

# 东北亚地区环境治理的模式选择

## ——欧洲模式还是东北亚模式?

薛晓芃 张海滨

**内容提要** 在区域环境治理中,东北亚地区应致力于建立符合自身环境治理特点的、以非约束性合作为基础的东北亚模式。目前,环境治理的东北亚模式还在形成初期,存在不少问题,亟需进一步完善和加强。具体政策选项包括:坚持东北亚环境治理中的非约束性合作原则,加强东北亚环境机制的协调与沟通,增强财政稳定性,积极推动多层面的东北亚环境合作等。

**关键词** 全球治理 环境合作 环境治理 欧洲模式 东北亚模式

2013年5月,在中日关系和日韩关系因领土或历史问题陷入僵局、许多高层外事活动被取消的大背景下,第15次中日韩三国环境部长会议在日本如期举行并发表了联合公报。这一反差引发世人对东北亚地区环境治理问题的再度关注。

东北亚位于太平洋西北部,包括地理位置相连,生态系统相接、又处于同一季风模式下的六个国家:中国、日本、韩国、俄罗斯、蒙古和朝鲜。东北亚的地理环境决定了一国国内的污染极易扩散至邻国,造成跨界环境问题。自冷战结束以来,东北亚地区经济快速发展,成为世界经济增长最快的地区之一。在这一进程中,区域环境问题也日益严重。为应对区域环境挑战,东北亚地区环境合作与治理随之

---

\* 薛晓芃:大连外国语大学应用英语学院副教授。(邮编:116044);张海滨:北京大学国际关系学院教授。(邮编:100871)

\*\* 本文为辽宁省社会科学规划基金青年项目“东北亚地区非传统安全合作研究”(项目编号:L11CGJ008)阶段性成果。

展开。

自1992年里约环境与发展大会以来,东北亚地区除双边环境合作外,还形成了八个主要区域环境合作机制,这其中既有一般性合作机制,包括中日韩三国环境部长会议(TEMM)、东北亚次区域环境合作项目(NEASPEC)、东北亚环境合作会议(NEAC),也有针对具体问题的专项合作机制,如西北太平洋行动计划(NOW-PAP)、东亚酸沉降监测网(EANET)、区域沙尘技术支持计划(DSS-RETA)、黄海大海洋生态系统战略行动项目(YSLME)和东北亚大气污染物长距离跨界输送项目(LTP)。这些合作机制通过定期召开政府间会议、发布并执行具体行动计划、为项目募集资金,以及建立合作秘书处等途径推动着东北亚环境合作不断发展。东北亚环境治理已成为当前东北亚区域治理的重要组成部分。

然而,“尽管东北亚地区存在众多的区域和次区域环境合作机制,但这些机制尚处于初级阶段”,<sup>①</sup>“并未给东北亚的环境问题带来实质性进展”。<sup>②</sup> 迄今为止,国内外学术界有关东北亚环境治理的研究已相当丰富,主要涉及内容包括如何评价东北亚环境治理的现状、东北亚环境治理存在哪些问题,以及如何进一步加强东北亚环境治理,等等。<sup>③</sup> 但一个更深层次的问题是未来东北亚环境治理的路径如何选择?换言之,东北亚环境治理是模仿欧洲模式还是建立东北亚模式?这个问题尚未在东北亚各国中形成共识,有关研究也比较少。这个问题事关未来东北亚环境治理的成败,至关重要,需要认真探索和研究。

① Yasumasa Komori, “Evaluating Regional Environmental Governance in Northeast Asia,” *Asian Affairs: An American Review*, Vol. 37, No. 1, 2010, p. 5.

② Soo-Jin Park, “A Multi-scale Assessment of Environmental Issues and Cooperation in Northeast Asia,” Paper Presented to “The 3rd Korea-China-Japan Joint Conference on Geography,” Pusan, Korea, October, 2008, p. 1.

③ 请参见:东北亚环境管理联合研究项目组:《东北亚环境合作》,北京:中国环境科学出版社2009年;张海滨:《东北亚地区环境合作述评》,《当代亚太》1996年第4期;《东北亚环境合作的回顾与展望》,《国际政治研究》2000年第2期;包茂宏:《东北亚区域环境问题与环境合作》,《环日本海研究年报》(日本)2003年,第10号;元东郁:《东北亚地区环境合作的现状与方向》,北京大学国际关系学院博士论文,2002年;尚宏博:《东北亚环境合作机制回顾与分析》,《中国环境管理》2010年第2期;郭锐:《国际机制视角下的东北亚环境合作》,《中国人口、资源与环境》2011年第8期;Miranda A. Schreurs, “Problems and Prospects for Regional Environmental Cooperation in East Asia”, in Melissa G. Curley and Nicholas Thomas, ed., *Advancing East Asian Regionalism*, London: Routledge, 2006; Elizabeth Economy, “A Regional Environmental Security Complex in East Asia: Reality and the Potential,” in In-Taek, Hyun and Miranda A. Schreurs, ed., *The Environmental Dimension of Asian Security: Conflict and Cooperation over Energy, Resources, and Pollution*, Washington D. C.: United States Institute of Peace Press, 2007; Inkyoung Kim, “Environmental Cooperation of Northeast Asia: Transboundary Air Pollution,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 7, 2007, pp. 439—462; Shin-Wha Lee, “Building Environmental Regimes in Northeast Asia: Progress, Limitations, and Policy Options,” in Paul G. Harris, ed., *International Environmental Cooperation: Politics and Diplomacy in Pacific Asia*, Boulder: University Press of Colorado, 2002, pp. 228—230.

## 一、欧洲模式与东北亚环境治理的现状与未来

关于东北亚环境治理现状和未来走向,许多国内外学者实际上是在与理想治理模式的对比中进行分析的,这个理想模式就是欧洲模式。

国际环境合作通常采取“谈判—公约—议定书”的方式。最初的协议一般是公约,又被称为框架协议,勾画出解决特定问题的基本原则和大致解决办法,但不会要求谈判方履行具体职责。然后,经过进一步谈判制定含有具体义务的议定书。议定书必须被全面接受并得到参与国的批准。欧洲的环境合作就是这种模式的推动者和遵循者,并取得巨大成效。这一点在欧盟的环境合作中体现尤其明显。<sup>①</sup> 1979年,《欧洲长程越界空气污染公约》(Convention on Long-range Transboundary Air Pollution)的签订促进了规范制度的发展,随后,欧洲又签署了一系列议定书对具体目标提出约束性规定。<sup>②</sup> 欧洲的环境合作促成了统一的环境标准,而这又成为欧洲环境合作的强劲驱动力。因此,欧洲的经验成为国际环境合作的楷模,被称为欧洲模式,其基本特点是约束力强、法律化程度高。

在讨论东北亚环境治理时,欧洲模式成为很多学者采用的参照系。日本学者小森康正(Komori Yasumasa)就是其中一位。他认为,与欧洲环境治理相比,东北亚环境治理的差距很大,主要表现在:

第一,主要行为体为国家,非国家行为体参与有限。在东北亚环境合作中,国家是主要行为体,非国家行为体的作用十分有限。因此,各国的国家利益直接影响环境谈判中国家的立场,也影响东北亚环境合作的进程。在东北亚,日本和韩国作为中国大气污染扩散的受害方一直是区域环境合作的倡导者,这种积极性也来自争夺中国庞大环境市场的利益驱动。然而,日本不愿意成为多边环境合作的主要出资方,强调参与国共担成本。日本更关注通过数据搜集、信息交换与合作监控环境状况,以及评估跨界污染影响。在这种逻辑下,中国作为目前污染来源的主要贡献者一直是环境合作中拖后腿的国家,加之清除污染的成本较高,因此,尽管中国参加了不少多边环境合作,但其参与程度始终有限,仍然反对设立具体的减排目标、份额和排放上限。<sup>③</sup> 中国希望作为发达国家的日本和韩国能够给予资金和技术支持,而韩国采取了中间道路,建议多边倡议应集中在中国所希望的科技合作和日本所关注的监控活动上。

与此同时,非国家行为体的行动对区域环境合作的作用十分有限,对各国环境

① 张海滨:《环境与国际关系》,上海人民出版社2008年版,第154—158页。

② Yasumasa Komori, "Evaluating Regional Environmental Governance in Northeast Asia," p. 5.

③ Esook Yoon, "South Korean Environmental Foreign Policy," *Asia-Pacific Review*, Vol. 13, No. 2, 2006, p. 85.

决策的影响更是微不足道。因此,以国家为主的区域环境合作缺乏非国家行为体的有效参与,东北亚环境合作基本上依靠各国政府的意愿和能力,治理水平较低。此外,纳姆(Sangmin Nam)认为,尽管东北亚区域环境合作的动议很多,但目前尚未形成有关环境合作的知识共同体,缺乏与环境问题相关的共同理解,这不利于区域环境合作的发展。<sup>①</sup>

第二,治理进程缺乏协调。小森康正认为,缺乏沟通、秩序混乱是东北亚环境合作的一大问题。在他看来,中日韩三方环境部长会议、东北亚次区域环境合作项目、东北亚环境合作会议,以及“西北太平洋行动计划”之间各自为政。除了这些机制的功能相互重合外,人员分配和使用也非常混乱。机制重叠的原因是因为没有进行很好地沟通,主要是参与国承诺的尺度不同,以及这些机制间存在竞争关系。比如,中日韩三国环境部长会议和东北亚次区域环境合作项目是在韩国的建议和支持下成立的,而日本则支持东亚酸沉降监测网,因此,双方在东北亚环境合作的主导权上存在竞争。尽管加强机制间的协调已经在不同的区域论坛上进行过讨论,但实际进展却很少。

第三,缺乏有力的规范制度。治理必须形成可以观察到的结果。尽管东北亚环境合作已经取得了一些重要成果,比如,进行信息和数据交换及建立政策对话的常设平台,但是,这些还远未达到有效合作所需的水平。目前的合作并未形成有效的规范机制,从而能够约束人们行为,并促进地区环境好转。迄今,东北亚没有任何一国政府愿意承诺遵守有法律约束力的协议。缺乏有力的约束机制是建立有效环境治理的最大障碍。

与小森康正持类似观点的学者不在少数。波尔什维斯卡雅(Anna Borshchevskaya)就认为,“东北亚和欧洲具有相似的条件和问题,但是欧洲的合作非常成功。与欧洲制度化较高的合作相比,东北亚的环境合作非常混乱”。<sup>②</sup>

推崇欧洲模式的学者普遍强调政府承诺和法律约束力的重要性。他们认为,有效的环境合作必然要以政府承诺的环境协定作保障。协议条款可以清楚地规定政府该做什么,不该做什么,同时也清楚地表明政府一旦违约该受到什么惩罚。只有这样,环境质量才有可能好转。一些政治学学者将制度的发展水平由低到高分爲信息交换、政策对话、行动计划、试验项目和执行协议五个阶段。<sup>③</sup>而东北亚环境合作普遍处于第二或第四阶段,远未形成地区一致认可的协议,各国也未表示愿

① Sangmin Nam, "Ecological Interdependence and Environmental Governance in Northeast Asia: Politics vs. Cooperation," in Paul G. Harris, ed., *International Environmental Cooperation: Politics and Diplomacy in Pacific Asia*, Boulder: University Press of Colorado, 2002, p. 173.

② Anna Borshchevskaya, "North East Asia: Environmental Reform Needed," *SAIS Review*, Vol. 28, No. 2, 2008, pp. 173—174.

③ Walter Matti and Ngaire Woods, eds., *The Politics of Global Regulation*, Princeton: Princeton University Press, 2009, p. 24.

意遵守具有法律约束力的协议。因此,以这样的标准来衡量,东北亚环境合作的程度还很低,虽然合作速度较快但成果并不显著。未来的发展方向应该是向欧洲模式看齐。东北亚环境治理必须采取欧洲模式吗?这是关系到未来东北亚地区环境合作大方向的重要问题。要回答这个问题,必须考察东北亚环境治理的历史进程及其内在逻辑。

## 二、东北亚地区环境治理的特点与东北亚模式的形成

如果对东北亚环境治理的历史进程进行深入考察,就会发现东北亚环境治理与欧洲环境治理存在明显差异,其主要特征有二:

### (一) 非约束性合作

迄今为止,东北亚环境合作与治理尚未形成一项有约束力的区域环境协议或者议定书。东北亚各国虽然在区域外都加入了具有法律效力的环境协议如《京都议定书》,但是在区域内部似乎集体排斥有法律约束力的环境条款。学者们对于东北亚非约束性的环境合作有着不同解释。有学者认为,这只是向更高级合作发展的必然阶段;另有学者认为,这同该区域的法律传统息息相关。东亚国家普遍采用协商一致的做法,对跨国立法有着天然的抵触。<sup>①</sup> 韩国学者尹利淑提出,“非约束性合作方式是东北亚各国的理性决策选择,也是主要国家在环境谈判过程中互动的结果”。<sup>②</sup>

尹利淑强调,东北亚环境合作的最大特征就是没有像西方那样形成具有明确法律约束力的制度规范,这种合作方式符合东亚地区文化趋势,即便是东盟已经采取了机制化的形式,但也反对法律化程序。东亚的合作模式基于不干涉原则,通过协商而非法律程序达成一致。在“西北太平洋行动计划”最初谈判的过程中,日本表示不愿签署任何有法律效力的声明,并坚称行动计划中一些诸如协定或议定书的词汇应该被删除。日本立场由于1997年俄罗斯原油泄漏事件有所转变,建议采取有约束性的措施应对海洋污染。但是,最后成员国还是选择签订谅解备忘录来执行应对地区漏油突发事件的计划。虽然这个备忘录具有里程碑式的意义,成员国最终还是明确表示不愿受条款的约束。因此,备忘录的措辞含糊为成员国留下足够的选择空间。区域内其他的合作渠道,如东北亚次区域环境合作项目和中日

---

<sup>①</sup> Esook Yoon, “Cooperation for Transboundary Pollution in Northeast Asia: Non-binding Agreements and Regional Countries’ Policy Interests,” *Pacific Focus*, Vol. 22, No. 2, 2008, p. 77.

<sup>②</sup> Ibid, pp. 107—108.

韩三国环境部长会议甚至比“西北太平洋行动计划”更缺少法律基础。<sup>①</sup>

东北亚地区之所以形成此种环境合作方式,其原因除了东亚决策的文化特质外,区域内的特有问题也决定这种合作方式是各国政府理性选择的结果:其一,东北亚的环境问题大多是跨界环境污染,每个国家既是污染的排放者又是受害者。尽管这些污染问题都非常明显,但是各国都不愿采取代价高昂的环境保护措施。另外,除日本和韩国外,区域内其他国家皆为发展中国家,肩负着发展国内经济的重任,也缺乏足够的资源和技术解决严重的环境问题,需要国际社会的帮助。因此,各国缺乏必要动力接受约束性的协定;其二,地区政治形势不稳定。中日韩三方有着复杂的历史和现实关系,日本军国主义的侵略对中国和韩国的现代民族意识塑造产生了重要影响,也同样影响着他们的政策取向。中国和韩国在近代史上受到日本帝国主义的侵略,并通过艰苦斗争才重获国家主权,因此,两国对主权格外珍视。而且,近年来,日本与中国和韩国分别在钓鱼岛和独岛(日称竹岛)问题上的冲突,以及历史问题使三国互信成为难题。因此,对主权的认知、强烈的民族主义情绪加上相互不信任使让渡主权的成本过高,形成超国家的约束性环境合作机制在东北亚不太现实。

## (二) 双边合作强于多边合作

东北亚环境合作的另一个特点就是双边而非双边以外的合作占据主要地位。<sup>②</sup> 东北亚的环境合作开始于双边而非区域多边协调。在双边环境合作方面,日本拥有独特的地位。日本为区域内的中国、韩国、蒙古和俄罗斯等国提供了不少环境援助,涉及防治酸雨、森林管理、地下水开发和可再生能源开发等多个领域。日本政府强调将环境合作作为经济合作的重要部分,并将其参与东北亚环境合作的重点集中在双边合作上。

东北亚最重要的双边环境合作当推中日合作。1994年3月,中国和日本签署环境保护合作协议。在1997年的中日峰会上,两国领导人达成“面向21世纪中日环保合作联合公报”,决定启动“中日环境发展模范城市计划”和“环境信息网”项目。日本利用日元贷款对中国进行了较大规模的环境援助,直至2008年止。此外,中日之间还建立了中日环境合作联合委员会机制,执行中日环境合作协议,审议规划合作项目,并就两国环境问题和环境政策相互交流。中日环境合作综合论坛为两国中央和地方政府、发展援助实施机构、科研机构、民间团体和其他非政府组织代表提供了对话和政策讨论的平台。中日环境合作成绩斐然,堪称南北环境

<sup>①</sup> Esook Yoon, “Cooperation for Transboundary Pollution in Northeast Asia: Non-binding Agreements and Regional Countries’ Policy Interests,” *Pacific Focus*, Vol. 22, No. 2, 2008, pp. 109—110.

<sup>②</sup> Wakana Takahashi, “Environmental Cooperation in Northeast Asia,” <http://pub.iges.or.jp/modules/environlib/upload/1704/attach/neasia.pdf>, 2013-06-24.

合作的典范。<sup>①</sup>

日本和韩国之间环保合作也在稳步发展。日韩环境保护合作协议于1993年签署。在合作初期,主要是日本帮助韩国。1998年,日韩峰会通过宣言,两国同意加强日韩环境政策对话,通过紧密合作应对各种全球和地区环境问题。当前,日韩之间的环境合作已从当初的援助和受援关系转向了平等合作关系。

日本和蒙古的环境合作是在日本主导下进行的。1991年前苏联解体,停止向蒙古提供经济援助,其经济受到重创。日本随后增加对蒙古的财政援助并取代前苏联成为蒙古最大的援助国。日本和蒙古的关系得到改善,双边在环境方面的合作也进展顺利。合作项目涵盖了技术合作如举办培训和派专家,资金援助如赠款和日元贷款项目,以及森林管理和地下水开发等。

1991年4月,日本和苏联签署了环境保护合作协议。苏联解体后,俄罗斯继承了协议的条款。目前,双方的合作主要集中在海洋和森林保护方面。

东北亚活跃的双边合作主要受到经济利益的驱动。东北亚快速发展的环境产业市场,以及它们之间在环境领域的互补性已经成为环境合作的驱动力。作为地区环境技术的引领者,日本正在寻求扩大其在亚太快速增长的环保市场中的份额。中国的环保市场发展迅速,在“十二五”期间,中国的环保投入将超过5万亿元人民币。<sup>②</sup> 中国的环保雄心已经使中国的环保市场成为各发达国家竞相争夺的战场。日本在同中国的双边环境合作中获得很大经济收益。环保合作同样有利于韩国。韩国在中等技术层面占有优势,它的一些技术比较适合中国的中小企业,如韩国的静电降雨技术。目前,韩国正寻求在中国市场的更大份额。而中国在同日本和韩国的双边合作中也获得了部分技术和资金支持,有助于解决国内日益严重的环境问题。这些经济利益虽然在地区合作框架中也有体现,但更多地是推动了双边而非多边合作,因此,活跃的双边合作也在一定程度上使有约束性的多边合作难度增大。

目前,东北亚的非约束性合作模式保证了各国政府拥有足够的弹性空间,又能够发展联合机制解决跨界污染问题。同时,非约束性合作也让环境问题脱离政治热点。因此,20年多年来,尽管东北亚的政治局势风云变幻,国家间的外交关系经常会因为政治安全问题或贸易摩擦受到影响,但是,政府间的环境会议都能够如期举行。

上述东北亚环境治理的特点表明,区域环境治理的“东北亚模式”正浮出水面。特别是其中的非约束性合作是基于东北亚的历史、文化和政治现实基础之上的理性选择。欧洲模式虽好,但却不能盲目照搬,原因在于:其一,东北亚地区的政

<sup>①</sup> 张海滨:《环境与国际关系》,第74—75页。

<sup>②</sup> 李克强:《中国“十二五”环保投入将超5万亿元人民币》,国际在线2012年5月日电。

治、经济和环境形势与欧洲存在重大差异;其二,随着东北亚地区的经济和环境相互依存日益加深,地区共同体意识也在逐渐生长。在探索东北亚环境治理模式的进程中,东北亚各国今天普遍比过去更加自信,更有建立有东北亚特色的区域环境治理模式的愿景和抱负;<sup>①</sup>其三,就有效性而言,目前,东亚模式与欧洲模式相比的确存在较大差距,但从历史上看,欧洲区域环境合作始于20世纪70年代,而东北亚环境合作起步于20世纪90年代。只要假以时日,环境治理的东北亚模式也存在大幅缩小与欧洲模式之间差距的可能。

### 三、环境治理的东北亚模式存在的问题

不可否认,由于环境治理的东北亚模式正处于形成之中,尚未定型,远未成熟,还存在不少问题和缺陷。这些问题主要包括:

#### (一) 合作机制间缺乏协调

仅从前述的机制所覆盖的问题领域就可以看出,区域内有些问题,如大气污染和生物多样性丧失等受到了过分关注,而另一些问题如环境与能源问题,以及土地退化问题等则没有得到应有的关注;在行动层面上,每一个机制都独立运行,有各自不同的决策机制;每个合作机制都设有自己的秘书处或者执行秘书处职能的部门,这样就使行动计划和项目不可避免地相互重叠。比如,解决东北亚跨界大气污染问题的两个机构东亚酸沉降监测网和东北亚长程越界空气污染物联合研究计划,同时在进行东北亚地区关于大气污染物质排放的监控和数据搜集活动,这导致资源的大量浪费。

东北亚的环境合作机制间缺乏协调有着多方面原因:

第一,东北亚缺乏强烈的关于环境合作的地区愿景和各国普遍认可的区域合作目标。目前,东北亚环境合作机制有些零散,主要是各国在不同机制中的承诺不同。无论东北亚环境合作沿袭欧洲传统还是另辟蹊径,都需要有区域内国家普遍赞同的合作目标和远景规划。但是,目前区域内没有一个机制来执行这一功能,同时各国对这个计划的必要性观点不一,因此,缺乏共同努力的目标,当然无法展开协调行动。

第二,区域内存在的主导权之争导致机制间相互竞争。小森康正认为,尽管韩国和日本都受到来自中国大气污染的一定影响,但两国关注点却不相同。<sup>②</sup> 韩国

<sup>①</sup> 这是笔者在中日韩三国调研时得到的一个共同结论。另请参见国务院新闻办公室:《中日韩合作(1999—2012)》白皮书(全文),[http://www.gov.cn/jrzq/2012-05/09/content\\_2133457.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2012-05/09/content_2133457.htm),2013-05-12。

<sup>②</sup> Yasumasa Komori, "Evaluating Regional Environmental Governance in Northeast Asia," p. 9.

在东北亚次区域环境合作项目和中日韩三国环境部长会议中发挥着非常明显的作用,而日本则发起成立酸沉降监测网并掌握主要话语权。在酸沉降监测网秘书处的选址问题上,尽管数据搜集中心和培训中心设在日本,但是为了减少日本在这一机制中的主导权,韩国竭力将过渡秘书处设在了联合国开发计划署在泰国的办事处。而关于常设秘书处所在地的谈判几乎破裂。因此,在大气污染防治方面,由两国主导的机制之间存在协调难的问题。

第三,缺乏统一的区域组织协调各机制间的活动。目前,东北亚环境合作机制众多,但是各自为政、力量分散。在一定程度上,东北亚各国用于环境合作的有限资源被每年目的相似、主题雷同的论坛和研讨会所消耗。出现这种状况与东北亚环境合作缺乏领导国或者领导机制相关。日本学者高桥若菜(Wakana Takahashi),以及中日韩三国联合研究小组均提及缺乏区域组织对东北亚环境合作的影响。<sup>①</sup> 欧盟对欧洲环境合作方面具有极大的推动力。自1972年欧共体巴黎峰会以来,欧盟不断地将环境保护纳入其一体化的重要法律框架之中,包括《单一欧洲法令》《欧洲联盟条约》《阿姆斯特丹条约》等,使欧洲国家间的环境政策持续得到整合。迄今为止,欧盟已经形成一个全面系统的环境政策体系,共有300多个环境法令在欧盟范围内获得通过并实施,对欧洲环境的改善产生了深远影响。<sup>②</sup>

东盟在东南亚环境合作中的作用虽然没有欧盟那样明显,但是能够为成员国通过东盟秘书处提供行政支持。东盟发展了很多区域环境行动计划、环境项目、战略行动计划和跨界污染行动计划。东盟通过东盟高级环境官员会议、东盟环境部长会议、东盟部长会议和东盟峰会等会议支持这些环境项目的实施。所以,东盟的存在协调了各个项目、计划和机制间的关系。

东北亚没有像东盟和欧盟那样的区域组织存在,因而没有组织来协调这些环境合作。每一个次区域项目、计划和论坛的功能和活动都可能重叠。

## (二) 各合作机制缺乏稳定的财政基础

在欧洲,执行欧盟的环境计划拥有十分稳定的财政支持。东盟虽不像欧盟那样负责执行环境合作计划和项目费用,但也寻求吸引和协调外部援助。在东北亚,没有部门提供类似服务。因此,大多数环境合作计划都遭遇了资金短缺的问题。东北亚次区域环境合作项目于2000年成立核心基金,由成员国自愿捐助,同时也接受国际援助机构的捐款,因而机制的财政问题并不稳定。“西北太平洋行动计划”于1996年成立信托基金为项目注资。所有成员国每年为基金提供5%的财政

<sup>①</sup> Wakana Takahashi, "Environmental Cooperation in Northeast Asia," p. 17. <http://enviroscope.iges.or.jp/modules/envirolib/upload/1704/attach/neasia.pdf>, Mar. 28, 2013.

<sup>②</sup> 张海滨:《环境与国际关系》,第154—157页。

资助,至今这个配额指标仍未改变。2004年,过渡秘书处建议成员国每年向基金贡献的额度应提高到100万美元,而且贡献的额度和比例应随情况变化而定。但是,这个建议仍然没有结果,成员国的利益冲突导致很难形成一致协议。2011年,“西北太平洋行动计划”的第16次政府会议上,成员国共投入资金39万美元,<sup>①</sup>这与年度计划的财政预算79.6万美元还有很大差距,只能依靠吸引外来资金支持。资金来源缺少稳定性是“西北太平洋行动计划”行动效率低下的原因之一。东亚沉降监测网的财政最初来自日本政府的支持,后来日本强调成员国应共担财政负担,但这一倡议至今在区域内还没有得到一致认可。“东北亚风沙与沙尘暴计划”的情况更糟,由于获取资金方面存在困难,第二阶段的项目实施无法进行,机制的存续性堪忧。<sup>②</sup>在这些合作机制中,由于三国高级别环境部长的参与,中日韩三国环境部长会议财政预算较为稳定。

总之,东北亚环境合作机制的财政来源依靠成员国的自愿提供。因此,时常会受到成员国经济状况及政府决策偏好的影响,也会受到机制内来自不同方面利益冲突的影响。东北亚环境合作机制最初都是无条件向区域内所有国家开放以吸引各国的参与,参与国普遍反对强制性的财政供给措施,因此,各机制均面临财政稳定性的挑战。

### (三) 合作机制以政府参与为主,其他行为体参与不足

西方环境学界普遍认为,在环境合作中,非国家行为体的参与尤其是非政府组织的参与能够起到监督国家决策、唤起公民环保意识、引导环境合作向有利的方向发展的作用。环境非政府组织专门关注环境问题,但“政府体制却不是为有效地解决环境问题而设计”,<sup>③</sup>所以,非政府组织在环保合作中的立场最为坚定。在西方的环保合作中,非政府组织发挥着巨大的作用,他们通过组织抗议、印刷书籍、举行环保讲座和培训来宣传环保理念,提高民众环保意识。1975年,法国宣布停止大气层核试验,1992年宣布放弃地下核试验,这些都与绿色和平组织和世界各种反核力量持续不断的抗议和压力有关。德国的绿党政治也极大地影响着政府的环境政策方面的决策。美国专业的环境非政府组织也非常发达,并拥有稳定的财政支持。

但是,在东北亚地区情况并不乐观。东北亚环境机制的参与方都不全面,主要参与方为中央或地方政府,而非政府组织和企业参与较少,这使各国政府对环境合

① “NOWPAP 16th Intergovernmental Meeting Report,” <http://www.nowpap.org/data/IGM%2016%20report.pdf>, 2013-02-15.

② 东北亚环境管理联合研究项目组:《东北亚环境合作》,第96页。

③ John L. Petersen, “Entering the 21th Century,” in Charles W. Kegeley and Jr. Eugene R. Wittkopf, eds., *The Global Agenda: Issues and Perspectives*, Beijing: Peking University Press, 2003, p. 390.

作的决策占主要地位。

韩国延世大学助理教授辛相范(Sangbum Shin)认为,东北亚环境合作以政府主导,这与各国国内的环境治理模式有关。尽管东北亚主要国家中日韩在国内环境治理制度上有很大不同,但在以下两方面比较类似:一是环境政策中的经济因素扮演重要角色;二是国内环境非政府组织和绿色运动比较薄弱。<sup>①</sup>

在日本环境治理的进程中,日本政府限制市民参与,并有效阻止了本国环境活动照搬西方环境非政府组织模式。<sup>②</sup>中央政府允许地方政府同企业在污染防治方面建立法律协定,这些协定导致日本地方比中央层面制定更多的污染防治标准。<sup>③</sup>

建立政府和企业间的强大联系也是中国环保努力的一部分。在中国的环保进程中,外资企业起到了重要作用。不少外资企业不仅带来了国际标准,也带来了本国的环保标准,这在中国发展环保机制的最初阶段起到了一定的推动作用。在中国,政府同企业建立了许多有效的沟通渠道,比如,环境无害化技术转移中心(CESTT)的建立。该中心是在国家科学技术部的支持和亚洲发展银行的技术援助下,于1997年开始组建,并于1998年10月全面正式运作,旨在向中国的中小企业提供集信息、技术和融资于一体的综合服务,以满足中小企业对环境无害化技术的需求,同时,提高和加强它们了解、评估、开发、引进和应用环境无害化技术的能力,推动环境无害化技术在中国企业的转移和应用。这些机制的建立促进了国家对新技术的采用。

中国和日本国内环境治理进程中的另一大特点是非政府组织发育不良。日本的环保历史较长,但即便如此仍未培育出强大的非政府组织体系。日本的环境非政府组织和私人环保宣传组织有很多,但都没有进入日本环境决策体系,这主要同日本对环境非政府组织的控制有关。近年来,我国非政府组织发展迅速,在提高公民环境意识和对环保关注方面,非政府组织发挥着重要作用,但非政府组织同样无法有效地参与环境决策,无法像西方的非政府组织那样扮演关键角色。

总体说来,中日两国的中央政府在环境整治中发挥主导作用,导致地区的环境合作中市民社会的参与不足,参与环境合作的行为体较为单一,这也影响了地区环境合作的活跃度。

---

① Sangbum Shin, "Domestic Environmental Governance and Regional Environmental Cooperation in Northeast Asia," paper presented to the Seoul Workshop of Nautilus Institute on "Interconnections of Global Problems in East Asia: Climate Change Adaptation and its Complexity in Perspective of Civil Society Initiative," Paju, Korea March 16—19, 2009, p. 13.

② Ibid.

③ Miranda A. Schreurs, *Environmental Politics in Japan, Germany and the United States*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 72.

#### （四）东北亚各国对地区环境问题的责任和优先事项存在分歧,缺乏共识

东北亚三个主要国家中日韩处于经济发展的不同阶段,导致他们在环境合作中的立场并不完全相同。日本和韩国属于发达国家,已经完成了经济增长的转型;加之国土面积狭小,人口基数小,国内对能源的需求也没有那么巨大,国内污染问题已得到控制,他们更关心由于远程输送导致的区域环境污染。而中国正处于经济发展的上升阶段,目前正处于经济增长的转型期,国内的环境污染非常严重。另外,中国拥有庞大的人口基数,对能源需求量巨大,因此,解决国内环境污染在其环境政策中占有主要地位。这种不同的立场既可以转变成一种互补合作,又足以让三国需花大力气来达成协商一致。作为发展中国家的中国,希望通过环境合作获得环境技术、资金和经验方面的帮助,从而更快更好地解决自身发展过程中面临的环境问题。而日本则希望利用自身在环保方面的优势,通过环境合作更好地了解他国的环境问题,更好地推广其拥有的环境产品和技术,同时,通过推动其他国家应对环境问题以减少自身受到的环境影响。<sup>①</sup> 这种互补使东北亚环境合作能够实现双赢或多赢,在未来几年会成为东北亚环境合作的增长点。然而,仅靠经济利益的相互吸引无法创造东北亚环境合作共识。中日韩三国应在环保合作的平台上求同存异,增加共识。只有形成共识才可能形成东北亚环境合作的统一目标和计划。

东北亚环境合作缺乏共识不仅体现在三国政府的歧见上,在三国科学界同样存在不同声音。日本和韩国始终认为,中国应对一些东北亚区域环境问题如沙尘暴、酸雨及海洋污染等负主要责任,而中国对此并不认同。不同国家的立场同时也影响着各国环境学者的认识。比如,中国和日本曾在东亚酸雨扩散的科学研究上出现分歧,日本公布的数据显示,中国需要对日本的湿沉降负 45% 的责任,而中国科学院公布的数据显示,中国只对日本总体的酸沉降状况负 3.5% 的责任。<sup>②</sup> 这种科学界的分歧主要是因为各国在操作标准和程序上没有达成共识,导致关于东北亚环境现状的科学评估存在差异。解决这些问题不仅要依靠科学界的努力,还同国家间政治相关。

## 四、完善东北亚模式的政策选择

东北亚环境治理已经走过 20 多年的历程,并且取得了一定成效,但与欧洲的

① 尚宏博:《东北亚环境合作机制回顾与分析》,《中国环境管理》2010 年第 2 期,第 13 页。

② Yasumasa Komori, "Evaluating Regional Environmental Governance in Northeast Asia, Asian Affairs," pp. 1—25; 叶东郁:《东北亚地区环境合作的现状与方向》,博士学位文,北京大学 2000 年,第 90 页。

环境治理成效相比还有很大差距,远不能满足本地区环境保护的需要。因此,东北亚模式亟需进一步完善和加强。具体政策建议如下:

### (一) 坚持东北亚环境治理中的非约束性合作原则

东北亚地区是个特殊的次区域,包含了不同的经济、社会和政治体制,所以,区域合作不能通过照搬其他区域的模式寻找出路。欧洲的合作模式一直被国际社会所推崇。这种合作模式反映了西方社会崇尚标准、追求精确的文化传统,这些传统是西方社会经由中世纪的压抑到文艺复兴的巨大释放所获得。而东亚地区大部分国家自近代以来屡遭西方列强入侵,民族国家建构的过程尚未完成,对国家主权和独立格外珍视和敏感,形成了东北亚文化中尊重主权不干涉他国事务的传统。这种传统反映在环境合作中就演变成了反约束性合作,这可能是东北亚特有的模式。

目前,东北亚环境合作是在非约束性合作模式下展开的,其目标在于既发展联合机制解决跨界污染问题,同时又保护各国环境决策的空间。东北亚地区短期内形成具有法律约束力的强制性合作不太可能。因此,推进东北亚环境合作首先要基于东北亚目前的这种状况,而不能盲目跟从其他模式。事实上,东北亚地区的合作方式的实质是允许国家拥有更大的弹性空间,这样在谈判中就可以形成可变的一致。<sup>①</sup>另外,非约束性合作也让环境谈判脱离了政治热点,环境合作在复杂多变的东北亚局势下依然不断进化,就在于这种合作方式留给未来许多谈判空间。因此,即便是在中日韩三国的外交关系因为各种问题出现变数的时候,东北亚的环境对话仍然保持畅通。而这种沟通渠道也可能对其他领域的对话产生一定的推动作用。

因此,推动东北亚环境合作的关键方法不在于强迫各方作出具有法律效力的承诺,形成地区一致的协议,而在于因地制宜,整合本地区资源,加强地区环境管理,针对具体问题找到解决途径。

### (二) 加强东北亚环境机制的协调与沟通

东北亚环境合作的最大问题之一就是缺乏协调。因此,未来应首先将工作重点放在协调现有机制上。机制协调的最终目标就是在东北亚地区建立连贯的和系统的环境合作,以便有效地解决区域环境问题。

东北亚环境合作之所以形成目前各自为政的局面,原因之一就是缺乏一个能够在各机制间进行协调的核心领导机制。目前,东北亚地区没有一体化区域组织,协调各机制的工作需要依靠区域内有影响力的机制和主要国家的合作。东北亚环

---

<sup>①</sup> Esook Yoon, "Cooperation for Transboundary Pollution in Northeast Asia: Non-binding Agreements and Regional Countries' Policy Interests," p. 99.

境合作项目组在考察了东北亚各环境机制的状况后认为,尽管目前环境合作缺乏领导国,但实际上作为区域内最主要国家,中日韩三国在作为东北亚地区参与所有环境合作机制的国家时,也可以作为东北亚环境合作的领导国家。<sup>①</sup>因此,中日韩三国应首先加强彼此交流,使中日韩三国环境部长会议发挥协调功能。中日韩三国环境部长会议作为协调机制应进行如下活动:

1. 开展联合行动,整理问题清单。东北亚的环境合作急需联合行动以确定关乎东北亚国家和次区域重大利益的问题清单。<sup>②</sup>这份清单的目的在于弄清楚目前东北亚环境问题中哪些问题已经得以解决,由谁来执行、如何执行及进展情况;哪些问题还有待解决,尚未解决问题的合作症结在哪里,解决的方案何在。这项联合行动不仅能帮助区域内成员了解目前环境合作的状态,也有利于各机制在联合行动中增强沟通。在联合行动中建立的协调联系,以及出现的联合会议可能发展成为机制间的常设沟通渠道。当前需要强调的是,日本福岛核事故之后,应将核安全问题纳入东北亚环境治理的重要议程。

2. 整合问题领域,优化成员国组合。东北亚的环境治理虽然没有整体框架,但是各机制都试图将所有区域国家囊括在内,这就造成了成员国每年要花费大量精力参加功能相似的环境合作项目。而且,东北亚区域内各国的优先解决问题不同,没有针对性的意见交流无法满足成员国迫切需求。因此,鼓励成员国依据不同问题领域和执行能力进行组合,合理优化成员国分配,集中力量针对问题寻找对策,这样才能提高环境合作的效率。

3. 整合东北亚环境机制,建构环境合作新框架。目前,东北亚环境治理急需一个有领导力的机制进行整合,从而结束东北亚环境合作的战国时代。中日韩三国环境部长会议虽然起步较晚,但却是环境合作中级别较高、对各国环境政策具有一定影响力的机制。三国环境部长会议已经在跨界污染、沙尘暴、酸雨等问题展开了合作,并取得了积极成果。中日韩作为区域内重要国家,应当承担起领导责任。因此,三国环境部长会议应确定基本的目标和原则,并将整合东北亚环境合作会议、东北亚环境合作高官会议等区域会议机制,构建以三国环境部长会议为基础的东北亚环境合作新框架作为未来的工作之一。<sup>③</sup>

整合东北亚环境合作制度的基础是机制间的有效沟通。三国环境部长会议作为协调机构应定期召开联络会议,使这些机制清楚各自的行动计划和涉猎的问题领域,互通有无,避免工作重叠,提高工作效率。联络会议应讨论各自机制的优势项目和短板领域,找到各方可以互补发展的切入点。只有这些并行的环境合作机

① 东北亚环境管理联合研究项目组:《东北亚环境合作》,第161页。

② Wakana Takahashi, "Environmental Cooperation in Northeast Asia," p. 17. <http://enviroscope.iges.or.jp/modules/envirolib/upload/1704/attach/neasia.pdf>, 2013-02-23.

③ 郭锐:《国际机制视角下的东北亚环境合作》,《中国人口、资源与环境》2011年第8期,第47页。

制协调发展,才可能在东北亚地区建立连贯和系统的环境管理。

目前,东北亚环境合作机制以会议形式为主,缺乏稳定的、强有力的组织机构。因此,三国环境部长会议还应建立常设性工作小组作为具体组织机构开展东北亚环境合作,这能够为东北亚环境合作机制发挥作用提供保障。<sup>①</sup>另外,东北亚环境合作还应把应对突发环境灾难作为常规工作之一。

### (三) 增强财政稳定性

东北亚环境机制普遍面临财政不足的问题,因此,确保资源供给对于环境项目的开展意义重大。尽管有些合作机制建立了基金项目鼓励成员国资源捐款,但远远无法应付项目支出。为确保财政稳定,多渠道的资金来源必不可少。这不仅需要依靠参与国的财政预算,还要将基金部门和私人部门囊括进来以增强财政能力,这些部门可能包括世界银行、亚洲发展银行、全球环境基金和企业基金。<sup>②</sup>三国环境部长会议应积极扮演协调角色,建立上述基金和私人部门与东北亚环境项目之间的联系,吸引外部投资;建立资金机制如东北亚环境基金,为东北亚的环境合作建立比较稳定的资金来源,同时制定资金筹集和使用方法。<sup>③</sup>

事实上,所有项目都会遇到财政困境,成员应共担财政负担。成员国分担财政的意愿取决于国家对环境项目的关注程度和负担能力大小。<sup>④</sup>针对具体问题,可以将面临同样严重环境问题的国家聚集在一起。与其他国家相比,他们对特定项目的关注度相似,因此有较高分担财政的意愿。但考虑到发展中国家面临的困难,发达国家和国际机制需要提供财政和技术支持。

另外,次区域活动还需要同多边和双边援助项目联系起来,以解决资源不足的问题。上文提到东北亚环境合作的特点是双边合作较为活跃,尤其是日本作为世界上最大的政府开发援助(Official Development Assistance, ODA)捐助国之一以政府开发援助的形式开展了国际环保援助。日本在中国、蒙古、俄罗斯均有一些政府开发援助项目。将区域环境合作项目的实施同当事国间双边合作联系起来,能够减少工作重叠带来的资源浪费,这在一定程度上缓解了区域环境项目的资金压力。

### (四) 积极推动多层面的东北亚环境合作

东北亚环境合作虽然在政府层面面临着许多困难,这涉及到东北亚各国历史和现实的纠葛,但是,东北亚国家在相关政府部委一级和地方政府一级的环保合作却非常活跃。在这一层面的合作通常在双边范畴展开,往往同经济利益挂钩,这些

① 郭锐:《国际机制视角下的东北亚环境合作》,《中国人口、资源与环境》2011年第8期,第47页。

② 东北亚环境管理联合研究项目组:《东北亚环境合作》,第159页。

③ 尚宏博:《东北亚环境合作机制回顾与分析》,《中国环境管理》2010年第2期,第13页。

④ Wakana Takahashi, "Environmental Cooperation in Northeast Asia," p. 19.

项目的实施本身能够产生经济效益,因此合作动力很强。例如,2006年,“中日节能环保综合论坛”首次在东京举办,这也是中日间第一个包括经济部门在内的“1.5 轨”环境合作,是两国节能环保领域合作的重要平台和对话机制。中日通过这一论坛已累计达成 171 个合作项目。<sup>①</sup> 随后,中国和日本将双方的“1.5 轨”环境合作扩展至,促进双方环保产业合作的层面。2012 年 8 月,第七次“中日节能环保综合论坛”在东京举行,期间两国企业和研究机构还签署了 47 个合作项目,范围涵盖智能社区示范项目、污泥处理、节能基金、半导体照明等领域。<sup>②</sup>

目前,这些领域的双边合作虽然还仅限于两国之间,但它也为多边合作提供一种路径选择。在这类合作中双方都有着共同的经济利益,发达国家获得了发展中国家庞大的环保产业市场,而发展中国家则获得了它们需要的资金和技术。

另外一类活跃的双边合作出现在地方政府层面。地方政府间的环境合作实际上是对现有环境合作模式的补充,也是东北亚环境合作的现实选择之一。这方面较为成功的案例当属中日两个城市——大连和北九州间的环保合作。

大连与北九州的合作关系从 1979 双方建立友好城市开始。1991 年,北九州设立了“北九州驻大连经济文化事务所”。此后,双方通过开展接受研修生、派遣专家、技术培训等活动进行了诸多形式的环境交流与合作。其中最具代表性的是 1996—2000 年北九州与日本国际协力机构(JICA)共同组织实施了“大连环境示范区规划”项目。在此规划下,两市就大连制药厂环保治理、盐岛化学工业区热电厂建设、春海热电厂扩建、大连水泥厂粉尘处理、大连钢铁厂电炉污染治理等 9 个子项目进行了合作。在北九州市的帮助下,大连完成了“环境保护示范区建设事业”,其环境状况得到很大改善。

大连与北九州的城市间的环境合作模式为东北亚环境合作拓宽了选择路径。2004 年,北九州市基于环黄海经济圈构想,在有关城市特别是大连市的大力支持和协助下,开始利用城市间的网络开展各项环境合作,目前共有来自亚太地区 18 个国家的 61 个城市加盟。同时,这些城市还积极参加“北九州倡议网络”、ICLEI(以可持续发展为宗旨的地方政府协议会)等组织,为本地区的环境保护采取各项合作措施。<sup>③</sup>

由地方政府倡议引领的地区环境合作模式在政府与企业间创造了一种弹性空间。与中央政府相比,地方政府的决策相对简单,因为并非代表主权国家,一般也不会形成有约束性的规范制度。企业在同地方政府项目的合作中又具有了一定的正式性,同由私人部门发起的环境合作相比多了政策上的优势。这种弹性空间使

① 《第七届中日节能环保综合论坛在日本东京举行》,新华社东京 2012 年 8 月 6 日电。

② 同上。

③ 王玉芹、王娜:《大连与北九州环境合作的经验与启示》,《经济纵横》2009 年第 2 期,第 109 页。

环境合作不会受到中日间政治和贸易摩擦的影响,保障了合作项目的连续性。

此外,作为一种基于市场的、双赢的项目合作,清洁发展机制下的环境合作不仅能有效地减排温室气体、降低温室效应,还能使合作双方均获经济和社会收益,这种双赢的环境合作模式也将成为东北亚地区环境合作的新亮点。<sup>①</sup>

总之,无论是政府部委一级还是地方政府一级的环境合作都是在东北亚现有的状况下动态互动产生的,并取得了很大成效,同时也丰富了东北亚环境合作的选择空间。

## 结 语

在经过 20 多年的发展后,东北亚环境治理目前最需要解决的问题在于弄清什么模式最适合自己。世界上没有放之四海而皆准的区域环境治理模式,适合自己的就是最好的。无论是环境治理还是环境地区主义,其核心概念均来自西方话语体系。在融入国际社会的过程中,东北亚各国不断地学习并进行自我改造,区域内很多国家逐渐接受西方标准,参加了国际环境机制如《京都议定书》,但在区域内部的环境合作中却表现出对约束性规则的抗拒。这种现象确系东北亚环境合作的特殊性所致。无论如何,东北亚始终是个同西方社会不同的次区域,学习和借鉴欧洲模式是必要的,但不能照搬。充分结合东北亚地区的特点,坚定信心,勇于创新,建立并完善环境治理的东北亚模式才是未来东北亚环境治理取得成功的真正希望所在。

---

<sup>①</sup> 段海燕:《东北亚环境合作模式的前景分析与推进路径》,《环境保护》2009年第8期,第80页。