

能源科技與環境+現代中國+全球化

國際共識 環境資源等問題往往涉及到國家利益，如果處理不當，難免引起爭端。環境問題日益成為各國共同關注的主題，各國都很重視環境外交。作為發展中大國，中國隨着經濟的快速發展和融入國際經貿體系程度的不斷加深，越來越重視環境外交。事實上，中國的環境外交已有40多年歷史，經歷不同發展階段。究竟各個階段取得何種進展？當前面臨哪些挑戰？又有何去向？這些問題都值得我們深入思考。

■作者：王瑋 華東師範大學政治學系碩士生
■顧問：葉淑蘭 華東師範大學政治學系講師

文匯—華東師大 通識合作項目

華東師範大學政治學系歷經60餘年的淬礪，為國家培養大批學界、政界與商界精英，並確立在全國政治學學科中的領先地位。香港《文匯報》與華東師範大學政治學系合作推出通識專欄，從多角度探究中國各方面的外交政策的發展演變與國際關係的風雲變幻，為本港通識科高中生提供最實用的「現代中國」單元學習材料。



■多哈氣候變化大會決議通過開啟《京都協議書》第二承諾期。 資料圖片

■外界預料習近平上任後會繼續發展環境外交。 資料圖片

多元外交興華 妙對風雲起伏

何謂環境外交？

概念鏈接 環境外交 (Environmental Diplomacy, 又稱綠色外交) 在由日本首先提出，基本內涵是以主權國家為主體，通過正式代表國家的機構和人員的官方行為，運用談判、交涉等外交方式，處理和調整環境領域國際關係的一切活動。主要內容包括：尋求加強國際間環境合作的方式、國際環境立法談判、國際環境條約的履行、處理國際環境糾紛和衝突等。隨着國際間環境外交實踐領域的不斷拓展，又被賦予另一層含義，即利用環境保護問題達成特定的政治目的或其他戰略圖。

從不重視到頻亮相國際舞台

中國的環境外交發展主要可分為三大階段：

融入 1972-1988年 主力搞經濟 實質進展小

中國的環境外交始於1972年。當年6月，聯合國人類環境會議在瑞典斯德哥爾摩舉行，這是世界首次全球範圍的環境外交活動，中國派代表團參與，反映中國是最早參與國際環境外交的國家之一。這次會議討論通過《人類環境宣言》，但因該草案由已發展國家起草，其中許多內容忽視並損害發展中國家的利益。儘管在中國的努力下，修改部分條款，但並無從根本上扭轉已發展國家在國際環境問題上把握主導權的局面。

通過參與斯德哥爾摩會議，中國開始了解並意識到環境問題的重要性，並對自身不足有所認識。儘管中國在國際環境領域參與多項雙邊和多邊外交活動，也取得一定進展；但因受國內政治因素、經濟水平低、發展速度慢等影響，環境外交並未取得實質進展。1979年的改革開放令中國開始與國際經濟接軌，環境外交才開始真正起步。但因經濟發展總體水平較低，環境問題還未得到重視，導致環境外交的水平、範圍還僅停留在起步階段。這主要表現在：

- 1. 主動發起的環境外交活動不多；
- 2. 主導環境外交的主要有國務院環保局，部門級別低，外交部參與較少；
- 3. 沒有形成常規的管理運行機制，相關部門間缺乏統一協調和規劃。

過渡成長 1989-1998年 主動邀合作 成領域大國

1989年，中國首次明確提出要開展環境外交。此後三四年內，中國推出一系列政策措施，為環境外交的快速發展作出充分準備。1992年，時任國務院總理李鵬出席聯合國環境與發展大會，首次闡述中國關於全球環境問題的5項原則。此後，中國開始全面積極地參與國際環保事務中。1996年，時任國家主席江澤民在菲律賓蘇比克灣召開的亞太經合組織 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 領導人非正式會議上宣布，在北京建立亞太經合組織環境保護中心，為亞太經合組織成員開展環境保護合作，提供人員培訓、研討、資訊交流及聯合研究與開發。1997年6月，該中心成立，成為中國在國際環境外交領域快速成長的重要里程碑。同年12月，中國加入《京都協議書》(Kyoto Protocol)，確立了國際環境外交領域的大國地位，並開始頻亮相國際環保舞台，國際環境外交進入快速發展階段。

快速發展 1999年後 積極主導議題「牙力」增強

1999年後，隨着中國經濟的持續高速發展，環境問題逐步凸顯出來，環境外交也進入政策調整期。為擺脫被動應



■內地從小培養民眾的環保意識。圖為小學生簽名支持「地球熄燈1小時」活動。 資料圖片

付的困境，中國頒布《全國環境保護國際合作工作（1999-2002）綱要》，這是中國環保領域國際合作的首個指導性檔，明確指出中國相關的指導思想、主要任務和措施。2002年開始，中國的環境外交進入主動發展期。一方面，中國在「東盟10+1」、「東盟10+3」和亞太經合組織等多邊合作框架內主動開展環境外交活動。另一方面，中國積極開展雙邊合作，主要與周邊國家進行，如日本、韓國及新加坡等。這個發展時期的主要特點是，中國不僅以參與者身份出現，還積極主導環保領域相關議題。2007年6月，國家發改委推出並發布《中國應對氣候變化國家方案》，中國成為首個制定並實施應對氣候變化國家方案的發展中國家。2002年到2012年間，隨着中國經濟大國地位的逐步確立，在國際環境問題的發言權逐漸增強，由中國主導的國際環保項目日益增多，環境外交國際影響力不斷加深。



東西互卸責 當和事佬解恩仇

在去年12月結束的多哈氣候變化大會上，決議通過開啟《京都協議書》第二承諾期。中國是主導這次決議的重要力量，並積極為發展中國家爭取有利機會。已發展國家與發展中國家在氣候、能源等環境問題上互相推卸責任，認為造成當前環境危機的主要責任在對方，前者不願資助後者修復環境，而後者也不願犧牲既得利益進行治理。歸根究底是以各自利益為驅動，沒有放眼全球環境的發展。中國在該問題上致力推動東西方的環保交流，不僅自身與其他發展中國家展開環保援助，也主動協調東西方的合作。綜合而言，中國未來可從以下四大方面落手改革，開啟環境外交新篇章：

- 1. 積極參加國際環境會議，主動提出本國環保訴求和建議，參與國際立法和公約的簽署，並保證履行和維護義務有效推行；
- 2. 與其他國家進行環境合作時，應努力為國家間實現合作提供條件，在不危害國家「核心利益」的前提下互諒互讓，尊重他國立場、堅守本國底線。此外，積極為國家間的地區合作提供平台，讓環保事業「引進來、走出去」；
- 3. 環保問題需要長期解決，應主導建立國際性環保機

■有人認為內地應多支援民間環保團體。圖為志願者踩單車響應低碳生活。 資料圖片

- 構，吸引有相同訴求和利益的國家一起建立合作組織，並使之常態化；
- 4. 環境外交形式的多樣化應成為新工作重點：
 - 可把環境問題作為經濟合作的附加條件；
 - 主動承擔應有責任，如在非洲的能源投資活動以「綠色生產」為主題；
 - 嘗試與文化外交融合，利用駐外大使館、孔子學院和中國文化節等，向世界展現中國的環保態度和成果。



不怕難題多 最驚計仔少

經過40多年發展，中國的環境外交在國際環保合作領域佔有重要地位，話語權逐漸加強，並在各類會議和事件發揮積極影響。在發展過程中，中國環境外交層次日益多樣化，內容進一步廣泛，並緊扣和平與發展的時代主題。從中國的環境外交實踐中可見，環境外交的不斷深入開展，對中國的經濟建設和發展產生重大影響。儘管如此，中國環境外交仍有諸多問題，如受到人口、資金、技術、立法、環保意識等因素制約。

地方忽視 政令不通

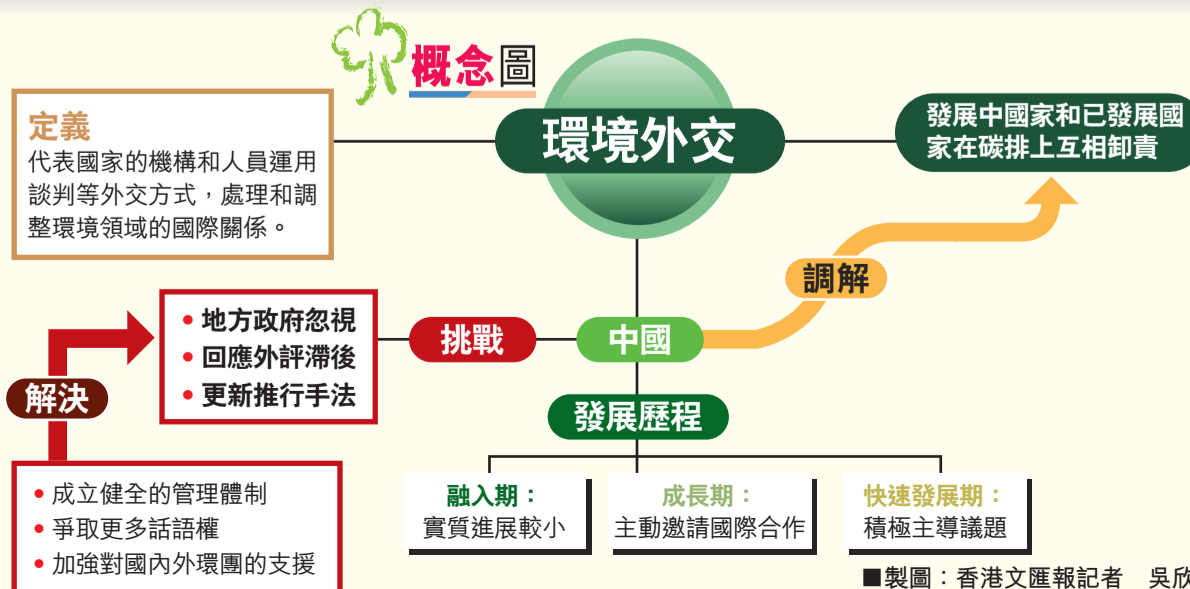
目前，中國的環境外交機構已較健全，但一些地方政府對環境合作不夠重視，對外環保合作項目較少。當前中國的各級環保部門間沒有形成完整高效的管轄體制，在國家層面上主要是由環保部國際合作司來操作，但在各省市一級並沒有形成與之相通的機構，導致政令無法通達，工作效率難以提高。

面對外評被動 回應滯後

多年來，中國在眾多環境問題出現時的應答都略顯滯後和被動，無論外國政府、外媒或外企都對中國環境現狀頗有微言。美國前國務卿希拉里2009年訪華期間，在提及中國環境問題時指出「不希望中國重犯美國錯誤」。美國對外關係委員會一篇文章指出，中國經濟的高速增長建立在環境破壞的前提，同時應為全球環境惡化負責。英國BBC一個名為《中國人來了》的節目更以華企在海外投資時對當地環境造成破壞為主題，指責聲音貫穿始終。面對上述詬病，中國也進行相應的回應，但效果並不明顯。中國要改變這種被動反應的狀況，爭取話語權，建立高效應答機制。

隨時勢推新招 支援環保

環境外交發展至今，已形成成熟的管理體系和合作機制。但是，隨着國際環境問題的不斷變化、各國情況的轉變，環境外交工作的方法也應作出適當調整。中國在環境外交建立初期不是主導者，在該領域的制度建設上並無參與意見，中國需加大參與力度，通過發展新方法、新手段進行環境外交活動，如加強對國內環保組織的支援、加大與國外環保組織的合作等，影響與塑造國際環境問題的制度建設。



想一想

- 1. 根據上文，描述中國環境外交的3個發展歷程。
- 2. 分析中國發展環境外交的背景原因，並舉例加以說明。
- 3. 中國在發展環境外交上遇到甚麼困難？試從內部和外部兩方面作出分析。
- 4. 假設中國想增強環境外交的話語權，她應具備哪些條件？試舉出3項並加以討論。
- 5. 試評論「環境外交」是硬實力或軟實力的展現。解釋你的答案。

延伸閱讀

- 1. 《華商部長的「綠色外交」》，新華網（來源：《新京報》，2009-07-16。
- 2. 王之佳：《中國環境外交風雨曲折路》，《中國環境報》，2012-06-11。
- 3. 張海濱：《應對氣候變化：中日合作與中美合作比較研究》，《世界經濟與政治》，2009年1期。

■香港文匯報記者 吳欣欣

■香港文匯報記者 吳欣欣