

# 浅析德国环境政策演变的原因

●张 婧

(厦门大学 福建 厦门 361005)

**摘 要:**德国环境政策的演变主要经历了四个时期:(1)萌芽阶段(16世纪至1968年):经济增长,污染严重,环境问题被忽视。这主要是由于工业文化观念和工业化发展观的影响;(2)起步阶段(1969—1974年):启动环境政策,这主要是因为环境运动、环境革命的外部因素,以及生态环境恶化、政治机遇的产物等国内因素的共同影响;(3)转型阶段(20世纪70年代中期至90年代初期):环境政策停滞、转型与巩固,这主要是因为一系列重大环境灾害、绿党崛起、舆论压力以及德国生态哲学发展的推动;(4)逐步实施阶段(20世纪90年代至今):提出“社会主义市场经济生态化”,走生态现代化的道路,这主要是因为绿党与社民党联合执政的政治推动力以及胡贝尔现代生态理论的共同作用。

**关键词:**生态哲学 环境运动 德国环境政策 生态现代化

**中图分类号:**X506 **文献标识码:**A **文章编号:**1009—5381(2009)06—00111—04

经济发展(效率问题)与环境(公平问题)之间的恰当平衡是人类社会现在和未来发展所要面对的核心问题之一。自1987年联合国发表《我们共同的未来》阐明可持续发展的含义以来,环境与发展作为一种全球共识,许多国家积极探索新的与环境相统一的健康发展模式。其中上世纪90年代以来德国走出的一条“社会主义市场经济生态化”的道路是一种较为成功的有益尝试。

党的十七大将“生态文明”作为实现全面小康社会奋斗目标之一以来,生态文明建设已经成为中国的当务之急。它山之石,可以攻玉。本文从德国环境政策研究最基础的问题——政策演变及其原因入手,系统梳理了德国环境政策的发展脉络,结合时代背景及重要事件分析了其发展走向的原因,以期达到抛砖引玉之效。

## 一、德国环境政策的演变及其原因分析

借鉴德国环境部副部长米歇尔·米勒<sup>[1]</sup>和北京工业大学黄海峰教授、中国驻德国大使馆教育处刘京辉先生阶段划分的观点,德国环境政策的演变大致经历了以下四个阶段:

### (一)萌芽阶段:16世纪至1968年

#### 1.发展概况

德国环境保护发展历程可以追溯至16世纪。1500年德国颁布《森林法》,由此开始德国环境保护的历史。随着工业革命的不断深入,工业化的负面影响日渐显现,环境污染和环境破坏越来越影响到民众的日常生活,一些环境污染事件时有发生。对此,德国政府于1920年建立了首家自然保护公园,并于1934年颁布了第一部《帝国自然保护法》。在此之后,

德国政府零星地推出了一些环保法,如1957年的《饮用水法》、1968年的《植物保护法》,但这只是例外现象。

20世纪50年代,德国少数政治家曾创立了环境问题研究组,专门分析环境污染和人类对生态系统的破坏问题。1961年德国前总理维利·勃兰特(Willy Brandt)也呼吁鲁尔河谷的“天空应该再次变蓝”,但相比之下他们的声音太过微弱,响应其观点和提议的具体措施迟迟未出台。在1500—1968年这三百多年间,德国并不存在一个公认的综合性的环境保护政策,也没有专门的环境管理机构 and 系统的环境管理政策。无论政府还是民众,都不曾仔细考虑过保护自然环境和生态系统的问题。

## 2.原因分析

在萌芽时期,环境保护不受重视的原因是显而易见的,主要原因有两点:一是工业文化观念的影响,二是工业化发展观的影响。

工业文化观念是工业时代的价值理念与道德伦常系统。在德国,甚至在整个西方世界,工业文化观念尤其强调理性。在理性的引导下,人们将自身等同于理性而不是生物有机体,精神与肉体分离,这使得一方面人类的理性、认识主体被极力张扬,人类与周围的环境隔绝开来,缺乏与各种有机体进行真诚的交流与合作;另一方面,极易把宇宙看作是由单个物体组成的机械系统,可以任意地分解与宰割。

工业革命以来,工业化发展观成为德国社会的主流价值观。它以追求经济效益为目标与动力,将工业和经济增长率视为社会发展水平的唯一尺度,追求GNP的增长也成为经济发展的永恒动力。工业化

作者简介:张 婧,女,厦门大学公共事务学院2007级行政管理专业硕士研究生。

发展观认为实现现代化的标志是一个国家的工业化程度和由此产生的工业文明。这样的一种发展观注重现在而忽视未来,将经济增长放在首位。特别是二战使得德国经济遭受重创,满目疮痍、经济凋敝。战后重建、重振国家经济成为国家政治首要目标。工业化发展观恰好满足了当时的发展需求。

此外,在萌芽阶段,环境治理的技术限制、环保法律法规的不健全等也在一定程度上造成德国环境工作进展缓慢,但机械的工业文化观念和唯经济增长马首是瞻的工业化发展观仍是根源之所在。这使得德国不可避免地走上了“先污染,后治理”的发展道路。

## (二)起步阶段:1969年至20世纪70年代前期

### 1.发展概况

面对工业社会经济高速发展所导致的环境问题,在20世纪70年代,联邦德国开始关注环境保护。德国理论界也开始对工业现代化问题进行反思,认为二战后形成的经济增长决定论是以牺牲环境为代价的,并以此为起点深入探讨现代文明。在此时期,社会民主党与自由民主党组建联合政府,这成为德国环境政策的转折点。

1969年被公认为德国环境政策的诞生元年。在德国环境政策的起步阶段,德国政府启动了一系列的环境政策规划方案并对相关组织机构进行改组。环境问题专家理事会、环境联邦机构与环境专家委员会等公共机构也先后宣告成立,成为德国环境部门的咨询单位。政府带动立法,当时建立的环境计划仍然是现在环境政策的主要规范与原则,如态度审慎、重视因果与合作精神。<sup>[2]</sup>1969年,95%的德国民众对环境条例漠不关心。但到1971年,原本对环境政策持质疑态度的群体中有90%以上的人或多或少地开始熟悉各种环境政策内容。

### 2.原因分析

(1)受20世纪60年代以来美国第三次环境保护运动的影响

二战结束后,一方面伴随着第三次科技革命的发生和发展以及大众消费时代的来临,资源耗竭和环境污染日趋严重;另一方面随着中产阶级队伍的扩大、生活和教育水平的提高,人们要求获得健康的生活环境的呼声也日趋高涨。同时,美国进入60年代以后面临着严重的社会和信仰危机,人们普遍对现实强烈不满,纷纷向传统的价值观提出挑战,认为人类在科学技术面前失去了自然本性,他们渴望回归大自然。此外,1962年美国学者雷切尔·卡逊的《寂静的春天》成为美国环境政策转变的触发机制,也是美国第三次环境保护运动的直接触发点。

美国的第三次环境保护运动对德国的环境运动带来了深刻的影响。德国各地发生了数千起地方激烈草根运动,反核运动与环境保护市民行动联盟为助长地方草根运动的主要力量。环境运动影响政治并对德国当局施加压力,推动着一系列致力于改善环境的措施出台。

### (2)国内环境恶化所带来的生态危机压力

20世纪60-70年代,西方许多发达国家都面临着生态危机,德国也不例外。据德国最大的环保非政府组织“自然保护联盟”主席契普克的描述,那时“莱茵河沿岸企业把工业废水直接排入河中,致使河流污染严重。有人形象地比喻,把照片底版扔到莱茵河里都能显影。柏林技术大学环保专家曲希勒教授谈到,那时,在德国工业重地鲁尔区,人们看不到蔚蓝的天空,早晨穿的白汗衫到晚上就脏了。到上世纪70年代初,德国发生了一连串环境污染的灾难,二氧化碳的排放量大幅增加,水域中的生物急剧减少,垃圾堆放场周围的土壤和地下水受到污染,自然环境受到破坏,民众深受其害。”<sup>[3]</sup>

环境恶化所致的生态危机给当局政府带来了无形的压力。环境冲突演变为一种社会冲突,它需要一种新的环境政策。当时的西德政府为了给民众一个满意的答复,不得不出台一系列环境保护方面的法律和法规,并开始对工业现代化进行反思。

### (3)20世纪60年代末期德国政治机遇的产物

德国自由民主党(FDP)将环境政策作为一种创新精神来赢得政治支持,所以德国环境政策的出台,从某种意义上讲是当时权力当局掌控政治机遇的产物。通过与德国社会民主党的联合,自由民主党开创了一个崭新的政治局面。

## (三)转型阶段:20世纪70年代中期至90年代初期

### 1.发展概况

在转型阶段,德国环境政策经历了停滞、转型等过渡时期,逐步开始全方位解决环境问题,国家战略也从经济发展优先逐步向经济与环境相协调发展转变。

1975年以前,环境保护政策停滞,德国政府未曾发布任何涉及环境保护方面的新法律、新法规。政府结合工会与产业联盟,对环境政策刹车,能源政策及核能被大力促进。环境运动中,德国早期在环境保护领域的优势被削弱。

1975—1982年,环境议题两极化。1975年,肯曼尼西城堡(Schloss Gymnich)会议(参会代表来自商会、企业、各政党和政府)决定继续采取环境保护措施,但要避免给工业发展造成潜在阻碍。其间,生态关怀有了新的觉醒,新的环境组织与新的政治力量

出现,如德国绿党的崛起。1978年,德国绿色组织首次参选成功。1980年绿党成立,1983年绿党在德国议会获得议席。

1983—1990年,生态变成德国政治及社会的主流。80年代中叶起,德国工业界改变了对环保的排斥和对峙态度,逐渐接受了环保和绿色经济意识。1984年颁布了针对大型焚烧厂烟气排放的限制性法令,计划削减70%以上的二氧化硫排放量。1986年,德国正式成立环境、自然资源保护和核安全部,并于同年出台《废弃物法》。1987年德国率先实行环保标志制度,旨在对产品的全过程环境行为进行控制和管理,树立产品环境形象,提高产品的市场竞争力。90年代初,德国议会将环境的内容写进了修改后的《基本法》,在《基本法》第20条A条款中这样写到:“国家应该本着对后代负责的精神保护自然生存基础条件”,这一条款对德国整个政治领域产生了重大影响。<sup>[4]</sup>

## 2.原因分析

在转型阶段我们需要分析两个问题的原因:一是为何在70年代中期德国环境政策会停滞;二是1983年开始德国环境政策为何会转型并得以巩固。

结合当时的时代背景及重要事件,导致第一个问题的主要原因是经济滞胀所带来的影响。当时德国经济遭受到石油危机和经济持续萧条的巨大冲击,在经济衰退、通货膨胀和大量失业面前,环境保护趋势受到贸易联合会和劳工联盟组织的强烈抵制,环境问题失去了吸引力。从表面上看,环境问题是人与自然界矛盾冲突的结果。但透过现象看本质,其后的根源是经济问题、社会问题、观念问题。自然资源的有限性与人的需求无限膨胀的矛盾,是经济发展的一个基本矛盾。当时的德国乃至全世界,都没有找到一套合适的理论或方案来化解生态与经济之间的对立,环境政策被看作是抑制经济发展的因素之一。而德国环境政策的转型与巩固主要得益于以下四方面:

### (1)触发机制:一连串重大的环境灾害

危机和突发事件是社会问题进入政策议程的主要途径之一。1983—1990年时期,全球经历过一连串重大的环境灾害,如欧洲森林死亡事件、切尔诺贝利核电站泄漏、气候变迁、热带雨林破坏、臭氧层空洞等。而切尔诺贝利核事故和“森林死亡”事件作为导火索,进一步促使环境保护激进主义人士加入已有的、或成立新的非政府环境保护组织和生态主义政党。鉴于重大环境污染灾难和环保所面临的不可预料的危险,德国在经济发展方面开始兼顾生态因素。

(2)以绿党为代表的环保主义政党的崛起所带来的政治影响力

绿党的出现使得德国政治联盟的情势更为复杂,可以利用其小党的影响力将环境议题置入政治议程之中。如1983年绿党进入德国联邦议院,随即要求各党派新建或恢复环境项目。所有的政党都要与绿党竞争,或在环境议题上与其辩论。这无疑推动了整个议院对环境问题的关注。德国绿党的崛起成为许多环境政策的推动力,它促使了环境政策议题不会在政治领域中缺席。

### (3)民众对环境问题的长期关注所带来的舆论压力

随着环境保护和生态运动的蓬勃发展,环境问题已成为德国20世纪70年代和80年代的社会中心问题,人们环境保护意识加强,长期关注环境、生态问题。在此时期,民间环境运动由大规模的示威游行方式进入制度化的轨道,德国环境运动逐渐转为政党、团体与政府进行政策咨询、磋商、协调的模式。民众对环境问题的关注以及对政府管理能力的质疑促使政府当局做出一系列回应。如1986年德国正式成立环境、自然资源保护和核安全部,就被公众视为政府当局对切尔诺贝利核电站事故处置不力而做出的迅即反应。

### (4)德国生态哲学发展产生的推动力

德国美因茨大学化学、哲学教授、生态哲学家汉斯·萨克塞(Hans Sachsse)是德国生态哲学奠基者。他提出了“后现代生态观”,从生态哲学角度阐述了人与自然的互动关系。他认为,人类“征服自然”的思维方式和行动破坏了包括人类在内的生态系统,工业化所导致的环境破坏和人类生存环境的破坏,在很大程度上是人类“征服自然”意识和行动的结果。在这一认知基础上奠定的萨克塞“生态哲学”和“后现代生态观”要求保护人类生存的自然基础,遵循“人和自然的和谐”原则,按照生态规律进行人类活动,工业发展和工业化要兼顾人类生态环境和系统生态。<sup>[5]</sup>萨克塞的“生态哲学”在一定程度上促进了德国绿色运动的发展,为环境保护和人类社会的发展提供了一个新的思维模式,对当时德国环境政策的转型与巩固提供了理论基础并产生了巨大的推动力。

### (四)实施阶段:20世纪90年代中期至今

#### 1.发展概况

在环境政策的逐步实施阶段,德国环境政策虽经历了1993—1997年的再次停滞,但经过短暂调整之后政府出台了更多新的能源政策和环境政策以促进经济与环境的和谐发展。经过几十年的发展,德国将可持续发展确定为国家目标,已经逐步建构起对社会和生态负责的经济秩序。从1972年通过的第一

部环保法至今,德国已拥有世界上最完备、最详细的环保法。其在循环经济和生态税改革方面的成功经验为许多国家所学习和借鉴。

20世纪90年代中期至1998年,德国环保政策受到德国统一的影响,原东德地区有很多工作需要跟进,也包括环境保护方面的任务。90年代,德国政府推出了《循环经济法》(1994年)、《生态税改革实施法》(1999年)和《可再生能源法》(2000年)等。其中1999年4月1日生效的《生态税改革实施法》标志着德国的生态税改革正式启动。在废弃物管理领域中,《循环经济与废弃物处理法》的顺利通过标志着循环经济立法取得了实质性的进展。

从1998年开始,德国红绿两党联合执政,鉴于德国持续低迷的经济发展形势,联合政党花大力气推进环境保护,并以“生态现代化”作为其环保政策的目标。2002年是德国政府对环境政策进行重要调整的一年,可持续性始终是贯穿各项调整政策的一根红线。通过多年来在环境方面所做的许多政策调整,德国在环境保护方面已见成效。德国的环境教育、生态税改革、水净化处理、垃圾处理、环保立法等都可圈可点,为许多国家所称道和学习。

## 2.原因分析

从前期的将环境保护看作是经济增长的抑制因素到如今强调将生态保护与促进经济效益、解决社会就业结合起来,以实现经济、社会、生态三位一体的“生态社会主义市场经济”,这样的转变主要有以下两个深层原因:

(1)约瑟夫·胡贝尔(Joseph Huber)的现代生态理论的理论指导

德国环境社会学家约瑟夫·胡贝尔(Jesef Huber)的现代生态理论与汉斯·萨克塞的生态哲学一道奠定了德国生态哲学理念的基础。胡贝尔的环境社会学则以人类活动对自然环境的影响为研究对象,探索工业社会对人类环境的影响,在此基础上提出了“生态现代化”、“后工业化现代化”观。胡贝尔的理论将人类生活对环境的影响分为两类:一是工业生产从源头到整个生产过程对环境的影响;二是人、消费者行为对环境的影响。胡贝尔致力于解决这些由生产过程和消费行为等人因素所导致的环境问题。

萨克塞的“后现代生态观”和胡贝尔的“生态现代化观”构成了德国社会主义市场经济生态化和可持续发展的理论框架,从理论层面推进了德国社会主义市场经济向社会主义市场经济生态化的转变,为德国建构对社会和生态负责任的经济秩序打下了坚实的理论基础。

(2)社民党和90联盟/绿党联合执政的政治推动

作用

90联盟/绿党作为奉行“生态优先”原则、积极推动环境保护和生态平衡的生态政党之一,在其执政之后将其主张融入政府政策之中。这就是为何德国经济发展形势持续低迷,但环境保护的力度却越来越大的原因。环境保护在国内问题中仅次于排在首位的就业问题。政治的推动力远要比转型时期的力量大得多。

## 二、对德国环境政策演变的思考与总结

纵观德国环境政策的发展历程,实质上就是经济发展与环境保护相互博弈的一个过程。从环境保护处于劣势(经济发展以牺牲环境为代价),到环境议题的两极化(经济与环境对立),再到环境保护意识的觉醒(“环境政策与经济政策相结合”而非“经济政策与环境政策相结合”),最后走出一条“社会经济生态化”道路,追求两者的平衡,致力于解决“既不能为了发展经济将经济发展与环境对立起来,也不能为了环保实行零增长,将环境与发展对立起来”的问题。在博弈的过程中,政治因素、利益集团、舆论压力、理论研究、突发事件等诸多因素共同作用,促成了最终利益格局的形成。

当前,在科学发展观的指导下,我国也在人与环境相协调的可持续发展之路上不断努力着。过去,人类的认识将发展局限于经济增长,环境不可避免地与经济相对立。而在当今社会,发展的思想内涵是极为丰富的。只有把经济发展同文化、教育、生态、社会的发展相结合,以人的全面发展为终极目标,才是一种健康的、可持续的发展。这也是德国环境政策的演变历程给我们的启示。

## 注释

[1]吕鸿.德国环境保护 政策是核心[EB / OL].  
[http://news.cyol.com/content/2007-05/24/content\\_171451.htm](http://news.cyol.com/content/2007-05/24/content_171451.htm).2007-05-24.

[2]周佳蓉,高明瑞.德国环境运动发展与环境团体表现[J].环境与管理研究,2007,(8):74-101.

[3]从几十年来莱茵河的变迁看德国环境是怎么变好的 [EB / OL].  
<http://www.cchs.org.cn/full/news.php?type=6&id=1549>.2008-03-23.

[4]Neuer Anlauf für ein Umweltgesetzbuch. In: Handelsblatt v. 19. 4. 1999. Michael Kloepfer (Hg): Das kommende Umweltgesetzbuch, Berlin 2007, Eberhard Bohne (Hg.): Perspektiven für ein Umweltgesetzbuch. Berlin 2002.

[5]戴启秀.德国模式解读——建构对社会和生态负责任的经济秩序[M].上海:同济大学出版社,2008.

责任编辑 刘遗伦