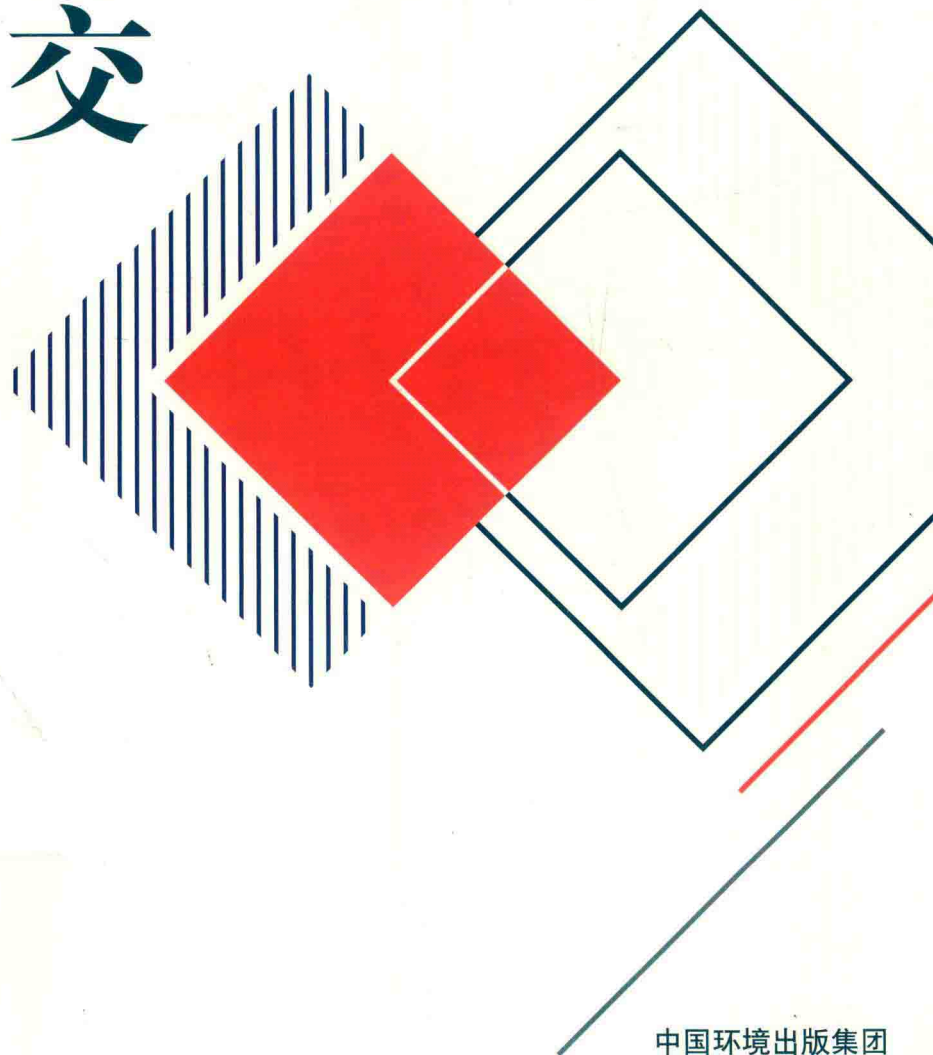


环境外交

基础与实践

李金惠 贾少华 谭全银/编著

Environmental Diplomacy
Basis and Practice



中国环境出版集团

环境外交基础与实践

李金惠 贾少华 谭全银 编著

中国环境出版集团·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

环境外交基础与实践/李金惠, 贾少华, 谭全银编著.

—北京: 中国环境出版集团, 2018.5

ISBN 978-7-5111-3606-0

I. ①环… II. ①李… III. ①环境外交—高等学校—教材 IV. ①D801

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 072552 号

出版人 武德凯
责任编辑 侯华华
责任校对 任丽
封面设计 宋瑞



更多信息, 请关注
中国环境出版集团
第一分社

出版发行 中国环境出版集团
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
010-67112735 (第一分社)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京市联华印刷厂
经 销 各地新华书店
版 次 2018 年 5 月第 1 版
印 次 2018 年 5 月第 1 次印刷
开 本 170×230
印 张 18
字 数 258 千字
定 价 62.00 元



【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载, 违者必究。】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

序 言

环境、生态和资源是人类赖以生存的条件，也是社会经济发展的物质基础。环境问题已成为当今社会国内外普遍关注的重要议题，原联合国秘书长科菲·安南曾指出，“在人类的历史上没有任何危机像环境危机这样，如此清晰地展示国家之间的相互依存”。环境外交学作为以国际环境合作、环境立法与谈判、国际环境公约履行及环境纠纷谈判处置等为研究对象的新兴学科，对于处理和调整环境领域的国际关系具有重要的理论指导意义。在国际社会错综复杂，跨国、跨区域间环境问题日益突出的形势下，李金惠教授等编著《环境外交基础与实践》这本书，无疑是一件幸事。

国家是全球环境治理中最重要的角色，其作用集中表现在以它为主体的国际环境外交方面。国家、国家集团之间的合作、冲突及其相互依存在国际环境关系中表现得十分突出。目前，许多有关人类共同未来和共有利益的环境问题已超越国界，需要各国联合起来在全球范围内解决。正如《我们共同的未来》曾指出：“地球只有一个，但世界却不是”。环境外交已经体现在各国的发展与博弈中，与既有的世界秩序相互影响，并将日益呈现政治化、长期化和复杂化等特点。

随着经济全球化以及互联网、移动通信和地理信息系统等现代技术的发展，国际组织、非政府组织、跨国企业及全民参政议政意识普遍高涨，在环境外交中发挥了不可忽视的作用。诸如联合国环境规划署、开发计划署、粮农组织、教科文组织、卫生组织以及世界银行、亚洲开发银行等国际组织的技术援助、贷款等活动，对世界范围内的环境合作及各国法规的变革产生重要影响。通常，国际社会把1972年“人类环境会议”作为环境外交的开端，自此之后，越来越多的国际环境条约得以订立，环境会议越来越多，环境合作与交流迅速增加，环境外交也逐步成为现代外交中不可分割的一部分。伴随着《斯德哥尔摩宣言》《21世纪

议程》等的签署，国际社会对国际环境和发展逐步形成共识，而一个国家的环境表现也将与其外交立场紧密联系，对其区域影响及发展起到深远的影响。

我国环境外交是在全球化发展趋势及鲜明的时代背景下应运而生的。新中国第一部宪法就在序言中载明：“国际事务中，我国坚定不移的方针是为世界和平和人类进步的崇高目的而努力。”而在“和平共处五项原则”基础上，我国始终在国际环境外交的舞台上扮演了重要的角色。自参加1972年联合国人类环境会议以来，我国坚持着特有的外交观与发展观，坚持着发展中国家应有的身份和立场，也坚持着担得起国际环境责任、促成国际环境合作的“大国气质”及国际形象。然而，国际社会仍存在着诸多类似于“中国环境威胁论”“中国能源威胁论”的渲染与攻击，这也对当代中国环境外交领域的学者及实践者提出了严峻的挑战。

我国自20世纪70年代末实行改革开放政策以来，环境法和环境法学一直是法律界和法学界最为活跃的领域之一，目前已经初步形成具有特色的法律体系和理论框架。环境外交学是当代新兴的、十分活跃而重要的领域，研究环境外交兴起的原因和发展趋势，探讨其特征，同时综述各国环境外交理念和立场、实践，对于建立环境外交学的科学体系，促进国际环境保护事业的发展，具有重要意义。对中国的环境外交来讲，保障国内改革、发展和稳定等目标的不断推进，同时不断推动我国在亚洲太平洋地区及全球范围逐步发挥建设性的和负责任的影响力，将是未来一段时期工作的重点。

《环境外交基础与实践》一书从理论与实践相结合的角度对环境外交的基础理论、世界环境外交的演进、我国环境外交的政策立场以及重要环境议题的谈判进行了全面介绍，希望此书可以为环境领域专业学生的培养，尤其是环境外交相关课程提供有意义的参考和辅导。



2018年1月7日

前 言

现代环境外交萌发于20世纪60年代,起因于全球性的环境恶化和生态失衡,并伴随着环境问题的政治化成为维护国家安全和国际社会和平、可持续发展的重要工具。环境外交,是指国际关系行为体(主要指国家)运用谈判、交涉等外交方式,处理和调整环境领域国际关系的一切活动;该词首次出现是在1983年美国密歇根大学出版社出版的《环境外交:对美、加越境环境关系的回顾和展望》。此后,各国学者针对环境外交进行了更为广泛深入的研究,环境外交也逐渐成为环境污染和资源危机全球化形势下新兴的、相对独立的外交领域。历经近半个世纪的蓬勃发展,世界环境外交在21世纪进入新的焦点和分化阶段。环境与政治相互影响、“共同但有区别的责任”原则受到挑战,全球经济形势和政治格局加速调整,都促使环境外交朝着更加专业化、复杂化、长期化的方向发展。积极支持环境外交作为环境科学、外交学、国际关系学等多个学科交叉的综合型、应用型学科建设,不仅是在实践中深化环境安全研究,也是培养环境外交专业人才的现实需求。

本书的主要内容包括:全球环境问题和影响、环境外交基础、世界环境外交的发展历程、主要国家的环境外交实践、主要非政府行为主体的环境外交实践、中国的环境外交、国际环境关系和新秩序、气候变化的焦点问题和谈判、化学品和废物管理的焦点问题和谈判、环境谈判。立足国际环境外交演变的新形势和我国环境外交的新问题,本书在系统阐述世界环境外交演进和当前国际谈判焦点的基础上,一方面探讨了环境外交对国际关系以及我国环境政策的影响;另一方面对新形势下环境外交的谈判实践进行了阐述和分析,注重前沿性、实用性和可扩展性,从理论和实践两方面对环境外交谈判进行思考和判读。

本书逻辑思维清晰、结构合理、内容丰富,理论结合实际,阐述系统深刻。

本书注意吸收领域内环境外交学研究的思想和成果,是适合新形势下环境外交与谈判教学的特色教材。

本书在编写过程中参考引用了大量国内外相关研究成果,在此向这些专家学者致以衷心的感谢。由于编者水平有限,不足之处在所难免,敬请广大读者批评指正。

编者

2018年1月

目 录

第一章 绪论.....	1
第一节 全球环境问题和影响.....	1
一、环境污染和生态破坏全球化.....	1
二、环境问题演变为重大的国际关系问题.....	18
第二节 环境外交基础.....	22
一、环境外交的概念和含义.....	23
二、环境外交的现实基础.....	24
三、环境外交的特征.....	25
四、环境外交的法律依据和指导原则.....	26
五、环境外交与传统外交的关系.....	27
思考题.....	29
第二章 世界环境外交的发展历程.....	30
第一节 自发萌芽阶段.....	30
第二节 蓬勃发展阶段.....	31
一、联合国人类环境会议——环境外交的正式开端.....	32
二、《我们共同的未来》——可持续发展理念的明确提出.....	33
三、国际环境法迅速发展.....	33
四、阶段述评.....	34
第三节 深化发展阶段.....	35

一、联合国环境与发展大会.....	36
二、可持续发展战略的发展.....	37
三、环境问题政治化.....	37
四、国际环境法深化发展.....	38
五、阶段述评.....	39
第四节 焦点争议阶段.....	40
一、世界可持续发展首脑会议.....	40
二、国际环境法在挫折中发展.....	41
三、阶段述评.....	42
第五节 分化阶段.....	42
一、联合国可持续发展大会.....	42
二、环境外交的新特征.....	44
思考题.....	46
第三章 主要国家的环境外交实践.....	47
第一节 欧盟的环境外交.....	47
一、欧盟简述.....	48
二、欧盟的整体外交政策.....	49
三、欧盟的环境外交政策与实践.....	51
四、欧盟环境外交述评.....	56
第二节 日本的环境外交.....	58
一、日本环境外交产生的背景.....	58
二、日本环境外交历程.....	59
三、日本环境外交述评.....	60
第三节 美国的环境外交.....	65
一、美国的外交政策简介.....	65
二、美国环境外交的发展历程.....	67

三、美国环境外交的主要动因	72
四、美国环境外交的主要手段	75
五、美国环境外交整体评析	77
第四节 其他环境大国的环境外交	79
一、巴西的环境外交	79
二、印度的环境外交	80
三、俄罗斯的环境外交	81
思考题	82
第四章 主要非政府行为主体的环境外交实践	83
第一节 联合国的环境外交	83
一、联合国的环境相关机构	83
二、联合国在世界环境外交中的作用和贡献	87
三、联合国在环境外交中的局限和挑战	89
第二节 非政府组织的环境外交	91
一、环境非政府组织	91
二、非政府组织参与全球环境治理	96
三、非政府组织的困境和出路	101
第三节 跨国公司的环境外交	105
一、跨国公司及其环境责任	105
二、跨国公司参与国际环境外交的实践	107
三、跨国公司参与环境外交的机遇和挑战	110
思考题	112
第五章 中国的环境外交	113
第一节 中国环境外交历程	113
一、萌芽起步阶段	113

二、迅速发展阶段.....	115
三、全面深化阶段.....	116
第二节 中国环境外交的原则机制.....	118
一、中国环境外交的原则.....	118
二、中国环境外交的机制建设.....	119
第三节 中国环境外交的成绩和贡献.....	120
一、环境外交是我国参与国际事务、维护国家形象的有效手段.....	120
二、环境外交推动了我国经济社会的可持续发展.....	120
三、环境外交实践推动了理论研究发展.....	121
第四节 中国环境外交面临的挑战.....	122
一、国内环境和资源的双重压力.....	122
二、污染转嫁的环境安全威胁.....	123
三、利益冲突中的发展中国家分化.....	124
四、被大肆渲染的国际环境舆论.....	124
第五节 新形势下的中国环境外交发展.....	125
一、中国环境外交仍然存在诸多不足.....	125
二、中国环境外交在机遇和挑战中深化发展.....	126
思考题.....	127
第六章 国际环境关系和新秩序.....	128
第一节 世界环境外交.....	128
一、发达国家环境外交的主要特征.....	128
二、发展中国家环境外交的主要特征.....	129
三、全球环境外交的共性和差异.....	131
四、世界环境外交发展面临的挑战.....	133
第二节 国际环境关系.....	135
一、国际关系中的环境问题.....	135

二、国际环境关系历史演进.....	137
三、国际环境关系的状态.....	138
四、国际环境关系的主要矛盾.....	142
五、环境外交对国际环境关系的影响.....	145
第三节 国际环境新秩序.....	146
一、国际秩序.....	146
二、环境问题对国际秩序的影响.....	147
三、建立国际新秩序.....	149
四、环境外交与国际秩序构建.....	153
思考题.....	155
第七章 气候变化问题的焦点问题和谈判.....	156
第一节 气候变化问题引发关注.....	156
一、气候变化科学问题.....	157
二、国际社会共同关注气候变化问题.....	158
第二节 气候变化国际公约.....	159
一、《联合国气候变化框架公约》.....	159
二、《京都议定书》.....	161
三、《京都议定书》修正案.....	166
第三节 气候变化的争议和博弈.....	167
一、气候变化问题的争议.....	167
二、适应气候变化谈判的焦点和博弈.....	167
第四节 气候变化谈判的进展和趋势.....	169
一、气候变化谈判的进展.....	169
二、气候变化谈判的主要趋势.....	172
思考题.....	175

第八章 化学品和废物管理的焦点问题和谈判	176
第一节 《巴塞尔公约》	177
一、《巴塞尔公约》发展背景	177
二、《巴塞尔公约》基本内容和发展情况	178
三、《巴塞尔公约》谈判的重要成果和进展	179
四、《巴塞尔公约》的主要焦点和争议	180
五、《巴塞尔公约》的发展和演进趋势	184
第二节 《斯德哥尔摩公约》	186
一、《斯德哥尔摩公约》的基本情况	186
二、《斯德哥尔摩公约》谈判的重要成果和进展	187
三、《斯德哥尔摩公约》的焦点问题	189
四、《斯德哥尔摩公约》谈判的难点和公约演进趋势	190
第三节 《水俣公约》	190
一、《水俣公约》的基本情况	190
二、《水俣公约》的最新成果和进展	192
三、《水俣公约》的焦点问题	193
四、《水俣公约》的履约难点和趋势	194
第四节 化学品和废物公约的发展趋势	195
一、化学品和废物严格管控	195
二、化学品和废物公约协同增效	196
三、资金短缺的掣肘	196
思考题	197
第九章 环境外交谈判	198
第一节 环境外交谈判的载体	198
一、国际环境会议	198
二、多边环境协定	199

第二节 环境谈判的组织.....	200
一、环境外交谈判的形式.....	200
二、环境谈判的准备.....	200
三、谈判对案的准备.....	201
四、谈判的任务和后勤组织.....	201
第三节 环境外交谈判的策略.....	202
一、环境外交谈判的要素.....	202
二、会议谈判的谈判策略.....	203
三、环境外交的谈判技巧.....	203
四、环境谈判的注意事项.....	204
第四节 国际环境谈判的趋势分析.....	205
一、环境谈判的级别越来越高.....	206
二、环境谈判的频率和强度增大.....	206
三、环境谈判的难度不断增大.....	208
四、谈判的方式和模式革新.....	211
五、发达国家还将继续主导国际环境谈判.....	212
思考题.....	213
附录 模拟谈判文件.....	214
一、《巴塞尔公约》卡塔赫纳宣言草案.....	214
二、《巴塞尔公约》卡塔赫纳宣言草案英文版.....	217
三、《联合国气候变化框架公约》的巴黎协议草案.....	221
四、《联合国气候变化框架公约》的巴黎协议草案英文版.....	239
参考文献.....	266

第一章 绪 论

第一节 全球环境问题和影响

一、环境污染和生态破坏全球化

20 世纪 80 年代以来,环境问题迅速从区域性的环境污染和生态破坏演化为全球性的环境恶化和生态失衡,其复杂性和关联性日益加剧。全球气候变暖、生物多样性减少、水资源危机、危险废物越境转移和固体废物成灾等重大环境问题席卷全球,正严重威胁生态系统平衡和人类生存。

(一) 全球气候变暖

气候作为人类赖以生存的自然环境的重要组成部分,其任何变化都会对自然生态系统及人类的生存与发展产生不可忽视的影响。21 世纪以来,东亚、俄罗斯、西欧等地频繁遭遇暴风雪袭击,赤道地区和南半球暴雨不断,马尔代夫、巴哈马、塞舌尔等低海拔岛屿国家日益遭受海平面上升导致的巨大风险。越来越频发的自然灾害正推动气候变化问题成为当前国际社会最受关注的环境问题之一。

地球大气圈和地表这一系统如同形成一个巨大“玻璃温室”,太阳短波辐射可以透过大气到达地面,而地面增暖后长波辐射的散失又被大气圈阻止,从而形成使大气变暖的温室效应,使地表始终维持着一定的温度,适合于人类和其他生

物的生存。科学研究表明,在人类活动的几千年里,地球的大气温度总体上呈现变暖的趋势,但20世纪以来,气候变化的幅度明显加大。1860—1900年,全球陆地与海洋的平均温度上升了 0.75°C ;而1901—2012年,全球地表温度升高了 0.89°C 。

造成温室效应的气体称为“温室气体”,主要包括二氧化碳、甲烷、臭氧、氟氯化碳、氮的氧化物和水蒸气等。近现代工业革命以来,大气中的温室气体含量急剧增加,其中二氧化碳含量较之前增加了约25%,并且目前看来尚无明显减缓的迹象。人类活动是20世纪中叶以来地球变暖的主要原因,这一观点已在国际范围内达成普遍共识。本书所指的全球气候变暖主要是指人为因素造成的大气温度上升。其一,人类在生产生活活动中燃烧煤、油、天然气等,产生大量的二氧化碳和甲烷等温室气体进入大气,导致气温升高、碳循环失衡,改变了地球生物圈的能量转换形式;其二,森林树木的过度砍伐,导致过量的二氧化碳不能被植物吸收而在大气中不断累积,最终加剧了温室效应。

温室效应的加剧在导致海洋升温和海平面上升的同时,正引发森林生态系统破坏、生物多样性减少、灾害性天气频发等相伴而生的环境问题,甚至导致热带传染病北上和地区冲突增加。我国华北平原冬季强霾天气增多,即是由于大气中温室气体增加,导致海陆间温度梯度降低,不易形成地面风,造成淤积的灰霾无法消散,由此形成强雾霾事件。

当前国际社会对于气候变暖带来的影响基本持负面态度,始于1979年主要由科学家参加的第一次世界气候大会。大会宣言得出如果大气中二氧化碳的含量持续不断增加,可以预测世界范围内显著增温现象的结论。之后,国际社会对气候变化问题的关注逐渐增加,尤其是2007年以来,应对气候变化成为许多重大国际会议的重要议题,如达沃斯世界经济论坛、联合国安理会气候变化专题辩论会、联合国气候变化高级别会议、联合国气候变化大会等。随着联合国气候变化框架条约(UNFCCC)的发展,针对气候变化的国际响应逐渐成形;《联合国气候变化框架公约》(简称《框架公约》)和《联合国气候变化框架公约京都议定书》(简称《京都议定书》)等共同奠定了应对气候变化国际合作的法律基础;全世界

采取联合行动共同遏制气候变暖已得到普遍共识并且成效渐显。

但是目前,由于人类活动产生的温室气体排放量是有史以来最高的,全球碳项目(Global Carbon Project, GCP)发布的《2016年全球碳预算报告》显示,2015年全球化石燃料及工业二氧化碳的排放总量约为36.3 GtC(1 GtC为10亿t碳)。而在20世纪末,这个数据基本保持在22.3 GtC,增幅约为63%。根据国际能源局(IEA)的报告,到2030年全球温室气体排放量相比现在将增加57%,如不采取有效行动,21世纪的大气温度升幅可能超过3℃。

因此,经济和人口增长、人类活动引发的气候变化问题正以各种方式根本性地改变着地球的自然系统和物质循环,如何应对全球气候变暖已成为实现可持续发展的棘手问题。

(二) 臭氧层破坏

1985年,英国的南极考察科学家在报道中揭示了在南极上空发现的臭氧空洞,指出南极上空臭氧含量从1977年到1984年出现了明显下降,监测到的臭氧空洞面积相当于美国大陆的面积。臭氧层出现空洞将严重威胁地球和人类安全,这一报道在20世纪80年代掀起了轩然大波,引发国际社会的普遍担忧和高度关注。此后,各国科考人员、大气物理学家针对臭氧层破坏问题进行了大量的科学探索和考察。

国际北极探险队在1986年发现了北极上空的臭氧空洞;1991年我国气象学家宣布根据1979—1991年青藏高原上空持续出现的夏季臭氧低谷现象,世界屋脊上空继南、北两极之后出现了世界第三个臭氧层空洞;1994年,科学家观察到西伯利亚上空臭氧量比历史平均水平减少了35%;2000年,来自美国宇航局的新闻公报显示,南极上空的臭氧空洞面积已达2900万 km^2 ,足以覆盖两个南极大陆,是迄今为止发现的最大的臭氧空洞。随着国际社会积极采取行动,逐步淘汰氟氯烃、哈龙等臭氧层消耗物质,对地球发挥重要保护作用的臭氧层正在恢复,但仍是一个漫长的过程。

大气臭氧层主要分布在距地面20~25 km高度的大气平流层,集中了地球上