

雾霾责任、环境外交与中日韩合作

董 亮

内容提要 中日韩三国环境合作已开展 20 多年，但其治理的机制化进展缓慢。近年，日韩利用跨界大气污染议题向中国施压，导致中国的环境外交出现被动。日韩欲使中国承担“责任”，并要求中国在区域环境合作中提供更多公共物品。然而，由于保护大气在国际法和科学上的复杂性，没有单一的手段或制度能够解决跨界空气污染问题。将空气议题过度政治化，可能会导致治理失灵和非机制化，这种做法无助于次区域环境治理。在应对复合型污染源导致的长距离空气污染问题上，一些国际环境法原则如“污染者付费”实际上难以发挥有效作用。因此，中日韩应强化“共同参与”、“预防性原则”与“可持续发展”的国际规范，避免以“雾霾责任”作为施压方式，从而提升区域环境合作的有效性。

关键词 雾霾 中日韩 责任 科学评估 环境外交

作者简介 董亮，外交学院亚洲研究所助理研究员，研究方向为环境、气候变化与国际关系。

无论是全球环境治理，还是区域环境治理，其本质仍然是一种国际无政府状态下的政府间合作。近年来，环境与气候研究领域受到国际关系学界的普遍重视。梳理国际环境治理的相关文献，可以发现环境外交一般会涉及科学评估、国际协议的谈判、公共物品的提供、国家利益的维护以及相关多边机制的建构等内容/领域。

学者如斯科特·巴雷特（Scott Barrett）提出，大国提供公共物品的动机往往很强烈，但容易受到其他动机的压制或是搭便车的阻碍。因此，国家间的联合努力是一种必要的制度安排。^① 彼

^① Scott Barrett, *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 5-6.

得·哈斯 (Peter M. Haas) 认为,科学评估是国际环境治理中的重要推动力量。^① 而认知共同体理论认为,科学家如果没能就跨国环境问题达成共识,其政策影响力必然不足。^② 以谈判、协议、区域合作为形式的环境外交,已成为推动环境治理的重要动力之一。迪米特洛夫 (Radoslav S. Dimitrov) 认为,与其他领域的外交一样,环境外交的实质也是通过外交手段最大限度地争取和维护国家利益。^③ 由于环境治理具有重要的国际规范意义,环境外交的过程可能促使国家间利益与环境认知趋同。大部分国际机制理论则认为,国家间的讨价还价阶段对国际机制的形成具有重要影响。苏菲·佩林 (Sophie Perrin) 和托马斯·伯努尔 (Thomas Bernauer) 认为,一个国家批准国际合作协议的行为受到其他国家的影响,特别是实施成本、竞争力影响或声誉成本,这些也是国际机制形成的重要因素。^④ 环境合作强调公共物品的提供,但是对于预期收益和合作费用的不同分配可能产生争议。^⑤ 劳伦·艾略特 (Lorraine Elliott) 认为,东亚的区域主义危机限制了区域环境合作,导致具有法律约束力的国际协议无法达成。^⑥ 由此可见,国际环境治理的复杂性使政策制定者无法延续国内环境治理的方式,所以依靠国际谈判与环境外交来寻求一种务实的治理路径。

目前来看,三边环境合作所涉及的合作方比较少,提供公共物品较为容易,但由于中日韩三国发展阶段差异明显,三边共同建立有效的环境合作协调机制就变得十分重要。虽然仅在环境部长框架内,中日韩三国在环境领域的合作就已将近 20 年,但过度纠缠于环境责任成为阻碍合作的根本原因。加之一些国际安全问题,中日韩三国的国家关系出现了一定波折,特别是韩国布署“萨德”反导系统、中日历史与领土问题以及朝鲜半岛问题等层出不穷,各种问题的累积效应引起民众在环境问题上也产生了过激的言论,然而这种舆论氛围并不利于三边共同应

① Peter M. Haas, *Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation*, Ithaca: Columbia University Press, 1990.

② Yasumasa Komori, "Evaluating Regional Environmental Governance in Northeast Asia," *Asian Affairs: An American Review*, Vol. 37, No. 1, 2010, pp. 24 - 25.

③ Radoslav S. Dimitrov, *Environmental Diplomacy*, Routledge Handbook of Global Environmental Politics, Edited by Paul G. Harris, London: Routledge, 2014, p. 259.

④ Sophie Perrin, and Thomas Bernauer, "International Regime Formation Revisited: Explaining Ratification Behaviour with Respect to Long-range Transboundary Air Pollution Agreements in Europe," *European Union Politics*, Vol. 11, No. 3, 2010, p. 405.

⑤ Scott Barrett, *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 20.

⑥ Lorraine Elliott, "Environmental Regionalism: Moving in from the Policy Margins," *The Pacific Review*, pp. 1 - 14. Published online: 24 Mar 2017, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/09512748.2017.1303534>.

对空气污染问题。^①

近年来，中韩备受雾霾困扰，在没有共同科学研究、标准及结论的情况下，空气污染责任难以清晰划定。由于缺乏科学支撑，面对跨界长距离空气污染输送问题，中日韩还没有共同的结论以及三方都能够接受的科学共识，因此，三边在大气治理领域的合作还无法运用共同的科学结论进行驱动。本文将从雾霾责任的争议入手，基于环境外交的视角，对中日韩三国的环境合作及其治理不足进行剖析，并以三国环境部长会议为重点机制，试图对中日韩环境合作中的阻碍性因素以及未来合作可能遵循的路径进行探讨。

一 东北亚雾霾问题与责任争议

大气污染（或空气污染）是指由于人类活动或自然过程引起某些物质（如可吸入颗粒污染物）进入大气，随着一定浓度和时间的累积，对人类健康造成危害的情况。联合国报告于2016年指出，空气污染已经成为人类健康最大的杀手。^② 空气污染是造成超过三分之二的中风、慢性呼吸道疾病、肺癌以及四分之一的心脏病最终死亡的原因。^③ 而PM 2.5已被世界卫生组织列为一级致癌物，一旦大量排放的PM 2.5超过大气循环的能力和承载度，这种细颗粒物的浓度将持续积聚，如果天气条件不利于扩散，极易出现大范围的雾霾。

空气污染已经成为东北亚的区域性问题，而由细颗粒物引起的雾霾现象已经成为中国的环境热点问题。目前，对于这种跨界空气污染问题，国际上尚无标准化的定义。根据欧洲《长距离跨界大气污染公约》的界定，长距离跨界大气污染是指在一定距离内造成影响的大气污染。正是由于存在这一距离，人们一般不可能区分污染是由个别还是由群体释放源造成的。^④ 当前导致跨界

① 关于国际环境合作的文献，可参见 Peter M. Haas, *Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation*, Ithaca: Columbia University Press, 1990; Johannes Urpelainen, "Can Unilateral Leadership Promote International Environmental Cooperation?" *International Interactions*, Vol. 37, No. 3, 2011, pp. 320 - 339; Paul G. Harris, ed., *International Environmental Cooperation: Politics and Diplomacy in Pacific Asia*, Boulder: University Press of Colorado, 2002; Eric Neumayer, "How Regime Theory and the Economic Theory of International Environmental Cooperation Can Learn from Each Other," *Global Environmental Politics*, Vol. 1, No. 1, 2006, pp. 122 - 147; Johannes Urpelainen, "Enforcing International Environmental Cooperation: Technological Standards Can Help," *The Review of International Organizations*, Vol. 5, No. 4, 2010, pp. 475 - 496; Scott Barrett, *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, Oxford: Oxford University Press, 2007; Patricia Birnie, Alan Boyle, and Catherine Redgwell, *International Law and the Environment*, Oxford: Oxford University Press, 2009。

② "Vast Majority of World - 6.76 Billion People Living with Excessive Air Pollution," UN, September 27, 2016, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2016/09/vast-majority-of-world-6-76-billion-people-living-with-excessive-air-pollution-un-report/>

③ "World Health Assembly Closes, Passing Resolutions on Air Pollution," WHO, April 6, 2017, <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2015/wha-26-may-2015/en/>.

④ 帕特莎·波尼、埃伦·波义尔《国际法与环境》，那力等译，高等教育出版社，2007，第488页。

大气污染的主因是能源和工业生产在使用矿物燃料的过程中产生了污染物，如二氧化硫和氮氧化物，这些物质（硫和氮的化合物）可以在大气层中扩散数千英里。对此，欧洲早在1976年就制定了空气物质远程传播监测与评估计划（EMEP），并已经确定了各个国家沉积物质的数量，以此界定空气污染的输入国和受害国。^①

（一）中日韩空气质量问题

自2013年起，中国70个大中城市经常性出现雾霾天气，由于地缘接近的因素，引发了邻国韩国和日本的抱怨和担忧。韩国《中央日报》等媒体援引韩国环境科学院的调查称，受中国雾霾影响，“黑色灾难”正在威胁朝鲜半岛。而2017年5月，由蒙古输送的沙尘使三国民众关于空气污染的讨论再次沸腾。相应地，中国在近几年的三边环境部长会议机制中相对被动，这也反映了三边在环境合作中的诉求差异。^②

单就空气质量而言，中国在这三国中空气质量最差，韩国次之，日本则较好，但三国都需要提升空气质量和大气管理的能力。因此，三边环境合作中大气领域的合作依然是次区域环境治理中的重中之重。^③

众所周知，中国的雾霾问题十分严重，治理困难重重。2013年，“雾霾”一词甚至被选为中国的年度关键词。在这一年的整个一月，4次雾霾过程笼罩了30个省（区、市），其中，北京仅有5天是非雾霾天。有报告显示，在中国最大的500个城市中，只有不到1%能够达到世界卫生组织推荐的空气质量标准，与此同时，世界上污染最严重的10个城市有7个在中国。鉴于此，2014年1月4日，中国将危害健康的雾霾天气纳入2013年自然灾情并进行通报。^④

韩国也同样遭受雾霾的严重影响。据英国《金融时报》报道，有害烟雾在2017年连续数周覆盖在首尔上空。韩国也在当年发布了85次超细粉尘警告，比2016年同期的41次警告高出一倍以上。^⑤不考虑可能存在的外界输送情况，韩国首都出现雾霾的原因还在于城市地理条件的影响，其周围群山环绕，地形为盆地，不利于大气中的雾霾扩散；另一方面，首尔有大量柴油汽车，粉尘排放量大，自身污染也很突出。据韩联社2017年4月10日的报道，首尔在2017年1~3月PM 2.5为“严重”的天数达到14天，与2016年相比，增加了9~12天。迄今为止，韩国当局2017年已

① 帕特莎·波尼、埃伦·波义尔《国际法与环境》，那力等译，高等教育出版社，2007，第481页。

② 贡杨、董亮《东北亚环境治理：区域间比较与机制分析》，《当代韩国》2015年第1期，第30~41页。

③ 关于中日韩环境合作的国内外文献，可参见薛晓芃、张罗丹《东北亚环境治理进程评估》，《东方论坛》2014年第5期，第53~60页；王志芳、张海滨《新常态下中国在东北亚大气污染环境合作中的策略选择》，《东北亚论坛》2015年第3期，第94~103页。

④ 《环保部：74个城市2013年平均达标天数仅为221天》，中国网，2014年3月8日，http://photo.china.com.cn/2014lh/2014-03/08/content_31720891.htm。

⑤ 《外媒称韩国加入空气污染最严重国家行列》，参考消息网，2017年3月30日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20170330/1828162.shtml>。

发出 92 次细粉尘警告，超过了 2016 年同期的 64 次。急剧上升的空气污染也引发了韩国民众的不满情绪。

二战之后，日本推行优先发展重化工业的经济战略。为此，日本大力推动京滨工业带、中京工业带、阪神工业带、北九州工业带的重工业发展。这一战略是以煤炭为主要能源，因此污染十分严重，产生了很多公害事件。^① 从 20 世纪 50 年代开始，日本各地发生了多项关于大气污染的民间运动，推动了日本国内的多层环境治理，并取得了令人瞩目的成就。

除了雾霾，中日韩有时还面临沙尘天气的侵扰。2017 年 5 月初，严重的沙尘天气笼罩了韩国的大部分地区，相关机构警告称这些微粒富含化学物质，韩国国家环境研究所发布了防尘警示。^② 同时，日本气象厅表示，2017 年 5 月 7 日观测到沙尘暴来袭，并警告这是自 1967 年日本有沙尘记录以来最新检测到的扬沙天气。^③ 另外，根据《朝鲜日报》的报道，沙尘暴主要来自中国和蒙古国内陆的特定沙漠地区，而雾霾则很难掌握污染物质的排放源头和排放量，无法进行预报。该报道援引韩国专家的分析称，“发生沙尘暴时是泥沙直接飘来，而雾霾则不同，各种化学物质和重金属成分在阳光的照射下发生化学反应后，毒性会提高”。^④

（二）关于空气污染责任的争议：施压与“污染者付费”逻辑

虽然中日韩跨界大气污染问题比欧洲出现的晚，但近年来争议不断。目前，韩国和日本在谈及空气污染源头时将矛头指向中国，其内在逻辑暗含着“污染者付费”^⑤ 的指向。在这一逻辑下，一些韩国环保人士提出起诉中国相关政府机构，要求赔偿空气细颗粒物污染对他们造成的精神伤害。^⑥ 2017 年 5 月，由韩国环境财团牵头的粉尘危害赔偿诉讼团向韩国首尔中央地方法院递交诉状，此次联名递交诉状的人数达到 91 人，韩国学界、医疗界、文化界等各界人士均有参与，引起韩联社、《环球时报》等媒体的关注。他们提出，中国作为国际社会的一员，有责任把污染物控制在可接受的范围内，但认为中国在治理污染方面还未达到应有的力度”。诉状同时表达了

① 日本四大公害病分别是水俣病、第二水俣病、四日市哮喘及痛痛病。这几种疾病都是由工业生产活动所集中排出的有毒有害物质而引起的。参见初晓京、金传宝《日本环境公害的原因分析》，《中国人口·资源与环境》2001 年 S1，第 169～170 页。

② “Worst Fine Dust of Year Blankets Nation,” *The Korea Herald*, May 6, 2017, <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20170506000045>.

③ 《日本遭遇沙尘暴或影响运输、韩国沙尘天气拖累经济》，人民网，2017 年 5 月 9 日，<http://korea.people.com.cn/n1/2017/0509/c407918-29263971.html>。

④ 《韩日抱怨“遭中国雾霾入侵”》，环球网，2013 年 11 月 4 日，http://world.huanqiu.com/depth_report/2013-11/4525086.html。

⑤ 其定义为“污染者对由他们所造成的污染负有义务必须承担防治或减少污染的费用”。参见罗汉高、李明华《欧盟“污染者付费原则”的新进路——基于欧盟成本回收和负担分配的判例法》，《环境保护与循环经济》2015 年第 2 期，第 19～22 页。

⑥ 《韩国雾霾民众吐槽中国，韩媒：中方回应显大国风范》，《中国日报》2017 年 4 月 11 日，http://world.chinadaily.com.cn/2017-04/11/content_28879359.htm? t=1491959495779。

对韩国政府在治理空气污染上的失望,对韩国未能在污染物来源方面得到清晰结论感到不满,并表达了中日韩三国能够进行次区域合作的呼声。此外,诉状中要求的赔偿额为每人300万韩元(约1.8万人民币),并表示如果胜诉,会将2.73亿韩元赔偿金全部捐赠的态度。可以说,这次诉讼在形式上秉承了污染者受到惩罚的行为逻辑,而在更深层次上也表明了韩国民众受空气污染之苦,希望获得清晰的科学支撑,为他们之后的法律行动提供证据的立场。^①同时,一些韩国的研究机构也不断发表研究,为上述言论提供“科学证明”。其中,首尔市政府2017年4月援引首尔研究所(the Seoul Institute)的一项研究表示,中国及其他国家对首尔的细粉尘污染已上升至55%,而2011年发布的该项报告仅为49%。^②根据新华社报道,韩国研究团队开发出了能实时掌握细颗粒物构成情况的新监测系统。该系统能够检测细颗粒物是否从中国吹来,并立即分析出不同成分细颗粒物的危险程度。^③对此,《朝鲜日报》也表示,每年韩国PM10浓度最高的时期通常是中国的冬季。中国华北地区的雾霾在冬季随西北风移动,经过6~48小时就能越过黄海,覆盖朝鲜半岛。部分韩国环境专家也认为,中国雾霾在经过黄海的过程中会有所稀释,但仍有40%~50%转移到朝鲜半岛。^④

一个日本研究小组在2014年4月公布的研究结果中称,从中国飘来的黄色沙尘的浓度增加时,日本的急诊人数就会上升。^⑤这种沙尘通常在春季飘来。而福冈管区气象台在2017年5月称,这是自1983年以来时隔近32年,再次在6月观测到沙尘。日本气象厅表示,从中国吹来的大风携带着黄沙,持续到8日,主要是在日本西部,对日本产生了负面的环境影响。^⑥

然而,“污染者付费原则”在现实操作中也面临一些难题,包括如何界定“污染或污染者”以及赔付问题。目前,由于跨国科学合作不足,加之科学家的研究中存在一些政治因素考量,三边尚未形成能够共同接受的科学共识。在东北亚环境合作中,各国科学家对跨界环境问题所得出的不同结论多少体现了科学政治化的倾向,即不同国家的立场影响着各国环境学者的认知与研究。因此,“污染者付费”原则在三边环境治理中实际上是无法推行的。

① 李军 《韩国91人为空气污染起诉中国,同时批韩政府应对不力》,《环球时报》2017年5月25日, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-05/10723360.html>。

② “55% of Fine Dust in Seoul Comes from Abroad: Report,” *The Korea Herald*, April 27, 2017, <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20170427000649>。

③ 《韩媒:韩国研发新系统实时监测雾霾是否从中国吹入》,新华社,2017年5月3日, http://www.xinhuanet.com/ckxxDetail.jsp?class_id=63&con_id=906527。

④ 王刚、卢昊等 《韩媒抱怨中国雾霾为“人类历史上最严重污染”》,《环球时报》2013年11月4日, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2013-11/4524085.html>。

⑤ 《共同社“中国沙尘”致日本急诊人数增加》,新华网,2014年3月13日, http://news.xinhuanet.com/cankao/2014-03/13/c_133182841.htm。

⑥ 《日本遭遇自1967年以来首次沙尘暴,日媒称是“从中国吹来的”》,参考消息网,2017年5月9日, <http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20170509/1972080.shtml>。

二 环境外交与中日韩三边环境治理

在联合国环境规划署的协助下,东北亚多边环境合作起源于1988年举行的日韩环境研讨会。中国参加了这次研讨会,而苏联和蒙古国是这次会议的观察员。1992年之后,该研讨会演化为东北亚环境合作大会(NEACEC),并最终演变为东北亚次区域环境合作计划(NEASPEC)。这一机制由韩国主导,并将能源和空气污染、生态系统管理和能力建设列为重点合作领域。^①1998年,韩国又提议建立中日韩环境部长会议(TEMM)机制,空气污染同样也是该机制的诸多重点领域之一。一般而言,在开展环境外交时,合作机制、主要行为体、进程以及某种形式的协议是其构成的核心。^②但是目前,东北亚地区还没有达成具有法律约束力的国际协议,这也表明三边环境治理进程的缓慢及其有效性的不足。

(一) 三边环境合作机制

在诸多机制中,中日韩环境部长会议(TEMM)、东北亚次区域环境合作计划(NEASPEC)是东北亚地区两大综合性环境治理机制,加上三个针对大气问题的专项合作机制,即东亚酸沉降网(EANET)、^③东北亚长距离跨界空气污染共同研究项目(LTP)以及关注沙尘暴的三边高官会议(TDGM),构成了区域大气治理体系。然而,这些机制的议程设置存在交叉,并且在关联性问题缺乏更高级别的制度协调与统合。

新功能主义认为,若想实现一体化,跨国行为体需要具有共同的目标和利益。然而,这一点在东北亚环境治理中一直难以实现,因为该地区缺乏关于环境合作的展望以及各国普遍认可的区域合作目标。此外,机制功能的同质化导致了竞争关系。不同机制由不同国家主导的现象突出。^④例如,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。而尽管日本在全球环境领域并未成为领导大国,^⑤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。当然,随着经济实力的增强,中国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。这就造成多个机制同

^① Wakana Takahashi, *Problems of Environmental Cooperation in Northeast Asia: The Case of Acid Rain*, pp. 224 – 225.

^② R. P. Barston, *Modern Diplomacy*, London: Routledge, 2014. p. 183.

^③ 东亚酸沉降网(EANET)成立于1998年,是一项东亚的区域性合作计划,目前共有包括中国在内的12个东亚地区国家参加。该合作网络建立的目的在于交换各国酸沉降监测数据和技术,提高公众认识,为各个政府提供决策依据。参见 <http://www.eanet.asia/>。

^④ 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.

^⑤ Miranda A. Schreurs, *Environmental Politics in Japan, Germany, and the United States*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 254.

时进行针对大气污染物质排放的监控和数据搜集工作，功能上的重叠导致大量资源被浪费。根本上，东北亚环境合作机制的零散化分布，主要源于东北亚国家利益和目标的分化，区域内各国的主导权之争演化为机制间的相互竞争。^①

（二）科学评估、环境责任与政治讨价还价

目前，一些媒体认为三边环境合作受阻于科学评估阶段。因此，一些人常常用欧洲大气治理作为借鉴，以求找到东北亚大气治理的路径。^② 1979年，由联合国欧洲经济委员会牵头制定的《日内瓦长距离跨界大气污染公约》是主要依靠国际协调机制维持运转的，用以应对欧洲的跨国大气污染传输、酸沉降等问题。在公约的框架下，成员国陆续达成了相关议定书，内容涉及跨国大气环境监测和研究、二氧化硫减排、氮氧化物减排、挥发性有机物减排、二氧化硫减排目标修订、重金属和持久性有机污染物控制，以及统筹管理二氧化硫、氮氧化物、挥发性有机物和氨气减排等。最新的综合议定书于2012年进行了修订，纳入了细颗粒物相关内容，规定了各成员国到2020年的减排目标。这一机制的运行方式主要是为各成员国设定减排目标，再由各国具体执行，其最大特点是各国在减排手段上有自主权。如果不能达成目标，可能面临处罚。^③ 与此同时，欧洲的经验也表明在应对复合型污染源导致的长距离空气污染和酸雨问题上，一些规范性原则（如平等原则、“污染者付费”）几乎很难起到任何作用。

日韩学界与政界一直以欧盟跨界大气治理为蓝图，希望东北亚也能仿效相应的治理模式。日本主导的东亚酸沉降网就是仿照1977年建立的欧洲监测与评估网络（EMEP）而设立的。该机制涵盖了东北亚和东南亚的跨界空气治理，并作为一种软性机制存在，设有秘书处和科学建议委员会等机构，但基于成本收益的考量，中韩对此机制并不积极，导致机制化进展乏力。^④

在这些机制中，日韩的态度秉承简单的线性法律逻辑，即从国际法出发，相关国家应当对跨界大气污染行为造成的损害承担法律责任。从技术上看，现代监测和抽样调查能够合理、准确地计算出由不同国家释放的跨界污染总量，确定污染沉积地区。^⑤

然而，根据波尼和波义尔的《国际法与环境》一书中对大气法律地位的说明，“大气并不是明确的国际法范畴”，可见，对其法律地位的认识尚存在争议。因此，大气作为“共享资源”

① Miranda A. Schreurs, "Environmental Cooperation in Northeast Asia," *Global Economic Review*, Vol. 27, No. 1, 1998, pp. 88 - 101.

② 为此，2015年6月，由中韩两国气候专家组成的研究小组正式成立，并将研究重点置于东北亚地区大气污染的根本原因之上。

③ 朱源 《国际环境政策体制评估研究》，《环境科学与管理》2014年第9期，第42~46页。

④ Hidetaka Yoshimatsu, "Environmental Cooperation: The Monitoring of Transboundary Air Pollution," in *Comparing Institution-Building in East Asia*, London: Palgrave Macmillan, 2014, pp. 144 - 172.

⑤ 帕特莎·波尼、埃伦·波义尔 《国际法与环境》，那力等译，高等教育出版社，2007，第485~486页。

“共同遗产”更能体现大气层的统一性与各国的共同利益。^①实际上,这种共同利益的认知也是由在法律上和科学上保护大气的复杂性所决定的。因为没有单一的手段或制度能够解决涉及的全部问题,包括治理跨界大气污染、保护臭氧层以及应对气候变化。^②正因如此,无论是全球还是区域的大气治理进程一直较为缓慢。因此,国际社会在全球环境治理中一直强调“共同参与”、“预防性原则”与“可持续发展”三大基础性国际规范,以推动进程。

(三) 行为体特点与治理雾霾的政治动力

正如上文所述,东北亚地区的许多环境问题都很突出,区域合作形势仍比较严峻。国际法的生效是以国家自愿采取行动作为保障的。^③从行为体视角分析,中日韩在东北亚环境外交中具有鲜明的特点。

从20世纪中期开始的大规模有效环境治理,为日本积累了丰富的管理经验和技術资源。20世纪90年代,日本就准备在全球环境治理中充当领导角色。^④由于意识到国际环境问题对国际关系的影响,日本较早地提出了环境外交,对环境合作的影响也成为日本的外交资源。^⑤同时,由于难逃跨界污染对本国所产生的负面影响,日本的环境外交也具有防御性考虑。

整体而言,日本是区域环保的领先者,并且偏好双边环境合作。日本与东北亚国家的环境合作非常灵活,多边与双边合作相互配合,既保证了对外合作战略布局的稳定,也兼顾了具体环境目标的及时落实。此外,日本也是东北亚次区域环境合作项目的积极参与者,以及潜在的合作基金提供者。为了不断提升在区域内的影响力,日本在资金、技术支持、培训安排等方面都不断做出承诺。可见,无论是出于政治、经济还是环境利益考虑,日本都不会放弃东北亚次区域环境合作项目平台所提供的合作机会。

从倡议与主导建立多边环境合作机制的角度看,韩国试图充当区域环境治理的领导者,发挥中等强国的作用。^⑥由韩国主导的东北亚长距离跨界空气污染共同研究项目(LTP)主要用于区分空气污染中各类物质的来源,因此,韩国抱有一种竞争心态而不愿在日本主导的框架内行动。

① 帕特莎·波尼、埃伦·波义尔《国际法与环境》,那力等译,高等教育出版社,2007,第483页。

② Daniel Bodansky, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Cambridge: Harvard University Press, 2010.

③ 帕特莎·波尼、埃伦·波义尔《国际法与环境》,那力等译,高等教育出版社,2007,第485页。

④ Rowland T. Maddock, “Japan and Global Environmental Leadership,” *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 13, No. 4, 1994, pp. 37–48.

⑤ Shunji Matsuoka, “Japan’s Asian Strategy: Japan’s Asian Environmental Strategy and a Soft Power of the 21st Century,” *Public Policy Review*, Vol. 10, No. 1, 2014, pp. 189–226.

⑥ Inkyoung Kim, “Messages from a Middle Power: Participation by the Republic of Korea in Regional Environmental Cooperation on Transboundary Air Pollution Issues,” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 14, No. 2, 2014, pp. 147–152.

正是日韩主导机制相互竞争，并且需要在政治上进行极为困难的讨价还价，导致进展缓慢。^① 其实，韩国政府也意识到了这一问题。《朝鲜日报》称，韩国环境部官员表示“美国和加拿大花费十多年时间才能够证明，正是来自美国的污染物导致加拿大下酸雨。韩国现在只能先预防雾霾。由于中日韩三国情况各不同，分别处于不同的政治、安全、经济、文化背景下，又有着各自不同的自然条件和国际环境合作需求，因此想要达成一致的环境合作重点、目标和行动非常不易。”^②

与日本、韩国相比，中国认为东北亚次区域环境合作项目在联系东北亚邻国方面具有特殊的重要性，并主动承担该区域环境合作项目下的资金责任，努力在环保方面做出表率。同时，由于国内的环境保护形势严峻，中国若想在各类举措中主动发挥领导作用并不容易，并且还要积极想办法避免其他国家在东北亚环境合作问题上提出针对中国的议题，从而维护中国的国家利益和形象。^③

此外，在考虑国家行为体的同时，还要考虑到一些国内政治要素。就国内官僚政治而言，三边环境部委自身在本国的地位比较弱势，这也是阻碍国际合作的一个客观因素。^④

（四）中日韩环境合作的进展

在诸多机制中，级别最高的是中日韩环境部长会议（TEMM）。它旨在落实三国首脑会议共识，探讨并解决共同面临的区域环境问题，促进区域的可持续发展。作为东北亚地区主要的高层环境对话与合作机制之一，该机制自建立以来产生了积极的影响与效果。

2014年在韩国大邱举办的第16届三边环境部长会议主要关注的是大气污染问题。中国在会上提出，大气污染问题是长期积累形成的，治理大气污染需要的时间较长。中国介绍了《大气污染防治行动计划》，提出了未来5年的奋斗目标以及将采取的措施。此外，会议还听取了《中日韩环境合作联合行动计划（2010~2014）》执行情况的评估报告；批准了优先合作的领域，包括空气质量改善、生物多样性保护、电子废弃物越境转移管理、应对气候变化、农村环境保护等9项内容。

2015年在中国上海召开的第17届三边环境部长会议继续关注大气污染，并将沙尘问题列为

① B. S. Min, "Regional Cooperation for Control of Transboundary Air Pollution in East Asia," *Journal of Asian Economics*, Vol. 12, No. 1, 2001, pp. 137 - 153.

② 王刚、卢昊青、木纪双城等《跨界污染仍存争议、外媒称中国正努力解决问题》，《环球时报》2013年11月4日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2013.11/4524104.html>。

③ Jae Hyup Lee, "Transboundary Pollution in Northeast Asia: An International Environmental Law Perspective," *University of Hawaii Law Review*, Vol. 35, 2013, pp. 769 - 786.

④ Miranda A. Schreurs, "Environmental Cooperation in Northeast Asia," *Global Economic Review*, Vol. 27, No. 1, 1998, p. 90.

重点议题。会议进一步选定空气污染管理技术合作、《名古屋议定书》共同落实方案以及气候变化信息交流等作为三国在未来5年的合作项目。会议还制定了三国沙尘暴联合研究团未来的研究计划,并且就大气环境治理、气候变化、生物多样性保护、沙尘暴、汞污染、海洋垃圾等全球和区域环境问题交换了意见。此外,三国审议并签署了《中日韩环境合作联合行动计划(2015~2019)》。

2016年,第18届三边环境部长会议在日本静冈召开,会议细化了针对大气污染的共同科学研究与应对方案。这一议程有助于厘清跨界大气污染的来源与国别责任,实质上有可能对我国造成进一步的负面影响。三方还核准了三边大气污染防治对话工作组未来5年的工作计划,包括共同研究细颗粒物(PM_{2.5})引发的大气污染问题及应对方案等。

2017年4月,中日韩三国环境部在仁川举行局长级会议,讨论雾霾问题和环境领域合作方案,目的是为第19届中日韩环境部长会议做准备。会上,有关负责人向三国局长汇报了2017年2月举行的第四次中日韩空气污染政策对话会上有关细颗粒物的讨论结果,三国还探讨了大气质量共同调查方案。^①

经分析可见,在日韩的压力下,该机制在近三年集中关注的是大气污染及其跨境影响问题,并且不断加深与细化了议题的内容。受此影响,中国在这一机制内相对被动,环境外交压力增大,并且中国在三边环境合作中受到议题的牵制。^②仅以中日韩三国环境部长会议为主要考察对象,可以发现大气污染议题已经在近几年不断深化,但目前还没有达成任何有法律约束力的国际协议。

三 东北亚环境治理的其他合作路径

东北亚地区的有效环境合作不仅要求国家行为体相互配合,更加需要国内治理的强化,并促进国家内(如城市、区域)的合作与政策协调。同时,三边环境合作面临着一些难以克服的困难。在这种视角下,东北亚环境与大气治理应多考虑城市合作路径与本国减少雾霾的政策。

第一,区域与城市合作路径。与国家间合作相比,城市环境合作更具实效性。通过相互借鉴,三边城市环境合作必定能够提升区域治理的有效性。城市在环境治理中一直十分活跃,早在2006年,联合国环境规划署(UNEP)就发表了一份针对亚洲空气污染后果的评估报告。报告显示,亚洲每年有60万人因空气污染而早死。《亚洲城市空气污染》(Urban Air Pollution in Asia)

^① 李小飞《中日韩环境部将举行局长级会议、商讨雾霾对策》,环球网,2017年4月12日,http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-04/10464337.html。

^② Inkyoung Kim, "Environmental Cooperation of Northeast Asia: Transboundary Air pollution," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 7, No. 3, 2007, pp. 439-459.

报告指出,虽然有些亚洲城市的空气质量有所改善,但还有一些城市的空气仍然遭到严重污染,威胁着城市居民的健康。^① 2014年4月,首尔市长访问北京,探讨了城市环境合作事宜。随后,双方签署了《首尔—北京共同改善大气质量协定》,提出加强经验交流,共同致力于节能减排和大气环境改善。据韩国《中央日报》2014年6月9日的报道,山东省代表团于当月12日访问首尔,与首尔市签署了关于联合应对微尘等大气污染的合作谅解备忘录。双方增进了与大气污染有关的政策、技术和环境方面的交流,并提出建立合作机制,就改善大气环境质量的方案进行了讨论。因此,三边可通过建立城市环境治理网络提升环境与大气的治理效果。

第二,强化本国治理的路径,促进三边环境技术转移和优良做法的互鉴。当前本国环境需求是区域及全球环境治理的根本动力,发挥这种作用就十分重要。本国环境治理是改善区域环境治理的基础,中日韩三国国内治理是这一路径下三边合作的必要前提。按照这一思路,应以“自下而上”的自愿方式鼓励三国参与东北亚次区域环境治理,并为区域环境治理提供适当的灵活性机制。积极推动技术转移和环境信息交流是三边合作的重要切入点,并更具务实性。三国在环境治理进程中的巨大差异,也形成了十分重要的互补条件。日本在经济、科技发展上取得了公认的成就,具有先进的环境技术与经验。对中国而言,环境治理与环境污染一直并行,如何强化本国环境治理、提升环境的有效性成为推动周边环境合作的基础因素。对韩国而言,新任总统文在寅已经将目标对准了国内污染问题。目前,韩国共有59座火力发电站,这也是韩国最主要的空气污染源。^② 文在寅总统上任后首先出台政策关闭老旧的燃煤电厂,试图平息韩国公众的愤怒。他已经责成保健和社会事务研究所成立“雾霾防治委员会”,并将治霾列为韩国政府2017年工作计划的头等大事。2017年5月,文在寅总统除宣布2018年暂时关闭国内10座老旧燃煤电厂外,还承诺在韩国大约1万所小学和中学安装细小颗粒物检测仪和空调新风系统。因此,寻求三边国内环境治理与区域环境合作的有效对接将在两个层次上共同提升治理的有效性。

四 结语

从参与三边环境治理看,中国面临着突出的矛盾。一方面,随着区域经济贸易的快速发展,东北亚日益成为世界经济发展的重要增长动力。另一方面,区域环境问题也日益突出,加强区域内经济与环境合作的呼声日益高涨。2017年夏季,除了PM2.5污染外,中国一些城市还出现了

^① 《环境署:亚洲空气污染每年导致60万人早死》,联合国新闻,2006年12月13日, <http://www.un.org/chinese/News/story.asp?newsID=6955>。

^② 王宏彬 《总统上任三把火、韩国拟增设机构专治雾霾》,新华网,2017年5月17日, http://news.xinhuanet.com/world/2017-05/17/c_129605878.htm。

严重的臭氧污染现象。在这样的情况下，中国必须加大国内环境治理力度，减轻跨国界环境的影响，并将重点治理领域放在大气污染上。可以说，治理好国内环境问题是参与东北亚环境合作的基础，也是提升中国在全球环境治理地位的根本。具体而言，中国的区域环境合作应考虑以下因素。

第一，通过参与现有次区域环境治理机制，中国应更多倡导共同领导和共同责任的原则。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。中国应进一步调整角色定位，避免仅针对中国的环境议题，并推动三国在环境合作领域的共同努力。^①

第二，通过东北亚环境合作，减少和防止区域内国家对中国环境的负面影响，同时减少中国对区域内其他国家的环境影响。加大中国参与区域环境治理的力度，有助于缓解国内外的环境治理压力。中国明确表示，要让中国的发展惠及周边国家，而不是祸及周边国家。因此，可通过东北亚区域环境合作减少中国对邻国的环境影响，树立负责任的大国形象。

第三，通过东北亚环境合作，吸收区域内国家的先进环保理念、技术及资金管理方式，同时扩大中国绿色低碳产品与技术的出口，提高中国环保产业的竞争力。此外，中日韩环境保护交流与合作有助于夯实三国的民意基础，因此，强化三国环境信息与先进经验的交流有助于为三国在其他领域的合作提供环境保障条件。

第四，通过东北亚环境合作，促进该地区国家间的合作与相互信任，扩大中国在东北亚地区的影响力。环境合作的成果将有利于服务中国整体的环境外交和周边外交，进而为巴黎气候进程与2030年联合国可持续发展目标（SDGs）做出贡献。^②

总之，东北亚环境合作存在巨大的发展潜力，但三边环境合作无法取得突破的其中一项原因是日韩对欧洲模式的“偏执”。事实上，东北亚大气治理最迫切的需求是打破政治困局，这一点并不是科学研究共识所能取代的。因此，三边必须通过协调共同利益，并辅以集体领导的方式，才能进一步推动东北亚环境治理向前发展。同时，为避免东北亚空气治理的非机制化（Non-Regime）困境，三边未来区域环境合作可借鉴气候变化《巴黎协定》的模式，突出“自下而上”的治理方式。以自愿模式为基础，推动治理机制的整合，将更有利于推动东北亚环境合作的有效性。^③

① Shin Wha Lee, “Environmental Regime-building in Northeast Asia: A Catalyst for Sustainable Regional Cooperation”, *Journal of East Asian Studies*, Vol. 1, No. 2, 2001, pp. 31-61.

② Jae-Hyup Lee, “Transboundary Pollution in Northeast Asia: An International Environmental Law Perspective”, *University of Hawaii Law Review*, Vol. 35, 2013, January 30, 2014, pp. 769-786.

③ Esook Yoon, “Cooperation for Transboundary Pollution in Northeast Asia: Non-binding Agreements and Regional Countries’ Policy Interests”, *Pacific Focus*, Vol. 22, No. 2, 2007, pp. 77-112.

Smog , Environmental Diplomacy and China-Japan-ROK Cooperation

Abstract The Tripartite Environment Ministers Meeting among China , Japan , and Republic of Korea (TEMM) as the governance mechanism has been running for nearly 20 years ,but the trilateral environmental cooperation is in slow progress. In recent years ,Japan and Republic of Korea exert pressure via transboundary air pollution to China ,making China passive in environment diplomacy. Japan and ROK attempt to hold China responsible ,thus to provide public goods in environmental cooperation. But it does not help with the effectiveness of environmental governance. Excessive politicalization of air problems in Northeast Asia , may lead to governance deficit. Due to the problem of long-distance air pollution caused by complex pollution sources ,normative principles such as the principle of equality ,polluter pays in reality is difficult to work. Governance as shared resource of the atmosphere is the common interests of the three countries ,thus countries must rely on trilateral cooperation. This is also because the protection of the atmosphere in the international law and science is complex ,and there is no single means can solve the problem. Therefore ,China ,Japan and Republic of Korea should strengthen principles like common participation ,precautionary principle and sustainable development in international norms to reduce pollution as a way to achieve the effectiveness of regional environmental cooperation.

Key Words Smog , China-Japan-ROK , Responsibility , Scientific Assessment , Environmental Diplomacy

Authors Dong Liang , Assistant Professor , Institute of Asian Studies , China Foreign Affairs University , Research Interests: Environment , Climate Change and International Relations.