

简论 20 世纪 80 年代初里根政府的“反环境”政策

滕海键

(赤峰学院 历史系,内蒙古 赤峰 024000)

摘要:20 世纪 80 年代初,罗纳德·里根就任美国总统后推行某种“反环境”政策;通过加强对管制法规的监督与审查和放松环境管制,削减环保机构的预算与编制,任命保守派人士担当环境部门领导职务,将更多环境职责移交给各州和地方政府等措施来倒转 70 年代的环保政策。里根政府的“反环境”政策有着深刻的历史背景和多方面的成因,它对美国的环境政策与环保事业造成了复杂的后果和影响。

关键词:美国;里根政府;反环境政策

中图分类号:K712 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2007)06-0199-07

1980 年,在经济滞胀与保守主义回流的背景下,右翼共和党人罗纳德·里根赢得美国总统大选。80 年代初,里根就任总统后推出了一套新的经济政策,其核心目标是抑制通货膨胀和激发经济增长的活力。以该政策为框架,里根政府采取了一系列“反环境”措施,掀起了一股“环保逆流”^①。里根“反环境”有着多方面的成因,它对美国的环境政策与环保事业造成了十分严重的后果和影响。

一、里根政府推行“反环境”政策的背景和成因

由于长期推行凯恩斯国家干预政策,美国经济在 20 世纪 70 年代末 80 年代初陷入严重的“滞胀”困境,保守主义政治势力和思潮开始抬头。老资历的右翼共和党人罗纳德·里根出任总统后推行一套新的经济政策,该政策的主旨是放松国家对社会经济事务的过度干预和管制,更多地发挥市场机制的自发调节功能。70 年代初确立的环境政策体系给经济造成某些负面影响,招致一些工商企业的抵制和反击。在此背景下,有着浓厚保守主义思想的罗纳德·里根出任总统后推行某种“反环境”政策。

(一)经济“滞胀”与保守主义的抬头

1973—1975 年经济危机发生后,美国经济陷入“滞胀”困境,从那时直到 80 年代初,美国始终没

能摆脱滞胀阴影的困扰。据美国劳工统计局统计,美国消费价格指数在 1975、1979、1980 和 1981 年分别为 9.1%、11.3%、13.5%和 10.4%,生产价格指数分别为 9.2%、12.6%、14.1%和 9.2%^[1]。在物价持续上涨的同时,美国国民生产总值和制造业产值增长率却不断下滑。联邦经济评估局和商业部门的调查显示,美国国民生产总值在 1974 至 75 年增幅为-1.2%,1979 至 80 年为-0.4%,1980 至 81 年为 1.9%;工业生产指数在 1978、79、80 和 81 年分别为 84%、82%、78%和 76%^[2]。美国失业率不断攀升,1979 至 82 年年失业人数分别为 613.7、763.7、827.3 和 1067.8 万人^[3]。70 年代末 80 年代初,美国经济是“滞胀”并发,三症并存。美国工业产品的国际竞争力也因此受到严重削弱,外贸逆差持续扩大。总之,20 世纪 80 年代初,美国经济面临严峻的挑战,宏观经济政策大调整势在必行。

导致经济滞胀局面的因素有许多,不过为学界公认的原因是新政以来以凯恩斯理论为指导的不断强化的国家干预政策。国家干预在美国早已有之,不过新政以后国家干预的范围和力度已非昔日所能比拟。二战后,除继续扩大公共项目投资和社会支出外,美国联邦政府还大力强化对社会经济的全方位管制。70 年代中期,随着国家干预和管制

^① “环保逆流”(Counterrevolution)是美国作家菲利普·沙别科夫在《滚滚绿色浪潮:美国环保运动》(周律等译,北京:中国环境科学出版社,1997)一书中提出的概念,它是针对 20 世纪 70 年代的环境革命而言的,是对 70 年代环境革命的反动。

所造成的各种社会经济问题的不断增多,美国社会政治倾向开始右转,保守主义逐渐取代国家干预主义居于主导地位。1974年,美国《时代》周刊称已经有略多于一半的美国人可被称为保守主义者了。70年代末,卡特政府的许多政策带有保守主义色彩。1980年,共和党极端保守派里根以绝对优势赢得总统大选,这说明美国主流社会思潮已经转向。保守主义得势具有非同寻常的历史意义,它标志着新式国家干预政策的失宠和经济新自由主义的复兴^①。

20世纪七八十年代,保守主义的主要理论大师是哈耶克和弗里德曼,以其为代表的新自由主义的放任思想成为美国经济政策的重要理论依据。哈耶克是新自由主义的主要代表,他坚持一种极端经济自由主义,主张个人自由高于一切,反对任何形式的国家干预。弗里德曼是货币学派的主要代表,他同样强调经济自由的价值,认为只有经济自由的市场经济才能实现资源的最佳配置^{[4]209-224,128-134}。经济学家卡恩则把矛头指向国家的管制政策,认为联邦政府的管制政策压制技术革新,姑息了无效率^{[5]7}。概而言之,保守主义的核心思想是要减少国家对社会经济事务不必要的干预和束缚,主张充分发挥市场机制的自发调节作用,借以保障经济自由和财产权利,促进经济效率和实现经济的均衡发展。以新自由主义为依据,保守主义提出了其环境观和政策建议。保守主义的环境观是对70年代环境保护的两种极端趋势——宗教化趋势和政府包揽倾向的反动^{[6]111}。保守主义认为,70年代那种不计成本和代价把环境保护凌驾于经济之上的做法是反科学的,是有违经济自由主义和美国传统价值观念的,它不仅会影响经济运行的效率,也无助于促进环境保护。保守主义反对环境问题上由政府包揽一切的做法,认为环境中可以通过市场解决的部分如果也由政府包揽,会导致资源配置效率的损失,最终不利于环境保护。保守主义主要从经济学角度以经济尺度来看待环境问题。保守主义视环境为一种稀缺资源,承认环境保护的必要性,但反对将环境置于经济之上,强调必须“经济”地对环境保护做出选择。保守主义的政策建议是放松政府管制、改革命令—控制模式、采纳市场机制、进行成本—收益分析等。由

于保守主义背后有强大的工商业利益背景,其政策实践往往带有一定的反环境色彩。

(二)里根的保守主义主张和经济政策

美国著名历史学家阿瑟·林肯曾说过:“里根是个直言不讳的极端保守派,长期以来就是共和党强有力的右翼宠儿。”^{[7]351}作为一个极端保守派,里根早在60年代就已崭露头角。1966年,里根竞选加州州长获胜,在那时他明白无误地表明了其保守主义立场。他坚信政府是造成当今美国社会诸多弊病之根源,认为政府规模的扩张,尤其是其管制活动,造成了对政治经济自由的根本威胁。在他任州长的8年时间里,里根精简州政府机构的规模,保持预算平衡,依靠专家来提高机构的办事效率^{[8]15}。1980年总统大选中,里根鲜明地打出了保守主义旗帜,针对当时的经济困境,他把矛头指向70年代包括环境在内的联邦管制政策,宣称如他当选,将对政治管制宣战。1981年1月就职演说中,里根表示要实现经济增长、充分就业、物价稳定和机会公平等重大社会经济目标,为此他将通过改革限制联邦政府的规模,将更多权力归还给各州和人民。里根的保守主义主张源自他对古典自由主义的笃信,这也为其就任总统后推行新的经济政策做好了思想准备。

里根的经济政策集中体现在他于1981年和1985年提出的《经济复兴计划》与《经济增长与机器的第二任期计划》中。概括起来,里根的经济政策主要包括以下几个方面内容:(1)削减个人所得税和部分公司所得税,实现个人所得税指数化;(2)放松对企业的过度管制,取消繁琐的和不合理且无意义的规章制度,减少国家干预;(3)控制货币供应量的增长速度;(4)削减联邦社会福利等民用项目开支^{[9]193-361}。里根经济政策所要达到的目标是:抑制通货膨胀、刺激经济增长和平衡联邦预算。里根经济政策的理论依据是作为保守主义支系的新自由主义经济流派,主要包括供应学派和货币学派。值得注意的是,里根并没有完全放弃凯恩斯主义,特别是在其任职后期,为应对经济困境他也不时诉诸于凯恩斯的国家干预理论。

(三)里根推行“反环境”政策的成因

里根的保守主义思想与经济政策决定了他在环境问题上的行为取向。为抑制通货膨胀和平衡

^① 经济学中的“新自由主义”不同于政治学中的“新自由主义”,前者倡导的是市场,后者强调的是国家干预。因此,经济学中的“新自由主义”在政治上一般被称为“保守主义”或“自由保守主义”等。参见徐大同,马德普. 现代西方政治思想[M]. 北京:人民出版社,2003:210-211.

预算,里根需要大幅度削减联邦机构的规模和各种项目支出,由于环保机构及其污染控制的项目支出占据国家财政的一定比例,自然被列入削减范围之内。70年代,联邦环保机构及其污染控制费用大幅增长,以现值美元计算,1972年美国用于污染消除和控制的支出是182.2亿美元,1975年是309.9亿美元,1979年达到了484.95亿美元^[10]。主要健康、安全和环境机构人员编制1975年是34070人,1980年达到了51182人^{[11]402}。环境机构不断增长的行政管理支出和污染控制投入加重了联邦财政负担和预算赤字,加剧了通货膨胀,因此它成为里根政府改革的目标。

里根政府的反环境政策背后自然有财团背景。60年代末70年代初环境意识举国高涨形势下,大部分公司法人未及组织起来,他们也不敢逆时代潮流公开表达其反环境立场,但随着经济“滞胀”困境的加重和环境政策对经济制约作用的凸显,他们开始集聚在保守主义旗帜下并以恢复自由市场之活力为名大张旗鼓地攻击联邦政府的环境政策。70年代末,一些矿业和开发公司、贸易联合会、西部“山艾树”反叛者等实业界和商人开始联合起来,寻找机会倒转联邦的环境管制政策。右翼实业家理查德·斯凯夫和约瑟夫·库尔斯及保守派移动和奥林基金会不惜代价资助反环境的广告、诉讼、选举和书籍文章出版工作,他们抗议“大政府”和“规章钳制”,指责环保主义是造成诸多社会问题的根源。这些富裕的反环境势力也成立了不少思想库,其中最具有影响力的是美国企业协会和继承权基金会,该基金每年提供1000万美元资金来支持工商界抵制联邦的环境管制政策^{[12]49}。1980年总统大选中,工商利益集团给予里根以强有力的支持,里根上台后也把大批受到环保法规约束的实业界人士安插到关键职位上,这些人上任后自然会积极推行反环境政策。

二、里根政府的“反环境”政策

里根出任总统后迫不及待地推行其“反环境”政策议程,鉴于美国政治体制和政治制度的特点,里根试图通过行政系统强化对政策实施过程的控制来改写联邦环境政策的内容,其“反环境”举措主要包括以下几个方面。

(一)加强法规监督和放松环境管制

里根政府发起了一场非同寻常的规章监审改革。为实施此项改革,里根先后确立了几项原则。1981年2月,里根签署了12291号行政命令,要求

所有现存和即将提交审议的管制法规都要进行成本—收益分析,以保证各项管制措施能以最小的成本实现最大收益^{[13]23-24}。成本—收益分析是评估和审议法规是否适当的主要原则,它反映了里根政府的经济至上思想。成本—收益分析理论上有助于废止那些得不偿失和严重影响经济效益的规章,迫使环保机构将资金切实用于对公众健康有重大威胁的项目上。但成本—收益分析也存在严重缺陷,因为环保成本易于计算,且常常被夸大,而效益却难以量化^{[14]219-220}。成本—收益分析也难以被中性利用,具有明显反环境倾向的审核机构往往以此为借口废止、驳回或无限期推迟某些环保法规和计划。其次,根据该命令,所有管制法规工作计划都必须在联邦登记册颁布之前60天内交由行政管理与预算局审查。1985年,里根发布12498号行政命令,要求各机构提前一年提交管制计划草案以供审核。这种程序上的规定名义上是为保证充足时间对管制计划进行审查,实际上它往往发挥着迟滞和拖延管制法规出台的作用。第三,1984年,环保局长拉克尔肖斯建议采纳“风险评估”和“风险管理”作为环保局管制法规的评估标准,此建议为里根政府接受。风险评估即根据污染风险的量化值来决定环境管制的取舍,风险评估同样难以准确测度,它常常被用做拒绝环保法规的一种借口和托词。

里根放松管制法规的愿望是迫不及待的,在持有强烈减规主张的管理与预算办公室主任戴维·斯托克曼的协助下,里根上任之初就采取了一系列举措来削减管制法规的影响。出任总统的第二天,里根就设立了以副总统布什为主席的放松管制总统特别工作组,以审核现行和新的联邦管制法规。根据被管制的工业界及贸易协会的提议,特别工作组编辑了一份法规清单,从中挑选出110项立即开始审核,这110项法规包含大气质量标准、含铅汽油限制、危险废物和工业废水处理、有毒物质以及杀虫剂管理等方面的管制法规和条例。截至1982年8月,共有51项法规被修正或废止,另有25项悬而未决^{[15]257-258}。1981年2月,里根又将所有管制规章交由行政管理与预算局下属的信息和管制事务办公室审查。信息和管制事务办公室成立后复查了许多环境管制法规和条例,并对新的管制计划施以严格限制。通过这一系列措施,里根政府构建了一个多层次的联邦管制法规监督体系,这一体系和程序给环境管制设置了空前的障碍和阻力,致使环保规章数量在80年代初大幅下降,对污染企业的环境管制也大幅放松。

(二) 削减环保机构的预算和编制

里根政府削减环保机构的预算和人员编制有两个目的,一是平衡预算,抑制通货膨胀,二是放松对企业的约束和管制以促进经济增长。与其他部门相比,环保机构被削减的预算和人员编制的数额要大得多。里根执政的8年时间里,环境部门人员编制数额一直在下降。据统计,美国主要健康、安全和环境机构的人员编制在1980年为51 182人,到1989年下降为45 775人(这两个数字是指各财政年度永久性专职职位数^{[11]402}。由于职能扩大,尽管人员数下降比例不是很大但仍会对环保机构的行政能力造成严重影响,预算的削减存在同样问题)。略有不同的是,部分环境部门的预算削减主要发生在1981年至1984年间,1984年以后预算额不同程度地得到了增加。

环保局的财政支出额和人员编制在80年代初遭到很大削减。1980年环保局财政支出额为5.603亿美元,1984年降至4.076亿美元,下降幅度为27%,如果把通货膨胀因素计算进来下降率可能要远大于此^[16]。1980年在环保局供职的行政人员为14 715人,1983年降至11 931人,减少了近20%^{[17]309}。在预算和人员减少的同时环保局的职责一直在增加。80年代初,随着超级基金等新环境法案的通过,国会授权环保局制定更多的反污染规划,但由于预算和人员的减少,环保局的执行能力大幅度下降,国会要求制定的大部分环保规章没能如期完成。环境质量委员会的情况更为严峻。1980年,环境质量委员会的预算额为800万美元,编制为32人,到1985年分别减至100万美元和11人^{[11]401-402}。80年代末,环境质量委员会除了负责颁布年度国家环境质量报告书外,基本上停止了其他行政活动。其他一些环境机构,如职业安全与健康管理局和消费品安全委员会等也遭到了不同程度的削弱。里根政府对环保机构的预算和人员编制以及环保项目资金的削减幅度是前所未有的,它严重摧残了这些机构的行政和管理能力,导致了美国环境政策和环保事业的停滞甚或倒退。

(三) 任命保守派人士担当环境部门的领导职务

里根上任后充分利用总统的行政任命权来改写联邦的环境政策。借改组政府之机,里根把大批与其具有相同政见的人士安插到关键职位上。戴维·斯托克曼,这个强烈主张压缩环保预算和放松环境管制的极端保守分子被里根委以重任,负责行政管理和预算局工作。詹姆斯·瓦特,这个长期支持私人公司反对联邦管制法规的右翼保守分子,被

里根任命为内政部长。安妮·戈萨奇是科罗拉多的一名律师,她的委托人大多是仇视联邦管制法规的资源开发商和农业利益集团,鉴于对里根的保守主义思想的忠诚,她被里根任命为环保局局长。戈萨奇也许是美国历史上业绩最差的环保局长,她在任内的一些行为和表现严重挫伤了环保局的行政管理能力和公众信誉。索恩·奥科特是佛罗里达州一家建筑公司的负责人,该州共和党领袖,他被里根任命为职业安全与健康管理局局长。他上任后很快放松了该局的管理职能,他公开表示,雇主应自我约束,主动采取措施保护职工的健康和安全。农业助理秘书约翰·科罗韦尔,超级基金负责人丽塔·拉韦尔、内政部土地管理局局长罗伯特·贝福德、以及国家公园局和渔业与野生生物局负责人都有反环境背景^{[18]494}。

里根这种行政策略是颇有成效的,这些新上任的官员们很好地贯彻了其放松环境管制削弱环境保护的政策意图。这些反环境中坚势力中,内政部长瓦特和环保局长戈萨奇的表现最具代表性。内政部是美国主要自然资源保护机构,它负责庞大的公共土地和自然资源管理工作。瓦特不负里根所望,上任不久即全力推行其反环境政策。瓦特首先大幅度削减各种用于资源保护的项目资金,极力主张开放公共资源用于商业开发。瓦特放松对石油和天然气以及各种矿物资源开发公司的限制,支持和准备开放滨海土地、大陆架和荒野保护区。瓦特对环保主义者扩大公地的主张持强烈抵触情绪,他甚至把环保主义者与纳粹和布尔什维克相提并论。在3年时间里,瓦特将大量公共土地和国有资源以低廉价格出售给私人公司,其私有化速度甚至超过了19世纪公共土地的“大派送”^{[14]208}。

环保局是全面负责环境保护的领导与协调工作的职能机构,其责任更加重大。与里根一样,戈萨奇认为联邦环保局规模过大、过于浪费、过于限制企业,因此她将环保局预算削减了22%,清洁水法规章文书厚度从6英寸减到半英寸(戈萨奇称)。戈萨奇任职期间,环保局针对违反空气和水质法规而提呈司法部仲裁的案件大量减少,环保局以法案形式倡议的行政行动也大幅度下降^{[11]431-432}。作为环保局长,戈萨奇不仅不积极发起环保议程,反而百般拖延甚至阻扰环保规章的实施。截至1982年7月,环保局仅采纳了12项新的空气污染源实施标准中的3项,这些标准在她上任之时就已经被提出来了。戈萨奇还取消了关于危险废弃物设施报告和保险要求,转而采取一种所谓自愿检测制度。她还以

证据不足为借口搁置对甲醇等危险物质的管制,对酸雨等问题也不予重视^{[15]260}。戈萨奇的表现激起了环保主义者的愤怒,甚至共和党 and 民主党一样指责她分解环保局而不是引导它积极地保护环境。

(四)推行环境“新联邦主义”——将更多的环境职责移交给各州和地方政府

“新联邦主义”曾是 70 年代初尼克松政府的施政纲领之一,但尼克松未能实现其预期的政治目标。里根出任总统后重新打出新联邦主义这面旗帜,表示要切实把权力和责任归还各州和地方政府。里根新联邦主义政策的理论依据是新保守主义的经济思想,目的是通过减少联邦干预和增强州政府的自主权来提高行政效率,减轻联邦政府的财政负担和政治责任。根据新联邦主义,里根政府逐渐把更多的环保权力和项目转交给各州。戈萨奇任职期间,被授权可实施《清洁空气法》中有关防止空气质量恶化项目的州从 16 个增加到 26 个,接替联邦管理危险废弃物的州从 18 个增加到 34 个,有 3 个州可发放水质许可证,26 个州接管了地下水污染控制项目^{[15]276}。

里根的环境新联邦主义存在一个严重问题,即在将环境项目、环境职责由联邦层面向各州转移的同时,没有相应地实现财政资金的转移。联邦政府还大幅削减对各州的财政资助额度和技术支持力度。戈萨奇任职期间,环保局的预算砍掉了联邦对各州资助额的 47%,戈萨奇宣布其终极目标是把对各州的补贴减至零。里根的环境新联邦主义是自相矛盾的,它一方面把大量环保项目和责任下放给各州,另一方面又大幅度削减对各州的补贴和资助,这必然导致政策的失败。全国州长协会调查显示,大多数州甚至不能补充联邦支持资金的 20% 的削减量,许多州声称如果联邦减少资助的话,他们会考虑削减一些环保项目。环境新联邦主义实际上成为削弱环保的一种借口或托辞。

三、里根“反环境”政策的失败及其后果和影响

里根政府的“反环境”政策没能维持多久,仅到 1983 年前后,他就招致了来自各方面的激烈批评和指责,环保局长戈萨奇和内政部长瓦特先后被迫去职,环境政策的倒退趋势也开始回转。

(一)里根“反环境”政策失败的原因

里根政府的反环境政策引起了国会和环保主义者等社会各界的不满和抵制。环保主义者的反应最为强烈,环保组织成为反击里根反环境政策的

中坚力量。以主流派为核心的环保组织试图在现有政治框架内,通过政治和法律途径来遏制环境政策的倒退趋势。主流环保组织强化了 70 年代业已采用的行动策略,更多地参与选举、从事游说和提起诉讼等政治和法律活动。鉴于里根政府顽固的保守主义立场,环保主义者把工作重心放在国会方面,力图通过选举和游说来改变国会政治力量的构成,进而扭转环境政策的发展方向。环保组织赞助和支持有良好环保业绩的候选人当选国会议员,同时抨击和反对那些持有经济至上思想或反环保立场的人当选。资源保护选举者联盟和环境行动组织曾构想“肮脏一打”纪录单,他们挑选一些有反环境经历的立法者以便在下次选举中予以击败^{[12]53}。

国会在抵制里根政府的反环境政策中也发挥了重要作用。国会抵制和反对里根政府的环境政策的原因主要有以下几个方面:第一,里根的目标是消除环境政策对经济发展的限制,为此他要大幅度削减环境保护的预算资金和放松对企业的环境管制;国会的目标是既要实现经济增长又要维持一个良好的环境,虽然国会也同意里根的紧缩财政计划,但他们反对大规模削减环保项目资金,更不赞同大幅度放松对污染企业的管制,政策目标及政策取向的差异必然导致二者的矛盾和冲突。第二,为避开国会,里根政府更多地依赖于白宫的咨询或办公机构来推行他的环境政策。里根甚至不顾美国立法程序的常规原则,指示行政管理与预算办公室采取有些独裁式的办公模式。本来,环境问题极易在国会与总统之间引发猜疑,里根的上述举措加深了相互的不信任感,促使国会采取更多对抗性行动。第三,环保主义者把国会作为争取的主要对象,通过资助选举和宣传游说施以强大影响。环保主义者对国会的工作是非常成功的,从 1982 年起国会特别是众议院已经带有一定的环保主义色彩了,这一转变在 1984 年更为明显,到 1986 年国会两院都掌控在对环保主义者持友善倾向的民主党手中。自 1984 年至 90 年代初,国会在环境问题上基本上扮演着一个积极的角色。

国会主要利用其立法权、预算审核权来抵制里根政府的反环境政策。国会多次否决里根政府减少甚至取消环保预算拨款的企图,国会也常常反对削减土地与水资源保护基金用于获取公共土地的建议。一旦联邦机构擅自采取改变政策的行动,比如计划在荒野保护区和近海开发石油和天然气,或加快出售公共土地,国会就通过颁布法律或采取其他措施禁止用于此种目的的公共支出。主要是民

主党众议院,偶尔也为来自佛蒙特州的罗伯特·斯塔福德和来自罗德艾兰州的约翰·查菲领导的参议院共和党环保派提出抵制性政策倡议。国会也充分利用它的行政监督权来制约白宫的决策和行为。如果政府不能有效地管理诸如露天采矿控制与恢复法这样的环境法,或与工业界靠的太近而无视国会意愿时,国会就举行听证会加以宣传。1982年,参议院一委员会就有关甲醇问题举行听证会,指责行政部门修改了相关科学证据的评估文件。国会行使行政监督权典型地体现在对环保局长戈萨奇和内政部长瓦特的调查问题上。通过国会的干预和调查,这两位高官的种种“反环境”行为被公诸于众而被迫辞职。国会还积极推动修订、更新和强化70年代的环保法案,发起新的立法倡议。包括资源保护与恢复法、超级基金法和清洁水法等重要法案均被修订,其中清洁水法多次被里根否决,但国会最终还是越过了总统的否决给与该法以新的授权。

来自环保组织和国会的抵制和反对是导致里根反环境政策失败的直接原因。从深层次来看,里根“反环境”政策失败有其必然性。首先,虽然凯恩斯主义国家干预政策导致了70年代和80年代初经济滞胀局面,但这不等凯恩斯主义完全丧失了历史的合理性。实际上,现代资本主义需要一种综合性的经济理论,单纯依靠凯恩斯主义或新自由主义,从一个极端走向另一个极端无以解决社会经济问题,里根环境政策的失败就在于他过分相信自由市场的力量,里根在第一任后期已经认识到了这一点。其次,作为一种公共物品,环境具有外部性特征,完全凭借市场机制无以实现外部成本的内部化;并且许多环境问题具有跨界特征,必须由联邦出面加以整体规划和协调。70年代美国的环境政策确实存在不少问题,但它需要的是改革而不是削弱,加强基于市场的政策工具的使用不等于削弱或废弃国家对环境保护的必要干预。里根的错误在于他根本无视环境保护在国家宏观政策体系中的重要地位,如果说70年代美国的环境政策把环境目标绝对化了,那么80年代初则走向了反面。第三,环境政策涉及众多机构和公共利益关系,它需要遵循宪法程序并保证广泛的公众参与,然而里根奉行的是一种单边政策,不是通过立法改革,不去寻求公众支持,而是通过封闭的行政途径来阻止、修正或废除环保法规削弱环境保护,这种做法势必将国会、法院和公众置于联邦政府的对立面而使其陷于孤立境地而导致政策的失败。第四,也许里根

错误地估计了舆论民情,地球日以后美国公众对环境保护的热度的确在下降,但这并不意味着他们会容忍联邦政府放纵企业污染环境的行为,因为一个宜人且没有污染的环境同经济上的需求一样是他们生活中必不可少的组成部分。

(二)里根“反环境”政策的后果和影响

里根推行反环境政策的后果十分严重且饶有趣味。

首先,里根的反环境政策深刻而持久地损害了美国的环保制度。主要是通过70年代中前期的立法和行政改组,美国构建了一个比较完整的环保制度,这一制度由一系列环保法规、环保机构和环保管理体系所组成。里根上台后,通过削减环保法规、分解环保机构和削弱环保管理体系等措施破坏了这一制度。80年代初,不但原有环保法规的实施受到限制,也鲜有新法规出台,几个关键的环保职能机构被严重削弱了,环境质量委员会处于瘫痪状态,职业安全与健康管理局形同虚设。美国环境政策史专家理查德·安德鲁斯指出,里根的减规改革扰乱了环保局的有效运行,毁损了其工作人员的职业道德,侵蚀了其专业能力,并且首次把环保局与腐败和丑闻联系在一起^{[15]259}。尤为严重的是,里根的反环境行为导致公众对环保机构产生了浓厚的不信任情绪,他们对这些机构能否切实保护其健康持有强烈的怀疑态度。里根政府对美国环保制度造成的创伤久治难愈,包括环保局在内的一些环保机构的管理能力和信誉直到里根去职之时仍未恢复到1980年的水平。

其次,里根的“环保逆流”破坏了70年代业已出现的公众支持环境政策改革的局面,导致环境政策上的派系纷争和矛盾激化。事与愿违,里根政府试图颠覆70年代环保政策的行为激起环保主义者的强烈不满,加强了国会中民主党等支持环保的政治势力,最终导致更加严厉的环保法规的出台,不仅环境政策的改革没有取得应有进展,企业负担也越发沉重。由于里根的单边环境政策和环保组织动员游说等诸多原因,国会甚至白宫在1983年至1989年间重新加强了管制立法。1981年至1983年被认为是放松管制时期,而1983年至1989年则被视为恢复传统管制时期^{[11]420}。因里根反环境而激起的立法反弹对于强化环境保护肯定发挥了某些积极作用,但80年代初因环境政策而引发的冲突被政治化了,民主党国会议员在很大程度上是出于政治斗争的需要而强化环保立法,其关注点往往是政治博弈的结果,最终基于市场的政策工具在80

年代并未得到充分重视,环境保护的命令—控制模式仍被强化,企业的负担也在加重,这个意义,80年代初围绕环境问题的政治对立其后果是消极的。

第三,里根的反环境政策无意中起到了复兴环保组织的作用,最终巩固了这个国家的环保力量^{[19]14}。由于里根政府极端的反环境表现以及环保主义者的宣传和鼓动,美国公众对环境政策的态度很快发生了变化,1983年的一次哈里斯民意测验显示多数美国人给予这位总统的环境政策以否定性评价,1989年的一次民意测验发现竟有94%的美国人主张国家为保护环境根除污染应该比目前做更多的工作^{[20]394}。甚至一些污染企业也对包括环保局在内的环境机构表示不满,他们觉得这些部门的行为使环境政策走向越来越难以预测,担心会因环保机构内部侵蚀而造成环境政策和环境状况倒退而承担政治上的责任^{[15]260}。正是由于里根政府的“环保逆流”激发了公众新的环保意识,推动了环保组织的发展。民意测验显示,美国公众对环境问题的关注度在80年代初以后稳步增强,在80年代晚期达到顶峰。一些统计数据表明,美国环保组织的数量和成员人数在80年代呈现跳跃式增长。这些变化是与里根的反环境政策有直接关系的。

参考文献:

[1] U. S. Bureau of Labor Statistics, Monthly Labor Review; Producer Prices and Price Indexes[G]. Monthly and annual. 1984.

[2] U. S. Bureau of Economic Analysis, The National Income and Product Accounts of the United States, 1929—1976, and Survey of Current Business[G]. July 1982. U. S. Bureau of Economic Analysis, Quarterly date in Survey of Current Business, monthly. 1982—83.

[3] U. S. Bureau of Labor Statistics, Employment and Earnings [G]. monthly. Bulletin. 2096. 1984.

[4] 丁冰,张连城,臧红. 现代西方经济学说[M]. 北京:中国经济出版社,1995.

[5] Alfred Kahn. The Economics of Regulation[M]. Cambridge: MIT Press,1982.

[6] (美)彼得·休伯·硬绿:从环境主义者手中拯救环境·保守主义宣言[M]. 戴星翼,徐立青译. 上海译文出版社,2002.

[7] (美)阿瑟·林克,威廉·卡顿. 一九〇〇年以来的美国史(下册)[M]. 北京:中国社会科学出版社,1983.

[8] (美)李·爱德华. 现代美国保守主义运动史[J]. 庄俊举摘译. 国外理论动态,2006(2).

[9] (美)赫伯特·斯坦. 美国总统经济史:从罗斯福到克林顿[M]. 金清,郝黎莉译. 长春:吉林人民出版社,1997.

[10] No. 351. Expenditures for Pollution Abatement and Control in Current Dollars, 1972 to 1979, AND BY MEDIA, 1979. U. S. Bureau of Economic Analysis, Survey of Current Business[G]. March 1981.

[11] (美)马丁·费尔德斯坦主编. 20世纪80年代美国经济政策[M]. 北京:经济科学出版社,2000.

[12] Kirkpatrick Sale. The Green Revolution: the American Environmental Movement, 1962~1992[M]. New York: Hill and Wang, 1993.

[13] Katherine Gillman, David Sheridan. A Season of Spoils: the Reagan Administration's Attack on the Environment [M]. New York: Pantheon Books, 1984.

[14] Philip Shabecoff. A Fierce Green Fire: the American Environmental Movement[M]. New York: Hill and Wang, A Division of Farrar, Straus and Giroux, Inc. 1993.

[15] Richard N. L. Andrews. Managing the Environment, Managing Ourselves: a History of American Environmental Policy [M]. New Haven: Yale University Press, 1999.

[16] Executive Office of the President, Budget of the U. S. Government Historical Tables[G]. T. 1—4(1988).

[17] U. S. Department of Commerce, Statistical Abstract of the United States[G]. 1988.

[18] See Samuel P. Hays. Beauty, Health, and Permanence, Environmental Politics in the United States, 1955~1985 [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

[19] Michael E. Kraft, Norman J. Vig. Environmental Policy from the 1970s to the 1990s: an Overview. See Environmental Policy in the 1990s: Reform or Reaction[M]. Washington, D. C: Congressional Quarterly Inc, 1997.

[20] (美)查尔斯·哈帕. 环境与社会——环境问题中的人文视野[M]. 天津:天津人民出版社,1998.

责任编辑 张颖超

A Brief Review on Reagan Administration's Anti-Environment Policy in the Early 1980s

TENG Hai-Jian

(Department of History, Chifeng College, Chifeng 024000, China)

Abstract: In the early 1980s, Ronald Reagan, after acceding to the president, implemented certain anti-environment policy, by strengthening supervision of regulation and relaxing environmental control, cutting budget and staffers of environmental protection departments, nominating conservative as the headship of environmental departments, transferring more environmental responsibility to states and local government and so on. Reagan-administration tried to reverse 1970s' environmental policy. There are many complex causes that bring on Reagan administration's anti-environment policy, which had produced a complex influence on American environmental policy and environmental protection cause.

Key words: the United States; Reagan Administration; anti-environment policy