

中国环境外交的演变

张海滨

【内容提要】 针对目前国内对中国环境外交的研究严重滞后于中国环境外交的发展这一现状,本文通过对中国环境外交实践的历史回顾,将中国环境外交的发展和演变划分为两个时期,即中国环境外交的萌芽期和迅速成长期,从而揭示了环境外交在中国外交中的地位日益上升和突出这一重要现象,强调加强中国环境外交研究的重要意义。

【关键词】 环境外交 国际环境履约 可持续发展

【作者简介】 张海滨,1966年生,北京大学国际关系学院讲师、博士。(北京 邮编:100871)

环境因素在国际关系中的地位日益突出,特别是环境问题迅速演变为国际关系中的重大课题,是冷战结束后国际关系的重要特征之一。各国围绕环境问题展开的环境外交异常活跃,成为国际关系中的一道独特的风景线,引人注目。所谓环境外交,是指以主权国家为主体,通过正式代表国家的机构和人员的官方行为,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。其主要内容包括:寻求加强国际环境合作的方式;国际环境立法谈判;国际环境条约的履行;处理国际环境纠纷和冲突等。这是环境外交的基本含义。环境外交的另一层含义是,利用环境保护问题实现特定的政治目的或其他战略意图。中国是世界环境大国,在世界环境与发展事务中占有举足轻重的地位。因此,加强中国环境外交的研究具有重要的现实意义。但是,目前国内学术界对我国环境外交的研究还非常薄弱。本文旨在对中国环境外

交的产生和发展历程作一初步的探讨,以期引起国内国际关系学界对该问题的足够重视。

一、中国环境外交的萌芽期 (1972~1988年)

中国环境外交发端于1972年。1972年6月,有100多个国家参加的联合国人类环境会议在瑞典首都斯德哥尔摩隆重举行。这次会议首次将环境问题列入世界政治议程,是第一次全球规模的环境外交活动。中国政府派出以唐克为团长的代表团参加了这次会议,标志着中国环境外交的开端。中国政府对这次会议十分重视,做了大量的外交准备工作。在这次大会上,中国代表团阐述了中国政府在水环境上的基本立场、观点和原则,扩大了中国在环发领域的影响和作用。中国代表团还联合其他发展中国家对人类环境宣言草案作了重大修改。《人类环境宣言》是

会、环境和资源相互协调、兼顾当代人和子孙后代利益的可持续发展的道路。

显然,人口、环境、资源等问题是超越社会制度区别的、全人类共同的课题;可持续发展是关乎人类经济文化系统与自然生态系统这两者所组成的“人类—自然大系统”的、因而是比人类社会制度范围更大的“制度问题”。追求可持续发展日益成为走向21世纪的人类世界的新潮流,从而为资本主义与社会主义

大调整增添了新的课题与内容。同时,正如1992年6月联合国环境与发展大会所提出的,为了保护地球生态环境、实现可持续发展,需要建立“新的全球伙伴关系”,这意味着为了迎接21世纪可持续发展时代的到来,需要建立一种包括资本主义国家与社会主义国家在内的新型的国际关系。

(责任编辑 刘庆芳)

这次大会的主要成果,也是一份有关环境与发展问题的重要国际文件,它的内容受到各方关注。但是提交大会讨论的《人类环境宣言》草案主要是发达国家起草的,不少内容反映了发达国家的观点。中国与发展中国家一道据理力争,终于使宣言删掉了一些完全反映发达国家观点的内容,同时在宣言中采纳了发展中国家提出的一些正确主张和建议。而宣言的某些内容则直接反映了中国作出的贡献。如宣言第五条:“世间一切事物中,人是第一可宝贵的。人民推动着社会进步,创造着社会财富,发展着科学技术,并通过自己的辛勤劳动,不断地改造着人类环境,随着社会进步和生产科学及技术的发展,人类改善环境的能力也与日俱增”等内容都是中国代表团提出,并直接为宣言所吸收的。通过这次大会,中国真正了解世界环境危机和公害,并开始正视自身的环境问题。同时,这次大会也暴露出我们存在的一些问题:一是对环境问题、人口问题认识不足,研究不够,因此在大会讨论中只能泛泛而论,提不出具体方案和措施。二是过于强调意识形态因素,忽视了环发领域客观存在的共同利益。因此在大会期间灵活性不够,没有很好地体现出求大同、存小异的精神。这与当时我们突出政治的主导思想是分不开的。

斯德哥尔摩会议以后,中国开始参与国际环境事务。在多边环境合作方面,中国与联合国环境规划署一直保持着良好的合作关系。此后,中国还与其他国际组织如联合国教科文组织、联合国开发计划署、世界银行等开展环境领域的合作。在双边环境合作方面,1980年,中日、中美分别签订了《中日环境保护合作协定》和《中美环境保护合作议定书》,此后开展了一系列环保领域的合作。1988年,中国同荷兰政府签订了《中荷环境保护合作谅解备忘录》。中国还与德国及英国等国进行了卓有成效的环保科技合作。这一时期,中国还接待了十多位国家和国际组织的高级环境官员的来访,并签订或加入了一系列国际环境公约和协定:《国际油污损害民事责任公约》(1980)、《国际捕鲸管理公约》(1980)、《濒危野生动植物种国际贸易公约》(1980)、《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》(1985)、《关于化学品国际贸易交流的伦敦准则》(1986)、《保护世界文化和自然遗产公约》(1986)等。

但是,总的来说,这一时期中国的环境外交尚处

于萌芽期。虽已具备了环境外交的基本内容和形式,但还很不成熟、很不完善,还处在一个层次较低的水平上。其表现是:第一,环境外交并未引起国家的足够重视,体现在:1. 环境外交活动不多;2. 中国开展环境外交的政府级别较低,没有超过部级的(接待外宾除外);3. 名为环境外交,但外交部参与较少,主要是环保局及相关的职能部门在操作;4. 环境外交不仅在国家外交工作中排不上号,就连国家的环保工作也没有将其列为重点。国家环保工作的最高领导机构——国务院环境保护委员会每年都要制定来年的年度环境保护工作要点,但在1989年以前,对环境外交或环境外事都只字不提。第二,在环境外交中,各自为政,缺乏协调。国家气象局、林业部、农业部、煤炭部、水电部等职能部门归口负责相关领域的国际环境合作,又没有统一的协调机构,造成对外政策的矛盾和对外表态的口径不一。第三,在环境外交中,没有统一的原则和方针作指导,就事论事,缺乏全面性、系统性和连续性。第四,从签订的条约看,直接涉及我国重大利益的很少。

二、中国环境外交的迅速成长期 (1989年至今)

1989年以后,中国环境外交进入了一个迅速成长和发展的时期。其突出的标志有:

第一,中国加强了对环境外交的组织和领导,逐步形成了系统的环境外交原则和目标。

1989年中国政府首次明确提出要开展环境外交。国务委员、国务院环委会主任宋健在1989年10月召开的国务院环境保护委员会第16次会议上提出,“要搞环境外交,把一些发展中国家约到一起开个会,特别是巴西、埃及、印度这些大国,在这方面如果能采取共同立场,就有利于加强我们的地位,为第三世界人民说话”。为了更有效地参与国际环境事务,在这次会议上,外交部被吸收进入国家环境保护委员会,参与对外环境政策的决策,外交部国际司、条法司设专人负责环发事务。1990年1月,经国务院领导批准,“气候变化协调小组”成立,其主要任务是:

《国务委员、国务院环境保护委员会主任宋健在国务院环境保护委员会第十六次会议上的讲话》,见《国务院环境保护委员会文件汇编》(二),国务院环委会秘书处编,中国环境科学出版社,1995年版。

审议中国气候变化评价对策的方针、政策;协调国务院有关部门对气候变化及其对策的研究;协调有关外事活动,统一对外口径,维护国家权益。1990年12月,国务院发布《关于进一步加强环境保护的决定》,就“积极参与解决全球环境问题的国际合作”作了原则规定,要求“外交部和国家环保局应会同有关部门做好环境保护重要国际活动的国内外协调工作”,从组织机构上明确了环境外交的执行机关,使我国环境外交工作得到有效协调。1991年2月,国家环保局在北京召开第一次外事工作会议,会议提出要积极开展环境外交。作为我国环境外交的一个重要渠道,1992年4月,中国环境与发展合作委员会在北京成立,引起了世界舆论的关注。委员会由46名中外著名人士组成,是一个高级咨询机构,在环保与经济协调发展方面向中国政府提出建设性的意见和建议。委员会每年开会一次,至今已召开六次会议,其建议受到中国最高层的重视。

为了在环境外交中更好地维护国家利益,中国政府制定了明确的环境外交原则。1990年7月,国务院环委会召开第18次会议讨论通过了《我国关于全球环境问题的原则立场》。这个文件在全面深刻分析当时国际环境形势的基础上提出了我国对解决全球环境问题的基本原则及我国对几个全球性重要环境问题的立场。这些基本原则是:正确处理环境保护与经济的关系;明确国际环境问题的主要责任;维护各国资源主权,不干涉他国内政;发展中国家的广泛参与是非常重要的;应充分考虑发展中国家的特殊情况和需要;不应把保护环境作为提供发展援助的新的附加条件;发达国家有义务在现在的发展援助之外,提供充分的额外资金,帮助发展中国家参加保护全球环境的努力,或补偿由于保护环境而带来的额外经济损失,并以优惠、非商业性条件向发展中国家提供环境无害技术;加强环境领域内的国际立法是必要的。该文件使我国环境外交有章可循,口径统一,对我国环境外交的发展有着重要的影响,是我国环境外交工作的重要指导性文件。1992年,李鹏总理在联合国环境与发展大会上发表重要讲话,阐述了我国关于全球环境问题的五项原则,使我国环境外交的原则显得更加系统、集中和明确。这些原则是:1. 经济发展必须与环境保护相协调;2. 保护环境是全人类的共同任务,但是发达国家负有更大的责任;3. 加强国际

合作要以尊重国家主权为基础;4. 保护环境和发展离不开世界和平与稳定;5. 处理环境问题应当兼顾各国现实的实际利益和世界的长远利益。

与此同时,根据环境外交的内容和特点,结合国际、国内形势,中国还逐步确定了环境外交的基本目标。这些目标是:1. 争取国外资金和技术援助,进一步推动中国的环境保护工作,促进中国的可持续发展;2. 加强环境与发展领域的国际合作,确保地球环境安全;3. 维护中国和发展中国家的权益;4. 扩大国际影响,提高国际地位。

第二,中国环境外交活动十分频繁与活跃,已经形成包括双边、区域及全球性多边等层次多样、涉及内容广泛的外交格局。

1. 中国的双边环境外交

双边环境外交是中国外交的重点。迄今为止,中国已与19个国家签订了双边环境保护协定。其中16个国家(澳大利亚、加拿大、印度、巴基斯坦、蒙古、朝鲜、韩国、俄罗斯、德国、乌克兰、芬兰、挪威、丹麦、塔吉克斯坦、波兰、法国)是1989年以来签署的。中国双边环境外交以周边邻国为重点,同时与发达国家保持密切的环境合作。环境合作的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。

2. 中国的区域性环境外交

中国在大力开展双边环境外交的同时,也积极参与区域性环境外交。中国一直积极参加太平洋环境会议,并于1995年在北京成功地主办了第五届太平洋环境会议,来自北太平洋地区的12个国家和地区的政府官员、专家、学者参加了会议。中国还参加了1995年召开的亚太地区环境与发展部长级会议。中国积极参加东北亚地区的环境合作。在1996年菲律宾苏克湾召开的亚太经合组织领导人非正式会议上,江泽民主席就亚太地区的环保合作发表了重要讲话,强调了环保合作的重要性,并提出了向亚太经合组织成员开放一个设在北京的环保中心的倡议,受到各方赞誉。他说:“我赞成把环保合作问题作为我们明年在加拿大重点讨论的议题之一。为切实推动在这一领域的合作,我愿在此宣布:中国愿开放一个设在北京的拥有先进设施的环境保护中心,为亚太经合组织成员提供人员培训、研讨、信息交流以及联合研究与

开发的场所。” 1997年6月4日,中国亚太经合组织环境保护中心正式成立,9月在北京召开了“亚太经合组织可持续城市研讨会”。区域性环境外交已构成中国环境外交中重要的一环。

3. 中国的全球性多边环境外交

多边环境外交由于主要关注全球性环境问题,规模较大,其结果势必影响到各方利益,因此倍受各国重视。中国的多边环境外交主要涉及三方面内容:参加重要的国际环境会议、参与国际环境立法和国际环境履约。中国重要的多边环境外交活动包括:

(1) 围绕参加联合国环境与发展大会,中国政府积极参加了全部四次实质性筹备会议,提出设立“绿色基金”等一系列建议,并派出以李鹏为首的大型政府代表团出席了联合国环境与发展大会。

(2) 积极参与《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》修正案、《联合国气候变化框架公约》、《巴塞尔公约》、《生物多样性公约》等重要国际环境公约的谈判,为上述公约的起草和通过作出了重要的贡献。

(3) 主办“发展中国家环境与发展部长级会议”。中国政府于1991年6月在北京举办了“发展中国家环境与发展部长级会议”,41个发展中国家的部长与会,李鹏总理在大会上发表重要演讲。大会经过深入讨论,通过了由中国起草的著名的《北京宣言》。《北京宣言》阐述了发展中国家对环发事务的基本立场和原则,并且呼吁发展中国家加强团结与合作。此次会议是发展中国家在联合国环发大会前的一次重要的协调立场、统一口径的会议,有力地维护了发展中国家的整体利益。

(4) 认真履行已签署的国际环境公约。1992年8月,我国发表了《中国环境与发展十大对策》,1993年1月,经国务院批准,《中国消耗臭氧层物质逐步淘汰国家方案》发送臭氧层多边基金执委会。2月,中国当选为可持续发展委员会成员国。6月,中国成功地举办了世界环境日20周年纪念大会。1994年,中国政府响应联合国《21世纪议程》的号召制定了《中国21世纪议程》,向世界表明了走可持续发展道路的的决心和诚意。此后又制定了《中国生物多样性保护行动计划》、《中国控制温室气体排放的战略研究》。1996年9月,中国在北京召开中国首届保护臭氧层大会,并宣布“九五”期间将在1996年的基础上,将消耗臭氧层物质消费量和生产量削减50%,受到国际社会

好评。

据统计,除上述多边环境外交活动之外,在1990~1995年,即“八五”期间,我国政府还派代表团出席了一系列重要的国际环境会议,包括:《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》第一至第七次缔约国会议、《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》第一至第三次缔约国会议、《生物多样性公约》历届政府间谈判委员会会议和第一、第二次缔约国会议、《联合国气候变化框架公约》第一至第十一次政府间谈判委员会会议和第一次缔约国大会、《联合国防治荒漠化公约》五次谈判会议、联合国可持续发展委员会第一至第三次会议。

从1989年至今,中国还签署了一系列国际环境协定(见下表)。

1989年至今中国加入的国际环境条约

| 中国加入时间 | 条约名称 | 条约生效时间 |
|--------------|-------------------------|------------------|
| 1989. 10. 25 | 保护臭氧层维也纳公约 | 1988. 9. 22 |
| 1989. 2. 21 | 防止船舶垃圾污染规则 | |
| 1990. 5. 4 | 发生油污事故时在公海上进行干涉的国际公约 | 1975. 5. 6 |
| 1990. 5. 24 | 公海中发生油污以外物质污染海洋时实行干预议定书 | 1983. 3. 30 |
| 1991. 9. 4 | 控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约 | 1989. 3. 22 |
| 1990. 11 | 国际油污防备和反应合作公约 | |
| 1991. 6. 19 | 关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书的修正 | 1990. 6. 29 |
| 1991. 10 | 不扩散核武器条约 | 1970. 3. 5 |
| 1990. 1. 11 | 亚洲和太平洋水产养殖中心国际协定 | 1990. 1. 11 |
| 1991. 10 | 南极环境保护议定书 | |
| 1990. 6. 6 | 东南亚及太平洋地区植物保护协定 | 1956. 7. 2 |
| 1989. 6. 28 | 南极矿产资源活动管理公约 | 1988. 6. 2 |
| 1991. 6 | 制止危及海上航行安全非法行为公约 | |
| 1991. 6 | 制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书 | |
| 1992. 3 | 北太平洋海洋科学组织公约 | |
| 1992. 6. 11 | 生物多样性公约 | 1992. 6. 5~14 签署 |
| 1992. 6. 11 | 联合国气候变化框架公约 | 1992. 6. 4~14 签署 |
| 1992. 7 | 关于特别是水禽生境的国际重要湿地公约 | 1971 |
| 1995. | 国际荒漠化公约 | 1994 |

资料来源:根据《中国环境年鉴》1996年版及《中国外交概览》1997年版整理。

总之,从1989年以来,中国环境外交获得了长足的发展,形成了系统的环境外交政策,组织保障更有力,规格更高,活动更频繁,签订的条约具有更多的实质性内容,环境外交在国家总体外交中占有日益重要的地位。

[责任编辑 谭秀英]

《江泽民再次发表讲话强调,科技和环保合作事关亚太未来》,《中国青年报》,1996年11月26日。