



中国社会科学院
“一带一路”研究系列

智库报告·12

以绿色区域治理 推进“一带一路” 建设

Promoting "The Belt And Road"
Construction Through Green
Regional Governance

周亚敏◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国社会科学院
“一带一路”研究系列

智库报告·12

以绿色区域治理 推进“一带一路” 建设

Promoting "The Belt And Road"
Construction Through Green
Regional Governance

周亚敏◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

以绿色区域治理推进“一带一路”建设 / 周亚敏著. —北京:
社会科学文献出版社, 2016. 4
(中国社会科学院“一带一路”研究系列·智库报告)
ISBN 978-7-5097-8610-9

I. ①以… II. ①周… III. ①区域经济合作-国际合作-研究-中国 IV. ①F125.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第312824号

中国社会科学院“一带一路”研究系列·智库报告·12
以绿色区域治理推进“一带一路”建设

著 者 / 周亚敏

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 祝得彬

责任编辑 / 仇 扬 王小艳

出 版 / 社会科学文献出版社·当代世界出版分社(010)59367004

地址: 北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 4.25 字 数: 65千字

版 次 / 2016年4月第1版 2016年4月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-8610-9

定 价 / 59.00元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

前 言

“一带一路”倡议是中国推动与沿线国家对接发展战略、实现优势互补的重要战略构想，已经成为中国积极参与国际合作与全球治理，主动承担大国责任的崭新名片。鉴于中国企业在以往的海外投资中，忽视东道国环境保护法律或民意所带来的负面影响，不仅给当事企业带来了直接经济损失，而且损害了国家形象。无论确实是由于环境保护责任缺失，还是出于其他原因，以环境保护之名叫停中国海外投资项目，都表明环境保护问题已经不容忽视。以绿色区域治理理念指导“一带一路”建设，用东方“天人合一”的智慧为全球可持续发展做出贡献，是中国参与全球绿色治理的重要内容。绿色区域治理的对象不仅仅局限于“一带一路”沿线区域内的生态环境问题，与生态环境问题有关的社会问题 and 经济问题，都是绿色治理的对象。“一带一路”建设过程中会面临迥异的生态环境法律和制度，在摸清楚对象国环境诉求的基础上，要借鉴国际跨域环境治理的成功经验，为企业顺利参与“一带一路”建设、避开环境保护地雷制定有效约束机制。

进入 21 世纪后，随着 G20 在全球治理中发挥越来越重要的作用，全球治理逐渐从“西方治理”转变到“东西方共同治理”。绿色治理作为全球治理的重要部分，于悄然之中其轨迹也逐渐东移。中国正成为全球绿色治理进程中举足轻重的一个角色，生态文明建设举世瞩目。中国在减缓与适应气候变化方面的努力和成就有目共睹，为全球绿色治理做出了积极贡献。值中国“一带一路”倡议提出之际，在实现中国的产业链



向外更广、更深延伸的同时，我们还要注意如何更加“绿色化”地“走出去”，因为这不仅关乎中国的国际形象，更与沿线国家的人民福祉休戚相关，是全球可持续发展的重要内容。

作为一种新型的区域经济合作安排，“一带一路”合作倡议覆盖近60个国家，其本身的实施已面临前所未有的挑战，而建设绿色丝绸之路更是高层次的要求。但是要求更高并不意味着建设绿色丝绸之路可以放慢脚步，也不意味着可以先以粗放方式建设丝绸之路，然后再将其绿色化。西方“先污染、后治理”的方式已被证明不符合发展中国家的可持续发展道路。更准确地说，中国模式的绿色区域治理，就是要实现向“边发展、边治理”的范式转型。“边发展、边治理”模式不仅要关注污染物增量，还要关注历史遗留下来的污染物存量；要实现环境保护与经济发展相协调，克服牺牲环境来保障经济发展的旧常态；要重视生态文明理念的全面传播，而不是仅仅依靠除污设备等实现环境保护；要强调各行为主体在绿色治理中的平等协同，避免缺位、越位问题的出现。

本报告由七部分组成：第一章“中国海外投资的环保教训与经验”，阐述中国企业在过去二十年“走出去”的历程中所经历的种种风险，并针对不同案例总结了几类经验；第二章“‘一带一路’倡议的绿色区域治理理念”，阐述了中国新时代“走出去”设想中涵盖的绿色治理理念的精神实质、重大意义及其艰巨性；第三章“当前国际绿色治理格局”，阐述了以美国、欧盟为主的西方国家在绿色治理中的态度和经验，以及亚洲国家近年来的成就，并对国际组织列出的环境条款或环境协议进行了梳理；第四章“‘一带一路’下的绿色区域治理实践”，重点说明中国近年来国内绿色治理的理念和成就，为中国绿色产业链向外延伸打好基础；第五章“‘一带一路’中的海洋环境保护”，简要阐述了中国目前在海洋环境保护方面的努力，指出海上丝绸之路的建设必须与海洋环境保护相协调；第六章“‘一带一路’重点国家的环境态度及现状”，着重阐述了俄罗斯、中亚国家、东南亚国家、欧洲国家的基本环境立场，为我国企业“走出去”提供基础信息；第七章“‘一带一路’下的环境战略”，探讨了几条可行的政策建议，试图为中国绿色区域治理提供机制性方案。

作为一项前期研究成果，本书在资料收集的全面性方面还需改进，除了需要进行大量的实地调研来收集一手资料，还需要更多地了解国外相关领域的数据与信息。这种需求也促使我保持开放和积极的态度，因此恳请读者来信批评指正，我相信每一次互动都会在思维和视野上帮我走得更稳更远。

2015 年 12 月



目 录

C o n t e n t s

一 中国海外投资的环保教训与经验 / 001

1. 海外投资中累积的环保教训 / 001
2. 对海外投资以环保之名遇阻的深度剖析 / 003

二 “一带一路”倡议的绿色区域治理理念 / 005

1. 绿色区域治理的精神实质 / 005
2. 绿色区域治理的重大意义 / 006
3. 绿色区域治理的艰巨性 / 008

三 当前国际绿色治理格局 / 012

1. 西方国家 / 013
2. 亚洲国家 / 017
3. 国际组织 / 022

四 “一带一路”下的绿色区域治理实践 / 028

1. 绿色区域治理的基本内涵 / 029
2. 绿色跨境治理的国际经验 / 034

3. “一带一路”绿色区域治理中的中国实践 / 035

■ 五 “一带一路”中的海洋环境保护 / 039

1. 海洋环境保护的国际公约概述 / 040
2. 海洋环境治理的国际合作 / 040
3. “一带一路”与中国海洋环境保护 / 041

■ 六 “一带一路”重点国家的环境态度及现状 / 047

1. 俄罗斯 / 049
2. 中亚国家 / 050
3. 东南亚国家 / 053
4. 欧洲国家 / 054

■ 七 “一带一路”下的环境战略 / 055

1. 依托区域贸易协定强化环境保护 / 055
2. 积极参与制定国际标准 / 056
3. 通过差异性策略实现有效的跨域绿色治理 / 057
4. 建立富有吸引力的、有激励和处罚的绿色区域治理机制 / 058
5. 设定环保底线、建立事前预防机制和事后补救治理机制 / 059



一 中国海外投资的环保教训与经验

“一带一路”倡议是中国推动与沿线国家对接发展战略、实现优势互补的重要战略构想，已经成为中国积极参与国际合作与全球治理，主动承担大国责任的崭新名片。鉴于中国企业在以往的海外投资中，由于忽视东道国环境保护法律或民意所带来的负面影响，不仅给当事企业带来了直接经济损失，而且损害了国家形象。无论确实是由于环境保护责任缺失，还是出于其他原因，以环境保护之名叫停中国海外投资项目，都表明环境保护问题已经不容忽视。中国海外投资的环境挑战在发展中国家更加突出，因为这些投资地本身存在政治、社会、法制方面的缺陷，当地环境标准较低或者缺失，在投资进入阶段环境问题难以被发现和监督，相关矛盾积累了较长时间而突然爆发，一旦爆发就相当严重。这就需要中国企业在“走出去”的时候，不能仅限于满足最低环境保护标准和法规，而要有较强的自律机制和约束机制，来保障海外投资项目的顺利进行，通过“一带一路”树立企业在海外的新形象。

1. 海外投资中累积的环保教训

2008年金融危机爆发后，中国企业海外投资面临的环境挑战越来越严峻，特别是在中国原本具有地缘政治优势的利比亚、叙利亚、苏丹、埃及、缅甸、埃塞俄比亚等高冲突地区。其中，环境问题成为反对派重要的攻击对象。

2008年1月，塞拉利昂政府颁布木材出口禁令。以中国为主的外国



伐木进口商无视相关法律，通常对森林进行“剃头式”砍伐，成片砍倒森林但是只运出价值高的红木。当地土壤在失去森林的保护后肥力流失，不能为牲畜提供食物，原住民被迫移居他地，流离失所。同时，中国伐木商还常常向原住民许下修建公路、供水设施等“空头支票”，在木材运出后却逃之夭夭，给国家形象造成了极大损害。

2010年6月，中国四大国有银行之一同意为埃塞俄比亚的吉贝三级大坝项目提供约4亿美元贷款。消息披露之后，银行监察组织、国际河流组织和图尔卡纳湖之友3个组织致信该银行，认为大坝项目将导致湖区生态环境崩溃。随后很多国外媒体对此事相继报道，对该银行的国际形象造成很大影响。

2010年建成的苏丹麦洛维水坝项目，是中国海外承建的最大水电项目。瑞士联邦供水、废水处理与水体保护研究所（EAWAG）和联合国环境规划署（UNEP）对其环境影响进行评估，一致认为麦洛维大坝带来的淤泥损失、河岸侵蚀和生物多样性问题对尼罗河河谷地区造成重大生态影响，这种论调有损中国的国际形象。而实际情况是项目在实施过程中并未触犯中苏两国的法律，而是因为苏丹本国法律缺失、环评报告存在重大疏漏以及苏丹国内政治局势严峻，这使该项目背负了复杂的负面环保影响。

2011年9月，投资规模为2200亿元人民币的、有“海外三峡”之称的密松大坝项目以“民意”名义被叫停。当时缅甸总统吴登盛宣布，由于密松水电项目将破坏密松的自然景观，破坏当地人民的生计，破坏民间资本栽培的橡胶种植园和庄稼，因此在其任期内搁置密松水电站项目。缅甸生物多样性和自然保护协会（BANCA）出具的环评报告认为，密松大坝将淹没克钦族的文化生活中心，30多个村的8000多名居民将因为该项目而移民。

2015年3月5日，由中国直接投资14亿美元的斯里兰卡科伦坡港口城项目被叫停，斯里兰卡投资促进部部长表示，港口城项目涉嫌规避当地法律以及回避相关的环境要求。科伦坡港口城项目是中国“一带一路”倡议实施以来，被中斯两国之外的政治势力干扰而受阻的项目之一，给科伦坡建筑行业的就业带来较大负面冲击。

鉴于“一带一路”倡议的沿线国家中不乏地缘政治敏感区域，对象国存在法律法规不完善、审批过程不严密、政治局势动荡等问题，为避免中国企业“主动”钻东道国法律空子或为第三方背黑锅的情况再次发生，建议中国企业在向海外项目提供贷款、竞标工程时应考虑以下几点：①审慎参与有重大环境影响的项目。在项目推进之初，应采取不低于同行业国际环境保护标准的原则，全面评估环境风险，尤其是在法制薄弱的东道国。②要制定应对项目出现重大环境问题时的相关事后措施，比如启动贷款暂停机制、及时向工程监理和项目业主反映实施过程中的各种问题。③增加项目透明度，在遭遇误解时主动澄清事实。建立公开的信息制度、投诉机制，在媒体上积极发出声音等。④要积极加强自我约束机制，避免粗放式开采对象国资源的情况再度发生。要建立投资对环境产生影响的预防机制，而不是采取事后补救措施。

2. 对海外投资以环保之名遇阻的深度剖析

从业已发生的海外投资环保遇阻案例来看，其中既有因为中国企业自我约束薄弱而引发的环境问题，也有因为对象国环保法律不健全，巨额投资全部沉没的情况，此外还有政治因素起决定作用而以环保之名叫停项目的情况。相关企业认为这些损失属于“不可控”，但其实是因为有许多“可控”的工作常年处于空缺状态，故而应对海外投资环境挑战的盲区 and 误区随之产生。

应对环境挑战的第一个盲区在于缺乏对发展中国家的国别研究，企业在投资过程中缺乏全面的信息，难以形成有效的应对方案。照搬国内经验严重依赖高层政治关系，因而根本看不到民间社会的风险。第二个盲区是在冲突国家进行投资时缺乏“冲突评估”。相形之下，西方企业如果不得不进入冲突地区的话，往往会提前一年进行冲突评估，如果能找到管理冲突的可行方案，则冲突评估得以通过。第三个盲区是缺乏合规管理。在法制不完善的冲突地区从事能源、矿产等透明度低的行业投资时，企业能运用政商一体化模式大肆违规经营。在规制不完善的地区如



何约束中国企业实现自我合规，避免反对派以不合规之名堂而皇之叫停项目，是中国企业海外投资实现质的飞跃的重要环节。无论是扎实的国别研究，还是严格的冲突风险评估，最终都要落实到有效的合规管理上面。

应对环境挑战的误区在于过去中国企业过于重视上层路线，在海外投资的战略有走偏现象。由于中国政府行政权力较大，因此高度重视政府关系已经成为中国企业的一种经营范式，而有些投资对象国的政治党派复杂，政党更迭频繁，单一走政治上层路线注定会形成厚此薄彼的局面，在政治方面无法形成对项目的可持续支持。上层路线战略衍生的另外一个弊端是习惯性地忽视来自反对派、非政府组织（NGO）和媒体等基层的声音。NGO 和媒体力量在中国比较薄弱，但在实行普选的民主制国家，这些机构的力量往往非常强大，甚至可以左右舆论导向，是党派之争发生时相关党派重点争取的对象。认为民间意见成不了气候，是中国企业折戟沉沙的原因之一。由于漠视对象国基层利益群体，中国企业往往忽视了利用当地媒体宣传自身的机会，未能向民众及时披露项目所带来的益处，反而让反对派利用媒体造成了谣言满天飞的局面，丧失了媒体战斗力，更谈不上掌握媒体主动权。

二 “一带一路”倡议的绿色区域治理理念

世界进入 21 世纪后，全球治理从“西方治理”向“东西方共同治理”转变。绿色治理作为全球治理的重要部分，于悄然之中其轨迹也逐渐东移。中国正成为全球绿色治理进程中举足轻重的一部分，中国的生态文明建设举世瞩目。东方哲学中“天人合一”的智慧，搞中国特色社会主义建设的过程中守住发展和生态两条底线的认知，习近平同志关于加强生态文明建设的系列论述，共同构成了中国生态文明建设的科学指导。习近平总书记 2013 年 9 月在哈萨克斯坦用“既要绿水青山，也要金山银山”的经典比喻，形象地勾画了绿色区域治理理念的精神实质。2015 年 3 月的《推动共建丝绸之路经济带与 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》（以下简称《愿景与行动》）则展示了绿色区域治理的丰富内涵，为“一带一路”建设奠定了在经济合作进程中，协同实现绿色低碳发展、生态文明建设、生物多样性保护和应对气候变化等多元目标的总基调，标志着绿色区域治理理念已经渗透到“一带一路”建设的指导思想中。东方智慧对全球可持续发展的贡献，将通过“一带一路”具体展现出来。绿色区域治理的对象不仅仅局限于区域内的生态环境问题，与生态环境问题有关的社会问题和经济问题，都是绿色治理的对象。

1. 绿色区域治理的精神实质

作为一种新型的区域经济合作安排，“一带一路”覆盖近 60 个国



家，其本身的实施已面临前所未有的挑战，而建设绿色丝绸之路是更高层次的要求。但是要求更高并不意味着建设绿色丝绸之路可以放慢脚步，也不意味着可以先以粗放方式建设丝绸之路，然后再将其绿色化。西方“先污染、后治理”的方式已被证明不符合发展中国家的可持续发展道路。更准确地来说，中国模式的绿色区域治理，就是要实现向“边发展、边治理”的范式转型。“边发展、边治理”模式不仅要关注污染物增量，更要关注历史遗留下来的污染物存量；要实现环境保护与经济发展相协调，克服牺牲环境来保障经济发展的旧常态；要重视生态文明理念的全面传播，而不是仅仅依靠除污设备等手段实现环境保护；要强调各行为主体在绿色治理中的平等协同，避免缺位、越位问题的出现。

绿色区域治理理念要求在区域内发展经济的同时展开环境治理，即先期规划中必须将区域内的生物物理条件和社会经济条件考虑在内，最终形成一个有效的区域尺度的治理体系。在“一带一路”的实施过程中，必须将低碳化、可持续发展、可再生能源的开发利用纳入整体推进战略，使沿线国家获得可持续的福利收益，这样“一带一路”才能成为百年大计。决意走可持续发展道路的中国，理应带动“一带一路”沿线国家共同追求生态文明，共建绿色丝绸之路。

2. 绿色区域治理的重大意义

首先，绿色区域治理既是国内经济发展模式向绿色化转型的自然延伸，也是促进国内生态文明建设，提升国际竞争力的必然选择。中国对粗放型发展和“先污染、后治理”模式的弊端有极为深刻的体会，因此更加理解可持续发展的重要意义和现实紧迫性。2015年3月24日中央政治局会议明确提出“绿色化”发展要求，将十八大提出的“四化同步”进一步充实为“五化协同”。这一发展理念的升华既表明中国能够深刻理解“一带一路”沿线国家，特别是发展中国家的真正利益诉求，也意味着中国在“一带一路”建设中，绝不会沿袭发达国家主导的原有国际合作模式，即以低廉的经济利益换取宝贵的资源、环境和生

态价值，而是与合作伙伴共同探索经济效益与生态效益并重的合作模式。同时，中国作为发展中国家，面临着与“一带一路”众多发展中国家相似的发展阶段、发展目标和发展任务。中国与这些国家相互学习、借鉴，远比嫁接、移植发达国家输送的经验更具合理性和可行性。通过吸收沿线国家在保护生态环境、生物多样性以及应对气候变化等方面的有益经验，中国能够更有效地将国内“绿色化”发展模式转化为新型的、持续的国际竞争力，在促进国内生态文明建设的同时提升国际市场地位。

其次，绿色区域治理既能够为“一带一路”建设提供巨大发展空间，也能够切实维护发展中国家的共同利益。绿色区域治理绝非空洞的设想，而是能够提供实实在在的投资机遇和合作红利的。仅就绿色基础设施建设一项而言，“一带一路”沿线国家的投资需求就可谓巨大，这既是亚洲基础设施投资银行、“丝路基金”、金砖国家开发银行等多边国际金融机构成立的重要原因，也是它们重点支持的投资领域。绿色基础设施的健全完善，以及各种绿色发展潜力的释放，既会带来现时的经济效益，又能够消除制约可持续发展的瓶颈。可以说，对“绿色”发展的追求已经成为一条将沿线各国结成利益共同体的强大纽带，正因为如此，绿色区域治理才成为一种顺应和代表“一带一路”沿线国家，特别是发展中国家根本利益的共同理念。

最后，绿色区域治理是对新版“中国威胁论”的有力反击。国际上有这样的声音：“一带一路”倡议是中国在扩大势力范围，推行所谓“新殖民主义”，将会掠夺性开发沿线国家的宝贵资源，只会给这些国家带来资源枯竭和环境恶化的后果。针对这一“中国威胁论”的新版本，绿色区域治理理念恰恰是最有力的反驳。无论“中国威胁论”如何包装，其本质不过是维护原有不合理的区域和全球治理体系。只要中国在“一带一路”建设中通过扎实有效的工作贯彻绿色治理理念，实现经济发展与环境保护、生态安全和应对气候变化的协同整合，那么事实必将证明，“一带一路”建设能够让沿线各国共享经济合作和绿色生态的福祉。

最重要的是，绿色区域治理对改革由发达国家主导的传统全球治理



体系有积极作用。目前，发达国家越来越倾向于将环境保护和应对气候变化等问题作为维护原有利益格局的手段：一方面不断向发展中国家转移污染和碳排放；另一方面却在用不合理甚至苛刻的环境和气候保护条款千方百计向发展中国家的国内政策施加影响，限制其发展空间的拓展和国际地位的提升。绿色区域治理理念则主张充分尊重“一带一路”沿线各国的历史和现实，坚持“共商、共建、共享”的原则，努力将“绿色”真正转化为各国共同的福祉，而非少数国家的私利。同时，绿色区域治理也有利于增强发展中国家在环境保护和应对气候变化等重大国际问题上的整体谈判能力，推动形成更加公平、公正的区域和全球治理体系。

3. 绿色区域治理的艰巨性

“一带一路”建设是中国新型经济外交的平台，丝绸之路经济带主要解决的是中国与泛欧亚大陆上各国各地区的大区域经济合作问题，21世纪海上丝绸之路主要解决中国与泛欧亚大陆沿海国家及地区的大区域经济合作问题，中巴经济走廊和孟中印缅经济走廊则是连接上述陆海丝绸之路的通道。^① 陆海丝绸之路的全面铺开，初期阶段主要以基础设施互联互通项目为主，但对象国的环境考量是一个无法避开的问题，从已经发生的一些国际合作案例来看，环境问题有时候可以阻碍项目的顺利实施，无论是确实发生了环境违规情况，还是将环境问题作为借口破坏国际合作，都明确显示出一点，那就是环境问题已经成为国际合作中的一个举足轻重的要素。

“一带一路”沿线的环境保护是一个绝不容忽视的问题。如果环境遭到破坏，即使经济合作成功了，也难以凝聚民心。无数实践表明，大国企业在走出去过程中破坏当地生态环境的做法，常常会伤害国民感情，最终也给经济合作带来负面影响。陆上丝绸之路主要经过

^① 邢广程：《理解中国现代丝绸之路战略——中国与世界深度互动的新型链接范式》，《世界经济与政治》2014年第12期。

中国和欧洲之间的欧亚大陆腹地，其地理特征是气候异常干燥，降雨量极其稀少。广阔无垠的沙漠和戈壁，如新疆的塔克拉玛干大沙漠、里海东部的卡拉库姆沙漠、伊朗的卡维尔沙漠等，使得沿线地区生态极其脆弱，已成为制约该地区发展的重要障碍。海上丝绸之路沿岸国家几乎全是发展中国家，海洋生态问题长期存在，如气候变化、自然海岸线大量丧失、陆源污染排放过量、生态灾害频发、渔业资源枯竭等。“一带一路”绿色发展任务的艰巨性和生态环境的脆弱性形成了强烈冲突。

在“一带一路”推进过程中，可以强调基础设施建设的具体环境挑战。例如，应该对在湄公河或其支流上修建的用于发电的水坝进行特别审查，因为这类项目会给当地独特的生态系统带来风险。亚投行或许可以资助沿线基础设施和保护工作，譬如为野生动物提供庇护的走廊。作为中国对外开放战略方向性变化的开始，“一带一路”是现有合作的延续和升级，^①其中环境领域的升级将是未来发展的一个重要方向。如果“一带一路”的推进既可以带来经济效益，又有助于缓解环境危机（即便是局部的环境危机），那么其在推进过程中就是得民心的。

“一带”沿线国家面临的主要环境问题是沙漠化和水资源枯竭，而“一路”实施过程中主要涉及海洋环境保护问题。中国在推进“一带一路”过程中，应设定不同层次的环境目标：底线目标是不给对象国带来新的环境问题，这需要在项目规划设计的时候充分考察当地条件，结合本土意见做出最合理的规划；中等目标是在沿线生态环境保护方面发挥建设性作用，为周边国家和航行船只提供必要的公共服务；高级目标是帮助沿线国家解决一些环境痼疾，比如输出现代农业技术以缓解中亚地区的咸海危机。

此外，当前世界环境治理进程不一，区域环境治理融合面临诸多挑战，如图2-1所示。

① 王金波：《“一带一路”与区域基础设施互联互通》，《中国社会科学报》2014年第660期。