg/200306/20030600101872.html>, 2012-1-9.

些重要的合作者包括普通民众、非政府团体、研究机构、其他联邦部门、省和地方政府、土著民族、私营部门组织和国际组织等。

在民众方面，加拿大人正在越来越多地参与到评估他们生存的环境中来，并带来了一定的变化。在当地社区的支持下，由环境部发起的很多项目，有助于评估加拿大的环境状态。比如关注蛙类(Frog Watch)^①、关注植物(Plant Watch)^②、关注冰块(Ice Watch)^③和关注虫类(Worm Watch)^④等行动。这类活动的宗旨就是，让国民成为关注自然的志愿者，找出有环境意义的行为对生态造成的变化。这样有利于帮助科学家发现并找出自然环境正在发生的变化，更为重要的是，追究变化的根源所在。

在非政府团体方面，整个国家的许多非政府组织都在积极进行有关清洁空气、清洁水和保护自然等行动。这种组织涉及包括社区、地区和国家在内的各个层面。它们致力于对环境的维护发挥积极影响，在很多由环境部组织的公众参与活动中发挥了重要作用。例如，很多社区组织在环境部的支持下，采取行动改善当地的环境。在研究机构方面，环境部与其他的研究机构保持着合作关系。联邦、省、市机构与大学都集中关注某些特定项目。这些合作关系允许研究者分享专业知识、有限的资源和设备，以尽量避免做重复性的工作。

在其他联邦部门方面，环境部与其他的联邦部门一起来处理自然资源问题。涉及自然资源管理的部门还有四个，它们分别是农业和农产品部(Agriculture and Agri-Food Canada)、渔业和海洋部(Fisheries and Oceans Canada)、卫生部(Health Canada)和自然资源部(Natural Resources Canada)。这些部门之间合作研究，以协同应对自然资源问题。在省和地方政府方面，加拿大联邦政府与省、市政府共同分担在环境问题上的权限。环境部与省、市政府一起制定政策和开展行动，承担研究的任务，交流重要的环境信息。这些关系是通过双边协定和诸如加拿大资源部长委员会等其他多边论坛在国内与国际有关野生动植物、水、濒危物种等方面的合作建立起来的。

^① 该活动组织者认为，蛙类和蟾蜍是当地生物多样性的一部分，是生活在人类周围的一种神奇物种。它们在保持环境健康方面发挥着特殊的作用，特别是因为它们生活在水与陆地之间，因此对污染和其他环境变化非常敏感。参考

<http://www.naturewatch.ca/english/frogwatch/pq/intro.html>, 2011-11-19.

^② 该活动让“平民科学家”参与记录某些植物种类的开花期并把这些数据报告给研究者。参考 <http://www.naturewatch.ca/english/plantwatch/>, 2011-11-19.

^③ 该活动有助于了解气候变化。参考 <http://www.naturewatch.ca/english/icewatch/>, 2011-11-19.

^④ 该活动的组织者认为，虫类是土壤生态系统及生物多样性的一种重要反映。参考 <http://www.naturewatch.ca/english/wormwatch/>, 2011-11-19.

在土著民族方面，环境部与加拿大土著民族的政府、社区、组织一起提出本部门的规划与优先点，支持土著自身的环境管理和环境目标。这包括实施环境立法与环境计划过程中的合作关系。在私营部门组织方面，环境部门与私营部门合作的工业包括纺织、干洗、纸浆和造纸以及木材加工等，要确保它们遵守环境法规，否则就要采取诸如关、停等污染防治措施。在国际组织方面，环境部积极参与联合国涉及环境事务的下属组织，包括环境规划署、世界气象组织、联合国粮农组织、世界卫生组织等。除此之外，环境部还参与了其他多边国际组织，例如经济合作与发展组织(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)。

四 环境部地位的变化

在酝酿和创建环境部之初，加拿大政府内部上至总督、总理下至普通民众都对新部门的作用和地位寄予了很大的希望。1971年联邦环境部的成立也确实在很大程度上迎合了新出现的现实问题和实际需要。因此，可以说70年代上半期是加拿大上下对环境部的未来充满了乐观预期的时期，一些雄心勃勃的建议包括机构设置、权限授予、地位定位也就不难理解了。

有学者预计，特鲁多政府建立的环境部，将超越一个部门的职责，可以被称为“环境的大权独揽者”(czar for the environment)^①。1971年1月27日，环境部长杰克·戴维斯在众议院也表达了他对加拿大环境部的整体看法：

我们新的联邦环境部将关注加拿大的可再生资源。它将关注野生的、有生命的东西，例如树木、鱼类和野生生物。它也将关注环境本身以及生命支持体系，比如像空气、水和土壤等资源。这些与资源有关的生物构成了自然的整体。它们之间相互联系并且相互支撑，因此必须得到管理，且以一种广泛的方式得到保障。它们必须在可持续的基础上被用于现在和将来的运作。^②

环境部成立的第二年，联邦政府又成立了加拿大环境咨询委员会(Canadian Environmental Advisory Council, CEAC)，该委员会让环境部长在有关环境方面的问题和政策方面有了独立的咨询对象，这对环境部在履行职能方面是一个很大的促动力。在CEAC创建时，很多人存在一种担忧，即认为CEAC与环境部及部长关系太近，可能不能独立地提出批评意见。但事实证明，结果恰恰相反，CEAC会提出一些坦诚的、直率的建议。它渐渐成为大多数非政府组织对于环境的观点

^① Doern and Conway, *The Greening of Canada*, p.15.

^② Canada. Parliament. House of Commons, *Debates: Official Report, Volume 3*, Queen's Printer, 1978, pp.2616-2617.

与政府环境关注的重要联系纽带。CEAC 的批评也许会时不时的让环境部难以接受，但其发挥的虽有攻击性但却是友好的批判者角色对于行动和有选择性的建议都是一种助推力量。

然而，环境部在建立和发展过程中不得不面对现实的压力和阻力，被迫缩减了原来的职权范围计划，其原因主要在于 70 年代开始变化的经济形势。升高的失业率、通货膨胀率和能源危机暴露了加拿大经济的严重结构问题，导致了 1975 年联邦政府的工资和价格控制体系的形成。^①联邦政府也开始在 70 年代后期利用大的资源工程战略用以发展经济，这样资源开采就占据了政治中心的焦点。现实的经济难题让环境部难以有所作为，正如当时总理办公室一位官员所说，“环境看起来已经从政治日程上消失了”。^②

环境部地位遭到削弱的另一个重要原因是其本身组成部分的减少与分离。特鲁多政府原来对环境部的设想是，从其他联邦部门中收回有关环境事务的权力，主管几乎无所不包的环境事务。但特鲁多在回答 1970 年 10 月 9 日众议院的有关成立环境部的问题时，开始减少他对早期设想的环境部图景的支持力度，只说他本人的建议“不会导致一个负责环境所有事务的超级机构的产生”。^③再例如，渔业服务部门在 1971 年组建环境部时接到了并入其中的命令，但到了 1979 年，机构的变动又导致渔业服务脱离环境部而形成新的渔业和海洋部。作为对渔业管理职能遭受损失的补充，环境部又多了项公园司(Parks Service)这个分支部门，但后来也脱离了环境部成为遗产部(Canadian Heritage)的组成部门。

20 世纪 70 年代，加拿大环境部权限范围和机构组成的变化是加国国内政治、经济形势变化的一个明证。环境部在 70 年代初的“野心勃勃”的职权计划被迫向现实形势的需要相妥协。这种变化不仅说明了环境议题具有突发性和多变性的特征，而且也说明环境政策在运作过程中会受到多种因素的牵绊。

第三节 环境法的颁布

特鲁多政府实施环境政策的法制基础就是在 20 世纪 70 年代密集颁布的多个环境法规。这些环境法规是由各级环境部门在一定的法律基础上制定的。而且，

^① G. Bruce Doern and Richard Phidd, *Canadian Public Policy: Ideas, Structures, Process*, Toronto: Methuen, 1983, p.113.

^② 转引自 Thomas Conway, “*The Marginalization of the Department of the Environment: Environmental Policy 1971-1988*,”[Ph. D. Dissertation] Ottawa: Carleton University, 1992, p.73.

^③ Canada. Parliament. House of Commons, *Debates: Official Report, Volume 3*, p.45.

由于环境本身涉及的范围广泛，其他联邦政府部门的很多立法也都与环境事项的关联性较大。

一 环境法的法律基础

环境法本身也应该遵循基本的法制精神，这其中包括作为加拿大宪政基础的宪法性文件、以判例法为基础的普通法系和原住民的法定权利。除此之外，国际范围内对环境权的认可也是加拿大在国内环境立法过程中不可忽视的重要法律参考。

首先，加拿大的宪法是制定环境法律最重要的宪政基础，也是最基本的立法基础。加国的宪法是由不同历史时期通过的宪法性文件组成，主要包括 1867 年加拿大议会通过并由英国女王批准的《英属北美法》，1867 年—1975 年之间通过的宪法修正案以及 1982 年加拿大议会通过并由英国女王批准的“1982 年宪法”，1982 年加拿大从英国议会手中收回了修宪的权利。因为加拿大所走的是一条渐进独立的道路，其政府体制的形成受到各种利益集团和具体情势的制约。在加拿大开始构思联邦制的框架时，当时的政治精英在政治体制构想方面存在分歧，有人希望建立一个强大的中央集权的政府，有人则要求尽可能地保持构成国家实体单位的自治权。1867 年《英属北美法》所设计的政体显然是这两种倾向妥协的结果，只是在不同的形势下会表现出某一倾向更显突出的特点。

1867 年《英属北美法》规定，加拿大是联邦制国家，主要内容包括联邦中央政府与地方政府、联邦议会的机构组成以及中央与地方的立法权和行政权的划分等。《英属北美法》比较详细划分了中央与地方的权限，法律第 91 条列举了 29 项属于联邦政府的权力，主要包括掌管军队、铸币、刑法、贸易和商业、捕鱼权等。法律第 92 条列举了 16 项归属于各省专有的权力，包括省内的税收、公有土地、教育等。除了联邦和各省专属的权力以外，《英属北美法》还规定了双方共有的权力。^①由于时代所限，1867 年宪法并未提及环境问题，环境权力的归属更不可能涉及。法案的起草者是想综合借鉴英国传统和美国经验，设计出君主制下的议会制与纵向分权的联邦制相结合的政府体制。不过，起草者尤其受到美国内战的触动，没有采用美国宪法规定的分权的联邦制，希望以集权的联邦制来消除国家分裂的隐患。

尽管《英属北美法》对联邦与各省之间的立法权和行政权有相对明确的划分，

^① The British North America Act, 1867. In Dave De Brou and Bill Waiser, eds., *Documenting Canada: A History of Modern Canada in Documents*, Saskatoon: Fifth House Publishers, 1992, pp.11-12.

但随着社会对政府服务功能的要求越来越高，联邦政府和省政府都不可避免地会逾越出宪法所规定的权限界限。例如，在 20 世纪初，加拿大各省的地位有所上升。其中一个突出的特征是，各省在财政上对联邦的依赖趋于减轻。两次世界大战中，由于实行全国统一的战时经济政策，各省尚能忍受联邦对原本属于省权范围内事务的干预，但对联邦权力的扩张有着本能的警惕。20 世纪 60 年代以来，情况发生了很大的改变。加拿大两级政府的关系因省权的猛烈挑战而发生了重要的变化，联邦政府的地位受到了很大削弱，省政府在联邦框架内取得了很大的自主权。各省经常抱怨联邦政府干涉属于省的事务，并对联邦的经济和财政政策表示强烈不满，且采取多种方式与联邦分庭抗礼。其中省抗衡联邦权力的一大重要资本就是对土地和自然资源的控制。《英属北美法》中就规定，除了捕鱼权外，各省对不属于联邦政府的公共土地等自然资源负责。除此之外，一个显而易见的事实是，加拿大土地面积辽阔，各省控制的土地面积很大，很多省份蕴藏着丰富多样的资源，特别是在国内和世界经济急速发展的时代，对自然资源的开发利用程度不断提高，这样就加重了各省手中砝码的分量。因此，各省以此为依据，在较长的时间内基本上承担起了环境领域的立法和行政管理工作。但在联邦政府提出异议并且试图干预环境事务时，它与省政府之间的关系就会呈现出紧张状态。

联邦与省的紧张关系在特鲁多时期表现的尤为突出，争论的主要焦点是财政权和其他省权。民族主义在魁北克省法裔加拿大人中间最为强烈，而地方主义则盛行于西部。它们都是加拿大政治体制中的离心力量日益增强的表现，导致中央和地方的关系呈现紧张状态，使联邦制遇到前所未有的考验。其中，西部地方主义的兴起有着十分复杂的背景，与西部各省拥有丰富的自然资源存在不可分割的关系。20 世纪 50、60 年代，西部各省通过对石油、天然气等矿产资源的开发和利用，经济实力迅速增强，人口不断增多。西部诸省与联邦政府及其他省份的矛盾随之加剧，这其中也包含了与自然资源有着密切关系的环境事务。

鉴于加拿大的联邦体制以及联邦政府与省政府之间立法权限的划分，加拿大的环境立法也相应地分为联邦环境立法和省级立法。由于存在两元立法体制和执行体制，加拿大的环境法制在横向与纵向层面交错展开，这就决定了其环境法制的运作过程也非常复杂。

其次，加拿大的普通法传统是各级法院在处理环境诉讼案件中的重要参考，而法院的许多判决甚至成为环境立法的法律基础。除了魁北克省和新斯科舍省属于欧洲大陆成文法系（或称民法法系）之外，加拿大整体的法律制度主要是以判例法为基础的普通法系（或称英美法系）。加拿大的法律是由法院来解释和执行的，法院是由各自独立的法官来主持。加拿大除设有最高法院外，还设有联邦、省和

地方（一般指市）三级法院。在有关环境问题的审判方面，加拿大联邦法院和各省法院对环境纠纷等问题的解决起着重要作用。当发生污染纠纷等民事案件或者刑事案件时，一般由省级法院受理；若上述事项涉及联邦权限，则有联邦法院受理。需要特别指出的一点是，加拿大最高法院的判例可以作为环境立法的一个来源，很多重要的环境法原则就是出自最高法院的判决。比如，普遍的责任原则、谁污染谁付费的原则和谨慎行事的原则等都是来源于法官的判决。^①从普通法上讲，有关环境问题的判决主要是关于当事双方之间因环境污染而产生的损害赔偿的诉讼，或者称为侵权之诉讼。在法院看来，对环境的侵害，如同其他对财产的侵害，所以，因环境污染而受到损害的当事人可以据此提起侵权的诉讼。

环境法本身就很复杂，加之普通法自身的很多局限性，还有法官所起的重要作用，导致加拿大环境法在执行过程中会受到很多不确定因素的影响。普通法上的救助是以个人的诉讼为前提，因此，这种方式带有很大的局限性。因为环境污染问题比一般侵权行为更复杂，具有对象的不确定性、损害结果的长期性等特征。普通法的救济一般只是以个人为基础对财产或人身损害进行赔偿，且这种赔偿不能够保护公众因此而受到的损害；在赔偿金方面，其标准以实际造成的损害为依据，但实际上污染导致的潜在危害将无法得到弥补，赔偿判决不能够从根本上解决污染源的存在。对于污染问题，侵权法规定的实现方式并不能令人满意。再者，损害赔偿的范围仅限于有损害的法定情形，不包括对环境造成更根本损害的污染问题的解决。^②因此，环境方面的立法需要更具创造性，以弥补普通法的内在局限性。最后需要补充的一点是，法官的特殊地位和作用不可忽视。一方面，他们可以对成文法做出解释，依法对案件做出客观、公正的判决；另一方面，法官在公众参与中也起着重要作用，例如 20 世纪 70 年代，不列颠哥伦比亚省最高法院的法官托马斯·伯杰(Thomas Berger)受特鲁多政府之命，组成了一个独立的调查委员会，考察准备在马更些地区建设的石油、天然气管线工程可能给土著人的生活环境和生活方式带来的利弊。

再次，原住民的权利也是政府在环境立法时的重要考量因素之一。在欧洲人到达加拿大之前，许多原住民已经在加国土地上生活，他们拥有占有土地的优先权。只是随着 16 世纪以来欧洲移民的不断涌入，原住民的土地和原有的生活方式受到了侵占和破坏。然而，无论是新法兰西时期的法国还是七年战争之后的英国，虽然在法裔和英裔先后在加拿大实行法国和英国的法律，但并没有否认原住民继

^① 李兴山、赵理文主编：《环境与可持续发展：加拿大的经验与启示》，北京：中共中央党校出版社，2010 年版，第 31 页。

^② 刘艺工：《当代加拿大法律制度研究》，北京：民族出版社，2008 年版，第 229 页。

续占有其传统土地和狩猎区域的权利。^①之后的普通法、1867年宪法以及1867-1975年的宪法修正案都承认了土著的某些权利。^②而在1982年宪法中，第35条规定：承认并肯定加拿大土著民族现有的土著权利和条约权(treaty rights)。^③这一规定对于土著获取环境和资源的重要性是不言而喻的。

最后，20世纪60年代以来，世界上其它国家关于环境权的讨论和研究也对加拿大的环境立法产生了重要影响。1960年，原西德一位医生向欧洲人权委员会提出控告，认为向北海倾倒放射性废物这种违法行为违反了《欧洲人权条约》中关于保障清洁卫生的环境规定，从而引发了是否要把环境权追加进欧洲人权清单的大讨论。美国也于1960年掀起了一场举世瞩目的争论，焦点是公民要求保护环境、要求在良好环境中生活的宪法依据是什么？因为按照传统的宪法及民法理论，公民无权对与自己无关的财产提出权利要求，所以公民对作为无主物的空气、水、阳光等环境要素是不能提出权利要求的。在这场争论中，密歇根大学的约瑟夫·萨科斯(Joseph Sax)教授提出了“环境公共财产”论^④和“环境公共委托”论^⑤，对后世影响深远。随着对环境权讨论和研究的日益深入，美、日两国开始了环境权的立法实践。欧洲人权会议历经10年的讨论和研究，终于于70年代接受了环境权的观点，1973年在维也纳召开的欧洲环境部长会议上制定的《欧洲自然资源人权草案》，将环境权作为一项新的人权加以肯定，同时还认为应将其作为《世界人权宣言》的补充。^⑥

环境权的研究讨论和立法实践也引起了国际社会的高度重视。1972年，联合

^① 例如，根据1763年10月英王公布的“王室诏谕”(Royal Proclamation)，其中规定，阿巴拉契亚山脉的顶峰划一条“诏谕线”，不准移民逾越此线，并将位于阿巴拉契亚山以西的土地全部保留在印第安人。当然，不可否认的是，该诏谕有暂时安抚印第安人的目的。参考：<http://faculty.law.ubc.ca/edinger/files/100/Edinger%20Law%20100%20Case%20Book%202011%202012.pdf>,2012-02-19.

^② Patrick Monahan, *Constitutional Law*, Toronto: Irwin Law, 2006, pp.439-447.

^③ 主要是土著通过与政府签订土地权利协议而获得。

^④ “环境公共财产”论认为，空气、水、日光等是人类生活必需的环境要素，不是自由财产，不得为一人或数人所占有和支配，它们属于人类的共有财产，未经全体共有人的同意，共有人中的一人或数人不得擅自利用、支配、污染、损耗。参见关效荣、司玉琢、吴琦：《国际经济法大辞典》，大连：大连海事大学出版社，1993年版，第469页。

^⑤ “环境公共委托”论认为，共有人为了合理支配共有财产，是受托人和委托人之间的关系。受托人有为委托人保存、管理所委托财产的义务。受托人如果滥用委托权，未经委托人同意处置此项财产，由此而对委托人造成侵害，则应承担法律责任。参见关效荣、司玉琢、吴琦：《国际经济法大辞典》，第469页。

^⑥ 袁红梅、李卓、陈玉文等著：《保护与救济：社会转型下的权利机制研究》，长春：吉林人民出版社，2008年版，第290-293页。

国在瑞典斯德哥尔摩召开了第一次人类环境会议。会议普遍接受了环境权的观点，并在会议所发表的《人类环境宣言》中加以明确确认，“人类有权在一种有尊严和福利的环境中生活，享有自由、平等和充足的生活条件的基本权利，并且负有保护和改善这一代和将来世世代代的环境的庄严责任”；“按照联合国宪章和国际法原则，各国有根据自身环境政策开发本国资源的主权；并且有责任保证在各国管辖或控制之内活动，不致损害在国家管辖范围以外地区的环境。”^①这类观点很大程度上反映了加拿大代表的提案内容。^②而在具体的实践中，加拿大对环境权的尊重体现在其宪法性文件、司法解释和地方立法中。例如，虽然加国宪法中没有明确规定环境权的内容，但 1982 年宪法的第一章即是“加拿大权利和自由宪章”，该章在很多方面都对立法活动和司法裁决产生了深远的影响，包括环境方面。

二 联邦与省环境部门制定的环境法

从特鲁多执政之始的 1968 年至 70 年代中期，一系列相关立法的集中出台极大地加强了联邦政府进行环境保护的能力，也为环境政策的制定和执行提供了法制基础。其中针对水污染、空气污染等影响民众生活的基本要素的立法成为立法的重点。此外，各省的环境立法也取得了重要进展。

这一时期加拿大不俗的立法记录主要聚焦在直接的和明显的污染治理。特鲁多政府应对环境挑战的起初反应，主要是建立一系列集中的法规体系来抑制、控制和减轻环境退化的危险，这也就是加拿大所谓的第一代环境政策。^③这一时期联邦政府主要采取的法制行动表现为，先后修订了《联邦渔业法》、《北部内陆水法》、《加拿大运输法》，旨在增强政府控制有害物质的权力，禁止这些物质被排入海洋或省际间的内陆水域。在这些法规的影响下，联邦政府提出了全国性的标准，用以规范纸浆和造纸工业所产生的汞、磷和废水。报告和清理石油以及其他危险溢出物的体系得以建立。此外，联邦政府还实施了《加拿大水法》(1970)、《北极水污染防治法》(1970)、《清洁空气法》(1970)、《加拿大野生动物法》(1973)、《环境污染物法》、(1975)《海洋废物倾倒控制法》(1975) 等。这些法规主要用于维护好水、空气和其他生物等人类赖以生存的环境要素，在加拿大环境立法史上具

^① 陈明等编著：《可持续发展概论》，北京：冶金工业出版社，2008 年版，第 158-160 页。

^② 参考加拿大外交部法律顾问 J.A. 比斯利(J. A. Beesley)在 1972 年 6 月 14 日向联合国人类环境会议全体大会就“人类环境宣言”草案所做的发言内容。参阅 Arthur E. Blanchette, ed., *Canadian Foreign Policy 1966-1976: Selected Speeches and Documents*, Ottawa: Carleton University Press, 1980, pp.296-298.

^③ Axworthy and Trudeau, eds., *Towards a Just Society*, pp.155-157.

有开创性意义。

加拿大环境部早期促成的环境立法中，占主导地位的是针对治理水污染的问题，例如，上述修订的《联邦渔业法》、《北部内陆水法》、《加拿大运输法》和新制定的《加拿大水法》、《北极水污染防治法》、《环境污染物法》、《海洋废物倾倒控制法》都与水的治理直接相关。首先，这与水资源在加拿大的分布情况是密不可分的。加拿大境内河流众多，湖泊密布，是世界上水资源最丰富的国家之一，其中，可再生淡水资源约占世界的 7%。从加美边界的五大湖、东部的圣劳伦斯河和西北地区的马更些河到境内几千条纵横交错的水道，可以说，水在很大程度上构成了加拿大的人文历史和自然风景，水资源也成为其最重要的资源之一。其次，联邦政府重点关注水的立法，还受到了环境部所属渔业服务和管理职能的推动。究其原因，之前发生的几次水污染事件已让水质问题引起了人们的广泛关注。其一是，1965 年早期，由加拿大和美国共同组成的国际联合委员会(International Joint Commission)已经督促两国在对五大湖的排放问题上有所行动。而到了 1969 年，伊利湖的水质已经快速退化，流经俄亥俄州克利夫兰的凯霍加河(Cuyahoga River)有时会令人意想不到地起火，原因是湖水携带了石油和其他易燃的工业废弃物。其二是，1969 年，渔业服务部门不得不禁止在纽芬兰岛的布雷森莎湾(Placentia Bay)进行捕鱼；1970 年 3 月，安大略省与美国密歇根州临界的圣克莱尔湖(Lake St Clair) 及其支流的商业捕鱼也被明令禁止。这两次事件的原因都是水质受到了汞污染。1970 年 4 月 20 日，环境部长杰克·戴维斯在众议院辩论中，对这些骇人的趋势表达了担忧，他说，“任何伤害鱼类的物质都可能危害到人类自身。水里的生物资源是我们的第一道防线。健康的鱼意味着安全的环境，一个健康的捕鱼行业毫无疑问是我们在与水污染斗争中可以买到的最好保险”。^①

以 1970 年《加拿大水法》的重点内容为例。该法主要是授权研究、规划和实施针对水的保存、发展和利用项目。这个立法为联邦政府和省政府以协同合作的方式管理加拿大的水资源提供了一个综合的框架。尽管该法也提出要建立联合的水质管理机构，其职责主要是设计和运营废水处理工厂，监督并执行达到废弃物的废水标准，但这些机构并未随之建立。然而，该法授权联邦政府在涉及边界和省际间的水域时，可以采取单独行动，前提条件是这些水域的水质已经引起国人的普遍关注。其中解决的直接办法就是需要那些生产废物、污染水域的企业承担起清理污染的成本。^②

联邦一级其他重要的环境立法还有 1971 年的《清洁空气法》。该法授权联邦

^① 转引自 Doern and Conway, *The Greening of Canada*, p.213.

^② 加拿大司法部官方网站, <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-11/index.html>, 2011-11-22.

政府在全加拿大范围内建立一套空气监控站点；承担起空气污染研究的任务；建立起全国范围内的空气质量目标、排放标准和指导方针；勾画出控制和减轻空气污染的综合计划；建立一些示范项目；发布有关教育公众在空气污染方面的信息。

^①另外一个环境立法是 1973 年《加拿大野生生物法》。该法要求政府采取措施以保护任何濒危物种，授权联邦政府为了候鸟的保存、分析和研究而加强管理土地，以此加入各省或私人组织针对野生生物保护的共管计划。该法要求采取重要措施改善迁徙生物物种的管理，就此事加拿大也与美国在有关豪猪和驯鹿方面进行了协商。^②

为解决二战后城市化快速发展中的问题，各省政府也在 20 世纪 60、70 年代的环境立法方面表现积极。第一代现代环境立法依循了聚焦排放规范的较早的公共健康法。每一个省都实施了本省的污染控制和环境评估的法律。一些省份在每一个领域都拥有各自的法令，最重要的是在空气、水和固体废弃物方面等。而有些省份会合并成一个单一的规范法规来治理上述三个方面。其中安大略省是最积极推进环境立法的省份，这一时期该省的环境立法如表 2-3-1^③所示：

安大略省的环境立法（1956-1976）

年代	立法
1956&1957	水资源委员会条例 (Water Resource Commission Acts)
1967	空气污染控制法(Air Pollution Control Act)
1970	废物管理法(Waste Management Act)
1971	环境保护法 (Environmental Protection Act)
1972	水资源法 (Water Resources Act)
1975	环境评估法 (Environmental Assessment Act)

^① Clean Air Act, 1971 in Brou and Waiser, eds., *Documenting Canada*, pp.568-570.

^② 加拿大司法部官方网站, <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/W-9/>, 2011-11-22.

^③ 参考该书书中信息而绘制, David Estrin, John Swaigen and Mary Anne Carswell, eds., *Environment on Trial: A Handbook of Ontario Environmental Law*, Toronto: Canadian Environmental Law Research Foundation, 1978, p.152.

1976	环境保护法：有害废物的管理 (Environmental Protection Act: Hazardous Waste Regulation)
------	--

(表 2-3-1)

一般而言，联邦环境部在提出环境立法并经由两院议会通过及最终生效之后，各省要根据本省的实际情况制定类似的法令，在执行标准上一般不低于联邦环境法的规定标准。此外，各省也可以根据本省的具体需要，独立制定适用于本省特殊情况的环境法令，当然，这种立法一般不能与联邦环境立法相抵触，更不能违宪。因此，从整体上讲，加拿大在环境领域的各省立法更大程度上是对联邦立法的依循和补充。

根据有关统计数字，1967 年至 1973 年之间，大规模的省的环境立法已把环境法的目录从单一且相对不变的状态向动态发展的方向转变，甚至在每个月都会发生可观的变化。比如在 1973 年，与联邦层级的环境法相比，各省环境法已经有 53 个实施领域，而在 1967 年，这一数字是 16 个。以省份中具有代表性的安大略省为例，1973 年它有 29 个实施领域，而在 1967 年，这一数字是 12 个。^①到 70 年代初期，无论是联邦一级还是省一级环境部门，加拿大在加强实施大量而有力的环境法律网络方面已经取得了长足的进步。从 70 年代中后期直到 80 年代初，大规模的环境立法浪潮虽然没有再次出现，但是环境法的制定和修订却逐步进入了常态化的轨道。

三 与环境事项有关的其他部门的立法

联邦政府的立法主要是由环境部提出并寻求议会的通过，但环境内容的广泛性和环境执法过程中的复杂性也有赖于其他联邦部门在立法方面的协同，并在实际执法过程中予以配合。

由于环境事务所涉及的范围广泛，覆盖面大，因此，即使新建立的环境部也不能囊括进所有的环境治理任务。以 1971 年前后联邦政府在可再生资源与环境质量管理的法令为例，主要的立法列举如表 2-3-2 所示：

^① Dwivedi, ed., *Protecting the Environment*, p.165.

联邦政府在可再生资源与环境质量管理的法令（1969-1971）

立法	负责部门
渔业法 (RSC 1970, c. F-12, 1970 年修订)	环境部
加拿大水法 (对磷酸盐的规范) (SC 1969-1970, c.52)	环境部
候鸟协定法 (RSC 1970, c. M-12)	环境部
国际水域改善法 (RSC 1970, c. M-22)	环境部
猎物出口法 (RSC 1970, c. G-1)	环境部
渔业发展法 (RSC 1970, c. F-21)	环境部
清洁空气法 (SC 1970-1971, c.47)	环境部
森林发展与研究法 (RSC 1970, c.F-30)	环境部
通航水道保护法 (RSC 1970, c.N-19)	运输部
加拿大运输法 (RSC 1952, c.29, 1971 年修订)	运输部
国家港口委员会法 (RSC 1970, c.N-8)	运输部
圣劳伦斯海上航道管辖法 (RSC 1970, c.S-1)	运输部
汽车安全法 (SC 1969-1970, c.30)	运输部
北极水污染防治法 (SC 1969-1970, c.47)	印第安人事务与 北方发展部
北部内陆水法 (SC 1969-1970, c.66)	印第安人事务与 北方发展部
国家公园法 (RSC 1970, c.N-13)	印第安人事务与 北方发展部
领土水力法 (RSC 1970, c.W-6)	印第安人事务与 北方发展部
草原农场恢复法 (RSC 1970, c.P-17)	地区经济扩展部
农村经济发展资金法	地区经济扩展部
大西洋省份电力发展法 (RSC 1970, c.A-17)	能源、矿业与资源 部
国家能源委员会法 (RSC 1970, c.N-6)	能源、矿业与资源 部
资源和技术调查法 (RSC 1970, c.R-7)	能源、矿业与资源 部

(2-3-2, Statistics Canada, *Canada Year Book: Statistical Annual of the Resources, Demography, Institutions and Social and Economic Conditions of Canada 1972*, Published by Authority of the Minister of Industry, Trade and Commerce.)

正如列表中所显示的，并不是处理环境与可再生资源问题的联邦机构都集中在环境部，因此涉及环境事项的其他部门或部门立法从一定程度上讲也属于环境法的范围。例如，能源、矿产和资源部负责的加拿大地质勘测(Geological Survey of Canada)和燃料燃烧研究中心(Fuels Combustion Research Centre)，也在为环境与可再生资源领域做出了重要贡献。农业部实施环境研究，管理农业中杀虫剂的使用。尽管印第安人事务与北方发展部的职责范围主要是北方发展、国家公园和历史公园，但很大程度上也涉及到环境与可再生资源的活动。在环境领域同样负有责任的部门还包括地区经济扩展部，向资源开发项目投入资金以发展经济的财政部，执行《加拿大运输法》包含防止海洋污染立法的运输部，负责协调多国各种各样国际环境与资源问题的对外事务部，包含负责促进城市环境问题研究的城市事务部。因此，联邦政府的许多部门都或多或少地触及到与环境有关的问题。

此外，还有一些加拿大国有企业、董事会和半官方性质的组织也与资源发展和环境关联较大。这些单位包括加拿大北部电力委员会(Northern Canada Power Commission)、北方运输公司(Northern Transportation Company)、国家港口委员会(Native Harbours Board) 和圣劳伦斯海上通道局(St. Lawrence Seaway Authority)等。像中央住房与抵押贷款公司这样的加拿大国有企业，表面看来其业务并不涉及环境事务，但它的一项重要职责就是为城市的排水设施提供资金。从这个角度来说，它在整个污水处理过程中发挥着重要作用。除此之外，其他机构的作用也不可忽视。例如国家研究委员会(National Research Council 对于资源和环境问题的研究给予财政补贴资金的支持。

第四节 政府环境评估机制的初建

加拿大环境评估机制于 1973 年初步得以创立。该机制拥有自身的目标，依照一定的原则，遵循必要的步骤。但由于它还处于初步探索时期，在应用的过程中，存在着缺少外部监管、无法律效力、缺乏行政和技术支持等缺陷。这些情况直到后来才被逐步完善。

一 酝酿阶段

特鲁多政府在执政初期应对污染挑战的措施主要是针对污染事件发生之后的事后治理，缺乏前瞻性和预防性，很大程度上只是起到治标但不治本的效果。环境政策存在的这种缺陷，引起了加拿大民众的不满，加国政府也开始进行反思。再者，其他国家实行环境评估的经验也为加拿大建立环境评估制度提供了借鉴。此外，加国环境评估制度在酝酿过程中也受到了“资源保护性社会”(Conservation Society)概念的启发，最终得以初步确立。

加拿大环境评估机制之所以进入酝酿阶段，是因为受到了一系列因素的影响和推动。首先，加拿大政府没有实行预先的环境评估制度让民众的生态利益无法得到有效的保障。在建立环境评估制度之前，加拿大像其他西方民主国家一样很大程度上都不把环境纳入工程计划和实施的考虑之内。随着加拿大本国经济的进步和对外贸易的拓展，自然资源作为一个产业已经成为国民经济的重要支柱，具有举足轻重的地位。联邦政府也千方百计通过多种政策、项目和工程鼓励进步，以促进地区发展、国家融合，同时还能创造更多的就业岗位。然而，在鼓励经济发展的传统模式下，其对环境、土著民族和其他少数民族健康的影响，还有对自然栖息地的保护并未受到足够关注。如果要减轻这种长期发展的成本，就需要其他很多部门和人员来分担。环境评估就作为一种预期和内化资源与经济发展成本的手段而被提出。

其次，在环境评估制度创立之前，一些有识之士也认识到，加拿大正对日益恶化的环境问题的反应存在严重缺陷。很多联邦机构只是狭隘地考虑环境，而并未把其作为他们授权管理的一个有机组成部分。结果，这些机构在有效应对环境问题时就会操作欠妥，原因就是在行动中，他们并未把环境纳入其决策过程。创建评估制度的目的就是为了确保对所有可能对环境有重大影响的联邦项目和活动进行环境方面的审查，另一方面也是为了确保这些评估结果能被用来规划发展项目和做出决议并付诸实践。除了国有企业和某些管理机构，其他每一个联邦政府部门和机构在评估过程中都负有重要的责任，因为他们对其发起或首倡的有重大环境意义的工程要决定最初的评估。评估适用于被认为是由联邦部门和机构发起的工程、使用联邦资金的工程以及涉及联邦土地与权限的工程。

再次，加拿大政府对于环境评估的方式是受到其他国家经验的影响，特别是美国。作为明确的公共政策，环境评估首先出现在美国于 1969 年通过的《国家环境政策法》(National Environmental Policy Act, NEPA)中。NEPA 规定，美国联邦政府应与州政府、市政府以及其他公共和私人机构联合起来，保护生态系统、自

然资源和人类健康，做到人与环境的和谐共处，防止环境遭到破坏。NEPA 的重要内容之一就是，要求相关机构对联邦政府的各种重要行动进行环境影响的评估。这些行动包括由联邦政府出台或资助或许可的各种政策、法令、规章、计划和项目。^①为此，NEPA 中有内容规定，建立环境质量委员会(Council on Environmental Quality)作为考察这些报告的机构。美国对环境进行评估的做法一开始并未被加拿大联邦政府所仿效，直到 NEPA 在美国被实施两年之后。1972 年，加拿大环境部专门委员会(Environmental Canada Task Force)发布了一份报告。报告考察了其他国家在环境评估政策方面的经历，经过比较，委员会把目光重点放在了 NEPA 的发展和运作上。美国的《国家环境政策法》对加拿大环境评估制度的发展产生了巨大的影响，这很大程度上是由于加拿大在环境评估方面没有经验。美国的环境评估政策就成为加拿大效仿的“范本”。

在上述背景之下，加之 1973 年能源危机的影响，加拿大上下逐渐转向了对“资源保护性社会”的认可。第一次使用“资源保护性社会”概念的表述出现在加拿大科学委员会(Science Council of Canada)1973 年的报告——《加拿大的自然资源政策问题》(*Natural Resource Policy Issues in Canada*)上。其中论及：“每一个作为个体的加拿大人和他们的政府、机构和工业团体必须从一个以资源开采为主的消费者的社会转变为一个在一种更具建设性的努力下的一个资源保护性社会。”^②在该报告发布以后，加拿大媒体对于“资源保护性社会”的倡议给予了出人意料的关注。公众的关注和兴趣也使联邦政府和其他机构发起并资助了一系列有关这方面的研究。此后，该术语也远播至美国、澳大利亚和新西兰，直到在 1987 年被布伦特兰委员会(Brundtland Commission)提出的“可持续发展”的术语取代。

国内外对“资源保护性社会”的认同也让加拿大政府看清了一个事实，即事后的污染控制手段只是一个临时的解决方案。在更好地了解到资源、能源、技术和人口增长的复杂关系后，政府开始把重点放在问题的起源上，即人类活动对环境的影响以及把资源和环境管理与经济发展结合起来的问题。总之，发展至 70 年代中期，加拿大环境政策由最初通过事后清理与污染斗争的阶段转变到了通过提前计划来防止污染的阶段。这就意味着，政府有必要收集大量的有关物理环境^③

^① The National Environmental Policy Act of 1969, as amended,
http://energy.gov/sites/prod/files/nepapub/nepa_documents/RedDont/Req-NEPA.pdf, 2012-02-24.

^② Dixon Thompson, “Conserver Society,”
<http://www.thecanadianencyclopedia.com/articles/conserver-society>, 2012-03-13.

^③ 物理环境习惯上多用于指非生物的环境，有时也指狭义的物理的环境，研究对象为周围的设施、建筑物等物质系统，区别于化学环境（是指由土壤、水体、空气等的组成因素所产生的化学性质，给生物的生活以一定作用的环境。）。

的数据并理解其基本过程。意识到这些问题之间的关系后，政府准备把计划阶段的环境保护措施融进其承担或援助的资源发展工程，然后通过环境评估以一种可以接受的方式来规划即将建设的项目。为达到这个目标，联邦政府利用的一个重要手段就是建立环境评估与审查的制度。

尽管美国实施环境评估的做法成为加拿大效仿的一个先例，但在加国政府看来，美国《国家环境政策法》的立法对违犯环境评估之对象的惩处过于严厉，因此加拿大没有采取法律手段，而是采取行政手段创建了评估机制^①。再者，加拿大许多官员对追随美国的范例比较谨慎，因为它强调依法诉讼，有很大的回旋余地，相应地也就非常昂贵和耗时^②。

加拿大环境部长杰克·戴维斯对环境评估与审查程序的建立起了决定性作用。他也支持在环境评估的问题上采取行政手段，甚至在其下属官员还在保持观望态度时，他就在谋划应该采取怎样的措施才能让环境评估机制更具可操作性。当然，他也面临着内阁成员可能不会认可他想法的压力。但对于他来说，环境保护最有效的途径很明显的就是预防。出于以上因素的考虑，1973年12月，加拿大内阁决定建立环境评估与审查程序(Environmental Assessment Review Process, EARP)。1974年，戴维斯在众议院就讨论 EARP 采取行政手段而不是法律手段时曾说道：

在这个程序中，我希望，我们能避免拖延和其他意想不到的问题，这类问题在这个严格遵守法律的国家是会出现的。我们不会阻止重要的发展计划，只要它从环境的观点看是清洁的。与在美国的发展状况相比，我们不会让环境评估程序的声誉受损，也不会因为阻止所有事情而受到指控。^③

^① 法律手段是国家通过立法机构，以具有普遍约束力的法律和法规为准绳，来有效管理国家某项事务的一种方法；行政手段是国家通过行政机构，采取带强制性的行政命令、指示、规定等措施，来调节和管理国家某项事务的一种方法。具体到加拿大来说，由选举产生的立法机关制定法律，而行政机构要在这些既有法律的范围内筹划和执行规章。一部法律的条款会规定，某些行为是否被允许，而规章则是在此基础上再做出尽可能详细和具体的规定。因此，相对于行政手段，法律手段规范的范围更大。

^② George Hoberg, "Sleeping with an Elephant: The American Influence on Canadian Environmental Regulation," *Journal of Public Policy*, Vol. 11, No. 1, Lesson-Drawing across Nations(Jan. - Mar, 1991), p.117.

^③ Sandra M.C. Weston, *The Canadian Federal Environmental Assessment and Review Process: An Analysis of the Initial Assessment Phase*, A Report Prepared for the Canadian Environmental Assessment Research Council, December 1991, p.5.

二 目标、原则及步骤

环境评估与审查程序的目的就是落实联邦政府在环境影响评估方面的政策，把环境和社会相关因素融入到政府的规划和决议之中。1973 年的这一指令就是为了确保所有联邦政府部门和机构在实践中按照以下规则进行操作。在由联邦部门或机构发起，抑或受联邦资金资助或寻求联邦财政支持的工程、项目和活动在规划和实施时，要把环境因素考虑进去；在做出承诺或不可改变的决定之前，针对所有这些工程都可能对环境产生的消极影响，联邦要承担起或设法按时取得可能环境影响的评估；提交对环境造成重大影响的所有工程的评估报告，让环境部来考察；把环境评估的结果与工程本身的设计、建设、操作和运营结合起来，给予环境问题和经济、社会、工程学和其他考虑等同样的关注。^①

环境评估与审查程序在执行过程中主要遵循三个基本原则。第一个原则是环境评估与审查程序作为计划工具而不是规范程序，它是在潜在的环境影响发生之前决定合适缓解方案的有益手段；在主要的消极影响不能得到缓解时，再改变或者放弃原来的提议。最初的评估和公共评议都应该在早期计划阶段进行，这样可以做出相应的变化调整。如果一个工程被提交到公共评议阶段，它就不再是一个可以更加完善的提议。第二个原则是自我评估。自我评估意味着每一个部门都负责做出有决策权的环境决议。第三个原则是公众参与。这个过程强调普通民众的参与和反馈。在最初的评估阶段，有关决议的信息应该主动向公众开放，让大众都有机会对提议做出反应。所有在公众评议阶段收集的信息都应该向公众公布。

尽管环境评估与审查程序不断得以修订，但基本都包含九个主要的步骤。第一步是有关工程的提议。在工程提议之初，这个过程就开始了，规划或行动就被确认为是发起部门的工作内容。提议应该做到准备充分以确定一系列的环境问题和选择方案，还要确定大部分受到影响的各方。如果环境考虑适当融入规划过程，几乎没有工程因为环境原因而被推迟了。也就是说，环境评估不应该与其他规划行为相分离。第二步是审查。提议要经受一次系统的、备有证明文件的有关环境后果的评估，包括有害环境后果的影响。第三步是进一步研究。对于已通过评估阶段但还没有提交给由专门小组或公共评议通过实施的提议，就需要进行进一步研究。自从 1976 年起，进一步研究的结果常常是记录在文件中，被称为最初的环境评估(Initial Environmental Evaluation, IEE)。从简短的报告到 100 页甚至多卷本报告，IEE 的说明书也是变化各异。分量的大小和样式都将留给发起部门做判断。由于有了更深入研究的结果，决策者将做出三个备注文件的一个：

^① Weston, *The Canadian Federal Environmental Assessment and Review Process*, p.5.

第一，消极影响可知而且也能缓解，项目因此可能按照规定的缓解和监督措施进行下去；

第二，有消极影响或者公众关注，抑或二者都是至关重要的，以特别小组形式出现的公共评议会保证这种提议被提交给环境部长来审核；

第三，消极影响重大且不可接受，在这种情况下，提议要么需要修改，随后接受评估，要么就放弃。

环境评估与审查程序的第四步是小组评估。对于批准如此行动的建议，发起部门的部长会把提议交给环境部长，从而让一个专门小组来考察。第五步是环境评估。根据考察的性质，环境评估的文件包括由工程支持者或者有些发起部门为准备环境影响声明(Environmental Impact Statement, EIS)的指导方针。小组在做出决定之前常常会找出大众对环境影响声明的评论。第六步是公共评议。一旦环境评估文件完成，EIS 的公众评议就开始实施。如果确定了存在的缺陷，在举行公众听证会之前，原来的 支持者们将会解决这些问题，然后小组再举行关于环境影响声明的公众听证会。第七步是小组报告。专门小组为环境部和发起部门的部长们准备了一份报告。报告常常是描述提议的消极影响并针对怎样消除这些影响提出建议。第八步是公布报告。由环境部长和另一位发起部门的部长把小组报告公之于众。最后一步是部长决议。发起部门的部长会把决议的过程与结果公开。概括来讲，这九个步骤构成了三个主要阶段，即审查、最初的环境评估和环境影响研究。

由环境评估与审查程序的目标、原则和步骤可以看出该程序的一大益处，即为许多联邦政府部门提供了一个良好的平台。在此平台上，它们可以进行公开地咨询、交流，并协商它们各自在项目建设中的角色、责任和参与度；在此平台上，监督的力量通过向大众公开的形式加以体现，这样做看起来有助于解决监督部门之间在项目发展中的权限责任和作用问题。更重要的是，环境评估与审查程序专门小组的咨询允许政府机构和利益群体公开地评估提议而不用考虑利益冲突的问题。当然，程序在被应用的过程中，也出现了一些挥之不去的问题，需要有一个逐步完善的过程。

三 应用、问题及完善

为勾画出环境评估的范围和内容并对环境评估与审查程序提供行政支持，1973 年 12 月，联邦内阁决定设立联邦环境评估和考察办公室(Federal Environmental Assessment Review Office, FEARO)。它的建立就是为了执行对由联邦政府承担或投资的工程的评估，其寻求的是在环境部内成为一个半独立的组织

机构。FEARO 无需执行由议会通过的任何立法，它呼吁以“自选”(self-selection)^①作为确认潜在工程项目的手段。对于这些项目，支持者能发起评估，而不是等待一个中央机构来做出决定。也就是说，对于一个联邦部门着手项目的重要性、持续时间或者影响，是否有必要进行环境评估，FEARO 会利用其一定的监督程序，形成自己的决议。一般的做法是，成立一个评估小组，小组成员参考科学证据并向专家和大众咨询。然后 FEARO 会试图鼓励把小组的发现与发起或首倡部门的项目规划和实施过程结合起来。大公司和重要的规范机构只会被邀请过来参与，内阁采取的政策将不会归入评估程序。此外，被视为有潜在重大环境影响的项目将会由环境部长评估，而后的评估小组仅仅是由来自环境部和发起部门的官员组成。在这个过程中，公共评估并没有发挥作用，社会经济因素也不是环境影响评估的组成部分。这种存在的“例外性”让 FEARO 的权威性和执行力备受质疑。

联邦环境评估和考察办公室第一届主席里德·洛吉(Reed Logie)在备忘录中表达了他对新机构成员专业性方面的要求。

我并不想要一个拥有广泛成员组成的评估小组。我想，我需要的小组成员包括：能从环境角度思考的能源专家；也能从环境角度思考的建筑师；能实事求是地进行思考的生物学家。我也需要我的一个职员，他未必是评估小组的成员，但必须是个联络官员，其职责是建立和维持与其他部门之间的联系，在需要的地方，可以与各省和环境评估工程的管理者保持沟通。所有这些人必须在个人水平和专业性上表现出较强能力，因为评估小组将会通过自身表现所创造出来的信誉来决定其存在或是消失。^②

在联邦环境评估和考察办公室协助应用环境评估与审查程序的过程中，环境评估与审查程序的积极效果和消极作用也同时显现。一方面，环境评估与审查程序对加拿大环境政策的发展意义重大，原因是它为公众参与提供了法规基础。同时它也是一个规划机制，是项目的事前预防而不是事后治理。然而，另一方面，环境评估与审查程序也遭受了一些严厉的批评。加拿大科学家兼渥太华大学副教授的特德·施雷克(Ted Schrecker)认为，环境评估与审查程序“是由政府部门促成的、具体工程项目的自我评估，可以不得到任何外部监管”。^③批评者的声音也集

^① Herbert Paschen, *The Role of Environmental Impact Assessment in the DecisionMaking Process : Proceedings of an International Workshop Held in Heidelberg, Federal Republic of Germany, August 1987*, Berlin : E. Schmidt, 1989, p.326.

^② Memo from Reed Logie to Robert Shaw, 25 April 1974,1.转引自 Doern and Conway, *The Greening of Canada*, p.196.

^③ Ted Schrecker, “The Canadian Environmental Assessment Act: Tremulous Step Forward, or Retreat into Smoke and Mirrors?” *Canadian Environmental Law Reports*, No.5, (1991), pp.192-246.

中在这样的事实，即环境评估与审查程序的裁定没有法律约束力；联邦和省的操作程序有时会冲突，有时会相互重叠；公民的参与是有限和不充分的；很多评估仅仅是在工程已经完工之时才完成，因此，评估至多起到了推迟工程建设的作用。^①缺乏行政和技术支持更加阻碍了环境评估与审查程序发挥出有效作用。一开始的评估手段分散、谨慎，这也导致程序的公平问题和公众难以触及的问题，削弱了其实用性和合理性。

联邦环境评估和考察办公室不能轻易解决掉环境评估与审查程序存在的问题。第一个原因是，1973年的内阁决定并未提及为环境评估与审查程序确定一个有多大权限的行政机关(administrative body)，这样联邦环境评估和考察办公室就没有什么实际的权力。第二，自我评估的思想让环境评估与审查程序处于弱势地位。加之缺乏财政和人力资源，这样就容易解释联邦环境评估和考察办公室为什么只是一个类似基本秘书处的机构，除了能为评估小组提供基本的行政支持之外，别无它用。明显的是，联邦环境评估和考察办公室将不会成为新环境政策进一步发展的主要力量。环境评估与审查程序的信誉也在不远的将来开始下降。实际上，还不到一年的时间，环境评估与审查程序和联邦环境评估和考察办公室各自存在的问题就开始不断的显现。

众多环境组织对早期的环境评估与审查程序持严厉的批评态度，到了70年代中期，环境部内部也出现了改革的呼声。1976年1月，环境部副部长布莱尔·西伯恩(Blair Seaborn)向有关环境的部门间委员会(Interdepartmental Committee on the Environment)成员递交的一份讨论文件，清楚地反映出环境部关注的范围和性质。^②西伯恩表达的主要关注之一就是：在整个过程中，公众参与对提高环境评估与审查程序所承担的责任(accountability)有重要作用，但目前存在的问题是，公众参与的范围有限。到了70年代中期，在某种程度上是通过调查建设北部石油管线可行性的伯杰调查委员会，环境部越来越意识到激发公众参与并支持某项议题进入议事日程所发挥的巨大作用。把整个过程公开，让公众进行监督是确保评估在起初自我评估阶段就能做到公正和更负责任的最有效途径。

西伯恩还意识到：要加强对环境评估和考察程序的监督和后续过程，增强该程序的责任。就环境部来说，没有办法评估环境评估和考察程序是否执行的好，因为只有那些被视为有重大环境意义的工程才会提交给环境部。发起或首倡整个

^① R. Boardman, ed., *Canadian Environmental Policy: Ecosystems, Politics and Process*, Toronto: Oxford University Press, 1992, pp.83-105.

^② Environment Canada, *Amendments to the Environmental Assessment and Review Process: Submission to the Interdepartmental Committee on the Environment*, 14 January 1976.

工程各个部分的影响不太可能得到有效的衡量。没有人知道多少工程进入了评估程序或者多少“重大的”项目避开了专门小组的考察阶段。他提议，有关程序的信息可以通过公众听证会(public forums)进行评判。

最后，西伯恩试图准确、清楚地表明环境部和环境评估和考察办公室在环境评估和考察程序中的责任。具体来说，他说明了环境评估和考察办公室的财政责任问题。这一过程的主要限制因素是环境评估和考察办公室在发起审查、提供监督、后续行动和向公众开放等方面所拥有的资源是有限的。为了对这一问题做出回应，西伯恩试图在环境评估和考察程序的范围内强化“污染者自付”的原则，借此项目的发起者或首倡者应该对遵守该评估过程所包含的费用负责。他主要关注的是把成本让非政府组织的倡议者，即第三方来独立做出公正的评判。继而，他提议一个与成本有关的责任的安排。通过这样的做法，他希望能克服环境评估和考察办公室财政资源有限这样一个重要的障碍。

西伯恩对环境评估与审查程序自身存在的弊端及解决之道有着深刻而独到的见解，只是还未来得及纠正。到了 70 年代中期，很明显的是，环境部此时所面临的形势已与前半期大相径庭。西伯恩针对修订环境评估和考察程序的建议与这一时期渥太华决策层的计划相冲突，原因是这一时期经济中存在的严重性结构问题正变得非常明显。1971 至 1972 年，美国总统尼克松遭遇到“水门事件”(watergate scandal)被迫辞职，加美贸易关系必须进行一定的调整；1973 年第一次石油危机和经济滞胀(stagflation)现象接连出现；这一时期高失业率与物价上涨并存。这些挑战都对加拿大 70 年代中期的经济形势造成了冲击。相应地，联邦政府议事日程的优先名单上也被能源政策、通货膨胀、国外资金投资、制造业竞争力、科学和技术、贸易关系和地区发展等问题所占据。在决策层看来并不重要的环境评估和考察程序的修订问题肯定处于垫底的位置。在环境部内部，官员们针对环境评估和考察程序的立法虽然又进行了讨论，但最终不了了之。

在联邦政府确立并实施环境评估和考察程序的基础上，多省也随之采取了相应的行动。70 年代后期，一些省份也在积极发展它们自身的环境评估程序。这些行动可以被理解为联邦的先期行动对各省争取自身的权限产生了影响。到了 1978 年，魁北克省通过修订《环境质量法》，建立了本省的环境评估程序。整个 20 世纪 80 年代，多省在制定环境评估的行政法规方面都取得了很大的进步。然而，伴随各省这些行动而来的是联邦政府与省政府之间在评估问题上又产生了更大的冲突。那些反对联邦环境评估和考察程序的各省都寄希望于由本省处理环境评估问题。这种做法也得到了各省一些工业企业的大力支持，因为它们认为，这样就能够让各省掌握独立的评估权，从而避开联邦政府对工程项目的干预。

环境评估和考察程序本身存在固有缺陷，又不可避免地容易受到经济因素、政治因素的影响，这决定了环境评估和考察程序的完善之路不会平坦。在 70 年代中期以后的多年里，高失业率和经济衰退也让环境关注度大为降低。环境评估和考察程序表面上适应了国家重视环境、预防污染的政策方向，但针对私营企业的环境评估却很难让企业接受。一直到 80 年代，环境部内部又出现了要加强 EARP 功能的声音。1983 年，查尔斯·卡恰(Charles Caccia)成为特鲁多政府的环境部长。1984 年 6 月，在大选前夕，他敦促把评估程序列为法律条文。就在同一年，EARP 转变为“指导方针”，目的是，“发起部门的自我评估程序应该……确保所有建议的环境意义，因为当局做出的决议都应该得到充分考虑。建议应提交给部长，并让特别小组进行公开考察”。^①然而，环境评估指导方针的变通性仍然很大，所以工程项目相对还是很容易避开评估程序的监督。EARP 的演变过程与环境部的整个历史经历联系密切，同样面临的都是拥有的权限有限；容易受到来自联邦经济或各省经济发展的影响；政治中心经常缺乏对其关注；来自利益游说团体、特别是工商团体的压力太大。

总之，自从 1974 年开始，环境评估与审查程序为支持土地开发者以及联邦、省和地区层次的政府部门之间的决策过程提供了一个独一无二的公共平台。之后的十年间，大量的专门小组报告和建议已经以一系列出版物的形式被收集起来了，其中很多都是聚焦在加拿大北部联邦土地上的发展建议。^②而且，大部分环境评估与审查程序专门小组的报告为支持发展者、支持发展的部门或相关的联邦、省或地区机构都提供了重要的参考。总体来说，环境评估与审查程序已经成为当时特鲁多政府评估大型资源发展项目对环境和社会影响的最重要手段。

^① Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order, SOR/84/867(21 June 1984), s.3, http://www.ceaa.gc.ca/index_e.htm, 2011-11-22.

^② Ron R. Wallace, “Assessing the Assessors: An Examination of the Impact of the Federal Environmental Assessment and Review Process on Federal Decision Making,” *Arctic*, Vol.39, No.3, (1986), p.240.

第三章 特鲁多政府环境政策实施的案例研究

特鲁多总理执政时期是加拿大环境政策建设的重要时期，也是环境政策实施的重要阶段。这一时期环境政策的实施主要体现在几个比较典型的案例上，包括马更些流域管线建设工程调查、处理五大湖有毒物质问题、酸雨问题，以及加拿大在联合国人类环境会议上的出色表现。

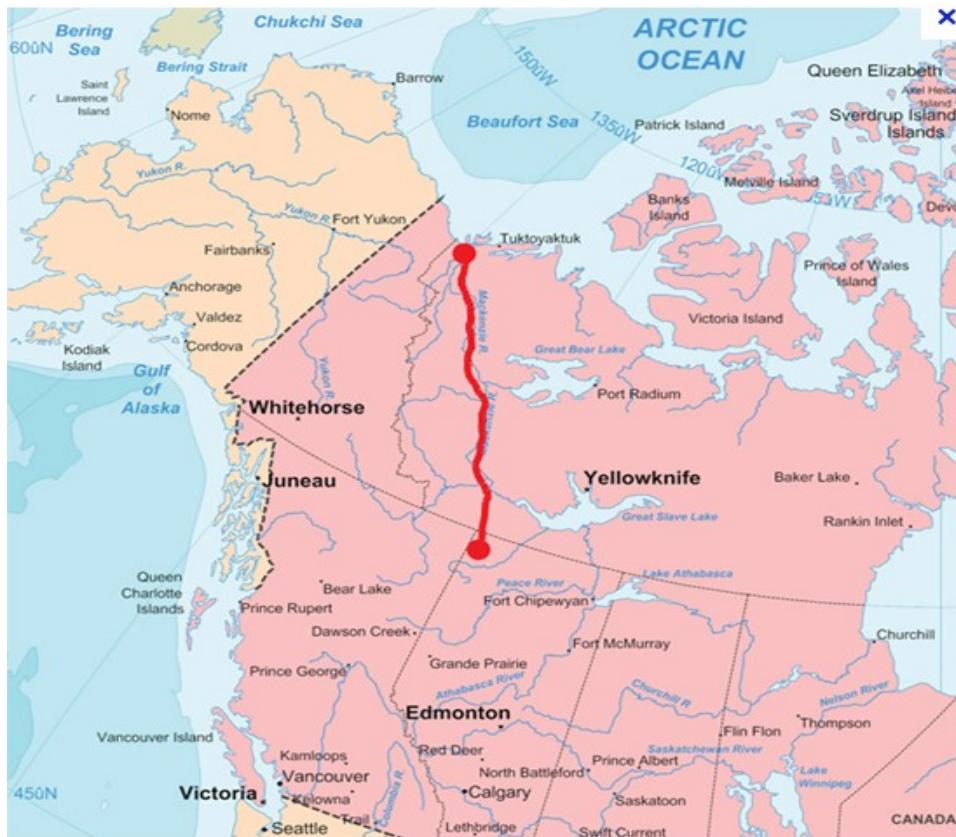
第一节 马更些河流域管线建设工程调查

马更些河(the Mackenzie River)^①流域管线建设工程是一项用来运输天然气的管线工程，起点是从北冰洋的波弗特海（育空地区北部），穿越加拿大西北地区，终点是阿尔伯塔省北部，如下图 4-1-1。联邦政府非常重视建设这道天然气管线将引起的环境后果及民众反应。1974 年 3 月，特鲁多总理任命托马斯·伯杰法官领导并组建马更些流域管线建设工程调查组，调查并评估建设该管线的可行性。伯杰所做的调查报告详细阐述了经济发展中环境问题的敏感性、土著人的文化和利益诉求、工程本身的生态影响和社会影响等。这项调查报告是“特鲁多政府发起的如加拿大环境部建立一样最重要的环境行动，是加拿大环境史上的里程碑，对公众的影响深远”。^②

^① 1789 年，英国探险家亚历山大·马更些爵士(Alexander Mackenzie)从阿萨巴斯卡湖以西的奇普怀恩堡(Fort Chipewyan)出发，沿河北上，首次探索该河，因此便用自己的名字命名，一直沿用至今。

^② Thomas S. Axworthy and Pierre Elliott Trudeau, eds., *Towards a Just Society: The Trudeau Years*, Markham, Ontario: Viking, 1990, p.159.

马更些河流域管线建设工程地图



(图 3-1-1)

一 马更些河及其流域的资源

马更些河全长 4200 多千米，是北美洲仅次于密西西比河的第二长河，是加拿大第一长河，也是全球流经北极苔原地区的最长河流。源流阿萨巴斯卡河 (Athabasca River)与皮斯河 (Peace River) 均发源于加拿大落基山脉东麓，前者向东北注入阿萨巴斯卡湖，出湖后与后者汇合成奴河 (Slave River)，往北注入大奴湖 (Great Slave Lake)，从大奴湖流出后，始称马更些河，该河往西北流入波弗特海 (Beaufort Sea)。河口三角洲面积 12100 多平方千米，流域面积达 180 万平方千米。

^①马更些河流经的范围如图 4-1-1 所示。

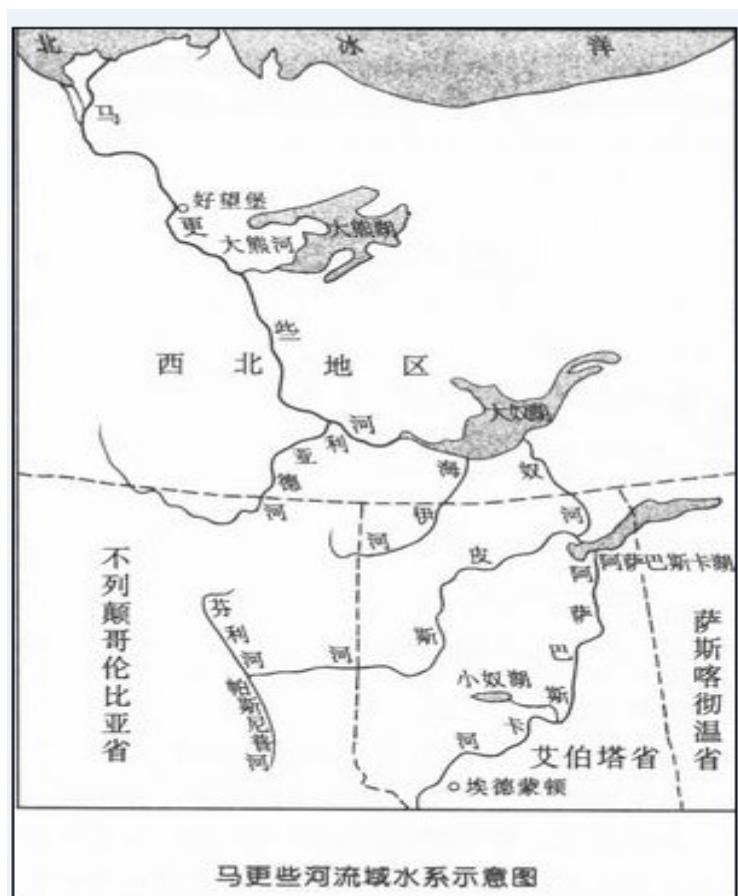
马更些河流域位于北纬 52° 13' 至 69° 09' 之间，地处高纬度地区，全年冰期长。流域包括了不列颠哥伦比亚省、阿尔伯塔省以及西北地区境内的众多河流湖泊。流域内人口稀少，但蕴藏着较为丰富的自然资源。19 世纪吸引人们到这里来的资

^① 王秀梅编著：《加拿大文化博览》，上海：上海世界图书出版公司，2004 年版，第 117-118 页；韩欣主编：《世界名水 上卷》，北京：东方出版社，2007 年版，第 7-11 页。

源是毛皮兽。虽然流域内各森林中仍有捕猎(主要为印第安人)，但毛皮在本地区经济中只占很小比例。流域南部森林在皮斯河地区部分被用作木材和纸浆。农田只在南部发展起来，主要在皮斯河地区。矿产——主要是石油和天然气——是马更些河流域某些规模较大居民点的经济基础。流域的东部和南部也有些金属矿藏，例如在大熊湖附近的港口有铀矿，在大奴湖附近有铅、锌矿，西北地区首府耶洛奈夫(Yellowknife)有金矿。

马更些河水系把偏远的加拿大北部与南部地区联系起来，特别是对于运送大熊湖、大奴湖一带矿产品方面有重要意义，但该河的冰期(上游为10-5月，下游为9-6月)漫长，使水资源的开发极为困难，降低了它的经济价值。

20世纪60年代末70年代初，技术专家在阿拉斯加的普拉德霍湾(Prudhoe Bay)和加拿大的马更些三角洲发现了数十亿立方米的石油和天然气。一些工业分析家认为，这个发现正好可以让加拿大及时避免在世界能源危机背景下的消极影响。由于资源发现地处于人烟稀少、工业欠发达的北方极地地区，而加拿大工业发展的重镇大都在南方，因此联邦政府和天然气公司开始计划合作建设数十亿加元的管线项目，以更合理的调度和分配全国资源。



(图 3-1-2)

二 伯杰调查组的形成与伯杰报告

虽然马更些三角洲石油天然气的发现是个极好的消息，但是联邦政府对工程建设可能会带来的对环境的影响极为重视。1974年3月，特鲁多总理任命不列颠哥伦比亚省最高法院法官托马斯·伯杰领导并组建马更些流域管线建设工程调查组（简称伯杰调查组），用以调查并评估建设该管线的可行性。

最初，加拿大政府与美国政府都对马更些流域石油和天然气的开发持积极态度。天然气财团“警告加拿大人，如果不建设连接的管线，你们都会‘在黑暗中被冻死’”。^①70年代早期世界范围内的能源价格飙升，因此，确保石油的国内来源被认为是对抗既有危机的重要措施。在多伦多的一个公众论坛上，加拿大北极天然气管线(Canadian Arctic Gas Pipeline)主席威廉·怀尔德(William Wilder)和能源、矿业和资源部长唐纳德·麦克唐纳(Donald Macdonald)都认为，建设北部管线是急切需要的。然而，大学教授也是前自由党内阁成员的埃里克·科如斯(Eric Kierans)针对管线的一些问题则发起尖锐攻击，认为该项目是贸然的、有缺陷的和危险的。^②

西北地区的土著民族发出强烈反对修建管线的声音，使特鲁多政府对该工程建设更加重视。二战后，加拿大土著民族政策发生了重大变化，经历了从否定土著民族权利到逐步承认并保护土著权利，从同化土著民族到承认土著民族自治、恢复土著土地及保护土著民族文化转变，但一直到70年代初，并未改变“形异实同”^③的同化政策。最典型的事件就是1969年加拿大政府公布的《加拿大政府关于印第安人政策的声明》，即1969年白皮书。白皮书虽然提出了印第安人应该享有的平等、公正的正当权益，但却要试图取消建国初期颁布的《印第安人法》^④，收回印第安人控制的土地，并把管理责任交给各省或其他联邦政府部门。白皮书试图以同化政策，即消灭印第安人身份的方法来解决印第安人问题。但在印第安人和许多社会有识之士的强烈反对下，白皮书很快被撤销，土著民族争取正当权

^① Hugh McCullum, *Radical Compassion: The Life & Times of Archbishop Ted Scott, Tenth Primate of the Anglican Church of Canada (1971-1986)*, Toronto: ABC Pub. World Council of Churches, 2004, p.227.

^② CBC, “Canadians Question the Proposed Mackenzie Pipeline” Options Radio Broadcast (28 January 1973), online: CBC Digital Archives .http://archives.cbc.ca/politics/rights_freedoms/clips/1545/, 2011-10-25.

^③ 丁见民：“二战后加拿大土著民族政策的演变”，《历史教学》，2010年第4期，第44页。

^④ 1876年联邦政府颁布的第一部针对印第安人权利的法律。该法赋予联邦政府以更大的权力来控制居住在保留地的印第安人。

益的进程依旧缓慢。这种情况的出现在一定程度上也与加拿大领导人的意志关系密切。1969年8月8日，总理特鲁多在温哥华谈及土著权利时有一段著名的评论：“我们的回答是不。我们不能承认土著权利，因为没有社会能建立在历史‘可能发生而未发生之事’(might have been)的基础上。”^①1960年魁北克“平静革命”后，法裔魁北克人要求建立一个独立国家的愿望增强，当时土著领导人对于自己的民族权利也有类似的要求。马更些管线建设的提议正好为土著居民利用土著组织发出自己的声音、表达自己的诉求提供了机会。

1968年至1970年之间，加拿大与美国之间又出现了领土争端和主权争议，这也促使特鲁多政府要对管线建设工程尽快做出是否修建的决定。这次争端的起因是，美国为了使其超级油轮“曼哈顿”号通过西北航道(Northwest Passage)（自北大西洋通过加拿大北极岛至太平洋的航路）航行，宣称从阿拉斯加北坡(North Slope)到南部港口运输石油都是可以自由航行的。但加拿大视西北航道为国内水域，而美国则把它当做国际水域。由这个争端引发的外交紧张局势影响到加美的贸易关系，当然也影响到加拿大在北部的资源政策，加速了加拿大政府企图以开发这一地区证明其主权所有的想法。

国内外严峻的形势也让特鲁多政府排斥土著权利的立场发生改变。在这种背景和复杂因素的影响下，1974年1月，联邦内阁决定，印第安人事务与北方发展部应该成立一个调查组来评估北方管线建设。联邦政府已经提出了一份管线计划，加拿大北极天然气公司和27家加拿大与美国联合企业，包括艾克森石油公司(Exxon)、壳牌石油公司(Shell)、横加管线公司(TransCanada Pipelines)等都想借此机会把北部石油和天然气运至南方市场。加拿大北极天然气公司认为，即将要建设的管线将成为世界上最长的管线，范围从阿拉斯加穿过育空北部到马更些三角洲，然后南至阿尔伯塔省，这个规模是巨大的。然而，阿尔伯塔天然气干线公司(Alberta Gas Trunk Line)和西海岸传输公司(Westcoast Transmission)则建议建设一个更短的、穿越加拿大的线路，即从马更些流域至阿尔伯塔省。这些企业起初就获得了南部加拿大对于建设北极天然气管线提议的政治支持，但却没有获得受影响的北方土著社区的同样支持，而且南方的支持后来也表现出摇摆状态。

在1973年之前，工业团体和政府对管线工程建设持支持态度，而环境团体和土著团体则持反对态度。在这种背景下，马更些流域管线调查组得以成立。显然，这种调查给予管线建设的前景以很大的不确定性，更令那些把北方作为其家园的土著人惴惴不安。

^① Introduction of Thomas Berger, 参考

<http://www.cpj.ca/en/content/thomas-berger-my-idea-canada>, 2011-10-29

无论这个调查的内容和结果如何，这件事本身充分说明联邦政府在实施环境政策的时候，对有可能对环境造成负面影响的工程的审慎态度。

在伯杰及其领导的调查组的努力下，伯杰报告最终得以成形。该报告论证充分、内容丰富，既阐明了管线建设中和建成后的可能带来的包括环境在内的各种影响，又提出了消除某些不良影响的建议。伯杰报告最终也得出了联邦政府应该推迟修建管线工程的结论。

伯杰自 1975 年初就开始在贯穿北部地区的各个社区进行听证和调查，这个过程一直持续到 1976 年 11 月，内容主要是收集和整理土著和环境主义者的关注问题。整个调查过程耗资 530 万加元，共产生超过 4 万页的文本和证词，多达 283 卷。^①1977 年 4 月，调查组发布了马更些流域管线调查报告即伯杰报告，报告的名称是《北部边疆，北部家园》(Northern Frontier, Northern Homeland)。报告的总体结论是，沿着马更些三角洲至马更些流域再到阿尔伯塔省的管线建设是可行的，但还应该先进行更深入的研究，解决土著的土地要求，报告建议，管线计划暂时搁置的时间应为 10 年。此外，调查委员会坚决反对在育空北部脆弱的生态环境上建设管线。报告针对工程本身，以及管线造成的经济、社会和环境影响提出了建议。在太多争议和不确定的经济条件下，管线建设的计划在特鲁多任期内被束之高阁，时至今日，还在缓慢的探索之中。

伯杰报告除了考查土著居民权利、工程和地理等因素外，还对整个北部的环境进行勘察。这些地区包括育空北部、马更些三角洲、波弗特海甚至整个马更些流域。

整理之后的伯杰报告总体上分为两大卷，第一卷主要论述了在马更些流域和北极西部建设天然气管线和能源通道后可能产生的广泛的经济、社会和环境影响，其中也提出了某些基本的建议。第二卷是在假设管线和能源通道在马更些流域建设的情况下，着手设置了一些必须强制实施的限制性条款。

许多主要的环境议题已经在第一卷的报告中得到确认。一方面，伯杰在第一卷中使用了大量篇幅来论述可再生资源、环境和土地（包括物理环境、野生动物、鱼类、北部土地的保存、废物管理、燃料和有毒物质管理等）。伯杰建议在整个育空北部不应该建设管线和能源通道，而应该在该地区创建野生生物公园以保护这块独一无二的荒野地区。当然，这包括在北极沿岸平原和老鸦(Old Crow)居住区（西北地区少数民族的一个社区）对野生生物和候鸟来说却是极其重要的栖息地，

^① The Mackenzie Valley Pipeline Inquiry Report,
<https://www.neb-one.gc.ca/ll-eng/livelink.exe?func=ll&objId=238336&objAction=browse&redirec t=3&redirect=4>, 2011-10-30.

特别是豪猪和驯鹿群生活的十分重要的裂冰(calving)地带和夏季牧场。他还建议，在整个马更些流域不应该建设管线和能源通道，同时提议在三角洲的外围建立白鲸保护区和鸟类保护区，以保护三角洲和波弗特海沿岸独特的土地和水生态系统。只有这样，才可能保护生存在这一地区的候鸟、鲸、其他哺乳动物和鱼类。

另一方面，如果管线沿着马更些流域，从三角洲到阿尔伯塔省边界，除去第一卷提出的一些措施，还需要更大范围的具体措施来减缓或避免管线操作和有关发展所带来的有害环境效应。在马更些流域面临的挑战是，要以设计发展能源和运输体系的决心来保持环境价值。在第二卷的环境部分，伯杰提出了适于保护土地、水、空气、哺乳动物、鸟类和鱼类等的标准、规范和方式。这些有意作为公司、政府在考察与许可项目设计与计划、规范总体工程方面的指导原则。可以说，为了把管线工程产生的不可避免的环境冲击减低至最低限度，伯杰的有关建议可以用精细入微来形容。例如，除了建立相关保护区外，他还提出了进一步细致的措施。在第二卷谈及鱼的问题时，他建议保护应该集中在通过限制或避免干扰来保存重大的数量，也就是鱼类最敏感和数量最多的时间和地点，譬如产卵、养育、越冬和迁移的路线。因此他提出有关诸如沉淀水平、水质、爆破、排水和水道的阻塞问题。同样，在第二卷中，针对鸟类保护，他的建议涉及它们的迁移路线、筑巢、换羽期、中转地，而这类哺乳动物集中在冬季栖息地和迁移路线上裂冰、生产幼仔或洞穴点。

需要特别指出的是，针对管线通过的北部地区环境保护的建议与当地土著的狩猎和捕鱼是可以兼顾的。伯杰在建议中也提到，建立的禁猎区应该有附加规定，让土著的传统使用权免于规定的限制。

尽管伯杰在承担整个管线工程调查的前后遭受了很多的非议和质疑，特别是加拿大政府一些高级官员，但他最终还是坚持完成了任务，而且最终的成果——伯杰报告全面具体、客观公正，具有说服力和借鉴性。它甚至成为“第一份一夜之间销售最火的公共调查报告，其巨量的销售额和在很多大学课程中的使用对舆论具有广泛的影响力，对公共政策也具有一定的影响”。^①

在马更些河流域管线建设的调查过程中，伯杰在一定程度上参照了联邦环境评估与审查程序的步骤，因此，他在无意中实际上充当了联邦政府环境政策实施的实践者、执行者的角色，以其姓氏命名的伯杰报告也成为政府践行环境政策的一个典型案例，在加拿大环境政策史上具有里程碑的意义。

^① Kim Pamela Stanton, “Truth Commissions and Public Inquiries: Addressing Historical Injustices in Established Democracies,” [Dissertation] Toronto: University of Toronto, 2010.

第二节 五大湖流域有毒化学物质的治理

人类经济发展在由手工劳动转向机械化大生产的工业化过程中，技术革命在促进生产方式转换方面起到了至关重要的作用。自 16 世纪以来，科学领域出现了古代科学向近代科学过渡的科学革命。化学也发生了重大的改革，在推动人类发展过程中发挥了巨大的作用。但在人类充分享受化学科学与技术带来的财富与便捷的同时，科技也对人类、社会和环境产生了很大的负面影响。现代化学技术创造出的产品，例如全氯五环癸烷（灭蚁灵）、二噁英和多氯联苯等，构成了广泛传播的、长久存在的、对人类健康有长期损害的化学物质。工业进步所带来的化学物质的副作用是一种难以预料的损害，特别是在处理升级换代的技术产品所造成的一般环境问题时，成为一个毁灭性的例子。杀虫剂 DDT 的使用从拯救人类到危害人类的过程就生动地表明了化学物质的“双刃剑”作用。

五大湖流域是加拿大和美国工业化高度发展的区域之一，这种发展很大程度上也得益于化学科技的变革。一方面，该地区工业化、城市化的发展给当地民众带来了生活的快捷与便利，提高了生活水平；另一方面，五大湖也受到了工业排放物的污染，其中的“罪魁祸首”即是有毒或有害的废物。20 世纪 70、80 年代联邦政府对五大湖流域有毒化学物质的治理过程，既呈现了化学物生产商、有公众广泛参与性的“团队意识”(a sense of community)^①等因素的影响，也反映了政府为捍卫其环境政策联合流域内多省与美国谈判的事实。

一 五大湖流域有毒物质污染情况

北美五大湖即苏必利尔湖、休伦湖、密歇根湖、伊利湖和安大略湖，均为淡水湖，是世界上面积最大的淡水集中地，约占世界表层淡水资源的 20%。除密歇根湖全部在美国境内之外，其他四个湖都是加拿大和美国的交界湖泊，如下图 4-2-1 所示。五大湖流域覆盖范围达 30 万平方英里，构成了世界其他地方难以比拟的复杂生态系统。这一地域 4000 万人口中包括 30% 的加拿大人和 20% 的美国人，大约有 2000 万人的饮用水水源来自于这些湖泊。由于这一地域充足的水源和丰富的矿物质（例如铁矿石、石灰石、石膏和盐），加拿大与美国工业的很大比例（前者为 50%，后者为 20%）都位于这一区域。^②五大湖区是世界上著名的城市

^① Lynton K. Caldwell, ed., *Perspectives on Ecosystem Management for the Great Lakes: A Reader*, Albany: State University of New York Press, 1988, p.143.

^② Jerome O. Nriagu and Mila S. Simmons, *Toxic Contaminants in the Great Lakes*, New York :Wiley, 1984, p.ix ;Marlene S. Evans and John E Cannon, eds., *Toxic Contaminants and*

化区域之一，20世纪中叶，五大湖区发展成为世界第二大城市群。在快速发展的工业经济和巨大的人口压力下，森林砍伐、城市化和工业化等问题随之出现，造成了严重的环境问题，特别是伊利湖、安大略湖和密歇根湖。来自工业、农业和其他生活来源的废弃物大量涌入，对湖水的水质和其中的鱼类资源产生了不利的影响。

北美五大湖的地理位置分布图



(图 3-2-1)

20世纪60年代的研究表明，由人类活动导致的对五大湖下游的压力已经达到危机阶段，起因是富营养化、过度捕捞和诸如DDT和汞等大量出现的有毒物质。“伊利湖是死的”^①成为“拯救”大湖努力的斗争口号。从1970年左右起，公众对于五大湖流域空气中、土壤中、水中和食物链中偶然出现的有毒物质问题关注度增高。此种关注由于在鱼类中发现过量的汞而加强，这也导致了1970年圣克莱尔湖(Lake St. Clair)商业渔场的关闭，随后也不时出现其他类似的警告，例如从五大湖捕的鱼也受到了汞污染。安大略湖中鱼的全氯五环癸烷残余和密歇根湖中鱼的PCB(Polychlorinated Biphenyls，中文名是多氯联苯，为高毒性化合物)残余都让公众大为震惊，以致官方的人类健康报告都反对食用这些湖里的鱼。加拿大与美国的科学家得出结论说，生活在五大湖区的人口暴露在有毒化学物质的数量

Ecosystem Health, New York: Wiley, 1988, p.xi.

^① Harold B. Gotaas, “Outwitting the Patient Assassin: The Human Use of Lake Pollution,” *Bulletin of the Atomic Scientists—Science and Public Affairs*, Vol.25, No.5 (1969), pp.8-10.

比北美任何其他相对应的人口都要多。1977年美国腊夫运河(Love Canal)事件^①爆发，令人惊骇的废物也从腊夫运河渗漏至尼亚加拉河^②，导致了公众对于解决有毒物质问题的呼声高涨。

加拿大和美国迅速发展的重工业让五大湖受到了严重污染，这很大程度上来自工业企业排放的有毒、有害废水，加之工业废气、汽车尾气的剧增，化肥、杀虫剂的广泛使用，因此湖水中所含有害化学物质不断增多也就不足为奇了，五大湖区因此也一度被称为“生锈地带”或“棕色田野”。自从加美双方于1909年签订“边界水域条约”，并在达成共识的基础上建立了国际联合委员会。两国治理五大湖水质污染的法制框架和外交框架就已经基本确立，在控制污物排放方面也取得了很大进步，但到了80年代初，毒物污染已明显成为五大湖污染排放的最大威胁，有毒化学物质的治理已成为迫在眉睫的任务。至1983年8月，大约有3万种商用和工业用合成物在市场上出售，用于五大湖流域的合成物每年新增2000至3000种。在五大湖，大约有500种有毒合成物已经得到确认，得益于检测技术的不断推进，新的有毒物质也正在被发现。^③五大湖有毒物质的存在、不断增长的化学物质数量，加之人们对这些物质的应用和影响还不完全了解，这些都促使公众持续关注化学物生产商和使用者的活动以及政府在确保五大湖流域民众的安全与福祉方面的能力。

二 制定与修订“五大湖水质协定”

特鲁多政府积极解决五大湖有毒物质污染问题，分别在1972年和1978年与美国一起制定、修订了“五大湖水质协定”，重心就是治理有毒物质。此外，1980年，加拿大环境部还建立了有毒化学物质管理项目(Toxic Chemicals Management Program)，试图从根源上解决有毒物质问题。

鉴于五大湖的水质情况持续恶化，加美两国政府要求国际联合委员会调查伊利湖、安大略湖以及圣劳伦斯河的国际水域是否遭到了其中一方的污染，另外还要调查是否违犯了1909年的《边界水域条约》，以便国际联合委员会确认原因并采取补救措施以解决问题。国际联合委员会咨询委员会的报告显示，大湖区一些

^① 腊夫运河地处美国纽约州内，紧靠尼亚加拉河。70年代中期，该河引起了国内外的高度关注，起因是它曾被一家化学品公司掩埋过两万多吨有毒废物，造成当地居民出现多种怪病，该事件被称为“腊夫运河灾难”。

^② 尼亚加拉河位于北美洲的五大湖区，自伊利湖流注安大略湖，为加拿大安大略省与美国纽约州的界河。

^③ Nriagu and Simmons, *Toxic Contaminants in the Great Lakes*, p.x.

地方的确磷含量过高，容易使水体富营养化。1970年委员会的最终报告结论是，加美两国都存在的城市和工业污染的事实也都危害到另一方民众的健康和财产安全。该报告建议政府采取若干措施以改善水质，包括控制磷排入湖中，设定新的水质目标以及建立新的机构来协调清理工作。^①1970年，国际联合委员会关于五大湖水污染的报告促成了有关五大湖水质问题的谈判。在这个背景下，1972年，加拿大总理特鲁多和美国总统尼克松签署了“五大湖水质协定”。当时的美国环境质量委员会主席拉塞尔·纯（Russell Train）认为这个协议“规模空前”，应该作为国际典范。加拿大外交部长米切尔·夏普（Mitchell Sharp）（1968-1974）认为，该协议的重要意义在于“两国政府在环境领域签署了这样一个协议”。^②

改善水的化学性质，特别是减少磷的水平是“五大湖水质协定”的主要目标。为了减缓磷含量促发的水藻增长问题（也即水体富营养化导致的后果），两个国家对污水处理设备都进行了升级，禁止把磷酸盐(phosphate-detergent)用作洗涤剂，阻止农业肥料的流失物进入五大湖。综上所有这些措施的目的就是为了严格限制含磷物质的排放。五年之中，水质变得清澈，特别是伊利湖、密歇根湖和安大略湖的水质条件大大改善。

1978年，加美两国政府对1972年的协定进行了修订。新的协议是在早前协议的基础上，吸纳了政府内外科学家的新信息。该协议把关注的焦点从磷污染、细菌污染转到了有毒有害污染上。因为，持续不断的有毒物质会在生物有机体中保持很长一段时间，累积起来就会危害人类和野生动物的安全。为此，新协议提出了完全禁止永久性有毒物质排放的建议，并设立了时间计划表。新协议最重要的改变也许是它以更整体的眼光引入了“五大湖流域生态系统”的概念。此外，新协议还根据生态学理论，提出在恢复和治理五大湖水环境的过程中，还应考虑空气、水、土地、生态系统与人类之间的相互作用关系，其目标就是为了“恢复和保持五大湖流域生态系统的化学的、物理的和生态的完整性”。^③

加拿大环境部在执行协定方面做出了重要努力。环境部是在协定签署之前的一年前建立。第一任部长杰克·戴维斯试图利用五大湖作为加强加拿大国际角色的问题之一。协定签署之后，环境部担负起维护五大湖正常生态环境的责任。环境部为执行协定采取了一系列措施。第一，加拿大联邦政府在1970年已经实施了

^① Richard B. Bilder, “Controlling Great Lakes Pollution:A Study in United States-Canadian Environmental Cooperation,” *Michigan Law Review*, Vol.70, No.3 (1972), p.501.

^② The Great Lakes Water Quality Agreement between the United States of America and Canada, http://www.ijc.org/en/activities/consultations/glwqa/guide_3.php, 2009-10-18.

^③ The Great Lakes Water Quality Agreement between the United States of America and Canada, http://www.ijc.org/en/activities/consultations/glwqa/guide_3.php, 2009-10-18.

在洗涤剂中添加磷的禁令，随后作为新《加拿大水法》的一个条款。第二，加拿大方面达成一致，使用一种替代品或含磷少的洗涤剂来代替完全的禁令。第三，各省对联邦政府的第二条措施持赞成态度，这将为其在权限范围内减少污水处理体系中移除磷物质的成本。到 1972 年协定签订时，加拿大也已经协商达成了加拿大——安大略省协议(Canada-Ontario Agreement, COA)，协议特别规定了在省政府履行水质协定时，联邦政府应负担的责任。协议规定，如果联邦政府提供必要的资金来更新省的污水处理设备，安大略省将履行 1972 年条约的义务。

在加拿大，尽管只有联邦政府可以在环境问题上签署国际协定，但联邦与省的合作是需要的，因为各省拥有实施过程中的主要立法和项目权限。联邦与省之间达成的协议有助于开展必要的合作，这就是为什么加拿大与安大略省的协定由于五大湖而形成的原因。在五大湖协定签署前的八个月前，COA 实质上成为了加拿大与美国协商中所持立场的基础。本质上讲，同样的一群人商讨了两个协定。

三 尼亚加拉河有害物质污染问题

特鲁多政府解决五大湖有毒物质污染问题的另外一个重要举措是，与美国政府一起建立了尼亚加拉河有害物质委员会(Niagara River Toxic Committee)，设计清理尼亚加拉河的行动计划，控制工业化学物的排放。

加拿大面临比较突出的有害物质污染问题的区域包括尼亚加拉河，这也是加美双方环境关系的重要内容。从伊利湖到安大略湖沿途，一些钢铁、石油加工和化学产品制造厂都是濒临尼亚加拉河而建，因此，整条河流就成为工业用途的廉价电力和水的来源，这导致该地区成为高度工业化的地域和高度污染区域。从历史上讲，开发尼亚加拉河沿岸的决定仅仅是出于经济因素的考虑，比如创造工作机会、生产更廉价原料等。但这种决定被证明是造成河流及周围区域环境问题恶化的诱因。随着科学的研究的增加，有毒物质被排放到尼亚加拉河与产生的生态系统失衡之间的关系变得越来越清晰。因为在某些案例中，安大略湖的污染物可以直接归结于来自尼亚加拉河。安大略湖中的鱼含有灭蚁灵和二噁英等有毒物质就是典型的例子。由于尼亚加拉河的污染物——河水中的灭蚁灵和 PCB 含量超标，安大略湖某些区域的特定鱼类被禁止用于商业捕捞。总之，来自尼亚加拉河的化学物质和安大略湖其他来源的污染物共同导致了湖水、沉淀物和湖水中动植物的有毒性。

从 1981 年春天开始，纽约的 SCA 化学废品服务公司申请并被纽约州政府批

准每天向尼亚加拉河倾倒高达 200 万加仑的已处理化学废品。^①美国方面声称，那样做并没有什么健康危险，但之前该河已经被认为受到了有毒物质和其他常规污染物的高度污染。相邻的安大略省立刻做出强烈的反应，认为这样做的后果会让 1978 年“五大湖水质协定”的目标推迟实现。这次事件经多伦多和当地媒体的报道，迅速在加拿大成为一个政治问题。其实早在 1980 年早期加拿大议会选举举行的辩论中，尼亚加拉河有毒物质污染问题就已经在总理所作的演讲中提到过。^②选举之后，众议院的反对党一直施压，结果导致对外事务部发起了至少两个针对美国的外交照会。其中第二次照会就是针对有关尼亚加拉河水质问题提交的一份报告。报告得出的结论是，在 1979 年的一年之内，河内很多化学物质已经超过了可接受的水平，多次违反了“五大湖水质协定”。这些化学物质主要与沿河的美国工业企业有关。在美国多次保证加拿大的利益将会被充分考虑后，抗议渐渐平息。继而在 1981 年早期，纽约州决定撤销对 SCA 公司的倾倒许可。国际联合委员会赞扬了纽约州的这个撤销决定，并表态说，其所属的水质委员会自 1973 年起就认定尼亚加拉河是一个问题区域。

1981 年 2 月，加拿大一份报纸在社论中提到，尼亚加拉河正在“遭受折磨”(tormented)。^③其中写道，尼亚加拉河沿岸聚居着大量人口，河水对临近土地的水果生产以及作为饮用水与农业灌溉的水源具有重要意义。文章描绘出了一幅人类玷污自己家园的丑恶画面。文章还提醒读者，两国政府都拥有必要的政策工具来做好自身的工作，双方都应该把该条河流存在的问题与立刻的清理行动列为最优先事项。

加拿大与美国环境机构对于尼亚加拉河水质共同关注的结果是，两国决定合作以联合调查进入该河的有毒化学物质情况。之前虽然存在过有关河流水质的调查和报告，但并没有合作研究并调查有毒物质的污染。1981 年 2 月，尼亚加拉河有害物质委员会创立，用以监督和协调这类项目。委员会包括了来自多方的代表，比如加拿大环境部、安大略环境部、美国环境保护署和纽约州环境保护部门。委员会由来自加拿大环境部和纽约州环境部门的人员联合担任主席，用于调查的财政支出由四个协作机构提供。委员会有三个目标，即确认进入尼亚加拉河有毒物

^① International Joint Commission(IJC), *Special Report Under the 1978 Great Lakes Water Quality Agreement on Pollution in the Niagara River*, Ottawa and Washington: IJC, 1980, p.4.

^② John E. Carroll, *Environmental Diplomacy—An Examination and a Prospective of Canadian-U.S. Transboundary Environmental Relations*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1983, p.156.

^③ “Act on Niagara Pollution,” Toronto Sunday Star Editorial, February 15, 1981, 取自 Proquest 数据库。

质的来源；在必要的地方提议控制污染的项目；提议长期的监督水质的项目，允许评估控制项目的有效性。^①

1981 年后期至 1982 年之间，有关尼亚加拉河有毒物质污染的争论又再次发酵。由于美国里根政府对履行环境责任的热情不高，因此这方面的财政支出大为减少，美国的环境保护署也是无可奈何，纽约州担心无力再处理尼亚加拉河的问题。与此相反的是，加拿大的公众通过不断的听证会以及政治的、外交的控诉，关注的意识不断增长，加之媒体的广泛报道，因此，对尼亚加拉河污染问题的重视出现了偏向加拿大一方的状况。此外，来自腊夫运河有毒物质泄漏的消息持续得到传播，种种原因让尼亚加拉河有毒物质污染问题上升到了政治和外交的高度。到了 1982 年春天，加拿大仍然相信，纽约的有毒物质仍在排放到尼亚加拉河，而美国的环境保护署则坚持认为，纽约不存在已确认的污染源，尼亚加拉河污染治理问题一时陷入了僵局。

在对尼亚加拉河有害物质污染问题上，虽然加拿大政府在与美国的多次外交磋商和谈判中，被美方推脱的态度搞得无可奈何，但是这件事情本身说明联邦政府在实施环境政策方面的认真而努力的。

第三节 酸雨问题

自 20 世纪 70 年代以来，随着现代工业突飞猛进的发展，酸雨已成为世界的主要环境问题之一。发现较早、受害最严重的是工业发达国家，主要分布在欧洲和北美。加拿大与美国特殊的地缘政治和密切的经济联系造成了酸雨问题存在的合理性和复杂性，成为两国都不得不严肃面对的难题，特别是加拿大。“没有环境问题能比酸雨问题更能代表加拿大在环境政策制定中所处的困境和变动了。”^②在 80 年代的大部分时间里，酸雨已经成为加拿大环境部优先名单上占主导地位的污染物。对于加拿大公众来说，它也是选民最容易关注到的环境问题。

一 加拿大对酸雨问题的关注

特鲁多政府时期，加拿大受到了酸雨污染的危害，因而也是较早给予该问题

^① Niagara River Toxic Committee, *Report of The Niagara River Toxics Committee*, October, 1984, PDF 文件取自美国环境保护署官方网站，<http://www.epa.gov/greatlakes/nrtc/index.html>, 2011-11-24.

^② G. Bruce Doern and Thomas Conway, *The Greening of Canada: Federal Institutions and Decisions*, Toronto; Buffalo: University of Toronto Press, 1994, p.148.

以特别的关注。因此，酸雨问题逐渐成为加拿大政府不得不设法解决的紧迫性问题之一。

所谓酸雨一般是指酸性的大气降水，包括酸性雨、雪、雾、露等沉降，通常把 pH 值低于 5.6 的降水叫酸雨。实际上，大气环境酸化现象存在着两类互有密切联系的酸性物质的大气沉降，即湿沉降和干沉降，前者即通常所说的酸雨，后者包括酸性气体、颗粒物及有关物质沉降，它们统称为酸沉降。^①酸雨是一个国家和地区大气受到污染的重要标志之一。一般认为，酸雨是工业和民用燃煤或燃油排放的二氧化硫和氮氧化物转化为硫酸和硝酸而形成的。在风的作用下，污染物可以飘移到远离排放源数千公里以外的地方，最后随雨、雪、雾或空气颗粒物沉降到陆地上或水体中，对动植物、建筑物和人体健康等带来了极大的危害。

加拿大环境部把早期污染的焦点清晰地放在五大湖水质问题上，但从一开始也认识到空气污染将必定获得更多的关注。1971 年加拿大新建立的环境部中包含了一个大气环境服务司(AES)。它不仅是一个技术服务部门，从本质上也是一个研究组织，主要研究和模拟大气变化过程、空气质量与环境之间的关系。因此，从一开始 AES 的职能就涉及酸雨研究，并且还要确保世界其他地方的已有研究成果为联邦环境部所了解。AES 也领导协调联邦和省的研究项目，监督其对湖泊、生态系统和结构以及对空气方面的影响。80 年代早期，AES 项目的任务之一就是大气研究项目和空气质量项目，核心项目就是有关酸雨的“空气污染物的远距离飘移”(Long-Range Transport of Airborne Pollutants, LRTAP)问题。另一方面，针对酸雨的压力还来自于环境部包含的另外一个部门——环境保护服务司(EPS)，其下辖的空气污染控制委员会(Air Pollution Control Directorate)后来迅速成为实施“清洁空气法”的关键角色，其发挥作用的途径一般是与各省进行合作。

加拿大对于酸雨问题的早期关注也与经济合作与发展组织(OECD)成员国之间互通信息、共同合作是分不开的。环境部在科学和专业水平上对于酸雨的关注早在 1973 年就开始了。^②一些早期的信息是通过 OECD 的工作获得的，该组织较早成立了 LRTAP 委员会。然而，加拿大环境部的专业人士对酸雨严重环境后果的担忧并没有得到多少支持，正如环境部的一位科学家所说，“在 1976 年一次会议上，当我试图提出这一话题时，我记得安大略省电厂的一位高级官员竟然公开地蔑视我”。^③

^① 莫祥银主编：《环境科学概论》，北京：化学工业出版社，2009 年版，第 37 页。

^② Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *The OECD Programme on Long Range Transport of Air Pollutants*, Ottawa, 1977, p.2.

^③ Doern and Conway, *The Greening of Canada*, p.152.

科学的研究的进步对治理酸雨的推动在不断增长。1975年5月，一个关于环境的大型国际讨论会在俄亥俄州首府哥伦布市举行。与会学者提出了一些令人触目惊心的国际发现，认为酸雨污染的危害已经在北美和世界其他范围内显现。随后，加拿大科学委员会(The Science Council of Canada)发起了“政策和毒物”(policies and poisons)的研究，在研究协调员(study coordinator)大卫·贝茨(David Bates)的坚持要求下，其中包括了对酸雨的考察。到了1976年8月，环境部内部已有足够的动力来建立一个有关LRTAP的综合项目。以这种研究为导向的项目，主要目的是决定东部加拿大环境状况的底线，特别是在美国计划增加燃煤排放的决定之前。项目的第二个目的是搞清这些污染物在运输、发生和效果的整个过程，包括地理范围、严重性和社会经济成本。

1977年至1978年，两个事件的发生让酸雨又在环境部优先问题列表上占据更优位置。第一，来自安大略省的鲍勃·斯莱特(Bob Slater)博士担任了空气污染控制委员会的负责人。因为酸雨在安大略省更为重要，斯莱特在环境部内给予了它更多关注。第二，1978年11月，美国议会通过了一个决议，即美国愿意与加拿大一起有效地讨论加拿大空气污染物对美国造成的影响。美国国会议员之所以关注这样一件事情是因为，他们认为，安大略省西北部的阿蒂科肯镇(Atikokan)建造的燃煤厂可能会让酸雨降至美国的明尼苏达州。加拿大环境部的一些官认为，美国真正的关注并不是污染，实质上是担心一个事实，即新工厂将不遵循美国的污染控制标准。因此，美国的企图是要确保其规范也能适用于加拿大的工厂，本质上就是要确保美国法律的治外法权。^①

事实上，加拿大是急于找机会与美国讨论酸雨污染的。加美两国协商的结果就是让双方的研究和咨询团体承担了这一任务。加拿大AES的科学家与美国环境保护署的专家共同研究北美的LRTAP。加拿大的初衷是想利用独立性较强的国际联合委员会与五大湖水质委员会(Great Lakes Quality Board)来进行协调，但最终由于美国的不支持而不得不作罢。1979年10月，双方团体的第一份报告发布，但是内容仅仅是确定酸雨是双方最关注的共同问题而已。

酸雨问题的严重危害性引起了更多国家的密切关注。为此，一些国家纷纷呼吁，要求世界各国联合起来，采取积极有效措施来应对这一全球性问题。1979年11月，在联合国欧洲经济委员会(United Nations Economic Commission for Europe)的框架下，在瑞士日内瓦召开了一次部长级的高级别会议，34个政府代表和当时的欧洲共同市场签字通过了“远距离跨境空气污染公约”(Convention on

^① Ross Howard and Michael Perley, *Acid Rain: The Devastating Impact on North America*, New York: McGraw-Hill, 1982, p.164.

Long-Range Transboundary Air Pollution), 加拿大与美国也都是签字国。这个公约是在广泛地区基础上为应对空气污染问题而签订的第一个具有国际法律约束力的公约。除了为国际合作以减轻空气污染制定了总则之外，公约还为各国共同合作研究和制定政策创立了一个机构框架。^①它对于推进酸雨问题的解决具有象征意义，虽然缺乏实施机制，但要求成员国在监督和发展共同的控制策略方面共同合作。

关于酸雨的研究还在继续，但在 1980 年，加拿大出现了一种担忧，即认为该问题会久拖不决，酸雨可能会很容易从政治日程上逐渐消失。因此在 1980 年 7 月，酸雨同盟(Coalition on Acid Rain)形成。这个同盟建立的关键的推动者是刚刚卸任的环境部长约翰·弗雷泽(John Fraser)，他之前一直致力于把酸雨问题推到政治日程的高度，以尽早解决酸雨问题。离任之后，他担心，此前他付出的努力会被重新执政的特鲁多政权所忽视。而且他还认识到，这种同盟在加拿大国内比在美国政治舞台上更有必要，因为美国政治上所具有的顽固不化与拖延推诿的本性是难以改变的。^②

二 加美的酸雨外交

与美国陈述的情况相反，加拿大国内的酸雨问题很大程度上是由邻国美国造成的，但美国在解决此问题上持消极态度，这就决定了加拿大与美国协商解决酸雨问题的道路曲折而漫长的。

加拿大与美国拥有漫长的陆路边界，交界地区都是经济较为发达的地带，特别是在第二节已经介绍过的五大湖区，更是高度工业化的地区。跨界大气污染是该地区由来已久的一个严重问题。20世纪 30、40 年代，著名的特雷尔冶炼厂

^① The 1979 Geneva Convention on Long-range Transboundary Air Pollution,
http://www.unece.org/env/lrtap/lrtap_h1.html, 2011-11-10.

^② John E Carroll and Canadian-American Committee, *Acid Rain: An Issue in Canadian-American Relations*, Washington, D.C.: Canadian-American Committee, p.43.

(The Trail Smelter)案^①就发生在这一个地区。到了 70 年代，加美两国间的主要跨界大气污染问题已经不是像特雷尔冶炼厂这一类的近距离污染，而是由空气污染物的远距离飘移形成的跨界酸雨污染。

在加美双边酸雨污染中，加拿大所受危害较美国要严重得多，这是由交界地带的地理位置、气候及其他自然条件所决定的。北美洲的地形可以分为东中西三大纵裂带，即西部是山系，中部是平原，东部是高原。两国工业都相对集中的地区是中部平原区。在密西西比河下游以东存在一个局部高压，因此在阿巴拉契亚山、密西西比河和五大湖之间，时常吹南风和西南风。边境地区有大批燃煤的电厂和各种工矿企业，烟囱林立，浓烟冲天。为了不让污染物在附近地域降落过多，防止对本地区的污染，美国企业纷纷采用架高烟囱的办法，把废气放到高空中稀释扩散。高烟囱虽减轻了工厂附近的大气污染，却没有减少排入大气的二氧化硫等有害物质的总量。污染物在高空随风飘至几千公里外的地区上空，越过边境进入加拿大。这些含有硫酸、硝酸和氮氧化物的气体遇高空水蒸汽变冷成酸雨降下，污染了加拿大大片土地和广阔水域。

根据加拿大方面 1980 年的测定，在加拿大东部和美国东部地区，加拿大排放的二氧化硫数量只占两国排放量的 19%，氧化氮只占 7%，绝大部分是美国方面排放的，如下表 3-3-1 所示。但由于美国方面推脱责任，美国的污染物没有更多的影响到本国，反而飘移到加拿大，对加拿大造成了更大的危害。为此，加拿大要求美国采取严格的控制措施，但美国政府考虑到巨额的治理费用及其工业的生存和发展，声称酸雨的形成和影响机理尚不明确，还需进一步研究，借此拖延本应承担的任务。

^① 特雷尔冶炼厂是加拿大不列颠哥伦比亚省的一家冶炼厂，在 20 世纪 20 年代扩大生产时曾增设两根高达 400 英尺的烟囱。从该烟囱排出的大量二氧化硫气体随上升气流南下，越过特雷尔以南的加美边界，进入美国华盛顿州，导致该州的农作物和森林遭受损害。为此，美国多次要求加拿大赔偿损失。根据国际关系中一国在其领土上的任何活动都必须对他国无损害这样的原则，裁定加拿大败诉，最后承担了赔偿的责任。此后，特雷尔冶炼厂案作为关于跨界环境损害的国际法判例的典型案件。参考林灿铃：《国际环境法》，北京：人民出版社，2004 年版，第 46-48 页；《法律学习小词典》编写组编：《国际法·国际私法·国际经济法学习小词典》，北京：中国法制出版社，2006 年版，第 46-47 页。

1980 年加拿大东部和美国东部的二氧化硫和氧化氮排放量（千吨/年）

	二氧化硫		氧化氮	
	加拿 大东部	美国 东部	加拿 大东部	美 国 东部
冶炼厂	2672	157	—	—
电厂	721	1457	164	4336
交通	128	489	639	5624
其他	995	4601	205	2767
总量	4516	1982	1008	12727
两国总 量合计	24339		13735	
两国总 量百分比	19%	81%	7%	93%

(表 3-3-1, 根据沈建国的文章“加拿大的酸雨”提供的数字信息而制成的列表。参考沈建国：“加拿大的酸雨”，《世界环境》，1986 年第 4 期，第 8 页。)

美国方面在解决酸雨问题上的拖后腿态度成为加拿大治理酸雨的阻碍因素。加拿大一直坚持与美国合作治理酸雨的立场，包括向美国施压，推动达成某些协定的联合行动。1980 年 8 月，在卡特政府掌权之时，加拿大与之签署了一个备忘录，设定了两国的目标，并采取具体的合作步骤来与酸雨作斗争。备忘录也呼吁完善国内的空气质量法律，增加进一步的行动、研究和监督。1980 年 12 月，加拿大修订了“清洁空气法”，包括国际空气污染控制的条款。美国对本国的清洁空气法也进行了类似的修订。通过这样的修订法，加拿大希望合适的法律能够成为两国合作以找到共同解决办法的工具。

尽管两国之间存在各种各样的双边和多边声明与承诺，但随着 1981 年美国共和党人罗纳德·里根(Ronald Reagan)的上台，酸雨问题的解决出现停滞甚至倒退行为。他否定了前届政府所认为的美国污染物殃及加拿大的说法，反而坚持认为，加拿大工业密集的安大略省和魁北克省的排放物对美国的污染程度更深。对于加拿大政府要求的减排和履约的要求，里根表示，在做决定之前，还要做更多的科学研究。^①1982 年 2 月，加拿大方面提出一个方案，即若美国能使二氧化硫在密西西比河东岸的排放量减少 50% 的话，加拿大方面可相应地让在萨斯克彻温省与

^① 参考杨令侠：“加拿大与美国关于酸雨的环境外交”，《南开学报》，2002 年第 3 期，第 120 页。

马尼托巴省交界线以东的二氧化硫排放量在 1990 年以前下降 50%。然而美国声称该提议脱离现实而加以拒绝。加拿大环境部部长约翰·罗伯茨(John Roberts)指责说，这是“美国以不具备科学数据为借口所采取的拖延战术”，“由于酸雨的问题，加拿大的社会经济蒙受了极大的损失，为此加方愿大量投资来解决这个问题（尽管美方应负担二氧化硫排放所致结果的责任的一半）。

1982 年 6 月，加拿大与美国里根政府的会谈在已有备忘录的情况下破裂。酸雨问题还是停留在研究和相互劝诱的阶段，而不是真正的控制行动。这种情况也在加拿大国内体现出来。加拿大在与各省积极讨论采取何种行动才能减少酸雨的诱因排放，但这些都只停留在象征阶段。1981 年 4 月，加拿大联邦政府与魁北克省、马尼托巴省和新不伦瑞克省（没有包括关键的一个省份——安大略省）宣布，他们将承诺到 1990 年，控制酸沉降每公顷不超过 20 千克。^①一方面是加拿大环境部 AES 的科学研究不断证实和丰富着酸雨的危害结果，但另一方面却是某些省份的拖延和推诿。

从 1982 年 6 月到 1989 年底，加美在酸雨问题上的关系一直处于僵持状态，但加拿大在国内行动上是有所突破的。造成这种情况的原因之一在于，加拿大凝聚和调动了各种政治联盟的力量。美国对酸雨问题虚与委蛇的态度令这个问题成为一个比五大湖水质污染更难解决的环境问题。在五大湖水质的问题上，各州既是造成问题的根源，又是自身污染的受害者。在酸雨问题上，污染的来源主要来自以燃煤为动力的中西部各州，比如俄亥俄州和弗吉尼亚州西部，它们结成了利益重合的同盟；而污染的受害者是加拿大，还有纽约州和宾夕法尼亚州，虽皆为受害者，但它们是不可能结为同盟的。

加美酸雨问题难以解决的第二个因素是两国酸雨形成的主要原因不同。对加拿大来说主要是冶炼厂，对美国来说，主要是以燃煤为动力的工厂。这种不同反过来影响到涉及联盟的性质。在加拿大，冶炼厂的所有者是少量关键企业，比如安大略省发电厂、福尔肯布里奇镍矿公司(Falconbridge)、阿尔格马钢铁公司(Algoma)。在美国，生产者不仅是更多数不清的发电厂，而且还有煤矿的利益，这种公司和联盟具有强大的势力。这些不同也影响到控制方法的性质和相互的争议。例如，依据美国“清洁空气法”的规定，需要对美国燃煤厂施加代价高昂的压力，但加拿大就没有采取类似做法的必要。因此美国的利益群体常常争辩说，加拿大在行动中是没有诚意的。对于加拿大，冶炼厂正是问题的根源所在，但另

^① G. Bruce Doern and C.D. Howe Institute, *Green Diplomacy: How Environmental Policy Decisions are Made*, C.D. Howe Institute, 1993, p.40.

一方面，每一个冶炼厂具有不同的生产物和生产技术，又不能一概而论。

酸雨问题的解决难有进展的第三个原因是，80年代早期，美国经济正处困境的事实让问题的解决难上加难。1982年的经济衰退同样给美国的中西部造成了沉重打击，让一些同样以燃煤为动力的州的工厂大量倒闭，成千上万的制造业岗位流失。因此，对美国利益集团来说，在国会里举行推迟或反对任何控制行动的听证会并不困难，因为只有这样做才可能不会威胁到更多的工作岗位。美国的煤矿利益集团和电力公司没有遭到打击。他们不仅反对针对酸雨的控制，而且反对加拿大的电力出口，认为对酸雨进行更加严格的控制是扩大这种出口的冠冕堂皇之理由，结果就迎合了加拿大扩大电力出口的目的。^①这种政治交火可以从克利夫兰一次会议上反映出来。当时加拿大环境部的一名高级官员因为被安排要发言，但由于存在来自美国煤矿联盟的威胁，一名荷枪实弹的警察不得不在现场保卫。另一场是在波士顿的会议上，同样还是这位官员在发表完演讲、阐明了加拿大的立场后，却遭到美国方面一连串恶意问题的诘难。^②

面对美国的不妥协态度，加拿大实际上是无能为力的，不是因为环境部门本身的软弱，而是因为加拿大几乎没有什么有效的手段来压制住美国这个南方巨大的邻居。不可否认的是，特鲁多政府时期是加拿大有史以来由于酸雨问题与美国交涉最多的时期。加拿大治理酸雨的态度是诚恳的、坚决的和主动的，只是实施的效果差强人意。直至今天，酸雨问题仍旧是加美两国纠缠不绝、延而不决的问题。

第四节 联合国人类环境会议

为了有效地推行环境政策，特鲁多政府为治理国内和加美边界污染问题作出了不懈的努力。同时，由于在1972年联合国人类环境会议上的出色表现，加拿大的环境政策也得到了国际的认可。

1968年，联合国决定在1972年召开一次有关人类环境的会议。和瑞典一样，加拿大也是主办国之一。在这次会议中，加拿大协同瑞典积极参与很多国际工作组的筹备工作，凸显出在这次会议上的领导地位。这次人类环境会议是加拿大环境政策在国外的一次实践活动。

^① Doern and C.D. Howe Institute, *Green Diplomacy*, pp.39-40.

^② Doern and Conway, *The Greening of Canada*, p.156.

一 加拿大在人类环境会议召开前的推动

特鲁多政府在注重国内政策建设的同时，也积极推动联合国人类环境会议的成功召开。

斯德哥尔摩会议在世界各国政府中酝酿了四年才正式举行，其目标是“激发全球范围内对具有普遍意义的国家环境问题的国际意识，在相互理解的基础上从根本上或原则上达成应对这些问题的协定”。^①在世界范围内，从资源发展和地区规划的视角来看，加拿大人认为，他们已经犯下了很多环境恶行(atrocities)，而且这些恶行对整个世界都产生了消极影响。总体上看，加拿大人消耗的大量资源与所占全球总体人口不成比例。他们过分砍伐东部丰饶的森林，把草地变为耕地，对五大湖持续滥用。一些大城市把未经处理过的废水排放到海洋中。城市化的扩展侵吞了大量农田，杀虫剂被滥用，土著人口减少。诸如此类的现象都是加拿大不光彩的环境记录。加拿大人认为，他们必须冲在这类行动的最前线。^②

加拿大拥有的三条海岸线，是其整个生物圈的主要部分，五大湖附近的中心区域是世界上为数不多的繁荣的工业地区。在这个资源短缺和紧张的世界上，加拿大拥有丰富的可再生资源和非可再生资源。

加拿大在世界环境中的位置反映出，它显然有责任在解决国内和国际重大问题时应该扮演负责任的角色。加拿大认识到，国际环境监管和国际信息共享与沟通的系统(system)都是必要的，因为它们是在实际规范行动中做出明智决定的基础。一旦形成一个行之有效的国际规范系统，世界各国政府就可以在问题出现之前采取行动，而不是被动的做出反应。

为促成人类环境会议的成功举行，加拿大在国内的筹备工作很早就展开起来。联邦部门间委员会(Federal Interdepartmental Committee)、联邦与省预备委员会(Federal-Provincial Preparatory Committee)和国家预备委员会(National Preparatory Committee)为参加会议工作组的加拿大代表提供训练和指导。这些工作组在会议召开之前做了大量的准备工作，包括组织各个城市的听证会和收集提案。

1972年4月，在斯德哥尔摩举行重要辩论期间，正是在加拿大11个城市中举行的听证会激发了公众高涨的热情，这对加拿大代表是另一种形式的支持。听证会的内容被广泛传播，议案文本在举行听证会之前就被分发到广大民众手里。

^① Canadian Institute of International Affairs and Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade, *International Canada, Volume 3*, Toronto: Canadian Institute of International Affairs, 1972, p.151.

^② Arthur E Blanchette, ed., *Canadian Foreign Policy, 1977-1992: Selected Speeches and Documents*, Ottawa: Carleton University Press, 1994, pp.117-126.

超过 1200 名加拿大人登记后参加了听证会。他们提交了超过 400 份口头和书面的提案，以表达他们对行动计划(Action Plan)的观点，该计划是大会秘书长准备指导各国政府原则立场的一个文件。这些提案代表了加拿大个人、非政府组织、工商社团和其他专业团体的各种观点。^①如果对提案进行细致分析的话，就会发现公众关注和了解过环境的很多方面，这无疑也是加拿大大众媒体在环境主题上进行广泛报道的结果。比如，一些提案认为，加拿大是能源和资源消耗过度的国家，建议限制经济与技术的增长以及能源与资源的使用。

提高环境保护的教育是提案中最常提到的建议。加拿大公众视环境教育为解决环境问题的关键。后来，这一观点在人类环境会议通过的宣言中有了体现。

总之，在人类环境会议召开之前，整个加拿大在公众听证会上呈递的提案反映了公众对关键环境问题的普遍关注。某些提案甚至对在大会上要讨论通过的行动计划(Action Plan)还十分关键。当然也有一些人认为，这些提案对加拿大的导向性不大。无论如何，总体可以看出，特鲁多政府多年来践行的环境政策已经深入人心，普通居民对环境的关心已经渗入到国际环境会议中去了。

二 加拿大在人类环境会议中的表现

作为联合国人类环境会议的联合主办国之一，加拿大为会议的成功举办和达成卓有成效的决议做出了巨大的贡献。除了多名加拿大人在会议中担任要职之外，加拿大政府也把加国一些具有建设性的提议反馈给大会，并积极参与大会决议的执行和落实工作。

联合国人类环境会议吸引了来自 113 个国家超过 2000 名的代表，其中加拿大的代表为 45 名（加拿大代表团的人员名单在附录十中列出）。从 1972 年 6 月 5 日到 16 日，大会秘书长莫里斯·斯特朗安排了持续多场的全体会议和三个工作委员会会议。加拿大环境部长杰克·戴维斯被选为大会副主席之一，在大会召开时第二个做了发言。三个工作委员会按主题逐一研究了包含在行动计划中的建议，整个过程常常伴有激烈的辩论。大会期间，各国代表团团长和政府间组织与非政府组织的代表分别做了大会发言，讨论了人类环境宣言和委员会报告的内容。许多草案的修改工作是在非正式的工作组中完成的，其中加拿大人做了许多具体的工作。“我们可以公正的宣称，把宣言和具体建议提升至较高水平的很多工作都是

^① Canada. Environment Canada and United Nations Conference on the Human Environment, *Conference on the Human Environment: A Report on Canada's Preparations for and Participation in the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, Sweden, June 1972* [Government Document], p.7.

由我们的代表完成的。”^①

加拿大代表团在汇集并整理了本国政府和民众的广泛建议后，积极向人类环境会议建言献策，提出了许多具有建设性、实用性和可行性的建议，受到了其他与会国家的高度关注。大会最终通过的《人类环境宣言》包含了两条重要的法律原则，就是由加拿大方面提出的，后来成为很多国际法的立法依据。这两条原则是：

“……各国拥有按照其本国的环境和发展政策开发本国资源的主权权利；并负有确保在其管辖范围内或在其控制下的活动不致损害其他国家或在国家管辖范围以外地区环境的责任。”

“各国应该进行合作，以进一步发展有关他们管辖或控制之内的活动对他们管辖以外的环境造成的污染和其他环境损害的受害者承担责任和赔偿问题的国际法律。”^②

这两条原则在加拿大国内早已得到认可，很多法律也是在此基础上确立。原则的本质意义也就是要求各国政府必须确保，到达海洋航道的水的质量和飘移的大量空气的质量不对邻国或两国在海洋和空气等共有的资源方面造成危害。加拿大之所以提出这两条原则，是因为在这一时期，它和美国在五大湖水质恶化和酸雨问题上产生了尖锐的矛盾。这表明，通过这次会议，加拿大把其成熟的环境理念和经过实践的环境经验传达到国际社会。

此外，加拿大还希望宣言中能包含的一条重要的原则是：“各国都必须提供相关信息，这种信息对于在其管辖范围内的活动或发展或者各国相信，无论何时都会在其控制之下；或者有理由相信，在对防止超出其管辖范围地域的环境会有重大消极影响方面是必要的。”^③在斯德哥尔摩会议上，对于是否采取这条原则，多国存在很大的分歧。一些国家反对这条原则并尽力阻挠其作为大多数国家都接受的原则，它们把国家主权看的高于一切。虽然加拿大的这个努力失败了，但是在一次国际会议上，加拿大能够发出自己响亮的声音，这在 70 年代初，已经是个不小的进步。

^① Canadian Institute of International Affairs, Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade, *International Canada*, Volume 3, Toronto: Canadian Institute of International Affairs, 1972, p.151.

^② Blanchette, ed., *Canadian Foreign Policy 1966-1976*, pp.297-298; 曲格平, 彭近新主编:《环境觉醒: 人类环境会议和中国第一次环境保护会议》, 北京: 中国环境科学出版社, 2010 年版, 第 147 页。

^③ C. B. Bourne, *Canadian Yearbook of International Law Volume XI*, Vancouver: University of British Columbia Press, 1973, p.303.

在环境问题的教育、社会和文化方面，会议建议建立国际咨询处，把那些希望了解具体环境信息的国家与世界上能提供这类信息的国家联系起来。这个想法得到了很多国家的支持，但在实施之前需要大量、细致的筹划。加拿大已经申请加入计划和组织这项服务的一个专家队伍，也已经在为一套综合的掌管其自身环境信息的体系出谋划策。同样的也是在信息领域，会议建议，利用大众媒体建立让公众了解和参与环境管理的项目。该项目建议，把每年的6月5日确定为“世界环境日”。加拿大政府与非政府组织磋商后，筹划怎样才可能有效地落实这个建议。在教育领域，大会建议联合国教科文组织与联合国其他机构在环境教育方面设立一个国际项目，以促进环境技术专家的培训。加拿大希望获得技术援助和相关信息。在环境保护领域，会议建议各国政府继续为保护世界自然和文化遗产、濒危物种的进出口与运输、带有科学目的的岛屿保护、候鸟的管理方面等方面做好准备。加拿大对所有这些提议都感兴趣，也安排授权代表与其他国家一起确保公约的早期起草和后期签署工作。加拿大同意参与并支持一个有重大生态意义的国际研究项目。很多国家表态说，它们在会议准备期间和会议中，公众参与的程度十分引人注目。对于加拿大，从会议准备开始，加国政府就向加拿大人持续不断的提供有关会议进展程度和加拿大在参与过程中的活动与政策的信息。非政府组织无疑也会从中嗅出政府未来的政策导向，为评估以后的活动和行动计划做准备。^①

对于为了环境的质量而管理人类居住地的问题，会议提供了两项建议：一是应各政府的申请，提供更多关于家庭计划的援助；二是建立一个国际住房基金。关于家庭计划，会议建议世界卫生组织及其他联合国机构应立即向各政府（主要是发展中国家）提供更多援助以为家庭计划工作之用，世界卫生组织则应促进和加强人类生殖方面的研究工作，以防止人口爆炸对人类环境产生严重后果。加拿大政府宣布，正在考虑严肃对待人口问题，并认为有必要处理好世界人口增长和世界资源与经济体系之间的合理定位关系，此外，它还宣布，将会参加在1974年举行的联合国人口会议(United Nations Conference on Human Population)。关于发展中国家的住房问题，会议建议各政府应立即创建一个特殊的国际基金，加强对发展中国家在住房、水供应、交通等紧迫性居住问题的援助。加拿大表态说，有意增加对正在与复杂环境问题进行斗争的发展中国家的支持。会议还同意由联合国主办一个试验性人类居住地展示(Demonstration on Experimental Human Settlements)的会议，以便在人类居住问题及其解决办法方面进行协调和交流。加

^① Canada. Environment Canada and United Nations Conference on the Human Environment, *Conference on the Human Environment*, p.11.

拿大已经表示，愿意作为这个示范会议的东道主，时间定于 1975 年。届时，加拿大各级政府都计划参加这个会议。在城市事务部的领导下，最初的准备工作已经开始。

发展与环境的主题是发展中国家最为关注的，它们害怕发达国家会把环境问题的负担以不同标准的贸易歧视和发展援助项目有关的环境标准转嫁给发展中国家。加拿大对缓解发展中国家在这方面的忧虑方面发挥了重要作用，采取了在国际贸易关系方面的一个妥协草案。为此，加国代表宣布，加拿大不会滥用环境措施以利用其作为有区别的贸易措施，同时呼吁其他国家也这样做。加拿大对发展中国家面临的困境表达出很大程度的理解。加拿大外交部长米切尔·夏普曾经于 1971 年在联合国大会发言时指出：“它们（发展中国家）必须把经济与社会发展作为提高生活标准的手段，生活水平提高了，才能给予其国民尊严与机遇。而保护环境也是自身必要的，但看起来只能退居次要地位。但是我还是认为，这种困境的定位是错误的。”^①加拿大依照斯德哥尔摩会议的提议，寻找出引起环境问题担忧的资助项目，然后试图增加发展援助。国内达成的一致意见是，与起伏的贸易流动和重要的环境考虑等相关的复杂问题都应该通过关贸总协定(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)和其他合适的国际机构来解决。

会议提出的关于处理好自然资源的环境影响这一国际行动建议，旨在为后代保留世界物种宝库。加拿大在规划有关建议方面起到了有力的作用，这些建议包括发起一个旨在保护世界遗传物种资源的项目，手段是通过改进自然物种的保护手段和建立动植物遗传物质的储备库。这将是个综合性的、多方面的项目，集中在正日渐受到人类影响威胁的高度多样化的动物群和植物群。项目将包括遗传资源的调查与收集并汇成目录、种类的探索与维持以及自然区域的保护。国际合作与交流是至关重要的。加拿大对于这个项目计划既提供专业知识，也提供资源。

斯德哥尔摩会议上另一个争论的焦点集中在捕鲸问题上。会议建议各国政府同意加强国际捕鲸委员会(International Whaling Commission)的地位，呼吁在商业捕鲸方面达成一个暂停捕鲸十年的国际协议。加拿大是国际捕鲸委员会的成员国，在会议闭幕后就开展了行动。在斯德哥尔摩会议提议的压力下，特别是在科学家认定，幼鲸数量锐减，鲸类已成濒危物种的情况下，委员会已经开始采取行动暂停商业捕鲸，设立捕获限额，保护其种群数量。这也与加拿大在斯德哥尔摩会议上采取的立场一致。加国敦促所有国家对可再生资源的使用需要进行合理管理，应该坚持建立在最大限度地进行可持续发展利用的基础之上。加拿大还进一步敦促在商业捕鱼上采取国际行动。

^① Blanchette, ed., *Canadian Foreign Policy 1966-1976*, pp.272-274.

这次会议还提议在国际可用能源的来源、能源消费方面加强国际沟通，以为世界能源政策的最终发展提供条件。阿根廷要求加强这个提议，加拿大也加入了阿根廷的队伍。加拿大的立场是，能源资源和其他不可再生资源都应该在环境、社会和经济方面的前提下提供尽可能多的社会效益。作为能源丰富的国家，加拿大并不希望，能源的需求增长超过供应，因为这样就对世界上少部分国家有好处。因此，加拿大将积极参与限定提议中的研究范围和特征。

在污染物方面，会议建议，采取一系列步骤，评估人类需要的能有效控制污染物的信息。会议进一步建议，联合国要致力于建立一种确认具有国际意义的污染物的程序，然后考虑任命一些专家团来评估这些污染物暴露的风险、路径和来源。加拿大也期望能加强其自身的研究项目和增加对国际项目的贡献。大气、海洋和生物资源是加拿大支持增加国际研究的主要领域。加拿大已经表态说，它正准备加强支持范围广泛的研究，结果会导致与污染和环境影响有关的发展标准和准则，关键的任务是弄清很多需要承担责任的优先事项。提议中提到，应建立至少 100 个站点来监督大气，加上另外偏远地区用于监督长期大气趋势的 10 个基线站(baseline stations)，以应对建议中提到的污染物的气候影响，其中，加拿大提供了 7 个监督站点和 3 个基线站。^①

这次国际环境会议也对海洋污染问题给予了很大的关注。会议要求各国政府迅速行动起来以控制所有海洋污染的重要来源，特别是导致海洋污染的罪魁祸首——陆地来源污染。其中包括河流污水、沿海来源和最重要的排放到空气中沉降到海洋中的污染物质。在“清洁空气法”、“加拿大水法”和其他立法的推动下，加拿大两级政府之间实施了合作行动项目，以确保加拿大在这次活动中的作用是有效和适当的。参与对海洋环境质量的国际监督将能确保达到广泛一致的国际目标。^②毕竟，关于海洋污染的建议对加拿大是重要的，因为其漫长的海岸线和宽阔的大陆架特别容易受到海洋污染的危害。

尽管会议采取了 23 条由加拿大发起的控制海洋污染的原则，但有三条建议——指向保护一国管辖范围之外的海洋部分，仍处于悬而未决的状态。在其他国际会议的场合，加拿大已提议，应该采取临时措施，建立一个国际控制机制，让确认的海洋国家有特别的权力在其管辖范围以外的海域，能代表国际社会来采取措施，以防止可能对其管辖范围内的海洋和陆地环境造成损害的污染。大会虽然没

^① Canada. Environment Canada and United Nations Conference on the Human Environment, *Conference on the Human Environment*, p.13.

^② Donald McRae and Gordon Munro, eds., *Canadian Oceans Policy: National Strategies and the New Law of the Sea*, Vancouver: University of British Columbia Press, 1989, pp.95-132.

有采纳这个提议，但该建议却成为了 1973 年国际海洋法会议上讨论的“重头戏”。加拿大在这些问题上一直保持积极姿态，并主动为海洋法会议做准备，参与设立国际海洋法的讨论工作。

在国际机构方面，大会同意了一个提议，即在联合国大会上讨论建立一个环境项目管理委员会(Governing Council for Environmental Programs)、一个小型的环境秘书处（后来选定在肯尼亚首都内罗毕）和一个自愿出资的环境基金。建立机构的功能和职责以及基金的可能用途都必须进行充分的限定。加拿大将参与联合国大会对这个问题的讨论。

可以预期的是，联合国的新环境秘书处将相对较小，其直接的关注将指向那些将会带来最大后果的问题。新组织将被赋予发起项目和与国际环境活动合作的职责，并通过现有的联合国机构，例如经济与社会理事会(Economic and Social Council)等报告给联合国大会。

加拿大提议，治理委员会有复查和许可环境基金每年财政支出的权力。它还与荷兰联合提议，委员会秘书处的执行理事有权在被请求的情况下提供咨询服务，促进在环境问题上的合作。这为将来缩小分歧、化解冲突奠定了基础，结果最终可以和加拿大与美国之间的国际联合委员的所起的作用相类似。

环境基金的目标是，用五年的时间筹集 1 亿美元。加拿大敦促，基金应该被用来支持和鼓励委员会通过的新的环境行动。加拿大计划在以后五年向基金捐赠 750 万美元，并允诺将立即支出 10 万美元用以帮助大会秘书处为把斯德哥尔摩会议上的提议提交给联合国大会做准备。^①这种现金垫付与福特基金会(Ford Foundation)^②的做法相类似。

三 人类环境会议对加拿大的意义

1972 年人类环境会议成为加拿大实践本国环境政策的国际舞台。在大会召开之前，加拿大政府就做了大量的针对这次会议的筹备工作，专门组织成立预备委

^① Canada. Environment Canada and United Nations Conference on the Human Environment, *Conference on the Human Environment*, p.14.

^② 福特基金会由美国著名汽车制造商亨利·福特(Henry Ford)和他的儿子埃德索·福特(Edsel Ford)于 1936 年创建。它是世界上最大的私人慈善机构之一，也是世界上最大的私人基金会，具有独立性、非营利性。它“接受、管理并提供用于科学、教育和慈善目的的基金”。福特基金会创建的宗旨是通过资助各种教育和研究活动来提高人类的福利。基金会每年向那些致力于改善教育、促进文化艺术和解决社会问题的个人、机构和团体提供经费，包括在资源与环境领域，参考 <http://www.fordfound.org/about-us/mission>, 2011-12-07.

员会，并在全国多个城市举行听证会。政府的高度重视也激发起加拿大国内民众积极参与的热情，最终收集到的提案代表了加拿大全国上下对于把环境政策的国家认同上升为国际认同的渴望。事实证明，他们的愿望获得了很大程度上的成功，加拿大在大会期间的政策、立场、行动和效果都是有力的明证。人类环境会议成为加拿大国内环境政策与国际舞台接轨的一次难得的机遇。

人类环境会议反过来也促进了加拿大环境政策的成熟与完善。由于加拿大被认为在斯德哥尔摩会议上发挥了至关重要的作用，将来要承担的责任也要根据整个会议对加拿大所产生的特殊影响而定。这也让所有加拿大人都视之为应尽的义务。各级政府也相应地定位好需要采取的新的或修正过的国内与国际行动计划。但是作为个人或团体的加拿大人，他们必须决定自身期望支持这种行动的程度。例如，莫里斯·斯特朗就在大会上发挥了关键的积极作用，“……秘书长斯特朗做出了多年的计划和安排，并进行了许多艰苦的说明工作，让一些不那么发达的国家也派遣代表出席了大会”。^①此后，他还担任过联合国环境开发署（UNEP）首任执行官、1992年里约热内卢联合国环境和发展大会地球峰会的秘书长和联合国副秘书长等职务，成为加拿大在国际环境舞台上的“形象代言人”。以斯特朗为代表的某些杰出加拿大人的国际形象成为促使加国环境政策臻于完善的内驱力。

第一次人类环境会议通过了“人类环境宣言”(Declaration on the Human Environment)，也即斯德哥尔摩宣言(Stockholm Declaration)。毫无疑问，在联合国大会上将会出现各种观点，但却无法改变这样一个事实，即国际社会对环境问题已经进行了明确和有力的宣告。很多人认为，1972年联合国人类环境会议创造了历史，“加拿大将努力证明这种信念。”^②人类环境会议通过的《行动计划》和“人类环境宣言”也成为引导和制约加拿大制定环境政策的一个重要国际考量。根据斯德哥尔摩人类环境会议的精神，同年召开的联合国第27届大会把每年的6月5日定为“世界环境日”。每年在“世界环境日”期间，联合国环境规划署都要举行纪念活动，发表“环境状况年度报告书”，表彰“全球500佳”，并为每年的“世界环境日”分别设定一个主题，作为会议的指导方针。因此，也有一部分学者把第一次人类环境会议作为现代环境运动的发端。

^① 《国际先驱论坛报》(International Herald Tribune)1972年6月5日社论，取自Proquest数据库。

^② Canada. Environment Canada and United Nations Conference on the Human Environment, *Conference on the Human Environment*, p.15.

第四章 影响特鲁多政府环境政策的因素

环境政策必定受到经济、政治等多种因素的影响和制约，加拿大也不例外。特鲁多政府时期，随着国内经济、政治形势和国际形势的变化，这些因素在环境政策中的影响也更加突出。概括来讲，影响特鲁多政府环境政策的因素主要包括联邦与省的关系、工商团体、土著民族、非政府环境组织与公众参与以及美国与其他国际因素。

第一节 联邦与省的关系

在影响特鲁多政府环境政策的诸多因素中，联邦和省之间的复杂关系是最重要的因素。在加拿大联邦制的演变中，联邦和省的职权范围交错不清，使得两级政府的关系经常呈现出十分复杂的局面。20世纪50、60年代，公众越来越多地关注环境问题。正是在这个时期，长期宣称各省负责污染控制的联邦政治家们开始重视环境问题，并从联邦层面推动环境政策和制度的建设。联邦政府在这段时期通过了多部环境法令，并且创建了环境部来实施这些法令。70年代中期以后，突出的环境问题开始降温，联邦干预度也开始下降，环境保护的责任又转到了各省。80年代，在公众舆论对环境的关注再度达到高潮时，联邦干预再次出现。由于联邦政府与各省政府长期存在的分权制传统，在环境政策制定与执行过程中难免出现冲突和分歧，联邦政府与地方政府之间的纵向协调以及同层政府间的横向协调就成为达成共识的重要机制。

一 分权制与环境权力

加拿大联邦与省的关系从本质上讲是其政治体制问题。根据1867年《英属北美法》宪法的原则，在中央与地方的关系上，加拿大自治领采用了联邦制。该宪法详细划分了中央与地方的权限，并让各省的权力从属于中央，这一点并不完全符合标准意义上的联邦制原则，因此，建立之初的联邦制又被形象地称为“准联邦制”(quasi-federalism)。^①从19世纪后期到20世纪初，随着中央政府权力的逐

^① 英国宪法学家惠尔(K. C. Wheare)认为：联邦制下的两级政府应当在各自权限之内运作，互不隶属；在1867年“英属北美法”的规定下，加拿大地方政府的权力从属于中央，不完全符合

渐削弱和各省权力的上升，加拿大逐渐向着两级政府在各自权限内运作、互不干涉的“标准联邦制”(classical federalism)^①转化。此后，除战争等特殊时期之外，加拿大联邦制一直沿着“由集权到分权”的趋势演变，直到今天，已经成为世界上最松散的联邦之一。^②因而，加拿大具有典型的地方自治传统，中央政府不能简单地对各省区和地方政府发号施令。对政府自身而言，存在着中央政府和省区政府的权限划分问题、省区政府与地方政府之间的纵向协调问题，以及同层政府间的横向协调问题。

起初，加拿大宪法就对联邦和各省之间的许多权限做了明确划分，比如1867年宪法第91款列举了29种联邦层级的权力，包括在捕鱼权、联邦土地、商业贸易、税收和支出等涉及全体国民切身利益的管理上有法定权力，这涉及了环境保护的多个方面。联邦政府在海岸(sea coast)和内陆渔场(inland fisheries)(s. 91[12])的权力让其能实施联邦《渔业法》。《航行水域保护法》(Navigable Waters Protection Act)授权联邦政府有管理航行和运输的权力(s. 91[10])。《北极水污染预防法》(Arctic Waters Pollution Prevention Act)和《北部内陆水法》(Northern Inland Waters Act)是依照联邦政府的权力来管理影响其土地和水域的活动。国际责任也包含在联邦权力之内。例如，履行《候鸟公约法》(Migratory Birds Convention Act)和《国际水域改善法》(International River Improvements Act)等国际公约或协定的承诺和责任都需要联邦政府发挥主导作用。^③

加拿大各省对其所属的矿产、森林、不属于联邦政府的公共土地等自然资源负责。有关环境实施的最多的法律起初是由各省制定。这些法律中的大部分都是在宪法第92款各省在当地事务和责任(local works and undertakings)(s. 92[10])中的权力、省内的财产和民事权利(property and civil rights)(s. 92[13])以及当地或私营性质(local or private nature)的事务。各省也对本省拥有的土地与资源(provincially owned lands and resources)(s. 92[5])拥有支配的权力，这一点特别重要，因为地区(Territories)之外的大部分土地都是归各省所有。按照1982年修订案第92A部分的条款，各省在省的发展、保护和不可再生资源管理上享有独有的权限，包括森

标准的联邦制原则，因此惠尔把该法称之为一部“准联邦宪法”。参见[英]惠尔(K.C.Wheare)著，傅曾仁等译：《联邦政府》，香港：商务印书馆，1991年版，第24页。

^① “标准联邦制”的概念是针对“准联邦制”产生的。“标准联邦制”下，两级政府权力划分基本上符合标准的联邦制定义。它们在各自权限内相互独立、互不干涉、彼此没有从属关系。

^② 参见葛音：“由‘准联邦制’到‘标准联邦制’——兼论英国枢密院司法委员会对加拿大联邦制的影响”，《内蒙古大学学报》，2011年第4期，第36页。

^③ The Constitution Act, 1867, http://laws.justice.gc.ca/eng/Const/PRINT_E.pdf, 2011-08-17.

林和水力发电设施。^①加拿大宪法并没有直接提及环境，更未对环境管理权限做出规定。环境管理权的模糊不清为联邦和省两级政府在各自权限范围内的环境政策领导权预留了空间。

各省最重要的环境立法基础是 1867 年宪法的第 92 款第 13 条——财产权和民事权利。^②这两种权利被理解为包含所有管理公民之间关系的法律，例如民事侵权行为、契约和财产，当然这要除去那些明确划分给联邦政府权力的具体权限。此外，各省在这一方面的优势也因为一个事实而得到加强，即魁北克的私法是建立在民法传统而不是英国习惯法的基础之上。任何脱离与此的行为都会被指责为对法裔加拿大社会的不公，也是对省权的蔑视。在政府不断干预经济和合同与财产法遭到政府规定修改的情况下，很多新的公法仍被视作各省的财产权和民事权利。与联邦政府在“商业贸易”问题上范围相对狭隘的司法解释结合起来，这意味着劳动立法的大部分、制造业、矿业、土地利用和其他商业活动仍然从属于各省的管辖。

此外，有些权力是由联邦与省共同分享，但在不同的方面各有优势。在农业、移民以及某些方面的自然资源（例如水）领域，联邦与省共有立法权，在联邦与省法律发生冲突时，联邦法律优先；在老龄、残疾和生活抚恤方面，联邦与省也共享立法权，如果法律发生冲突，省法律优先。

加拿大法院在决定联邦与各省权力的适当范围和应用时，已经建立了用于解释这类案例的灵活原则。由于联邦政府与省政府都在宪法的第 91 款和 92 款被赋予了“制定与列举与各自管辖主题有关的法律”，因此，对有争议的法律主题必须首先加以界定。^③其次，必须确定某个法律问题是不是适用于第 92 款的任何事项。如果不适合，省的法律将会超越权限(beyond its power)。由于第 91 款和 92 款把剩下没有明确的主题权限都划归联邦政府，因而，从一定意义上讲，联邦政府的管辖范围更为广泛，在管理权限并未明确界定的情况下，联邦对于是否更大程度地介入环境领域掌握更大的主动权。联邦与省的法律在操作过程中也许会同时发挥作用，除非它们之间产生直接的冲突，在这种情况下，联邦法律拥有最高权威

^① The Constitution Act, 1867, http://laws.justice.gc.ca/eng/Const/PRINT_E.pdf, 2011-08-17.

^② Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, Scarborough, Ontario: Carswell, 1992, p.537. 在书中，霍格(Hogg)把第 92 款第 13 条描述为“各省至今最重要的权力源头”。他详述道：“大部分主要的宪法案例都涉及联邦权力的三个原则（和平、秩序与良好的政府，贸易和商业，刑法）和‘财产权与民法权利’之间的争论。”

^③ D. Tingley, ed., *Environmental Protection and the Canadian Constitution*, Alberta: Environment Law Center, 1987, p.31.

(paramountcy)的优先权，省的法律会在冲突中变得无效(inoperative)。^①

在 1970 年之前，联邦与省之间在环境问题上很少相互影响。除去渔业，自然资源及其保存很显然的被联邦政府和省政府认为是属于省内的事务。联邦政治家们甚至拒绝各省偶尔提出的解决环境问题的请求，其依据是资源管理是某个省本身的事情。因此，从历史上看，省级层面的环境规范占据优势。比如，早期的环境立法主要是为了回应当地的健康关注，因此也鼓励了各省地方的优势。然而，在 20 世纪 60 年代后期，公众对环境出现前所未有的关注时，联邦政府开始重新思考其权限，重视干预国家环境的紧急事件(environmental emergencies)，而且延伸出国家关注的两个原则，即联邦政府也许会通过立法并管理联邦建立时并未存在的新出现的问题；起初是省属性质的问题渐渐地演变为国家关注的问题。

从 20 世纪 70 年代早期直到 80 年代，涉及环境政策的三个特别的因素也改变着联邦与省的关系。第一，如前所述，在解决环境问题的权限责任上，缺乏清晰的规定，存在重叠的部分。第二，联邦和省共享一套基本一致的标准，包括倾向于避免强制性的规定。两级政府都存在这样一个潜在的想法，即经济发展和环境质量是对立的，资源或经济发展必须有一个优先。^②第三，建立的良好机制有助于政府间的商议和讨价还价。它们的作用就是创建一个环境政策框架，其中联邦政府在国家的指导原则和目标方面占据主导地位，通过政府间的商议和讨价还价来确定规范标准，然后由省政府促成并实施污染控制规定。联邦与省之间的分权制传统以及环境事务的广泛性决定了环境权力归属的复杂性。

二 冲突与协调

虽然加拿大 1867 年宪法对联邦与省的权力做出了较为详细的列举式规定，但并没有对环境权力作出任何明确规定。相反，由于两者间错综复杂的关系，更增加了联邦与省在职责或权力方面的冲突。不仅在联邦建立之初许多分权规定存在着重叠和交叉，而且 20 世纪后半期出现的很多事项也都是当时联邦之父们在分配权力时所没有预料到的。更为麻烦的是，两级政府也都在宪法之外扩展了自己的权力范围，这就决定了联邦与省之间会出现难以避免的冲突。若要解决好某些环境事务，两方就需要确定好协调机制。

在环境问题上的权限不清导致联邦政府或省政府都会从加拿大宪法中寻找对

^① Robert Boardman, ed., *Canadian Environmental Policy: Ecosystems, Politics, and Process*, Toronto; New York: Oxford University Press, 1992, pp.4-5.

^② Donald J. Savoie, *Federal-Provincial Collaboration: The Canada-New Brunswick General Development Agreement*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 1981, p.51.

于相关环境问题的各种表述。环境问题也不可避免地超出一些条目规定和层级政府。权限的模糊也加大了政府间冲突的可能性。当联邦政府在渔业方面的权威与各省对自然资源的所有权之间产生矛盾，冲突就难以避免了。即使对于像杀虫剂这样的问题，联邦政府对于其使用、分布和范围规定常常与各省的需求是不一致的。杀虫剂制造厂也许会发现，他们的产品标准是联邦政府批准的，但在某些省份其使用是受限的，例如在安大略省，杀虫剂使用的禁令比联邦政府的规定还要严格。^①还可以列举两个重要的项目为例来说明联邦政府对省的环境工程的关注与牵制。20世纪70年代，联邦政府就准备针对两个讨论中的建设项目进行潜在环境影响的评估。第一个项目是联邦政府与魁北克省共同合作，在该省东南部詹姆斯湾(James Bay)建设一个大型水力发电厂并开发其他资源。第二个项目是建设从北极到中部加拿大的石油或天然气管线，联邦政府对省的项目的评估不可避免地与省的利益产生矛盾。

从联邦与省的总体关系来看，两级政府间相互影响对方的方式有很多，于是也逐渐演化出了大量的协调政策和解决冲突的机制与程序，主要包括司法审查、合作联邦制(cooperative federalism)和行政联邦制。^②与大多数联邦制国家一样，司法是解决管辖权冲突的一个重要机制。无论是联邦政府还是省政府，运用这种机制可能是为了防止对其立法提出的诉讼或是挑战另一级政府的立法，也可能只是简单地澄清不确定的宪法状态。一般而言，政治家们更愿意选择政治手段而不是司法手段来解决联邦与省的紧张关系。一些非正式的政治解决机制包括：联邦与省在不同的层面上互相影响；联邦政府与个别省进行双边接触；各省相互之间进行磋商与合作而避开联邦政府。在二战以后的20年中，当联邦与省两级政府之间相互影响的程度日益加深的时候，合作关系也在快速发展，包括由两级政府的代表组成的非正式的、半永久性的委员会。这些委员会多数涉及一些政策职能领域，包括可再生资源方面，都存在着大量的联邦与省政府间的相互作用。这种政府间的关系被称作合作联邦制。此外，总理与省长联席会议以及省长联席会都是合作联邦制、行政联邦制经常使用的、具体化的形式。从20世纪60年代开始，行政联邦制比合作联邦制更为常见。这一时期，由于魁北克要求主权独立的运动愈演愈烈，加之能源危机的出现，各种发展项目导致联邦与省之间的冲突日益增加，因此在联邦与省之间都有一种日益强烈的倾向，即他们更注重本级政府的地位和权力，特别是在资源开发、卫生和福利等方面。行政联邦制的协调机制是以另一

^① Ontario Ministry of Agriculture and Food, *1974 Ontario Mushroom Pesticide Recommendations*, 1973, <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/CW69-5-369E.pdf>, 2011-11-07.

^② 王瑞贺、焦亚尼、蔡晨风等著：《加拿大议会》，北京：中国财政经济出版社，第63-69页。

级政府的妥协为前提，在现实中的可操作性不强，这种矛盾性最终还得通过合作联邦制或者司法审查加以解决。

具体到环境方面，联邦与省的协调机制主要体现“合作联邦制”这一形式。此种形式又可以分为联邦与个别省的单独协调以及与全部省的共同协调。对于某些自然资源的权限，一般是由联邦政府与省政府共同享有的，例如水资源。在加拿大，仅有两个地域的水资源权限是不能共享的——北极地区和超出沿海省份界限得到国家声明和国际协定确认的海洋与海床。这就是说，各个省界内的水域，联邦政府与省政府同时拥有重要的、有时是重叠的权力。考虑到权限分割的事实，统一的水管理权就需要在所有权、管辖上建立机构，这样才能把共同的目标与操作整合起来。在环境部建立之前，很多这种安排已经建立。各省也都建立了咨询委员会，以更好地理解相互之间的问题，为共同的行动搭建沟通的平台。

体现联邦与省之间在资源或环境上进行机构协调的一个事例是，1970年，加拿大政府与新布伦瑞克省之间的“圣约翰河流域协定”(Saint John River Basin Agreement)。签订协定的准备工作就是在联邦与“新布伦瑞克省咨询委员会”的协助下依照《加拿大水法》进行的。该协定规定，联邦政府将连续拨款三年，总额为775,000加元，其中90%用来发展一个综合性的管理计划。随后，一个联合的联邦与省的计划组织被授权成立，其中包括一个六人理事会、一个咨询委员会和一个计划办公室。六人理事会包括联邦政府的三名人员和省政府的三名人员。咨询委员会具有技术咨询、综合规划与管理水资源的功能，包括市政当局、工业团体和保护组织。计划办公室依据权限，与两级政府部门合作承担大量任务。在与计划办公室的合作中，一个小型的专业组与流域的居民一起设计规划。^①

联邦与省之间开展其他形式协调的另一个事例是，1970年10月31日，联邦政府与马尼托巴省政府签署了一个共同管理水资源的协定。事情源于马尼托巴省计划在其北部建设水力发电厂。这个协定的目的是，评估这种做法对温尼伯湖(Lake Winnipeg)水位的改变、邱吉尔河(Churchill River)的流量以及尼尔森河(Nelson River)水系环境的影响。

考虑到联邦政策和省政策冲突的后果，联邦与省各自单边主义的做法一般会得到避免。1970年9月14日至16日的联邦和省的宪法会议上，联邦政府与各省

^① Water Quality In The Saint John River Basin,
<http://www.ijc.org/php/publications/pdf/ID536.pdf>, 2011-11-28; Canada. Environment Canada/United Nations Conference on the Human Environment, *Canada and the Human Environment: A Contribution by the Government of Canada to the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, Sweden, June 1972*[Government Document], pp.47-48.

达成一致，要通过合作来管理环境，这样就降低了政策的重叠和不一致。联邦政府与各省政府通过磋商达成不同程度的妥协，并以协议和谅解的形式确立了一个协议，联邦政府通过大量的立法来设定国家标准，然后留给各省来实施和执行这些标准。纸浆业和造纸业排放废水的规定的产生就是一个很好的例证。

《纸浆和造纸的污水规定》(简称规定)是依照《渔业法》于1971年颁布的。依据《渔业法》，联邦政府有权处理海岸和内陆渔业问题(包括鱼类栖息地和有鱼的水域)，禁止因违反《渔业法》而造成水污染。在纸浆和造纸污染方面，由于各省在对联邦政府施加压力上并未达成统一的意见，因此联邦政府并没有受到各省多大的影响。然而，各省对本省水污染法规的不同标准导致渥太华不得不把联邦的《纸浆和造纸的污水规定》的具体执行权留给各省。纸浆和造纸污染的问题由此得到比较顺利的解决，双方也比较满意。但是如果遇到在联邦与省之间有一方坚持其宣称的权限，即表现出较为强烈的行政联邦制特征时，两方就很难达成妥协。1975年，联邦政府与七个省份签署一系列双边环境及保护协议就是一个典型的例子。这七个省份同意执行联邦要求的严格环境质量目标，但是省政府保留了发起与协商有关法律程序的权力。其中纽芬兰省和魁北克省拒绝签署协议，理由依旧是环境问题是各省的责任。不列颠哥伦比亚省原则上与协议并没有分歧，但以其他理由拒绝签署。

特鲁多政府时期，联邦与省之间在环境方面表现出的合作联邦制特征也在悄然发生着变化。以治理空气污染为例，联邦政府会设定空气质量的标准，然后各省负责实施联邦空气质量的法令。1971年联邦《清洁空气法》规定了国家空气质量的目标和标准后，渥太华便与各省商议在省的立法范围内该如何实施，并让已达成协议的省份执行联邦标准。在类似这样的案例中，联邦和省在有关环境的协定方面就创建了颇具创新性的环境管理体制，这种体制是以联邦与省的合作、各省管控土地管理、水管理和环境污染为特征。

为促进联邦与省的这种合作方式，加拿大环境部建立了政府间事务理事会(Intergovernmental Affairs Directorate)以便与各省当局保持沟通。两级政府的联系也因加拿大资源和环境部长委员会(Canadian Council of Resource and Environment Ministers, CCREM)得到了极大的加强，委员会成为交换信息和交流观点的平台。委员会由联邦与各省的资源和环境部的部长主管，在永久秘书处的支持下，每年举行一次会晤，讨论共同的问题并持续检查环境项目。

然而这种合作也未能完全消除掉政府间在环境保护和经济资源开发之间的冲突。很多省份的经济高度依赖单一的自然资源，比如不列颠哥伦比亚省依赖林业，阿尔伯塔省依赖石油和天然气，新不伦瑞克省依赖纸浆和造纸，魁北克省依赖纸

浆、造纸和水力发电。这种情况使得，一方面，这些省份都不愿让省政府严格执行联邦的污染法规，因为那样就可能威胁到就业和收入来源；另一方面，主要资源开发者的经济实力和大部分自然资源工业组织的高度发展，有助于保持他们与省政府的密切联系，这种因素对省的资源和环境政策有很大的影响。因此，在某些省份，环境政策就是资源和能源政策。它们担心，执行联邦政府的环境政策会阻碍本省自然资源或能源的开发，因而在与联邦政府或其他省份的协调方面就没有那么顺畅了。

三 分权制与环境政策

政治理论家对于加拿大联邦政治体系中的集权和分权优劣的争论由来已久。联邦政府在环境保护中的优势和各省的责任的问题从 20 世纪 70 年代初一直到今天都高度突出。一个客观存在的事实是，环境政策的制定是在多层目标、多方博弈的背景下形成的，这不仅包括要防止政策过宽而对人类健康和环境造成危害，而且包括要保证经济平稳向前发展和保障足够的就业岗位，还要兼顾好联邦与省诉求的平衡。

在研究环境问题的解决方案时，那些赞成联邦领导权的人特别强调经济规模。考虑到设计环境标准需要可观的投资，他们认为对纳税人来说，支付一次给联邦政府是比各省政府重复十次实践更有效的投资。主张发挥联邦强大作用的支持者也强调说，只有联邦政府才能保证环境质量的统一国家标准。联邦政府有法定的权力解决省际间的污染物溢出问题，而且在涉及国际污染物时，它在协商时有更大的权威性，因此联邦的领导权也许能带来更多的环境利益。另一个对于环境获益的普遍观点是，如果省政府竞相通过降低环境标准来吸引工业，联邦政府有责任采取必要措施来避免“争底”(race to the bottom)现象的出现。最后，还有一些人认为，联邦对环境负责也就是进一步为民主负责，因为联邦政府本就应该在地区主导利益方面占据更加有利的位置，这样才能保证民主的纯洁性。^①这种论点在加拿大背景下具有特别的意义，因为各省都是本省资源的拥有者，在历史上与资源开采工业保持着紧密的联系。

与上述观点相对应的是，每一个支持省对环境领导权的观点也都是客观存在的。主张发挥省领导权的支持者并不强调经济规模的扩大问题，而是坚持认为省政府能更了解当地问题，根据当地的具体情况以设计更加有效的解决方案。他们

^① Richard B. Stewart, "Pyramids of Sacrifice? Problems of Federalism in Mandating State Implementation of National Environmental Policy," *Yale Law Journal*, Vol.86(1977), pp.1196-1272.

也争辩说，没有充足的证据表明，他们竞相争底。环境管理的成本代表了商业成本中的一小部分。省领导权的支持者们还反驳说，允许单个省份根据自己的资源做出的决定更显合理；而且，从一定程度上说，各个省份对联邦的环境政策的支持程度不一样，多样的省份环境政策能更好地满足选民的偏好，这样反而能更加促进民主的责任。还有的观点认为，省政府“更加贴近民众”，因而比遥远的联邦政府更能顾及到选民们的喜好。省的环境政策的多样性有助于政策的创新与扩展，正所谓“十个首脑要比一个更好”。^①

针对环境，联邦政府和省政府之间的职责应该怎样分配才是理想的，事实正如本章所讨论的观点，即存在权限的重叠。省政府拥有清晰而广泛的权力来管理自然资源，但仅限于其省的边界之内。联邦权力的内容不太清晰，但在过去若干年中，最高法院针对一些案件也对一系列决议进行了丰富的解读。因此，问题不仅仅是哪一级政府应该对环境负责，而是根据他们重叠的权力，联邦政府和省政府之间怎样保持最合适的关系。加拿大学者凯瑟琳·哈里森(Kathryn Harrison)认为，在环境问题上联邦与省的关系有三种模式。第一种模式是两级政府命令式的各行其是。这种模式的倡导者接受并确实支持重叠的宪法权力。他们强调，如果联邦政府和省政府都涉及到环境政策，两者会更好的留心彼此的活动，这样就可以相互支持对方。也就是说，如果一方政府的指令不能执行，至少还有另一方填补的机会。据此有些人认为，民主的责任由于这种交叉得到了加强，这促使为寻求同样的选民支持而在权限上进行有益的竞争。然而，各行其是的批评者强调，成本的重复不仅让纳税者买了两次单，而且让工业界可能面临不太一致的汇报要求或规范决议。批评者质疑，重叠的责任是否会确保相互支持还是仅仅方便了相互推诿，这种后果已经超出了环境政策的层面。

联邦与省在环境问题上的其他两种模式都是建立在不同的合作方式上。第二种模式可以称之为协作，包括共同的环境评估（涉及工程项目的许可方面拥有或没有达成共同的决定）和共同努力达成妥协的环境标准。这种模式的好处包括，通过分享信息和专业知识，两级政府发布指令加强决策；通过提前化解分歧让政策冲突最小化。在理论上，这种优越性可以通过对决策自主的有限影响获得，因为参与的政府在实施决策时一般都会保持其独立性。然而，持合作态度的批评家对这种限制的自主性不太乐观，其根据是共同的决策总是依赖达成一致的决议规则。这将导致一种共同的决策陷阱，其中每一个参与者都有机会对任何决定行使否决权，对决议的顺利通过是一个难以避免的障碍。而且，共同的决策经常会倾

^① Michael Oliver, ed., *Social Purpose for Canada*, Toronto: University of Toronto Press, 1961, p.65.

向于维持现状，因为阻碍一个决议的机会（更可能实行）对于那些安于现状的人来说要比赞成政策改革的人更有用。此外，共同的决策在责任问题上还存在这样一个潜在问题，即政府遵从一个集体的体制，而不是对选民负责。

第三种模式是在合理化原则基础上建立起来的关系。这种方式要求联邦政府与省政府不再是共同努力的合作，而是通过分摊他们各自的活动来尽可能多的去除重叠和重复。合理化原则会把环境政策的不同方面分配给两级不同的政府，让其各负其责。合理化常常被描述为借机利用联邦与省的优势从而找准两者最佳的位置。例如，联邦政府可以在省际间的排出物和国家级的产品（比如汽车）环境规范方面发挥领导作用，而各省可以在他们更为熟悉的地区问题上负起责任。合理化常常通过减少重叠和重复来节约成本。合理化原则在理论上的好处在于，回避了哪一级政府最应该负责哪些活动的问题实质，从而避免了两级政府的矛盾激化。这种方式的潜在缺陷类似第一种模式各行其是的负面影响，由于分工明晰，一级政府很可能会失去另一级政府的支持；在覆盖范围和相互监督方面也面临缺失的危险。^①

加拿大本身具有的政治、经济特点意味着其环境政策的布局将会继续存在于其分权制的联邦体制之中。然而，这种各省占据环境政策上的优势在某种程度上来自于这样的事实，即在谈及经济发展和环境保护时，各省确实有至关重要的法律效力。然而，这种趋向性和地区集中的资源工业在以往历史上并没有造成政府间关系的冲突，其中很重要的一个原因就是，相对封闭的联邦制这样一种政治体制在改变诸如环境政策等加拿大公共政策方面已减缓了这种冲突。正如加拿大学者约瑟夫·杜普雷(Joseph Stefan Dupre)所说，在联邦与省层级的决策者共享一种观点和利益时，政府间的冲突就能最小化。例如，如果两级政府都倾向于首先顾及经济发展，联邦政府在面对省政府没有执行污染控制的规范标准时，就会睁一只眼闭一只眼。联邦官员乐意这么做的原因是，造成污染的工业与他们和省政府的那些官员们都拥有同样密切而有影响的联系。两个层级、双向的讨价还价（工业—政府；政府—政府）为污染物质的排放设定标准，一旦合适就会决定是否执行这个标准。^②

从一定意义上说，加拿大的联邦制体系改变了加国 60、70 年代的环境政策。环境权力管辖的不确定性、联邦和省在设定法规方面讨价还价的特征、践行责任的义务都分配给了各省，所有这些都影响到了加拿大环境污染控制政策的范围和

^① Debora VanNijnatten and Robert Boardman ,eds., *Canadian Environmental Policy : Context and Cases*, Toronto : Oxford University Press, 2002, pp.66-86.

^② R. Simeon, ed., *Intergovernmental Relations*, Toronto: University of Toronto Press, 1985, p.64.

实际性质。联邦发挥作用的范围也变得越来越窄，实施的一些制度的效力也越来越弱。联邦由于可能侵入传统上属于省权的敏感领域，因而在污染控制立法和实施措施方面都经常会保持自我克制。联邦与省的权限不确定性，特别是担心引起与魁北克省的宪法冲突与政治冲突，也都是联邦政府把环境保护的自主权更大的留给各省的主要原因。随着时间的推移，联邦政府甚至取消了设定国家标准的职责，在1979至1992年之间再没有为空气或水实施新的排放标准。^①因此，在20世纪70年代至80年代早期的大部分时间里，各省再一次成为环境领域的主导者，当然，联邦政府为研究对周围环境的监管也提供了不可或缺的支持。

第二节 工商团体

回顾人类的历史可以看出，环境问题，除了自然灾害以外，多是伴随经济和社会发展而出现的，特别是与经济活动有着密切的关系。可以说，环境问题很大程度上是个经济问题。经济发展必然涉及利益问题。“利益群体中，商业团体在影响公共政策方面总体上是最强大的、具有无可比拟的力量。”^②从这个层面上看，加拿大的环境政策与世界大多数国家一样，都会受到商业团体的巨大影响。追逐利润是工商团体的最重要目标。他们普遍对环境政策和措施的成本感到担忧，认为这会抑制投资、经济增长、就业、竞争和贸易，同时引发通货膨胀。政府实施环境政策的目的是要改善企业的环境行为。面临政府的法令和环境主义者、公众舆论等压力，企业也会做出一定的举动，但不会如要求做的那么多，这就是惯用的“讨价还价策略”(bargaining tactic)。^③

一 工商团体与环境政策

加拿大工商团体与环境政策的关系和其经历的工业化道路密切相关。在工业化过程中，现代意义上的公司异军突起，成为影响加拿大经济发展和社会发展的关键力量，工商团体甚至也成为了改变政府环境决策的高级游说团体。

加拿大工业化道路经历了从农商社会到工业化社会的转变，经历了殖民地时

^① Kathryn Harrison, *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*, pp.101-102.

^② Melody Hessing and Michael Howlett, *Canadian Natural Resource and Environment Policy: Political Economy and Public Policy*, Toronto: UBC Press, 1997, p.124.

^③ Douglas Macdonald, *Business and Environmental Politics in Canada*, Peterborough, Ontario. ; Orchard Park, NY: Broadview Press, 2007, p.57.

的前工业化时期、初级阶段、起飞时期，而后步入成熟工业化国家。1867年7月1日加拿大自治领建立后，联邦政府立即着手制定统一的国民经济发展规划，形成了以“国家政策”^①著称的促进加拿大工业化的大政方针。加拿大工业化开始了它的初级阶段。至20世纪初，经过40年左右的推行，“国家政策”获得了较大的成功，它对西部移民的发展、东西部交通运输网络的形成以及安大略和魁北克工业基地的建立做出了特殊的贡献。在此基础上，一个整体性的、内部有着有机联系的加拿大国民经济体系逐渐成型。^②从一战到1967年近半个世纪左右的时间里，加拿大经济经历了与其他发达国家大致相同的过程，所有经济部门达到了前所未有的生产力高度发展的水平，在世界发达国家中名列前茅。由此，加拿大的工业化步入了它的成熟阶段。然而，加拿大的经济发展方式是以大规模的资源开发和利用为特征。长期以来，自然资源的出口都是加拿大经济至关重要的组成部分，包括渔业、林业、采矿、石油和天然气的第一产业一直是加拿大经济的支柱，这将会继续对包括环境在内的公共政策产生举足轻重的影响。

20世纪中期，现代意义上的公司已经成为了解和影响现有和潜在顾客想法与行为、发展较为完善的经济组织。它创造了巨额财富，提供了大量就业岗位，推动了经济发展。其显赫的社会地位甚至让它可以心安理得地忽视掉其他的社会团体。然而，随着战后国家权力的扩张和由新社会运动^③传达出的新社会价值观，这种状况有所改变。这些社会运动也积聚了一定的政治力量来把他们所关注的问题传达到政府的政治日程上来。于是政府在经济和社会层面上扩展了管理的范围，公司也不得不关注其他社会角色和那些最重要的、试图改变其行为的政策决策者。

自从20世纪60、70年代现代环境运动出现之后，加拿大的资源和制造工业也面临着选择。为应对国内高涨的环境运动热潮，政府对环境保护主义者的要求做出相似的反应，要求公司改变他们出售的产品，比如在包装、运输过程或使用杀虫剂方面进行进一步规范以减少消耗和污染。公司也改变了生产方法以产生更少的固体废物和有毒污染。涉及的相关公司通过极大地改善它们的环境表现来做出回应，但也不只是被动地接受压力，只做改变，而是也会融入政策过程，强烈影响着政府的政策目标和手段。这样的论点首先要回答的问题是商业团体努力参与政策过程的目的。我们不能认为，商业利益仅仅就是利润。尽管让短期利润最

^① 加拿大统一初期的国家政策主要由三部分构成：大规模移民和开发西部地区；修建太平洋铁路，完善横贯加拿大大陆的铁路运输体系；实行保护性关税。

^② Neil John Bradford, *Commissioning Ideas: Canadian National Policy Innovation in Comparative Perspective*, Toronto: Oxford University Press, 1998, p.4.

^③ 包括民权运动、环境运动、女权运动、和平运动等。

大化是所有公司的一个根本目的，但其他的目标，特别是污染者需要重新获得社会的认可(social legitimacy)，都需要商业团体与政府和其他因素相互作用来影响商业行为。为回应环境保护主义者的关注，商业团体试图达到两个目标，即通过“绿化”其操作过程和产品，减少废物与低效，公司预先应对政府规制的压力；在提高公众形象的同时增加利润。然而，当被要求做出的改变直接会危害到其利益时，例如取消化工原材料的整个程序，商业团体就会畏缩不前。在出现这种情况时，商业团体会通过雇佣高级游说团体(elite-access lobbying)来改变政府的行为。

以化工业为例，1962年，加拿大化学工业首次创建了代表其共同政策利益的同业协会。到了70年代，加拿大化学生产者协会(Canadian Chemical Producer's Association)已经成为渥太华影响力最大的游说团体之一，它每月举行一次非正式的论坛。到了会期时，主要的贸易协会代表都会在私下见面，也常常会邀请一些官员或政治人士与会，共同交流最新的公共政策信息。

有加拿大学者这样描述政治权力与商业策略之间的关系：商业在资本主义政治中占据优越的位置。这种位置是建立在商业价值观占文化主导地位的基础之上。政府对商业行为也存在着结构依赖性，商业利益群体通过压力政治展现了与政治精英的密切联系和对其游说力量。^①从很大程度上讲，加拿大的环境政策制定是决策者与污染企业之间闭门协商的一个过程。但污染企业具有更多的技术专长、强大的动力与充分的机会来拖延，从而掌握了更大的优势。环境主义者有时会成功介入工商团体与政府的协商，但未能改变基本的权力关系。这些工商团体的优势是基于这样一个事实，即加拿大是一个资本主义社会，所有政府的主要目标是通过资本的投资以利于创造财富。环境政策试图减缓生产的某些最坏的具体影响，但它并未以某种方式来削弱资本主义的基本目标。因此这种制度化的过程和思想背景给予了商业主导的力量，而在工商企业的合法性与最根本的目标——利润最大化之间发生矛盾时，前者无疑会退其次。这也是为什么工商企业在20世纪70年代对政府环境政策采取防守策略的主要原因之一。他们一开始把二战后现代的环境主义视作一套另类的价值观，与其保持距离，“大部分公司视环境主义者为敌人，视环境规范为某种尽可能竭力摆脱的东西或者只是勉强遵守”。^②

^① Stephen Brooks and Andrew Stritch, *Business and Government in Canada*, Scarborough, Ontario: Prentice-Hall, 1991, p.16.

^② Frances Cairncross, *Green Inc.: A Guide to Business and the Environment*, Washington: Island Press, 1995, p.178.

二 造纸业对环境政策的反应

无论是工业用纸、办公用纸还是生活用纸，涉及纸产品的制造都需要比纸本身重量和体积都要大得多的原料——木材，再就是要有大量的水，一方面需要水把木材弄成浆，另一方面还要利用水排出废料。因此，造纸厂的建设一般会选择在原料产地或集运中心附近，还要考虑尽可能接近水源，因此造纸工业的布局必须考虑环境上的优势。

加拿大的纸浆和造纸工业（下文简称造纸工业）起源于 19 世纪中期。当时用木材造纸的方法存在于像加拿大这样的国家，因为它既有丰富的木材，又有充足的流水，但另一方面这种方法也很容易产生垃圾。加拿大的地理环境意味着，除了爱德华王子岛之外，纸浆和造纸工厂在其他所有省份都有可能存在。至今生产能力最大的工厂位于魁北克省，接下来是安大略省和不列颠哥伦比亚省。对于这些省份甚至整个加拿大来说，造纸业都是经济发展中的主导性角色之一，可以说是最大的工业部门。据 1966 年的数据，造纸业占到加拿大国民生产总值的 5% 左右。^①

也正是从 1966 年开始，针对造纸工厂污染的规范体系得以发展，随后 70 年代初联邦政府颁布了一系列治理工业污染的法令。造纸行业一方面在追求效率时减少了大量了木材废物，减少了液体流泻物的数量；另一方面，确保把有些污染控制的花费用在内部改变上，这将会提高内在效率，而不必全都用在外部处理上。它们认为这样做会产生环境效益。正如加拿大学者詹姆斯·帕勒(James W. Parlour)所说：“内部处理能减少成本，还能提供可以被开发的有用副产品，而外部处理从企业的观点看纯粹是浪费金钱，因为它对工厂效率毫无用处，而且也不能提供有用的废物材料……在 1969 年至 1971 年，在缺乏政府规范的情况下，像增加外部处理的这类费用几乎不可能。”^②

在 60、70 年代现代规范体系产生之前，造纸业也受到了政府某种形式的控制。联邦政府利用宪法对《渔业法》权力的规定，与东西岸的省份协商以减轻污染。在魁北克省和安大略省，加拿大纸浆和造纸协会(Canadian Pulp and Paper Association, CPPA)通过 1961 年建立的委员会与后来存在的规范机构如安大略水资源委员会(Ontario Water Resource Commission, OWRC)进行密切联系。到了 60

^① Macdonald, *Business and Environmental Politics in Canada*, p.77.

^② James W. Parlour, “The Politics of Water Pollution Control: A Case Study of the Canadian Fisheries Act Amendments and the Pulp and Paper Effluent Regulations, 1970,” *Journal of Environmental Management*, Vol.13(1981), p.137.

年代，尽管联邦与省两级政府都有立法许可他们可以通过有法律约束力的命令和法院司法的权限来操作，但两者都很少用到这种权力。政府采取的方式就是与私人工厂进行协商来减轻污染，很少提出法律诉讼。例如，在 1965 年至 1971 年之间，安大略水资源委员会对该省的工厂下达了 12 个有法律效力的控制法令，但不服从管制的几乎没有。

在 1971 年修订了渔业法的背景下，政府相继颁布的规范法令主要指向限制从纸浆和造纸厂排出的污染物质。从该工业发起治理的主要原因就是其占据了加拿大总体水污染的比例较高。很多时候，这些从工厂流出的污染物质严重降低了接受水(receiving waters)的质量，也让鱼类的数量严重减少或者灭绝。造纸业对这种长期规范的威胁的起初反应可以通过后来担任加拿大纸浆和造纸协会主席的道格拉斯·琼斯(Douglas Jones)的言论反映出来。他本人深知造纸业在加拿大整个工业的位置和污染现状，因而没有花费任何时间拒绝已存在的水污染的问题或者造纸业应付的主要责任。相反，他只是简单的说明，纸浆和造纸工业由于其过程的性质，使用了大量的水，因此会更深入地参与保持加拿大资源的洁净问题。他认为应通过减少木材废物污染才能获得预想的成功，然后对政策发展做了如下建议：

(1) 建立国家监督和数据管理体系；(2) 通过增加联邦、省和造纸工业的咨询与协作以发展国家政策；(3) 通过多种财政支持，包括税收减免、无息贷款和投资研究，让公有和私有部门共担污染控制的成本；(4) 在咨询造纸业的基础上，明确“开明的和灵活的”(enlightened and flexible)规范要求。^①琼斯的建议尽管有为造纸业“开脱罪名”、争取利好的意图，也有与政府规范进行明显地讨价还价的意味，但无疑反映出整个造纸业的利益诉求，而且提及的某些建议也颇具建设性和可操作性，这对政府制定针对造纸业的规范政策具有重要的参考价值和借鉴意义。

在 20 世纪 60、70 年代这段时期，造纸业更倾向于采用省的规范。在造纸厂和魁北克省、安大略省和不列颠哥伦比亚省等省份之间，尽管难以研究造纸厂和某一省之间的协商标准，但可以确定的是，省政府为每一个工厂都设定了标准。在规范实施的几年之后，加拿大学者诺曼·邦瑟(Norman Bonsor)这样描述省的标准：

实际上，控制水污染的主要责任，特别是对于纸浆和造纸工业来说，在于省政府。它们最常使用的就是协商控制命令的工具，藉此规范当局与单个私人公司协商的某一个控制命令，以规范允许的流出物，使其服从安排；这种方法的结果之一就是流出物的质量标准因工厂众多而各不相同。

在协商中，造纸业界会表达出对于联邦标准与省标准之间矛盾的关注，并会

^① Macdonald, *Business and Environmental Politics in Canada*, pp.79-80.

利用每一个机会来削弱联邦的规范标准。而在实施的规范可能面临强烈抗议甚至失效的情况下，政府也会做出某种形式的妥协。例如，1971年6月，造纸业界在发给新环境部长的一封信中，不断重复着早期需要财政资助的申请。在政府与业界的协商中，为防止一味的抵制和拖延，政府之前反对任何形式财政资助的强硬立场也受到了动摇。业界得到了一定的财政资助和补贴。然而，1971年11月生效的、新的、严格的联邦标准很大程度上也与现有的造纸工厂无关，因为该标准仅仅适用于新的和扩建的工厂。这也就是以造纸业为代表的工商界所经常使用的“讨价还价策略”。这样的策略经常会发挥作用，恰好说明造纸业对环境规范的反应情况是政府调整环境政策的重要影响因素之一。

第三节 土著民族

资源和环境事关加拿大土著民族的生活方式和生存环境，具有重要的意义。二战后，加拿大土著民族改变了以往“边缘者”的角色，在环境政策制定中发挥着逐渐重要的作用。这种地位的改变是由土著民族自身、国内法制变化、社会氛围以及国际压力等多种因素作用的结果。尽管土著民族在资源利用和环境管理方面争取到了越来越多的参与权和自主权，但仍受到很大限制。土著人的利益已成为联邦政府和地方政府制定环境和资源政策时不可忽视的重要因素之一，而环境和自然资源也成为土著民族在加拿大政治舞台上争取福祉的重要载体。

一 土著民族与环境的早期关系

加拿大土著民族的祖先，从严格意义上讲最初也是移民。他们或是从亚洲东北部经白令海峡，或是从亚洲的其他地方进入北美大陆。欧洲探险者到达之后，土著和非土著民族的大部分历史关系是以争夺土地和资源为特征，在此过程中，土著民族的权利正在逐渐被蚕食。二战后特别是在20世纪70年代，土著民族在恢复他们的土地和资源方面取得的重大的进步。伴随这种进步的是土著民族和非土著民族之间新型的伙伴关系，这次不再只是资源开发的伙伴关系，而是包含了资源管理和保护的伙伴关系。

在外来种族到来之前，北美大陆的土著已在该地域上繁衍生息。他们与自然形成了一种特殊的关系，对周围的自然环境有着一种天然的依赖性。其中，具有典型代表性的观点是“生态的印第安人”。“生态的印第安人”一说代表的是一种与大自然和谐共存的印第安人形象。在他们的信仰中，自然万物的灵性意识或神圣意识占据着极为重要的地位。印第安人酋长西雅图在1855年在提及印第安人与

自然的关系曾表示：“这片土地的每一部分，对我们的人民都是神圣的，每一片闪闪发亮的松针，每一片细沙海滩，浓密森林里的雾气……多石的山峦，柔软的草地、小马，还有人温暖的躯体，这一切都属于同一个家庭。”^①由此可见，印第安人认为自然是神圣的。在“万物有灵”论的观念中，不存在“以人为中心”还是“以物为中心”的问题，而是一种万物一体的意识，万物之间相互尊重，共存共生。这也可以说为当时印第安人的生态伦理。

印第安人在朴素的万物有灵论的基础上发展出万物平等的观念。依照这种观念，印第安人并不把自己视为优越于其他事物的一个特殊物种，在他们看来，自然界的万物都是有生命的，人类只是其中的一员，动物是带着毛皮的人类亲戚。^②在印第安人看来，大地是神圣的，他们对大地及其上面的万物怀有深深的崇敬和感激。“土地是我们的母亲”以及“我们的父亲从上帝那里接受了土地”是当时印第安人惯用的谚语。^③此外，许多印第安部落在从事捕猎和采集活动时都有一些特殊的仪式，并流传着关于节制捕杀和采集以及不准浪费食物的禁忌。

“生态的印第安人”的观点与西方侵入者那种恣意破坏自然、贪婪地追求个人财富的白人形象形成鲜明对比。当然，国外学术界对这一论断是否属实存在着很大的争论，比如，有学者就认为，生活在加拿大的各个印第安部落中也有许多不尊重生命、恣意浪费的成分，他们常用的诱捕和打猎等生存方式充满了杀戮的残忍性；虽然一些印第安部落信奉万物有灵论，虔诚崇拜大自然，但实际上许多印第安部落对自然抱有实用主义的心态；印第安人的环境伦理也会应时而变，不会因此而成为谋求更好生活的道德羁绊。然而，从总体而言，印第安人对北美自然环境的影响是局部的，破坏性还没有达到1492年以后那样的强度和速度。^④

15、16世纪以来，由于外来者的入侵及文化“同化”，土著民族沦于很不利的境地。一方面，原本属于他们的土地和资源也被外来者所掠取并据为己有，土著赖以生存的家园和用于维持自身生存的生活方式遭到破坏。更为可怕的是，土著对于自然的崇敬、敬畏和天然依存的观念遭到了外来者的唾弃。另一方面，自

^① [联邦德国]莫尔特曼：“生态危机：自然享有和平吗？”，载刘小枫主编，杨德友、董友等译：《20世纪西方宗教哲学文选》，上海：三联书店，1991年版，第1761页。

^② Donald Hughes, *North American Indian Ecology*, El Paso: Texas Western Press, 1996, p.17; Joseph Epes Brown, *Animals of the Soul: Sacred Animals of the Oglala Sioux*, Rockport: Element Books, 1997, pp.71-82; 付成双：“现代环境主义视野下的‘生态的印第安人’”，《历史研究》，2011年第4期，第158页。

^③ 转引自李鄂荣等编：《环境地质学》，北京：地质出版社，1991年版，第18页。

^④ 详见付成双：“现代环境主义视野下的‘生态的印第安人’”，《历史研究》，2011年第4期，第156-172页。

从欧洲探险者进入加拿大之后，以出口大宗产品为基础的经济发展方式是以大规模的资源开发和利用为特征的，它很多程度上有与原住民争夺资源的性质。尽管毛皮贸易是印第安人自愿与欧洲人交易的，但看似平等互利的背后是对北美生态环境不计后果和代价的破坏。从一系列原料出口产品的发现和开发到 19 世纪 90 年代的小麦出口，后来迅速扩大到造纸、矿产，直到近来的石油和天然气，自然资源的出口对加拿大来说都是一个恒久的主题。当然，随着时间的推移，经济增长的决定因素也增加了其他内容，加拿大经济本身也成为了发展的有效催化剂。考察整个过程可以发现，加拿大的土著民族和其他少数民族在其中主要扮演了“被剥夺者”、“被剥削者”的角色，没有分享到如英裔和法裔那样充分的经济发展成果。

二战后，加拿大政府适时改变了对土著民族同化的“盎格鲁—撒克逊化”政策，最初只是形式上的改变，20 世纪 70 年代以前推行“大熔炉”的政策，其实质上还是一种变相的民族同化政策。结果并没有解决好国内民族问题，魁北克问题更为突出，土著民族和其他少数民族要求保护本民族文化的呼声高涨，加拿大联邦政府陷入了民族矛盾的困境之中。为处理好民族矛盾，巩固国家统一，促进经济繁荣，政府决策层和知识界对加拿大的民族关系和民族政策进行了深刻反思。其结果就是从 1971 年开始推行了多元文化主义政策，各族裔群体的文化和生活方式得到尊重和保持。土著民族开始争取到更多权利，其在环境政策中的角色也不再是“边缘者”，在环境政策制定中发挥着日益重要的作用。

二 从“边缘”到“中心”及其原因

二战后，土著民族在环境政策中的地位改变是渐进的，在表达正当权利诉求时也要靠积极争取才能得来。在联邦政府和地方政府利用土地、开发资源时，经常会危害到他们的土地、资源和环境，但当局很少考虑这种影响，更遑论咨询他们的意见和建议了。例如，1971 年，魁北克省政府宣布了在詹姆斯湾地区建设水利发电的计划，接下来发生的事情是，由于当时克里人(Cree)政治上还不成熟，较少考虑到可能造成的不良环境后果，因此提出的异议并未能阻止工程的进行。当被问及对克里人及其权利的影响时，政府发言人只是简单的宣称，该项工程是修建在省属土地上，而且将使当地土著受益。后来的事实证明，结果并非如此。^①其生存环境遭到了破坏，他们也面临着生活方式改变和丧失家园的威胁。该事件

^① R. Bruce Morrison and C. Roderick Wilson, eds., *Native Peoples: The Canadian Experience*, Toronto: Oxford University Press, 2004, pp.101-128.

激发了克里人的民族意识和维权意识。另一方面，土著民族有时也可以影响、改变类似的政策。例如萨斯克彻温省和阿尔伯塔省在保留地问题上对梅蒂人的妥协。

在涉及到土著民族等其他少数民族权利时，加拿大的环境政策经常是与资源的开发密切相关的。二战后，加拿大政府针对原住民涉及自然资源的限制已不太严格，但仍处于受限制的地位。发展至 80 年代，当局对自然资源的权利和责任又进行了重新分配，给予土著等少数民族一定的分享权。其中最重要的一个标志性事件是《1982 年加拿大宪法》中第 35 款确立了现有土著的条约权^①，这就为土著民族争取平等享有自身土地和资源支配权奠定了法理基础。

加拿大土著人维护自身利益的过程是渐进的、艰辛的。一般来说，从 1970 年开始，加政府相关政策逐步向和解和重建倾斜。公民身份意识觉醒的土著人加强了争取和维护自身权益的运动：提起法律诉讼，成功使法院在一系列案件中承认土著人“与生俱来的权利”；通过抗议使土著人权利包括契约权写入宪法；积极谈判与政府签订土地自治协议等。

二战后，土著民族在环境政策中的作用逐渐重要，已成为联邦政府和各省政府制定环境和资源政策的重要考量因素，造成这种现象的原因有多个方面。第一，经历过二战的硝烟，战争的残酷让加拿大认识到和平的珍贵。因此，无论是处理国内分歧还是国际争端，联邦政府认识到，尊重并通过谈判协商手段才是解决问题的正道。第二，许多土著民族在国际舞台上也越来越活跃，这对加拿大改变国内有关土著的政策发挥了重要作用。其中，联合国的成立以及其他国际场合为包括加拿大在内的世界其他地方的土著民族提供了争取权益的良好平台。在自然资源和环境领域，有不少国际环境条约和法律政策文件含有涉及土著居民及其组织的政策。加拿大的土著组织也经常与世界其他地方的土著组织相互联合，壮大声势，也利用这些难得的外部支持和国际舞台对加拿大政府施压，以改变侵害他们利益的环境政策等。第三，土著群体权益意识和组织性的增强为争取自身权利提供了重要条件。少数土著精英阶层诸如律师、政府官员等联合在一起可以对联邦政府和省政府施加很大影响，而且这种势力正逐步壮大。在众多土著组织中，最突出的是 60 年代成立的全国印第安人兄弟会（National Indian Brotherhood），后来演变为 80 年代的第一民族议事会（Assembly of First Nations）。第四，宪法和相关法律的改变为土著民族在环境和资源决策中发出自己的声音提供了法理基础。从 20 世纪 70 年代多元文化主义国家政策开始推行以来，各级法院在维护印第安人对其土地和资源的法定权利时都发挥了积极作用，尽管原住民并非全部案

^① Canada Act 1982, in Dave De Brou and Bill Waiser, eds., *Documenting Canada -A History of Modern Canada in Documents*, Saskatoon: Fifth House Publishers, 1992, p.606.

件都能胜诉，但毕竟已经承认其固有的合法权利。特别是 1982 年的加拿大宪法从最高立法上确认了土著民族的权利，这样，许多法院做出的对土著权利保护的判决就有最高权威法规可以依照了。正像加拿大学者马西娅·瓦利安特（Marcia Valiante）所说，政府正在让土著参与到他们的各种环境机构和运作过程中。^①

三 土著民族与加拿大的环境政策

为争取对自身生存土地、资源和环境的正当发展权利，在长期的历史过程和现实情况下，土著民族与加拿大政府进行了难以计数的博弈和斗争。但这并不意味着两者在所有相关问题上一直都是水火难容、根本对立的关系。在很多案例中，为争取保护资源和环境的目标，土著与环境组织合作反对政府和工业企业；而在另一些案例中，他们会与政府合作共商建设国家公园事宜。在某些特殊情况下，土著还会与政府合作开发资源以对抗环境团体的反对。除此之外，某些土著群体从事的经济活动和文化实践与环境主义者和政府的立场都是对立的。但土著民族在环境政策中地位的独特性在于，它既是影响环境决策的重要社会因素之一，也是参与环境决策的重要代表。尽管他们的权力有限，但他们却有相对独立的立法、司法和行政的机构，这也是其长期争取自治的结果。

土著民族组成不一，较为分散，因此其利益点有时也截然不同。例如，某些土著民族开办了伐木公司，因此他们对于政府的环境和资源政策有着直接的经济利益。而在同一社区的其他原住民因为主要从事的是健康医疗和教育行业，就不直接涉及经济效益。总体来讲，土著民族与商业团体、劳工组织和环境主义者等影响环境政策的因素在利益区分上还不太一样。其实，它更适合与各省的独特的省权相类比，特别是魁北克省，该省比其他各省有更多的特殊政策。

土著文化是加拿大多元文化中的一个重要组成部分。要保护这种传统文化，就必须保持土著民族的正当生存权利。对土著群体来说，一个公正和人性政策的出发点就是认可、保护他们对土地与其他资源、环境等支撑他们生活方式的传统权利，这种权利也许不符合正规的法律体系。他们应该拥有规范对保持其自身自然环境与和谐的传统生活方式的权利和义务。因此，对传统权利的认可必须与保护当地实施资源利用责任的机构结合在一起，而且这种认同必须给予原住民在其地域内的资源利用和环境保护上的决定权。

^① Debora VanNijnatten and Robert Boardman, eds., *Canadian Environmental Policy : Context and Cases*, Toronto : Oxford University Press, 2002, p.87.

第四节 非政府环境组织与公众参与

除了政府、工商团体和土著民族之外，非官方的环境组织和公众所发挥的作用也是这一时期加拿大制定和执行环境政策时不容忽视的重要因素。^①这些非政府的、以大学和研究团体为基础的组织的影响力有时是巨大的。公众对于环境问题的态度对公共政策的决策具有重要的参考意义。从 60 年代末 70 年代初环境运动的高涨到环境政策的制定、执行，公众参与在其中起到了“推波助澜”的作用。加拿大作为一个西方民主国家，也十分重视民意调查。因此，公众意见是当局决策时必须考量的因素。

一 非政府环境组织

加拿大的非政府环境组织一般都是民间公益团体和非营利的社会团体，属于社会下层组织。它们对推动公民环境意识的普遍成长和成熟，增进社会团体之间的交流与合作，都发挥了积极作用。同时，它们也扩展了解决环境危机的途径，起到了政府无法替代的作用。可以说，没有非政府环境组织推动的环境运动，加拿大就不会出现盛行多年的环保热潮，也不会有持续至今的环境成就。

从全球来看，就从活动范围和成员组成的角度而言，非政府环境组织可分为国际性组织、全国性组织和地方性组织。它最早出现在 19 世纪末 20 世纪初。1889 年在英国成立的英国皇家鸟类保护协会(Royal Society for the Protection of Birds)和 1892 年在美国成立的塞拉俱乐部是最早关注环境问题的非政府组织。^②二战后，非政府环境组织的数量和活动迅速增长。1948 年 10 月 5 日，国际自然保护协会^③在联合国教科文组织和法国政府在法国的枫丹白露联合举行的会议上成立，成为第一个国际非政府环境组织。1917 年，魁北克鸟类保护组织(Bird Protection Quebec)可以说是加拿大国内建立的第一个非政府环境组织。20 世纪 60、70 年代，全球非政府环境组织大量出现，加之其中一些环境组织的扩大与拓展，使其逐渐呈现出国际性的特征，如塞拉俱乐部于 1963 年在加拿大建立了分部，世界野生生物基金会(World Wildlife Fund, 1961 年建立)于 1967 年在加拿大建立了分支，这些环境组织推动了加拿大环境运动的进一步发展。

^① 为论述的方便，本节所指的公众不包括土著民族在内；并把非政府环境组织单列出来以突出其有组织性，这也是它与一般公众的区别所在。

^② 徐再荣：《全球环境问题与国际回应》，北京：中国环境出版社，2007 年版，第 145 页。

^③ 1956 年 6 月，国际自然保护协会改名为国际自然及自然资源保护联盟 (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources -- IUCN)。

特鲁多政府时期加拿大存在的部分环境组织

组织名称	成立时间
加拿大森林协会(Canadian Forestry Association)	1900
魁北克鸟类保护组织(Bird Protection Quebec)	1917
加拿大野鸭基金会(Ducks Unlimited Canada)	1938
加拿大自然保护组织(Nature Conservancy of Canada)	1962
加拿大公园与荒野协会(Canadian Parks and Wilderness Society)	1963
加拿大塞拉俱乐部(Sierra Club of Canada)	1963
加拿大世界野生生物基金会(World Wildlife Fund Canada)	1967
加拿大环境法协会(Canadian Environmental Law Association)	1970
能源探索(Energy Probe)	1970
绿色和平(Green Peace)	1971
加拿大环境网络(Canadian Environmental Network)	1977
加拿大地球之友(Friends of the Earth Canada)	1978
加拿大西部荒野委员会(Western Canada Wilderness Committee)	1980
加拿大酸雨联盟(Canadian Coalition on Acid Rain)	1981

(表 4-4-1, 根据 http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_environmental_organizations 以及各环境组织官方网站提供的信息绘制。)

这些组织机构尽管成立的时间长短不一，但都致力于深切关注环境问题，提高加拿大的环境质量。它们突出相互之间存在着复杂的、不同功能定位的差别，不断在全国设立分部或分支，把持续和大量的精力放在了资金筹措和保持必要的机构能力上，以利于能有效参与或影响政府的环境决策过程。每一个组织在保护加拿大环境的整体努力中都认为自己占据着不同的位置，发挥着特有的作用。例如，加拿大的世界野生生物基金会在保存自然和生态过程中拥有内容广泛的任务；加拿大野鸭基金会试图把自身建成加拿大的野鸭保护总部，通过务实的、非对抗性的和高效的方式来追求湿地保护项目；绿色和平组织把自身定位成一种战斗性组织，即利用非暴力的、创造性的对抗来应对全球环境问题；加拿大自然保护组织通过“私下的类似商业的方式”^①来达到目标，这种方式包括直接的购买或捐赠

^① NCC: Nature Conservancy of Canada,

http://www.natureconservancy.ca/site/PageServer?pagename=ncc_main, 2011-10-6.

土地或与土地管理者签署共同合作的管理协议。

加拿大的非政府环境组织遵循了三个主要的思想原则，即保护主义(conservatism)、环境主义(environmentalism)和生态主义(ecologism)，其中每一种思想体系都有微妙的不同之处。根据美国学者安吉拉·G·默蒂戈(Angela G. Mertig)等人把美国环境运动划分为保护主义、环境主义和生态主义三个阶段的观点，三者是不同时段环境运动的主导思想，例如，保护主义运动持续的时间大约是从19世纪末期至20世纪中期，延续而来的环境主义正是从20世纪开始。发展阶段的差异性也决定了三者内容和内涵的不同，这主要表现在三者在基本目标、对环境问题认知的广度和深度、解决方案与行动策略等方面。^①此外，环境组织也用很多其他的环境哲学来作为指导思想，其中包括盖娅假说(Gaia Hypothesis)^②、生物中心主义(biocentrism)^③、生物区域主义(bioregionalism)^④、生态女性主义(ecofeminism)^⑤、激进理想主义(radical idealism)^⑥和社会生态学(social ecology)^⑦等。

^① Riley E. Dunlap and William Michelson, eds., *Handbook of Environmental Sociology*, Westport, CT: Greenwood Press, 2002, p.449.

^② 盖娅假说是一种关于生命与其环境关系的科学假说。20世纪70年代由英国化学家拉夫洛克(James E. Lovelock)、美国微生物学家和分子生物学家马古利斯(Lynn Margulis)等人倡导。“盖娅”原是指古希腊神话中的大地女神，暗示了大地是有生命的，它在“盖娅假说”中被定义为“能够自我维持、自我塑造的系统”。这一假说认为，地球包括它的生物和非生物成分，是作为一个自我调节的系统活动而存在；在这个系统中，生物体与环境相适应的生长和活动，调节着反应气体的构成、酸碱度和温度，由此导致的变化使地球成为可持续居住的星球。参考：金炳华主编：《马克思主义哲学大辞典》，上海：上海辞书出版社，2003年版，第187页。

^③ 生物中心主义认为，所有生物均具有道德价值或内在价值，人与其他生物要建立平等、和谐的关系，这主要是相对于人类中心主义(anthro-pocentrism)的理论而言的。

^④ 生物区域主义认为，生活在一定区域的人类必须遵循本地区生物的生态平衡规律，而不是违反它。

^⑤ 生态女性主义是一种政治与社会运动。它相信对女人的压迫与自然的退化之间存在着某种关系。生态女性主义理论者认为，性别歧视、对自然的控制、种族歧视、物种歧视(speciesism)与其他各种社会不平等之间存在着交互关联性。

^⑥ 激进理想主义主张以一种极端的手段来管理环境，用道德和理想构建一个具有良好环境的社会。

^⑦ 社会生态学是研究社会和作为社会主体的人与自然环境相互作用的学科。它把由人、人所创造的物质文化以及人所处的自然环境和社会环境作为一个系统，即社会生态系统进行研究，探索正确运用自然规律，调节自然界与人类社会之间物质与能量转化关系，实现社会生态系统动态平衡的理论与方法。参考：庞元正、丁冬红主编：《当代西方社会发展理论新词典》，

如果不同的思想能以一种良好的方式组合在一起，指导思想的多样性就可以强化环境运动。然而，有歧见的环境哲学的存在也是个劣势，这就成为加拿大环境组织分裂化和只能取得有限成功的限制因素之一。

一般来说，非政府环境组织扮演着双重角色，一方面，他们在积极的社会转变中代表了更广泛社会目标的一部分，另一方面会为具体的环境问题提供压力团体所持有的实用主义观点。他们通过三个基本策略来追求他们的目标，这三个策略是教育和发动公众、直接的行动和自身政策的改革。他们对政策过程的影响常常通过三个功能体现出来，即利益定位，关注环境问题；利益团体的动员，汇集个人和集体的资源来解决问题；利益表达，为决策制定者提供可供参考的观点和看法。

所有环境组织毫无疑问都赞同一种观点，即有效地开展工作需要全方位的游说，这就需要密切关注那些做出关键政策抉择的政府官员以及有可能改变那些决定的大众。因此环境组织内部会寻求游说团体，其目标常常是赢取公众支持并说服同情者支持其观点。的确，加拿大环境组织传统上把重点更多的放在外部游说而不是直接的游说政治家和官员上面。环境主义者不喜欢某种政治参与触及到内部游说层面，这种偏好也是有历史根源的。因为按照他们原来的想法，外部游说的努力可以起到赢得公众支持从而发挥出筹集资金的功能。某些组织在传统上就是这样操作的，其秉持的想法就是，它们可以向政治家表明，为数可观的选民都在密切关注谈论中的问题从而超越不能充分接触到决策者的不足。这些组织意识到，除非公共利益群体能表明，他们得到了数量可观的选民的支持，否则就不能影响到政府。

加拿大卡尔顿大学政治学院的格伦·托纳(Glen Toner)教授认为，环境组织影响政策过程的方式有六种间接的方式和七种直接的方式，大部分组织都采取了这些策略的综合做法。六种间接方式分别是：为相关的民众提供激进行动的方法或工具(vehicle)；充当社会的良心，与其他社会力量竞争价值观；利用媒体来宣传环境问题，向环境触犯者发出警告(whistleblow)，并且教育公众；通过合作建立从海洋到海洋的整体人脉网络，培养大小团体之间的工作关系；让整个网络联系国际化，把加拿大的某一个关注点放在国际问题的层面进行审视，让加拿大的问题国际化；采取极端立场来“尽可能地扩展视野”。七种直接方式包括：参加政府咨询和调解；接受并参加咨询委员会、圆桌会议和特别行动组的委派；承担起科学的研究的任务；与政府缔结契约发起工程项目；做政策发展的研究；向部长或其他

长春：吉林人民出版社，2001年版，第213页。

相关官员提出意见、政策和项目；谴责或支持政府的政策或工程项目。^①

加拿大环境组织也存在很多亟待解决的问题。各组织之间从指导思想、组织机构和策略行动上都表现出了差异和分歧，这也能从它们不同的行动中反映出来，表现在从影响决策的对抗性策略到合作性策略，从“抛出石块”到“抛出能通过会议桌的主意”。^②由于环境组织的多样性和其中某些组织的独特性，任何试图把环境运动的多样性进行分类的做法都是行不通的。正是这些组织之间存在的大量分歧才常常导致不同团体间的分裂、竞争、争吵和重复的努力行动。因此，团体之间的合作很有必要。它们在环境运动中统一集体的声音，建立新的必要的伙伴关系，包括与政府、工商团体和其他社会运动中的团体，这样也能更好地解决财政困难的问题。在较早的时期，加拿大联邦政府和省政府为某些环境组织（因为它们有针对妇女的、本地的问题）提供一部分有限资金。尽管这种援助还不够，但这种支持显得很有必要和颇受欢迎。当然，一些组织逐渐发展为对政府资金的依赖，随着政府支持资源的减少，这些组织也变得越来越脆弱。^③此外，如何让公众能更好地区别自身，在与官方协商后怎样避免不了了之，如何发展更好的内部管理技巧，为赢得公众支持还能发展出哪些新的方法，诸如此类的问题都是环境组织所面临的新挑战。

环境组织有限的资源使其很大程度上只能聚焦个别的问题，而不能涉及太广，这成为表达诉求和争取目标过程中的一个障碍，也阻碍了一些环境问题之间的联系以及建立共同的目标联盟。加强环境组织团结的另一个障碍就是加拿大的地理多样性和领土的广阔。像加拿大环境网络组织等就有利于克服这种障碍，但很多环境组织却在孤军奋斗。要解决这些问题的一个途径就是建立环境组织的联盟。通过联盟，更多组织的技能和知识能集中在一些关键问题上，信息和资源可以共享，团体的参与也能让视野放得更宽，相互之间获得支持，也能获得更多资金的支持，从而避免了相互之间的竞争。

在评价加拿大环境组织成绩的时候，很清楚的一点是，它们在对政府政策的影响力方面比提高公众意识方面显得更为成功。尽管努力的结果经常不能如愿，因为资源开采与利用对经济发展的重要性不言而喻，几乎不可能被禁止。加之政治集团聚焦的核心还是坚持为工业团体利益服务，保持和继续经济增长。尽管如

^① Paul Griss, ed., *Environmental Groups: Adapting to Changing Times*, Ottawa: NRTEE, Spring 1993, pp.4-6.

^② Glen Toner, “The Canadian Environmental Movement: A Conceptual map,” <http://sd-cite.iisd.org/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=4640>, 2011-10-7.

^③ Eugene Lee and Anthony Perl, eds., *The Integrity Gap: Canada's Environmental Policy and Institutions*, Vancouver: UBC Press, 2003, p.34.

此，为了大力推进社会的积极变化进程，政府、工商团体和环境组织还是需要有效合作，发挥各自的功能和效用，以期都能成为各自扮演的不可或缺的角色之补充力量。

二 公众参与

公众参与有广义与狭义之分。从狭义上讲，公众参与即公众在政治中参与投票选举活动，由公民选出代议制机构及其人员的过程，这是现代民主政治的一项重要指标，也是现代社会公民的一项重要责任。而广义上的公众参与除了政治上的表现之外，还包括所有关于公民的公共利益、公共事务管理等方面的参与。^①发展至20世纪60、70年代，公众在公共管理活动中直接参与关系到其切身利益的公共决策以及对公共事务的处理，这日益成为加拿大民主的内容，包括环境政策的制定与实施。在环境政策领域，公民有权通过一定的程序或途径参与一切与环境事务相关的决策活动，使得决策符合广大公众的切身利益。在环境政策中确立公众参与的原则是民主主义理念在环境监管活动中的延伸。对于公众参与环境管理的理论依据，国外学者提出了环境“公共物品”理论^②、“公地悲剧”理论^③、外部性理论^④等内容。^⑤

对于公众参与，也存在科学界定和正确理解的问题。如果公众参与仅仅是告知公众，公众在决策中的影响力就很小，因此这就谈不上公众真的参与其中；如果公众通过参与能够完全控制政府决策，这就走到了另一个极端，让政府的执行力大打折扣，而且可能很难达到公众的预期目的。从权益上说，所有利益相关者都有权利要求政府告知、参与对话协商等。公众参与实际上体现了利益团体不断介入决策的过程。政府仍是决策者，但也扮演了另一种角色，即要注意吸纳公众

^① 林梅：“环境可持续发展中的公众参与——以加拿大为例”，《马克思主义与现实》，2010年第1期，第180页。

^② 该理论认为，许多环境要素都是典型的公共物品。环境为人类的生存和发展提供了物质基础，人人都可以从自然环境中受益而不应该排除他人从中受益。

^③ 该理论认为，很多自然环境中的资源如大气、海洋、森林等由于所有权的缺失，可能导致对它们的忽视或过度利用。

^④ 该理论认为，当一种生产或消费活动对其他生产或消费产生不反映在市场价格中的间接效应时，就存在外部性。市场无法有效克服环境保护中的外部性，尤其是负面的外部性。环境保护的公益性要求政策的产生和制定必须有公众个人的参与。

^⑤ 马彩华、游奎编著：《环境管理的公众参与——途径与机制保障》，青岛：中国海洋大学出版社，2009年版，第36-43页。

的意见并给予一定的反馈。因此，完整的公众参与包括决策前参与、决策中参与和决策后参与。

加拿大是公众参与政府事务较早的国家之一，可以追溯至 20 世纪 20-30 年代。当时加拿大东部新斯科舍省(Nova Scotia)由于渔业和农业的衰落，产生了很多新贫民。在政府有限的财政条件下，为了改变这部分人的社会状况，提高他们的就业率和生活水平，政府部门开始鼓励发展社区经济。居民在非政府组织的帮助下，开展自我培训，并成立信用合作社以资助生产合作。^①

20 世纪 60 年代，随着加拿大第一波环境运动高潮的兴起，公众对环境运动的参与程度日益加深。例如，有的民众为了保护森林，把自己捆绑在树上以阻止开发商的砍伐。越来越多的人开始关注如何通过确保参与过程中的程序公正来反映利益诉求，并建言献策。这些程序因素包括获得信息、参与咨询和决策过程、提高参与能力、获得求助机制等。可以说，20 世纪 70 年代以前，加拿大环境政策的制定主要是以政府为中心进行，公众参与不足，对政策的制定和环境项目的实施没有多少发言权和影响力。70 年代之后，公众和环境团体在环境方面的参与愿望日益强烈。公众和非政府组织开始对传统决策机制不满，在他们的努力和压力下，公众成为整个环境政策不可忽视的重要因素。加拿大政府也逐渐引入了公众参与机制，加强并保障政策能反映出整体民众的意愿。70 年代初，政府在机构变化和环境立法上所取得的可观进步就是公众广泛关注并积极参与的结果。

与其他国家一样，加拿大政府的环境政策也实行自上而下的决策机制，所有决策都由政府做出，决策群体也仅限于一小部分统治集团。70 年代之后，公众对于政策以及一些项目表达出更多反对和不满的声音后，政府部门也开始反思让公众参与政策过程的必要性，以改变政府被动应付的局面。政府渐渐认识到，公众意见有助于改进项目设计，公众的某些想法常常走在政府的前面。通过公众参与，政府可以更好的了解公众对于大型公共工程建设项目的看法，从而能够及时地修订和调整决策。概括来讲，政府重视公众参与的原因包括：

第一，获得更多的民意支持，建立政府与民众的良好关系。加拿大是一个崇尚自由和平等的民主国家，加拿大政府是民选的政府，民众的支持至关重要。在一些事关民众切身利益和福祉的问题上，政府希望更广泛的公众参与，以获得更大的合法性和民意基础，特别是在民众要求参与的呼声日益增高的情况下。由于政党政治和选举机制的局限，当选政党并不意味着代表所有选民，选举结果也不能反映每一位选民的意见，因此当选后的政党、议员和官员必须与公众进一步保

^① Allan Kornberg and Harold D. Clarke, eds., *Political Support in Canada: The Crisis Years*, Durham, N.C.: Duke University Press, 1983, pp.265-268.

持良好的沟通，更好的把握民意。能否反映大多数选民的意见，是议员和官员下次能否当选的一个重要因素，他们需要了解选民的想法尤其是对于一些特定问题（比如舆论关注度很高的环境问题）的看法，以便讨论或投票时决定赞成或反对某一动议。

第二，多元文化主义社会的要求。1971年10月，特鲁多总理宣布加拿大施行多元文化主义政策。特鲁多在向议会说明该政策时强调了对所有民族都应该公平对待，这种多元文化是加拿大的特征，任何种族都有权保留和发展本民族的文化与价值观。加拿大拥有众多不同的民族、种族，使用不同的语言，有着不同的历史、传统和文化，分布在广大的地域，而不同的地区经济与社会发展也有很大差异。加拿大多元文化的特点要求，制定和实施公共政策需要体现出最大的包容性和最高的参与度。吸引和动员公众参与是实现和体现多元文化主义优越性的有利途径。

此外，公众参与不仅仅是某种价值观念的体现，也不只是了解各方信息获得理解和支持，更是公平决策和科学决策的需要。环境政策的形成需要保障各方利益群体的权益，没有其广泛的参与是无法实现的。特别值得一提的是，中低阶层普通民众的参与，可以平衡利益集团与弱势群体之间的利益，避免强势利益集团的过度影响。政府在了解了各阶层民众的环境担忧之后，会试图找到消除人们担忧的方法，降低公众的焦虑，尽量减少环境项目可能产生的负面影响。

从20世纪70年代开始，公众参与开始介入加拿大环境政策的过程。但在最初开始的阶段，公众参与的内容、方式、程序、有效性等问题还都处于探索阶段，发展并不完善。特别是在70、80年代的大部分时间里，加拿大政府还是更注重经济发展，而不是环境保护。但随着世界环境运动的不断向前发展和加拿大本国对于环境问题认识的变化，政府也渐渐认识到，环境问题不只是一个孤立的问题，它是综合了经济、政治、社会、外交等多方因素的综合性问题，从根本上说，是关系到包括加拿大民众在内的整个人类的生存问题。政府开始改变施政理念和态度，与公众一样更为关注环境问题。由此，加拿大的公众参与也开始经历由民间发起到政府主动引导的渐进过程。

第五节 美国与其他国际因素

在世界近现代环境史上，美国在环境政策、环境运动中的主角和领军地位是不容抹杀的。无论是梳理西方环境运动的历史发展脉络还是洞察其中的环保思想，

美国在其中都占有重要地位。作为和美国就如“与大象睡在一起”^①的邻居，加拿大受美国的影响更是无处不在，环境方面的政策也不例外。此外，作为发达国家和市场经济国家组织——经济合作与发展组织（OECD）的成员国，加拿大国内的环境政策也受到由OECD的专门环境委员会举办的活动、确立的原则和制定的法规等影响。当然，这种影响是相互的。加拿大在OECD有关环境的会议上也发挥了积极作用。在其他国际组织中，联合国在环境保护方面一直是影响巨大、不可替代的角色。一方面，联合国召开的环境会议、达成的共识等都对加拿大国内的环境政策产生了广泛的影响。另一方面，加拿大也极为重视联合国的地位和作用，积极参与和支持其各种活动。它在联合国环境会议上的多次突出表现，也给世界各国留下了深刻印象。此外，在其他国际会议和公约中，加拿大也是经常出现的成员之一。

在特鲁多时期，国际政治力量又开始了一次新的改组，美、苏两国的争霸也出现了新的态势。特鲁多政府应时而变，努力维护和促进本国经济的增长，寻求伙伴关系的多样化，积极发展同苏联和“第三世界”国家的外交关系，倡导对美国采取民族主义外交的“第三种选择”(the Third Option)^②的外交方针。在特鲁多国际主义(Internationalism)^③思想的指导下，加拿大政府重视外交多边场合的影响和国际平台的作用，同时它也积极加入其中，参与制定国际规则。一方面，这样既能让本国的环境政策受到一定的规制和约束，“或许让加拿大能保持可持续性这一最好发展前景的动力来自于，联邦政府受到了国际环境压力的催促”。^④另一方面，又能把反映本国意愿的规范和原则与国际社会共享。在这种思想的指导下，这一时期，加拿大的国际环境政策取得了瞩目的外交成就。

^① George Hoberg, “Sleeping with an Elephant: the American Influence on Canadian Environmental Regulation,” *Journal of Public Policy*, Vol. 11, No. 1(Jan - Mar, 1991), pp. 107–131.

^② 1972年10月，加拿大外交部长米切尔·夏普(Mitchell Sharp)在《国际透视》(International Perspective)上发表了题为“加美关系：未来的选择”(Canada-U.S. Relations: Options for the Future)的文章，文章认为，加拿大对美国的政策存在三种选择，即继续坚持现行政策，与美国的外交政策保持一定程度的一致性；更加密切加美关系，寻求建立一个自由贸易区；加强与其他国家的联系，减轻对美国的依赖。夏普认为，加拿大的对美政策应该倾向于“第三种选择”。参考：Mitchell Sharp, “Canada-U.S. Relations: Options for the Future,” *International Perspective*, Issue Special (1972).

^③ Costas Melakopides, *Pragmatic Idealism: Canadian Foreign Policy, 1945-1995*, Montreal; London : McGill-Queen's University Press, 1998, pp.87-127.

^④ Eugene Lee and Anthony Perl, eds., *The Integrity Gap: Canada's Environmental Policy and Institutions*, Vancouver: UBC Press, 2003, p.16.

一 美国因素

美国主要通过输出成本和输出知识两种方式来影响加拿大的环境政策，这两种影响方式也给加拿大带来有弊和有利两方面的结果。^①

加拿大因其所处地理位置与历史经历的因素，与美国的关系极为特殊。它们是北美两个国土面积最大的国家，共享着 8,892 公里（5,525 英里）的陆路边界（包括小部分位于大西洋、太平洋和北冰洋近岸，以及五大湖区的边界）^②，这是世界上最长的不设防边界（unguarded border）。从历史上看，在美国独立革命之前，两国都曾是英国统治下的殖民地。在现代经济史上，两国的经济联系也是最特殊、最亲密的。“世界上再没有其他任何两个国家的命运纠缠得如此紧密。”^③两国在政治、经济、文化和外交等诸多方面一直有着比较密切的联系，但这种联系往往是美国处于主动和强势地位。

虽然“环境外交”这个术语是在 20 世纪后半期^④才产生的，但实际上加拿大与美国的环境外交自美国建国伊始就已经开始了。自从美国独立之后，由于当时加拿大仍处于英国的殖民统治之下，因此美国就一直与英国谈判以获得加美边界一些有争议的自然资源。一直到 20 世纪初期，英美谈判的主题就是纽芬兰岛的渔业资源问题，包括鳕鱼和其他一些物种。可以说，这是加美两国在资源利用和污染控制方面进行冲突与合作的漫长历史的开始。一个突出事例是，1906 年，美国国务卿伊莱休·鲁特 (Elihu Root) 建议美国和英国解决三个方面的突出问题：纽芬兰渔场、边界水域控制和内地渔场。^⑤虽然经过讨价还价，但最终无果而终。直到 1909 年，加美双方才根据 1906 年的协议签订了“边界水域条约”(Boundary Waters Treaty)。双方同意在达成共识的基础上建立国际联合委员会 (International Joint

^① Hoberg, "Sleeping with an Elephant," *Journal of Public Policy*, Vol. 11, No. 1 (Jan - Mar, 1991), pp.107-131.

^② 聂洪文编：《加拿大地图册》，北京：中国地图出版社，2008 年版，第 12 页。

^③ 杨令侠：《战后加拿大与美国关系研究》，北京：世界知识出版社，2001 年版，第 1 页。

^④ 一般来说，现代环境外交肇始于 1972 年的联合国人类环境会议。国际上较早直接使用“环境外交”一词的是由美国新罕布什尔州立大学的学者约翰·卡洛 (John Carroll) 在 1983 年出版的著作《环境外交：对美国和加拿大跨界环境关系的回顾与展望》(John E. Carroll, *Environmental Diplomacy: An Examination and a Prospective of Canadian-U.S. Transboundary Environmental Relations*. Ann Arbor : University of Michigan Press.1983) 一书。

^⑤ Environmental Diplomacy-The United States-Canada Bilateral Relationship, <http://www.americanforeignrelations.com/E-N/Environmental-Diplomacy-The-united-states-canada-bilateral-relationship.html>, 2009-10-15.

Commission）。由此可以看出，加拿大与美国的环境接触由来已久。

加拿大学者乔治·霍贝格(George Hoberg)认为，美国影响加拿大国内公共政策的方式可以分为两大类：输出成本和输出知识。输出成本最明显的例子就是通过威胁到加拿大人福利的某些方面，美国的政策或行动对加拿大施加外部经济效果(externalities)。在这种情况下，美国的行动或多或少会对加拿大的政策造成一定的问题。最典型的例子也许就是在环境领域，例如酸雨和五大湖水质的问题，美国就确实在向加拿大输出污染，造成了广泛的环境破坏。而这种现象是以环境依赖(environmental dependence)为特征，也即加拿大要依赖美国的行动来提高环境质量。

除去输出成本，美国影响力的其他渠道就是输出知识。这方面的主要表现形式就是模仿(emulation)，加拿大把美国的政策作为一种模式。在这种情况下，加拿大并不是由美国行动造成了危害才被迫行动，恰恰相反，它是借用美国在环境政策领域的政策创新，而且这种创新又适用于加拿大。也就是说，美国的影响并不是通过控制力而是榜样的领导力来实现的。效仿常常包括两种主要模式，一是精英阶层推动，即政府官员或政策专业人士根据美国的经验评估政策选择；二是基层积极分子推动，即政治积极分子利用现存的美国工程项目让加拿大的环境政策发生变化或符合标准或为其变化的选择提供支持。但是精英阶层与积极分子推动过程的变化是根本不同的。精英推动的效仿是在冲突相对少的背景下发生。与之相比，积极分子推动的效仿是在冲突不断扩大的情况下发生，典型表现是对政策制定者进行媒体曝光和施压。当规范者同意积极分子诉求时，变动才成为可能。

知识的传播可以遵循很多路线。第一，它可以通过美国媒体的支配地位。由于美国媒体在全世界都有着非同凡响的影响力，加拿大更是经常被浸染的对象。当某个重要的环境问题在美国出现时，它也常常被加拿大的政策积极分子或媒体自身获悉，这就给政府做出反应造成很大压力。例如，20世纪70年代前后加拿大民众对环境污染的高度关注很大程度上就是受到了美国媒体报道的影响。美国的研究调查表明，公众对于环境的关注度和突出性在60年代末期高涨，这种突发情况被一位学者视为“舆论的奇迹”(miracle of public opinion)，这种现象在短短几年内从一无是处到占据主导。^①1965至1970年间，针对部分美国人的调查结果表明，认为污染是“很严重或较为严重”(very or somewhat serious)的比例较高，比如涉及空气污染问题的比例由28%上升到69%，涉及水污染问题的比例由35%

^① Hazel Erskine, “The Polls: Pollution and Its Costs,” *Public Opinion Quarterly*, Vol.36 (1972), p.120.

上升到 74%。^①知识扩散的第二个途径就是美国的科学主导地位，原因在于加拿大对美国的科学研究有依赖性。例如，在规范有毒物质方面，美国是毒物学研究的世界领导者，当其研究表明一种特殊化学物质的毒性对民众生活造成很大影响时，加拿大的政策制定者也许会被迫做出反应。

在空气污染、水污染、杀虫剂、有毒物质、环境评估等方面，加拿大很多方面都效仿了美国的做法，可以说，美国对加拿大环境、健康和安全法规的影响是无处不在的。在环境机构的设置方面，如前文提及，美国环境保护署为加拿大环境部的建立提供了很好的借鉴。当然也并非所有的影响都是积极的。美国影响加拿大人意识的一个突出问题是酸雨问题。这是一个美国向加拿大输入污染的案例，它激起了加拿大公众的怨恨和两国的紧张关系。美国对加拿大造成的酸雨危害也让其长久以来对加拿大环境法规产生积极影响的模式产生了消极影响。

加拿大在投资领域很大程度上依赖于美国，这也使其环境政策难免受到一定程度的影响。当公共政策涉及到国际贸易的汽车、化学药品或食品的商品规范时，加拿大的依附性又开始出现。当市场一体化的大势与经济规模并存时，加拿大很容易受到美国政策和行为的影响。例如，在汽车尾气排放的案例中，汽车高度一体化的市场和生产过程的规模经济极大减少了跟随美国领导的加拿大的成本。至于杀虫剂和有毒物质的案例，生产和分析的数据反映出的经济规模，加上化学药品和食物的统一市场让加拿大对美国生产商和规范者的决定极为敏感。

美国影响加拿大或者说加拿大效仿美国的一个既简单又是最重要的原因即是两国间的价值认同。正如英国学者理查德·罗斯(Richard Rose)所认为的：国家间的认同度越大，仿效的可能性也就越大。^②在 20 世纪 60-70 年代，加美两国都一度把环境保护置于政治日程中的优先地位。美国由于拥有更多的人口和更高度发达的工业活动，因此也面临着更严重的环境威胁，早于加拿大采取行动进行的环境保护，这也让其较早地掌握了环境运动的领导权。加拿大试图改善其环境记录，“隔壁邻居”兼先行者——美国的标准和措施作为基准就成为一种很自然的趋势。当然，这种效仿实质上也并非是单向性的。糖精的案例可以让我们一窥美国效仿加拿大的非典型性的一面。当美国已了解到，糖精对实验室动物的影响研究多年而且正认真考虑移除市场时，加拿大专业的科学研究成果已经表明，糖精对老鼠

^① 转引自 Kathryn Harrison, *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*, Vancouver [B.C.]: UBC Press, 1996, p.61.

^② Richard Rose and Tom Garvin, “The Public Policy Effects of Independence: Ireland as a Test Case,” *European Journal of Political Research*, Vol.11 (1983), pp.377-397.

的致癌性比以前更有说服力，这推动了两国的规范行动。^①美国食品药品管理局因为行动迟缓而备受指责，后被迫下禁令以回应加拿大的决议。

当然，美国并不是影响加拿大国内公共政策的唯一国际因素。在与其他国家进行双边贸易、多边贸易或参与其他国际协定的过程中，更广范围的国际政策群体都会影响到加拿大的国内规范。这样，加拿大也会效仿其他国家，而不仅仅是美国。然而，美国在加拿大国际环境中的主导地位让其对加拿大的国内环境政策拥有独一无二的影响力。正如加拿大著名文学评论家、环境活动家玛格丽特·阿特伍德(Margaret Atwood)所说，加美边界不仅仅是世界上最长的不设防边界，而且是世界上最长的单向镜(one-way mirror)。^②

二 经济合作与发展组织和联合国

经济合作与发展组织(OECD)简称“经合组织”，是主要资本主义国家协调经济和社会政策的国际组织。该组织的前身是1948年4月成立的欧洲经济合作组织，即利用美国马歇尔计划的援助促进西欧国家间的经济合作组织。1960年12月，美国、加拿大和欧洲经济合作组织18个成员国在巴黎签订了《经济合作与发展组织公约》，决定成立经合组织以取代欧洲经合组织。公约于1961年9月生效，经合组织正式宣告建立，其总部设在法国巴黎，现今成员国已发展到34个。该组织旨在协调成员国的经济和社会福利政策，实现成员国经济的最高增长，从而推动世界经济的健康发展。成员国经常就迫切的经济社会问题，交换意见，协商对策，调整相互关系，比如有关通货膨胀、贸易限制、能源以及环境保护等问题。在该组织的框架内，各国政府可以相互比较政策实践，寻求共同问题的解决方案，甄别出良好的措施和协调国内、国际政策。^③

从一般意义上讲，经合组织的主旨是为了促进成员国经济的持续增长，协调各成员国之间的经济政策。20世纪60年代，伴随着污染问题在发达的工业国家开始引起越来越多人的注意，经合组织以其下属的合作研究委员会为中心，就大气污染、水质污染和化学污染等引起的公害等问题，开始从科学技术的观点进行研究。当然，初期的研究还只是停留在对部分污染问题进行探讨的范围之内。发展至60年代后半期，在所有成员国中，环境问题都在不同程度上与通货膨胀一起

^① Hoberg, "Sleeping with an Elephant," *Journal of Public Policy*, Vol. 11, No. 1 (Jan - Mar, 1991), p.127.

^② Marci McDonald, "Fields of Force," *Maclean's*, Special Report: Portrait of Two Nations, July 3, 1989, p.27.

^③ OECD 官方网站,
http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36761863_1_1_1_1_1,00.html, 2012-01-05.

成为了重大的社会和经济问题。各成员国都认识到，环境问题在经济高速增长的条件下所带来的结构性变化，而且关注度也在不断提高，于是决定把这个问题正式提出，以谋求共同应对之策。

经合组织这种政策转变的开端发生在 1969 年 12 月。时任经合组织秘书长的班森·蒂蒙斯(Benson Timmons)考虑到环境在经济和社会问题中的显著性，于是作了题为“当代社会的几个问题——经济增长、环境和福利”(The Problems of Modern Society: Economic Growth, Environment and Welfare)的报告。在报告中他提出了如下观点。第一，环境问题应该被理解为，它是随着经济总量的扩大而产生的成本。第二，忽视这种成本的后果就是导致社会财富分配不均，因此应该把成本的社会费用内部化，并制定一种经济政策，侧重于经济增长的质量和福利问题。第三，提倡把经合组织的中心转移到与福利问题有重大关系的环境问题上来。第四，建议经合组织以环境问题为出发点，除了已经开展的技术研究之外，还要开展关于投资的分配、成本效益的分析以及对外贸易所受的影响等方面，从经济的角度出发来制定政策。^①以这个报告为背景，在 1970 年 7 月的成员国理事会上，各国同意在经合组织中设置“环境委员会”。

自 1970 年 11 月之后，环境委员会开展了多次的积极活动，制定了多项影响深远的原则，产生了深远影响。例如，后来制定的“关于环境政策的国际经济方面的指导原则”；规定了污染者负责的原则(Polluters Pay Principle)和各国环境政策的协调原则；确立了“关于多氯联苯管制的规定”，要求成员国政府采取措施停止向环境中排放多氯联苯；倡导“关于水银管制的建议”，敦促各成员国政府采取措施，尽可能减少向环境中排放汞。^②作为经合组织的成员国，加拿大当然也受到了其各项规定或倡议的制约与影响。比如，污染者负责的原则是加拿大最先向经合组织提出的，因此它会承担起本国的职责和义务，不愿在各成员国同等相比的环境记录中落后。

此外，加拿大在 70 年代开始的经合组织环境会议上也发挥了其他积极作用。它主持了 OECD 多个委员会有关创建测试、研究和处理化学物生产的国际标准的制定工作。这些委员会为评估和区分化学物质发展了一套国际体系，为各国提供了最重要的“护照”，避免了不同国家利用不同标准的耗费和困惑，也避免了重

^① OECD, “The Problems of Modern Society: Economic Growth, Environment and Welfare,” C(69)168, 1969. 参考：www.oecd.org/dataoecd/1/31/46899252.pdf. 2011-09-02; [日]环境厅主编，李金昌译：《日本的经验——环境政策成功了吗？》，北京：化学工业出版社，1980 年版，第 107-108 页。

^② OECD, Celebrating 40 years of the OECD Environment Policy Committee 1971-2011, pp.4-10, PDF 文件取自 http://www.oecd.org/document/25/0,3746,en_2649_33713_1895129_1_1_1,00.html, 2012-2-9.

复的努力。除此之外，委员会也为有公害废物的国际清理制定了协定。

联合国是二战后为维护国际和平与安全而建立的国际组织。其主要宗旨就是维持国际和平及安全，促进国际合作，解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利之国际问题。联合国是有史以来人类最重要、最广泛的国际组织。加拿大是《联合国宪章》的原始签字国之一，是联合国会费的主要承担国之一，在联合国的所有活动领域，包括和平与安全、发展援助、人权与社会、经济和环境事务等领域，加拿大都“做出了重要的、有建设性的、持久的贡献”。自1945年以来，加拿大“一直是联合国的积极支持者和坚定参与者”。^①加拿大认为，联合国在平衡对美国的依赖、让加拿大拥有清晰和独立的身份以及对世界事务的发展有持续和长期的影响方面对加拿大都具有无可比拟的重要意义。在加拿大看来，所有单个国家在促进人权与公正、阻止和减少环境退化、缓解贫穷和促进发展与人类安全等领域，联合国是最重要的全球论坛，各方通过多方的讨论和协商能更好地解决这类问题。^②加拿大外交政策的原则和目标，很多方面都是试图让联合国能发挥更有效的作用，或者试图通过联合国来解决某些外交问题。

由于环境问题是二战后特别是从50、60年代才开始受到国际社会广泛关注的课题，因此在联合国建立之初的纲领性文件——《联合国宪章》中并没有提及环境保护，也没有专门为防止污染、节约资源或是可持续发展的需要设立的目标和原则。但战后，随着全球经济的恢复和快速发展，环境问题开始成为人类生活中的突出问题，越来越多的证据表明，人类经济活动和生活方式正在损害环境、其他物种和人类自己。

联合国建立之初，尽管内部不存在专门负责环境事务的机构，但是其他专门机构在人类环境的诸多领域履行职责时，会涉及到大范围的环境活动。例如，世界气象组织对大气污染和气候变化问题的关注；联合国粮农组织对与土地、水源、森林、渔业有关的环境事务的关注；针对环境对于人类健康的影响方面，世界卫生组织则负有广泛的职责；在控制放射性污染方面，国际原子能机构则扮演了中心角色。除了这些机构之外，联合国系统内的一些其他机构同样也会介入到环境事务上来，如联合国开发计划署、联合国经社理事会、联合国工业发展局等。^③1972年6月的联合国人类环境会议决定建立一个全球性的环境组织，联合国大会于

^① Canada and the United Nations,
<http://www.thecanadapage.org/UN.htm>, 2012-02-09.

^② Overview of the United Nations,
<http://www.dfaid-maeci.gc.ca/canada-magazine/>, 2012-02-09.

^③ 檀跃宇：“联合国环境规划署的缘起及其局限性”，《当代世界》，2011年第8期，第44-47页。

1972 年 11 月采纳了 2997 号决议，决定建立联合国环境规划署(UNEP)，作为联合国体系内专门负责协调和推动全球环境保护工作的国际机构。

1972 年在斯德哥尔摩召开的联合国人类环境会议，第一次把多国政府集合在一起商讨人类环境的问题。其中，加拿大与瑞典是该项联合国决议的共同主办国。在加拿大国内，这次会议获得了广泛的支持。全国总共举办了 11 场公众听证会，其中有超过 1200 名参加者和 400 条书面或口头的提交到政府的议案，这些都激起了公众的兴趣，也为政府提供了可以采纳的建议提供了参考。加拿大的环境部长杰克·戴维斯被选为会议副主席之一，加拿大人莫里斯·斯特朗(Maurice Strong)^①当选为会议的秘书长，后担任联合国环境开发署的首任执行官。可以说，加拿大对联合国人类环境会议的成功召开功不可没。

加拿大在联合国第三次海洋法会议中的表现同样积极，得到了与会各国或各地区的高度赞扬。为了将涉及海洋各方面的活动原则和规章制度按其性质与类别制定成有法律效力的公约，以便各国依照国际条约生效的程序采取措施，联合国先后召开了三次海洋法会议^②。其中在始于 1973 年、持续时间达九年之久的的第三次会议上，加拿大的谈判团队由艾伦·比斯雷(Alan Beesley)带领，他也是会议起草会员会的主席，对协议的成功达成起到了重要作用。这次会议是在二战后特别是 60 年代以来国际形势发生深刻变化的基础上召开的，拉美国家带头反对海洋霸权，维护正当的海洋权益，同时会议也得到了第三世界国家的支持。参加者包括了 150 多个国家和地区的代表，50 多个国际组织的观察员先后开了 11 期共 15 次会议。1982 年通过的《联合国海洋法公约》反映和保护了世界上绝大多数国家、尤其是广大发展中的沿海国家在开发和利用海洋方面的共同愿望和基本利益，有效扼制了少数海洋强国的不合理要求和海洋霸权主义。

第三次国际海洋法会议也反映了加拿大的主张，极大地促进了加拿大的海洋权益。根据公约对专属经济区宽度的规定：专属经济区从测算领海宽度的基线量

^① 莫里斯·斯特朗曾任 1972 年斯德哥尔摩人类环境会议秘书长、联合国环境开发署（UNEP）首任执行官、1992 年里约联合国环境和发展大会地球峰会秘书长，还曾 8 次担任联合国副秘书长，但最为人称道的还是在环境领域的杰出贡献，被尊称为“地球工作者”。参考：<http://www.mauricestrong.net/>, 2011-10-13; 欧阳雄：“联合国环境署创始人：莫里斯·斯特朗”，《决策与信息》，2009 年第 12 期，第 21-22 页。

^② 前两次海洋法会议分别在 1958 年和 1960 年举行。1958 年会议所通过的公约基本代表了海洋大国的观点和发达国家的海洋权益，没有充分反映出中小国家的利益和合理要求，因此并未被普遍接受；1960 年会议中的两个提案，由于未获得足够的赞成票，没有取得任何成果。

起，不应超过 200 海里。^①按照这个计算方法，加拿大的管辖区域预计要超过 40 万平方海里的范围。同样对加拿大有重要意义的是，会议认可冰雪覆盖区也是在专属经济区的范围之内，存在这类情况的国家有权采取和实施非歧视的法律和规范来反对污染。这为 1985 年通过的《北极水污染预防法》(Arctic Waters Pollution Prevention Act)提供了立法支撑。此外，《联合国海洋法公约》对有关海洋的权益范围包括领海、毗连区、大陆架、公海、海洋环境保护、海洋科学研究以及发生争端的解决方法等都做了比较完备的规定，可以说，这部法规是人类历史上迄今为止最全面、最完整的海洋法典。有关海洋环境保护的内容，例如管理污染报告的要求、应归泄漏污染的临时计划、倾倒废物以及很多其他形式的海洋公害和污染，都反映了加拿大对海洋权益的诉求和倡议。^②因而，加拿大是从公约中受益的代表国家之一，获得了控制近海生物和非生物资源的权利，也获得了采取措施以防止海洋污染的权利，特别是在北极水域。

特鲁多政府在应对工业化学物质（特别是氯氟烃）对臭氧层破坏的努力方面走在了最前列。20 世纪 70 年代，加拿大和美国以及斯堪的纳维亚半岛的北欧国家禁止了产生氯氟烃（最普遍使用的气溶胶喷射剂）的使用，在联合国环境署有关保护臭氧层的联合协调委员会上发挥了重要作用。这也直接导致了 1985 年《保护臭氧层的维也纳公约》(Vienna Convention for the Protection of Ozone Layer)（加拿大是第一个批准的国家）和 1987 年《关于消耗臭氧层的蒙特利尔议定书》(Montreal Protocol on Substances that Deplete Ozone Layer)的签署，这为应对臭氧层遭受破坏问题的进一步研究和控制提供了国际框架。

三 其他国际会议和公约

1981 年，联合国环境规划署委托世界野生生物基金会与国际自然和自然资源保护联盟的委托起草的“世界保护战略”(World Conservation Strategy, WCS)，加拿大环境部接受并参与了这一战略。该战略是一项保护世界生物资源的纲领性文件，也是一个保护自然和资源的行动指南。WCS 代表了在世界发展中对于保护作用的全球共识，提出了各国政府应该追求的优先目标架构：维持至关重要的生态过程和生命支持体系；保存遗传的多样性；追求物种和生态体系的可持续使用。^③

^① 联合国第三次海洋法会议编：《联合国第三次海洋法公约（汉 英）》，北京：海洋出版社，1996 年版，第 28 页。

^② Arthur E. Blanchette, ed., *Canadian Foreign Policy, 1977-1992: Selected Speeches and Documents*, Ottawa: Carleton University Press, 1994, p.117.

^③ Environmental Education: Tracing the High Points of its History,

加拿大政府致力于实施 WCS 的原则，也很认真地对待其中规定的义务。加拿大建立的国家公园体系是这种努力的关键组成部分。在 20 世纪 70 年代早期，特鲁多政府就开始着手实施一项强有力的国家公园扩展行动，特别是创建了三个新的北部国家公园^①。这次行动加上历史古迹项目、运河系统的保存、游憩走廊的建立和 1973 年加拿大遗产部的创建等措施对确保加拿大示范区的保护大有裨益。

为了维持必要的生态过程和保存遗传的多样性，特鲁多政府还参与了国际生物圈计划(International Biosphere Program, IBP)。在与非政府组织的合作中，联邦政府和省政府支持指定区域的综合性规范，力争确保受威胁的、独特的物种栖息地的保存，保护独特的生态系统和各种类型生态系统的代表样本。到了 80 年代中期，加拿大差不多有 1000 个已确认的 IBP 站点，其中超过一半的站点得到了官方的保护，作为国家或省的公园、自然保护区、荒野公园等。^②

此外，依据加拿大《候鸟公约法》(Migratory Birds Convention Act) (1917 年颁布) 和《加拿大野生生物法》(Canada Wildlife Act) (1973 年颁布)，环境部被授权获得土地以作为自然野生生物区域。直到 80 年代中期，40 个类似的区域已经建立。1981 年，随着签署作为水禽栖息地的国际重要湿地公约——《拉姆萨尔湿地公约》(Ramsar Convention on Wetlands)^③，加拿大的湿地保护也开始加速。1975 年，加拿大已经签署了濒危物种国际贸易公约(Convention on International Trade in Endangered Species, CITES)，它主要规范特殊物种的进口。1976 年，联邦政府批准了“世界遗产公约”(Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage)，加拿大当时就有九处遗产列入名录，公约对其本国自然遗产和历史遗产的开发与保护都有进一步的积极促进作用。^④1982 年，联邦政府和各省政府一致赞同野生生物政策的指导原则，其中明确接受了“世界保护战略”(WCS)中针对野生动物及其栖息地的管理目标。

<http://ec.gc.ca/education/default.asp?lang=En&n=616D4080-1&offset=6&toc=show>, 2011-10-16.

^① 1981 年，在萨斯克彻温省建立的草原国家公园(Grasslands National Park); 1984 年，在育空地区建立的依华域国家公园(Ivvavik National Park); 1984 年，在魁北克省建立的明安群岛国家公园保护区 (Mingan Archipelago National Park Reserve)。

^② Axworthy and Trudeau, eds., *Towards a Just Society: The Trudeau Years*, pp.166-167.

^③ 1971 年 2 月 2 日在伊朗拉姆萨尔签订的一项国际公约。该公约的宗旨是承认人类与其环境之间相互依存的关系，应通过协调一致的国际行动，确保全球的湿地及其生物多样性得到良好保护和合理利用。

^④ Canadian Heritage, <http://www.pch.gc.ca/eng/1266037002102/1265993639778,2012-2-9>.

第五章 特鲁多政府环境政策评析

特鲁多政府制定并实施的环境政策是加拿大环境史中的一个组成部分，从加拿大国内视野出发，它占据着重要的历史地位，具有承前启后、继往开来意义。从更广阔的国际视野出发，特鲁多政府取得了国际环境外交的丰硕成果。然而，在肯定这一时期环境政策建设成就的同时，一系列制约环境政策的结构性问题也是不容忽视的。

第一节 加拿大国内视野下的环境政策

如果从加拿大环境政策史的长河中考察特鲁多政府时期环境政策的历史地位，我们就会发现，在20世纪50、60年代以前的漫长岁月里，由于环境问题还未成为影响民众生活的显著问题，因此，尽管加拿大政府在不同时段里采取了一些相应的环境政策，但未形成一套较为完整的环境规范。20世纪中期以后，环境问题也从加拿大社会中的边缘问题上升为中心问题。特鲁多政府为应对环境挑战所实行的一系列政策构成了第一代现代环境政策，成为影响加拿大现今环境政策的整体架构，在加拿大环境政策史上具有开创先河、润泽后世的地位，是加拿大现代环境史上的奠基时代。

在这一时期，以加拿大环境部为代表的专注于环境事务的直属环境机构的建立，是加国政府机构改革历史上的一次重要的变革与调整，为当时及以后更好地应对复杂的环境问题提供了机构基础。此外，20世纪70年代一系列联邦与省的环境法令的颁布，使更多的环境事务具有了有法可依的法律保障。再者，政府环境评估机制的初步建立更是特鲁多时期环境政策中极具开创意义的重要举措，它把原来对环境问题之被动应对的形式变为主动预防的形式，对后世的环境治理影响深远。

总体来看，加拿大现代意义上的环境政策是在二战后特别是从特鲁多总理执政的20世纪60年代末70年代初开始形成的，并且仍在不断演变。环境问题逐渐被视为一种复杂的系统性问题，需要综合性方案，涉及一系列监管手段和其它手段的组合。随着时间的推移，加拿大也已从重视环保法规的遵从驱动型行动转变为从长远和整体考虑的风险驱动型行动。60、70年代环境政策的重心是，减少环境代价高昂的项目计划和措施，降低发展对人类及自然环境的影响；80年代以来，

逐渐发展为强调可持续发展的政策。这种环境政策的层次变化如下表^①所示。通过下表可以看出，特鲁多时期的环境政策正处于从二三层次的治理和减少污染时期向第一层次的预防污染、追求可持续发展的方向转变，具有承前启后、继往开来 的意义。

环境政策的层次变化图

第一层次	污染 预防、可 持续发展
第二层次	资源 和环境恢 复
第三层次	污染 控制
第四层次	应对 处理
第五层次	补救

(表 5-1-1)

从特鲁多政府留给后世的环境遗产来看，加拿大民众的思想观念在环境问题上的重要变化是泽被后代的最大一笔财富。

加拿大的环保行动受实用主义意识的支配，因此在美国流行的“环境正义”^②

^① Environment Canada, *Pollution Prevention: A Federal Strategy for Action*, Minister of Supply and Services Canada, 1995, p.3.

<http://www.ec.gc.ca/p2/default.asp?lang=En&n=1246ADE2-1,2011-12-27>.

^② 环境正义是指人类社会在处理环境保护问题时，各群体、区域、族群、民族国家之间行驶的权利与履行的义务应该公平对等。1982 年，美国北卡罗来纳州沃伦县居民，在联合基督教会的支持下举行游行示威，抗议在阿夫顿社区附近建造多氯联苯废物填埋场。包括哥伦比亚特区议员沃特·E·方特罗伊(Walter E. Fauntroy)等在内的 500 多名示威者，由于试图阻止填埋场的施工而遭到逮捕。这次沃伦抗议不仅第一次将种族、贫困与工业废物的环境后果联系到一起，而且在社会上引起强烈反响，并促发了美国国内一系列有色人种以及穷人的类似行动。“沃伦抗议”正式拉开了美国环境正义运动的序幕。参见王韬洋：“有差异的主体与不一样的环境‘想象’——‘环境正义’视角中的环境伦理命题分析”，《哲学研究》，2003 年第 3 期，第 27 页；晋海：“美国环境正义运动及其对我国环境法学基础理论研究的启示”，《河海大学学报》，2008 年第 10 卷第 3 期，第 24 页。

概念在加拿大很少听到。但人们普遍认为应当尊重环境价值，包括原住民们所信奉的那些价值观。同时还要维持公正性，使较贫困公民和社区不至于承受较大的污染负担，或由于发展而失去获取资源的权利。

加拿大对本国的自然资源和环境安全自环境运动兴起以来也逐渐加深了原来所未有的忧患意识。作为主要由移民形成的国家，欧裔加拿大人的移民史是以自然资源开发者的一波又一波浪潮为基础，他们由探险所索取的自然资源似乎是无穷无尽的。但加拿大人和加拿大政府已渐渐认识到，这种丰富与富饶只是一种假象，其结果常常会带来沉痛的经济、社会和生态后果。“涸泽而渔”式的资源开采和利用终究会造成难以避免、接连不断的自然资源危机。1971年9月29日，时任特鲁多政府时期外交部长的米切尔·夏普在第26届联合国大会上发言时曾经强调：

就算是因为我们占据了地球表面的这么一大块，加拿大对环境问题就具有特殊的兴趣。尽管幅员辽阔，且拥有相对少的人口，但加拿大也存在着自身严重的空气和水污染问题。它也不可能避免地成为污染的被动接受者。^①

概括来讲，特鲁多政府时期的环境遗产丰富而显著，主要包括：加拿大环境部的创建；颁布了一系列基础性环境法令；建立环境评估和审查机制；具有里程碑意义的马更些河流域管线建设工程；在斯德哥尔摩会议和海洋法会议上的领导地位；建立有毒化学物质管理署和抗争酸雨问题等。

总之，1984年6月，特鲁多领导的自由党政府在离开政权中心时，已经在环境政策建设方面做了很多开创性的工作。到了80年代后期，加拿大环境部已经认识到，有效的环境行动必须植根于长期的发展，这就意味着要节约使用资源，让其可持续且能得到更新，在生态极限许可的范围内指引经济发展，这就是世界各国已广为接受的可持续发展战略。

第二节 国际视野下的环境政策

特鲁多政府时期的环境政策是最能反映加拿大国内环境政策和环境政治的时期，同时也是最能反映其环境外交的特点及其在国际环境运动中所发挥作用的时段。从国际视野来看，特鲁多政府在国际环境舞台上表现活跃，因而也取得了丰富的环境外交成果，赢得了举世瞩目的良好声誉。

^① Arthur E. Blanchette, ed., *Canadian Foreign Policy 1966-1976: Selected Speeches and Documents*, Ottawa: Carleton University Press, 1980, pp.272-274.

在更广泛的多边背景下，加拿大曾积极参与联合国人类环境会议、国际海事协议组织有关海洋污染的会议以及第三次国际海洋法会议。这三次会议为发展一个综合的国际环境法律体系提供了一个独特的机遇。其中，作为第一个和涉及范围最广的联合国人类环境会议，为帮助各国处理好环境保护与经济发展之间明显的冲突具有特殊的重要性。加拿大积极参与规则的制订与完善，其目的是要把这些来之不易的多边场合作做为输出本国环境政策的国际舞台。同时，加国也试图把在这些会议中达成的共识、签订的协定和订立的公约作为约束和规范本国环境行为的重要外部力量，形成一种倒逼机制。加拿大的环境政策与国际环境规制是相互影响、相互作用的。

国际场合成为加国国内环境政策对外延伸的重要平台。加拿大和加拿大人在国际环境行动上的积极参与构成了国内环境行动的压力。加拿大人在多次国际环境会议上担任要职，地位突出。例如，担任过 1972 年联合国人类环境会议秘书长的莫里斯·斯特朗是成功地将全球环境问题第一次正式提到国际议事日程的关键人物，而人类环境会议也是加拿大成功影响大会原则、达成国际目标和解决加美环境问题的一次尝试。吉姆·麦克奈尔(Jim MacNeill)曾担任经济合作与发展组织(OECD)环境部门的负责人，后来成为世界环境与发展委员会(布伦特兰委员会)的秘书长，是标志性报告《我们共同的未来》的主要作者之一。加拿大人之所以在国际环境舞台上被委以重任，是因为加拿大政府在国内环境政策方面所做的卓有成效的努力和在国际环境事务中的积极参与赢得了世界声誉。事实上，正是加拿大政府通过国际协定推动环境行动的时候，在加拿大国内，由于签署了这些协定，也产生了促进并完善其国内环境政策的动力。

通过以上对特鲁多政府外交指导思想的分析，加拿大在这一时期所取得的丰富的国际环境外交成就这一事实就很容易被理解了。加拿大卡尔顿大学政治学教授哈拉尔德·万·里克霍夫(Harald Von Riekhoff)教授在 1978 年评价说，加拿大在环境前沿问题上有主见的外交加上自身国内的实践，已经产生了效果，“它不是压制国际规则的出现，相反，其采取的污染控制措施对促成国际共识具有加速的效果。”因此，里克霍夫教授持赞成态度地得出结论：“事后看来，特鲁多的策略已经取得了成功。”^①正如前文所提到的，在特鲁多总理的主导下，加拿大的外交表现出了明显的国际主义方式，他个人因而也被称作“国际主义者”。

^① Harald Von Riekhoff, “The Impact of Prime Minister Trudeau on Foreign Policy,” *International Journal*, Vol. 33, No. 2 (1978), pp.256-257.

第三节 制约特鲁多政府环境政策的结构性问题

无庸置疑，特鲁多政府在环境政策建设方面取得了卓越成就，但也存在着一些问题，尤其是制约环境政策的结构性问题。这些阻碍了加拿大在环境政策领域进步的结构性问题主要体现在以下几个方面。

第一，政治层面上的联邦分权制对加拿大环境政策的影响。由于加拿大的地方自治传统以及环境管理权的模糊不清让某些环境政策的执行力大打折扣，也为联邦与省之间相互指责和推诿埋下了祸患。各省区有时会为了本地的利益与联邦政府“唱对台戏”，各地的环境立法范围、执行力度也都各不相同。以对自然资源征税为例，早在 19 世纪 70 年代，各省对自然资源征税的做法就曾引起以阿尔伯塔省和萨斯克彻温省为一方、联邦政府为另一方的尖锐冲突。1982 年的宪法修正案给予各省在该领域以更大的权力，但 20 世纪 80 年代的能源危机又让联邦和两省之间在资源税问题上发生冲突。阿尔伯塔省和萨斯克彻温省分别是石油和天然气的主要产地，这两个省最关注的问题自然是希望这些资源能为本省带来最大的财税收人。而联邦政府则不希望看到加拿大的石油价格很快涨到国际价格水平，并希望从这些资源的税收收入中拿出一部分来补贴加拿大东部省份。80 年代加拿大能源政策及其引起的争议正好反映了各省和联邦政府各自合理要求之间的冲突。各省寻求的是本身的最大利益，而联邦政府的职责是考虑全国范围内的平衡。^①此外，各省在制定与联邦相称的环境法规方面有时候也显得步调不一。有的省份会走在前列，有的省份会利用联邦权限的模糊空间让相关法律处于弱势，例如阿尔伯塔省的环境评估条例就把石油和天然气开采排除在外；纽芬兰省甚至只允许本省的环境部长对环境评估的规定进行审查。加拿大国内的环境组织对这种联邦和省之间的“不合拍”提出质疑和批评，却也无计可施

分权制也会影响到国际环境条约的实施情况。加拿大联邦政府有与其他国家或国际组织缔约的专属权力，但没有实施它们的专属权力。在加拿大，各级政府都必须履行公约，这就需要省和地区在履行国际条约方面要加强立法。联邦政府有时会忽略掉与省级政府进行协调的麻烦，由其独自签署条约，或宣称现有的立法足以实施新条约。实际上在实施过程中，各省在管辖范围内掌控了加拿大有效实现国际条约义务的权力，而且各省在履约的积极性、主动性方面可能会表现出较大的差异，加之有些资源丰富的省份更容易向工商团体妥协。这有可能就成为了加拿大环境政策、环境记录不佳的重要原因之一。

^① W. L. White, R. C. Nelson and R. H. Wagenberg, *Introduction to Canadian Politics and Government*, Toronto : Harcourt Brace Canada, 1998, p.62.

第二，经济层面上的经济结构和工商团体对加拿大环境政策的制约。加拿大的经济发展方式很大程度上是以大规模的资源开发和利用为特征，这将会继续对包括环境在内的公共政策产生举足轻重的影响。尽管政治精英们力图把经济更多地转向以财政金融服务、高等教育和科技发展为引擎的“知识经济”，但对传统工业的依赖还是较深。根据 1978 年的统计数字，在加拿大对外出口中，农产品占 8.3%，能源占 25.6%，林业占 5.2%，采矿业占 11.2%。^①以资源为主的基础工业总体上已占到出口利润的一半，而资源产业的重要性在某些省份表现的更为明显。例如，阿尔伯塔省的原油出口占其出口总量的 40.3%，此外，天然气和合成液体燃料占 25.6%。加拿大只有安大略省和魁北克省的资源出口占不到出口总额的一半。^②加拿大经济对资源工业的依赖限制了其在环境管理中的政治灵活性。比如对于温室气体排放的控制就可能降低产品在国际贸易市场上的竞争力。这种经济结构的模式鼓励快速的、应时的开采利用，这样就妨碍了系统的、符合可持续发展需要的环境管理。加拿大对初级资源产品依赖的经济格局是加拿大环境记录表现不佳的主要原因之一。

除了以上的政治、经济原因之外，作为公共政策重要组成部分的环境政策，其本身立法范围的广度、执行措施的力度、监督考察的强度都是不容忽视的重要环节。加拿大圭尔夫大学资源发展中心(The Centre for Resources Development of the University of Guelph)主席诺曼·皮尔逊(Norman Pearson)在 1974 年的一篇文章里对加国环境政策的看法是，它“并不是一个清晰的过程，而且至今还未发展出一个统一的国家环境政策，这是由在环境问题上的优先程度争论不定所导致的结果。加拿大在环境政策领域的进步缓慢这一事实反映出加拿大社会的复杂性、生态范围的多样性、从捕猎社会的聚居地到后工业时期大都市并存的整个图景以及由于文化发展所导致的区域和权限的独特(peculiar)分割之特征”。^③

^① 加拿大统计局网站，<http://www.statcan.gc.ca/start-debut-eng.html>,2011-11-17.

^② Adam Wellstead, “The (Post) Staples Economy and the (Post) Staples State in Historical Perspective,” *Canadian Political Science Review* ,No.1(2007), pp.8-25.

^③ Norman Pearson, “Environmental Policy Planning in Canada,” in O.P.Dwivedi ed., *Protecting the Environment: Issues and Choices-Canadian Perspectives*, Toronto: Copp Clark, 1974, pp.161-171.

结语

20世纪60、70年代正处于世界现代环境运动的发起与兴盛之时，欧美和亚洲的日本等发达资本主义国家在经历了种种环境污染的公害之后“幡然醒悟”，把对环境的重视提高到了一个前所未有的高度。各国政府在应对环境问题、制定环境政策上发挥了主导性作用。至此，由一系列环境政策组成的现代环境政策体系形成，该体系成为此后世界范围内其他国家效仿和借鉴的先例，并存续至今。加拿大是确立现代环境政策这一浪潮中的国家之一，特鲁多政府时期也成为加拿大现代环境政策建设的肇端和初建时期，其间环境政策的酝酿、制定、实施及完善的过程也经历了一定的检验和洗礼。通过考察这个时期某些典型的环境案例可以发现，能否全面兼顾好影响环境政策因素的平衡是评定某项环境政策最终成败的关键。环境政策与影响因素之间的互动关系是体现人与自然关系的最佳途径，而人与自然之间的关系问题则是从环境史的层面叙述历史的重要内容之一。从本质上讲，影响环境政策的因素也是制约环境政策的因素。其中影响最大、也最具普遍性的因素即倡导经济发展优先的工商团体。对于经济发展与环境保护这一对极难处理的矛盾，加拿大也难以逃脱这一桎梏的束缚，环境部地位的权限变化和地位升降正是这一矛盾的最生动反映。

如果讲特鲁多时期环境政策取得的成就是其国内政策的一大亮点，那也同加拿大全国上下对环境的“情结”有关。我们姑且称之为环境文化，其具体内容包括如下三个方面。

第一，加拿大的地理位置和自然条件对加国民众认识本国环境产生了深刻的影响。首先，作为居住在一个北方国家的民众，他们无论如何通过居住在城市、聚集在南部边境的方式以此与北方酷寒的环境相隔绝，但都会本能地关注北部。因此，加拿大著名的文学评论家诺思罗普·弗赖伊(Northrop Frye)把民众的这种心态称之为“要塞心理”(garrison mentality)^①。在这种心理作用下，一方面多数加拿大人对其整体生存的环境充满了恐惧和怀疑。因为在对加拿大的早期探险阶段，北方严酷的环境就强化了欧洲探险者后来是欧洲移民的这种恐惧感。他们认为，北部环境需要不断探索并加以控制。另一方面，北方的环境也拥有纯净的冰雪、静美的岩石和葱茏的树木。从这个意义上讲，加拿大人和美国人都把美洲大陆作

^① David Staines and Jean O'Grady, eds., *Northrop Frye on Canada*, Toronto; Buffalo : University of Toronto Press, 2003, p.xxi.

为了一个脱离“旧世界”——欧洲而进入的一个新世界。只是对于美国人来说，这更多地造就了其道德优越感的自信，而在加拿大就会产生一种与众不同的东西——纯净的意识(a perception of innocence)^①。居住在这样一片纯净的北部土地上，爱好清洁的人们会本能地憎恶威胁其纯净性的污染，更进一步地说，污染也是加拿大的民族认同感所不能接受的。

第二，加拿大的天然优势及其所表现出的地广人稀的特征让加国的环境承载能力和自净能力相对处于优越地位。然而，加拿大人认识到，这种优越性不应该成为国民忽视环境保护、肆意破坏生态平衡之行径的资本；相反，国民更应该珍惜所拥有的天然优势，而且不应该把这种优势仅仅视为本国所独有。加拿大拥有的这种“环境资本”原本就是整个人类生态系统的有机组成部分，对整个系统的完整性起着“平衡器”的作用。再者，自然资源在加拿大国民经济与对外出口中占据着举足轻重的地位，因而，开发和利用资源对环境提出的挑战是不言而喻的。

第三，保护环境，防治污染，保持一个洁净的环境，已逐渐成为加拿大国民的重要价值观与理念之一，甚至成为国民的一种身份认同。对于像加拿大如此地域广大、文化多元的国家，几乎不存在绝大多数人都认可的观点。令人称奇的是，对自然的热爱是社会一致认可的少数主题之一。一项最近的研究表明，所有加拿大人仅仅信奉的信条有两个：自然环境和医疗。联结民众的共同纽带、凝聚人心的相同价值观也有两个：多元文化主义和对自然的热爱。^②

当然，这种环境文化并非也不可能没有“杂质”。在现实实践与操作中，政府很难兼顾好各种影响因素的平衡。环境政策或许会破坏联邦与省之间的友好关系，危害联邦制度的稳定；或许会忽视土著民族的正当权益要求，损害环境正义；或许会激起非政府环境组织与其他公众的抗议与反对；或许会引起世界其他国家的谴责与不满，在国际社会中丧失良好的信誉；在一定情况下，也许还会损害加拿大本国经济的长期发展，甚至还会造成包括上述多方面的不良影响。

时过境迁，世移人非，特鲁多时代已经过去。特鲁多之后加拿大的环境政策又经历了一定的演变和发展，可以大致分为三个阶段。

第一个阶段是在 20 世纪 80 年代末和 90 年代初。在受到了额外的国际压力的情况下，加拿大被要求改善本国的环境记录。许多这方面的压力起源于西欧，包括中止林业、毛皮和渔业产品贸易，以及其它一些措施。不过，也是在这段时期，加拿大在与其它国家交往的过程中表现最为积极，在有关可持续发展的谈判中担

^① Doug Macdonald, *The Politics of Pollution*, Toronto: McClelland & Stewart, 1991, p.48.

^② David Richard Boyd, *Unnatural Law: Rethinking Canadian Environmental Law and Policy*, Vancouver: UBC Press, 2003, p.4.

任各种领导职务，促成了新的国际举措，例如里约地球首脑会议上的多边环境协定。加拿大国内环境政策和体制发展的许多创新都是在这一时期形成的，例如加拿大国家环境与经济圆桌会议（National Round Table on the Environment and Economy），设立了对议会负责的联邦环境与可持续发展专员（Commissioner of the Environment and Sustainable Development），以及由全体内阁部长签署的整个联邦政府对于可持续发展的承诺。此外，省一级和各个城市签署了环境清理和新层面的私营部门承诺（包括商业银行承诺不批准对环境有害用途的贷款），这样有助于加强环境政策的管理。

第二个阶段，20世纪90年代也是以不受约束的市场为基础的增长时期，只有有限的环境监督。世界上出现了有时倍受争议的新技术，尤其是生物技术和转基因食品。即使旧的问题开始得到解决，新的问题又出现了，例如五大湖区中的内分泌干扰素等污染物。东海岸鳕鱼渔业令人震惊的衰退、地面臭氧破坏以及持久性有机污染物（Persistent Organic Pollutants）传输到北极的环境等，形成了一系列新的环境与发展问题。这就要求加拿大在国家和国际层面上开展新形势的合作和行动。加拿大人再次认识到，在环境与发展问题上世界各国之间更加相互依存的关系。

第三个阶段，迈入21世纪，加拿大出现了对环境与健康问题新的共同关注。如何有效保障全体公民的环境质量成为加拿大发展问题的核心组成部分。人们也意识到气候变化将在未来的经济决策中扮演一个重要角色。加拿大已经受到与气候变化相关重大影响，特别是在北部，北冰洋冰山出现了融化迹象。除此之外的其它影响还包括北美爆发了有记录以来最大的虫害，导致不列颠哥伦比亚省和其它地区的森林遭到大规模破坏。加拿大民众明确表达了他们的关注，而加速推进的政治行动现在也越来越多地涉及到气候变化等全球问题。^①

时至今日，如何制定以及制定一个什么样的环境政策才会得到各方的认可，取得良好的效果，仍是加拿大不断求解的一大难题。

^① 阿瑟·汉森：“加拿大环境与发展经验及其在中国的适用性”，www.gddx.gov.cn/hjbhyfz/ziliao/5-3.doc,2011-04-09.

参考文献

一 英文材料

1 基本史料

(1) 事件当事人的著述

- [1] Axworthy, Thomas S. and Pierre Elliott Trudeau, eds. *Towards a Just Society: The Trudeau Years*. Markham, Ontario. : Viking, 1990.
- [2] Berger, Thomas R. *One Man's Justice: A Life in the Law*. Vancouver: Douglas & McIntyre, 2002.
- [3] MacLennan, Hugh. *Rivers of Canada*. Toronto: Macmillan of Canada, 1974.
- [4] MacLennan, Hugh. *Seven Rivers of Canada*. Toronto: Macmillan of Canada, 1961.
- [5] Trudeau, Pierre Elliott. *Against the Current: Selected Writings, 1939-1996*. Toronto: McClelland & Stewart, 1996.
- [6] Trudeau, Pierre Elliott. *The Essential Trudeau*. Toronto: M&s, 1998.

(2) 官方档案

- [7] Berger, Thomas R. *Northern Frontier; Northern Homeland: The Report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1977.
- [8] Berger, Thomas R. *Northern Frontier; Northern Homeland: The Report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry, Letter to the Minister of Indian Affairs and Northern Development, Hon. Warren Allmand, April 15, 1977*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1977.
- [9] Canada. Environment Canada/United Nations Conference on the Human Environment. *Canada and the Human Environment: A Contribution by the Government of Canada to the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, Sweden, June 1972* [Government Document].
- [10] Canadian Institute of International Affairs and Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade. *International Canada, Volume 3*. Toronto: Canadian Institute of International Affairs, 1972.
- [11] Canada. Parliament. House of Commons. *Debates: official report, Volume 3*. Queen's Printer, 1978.
- [12] Canada. Parliament. House of Commons. *House of Commons Debates, Official Report, Issue 2, Volume 1*. Queen's Printer, 1969.
- [13] Department of External Affairs. *Foreign Policy for Canadians*. Ottawa, 1970.
- [14] Department of Fisheries and Forestry. "Notes for Minister's Speech in the House of Commons on the Speech from the Throne." October 15, 1970.
- [15] Documents from the Diefenbaker Canada Centre Archives, 编号: 080799.
- [16] Environmental Canada. "Proposed Cabinet Memorandum Recommending Amendments to the Environmental Assessment and Review Process." November 12, 1976.

- [17] Environmental Canada. "Departmental Environmental Assessment Policy Review." FEARO, May 2, 1991.
- [18] Environmental Canada. "EARP Review — Status Report." June 30, 1983.
- [19] Environmental Canada. "Federal –Provincial Relations within Environment Canada: An Overview." Intergovernmental Affairs Directorate, March, 1982.
- [20] Environment Canada. "Letter sent by Prime Minister Trudeau to Len Marchand, Minister of the Environment, regarding the separation of Fisheries from Environment." November 9, 1978.
- [21] Environment Canada. "Amendments to the Environmental Assessment and Review Process: Submission to the Interdepartmental Committee on the Environment." January 14, 1976.
- [22] Environment Canada. "Review of the Environmental Assessment and Review Process." memorandum sent by Andre A. Grignon, Director, Federal Provincial Relations Office, to Reed Logie, Chairman of FEARO, April 7, 1975.
- [23] Environment Canada. "Environmental Evaluation Process." memorandum sent by Gislain M. Gauthier, Quebec Region, to Deputy Minister Blair Seaborn, October 2, 1975.
- [24] Environment Canada. "Proposal on the Environmental Assessment Panel." sent by Reed Logie to the Deputy Minister, April 25, 1974.
- [25] Environment Canada. "A Ten Year Action Plan for Environment Canada, 1975-1985." February, 1974.
- [26] Prime Minister Office. "Briefing Charts on Options and Recommendations for the New DOE." 1970.
- [27] Statistics Canada. *Canada's International Investment Position, 1926-1967*. Ottawa: Information Canada, 1971.
- [28] Statistics Canada. *Canada Year Book: Statistical Annual of the Resources, Demography, Institutions and Social and Economic Conditions of Canada 1972*. Published by Authority of the Minister of Industry, Trade and Commerce.
- [29] Treasury Board. "The Role and Functions of the Department of the Environment and Renewable Resources: A Conceptual Framework." Planning Branch, November 1970.
- (3) 法律条文及演讲词
- [30] Blanchette, Arthur E., ed. *Canadian Foreign Policy 1966-1976: Selected Speeches and Documents*. Ottawa: Carleton University Press, 1980.
- [31] Brou, Dave De and Bill Waiser, eds. *Documenting Canada A History of Modern Canada in Documents*. Saskatoon : Fifth House Publishers, 1992.
- (4) 网站及视频资料
- [32] <http://greenparty.ca/>.
- [33] <http://speeches.empireclub.org/>.
- [34] <http://www.cbc.ca/>.
- [35] <http://www.mauricestrong.net/>.
- [36] <http://www.collectionscanada.gc.ca/index-e.html>.
- [37] <http://www.ijc.org>.
- [38] <http://www.epa.gov>.

[39] http://www.statcan.gc.ca.

2 英文著作

- [1] Andrew, Light and Holmes Rolston. *Environmental Ethics : An Anthology*. Malden, MA : Blackwell Pub., cop, 2003.
- [2] Atkinson, Michael M. and Marsha A. Chandler. *The Politics of Canadian Public Policy*. Toronto ; Buffalo : University of Toronto Press, 1983.
- [3] Axworthy, Thomas S and Pierre Elliott Trudeau, eds. *Towards a Just Society : The Trudeau Years*. Markham, Ontario. : Viking, 1990.
- [4] Barney, Gerald O; P.H.Freeman and C. A. Ulinski. *Global 2000: Implications for Canada*. Willowdale, Ont. : Pergamon Press Canada, 1981.
- [5] Boardman, Robert, ed. *Canadian Environmental Policy : Ecosystems, Politics, and Process*. Toronto; New York : Oxford University Press, 1992.
- [6] Boardman, Robert and Debora VanNijnatten, eds. *Canadian Environmental Policy and Politics : Prospects for Leadership and Innovation*. Don Mills, Ontario: Oxford University Press, 2009.
- [7] Botts, Lee and Paul Muldoon. *Evolution of the Great Lakes Water Quality Agreement*. East Lansing: Michigan State University Press, 2005.
- [8] Boyce, James K. *The Political Economy of the Environment*. Cheltenahm, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Pub, 2002.
- [9] Boyd, David Richard. *Unnatural Law: Rethinking Canadian Environmental Law and Policy*. Vancouver : UBC Press, 2003.
- [10] Boydell, Craig L., Carl F Grindstaff and Paul C Whitehead, eds. *Critical Issues in Canadian Society*. Toronto: Holt, Rinehart and Winston of Canada, 1971.
- [11] Bradford, Neil John. *Commissioning Ideas: Canadian National Policy Innovation in Comparative Perspective*. Toronto : Oxford University Press, 1998.
- [12] Bregha, François. *Bob Blair's Pipeline: The Business and Politics of Northern Energy Development Projects*. Toronto: J. Lorimer, 1979.
- [13] Breton, Albert. *Environmental Governance and Decentralization*. Cheltenham, UK ; Northampton, MA : Edward Elgar, 2007.
- [14] Brooks, Stephen. *Public Policy in Canada : An Introduction*. Toronto ; New York : Oxford University Press, 1998.
- [15] Brooks, Stephen and Andrew Stritch. *Business and Government in Canada*. Scarborough, Ontario: Prentice-Hall, 1991.
- [16] Cairncross, Frances. *Green Inc.: A Guide to Business and the Environment*. Washington: Island Press, 1995.
- [17] Caldwell, Lynton K. ed. *Perspectives on Ecosystem Management for the Great Lakes : A Reader*. Albany : State University of New York Press, 1988.
- [18] Castells, Manuel. *The Power of Identity*. Malden, MA: Wiley-Blackwell, 2010.
- [19] Cohen, Andrew and J. L. Granatstein. *Trudeau's Shadow : The Life and Legacy of Pierre Elliott Trudeau*. Toronto : Random House Canada, 1998.
- [20] Congleton, Roger D. *The Political Economy of Environmental Protection: Analysis and Evidence*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996.

- [21] Desai, Uday, ed. *Environmental Politics and Policy in Industrialized Countries*. Cambridge, Mass. : MIT Press, 2002.
- [22] Dewar, Elaine. *Cloak of Green*. Toronto : Lorimer, 1995.
- [23] Doern, G. Bruce. *Canadian Environmental Policy: Why Process is Almost Everything*. Toronto: C.D. Howe Institute, 1990.
- [24] Doern, G. Bruce, ed. *Canadian Energy Policy and the Struggle for Sustainable Development*. Toronto : University of Toronto Press, 2005.
- [25] Doern, G. Bruce, ed. *Getting it Green: Case Studies in Canadian Environmental Regulation*. Toronto : C.D. Howe Institute, 1990.
- [26] Doern, G. Bruce, ed. *Public Policy in Canada: Organization, Process and Management*. Toronto : Macmillan of Canada, 1979.
- [27] Doern, G. Bruce and Thomas Conway. *The Greening of Canada : Federal Institutions and Decisions*. Toronto ; Buffalo : University of Toronto Press, 1994.
- [28] Draper, Dianne Louise. *Our Environment: A Canadian Perspective*. Scarborough, Ontario: Nelson Thomson Learning, 2002.
- [29] Duke, David Freeland, ed. *Canadian Environmental History: Essential Readings*. Toronto: Canadian Scholars Press .2006.
- [30] Dunlap, Riley E. and William Michelson eds. *Handbook of Environmental Sociology*. Westport, CT: Greenwood Press, 2002.
- [31] Dwivedi, O. P. *Sustainable Development and Canada: National & International Perspectives*. Peterborough: Broadview Press, 2001.
- [32] Dwivedi, O. P, ed. *Protecting the Environment: Issues and Choices-Canadian Perspectives*. Toronto: Copp Clark, 1974.
- [33] Dye, Thomas. *Understanding Public Policy*. Boston, Mass: Longman, 2011.
- [34] Estrin, David, John Swaigen and Mary Anne Carswell, eds. *Environment on Trial: A Handbook of Ontario Environmental Law*. Toronto: Canadian Environmental Law Research Foundation, 1978.
- [35] Evans, Marlene S. and John E Cannon, eds. *Toxic Contaminants and Ecosystem Health*. New York: Wiley, 1988.
- [36] Fafard, Patrick and Kathryn Harrison, eds. *Managing the Environmental Union: Intergovernmental Relations and Environmental Policy in Canada*. Kingston, Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, Queen,s University and Saskatchewan Institute of Public Policy, 2000.
- [37] Foster, Janet. *Working for Wildlife: the Beginning of Preservation in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1998.
- [38] Frizzell, Alan and Jon H. Pammett. *Shades of Green: Environmental Attitudes in Canada and Around the World*. Toronto : Carleton university press, 1997.
- [39] Gaffield, Chad and Pam Gaffield. *Consuming Canada : Readings in Environmental History*. Toronto : Copp, Clark, 1995.
- [40] Gall, Gerald. *The Canadian Legal System*. Scarborough, Ontario: Carswell, 1990.
- [41] Hallowell, Gerald. *The Oxford Companion to Canadian History*. Don Mills, Ont. : Oxford University Press, 2004.

- [42] Hamilton, John David. *Arctic Revolution: Social Change in the Northwest Territories, 1935-1994*. Toronto: Dundurn Press, 1994.
- [43] Harrison, Kathryn. *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*. Vancouver: UBC Press, 1996.
- [44] Hessing, Melody; Rebecca Raglon and Catriona Sanilands, eds. *This Elusive Land: Women and the Canadian Environment*. Vancouver: UBC Press, 2005.
- [45] Hessing, Melody and Michael Howlett. *Canadian Natural Resource and Environment Policy: Political Economy and Public Policy*. Toronto: UBC Press, 1997.
- [46] High, Steven. *Industrial Sunset : the Making of North America's Rust Belt, 1969-1984*. Toronto : University of Toronto Press, 2003.
- [47] Holland, Kenneth M, F. L Morton and Brian Galligan, eds. *Federalism and the Environment : Environmental Policymaking in Australia, Canada, and the United States*. Westport, Conn. : Greenwood Press, 1996.
- [48] Howard, Ross and Michael Perley. *Acid Rain: The Devastating Impact on North America*. New York : McGraw-Hill, 1982.
- [49] Human Resources Development Canada and Sectoral & Occupational Studies Division. *The Environmental Control Industry in Canada*. Human Resources Development Canada, Sectoral & Occupational Studies, 2000.
- [50] Kornberg, Allan and Harold D. Clarke, eds. *Political Support in Canada: The Crisis Years*. Durham, N.C. : Duke University Press.
- [51] Larner, John W., James A O'Reilly and National Indian Brotherhood. *Aboriginal People of Canada and their Environment*. Ottawa : National Indian Brotherhood, 1973.
- [52] Lee, Eugene and Anthony Perl, eds. *Integrity Gap: Canada's Environmental Policy and Institutions*. Vancouver: UBC Press, 2003.
- [53] Lester, James P. *Environmental Politics and Policy: Theories and Evidence*. Durham: Duke University Press, 1989.
- [54] MacCormick, John. *Reclaiming Paradise : The Global Environmental Movement*. Bloomington ; Indianapolis : Indiana University Press, 1991.
- [55] Macdonald, Douglas. *Business and Environmental Politics in Canada*. Peterborough: Orchard Park, NY : Broadview Press, 2007.
- [56] Macdonald, Doug. *The Politics of Pollution*. Toronto : McClelland & Stewart, 1991.
- [57] McCormick John. *The Global Environmental Movement*. London: John Wiley, 1995.
- [58] McCullum, Hugh. *Radical Compassion: The Life & Times of Archbishop Ted Scott, Tenth Primate of the Anglican Church of Canada (1971-1986)*. Toronto: ABC Pub. World Council of Churches, 2004.
- [59] Massam, Bryan H. *Environmental Assessment in Canada: Theory and Practice*. London : Canadian High Commission, 1988.
- [60] McKenzie, Judith. *Environmental Politics in Canada : Managing the Commons into the Twenty-first Century*. Don Mills, Ontario : Oxford University Press, 2002.
- [61] McRae, Donald and Gordon Munro, eds. *Canadian Oceans Policy: National Strategies and the New Law of the Sea*. Vancouver: University of British Columbia Press, 1989.
- [62] Meijer, Johannes and Arjan der Berg. *Handbook of Environmental Policy*. New York: Nova Science Publishers, 2010.

- [63] Melakopides, Costas. *Pragmatic Idealism : Canadian Foreign Policy, 1945-1995*. Montreal ; London : McGill-Queen's University Press, 1998.
- [64] Mitchell, Bruce, ed. *Resource and Environmental Management in Canada : Addressing Conflict and Uncertainty*. Ontario ; New York : Oxford University Press, 2010.
- [65] Mitchell, Bruce and W.R.Derrick Sewell. *Canadian Resource Policies : Problems and Prospects*. Toronto : Methuen, 1981.
- [66] Monahan, Patrick. *Constitutional Law*. Toronto : Irwin Law, 2006.
- [67] Morrison, R. Bruce and C. Roderick Wilson, eds. *Native Peoples: The Canadian Experience*. Toronto: Oxford University Press, 2004.
- [68] Muldoon, Paul R. and Maureen Carter-Whitney. *An Introduction to Environmental Law and Policy in Canada*. Toronto : Emond Montgomery Publications, 2009.
- [69] Notzke, Claudia. *Aboriginal Peoples and Natural Resources in Canada*. Ontario: Captus Press, 1994.
- [70] Nriagu, Jerome O. and Mila S. Simmons. *Toxic Contaminants in the Great Lakes*. New York :Wiley, 1984.
- [71] OECD(Organization for Economic Co-operation and Development). *Governance for Sustainable Development : Five Case Studies*. Paris : OECD, cop. 2002.
- [72] Oliver Michael, ed. *Social Purpose for Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1961.
- [73] Organisation for Economic Co-operation and Development. *OECD Environmental Performance Reviews: Canada*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004.
- [74] Page, Robert J. D. *Northern Development: The Canadian Dilemma*. Toronto : McClelland and Stewart Ltd., 1986.
- [75] Parson, Edward A., ed. *Governing the Environment: Persistent Challenges, Uncertain Innovations*. Toronto : University of Toronto Press, 2001.
- [76] Paschen, Herbert. *The Role of Environmental Impact Assessment in the DecisionMaking Process : Proceedings of an International Workshop Held in Heidelberg, Federal Republic of Germany, August 1987*.Berlin : E. Schmidt, 1989.
- [77] Perks, William T. and Ira M. Robinson, eds. *Urban and Regional Planning in a Federal State: The Canadian Experience*. Dowden: Hutchinson & Ross, 1979.
- [78] Portney, Paul R. and R. N. Stavins. *Public Policies for Environmental Protection*. Washington, DC: Resources for the Future, 2000.
- [79] Radwanski, George. *Trudeau*. Toronto: Macmillan of Canada, 1978.
- [80] Rocher, François and Miriam Smith, eds. *New Trends in Canadian Federalism*. Peterborough: Broadview Press, 2003.
- [81] Runte, Roseann. *The Foundation for International Training : Twenty-five Years Dedicated to International Development*. New York ; Ottawa : Legas, 2001.
- [82] Savoie, Donald J. *Federal-Provincial Collaboration: The Canada-New Brunswick General Development Agreement*. Montreal : McGill-Queen's University Press, 1981.
- [83] Schmandt, Jurgen ; Judith Clarkson and Hilliard Roderick, eds. *Acid Rain and Friendly Neighbors: The Policy Dispute between Canada and the United States*. Durham: Duke University Press, 1988.

- [84] Schwartz, Mildred A. *The Environment for Policy-Making in Canada and the United States*. Montreal: C.D. Howe Institute, 1981.
- [85] Scott, Ian and Neil McCormick. *To Make a Difference: A Memoir*. Toronto: Stoddart, 2001.
- [86] Sonneborn, Liz. *The Environmental Movement: Protecting Our Natural Resources*. New York : Chelsea House Publishers, 2008.
- [87] Staines, David and Jean O'Grady, eds. *Northrop Frye on Canada*. Toronto ; Buffalo : University of Toronto Press, 2003.
- [88] Swayze, Carolyn. *Hard Choices: A Life of Tom Berger*. Vancouver: Douglas & McIntyre, 1987.
- [89] Swift, Jamie. *Cut and Run: The Assault on Canada's Forest*. Toronto: Between the Lines, 1983.
- [90] Thompson, Andrew R. *Environmental Regulation in Canada: An Assessment of the Regulatory Process*. Vancouver: Westwater Research Centre, University of British Columbia, 1980.
- [91] Thompson, Geoffrey, Moira Lynne and Moira L McConnell. *Environmental Law and Business in Canada*. Aurora, Ontario: Canada Law Book, 1993.
- [92] Tingley, D. ed. *Environmental Protection and the Canadian Constitution*. Alberta: Environment Law Center, 1987.
- [93] Tonere, Glen, ed. *Sustainable Production: Building Canadian Capacity*. Vancouver: UBC Press, 2006.
- [94] Tupper, Allan and G. Bruce Doern, eds. *Public Corporations and Public Policy in Canada*. Montreal : Institute for Research on Public Policy, 1981.
- [95] Turner, Dick. *Sunrise on Mackenzie: A Northerner Speaks Out*. Saanichton, B.C.: Hancock House, 1977.
- [96] Urquhart, M. C. ed. *Historical Statistics of Canada*. Toronto: Macmillan Corporation, 1965.
- [97] VanNijnatten, Debora and Robert Boardman, eds. *Canadian Environmental Policy: Context and Cases*. Toronto : Oxford University Press, 2002.
- [98] Voyer, Roger and Mark G. Murphy. *Global 2000: Canada : A View of Canadian Economic Development Prospects, Resources and the Environment*. Toronto: Pergamon Press, 1984.
- [99] Weidner, Helmut and Martin Jänicke, eds. *Capacity Building in National Environmental Policy: A Comparative Study of 17 Countries*. Berlin, London: Springer-Verlag, 2002.
- [100] Wellington, Alex, Allan Jacob Greenbaum and Wesley Cragg. *Canadian Issues in Environmental Ethics*. Peterborough, Ontario: Broadview Press, 1997.
- [101] Weidner, Helmut, Martin Jänicke and Helge Jörgens. *Capacity Building in National Environmental Policy: A Comparative Study of 17 Countries*. Berlin: London: Springer-Verlag, 2002.
- [102] Yates, Richard. A. and Ruth W. Yates. *Canada's Legal Environment: Its History, Institutions and Principles*. Scarborough, Ontario: Prentice Hall Canada Inc, 1993.

3 英文硕博论文

- [1] Churchill, Jason Nlemoine. "The Limits to Influence: The Club of Rome and Canada, 1968 to 1988." [Ph. D. Dissertation] Waterloo: University of Waterloo, 2006.
- [2] Conway, Thomas. "The Marginalization of the Department of the Environment: Environmental Policy 1971-1988." [Ph. D. Dissertation] Ottawa: Carleton University, 1992.
- [3] Filyk, Gregor Dennis. "The Influence of Advisory Groups on Environmental Policy in Canada." [MA Dissertation] Halifax: Dalhousie University (Canada), 1991.
- [4] Green, Andrew James. "Institutional Structures and Policy Outcomes: The 'Americanization' of Environmental Regulation in Canada." [Ph. D. Dissertation] Chicago: The University of Chicago, 1997.
- [5] Hillyard, Dwight S. "From Tomorrow to Today: The Canadian Council of Ministers of the Environment and Canadian Environmental Policy." [MA Dissertation] Windsor: University of Windsor (Canada), 1995.
- [6] O'Keefe, Cornelius J. "An Assessment of Toxic Waste Control Policy in Alberta and Ontario: The PCB Example." [MA Dissertation] Calgary: University of Calgary (Canada), 1990.
- [7] Parr, Shauna. "A Framework for Environmental Regulation by Local Government." [MA Dissertation] Toronto: York University, 2006.
- [8] Stanton, Kim Pamela. "Truth Commissions and Public Inquiries: Addressing Historical Injustices in Established Democracies." [Dissertation] Toronto: University of Toronto, 2010.
- [9] Weibust, Inger Hanne. "Federalism and the Environment: Regulatory Competition and Cooperation in Federal Systems." [Ph. D. Dissertation] Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2000.
- [10] Woodrow, R. B. "The Development and Implementation of Federal Pollution Control Policy Programs in Canada, 1966-1974." [Ph. D. Thesis] Toronto: University of Toronto, 1977.
- [11] Wygant, Cecilia Gowdy. "The United Nations Conference on the Human Environment: Formation, Significance and Political Challenges." [MA Dissertation] Lubbock: Texas Tech University, 2004.

4 英文文章、报告及其他文件

- [1] Bilder, Richard B. "Controlling Great Lakes Pollution: A Study in United States-Canadian Environmental Cooperation." *Michigan Law Review*, Vol. 70, No. 3, (1972).
- [2] Boardman, Robert. "Environmental Policy in the EU and Canada." Paper prepared for the 3rd Annual Research Conference, EU Centre of Excellence, Dalhousie University, April 26-28, 2009.
- [3] Cizek, Petr. "Northern Pipe-Dreams, Northern Nightmares: The Second Coming of the Mackenzie Valley Pipeline." *Canadian Dimension*, Vol. 39. (2005).
- [4] Conference Board and Canadian Office. "Pollution Control in Canada: Government and Industry Viewpoints." A Symposium Held in Montreal, September, Vol. 23, (1971).
- [5] Downs, Anthony. "Up and Down with Ecology-The 'Issue-Attention Cycle'." *The Public Interest*, Vol. 28, (1972).
- [6] Erskine, Hazel. "The Polls: Pollution and Its Costs." *Public Opinion Quarterly*, Vol. 36, (1972).

- [7] Fenge, Terry and L. Graham Smith. "Reforming the Federal Environmental Assessment and Review Process." *Canadian Public Policy*, Vol.12, No.4, (1986).
- [8] Forkey, Neil S. "'Thinking like a River': The Making of Hugh MacLennan' s Environmental Consciousness." *Journal of Canadian Studies*, Volume 41.No.2, (2007).
- [9] Gotaas, Harold B. "Outwitting the Patient Assassin: The Human Use of Lake Pollution." *Bulletin of the Atomic Scientists—Science and Public Affairs*, Vol.25, No.5, (1969).
- [10] Harter, John-Henry. "Environmental Justice for whom? Class, New Social Movements and the Environment: A Case Study of Greenpeace Canada, 1971-2000." *Labour/Le Travail*, Vol.54 (Fall, 2004).
- [11] Hoberg, George. "Sleeping with an Elephant: The American Influence on Canadian Environmental Regulation." *Journal of Public Policy*, Vol. 11, No. 1, Lesson-Drawing across Nations (Jan. - Mar, 1991).
- [12] Howlett, Michael. "The Judicialization of Canadian Environmental Policy, 1980-1990: A Test of the Canada-United States Convergence Thesis." *Canadian Journal of Political Science /Revue canadienne de science politique*, Vol. 27, No.1 .(Mar, 1994).
- [13] Huston, Robert and Ashish George Sam. "The Mackenzie Valley Pipeline." <http://www.beg.utexas.edu/energyecon/thinkcorner/Mackenzie%20Valley%20Pipeline.pdf>.
- [14] Hutchinson, Moira. "Canadian NGO Policy Views on Corporate Responsibility and Corporate Accountability." An Overview Paper Prepared for an NGO-Government Meeting, May 2001.
- [15] Kwasniak, Arlene. "Harmonization in Environmental Assessment in Canada: The Good, the Bad, and the Ugly."
- [16] McDonald, Marci. "Fields of Force." *Maclean' s* , Special Report: Portrait of Two Nations, July 3, 1989.
- [17] Moffet, John. "Judicial Review and Environmental Policya: Lessons for Canada from the United States." *Canadian Public Administration*, Vol.37, No.1 (Spring/Printemps, 1994).
- [18] Neill, Warren. "Canadian Issues in Environmental Ethics." *Ethics & the Environment*, Vol.6, No.1, (Spring 2001).
- [19] Nuttall, Mark. "Aboriginal Participation, Consultation, and Canada's Mackenzie Gas Project." *Energy & Environment*, Vol. 19, (2008).
- [20] Parson, Edward A. "Environmental Trends and Environmental Governance in Canada." *Canadian Public Policy – Analyse De Politiques*, Vol. XXVI Supplement/Numero Special 2, (2000).
- [21] Partidsirio, Maria Roshrio. "Strategic Environmental Assessment: Key Issues Emerging from Recent Practice." *Environmental Impact Assessment Review*. Volume 16, Issue 1, (January, 1996).
- [22] Paehlke, Robert. "Environmentalism in One Country: Canadian Environmental Policy in an Era of Globalization." *Policy Studies Journal*, Vol.28, No.1,(2000).
- [23] Parlour, James W. "The Politics of Water Pollution Control: A Case Study of the Canadian Fisheries Act Amendments and the Pulp and Paper Effluent Regulations 1970." *Journal of Environmental Management*, Vol.13, (Sep, 1981).

- [24] Parlour, J. W. and S. Schatzow. "The Mass Media and Public Concern for Environmental Problems in Canada, 1960-1972." *International Journal of Environmental Studies*, Vol.13, (1978).
- [25] Rickman, Johnathan. "Mackenzie Gas Pipe Gets Long-Sought Approval--Too Late." *Energy Daily*, Vol.59, (2011).
- [26] Rose, Richard and Tom Garvin. "The Public Policy Effects of Independence: Ireland as a Test Case." *European Journal of Political Research*, Vol.11, (1983).
- [27] Salazar, Debra J. and Donald K Alper. "Reconciling Environmentalism and the Left: Perspectives on Democracy and Social Justice in British Columbia's Environmental Movement." *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, Vol. 35, No. 3(Sep, 2002).
- [28] Schrecker, Ted. "The Canadian Environmental Assessment Act: Tremulous Step Forward, or Retreat into Smoke and Mirrors?" *Canadian Environmental Law Reports*, No.5, (1991).
- [29] Sharp, Mitchell. "Canada-U.S. Relations: Options for the Future." *International Perspective*, Issue Special, 1972.
- [30] Tanner, Michael. "The Evolution of Environmental Management in Canada." *The London Journal of Canadian Studies*. Vol.13 (1997).
- [31] Usher, Peter J. "Traditional Ecological Knowledge in Environmental Assessment and Management." *Arctic*. Vol. 53 Issue 2 (June, 2000).
- [32] Vasi, Ion Bogdan. "Thinking Globally, Planning Nationally and Acting Locally: Nested Organizational Fields and the Adoption of Environmental Practices." *Social Forces*, Vol 86, No.1, (September, 2007).
- [33] Wallace, Ron R. "Assessing the Assessors: An Examination of the Impact of the Federal Environmental Assessment and Review Process on Federal Decision Making." *Arctic*, Vol.39, No.3, (1986).
- [34] Widdowson, Frances. "Aboriginal Rights and Canadian Environmental Policy: Enhancing Sustainability or a Justification of Deregulation?" Presentation for the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, May 30-June 1, 2007.
- [35] Weston, Sandra. "THE Canadian Federal Environmental Assessment and Review Process: an Analysis of the Initial Assessment Phase." A Report Prepared for the Canadian Environmental Assessment Research Council December 1991.
- [36] Zelko, Frank. "Making GREENPEACE: The Development of Direct Action Environmentalism in British Columbia." *BC STUDIES*, No.142/143, (2004).
- [37] Fiorino, Daniel J. "Environmental Risk and Democratic Process: A Critical Review." *Columbia Journal of Environmental Law*, Vol.14, No.2, Spring (1989).

5 网站

(1) 联邦政府

a 加拿大环境部

Environment Canada Main Page, <http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=En&n=FD9B0E51-1>.

Environment Canada Pacific and Yukon Region, http://www.pyr.ec.gc.ca/index_e.htm.

Environment Canada Prairie and Northern Region, <http://www.ec.gc.ca/>.

Environment Canada Ontario Region, <http://www.on.ec.gc.ca/or-home.html>.

Environment Canada Quebec Region, <http://www.qc.ec.gc.ca/envcan/indexe.html>.

Environment Canada Atlantic Region, http://www.ns.ec.gc.ca/index_e.html.

b 议会

Senate Standing Committee on Energy, the Environment and Natural Resources,
<http://www.parl.gc.ca..>

House of Commons Standing Committee on Environment and Sustainable Development,
<http://www.parl.gc.ca..>

c 其他部门或机构

Agriculture and Agri-Food Canada Environment and Sustainability Page,
http://www.agr.ca/environ_e.phtml.

Canadian Environmental Assessment Agency, <http://www.ceaa.gc.ca/>.

Commissioner of the Environment and Sustainable Development,
http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/cesd_cedd.nsf/html/menu_e.html.

Parks Canada, http://parkscanada.pch.gc.ca/parks/main_e.htm.

Department of Fisheries and Oceans, http://www.dfo-mpo.gc.ca/home_e.htm.

Indian and Northern Affairs Canada Environment Page,
http://www.inac.gc.ca/ps/ecd/env/index_e.html.

(2) 省或地方政府

British Columbia Ministry of Environment, Lands and Parks, <http://www.gov.bc.ca/elp/>.
Alberta Environment, <http://www.gov.ab.ca/env/>.

Saskatchewan Environment and Resource Management, <http://www.serm.gov.sk.ca/>.

Manitoba Conservation, <http://www.gov.mb.ca/environ/index.html>.

Ontario Ministry of the Environment, <http://www.ene.gov.on.ca/>.

-Ontario Environmental Bill of Rights Home Page,
http://www.ene.gov.on.ca/environment/envision/env_reg/ebr/index.htm.

-Environmental Commissioner of Ontario, <http://www.eco.on.ca/>.

Quebec Ministry of the Environment, <http://www.menv.gouv.qc.ca/>.

Nova Scotia Department of the Environment, <http://www.gov.ns.ca/envi/>.

New Brunswick Department of Environment and Local Government,
<http://www.gov.nb.ca/elg-egl/>.

Prince Edward Island Department of Fisheries, Aquaculture and Environment,
<http://www.gov.pe.ca/fae/index.php3>.

Newfoundland Department of Environment and Labour,
<http://www.gov.nf.ca/env/Labour/OHS/default.asp>.

Northwest Territories Department of Resources, Wildlife and Economic Development,
<http://www.rwed.gov.nt.ca/>.

Nunavut Department of Sustainable Development, <http://www.gov.nu.ca/eng/Departments/sd.htm>.

(3) 政府的其他形式

Canadian Council of Ministers of the Environment, <http://www.ccme.ca/>.

National Forum on Climate Change, <http://www.nrtee-trnee.ca/climatechange/english/index.htm>.

National Roundtable on the Environment and the Economy, <http://nrtee-trnee.ca/>.
Ontario Round Table on the Environment and the Economy, <http://www.web.net/ortee/>.

(4) 非政府环境组织

a 加拿大国家范围内的非政府环境组织

Canadian Endangered Species Coalition,
<http://www.chebucto.ns.ca/Environment/FNSN/hp-cesc.html>.
Canadian Environmental Law Association, <http://www.cela.ca/>.
Canadian Environmental Network, <http://www.cen.web.net/>.
Canadian Nature Federation, <http://www.cnf.ca/>.
Canadian Parks and Wilderness Society, <http://www.cpaws.org/>.
Canadian Water Resources Association, <http://www.cwra.org/>.
Canadian Wildlife Federation, <http://cwf-fcf.org/pages/indexe.htm>.
Ecology Action Centre, <http://www.chebucto.ns.ca/Environment/EAC/EAC-Home.html>.
Ecotrust Canada, <http://www.ecotrustcan.org/>.
David Suzuki Foundation, <http://www.davidsuzuki.org/>.
Friends of the Earth Canada, <http://www.foecanada.org/>.
Greenpeace Canada, <http://www.greenpeacecanada.org/>.
Sierra Club of Canada, <http://www.sierraclub.ca/>.
Sierra Legal Defence Fund, <http://www.sierralegal.org/>.
The Canadian Institute for Environmental Law and Policy, <http://www.cielap.org/>.
The Canadian Society of Environmental Biologists, <http://freenet.edmonton.ab.ca/cseb/english.html>.
World Wildlife Fund Canada, <http://www.wwfcanada.org/>.

b 省或地区范围内的非政府环境组织

Alberta Environmental Network, <http://www.web.net/~aen/>.
Bedeque Bay Environmental Management Association (PEI), <http://www.peisland.com/bbema/>.
Federation of Ontario Naturalists, <http://www.ontarionature.org/>.
New Brunswick Environmental Network, <http://www.web.net/~nben/>.
Ontario Environmental Network, <http://www.web.net/~oen/>.
Prince Edward Island Eco-Net, <http://www.isn.net/~network/>.
Toronto Environmental Alliance, <http://www.torontoenvironment.org/>.
Union Quebecois Pour la Conservation de la Nature, <http://www.wcel.org/>.
West Coast Environmental Law, <http://www.wcel.org/>.

(5) 其他类型的非政府环境组织

Alliance for Responsible Environmental Alternatives, <http://www.areacanada.com/>.
Canadian Association of Physicians for the Environment, <http://www.cape.ca/>.
Canadian Environment Industry Association, <http://www.ceia-acie.ca/english/index.html>.
Environmental Studies Association of Canada, <http://www.yorku.ca/esac/>.
Great Lakes United, <http://www.glu.org/>.
The Globe Foundation Canada, <http://www.globe.ca/>.

(6) 思想库

Canadian Council on Economic Areas, <http://www.cprc.uregina.ca/ccea/>.

Canadian Institute for Climate Studies, <http://www.cics.uvic.ca/>.

The Canadian Ecology Centre, <http://www.canadianecology.ca/>.

二 中文材料

1 中文译著

- [1] [美]芭芭拉·沃德、[美]勒内·杜博斯:《只有一个地球:对一个小小行星的关怀和维护》,《国外公害丛书》编委会译校,长春:吉林人民出版社,1997年版。
- [2] [美]亨利·梭罗:《瓦尔登湖》,徐迟译,长春:吉林人民出版社,1997年版。
- [3] [美]霍尔姆斯·罗尔斯顿:《哲学走向荒野》,刘耳、叶平译,长春:吉林人民出版社,2000年版。
- [4] 世界环境与发展委员会:《我们共同的未来》,王之佳、柯金良等译,长春:吉林人民出版社,1997年版。
- [5] [美]唐纳德·沃斯特:《自然的经济体系——生态思想史》,侯文蕙译,北京:商务印书馆,1999年版。
- [6] [英]威廉·贝纳特、[英]彼得·科茨:《环境与历史:美国和南非驯化自然的比较》,包茂红译,南京:译林出版社,2008年版。

2 中文著作

- [1] 蔡守秋:《环境政策学》,北京:科学出版社,2009年版。
- [2] 丁文广:《环境政策与分析》,北京:北京大学出版社,2008年版。
- [3] 高中华:《环境问题抉择论——生态文明时代的理性思考》,北京:社会文献科学出版社,2004年版。
- [4] 胡筱敏:《环境学概论》,武汉:华中科技大学出版社,2010年版。
- [5] 黄承梁、余谋昌:《生态文明:人类社会全面转型》,北京:中共中央党校出版社,2010年版。
- [6] 鞠美庭:《环境学基础》,北京:化学工业出版社,2010年版。
- [7] 蓝仁哲:《加拿大文化论》,重庆:重庆出版社,2008年版。
- [8] 李兴山、赵理文主编:《环境与可持续发展:加拿大的经验与启示》,北京:中共中央党校出版社,2010年版。
- [9] 廖红、[美]克里斯·朗革:《美国环境管理的历史与发展》,北京:中国环境科学出版社,2006年版。
- [10] 刘广太:《特鲁多总理传》,北京:世界知识出版社,2005年版。
- [11] 刘艺工:《当代加拿大法律制度研究》,北京:民族出版社,2008年版。
- [12] 卢风:《从现代文明到生态文明》,北京:中央编译出版社,2009年版。
- [13] 马彩华、游奎编著:《环境管理的公众参与——途径与机制保障》,青岛:中国海洋大学出版社,2009年版。
- [14] 曲格平:《我们需要一场变革》,长春:吉林人民出版社,1997年版。
- [15] 曲格平,彭近新主编:《环境觉醒:人类环境会议和中国第一次环境保护会议》,北京:中国环境科学出版社,2010年版。
- [16] 宋国君:《环境政策分析》,北京:化学工业出版社,2008年版。

- [17] 王玉梅:《环境学基础》,北京:科学出版社,2010年版。
- [18] 肖建华:《生态环境政策工具的治道变革》,北京:知识产权出版社,2009年版。
- [19] 严耕、杨志华:《生态文明的理论与系统建构》,北京:中央编译出版社,2009年版。
- [20] 左玉辉:《环境学》,北京:高等教育出版社,2010年版。

3 中文论文

- [1] 何炳光:“加拿大资源环境宏观管理经验的启示与若干建议”,《中国人口·资源与环境》,2002年第3期。
- [2] 葛音:“由‘准联邦制’到‘标准联邦制’——兼论英国枢密院司法委员会对加拿大联邦制的影响”,《内蒙古大学学报》,2011年第4期。
- [3] 梅雪芹:“世界史视野下环境史研究的重要意义”,《社会科学战线》,2008年第6期。
- [4] 付成双:“现代环境主义视野下的‘生态的印第安人’”,《历史研究》,2011年第4期。
- [5] 檀跃宇:“联合国环境规划署的缘起及其局限性”,《当代世界》,2011年第8期。
- [6] 林梅:“环境可持续发展中的公众参与——以加拿大为例”,《马克思主义与现实》,2010年第1期。
- [7] 任志宏、赵细康:“公共治理新模式与环境治理方式的创新”,《学术研究》,2009年第9期。
- [7] 阎鸿邦:“加拿大的环境管理与经济措施”,《国外环境科学技术》,1993年第3期。
- [8] 杨维富:“加拿大的环境保护政策及几点启示”,《调查研究报告》,2004年。
- [9] 岳世平:“当代西方环境运动述评”,《河南大学学报》,2006年第46卷第6期。
- [10] 张献华:“试论20世纪加拿大和美国五大湖的环境协调机制”,《上饶师范学院学报》,2010年第4期。
- [11] 张献华:“二战后土著民族在加拿大环境政策中的作用”,《内蒙古大学学报》,2011年第4期。
- [12] 郑志国:“加拿大环境友好的理念与实践”,《岭南学刊》,2006年第2期。

4 学位论文

- [1] 贺建涛:“特鲁多时期官方发展援助(ODA)研究”[硕士学位论文],福州:福建师范大学,2009年。
- [2] 滕海键:“美国环境政策研究(1970s~1990s)”[博士学位论文],天津:南开大学,2007。
- [3] 薛宁:“试析特鲁多的‘公正社会’”[硕士学位论文],石家庄:河北师范大学,2009年。

附录

一 加拿大地图（包括海上专属经济区边界）^①



^① 本地图是现今加拿大的政区图，图中的努纳武特地区是加拿大政府在 1999 年 4 月设立，其余各省区在特鲁多时期都已设立。

二 加拿大经济及能源数据^①

加拿大是西方七大工业化国家之一，制造业和高科技产业发达，资源工业、初级制造业和农业也是国民经济的主要支柱。加拿大以贸易立国，对外资、外贸依赖很大。加拿大森林、矿藏、能源等资源丰富。矿产有 60 余种，其中镍、锌、铂、石棉的产量居世界首位，铀、金、镉、铋、石膏居世界第二位。铜、铁、铅、钾、硫磺、钴、铬、钼等储量丰富。阿尔伯塔省富含油砂，可开采的储量为 4000 亿桶，占全国石油产量的 17%，辛克卢德油田为世界最大的油砂矿，已探明的原油储量为 80 亿桶。

加拿大的森林资源十分丰富，覆盖面积达 440 万平方千米，产材林面积为 286 万平方千米，分别占全国领土面积的 44% 和 29%；木材总蓄积量为 172.3 亿立方米。每年都出口大量木材、纤维板和新闻纸。

可耕地面积约占全国土地面积的 16%，其中已耕地面积约 6800 万公顷，占全国土地面积 8%。加国领土面积中有 89 万平方千米被淡水覆盖，淡水资源储量占世界的 9%。

加拿大渔业也很发达，75% 的鱼产品出口，是世界上最大的鱼产品出口国。

加拿大旅游业也十分发达，在世界旅游收入最高的国家中排名第九。

（以上数据均截止到 2005 年）

^① 参考邹晶：加中环境合作方兴未艾——访加拿大环境部部长史蒂芬·狄安先生，《世界环境》，2005 年第 5 期，第 66 页。

三 加拿大历史上的主要环境问题概览

时间范围	环境关注	应对措施
20世纪早期	渔场水源的锯末粉尘污染；水传播病的爆发	《1868年渔业法》；《边界水域条约》；国际联合委员会的创建；在食用水中加入氯用以消毒
1900—20世纪30年代	局部环境问题；有害的环境	颁布地区法令；各省保持环境安全的一些措施
20世纪40年代—20世纪60年代	战后的工业扩张；城市的增多；空气/水污染；环境质量急剧下降；过度捕捞鱼类；关闭海滩	主要是地区或省的一些应对措施；第一次对《渔业法》进行修订
20世纪60年代—70年代	范围广泛的水污染问题；空气流通、江河与湖泊；雷切尔·卡森—《寂静的春天》—对有毒物质第一次敲响了警钟；富营养化对伊利湖的威胁	环境部的创建；省际环境部的创建；《清洁空气法》；《环境污染物法》；《加拿大水法》
20世纪80年代	地区/国家/全球的环境问题；对有毒物质的广泛关注；酸雨；高空大气的臭氧层被破坏；全球变暖；废物危机	对磷的控制；1972年加拿大和美国的水质协定；《海洋倾倒物控制法》；《修订的渔业法》；《加拿大环境保护法》；国际公约

四 1956-1971 年加拿大每年在环境卫生工程方面的投入情况

年份	花费总额(百万加元)
1957	109
1958	104
1959	124
1960	133
1961	168
1962	167
1963	174
1964	175
1965	185
1966	206
1967	202
1968	225
1969*	234
1970*	267
1971*	328

(*表示花费总额是估计的年份。Canada. Environment Canada/United Nations Conference on the Human Environment. *Canada and the Human Environment: A Contribution by the Government of Canada to the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, Sweden, June 1972* [Government Document], 1972, p.67, 取自加拿大约克大学图书馆。)

五 联邦政府为实行环境保护而进行的机构和政策变革（加拿大环境部建立之前）

1961

“为了明天的资源”会议在蒙特利尔召开。这是联邦政府、省政府、工业界和大学第一次聚在一起讨论自然资源使用的问题。加拿大土地详情目录(Canada Land Inventory)在这次会议上产生。会议也导致加拿大资源部长理事会(Canadian Council of Resource Ministers)的形成。

1966

农业复兴和发展法(The Agricultural Rehabilitation and Development Act)建立了加拿大土地详情目录。

能源矿藏和资源部(Department of Energy Mines and Resources)关注水的项目。

印第安人事务和北方发展部创立，其中包含了一个保存项目的区域包括国家公园、历史公园和地点。国家公园的早期努力始于 1885 年班夫国家公园的建立。

1967

加拿大内陆水中心建立，其组成部分包括能源矿藏和资源部中的水项目、渔业研究委员会和国家健康与福利中心的公共健康工程。

1969

在国家健康与福利中心的健康理事会里建立一个空气污染控制部门。

1969 年“政府组织法”建立了一个新部门，即渔业和森林部，该部把渔业部门与森林部和农村发展部中的森林部分结合起来。森林部分起源于 1899 年，该项服务直到 1930 年之前都是内政部的老部门，之后，森林资源转给了各省。

1970

“机动车辆安全法”正式宣布实施，其中包含了排放控制标准。

修订后的“渔业法”有污染防治和控制的新条款。

第一个地球日在 4 月 22 日进行了庆祝。

“加拿大水法”正式颁布。

本年度颁布的其他法规还包括：北部内陆水法；北极水域污染防治法；航道保护法；国际水域改善法；加拿大运输法。

加拿大咸鱼公司建立。

加拿大森林咨询委员会建立。

在渔业和森林部内建立空气质量委员会。这是后来环境部开展环境保护服务的一个先兆。

总督罗兰·米切纳宣布，特鲁多政府要建立一个新的环境部门。

1970-2047 枢密令转达给了渔业和森林部长：

— 从印第安人和北方事务与发展部分离出来的加拿大野生生物服务。该项服务起源于 1947 年的自治领野生生物服务，但其根源是 1916 年与美国签订的“候鸟协定”。

— 来自能源矿藏和资源部的海洋服务、内陆水服务和政策规划；
— 国家健康和福利中心的空气污染控制和公共健康工程；
— 从运输部分分离出的气候部门。其来源是早在 1871 年就建立的空气环境服务。
— 1970 年政府组织法为环境部的建立奠定了法律基础。

1971

“清洁空气法”获得女王的认可。

蒙蒂贝洛市(Montebello)^①会议是由酝酿中的新环境部的高级管理层召开的，目的是制定要采取的方针。

枢密令 PC 1971 把能源矿藏和资源部中的资源和土地应用以及从地区经济扩展部转给加拿大渔业和森林部的部长和加拿大土地委员会。

6 月，环境部已经开始了官方运作，包含了五项资源服务：

- 空气环境服务
- 环境保护服务
- 渔业服务
- 土地、森林和野生生物服务
- 水管理服务

包含在其中的还有政策计划和研究服务以及财政和管理服务。渔业和森林咨询委员会也包括在内，也有在 1972 年建立环境咨询委员会的计划。

六 1971 年—1984 年加拿大环境部历届环境部长

环境部长	就职日期
杰克·戴维斯(Jack Davis)	1971 年 6 月

^① 位于美国加利福尼亚州南部。

珍妮·瑟薇(Jeanne Sauve)	1974 年 8 月
罗密欧·勒布朗克(Romeo Leblanc)(Minister of State ^① , 主管渔业)	1974 年 8 月
吉恩·马献德(Jean Marchand)	1976 年 1 月
瑞默·勒布朗克(Remeo Leblanc) (同时担任渔业部长和环境部长)	1976 年 6 月
林·马查德(Len Marchand)(Minister of State, 主管环境)	1977 年 9 月
林·马查德(Len Marchand)	1979 年 2 月
约翰·弗雷泽(John Fraser)	1979 年 6 月
约翰·罗伯茨(John Roberts)	1980 年 3 月
查尔斯·卡西(Charles Caccia)	1983 年 8 月

七 加拿大的环境立法（截止到 1972 年）

联邦立法：

航空法(Aeronautics Act)

动物和传染病法(Animal and Contagious Disease Act)

北极水污染防治法(Arctic Waters Pollution Prevention Act)

原子能源控制法(Atomic Energy Control)

边界水域条约(1909)(Boundary Waters Treaty)

加拿大运输法（修订于 1971 年）(Canada Shipping Act)

加拿大水法（磷酸盐规范）(Canada Water Act)(and Phosphate Regulations)

加拿大收入税法(Canada Income Tax Act)

加拿大国家铁路法(Canadian National Railway Act)

清洁空气法(Clean Air Act)

刑法(Criminal Code)

运输部门法(Department of Transport Act)

^① 在加拿大词汇中，意思是部长，它是一个联邦政府级的职务，负责某一政策领域但不直接控制某个部门，1993 年被新设的国务部长取代。

破坏性昆虫与有害生物法(Destructive Insects and Pests Act)(Plant Quarantine Act)
自治领水力法(Dominion Water Power Act)
化肥法(Fertilizer Act)
渔业法（修订于 1970 年）(Fisheries Act)
渔业发展法(Fisheries Development Act)
食品和药品法(Food and Drug Act)
森林发展和研究法(Forestry Development and Research Act)
危险商品法(Hazardous Products Act)
国际水域改善法(International River Improvements Act)
候鸟协定法(Migratory Birds Convention Act)
汽车安全法(Motor Vehicle Safety Act)
国家能源理事会法(National Energy Board Act)
国家海港理事会法(National Harbors Board Act)
国家住房法(National Housing Act)
国家公园法(National Parks Act)
国家运输法(National Transportation Act)
航行水域保护法(Navigable Waters Protection Act)
北部加拿大动力委员会法(Northern Canada Power Commission Act)
北部内陆水法(Northern Inland Waters Act)
虫害控制品法(Pest Control Products Act)
有辐射设备法(Radiation Emitting Devices Act)
地区发展刺激法(Regional Development Incentives Act)
圣劳伦斯河航运权力法(St. Lawrence Seaway Authority Act)
领海和捕鱼区域法(Territorial Sea and Fishing Zones Act)
运输法(Transport Act)

各省立法：

阿尔伯塔省

农业化学品法(Agricultural Chemicals Act)
农业害虫法(Agricultural Pests Act)
农业服务理事会法(Agricultural Service Board Act)
盛饮料容器法(Beverage Container Act)
清洁空气法(Clean Air Act)

清洁水法(Clean Water Act)
煤矿规范法(Coal Mines Regulation Act)
农业部门法(Department of Agricultural Act)
环境部门法(Department of the Environment Act)
环境研究托管法(Environmental Research Trust Act)
森林法(Forests Act)
森林保护区法(Forests Reserves Act)
地表水控制法(Ground Water Control Act)
水力和电力能源法(Hydro and Electricity Energy Act)
灌溉法(Irrigation Act)
垃圾法(Litter Act)
矿业和矿产(Mines and Minerals Act)
市政府法(Municipal Government Act)
市政援助法(Municipal Assistance Act)
毒草法(Noxious Weeds Act)
石油和天然气保护法(Oil and Gas Conservation Act)
管线法(Pipelines Act)
规划法(Planning Act)
省公园法(Provincial Parks Act)
公共土地法(Public Lands Act)
采掘管理法(Quarries Regulation Act)
通行仲裁权利法(Right of Entry Arbitration Act)
有毒环境法(Setting of Poison Act)
土壤保护法(Soil Conservation Act)
地上土地保护法(Surface Land Conservation Act)
地上开垦法(Surface Reclamation Act)
水资源法(Water Resources Act)
野生生物法(Wildlife Act)
荒野公园增加法(Willmore Wilderness Park Act)

不列颠哥伦比亚省

煤矿管理法(Coal Mines Regulation Act)
生态保护法(Ecological Reserves Act)

环境和土地使用法(Environmental and Land Use Act)
渔业法(Fisheries Act)
森林法(Forest Act)
健康法(Health Act)
公路法(Highway Act)
垃圾法(Litter Act)
矿井管理法(Mines Regulation Act)
汽车法(Motor Vehicle Act)
市政处理工厂援助法(Municipal Treatment Plant Assistance Act)
毒草法(Noxious Weeds Act)
石油和天然气法(Petroleum and Natural Gas Act)
制药法(Pharmacy Act)
管线法(Pipelines Act)
污染控制法(Pollution Control Act)
税法(Taxation Act)
水法(Water Act)

马尼托巴省

清洁环境法(Clean Environment Act)
王室土地法(Crown Lands Act)
堤坝管辖法(Dyking Authority Act)
火预防法(Fires Prevention Act)
渔民援助和污染者责任法(The Fishermen's Assistance and Polluter's Liability Act)
渔业法(Fisheries Act)
森林法(Forest Act)
地表水和水井法(Ground Water and Water Well Act)
工业矿产钻探法(Industrial Minerals Drilling Act)
苔藓法(Moss Act)
食肉动物管理法(Predator Control Act)
公共卫生法(Public Health Act)
沼泽与溪流法(Flows and Streams Act)
水委员会法(Water Commission Act)
水管理和保护分支法(Water Control and Conservation Branch Act)

水力法(Water Power Act)
水权利法(Water Rights Act)
水供应理事会法(Water Supply Board Act)
水供应区域法(Water Supply Districts Act)
流域保护区法(Watershed Conservation Districts Act)
野生生物法(Wildlife Act)

新布伦瑞克省

不雅建筑物法(Act Respecting Unsightly Premises)
清洁环境法(Clean Environment Act)
卫生法(Health Act)
水法(Water Act)

纽芬兰省

清洁空气、水和土壤管辖法(Clean Air, Water and Soil Authority Act)
王室土地法(Crown Lands Act)
卫生部（改革后）法(Department of Health(amended)Act)
市政实务和住房部法(Department of Municipal Affairs and Housing Act)
当地政府法(Local Government Act)
害虫防治法(Pesticides Control Act)
废料（处理）法(Waste Material (Disposal) Act)
水保护法(Water Protection Act)

新斯科舍省

环境保护和维持法(*Act to Protect and Preserve the Environment)
环境污染控制法(Environmental Pollution Control Act)
公共卫生法(Public Health Act)
水法(Water Act)

安大略省

环境保护法(Environmental Protection Act)
安大略水资源委员会法(Ontario Water Resources Commission Act)
杀虫剂法(Pesticides Act)
公共卫生法(Public Health Act)

市政法(Municipal Act)
湖泊和河流改善法(Lakes and Rivers Improvement Act)
规划法(Planning Act)
保护管辖法(Conservation Authorities Act)

爱德华王子岛省

控制和管理杀虫剂、剧毒喷雾剂的分布与使用法(Act to Control and Regulate the Distribution and the Use of Pesticides and Poisonous Top Killing Sprays)
控制和管理农业化学药品的使用与操作法(Act to Control and Regulate the Use and Handling of Agricultural Chemicals)
建立爱德华王子岛环境控制委员会法(Act to Establish the Prince Edward Island Environmental Control Commission)
废旧汽车回收处法(Automobile Junk Yards Act)
工厂法(Factories Act)
鱼和猎物保护法(Fish and Game Protection Act)
森林法(Forestry Act)
公路广告法(Highway Advertisement Act)
石油、天然气和矿产法(Oil, Natural Gas and Minerals Act)
根除植物疾病法(Plant Disease Eradication Act)
职权委员会法(Power Commission Act)
公共卫生法(Public Health Act)
娱乐发展法(Recreation Development Act)
公路法(Roads Act)
不雅建筑物法(Unsightly Premises Act)
水和污水处理法(Water and Sewerage Act)

魁北克省

魁北克水理事会法(The Quebec Water Board Act)
公共卫生法(The Public Health Act)
城市和村镇法(Cities and Towns Act)

萨斯克彻温省

空气污染控制法(Air Pollution Control Act)
环境部法(Department of the Environment Act)

地表水保护法(Ground Water Conservation Act)
垃圾管理法(Litter Control Act)
石油和天然气保护法(Oil and Gas Conservation Act)
污染(牲畜)预防法(Pollution (by livestock) Prevention Act)
公共卫生法(Public Health Act)
水污染控制援助法(Water Pollution Control Assistance Act)
水力法(Water Power Act)
水权利法(Water Rights Act)

联邦领地法令(Federal Territorial Ordinances)

西部地区

杀虫剂条例(Pesticide Ordinance)
石油产品条例(Petroleum Products Ordinance)
公共卫生条例(Public Health Ordinance)
耶洛奈夫水供应条例(Yellowknife Water Supply Ordinance)

育空地区

墓地和葬礼地点条例(Cemeteries and Burial Sites Ordinance)
森林保护条例(Forest Protection Ordinance)
猎物条例(Game Ordinance)
噪音防治条例(Noise Prevention Ordinance)
石油产品条例(Petroleum Products Ordinance)
公共卫生条例(Public Health Ordinance)
锯木操作条例(Saw Logs Driving Ordinance)
(*表示待定的草案)

八 特鲁多时期加拿大酸雨政策中的关键事件

1976 年 8 月，较早的环境关注导致加拿大环境部建立了空气污染物远距离飘移的综合方案。

1978 年 11 月，美国的国会决议导致了有关空气污染物远距离飘移的加美研究咨询组的建立。

1979 年 11 月，联合国欧洲经济委员会的成员国签订了“有关远距离跨界空气污染的国际协定”。加拿大和美国都是签约国。

1980 年 7 月，在加拿大前环境部长约翰·弗雷泽的敦促下，由阿黛尔·赫利 (Adele Hurley) 与迈克尔·珀尔利 (Michael Perley) 领导的环境主义者组织在美国和加拿大进行奔走呼吁。

1980 年 8 月，加拿大与美国卡特政府签署了一个备忘录，设定了两国的目标，并采取具体的合作步骤来与酸雨作斗争。

1981 年 4 月，加拿大联邦政府与魁北克省、马尼托巴省和新不伦瑞克省宣布，他们承诺到 1990 年，控制酸沉降每公顷不超过 20 千克。

1982 年 6 月，加拿大与美国里根政府的会谈在已有备忘录的情况下破裂。美国设定了研究酸雨问题的更多方案。

1983 年 2 月，加美联合工作组的报告发布。加拿大皇家协会回顾了研究成果后，得出的结论是，美国的立场不可能在议定的文本中妥协。

1983 年 6 月，美国研究组（包括美国科学院）对酸雨的一系列研究，肯定了加拿大政府倡导的科学的研究及观点。

1984 年 3 月，联邦环境部部长和马尼托巴省以东的多省环境部长商定，到 1990 年，把引起酸雨的排放物比目前减少 25%，如果美国也采取类似的行动，加拿大争取在原来的基础上到 1990 年再减少 25%。

1984 年 3 月，在加拿大的领导下，加国和九个欧洲国家签署了一个声明，即到 1993 年，要把二氧化硫的排放量比目前减少至少 30%。到了 1985 年，这个“30% 俱乐部”的成员国扩展到 22 个。美国和英国拒绝加入。

九 联合国人类环境会议加拿大预备委员会(Canadian Preparatory Committee for the U.N. Conference on the Human Environment)

主席团：议会秘书(Parliamentary secretary)科宾(E. G. Corbin); 环境部长杰克·戴维斯；联邦与省委员会也是环境部人员的麦克泰维士(J. S. Mactavish)

各省政府代表

阿尔伯塔省的鲍尔艾泰恩(Dr. E. E. Ballantyne)博士
不列颠哥伦比亚省的罗德西普先生(Mr. V. C. Raudsepp)
马尼托巴省的华纳先生(Mr. P. Warner)
新布伦瑞克省的池纳德先生(Mr. L. Chenard)
新纽芬兰岛的欧克雷先生(Mr. K. A. Oakley)
新斯科舍省的罗先生(Mr. E. L. Rowe)
安大略省的白润思先生(Mr. R. G. Barrens)
爱德华王子岛的黑兹考克先生(Mr. A. J. Hiscock)
魁北克省的吉格博士(Dr. M. J. Giguere)
萨斯克彻温省的霍华德先生(Mr. G. W. Howard)

非政府组织的代表

马克斯·邓巴教授(Professor Max Dunbar)
北美北极研究院(Arctic Institute of North America)
M. 瑟奇·哈梅尔 (M. Serge Hamel)
卡罗瑟斯博士(Dr. Gerald A. P. Carrothers)
加拿大大学和学院联盟(Association of Universities and Colleges of Canada)
皮特·米德尔顿先生(Mr. Peter Middleton)
加拿大人类环境协会(Canadian Association on the Human Environment)
威廉·迪伦先生(Mr. William Teron)
加拿大城市和地区研究委员会(Canadian Council of Urban and Regional Research)
威廉·汉密尔顿先生(Mr. William Hamilton)
加拿大农业联盟(Canadian Federation of Agriculture)
霍尔先生(Mr. A. D. Hall)
加拿大森林协会(Canadian Forestry Association)
库克博士(Dr. N. E. Cooke)

加拿大制造协会(Canadian Manufacturers Association)
詹姆士·麦克唐纳先生(Mr. James MacDonald)
加拿大劳工代表大会(Canadian Labour Congress)
西奥多·莫斯坎(Dr. Theodore Mosquin)
加拿大自然联盟(Canadian Nature Federation)
根纳先生(Mr. J. G. Gainer)
加拿大石油联盟(Canadian Petroleum Association)
帕斯莫尔先生(Mr. R. C. Passmore)
加拿大野生生物联盟(Canadian Wildlife Federation)
国家贸易联合同盟(Confederation of National Trade Unions)
戈登先生(Mr. C. Gordon O' Brien)
加拿大渔业委员会(Fisheries Council of Canada)
泰格科·柯利(Mr. Tagak Curley)
因纽特人特普赛特组织(Inuit Tapirisat)
大卫·麦克里里先生(Mr. David McCreery)
国际青年会议(International Youth Conference)
路易斯·伦佐尼先生(Mr. Louis Renzoni)
加拿大矿业协会(Mining Association of Canada)
玛丽·马鲁尔小姐(Mrs. Marie Marule)
国家印第安人兄弟会(National Indian Brotherhood)
斯图尔特·蒂埃松先生(Mr. Stewart Thiesson)
国家农民联盟(National Farmers Unions)
纳尔逊博士(Dr. J. G. Nelson)
国家和各省公园协会(National and Provincial Parks Association)
海尔博士(Dr. F. K. Hare)
加拿大皇家协会(Royal Society of Canada)
马丁·爱德华兹博士(Dr. Martin Edwards)
加拿大科学工程与技术共同体(Scientific Engineering and Technological Community of Canada)
普勒瓦教授(Professor E. G. Pleva)
加拿大社会科学研究委员会(Social Science Research Council of Canada)
比阿特丽斯·芭莎女士(Mrs. Beatrice Bazar)
加拿大联合国协会(United Nations Association in Canada)

克鲁克香克博士(Dr. W. H. Cruickshank)
加拿大商会(Canadian Chamber of Commerce)
吉勒斯·拉蒙塔涅先生(Mr. Gilles Lamontagne)
加拿大市长和市政专家联盟(Canadian Federation of Mayors and Municipalities)

“国际环境活动的部门间委员会”在联合国环境活动领域的小组委员会
ICIEA(Interdepartmental Committee on International Environmental Activities)
Sub-Committee on the United Nations Environmental Activities

部门代表

加拿大环境部(Environment Canada)
对外事务部(External Affairs)
农业部(Department of Agriculture)
加拿大国际发展署的国际发展研究处(International Development Studies of CIDA)
加拿大原子能有限公司(Atomic Energy of Canada Limited)
原子能管理理事会(Atomic Energy Control Board)
中央住房与抵押贷款公司(Central Mortgage and Housing Corporation)
加拿大消费者及公司事务部(Department of Consumer and Corporate Affairs)
印第安人事务与北方发展部(Department of Indian Affairs and Northern Development)
工业、贸易和商务部(Department of Industry, Trade and Commerce)
国际联合委员会(International Joint Commission)
能源、矿业和资源部(Department of Energy, Mines and Resources)
劳工部(Department of Labour)
国家健康与福利部(Department of National Health and Welfare)
国家研究委员会(National Research Council)
地区经济扩展部(Department of Regional Economic Expansion)
枢密院(Privy Council Office)^①
科学技术部(Ministry of State for Science and Technology)
交通部(Ministry of Transport)
城市事务部(Ministry of State for Urban Affairs)

^① 枢密院是一个向政府提供和咨询的荣誉机构，其成员由总理推荐、总督任命，包括执政的总理和内阁成员、前任的总理和内阁成员、前任与现任的大法官等，任期终身。

十 参加联合国人类环境会议的加拿大代表和顾问

主席：环境部长杰克·戴维斯

副主席：参议员艾伦·麦克诺顿(Alan Macnaughton, P. C.)

代表：

魁北克省的环境部长维克托·戈德布卢姆(Dr. Victor Goldbloom)

阿尔伯塔省的环境部长威廉·尤尔科 (William Yurko)

对外事务部副部长保罗·特伦布莱(Paul Tremblay)

环境部长的议会秘书埃马尔·科宾(Eymard Corbin)

候补成员：

新斯科省矿业部长格伦·巴格内尔(Glen Bagnell)

萨斯克彻温省环境部长拜尔斯(N. Byers)

新布伦瑞克省渔业和环境部长考克巴姆(G. W. N. Cockbum)

纽芬兰岛省矿业、农业和资源部长威廉·杜迪(William C. Doody)

加拿大环境部副部长肖(R. F. Shaw)

代表秘书长：外交部部长布鲁斯(G. F. Bruce)

联邦顾问

对外事务部培根先生(Mr. T. C. Bacon)

科学和技术部保罗·比利先生(Mr. Paul J. Beaulieu)

对外事务部比斯利先生(Mr. J. A. Beesley)

国家卫生和福利部皮特·伯德博士(Dr. Peter Bird)

国家研究委员会戈登·巴特勒博士(Dr. Gordon C. Butler)

环境部坎贝尔博士(Dr. N. J. Campbell)

工业、贸易和商务部德拉霍特斯基先生(Mr. L. F. Drahotsky)

环境部基思先生(Mr. J. A. Keith)

城市事务部麦克尼尔先生(Mr. J. W. MacNeill)

环境部马丁博士(Dr. W. R. Martin)

环境部麦金太尔博士(Dr. D. F. McIntyre)

农业部摩尔利博士(Dr. H. V. Morley)

环境部大卫·芒罗博士(Dr. David A Munro)

印第安与北方事务部内斯密斯先生(Mr. J. K. Naysmith)

加拿大国际发展署潘克赫斯特先生(Mr. K. V. Pankhurst)

交通部帕森斯先生(Mr. R. W. Parsons)
能源、矿业和资源部如茨博士(Dr. E. F. Roots)
对外事务部吉恩·蒂博(Mr. Jean Thibault)

省顾问

安大略省环境部副部长比格斯先生(Mr. E. Biggs)
马尼托巴省迈尔先生(Mr. W. W. Mair)
爱德华王子岛省社区服务部希斯科克先生(Mr. A. J. Hiscock)
萨斯克彻温省环境部副部长格兰特·米切尔先生(Mr. Grant Mitchell)
不列颠哥伦比亚省水力资源部副部长劳德塞普先生(Mr. V. C. Raudsepp)

来自非政府组织的顾问

加拿大劳工代表大会詹姆士·麦克唐纳先生(Mr. James MacDonald)
国家印第安人兄弟会乔治·曼纽尔(Mr. George Manuel)
加拿大农业联合会诺美顿小姐(Miss C. N. Norminton)
加拿大矿业协会路易斯·伦佐尼 (Mr. Louis Renzoni)

代表官员

加拿大环境部戴维斯先生(Mr. R. Davies)
对外事务部威廉·戴蒙德先生(Mr. William Dymond)
城市事务部林康特先生(Mr. M. Lincourt)
枢密院办公室罗博士(Dr. D. I. R. Low)
环境部麦克塔维什先生(Mr. J.S Mactavish)
对外事务部里德尔博士(Dr. N. Riddell)

致谢

2012年5月，在毕业论文完稿之际，我的内心充满了感慨。三年来，在南开园经历的太多记忆值得珍藏和回顾。读书时的落寞与充实、写作时的艰辛与磨砺以及生活中的苦痛与喜悦等点点滴滴都在这几年里留下了不可磨灭的痕迹。

我能走到今天，离不开多位师长和朋友一直以来的关心、帮助和支持。

首先，我要感谢我的导师杨令侠教授。三年前，承蒙老师不弃，收学生于门下。杨老师在生活中待人和善，在学习上对学生认真负责。论文在选题、查找资料、写作、润色等过程中无不浸透着老师的心血和汗水。杨老师的良苦用心让我感动之至。只是我头脑愚钝，资质一般，在对论文修改了几遍之后还是存在一些问题，离老师的期望还存在一定的差距，内心充满了愧疚，希望在以后的学习和工作中能力争上游，以不辜负老师的培育之恩。

其次，我要感谢对于我的论文写作有很大启发的其他师长。他们是参与我论文选题、开题和评阅的韩铁教授、赵学功教授、丁见民副教授、付成双研究员、张聚国副教授、罗宣副教授、肖军副教授。

最后，我还要感谢对于我的学习和生活都有积极影响的其他同学朋友。他们是同门葛音、孙晨旭、贺建涛、冯建宇、孙晖等，其中葛音与贺建涛在国外多次帮助我扫描资料，对论文的顺利写作起到了很大的作用。此外，江振鹏室友、孙超师兄、刘榕榕同学也都是我有幸结识的好朋友，日常的沟通和交流也都让我受益匪浅。

总之，南开三年，受益终生。论文中环保意识所蕴含的遵循规律、兼顾平衡、追求可持续发展的内在要义将永远指引着我以后的生活道路。

2012年5月

个人简历及学术成果

张献华，男，1983年1月出生，山东菏泽人。

教育经历：

2002年9月-2006年6月，取得济南大学历史学学士学位。
2006年9月-2009年6月，取得山东师范大学世界史硕士学位。
2009年-至今，攻读南开大学世界史博士学位。

科研成果：

1. “试论 20 世纪加拿大和美国五大湖的环境协调机制”，《上饶师范学院学报》，2010 年第 4 期。
2. “二战后土著民族在加拿大环境政策中的作用”，《内蒙古大学学报》，2011 年第 4 期。
3. “试论加拿大的工业化——兼论工业化道路的比较研究”，《楚雄师范学院学报》，2011 年第 5 期。
4. “加拿大和美国不设防边界探源——从《拉什—巴格特协定》说起”，《历史教学》，2011 年第 10 期。



南開大學

博士学位论文
DOCTORAL DISSERTATION

河海決決立學啓庠
英彥蔚起山高水長
翔宇負笈邦國之光
七七事變讎寇肆狂
毀我校園景鐘云亡
今茲重鑄宮生惶惶
莘莘學子濟濟堂堂
允公允能蹈勵發揚
日新月异科教騰驤
荷歟南開宏業無疆

