



新常态下中国在东北亚 大气污染环境合作中的策略选择

王志芳 张海滨

【摘要】东北亚地区大气跨界污染,随着中国雾霾的广受关注,而逐渐成为该地区环境合作的核心议题。东北亚是中国核心的外交战略区,它的稳定对中国的和平发展至关重要。随着中国的崛起,周边国家由政治安全的担心产生的紧张情绪进一步强化。大气(雾霾)污染事件的出现,为各国释放政治紧张情绪找到了一个出口。而东北亚大气环境合作,能否真正促进区域大气环境的改善,并起到政治关系减震器的作用,还在于中国如何做出相应的策略选择。鉴于中国发展进入新阶段,外交领域提出了“积极进取、更有作为”的“新常态”观,环保工作也进入了理念、道路创新的新常态阶段,对外环境合作的思路也需要随着国际国内的形势变化而及时调整。结合自身大气污染治理的需求和决心,建议中国在如下方面强化东北亚环境合作:强化中日韩三国环境部长会议(TEMM)、东北亚次区域环境合作项目(NEASPEC)等核心机制的作用,加强中日韩等主导国间的合作关系,倡导合作机制的集体领导理念,推动专家互动以补充官方交流不足,谨慎看待多元治理在区域合作中的作用,积极推动大气污染治理的产业合作。

【关键词】新常态;东北亚;大气污染;环境合作;策略

【中图分类号】 X2

【文献标识码】 A

doi: 10.13654/j.cnki.naf.2015.03.009

【文章编号】 1003-7411(2015)03-0094-(10)

【收稿日期】 2014-12-26

【基金项目】 国家科技支撑计划课题(2012BAC20B06)

【作者简介】 王志芳,北京大学国际关系学院博士后研究人员,高级工程师;张海滨,北京大学国际关系学院教授,博士生导师。(北京 100871)

冷战结束以来,东北亚地区经济发展令人瞩目,已经成为世界经济增长最快的地区之一。而经济快速增长带来的环境污染,在东北亚独特的地理环境下,通过跨界污染在各国之间相互影响,并且正在成为区域内合作的重要内容之一。东北亚地区是当今公认的世界政治安全形势最复杂的地区之一:冷战遗产导致地区成员之间的战略互信严重缺失,地区形势高度复杂敏感,失控的可能性始终存在。^[1]但在经贸领域,东北亚地区的经济合作正日益深化,

相互依存关系加深,成绩显著。政冷经热的关系,使区域内各国关系剪不断理还乱。东北亚环境问题虽然近几年受到重视,但从区域内的整体局势来看,政治局势仍然是各国关系的决定因素,并与其他领域的合作相互影响。

中国整体实力在区域内上升显著,周边国家受国际舆论的影响,视中国崛起为自身安全的潜在威胁,中国一举一动的区域外交敏感度非常高。2013年中国境内出现的大范围雾霾,受到了全球关注。尽管中国大气污染对周边的影响在科学上,还未能达成共识。周边国家在舆论的造势下,认定中国雾霾的跨界输送,已带来了惶恐和影响,并将对此的担忧和不满,转换成对中国(环境)外交的压力。而在中国国内,环境污染,尤其雾霾为主要特征的大气污染,已经引起民众的高度关注和政府的重视。在刚刚结束的两会上,环保(雾霾)成为热议话题之一。从主席、总理到环保部长,对雾霾治理都表示了极大决心,并要推行“铁腕行动”,向全球展示了政府环境治理方面的决心。同时气候变暖,引致极端环境事件的频发,美国为首的发达国家在相关问题上的不作为,更加突出了中国在环境问题上的担当。中国的环保进程得到了包括周边国家在内的国际舆论的赞赏。在这大环境之下,东北亚环境合作的合理推进,对国内大气污染治理的进程、周边国家责任的共担、国家间关系的调和,都将起到重要作用。

一、东北亚大气污染及机理研究现状

(一)污染现状

从地理和气候的角度来看,中国、日本、韩国等东北亚国家属于同一季风性气候带,并且在地理上毗邻。因此,任何一国排放的工业废气和二氧化硫等酸雨前体都有可能跨越边界对邻国造成污染。东北亚各国既是污染排放国,同时也是污染受害国。目前东北亚已经成为全球空气污染最严重的区域之一。中日韩三国的一些地区的大气污染浓度已经超过世卫组织的限制。其中,酸沉降是东北亚地区最主要的跨境大气污染问题。东北亚地区的跨境酸雨污染问题将日趋严重,并极有可能像20世纪的欧洲和北美洲国家一样,出现严重的地区性跨境酸雨污染问题。^[2]此外,“东北亚地区已成为全球二氧化氮排放量最密集的地方,远远高于世界平均值”。^[3]

从2013年初以来,中国的雾霾逐渐成为了国内及国际关注的焦点,并且以目前的治理难度和中国问题在国际社会的高敏感度来看,这一焦点的热度短期内不会消失。体现在东北亚地区的环境合作中,由中国雾霾引发对大气污染的关注度也急剧上升。2014年东北亚地区主要的环境合作机制“中日韩部长级会议”、“东北亚高官论坛”等都将大气污染议题作为重点讨论内容。

(二)东北亚大气污染研究进展与观点争议

迄今为止,东北亚大气污染的机理研究还未形成共识,在区域内所形成的一些关于中国对东北亚大气污染的影响的观点,值得仔细分析。

1999年由韩国发起,中日韩三国共同参加的大型国际合作研究项目,即“东北亚地区远距离跨国界输送空气污染物的监测和模拟研究”(LTP项目),是针对东北亚地区空气污染跨界

输送问题开展的研究课题,是国际社会应对空气污染物跨国界远距离输送问题研究的一部分,具有重要的意义。中方LTP项目在环保部的直接指导下,成立了由中国环境科学研究院、北京大学、中国环境监测总站、清华大学等国内学术机构参加的工作组、监测和模式子工作组,并在中国环境科学研究院设立了项目秘书处,开展了十余年合作研究。目前,中国方面基本掌握了韩国和日本方面对空气污染物长距离输送问题的基本态度和主要认识,同时也在努力寻求客观的科学结论、证据和对策。但当前关于东北亚大气跨界污染的产生机制,学术界尚未有定论,并且关于污染物的来源、迁移路径、受害范围与责任划分方面各国间也存在较大争议。

最近,日本环境省PM2.5专家委员会委员金谷有刚博士在环境省的会议上,做了“越境大气污染”的报告,结论是:从最西边的九州到中部的东京,日本的PM2.5中,中国的贡献率分别是61%和39%。^[4]一份由世界银行和亚洲开发银行共同开展的Rains-Asia分析表明,源自中日韩三国排放的污染物都不同程度的对邻国造成了影响。^[5]中国环科院大气环境研究所孟凡研究员则强调,“因为距离较远,我国对日本空气质量的影响绝对量是很小的。但由于日本空气质量较好,在特定的气象条件下我国对日本特定地点的相对影响会显得比较大。”^[5]中国社科院的一份研究则表明来自中国的二氧化硫排放只对日韩造成5%和8%的影响。^[2]虽然关于跨境污染责任存在诸多争议,但可以确定的是,将空气污染归咎于一国显然是不切实际的。

根据北京大学胡敏团队2014年的最新研究成果,^①认为:现有关于东亚大气污染跨界传输的研究结果差异性较大,需要进一步加强东亚大气环境研究方面的合作。中国对日韩存在一定的跨界影响,但程度有限,需要进一步分析中国应对此承担的责任问题。

二、国际社会(主流媒体)有关中国雾霾现象的观点

雾霾已经从一种气象问题上升为具有污染危害的环境问题。媒体对雾霾的报道,也从早期重服务性的气象报道转向重科学性、调查性的环境报道。随着空气环境质量的恶化以及公众对雾霾关注度的提升,媒体纷纷参与到中国雾霾污染报道中来,维基百科更是就中国雾霾新增了“2013年中国东北雾霾事件”的词条。国际社会从不同角度对此发表的看法,夹杂了政治经济因素,对中国与周边国家的环境合作与外交关系都产生了一定影响。

(一)国际主要观点

1. 聚焦中国雾霾的危害性,忽略中国政府应对举措,强调中国政府应对措施不力。“2013年纽约时报共发表以‘中国雾霾’为主题的报道38篇。报道所涉及的主要议题中以污染状况最多(37次)、危害和影响(22次)、治霾政策和举措(8次)。”^[6]2014年有关中国雾霾的报道,尤以APEC会议召开前后北京空气的变化为热点。APEC蓝几乎成了全球对中国空气污染调侃的话题。似乎在中国,除了强制车辆限行、大批量关停生产,其他常规措施已远远难以见效。

2. 中国政府在雾霾的报道上逐渐走向了公开和透明,开始接受全社会的监督,也逐渐得到社会的理解。这主要体现在美国媒体的评价上,由于中国居民对于雾霾天气的不满和身体

^① 公益性行业科研专项经费环保项目“东亚地区大气污染物跨界输送及其相互影响与应对策略研究”(201009002)。

健康受到的影响,政府逐渐开始公布城市污染指数等数据,在谈论雾霾问题上的透明度也越来越高。在中国政府公开谈论大气污染问题的同时,日本 The Japan Times News 和美国媒体也报道了两国分别对中国的大气情况进行数据监控和公布的情况,从这个角度也可以看出中国政府在大气污染治理方面越来越开放地接受国际社会的监督和支持。

3. 中国雾霾除了对本国民众的直接影响,也对在华外籍人员的来访与居住产生影响。2014年4月《产经日报》报道中提到北京一所日本人学校学生数量减少的情况。2013年11月《每日新闻》报道中,日本家庭由于PM2.5开始逃离中国,驻华使馆也不得不面对这种情况给出搬家调职等应对措施。

4. 随着环境问题越来越受到关注,东北亚地区性的环境合作活动越来越多,尤其大气方面的合作需求与呼声更强烈。这方面主要有 The Japan Times News 和NHK关于几次中日韩环保部长会议以及东京都知事访华所寻求的跨国合作治理中国雾霾的报道。

5. 关于中国雾霾的区域影响,正面反面观点并存。2014年2月韩国MBC电台关于韩雾霾的报道,就没有简单的将大气污染归因于中国的污染物跨界飘散,而是对自身的污染状况进行了分析^[7]。日本方面在对2013年11月日本的东部地区雾霾的报道中,相关媒体也引用日本气象厅和千叶县政府的研究结果表示,PM2.5加重与中国无关。法新社2014年1月20日称,美国的消费者应该对来自中国的一些空气污染负责任。

(二) 国际社会观点的政治因素

中国雾霾现象的出现是大气污染严重的一个不争的事实。对这一点,中国国家主席习近平在2014年APEC会议期间也表达了中国对这一问题的正视和重视。但对于周边国家的影响方面,现有的研究数据难有统一的结论,在科学角度没有得到切实可靠的论据之前,将周边国家大气污染的责任推到中国肩上,必然有其他利益考虑。尽管,报道中并没有准确的数据分析或者专业人士对中国雾霾污染与外国空气质量治理难度增加的相关性阐述,但韩国和日本仍然常把本国出现的雾霾天气归咎于中国。连远在大洋彼岸的美国也认为中国的雾霾“漂洋过海”,污染美国。

以国际媒体对印度空气污染的关注情况为例:印度《斯坦时报》曾援引美国耶鲁大学和哥伦比亚大学2014年初出炉的“全球环境绩效指数”称:“按空气污染水平排名,印度在全球20大经济体中排在倒数第一,印度和中国是世界上PM2.5平均值最高的国家。”然而,《纽约时报》2013年却只有一篇关于印度雾霾的报道。这篇报道以“你认为北京的空气糟糕?那去新德里试试”为题目,并提到“新德里的空气污染水平不止一次远超北京,且印度政府对此无动于衷。”此外这篇报道再没有对印度政府做出更多的指责,也没有像对待中国空气问题那样揪住不放。而2013年《纽约时报》共发表以“中国雾霾”为主题的报道为38篇。^[6]很显然,这种关注已远远超越环境污染本身。

中国经济的快速发展和中国巨大的市场和经济体量,使其他发达国家警觉和紧张。因此这些国家利益的代表,借一切机会打压中国。大洋彼岸的美国在全球煽风点火,周边的日本韩国添油加醋,给中国施加压力。这些举动都是借助特定的(环境)事件,围堵中国,从舆论上影响中国的对外形象,乃至间接影响中国的区域和全球形象。

三、东北亚地区大气污染合作的趋势分析

(一) 东北亚地区大气污染合作机制的最新发展趋势

东北亚的环境合作双多边并存,对区域环境的影响中应该发挥更大作用的多边合作机制并没有承担起相应的职责,因此在东北亚地区环境合作一直不温不火。但随着区域大气污染问题的突出,大气污染合作正在被重点关注和推动。

与大气污染相关的区域多边合作机制包括:中日韩三国环境部长会议(TEMM)、东北亚次区域环境合作项目(NEASPEC)、东北亚环境合作会议(NEAC)、东亚酸沉降监测网(EANET)、东北亚远程大气污染联合研究(LTP)、中日韩环境科研机构负责人会议、东北亚地方政府联合会。其中EANET主要针对大气污染,其他合作机制,如TEMM、NEASPEC等机制也将大气污染列入主要议题。大气污染问题已经成为东北亚环境合作的重点领域。

以往的研究^①认为,在东北亚地区大气治理合作方面日韩的主导性较强。这一特征,目前来看没有改变。尤其韩国、日本分别是NEASPEC、TEMM和EANET秘书处所在地,对机制运行的决定性影响可以想象。2014年EANET的秘书处托管到期,需要重新确定秘书处的地址及工作机制等。

此外,俄罗斯也在更加积极地推动大气污染的合作。2014年9月召开的NEASPEC会议,俄罗斯作为东道国组织召开19次高官会议,并出资开展“东北亚地区跨界大气污染评估和减缓的技术、政策框架研究项目”。

(二) 东北亚各国的环境合作利益

由于经济处于不同的发展阶段,东北亚各国在环境合作中的利益诉求和立场各不相同。

1. 韩国国土面积狭小,人口基数少,加之已经完成了经济转型、国内的能源需求有限,其环境污染问题早已得到了有效控制。相比其国内环境问题,韩国更关心跨境的区域环境污染,同时对输出韩国的环境技术和产品兴趣日浓。此外,在半岛南北关系上,韩国希望通过各种平台,提升在区域中的重要性,以为自身争取更多的“王牌”,作为政治军事平衡的底气。韩国较早开始推动区域环境合作,当下环境问题在区域合作中的重要性越来越大,韩国对环境合作的推动仍然会继续积极进行。尤其韩国会主推自身占主动地位的TEMM、NEASPEC。

2. 日本在环境保护领域有着良好的世界声誉,在环境质量和环境技术方面独步东北亚。因此,日本一方面对大气污染物的越境转移十分关注,另一方面也希望通过环境合作,更好地了解他国的环境问题,并利用自身的优势推广其拥有的环境技术及相关产品。同时也通过其他国家有效应对环境问题,来减少自身受到的相关影响。此外,日本在政治上的低劣品性和声誉,使其难以获得区域内其他国家的信任,而环境合作无疑可为其拓展对外关系和改善国际形象加分。因此,日本一直比较积极地利用东北亚各种环境合作平台。TEMM、EANET是日本参与主动性较强的机制,也是未来日本主要推动的合作平台。

^① 根据2013年北京大学国际关系学院张海滨教授课题组承担的环境保护部课题:“中国的东北亚环境合作战略研究”的结论。

3. 中国正处于经济增长转型和上升期,国内环境污染非常严重。与此同时,中国的区域政治地位正在上升。中国在东北亚区域环境合作方面,既需要进行环境利益考量:通过合作获得环境技术、管理经验及资金等的支持,以更快解决自身发展中遇到的环境问题,也有经济方面的利益诉求:希望在东北亚地区通过绿色产品和技术的出口扩大其绿色环保产业。同时,中国参与东北亚环境合作还有政治和外交上的考量:希望通过环境合作交流,缓解周边对中国环境污染担忧的情绪,缓和政治紧张(与日本),促进政治互信(与其他国家),塑造中国负责任的大国形象。TEMM 是中国在东北亚地区参与级别最高和最重视的环境合作机制。基于良好的合作基础,中国在东北亚的环境合作中仍可将 TEMM 作为核心机制来推动。但 TEMM 是一个次区域合作机制,在整体推动区域环境合作方面的作用有限。因此,在重视 TEMM 作用的同时,中国还应考虑在覆盖全区域的角度,选择 NEASPEC 加以重点推动。

4. 俄罗斯正处于经济振兴的阶段,由于人少地大,环境污染有充分的环境容量,短期内环境没有成为其主要关心的议题。但俄罗斯正通过各种途径提升自身在区域中的重要性,而大气污染问题又与能源生产和使用相关。俄罗斯可以借助大气污染治理的议题,加强与周边国家的能源合作,为自身未来的发展奠定基础,同时可以搭顺风车走一条绿色发展之路。同时,俄罗斯一向认为东北亚地区在 21 世纪无疑将成为最重要的世界经济和政治中心之一。因此,俄罗斯对东北亚的环境合作,经济政治关注远大于环境利益关注。俄罗斯在现有的东北亚环境合作机制中更关注 NEASPEC。可能由于 NEASPEC 是目前唯一覆盖东北亚全部区域的较为高级别的官方合作形式,同时由于韩国作为主导国家在其中的“弱主导性”,俄罗斯认为自身能有更多的机会在其中发挥更大作用。

5. 蒙古国是一个自然条件比较恶劣,但资源丰富的国家。近些年对自然的过度开发,导致较为严重的环境问题,荒漠化、水资源短缺,空气污染、水污染、土壤污染等日益突出。尤其矿产业成为该国的支柱产业,对环境造成了较大的破坏。蒙古国政府的环境意识正在提升,在参加全球及区域的环境合作中表现积极。但在东北亚地区的环境合作中,蒙古总是寻求帮助的角色,因此在各类合作机制中都是采取随大流、搭顺车的策略,对各类合作机制没有特别的倾向。

6. 朝鲜近年来逐渐参与到全球和区域的环境合作中。出于政治谨慎,朝鲜与外界的环境合作很少,偶尔发生的合作也以资金捐助为主要方式。而对东北亚区域的环境合作机制,朝鲜基本以观望心态为主。

综上,在东北亚地区,中日韩三国开展大气污染合作既有环境利益需求,也有经济和政治需求。这就决定了中日韩三国在东北亚环境合作中,有更紧密合作的可能性。而 NEASPEC 是三国可能支持的区域大气环境合作机制。虽然俄罗斯的政治经济利益需求相比环境合作更大,但其对 NEASPEC 的兴趣也为这个机制成为区域主导机制增添了助力。蒙古、朝鲜属于寻求搭顺风车、争取任何可获得利益的参与者,对机制合作没有特别的兴趣。因此,东北亚各国在环境合作领域的利益倾向,为 NEASPEC 成为大气环境合作的主导平台创造了条件。

(三) 区域大气环境合作机制未来发展走向

东北亚主要的几个大气环境合作机制,各有其成因和侧重,短时间内不能相互取代。但

在区域大气合作的重要性方面,TEMM、NEASPEC、EANET较为突出。

TEMM虽然只针对中日韩三国,但三国是东北亚地区环境合作最有活力的国家,对区域环境合作的引导和带动作用不容忽视。由于TEMM不包括东北亚地区另一个大国俄罗斯,就东北亚地区的环境合作而言,TEMM的覆盖范围有限决定其作用有限。

NEASPEC是涵盖整个东北亚地区最为正式的官方环境合作平台,在推动区域大气环境合作方面有先天的机构优势。NEASPEC由韩国主导,除了朝鲜,与区域内其他国家面临的矛盾相比较少,因此NEASPEC作为区域内主推的大气环境合作机制条件较好。尤其随着俄罗斯对大气环境问题的关注和对这一平台的认可,NEASPEC有更大的潜力可着重开发。

EANET是日本主导的大气(酸雨)监测合作项目,运行20多年,在地区相关问题的合作方面积累了相对丰富的经验,有一定的影响力。^[8]尤其EANET以大气污染监测和信息交流为核心,本可以成为大气合作的重要平台。但基于EANET的日本背景,以及中日在政治上的对立和矛盾,中国不可能支持日本推动EANET的运行。至于日本所推动的EANET秘书处建立在UNEP框架之下的问题,中国也一定不会支持。从这个角度来说EANET的前途有限。而且在监测合作方面,除了EANET,东北亚地区可以推动的机制还有TEMM、NEASPEC等平台。因此,稍作推动,区域大气监测合作完全可以在其他机制之下开花结果。

需要强调的是,中国大气污染问题的严重性和在东北亚地区政治地位的重要性,注定在东北亚大气环境合作方面起着重要的决定作用。未来大气合作机制的发展,缺少中国的参与,其意义将大大降低。因此在预判合作机制的未来发展时,中国的因素要兼顾其中。而基于中国在地缘政治方面,面临“大国威胁论”等很多敏感话题,不主导合作机制短时期内都将是中国对外环境合作的策略。但在事关国家利益的重大议题方面,采用“不主导但着力推动”的策略,通过鼎力支持其他国家以实现自身的目标。

四、中国参与东北亚大气合作的对策

(一)中国在东北亚大气合作中面临的挑战与机遇

尽管各种关于目前中国的大气污染物越境输送至韩国和日本的研究结论不尽相同,但都承认这种影响是存在的。这种影响还会继续扩大吗?将持续多长时间?如何应对?这些问题的提出无疑使中国在参加东北亚大气合作的机制和进程时,面临更多的拷问和外交压力,处境会比较被动和尴尬。中国的对外开放政策也会受到一定影响。加之,一些境外有偏见的媒体和团体借机抹黑中国,宣扬中国环境威胁论,使中国的国际形象受到一定破坏。当然,由于政治、外交和历史的多重复杂因素,韩日也难以向中国提出索赔的要求。但凡事有弊必有利。中国在环境问题重压下,必将大力投资环保事业,也会给韩日企业带来商机。与此同时,由于中国的排放量大,中国在东北亚环境和大气合作中的分量举足轻重。要真正解决东北亚的环境问题,韩日必须争取到中国的合作。在某些情景下,这也可能是中国手上的一张外交牌。

(二)中国在东北亚地区各个大气环境合作机制中的传统利益

中国参与东北亚环境合作的利益主要体现在环境、经济、外交三个方面。就环境利益而言,通过合作有助于解决本地区面临的共同的环境问题,促进中国的环境和生态安全,并通过

引进先进的环保资金、技术和设备,促进中国环保产业的发展,助推中国的可持续发展。在经济利益方面,通过合作可向区域内国家扩大中国绿色低碳产品和技术的出口,带动中国环保产业的发展,提升中国经济的竞争力。在外交利益方面,主要发挥环境合作的“外溢”和“减震器”的作用,参与东北亚地区的环境合作可推动提升中国与东北亚各国的互信与合作,促进推动中国周边外交的发展,并有利于中国在国际上树立负责任大国的国际形象。

(三)新形势下中国在各个大气环境合作机制中的利益变化及应对策略

基于国内环境形势的发展,中国在东北亚地区的环境合作需求中,大气污染治理已经成为最重要的领域。同时结合中国近期提出的睦邻、惠邻、富邻的周边外交方针,通过大气污染防治合作,主动减少中国大气污染对邻国的环境影响,树立负责任的大国形象。总之,中国积极参与东北亚大气合作与中国国内大气污染治理与节能减排的大方向是高度契合的。未来主要的挑战是中国国内大气污染治理速度与日韩等国的期望值之间的差距问题,即如何使中国国内的治理行动与东北亚大气合作平稳对接。

中国参与东北亚大气合作的总体思路应是,增信释疑,最大限度地减轻东北亚国家对中国的担忧和外交压力,最大限度地借鉴和利用日韩等国的先进环保技术和经验,通过治标为治本赢得时间,最终实现中国国内的大气治理行动与东北亚大气合作的平稳对接。具体而言:

1. 进一步完善东北亚大气合作机制。

根据以上分析,目前东北亚地区的环境合作机制中,大气合作方面有进一步深化合作潜力的正式机制有 TEMM、NESPEC。

虽然 TEMM 核心在中日韩三国间,但中日韩作为东北亚地区环境合作的带动国家,在这一平台上已经建立了相对成熟有效的合作机制,能够快速解决大气污染合作的核心问题或提出有效对策。加之,三国在东北亚地区的经济带动实力,能够对其他国家的参与形成影响。因此,TEMM 应该成为该地区进行深入环境合作的准备平台。具体可以就区域大气污染的核心问题,在 TEMM 之下,组织一个类似于“中日韩——东北亚环境合作促进会议”的平台,作为三国推进东北亚环境合作协调立场和主动开展前驱活动的空间。基于日本在政治上的立场,这个平台的作用,限于纯粹的环境利益合作更为适宜。

而对于 NESPEC,鉴于东北亚现有的机制中,只有 NESPEC 是覆盖全区域的官方环境合作平台,而且已经运行了多年,在沟通东北亚各国的环境保护合作观点方面,已有一定的区域认可度,具备成为区域主要环境合作机制的条件。只是现有的合作级别较低,会议的决策能力弱。韩国曾经大力推动 NESPEC 向部长级别提升,但没有成功。如果中国和俄罗斯在这个问题上能达成一致,相信 NESPEC 的级别和作用提升不难实现。

此外,针对日本主导的 EANET 秘书处的重新建立的问题。EANET 若能建立在 UNEP 之下,则会纳入 UNEP 全球监测框架之下,可以交流的信息资源更多,对正在积极主动进行环境治理的中国来说也并非坏事。只是若建立在 EANET 之下,中国需要改变 EANET 由日本主导的状况,或通过减少秘书处中日本代表和增加其他国家的资金支持的比重,提升其他东北亚国家的决策权力。但 EANET 在日本主导下已经发展 20 多年,有丰富的运作经验,若改变日本的主导状况,有相当难度。同时,考虑到 UNEP 会因为提升自身覆盖全球的环境监测权威的

需求,对日本的主张持欢迎态度,中国应积极与UNEP开展大气环境监测合作,打破EANET在东北亚地区相关领域的唯一性。

2. 巩固与核心国家的合作关系

东北亚地区的大气合作整体来看,缺乏关于环境合作的展望和各国普遍认可的区域合作目标,区域内各国对主导权之争导致机制间相互竞争,现有的机制呈现非约束性、松散性的特征,且双边和次区域合作基础好于多边合作。以上现象的出现,主要在于东北亚各国面对的环境紧迫性问题大不相同,加上环境保护方面可调动的资源缺乏,形成区域大气污染防治共同行动的基础弱。

因此推动区域合作必须打破传统思路,充分利用现有的合作基础和可能的合作共识,逐渐扩展延伸到整个区域。具体可借中日韩三国的良好环境合作基础和推动东北亚大气环境合作的意愿,以提供公共产品的方式,由三国主动承担东北亚大气合作的关键职责(资金、技术提供者)。同时,尽量使提供的公共产品与其他几国的实际需求相对应,以提升其他几国主动参与的意愿。有了中日韩等有一定环境合作基础的国家的主动付出和引导,区域合作才有加强的可能。

3. 继续推动合作机制的集体领导

领导权的缺失和领导权的竞争,使东北亚环境合作的分歧难以协调,机制的作用难以充分发挥。自20世纪90年代以来,中国参加了东北亚地区所有重要的区域环境合作机制,其角色定位是积极的参与者。而长期以来,日韩有意争夺东北亚环境合作的领导权,但迄今在东北亚环境合作中缺乏公认的领导者。

作为中国周边外交重大调整的呼应,中国不会在环境合作中充当独立的领导者。而且在大气污染问题上,周边国家对中国的指责和中国所承担的国际压力,使中国短期内担当东北亚大气环境合作的领导者的可能性不大。因此,力争主动权而非主导权,力争集体领导权,而非单独领导权,是未来一段时间中国参与区域环境合作的适宜策略。

4. 推动东北亚各国专家之间的交流与沟通

推动建立东北亚环境专家层面的交流与合作,促成定期的环境专家或技术层面会议或论坛的举行,并为在东北亚地区开展更多有实效的官方环境合作做探索。

考虑到非官方会议或论坛的存在能够为保持低级别的政治接触提供平台,为避免东北亚各国因开展官方环境合作而引起对主权问题的关注和冲突,专家层面的交流还可以促使东北亚国家之间有关环境合作的对话得以有效延续。

另外,环保专家在非官方对话中所提出的建议,一定程度上可体现所在国政府的观点。借助专家层级或非政府类的环保会议,可传播和交流东北亚地区环境合作的有关知识和信息,并终将对东北亚地区国家的环境合作产生积极的推动作用。

5. 谨慎看待多元治理在东北亚地区的作用

国际政治领域主张的多元治理,是属于自由主义范式下有关全球/区域治理的主流思想,是用以弥补全球化运行下政府治理难以克服国家政权对资源配置的低效和市场机制在资源配置中带来的不公平而出现的自下而上的社会管理方式。但在东北亚地区,各国对外开放的

程度非常不同,尤其朝鲜几乎完全封闭的政策、俄罗斯很强排他性的中亚政策,对起源于西方的“多元治理”思想有本能的抵触,并非都适宜提倡发挥NGO等社会主体在环境合作中的作用。尤其,中国顺应“国家治理现代化”改革目标,所提出的“治理主体多元化”的思想,虽在其他区域的国际合作中有所体现,但并不适合在东北亚地区推行。

同时,在东北亚国家中,社会参与者通常是弱势群体,环保组织在地区环境合作中发挥的作用明显要小得多。因此,在目前多元化治理成为全球潮流的情况下,东北亚的环境合作中对“多元治理”的推动还需谨慎。

6. 推动加强大气污染治理产业的合作

随着中国雾霾治理进入纵深推进期,有关大气治理也正在从直接的管控政策,延伸到具体扶持政策。目前京津冀多地制定的《大气污染防治专项资金管理办法》,也表明国家在产业绿色化方面的决心。按照京津冀各地此前的预算,未来5年,北京在治理大气污染方面预计将投入近万亿元人民币资金。^[9]河北省重点行业大气污染的治理资金也将达到1000亿元以上的规模。^[10]相关投资的增加,必然通过“煤改气”、“清洁煤利用”等方式,推动绿色能源产业的建立和发展。开展与东北亚其他国家的合作,非但可以进行环保技术管理经验的交流合作,还能推动能源为核心的经济合作,尤其可以紧密与俄罗斯等有能源优势国家的环境合作关系。

参考文献

- [1] 张海滨.东北亚环境合作的回顾与展望[J].国际政治研究,2000(2):76-79.
- [2] 王朝梁.论中国与东北亚邻国就解决跨境酸雨污染问题的区域合作机制[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2008(4):80-86.
- [3] Acid Deposition Monitoring Network in East Asia [EB/OL].2014-11-03, http://www.eanet.cc/product/EANET_Brochure.pdf.
- [4] 汪韬,宋刚.PM2.5:中日谁欠谁的账——空气跨境污染的计算题[N].南方周末,发自:日本东京、大阪,2014-08-22 09:24:24.
- [5] 刘姉姪.东北亚环境问题的博弈分析[D].复旦大学博士学位论文,2011:45.
- [6] 侯晓素.纽约时报对中国雾霾的报道特点及外宣应对[J].对外传播,2014(7):37-38.
- [7] 韩国日本多地持续雾霾天气 媒体将责任推给中国[N].北京环球时报,2014-02-27.
- [8] About Acid Deposition Monitoring Network in East Asia [EB/OL].2014-12-01, <http://www.eanet.asia/eanet/achievement.html>.
- [9] 北京市重拳治理大气污染 未来五年预计投入近万亿元 [EB/OL].2015-03-21, <http://www.benxiren.com/news/guoj/n332311.html>.
- [10] 人民日报:大气污染治理不是赔钱的买卖 [EB/OL] 2015-02-29, http://www.he.xinhuanet.com/news/2014-03/16/c_119789753.htm.

〔责任编辑 李英武〕

systemic project, the symbiosis theory of population ecology, which describes the extension of physical contact between one or more members in different types, has a high adaptability to solve the problems of building and cooperation of "One Belt and One Road".

Key Words: Northeast Asia; Silk Road Economic Belt; 21st Century Maritime Silk Road; Cooperative Symbiotic System; Tumen River Region

The Strategic Conception of Sino-Russia Joint Development of the 21st Century Maritime Silk Road to the Direction of Northeast

LI Jing-yu ZHANG Chen-yao · 75 ·

Abstract: In order to build a new platform for Sino-Russia comprehensive strategic partnership, Chinese President Xi Jinping invited Russia twice to participate in constructing the Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road in 2015. The proposals have got positive response from president Putin, so the great transnational project of developing the 21st Century Northeast Sea Silk Road was taken into the agenda both in China and Russia. Therefore, we should know the background, analyze problems, and advance corresponding suggestions; paying attention to strengthening cooperation in the field of ocean; enriching strategic cooperative partnership connotation between the two countries; relying on relevant coastal areas; developing the 21st Century Northeast Maritime Silk Road; focusing on economic globalization; improving infrastructure in cities along the line of the Maritime Silk Road; resolving the issue of funding; creating the Maritime Silk Road Development Bank; paying attention to scientific research cooperation; laying a foundation of further development; building Maritime Silk Road strategic cooperation platform; creating the World's Ocean City Headquarters. Only in this way, can we gradually develop the 21st Century Northeast Maritime Silk Road in together, making a historic contribution to Asia-Europe regional economic prosperity.

Key Words: China and Russia; Cooperative Development; Northeast Direction; Maritime Silk Road; Strategic Advancement Conception

The Development Strategy of Russian Far East Region and Sino-Russia Regional Cooperation under the Background of Western Sanction

LIU Qing-cai LIU Tao · 84 ·

Abstract: In 2014, Western sanctions have had a severe impact on the Russian economy, and it prompted Russia to accelerate the implementation of the Far East development strategy to become more active in the economic cooperation in the Asia Pacific region. Russia enacted a new development strategy in the Far East, including further construction of infrastructure, and the establishment of Great-Leap-Forward Social and Economic Development Zone to create a more favorable and competitive environment to attract investment of Asia Pacific countries. The new Russian Far East Development Strategy provided a favorable opportunity and platform to deepen the Sino-Russian regional cooperation, and actively promoted the regional cooperation in all areas, like energy resources, railways, seaports and other infrastructure construction, forestry processing, and financial investment.

Key Words: Western Sanctions; Russian Far East Development Strategy; Great-Leap-Forward Development Zone; Sino-Russian Regional Cooperation

The Environmental Cooperative Strategy on Air Pollution for China in Northeast Asia under the New Normal

WANG Zhi-fang ZHANG Hai-bin · 94 ·

Abstract: With the close attention to "China haze", the air pollution cooperation in North-East Asia is becoming the key topic of environmental cooperation. Northeast Asia is the core foreign strategic area for China, and its stabilization is significant to Chinese development. But the tension of countries around is deepening because of China's rise. The appearance of haze opens a road for releasing the above tension. However, whether the environmental protection in Northeast Asia could improve the air condition and play the political role of "shock absorber" all depends on Chinese strategic choice in the process. The new development stage in China requires the new normal of foreign relationships as "more enterprising, more productive". The path and concept of environmental protection are also stepping into its new normal. And the same is to foreign environmental cooperation. Considering the domestic requirements and decisions on air pollution control, the environmental cooperation within Northeast Asia should: further strengthen the key roles of Tripartite Environment Ministers Meeting (TEMM) and Northeast Asian Sub-regional Programme for Environmental Cooperation (NEAS-PEC); improve the relationship among China, ROK, and Japan; advocate the concept of group leadership within the key cooperation mechanisms; improve the communication in expert level to supplement the formal information exchange; to be cautious to the implementation of multi-governance in the region; actively promote industrial cooperation for air pollution governance, and etc.

Key Words: the New Normal; Northeast Asia; Air Pollution; Environmental Cooperation; Strategic Choice

Sino-U.S. Seapower Cooperation in Post-Cold War Era under World Marine Strategic Structure

YANG Zhen FANG Xiao-zhi · 104 ·

Abstract: Being the second living space of human beings, ocean has its strategic status improved constantly. As a traditional ocean power, the United States fully understands that its hegemony is established on sea control. After entering the Post-Cold War era, the United States has intensified its control of sea. As a new-emerging power, China has recognized the importance of seapower and begun to reinforce development of seapower. As the unique geographic media connecting the United States and China, marine affairs have become an important agenda in their bilateral relations. The two countries have both contradictions and cooperation in the seapower field. For the Pacific Ocean has become a core zone in world ocean system and both China and the United States are major countries under the world marine strategy structure, such cooperation is of great importance at strategic level. Sino-U.S. seapower cooperation mainly concerns the fields of science, technology, economy, and security and trends to be deepened owing to both subjective and objective factors, which, in future, may become an impetus to push steady development of their bilateral relations.

Key Words: Post-Cold War; Marine Strategic Structure; Sino-U.S. Seapower Cooperation; New-Type Major Power Relations; Mechanism Hegemony; Structural Contradiction

Yonaguni Island: Military Fortress or the Special Area of Frontier Exchange

LAI Yi-you · 114 ·

Abstract: The Yonaguni Island is away from Chinese Taiwan only 110 km. Due to geographic reasons, it was once included in the Taiwan Island economic circle. The Yonaguni Island can get latest information and materials from Chinese Taiwan Island. But after the Cold War, the prosperity of Yonaguni Island is fading. In 21st Century, the Island once again is forced to choose its own destiny: accepting the burden of military and facing the nightmare of Okinawa base, or boosting economic development based on historical experiences. The Yonaguni Island residents will continue to think in the future.

Key Words: Ryukyu Islands; Yaeyama Islands; Yonaguni Island; Japan Self Defense Forces; Special Area of Frontier Exchange; Urban Communication