

加拿大环境领域的合作治理及借鉴

蔡 岚

摘 要：环境领域的诸多问题都是复杂的，跨域跨部门的环保管理，涉及多面的公共治理难题。合作治理是近年在西方国家出现的旨在解决跨域跨部门公共问题的一种治理形式。加拿大各级政府通过建立有效的合作平台，实施全社会协商一致达成共识的合作治理，取得了明显的环境保护效果，其做法和经验值得借鉴。

关键词：加拿大；环境治理；合作治理

作者简介：蔡 岚，女，广东外语外贸大学加拿大研究中心、政治与公共管理学院副教授，行政学博士。（510420）

中图分类号：D63 **文献标识码：**A **文章编号：**1674-9065 (2013) 11-0032-12

在经历了三十多年的改革开放以后，中国的综合国力取得了相当的成就，但付出的环境代价也相当惨重。目前中国面临着大气污染、水环境污染、垃圾处理、土地荒漠化和沙灾、水土流失、旱灾和水灾、生物多样性破坏、持久性有机物污染等重大环境问题。据环境保护部环境规划院公布的环境经济核算结果表明，过去连续5年，我国环境退化成本从5118.2亿元提高到8947.6亿元，增长了74.8%；虚拟治理成本从2874.4亿元提高到5043.1亿元，增长了75.4%。^①这说明，中国经济发展造成的环境污染代价持续增长，环境污染治理和生态破坏压力日益增大，环境保护已成为我国迫在眉睫的重大问题。

加拿大是实现可持续发展战略最积极和最有成效的国家。近年来，加拿大面临的主要环境问题包括资源管理、气候变化、大气污染、水污染和固体废弃物管理等方面。虽然我国和加拿大的政治制度、经济发展阶段不同，但面临的环境问题和环

基金项目：本文系教育部人文社会科学研究基金青年项目“区域公共事务的合作治理研究”（12YJC630003）、教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“区域经济一体化中政府合作的法律问题研究”（11JZD010）、教育部区域与国别研究培育基地加拿大研究中心一般项目“加拿大和中国地方公共事务合作治理模式比较研究”（B2013CCS16）阶段性成果。

^① <http://www.ccidreport.com/market/article/content/3698/201202/248749.html> 中国市场情报中心.CMIC 研究.CMIC 观点。

境治理过程有许多共同之处，因此，借鉴加拿大环保治理的经验，尤其是近年来加拿大各级政府通过建立有效的合作平台，实施全社会协商一致达成共识的合作治理，对于取得了明显的环境保护效果，具有重要的政策和理论意义。

一、何谓合作治理

合作治理是近年在西方国家尤其是加拿大和美国出现的，旨在解决跨域跨部门公共问题的一种新治理形式。它的出现一方面是基于全球化时代的来临，行政管理边界变得越来越模糊，“政府机构一再发现，因为组织边界的分割，很难去实现公众的需求。在一个快速变化的世界里，最佳的解决方案不是重新设计组织图表，而是融化组织间的强大边界”。^②另一方面，现代社会的奇特问题（wicked problem）不断出现，^③没有一个政府部门有足够的力量去解决这些问题，传统的管理手段日益捉襟见肘。在这样的背景下，合作治理应运而生。

那么，怎样的治理模式叫做合作治理？近年有代表性的理解有这么几类。

一类研究认为合作治理是“由政府发起的，一个或多个政府部门与非政府部门一起参与正式的、以共识为导向的、商议的、旨在制定或执行公共政策或管理公共事物或资产的治理安排。”^④这类研究强调合作治理的发起者是政府，强调政府合作治理中“对合作过程适度管理”，^⑤“设置和维护明确的基本合作规则、建立相互信任、促进对话^⑥”，是“合作过程的管家，促进和维护合作过程”。^⑦

第二类研究认为合作治理是“一组相互依存的利益相关者，通常来自于多个部门（公共的、私人的以及非营利部门），为了解决一个复杂的、涉及多面的公共难题

② Gore, Albert. (1993). *Creating a Government That Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review*. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office.48.

③ Rittel, Horst, Melvin Webber. (1973). *Dilemmas in a General Theory of Planning*, *Policy Sciences* 4:155-169.

④ Ansell, C. & Gash, A. (2008). *Collaborative Governance in Theory and Practice*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4):544.

⑤ Ryan, C. (2001). *Leadership in Collaborative Policy-making: An Analysis of Agency Roles in Regulatory Negotiations*. *Policy Sciences* 34:221-245.

⑥ Lasker, R. D. and Elisa, S. Weiss. (2003). *Broadening Participation in Community Problem-solving: A Multidisciplinary Model to Support Collaborative Practice and Research*. *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine* 80:14-60.

⑦ Chrislip, David, and Larson, C.E. (1994). *Collaborative Leadership: How Citizens and Civic Leaders Can Make a Difference*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

而协同工作并制定相关政策的过程和制度”，^⑧强调合作治理是一个协商的过程。^⑨协商的行为表现为，参与者公开地共享解决问题的信息和知识，一视同仁地对待所有参与者的意见，并且在作出集体结论之前周全地考虑所有可获得的信息。协商过程往往以对话为特征。认为“如果没有真正的对话，合作治理中的利益相关者就无法从他们的多样性和相互依存的关系中获益。”^⑩因此，通过协商，能厘清与决策有关的多种利益和观点，^⑪这将有助于更好地理解不同的利益相关者的真实想法及其原因。这也有助于寻找对公共难题的可替代解决方案。通过这种方式，合作治理在大多数利益相关者的最重要的问题上能达成集体决策。

第三类研究认为合作治理是“为了实现一个公共目的，使人们有建设性地参与跨公共部门、跨不同层级政府、或跨公共、私人、公民团体的，公共政策制定和管理的过程和结构。”^⑫这些理解不局限于仅仅是正式的、政府发起的合作，也不仅限于政府和非政府部门的参与。它包含多伙伴治理，即包括政府之间、私人部门、公民社会和社团，还有联合政府，以及诸如公私伙伴、私营和社会伙伴、联合管理等多种混合安排制度。它还包括许多与集体资源管理有关的、以社区为基础的合作，以及政府间合作，诸如由联邦和州政府共同治理州际河流流域，还有联邦机构之间在公众健康或气候变化研究方面的合作。^⑬

综合学者们的研究，发现无论对合作治理持何种理解，其结论都不约而同地强调了合作治理的三个特点：第一，合作治理是为了解决那些仅凭政府部门，或仅靠单个组织而无法解决的公共难题，而通过政府、企业、社会团体、公众等共同参与、

⑧ Taehyon Choi. (2011). Information Sharing, Deliberation, and Collective Decision-Making: A Computational Model of Collaborative Governance. Doctoral Dissertation of University of Southern California:4.

⑨ Bouwen, R. and Taillieu, T. (2004). Multi-party Collaboration as Social Learning for Interdependence: Developing Relational Knowing for Sustainable Natural Resource Management. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 14(3):137-153.

⑩ Booher, D. E. (2004). Collaborative Governance Practices and Democracy. *National Civic Review*, 93(4):32-36.

⑪ Healey, P. (1996). Consensus-building Across Difficult Divisions: New Approaches to Collaborative Strategy Making. *Planning Practice and Research*, 11(2):107-116.

⑫ Kirk Emerson, Tina Nabatchi, Stephen Balogh. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access* 5:1-30.

⑬ Dorothy M. Daley. (2009). Interdisciplinary Problems and Agency Boundaries: Exploring Effective Cross-agency Collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19: 477-493.

共同协商，取得共识，来制定和执行政策的治理模式。第二，合作治理最大的特点是以共识为导向。合作治理不同于官僚层级制，信息传达至最上层再由决策者综合信息后选择一个方案，^⑭也不同于专家咨询制，各种专家给出不同的信息和建议，最终将最后的方案呈献给决策者，^⑮合作治理的目标是在众多的参与者之间达成共识。^⑯相比于官僚层级命令或多数投票制，协商过程可能需要更多的时间来作出决策。但一旦能达成共识，那么合作治理的决策执行将是顺利和迅速的。^⑰第三，合作治理的决策过程是集体的、平等的。“没有实质决策权的参与不是合作治理，那只不过是咨询或听证”，“每一个参与者在集体决策中有平等的机会来反映其偏好，是一个集体的平等的过程”。^⑱从平均主义的角度来看，用合作治理来制定决策时可以增进利益相关者的平均满意水平，尤其增进决策的可接受度。^⑲

加拿大近年在环保领域创新了政策制定和执行模式，以便实施全社会协商一致并达成共识的合作治理，并取得了满意的政策绩效。在每年世界最佳居住城市评选中，加拿大是最多国内城市名列前茅的国家之一。

二、加拿大环保合作治理的具体机制

近年来加拿大社会各界不断呼吁，要求改革低效的环保政策制定体制。呼吁改革的声音主要有四种：第一，认为环保政策的制定是碎片化的，往往注重单独解决污染源或污染行业的问题，而极少以部门间的合作来协同治理环境，^⑲而且认为加拿大的环保政策太过于应对式的，往往出现了环境问题后才予以应对，而不是事先积极地采取措施预防。第二，认为环境治理太过于以项目为导向，而不注重环保政

^⑭ Carley, K. M. (1992). Organizational Learning and Personnel Turnover. *Organization Science*, 3 (1):20-46.

^⑮ Van Swol, L. M., Ludutsky, C. L. (2007). Tell Me Something I Don't Know: Decision Makers' Preference for Advisors with Unshared Information. *Communication Research*, 34(3):297-312.

^⑯ Thomson, A. M. & Perry, J. L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 66:20-32.

^⑰ Booher, D. E. 2004. Collaborative Governance Practices and Democracy. *National Civic Review*, 93(4):32-46.

^⑱ Halley, J.D. & Winkler, D.A. (2008). Classification of Emergence and Its Relation to Self-organization. *Complexity*, 13(5):10-15.

^⑲ Dunn, A. M. (2009). A Relative Risk Ranking of Selected Substances on Canada's National Pollutant Release Inventory. *Human and Ecological Risk Assessment*15(3):579.

策的制定过程的研究。^⑩这种头痛医头、脚痛医脚的方法使环保规章制度相互矛盾,无法全面地、整体地解决环境污染问题。第三,认为这种体制的主要问题是,公民很少参与环保政策制定过程,因而制定出来的政策的合法性问题受到质疑。无论是政府官员自身,还是社会公众,都普遍认为,这种封闭式的政策制定模式无法保障企业和公众的利益。第四,环保政策的执行机制也有问题。市政府、省政府和联邦政府,不同层级政府制定的环保政策有大量的内容重复、交叠,并且就政策实施范围也经常相互扯皮,政策执行困难重重。^⑪

凡此种种批评最终矛头都指向了政府,认为政府在制定、执行环保政策,以及解决环境问题方面严重缺乏部门合作和公众参与,导致行政管辖的重叠和政出多门。^⑫日益高涨的改革呼声,推动加拿大政府最终创新了环保领域的政策制定和执行机制,即通过社会各界广泛协商以达成共识,在政府之间、私人部门、公民社团等多方平等协商对话的基础上展开合作治理。圆桌会议,就是加拿大人广泛协商进行合作治理的平台。

(一) 圆桌会议的定位和作用

圆桌会议的全称叫做“加拿大全国性环境和经济圆桌会议”,其名称很好地诠释了其使命。首先,它是“全国性”会议,而不是“联邦”或“中央”会议;其次,它是“圆桌会议”,而不是像其它向政府提供建议的团体命名为“理事会”,表明其成员的平等参与和共同决策;再者,它是“环境和经济”会议,而不只是“环保”或其他仅限于环境问题事务的会议。加拿大圆桌会议的定位是:作为一个独立论坛,在公民中树立并维持其高度公信力;其目的则是“促进并推动所有加拿大人接受并执行可持续发展的信念和计划”。^⑬作为一个制度创新,圆桌会议主要有三个作用:第一,环境治理改革的催化剂作用。圆桌会议主要是提供一个新的制度性框架,以有利于在加拿大全国范围,就环境问题界定和环保行动的优先排序等方面达成共识。在这方面,参会者遵照布伦特伦报告1提出的责任共担原则开展工作,所有参会者

^⑩ Crawford, J. (2013). Environment Canada to Tighten Clean Air Guidelines for Ozone, Soot. SNL Energy Daily Coal Report.

^⑪ The Right to a Healthy Environment; Revitalizing Canada's Constitution. Reference and Research Book News 4, Dec 2012.

^⑫ Edward A. Parson, Jone F. Kennedy. (2000). Environmental Trends and Environmental Governance in Canada. Canadian Public Policy. Vol XXVI, S123-143

^⑬ Jean Pasquero. (1991). Supraorganizational Collaboration: The Canadian Environmental Experiment. The Journal of Applied Behavioral Science. 27: 38-64.

都共享决策权。第二，咨询作用。作为加拿大总理和联邦政府的智囊，圆桌会议就如何把可持续发展纳入政府决策和长远规划而提出建议。第三，率先垂范作用。作为各行业领域的舆论领袖，圆桌会议的成员将引导其行业接受并执行圆桌会议的各项决策。

(二) 圆桌会议的成员组成

加拿大环境和经济圆桌会议由加拿大总理直接领导，其最大的特点在于，参与圆桌会议的代表，是来自加拿大各部门各阶层的意见相左的人员，而不是像其他由政府发起的论坛那样，参会代表都来自于利益一致的团体。圆桌会议的25名成员来自于企业、政府和非政府组织等社会各界，包括环保组织、工会、大学和当地居民。其中，企业约有6或7个席位，联邦和省政府也约有6或7个席位，环保人士占3个席位，其余席位归属各类非政府组织。^④成员名额的分配比较灵活，视情况而定。企业代表包括大型制造类企业或者中小企业的行政总裁或者其他高级管理人员。政府代表包括强势的财政部长，或者是工业部部长、科技部部长、环保部部长。环保部长作为政府主要执行委员会成员，升级为高级部长。圆桌会议上所讨论的内容和决议报告，将由部际委员会，包括由9名高级部长组成的环保内阁委员会，呈交给加拿大联邦政府。

圆桌会议实际上是加拿大社会各界商讨环境、经济可持续发展问题的合作论坛，由于其成员具有广泛的代表性和权威性，因而行使了跨部门协调机构的职能。它的决策和建议虽然不具有强制性，但得到了广泛的支持，因而对各部门具有相当的指导作用。

(三) 圆桌会议的运行机制

从操作层面来看，加拿大全国性圆桌会议既不具体管理项目，也不是技术信息交流的场所。联邦政府拨付的少量资金只能维持其基本运行。圆桌会议可以从政府渠道也可以从非政府渠道，为其感兴趣的项目筹集资金。在项目优先排序上，圆桌会议享有极大的自由裁量权。它可以赞助研究、发起会议，还可以举办听证会。圆桌会议的结构非常灵活，可以随时调整和改进。依项目需要，可以增设或裁减常设委员会和工作小组。全国性的圆桌会议每四年召开一次。

加拿大全国性圆桌会议的定位、使命、组成和运行，始终贯穿了可持续发展的

^④ Aquilina, Edwin Charles. Ekistics. (2004). Urban Sustainability and Public Awareness: The Role of the National Round Table on the Environment and the Economy in Canada. Vol. 71 Issue 424-426:26-29.

合作理念。它完全不同于传统的按照新古典经济学理论指导下的管理模式。其区别在于：其一，如果遵循新古典经济学理论，对环境问题的治理很可能又会走向召开政府理事会之类的传统模式。如果那样的话，对环境问题的治理首先就是为了设计和指导政府实施所谓新的管制机制，例如，按照现有部门分割的体制，实施部门奖励的动力机制，或者为了改进现有政策框架，实施所谓更好的管制，或者实施选择性管制等等。而实际上，加拿大全国性圆桌会议的目的在于：突破部门框架、打破行业界限、跨越地域限制，在各种利益相关者之间，通过协商达成共识。其二，如果用新古典经济学的理念来指导环境治理，加拿大全国性圆桌会议将充斥着各类专家、讨论着各式分析模型，所有的治理措施要么以成本收益分析为导向，要么以社会大变革为目的。与之相反，圆桌会议的成员选择遵循的是社会—政治的标准。圆桌会议的代表来自各行各业，他们从各自所代表的行业需求出发，通过多次协商达成一致，商讨出来的结论既不是来自于所谓的专家高见，也不是发源于政治权威的命令。对于协商出来的结果，参与者相互都能接受并能遵照执行。

三、加拿大环保合作治理中的参与者

(一) 合作治理中加拿大各级政府的强力主导

加拿大在环保领域的合作治理有两个鲜明的特点：首先，合作治理的发起和实施是自上而下的，政府的引导是主要推动力。其次，加拿大环保领域中的合作治理是“真正的”合作与协同。它既不是公务员按部就班去执行政策的政府行动，也不是行政当局强行组织相关方参与的所谓多元结构。它的创新之处在于合作治理，自愿的伙伴关系和积极的公民参与。

加拿大各级政府为环保领域的合作治理提供了总体框架。在过去的几年中，各级政府发起了合作治理的四大行动。这些行动有的是由联邦政府采取的，有的是省政府采取的，还有的是各级政府联合实施的。可以说，整个加拿大政府体系为环保领域的合作治理提供了强劲的政治动力。

加拿大联邦政府早期的一个重要举措是：无论在国内还是国际的各种论坛，包括在联合国，加拿大政府都公开地认可布伦特兰报告提出的可持续发展的理念。随后，州和州以下的各级政府也纷纷认可和积极倡导布伦特兰报告的理念。这样，可持续发展的理念在整个加拿大国度得到了普遍的推广和认可。为了实现可持续发展，加拿大各级政府还采取了各种具体措施来落实布伦特兰报告。甚至在布伦特兰报告正式发布之前，由10个省级环保部长组成的加拿大环保部长理事会，就授权成立了一

个专责小组来把可持续发展理念付诸于实践。1987年10月,专责小组提交了一份公布于众的简短报告,设立合作治理的圆桌会议机制就是报告40条建议中的一条^⑤。这个报告也成为后续加拿大实施所有环保方案和行动的重要参考依据之一。

加拿大政府的另一个创举是设立圆桌会议机制,这是加拿大在环保领域实施合作治理的核心环节。其主要目的是在环境保护问题上促进和达成共识。1989年初,加拿大总理创立了由政府主办的第一次圆桌会议。自那以后,大部分省政府都设立了独立的圆桌会议,城市、社区、街道、商业机构、大学以及其他组织也纷纷效仿。

加拿大政府的第三大举措是在全国范围内发起声势浩大的讨论,邀请所有国民对环境治理的政策发表意见,包括可持续发展的政策、圆桌会议在内的以解决问题为目的的伙伴关系政策、实现环境目标和预算约束适当平衡的政策、帮助企业达到环保标准的政策、强制执行环保法规的政策、通过经济手段影响企业行为的诱导性政策等等。这些讨论明确要求,必须要有非政府部门以及环保组织的参与,并且,为了让加拿大国民具有参与讨论的足够信息,加拿大政府把相关政策的所有资料和可选择类目都发放给公众。

加拿大政府第四大举措是通过了两大立法,全面整顿和改革了环境保护政策。第一大立法的主要目的是简化精炼原有的四大环保法规,并强化其核心内容。第二是制定了加拿大环境评估法。该法案经过6个月的广泛磋商和15次修正其稿后出台,加拿大联邦政府将其赞誉为“世界上最全面和最有效的环保流程”,该立法力争“让每一个部长都成为环保部长。”^⑤加拿大政府本身也身体力行,对其自身项目实施最严格的环境评估流程,以此来向企业和社会各界表明加拿大政府治理环境的坚定决心。加拿大环境评估法的一大特色是强化了政府的责任,政府必须把所有联邦工程提交到一个“世界上前所未有”的宽泛的审查过程。环境评估法的基本目的是授权,授予公众和所有利益相关者在项目进程的任何阶段都能表达意见的权利,同时,再辅以独立的项目评审小组、冲突调解委员会和项目检测机制。加拿大政府相信,通过这些严格的环境评估流程,那些环境不友好项目将永无出头之日。

(二) 合作治理中企业的积极响应

自从加拿大圆桌会议机制问世以来,企业参与环保活动就达到了一个前所未有的高度。企业的高级管理人员在加拿大全国各地纷纷参与圆桌会议,公开维护圆桌

^⑤ Wood, S. (2010). What Ever Happened to Canadian Environmental Law Ecology Law Quarterly. 37:981.

会议的各项原则。一些大型企业和行业协会积极采取措施,并成为其行业内环保事业的领头羊。众多企业以各种行动响应环保号召。例如,加拿大纸浆和造纸业制定了环保守则,化工行业制定了严格的环境伦理规范,3M集团制定了遵守环保法规的行动方案,加拿大杜邦公司制定了综合环境政策,大型信贷联盟德斯贾丁斯开展了环境信用评级,加拿大国际镍业公司从最初的坚决反对者转变为环保领导者,陶氏化学公司发起了社区圆桌会议和建设环境伙伴关系,各类企业在资本投资中增加了社区环境审查的环节,甚至企业自愿给当地资源再生机构缴纳相关税费。而且,企业在其管理体系中也自觉贯穿环境保护和可持续发展观念。例如EPCOR公司(埃德蒙顿电力公司)作为埃德蒙顿市一家为市民提供生活用水、天然气和电力的私人企业就专门设有可持续发展部,其中一项工作是负责温室气体的减排。通过采用先进技术可使锅炉效率提高18%,氮氧化物排放量减少50%,SO₂排放量减少36%。该公司还从外部购买CO₂配额,支援发展中国家的能源项目,从而获得更多的配额,并酝酿投资可再生能源技术,如风力、水力发电。^⑥

(三) 合作治理中公众的广泛参与

公众参与并不仅仅指公众个人,还包括各种社会团体、非政府组织等利益相关方。在加拿大,广泛的公众参与是环保领域中合作治理的重要特点。不管是在政策制定还是在执行阶段,公众参与都发挥了重要作用。公众的广泛参与一方面是基于法律要求。加拿大联邦《环境保护法》第12条中规定加拿大环境部长应建立《环境登记》制度,使人们能够查阅到与本法所涉事项有关的文件,获得有关拟议中的行政合同或等同性合同、条例、物品目录等公共信息。该法同时规定了环境影响评价的公众参与制度。要求公众参与环境影响评价标准的预审、制定和执行全过程。政策制定部门也在制定政策初期就通过各种渠道开展广泛宣传,尽可能做到有效告知。另一方面是基于公众的公民意识。在加拿大,民众普遍具有较强的环境意识,环境保护和可持续发展观念深入人心。一项调查发现,为了保护环境,76%的加拿大人愿意在收入税中多缴纳1%的附加费,或者愿意支付更高的水电费或相关商品费用。^⑦在生活中,公众用实际行动表明环保的意愿和决心。他们效仿合作治理机制,召开

^⑥ 钱俊生.加拿大的环境保护与可持续发展战略(一)

<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/xxsb/543653.htm>

^⑦ Davis, R.E., Nomile, C.P., Sitka, L., Hondula, D.M., Knight, D.B., Gawtry, S.P. & Stenger, P.J. (2010). A Comparison of Trajectory and Air Mass Approaches to Examine Ozone Variability. *Atmospheric Environment*.44:64-74.

圆桌会议，商讨保护环境的各种方案并切实执行，包括举办讲座以提高社区居民的环保意识，或者组织志愿者去清理打扫。此外，一些非政府环保组织也能够普遍地代表不同利益相关方，他们的专业知识对公众观点具有很强的影响力。

加拿大环境管理中的公众参与贯穿于项目的整个过程，从前期的政策制定、环境评估，到项目执行期的公众监督以及民意调查，上诉案件中的公民陪审团听证等等，都存在公众的身影，每一个参与过程都有法律作为强大的支撑，政府也有专门的机构来负责公众参与的事项，而且还会提供一些资金来支持其参与项目，如果项目通不过公众的审查，项目就必须暂停。例如，2001年EPCOR公司准备在埃德蒙顿建设一个煤炭发电厂，环境组织与该公司就环境影响进行了听证。公司在听证会上自愿承诺项目CO₂的排放量不超过天然气或者火力发电的电厂项目，因此该承诺被加拿大能源保护委员会（ERCB）视为项目审批通过的一项先决条件。由于该公司一直未实现该环境目标，2010年公司申请修改当时提出的关于CO₂排放量的承诺，在当年的听证会上环境组织对其进行了反驳，也因此，该公司的电厂项目立项被加拿大能源保护委员会予以否决^⑤。

四、启示和借鉴

合作治理是加拿大富有特色和成效的环境治理模式。尽管我国和加拿大的政治制度、经济发展阶段不同，但环境问题和环境治理过程中有许多共同之处，加拿大在环境领域的合作治理模式值得我们学习和借鉴。

（一）有效治理环境问题，需要政府积极搭建合作治理平台，并注意规制自身的角色。

首先，治理复杂的环境问题，有赖于包括政府部门、非政府组织、营利性组织、公民及各类社会团体等多种行动者的共同努力，但其中发挥主导和引导作用的，应该是各级政府。加拿大各级政府发起的合作治理的四大行动，不仅从立法层面给予环境治理以法律保障，而且有效地实施了公民发动、推广和普及圆桌会议机制，给合作治理提供了强劲的政治动力。我国政府能借鉴的首要一点，就是从制度上构建合作治理的机制，搭建一个能让多方利益相关者进行平等协商以求达成共识的合作平台。环境治理，不仅仅是政府某个部门的事情，更何况仅凭政府一己之力，也无法有效解决涉及多面的、复杂的环境问题。政府首先能做的，应该是发动全社会的力量，有序地、依法地参与合作治理，集多方智慧，在多方平等协商对话的基础上，制定出最切实可行的环保政策。

其次,除了构建合作治理平台之外,政府部门还要注意规制自身在合作治理中的角色。政府不是一意孤行的决策者,也不是多方评判的独裁者。政府应该扮演的角色是,合作的组织者、论坛的召集者、合作积极性的调动者、合作制度的制定者、合作规则清晰度和公平度,以及合作过程透明度的维护者。

(二)有效治理环境问题,需要建立并完善多方参与合作治理的制度。

多方,不仅指各级政府部门,还包括企业、非政府组织、非营利组织、技术精英、普通公民、专家智囊团等。加拿大的圆桌会议机制,就是保障多方参与环保合作治理的具体机制。

加拿大从法律上保障了多方对环境保护的参与。例如,加拿大《环境保护法》就规定了环境影响评价的公众参与制度。要求公众参与环境影响评价标准的预审、制定和执行全过程。这里的公众,是宽泛意义上的公众。而在我国,虽然目前法律、法规中也涉及到了公众参与环境影响评价,但是对信息的公开、信息内容反馈、参与程序等还不够具体,缺乏可操作性。例如经修订后的《水污染防治法》、新制定的《环境噪声污染防治法》及1998年国务院发布的《建设项目环境保护管理条例》等法案,尽管对公众参与有所规定,但缺乏公众如何具体参与的安排。因此,借鉴加拿大的做法并结合我国具体实际,全面引入信息公开、环境影响评价听证制度和环境诉讼机制,广泛吸取各类组织、社会团体、专家、学者和公众意见,充分发挥多元利益主体的作用,环境保护的各项措施才能顺利实施。

(三)有效治理环境问题,需要发动和保障积极的公众参与。

加拿大公众在环保领域中广泛而积极地参与,是加拿大环境保护取得满意成效的重要因素。这部分得益于加拿大政府对公众环境意识教育的重视。加拿大的环境宣传教育方式是多种多样的,其中,参与式环境教育很有特色。例如,在埃德蒙顿有一个废弃物管理卓越中心的教育基地,利用相关科研成果对公民特别是中小學生进行生态和环境保护教育。在加拿大各地,都建有众多类似的教育项目。市政官员也通过环境公开这样的特别项目参与其中,以进一步唤起公众的环境意识。此外,志愿者行动计划也是一种有效的方式。阿尔伯塔省卓越废弃物管理中心通过举办三周的培训,包括讲座和现场体验,每年培训30名志愿者。这些志愿者深入社区,开展环境保护行动,他们的热情和积极参与,影响了其他居民,使得环境理念深入社区。公众发动,一向是我国政府的强项。我国也开展过普及推广环保意识的活动,效果提升的空间还很大。借鉴加拿大经验,应当高度重视公众对环保合作治理的参与,寻求最有效地调动公众积极性的路径。

加拿大的经验告诉我们，环境治理是一个跨部门、跨区域、跨行业的公共难题。对环境问题的有效治理，必须发挥各级政府的主导作用，构建一个供社会各界充分协商以达成共识的合作治理平台，利益相关方才能就环境政策的制定进行平等地协商对话，制定出各方都能接受并切实执行的环保政策。我国环境问题日趋严重，这在客观上要求我们把环境保护作为经济持续发展的重要环节。加拿大的环境保护表明，只要从制度上保障跨部门、跨区域、跨行业的各方利益主体在充分协商的基础上取得共识达成一致，就能保证制定出来的环保政策卓有成效和切实可行。通过全面协商的合作治理，相信许多困扰着我国经济发展的资源和环境问题能够大大缓解并最终得到解决。

Practice and Experience in Canadian Environment Collaborative Governance

Cai Lan

(Center for Canadian Studies, GDUFS, Guangzhou 510420)

Abstract: Many environmental issues are often complicated problems in need of trans-organizational efforts. In terms of solving the trans-organizational problems, collaborative governance is an emerging new form of administration in Western countries. Through collaborative governance in the style of consensus decision-making Canada has achieved great progress in environment protection. The country's practice and experience in this regard are worth learning.

Key words: Canada; environment protection; collaborative governance

[收稿日期：2013-08-02]

[责任编辑：李永宁]