

国际环境外交

INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL DIPLOMACY

夏堃堡 著



INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL
DIPLOMACY

国际环境外交

夏堃堡 著

中国环境出版社·北京

图书在版编目（CIP）数据

国际环境外交/夏堃堡著. —北京：中国环境出版社，2016.8
ISBN 978-7-5111-2842-3

I. ①国… II. ①夏… III. ①环境保护—国
际合作—研究 IV. ①X-11

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2016）第 131553 号

出 版 人 王新程
责任编辑 付江平 周艳萍
责任校对 尹 芳
封面设计 彭 杉

出版发行 中国环境出版社
（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）
010-67112738（管理图书出版中心）
发行热线：010-67125803，010-67113405（传真）

印 刷 北京盛通印刷股份有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2016 年 8 月第 1 版
印 次 2016 年 8 月第 1 次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 19.25
字 数 404 千字
定 价 52.00 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

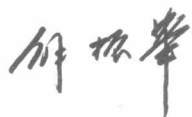
环境外交是整个外交工作一个的重要组成部分，是政府间通过谈判和协商处理国际环境关系的艺术和实践，目的是达成具有法律约束力的条约、协议或无法律约束力的宣言、行动计划或指南，以采取共同行动，解决全球、区域和各国的环境问题，实现可持续发展。

本书对国际环境外交的发展历程进行了系统梳理；对现存国际环境管理体制，包括多边机构、多边谈判、资金需求和来源、能力建设和技术转让、民间组织和工商界的参与，以及现存国际环境管理体制的问题和争论等做了剖析；对国际环境法的现状、立法原则和立法过程进行了深入的讨论；对主要多边环境法律协议的内容、发展过程和履约状况，以及当前环境外交的特点和新常态做了详细的介绍。

本书还对中国环境外交历程进行了回顾。中国积极参加了从斯德哥尔摩联合国人类环境会议到联合国可持续发展大会的历次重大环境外交活动，做出了重要贡献；中国积极参加了《联合国气候变化框架公约》《生物多样性公约》和《联合国防治荒漠化公约》等多边环境法律协议的谈判和履约；中国和联合国环境规划署等联合国机构和国际组织开展了广泛的合作；中国还与许多国家签订了双边环保合作协议，开展了富有成效的合作。本书对中国环境外交和环保领域的国际合作取得的成果进行了全面的总结。

本书作者曾在国家环境保护局与我共事多年，后来在联合国环境规划署任高级官员，长期从事环境外交工作，并对环境外交进行了深入的研究，有丰富的理论知识和实践经验，是一名出色的环境外交官。他的这本著作是理论与实践结合的产物。

本书内容翔实，立论有据，文字流畅，可供环保和外交领域的工作者参考，也可供有志于从事这两方面工作的年轻学生学习。本书对所有关心中国、全球环境保护和可持续发展事业的人们都是有益的。



中国气候变化事务特别代表

全国政协人口资源环境委员会副主任

前国家环保总局局长、国家发展和改革委员会副主任

2015年5月

感 谢

本书得以问世，得益于许多人的支持、鼓励和帮助。

首先我要感谢我的老领导、中国环保事业创始人之一、国家环境保护局首任局长、全国人大环境与资源委员会首任主任委员曲格平。他是我环境外交事业的引路人。在他的领导下，我参加了许多国际环境外交活动，积累了环境外交的经验和知识，才使我有可能写出这本书。

我要感谢中国气候变化事务特别代表、全国政协人口资源环境委员会副主任，前国家环境保护总局局长、国家发展和改革委员会副主任解振华。他多年中曾是我的直接领导。我得到了他有力的指导和鼓励。在编著本书过程中得到了他热情的支持。他不但为本书撰写了序言，而且审阅和修改了关于气候变化谈判的有关部分。

我退休以后，参加了国际可持续发展研究院（International Institute for Sustainable Development, IISD）报告部，为联合国和其他国际机构召开的环境与发展领域的会议撰写《地球谈判报告》（Earth Negotiation Bulletin, ENB），使我有机会以一个不同的身份继续参加国际环境外交谈判。这使我积累了更多的环境外交的经验和知识。本书主要参考资料是 ENB 和 ENB 主编、纽约曼哈顿学院政府与政治系主任帕梅拉·查斯克（Pamela Chasek）教授的几本著作，大部分照片采自 IISD/ENB 网站。我对 IISD 副主任、ENB 报告部主任兰斯顿·吉姆·高利 VI（Langston James “Kimo” Goree VI）先生、查斯克教授以及 ENB 其他同事们深表感激。

环境保护部国际合作司副司长宋小智和处长贾海平、宣传教育司处长赵莹，中国环境出版社环境科学分社社长周煜等对本书的编辑出版表示了关心

并提供了支持；本书责任编辑付江平认真负责，出色地完成了编辑工作；我国主要环境报刊的几位年轻编辑，包括曹俊、郭婧、李欢欢、张藜藜、丁瑶瑶等对本书编著的前期工作提供了各种形式的支持和帮助；香港企业家李运强先生对本书的出版提供了财政支持；青年朋友胡蓉和顾加敏子协助输入了部分书稿。我对他们一并致以衷心的感谢。

夏堃堡

2016年3月

目 录

第一篇 国际环境外交

国际环境外交概论.....	2
联合国气候变化法律体系.....	32
联合国生物多样性法律体系.....	47
联合国荒漠化法律文书.....	55
臭氧层保护法律体系.....	63
化学品和危险废物法律体系.....	70
濒危野生生物种国际贸易法律文书.....	77
国际湿地保护法律文书.....	83
迁徙野生动物物种法律文书.....	89
关于汞的水俣公约的谈判.....	95
环境外交的形势、特点和作用.....	104
京都会议向何处去.....	110
“环境八大国”与全球环境与发展合作.....	113
齐心协力 缚住苍龙.....	115
在南亚洪灾专家会议上的开幕词.....	118
在联合国庆祝世界荒漠化日群众集会上的讲话.....	120
在第二次东非灾害管理大会上的讲话.....	123
联合国在可持续发展领域的行动.....	126
联合国环境规划署与城市环境保护.....	130
气候变化谈判和低碳经济.....	133
三个公约协调增效的一次尝试.....	138
国际可持续发展体制的最新进展.....	143
加强国际环境管制的历史性事件.....	148
国际环境谈判走进新时代.....	152

第二篇 中国环境外交

中国环境外交历程.....160

早期中国国际环保科技合作.....185

开展国际合作 共创优美环境.....195

机遇与挑战.....197

在中国可持续消费与生产国际论坛上的讲话.....201

中国环境保护国际合作.....203

中国在哥本哈根气候大会上的主要立场.....209

关于落实联合国可持续发展大会决定的两点建议.....212

第三篇 媒体访谈

中国客人访问德卢斯实验室.....216

联合国环境规划署高级委员会气氛和谐.....218

中国积极参加全球环境保护.....221

绿色资金呈上升趋势.....223

科特迪瓦有毒垃圾污染事件.....224

中国，不存在独立的环境问题.....226

环保：学习荷兰好榜样.....229

中国专家评两华裔部长访华：气候变化是大国博弈舞台.....230

低碳经济不仅仅是为了应对气候变化.....232

坎昆前夜暗战.....236

那年我们在里约.....240

风云变幻 晴雨知否.....245

航线已确定 前路其修远.....247

附篇 中国环境保护

经济手段在中国环境保护中的运用.....254

中国西部的可持续发展.....257

旱地商业大造林，果利国利民乎.....262

莫使旱地荒漠化.....264

让草原生态系统休养生息.....267

发展低碳经济，实现城市可持续发展.....270

关于中国环境宏观战略研究汇报材料的建议275

中国发展低碳经济的政策和措施277

关于在我国发展低碳经济的若干建议281

关于将控制三种污染物排放列入环保“十二五”规划的建议284

关于在“十二五”期间加强对可吸入颗粒物控制的建议287

关于控制细颗粒物污染的若干战略措施289

关于将可吸入颗粒物减排指标纳入“十三五”环保规划的建议293

关于我国环境保护行政管理体制改革的建议295

参考文献297

第一篇 国际环境外交

国际环境外交概论*

导论

外交是处理国际关系，如通过谈判建立联盟和缔结条约、协议的艺术和实践。环境外交是整个外交工作一个重要组成部分，是政府间通过谈判和协商处理国际环境关系的艺术和实践，目的是达成具有法律约束力的条约、协议或无法律约束力的宣言、行动计划或指南，以采取共同行动，解决全球、区域和各国的环境问题，实现可持续发展。

在过去的两个世纪中，工业化被认为是人类进步的不可缺少的先决条件。工业革命的确带来了社会的进步和许多人生活的改善。然而，工业化也造成了动植物的破坏、废弃物的产生和威胁到人类健康的污染。

我们正在经历着一个全球化的过程。全球化的积极方面是促进了世界各国经济和科学技术的交流，以及资源和资本的流动，促进了一部分国家的经济发展和人民生活的改善。同时，全球化也有负面的影响，它增加了人类活动对环境的压力。1972年斯德哥尔摩人类环境会议以来，全世界在将环境列入议程上已经取得了重大的进展，但是，可持续发展对世界上60多亿人中的绝大多数人来说，仍然主要是一种理论。世界环境仍在继续恶化。

传统外交重点是处理战争与和平的问题，而环境外交的重点是环境问题。环境外交的主体是政府，但同时也要吸收社会团体、企业和媒体等利益相关者参与。环境外交的目的是通过谈判达成协议，以采取共同行动来解决全球环境问题。

20世纪六七十年代，一些有识之士开始认识到工业革命对人类环境带来了深重的灾难。1962年美国女作家蕾切尔·卡逊出版了《寂静的春天》一书。这本书主要揭露了农药的使用对环境的破坏和对人体健康的危害，第一次向世人敲响了生态破坏带来严重后果的警钟。1972年在罗马俱乐部的组织下，来自世界各国的几十位科学家、教育家、经济学家聚集罗马，编写了《增长的极限》这一理论著作，指出人口、粮食生产、工业发展、资源消耗、环境污染等的急速增长将使地球的承载能力达到极限。同年，芭芭拉·沃德、勒内·杜博斯出版了《只有一个地球》的著作，对环境污染、人口、资源、工业技术等问题作为一个整体进行了深刻的分析。这些著作的出版唤起了民众对环境问题的认识。

* 本文是作者在联合国环境规划署和同济大学环境与可持续发展学院研究生班的讲稿，原稿是英文。收入本书时对原稿有所修改和补充，原有的对主要多边环境法律协议的介绍作为独立的文章列入本书。

20 世纪中期以来,越来越多的个人、团体、政府以及企业开始通过采用清洁生产或其他能源和资源效率更高的生产工艺来生产出数量更大的产品,而同时大规模地减少废品和污染的产生,从而减少工业文明所带来的负面影响。现在,人们越来越认识到解决环境问题,特别是越境的环境问题,不但要各国采取行动,而且各国应当采取联合行动,才能得以解决。

20 世纪六七十年代,许多国家的经济迅速从第二次世界大战的破坏中得到恢复。同时,各国也采取行动以及开展区域和国际合作,解决局部的、区域的和全球的环境问题。美国和西欧国家开展了环境保护运动,颁布了防止污染、避免污染对环境造成危害的法律和法规。这些国家的成功也促进了全球环境合作的开展和国际环境协议的缔结。

在这样的背景下,环境外交开始兴起并迅速发展。

环境外交里程碑

和传统外交一样,环境外交包括多边外交和双边外交。联合国是多边环境合作的主要组织者。它组织了许多重要多边外交活动。

联合国人类环境会议

1972 年 6 月,在瑞典首都斯德哥尔摩召开了联合国人类环境会议,也称为斯德哥尔摩大会。113 个国家的政府和几十个政府间和非政府组织的代表参加了大会。这次大会强调了国际社会的共识,即保护和改善人类环境是一个全球目标。这个目标,必须各个国家通过在自己国家采取行动,也要通过区域和国际的合作,才能得以实现。在这次会议上,政府和非政府组织的代表对于人类活动和人口增长所造成的对生态系统的负面影响和国际社会如何采取共同行动来避免和减少这些负面影响进行了讨论。在斯德哥尔摩大会上,各国在许多问题上达成了共识,但是在另外的一些问题和方法上也存在着巨大的分歧。

在这个会议上,发达国家和发展中国家在一些问题上存在着分歧。发达国家口头上说要保护全球环境,但是对发展中国家所要求的向他们提供资金和技术援助却不予置理。发展中国家说他们认识到了环境保护的重要性,但是要求发达国家带头在国内采取行动,并且要求发达国家支持他们,帮助他们促进经济发展,这样他们才有足够的资源来采取保护环境的行动。

斯德哥尔摩大会是国际环境外交史上第一个重大事件。它产生了《联合国人类环境会议宣言》(《斯德哥尔摩宣言》)和《斯德哥尔摩行动计划》两个文件。《斯德哥尔摩宣言》宣布:保护和改善人类环境是影响全世界人民的福利和经济发展的重大问题。它强调了环境和发展之间的不可分割的关系,号召减少富国和穷国之间的差距。《斯德哥尔摩行动计划》讨论了主要的环境问题,提出了各国政府和联合国系统解决这些问题

的行动建议。

中国政府派出了以化工部副部长唐克为团长的代表团出席会议，后来成为国家环境保护局首任局长的曲格平是代表团中一名重要成员。中国代表团积极参加了大会的活动，推动了上述两个文件的产生。

斯德哥尔摩大会对全球的环境保护事业产生了积极的影响。它推动了全球环境机构的建立。当年召开的 27 届联合国大会通过了一项决议，决定建立联合国环境规划署，主管全球环境保护工作，并决定将联合国环境规划署设在肯尼亚首都内罗毕。



中国代表曲格平（前右）和毕季龙（前左）等在斯德哥尔摩人类环境会议上

斯德哥尔摩大会也推动了各国环境机构的建立和环境科学研究机构和环境监测机构的建立。它也推动了环境保护法律和法规的制定和实施，以及全球和地区环境协议的发展和实施。

这次会议促进了中国的环境保护事业。会后，我国成立了“国务院环境保护领导小组”和“国务院环境保护领导小组办公室”（以下简称国务院环办）。国务院环办是当时我国环保工作主管部门。此后，我国制定了《中华人民共和国环境保护法》等一系列环境保护的法律和法规，从中央到地方建立了一套完整的环境保护机构、环境监测站和环境科学研究机构。我国环保工作不断深入和发展。

世界环境与发展委员会

根据 1983 年联合国第 38 届大会通过的 38/161 号决议，挪威首相布伦特兰夫人于 1984 年成立了以她为主席的世界环境与发展委员会。该委员会由来自发达国家和发展中国家的 23 位世界最优秀的环境与发展方面的著名专家学者组成。

世界环境与发展委员会的主要任务是：审查世界环境和发展的关键问题，创造性地提出解决这些问题的现实行动建议，提高个人、团体、企业界、研究机构和各国政府对环境与发展问题的认识水平。

世界环境与发展委员会用了 90 天的时间到世界各地进行实地考察，对当时世界存在的环境与发展方面的问题，例如世界经济增长、技术、全球化，以及经济发展同资源耗竭和人口之间的相互依赖和影响，进行了深入的研究。它也对国际社会处理这些问题所做出的努力的数量、质量和影响进行了分析，并研究了进一步促进国际合作的措施。

经过 3 年的努力工作，布伦特兰委员会于 1987 年 2 月在日本东京召开的委员会第 8

次会议上通过了题为《我们共同的未来》的报告。该报告宣布“需要一条新的发展道路，这条道路不但能够在若干年内或若干地方，而且能使整个星球一直到遥远的未来，使人类进步得以持续”。该报告提出了“可持续发展”的概念，即“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”。

《我们共同的未来》号召世界各国将可持续发展纳入各国目标，并提出八方面行动指南，包括：振兴经济发展；改变发展质量；保护和改善资源库；保持最优化的人口数量；改变技术发展的方向，控制其危害；决策过程中协调环境和经济的关系；改革国际经济关系和加强国际合作。

《我们共同的未来》指出了世界发展的正确方向，是关于人类命运的重要文件。这个报告对改变人们的发展观念，推动全球走可持续发展道路，发挥了重要的作用。

1987年7月在北京举行了《我们共同的未来》亚洲地区首发式。《我们共同的未来》的中文版先后在中国大陆和台湾地区出版。可持续发展思想在中国得到了广泛传播，推动了我国环境保护和可持续发展事业。

联合国环境与发展大会

1989年12月，联合国大会根据《我们共同的未来》报告的建议，决定于1992年6月在巴西里约热内卢召开联合国环境与发展大会（也称为地球高峰会议），以制定扭转全球环境退化趋势、实现可持续发展的战略和措施。

联合国环境与发展大会于1992年6月在里约热内卢召开。会议召开前成立了一个由各国政府组成的



布伦特兰在委员会第八次会议上讲话



本书作者在亚太地区环境与发展高级官员会议上担任主席，左起：联合国副秘书长兼亚太经社会执行秘书，作者，亚太经社会工业、卫生和环境司代司长

筹备委员会，召开了四次筹备委员会会议。在这些筹委会会议上，各国政府的代表、专家和利益相关者一起对环境与发展的一些重大问题进行了深入的分析和讨论。

在各地区也召开了一系列的筹备会议。1991年2月13—19日，在泰国曼谷召开了亚太地区环境与发展高级官员会议，通过了《亚太地区环境状况报告》。

1991年6月，在北京召开了由中国发起的41个发展中国家参加的环境与发展部长级会议，会议发表的《北京宣言》阐述了发展中国家在环境与发展问题上的原则立场，对大会筹备做出了实质性的贡献。

在筹备会和高峰会议上，南北双方在环境与发展问题上存在着重大分歧。发展中国家要求发达国家对解决全球环境问题做出更大的努力，要求他们向发展中国家提供解决全球环境问题所需要的资金和技术。经过艰苦谈判和协商，最后双方达成了协议，通过了《里约热内卢宣言》和《21世纪议程》。《里约热内卢宣言》包含关于环境与发展发展的27项原则，特别是共同但有区别的责任的原则。《21世纪议程》则是一个行动计划。双方同意，发展中国家要把环境的可持续性纳入它们整个的发展过程中去，而发达国家要向发展中国家提供他们为保护全球环境所需要的新的和额外的资金，并以优惠和减让性条件向他们提供有益于保护全球环境的技术。在这次大会上，《联合国气候变化框架公约》和《生物多样性公约》开放签署，并通过了一个《关于森林问题的原则声明》。

中国政府派出了以国务委员宋健为团长的代表团出席会议。中国代表团积极参加了会议的谈判和讨论，为维护我国和发展中国家环境和发展权益以及各项协议的达成做出了贡献。李鹏总理出席了大会的首脑会议，发表了重要讲话，并代表中国政府签署了《联合国气候变化框架公约》和《生物多样性公约》。



1992年6月11日，李鹏总理在里约会议中心签署《联合国气候变化框架公约》

这次会议将环境与发展相联系,把实现可持续发展作为全球的目标。会后,成立了联合国可持续发展委员会。《气候变化框架公约》和《生物多样性公约》先后生效并实施,《防治荒漠化公约》等多边环境协议先后签署并生效。国际社会开展了许多合作行动,实施《21世纪议程》。这次会议推动了全球环境保护和可持续发展事业。

我国制定了《中国21世纪议程》。这是一个在我国实现可持续发展的行动纲领和计划。此后,我国采取了一系列行动,实施此计划,在环境保护和可持续发展方面取得了可喜的成就。

联合国千年高峰会议

2000年9月,联合国大会在纽约召开千年高峰会议,讨论人类在21世纪中面临的严重问题。这次联合国千年首脑会议规模空前,180多个国家的代表,其中包括150多个国家的元首或政府首脑出席了会议。中国国家主席江泽民出席会议并发表讲话。

国家元首和政府首脑通过了《千年宣言》,提出了6个“21世纪国际关系核心”的根本原则,包括尊重自然的原则。《千年宣言》号召以可持续的方式谨慎地管理所有的生物和自然资源,改变不可持续的生活和生产方式。

《千年宣言》提出了8个目标,后来称为“千年发展目标”。目标7是“保证环境的可持续性”,号召各国将可持续发展的原则列入环境破坏和自然资源减少的国家政策和方案中,具体目标包括到2015年全世界将不能得到安全饮用水的人口减少一半,到2020年使1亿居住在贫民窟的人口的生计有明显的改善。“千年发展目标”还包括:在2015年年底,将世界上日均收入不足1美元的人口和挨饿人口的比例减少一半,使世界儿童都能完成小学教育,将产妇死亡率降低3/4等。

世界可持续发展首脑会议

世界可持续发展首脑会议(里约+10峰会)于2002年8月底到9月初在南非约翰内斯堡举行。它的目的是为了对联合国环境与发展大会所做出的决定的执行情况进行审议,以便在最高的政治层面上对全球可持续发展做出承诺。

在峰会筹备过程中以及在首脑会议召开过程中都反映出发达国家和发展中国家存在着巨大的分歧。发展中国家回顾了10年前在里约热内卢达成的协议,即发展中国家要把环境的可持续性纳入它们整个的发展过程中去,而发达国家要向发展中国家提供他们为保护全球环境所需要的新的和额外的资金,并以优惠和减让性条件向他们提供有益于保护全球环境的技术。在债务、贸易以及国际开发援助方面,发达国家也做出了承诺,但10年以后,发达国家并没有实现他们的承诺,也就是在里约达成的协议没有得到实现。

尽管里约会议后全球在保护环境,实现可持续发展方面开展了许多合作行动,采取了许多措施,取得了一定的进展。但环境指标和社会经济指标都显示,10年来,全球环境仍在进一步退化,可持续发展在许多国家和地区仍然是一个梦想。在这次会议上,发