

东北亚环境治理：区域间比较与机制分析*

贡 杨 董 亮

内容提要 1992 年至今，东北亚环境治理已经发展了 20 多年，并且取得了一定的进展。然而，通过区域间环境治理的对比，发现超国家行为体并非治理的根本要素。以国际关系的合作理论分析东北亚环境机制，也可以发现一些目前仍无法避免的阻碍因素：第一，东北亚地区高级政治的不稳定、安全形势间歇冲击诸多低级政治领域合作。因此，环境合作也受到一定影响。第二，东北亚各国间发展水平不均衡，因此，宏观的环境合作战略无法有效实施。第三，合作机制不具自治能力，资金、目标与利益的问题，导致协调上的困难。第四，政府间主义盛行，国家行为体主导合作，跨国行为体无法在决策中施加重大影响。第五，成员国的环境价值观差异与污染的科学结论也存在一定分歧。

关键词 环境治理 东北亚 机制 比较 中日韩

作者简介 贡杨，辽宁大学国际关系学院硕士研究生，研究方向为东北亚地区问题；董亮，北京大学国际关系学院博士研究生、瑞士苏黎世联邦理工学院与苏黎世大学国际关系与比较政治中心联合培养博士研究生，研究方向为国际环境政治。

东北亚地区，虽然国家间的经济发展各异，但是地理位置相连，生态系统相接。因此，国内环境问题容易演变成跨界环境事件。目前，东北亚的国家（中国、日本、韩国、俄罗斯、朝鲜和

* 本文系 2014 年国家留学基金委建设高水平大学公派联合培养博士研究生项目的阶段成果（项目号：201406010102）、2008 年度辽宁大学中国社会主义研究中心科学研究资助项目：《环境外交视角下的中国生态文明建设》、2013 年四川省区域和国别重点研究基地——四川师范大学韩国研究中心课题《美国“亚太再平衡”战略背景下的韩国对中美对冲战略研究》的阶段成果。

蒙古)已经在环境领域达成了一系列机制与合作平台,中日韩环境部长会(TEMM)、东北亚次区域环境合作计划(NEASPEC)、保护地区海洋和海岸环境的西北太平洋行动计划(NOWPAP)是其中最为重要的环境治理机制。然而,从目前来看,区域环境合作的水平仍然不高。为什么会出出现目前的治理现状?哪些因素制约这一区域的环境治理?笔者试图解答以上问题。本文首先比较东北亚、南亚及欧盟各个环境合作的不同特征,进而集中对东北亚环境合作的机制与特点进行考察,最后从国际关系的合作理论出发,分析东北亚环境治理中问题的根源。

一 区域环境治理的比较：东北亚、欧盟及南亚

东北亚、南亚及欧盟有着各自不同的环境治理制度与机制。在这三个区域中,欧盟与南亚(南盟)拥有区域一体化组织,而东北亚则不存在这一超国家行为体。然而,通过区域对比,可以发现除了这一因素之外,还有诸如行为体、环境法与环境议题等要素也是困扰区域环境治理的重要动因(参见表1)。

表1 欧盟、南亚及东北亚环境治理对比

标准区域	超国家国际组织	环境政策的法律化	议题特点	参与的行为体特点	机制有效性	主导国家行为体
欧盟	欧盟	高	广泛、具体	众多、多层治理	高	德国、法国
南亚	南盟	低	具体	国家行为体为主	较低	印度
东北亚	无	无	具体	国家行为体为主	较低	中、日、韩

资料来源：笔者整理。

(一) 东北亚的环境治理

自冷战结束以来,东北亚地区经济快速发展,成为世界政治与经济最为活跃的地区之一。在经济发展的进程中,区域环境问题也日益严重,加之区域内国家间领土、历史等问题的争端背景,这一区域的环境治理一直令人忧虑。在东北亚六国中,中国、日本和韩国是环境合作中的主要行为体。^①当前,东北亚的区域环境问题主要有气候变化、空气污染、土地退化和沙尘暴、海洋环境、生物多样性、垃圾污染、化学品污染等问题。

1992年里约联合国环境与发展大会后,东北亚各国开始积极地举行区域环境会议,实行多种

^① Yasumasa Komori, "Evaluating Regional Environmental Governance in Northeast Asia, Asian Affairs," *An American Review*, Vol. 37 No. 1, 2010, p. 21.

多样的环境合作方案,^①形成了多个区域环境合作机制。^②这些机制主要包括中日韩三国环境部长会议(TEMM)、东北亚次区域环境合作计划(NEASPEC)、东北亚环境合作会议(NEAC)。此外,东北亚还有针对具体问题的专项合作机制,如西北太平洋行动计划(NOWPAP)、图们倡议(GTI)、东北亚森林论坛(NEAFF)、东亚生物圈保护倡议(EABRN)、东亚酸沉降监测网(EANET)、区域沙尘技术支持计划(DSS-RETA)、黄海大海洋生态系统战略行动项目(YSLME)和东北亚远程大气污染联合研究(LTP)等机制。这些合作机制通过定期召开政府间会议、发布并执行具体行动计划、为项目募集资金以及建立合作秘书处等途径,推动着东北亚环境合作不断发展(参见表2)。

表2 东北亚环境治理机制与议题分布

机制	空气质量	沙漠化	生物多样性	海洋保护	其他领域
NEASPEC	√	√	√	√	√
GTI					√
NOWPAP			√	√	√
NEAFF			√		
EABRN			√		√
TEMM	√	√	√	√	√
LTP	√				
EANET	√			√	

资料来源:笔者整理。

与南亚、欧盟相比,东北亚的环境治理呈现机制比较零散、议题比较具体、环境政策不具法律约束性、行为体较为单一等特点。关于东北亚环境机制的具体情况将在下文进一步进行分析。

(二) 欧盟的环境治理

从20世纪50年代欧洲环境合作的萌芽,一直到当今的欧盟环境政策,环境治理的体系建设一直是其核心。欧盟环境治理具有良好的共识基础、制度的体系性、多元的环境议题、明确的战略性等优点,并且整体的政策协调能力极强。^③此外,欧盟在法律方面表现为放弃刚性的法律工具,

① 张海滨:《东北亚环境合作的回顾与展望》,《国际政治研究》2000年第2期,第76页。

② 东北亚环境问题的相关研究可参见张海滨、张晓文《东北亚环境合作的回顾与展望》,《国际政治研究》2000年第2期;薛晓芃、张海滨《东北亚地区环境治理的模式选择——欧洲模式还是东北亚模式?》,《国际政治研究》2013年第3期;段海燕《东北亚环境合作模式的前景分析与推进路径》,《环境保护》2009年第4期;郭锐《国际机制视角下的东北亚环境合作》,《中国人口资源与环境》2011年第8期;杨晨曦《东北亚地区环境治理的困境:基于地区环境治理结构与过程的分析》,《当代亚太》2013年第2期;〔韩〕秋长琨《韩中环境合作现况和今后发展需求》,《当代韩国》2009年第4期;元东郁《趋同与分散——东北亚三国国内环境政策比较》,《当代韩国》2004年第2期;尚宏博《东北亚环境合作机制回顾与分析》,《中国环境管理》2010年第2期。

③ 邝杨:《欧盟的环境合作政策》,《欧洲研究》1998年第4期,第80~84页。

更多地使用市场化、协商式的柔性法律工具。^① 法律与市场共同形成了环境治理的两个支柱。

首先，欧洲的环境治理起步早，体系建设为先。1987年生效的《单一欧洲法令》明确提出，应在《欧洲经济共同体条约》的第三部分中增添第七编，名为“环境保护后”，条例130R规定共同体的环境政策应该致力于如下目标：保持、保护和改善环境质量；保护人类健康；节约和合理利用自然资源；在国际层面上推动实施处理区域性或世界性环境问题的措施。^② 《马斯特里赫特条约》生效后，欧洲联盟正式成立，这标志着欧共体从“经济实体”向“经济政治实体”过渡，同时发展共同外交及安全政策，并加强司法及内政事务上的合作。^③ 随后，欧盟的环境治理不断加深发展。其中，德国也是欧盟环境一体化政策最强大的动力。^④ 2000年，欧盟出台了欧洲气候变化方案（ECCP），在此框架下，欧盟各成员国都采取了一系列减排措施。2002年欧盟的第六个环境行动规划将环境与增长、竞争、就业等发展目标联系起来，将环境考虑纳入共同体的所有政策中。^⑤

其次，环境政策涉及的范围广，环境议题多元。欧盟环境政策范围在广度与深度上不断延伸，从积极应对环境污染，逐步发展到由环境促进其技术、经济、贸易以及政治等领域的全面推进，形成环境治理与政策的多元化发展。目前，环境政策成为欧盟谋求全球竞争力和战略地位的重要实力，其在环境治理上的成就也为世界所称道。在环保议题方面，欧盟环境治理从饮用水、控制空气污染、处理危险化学品等领域，逐步扩展到环境、能源、自然资源、气候变化、野生动植物保护等一切与环境相关的问题。^⑥

再次，环境治理的法制化程度高。欧盟对环境问题的重视和在国际环境制度塑造中的领导作用与规范力的施加，也使得这一模式受到推崇。^⑦ 欧盟的环境治理采取法律化的方式，并且兼具多层治理（Multi-level Governance）特点。欧盟环境管理的系统形成了以欧盟委员会下属的环境总署、欧洲议会下属的环境委员会和理事会下属的环境工作组为主导，欧洲环境保护局、欧洲环境与可持续发展咨询论坛、欧洲环境法施行网络、环境政策评审组等为辅助的平行机构体系。就欧盟的运转而言，如果一个成员国不服从某一指令要求，欧盟委员会有责任强制该法律执行。^⑧ 欧洲法院（Court of Justice）是最后的仲裁者，欧盟国家通常基于政治必要性角度考量都会服从

① 傅聪：《试论欧盟环境法律与政策机制的演变》，《欧洲研究》2007年第4期，第64~67页。

② 蒋尉：《欧盟环境政策的有效性分析：目标演进与制度因素》，《欧洲研究》2011年第5期，第75页。

③ Finn Laursen, "The Treaty of Maastricht," Erik Jones, Anand Menon, Stephen Weatherill, ed., *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 121.

④ 张海滨：《环境与国际关系：全球环境问题的理性思考》，上海人民出版社，2008，第35页。

⑤ 蒋尉：《欧盟环境政策的有效性分析：目标演进与制度因素》，《欧洲研究》2011年第5期，第76页。

⑥ 蒋尉：《欧盟环境政策的有效性分析：目标演进与制度因素》，《欧洲研究》2011年第5期，第73~87页。

⑦ Charlotte Burns, Neil Carter, "Environmental Policy," Erik Jones, Anand Menon, Stephen Weatherill, ed., *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 512.

⑧ Torsten J., Selck Mark Rhinard, and Frank M. Häge. "The Evolution of European Legal Integration," *European Journal of Law and Economics*, Vol. 24 No. 3, 2007, pp. 187-200.

判决。^①

最后, 欧盟的环境治理兼具经济利益与规范性的示范作用。自 2000 年以来, 欧盟先后发布了《关于环境财政基金 (LIFE) 的 1655、2000 号条例》《关于修订共同体生态标签奖励方案的 1980、2000 号条例》《允许以组织形式自愿参加共同体的生态管理和审计方案 (EMAS) 761、2001 号条例》《环境协议条例》《在欧洲构建空间信息基础指令》《综合工业产品政策战略白皮书》《将环境纳入标准化通讯》《欧洲环境与健康行动计划, 2004~2010》等文件。^② 这些文件有效地促使欧洲的环境合作形成统一的标准, 而统一的标准又成为欧洲环境合作的强劲驱动力, 并且推动了市场工具的应用, 带来了巨大的经济利益和示范效应。

(三) 南亚的环境治理

近年来, 南亚区域内各国都面临着环境危害迅速增长的问题。这些不断恶化的环境问题, 包括水资源枯竭及污染、荒漠化、生物多样性损害及气候变化的负面影响等。目前, 区域内已建立起两个治理机制: 南亚区域合作联盟 (SAARC) 下的环境合作机制与南亚环境合作计划 (SACEP)。纵观南亚区域环境合作, 可以发现合作中的特点。

第一, 南亚地区内部矛盾多, 成员之间缺乏互信, 环境合作的目标和政策难以落实。南亚地区最大的问题来自印巴矛盾。双方的历史、领土和宗教矛盾由来已久、根深蒂固, 根本解决非一日之功。印度与本地区其他小国的关系也时常出现不和。互信缺失使南盟的发展缺乏强劲动力, 自然会影响到地区环境合作。不少南亚国家政局动荡、社会不稳、恐怖主义危害严重, 导致环境合作受到负面影响。

第二, 南亚地区经济发展相对滞后, 经济发展和环境保护的矛盾非常尖锐, 区域内环保资金、技术和能力建设比较有限。此外, 南亚地区国家人口政策的失误和环保政策的弱势地位使南亚各国环境问题突出, 对外部合作需求巨大。

第三, 南亚地区环境治理的领导乏力, 并且议题分散。印度是南亚地区最有影响力的国家, 援外资源与能够提供的地区公共产品有限。南亚地区内部国家大小不一, 实力相差悬殊, 在环境问题的优先顺序上意见不一。比如, 在马尔代夫、尼泊尔等小国看来, 气候变化是当务之急。但在印度看来, 当地的环境问题, 如大气污染、水资源短缺、荒漠化等问题更紧迫。

第四, 这些内部与外部性问题, 加之南亚所面临的一系列极其复杂的环境问题, 使得这个区域环境机制难以有效发挥作用。制度缺陷和避免争端的原则、资金及国家能力差异大的限制, 使得两个机制在设计上先天不足, 缺乏自主性。因而, 其有效性皆处于比较低水平的发展。同时按照美国学者奥兰·扬 (Oran R. Young) 的界定, 南亚环境合作中的内生性与外生性因素失配, 治

^① Stuart Bell, Donald McGillivray, Ole Pedersen, *Environmental Law*, Oxford: Oxford University Press, 2013, pp. 210 - 213.

^② 可参见胡必彬《欧盟不同环境领域环境政策发展趋势分析》,《环境科学与管理》2006年第6期。

理有效性低下。尽管对南亚环境问题的了解和认识显著增加，并且南亚国家积极回应，但是南亚的环境并没有表现出任何显著改善的迹象。^①

综上所述，对比东北亚、欧盟与南亚的环境治理，可以发现，三个区域在超国家行为体、环境政策的法律化、议题范围、主导国家行为体、参与的行为体特点及机制的有效性上，差异巨大。由于，这些指标是环境治理的重要因素，因此，不难理解为何三个区域的环境治理存在差异的原因。

二 东北亚环境治理的机制分析

多年以来，中日韩三方环境部长会议、东北亚次区域环境合作项目、东北亚环境合作会议以及西北太平洋行动计划虽然设立了会议模式、资金安排，但取得的合作成果非常有限。^② 这些机制间最大的问题是议题重叠与协调困难。机制功能的同质化，导致了机制间的竞争关系。不同机制有不同国家主导，因此，特别是中日韩三个大国对不同机制的支持程度和在领导权的角逐上表现得更为明显。^③ 如中日韩三方环境部长会议和东北亚次区域环境合作项目是在韩国的建议和支持下成立的。尽管日本在全球环境领域并未成为领导大国，^④ 但却在东北亚环境合作的主导权上展开竞争，这一点特别体现在对东亚酸沉降监测网的支持方面。中国随着经济实力的增强，也希望在东北亚环境合作中发挥更大的作用，并且在环境议题上变得更为主动。

其中，中日韩环境部长会议、东北亚次区域环境合作计划、^⑤ 保护地区海洋和海岸环境的西北太平洋行动计划（NOWPAP）是东北亚地区最为重要的三大环境治理机制。^⑥ 从表 3 可以发现，这些机制之间议程设置交错，并且在关联上缺乏更高一级制度的协调和统合。^⑦

因此，东北亚的环境治理还显得十分不成熟。机制间的协调与主导权问题使得制度建设与环境政策的法治化发展受到阻碍。东北亚迄今的环境合作与治理尚未走向“硬法”性质的环境

① Shafqat Kakakhel, "Environmental Challenges in South Asia," *ISAS Insights*, No. 189, 2012, p. 10.

② 薛晓芃、张海滨：《东北亚地区环境治理的模式选择——欧洲模式还是东北亚模式？》，《国际政治研究》2013年第3期，第59~60页。

③ Esook Yoon, "Cooperation for Transboundary Pollution in Northeast Asia: Non-binding Agreements and Regional Countries' Policy Interests," *Pacific Focus*, Vol. 22, No. 2, 2008, p. 78.

④ Miranda A. Schreurs, *Environmental Politics in Japan, Germany, and the United States*. Cambridge University Press, 2002. p. 254.

⑤ Nineteenth Senior Officials Meeting (SOM) of NEASPEC, 22 - 23 September 2014, http://www.neaspec.org/sites/default/files/7.%20SOM19_Strategic%20Framework.pdf, 浏览日期：2015年4月3日。

⑥ 如中日韩三方环境部长会议，设立的十大优先合作项目就包括环境教育、环境意识与公众参与，气候变化（协同效应、低碳社会和绿色增长等），生物多样性保护，沙尘暴，污染控制（空气、水和海洋环境等），环境友好型社会/3R/资源再循环型社会，电子废物越境转移，化学品管理，东北亚环境管理，环保产业与环保技术。

⑦ 从国际机制视角对东北亚环境合作的研究，可参见郭锐《国际机制视角下的东北亚环境合作》，《中国人口资源与环境》2011年第8期，第43~47页。

管制。^① 虽然, 这种非约束性合作方式出自于各国所在东北亚的社会、政治、经济背景, 也是理性的国家行为体在环境谈判过程中互动的结果。但是, 对于环境治理而言, 这种合作方式无疑弱化了治理的效果。此外, 与欧盟、东盟相比, 缺乏更高级的一体化制度的约束也是东北亚环境合作缺乏协调的一个重要方面。^② 仅就 2008 ~ 2014 年的东北亚环境部长会议议题及成果进行分析, 议题非常分散, 且成果都是公报性质的文件, 缺乏具体的环境制度与法律建设, 环境会议实际成果寥寥。

表 3 东北亚环境合作机制比较^③

	TEMM	NEASPEC	NOWPAP
成员国	中国、日本、韩国	中国、日本、韩国、朝鲜、俄罗斯、蒙古	中国、日本、韩国、俄罗斯
机制安排	相对独立的区域合作机制	相对独立的区域合作机制	联合国环境规划署区域海计划
起始时间	1999 年	1993 年	1994 年
合作层次	环境部长会议	东北亚环境合作高官会	政府间会议
管理机构	无专门机构管理, 会议每年召开一次, 三国轮流举行	东北亚环境合作高官会是决策机构, 联合国亚太经社会秘书处执行活动	政府间会议决策, 区域活动中心 and 区域协调办公室执行
合作范围	环境政策交流、加强电子废弃物越境转移防控和开展电子废弃物处理研究、推动建立生物多样性保护与遗传资源惠益分享机制等	主要关注跨界环境问题, 包括东北亚跨界自然保护、东北亚跨界空气污染、跨界海洋污染等	围绕海洋环境保护, 包括海岸和流域综合管理、海洋环境状况定期评估、预防和减少污染、生物多样性保护等
资金安排	三国共同出资	设立 NEASPEC 成员国自愿捐款的核心基金, 项目实施得到联合国开发计划署、联合国防治荒漠化公约秘书处、亚行等机构资助	建立“西北太平洋行动计划信托基金”, 资金来源为各成员国的自愿捐款

表 4 2008 ~ 2014 年中日韩环境部长会议

届次	时间地点	关注议题	成果
10	2008 年, 韩国济州岛	低碳经济以及绿色奥运的环境遗产、电子废物管理、化学品管理、低碳经济等全球与区域性环境问题	《第十次中日韩环境部长会议联合公报》

① Esook Yoon, “Cooperation for Transboundary Pollution in Northeast Asia: Non-binding Agreements and Regional Countries’ Policy Interests,” *Pacific Focus*, 22 (2) (2008): p. 77.
 ② Wakana Takahashi, “Environmental Cooperation in Northeast Asia,” <http://pub.iges.or.jp/modules/envirolib/upload/1704/attach/neasia.pdf>, 浏览日期: 2015 年 4 月 3 日。
 ③ 徐庆华主编《中国国际区域环境合作文件汇编》, 中国环境科学出版社, 2006, 第 347 页。

续表

届次	时间地点	关注议题	成果
11	2009年,中国北京	国际金融危机形势下如何做好环保工作等问题	《第十一次联合公报》,确立环境合作的十大优先领域
12	2010年,日本北海道	讨论中日韩环境部长会议在东北亚环境治理中的重要性	《中日韩环境部长会议联合声明》 《中日韩环境合作联合行动计划》
13	2011年,韩国釜山	核污染与核辐射管理,防控电子废弃物非法越境转移、生物多样性保护与遗传资源惠益分享、环保技术信息交流和节能减排技术转让、沙尘暴等	《第十三次联合公报》
14	2012年,中国北京	加强电子废弃物越境转移防控和开展电子废弃物处理联合研究、推动建立生物多样性保护与遗传资源惠益分享机制,以及促进三国环保产业合作和先进环境技术转让等全球和区域环境问题	《第十四次联合公报》《中日韩环境标志一体机共同认证规则协议》 《互认认证程序协议》《互认实施规则协议》三项合作协议
15	2013年,日本北九州	大气污染治理、绿色技术与绿色发展、沙尘暴、气候变化、生物多样性保护、电子废弃物越境转移等问题	《第十五次联合公报》,首次设立了“环境奖”
16	2014年,韩国大邱	重点关注PM2.5等大气污染问题	决定优先推定的9大合作课题,包括:改善大气质量、改善生物多样性及保护水和海洋环境等

资料来源：作者整理。

三 东北亚环境合作中的问题根源

国际关系研究中的合作理论有助于分析东北亚环境治理的问题根源。维恩·桑德豪斯(Wayne Sandholtz)与阿莱克·S·斯维特(Alec Stone Sweet)认为以下三个构成要素是合作机制的必要前提：(1)行为体具有跨国目标和利益；(2)跨国机构具有自治能力；(3)政策一体化具有政治性的规则体系(见图1)。^①约瑟夫·奈(Joseph S. Nye, Jr.)认为政策一体化的潜力是区域治理的核心，他进而提出影响国际合作的四个条件：(1)国家间的经济平等：贸易、一体化和发展水平是相互关联的。(2)精英价值观的互补性：精英间的互补性程度越高，区域一体化发展的可能性越大。(3)多元主义的存在：各国间的多元化程度越高，通过过程机制的反馈作用促

^① Wayne Sandholtz, Alec Stone Sweet, "Neo-functionalism and Superanational Governance, Erik Jones," Anand Menon, Stephen Weatherill, ed., *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 18 - 19.

进一体化的条件越好。(4) 成员国的适应能力和反应能力: 国内越稳定, 关键的决策者对各自政治单元内的要求做出反应的能力越强, 成员国有效地参加到更大的一体化单位的可能性就越大。^① 此外, 约瑟夫·奈还认为治理一体化是一个多维的现象, 需要把一体化分解成经济一体化、政治一体化和法律一体化, 并且还可以具体划分可测量的次级类型。^②

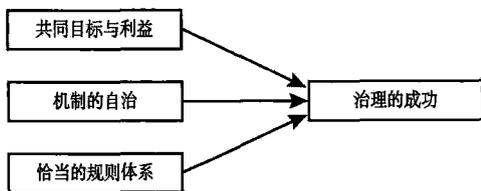


图1 区域治理的要素

资料来源: 作者整理。

东北亚区域虽然存在着各国间共同环境利益和制度化合作发展的基本激励因素,^③ 但是政治与经济分离的状况仍在持续, 因此, 政治与经济间的鸿沟难以逾越。在此情况下, 跨国间的环境法律一体化不可能拥有实现的前提和动力。在东北亚的环境治理中, 政府间主义在学理上具有更强的解释力。^④ 高级政治对低级政治的“外溢”限制效应明显, 然而环境合作与治理并没有完全受到领域内的影响。因此, 在东北亚的环境治理中维护了相对较为稳定的合作, 这种阻碍跨国外溢的因素主要包括:

第一, 政治上, 由于东北亚国家间的不信任, 安全形势间歇冲击诸多低级政治领域合作。众所周知, 中日韩三方有着复杂的历史渊源, 由于日本军国主义近年来的复兴, 三国间的关系紧张。日本近年来与中国和韩国分别在钓鱼岛和竹岛(日称“独岛”)问题上的冲突以及历史问题使三国互信成为难题。日俄围绕南千岛群岛的争论也不时涌现。中日两国间的钓鱼岛问题持续发酵。自2012年日本购岛至今, 中日钓鱼岛争端似乎已经成为东北亚地区最不稳定的因素。领土争端往往与历史问题、国内政治、所谓的权力转移等因素错综复杂地联系在一起, 增加了解决问题的难度, 进而影响了地区合作在更高一层的政治远景与承诺。

第二, 经济上, 东北亚各国间发展水平不均, 大的环境合作战略不具备经济上的共同基础。

① [美] 詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫:《争论中的国际关系理论》, 阎学通、陈寒溪等译, 世界知识出版社, 2003, 第556页。
② [美] 詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫:《争论中的国际关系理论》, 阎学通、陈寒溪等译, 世界知识出版社, 2003, 第586页。
③ 段海燕:《东北亚环境合作模式的前景分析与推进路径》,《环境保护》2009年第4期,第79页。
④ 关于东北亚环境合作中“外溢”的研究,可参见张海滨《中日关系中的环境合作:减震器还是引擎》,《亚非纵横》2008年第2期,第7~11页。

约瑟夫·奈认为国家间的经济平等，贸易、一体化和发展水平是相互关联的，发展不均足阻碍外溢的一个重要因素。^① 这种现状严重阻碍区域环境一体化和法律化发展。区域内除日本和韩国外，其他皆为发展中国家，肩负着发展国内经济的重任，也缺乏足够的资源和技术解决严重的环境问题，需要国际社会的帮助。因此各国缺乏必要的动力接受有约束性的协定。此外，虽然欧盟各国环境立法的一体化带动了欧盟环境治理的能力建设，但是东北亚区域政治与经济分离的状况持续，政治与经济间的鸿沟难以逾越。在此情况下，跨国间的环境法律一体化不可能拥有实现的前提和动力。

第三，在科学共识方面，由于跨国科学合作不足，科学家研究中存在一些政治因素考量，因此不容易达成共识。东北亚环境合作中，各国科学家对跨界环境问题所得出的不同结论中也体现了一些科学政治化倾向，即不同国家的立场影响着各国环境学者的认知与研究。^② 认知共同体理论认为，科学家如果对跨国环境问题没能达成共识，他们对政策的影响力必然不足。^③ 日本和韩国始终认为中国应对一些东北亚区域环境问题，如沙尘暴、酸雨以及海洋污染等负主要责任，而中国对此并不认同。再如，中国和日本曾在东亚硫扩散的科学研究上出现分歧，日本公布的数据显示中国需要对日本的湿沉降负 45% 的责任，而中国科学院公布的数据显示中国只对日本总体的湿沉降状况负 3.5% 的责任。^④

第四，行为体上，国家行为体主导合作，环境非政府组织能力较弱。一方面，东北亚的非国家行为体不仅参与有限，而且他们对区域环境合作的作用也十分有限，更难以影响各国的环境决策。其中，日本的环境非政府组织发育不良，^⑤ 而中国的环境非政府组织由于相关政策、法规的不健全，处于无序状态。^⑥ 尽管从日本的环保历史看，起初环境非政府组织有所成长，但是日本的环境非政府组织都没有进入日本环境决策体系。^⑦ 因此，国家行为体的主导及跨国行为体的不足，阻碍了环境合作外溢的渠道，使得东北亚环境合作变得相对孤立，并且缺乏动力。另一方面，就国内层面来看，韩国的环境市民社会更为活跃，而日本的环境市民社会影响政府决策的方

① [美] 詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫：《争论中的国际关系理论》，阎学通、陈寒溪等译，世界知识出版社，2003，第 556 页。

② 董亮、张海滨：《IPCC 如何影响国际气候谈判——一种基于认知共同体理论的分析》，《世界经济与政治》2014 年第 8 期，第 64～83 页。

③ Mai'ak Davis Cross, "Rethinking Epistemic Communities Twenty Years Later," *Review of International Studies*, Volume 39, Issue 01, January 2013, pp. 138-139.

④ Yasumasa Komori: "Evaluating Regional Environmental Governance in Northeast Asia, Asian Affairs," *An American Review*, Vol. 37, No. 1, 2010, pp. 24-25.

⑤ Schreurs, Miranda A, *Environmental Politics in Japan, Germany, and the United States*, Cambridge University Press, 2002, p. 259.

⑥ 陶满成、张海滨：《国际环境非政府组织在华活动初探》，《江南社会学院学报》2012 年第 2 期，第 23 页。

⑦ Miranda A. Schreurs, *Environmental Politics in Japan, Germany, and the United States*, Cambridge University Press, 2002, p. 243.

式更为多元,可见日本与韩国的国内环境市民社会也存在差异。^①与此同时,中国的环境市民社会还在萌生阶段。此外,中日韩三国在环境价值观方面也有明显的差距。日本、韩国的环境保护观念要比其他东北亚国家先进。

第五,现有的环境合作机制过于灵活,制度化程度低。跨国机构具有自治能力才能更好地解决争端和设定规则,^②东北亚的环境合作机制尚不具备这些能力。其一,仅从前述机制所覆盖的问题领域就可以看出,区域内有些问题,如大气污染和生物多样性丧失等受到了更多的关注,而另一些问题,如气候变化与能源问题以及土地退化问题等则没有得到应有的重视。其二,每一个机制都独立运行,有各自不同的决策机制;每个合作机制都设有自己的秘书处或者执行秘书处职能的部门,多个机制同时进行关于大气污染物质排放的监控和数据搜集工作,这种功能重复导致大量资源的浪费。^③其三,这些机制普遍存在财政困境。其四,东北亚的环境合作机制间缺乏共同的目标与利益导致协调困难。新功能主义认为一体化若想实现,跨国行为体需要具有共同的目标和利益,^④东北亚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。目前东北亚环境合作机制零散化分布,主要源于东北亚各国在不同机制中程度不等的承诺。由于利益和目标的分化,区域内各国对主导权之争导致机制间相互竞争。

结 论

国际环境政治历来被现实主义者视为低级政治领域,新功能主义者认为低级政治关注的重点不是无政府社会中冲突的本质,而是国家在特定功能领域中进行合作的环境。在这些具体功能问题中,国家间有着共同的利益,而获得共同利益的手段是靠各国共同的努力。

在经过20多年的发展之后,东北亚环境治理形成了自己的治理风格。在这种地区政治的背景下,区域环境治理的有效性仍显不足。今后,推进东北亚环境治理,首先,应该强化环境科学研究的合作与环境价值观的宣传。由于,科学共识是任何环境合作和治理的前提,^⑤加强东北亚

① Miranda A. Schreurs, "Democratic Transition and Environmental Civil Society: Japan and South Korea Compared," *The Good Society*, Vol. 11, No. 2, 2002, pp. 57-58.

② Wayne Sandholtz, Alec Stone Sweet, "Neo-functionalism and Supernational Governance," Erik Jones, Anand Menon, Stephen Weatherill, ed., *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 20.

③ 薛晓芃、张海滨,《东北亚地区环境治理的模式选择——欧洲模式还是东北亚模式?》,《国际政治研究》2013年第3期,第59~60页。

④ Wayne Sandholtz, Alec Stone Sweet, "Neo-functionalism and Supernational Governance," Erik Jones, Anand Menon, Stephen Weatherill, ed., *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 20.

⑤ 董亮、张海滨:《IPCC如何影响国际气候谈判——一种基于认知共同体理论的分析》,《世界经济与政治》2014年第8期,第64~83页。

环境科学的交流与研究，有助于环境合作需求的达成和梳理各国间的国家利益。

其次，整合现有环境合作机制，加强环境合作机制的制度化建设。此外，由于东北亚政治和法律一体化实现的难度很大，整合现有松散机制，进而提升治理的有效性是极为重要的。

最后，大力打造环境合作，使其成为东北亚国家合作的典范。近几年，由于东北亚地区安全形势的恶化，政府间的政治不信任持续发展。尽管如此，这一领域已经慢慢发展成了一个具有规避地区安全风险能力的区域治理领域，例如，即使是在中日关系最为敏感的时期，中、日、韩三国环境部长会议仍能正常举办。

总之，随着各国国内环境问题重要性的提升，区域环境治理已经发展成一个稳定的问题领域，成为区域内国际合作的一个重要领域，也在一定程度上成为高级政治破裂时，重启政治互动与谈判的一块“保留地”。因此，东北亚环境治理具有顾全大局、积极配合等优点，体现了环境中的道德维度。但是，未来东北亚环境合作的制度建设及中日韩三国如何合作，无疑是左右环境治理有效性的最关键的因素。

Environmental Cooperation in Northeast Asia: Regional Comparison and Regime Analysis

Abstract Since 1992, environmental cooperation in Northeast Asia has been developed over 20 years, and gained some achievements. However, by comparing the environmental governance of the EU and South Asia, problems can be found in Northeast Asia in environmental collaboration: First, high political instability and the security situation impair low-level political areas of cooperation, therefore, environmental cooperation has also been affected. Second, the uneven levels of development between nations in Northeast Asia, yielding differences in environmental agendas. Third, cooperative regimes without much autonomous capabilities and financial difficulties appear common. Fourth, environmental cooperation is the lack of common goals and interests, making it difficult to coordinate. Fifth, state actors are powerful, and transnational actors are weak. Finally, differences exist between member states and environmental values and scientific consensus is inadequate. These issues continue to plague development and cooperation, leading to environmental cooperation less effective.

Key Words Regional Environmental Governance, Regimes; Northeast Asia, Neo-functionalism

Authors Gong Yang, Graduate Student, School of International Relations, Liaoning University, Research Filed: Northeast Asia; Dong Liang, Ph.D Candidate, School of International Studies, Peking University, Academic Guest of CIS, ETH and University of Zurich, Research Filed: International Environmental Politics.