

# 环境学术团体对提升国家治理能力的历史作用

——以日本环境会议为例

◎陈祥

**[摘要]**环境学术团体通过汇集各个学科领域的学者从不同的专业角度开展多维度的环境问题研究,成为20世纪推动各国提升国家治理能力的重要源动力之一。日本环境研究学者于1979年召开首次“日本环境会议”,在此后的40年里召开了35次环境会议和11届“亚洲·太平洋NGO环境会议”,主办了一份影响力极高的《环境与公害》杂志。他们积极发挥非政府机构的监督职能,对日本各个时期的环境问题展开详细的取证调查、深入研讨对策并提出诸多政策建议,从专注于日本的公害问题到研究全球环境问题,为阻止日本环境政策的停滞与后退作出了不懈的努力,成为名副其实的推动环境政策运动发展的学术团体,不仅对推动环境学科的发展产生了重要影响,而且在提升日本国家环境治理能力方面发挥了重要作用。

**[关键词]**环境学术团体;日本环境会议;环境治理;国家治理能力

20世纪后半期随着人类快速实现工业化进程,环境问题逐步成为世界各国高度重视的生存与发展的课题。日本作为亚洲率先实现工业化的国家,由于未能处理好环境与产业发展的关系,曾经历过惨痛的历史教训,促使学界时时谨记、反思日本走过的“破坏→治理→再生”的艰难历程。日本的环境问题研究肇始于产业发展的公害问题,繁荣于环境问题全球化的20世纪末期,至今对解决国际环境问题依然起到重要的借鉴作用。因此,探索日本国家治理范式转变具有重要的现实意义。公害问题研究是日本环境史研究绕不开的学术题义,不仅是日本环境史研究中极为重要的学术组成部分,而且集中体现了环境问题研究对提升国家治理能力的

历史作用。中国学术界对日本环境问题的关注启蒙于庄司光、宫本宪一的《可怕的公害》,此后学界对日本当代史的公害问题进行了多维度的介绍与研究。<sup>①</sup>总体而言,中国的日本环境史研究长期专注于环境问题本身的分析与说明,缺乏对日本学术界、学术理论动向与国家治理能力之间的关系展开深入探讨。

环境问题的研究从诞生之日起就是一种跨学科的综合研究,汇集了各个学科的学者从不同的专业角度进行多维度分析,在20世纪成为推动各国提升国家治理能力的重要源动力之一。本文以始于1979年的“日本环境会议”为例,分析当代日本环境研究领域一批先驱性人物以及当前依然活跃

[作者简介]陈祥,中国社会科学院日本研究所副研究员(北京 100007)

[基金项目]国家社科基金重大项目“环境史及其对史学的创新研究”(16ZDA122)

①根据中国知网数据,截至2020年3月29日,以“日本公害”为主题检索到的相关成果有267篇。

于日本环境学领域的学人“对日本国内环境政策、环境法、民众教育、被害人救济等产生的深远影响”。<sup>①</sup>笔者通过文献梳理发现,中国学界仅在1980年对日本这一重要的环境学术组织的成立有过两篇短文译介。<sup>②</sup>此后长达40年的时间里,中国学界完全忽视了曾经在日本环境学界产生过重要影响的“日本环境会议”,这种状况显然是不利于中国学界对日本环境问题的研究与借鉴,亟待改善。有鉴于此,笔者试图通过梳理日本环境会议的历史背景、运行机制及其不同时期的研究重点转向等,以期探究日本环境学界在过去40多年的时间里不断展开的学术尝试与创新,并就这种学术动向对日本提升国家治理能力形成的影响展开分析。

### 一、日本环境会议的发起与召开:作为临时性学术联合体为日本政府的政策建言

二战后的日本在美国的扶植之下,国民收入在1954—1974年间保持年均10%的高度经济增长。在快速实现工业化、城市化的同时,日本率先饱受大气污染、水污染、地表沉降等产业公害之苦。尽管当时学术界主流多沉浸在经济繁荣、社会进步等氛围中,但在环境问题的现实驱动之下,一批专家开始转向研究新兴的公害问题。日本著名的经济学家都留重人曾醉心于西方凯恩斯主义和马克思主义经济学,但此时深刻意识到日本需要能够解决现实问题的“经济学之学”,于是另辟蹊径探索“公害政治经济学”,并于1963年联合法学、经济学、工学(庄司光)、政治学等领域的专家组成了“全世界范围内

最早从事环境问题的跨学科研究组织”——公害研究委员会,对环境问题展开跨学科的研究。<sup>③</sup>公害研究委员会成立之后,正好赶上20世纪60—70年代日本国内集中爆发各种反公害运动,该委员会的成员们都从各自的研究领域出发积极参与日本各地的反公害市民运动,与受害者一同为闻名于世的四大公害诉讼(熊本水俣病事件、新潟水俣病事件、富山痛痛病事件、四日市哮喘病事件)进行了艰苦卓绝的斗争,推动国家整体形成防止环境破坏型开发的共同认识。进入20世纪70年代,日本开始制定日益严格的环境政策。1970年底召开的“公害国会”通过了《公害对策基本法》的修订,14个与环境问题相关的法律得到制定和修订,其中删除了“协调经济发展”条款,消除了国民对经济优先这一表述的疑虑,将“保护自然环境”作为政府应该采取的措施。<sup>④</sup>此后,日本社会逐渐形成向造成公害的企业追责的社会潮流,并于1973年通过了《公害健康受害补偿法》等法律,这是世界上最早向环境受害者支付赔偿并进行国家救济的法律,具有划时代的重要意义。

但遗憾的是,正当日本出现转向重视环境保护之际,却遭遇了两次“石油危机”,日本也因此结束了经济高速增长时代。日本企业因此在公害对策问题上出现了巨大倒退,困于经营压力增大不仅不愿意继续为治理公害问题出资,甚至认为现行的公害对策过于严格,转而要求政府放宽公害对策。日本政府在企业界的施压之下,于1978年将当时世界上最严格的NO<sub>2</sub>(二氧化氮)环境标准从“每日24小

①参见宫本宪一、淡路刚久『公害・環境研究のバイオニアたち』、岩波書店、2014年。

②小林直树:《日本环境会议的总结与展望》,田空摘译,《国外法学》1980年第5期;须田政胜:《日本环境会议的目的与内容》,贺琴摘译,《国外法学》1980年第5期。

③公害研究委员会成立之初,都留重人(经济学)任委员会会长,渡边精一(地方财政论)担任干事,委员有小森武(地方自治论)、柴田德卫(都市论)、庄司光(卫生工学)、野口雄一郎(石油产业论)、宫本宪一(经济学)等。不久之后,野口雄一郎退出委员会,戒能通孝(民法学)加入。参见宫本宪一、淡路刚久『公害・環境研究のバイオニアたち』、岩波書店、2014年、4—5页。

④南川秀树等:《日本环境问题:改善与经验》,王伟、周晓娜、殷国梁译,北京:社会科学文献出版社,2017年,第97页。

时平均值的 0.02ppm 以下放宽为 0.04~0.06ppm”。<sup>①</sup>此举造成日本社会出现了一种“逆环境”的风潮,转而强调“以发展经济为中心”,环境公害问题不被作为社会发展的优先问题加以重视。以都留重人和宫本宪一为首的公害研究委员会针对当时的社会风潮,联合全国公害律师团联合会,于 1979 年 6 月召开了第 1 回日本环境会议。此后,该会议对日本环境治理的影响力逐步扩大,成为研究日本国家治理能力绕不开的学术团体。

鉴于日本在 20 世纪 70 年代末出现的环境政策倒退,学者们组建并召开日本环境会议的针对性十分明确:“总结战后日本环境政策,分析环境政策倒退的现象,展望环境政策今后的基本方向,并提出建议。”<sup>②</sup>因此,日本环境会议自召开之初就明确了与其他学术会议不同的特点:一是突破以往将环境问题探讨局限于学术专家范围,囊括了深刻介入反公害运动的律师团体和反对公害问题的普通民众;二是突破以往日本学术界的纵向条块分割,推动该会议以高度的综合性、跨学科性为特点探讨环境(政策)问题;三是对环境问题的探讨不追求著名案例和伟大理论,而是采取现场调查和实践检验的方法,并在此基础上向政府、地方自治体、企业界发起政策献言,以提升整个国家的治理能力。

#### (一)第 1 回日本环境会议

此次会议于 1979 年 6 月召开,有 1500 多人参加,主要内容有基调讲演、座谈会和发布《日本环境宣言》。

会议基调部分由日、美三位学者发表演讲。一桥大学名誉教授都留重人在报告中探讨了环境保护的公共团体责任应该以法律的形式加以固定化

的问题。他还针对战后日本的地区开发问题明确提出,评价一个地区开发的成功与否,应该以该地区是否提高了被征收土地的农民及居民的福利水平作为标准,战后的日本开发及取得的经济成就掩盖不了其“弃民政策”的本质。他通过回顾日本当时连续多年放宽环境评估标准,强烈批评日本新制定的《公害健康受害补偿法》出现解除指定大气污染地区的动向是“环境行政倒退现象”。国立公众卫生院副院长铃木武夫在报告中探讨了“从健康看环境的本质”问题。他从希腊时代开始追溯人类存在的健康和福利等问题,以此说明人类与环境之间的密切关系,认为应该将美好的生活环境留给子孙后代。他谈道:“人们忘记了两千年来的历史,现在从医学角度对环境污染问题采取措施才刚刚开始……污染将会导致许多疾病发生,将会引起人类灭亡的事态;如果不了解人类与环境的关系,将会造成任何美好的东西都不复存在的局面。”<sup>③</sup>美国密歇根大学萨克斯(J. L. Sachs)教授在报告中提出“文化性、历史性环境和自然环境保护是 20 世纪 80 年代环境问题的课题”。萨克斯在美国以倡导环境权而著称,他认为在过去的 9 年里,环境权利意识的发展在日、美两国都获得一定程度的成功。他引用美国宾州中央运输公司的著名案例进行说明:该公司欲将其所属的纽约老旧车站改建成办公楼,以增加公司的收益,但最终未获得纽约市的施工允许。萨克斯支持美国最高法院的立场,探讨了建筑遗产保护中公共利益与私人财产权限制的关系,认为私营企业有保护历史性建筑物的责任,城市居民拥有享受包括历史性环境在内的高品质生活的权利。在此基础上他还指出,城市居民需要有能够让他们的心情

①坂井優、篠原義仁、豊田誠、松村昭夫、淡路剛久、磯野弥生、宮本憲一、寺西俊一「日本環境會議 30 年の歩みと公害・環境訴訟」、『環境と公害』第 39 卷 1 号、2007 年 7 月、51 頁。

②須田政勝:《日本環境會議の目的と内容》,賀琴摘譯,《國外法學》1980 年第 5 期。

③須田政勝:《日本環境會議の目的と内容》,賀琴摘譯,《國外法學》1980 年第 5 期;「『環境權』確立急げ」、『毎日新聞』1979 年 6 月 10 日;「保全運動は転換点」、『朝日新聞(朝刊)』1979 年 6 月 10 日。

安静下来的绿色空间,今后10年应该保护城市的文化性、精神性价值。<sup>①</sup>

会议的座谈会分为三个主题:环境政策现状与任务;原子能电站和公害;能源和石油储备。其中,“环境政策现状与任务”议题更偏向于对公害问题的历史性反思与回顾。东京大学经济学部教授宇泽弘文在报告中探讨了“日本环境政策与经济高度增长”的问题。他指出,当时日本环境行政出现了后退的现象,政策动向又回到了导致水俣病发生的经济高度增长时期,应该停止这种有害的行为,环境行政要严格起来。宫本宪一当时还是横滨市立大学教授,他在发言中回顾了日本的环境政策,指出“在高喊防止公害的20世纪70年代,企业对防止公害的投资急剧增加,到1975年民间的防止公害投资达到近一万亿日元的规模。但是,在美元危机、石油危机的冲击下,民间企业对防止公害的投资急剧减少”。<sup>②</sup>上述几位学者不约而同地对历史上的环境问题展开了回顾,其专业领域虽然不同,却都围绕着“人与环境”的关系进行了思索与探讨。

会议发布的《日本环境宣言》(以下简称“《宣言》”)主要从以下几个方面对日本在公害政策上的倒退进行了批评。(1)《宣言》指出,“从反省高度成长时期发生的各种公害、环境破坏出发,《公害对策基本法》是以保护环境作为优先的,但是最近日本经济出现的减速侵害了这个政策理念”。因此,《宣言》要求“政府的政策有义务采取优先保护环境的理念,进而从法制上将环境权确立为基本人权”。(2)《宣言》指出保护环境是人类必须解决的最大问题,认为“环境对国民维持健康、进行文化生活起到最基本的作用,是最高公共财产,保护环境有着最高的公共性”,所以应该“将环境作为最大的信托

资产加以明确,国家和地方政府负有保护的责任”。《宣言》强烈批判日本政府的开发政策是“在公共性民意之下强行放宽限制标准。为了应对经济不景气而进行大规模的公共事业建设,导致环境破坏,这完全是本末倒置”。(3)《宣言》还就公害救济问题提出尖锐的批评,认为“最近推行的公害对策,好像公害问题已经结束似的,主张建立舒适的生活环境,但现实情况是,水俣病和大气污染受害的实际情况还没有完全弄清。对受害者的全面救济应该从现在开始着手实施,这些根本性的防止对策和救济患者才是环境政策的原点”。(4)《宣言》还谈及石油、核能发电等能源政策,认为“政府以能源不足为由,将民众置于毫无安全感可言的危险境地,今后应充分保障民众的知情权,特别是对核电开发的安全性问题应实行百分之百的公开”。<sup>③</sup>

#### (二)第2回日本环境会议

此次会议于1980年5月召开,有1200多人出席,会议主题是“公害受害者的权利保护和城市环境保全”。<sup>④</sup>

此次会议的第一分科会以“维护受害者权利”为主题,虽然主要讨论了水俣病问题,但明确提出无法接受大气污染受害者救济制度的排序下降和不给予认定等问题。与会人员认为,解决公害问题应该自始至终关注受害者,以公害对策为第一要务,必须弄清全体受害者的情况;现在还没有弄清水俣病患者的人数,也没有弄清大气污染患者的人数及实际情况,更何况复合污染导致环境恶化及癌症等慢性病患者还在持续增加,需要确认这些因果关系和进行疫病学的调查。该分科会促使日本对公害和环境问题的研究注重“现场主义”,通过实地调查获得第一手资料,从而为制定政策提供依据。这

①「公共団体の責任問おう」、『朝日新聞』1929年6月10日。

②「行政の後退許すな 日本環境会議開く」、『日本経済新聞(夕刊)』1979年6月9日。

③「環境権、法制化を」、『東京新聞』1979年6月11日;「環境は最高の公共財—保全責任、行政に求む—」、『朝日新聞』1979年6月11日。

④「公害新戦略を探る—被害者擁護と都市保全」、『朝日新聞』1980年5月5日。

些调查资料成为此后研究日本公害史和环境问题史极具价值的资料,并形成了吸纳其他专业学科人员对环境问题展开跨学科研究的方法。第二分科会的主题是“都市和环境”,这个问题看似与受害者、社会运动人士之间没有什么直接联系,但形成的环境理念却对此后的日本产生了重要影响。以水俣病为例,与会学者认为,公害对策的终极目标并不是认定患者和支付赔偿金,而是要将水俣市变成让患者及其子孙都能安心生活的地区,从而实现水俣地方的“再生”;包含经济、文化、自然环境的水俣市整体再生才是真正解决水俣病问题,而救济问题只是公害问题研究的开始,必须在水俣病发生的地区建设一个真正安全、美丽、舒适的共同体社会。<sup>①</sup>该分科会提出的“再生”概念颇具日本学术理论特点,体现了日本环境史研究在国家治理体系中的学术价值。

此外,第2回会议还通过了《日本都市环境宣言》,明确提出“环境保全是人类最大的课题”,并在法制上确立了环境权,为环境运动指明了前进的方向。因此,为彻底消灭公害、推进建设更好的环境,会议正面提出应该建设安全、美丽的都市,政府和自治体在城市建设当中应该遵循如下原则:(1)城市要在和平的国际形势和无战争的社会中存续;(2)都市只能在自然中存续;(3)城市要保全历史建筑和传统文化遗产,为市民提供具有永续价值的故乡和愉悦的居住环境;(4)城市要将生活环境设施和防灾对策作为公共投资的优先选项;(5)在遵循上述原则的同时,有必要对城市的产业构造和交通体系展开根本性探讨。<sup>②</sup>

正如宫本宪一所评价的,第2回日本环境会议的意义在于日本学界就环境问题实现了“转守为攻”的重要一步:“第1回会议可以说是意在阻止行

政倒退,亦即从防守态势出发。本次会议向前迈进了一步,为了促进环境政策提出了具有进攻姿态的建议。保护环境与城市建设相互联系,希望能使处于困难状态中的城市迈出再生的一步。”<sup>③</sup>

### (三)第3回日本环境会议

此次会议于1981年11月在名古屋召开,有1800多人参加,主题为“思考自然环境”。庄司光在报告中探讨了“第3回日本环境会议的意义”,都留重人和吉田克己在基调演讲中分别探讨了“环境保全的评估”和“环境污染解决到什么程度了”的问题。<sup>④</sup>

会议第一分科会的主题是“面向海、湾、湖沼的再生”。田尻宗昭(东京都公害研究所)的报告指出,伊势湾临海工业地带有大量运送LNG的运输船航行,导致严重的原油泄漏污染,需要从法制层面强化海洋安全问题。坂本充(名古屋大学)的报告指出,日本平原的湖泊普遍呈现绿褐色,且浮游生物数量众多,到夏天很容易导致底层生物分解有机物出现氧气不足的情况,其主要原因是沿岸人类活动导致湖水中硝酸盐和亚硝酸盐等含量增多所致。松川康夫和佐佐木克之(国立东海区水产研究所)的报告指出,遭到污染的东京湾如果要恢复其良好的环境,就需要做到:(1)减少富营养化;(2)减少危害造地;(3)限制有害物质排放。第二分科会的主题是“都市和自然环境、景观”。宫本宪一(大阪市立大学)的报告内容是“都市再生和环境保护的原则”,林智(大阪大学)的报告内容是“都市文化和环境评估”,吉村功的报告内容是“便利的都市生活对环境造成的负荷”。第三分科会的主题是“受害的救济和预防”。冢谷恒雄(京都大学)探讨了“以补偿法为中心的救济政策”,原田正纯(熊本大学)探讨了“熊本水俣病的现状与问题”,坂东克彦(律师)探讨了“新潟水俣病的现状与问题”,森岛昭夫(名古屋大学)

①参见宫本宪一「第2回日本環境會議の意義」、『公害研究』第10卷1号、1980年7月、19—23頁。

②「日本都市環境宣言」、『公害研究』第10卷1号、1980年、35頁。

③「守りから攻めるへ 環境會議、大阪で開幕」、『毎日新聞』1980年5月5日。

④庄司光「第3回日本環境會議の意義」、『公害研究』第11卷3号、1982年1月、3頁。

探讨了“阻止津岛垃圾焚烧场诉讼的教训”。<sup>①</sup>上述报告反映了第3回日本环境会议从政策层面就当时环境遗留问题与新产生的环境问题展开讨论,并重点向日本中央与地方政府提供环境对策及环境治理思路。

#### (四)第4—11回日本环境会议

日本环境会议通过前三回会议的讨论,解决了基本发展方向定位与会议特点等问题,此后迅速转向深入日本各个地方社会,就各地的环境问题进行有针对性的探讨。

第4回日本环境会议于1983年在熊本县水俣市召开,会议探讨了“为了基本解决水俣病问题”和“九州开发问题”,并发布了《水俣宣言》。其中,《水俣宣言》产生了广泛的社会意义:(1)提出了解决水俣病问题的对策;(2)提出了更符合现实的策略,推动政府拿出诚意来解决水俣病问题;(3)指出了陷入混乱、低迷的水俣病问题解决的关键,为反公害运动指明了方向。<sup>②</sup>

第5回日本环境会议于1984年在东京召开,会议的主要成果是发布了《东京湾宣言》和《关于对公害健康受害补偿制度改革的提议》。当时的东京湾面临着海水污浊、危害造地和无序开发等问题,导致各类海滩从海边消失,而且频繁的海上能源运输和LNG基地建设,使得东京湾成为濒危地区。因此,会议提出了旨在恢复生态系统、增加有助于人们生活的亲水性海岸、提高东京湾设施安全性的《东京湾宣言》。《关于对公害健康受害补偿制度改革的提议》主要是针对已经运行了10年的《公害健康受害者救济法》中的不足之处提出建议。与会学者认为,该法将补偿金作为对受害者实施救济的重

点,存在明显的不足,应该将防止受害情况恶化、恢复患者健康作为该法的重点。<sup>③</sup>

第6回日本环境会议于1986年在川崎市召开,会议最终形成了三份声明,即《要求强化大气污染受害救济的提议》、《为了市民的东京宣言》和《关于即刻无条件全面救济水俣病受害者的决议》。当时,尼崎市的污染企业向环境厅提出了申请,请求将尼崎市排除出公害第一种指定区域,日本政府对该问题的处理表现出严重倒退的态度。<sup>④</sup>中央公害对策审议会就当时日本41个大气污染指定地区作出全面解除的决定,第6回会议对此表示坚决反对,提出了充实并强化《公害健康受害者救济法》的建议。<sup>⑤</sup>

第7回日本环境会议于1987年在八门市召开。此次会议召开的背景是:自1971年开始日本计划在小川原建设国内最大的重化学工业基地,其规模是鹿岛重化学工业基地的5倍,后来该计划因受石油危机的冲击而流产,小川原开发会社因此在收购土地和基础设施投入上出现1700亿日元的巨额赤字,于是转而寻求在该地建设日本国家石油储备基地,但依然无法填补巨额赤字,便于1984年在小川原地区的六所村建立三个核燃料循环设施,即铀浓缩工厂、低放废物贮存库和后处理工厂。此次环境会议对这种依赖外来投资的大规模破坏环境的开发行为提出了严厉的反对意见,强调要走基于地方自治的经济内发型发展的振兴之路。<sup>⑥</sup>

第8回日本环境会议于1988年在冲绳县宜湾市召开。会议认真探讨了如何守护冲绳和平、保护珍贵的自然环境,以及如何实现冲绳经济的自主性发展等问题。时至今日,上述问题依然是冲绳必须

①野呂汎「第3回日本環境會議報告」、『公害研究』第11卷3号、1982年1月、23—26頁。

②豊田誠「水俣病へ抜本的提言—第4回日本環境會議報告—」、『公害研究』第13卷1号、1983年7月、47—48頁。

③「東京湾宣言」、『公害健康被害補償制度の改革に関する提言』、『公害研究』第14卷3号、1985年1月、45—46頁。

④参见陆伟芳、肖晓丹、张强、陈祥、刘向阳:《西方国家如何治理大气污染》,《史学理论研究》2018年第4期。

⑤「大気汚染被害の救済強化をもとめる提」、『公害研究』第16卷3号、1987年1月、56—57頁。

⑥「第7回日本環境會議決議」、『公害研究』第17卷3号、1988年1月、32頁。

面对的现实问题。会议还发出了两份关于冲绳地方经济发展与环境关系的呼吁性文件,即《关注冲绳地方开发的呼吁》和《关于冲绳基地与环境保全的呼吁》。《关注冲绳地方开发的呼吁》提出:(1)集中力量研究适宜于亚热带微妙且易被破坏的自然条件;(2)履行公开的手续进行公正、科学、真正的环境评价;(3)守护环境,优先改善公共投资,促进自然的可持续利用;(4)放弃并再探讨填埋珊瑚礁的新石垣机场计划;(5)缩小军备,最终实现缩小并撤去军事基地。《关于冲绳基地与环境保全的呼吁》明确指出,军事基地带来的经济收入已经不及冲绳观光旅游收入的一半;随着城市的发展,撤销军事基地、返还军用地同样能给地方带来经济利益;冲绳如果不撤销军事基地,将难以实现环境保护、和平和地方经济发展。<sup>①</sup>

第9回日本环境会议于1989年在东京召开。随着全球规模的环境问题迅速升温,地球环境作为人类共同的生存基础以及拥有不可替代的共有资源迎来令人担忧的时代。为保护地球环境、实现世界和平、克服贫困等,此次会议将“提问国际化时代的环境政策”作为讨论主题。针对今后国际化时代的环境政策方向,会议向日本政府及世界各国政府提出如下建议:(1)推动各国国内的环境政策;(2)对于发展中国家在发展过程中出现的环境问题,发达国家负有责任;(3)对于全球规模的环境问题,需要制定详细的国际条约和设立国际机构,并对其实施具体对策。<sup>②</sup>

第10回日本环境会议于1990年在大阪召开,会议的主题是“21世纪环境问题与今日的课题”。会议指出,日本作为世界经济大国,在水俣病问题、大

气污染问题等公害和环境问题没有完全解决的情况下走向21世纪,需要认真加以反思。会议分为两个分科会,主题分别为“汽车尾气排放和道路公害”和“度假地开发和环境问题”。这两个问题并不是21世纪迫切需要解决的重要问题,而是基于解决全球范围内与环境问题有着密切关系的问题而提出的。<sup>③</sup>会议形成了《关于当前公害、环境政策的提议》和《关于杜绝大气污染公害和救济受害者的决议》,要求日本政府将二氧化氮的环境标准提高到1978年的标准,从根源上削减汽车尾气排放问题;要求彻底废除大规模破坏自然环境的度假地开发,保护自然和历史的景观等。会议还形成了《水俣病受害者早期救济和要求全面解决问题的决议》,要求政府必须面对经过三分之一世纪之后尚未解决的水俣病问题,救济受害者,要求国家全面解决水俣病问题。<sup>④</sup>

第11回日本环境会议于1991年在东京政法大学召开,此次会议通过“小组讨论”(panel discussion)的形式对日本此前20年的环境政策进行了学术性、政策性、法律性的回顾与反思。新闻工作者木原启吉指出,此前的国际外交就是零和博弈,不是夺取领土和权益就是被夺取领土和权益,即A国加上5就导致B国减去5,但是环境问题却是一旦A国受到环境污染B国也会遭受损失,环境问题的外交呈现非零和博弈的趋势。原日本环境厅官员小林光通过回顾“环境厅20年”指出:虽然日本环境行政部门在公害国会、制定法律、典型的七种公害、个别法律规制等方面起到过重要作用,但环境厅成立之后依然无法消除民众的不满,其主要原因有两个,一是环境厅的权限有限,二是解除大气公害健康受害补偿制定地区的做法饱受诟病。环境法学者

①「日本環境會議沖繩宣言」、「沖繩の地域開発に関するアピール」、「沖繩基地と環境保全に関するアピール」、『公害研究』第18巻1号、1988年7月、52—54頁。

②「國際化時代の環境政策に関する宣言」、『公害研究』第19巻3号、1990年1月、59—60頁。

③「第10回日本環境會議について」、『公害研究』第20巻4号、1991年4月、41—45頁。

④「当面の公害・環境政策についての提言」、「水俣病被害者の早期救済と問題の全面解決を求める決議」、「大気汚染公害の根絶と被害者救済に関する決議」、『公害研究』第20巻4号、1991年4月、56—58頁。

淡路刚久认为,日本的公害诉讼和环境权自1975年之后就没有取得进步,而其他国家在环境权方面已取得长足进步。动物学者小原秀雄就日本的自然保护行政问题提出:野生生物具有自然的默示性意味,保护野生生物是保护自然的基本问题。在他看来,自然环境的问题主要有两个:一个是人类生产所需物品的系统与其自然对象之间产生的问题,另一个是人类与其生活的自然环境之间关系的破坏。日本全国城市景观保存联盟的石川忠臣指出,日本城市景观保存运动具有四个特质:其一,它是新的文化运动;其二,它是新型的住民运动;其三,它是产生革新的町建设运动;其四,它是领先时代的环境运动。日本国立环境研究所全球气候专家森田恒幸指出,应对地球环境问题需要克服十大基本问题:(1)如何从新政策入手解决这个超复合问题;(2)如何应对不确定的环境变化;(3)如何应对不可逆的变化;(4)如何应对需要数代人解决的时间问题;(5)如何解决非常庞大的对策经费问题;(6)如何解决南北之间的利益调整问题;(7)如何解决社会基本构造发生变革的问题;(8)社会基本性目标在何方及如何采取应对策略的问题;(9)如何促使地方系统方向发生变革的问题;(10)日本如何作出国际性贡献的问题。经济学家植田和弘围绕“世界遗产”“综合保养地域整備法和环境影响评价法”“促进社会变革的环境政策”“审判和环境权”“儿童、环境及生物多样性”“城市景观保存的有效手段”“地区环境和地球环境”“日本的环境政策和NGO的作用”等问题,跟与会专家进行了提问式的交流。最后,环境经济学家宫本宪一回顾了日本的环境政策历史并指出:日本在表面上是不承认民众参与环境保护的,但推动现实环境政策的恰恰就是民众舆论和运

动;制度与行政就像皮球的皮一样,中间填充的是国民舆论和运动,无论多好的法律和制度,如果中间没有空气的话就会瘪掉,所以,从20世纪70年代中后期起日本就像是泄了气的皮球,环境政策出现了严重后退的现象。宫本宪一还就此提出了推动日本环境政策前进的方法:一是靠公害诉讼。以受害者为中心,律师、学者、各种团体共同推动环境诉讼,促进环境司法前进。二是靠地方自治。地方从行政上制定比法律更为严格的条例,如果难以制定法律就加以规制,通过协定的社会契约加以制约,通过地方自治体的行政创新,促使中央改变政策。<sup>①</sup>

#### (五)早期日本环境会议推动国家环境治理创新的研究

通过回溯早期11回日本环境会议讨论的内容,可以看到日本环境会议自召开之初就明确了一个基本理念,即确立环境权。在这个目标的指引下,该会议一直坚持“保障全体国民的健康,提升国民的福祉,使国民享有在舒适环境下生活的权利;今天这一代人有不损害美丽的日本国土和宝贵的历史文化遗产的义务,应尽可能恢复原状留给子孙后代”。<sup>②</sup>日本环境会议在最初的3回会议当中,确立了与当时学术会议不同的宗旨,开辟了颇具时代新风气、以学术研讨为基础的平台,其开拓性的作用可以归纳为:(1)从维护受害者权利的立场出发,对20世纪50—60年代公害受害者救济问题,包括帮助一系列的公害诉讼,提出了具体的政策建议;(2)面对公害、环境问题的扩大,坚持以环境科学、环境社会科学作为研究对象,不断提出新的学术性问题;(3)在日本各地召开研讨会,就当地特有的环境问题展开讨论,以此形成全国性课题,以更为普遍性课题的形式提出政策建言。<sup>③</sup>这也成为此后该会

①「環境政策20年からの出発—第11回日本環境會議から—」、『公害研究』第21巻3号、1992年1月、34—45頁。

②坂井優、篠原義仁、豊田誠、松村昭夫、淡路剛久、磯野弥生、宮本憲一、寺西俊一「日本環境會議30年の歩みと公害・環境訴訟」、『環境と公害』第39巻1号、2007年7月、52頁。

③坂井優、篠原義仁、豊田誠、松村昭夫、淡路剛久、磯野弥生、宮本憲一、寺西俊一「日本環境會議30年の歩みと公害・環境訴訟」、『環境と公害』第39巻1号、2007年7月、56頁。

议长盛不衰的重要原因,并成为推动日本环境问题的研究、环境问题学科合作、环境学术研究发声与提升国家治理能力的重要平台。

日本环境会议在召开了第1、2、3回之后,很多人都认为这只是一种临时性的会议,向政府提出政策建言之后就完成其使命,但其实际运行结果说明:此后日本环境会议迸发出强劲的生命力,第4—11回会议对最初3回会议形成的共识问题不断加以具象化。整个20世纪80年代,日本环境会议基本坚持了创立之初的两大基本原则,持续为日本环境问题的研究提供创新动力。

一是与公害受害者及全国公害律师团联合会开展合作、联合。日本环境会议召开之前,公害研究委员会就决定与公害受害者和公害律师团联合会共同开展反对公害的斗争,他们于1976年5月组建“公害总行动实行委员会”,成员之间相互鼓励、团结一心,使得日本在反对公害问题上形成了庞大的全国性联盟。此外,在大阪机场诉讼中担任辩护律师团团长的木村保男,深切感受到日本政府在环境问题上出现倒退的政策态度,迫切需要以宫本宪一为首的日本环境学术团体给予支援。因此,在第1回日本环境会议召开之后,公害律师团联合会也决定整体加入日本环境会议。正因为律师团积极参与及合作,使得日本环境问题的研究从一开始就具有明显的“实务性”。回顾日本环境史的研究历程,可以发现它是率先始于公害问题、产业污染的学术研究,这与欧美环境研究始于生态研究截然不同。

二是坚持环境问题的研究应服务于社会并为环境实践提出政策性建言。日本环境会议在召开之初就确立了应对公害问题进行政策建言的机制,致用性是日本环境问题的研究的重要创新与学术动力,具体体现在以下几个方面:第一,当时四大公害中的富山痛痛病诉讼和新潟水俣病诉讼刚刚取得胜诉,迫切需要从这些公害诉讼中吸取经验教训,推动当

时正在进行的四日市公害诉讼,从而对其造成环境污染的责任方进行界定;第二,富山痛痛病公害事件的胜诉是基于《公害防止协定》对受害者进行救济,该协定并没有明确规定采取根本性的对策措施,而且土壤修复和环境再生等问题也停滞不前,当时的《公害健康受害者救济法》也存在诸多不足,这成为此后第5回、第6回日本环境会议的重要讨论问题;第三,自20世纪70年代末开始日本在空气污染排放方面的政策出现了严重倒退现象,大幅度放宽了排放标准,在1980—1991年间每次日本环境会议都将大气污染问题作为大会的重要议题加以学术讨论,并为此提出了具有实践意义的对策建议。

三是形成解决实际问题的“公害政治经济学”,成为推动政府强化环境治理的重要学术理论。都留重人的经济学理论是建立在马克思经济学和凯恩斯经济学基础之上的,他认为在日本环境问题的研究不应该是所谓的“经济学之学”,而是寻求可以解决现实课题的“经济学”。因此,他在日本环境会议召开之前,即早在1963年就组织了公害研究委员会,汇集了当时日本法学、经济学、工学等领域的顶尖学者,从跨学科视角对公害问题展开了深入的学理性探索。这些学者吸收了都留重人对公害问题的思考,主张公害问题应该从发生源、现象形态、受害状况三个阶段来探讨,并基于因果关系问题和不同的责任初步明确了解决公害问题的费用划分:防除费用、损伤救济费用、累积污染费用以及监视测定、技术开发、公害行政等间接费用。<sup>①</sup>正是这种对公害问题进行细分的研究,推动日本政府更好地提升了环境治理能力。

## 二、日本环境会议的发展:从公害再生到环境再生、从日本环境问题到全球环境问题

从20世纪90年代到21世纪初的10年,不仅

<sup>①</sup>宫本宪一、淡路刚久『公害・環境研究のバイオニアたち』、岩波書店、2014年、45—47頁。

是日本整体国力处于世界高水平的时期,也是日本意欲将这种国力转化为寻求大国化路径的重要时期。这一时期日本环境会议以环境经济学者为中心,对日本环境问题(以公害为主)展开深入的学术探讨,促进环境学术团体对现实社会发展路径的探索。

(一)第12—27回日本环境会议:日本学界对环境问题的探讨产生巨大影响

进入20世纪90年代,日本环境会议继续此前深入日本地方社会召开会议的做法,对日本各地特有的环境问题加以总结,在此基础上上升至日本全国性问题,通过对更具普遍性问题的探讨提出政策建议。在近二十年的时间里,日本环境会议在日本学术界的影响力得到极大提升,对各地存在的环境问题(公害)的探讨范围逐渐扩大,即从关注公害预防、公害患者救济、公害发生地修复等公害再生问题,拓展到讨论环境再生和城市规划等问题,尤其注重对历史和现实环境问题进行反思,探索环境问题研究的现实借鉴作用。

第12回日本环境会议在四日市召开,除了纪念四日市哮喘病判决20年之外,还重点探讨了当年联合国里约环境大会上通过的环境与发展基本政策,并提议:(1)日本国家应该以环境保护作为最优先政策;(2)政策要在即将出台的《环境基本法》中加以明确;(3)日本企业不仅要在国内适用环境影响评价,到海外投资也应自行遵守之。此后,日本环境会议的讨论方向出现了转变,开始从学术探讨转向关注国际环境问题。第13回日本环境会议在京都市召开,会议主题包括“亚洲的公害问题和环境保护”“亚洲的农业·粮食问题和环境保护”“亚

洲城市问题和环境保护”等,与会学者总结了日本的环境污染、自然破坏、历史环境破坏、生活福祉破坏、居住环境破坏等问题的共通之处,即破坏人类生命和健康,并由此关注全球环境问题。第14回日本环境会议仍在京都市召开,此次会议也是“第3回亚洲·太平洋NGO环境会议”,具体内容参见下文所述。第15回日本环境会议再次回到熊本市召开,与会学者通过跨学科调查,讨论了日本国家在公害问题中的责任不明确和采取暧昧形式解决公害的问题,呼吁进行全面救济、环境恢复和地方社会再生等。第16回日本环境会议在冲绳市召开,探讨了二战以来美军军事基地对景观的破坏问题,此后“环境与和平”成为日本环境研究的重要内容。<sup>①</sup>第17回日本环境会议在神户市召开,主题为亚洲的环境问题、阪神·淡路大地震受灾地区的复兴和环境问题,与会学者反思人类应该如何进行灾后重建。<sup>②</sup>第18回日本环境会议在名古屋市召开,就公共事业建设带来环境破坏的问题讨论了四个决议,提出公共开发建设与否应“交由市民来决定”。<sup>③</sup>第19回日本环境会议在川崎市召开,该市作为日本经济腾飞时代重要的重工业基地,曾遭遇过严重的大气污染。此次会议在日本环境会议召开20年之际,回溯了20世纪80年代以来日本环境学界曾经探讨的确立环境权、恢复公害受害者权利、保护自然、保护城市环境、重新审视环境破坏型发展等问题,旨在以此提供日本的环境政策方案。<sup>④</sup>

第20回日本环境会议在松江市召开,这是21世纪召开的第一次大会,邀请了来自中国大陆、中国台湾和韩国的10位学者参会,继前次大会提出“环境再生”理念之后,探讨了践行该理念和政策落

①「第16回日本環境會議」、『環境と公害』第26巻4号、1997年4月、49—52頁。

②「第17回日本環境會議」、『環境と公害』第27巻4号、1998年4月、67—69頁。

③四个决议包括:《要求中止使用长良川河口堰的决议》、《要求中止建设德山水坝的决议》、《要求尽快解决名古屋“蓝天”审判的决议》和《寻求道路公害对策和受害人救济的决议》。参见第18回日本環境會議名古屋大会、『環境と公害』第29巻1号、1999年7月、46—49頁。

④「第19回日本環境會議東京・川崎大会報告」、『環境と公害』第30巻1号、2000年7月、53—58頁。

实的几个基本点。<sup>①</sup>第21回日本环境会议在中国台湾高雄市召开,也是“第6回亚洲·太平洋NGO环境会议”,具体内容参见下文所述。第22回日本环境会议在滋贺县召开,该县境内有日本最大的淡水湖——琵琶湖,会议基于此前提出的“环境再生”理念,结合学界对琵琶湖水质、湖边民众生活、湖周围景观等研究成果与市民活动经验,提出了环境再生与可持续发展社会相结合的议题,更加重视环境研究的综合性。<sup>②</sup>第23回日本环境会议在松山市召开,该市在二战前进行铜矿石精炼并因此产生了别子铜山烟害,战后又因为发展濑户内海的临海工业区而填埋了日本最初的国立公园,导致“白沙青松”的自然海滨消失,发展材料产业又引起了大气污染和海洋污染。此次会议主要讨论了“亚洲地区环境评估和环境管理”“亚洲环境合作(NGO)”等问题。<sup>③</sup>第24回日本环境会议在水俣市召开,主题为“水俣病50年的教训”,与会学者重新审视了作为“公害原点”的水俣病问题,认为日本的水俣病不仅没有结束,而且国家和地方政府还在患者认定制度上存在严重的错误,世界各地也在重复上演着环境污染、公害发生、居民环境抗争等悲剧,说明人类在过去50年里并没有从水俣病问题中吸取经验与教训,因此导致日本和世界在重复发生同样的错误。<sup>④</sup>第25回日本环境会议在四日市召开,会议重点讨论了“城市舒适性的再生”问题,指出实现环境再生城市规划不仅需要市民舆论与运动,还需要推动城市规划的再生。四日市之所以能够取得大气污染诉讼的胜利,正是得益于形成了以受害人、居民为主

体的城市规划和运动。<sup>⑤</sup>第26回日本环境会议在仓敷市召开,该市水稻地区在日本经济高速增长时期通过围海造田的方式建设成为以钢铁和石油精炼、石油化学为中心的联合企业聚集地,此后造成约4000人成为公害患者,与会学者探讨了与在水岛地区发生过的公害问题类似的大气污染、大气疫学、港湾填埋、海岸环境、水循环等问题。<sup>⑥</sup>第27回日本环境会议在尼崎市召开,该市作为曾经的“公害都市”正在致力于建设成为“与环境共生的城市”。此次会议主题是“从环境再生走向可持续发展的地方城市”,是时隔10年之后召开的日本环境会议30周年大会,会议再次讨论了城市发展过程中的“道路公害问题和地方再生、受害者救济”及“石棉污染受害情况和补偿、救济”等问题。<sup>⑦</sup>

总体而言,日本环境会议在这一时期的影响力不断扩大,正以学术研究引领日本政府和社会反思各类环境问题的解决路径,并总结出颇具日本式理论特点的“环境再生”理念。

#### (二)双会议机制:坚守非政府机构的监督职能

自20世纪80年代起,随着日本国内产业发展日趋饱和,加之工业发展面临一些棘手的问题,日本企业加大了海外投资的力度,尤其是向东亚和东南亚投资。日本企业在这些地区进行工厂建设和开发之时,虽然当地政府也会有种种环保要求,但大多对防止公害发生设施和防止劳动灾害设施作了减配,结果导致在日本不会发生的公害问题和灾害却在亚洲各国频频发生。<sup>⑧</sup>在1989年第9回日本环境会议上,三菱化成出资设立的ARE公司造成

①「第20回日本環境會議」、『環境と公害』第32卷1号、2002年7月、44—47頁。

②「第22回日本環境會議」、『環境と公害』第33卷3号、2004年1月、58—61頁。

③「第23回日本環境會議」、『環境と公害』第35卷1号、2005年7月、49—52頁。

④「第24回日本環境會議」、『環境と公害』第36卷3号、2007年1月、45—49、54—55頁。

⑤「第25回日本環境會議」、『環境と公害』第37卷2号、2007年10月、9—14頁。

⑥「第26回日本環境會議」、『環境と公害』第38卷3号、2009年1月、65—67頁。

⑦「第27回日本環境會議30周年尼崎大会」、『環境と公害』第39卷4号、2010年4月、38—45頁。

⑧飯島伸子『環境問題の社会史』、有斐閣、2000年、195—196頁。

放射性损害的受害者母子出席了会议,引起人们关注在菲律宾和韩国造成的日本公害输出问题。<sup>①</sup>

1990年7月28日,日本环境会议根据当年的现场调查情况,围绕韩国和中国台湾的环境问题举行了一次座谈会,与会学者均表达了要推动日本环境问题研究国际化的想法,并形成了以下几个方面认识:<sup>②</sup>

其一,在国际化时代密切关注全球规模的环境问题。植田和弘认为,随着经济的国际化,全球规模的环境问题已经开启,有必要从国际视角多元探讨环境问题和环境政策。日本对公害问题全球化的认识始于20世纪60—70年代发生的环境问题,而日本经历过的环境破坏又在20世纪80—90年代实现经济快速发展的韩国和中国台湾表现得尤为明显。韩国和中国台湾的环境问题与日本有着几个共同的特点和问题点:(1)都非常重视“经济成长第一主义”,经济活动非常活跃并通过“压缩型工业化”事项快速开发和增长;(2)在这个过程中,各种公害问题纷纷暴露出来,各种受害和资料也陆续被整理出来,但全面的调查尤其是疫学调查还很不足;(3)民众反对公害运动频发;(4)这种情况和1970年被称为“公害国会”的年代颇为相似;(5)反公害运动中地方政府在环境政策方面所发挥的作用很小;(6)从诉讼角度看,如何让日本的公害裁决对韩国和中国台湾的司法判决起到借鉴和经验教训的作用,是值得探讨的问题;(7)在全球化和跨国化时代治理环境问题,其环境政策不能仅仅针对一国或一地区。

其二,对亚洲环境问题的实际情况展开研究。宫本宪一认为,日本学界和记者对韩国和中国台湾环境问题的研究与报道都比较滞后,直到20世纪

80年代后半期才逐渐从传统政治经济领域转向对环境问题和城市问题等社会问题加以关注。在宫本宪一看来,考虑到今后环境问题全球化的趋势,到21世纪前半期为止,东亚将成为全球最大的污染源地区;如果东亚的环境问题不解决,全球环境问题也将难以解决;研究东亚的环境问题是思考全球环境政策的基础,全世界学者都应积极关注。宫本宪一将包括日本在内的东亚环境问题归为东亚资本主义的特征,即东亚各国通过引进西方的技术和法律体系来迅速实现资本主义发展,因此导致政治层面的改革相对滞后,即不是采取革命式或自下而上的改革,从而造成这些国家投入巨额资本以产业发展为优先,就连教育也是以培养理工科人才为优先,在发展道路上优先发展污染型的重化学工业产业。<sup>③</sup>

其三,推广并让各国借鉴日本的环境政策法律体系。秋山纪子指出,日本历史上遭遇的产业公害和都市公害两重苦难能否为东亚各国提供经验,其中至为重要的是要探讨日本式环境政策为何物。在秋山看来,日本的环境政策虽然可以被亚洲各国视为一种学习的范式,但不能停留于对《公害对策基本法》的大框架进行探讨,而是要深入到更加具体的细节层面,包括测定方法、公害监视网、人才培养等环节;日本学者不能只谈论和宣传日本的范式,更应该将日本的缺陷与不足传达给发展中国家,以防止污染事件的发生。

其四,从日本环境问题经验看到相似性和相异性。寺西俊一认为,亚洲各国的环境问题与日本既存在相似性的一面,也存在相异性的另一面。日本从足尾矿山污染到水俣病再到20世纪70—80年代的公害问题,历时长达上百,但是亚洲国家大

①宫本宪一、淡路刚久『公害・環境研究のバイオニアたち』、岩波書店、2014年、31頁。

②植田和弘、川瀬光義、宮本憲一、秋山紀子、寺西俊一「〈座談会〉韓国と台湾の環境問題を巡って」、『公害研究』第20巻2号、1990年10月、44—53頁。

③宫本宪一从资本主义不同时期产业结构的变化论述日本和东亚各国的发展路径,虽然具有时代局限性,但也不失为一个学术解释视角。

多在 15 年或 20 多年里迅速实现“压缩”式发展,而且往往存在秋山纪子所说的两重苦难“同时发生”,进而又出现全球化时代下的跨国企业和跨国污染等问题,因此,有必要回顾这一段历史,并进一步讨论日本在全球污染问题中起到了何种作用、承担了什么责任。

日本学界对环境问题的国际化日益关注,促成了日本环境会议和泰国环境俱乐部于 1991 年 12 月 7—8 日在万象的朱拉隆功大学共同主办了第一

届“亚洲·太平洋 NGO 环境会议”(APNEC),开启了此后 22 年里 13 届的大会讨论。如表 1 所示,APNEC 通过在亚洲的曼谷、首尔、新加坡、阿格拉、高雄、加德满都等地举行会议,召集各国的学者、教育专家、律师、行政相关人员及 NGO 代表等参加,不仅对亚洲各国发生的环境问题展开探讨,而且进一步将日本历史上遭遇的环境治理经验进行了很好的宣介。从 APNEC 讨论的主题可以看出,早期还是讨论传统的企业公害和都市公害问题,但从第

表 1 历届“亚洲·太平洋 NGO 环境会议”(APNEC)情况

	时间	地点	会议讨论的问题
第 1 届	1991 年 12 月	泰国·曼谷	工业开发导致的公害受害;企业活动导致的自然破坏;无秩序的城市化和汽车普及。
第 2 届	1993 年 3 月	韩国·首尔	里约热内卢联合国环境发展大会后的“亚洲·太平洋 NGO 环境会议”课题。
第 3 届	1994 年 11 月	日本·京都	亚洲太平洋地区的环境问题;环境政策的现状与问题;国际性、全球规模的环境问题;开发与环境;NGO 的活动;等等。
第 4 届	1998 年 11 月	新加坡	环境的现状和未来;管理的手法与战略;与普通市民、政府及研究机构各问题相关联;各个国家、地区及地球范围内的各类问题;可持续发展;NGO 的作用;珊瑚礁和保护海洋环境;全球治理;强化管理视角下的地区交流。
第 5 届	2000 年 9 月	印度·阿格拉	全球变暖和能源政策;保护湿地和水资源;环境教育和公众参与。
第 6 届	2002 年 11 月	中国·台湾高雄	水管理;海岸和沿岸地区管理;保护湿地;国土利用和城市环境;生物多样性;湿地和人们的意识;绿色能源和环境管理;废弃物管理;“智慧”湿地建设;地区环境问题;地方公共团体教育;公私合作关系;环境教育和 NGO 的作用。
第 7 届	2005 年 11 月	尼泊尔·加德满都	可持续发展;武力纷争和环境;控制污染和清洁环境;自然灾害和地区合作;政策、制度与合作关系。
第 8 届	2007 年 11 月	澳大利亚·悉尼	可持续发展社会;气候变动。
第 9 届	2009 年 11 月	日本·京都	民主化、地方分权化和环境治理;环境公益诉讼和受害者救济;亚洲废弃物和世界再利用;今后的亚洲环境合作与 APNEC 的课题。
第 10 届	2011 年 11 月	中国·台湾台北	废弃物管理;环境诉讼;气候变动和农业政策;渔业资源和保护海洋生态;水资源管理;石棉污染问题;灾害和能源政策;环境教育。
第 11 届	2013 年 11 月	韩国·全州	防止公害发生的经验、信息的交流;防止公害输出;核电站灾害;石棉污染问题;地球环境合作。

3届开始全球环境问题日益成为会议的主题,这种全球化趋势不仅契合了日本对全球环境问题的关注,也符合东亚各国在全球化时代必须直面的“全球性环境问题”。该会议极大地提升了亚洲各国对日本环境治理经验的借鉴,以及对全球化环境问题的认知与研究。

### (三) 专注学术探讨与创办影响力极高的《环境与公害》杂志

对公害问题的关注不仅是日本环境会议学者群体的重要研究课题,也是日本学界影响国家决策的重要路径。公害研究委员会早在1963年7月9日成立之际,就在《议事录》中对“公害”概念进行了界定:“所谓公害(public nuisance),原本是法律用语。此前具体指的是大气污染、水质污浊、噪音、振动等问题。但是,从私营企业引起外部不经济的经济学视角出发,以及认为由于政府措施不力而间接导致公害发生的观点来看,需要从比以往更为广阔的视角对公害概念加以解读。”<sup>①</sup>他们通过组建跨学科的团队,在20世纪六七十年代对日本公害问题进行了长期的社会调查与科学调查,并于1970年3月在东京召开的“关于环境破坏的国际研讨会”上呼吁“确立环境权”。为强化对公害问题的研究与社会影响力,公害研究委员会于1971年7月开始在岩波书店出版发行季刊杂志《公害研究》。该杂志在创刊后的很长一段时间里,主要是一份偏向于推动公害问题的跨学科研究,并将其成果和政策献言让普通市民知晓的综合性杂志,“特别是站在被孤立的受害者立场上,对存在问题的公害行政、司法加以批判,同时以国际性视野展望未来”。<sup>②</sup>以公害研究委员会发起人之一的日本著名经济学家都留重人为例。他在《公害研究》创刊号(1971年7月)上发表的《动态调整的非效率性》,对临海工业用地的建

造问题进行了科学分析,亲自绘制了日本全国海岸线填埋的地图,并深刻指出:日本在经济快速增长时代,很多自然海岸被填埋变为工业用地,填埋工程虽然对渔业作了相应补偿,却没有考虑到海水浴场等娱乐场所的消失以及对包含天然纪念物造成很微妙的生态系统破坏等问题。这些政策性的研究,反映了经济高速发展时代日本在环境治理能力方面的提升。<sup>③</sup>

《公害研究》从1971—1992年一共出版了21卷。随着日本公害问题逐步得到解决以及日本环境问题研究领域的逐步扩大,以“公害研究”为刊名已经越来越难以满足杂志发展的需求和学科领域的覆盖,于是该杂志着手更改刊名。当时编辑部和杂志读者中都曾有人提出放弃“公害”研究,但鉴于后来日益兴起的自然保护等环境问题与早期公害问题之间存在前后相继的关系,最终明确了需要研究包括公害在内的环境问题,从是年夏季号(第22卷第1号)开始更名为《环境与公害》。目前这个刊物继续重点发表环境政策研究的学术成果,成为研究日本环境问题的重要学术阵地。

### (四) 日本环境会议自20世纪末到21世纪初推动日本环境治理的创新

通过前述分析可知,日本环境会议从1992—2009年一共召开过16回大会,同时还对环境问题国际化举行过11届“亚洲·太平洋NGO环境会议”,这些工作常常被视为日本环境经济学、环境社会学等领域的学者进行的对策性努力。然而随着环境问题日趋国际化和严峻,这些研究创新已然突破个别学科原有的窠臼,成为环境问题研究中的一种共通性创新,其学术活动的创新也成为推动日本实现社会发展创新路径的重要探索。

一是从公害再生到环境再生再到地域再生。与

① 宫本憲一、淡路剛久『公害・環境研究のバイオニアたち』、岩波書店、2014年、まえがき。

② 宫本憲一、淡路剛久『公害・環境研究のバイオニアたち』、岩波書店、2014年、まえがき、13頁。

③ 宫本憲一、淡路剛久『公害・環境研究のバイオニアたち』、岩波書店、2014年、まえがき、52—53頁。

欧美各国环境问题研究相比,日本的环境问题研究有一个十分突出的特点,就是在公害诉讼中走向环境再生。从日本环境会议发起到 20 世纪 90 年代来看,日本环境学界将主要的讨论精力都放在了公害问题诉讼与争取有利的法院判决之上,其中包括最为世人熟知的“四大公害事件”。在日本环境会议召开后的 20 世纪 80 年代,四日市哮喘病事件和富山痛痛病的诉讼基本结束,但熊本水俣病事件的诉讼直到 1993 年 3 月才被熊本地方法院判决,并于 1995 年 9 月认定政府有过失责任,应向患者团体支付 50 亿日元的赔偿,到 1996 年除关西诉讼之外达成和解。同时,新潟水俣病事件也在 1992 年 3 月由新潟地方裁判所认定几乎全部的原告为水俣病患者,虽然认定了损害赔偿却没有认定国家的责任,但鉴于原告方的高龄化,最终在 1995 年 12 月与国家达成和解。战后日本经济高速发展时代产生的公害问题到 20 世纪 90 年代大体都通过公害诉讼,寻求法律判决与和解,成为环境运动要求“实现再生”的原点。法学家森岛昭夫早在 1981 年就主张,应该对公害问题带来的身体损害,对家庭、社会生活、家庭等造成广泛多样的损害,以及通过相乘叠加甚至对全人类造成深刻的损害加以调查。这就不能局限于调查公害受害的个人身体损害,还要对家庭生活、地区社会或职场等实际情况进行调查,对这些受害者支付必要的损害赔偿。这里既包含了以恢复人类健康为视角的环境再生,也包括了受害环境得到恢复的环境再生。<sup>①</sup>日本环境会议在 20 世纪 90 年代积极支持日本各地的环境诉讼,正是体现了这种思考的践行。特别是该会议一直积极支持的西淀川公害诉讼于 1995 年达成和解,最终迫使被告企业除了需要支付原告赔偿之外,还要支付一定的金额“用来实现原告的环境保健、生活环境改善、西淀川地区的再生”。<sup>②</sup>这促使日本在解决公害污染事件

之际,还要加入受害恢复等重要措施,不仅要支付赔偿让受害者恢复健康,还要再支付赔偿让地方整体实现再生。地域再生理念关注到公害事件中的人与当地环境,已经成为日本政府制定环境政策必须遵循的理论方法。

二是从日本环境问题到全球环境问题。日本学界对环境问题的研究始自日本国内公害问题与环境破坏,这种关注倾向一直持续到 20 世纪 80 年代。随着日本向海外不断输出产业和公害,日本环境会议率先将目光投向了对世界环境问题的关注,特别是 APNEC 的召开让整个 20 世纪 90 年代的环境主题几乎变成海外环境问题的讨论,主要是讨论与日本息息相关的东南亚各国的环境问题。冷战结束后,国际政治热点转移到地球环境问题上来,《公害研究》在改刊名为《环境与公害》之后,更加关注世界发达国家和东南亚、非洲等发展中国家发生的环境问题。这种关注度转移不仅引起日本环境会议的学者对全球环境问题的关心,也促使日本环境史研究开始出现全球化趋势,开始向世界介绍日本在环境问题上走过的弯路,同时也开始关心国际环境问题。可以说,这些国家很多学者正是通过日本环境会议和对日本环境问题的关注才意识到本国环境问题的严峻性,同时又从日本学术界转向对全球化环境问题的认知中,让亚洲各国对环境问题的认知和研究也迅速进入到全球化时代。

### 三、日本环境会议与“3·11”东日本大地震:长期性深刻反思震灾的影响

2011 年 3 月 11 日破坏力极强的东日本大地震发生,并由此引发海啸,致使福岛核电站出现严重的核泄漏,这一事件对日本整个国家和社会产生了巨大冲击。日本环境会议作为以环境经济学者、法学、律师和 NGO、NPO 为主的团体,对该事件的探

①森島昭夫「スモン訴訟判決の総合的検討(7 完成)」、『ジュリスト』750 号、1981 年、137 頁。

②永井進、寺西俊一、除本理史『環境再生』、有斐閣、2002 年、29 頁。

讨主要从对策、施政角度展开了诸多探讨。

2011年7月,第28回日本环境会在东京的国分寺市召开,此次大会的主题是“展开环境政策、地区规划的新地平——首都东京的发声”。大会的六个分科会议题分别为“走向可持续发展的低碳型地方社会——东京倡议”“公共事业如何变?——以东日本大地震为契机”“东日本大地震之后的复兴和日本农业、农村的未来”“高层建筑问题和城市景观”“首都圈的石棉问题”“首都圈的道路公害和道路建设问题”等。<sup>①</sup>2012年3月,第29回日本环境会议在岛根县松江市召开,此次大会于东日本大地震发生一周年之际,重点关注“国家规划”中的粮食、能源与环境、国土构造等问题,主题为“如何创造无‘核灾害’的社会”。在这个主题之下,学者们分别从“日本农林渔业、农村渔村的歧路和再生——超越‘核灾害’、TPP”与“面向无‘核灾害’社会”两个单元展开讨论。<sup>②</sup>2013年8月,第30回日本环境会议在宫城县本吉郡南三陆町召开。在第28、29回会议就东日本大地震问题讨论的基础上,此次会议的主题为“如何思考受灾地区的复兴、再生”,并专门提出了《宫城宣言》:(1)强化受害的三陆沿岸地区产业;(2)要求国家和县能够重视受灾地区居民的自主自立并倾听民众的呼声;(3)强调域外企业在引入的同时也要重视地区内企业的复兴;(4)确保灾后复兴的行政与财政;(5)敦促政府撤回事故“结束宣言”。<sup>③</sup>2014年7月,第31回日本环境会议在东京明治大学召开。由于此前日本政府通过了《特定秘密保护法》,出现了解释改宪和修宪的势头,加上重

启核电站、围绕领土问题的中日关系紧张等,因此会议重点讨论如何用民主创造环境保全性社会,主题确定为“站在歧路上的日本社会和环境保全”。此次会议分科会讨论了日本的环境保全,并从地方思考环境保全和能源利用。<sup>④</sup>2015年10月,第32回日本环境会议在滋贺县召开,主题为“地方环境保全和核能发电——从滋贺的发报”。此次会议的一个分科会除了继续围绕围绕地方开发和核能发电问题展开探讨之外,还对滋贺县境内日本最大的内陆湖(琵琶湖)问题展开讨论,重点从生活环境主义视角探讨了“水与人的环境史”。<sup>⑤</sup>2016年10月,第33回日本环境会议在冲绳召开,主题为“环境、和平、自治、人权——从重申中开拓未来”。会议基于冲绳当地的环境与社会问题,在会议讨论的基础上提出如下建议:(1)政府需要尊重冲绳的民意,应停止边野古基地建设;(2)政府应修改回避了污染方责任的《日美地位协定》,应明确美军负有恢复军事基地原状的义务;(3)政府开发对环境与人员产生影响的事业需要征求当地居民的意见;(4)琉球配备的自卫队装备已经突破了安保法下的专守防卫政策,严重破坏了地区的环境、自治与社会交流;(5)政府应开展放射性污染的疫学调查;(6)政府应终止重启或新设核电站的政策;(7)扩大地区市民和专家的交流、讨论。<sup>⑥</sup>2018年7月,第34回日本环境会议在福岛县召开,主要议题设定为针对福岛第一核电站泄露事故,促使国家和东京电力公司承担法律责任,让福岛的复兴政策和核电、能源政策能够更贴近受害者,进一步促进转向无核社会。此次大会的

①『第28回日本環境会議 東京大会プログラム』、[http://www.einap.org/jec/jec\\_old/taikai/tokyo/jectokyoprogram20110624.pdf](http://www.einap.org/jec/jec_old/taikai/tokyo/jectokyoprogram20110624.pdf)[2020-10-03]。

②『第29回日本環境会議島根大会』、[http://www.einap.org/jec/jec\\_old/taikai/shimane/preinfo.htm](http://www.einap.org/jec/jec_old/taikai/shimane/preinfo.htm)[2020-10-03]。

③『第30回日本環境会議 宮城宣言』、[http://www.einap.org/jec/jec\\_old/taikai/miyagi/jecmiyagideclaration.pdf](http://www.einap.org/jec/jec_old/taikai/miyagi/jecmiyagideclaration.pdf)[2020-10-03]。

④『第31回日本環境会議東京大会・JEC35周年シンポジウム』、[http://www.einap.org/jec/jec\\_old/taikai/2014tokyo/preinfo.htm](http://www.einap.org/jec/jec_old/taikai/2014tokyo/preinfo.htm)[2020-10-03]。

⑤『第32回日本環境会議滋賀大会』、[http://www.einap.org/jec/jec\\_old/taikai/2015shiga/preinfo.htm](http://www.einap.org/jec/jec_old/taikai/2015shiga/preinfo.htm)[2020-10-03]。

⑥『第33回日本環境会議沖繩大会宣言』、<http://www.einap.org/jec/article/jec/33/63>[2020-10-03]。

分科会议题为“福岛第一核电站的善后和脱原子能社会的转向”“核灾害和政策转变”“核事故赔偿的问题与展望”“核武器和核电站”“核能政策转变与媒体”。<sup>①</sup>2019年3月,第35回日本环境会议在神户市召开,此次会议正值日本环境会议召开40周年,设定了“希望转变能源政策”的主题,设有“神户的煤电发电所增设问题”与“追问福岛核电事故后的重启”两个分科研讨。<sup>②</sup>

日本环境会议在过去近十年的时间里,持续对“3·11”东日本大地震引发的核电站泄露问题进行深入探讨,并将这种探讨与各次会议召开地存在的环境问题结合起来,使得日本当前的环境问题对策研究与环境史研究形成了初步的结合,为今后从环境史视角展开研究提供了新的研究视角、方法与价值等。在笔者看来,日本环境会议近十年的努力,至少在以下几个方面对日本提升国家环境治理能力产生了直接影响:(1)从福岛核电站泄漏事故中呈现出来的诸多问题得到较好的探讨,深化了核电问题讨论的广度和深度。(2)强化了对核电事故相关资料、舆论反应、民众意愿的整理。日本环境会议聚集了经济学、社会、法学等领域专家和民间团体,这些学科专家对福岛核电站事故的成因、经过、对策问题、舆论等都进行了详细的资料收集与分析,并对日本政府事故发生后及此后持续性应对等都进行了详细的追踪。(3)日本环境会议通过在日本国内各地举办会议,将日本地方性环境问题与具有全国性的核电事故进行了结合,进一步提高了环境问题在日本国内的关注度与影响力。东日本大地震引起的福岛核电站泄漏事故对日本的环境生态与社会治理造成全局性的冲击,需要日本社会给予持续性的关注,通过与日本各地存在的地方性环境

问题相结合,更好地激发地方民众从对地方环境问题的关注走向对全日本环境问题的关注,进而促进人们对这一事故造成的全球性环境破坏进行深刻反思。

#### 四、小结:日本环境会议的学术创新及其对日本提升环境治理能力的贡献

都留重人、庄司光、戒能通孝、铃木武夫、四手井纲英、田尻宗昭、清水诚、宇井纯、原田正纯、饭岛伸子、华山谦、秋山纪子、宫本宪一等人作为公害研究委员会的重要成员,为解决和应对当时日本面临的十分严峻的公害问题,发起召开日本环境会议。<sup>③</sup>此后,该会议持续活动长达40多年,从专注于日本的公害问题到研究全球环境问题,通过聚集起跨学科研究的学者和有关人员,为阻止日本环境政策的停滞与后退作出了不懈的努力。日本环境会议为推动日本环境政策而设立,意在为日本环境政策建言献策,但会议召开的初衷并不是为了组织一个开展持续活动的学术团体,而是在经过制定有针对性环境对策的第2、3回会议之后,才逐步发展成为长期性、惯例召开的会议。日本环境会议不只是环境问题专家展开讨论的学术会议,还在日本发生过典型环境问题的各个地方轮流召开会议,成为名副其实的推动环境政策运动发展的学术团体。综合前文论述,日本环境会议本身及其成员除了对环境经济学、环境社会学、环境法学等学科的发展起到直接的促进作用之外,还对日本提升国家环境治理能力起到巨大的推动作用。

其一,学者的专业性、科学性推动当代日本环境运动的发展,成为日本环境问题研究致用性功能的来源之一。如前所述,日本环境会议是由学者、律

①『第4回「原発と人権」全国研究・市民交流集会 in ふくしま』,http://genpatsu-jinken.net/09event/index.html#2018[2020-10-03]。

②『第35回神戶大会』,http://www.einap.org/jec/subcategory/jec/41[2020-10-03]。

③参见宫本憲一、淡路剛久『公害・環境研究のパイオニアたち』,岩波書店、2014年。

师、医生、受害者、NGO 等人员构成,其中以环境问题研究学者为核心,他们对日本的环境运动保持了长期关注。需要指出的是,日本的环境运动是战后日本蓬勃发展的社会运动的一个组成部分,日本环境会议的学者参与环境运动的目的在于寻求改变日本的环境政策并解决环境问题。参加日本环境会议的学者虽然从各自的学科范畴对日本公害、环境问题展开研究,却都深受东方文化的影响,研究中饱含强烈的历史镜鉴功能,以求洞察历史教训、提供正确知见。学者们在自觉地整理日本的人与自然、自然与社会的历史经验中,揭示日本人与自然环境发生的机制性破坏与动态过程,并总结理性应对环境危机的经验提供给世界,进而以此展开对全球环境问题的关注。以宫本宪一为代表,日本环境会议的学者在长期学术积累的基础上,最终都转向对日本环境问题历史研究的反思。<sup>①</sup>

其二,日本环境会议在成立后的 40 多年里探讨了四个课题,对日本环境治理起到了重要的学术启发作用。日本环境会议 40 年来对日本环境问题展开详细的取证调查、深入研讨对策、提出诸多政策建议,并将环境问题和日本地方发展问题加以结合,试图探讨日本社会发展的几个普遍性问题,如受害者的救济、环境权、舒适的环境、环境再生和地域再生等。其中,受害者的救济是以保护生命、健康、精神、生存和人格等人类权利作为政策目标;环境权是以生存权和人格权为中心,包括生活环境、自然环境和舒适环境等;舒适的环境包括人与自然相联系的部分,以及对城市或农村等人工环境在内实施的环境政策;环境再生是为了确保实现上述环境政策而寻求走向再生的问题;地域再生是要实现日本地方社会历史、文化、就业、舒适性等生活环境的整体性再生。日本环境会议一环紧扣一环地探讨环境问题,推动并完善了日本对环境问题研究的覆

盖面。

其三,日本环境会议反思 20 世纪不可持续的发展历史,其学术努力已经成为日本环境治理的重要组成部分。进入 21 世纪以来,日本国家和地方政府、民众、NGO 组织等都针对如何应对全球变暖问题展开过认真的讨论和发起倡议,最终于 2012 年 10 月开始对石油、天然气等化石燃料征收“地球温暖化对策税”即环境税。日本环境会议的学者认为,人类社会的建设成就实际上是一个依赖化石燃料和化学物质,浪费大量资源,破坏人类生命健康和人格的时代,这种发展模式显然是不可持续的。如果任由这种模式继续下去,势必带来全球气温不断上升,最终威胁到人类生存和物种延续。如今,日本环境会议反思 20 世纪的不可持续发展模式,已经成为环境问题研究的重要范式和学术批判路径。通过对 20 世纪发生的诸多环境问题、公害事件展开探讨,也促使日本环境治理突破公害问题的局部地区窠臼,不断扩大视野和研究对象,由对日本环境问题的关注扩展至对全球环境问题的关注。

环境问题是近代以来人类社会的工业化、城市化进程中资源消耗过度、环境负荷过重的结果。环境问题的产生显然不是科技落后带来的结果,而是人们对该问题重视、认识与实际行动之间存在巨大鸿沟的问题。因此,解决环境问题迫切需要人文社会学科与环境学科的交叉介入。日本环境会议的应运而生,搭建起了环境经济学、环境社会学、环境法学等学科进行交叉研究、取长补短的重要学术平台。经过长达 40 多年的发展历程,日本环境会议学者的研究成果,在学术研究方面通过对环境问题的反思努力寻求人与自然的和谐关系,同时深刻影响着日本国家治理能力提升的方向和内容。

责任编辑:胡颖峰

<sup>①</sup>参见宫本宪一「日本における環境運動の政策形成——その歴史的経過と教訓」、『環境と公害』第 33 卷 1 号;宫本宪一「日本の公害問題の歴史的教訓」、『滋賀大学環境総合研究センター研究年報』第 14 卷 1 号、2017 年。

fectiveness of hazardous garbage recycling, residents' awareness of garbage classification, and their participation in garbage classification, but it also faces problems of low corporate benefit, lack of management, and inefficiency of "supermarkets". In this regard, it's necessary for the government to improve the environmental governance responsibility system and increase fiscal and taxation support and supervision. Garbage exchange supermarkets should improve their own management level, broaden fund raising channels, stimulate market vitality, and at the same time continue to improve residents' environmental protection awareness, and mobilize their enthusiasm for participating in garbage classification.

### **The Historical Role of Environmental Academic Groups in Improving National Governance Capacity: Take "Japanese Environmental Conference" as an Example**

◎Chen Xiang

By bringing together scholars from various disciplines to carry out multi-dimensional environmental research from different professional perspectives, environmental academic groups have become one of the important driving forces to promote countries to improve their national governance capacity in the 20th century. Japanese environmental researchers held the first "Japanese Environmental Conference" in 1979, which was followed by 35 more environmental conferences, 11 sessions of "Asia-Pacific NGO Environmental Conference", and 1 highly influential magazine Environment and Public Hazards. They actively exert the supervisory function of non-governmental organizations, conduct detailed forensic investigations on environmental problems in Japan in various periods, have in-depth discussions on countermeasures, and put forward many policy suggestions. In doing so, they have established a veritable academic group that promotes the development of the environmental policy movement with their unremitting efforts to push Japan's environmental policies forward from focusing on Japan's pollution problems to studying global environmental problems. The academic group not only has a significant impact on promoting the development of environmental disciplines, but also plays an important role in improving Japan's national environmental governance capacity.

### **From Land Claims to Wilderness Protection: The Environmental Controversy in Alaska from 1968 to 1980**

◎Zhang Wenjing

The history of Alaska's development and conservation is a typical case in the field of American environmental political history research. The enactment of "Alaska Native Claims Settlement Act" in 1971 resolved the long-delayed issue of Alaska native land claims, and added environmental protection factors to the legislation of Congress, which eventually became the basis of Alaska's wilderness conservation. On the basis of "Alaska Native Claims Settlement Act", environmentalists actively launched the largest protection legislation in the United States. After fierce debate and competition with development forces, environmentalists finally pushed for the passage of "Alaska National Interest Lands Conservation Act", which preserves the largest wilderness area in history and also reserves the right to continue economic development, therefore ultimately reaching a temporary compromise and balance between the various forces in Alaska. From "Alaska Native Claims Settlement Act" to "Alaska National Interest Lands Conservation Act", from land claims to wilderness conservation, battles for environmental protection in Alaska have never been settled. It is helpful for us to better understand the complexities of the fight for environmental protection by comprehensively studying the formulation and implementation of "Alaska Native Claims Settlement Act" and "Alaska National Interest Lands Conservation Act", sorting out the connection and succession between them, and analyzing the conflict and balance of various forces.