

导刊

# 世界资源 2002-2004

—为了地球的决策：

平衡，呼声，权力

联合国开发计划署 联合国环境计划署

世界银行 世界资源研究所

**编著**

胡新萍 何俊

**编译**

云南民族出版社

# 世界资源

2002-2004

## 世界资源报告

Carol Rosen, 主编

Gregory Mock, 联合主管

Wendy Vanasselt, 联合主管

Hyacinth Billings, 执行编辑

Martha Downs, 副主编

Lori Han, 编辑制作

Erin McAlister, 研究助理

Rich Barnett,  
推广和营销主管

## 数据和地图

Dan Tunstall, 主任, 信息收集

Christian Layke, 高级官员

Amy Cassara, 分析员

Daniel Prager, 研究官员

Robin White, 高级官员

Janet Nackoney, 分析员

Carmen Revenga, 高级官员

Johnathan Kool, 官员

Yumiko Kura, 官员

## 主要合作伙伴

### 联合国开发计划署

Charles McNeill, Jake  
Werksman

### 联合国环境计划署

Marion Cheatle, Gerard  
Cunningham, Mirjam Schomaker  
(顾问)

### 世界银行

Kristalina Georgieva, Kirk  
Hamilton

## 高级顾问

Gustavo Alanis Ortega, Centro  
Mexicano de Derecho  
Ambiental

Richard Andrews, 环境政策专  
家, Chapel Hill 北卡罗来纳

## 大学

Duncan Brack, 国际事件皇家研  
究所, 可持续发展项目主任

Esther Camac, Directora  
General, Area de Relaciones  
Internacionales,  
Asociacion Inzacavaa de  
Desarrollo e Informacion  
Indigena

Fabio Feldmann, 巴西气候变化  
论坛, 执行秘书; 巴西总统关  
于WSSD的特别顾问

Madhav Gadgil, 印度科学研究所  
生态科学研究所专家

Habiba Gi tay, 千年生态评估项  
目能力建设协调员

Chris Herlugson, 生物多样性组  
织专家, BP America, Inc.

Peter Lee, 全球森林观察加拿大  
协调员

Bedrich Moldan, Charles 大学  
环境研究中心主任

Hunbert Ouedraogo, 瓦加杜古  
大学法律与政治科学系

Anand Panyarachun, 泰国发展研  
究所托管理事会主席

Qian Yi, 清华大学土木工程系  
Ralph Taylor, 绿色肥料公司总  
裁

Erna Wi toelar, Co-Chair, 印尼  
Partnership for Governance  
Reform

## 权利行动项目

Elena Petkova, 主任

Frances Seymour, 制度与治理项  
目主任

Crescencia Maurer, 官员

Norbert Henni nger, 信息项目副  
主任

Frances Irwin, 员工

Gretchen Hoff, 项目协调员

Andrew Buchman, 沟通协调员

John Coyle, 项目助理

## 权利行动项目合作伙伴

Advocates Coalition for  
Development and  
Environment (ACODE), 乌干达  
乌干达国际农业发展合作组织

智利环境法南方中心  
Centro de Investigacion y  
Planni ficacion del Medio  
Ambiente (CIPMA), 智利

Centro Mexicano de Derechos  
Ambientales (CEMDA), 墨西哥  
Corporacion PARTICIPA, 智利

Cultural Ecologica, 墨西哥  
可持续发展生态研究所  
(Miskolc), 匈牙利

Environmental Justice  
Networking Forum (EJNF), 南  
非

Environmental Law and  
Management Clinic of  
Technikon Pretoria, 南非

环境法研究所 (ELI), 美国  
环境管理和立法协会 (EMLA), 匈  
牙利

中欧环境伙伴, 匈牙利

RIDES 基金会, 智利

Terram 基金会, 智利

印尼环境法中心 (ICEL)

King Prajadhipok 's  
Institute (KPI), 泰国

NGO 发展协调委员会,  
(NGO-COD), 泰国

俄亥俄公民运动, 美国

Presencia Ciudadana, 墨西哥  
硅谷毒素控制联合 (SVTC), 美国  
亚洲参与式研究协会 (PRIA), 印  
度

可持续发展研究所, 匈牙利

泰国环境研究所

乌干达野生动物协会

世界资源研究所, 美国

导刊

# 世界资源

2002-2004

## 为了地球的决策

平衡，呼声，权力

联合国开发计划署 联合国环境计划署

世界银行 世界资源研究所

编著

胡新萍 何俊

编译

我们如何决策？

谁来决策？

这常常决定了我们的决策内容。



## 为了地球的决策

### 平衡，呼声，权力

该修路？还是该建水坝？或者该砍伐多少树木？捕捞多少鱼？这些该由谁来决定？如果考虑民众的意见会有什么不同？民主权利和公共自由是否会对改善环境管理做出贡献？当地公民和民间组织是否应该有权对他们认为有害于生态系统或不公平的决策提出异议？怎样才是与管理森林、水、草地和保护区的政府官员的腐败行为作斗争的最好方式？

这些都是关于该如何进行生态环境决策和由谁来决策的问题——我们把这个过程叫做环境治理。怎样决策和谁来决策通常决定了决策的内容，所以治理问题至关重要。特别是在今天，因为我们的决策需要面对干涸的水源、退化的森林和污染的空气——这些我们自己过去的决策失误所造成恶果。

《世界资源 2002-2004》主要关注环境善治的重要性。我们探究公众、政府和企业主如何才能制定好的环境决策，这个决策要同时满足生态系统和人的需求，达到公平和平衡。



## 报告目标

《世界资源 2002-2004》有三个目标。第一，说明环境治理在日常生活中的意义，以及与当前的环境和社会状况的关系。包括对环境治理决策背后的，决定我们生活方式的各种因素的探究，即找出影响决策的各相关人群和因素以调整我们对地球生态系统产生的影响。这需要对决策的透明度和决策者的社会责任感进行调查，包括确定大量准确信息和公众参与在生态环境保护中的作用。这意味着对与环境资源的私人 and 公共所有者相关的各种权利和义务的关注。以上是有关我们对地球的行为方式的所有因素，也是环境治理的真正内容。

第二个目标，是对世界各国的环境治理现状进行评估。我们离善治这一目标还有多远？很难得出答案，因为衡量我们的治理行为本身就很困难。例如，我们如何衡量政府及其相关部门工作的透明度？如何保证公众对有关资源的决策的充分参与？什么样的法律或规则才是有效的？

到目前为止，还没有人对环境治理的指标进行过系统研究。在这篇报告里，我们对这一工作的起步——权利行动项目的研究进行介绍。这一开拓性的尝试是这个由多个公

众利益组织组成的国际联盟进行的，他们对9个国家环境决策过程的公开性和责任性进行了评估。权利行动项目的研究结果详细介绍了所调查国家的公众对于本地和国家层次上的环境决策的参与程度。他们通过对相关信息确定以及对能成为生态系统管理的积极伙伴人群的确认为改善治理提供了一个指南。

我们的第三个目标是提高对环境治理这一主题的重视，这是改变全球环境退化状况的最直接的途径之一。实践中，有效的治理必须是有更多人参与的自然资源管理的决策过程。制度的制定必须将日常生活及经济决策与环境保护相结合。自然资源管理部门，如林业、农业、矿业以及环境等部门，需要围绕生态系统保护对他们的工作方向和结构进行调整。

在这篇报告里，我们把生态系统看作是世界经济繁荣以及未来可持续发展的最基本的生物源泉。这给我们的环境治理的理念确定了方向。我们认为，只有能够带来公平和可持续的生态系统管理的环境治理才是有效的。



## 什么是环境治理？

谁造成的？谁对此负责？这是人们在遇到自然灾害或者在面对地球生态环境的持续恶化时所表现的典型反应。大多数人并不清楚谁在对环境负责，也不知道对生态系统的发展、利用和管理是如何进行决策的。

治理是关于决策和决策的制定过程的问题，是关于权力的运用以及担负责任的问题。这涉及到各个层次的决策者——政府官员、商人、财产拥有者、农民以及消费者。总之，治理解决谁负责任、人们怎样运用权力以及如何承担责任等问题。

在这篇报告里，由于是针对环境，我们将更具体地来看待治理，并尝试从公众赋权和公众参与等方面对它进行评估：谁在呼吁？谁被赋权对社区所依赖的生态系统做决策？当地社区？私人企业？政府部门？还是国际贸易组织？

政府承认的财产权、水和矿产的使用权以及其它使用权是这些问题的一个重要方面。这些权利是怎样授予的？当这些权利的运用影响到周围的环境和人类社区时，公众能够在多大程度上参与事件的解决？通常不能获得权利的穷人及原住民又能否参与呢？那么对于权利不明确和资源，即无人占有，对其利用也没有进行有效控制的资源，像深海鱼群，又将如何呢？这同样是治理的问题。

环境治理同样涉及决策方式的问题：是秘密制定的还是公开制定的？谁在商讨过程中具有决定权？受到影响的社区和生态系统的利益如何体现？决策者又如何保证决策过程以及决策实施结果的公正性？

### 不熟悉的，却是每天都发生的事

虽然治理这个词在日常生活中并不常见，但治理却是在我们周围时刻存在的。美国 Enron 公司能源贸易行动的误导；中国三峡水电站工程的居民搬迁；太平洋鲑鱼数量的减少带来的美国和加拿大的“鲑鱼之战”；关于转基因食品是否应该贴上标签甚至被禁止贸易的争论；关于全球气候变化的“京都议定书”引发的政治斗争。这些事件都是关于秘密决策的，这些决策缺乏本地的支持，



是无视规则、无视公平、不顾公众利益的决策。

实际上，关于治理——特别是环境治理——在目前是一个非常动态的问题。公民的参与权；组织内部及其工作过程的透明度；腐败问题的解决；从政府和市场获得关于环境状况、污染物以及土地利用决策等信息的权利；全球贸易协定应该在多大程度上涉及环境保护。所有这些问题都不仅仅是学术上和政策上的讨论，而是每天报纸上都刊登的社会热点问题。

治理在我们的日常工作中到处可见。是在某个地区伐木还是放牧，是否要修一条穿过某个自然保护区或者某个未开发区域的公路，是否要从附近的河里引水进行灌溉或者满足农户用水。这些决策都会对环境造成显著的和迅速的影响。

治理还包括所有我们对环境资源相关权力的运用，具体包括我们如何制定环境资源管理的时间或整个战略，如木材砍伐或者限制捕鱼的管理；又该如何决定这些管理的执行和资金投入。经济政策的制定对于环境治理同样重要，如设置进口木材的关税，对渔船或可更新能源的补贴，或给国外对天然气管道的投资开绿灯等，因为这些政策的制定能够带来经济激励，从而影响与环境相关的



商业决策。

环境治理不可避免地与一些职权机构相关。一般包括政府的环境、农业、矿业或金融等部门以及其它环境管理机构。治理还与一些帮助政策形成的机构相关，包括监管部门、咨询组织、社团、协会、贸易组织甚至私人智囊团以及倡导团体等。总的来说，环境治理涵盖了社区进行环境和自然资源管理的所有的机构和决策制定过程。

有时我们更多地将治理这个词用于能够产生结果的管理实践，而不是决策过程，如在什么地方、什么时候进行伐木，或者如何禁渔，如何发放放牧许可等。或者说，我们在日常生活中更为关注环境治理和生态系统的管理，这能让我们看到决策所产生的真正影响。实际上，环境治理涉及的范围超出了自然资源管理决策，它还包括法律、政策、规则、政府机构和正式的程序等，这些是管理者进行决策的框架。治理设定的决策框架既能够促进也能够限制管理。

### 治理是否超出了政府范围？

人们经常将“治理(governance)”和“政府(government)”——这个与政治权力相关的机构相混淆。政府确实在生态环境管理以及自然资源开发或保护中发挥着重要作用。国家的法律和规章制度通过对财产权、矿产权和水权等的认可建立出一整套的正式规定

对自然资源进行管理，同时也规定了政府机构对于环境保护和资源管理的法律责任。这就是我们时常讨论到环境决策和自然资源管理时所涉及的政府机构和制度。

政府还参与制定有关污染控制、水资源利用、捕鱼船队管理以及其它跨越国界的资源利用活动管理的国际规则的制定(一般通过联合国)。国际环境治理的一个最为显著的方面就是制定了大量的国际环境公约，如生物多样性公约,关于温室气体的京都议定书,海洋法公约,关于平流层臭氧保护的蒙特利尔议定书等。在全球化不断加速和世界经济联系不断加强的形势下，一些跨国机构如世界银行和世界贸易组织，也越来越关注环境的重要性。

但环境治理不仅仅是政府行为。有时企业和个人会代替政府对资源进行利用和管理。例如，政府会通过收取一定的费用给予公司对森林和矿产的使用权，在很大程度上允许他们砍伐树木、修路或者对土地进行其他方式的利用。政府还会将部分公共职能私有化，如水电供给，污水处理等，因此又将部分环境控制权交到了个人手里，如水资源定价和发电站建设等等。

非政府组织(NGO)如环保组织、公民团体、工会以及街道组织等，在过去三十年里成为进行更好的和更公平的环境决策的有效提倡者。工业组织、贸易协会和股民组织

的行动同样对公司的生产方式产生了一定的影响，促使他们进行清洁型商业活动，提高对环境的关注，或者对造成环境破坏的商业活动提出应付的经济责任。

当我们个人的选择和活动对公共政策制定或者公共利益造成影响时，那将同样涉及到治理问题。个人影响环境决策的典型方式主要有以下几个方面：投票选举、游说政府官员、参与公共听证、参加环境监督或监测组织等。作为消费者我们是进行治理的强大力量。例如，我们可以选择购买环境友好型的产品如有机产品、经过认证的木材或者节能车，这样我们就通过市场影响了商业对环境的行为方式。有时消费者可以拥有像政府规章一样强大的力量，促使影响环境的商业决策进行调整。

#### 治理和生态系统

*生态系统是一个有机质互动的共同体及其所在的物理环境。他们是地球的生产引擎——食物、水以及其它供我们使用的生物产品和服务的源泉。为了其有效性，环境治理必须对生态系统进行公平地和可持续地管理。同样，生态系统也给治理带来了特殊挑*

战。

*生态系统有着不同的范围：它可以在多重范围内存在，从一条小河、一片沼泽或者一片草地到一个整个的流域系统或者一片区域性的森林，其都可能存在。那么，怎样使管理结构适应这些不同范围的生态系统呢？*

*使用方式和使用者各异：生态系统为我们提供各种产品和服务——鱼、木材、农作物、娱乐——而且能够满足从本地居民到商人等各种不同群体的需要，但并不是所有的使用方式和使用者都能和谐存在，那么如何才能达到最佳组合呢？又如何解决纷争，达到平衡呢？*

*威胁在累积：很多生态威胁是由产生于不同范围和不同来源的不断累积的活动造成的，如生物栖息地减少和农田水土流失。环境政策怎样才能解决这些大范围的综合威胁呢？*

*生态恢复措施的采取：多数生态系统都在一定程度上退化了，但人类仍然在对它们进行着高强度的利用。那么，怎样才能既缓解对生态的利用，让它们得以恢复，又不影响到那些靠生态系统生活和工作的人们呢？*



#### 我们对生态系统的依赖和影响

每年全球农业产值	1,3000 亿
全球农业土地退化百分比	65%
直接依靠森林生存的人口	3.5 亿
从农业社会之前至今全球森林覆盖减少量	50%
主要依靠鱼类来获取蛋白质的人口	10 亿
全球过渔或到达生物极限的水产区	75%
生活在水资源紧张流域的人口	41%
全球能够为人类所用的普通河流分支	20%
被水坝强行或适度片断化的主要流域	60%
全球能够被人类利用的生物产品总量	40-50%

## 什么正面临着危机？

当今的很多环境退化问题都是直接由于环境治理不利造成的。

- 大量海洋鱼群的损耗，如鳕鱼、蓝鳍鲭和巴塔哥尼亚齿鱼等，都是由于政府渔业部门在捕鱼限制和渔权分配等方面的失败，加之捕鱼者的不断增加以及捕鱼工具的不断改进而造成的。在很多国家都不存在有效的捕鱼管理，于是造成了毫无限制的开放式捕捞。很多鱼群如鲑鱼和金枪鱼是在两个或更多国家的水域间穿梭游动的，这往往造成国家之间的冲突，并导致治理在更大程度上的失败。



- 用水坝和运河对世界上的河流系统进行的分割改变了原本的水文循环结构，这通常是进行水域划分决策的结果。在这些决策中，制定水坝建立，扩大农田灌溉，浇灌湿地等计划时通常忽略了对下游水资源使用者以及对水环境本身的影响。

- 企业通过行贿从政府获得森林资源的使用权，通常会促使森林资源的衰退。而政府部门在森林保护法执行上的失败，或过多地重视林产品生产而不是森林生态健康，造成了森林砍伐的不断加剧。

- 在全球范围内，美国以及少数其他国家拒绝加入京都议定书，或者说他们试图通过其它途径系统地消除温室效应气体的散发。这实际上是他们对公平分配气体排放成本的拒绝。

在为了生态系统的健康而不是简单地为了产量最大化进行管理时，在公平分配自然资源利用的成本和利益时，在对资源进行跨部门或跨边界管理时，以及在面对腐败问题时，政府部门能力的缺乏是无效治理的主要特点。商人们充分利用这些特点，在商业决策中忽略环境问题。

于是，生态系统面临着危机，而以生态系统为基础的人们的生计以及社区生活的持续改善也同样处在危机之中。贫穷的社区很难承受治理失败带来的后果，因为他们的生存和收

入都对自然资源有着很强的依赖性，而且他们很难得到资源的产权，无法对自然资源进行合法管理。

尽管如此，环境治理还是在不断的改善之中，并通过促进人类需求和生态系统的平衡来遏制生态退化。

- 在印度孟加拉西部各州，奥里萨邦以及一些其他州，森林政策的调整对促进已退化森林的改善以及生物多样性的恢复起到了明显的效果。国家不再把当地居民当作国有森林的闯入者来对待，而是将部分森林交由当地社区来管理。森林不断恢复，生产力也越来越高，当地居民

除了和政府分享由此带来的不断增加的利益之外，还对继续进行森林的长期管理表现出很强的积极性。

- 在菲律宾，政府官员和非政府组织、宗教领导人以及媒体进行合作来减少非法砍伐行为。

- 英国制定了一项法律，要求工业企业向公众提供有毒物质排放的信息。这项措施在过去的三年里减少了向空气中的 40% 的有毒物质排放量。

- 南非近年实施的水改运动形成了一项极为有远见的，以生态为本的资源管理方式。相关法律于 1997 和 1998 年制定并生效，要求国家在保证一定的资源储存（能够保证内河系统的正常循环）的同时满足公民的基本供水，以保证每个公民的权利。另外，还要大大提高当地居民对水资源管理的参与程度。

- 国际上，按照“蒙特利尔减少臭氧层破坏议定书”（1987 年达成），发达国家已经几乎消除了对损害平流臭氧层的化学物质的加工和生产。另外，通过议定书的创造性的财政机制，发展中国家对这些化学物质的使用也减少了一半，并将在 2010 年全部取消。

## 改善治理，增强公平

对于改善治理的一个最强烈的观点就是要求我们不仅要关注资源管理的技术层面，还要更加关注社会层面上对自然资源利用和生态系统管理的衡量。这包括，我们如何衡

量生态系统的价值，如何确定管理的目标，如何解决在使用上和目标上的冲突，又如何保证成本和利益的公平分配等问题。实际上，治理的生态管理目标中已经直接增加了对

### 环境治理的七个要素

**1 法律和制度：**自然资源利用的规则是谁制定和执行的？· 规则的内容是什么，违反规则会受到怎样的处罚？· 谁来解决冲突？

政府部门、区域水管或污染控制委员会；地区政府或者治理委员会；联合国或世贸组织等国际机构；或者工业贸易组织。· 有关环境和经济的立法，政策，规则，协议，强制制度，以及企业行为规范。· 法院和行政监督部门。

**2 参与权和代表性：**公众如何参与自然资源管理规则的制定并提出异议？· 进行自然资源管理的决策时，谁来代表那些依靠这些资源生存的人群的意愿？

信息自由法；公共听证、监督以及对环境计划和行为进行评论；法庭诉讼、提出异议或者要求对规则或决策的执行进行行政监督的能力。· 通过选举立法人员、任命代表以及通过非政府组织来代表地方民众和其他相关群体。

**3 权力层次：**哪个层次或哪些范围的机构具有资源的管理权——地方，区域，国家还是国际？

在不同层次的政府部门间（如区林业管理部门、区域大气污染防治委员会、国家农业部、国际流域管理委员会等）合理分配规则制定、预算安排以及投资决定等方面的权力。

**4 责任度和透明度：**自然资源的控制者和管理者们如何对他们的决策负责？并且对谁负责？· 决策过程的透明度有多高？

选举；公众监督机构；绩效审查；民意测验；财政审计；公司董事会；股东会议。· 公众对规则、决策和所提出异议的监督记录的可及性；公司财务报表；来自工业生产、发电站以及污水处理等方面的污染物排放公开目录。

**5 财产权和权属：**谁拥有自然资源的所有权或控制资源的合法权利？

土地使用权；水、矿产、水产或其它资源的使用权；民族的或传统的社区财产权；伐木权、开矿权或者享受保护区娱乐特许权。

**6 市场和金融影响：**金融活动、经济政策以及市场行为会对自然资源的管理权造成怎样的影响？

私人投资和借贷行为；政府从国际发展银行获得的援助和借贷；贸易政策和关税政策；企业经营战略；有组织的消费行为，如对某种产品的抵制或偏爱；与公司的环境策略相关的股东行为。

**7 科学和风险：**如何在自然资源利用决策中将生态学与社会科学相结合，以减少决策给人类和生态系统带来的风险并发现新的机会？

科学顾问团（如：政府间气候变化专门委员会[IPCC]）；自然资源保护组织（如：联合国粮农组织和世界水产组织）；地方或国家层次的生态监测项目（如：千年生态评估）；全国人口和经济普查；公司的健康、安全和环保报告。

“公平”的考虑。

科学技术能够帮助我们寻求高效的管理行为，来恢复生态的完整性。例如，保护科学能够估算出我们该保护多大面积的森林才能确保各种野生动植物的生存。大气科学能够得出必须在多长时间内减少温室效应气体才能避免全球气候的灾难性变化。

但是，保护科学却不能告诉我们，如何才能有效解决当地社区和木材公司之间的冲突；大气科学也不能告诉我们，减少大气污染的责任该如何来分配。这是治理要解决的问题，包括平衡伦理和道德观念、社会与经济目标，以及自然生态系统的承载力等问题。

## 信息技术：用地图来说明

在世界范围内，个人和社会都会对仅由精英阶层做出的资源管理决策产生影响。这在一定程度上促进了公众对环境信息的收集和公布，并通过这些信息对政府的责任度进行衡量。全球森林观察（GFW）是一个致力于对世界森林现状进行监测和公布的非政府组织，他们的工作为我们提供了一个案例，那就是可以通过信息技术的创新来改进旧的治理模式。

### 信息获取技术

Susan Minnemeyer 所做的喀麦隆森林的卫星图可以说是一张宝藏图：上面有详细的森林资源分布及到达该地的路线。Minnemeyer 是 GFW 的顶级制图人，她对地图不断进行改进，描绘出了由政府租给私人公司的森林，保护区的边界以及木材砍伐的路线，现有的以及新产生的情况都包括在内。

信息获取技术（被称为地理信息系统，也叫 GIS）在过去的 20 年中取得了很大进步，地面观测网络也不断发展起来。GFW 打破了政府和工业部门对森林信息的垄断。通过对森林利用情况以及获益的人群进行独立监督，GFW 促进了地方森林决策透明度的提高，如对于谁能够收获木材，谁能修路、建造人工林和农田等方面的决策。他们还协助进行非法砍伐和暗箱交易的监督和制止工作。

同样的，经济分析能够告诉我们达到多重生态管理目标的最有效的途径。例如，经济分析可以计算出为了鼓励电力公司建立更多高效的发电站或激励产生污染的工厂减少污染物排放量所需设置的税费体制和补贴标准。

但经济分析却无法告诉我们，要如何对发电站建立所在的社区进行交待。对于以下问题的回答，治理再次面临挑战：在这样一个利益竞争的现实世界中，除了考虑效果和效率，还要回答“什么是公平？”“什么又是真正的平衡？”的问题。



一张喀麦隆西南地区的卫星地图，绿色区域是 Campo Ma'an 国家公园，紫色范围内是伐木特许地区，橘红色的线条是将 1999-2001 年的卫星图像数字化后得到的砍伐路线图。

### 信息就是力量

监督需要警戒、技术和团队合作。Minnemeyer 地图上的很多森林路线都是进入伐区的合法路线，但也有一些进入了保护区或者还没有经过法律允许砍伐的区域。制图小组发现这些信息时就会通知地面观察员，他们能够对这些非法活动进行证实。在八个森林国家，GFW 都与当地的森林保护者进行了合作，这些森林保护者在当地对采伐者的采伐行为进行监督，并尽可能获得政府和木材公司的采伐记录，当发现违法行为时

就进行公开报道。

这种新技术的运用结合了地方专家的关注，它在促进与政府官员以及林业决策者的联系和交流方面取得了突破性的进展。过去，当本地的环境保护者希望与政府官员探讨对砍伐特许权的监督问题时，即使这些政府官员对所存在的弊端及危害有着较多的了解和看法，他们也不会谈起。当环境保护者为了验证调查发现，请政府官员提供有森林特许权地区的地图时，也被告知没有。但现在他们已经有了自己的地图了，这些电脑制作的易于更新的地图可信度更高。也许林业部门并没有被批准可以发行像 GFW 这样的地图，也许他们也希望对自己的地图进行修改和更新，或者至少认可 GFW 制作的地图，但在信息确认过程中他们会很不情愿接受那些数据的。

只需点击鼠标就能获得精确、及时的数据，真实的情况很难被掩盖。在加拿大和非洲国家加蓬，轻易就能从网络上获得的 GFW 地图成为了报纸和杂志文章探讨森林利用趋势问题的基础。加蓬的一位记者以 GFW 的地图为基础，结合他所了解的本国政治现状指出，许多进行非法伐木的公司与国家高层政治领导人有着很亲密的联系。

### 代理者转变

通过对信息进行收集汇编，然后免费提供给所有的政府部门、地方公民组织、工业部门、非政府环境组织以及国际木材消费者，全球森林观察 (GFW) 力求成为一个诚实可信的森林信息代理者。这些广泛的信息将有效促进资源管理的改善。瑞典家具制造商 IKEA 通过 GFW 的信息避免购买来自于世界原始森林的未经认证的木材。可信的数据对于他们的绿色市场战略和企业形象非常重要，所以他们对 GFW 的信息收集进行了资助。其他一些大的木材消费商如美国的“家庭仓库 (Home Depot)”也开始对合理的森林管理进行支持，并渴望获得他们的木材供应地的木材砍伐行为信息。通过这些大的木材消费商向木材出口国施压，GFW 为改善森林管理带来了有效激励。

GFW 的成功说明，科技进步是改变决策方式和决策人群的催化剂。不幸的是，新技术也同样很容易对合理的决策过程和公民参与造成破坏。GFW 用来描绘森林发展趋势的卫星数据和制图软件同样可以被一些工业生产者使用，他们运用这些工具寻找优良的木材然后很快地进行砍伐。促进环境网络工作和媒体报道的沟通技术也同样可以用来帮助渎职和进行非法伐木，而且使得非法收入很容易转移到境外。

由于新的检举标准更加要求数据的可用性，科技将不断发展，为有需要的人们提供生态信息。作为中立的代理机构，全球森林观察将不断努力，使得森林能够为自己呐喊，并确保政府官员、相关利益群体以及消费者所得到的信息尽可能的是完全的和中立的。

获得更多关于全球森林观察的信息，登陆网站：[www.globalforestwatch.org](http://www.globalforestwatch.org)。



## 奥尔胡斯公约

### 对权利艺术的陈述

作为一个环境公约，奥尔胡斯公约将1992年里约宣言里含糊的权利准则承诺变成了具体的法律责任。自从1998年作为区域性协议在联合国欧洲经济委员会（UNECE）成员国之间进行谈判时起，来自于欧洲和亚洲中部的22个国家便成为协议成员国，另外还有40个国家签署了协议。该公约于2001年10月起生效，现在在全世界各国都可以签署公约。

该公约不仅承认现在或是将来每个人都有享受健康环境的基本权利，还具体到各层次的权力机构该如何为公众提供公平和透明的决策过程以及知情权和纠错权。例如，协议要求对更广泛的信息的知情权：空气和大气、水、土地以及生物多样性情况的信息；能源利用、噪音、发展规划和政策对环境影响的信息；这些影响又会对人类的健康和安全带来什么影响等信息。人们应该无需通过法律程序来获得环境信息以及对政府的决策进行评论，协议还要求政府要对任何国籍的任何人关于环境信息的要求在一个月以内给予回应。

公约还给予公民、组织和政府权利，让他们可以调查和减少缔约国的公共和私人污染问题。例如，一个匈牙利的公共利益组织可以要求捷克的工厂提供空气污染物排放的信息。对于多数缔约国来说，要遵守协议条约就需要通过运用权力对本国环境信息的发布方式进行更改，通过市场和政府建立新的环境公布系统，发展公共通告和公众评论，并健全司法过程。

抛开奥尔胡斯公约的欧洲背景，接受并实施其条款能够在全世界范围内打开一条通向权利的直接道路。但是，对于奥尔胡斯公约的签署，现在又有一个新的情况不断出现。在拉丁美洲，南非和亚太地区，很多国家认为公约关于民主决策的内容有些过于自由了，会威胁到商业机密。还有些国家还是不愿接受这个他们没有参与最初形成过程的公约。无论如何，奥尔胡斯公约树立了一面旗帜，在世界范围内让人们了解了什么是权利，权利又是怎样通过国家的法律和实践进行体现的。

## 环境治理的原则

一个多世纪以前我们就已经了解有效的环境决策的基本原则了。在 1992 年，参加里约地球峰会的 172 个国家签署了里约环境与发展宣言，同时也认可了环境治理的原则。宣言是一个有 27 条条款的章程，旨在引导世界走向可持续发展的道路。这些善治方法在实施中也遇到了问题，不是因为这些方法过于新颖，而是因为它们给传统的政府机制和经济运行带来了极大的挑战。

### 决策要适当

有关生态系统和自然资源的决策经常是在远离资源的首都城市或区域机构总部等地方制定的，决策制定者也通常缺乏对实地的了解而且不清楚可能会对当地造成什么样的影响。或者说，决策的制定通常是集权的并远离相关的人群和地域的。有时，让当地社区和附近人群自己对他们生活地区的资源进行决策是一个比较好的方法。在很多情况下，利用乡土知识做出的决策通常更适应当地生态系统和居民的需要。

但本地管理并不是在任何情况下都适用，从而需要国家或地区等更高一级机构在某些时候或某些地方进行干预。通常进行决策的适应层次是由需要管理的自然区域的范围决定的。小面积的森林可以由当地的社区进行管理，而对于主要的流域或者具有全球意义的生物多样性地区的管理可能需要跨国合作。寻求合适的层次对生态系统进行管理决策有时需要将权力下放，交由地方——这就是所谓的分权。而有时对于较大范围的地理或政治方面的决策，则需要将权力交由上级部门进行制定。特别是对于跨边界的空气污染或酸雨危害等问题，确实需要在区域层次上进行处理。

有时，最有效的环境治理需要由多个层面进行——将部分权力下放给地方，部分权力由上级部门掌控。例如，国家野生动物管理局也许应该保留每年在野生动物大量繁殖地区确定狩猎许可限额的权力，而对于狩猎限额下许可是否要发放、什么时候发放以及如何分配，也许应该由负责当地狩猎活动而

且更熟悉当地情况的当地政府或社区来决定。

### 提供知情权、参与权和司法纠错权

环境善治的核心就是可及性决策的制定。决策过程必须是透明的，而且要公开接受公众评判和公众监督。里约宣言指出了权利的三种基本形式——知情权、参与决策的权利以及进行司法纠错和补救的权利。有效的公共参与系统必须体现这三种权利原则。

第一项基本权利是知情权：对于环境、环境决策、决策对环境的影响以及决策过程本身的知情。没有这些就没有真正的公众参与。例如，社区居民必须有权了解饮用水中污染物的含量以及可能对他们的健康造成的影响，才能够决定是否饮用这些水。社区居民同样需要了解那些可能会威胁到饮用水质量的提案，比如一个可能存在危险的垃圾存放点的建立，这样他们才能在这一行动的讨论过程中表达自己的利益。

第二项基本权利是参与权，公民有权并有机会参与决策过程并提出意见对决策者造成影响。除了能够对一些具体项目提出意见（如水坝建立和木材砍伐面积的决定等），公众还需要参与法律、政策和规则等的制定。因此，关于森林和采矿的新的立法，土地利用政策的变动以及汽车尾气排放标准管理规范的修改等事宜，都需要在开始阶段通过公共听证和公众评判，或通过其它机制获取公众的意见。

第三项基本权利是司法纠错权，即如果相关利益群体认为某项决策存在缺陷或者不公平，他们有能力对此进行纠错或者对决策提出异议。通常情况下，如果政府的管理和决策不妥当，公众就能够对此进行评判和纠正。例如，森林保护者也许会对政府管理者确定的砍伐特许地区的面积和位置的精确性提出质疑。或者，如果政府以国家安全为由拒绝提供严重影响环境的项目或设施的相关信息，公众就可以对此向独立的仲裁机构提出控诉。

### 所有决策都要考虑环境问题

“综合性原则”认为，所有的商业、资源和经济发展决策都必须包含对环境的考虑。这意味着在决策过程中把环境作为一个首要因素，而不是将它边缘化，直到造成破坏才进行保护。因为经济发展各部门的决策都有可能对环境造成影响，所以生态系统管理和环境保护不应该只是环境政策制定者关注的问题。负责农业和工业发展的部门以及提供电力、交通和供水服务的部门都应该对生态保护负有责任。而且，私人企业必须和政府部门一样，金融投资者也必须和渔业、林业部门一样对生态环境进行关注。

一个较为紧迫的问题是，对于那些没有把环境保护作为他们的主要任务的组织，如何让他们在决策过程中加入环境可持续的目标。例如，在航海部门和洪水控制部门调整自然河流的流向时，政府如何让他们考虑到生物多样性的保护？如何让国际发展银行如世界银行的扶贫活动与生态环境的可持续性相结合？又如何改变金融市场，让投资者在决定买哪个公司的股票时把环境保护当作一个重要因素？至少现在可以给出部分答案，那就是在合理的范围内进行管理和权利的运用——

里约宣言的前两项条款。参与式管理和公开透明的经济决策过程让关心环境的人们获得了一定的机会来促进商业决策与生态目标的结合。

### 里约宣言：治理的关键性原则

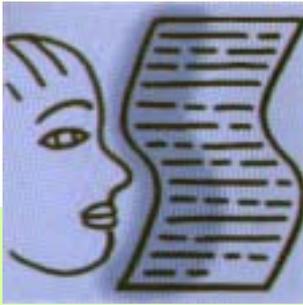
#### 原则 4

为了达到可持续发展，环境保护必须作为发展过程的一部分而不能从中分离。

#### 原则 10

环境问题必须由相应范围内所涉及到的所有公民参与管理。在国家层次上，每个公民都有权获得由政府掌握的环境信息，包括危害性物质以及在社区进行的活动等方面的信息，还要有参与决策的权利。国家应该通过广泛发布信息来提高公民意识和公众参与。进行有效的司法和行政工作，包括司法纠错权和补救权的提供。

*于1992年在里约热内卢被178个国家采用，联合国环境与发展会议*



知情权



参与权



司法权

## 权利构成的要素：

### 公众参与的基础

为什么权利如此重要？环境知情权之所以重要是因为，公众只有获得了足够的信息才能更好地防范问题，才能对政府和企业的决策提出异议，才能对相关问题进行探讨，才更有可能组织社会和政治改革。决策参与权之所以重要是因为，人们希望也需要对影响自身生活的事物进行选择，如他们所呼吸的空气质量，所饮用的水的纯净度，邻居的审美观，以及他们喜欢的徒步探险区的自然程度等。当人们拥有了司法权（可以获得独立法庭提供的法律援助），环境相关决策的责任度也将提高。

## 权利行动项目：

### 参与的程度到底能有多大？

2000年，一个由25个公民社会组织共同成立的叫做“权利行动项目”的联合体对公众参与环境决策的能力进行了衡量。在这一开拓性的评估中，权利行动项目对智利、匈牙利、印度、印尼、墨西哥、南非、泰国，乌干达和美国等9个国家的法律和公共事物进行了调查，这些国家在收入水平、发展路线、文化和政治传统等方面都具有广泛的代表性。

权利行动项目的评估是按照1992年里约宣言第10条中的三个原则设计的，这三条原则认为知情权、参与权和司法权是完整的公众参与系统的基本组成部分。各个国家的评估小组在评估过程中运用了统一的方法，包括查阅规划文件，立法文件、法庭案例；采访政府官员和非政府组织；问卷调查；访谈以及媒体分析等。评估小组用这些工具对公众当局在以下方面的成效进行了评估：

**1. 环境知情权。**知情权使公众能够在知情的情况下做出个人选择，为环境保护出力，并促进工业部门的环保行为。

权利行动项目关注于四种关键性的环境信息：

- 每天的环境质量信息，如空气和水的质量。人们可以根据这些来决定是否外出锻炼和是否饮用自来水，或者采取其它行动来减少环境污染对自身健康的危害。
- 环境的变化趋势信息。这能够使社会变得更加文明，公众会将他们的行动与可能带来的环境影响相联系，还会更加支持减少环境危害的政策。
- 工业污染信息。这使非政府组织、投资人、居民和消费者能够对企业施压，促使他们对环境负责。
- 突发事件和突发危险的信息。这可以让人们在突发事故中更好地保护自己和保护环境，如在工业火灾中。

这四种信息是要求政府提供的环境信息的最低标准。

在评估过程中，权利行动项目的研究人员还对政府活动的具体案例和工业报告进行了调查。他们对政府产生和管理环境信息的方式，以及公众获得可用信息的难易程度和信息的时效性等方面进行了评估。他们没有对信息的精确度进行评估，而是将重点放在了信息的收集和发布上。评估小组还调查了各个国家的法律法规的框架，以确定他们在保证公众获得清晰界定的、可行的环境知情权过程中的承诺度。

**2. 环境决策参与权。**权利行动项目通过对一些具体的环境相关决策进行评估来获得实际的公众参与情况。评估了各相关利益群体和利益集团能够参与各个决策的时间早晚、难易程度以及真实程度。研究人员对公众能够影响以下方面的机会进行了调查：

- 国家的政策和规划，包括广义的环境和经济政策，如南非的水资源管理政策和泰国建立国家发电站的政策。
- 省级和地方的政策和规划，像匈牙利的区域发展规划，以及其它的国家以下级别的影响自然资源的决策。
- 重要的环境项目的设计，如美国的发电站建立许可项目。

根据公众参与的时间和难易程度以及政府对公众意见的采纳程度对以上各条进行了打分。例如，研究人员调查了诸如公共听证和公众评论阶段中能够有机会参与并提出意见的人群以及参与的时间和方式，还调查了

保障公众的环境决策参与权的现行法律和规范。

### 3. 司法权和纠错权

在政府没能有效提供信息或者没能按照法律规定让公众参与决策时，以及公众希望对某项决策进行评判或者独立审查时，个人和组织是否能够提出司法纠错，权利行动项目对此进行了调查。研究人员还按照以下指标对各国进行了评分：

- 有效的权利和法律地位。特别是对知情权和参与权的法律保障，以便个人和组织能为此立案。法律地位，或者说是在法庭上申诉法律权益、提起诉讼或申诉冤屈的资格，也同样重要。
- 议案或政策的审查过程。包括独立、公正、有效及可执行的司法体系，还要有可行的具体决策审查机制，如对伐木和开矿特许的审查。

权利行动项目的研究小组还对可能限制司法权的情况进行了调查，如对司法和行政服务以及法律援助等方面的经济承受力的考察。

权利行动项目的研究结果不仅仅是对各国环境民主决策的简单描述，更为重要的是，它揭示了各国在为其公民建立有效的权利系统时取得的成功和失败的经验，并指出了多数国家在此过程中所面临的挑战。

## 权利评分卡

公众能够在多大程度上参与环境决策？

权利行动项目首次对公众对于环境相关决策的知情权、参与权和司法权进行了系统研究。这个评分卡是对首次调查的 9 个国家的评估结果进行的一项对比分析，包括：智利、匈牙利、印度、印尼、墨西哥、南非、泰国，乌干达和美国。

高

中

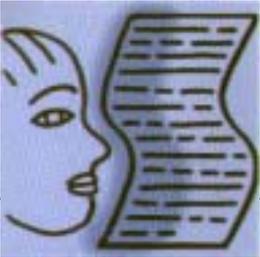
低

各方面的分值都很高。但高分并不一定代表最佳的实际行动。

各方面的分值中等或个案中存在较大差异。

大多数方面的分值都很低。但低分并不一定代表最差的实际行动。

对知情权及所获信息质量的评分进行了平均以得到一个总分。没有对 9 个国家都进行所有指标的衡量。

	环境知情权			
	公众有多少权利来获得以下信息：	权利	质量	总分
与日常生活相关的环境质量信息	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 空气质量信息</li> </ul> 调查结果：大多数国家都在发布空气监测数据方面做出了努力，至少是在城市地区。新闻、广播和网络上的信息每天都进行更新。（评估了 7 个国家的 7 个案例）			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 水质信息</li> </ul> 调查结果：评估的 8 个国家中的 6 个都无法得到或很难得到饮用水质量信息。各部门的数据很零碎，使得完整水质数据的获取很困难。（8 个国家的 8 个案例）			
环境趋势信息	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 环境情况报告</li> </ul> 调查结果：9 个国家中的 8 个都有环境报告。其中 6 个国家在过去的 10 年里产生了 2 份高质量的环境报告。（9 个国家的 2 个案例）			
工业环境污染信息	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 工业点污染情况</li> </ul> 调查结果：9 个国家的工厂都向政府提交空气或水的污染情况报告。虽然一般很难从政府拿到报告，但可以直接从企业获得。（8 个国家的 36 个案例）			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 工业排放全国普查</li> </ul> 调查结果：虽然几乎所有国家都会要求工厂提供污染物报告，但只有美国向公众提供可靠的污染数据。数据提供是通过相关设备制定标准格式的国家污染排放目录来进行的。匈牙利			

	和墨西哥也正在进行类似的工作，称为污染物排放和传播记录。(9个国家都进行了评估)			
有关紧急事件及其危险性的信息	<b>■ 特大事故信息</b> 调查结果：调查发现，紧急事件发生的范围越大，媒体越关注，政府提供的信息就越及时越准确。(6个国家的8个案例)			
	<b>■ 地方私人工厂的事故信息</b> 调查结果：私人工厂的爆炸事件或着火事件经常被隐瞒。在所调查的5个该类事件中，有4个政府都没有对当地居民提供或只提供极少信息，而且一般都是过时的无用信息。(4个国家的5个案例)			

**权利界定为：**

- 政府对公众索取信息的响应
- 发布信息的主动性
- 提供信息的形式和数量
- 在紧急事件发生的过程中和发生后信息提供的及时性和覆盖面

**质量界定为：**

- 信息内容的清晰性
- 产生报告的频率
- 信息提供的广度和范围

	参与权			
	公众能在多大程度上对以下方面造成影响：	权利	质量	总分
对国家政策和规划制定的参与	<b>■ 国家的环境法规和环境规划</b> 调查结果：各国政府一般都鼓励民众对国家政策或有关环境问题的提议发表意见。并有地图和政策文件以方便公众评论。(3个国家的3个案例)			
	<b>■ 国家的部门政策(如矿业和电力部门)</b> 调查结果：所调查案例中，供电部门和其他产业部门的决策都很少结合公众的环境考虑。所调查4个案例中的2个，规划和政策的实施都没有经过相关人群或权益组织的审查，也没有征求公众意见。(5个国家的5个案例)			
对省级及地方政策和规划制定的参与	<b>■ 省级和地方的政策以及地区规划</b> 调查结果：省级和地方的参与和参与方式存在很大差异。部门决策和重大事件的决策一般不会争取相关利益群体的意见，相关部门也不会征求各方的广泛参与。(4个国家的5个案例)			
对重大环境项目设计的参与	<b>■ 需要进行环境影响评估(EIA)的项目</b> 调查结果：环境影响评估并不能保证公众对决策过程的参与。在所调查案例中，虽然各国在征求公众参与严重影响环境的重大项目决策时进行了较多的努力，但公众参与的时间太晚，一般无法对结果造成改变。(7个国家的11个案例)			
	<b>■ 不进行环境影响评估的项目(EIA)</b>			

	调查结果：没有正式的环境影响评估，公众对决策过程的参与很容易被忘却或者忽略；从这些案例中可以看出此类项目决策中的公众参与的可能性和质量。（5个国家的5个案例）			
--	---	--	--	--

**权利界定为：**

- 现有参与的机会和公众利用机会的能力
- 了解环境决策结果的机会

**质量界定为：**

- 对公众意见的包含程度
- 征求参与的及时性

	司法权			
	公众在多大程度上拥有以下权利：	权利	质量	总分
所有受影响人群的司法	<p>■ 在法庭上的合法权利和法律地位</p> <p>调查结果：所调查国家中大多对公众可掌握信息的范围、各部门的责任以及谁能够进行司法纠错等信息都没有一个清晰的界定。（9个国家都进行了评估）</p>			
	<p>■ 对议案和政策的审查过程</p> <p>调查结果：在将近一半的被调查国家中，公众都可以对国家及省级的政策制定过程进行行政和司法审查。司法过程通常是昂贵的，复杂的，费时的。（9个国家都进行了评估）</p>			

**权利的界定：**

- 法律地位
- 法律援助和诉讼费用的承受力
- 探讨解决方法和补救措施的多样性机制的存在

**质量的界定：**

- 法律对信息公开的包含及其清晰性
- 法律对可以由公共掌握的环境信息的规定

**总结：**各国政府在为公众提供知情权方面的分值较高；在提供环境相关决策的参与机会方面的分值较低；而在提供司法权方面则较为落后。一个有效并强有力的权利系统需要这三个方面相结合，并将其用于实践。

## 权利行动项目的研究发现

权利行动项目所调查的每个国家都对扩大环境相关决策的公民参与做出了努力。但对于影响到他们的生活和生存环境的经济、政治和环境的相关决策，公众进行参与的机会还是相当有限。权利行动项目的调查结果显示，9 个被调查国家中，在为公民提供知情权方面得分最高的政府，在提供环境决策的参与权方面却不尽人意。而对于司法权的提供，所调查国家都比较落后。一个有效并有力的权利系统需要这三个方面相结合并将其用于实践。

### 知情权

#### 研究发现：有力的法律，无效的实施

一个很重要也很鼓舞人心的发现是，所有调查国家都有对知情权的强有力的法律保障。自从 1992 年的里约地球宣言以来，权利行动项目就在对发展中国家和经济转型的研究中介绍了法律援助，并建立了知情权获取

机制。9 个国家中的 3 个——墨西哥、南非和泰国，对知情权有专门的立法，包括对这一权利的宪法保障，对普通知情权的立法以及对环境知情权的专门立法。其他 6 个国家对这三种权利的至少两种在国家法律里予以了说明（见表 1）。用法律来表达知情权能够带来很多优势，例如权利的实施和加强有了坚实的基础，还可以对权利进行有力地保护，以免它们被武断地废除或削减。

尽管法律条文中对环境知情权进行了有力地保障，但所调查国家此类法律的实施却是一个薄弱环节。政府官员和机构有很大的权力来决定哪些信息是要保密的，哪些信息可以公开，怎样公开和向谁公开等问题。很多重要概念如环境信息的组成，都没有得到有效定义。几乎没有哪个国家要求政府提供环境信息服务，也没有要求对工业生产及其环境行为报告进行公开。

表 1：环境知情权的法律保障分级

权利行动项目的调查内容：	对各国的评估		
	弱	中等	强
知情权的宪法保障	智利和美国对公众知情权没有宪法保障。	匈牙利和印度对公众的知情权没有宪法保障，但法庭对包括知情权在内的自由言论和自由报道权进行了说明。	印尼、墨西哥、南非、泰国和乌干达对公众知情权具有宪法保障。
对普通知情权的立法，如信息获取自由立法	乌干达没有对知情权的专门立法。	印度和印度尼西亚的知情权议案还没有经过立法批准。	智利、匈牙利、墨西哥、南非、泰国和美国有权利获取自由的立法。
立法中具体强调环境和知情权	匈牙利、印度和乌干达在环境知情权的提供方面存在欠缺。或者，关于不同类型环境信息的知情权的法律不统一。	没有在这一阶段的国家。	智利、印尼、南非、墨西哥、泰国和美国具有对环境知情权的具体保障。

#### 研究发现：改善知情权的空间

环境情况报告是政府告知其公民本国环

境状况的一种重要方式。例如，奥尔胡斯公约要求缔约国每三到四年公开发行人一次环境

情况报告。权利行动项目的调查发现各国在环境报告发行方面都做得较好，能为其公民提供长期的环境趋势数据。但这并不意味着所提供的数据是精确和全面的（通常不是），但至少能表明政府在为此而努力。所调查的多数国家在过去的十年中都产生了两份以上的环境情况报告，包括印刷版本和电子版本。

公众同样有较好的途径来获得室外空气质量的信息，如空气中悬浮颗粒等级以及臭氧层情况等。多数国家在发布空气监测数据方面进行了积极的努力，至少在城市地区是如此。新闻、广播和网络也经常对这方面数据进行每日更新。

相比而言，权利行动项目所调查的6个国家都没有积极向公众发布饮用水质量信息。有些国家，像匈牙利和泰国，各部门的数据收集责任较为分散，而且对分散的数据没有进行统一全面地整理。如在匈牙利，水质数据同时由环境监察部门和公众健康服务部门掌握，如果一个公民想要知道匈牙利整体的水质状况，就必须同时向这两个部门提交申请。

公众最难得到的信息是工厂污染情况的信息，甚至在有些被调查国家这样的信息根本得不到。所有国家都对工厂的空气和水资源保护法的执行情况进行数据收集，但在所调查国家中只有匈牙利和美国对这些数据进行定期公开。在墨西哥、南非和乌干达，研究人员无论从公司和政府都无法得到任何关于工业部门污染情况的信息。法人的隐私权被认为比公众对他们的环境的知情权更为重要，因此限制了信息获取的途径，人们无法得知工厂的排水管和烟囱中排放出的是些什么物质。多数被调查国家都没有一项清楚的政策来限制企业的权利，企业却利用这些权利宣称这些信息是他们的隐私并为此寻求辩护。

得到更广泛地接受之后，新的信息公开工具将用于私人企业环境行为信息的公布。这项技术的发展将对现有的污染物排放量标准进行改革，将对每个工厂、发电站或其他私人企业的污染物排放量用标准格式进行公布。所评估的9个国家中只有美国有强制性的排放标准（称为有毒物质排放标准），旨在

对公众进行信息公开。匈牙利有建立类似系统的法律命令。墨西哥正在根据一项新的法律制定一项规则，强制工厂将其报告向公众公布，2003年起执行。印尼正在通过公众评价系统实施更为广泛地公开企业信息的措施，虽然没有显示公司的具体排放量数据，但对其环境影响行为确定了等级。

环境突发事件，如大量化学物质泄漏到水或空气中，工厂的爆炸或着火事件，以及火山爆发和地震等自然灾害都会迅速给人们的健康和安全带来伤害，这方面的信息会影响人们应对危险和逃离灾害的能力。权利行动项目以13个突发事件为基础进行分析发现，此类信息的知情权因事件范围和性质的不同存在很大差异。

多数情况下，对于突发事件，公众能够得到充足和及时的信息。对于大范围的重大突发事件，政府都能尽力为公众提供及时信息，但对于较小的或者较封闭的私人企业事故却不是如此。一个可能的原因是，较大的灾害更加受到媒体的关注，有时还会引起国际上的关注，在众多关注下，政府不得不提供及时和准确的信息来告知公众突发事件对人们的健康和自然环境的威胁。但研究人员还发现，当各界的关注逐渐减少时，政府则不再继续向公众提供有关事件长期影响的信息，不管事件的范围大小都是如此。

## 决策权和参与权

### 研究发现：公众拥有的合法参与权甚小

对于通过公众听证、环境影响评估、咨询组织、与决策者交流以及其它途径获得的公众参与权，在大多数所调查国家的法律和宪法中都没有明确的说明。主要的国家法律框架中：

- 排斥或限制某些组织的参与。
- 某些经济部门或发展活动不允许公众参与（如森林或开矿特许），或者
- 缺乏对决策过程不同阶段进行参与的保障。

所调查国家中除了泰国都没有在宪法和法律中对公众的参与权进行明确地保障（如表2）。而在不具法律效益的政府文件中却常常有对公众参与的详细说明，如公众参与指

导和最佳实施方案等。

表 2：合法参与权的分级

权利行动项目的调查内容：	对各国的评估		
	弱	中等	强
公众参与、自由言论和自由集会的宪法保障	智利、印度和乌干达虽然有这方面的宪法保障，但最高法院限制了决策的范围，法律也对集会权的表现方式进行了限制。	匈牙利、南非和墨西哥对言论自由和集会自由有强有力的宪法保障，但最高法院没有对此进行明确地确定。	泰国对参与权、言论自由权和集会自由权都写入了宪法。美国宪法对言论自由和集会自由的权利给予了有力保障。
公众对部门政策和单项发展活动的知晓权和评论的保障	泰国和印尼没有这方面的保障。	智利、匈牙利、印度和乌干达：知情权和评论权仅在单项发展活动的环境影响评估中存在。	墨西哥、南非和美国在部门政策和单项发展活动中都有公众知情和公众评论的保障。
公众知晓和评判环境影响评估的权利	在泰国没有对环境影响评估进行关注和评判的要求。	匈牙利、印度、墨西哥和乌干达在环境影响评估的最后阶段要求通知公众和征求评论。	智利、印尼、南非和美国在环境影响评估的各个阶段要求通知公众和征求评论。
对公众和公众利益的广泛的法律定义	智利、印度、印尼和乌干达没有对公众和公众利益进行法律定义。	墨西哥在宪法中对公众利益进行了广泛的定义，但相关法律法规对个人或公共活动/决策影响或伤害群众利益的事件的定义却往往存在局限性。	匈牙利、南非和美国对公众和公众利益给出了广泛的法律定义。

### 研究发现：责任由公众承担

权利行动项目研究发现，公众参与的机会因政府部门的不同，所讨论的项目的等级和范围的不同，以及所审查的政策的不同而存在很大差异。对大量案例进行分析所得到的最突出的结论就是，在决策过程中启用公众参与的责任是由公众来承担的。政府一般是不会首先对公众意见进行充分引入的。所调查国家中，无论经济发展水平如何，情况都是如此。例如，尽管墨西哥为公众参与提供了广泛的宪法保障，但实际上，非政府组织或是受影响的社区要想得到与决策相关的政府文件或者想知道公共咨询系统是否已启用，是必须要出示法律证明或提交正式申请的。

还有一个较为普遍的现象是，在决策的

最初阶段和最后对决策影响进行监测以及对决策的效果和可接受性进行评估的阶段，公众参与程度都较低。换句话说就是，公众的参与，项目文件的公布以及公众听证只发生在决策过程的中间阶段，即在相关问题的参数和措施都已经确定但还没有具体实施或被完全接受的阶段。这种已经确定的情况减少了公众对改善政策、项目和措施的真正参与。

环境影响评估在过去的 20 年中在大多数国家中的应用都在很大程度上发展了环境相关决策中的公众参与。尽管如此，仅靠环境影响评估是不能完全保证公众参与的。权利行动项目的研究人员发现，所调查的所有国家都在环境影响评估中引入了公众参与。但实际上，在关键性决策制定的早期过程中却缺乏对公众的咨询。另外，政府官员经常

对合法的参与者进行限制，而且部分项目被选择性地免除了有可能会引入公众参与的审查和评估过程。即使公众被允许参与评估过程，环境评估报告中也很少会有他们的意见。

### 司法权和纠错权

当环境决策被争论不休时，当公众的知情权和参与权被忽略时，就需要相关的审查和法律补救系统的存在。权利行动项目研究人员发现这个方面，即通过公正的司法和行政审查来达到冲突解决的系统措施，是三项原则的实施中最弱的一项。

### 研究发现：无效的执行和审查

如前面所提到的，在过去的十年中，各国在法律上建立环境知情权和参与权方面取得了很大的进步。不幸的是，这些权利往往没有被充分确定，所以很难进行合法实施，

或者公众不能获得相关的法律地位（进入法庭或进行合法诉讼的能力）。另外，还缺乏审查决策、记录公众意见以及解决争议的行政程序。结果就是，公众虽然在理论上获得了这些权利但实际上是无效的。

权利行动项目研究人员发现，仅在小于50%的评估案例中，公众可以运用行政或司法审查对国家或地区环境政策的制定方式进行评判。在进行了砍伐、开矿、放牧和其它资源使用的特许，或者进行了环境影响评估时，情况更为糟糕。在大多数这种情况中，不是没有可行的行政和司法审查，就是受影响人群的法律地位受到限制，因为法庭和政府官员有权决定对实际上具有这些权利的人进行限制（如表3）。司法系统的效率、责任度和独立性在所调查国家中存在很大差异，但都在一定程度上限制了人们运用以上权利的能力。

表3：审查和纠错的合法权利的分级

权利行动项目的问题：	对各国的评估		
	弱	中等	强
	智利、印尼、墨西哥、泰国、乌干达	印度和美国	匈牙利和南非
对于对环境有重大影响的项目决策是否存在审查过程？	不存在审查。	存在行政或司法审查。	存在行政审查。
	或者	但是	而且
谁有合法的权利对这些决策提出异议？	没有参与决策过程的群体无权对决策提出异议。	没有参与决策过程的群体无权对决策提出异议。	没有参与决策过程的群体有权对决策提出异议。

### 研究发现：高成本的缓慢过程

在所有调查国家中，法庭诉讼的费用对于普通大众来讲都是相当高的。在智利和匈牙利，环境案件受理的费用可以高到平均家庭每月收入的20%以上。公益性律师只有在首都城市才有，农村地区根本没有。只有南非有一个由政府发起的项目，在各省的中心城市提供对穷人的法律援助；只有美国和泰国有大的国家级公益性律师网络。

即使在费用不对司法构成巨大障碍的地

方，一些容易发生的法律代价也成为问题，还有诉讼过程的复杂性和长期性都成为较大的负担。特别是对于农村的贫困群体和社区组织，这成为一个较大的问题，因为他们没有时间也没有相关的资源来承担长期的法庭案件，甚至无法承担到城市去进行诉讼的遥远路程的开销。

### 加强权利：需要什么？

加强权利需要政府的投入，更好地提供

信息和机会以增强公众的参与。加强权利同样需要公民、社区组织和公众组织对获得权利的强烈要求。

### 权利供给的改善

加强知情权、参与权和司法权的法律保障以及与公民社会组织合作对权利进行实施显然是更有效地进行环境决策的公众参与的关键步骤。但政府仍然需要提高自身能力，以更好地提供信息，征求和回应公众意见。例如，英国的“环境项目”强调了国家需要保证环境信息服务的持续性，并在环境决策的早期征求相关利益群体的意见。这需要保证公众一直都有权获得全面的信息，包括环境影响状况的信息，并保证公众能够优先参与公共讨论。

各国都需要提高政府工作人员的能力，以使基本环境信息的获得更为容易。很多国家的政府部门都存在官僚主义障碍和信息保密的态度，这很容易打击公民的积极性，如他们在反对新的工厂建立或要求对一项森林政策进行审查时会受到阻碍。作为惯例，政府并不会对其工作人员进行充分的培训也不会帮助他们理解公众参与决策过程的重要意义，所以这些人民的公仆把立法和法律的实施对他们工作的影响看得十分小心。南非是所调查 9 个国家中唯一一个在不同级别的政府部门都针对环境信息和公众参与方面的新规则对其工作人员进行培训的国家。

捐赠者可以帮助政府部门进行结构建设和能力建设，以促使权利的真正实施。因为整个过程是非常耗资的，如环境信息的收集和发布。较贫穷的国家在维持全面的环境信息调查汇总方面主要是依靠国外的政府基金和捐赠者。例如，智利的环境信息系统是由捐赠者支持的，乌干达依靠捐赠者的支持建立了高效可行的突发事件公共信息系统。政府的责任度及其资源的有效性同样影响着它对工作人员是否能进行充分的培训，以使它们为公众提供信息、征求公众参与以及对环境事件做出合理的判断。

没有金融机构的支持，以上权利的加强是不可能的，如对能源更新、发电、水利设施以及其它影响环境的发展项目的财政支

持，这些能够帮助国家更好地实施善治。金融机构必须首先接受并在自身运营过程中实施公众参与，在他们的借贷政策和要求中增加透明度和客户参与的决策过程。例如在乌干达，能够在世界银行获得资助的金融部门会在其决策中引入公众参与，而其它金融部门则不会这样做，因为世界银行在其借贷政策中明确鼓励决策的透明化。

### 权利需求的不断强烈

大多数权利行动项目的研究小组都提出，公众对环境相关的问题和权利的认识水平有限。政府部门有责任对其公民进行直接和间接的能力建设，使他们能够运用自己的权利了解和参与环境问题。研究人员对政府的责任度进行了衡量，包括在环境教育方面的投入，以及公众组织和其他非政府组织在创造良好环境方面所做的努力。大多数国家的政府都对环境教育进行了投入：例如，南非培训政府工作人员编写环境教育教材，并将环境教育纳入所有年级的正规课程。智利、匈牙利、印度、墨西哥和泰国也同样进行了环境教育方面的努力。

权利行动项目所调查的国家在对待环保组织的方式和态度上存在差异。这些组织往往像活力催化剂一样，帮助公众参与环境决策，帮助公民了解他们的权利并告诉他们如何获得环境信息，还经常在公众磋商和司法讨论中代表个人和社区发表意见。南非为非政府组织提供了一个较好的环境，非政府组织无需通过法律或行政注册来获得法律承认，而且还能够获得多种国内和国际的资金支持。

但其他国家并不是如此。在智利、匈牙利和乌干达有繁琐的注册要求；乌干达没有当地资金的支持；印度限制国外资金对非政府组织的资助。这些因素限制了公益组织在这些国家的成立和运行。相对而言，大多数国家都会通过提高地方非政府组织的能力来加强权利建设，同他们合作进行新的立法，实施教育项目，或对政府部门的优势和劣势进行评估。

## 不断变化的世界中的治理

环境治理在世界范围内还远远没有达到完善的地步。在过去的二十年中，影响环境决策的社会和政治情况取得了迅速的发展。

**民主的发展：**20 世纪 80 年代以来，全世界显现出显著的民主化趋势——治理和公众参与中对民主原则的运用。政治和民族的独立并不能保证有效的环境决策，但确实能够促进公民对环境的知情，表达自己的意见，并促使决策者负责。完全民主和部分民主制度下的人口从 1981 年的 25 亿增加到了 2001 年的 39 亿。

**非政府组织的崛起：**1985 年以来，非政府组织如环保组织的数量增加了一倍以上，目前官方登记的数字为 40,000 个以上。他们运用公众的力量促进政府官员的责任度，并为公众的利益进行了大量的法律诉讼。环保组织还帮助公众打开了封闭的决策权，改变了政府官员和力量强大的商业组织不顾公众意见掌控自然资源决策的状况。

**无情的全球化：**经济全球化——各国间经济依赖的不断加强，表现为国际贸易和国际投资的迅速发展。这些虽然给偏僻的地区带来了获取产品和资金的机会，但却忽略了我们与生态环境的联系以及我们的选择对生态环境带来的影响。目前国际市场上共运营着 60,000 多家跨国公司，但他们几乎不对环境负责，透明度也极为有限。

**高度的私有化：**自 20 世纪 80 年代中期以来，政府的部分权力不断向私有部门手中转移，例如自然资源管理，社会服务如供水、污水处理、供电等方面的权力都逐渐由私有部门掌控。有专家估计，到 2001 年，由私有部门提供的供水和排水服务已经覆盖到了 3.85 亿人口。虽然这样能为社会服务带来更高的效率以及充足的资金来源，但同时也会带来严重的社会问题，如失业和价格上涨，而且私有部门所关注的是效益的最大化而不是资源的可持续利用。



**继续存在的腐败：**腐败是导致全世界自然资源退化的重要原因之一。据专家估计，印度尼西亚 70% 左右的伐木活动都是非法的，是由于腐败的政府官员对这一犯罪活动的纵容造成的。确切地说，腐败是公平和参与式决策的最大阻碍力量之一，也是无效治理的最明显标志之一。虽然腐败还在蔓延，但公众的态度已经改变，世界范围内对腐败的攻击也愈发强烈。

**持续的武力冲突：**武力冲突和随之而来的政治和社会骚乱通常会造造成所有环境管理系统过程的短路。战争还会给环境带来灾难，造成政府环境管理部门的残缺和损毁，并用短期安全需求代替了长期的环境考虑。在 2001 年，全世界有 23 个国家共发生了 25 起武装冲突。

**新兴的信息技术：**信息技术在世界范围的传播改变了政府、企业及非政府组织之间的力量均衡。如网络、手机、寻呼机、传真、电子邮件、绘图软件、卫星图等技术。这些技术可以帮助我们迅速地获得、分享环境信息并对此发挥作用；可以建立国际网络；监测环境变化，并促使企业对他们的行为负责。目前有 6.5 亿人口应用网络，比五年前增加了近 600%。

## 现今的环境治理 处在怎样的状况？

没有哪个熟悉当今环境趋势的人可以说地球已经得到良好的照顾了。仅这一项就暗示了我们从地区到国家甚至到世界范围的糟糕的环境治理。自从 1992 年的里约宣言以来，几乎我们所衡量的所有种类的生态系统维持人类生存的能力都在减弱。即使我们签署了大量的全球环境公约，即使我们在理解生态系统意义的基础上进行合理决策，但还是不能改变生态退化的趋势。在建立人与生态的和谐关系的过程中，我们反而遭到了更多的失败。

### 为环境治理分级

对于十多年前签署的里约地球宣言中的关键性环境治理原则，我们到底实施得怎么样？权利行动项目和其他的环境趋势分析专家如分权治理研究者的研究结果给我们描绘出如下一个混合画面，我们取得的了一定的进展，但很多的工作还未开展。

### 分权治理和区域合作的试验阶段

将自然资源决策权向合适的层次转移——根据生态范围，将资源决策权转移到靠近资源的层次和资源使用者手中，这是目前世界范围内在广泛开展的一项工作。分权治理是一种尝试。至少有 60 个发展中国家宣称他们正在将各地资源的管理权从中央向地方政府转移。但真正的分权管理的案例，即地方部门被真正授予了权力并能通过选举和其它措施使地方各相关利益群体都能分享这些权力的情况，是非常少见的。

政府很少会有积极性为保护环境而实施分权。相反，实施分权通常是为了减少社会服务和降低政府支出，从而减小政府的压力。结果是，分权通常只是简单地将自然资源管理的责任转移到下级部门，但却不会真正下放决策权，也不会为此分配预算。或者说，地方部门只是简单地成为决策实施的代理人，而这些决策却是由上级各部门制定的，对本地情况不负责任的。

尽管如此，在玻利维亚、菲律宾、印度的

一些地区及其它地方还是存在真正的分权案例的。这些案例说明，有效地进行分权治理确实能够产生更加符合当地居民需要和环境管理目标的环境决策。在柬埔寨 Ratanakiri 省的一个开拓性的项目中，一些村民委员会被中央政府授予了自治权并给予资金支持，所以他们决定制作当地的资源图以更好地对资源进行管理。这直接表明了地方社区保护他们的资源的意愿。

除了分权治理之外，还有建立跨国界生态系统的地区管理机构。流域管理机构如湄公河管理委员会，莱茵河国际保护委员会，以及尼罗河流域管理委员会等，这些机构的职能是对流域内国家的发展活动进行调节。

其它一些增强区域环境管理的机制也正在建立。虽然欧盟的生态环境政策的制定才刚刚开始，但他们提供了一个最为有效的方式来发挥区域机构在跨国界环境政策中的作用。欧盟成员国已经对一些统一的环境标准和监测标准，以及应对污染跨界传播问题（如酸雨）的措施达成了共识。由此获益的欧盟成员国还推动其他欧洲国家将他们的环境标准和政策与欧盟统一，而且都对各国原有的环境发展实践起到了显著的改进作用。另外，欧洲的 Espoo 协定还提出，在实施可能会造成跨界环境影响的项目时，要对其进行环境影响评估。

尽管如此，具有真正的权力和强制性措施来维持生态可持续性的区域机制的发展还处在起步阶段。基本上，这种区域机构的数量还相当少，经验也相当缺乏，而且除了欧盟之外，这些机构的权力还常常受到限制，无力与各国的主权相抗衡。受到赋权的机构或许力量很微弱或许根本不存在，因此，相关活动都是自发的。如果各部门间信息共享的渠道能够取得较大发展，也许相关的区域协议能相应地发挥更大的作用。不管怎样，这还没有成为管理创新和跨界问题解决的重点措施。

### 解决：政策和实施之间的缺口

目前政府的环境相关决策过程中已经存在一定程度的公开性和透明性，这在十年前还是无法想象的。44 个发达和发展中国家采用了“知情权”法，该法要求政务公开。新的环境立法也正在促进公众对更广泛的环境信息的

获取，以为知情的参与建立良好的基础。

政府也越来越意识到在政策和规划的制定过程中承认和征求公众意见的重要性。在过去的 30 年中，政府对于有重要影响的项目改变了决策方式，从仅仅允许公众了解和听证改变为建立公众共识、开展政策对话和成立相关利益群体咨询委员会等方式。一些企业，包括主要的污染制造者，也开始更为详细地公开他们的污染排放量以及经营行为和目标。2001 年 10 月，有详细国际法原则执行条款的奥尔胡斯公约的生效表明，自里约地球宣言以来，一些国家在建立善治规范方面取得了较大的进展。

但最近的发现表明，向真正公开的、参与式的和有效的治理的发展还将是一个缓慢的过程。要改变政府观念和法律规定来获取强大和完整的知情权、参与权和司法权，还需要做很多工作。

权利行动项目所调查的 9 个国家中很多都制定了保证环境知情权和参与权的法律。但这些年国家在这些法律和措施的实施上都存在着共同的弱点。所以权利供给仍然是消极的。政府虽然根据污染管理规范收集了企业的环境污染数据，但却没有将各部门的数据进行整合，也没能对公众公开。政府一直在努力改善环境质量，但却没能让公众了解各个层次和各种情况下的具体环境信息。政府进行了新的环境立法，却没有对政府官员和法官进行培训，并允许保密的传统和对公众利益的漠不关心继续存在。

寻找机会发表意见成为公众自己的责任。公众通常对于主动参与和运用自己的权利都是很负责任的。积极的方面是，政府在逐步努力在环境影响评估过程中引入公众意见。但公



众发表意见的范围经常受到限制，而且公众意见在整个过程的后期才被征求，从而发挥不了作用。权利行动项目所调查的国家中都没有适当的机制来确定公众意见是否或者是通过什么方式真正对决策造成了影响。

对于司法权，越来越多的法律和行政规定支持公众在质疑环境决策、获得信息和控诉伤害方面的权利。但在有些国家，常常由于信息法对自由信息的范围或对享有合法诉讼权利的人群的狭隘解释造成司法权的局限性。高昂的法庭费用和漫长的法律程序也成为主要的阻碍。

### 环境问题主流化的发展不足

对于迟迟不能向里约地球宣言的目标迈进的一个最为普遍的解释是迟迟不能将环境问题纳入经济和发展决策的主流。在国家层面上，环保部门的能力依然很微弱，而且最多只能在重大经济决策的边缘发挥作用。不计环境成本的传统经济模式仍然占主导地位。2002 年在约翰内斯堡召开的世界可持续发展最高会议没有金融部长和贸易谈判代表参加，这是环境被持续边缘化和排除在贸易和金融等主要经济领域之外的一个清楚的表现。

另外，自然资源管理部门，包括农业部、林业部和矿产部等部门，所推崇的依然是短期消费品的生产，而不是长期的生态产品和服务的生产。例如在欧盟和美国，在每年的高额农业补贴中只有一小部分是用于生态保持的。

国家层面上的这种缺陷同样表现在国际经济政策之中。国际贸易和投资协议在其运作过程中可能会对国家或国际的环境造成的破坏仍然没有被关注。例如，虽然北美自由贸易协议由于包含了一个创新性的环境协议而受到赞许，但它还包含一个可能会抑制国家环境规范的条款，那就是如果国家规范的改变如新的污染控制条例的出台造成了企业的利益损失，允许企业对此提出赔偿诉讼。

但也有积极的方面。世界范围内的很多地方社区表达了要采取一项行动计划的意愿，那就是将国家的经济和社会发展目标与环境目标相结合。113 个国家的 6400 多个地方政府都实施了或正在形成一项称为“21 世纪地方议程”的计划，这项议程确定了地方社区可以通



过发展高效运输、净水和污水处理以及土地利用规划等方式达到可持续发展。这些计划很大程度上是自发形成和自行筹资的。这说明，一种最具创造性的环境治理方式正在地方层面上产生。

#### 一个特殊而且低效的国际环境治理系统

在过去的三十年中，人们的环境意识已经扎根，于是各国努力寻求一个统一的国际环境治理系统。对此最明显的证明就是大约 500 项已经达成的国际环境公约。其中 150 项是全球性的协议，其它的范围更窄些。

一些协议的执行相当成功，如蒙特利尔议定书，濒危物种国际贸易公约，还有一些区域性协议。三十年来对于这些协议的谈判还带来了其它的利益：全球对环境问题的更多共识，对于一致的目标和定义的共识，有效的合作关系的形成，以及所获得的能够促进将来发展的丰富经验。也许最显著的进步是在全球范围内增强了通过合作监测和科学咨询迅速预计环境威胁的能力。

不幸的是，我们这种预计总是会突然停止。实际上，我们在环境外交方面付出的巨大努力对于解决当前世界范围内的巨大环境压力并没有取得什么进展，至少从现在的环境趋势来看是这样的。例如，里约地球宣言的一个颇受赞赏的成果——生物多样性公约成员会议——在最近承认，尽管存在公约，但是“生

物多样性正在以空前的速度受到人类活动的破坏”。

这个糟糕的记录其实并没有那么让人惊讶。最近的一项联合国大学调查表明，几乎所有的环境公约都没有明确的目标、时间计划和充分的实施保障，而且资金是一个持续存在的问题。还有一个更为系统的问题是，目前的这些环境公约都是在公众对酸雨、臭氧破坏及气候变化等新的环境问题产生强烈反应时的特殊的非和谐的情况下形成的。它们是为了解决某个环境问题产生的，而不是产生于了解整个环境退化问题的综合观点，同样它们也没有针对生态系统的专门方案。

专门为了解决环境问题而建立的国际机构，如联合国可持续发展委员会（CSD），全球环境基金（GEF），以及联合国环境计划署，在促进全球共识、履行他们广泛的义务以及为活动筹资的过程中也面临着很多困难。例如，CSD 为商讨全球环境问题而举行了一个国际研讨会，而研讨会在促进各国环境政策的建立以及 21 世纪议程（地球宣言的可持续发展行动纲领）的实施方面的效果是微乎其微的。同时，最近一项对 GEF 的评估显示，该机构形成了一套成熟的机制来资助发展中国家在一些关键地区促进环境优先的决策，以及促进他们所签订的环境公约条款的实施，这些成效不容忽视。但它的成效受到了有限的资金的限制，而主张这些工作的人也都无法找到有效的方



## 为了更好的平衡

平衡意味着使生态健康、对人们公平，让经济理性。我们要找到这个在当今环境趋势下已经离我们而去的平衡。但我们要怎样做呢？至少，对于改善环境治理，有五个步骤是可以确定的：

### 增加对生态治理的投入

我们的治理必须根据生物圈运转的实际状况进行，否则无法使地球生态满足人类的需求。生态系统是地球上最基本的生态单元——我们生存所依赖的物质和服务的源泉，也是全球经济的根本基础。所以，它应该是我们管理的中心单元，也应该是进行决策的基本点，这就是我们所说的环境管理的“生态途径”。

如果我们想把生态系统作为管理的基本单元，就必须进行治理创新，建立生态信任的、生态决策的治理。这意味着国家要在多方面促进有效地自然资源管理分权，这样相关利益群体才能在他们所依赖的生态系统的管理中发挥基础性作用。这同时需要更多的区域性考虑，目前跨越多种权限，连接多方使用者的流域管理机制就是一个很好的案例。但这不是一种固定的也不是唯一的模式。其实，在世界范围内，我们可以发展多种新的制度性的和经济上的机制来促进人与他们所依存的生态的共赢。

例如在基多和厄瓜多尔，城市用水者交付一小部分的费用用于保护城市水源地——安提萨纳山保护区流域。通过这种方式，城市居民将他们自己视为一个遥远的生态系统的相关利益群体，决定帮助管理它的生计服务供给，并为此付费。在更大范围上，中美洲生物走廊项目在7个美洲中部国家提出了生态加经济的土地利用观点。该项目参考了地方社区的规划和走廊沿线保护区的管理，强调发现走廊沿线土地的经济价值将有利于保持这些地方的生物多样性，如进行低强度农业和林业生产等。该项目有效促进了区域生态目标与社区分权的土地管理办法相结合。

在有些情况下，使我们的治理更符合生态

法来充分满足发展中国家庞大的环境治理资金需求。

目前国际上正在开始对各种国际环境公约进行协调，所以全球资源问题会受到更有效地关注。其它的努力也在进行，如通过世贸组织的下一轮谈判将确保国际贸易活动不会破坏国内和国际环境法。国际社会对于执行京都议定书最后谈判中关于气候变化的条款的决定同样使我们振奋，虽然美国进行了单边毁约。但这些积极的因素并不能完全促进各国政府增加政治和财政上的投入来更好地实施环境公约或改善公众生存条件来激发全民行动。

### 底线

在全球范围内，我们还没有能力持续进行公众参与的、公正的并能满足人类需求的生态保护决策。虽然目前世界上对可持续发展和参与式决策有着美好的承诺，但却很难将这些承诺放到各国的政策制定、决策实施和政府规划中进行执行。因此，公众的环境知情权、真正的参与权和司法纠错权还是受到各种限制。

其它方面的发现更加证明了我们当前环境治理的缺陷。各国开放分权改革，还未能有效地将自然资源决策权分放到地方层次。引导我们决策的贸易和投资政策对公众还不够透明，而且忽略了环境问题。国际上关于环境保护的机制和协议也是心有余而力不足，而且无法获得充分实施和资金支持。虽然地方层面的成功证明了环境善治的可能性，但没有国家甚至国际上的支持也是很难达到的。

要求就意味着对已有的管理部门进行重组，或创建新的制度或关系以更好地反映生态系统的实际范围和状态。但这并不意味着要完全放弃很多国家原有的中央集权的结构，因为即使他们把部分权力下放到其它层次，他们的调整、监测以及监督功能还是能发挥很大作用的。但这确实意味着生态保护与管理结构的结合将会有更大的弹性。

### 进行公众参与能力建设

成功改革我们的自然资源管理，最重要的是谨慎实施保证公众权利和公众参与的原则。对生态系统进行管理，不可避免地要对各种类型的生态系统利用进行平衡。例如，一片森林可以通过集约经营用于木材和纸原料的最大化生产，但必须要对其生物多样性、农林业生产以及旅游观光业方面的潜力进行平衡利用。公众参与是唯一合理的方式来公正地进行这一平衡并促使自然资源管理部门的日常管理活动反映社区和相关利益群体的利益。

但是，公众参与经常受到阻碍，因为政府部门、商业团体或其他治理机构缺乏提供相关信息、协调公众参与并选择、采纳公众意见的能力。同时，公众也经常不了解他们所拥有的与环境相关的权利，或不知道如何运用这些权利，而且还会不清楚相关决策可能对他们的生活带来怎样的影响。这两方面的问题都需要得到关注。

第一步是确保治理机构能够把公众参与的能力建设作为他们中心任务的一部分。这意味着要使工作人员行为和预算都能保证公民的直接参与。还意味着要提高公众的基本环境知识水平。在商界，这意味着促使企业行为对社区利益的关注，促使企业做出清晰的环境报告并向公众公开，以及建立社区联络和激发社区主动性。

进行环境决策的公众参与能力建设的一条途径是为非政府组织和其他公民组织的发展提供良好的基础。这表示要通过报道自由和信息自由的相关法律增强他们的知情权，并承认他们有权在任何决策讨论中代表他们的成员发表意见。还需要认可和资助他们迅速回应社区需求以及提供政府无法提供的服务的能力。在环境治理方面对公民组织赋权不仅需

要政府规定，同样需要建立这些组织和政府部门及商界的合作。

### 认可所有相关利益群体在环境决策中的资格

进行公众参与能力建设还必须拓宽对受影响群体的定义。在生态系统的管理单元中，谁有资格影响决策或为生态产品或服务谈判？一直以来，有此资格的组织很少，主要是因为不断产生的政府压力、地方对政府决策的反抗以及责任和利益分配中的巨大不平等。只有对环境决策资格给予更广泛的定义，才能获得公平的能够为公众接受的资源管理决策。

最近由世界水坝委员会提出的“权利和冒险”途径也许是一种可行的模式，可以引导大的发展项目的决策，如水坝建设。在这种模式中，任何拥有权利（如水权）和面临风险（如水坝带来的移民）的人都必须有机会参与决策过程。这不仅包括居住在这一生态系统中的人，还包括依靠和重视这一生态系统的人，不管他们居住在哪里。这里不存在哪个人的权利高于其他人的，而且人们努力避免“零和游戏”中“得与失”的简单平衡。对生态系统的关注，还需要认可某些人为生态系统说话的资格，不管他们是不是环境相关的非政府组织成员或者政府生态管理部门的科学家。

### 在经济发展各部门坚持可持续性发展

当今的诸多环境问题引发了新的决策，这些决策超出了传统的单纯资源获取式或保护区式的管理决策范围。而这些环境问题是由更大的经济发展、贸易和投资决策引发的。如果我们想在改变环境退化趋势的过程中取得进展，就必须拓宽我们的环境治理概念，将以上这些经济发展领域包含在内。单靠自然资源管理部门本身来形成以生态为导向的、参与式的决策过程是不可能的。环境可持续性必须作为一条原则性的义务渗透到所有的政府部门和企业以及那些在环境“之外”活动的部门。

私有化是能够迅速和有效地执行这一任务的一种途径。当政府将供水和供电等责任私有化时，他们必须清楚他们也正在将环境保护和公平服务的责任私有化。换句话说，就是要在合同中提出企业必须进行节水活动、生产绿

色能源、向贫困地区提供服务或进行其它社会公益活动等要求，并对实施效果好的企业给予奖赏。

环境可持续性也必须成为国际机构的导向性原则，如世贸组织（WTO）、出口信贷代理机构及国际金融社会的其他成员组织等。他们必须清楚地认识到，环境保护是减缓贸易和调整投资政策的合法因素。从实际来讲，就是确保这些政策不会直接或间接地破坏当前的国际环境公约，也不会妨碍各国环境法的执行。这些机制本身的决策过程也必须是透明的和参与式的，但目前还没有向公众公开。

### 将治理作为一项关键性的环境指标

环境治理今天的良好形势是之前从未有过的。长期的讨论和不断获得的经验在世界范围内促使社区至少对于一些善治规范以及这些规范在长期内改善人们环境行为的效果达成了共识。但从另一方面来讲，这只能看出，要想具体说明现今的环境治理状况是相当困难的。无论是发达国家还是发展中国家都未能定期地通过透明性、公众参与以及公民社会的活动等指标对环境治理效果进行评估，因此无法评定我们在迈向善治目标的过程中取得的进展。

权利行动项目的研究结果表明环境治理的监测指标既是可行的也是有效的，如环境影响报告向公众公开的程度或通过法庭对政府决策进行评判的难易程度等指标。权利行动项目为我们提供了一种能够很容易实施并能满足公民个人需求的监测模式。政府部门或非政府组织采用这种监测模式并将监测结果向公众公开，这是目前各国可以实施的最快和最清晰的能够在短期内激励善治的措施。

### 为了地球的决策

治理在今天得到了全球前所未有的重视。随着民主活动的不断高涨和非政府组织的不断崛起，透明和公平等事宜也受到越来越强烈的关注。在环境领域也是如此。实际上，在世

界上的所有国家中，人们对环境问题的不满不断发生。2000年的一项国际民意调查投票表明，60个国家中，有55个国家的大多数公众认为他们的政府在环境保护方面做得不够。“腐败”和“官僚主义”是人们用来描述他们的政府时所用的最常见的两个词。

同时，一个国际性的关于环境善治原则的共识也达成了：权利、参与、透明、范围适当以及以生态系统为基础。这些是受到环境赋权和环境教育的公民，即能够最有效地进行环境决策的人群可以利用的最基本的工具。

我们现在的决策决定了我们的将来。让我们的决策更加透明更负责任，让我们的环境行为中有更多的参与和公平，这就是我们为地球进行有效决策的方式。

## 改善治理，达到可持续发展

### 增加对生态治理的投入

将生态系统作为环境管理和治理的基本单元。

### 进行公众参与能力建设

增强公众的环境知识，提高他们的能力，以促进他们对环境决策进行有效地参与。提高政府的意识和能力，促使他们公布环境信息并采用公众意见。

### 认可所有环境相关利益群体的资格

扩展对环境决策参与者的定义，让所有的相关群体参与。

### 在经济发展的各部门坚持可持续性发展

除了环境和自然资源的相关部门之外，还要在政府部门、商业部门以及金融部门等引入可持续发展的要求。

### 将治理作为一项关键性的环境指标

对环境治理的透明度、公众知情权和参与权等指标进行监测和公开。

## 决策中的世界

全世界的人们要怎样应对环境治理所面临的挑战呢？从家庭庭院资源到全球共有资源，《世界资源 2002-2004》通过案例研究来探索为什么进行参与式的、有效的生态利用决策如此困难，以获得成功所需要的无限创造性、适应性和进行大量的试验研究。一些案例研究说明了一个知情的社区的巨大力量，还有一些证明了将经济与环境目标相结合的收益和难度，其它的则阐述了传统方法和新思想、人类短期需求和环境的长期健康以及最高目标和行为结果之间的紧张状态。

### 妇女，水，工作：自主就业妇女协会（SEWA）的成功

在印度，家庭用水甚至农田灌溉的责任主要由妇女承担，而用水决策权却由男人掌握。在 Gujarati 的一些村子，多数开始改变这一状态的妇女组成了“流域委员会”。由一个称为“自主就业妇女协会”的独特组织支持，由妇女领导的流域协会开始采取行动，改建村里的池塘以防止咸水污染，采用节水灌溉措施以及在屋顶上建集水装置。随着当地地下含水量的不断回升，村里池塘再次被灌满，妇女们发现她们的声音愈发受欢迎了，她们的经验在村里的其它事件上也愈发受重视了。

### Ok Tedi 矿产公司：废物倾倒引发的死亡

巴布亚新几内亚的 BHP 勿里洞岛的 Ok Tedi 矿山的开发者们承认他们向当地河流倾倒的矿业废物带来了环境灾难，并至少会在今后的 50 年内威胁当地居民的生计和食物安全。而对于所造成的所有的污染和破坏，巴布亚新几内亚国家政府却授予了该公司不受限制的法律许可，而且将来还将如此。因为政府非常希望获得由金矿或铜矿带来的财政收入，所以来自国家法律和规范的责任度低于来自公众压力、法院和非政府组织的。非政府组织正努力让矿区的居民对他们的生态系统的利用和保护发表意见。



### 绿色奥运的主张

运动员们关心着铜牌、银牌和金牌，但国际奥林匹克委员会同样关注着“绿色”。在 1994 年，国际奥委会在奥林匹克运动和文化的原则中同时添加了“环境”这一概念。通常，奥运会的主办城市让当地公民社会组织帮助完成奥运会的环境目标并确定区域优先权。主办城市的环境目标和当地群众的参与程度因各届奥运会而各异。但近年的奥运会越来越显示出大型活动、参与式过程和有创造性的民众对于环境与经济目标相结合以及当地利益和全球利益的重要意义。

### 针对贝类：重新思考 Mapelane 保护区

保护自然资源的目标是值得赞赏的。但当南非政府于 1984 年在 Sokhulu 海岸建立 Mapelane 自然保护区时，禁止了依靠在那里捡拾贝类为生的人们的进入。从此开始了保护区管护人员、休闲娱乐者和贝类捡拾者之间长达数年的暴力冲突。现在，由于 Cape Town 一所大学的研究者的推动，保护区管理人员与当地居民达成了共识，承认了当地居民在资源可持续的范围内利用资源的权利，并和他们一起确定限制可持续性的因素并商讨解决办法。

### 伊朗的革命：一个村庄的环境民主试验

为开发他们自己的能源，确定他们自己的优先选择，开拓他们自己的创造力，伊朗 Lazoor 村的 2700 名居民正在发展一个环境实验性模式，这种模式是以对农业、水资源和森

林的新的决策方式为基础的。虽然在伊朗大部分地区政府的集权控制和集中规划的力量还很强大，但这个村庄和流域里的一些其他村庄自行改革，达到了草根阶层民主，还获得了政府的全面支持。在 Lazoor 村，村民种了将近 7000 棵水果和坚果树，建设梯田和筑堤来控制洪水，并进行冒险性的经济投资，如建立矿泉水厂和药材园。

### 芝加哥的荒野：保留城市丛林

一个不可思议的组织正在将芝加哥 200,000 英亩的国家公园和自然区域变成就像公路和下水道一样的城市基础设施，这个组织叫做芝加哥荒野，他们在进行区域规划的同时还从事小型居住区项目以及在学校进行生物多样性教育。这个组织中包括科学协会，地方和国家级的环保组织，县、州及联邦的资源管理者，区域规划者和私人企业。通过强调自然栖息地对当地经济和人们的生活方式的重要意义，芝加哥荒野开始为城市生态系统管理建立一个合理化的模式，现在其他城市也开始效仿。

### 中美洲生物走廊：沿着伙伴的道路前进

在 20 世纪 90 年代中期，当野生动物保护协会开始实施一个称为“沿着豹子的路线漫

步”的项目时就预想了一条连接巴拿马和墨西哥的自然保护区的自然走廊。这个计划遇到了越来越多的人口渴望改善生计的事实，于是这个连续的走廊变成了一个缓冲区和一个连通的地带，在这里经济发展采取的是低影响的农业、林业和生态旅游的模式。这个项目形成的这种妥协，也被称为中美洲生物走廊，它没有请求地区政府和发展投资者的支持，但也受到很多人的质疑：它是否依然在保护着保护区内面临威胁的生物多样性呢？

### 为地球的未来绘制一张蓝图

地球宪章是对公共价值观和人们渴望可持续未来的一个宣言。世界范围内的个人和组织自里约地球宣言以来为此一起努力了整整十年，形成了涉及环境的 4 条主要原则和 16 个具体目标，强调了社会和经济公平，尊重传统知识和文化多样性。以此为基础，地方社区和各国政府目前正在探索如何将宪章中的道德伦理观作为一种教育工具，如何来关注对话，以及如何把宪章作为政策和行动的纲领。目前一个重要的挑战是为地球宪章建立具体的、可衡量的指标，这样各国政府和地方部门就可以对他们在可持续性、参与性、经济公平以及尊重自然等方面取得的进展进行衡量。



## 致谢

Metanoia 基金会，荷兰外交部，瑞典国际发展合作署，Earth Charter Initiative 在此摘要形成过程中给予的资助使它能够用于 2002 年 8 月举行的世界可持续发展首脑会议，在此表示感谢。感谢联合国开发计划署，联合国环境计划署，世界银行和世界资源研究所对此摘要和整部文集的基础调查工作的支持。感谢施德那基金会对于评估工作的支持。还要感谢福特汽车公司，大卫与露西·派克德基金会，瑞典国际发展合作署，联合国环境项目署，V.Kann Rasmussen 基金会，世界银行，世界资源研究所在环境信息网和 Earth Trends 等网站建设方面的支持。

另外，还感谢 Richard Andrews, Duncan Brack, Marion Cheatele, Gerard Cunningham, Navroz Dubash, Kirk Hamilton, John Hough, Tony Janetos, Arun Kashyap, Bill LaRocque, Charles McNeill, Bedrich Moldan, Elena Petkova, Frank Pinto, Mirjam Schomaker, Frances Seymour, Dan Tunstall, Jake Werksman 等人对本文集给予的评论和协助。

获得更多信息，登录以下网站：

- 关于《世界资源》的有关报告：  
[www.wri.org/wri](http://www.wri.org/wri)
- 关于权利行动项目：  
[www.accessinitiative.org](http://www.accessinitiative.org)
- 关于环境数据，环境状况和环境趋势：  
<http://earthtrends.wri.org>

“《世界资源 2002-2004》：为了地球的决策：平衡，呼声，权力”从 2003 年开始对报告进行整理，并同时发行了名为“为地球欢呼”的光盘，附带绘图软件。世界资源网站：[www.wri.org](http://www.wri.org)。

© 2002 世界资源研究所  
版权所有；再生纸印刷  
2002 年首次印刷  
世界资源研究所出版  
10 G Street NE  
Washington, DC 20002 USA

《世界资源》系列文集是由以下四个机构合作产生的：联合国开发计划署，联合国环境计划署，世界银行，以及世界资源研究所。文集中的观点来自于四家机构的工作人员，不代表组织总部和相关政府伙伴的意见。

## 联合国开发计划署

联合国开发计划署 (UNDP) 的宗旨是, 经济发展与人类的和平和安全是密不可分的, 联合国必须壮大力量, 为了人类的发展与和平而努力。UNDP 的使命是帮助各国达到可持续发展, 协助他们进行发展项目的设计和实施、消除贫困、增加就业、发展可持续生计、对妇女赋权、环境保护和重建等方面的能力建设, 但一切以消除贫困为前提。

UNDP 应各国政府的要求对其所关注的地区进行能力建设支持, 以改善治理, 促进公众参与和各部门的公平发展。并强调, 国家的规划和优先发展决策是联合国承认的唯一的可行性国家项目的证明框架。

UNDP 将努力成为联合国其他部门的有力合作伙伴, 在追求生命可持续的同时发展可持续生计。帮助各国避免和应对突发事件和灾难。

UNDP 网站:

<http://www.undp.org>

## 联合国环境计划署

联合国环境计划署 (UNEP) 是应联合国对环境的关注于 1972 年建立的。UNEP 已经为联合国环境问题的处理建立了一个全面的合作型平台。UNEP 的使命是为环境问题的应对提供领导力量和激励合作, 用激励、告知等措施促使各国和人民在改善生活质量的同时不要危及后代的生存。

UNEP 最重要的功能之一就是发展环境科学和环境信息。UNEP 认识到, 环境是一个内部互相作用的系统并与经济发展的所有部门相关, 于是在各部门发展中强调环境保护。UNEP 努力与联合国的其他组织建立伙伴关系, 以共同致力于私人部门、科学组织、非政府组织、年轻人、妇女以及体育组织的能力培养和补充性技术的发展, 并增强他们的参与, 以达到可持续发展。

UNEP 的力量和影响来源于它内在的使命——环境管理。UNEP 已经并将继续在未来环境问题的关注中发挥举足轻重的作用。

UNEP 网站:

<http://www.unep.org>

## 世界银行

世界银行于 1944 年建立, 由 5 个紧密相关的机构组成: 国际复兴与开发银行 (IBRD); 国际开发协会 (IDA); 国际金融组织 (IFC); 多边投资保证部 (MIGA); 以及国际解决投资争议中心 (ICSID)。

世界银行是世界上最大的发展援助机构, 每年向其受援国发放贷款将近 300 亿美元。世界银行要用其雄厚的金融资源、高素质的员工和广阔的知识基础帮助每个发展中国家走上稳固、可持续和公平的发展道路。虽然它的主要目标群体是最贫困的人们和最贫困的国家, 但世界银行对每个贷款国都强调以下需要: 对人, 特别是人的基本健康和进行教育投资; 保护环境; 支持和鼓励私人企业的发展; 提高政府能力, 使其采取有效和透明的方式提供高质量服务; 促进改革, 创造稳定的宏观经济环境, 以吸引投资, 进行长期规划; 关注社会发展、社会参与

和治理，并将制度建设作为消除贫困的关键因素。

世界银行网站：

<http://www.worldbank.org>

## 世界资源研究所

世界资源研究所 (WRI) 不仅仅研究保护地球和改善人类生活的实用性方法，还是一个环境问题智囊团。它的使命是将人类社会导入正轨，为了人类的现在和将来保护地球环境。

WRI 的项目运用知识的力量促进公众和个人的行动，以此来应对来自全球的各种挑战。

- 减少对生态系统的破坏。WRI 保护生态系统维持生命和繁衍的能力。
- 促进参与式决策。WRI 与其伙伴合作，在世界范围内促进自然资源决策过程中的公众知情和公众参与。
- 避免灾难性的气候变化。WRI 激励公众和个人的行动，来创造安全的气候和健康的世界经济。
- 改善环境的同时促进繁荣。WRI 激励私人企业通过改善环境和社区福利来进行发展。

WRI 在它的所有政策和制度研究中都努力将理论与实践相结合，注重科学观念、经济分析和实践经验的联系，促进公开的参与式决策过程的形成。

WRI 网站：

<http://www.wri.org/wri>

## 世界混农林业中心

世界混农林业中心 (ICRAF) 成立于 1978 年，并于 1992 年加入国际农业研究磋商小组，总部设立在肯尼亚首都奈洛比。中心是由一些国家政府 (包括中国政府)、多国援助机构、基金会和其他机构资助，其目标是在发展中国家促进混农林业的发展以使得小农户能更好的利用土地资源 and 林业资源从而让他们获得食品安全保障，收入、健康、营养水平的提高，能源和居住条件的改善以及环境的保护。

世界混农林业中心中国办公室 (ICRAF - CHINA) 成立于 2002 年 8 月，注册于国际农业研究咨询协会 (CGIAR) 与中国农业部、中国农业科学院的签署的协议名下。世界混农林业中心中国办公室以云南省为基地，把国内外的相关机构、研究人员和决策者集合起来，力图为山区的富裕和保护探索新的方法。在这个过程中，世界混农林业中心和它的合作者为中国西南山区的农村发展和保护制定新的方案。经过长期的实践证明，混农林业具有巨大的发展潜力，世界混农林业中心在中国西南的工作正是基于这样的理念和方法，致力于保持山区流域的完整性，增加农民的收入，以补偿土地破坏带来的损失。作为一个中立的国际组织，世界混农林业中心促进和推动农户、农村社区、当地各级机构、省和国家研究人员、政策制定者、国际研究人员和资助者间的相互合作。

ICRAF 网站：

<http://www.worldagroforestry.org/>

ICRAF 中国办公室网站：

<http://cmes.kib.ac.cn/>

# 世界资源

2002-2004

应该由谁来决定是修路还是建水坝？人们可以对他们认为不公平的决策进行诉讼吗？

《世界资源 2002-2004》对如何决策和谁来决策等问题进行了研究，这其实就是治理的过程。报告认为改善环境治理是达到更为公平和可持续发展的自然资源利用的最直接的途径之一。建立在更多人参与以及对自然有更多了解的基础上的决策，即为了地球的决策，能够帮助我们减少森林的损失，土地肥力的丧失以及空气和水的污染，正是我们过去的失败带来了这些恶果。

关于地球环境的《世界资源》系列报告每两年出版一次，报告的第十卷强调了治理在日常生活中的重要性并进行了大量的案例研究。其中对世界各国的环境治理状况进行了评估，并对权利行动项目关于促进公众知情权、参与权和司法权方面的政府表现的开创性研究的结果进行了总结。

《世界资源 2002-2004》还展示了 150 多个国家当前的环境、社会和经济趋势方面的大量数据。同于前版，该系列《世界资源》的整个数据库都能在相关网站 Earth Trend (<http://earthtrend.wri.org>) 上查寻。该网站还提供了数据表、各国情况、地图以及有关当前状况的重要事件等信息。另外《世界资源》数据库还制作成了名为“为地球欢呼！”的光盘并附带制图软件。

《世界资源》系列是由以下四个机构合作发行的：联合国开发计划署，联合国环境项目，世界银行和世界资源研究所。此导刊是为在约翰内斯堡召开的可持续发展世界首脑会议准备的，突出了整集中将进一步探讨的问题，整集将于 2003 年 2 月份出版。

搜寻信息可登陆：[www.wri.store.com](http://www.wri.store.com).



THE WORLD BANK



WRI

