

目 录

第1章 导 论	1
1.1 问题的提出	1
1.2 现有理论解释	7
1.3 相关研究方法	19
1.4 研究假设与研究路径	27
1.5 研究创新	31
第2章 区域环境公共产品	33
2.1 区域环境公共产品	33
2.2 区域环境公共产品的需求	43
2.3 区域环境公共产品供给	46
第3章 区域环境治理	54
3.1 区域环境治理	55
3.2 区域环境治理机制	70
3.3 环境利益：国家与区域	78
3.4 区域环境治理的合作与博弈	85
3.5 区域环境治理机制设计	90
第4章 区域环境治理模式——双层博弈治理	98
4.1 区域环境治理模式——治理主体	98
4.2 区域环境治理模式——双层博弈治理	103
4.3 双层博弈治理机制设计	108

第5章 区域环境治理机制模式一	
案例：东亚酸雨治理机制	112
5.1 东亚酸雨问题及区域环境公共产品供给	112
5.2 东亚酸雨治理的双层博弈	123
5.3 东亚酸雨治理机制设计	134
5.4 中国参与东亚酸雨治理机制的利益与对策	137
第6章 区域环境治理模式二——三层博弈治理	140
6.1 区域环境治理模式二——治理结构	140
6.2 区域环境治理模式二——三层博弈治理	147
6.3 区域环境治理模式二——机制设计	154
第7章 区域环境治理机制模式二	
案例：大湄公河次区域环境治理机制	160
7.1 大湄公河次区域环境合作	160
7.2 大湄公河次区域生物多样性治理	171
7.3 大湄公河次区域生物多样性治理机制设计	185
第8章 区域环境治理制度变迁	192
8.1 制度变迁理论	192
8.2 区域环境治理制度变迁	196
8.3 东北亚沙尘暴治理机制中的制度变迁	199
第9章 结 论	209
9.1 研究综述	209
9.2 总结	211
9.3 研究应用价值	215
9.4 有待深入研究的问题	217
参考文献	218

第1章 导 论

1.1 问题的提出

1.1.1 跨国界环境问题

什么是跨国界环境问题？回答这个问题有两个要点。第一个要点是“环境问题”。可以把自然环境问题称为环境问题。作为环境经济学所要研究的环境问题主要包括两类。第一类环境问题是自然因素引起的原生环境问题，如海啸、地震等。第二类环境问题是人类活动引起的次生环境问题。这一类环境问题产生的原因有二：一是由于不合理地开发和利用资源产生的生态破坏问题；二是由于人类的生产与生活所造成的污染，即环境污染问题。

第二个要点是“跨国界”。1648年《威斯特伐利亚条约》的签署标志现代意义上的国家正式形成。由于现代国家的产生与发展，国家作为主权实体在其国土界线内拥有至高无上的主权，他国无权干涉。在国界内，国家对其自然资源具有永久主权。联合国大会于1974年通过的《建立新的国际经济秩序的行动纲领》指出：“每一个国家对自己的自然资源和一切经济活动拥有充分的永久主权……任何一国都不应遭受经济、政治或其他形式的胁迫以致不能自由地和充分地行使这一不容剥夺的权利。”国界成为一个国家的物理基础，在行政区划上将环境问题以国界的方式作了切割。环境问题在国界内，国家享有相应的权利并负有相应的责任。但环境问题，无论是生态破坏问题还是环境污染问题，都具有扩散性和流动性，这就产生了跨国界环境问题。

可以把“跨国界环境问题”理解为：一国的环境污染会通过某种介质扩散到另一个国家或者多个国家，造成跨国界环境污染。最典型跨国界污染体现在流域污染上，比如欧洲多瑙河流域。跨国界环境问题具有三种特性，即不可分割性、依赖性与流动性。环境要素不会被国界所分割，一国的环境问题会由于环境介质的连接，转移或影响到其他国家，比如气候变化、沙尘暴、酸雨、水污染等。这些都称为跨国界环境问题。

跨国界环境问题的影响范围分为区域和全球两个范畴。由于地理因素和经济因素，一些跨国界环境问题在某个区域影响广泛，比如沙尘暴问题在亚洲的东北部影响范围广；但沙尘暴问题在亚洲的南部却并不存在。这种具有明显区域性特征的环境问题，我们可以称为区域环境问题。一些环境问题，在亚洲的东南部存在，在欧洲、非洲其他区域也广泛存在，比如生物多样性问题。这些环境问题具有全球性，可将其称为全球环境问题。

1.1.2 跨国界环境问题的解决

传统的农业社会，社会的公共问题较单一，公共事务相对简单。民族国家或地方政府，能够生产和供给相应的公共产品与公共服务，而无须寻求外部支援和相互合作。但自从人类进入信息社会以来，特别是迈入 21 世纪以后，经济全球化、区域一体化的浪潮席卷全球。一方面国际分工不断深化，各个区域之间相互依赖、相互渗透的程度不断加深；另一方面是各个国家、区域间的竞争日趋激烈。这种竞争集中体现为各行为体为实现各自利益，对各种资源，包括环境资源展开竞争。全球化过程在一定程度上消蚀国家和政府的作用。哈贝马斯在《在全球化压力下的欧洲的民族国家》中提出，全球化的种种趋势正在改变着国家、社会和经济。国家和政府传统的“统治”（Government）正在逐步让位于新的“治理”（Governance）形式。这表现在三个方面，一是国家的控制能力减弱；二是决策过程日益缺乏合法性；三是国家越来越无力行使调

控和组织职能来确保其合法性。^①在这种情况下，国家政府并不完全垄断一切合法权力，各种国际组织、非政府组织、利益集团等行作为体，也承担着维持秩序和协调环境发展的职能。

随着经济全球化的扩展，跨国界环境问题大量产生，比如气候变化、生物多样性减少以及物种灭绝、酸雨等问题。如何解决跨国界环境问题？传统的环境问题解决，多是基于一个主权国家的权力，政府承担着公共产品供给的职能。与此同时，国家也可通过市场的途径，利用经济等手段解决环境问题。

跨国界环境问题的特性，包括不可分割性、依赖性与流动性，在国家之间体现为国家间的相互依赖性。在 1972 年《人类环境宣言》^②中第 21 条指出：“按照《联合国宪章》和国际法原则，各国应按自己的环境政策开发自己资源的主权；并且有责任保证在它们管辖或控制之内的活动，不致损害其他国家的或在国家管辖范围以外地区的环境。”这在国际范围内达成一个共识，即国家享有开发其资源的主权权力，同时负有不损害其他国家环境的责任。这体现了国家间在环境问题上的相互依赖性；也推动着国家之间通过合作的方式，“治理”跨国界环境问题。

解决跨国界环境问题，区别于解决国内环境问题。因为在国际社会是一种无政府状态，国家之上并无更高的权威统治者，资源的分配不具有单一的权威性。由此跨国界环境问题无法简单地由某个国家来解决，也就是所谓的“政府失灵”；同时也无法完全由市场供给，也就是所谓的“市场失效”。

所谓“治理”是为了解决“政府失灵”和“市场失效”而提出的“第三条道路”。“治理”（Governance）这个概念产生于 20 世纪 80 年代。世界银行在 1989 年发表了《撒哈拉以南非洲：从危机走

① 沈红文：《哈贝马斯谈全球化与民族国家》，载《国外理论动态》，2000 年第 11 期，第 16-19 页。

② 国家环境保护总局国际合作司、政策研究中心编：《联合国环境与可持续发展系列大会重要文件选编》，北京：中国环境科学出版社，2004 年。

向可持续发展》^①，最早提出“治理”这一概念。全球治理委员会（Commission on Global Governance）在《我们的全球伙伴关系》的研究报告中对治理作出了如下界定：“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续过程。”对于“治理”概念的理解，包括以下要素。首先，治理有不同的行为体参与，包括主权国家、国际组织以及非政府组织等。其次，参与治理的各个行为体之间是相互依赖的。各个行为体在为社会和经济问题寻求解决方案的过程中，需要通过合作采取集体行动。

“治理”与传统的“统治”概念有着根本区别。第一，治理虽然需要权威，但这个权威并非一定是政府机关；而统治的权威必须是政府。第二，统治的主体一定是社会公共机构，而治理的主体既可以是公共部门也可以是私人机构，也可以是两者的结合。第三，治理的主要特征不仅是监督，而且是协作；不是中央集权，而是权力分散。第四，治理是一个互动的管理过程，它主要通过合作、协商、伙伴关系等，为了共同利益和目标实施管理；而统治则是自上而下的管理模式。第五，治理的实质是建立在市场原则、公共利益和认同之上的合作；其权力是多元的，相互依赖的；而统治的权力却是单一的。

20 世纪 50 年代以来，国际社会中国家间合作，尤其是环境合作不断发展。各国根据《联合国宪章》进行多方面的沟通与合作。联合国的四大宗旨之一就是“促成国际合作，以解决国际上属于经济、社会、文化及人类福利性质之国际问题”。联合国大会于 1970 年 10 月 24 日通过《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》，重申《联合国宪章》关于善邻和国际合作的原则，并提出各国负有“依照宪章彼此合作之义务”。1992 年的《里约环境与发展宣言》中原则 7 中指出：“各国应本着全球伙伴精神，为保存、保护和恢复地球生态系统的健康和完整进行合作。鉴于导致全球环境退化的各种不同因素，各国负有共同的但是又有差别的

^① World Bank, *Governance and Development*, Washington D.C.: World Bank, 1992.

责任。”

实践证明,以一国之力是无法解决跨国界环境问题的。结合“治理”的概念,如何加强治理行为体间合作,采取集体行动,已成为解决跨国界环境问题必由之路。发达国家承认,鉴于发达国家给全球环境带来的压力,以及其所掌握的技术和财力资源,发达国家在追求可持续发展的国际努力中负有责任。以治理的方式,采取国际合作的集体行动解决跨国界环境问题为现实绘制了路线图。但是在实践中,国家间的合作往往体现为利益的冲突和行动策略的博弈,甚至消极的合作乃至不合作。这种现象在全球环境问题上屡见不鲜,比如气候变化公约的签署以及二氧化碳减排行动的迟缓等。在区域层面上存在同样的问题,比如区域酸雨问题、沙尘暴问题等。如何实现跨国界环境问题的治理,尤其是区域环境治理,是本书的重点。

1.1.3 区域环境问题及治理

区域一体化进程在欧洲以及其他地区迅速发展起来。在亚太地区、拉丁美洲等地区,区域合作制度化进程逐步加快。区域化不仅有利于区域共同体成员内部政治、经济、文化的一体化,而且还有利于环境治理。经济全球化和区域经济一体化程度的不断提高,在国际社会中不断形成了各种类型、各种层次的跨国区域合作形式与组织,例如欧盟、东南亚联盟(东盟)、北美自由贸易区等。据统计,至1990年平均每个国家都加入30个政府间国际组织,实力较大的国家参加的国际组织数量相应更多,如法国和美国都达到200多个,中国在同期参加的国际多边条约也多达172项。^①

区域一体化进程中,环境问题日益凸显。由于地区人口和经济快速增长以及社会发展,已经超过了区域内环境承载力和环境容量。区域环境问题的产生与传统国家“内部”环境问题与公共事务

^① 郭树永:《国际制度的融入与国家利益——中国外交的一种历史分析》,载《世界经济与政治》,1999年第4期,第60页。

变得越来越“外部化”和“跨国界化”有着密切联系。伴随着经济全球化产生在区域范围内引发严重的生态、环境破坏,进而对经济社会发展产生长期而广泛的不利影响的一系列环境问题。这类问题不仅波及影响了相关国家,而且在解决环境破坏的过程中也涉及跨国因素^①。所谓区域环境问题,可以理解为跨国界环境问题在区域层面的发生、扩散与影响。今天区域环境问题已大量出现,并有复杂化、多元化和规模化之趋势。

对于区域内跨国界环境问题的解决已远远超出国家或地方政府的能力,以往由一个国家或一个地方政府采取的行政措施已难以应对。由此需要区域内的国家等行为体通过合作,来共同治理区域环境问题。在过去几十年,以气候变暖、水资源短缺、生态系统退化、土地侵蚀加剧、生物多样性破坏、臭氧层耗损等区域环境问题日益突出。这使区域内国家受到影响。因而需要区域内国家,以及相关的行为体通过合作应对区域环境问题。区域环境治理在某种意义上来说是国家治理在全球范围内的延伸。区域环境治理是国家、国际组织等行为体最大限度地为共同利益而进行的合作。

区域环境治理的出现是区域一体化发展到一定阶段的产物。在解决环境问题的实践中,任何国家或组织是无法完成的,因为区域中各国无力承担全部的区域环境公共产品。因此,提供公共产品需要建立合作,开展区域环境治理要通过合作的方式治理环境。区域环境治理主要是通过建立正式或非正式的制度,经由条约、协议等,形成一种机制,引导并约束行为体合作来解决环境问题,以促进区域可持续发展。区域环境治理机制就是由相应的条约、协议、组织所形成的复杂体系。它是国际社会行为体(主要指主权国家和国际组织)在解决日益严峻的环境危机过程中建构起来的一系列制度化(正式和非正式)的组织机构和程序,主要由结构主体、议题领域、作用渠道、原则规范、操控方式构成。^②区域环境治理不仅是区域

① 李斐、祝耀侦:《全球环境问题与国际组织的治理》,载《文教资料》,2007年第1期,第200页。

② 蔺雪春:《全球环境治理机制与中国的参与》,载《国际论坛》,2006年第8期,第39页。

可持续发展的重要内容，也是全球环境治理过程的一个中间环节和必经阶段，其重要性逐渐凸显。

1.2 现有理论解释

1.2.1 国际环境治理理论

近年来，“国际环境治理”成为环境学者关注的一个词汇。对于国际环境问题的研究与分析，不同于研究一个国家的国内环境问题。它更多地涉及环境问题在国际领域，包括全球与区域的现象以及影响和争端。基于对跨国环境问题的研究，西方学界逐渐形成了“国际环境治理”理论。

“国际环境治理”一般的理解是用来解决污染问题、促进污染控制和预防、保护自然、管理自然资源的机制。环境治理不仅包括政府常常用来规范行为的自上而下的各种机制，同时还包括其他非规范性质的手段，如行政手段、市场机制和教育手段。另外，环境治理还涉及政府与市场各有关方面、公民社会和科研教育各方之间的关系。

广义的全球环境治理包括理念（Notions）与制度（Institutions）两个层面。理念阐明环境议题全球性应对的现实性与理论可能性，而后者则侧重于使各种全球性环境治理与政策理念的制度化以及机构化。全球环境治理的制度层面是一个十分复杂的制度或组织机构体系，包括具有约束力的国际制度体系和国际环境法律，包括环境管理等。^①

美国学者 Miranda Schreurs^②梳理了有关研究，阐述了国际环境治理理论。他认为，“环境治理”指一个社会解决污染问题、促进环境保护的途径。他指出，面临全球严重的污染和自然资源退化问

① 邹庆治：《环境政治国际比较》，济南：山东大学出版社，2007年7月，第147-150页。

② Miranda Schreurs: Perspectives on Environmental Governance, CCICED Report, 2005.

题，环境治理则是有效地解决环境问题的途径。而政府的重要职能之一是在继续保持高经济增长速度的同时，应提高环境质量以改善人们的生活质量。

这种环境治理模式是使多方利益相关者在参与、决策过程中更透明，从处理已经发生的污染问题，向源头控制和加强预防方面转变，同时重视以人类健康和生态系统的保护为目标，而不再是简单地减少某种污染物的排放水平。

William Laferty 在对环境可持续性的一项研究^①中，对“治理”给出了一个全面的定义：“‘治理’的传统解释为‘治理的行为或过程’，后来主要是指政府通过规范和禁令的指导行为。然而，公共管理和政策执行的现代理论拓展了这一注释的外延，已包含了其他指导形式。这种演变最初集中于经济政策手段，但是近年来人们日益关注引导个体和集体行动者行为的手段设计。”

Robert F. Durant 和 Rosemary O'Leary 及 Daniel J. Fiorino 在相关国际环境治理的论著中指出：“许多国家正在进行探索，试图对所谓第一代规范手段的范式进行重大变化……”这种范式提供了一种应对式的命令与控制环境治理机制，关注单一污染物、单一介质、单一途径及环境与自然资源问题的技术性解决方案。

越来越多的传统环境治理手段需要建立体制，并进行重大改革。一些批评者认为，需要建立一种更广泛的理念，即设立和实施环境治理体系，以高效、平等、合作的治理模式解决环境问题。“国际环境治理理念”认为：纯粹的市场手段、纯粹的政府手段都无法解决复杂的环境问题，不能够完成环境治理的挑战。相反，他们目前关注的是建立一种“基于结果（Results-based）”或“基于产出（Outcomes-based）”的共同目的感（Sense of Common Purpose），以克服传统的官僚、讲究程序、性质这些不利于环境自然保护的命令与控制手段的缺点。

^① William Laferty, *Governance for Sustainable Development: The Challenge of Adapting Form to Function* (Edward Elgar 2004), p. 4.

不同学者对环境治理的定义不尽相同，但都有一个共同点：改进环境治理的手段一定要在命令与控制手段之外寻找。尤其重要的是，环境保护新途径一定是公开、参与、有效和一致的。

对于国际环境治理理论贡献的另一支重要力量是国际组织，如联合国环境规划署（UNEP）、联合国开发计划署等机构所作的研究。联合国环境规划署理事会/全球部长级环境论坛在其2002年2月15日题为国际环境治理的第SS.VII/1号决定中，通过了有关国际环境治理问题的政府间部长或其代表不限成员名额的小组讨论报告，该报告将国际环境治理问题推上了一个新的战略高度。其以国际组织的视角，探讨国际环境治理的路径。

结合环境治理机构的建设以及环境公约的发展，以国际组织理论以及国际法理论阐释国际环境治理。国际环境治理可以解释为国际社会为保护环境，解决各种环境问题，特别是全球性环境问题而建立的相应的管理制度和行动。《2002—2004年世界资源报告》^①提出，所谓治理（Governance）就是关于决策和决策过程，国际环境治理涉及以下几方面：应有民间社会的广泛参与；组织和决策过程应在透明、公平、信任的基础上得到所有成员国的支持；有效解决公众关心的腐败问题；公众可以从政府和企业获得有关环境条件、污染物、土地利用等决定的信息，并且能将这些信息应用到环境决策和诉诸法律；与支持可持续发展合作目标相联系的足够财政资源。这一过程通常包括政府的环境、农业、矿产、财政等机构，另外也涉及监督和咨询组织、公司管理机构和贸易团体，以及帮助制定政策的智囊团。2007年9月，在巴西里约热内卢举行了主题为“国际环境治理的挑战”和环境与可持续发展部长级会议。会议讨论了国际环境治理和可持续发展的现状，并通过了旨在推动各方加强交流与磋商的行动方案。会议联合主席的报告也强调要推进国际环境治理，竭力改善国际环境治理现状，同时兼顾可持续发展

① 联合国开发计划署等编，国家环境保护总局国际司译：《2002—2004年世界资源报告》，北京：中国环境科学出版社，2005年。

三个要素之间的相互约束和平衡关系；开展更有效率的环境行动，积极研究治理国际环境事务的可行方案。

国际组织对国际环境治理所包含的内容形成了比较一致的看法。其内容主要由组织结构、法律体系、资金机制三个部分构成。在组织结构上，首先是在联合国系统内逐渐形成一个与环境可持续发展有关的纵横交错的组织结构，涉及联合国大会、联合国环境规划署、全球部长级环境论坛、联合国在各地的区域委员会以及联合国专门机构在其工作方案中所涉及的环境议程。其次是在联合国系统外，许多政府间机构和组织常常是在一个领域或次区域范围内积极参与跨国境事务，并形成自己独立的环境方案，如欧洲委员会、经济合作组织等。一些国家集团也定期开会讨论确定环境事务的总体行动进程，如非洲环境部长会议、东盟-中日韩（10+3）环境部长会议、亚欧环境部长会议等。还有一些地区开发银行等区域金融机构也开展与环境有关的活动。此外，大量的民间社会组织，包括非政府组织、学术界及私人部门也是国际环境治理体系中重要的一部分。在法律体系上，目前已有 500 多项与环境有关的国际条约和其他协定，包括具有全球意义的核心环境公约和有关协定、与环境有关的全球（区域性）公约，以及规模和地理范围有限的其他公约。核心环境公约和国际协定分别涉及 5 大领域：生物多样性、大气、土地、化学品和危险废物以及区域海洋。在资金来源和融资机制上，目前用于解决全球环境问题的资金主要来自于双边的官方开发援助；与多边组织（如国际金融组织）、多边环境协定（如《防治荒漠化公约》全球机制）和多边资金机制（如全球环境基金）有关的多边资金；私人资金；通过非政府组织筹集的资金以及国内资金等。

联合国在全球环境治理中担负着重要职能，包括通过组织国际会议、建立有关机构、制定规则、组织国家间磋商、谈判以及协调和监督国家行为。1989 年联合国大会通过了第 44/228 号决议，该决议提出“发达国家应当对防治地球的污染负主要责任，必须将新的、额外的资金引入发展中国家，以保证他们充分参与全球环境保

护工作”。根据《中国 21 世纪议程》的实施, 1993 年成立了可持续发展委员会, 负责监督整个联合国系统与环境和发展各项综合目标有关的活动。在区域层面, 联合国环境署建立了包括西北太平洋等地区海洋治理机制。

联合国开发计划署 (UNDP) 认为, 环境治理对实现《中国 21 世纪议程》中规定的可持续发展目标显得十分重要, 因此开发了一个专门项目即 UNDP 环境治理行动, 目的是强化发展中国家的环境治理。UNDP 的目的是“通过推广信息途径、促进公民社会参与政策、并推行司法行政程序公平, 以此达到项目目标”。

国际上还有其他重新思考环境治理的呼吁。比如世界自然保护联盟 (IUCN) 提出, 实现可持续发展要求互助互利的、更加一致的全球经济和环境治理框架。世界自然保护联盟指出: “要使管理贸易和环境的政策、规则和机构为建立更有效的可持续发展的机构框架作出贡献, 国际社会将需要处理一系列问题, 重点是政府、政府间组织、公民社会以及利益集团的参与, 保障经济、社会和环境三者平衡的成果。”

国际环境治理不仅包括全球环境问题的治理, 比如气候变化、生物多样性等, 还包括区域层面的环境治理。由于地理以及环境要素分布的差异, 区域不仅存在共同的全球问题, 也有其地区性特殊的环境问题。对于区域层面的环境治理, 欧洲、亚洲的学者都作出了重要贡献。

欧盟将环境治理定义为“在环境政策领域影响权力运用的规则、过程和行为, 尤其注重公开、参与、有效和一致”。对于亚太地区环境治理的研究, 西方学者以其研究视角, 结合亚太地区的安全、政治以及民主等问题进行了研究。博尔德在其《国际环境合作: 亚太地区的政治和民主》^①一书中指出, 由于亚太地区的政治和民主的进程, 区域间的环境合作也在迅速发展。在特殊的地缘政治环

^① Boulder: International Environmental Cooperation: Politics and Diplomacy in Pacific Asia, University Press of Colorado, 2003.

境下,国际环境合作有着重要的政治功能。P.G. Harris 编写的《迎接东亚和东南亚地区的环境挑战:生态政策、对外政策和可持续发展》^①,从可持续发展的角度,分析东亚和东南亚地区在生态政策的形成,及其与对外政策的相互联系。

Chee Yoke Lin 和 Martin Khor 在其提交的《国际环境大会:从发展中国家视角看待问题》第三世界网络的工作报告中,从发展中国家的角度提出,环境治理“不仅仅是功能的协调和合作;植根于公开、透明和民主参与的决策权力如果不是更加重要,也是同等重要。而且,改进环境治理只是解决方案的一方面;改进经济和社会发展的执政和可持续发展综合执政是另一方面,两方面必须同时改进”。

国际环境治理理论对于本书研究区域环境治理提供了相关理论依据,比如国际环境治理定义、国际组织与国际环境治理、区域环境治理与地区政治、安全关系等。但其不足之处体现在,并未对区域环境治理提供专门的理论框架。现有研究多是在全球环境问题的框架下涉及区域,或者在国际环境组织机构的发展中提到相关地区环境管理。目前相对完整的区域环境治理研究,则是欧盟的环境治理。一方面是欧盟治理实践所提供的大量实证性研究;另一方面也是欧洲丰富的理论研究成果。而欧洲的环境治理经验,有着欧洲一体化发展的特殊背景。因此欧洲环境治理研究的视角有其自身的特点。但是能否以欧盟环境治理理论作为研究所有区域环境治理的理论指导呢?我们不可否认欧洲环境治理理论的贡献,但这并非能完全解释亚洲以及其他地区的环境治理现象与问题。

亚洲环境治理有自身的特点。目前关于亚洲环境问题研究,常与安全、政治以及民主等问题相关联。这说明,亚洲的国际环境治理研究还并未完全形成单独的理论研究领域。

^① P.G. Harris, ed., *Confronting Environmental Change in East and Southeast Asia: Eco-Politics, Foreign Policy and Sustainable Development* (Tokyo: United Nations University Press, 2005).

1.2.2 区域一体化视角对区域环境治理的研究

区域一体化的研究自 20 世纪 40 年代兴起,随着欧盟一体化进程,这一理论体系发展日臻成熟。过去很长时间,研究的重点为安全、政治一体化以及市场一体化。而随着区域环境问题日益凸显,对于区域环境治理的研究逐渐丰富。区域环境问题是全球环境问题在区域层面的体现。对于区域的理解,建构主义学者认为是地理、文化以及历史等方面具有相互联系与相关性的地区。传统区域主义认为,在地理上有密切关联的国家,通过贸易投资的一体化进程发端,通过区域政治制度的安排,逐步形成了区域一体化的进程。其中欧盟可视为最典型的例子。

欧盟的学者^①对欧洲环境治理进行了理论与实践的研究。欧盟一体化进程中,环境治理成为重要的议题之一。欧盟环境治理以其传统的国家环境治理手段和区域环境治理结合,得到很多学者的关注与研究。一些研究认为,欧盟的环境治理,从最初的工作重点为不同的环境领域或部门制定环境标准,转为试图扩展其工作范围。其致力于政策性的手段,主要关注企业、非政府组织和个体公民在政策制定和实施过程中更积极参与。欧洲区域环境治理由各种利益相关者及公众参与政策的制定、实施、监督及评估。这样有助于提高环境决策和行动的民主性和透明度,也有助于环境政策的不断完善。欧盟学者指出:“在国际环境协议方面,欧盟作为一个国际组织,在实施手段上是无与伦比的。”欧盟先后共颁布了 300 多项有关环境的法令,确保了环境政策的法律地位,建立了环境治理的法律框架。极具欧盟特色的环境行动计划为成员国的环境保护提供了标准和政策指导。其各种灵活的实施手段如立法手段、财政手段、市场手段与自愿协议等也促进区域环境治理。

亚洲区域环境治理进程也伴随着东南亚联盟(东盟)一体化进

^① Albert Weale, Geoffrey Pridham, Michelle Cini, Dimitrios Konstadakopoulos, Martin Porter, Brendan Flynn, *Environmental Governance in Europe*, Oxford University Press 2000.

程而加快。借鉴东盟环境治理的研究,东盟环境治理研究也提出了东亚环境治理的新模式。Koh Kheng Lian 和 Nicholas A. Robinson 博士在《区域环境治理:东南亚联盟模式》中对东亚区域环境治理的组织机构、国家参与以及机制实施等进行了研究与分析。其得出结论认为东盟环境治理的经验为区域乃至全球环境治理作出了积极贡献。东盟的环境治理机制,促进了区域环境政策的制定和国家间环境能力建设。但是东盟地区的差异和发展不平衡也影响了环境治理的效率。

研究区域一体化的政治学者,也从公共管理的角度分析区域环境治理。区域环境治理作为区域管理在环境领域的一种体现,强调环境“治理”是一个比政府管理更宽泛的概念。郭磊在《政府在区域环境治理中的博弈分析》一文中指出:所谓区域环境治理指的就是在某一个特定的区域里,通过政府制度创新使政府行政、公众参与、非政府组织以及企业共同行为和作用,来影响经济增长模式和资源效率,从而使得经济发展、社会发展和生态环境的发展协调一致。区域环境治理主要从政府对治理主体的作用来谈环境治理,从而达到区域的可持续发展。区域环境治理主要功能是协调自然、经济和社会三个方面,涉及经济可持续发展、生态可持续发展和社会可持续发展三个方面。但其将区域环境治理的主要行为体限定为政府,作为治理的驱动者则略显狭窄。

对区域环境治理主体的认识应强调国家政府、市场和民间组织多中心(多元)合作,共同管理社会经济事务。在这个意义上,与以往由污染治理强化而来的“环境治理”完全不同。一些学者认为,“治理”强调的是政府与非政府组织、私营部门和公民社会成员应该一起共同创造公平、公正和高效率的制度。

1.2.3 制度经济学视角对区域环境治理的研究

随着区域化的发展,已经从政治、经济传统领域扩展到环境、人权等更广泛的合作机制安排。在更为开放的新区域制度安排中,更多的行为体参与其中,逐步形成了连接主权国家行为与全球化合

作的区域环境治理机制。政治学者强调治理的权力结构以及制度变迁。国际制度理论家罗伯特·基欧汉将制度定义为“指导世界政治诸要素的规则和协助实施这些规则的国际组织”。并将其划分为三种形式：一是正式的政府间组织或跨国非政府间组织，二是各国政府为了管理国际关系中的特定问题而制定的明确的规则，接近于“国际机制”，三是协约或习惯。^①针对区域环境公共资源的治理，核心是需要通过一系列的制度与规范，通过多种行为体的参与，以及相关要素与系统的通力合作、相互配合，解决包括全球、区域以及国家层面的环境问题。

“环境治理”理念强调广泛参与。公民、企业和其他利益相关者和政府的伙伴关系，是环境“治理”的重要内容之一。要保证公民社会和利益相关者的参与、政策决策过程的公平性和透明度，以及这些政策所期望取得的结果。建立环境标准，制定法律和规定以监督标准的实施制度，不仅仅涉及经济社会发展各个部门，而且还涉及商业、公民社会成员以及个人。由此，找到解决这些环境问题的办法，必须建立在一系列制度和规范基础之上。

诺思对制度的内涵这样界定：制度是“一整套规则，它遵循的要求和合乎伦理道德的行为规范，用来约束个人的行为”，制度环境是一系列用来确定生产、交换与分配的基本的政治、社会、法律规则，制度安排是支配经济单位之间可能合作与竞争方式的规则。从制度与环境治理的关系这个角度看，诺思的制度变迁理论的主要内容大致可以概括为两个基本问题：①制度作为一个极其重要的因素是如何影响一个区域环境治理机制的？②制度是如何发展变化的，影响制度变迁的主要因素是什么？因而，制度框架约束着区域环境治理的制度选择，制度的功效在于通过一系列的规则来界定交易主体间的相互关系，减少环境治理中不确定性和交易费用，进而实现参与治理的行为体博弈的均衡，实现区域环境的可持续发展。

① 罗伯特·基欧汉：《国际制度：相互依存能够起作用吗？》，载1998年春季号《外交政策》，第89页。