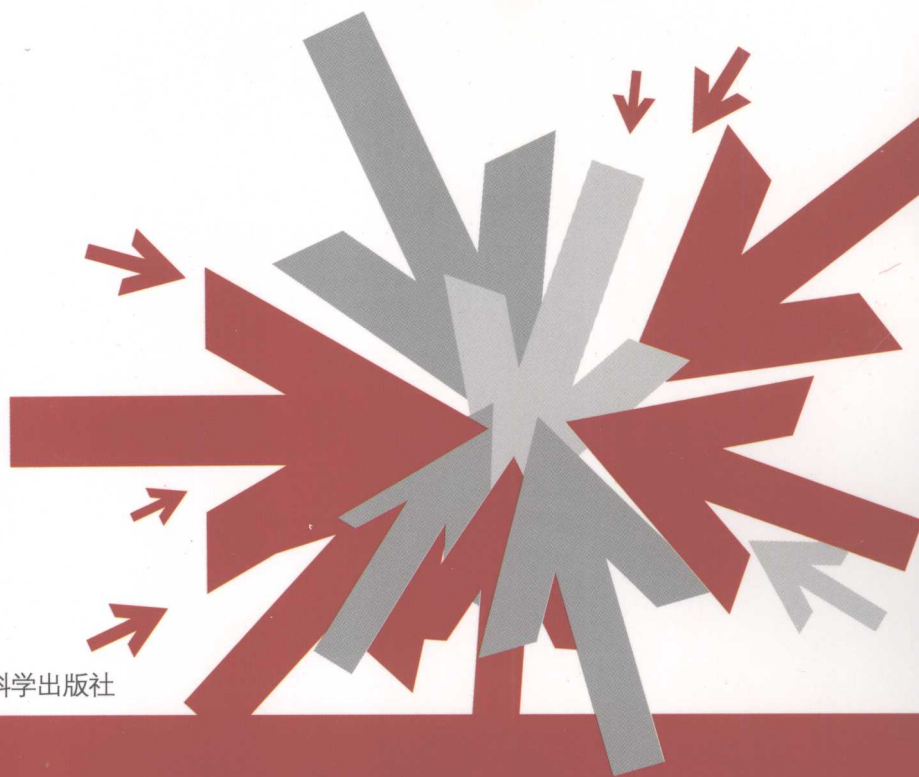


GUOJI HUANJING HEZUO
WENTI FENXI

国际环境合作 问题分析

王前军 著



中国环境科学出版社

国际环境合作问题分析

王前军 著

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

国际环境合作问题分析/王前军著. —北京: 中国环境科学出版社, 2008.1

ISBN 978-7-80209-673-8

I. 国… II. 王… III. 全球环境—国际合作—研究 IV. X21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 194434 号

责任编辑 刘 璐 肖 卫

责任校对 尹 芳

封面设计 龙文视觉

出版发行 中国环境科学出版社
(100062 北京崇文区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.cn>
联系电话: 010-67112765 (总编室)
发行热线: 010-67125803

印 刷 北京市联华印刷厂
经 销 各地新华书店
版 次 2007 年 12 月第一版
印 次 2007 年 12 月第一次印刷
开 本 880×1230 1/32
印 张 7.375
字 数 200 千字
定 价 32.00 元

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载, 侵权必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

摘 要

本书研究的是一个全球关注的热点和难点问题——国际环境合作。关于国际环境合作，需要从国际政治、经济和战略格局的高度去理解其博弈过程。它是当今世界一项重要的国际谈判，其重点是要形成保护全球环境的国际规则，涉及未来全球体系包括中国在内的各个国家的长期的经济、政治与环境发展空间及其相关的权利与责任的确定。

环境问题是指由于人类不恰当的生产活动引起全球环境或区域环境质量的恶化，出现了不利于人类生存和发展的问題。当前，全球环境问题主要包括气候变化、臭氧层损耗、生物多样性减少，其产生的根源，既有人口、经济、技术、社会制度等因素，也有复杂的历史文化背景。环境问题一方面使环境安全成为国际政治中的重大制约因素，并对国际经济贸易和 WTO 的现有规则提出了挑战；另一方面由于环境问题的全球性和整体关联性，仰赖一国的努力无法解决，因而需要各国政府开展广泛的国际合作。

但是，由于各国在经济、政治利益上的巨大差异，又使国际环境合作充满着各种难题。对这些难题的解读，既是治理环境的前提条件，又是理解国际关系变动的一个理论前提。国际环境合作的难题主要包括：① 外部性问题。外部性问题导致了“搭便车”现象的出现，因为一国投入的治理成本，最终获得收益的国家却是多方的，而国家是自私的行为体，以国家利益为国家行为的最高准则。这样，任何国家都宁愿坐等他国的治理来惠及本国，而不愿自己采取行动。② 发达国家与发展中国家的分歧。双方在环

境与发展的优先性、责任与权利的划分等问题上争执不下，都将目前存在的环境问题推给对方，希望对方能够作出更多的努力，在环保问题上作出更大的让步。③ 国家主权问题。环境问题的解决在某种程度上对传统的国家主权造成了侵蚀，它要求主权国家必须作出适当调适。

为了突破这些困境，本书从理论和实践两方面入手，指出国际环境合作的可能性。

理论上，可持续发展观为国际环境合作提供了坚实的思想基础。“可持续发展是既满足当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展”。它建立在一定的哲学基础之上，其自然观倡导一种新型的人与自然的关系模式，价值观主张承认生态环境的价值，确立人与自然的内在价值结构。可持续发展具有深刻而广泛的内涵，它是在资源和环境支持的限度内，通过人类广泛的共同参与和合作，在保持生态环境可持续能力的前提下，尽力实现经济社会的发展、人类福利的最大化和社会公正。实施可持续发展必须遵守持续性、公平性和共同性三个原则。持续性原则强调人类的经济活动和社会发展不能超越自然资源与环境的承载能力，公平性原则是指发展的机会及带来的福利应该公平地惠及全体人类社会，即代内公平与代际公平的问题，共同性原则涵盖着可持续发展的普遍性和总体性特征。

实践上，本书设计了解决国际环境合作难题的四条路径：第一，外部性内部化。在这方面，欧盟的环境政策为其他区域性组织协调环境政策、共同治理环境提供了有益经验。第二，坚持共同但有区别的责任原则。所有的国家有保护环境和促进可持续发展的共同责任，但由于不同的社会、经济和环境状况，不同的国家必须承担不同的责任。其中发达国家应当比发展中国家承担更大的或者主要的责任。第三，国家主权的适当调适。面对环境问题对国家主权的侵蚀和挑战，主权国家要在积极适应这种变化的同时，制定维护国家主权的应对策略，构建新的国家主权。第四，公众参与。环境保护离不开社会公众的广泛参与，公众有权参与解决环境问题的决策过

程,参与环境管理并对环境管理部门以及单位、个人与生态环境有关的行为进行监督。在公众参与方面,环境非政府组织在推动国际环境合作、环境教育、约束跨国公司行为、环境援助等方面一直发挥着独特的作用。

本书以《京都议定书》(以下简称《议定书》)为案例,具体分析了《议定书》产生的背景、难题及其灵活性机制。本书认为,《议定书》的主要难题是排放配额的分配。为此,《议定书》设置了联合履约、清洁发展和排放贸易三种灵活性机制。联合履约机制是发达国家之间以项目为基础的减排合作,主要在发达国家与经济转轨国家之间开展。清洁发展机制是发达国家与发展中国家以项目为基础的排放贸易,发达国家从中获得温室气体减排量,发展中国家获得资金和技术。排放贸易机制也是发达国家之间的一种排放额度市场交易的合作机制。《议定书》已于2005年2月6日正式生效,它被认为是国际环境合作最重要的成就,是全球应对气候变化进程的重要里程碑,标志着国际社会通过合作为减缓全球气候变化迈出了重要的一步,也必将进一步推动其他环境问题的对话与合作。

同世界上大多数国家一样,中国也面临着严重的环境问题,如环境污染严重、生态恶化加剧、自然灾害频繁等,其产生的原因主要是人为不合理的经济行为和粗放的资源开发方式。环境问题已严重制约着中国的经济和社会发展。为此,中国一方面积极加强国内环境保护,制定了一系列的环境保护政策,如将环境保护确立为基本国策,初步建立了适应国情和可持续发展的环境政策、法律、制度、标准四大体系;另一方面通过双边和多边途径,在全球和地区层次上开展全方位、多层次的国际环境合作,合作内容主要是环境信息的交流、联合开展科学研究、人员培训、举办研讨会和展览会以及就某一具体问题开展合作。这些合作对中国环境经济和环境管理等诸多方面起了重要的作用,同时也增强了中国在国际社会中的地位和影响。

在结论中,本书分析了环境全球治理的内涵及其机制,并构建了其作用变化的矩形图,认为环境问题的解决仰赖的不是单边行动

而是多边合作，不是单方面的个体决策，而是合作基础上的全球公共决策、规划和综合治理。尽管环境全球治理不会改变政府与国家的主导地位，但它毕竟突破了传统的国家中心，构建了一个由国家、政府间国际组织、环境非政府组织、跨国公司等众多主体组成的全新的治理模式。

ABSTRACT

The book researches a global topical and trouble issue international environmental cooperation, which we should understand its gaming from international political, economic and strategic structure. It is an important negotiation on international regulations that relates to rights, duties and long political economic pace of future global system including China.

For unreasonable production, people have given rise to global and area environmental issues—climate change, ODS wastage, loss of biodiversity, which harm to man's living and development. The origin of issues is from population, economy, technology, social system, complicated history and civilization, and influenced on national security, international economic trades and WTO's regulations. Thanks to global and connected nature of environment, we should extensively cooperate each other.

But the international cooperation is difficult with great difference of every state's political economic interests. To answer these questions not only can harness environment, but also can understand changes of international relations. The issues include: ① External issue. It leads to free-ride because one state does but the others benefit from. A state thinking highly of its interests is so selfish that he waits the others to do rather than do it by itself. ② Differences between developed and developing states. They have argued about the problems of priority to

development, difference between rights and obligations, expected that the opposite side do more on environmental protection. ③ Sovereign rights. To solve environmental issues would corrode it to some degrees, so that it must be proper regulated.

In theory and practical, I think that the answer to environmental issues is international environmental cooperation whose ideological base is sustainable development, which not only meets the needs of the present people, but also does not harm to ability of later generations.

Building on philosophy, it holds a new pattern between man and nature, ecological value and internal structure. The view of sustainable development has deep and wide connotations. On condition that keeps sustainable ability of ecological environment, it holds cooperation to realize development of economy and society, the best welfare, social fare within resource and environment. For sustainable development, we should insist three principles—sustainable, fair and common. The first stresses that economic and social development must base on sustainable ability of resource and environment. The second holds that opportunity and welfare should be fairly benefited all people—fair of generations and later generations. The third covers universal and total characteristics of sustainable development.

In practical, the book is played four routes to resolve these issues: ① To make externality internal. EU environmental policies give a good example for other area organizations to harness environment. ② To insist common but different principles. Though all states have common duties to environmental protection and sustainable development, different states should fulfill different duties for different conditions of social, economic and environment. Developed states should fulfill more duties than developing ones. ③ To proper regulate sovereign rights. Facing to challenges, sovereign states should work out strategies and build a new sovereign rights while they positively adapt to the changes.

④ To publican attend. The public has rights to take part in environmental policy decisions, environmental management and supervisor to government, unit, and individual ecological action. ENO have always affected on international environmental cooperation, environmental teaching, restraining action of transnational corporation and environmental aids.

As an example, the book analyzes background, problems and flexible mechanisms of Kyoto protocol. I believe that the major issue is quota distribution. Therefore, the protocol sets up three flexible mechanisms—JI, CDM and ET. JI based item is carried out between developed and economic change states. CDM is carried out between developed and developing states, which the former could get emission quantity of greenhouse gas but the later could get funds and technologies. ET is also a cooperation mechanism as JI. The protocol has gone into effect on February 6, 2005. It has been considered the most important achievement of international environmental cooperation and a milestone global facing to climate change. To do that would further promote dialogue and cooperation of the other environmental issues.

Like other states, China has also been faced with serious issues—environmental pollution, ecological deterioration, frequent calamity and so on. The issues origin from unreasonable economic action and ways of extensive resources exploited. Thanks to environmental issues restrict to development of society and economy. On one hand, China has protected domestic environment, and laid down a series of polities. For example, environmental protection is set up a basic national policy, four systems — policies, laws, institutions and standards are established which adapt to national situation and sustainable development. On the other hand, China has conducted multidimensional and multiplayer international cooperation in global and area through bilateral and multilateral roads. The contents include change of

environmental news, scientific research union, personnel training, symposium and exhibition holding, and a specific issue, which not only promote Chinese environmental economy and management, but also raise Chinese position and influence in international society.

At last, the book analyzes contents and mechanisms of global environmental governance and draws a rectangle picture for it. I believe the answer to environmental issues are not unilateral but multilateral action, not individual but common decision, plan and comprehensive governance based cooperation. Global environmental governance breaks through traditional center of state, constructs a new pattern which is consist of international organization, ENO, and transnational corporation, in spite of it does not change leading position of governments and states.

序

过去 30 多年来,国际环境合作在世界范围内广泛开展,这主要是因为日益恶化的全球环境的压力下,世界各国纷纷意识到解决全球环境问题的重要性和迫切性,严峻的现实促使国际社会加强合作,采取有效措施阻止全球环境的进一步恶化。例如,减少有害气体排放,保护大气臭氧层以防止全球气温的进一步升高,消除世界范围内的酸雨以及解决公海污染问题等,而全球气候变化的框架合作、蒙特利尔合作、保护生物多样性的合作以及《京都议定书》都是国际环境合作的结果和具体体现。

国际环境合作是有关国家为解决跨国环境问题、保护全球环境、减轻各自的污染排放水平所进行的双边或多边努力。显然,跨国环境问题必须通过有关主权国家的合作才能得以最终解决。因此,考量国际环境合作问题的严峻性,我们就不难理解学术界对国际环境合作问题的日益增长的研究兴趣。

由于在现有的国际政治和经济领域内,尚无一个超越国家主权的国际组织来管理和监督在有关国家之间开展的国际环境合作,更没有一个机构来强迫一国必须参加某项国际环境合作或惩罚那些不履行合作义务的国家的行为。因此,国际环境合作只能建立在各国自愿的基础上。国际环境合作的含义及相关特征使得国际环境合作充满了各种难题。

王前军的这本以博士论文为基础的著作深入分析了国际环境合作的主要难题:外部性问题、发达国家与发展中国家的分歧以及国家主权问题。为了突破这些困境,本书从理论和实践两方面入手,提出了国际环境合作的可行性路径。理论上,指出可持续发展观为国际环境合作提供了坚实的思想基础;实践上,首先,本书以欧盟为例,指出欧盟的环境政策为其他区域性组织协调环境政策、共同治理环境提供了有益经验。其次,虽然所有的国家有保护环境和促

进可持续发展的共同责任，但由于不同的社会、经济和环境状况，不同的国家必须承担不同的责任。其中发达国家应当比发展中国家承担更大的或者是主要的责任。再次，面对国家主权受到环境问题的侵蚀和挑战，主权国家要在积极适应这种变化的同时，制定维护国家主权的应对策略，构建新的国家主权。最后，环境保护离不开社会公众的广泛参与，特别是环境非政府组织在推动国际环境合作、环境教育、约束跨国公司行为、环境援助等方面一直发挥着独特的作用。

本书以《京都议定书》（以下简称《议定书》）为案例，具体分析了《议定书》产生的背景、难题及其灵活性机制，认为它是国际环境合作最重要的成就，必将进一步推动其他环境问题的对话与合作。本书还分析了中国积极参与国际环境合作的情况，指出在多边环境合作过程中，中国坚持公平、公正、合理的原则，积极参与，加强对话，共谋发展。中国的双边环境合作也不断拓展和深化，双边环境合作伙伴遍布全球各大洲，合作范围涵盖了污染防治、生态保护、核安全等所有重要领域。双边环境合作已成为中国对外关系的重要组成部分，成为促进我国环境保护和可持续发展的重要手段。同时，区域环境合作取得突破性进展，中国在区域环境合作中始终坚持“睦邻、安邻和富邻”政策，大力加强和推动与周边国家或相关地区的合作，参与区域合作机制化建设。

本书选题为学科前沿，具有较大的理论意义和现实价值。本书研究方法规范，框架合理，层次清晰，资料翔实，论证充分，语言流畅，是一部在国际关系领域选题新、学术价值较高的著作。当然，本书还可在国际环境合作的路径选择方面进行更深入地探讨，提出更为具体的理论设想。

合肥工业大学人文经济学院院长、教授、博士生导师
黄志斌

2007年12月3日

目 录

绪 论	1
第一节 国际环境合作问题研究的缘起	1
第二节 本书的研究方法	5
第一章 环境问题对国际政治经济的影响	7
第一节 全球环境问题的出现	7
第二节 环境问题的主要根源	11
第三节 环境安全的提出	21
第四节 环境对经济贸易的影响	26
第二章 国际环境合作的主要难题分析	35
第一节 外部性问题	35
第二节 发达国家和发展中国家的分歧	41
第三节 环境问题与国家主权的悖论	45
第三章 国际环境合作的思想基础：可持续发展观	52
第一节 可持续发展的哲学基础	52
第二节 可持续发展观的形成与发展	61
第三节 可持续发展的基本内涵	67
第四章 国际环境合作的路径选择	74
第一节 外部性内部化：欧盟经验	74

第二节	坚持共同但有区别的责任原则	86
第三节	国家主权的适当调适	94
第四节	公众参与：环境非政府组织	97
第五章	案例分析：《京都议定书》及其灵活机制	111
第一节	《京都议定书》产生的背景	111
第二节	《京都议定书》的难题分析	114
第三节	《京都议定书》的灵活性机制	117
第六章	中国的环境安全政策	128
第一节	影响中国环境安全的若干问题	128
第二节	中国的国内环境保护	133
第三节	中国的国际环境合作	135
结束语		151
参考文献		155
附录 I	重要的国际宣言	167
附录 II	《联合国气候变化框架公约》京都议定书	190
附录 III	《中华人民共和国环境保护法》	212
后记		220

绪 论

第一节 国际环境合作问题研究的缘起

汤因比在《历史研究》的绪论中写道：“我们应该在两类关系中划一条清楚的界限：一类是在一个社会内部的各个集团之间的关系，另一类是在不同社会的彼此之间的关系。”^①环境问题的兴起是当今国际社会发展过程中最为引人注目的问题之一。环境问题具有全球性和渗透性两个特征。所谓全球性，是指环境问题不是某一个国家或地区的事，而是全世界共同面对的，关系到整个人类生存和可持续发展的问题；所谓渗透性，是指环境问题的影响是跨越人为边界设定的，也是人为的边界设定所阻挡和控制不了的。因此，环境问题的解决，一方面需要各国内部的努力，另一方面需要开展环境领域的国际合作。

国际合作简而言之就是国际关系行为体为了达到一定目的而采取的行动。罗伯特·基欧汉认为，合作是行为者实施政策调整所产生的结果。当行为者通过政策协调将自身的行为调整到与其他行为主体的实际偏好及预期偏好一致时合作就会出现。换言之，当一个政府所采取的对策也被其他政府视为是对他们自己目标的认定时，政府之间的合作就会发生。他指出，合作是相互依存的必需，而相互依存能带来合作的利益。合作本身并不是目的，而是国家实现目标的手段。利益互补是合作产生与发展的基础，国家间的共同利益只有通过合作才能够实现。权力与财力在合作中并非不发挥作用，

^① 汤因比：《历史研究》（上册），上海人民出版社1997年版，第11页。

而是为合作提供了基础。基欧汉还对和谐、合作与争斗等状态进行了区分。他认为,合作(cooperation)既不同于和谐(harmony),更有异于倾轧(discord),和谐是行为者的政策能自动地促使其他行为者目标实现的状态。和谐呈现非政治性,而合作则体现出明显的政治性,在和谐的状态下行为者可自动达成合作,因而国家制度是必要的。如果行为者只追求自身的利益而不考虑其他行为者的利益,并被其他行为者视为阻碍了他们目标的实现,争斗就会产生。如果行为者对自身的政策做出调整并与他人的政策相容,就会形成合作。基欧汉认为,合作不该被视为没有冲突的和谐状态,而应该被看作对现实冲突或潜在冲突的反应,因此合作只会在行为者认为他们的政策处于实际或潜在冲突的情况下才会发生。^①

我国学者俞正梁认为国际合作是“国际关系行为主体全面或局部的协调、联合等协力行为,是一种相互适应,它是基于各行为主体在一定领域和范围内利益或目标的基本一致或部分一致”。他根据合作的深度将国际合作分为以下4个不同的层次:第一,有关的行为主体在某一目标下各自行动而实现的相互协调,其形成的条件是有关的国际关系行为主体同时确认他们的利益、目标和价值有某种一致并对对方的行动予以赞同。第二,合作是有关的行为主体在同一计划下采取共同行动。当某个或某些行为主体预感到,其他行为体追求利益和目标的努力能够促进自身利益与目标的实现时,就会产生合作的愿望并提出建议或共同行动计划。第三,有关的行为者为了更有利于实现共同目标而开展的以实物交流与输送为主要特点的合作,如交换军事机密情报、互相提供技术与物质援助以及分担军事职能等。第四,大范围、高水平、具有准国际一体化性质的国际合作。一旦国际一体化实现,国际合作便会由另一种全新的概念所取代。^②李少军认为,国际政治中的合作“是指国际行为体在互动中自愿调整其政策的行为,目的是协调各方的不同点,以达到

① 罗伯特·基欧汉:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,上海世纪出版集团2001年版,第44~62页。

② 俞正梁:《当代国际关系学导论》,复旦大学出版社1996年版,第117~118页。