

外部世界对中国环境建设能力的影响

Influence on the Ability to Build China's Environment of the Outside World

徐嵩龄

(中国社会科学院环境与发展研究中心, 研究员 北京 100732)

当代环境领域中国际关系的特点

一个国家的环境能力建设,并不是孤立地进行的。由于环境与发展已成为世界各国共同关注的热点,各国的环境能力建设必然受着环境领域中国际关系的影响,同时也影响乃至改变着这些国际关系。这样,在讨论外部世界对中国环境能力建设的影响时,有必要认识当代环境领域中国际关系的三个主要特点。它们是:环境影响日益国际化、全球化;环境问题日益经济化、政治化;国际间环境关系日益条法化。

环境影响日益国际化、全球化 表现为:污染物在自然力下的跨国输运(如酸性降水及其它水污染物经由跨境河流的输运),对他国环境资产的非法侵害(如有害废弃物的非法出口);对全球公共环境资产的破坏(如温室气体对于全球气候,垃圾的非法倾倒对于全球海洋,资源的非法贸易对于全球生物多样性,太空垃圾对于各国航天安全);国际间的资源拥有权与使用权之争(如印度—孟加拉之间、以色列—叙利亚—约旦之间的水资源之争,美国—墨西哥之间、加拿大—西班牙之间、挪威—欧共体之间、俄罗斯—日本之间的渔业资源之争,航天活动中的卫星轨道选择权与同步卫星定位权之争)。这些现象说明,一个国家的环境状况并不完全由自身的行为所决定。它越来越受周围国家以至整个外部世界的环境行为的影响。这种影响,有时表现为利害冲突,有时表现为利害共担。

环境问题日益经济化、政治化 由于不同国家从同一种国际环境事件中所受到的损益性影响不同,由于它们对环境质量的要求不同,因而对环境问题的处理(如风险与责任分担,资源与利益的分配或赔偿)必然采取不同的立场。由于环境问题总是与一定的经济活动相联系的,而政治与经济往往又是密不可分的。因而,环境问题日益经济化、政治化,自然是毫无疑问的。这种趋势不仅表现在发达国家之间,更表现在发达国家与发展中国家之间。

它表现为规范国际经济贸易活动时的环境条款,表现为以环境为条件、为理由的经济援助或经济制裁,甚至表现为由环境问题引起的军事冲突与准军事冲突。1996年,美国国务卿宣布把环境列为美国外交的六个领域之一。这既是对环境问题日益经济化政治化的反应,又是对这一趋势的利用。当然,若能恰当地将环境—经济—政治三者联系并协调起来,可能有利于世界环境质量的改善,也可提高世界经济活动的效益与世界安全。当然,仍应警惕在环境问题经济化、政治化背后的某些非份意图。如果这种经济化与政治化完全脱离各国在环境问题上的历史责任和现实可能性,或片面强调某一环境问题而无视其它环境问题,或妄图借环境以谋求改善与强化自身的经济与贸易竞争优势,那么环境—经济—政治之间的三角关系,就很可能由协调转化为经济对抗或政治对抗。

国际环境关系日益条法化 环境冲突以及由此引发的经济冲突与政治冲突固然是一种客观存在,但力避冲突,则是世界的普遍愿望。这就是当前世界上环境谈判盛行的原因。它使国家之间的环境关系建立在共同认可的条法的基础上。迄今已产生的全球性文件(宣言、议程、条约、协议、规则等)计达300多件。另外,区域性国家集团以及国与国之间的双边环境文件更难计其数。这些文件,既可对一个国家的环境行为给予指导,避免环境问题产生,又可在环境矛盾一旦出现后,提供一套规则加以解决,避免激化与遗患。将环境关系条法化体现了人类理性地解决国际环境问题的努力。国际环境条法的制定是一件相当艰难的事。它们无一不涉及四对矛盾:发展与保护,公平与效率,权力与义务,现实性与可能性。一个好的真正有生命力的国际条约或法规,都包含了对上述四对矛盾的有机调处。

当代环境领域中国际关系的上述三个特点对一个国家的环境能力建设产生了四个方面的影响:国际环境条法对各国环境行为的规范和环境利益的保护;国际经贸活动的环境规则对各国形成了竞争压力;环境安全技术(ENVIRONMENTAL SOUND

TECHNOLOGY)有可能跨国转移;可实现国际间(主要是发达国家对发展中国家)的环境援助与贷款。因此,当研究外部世界对中国环境能力建设的影响时,应分别对这四类影响加以讨论。

国际环境条法对中国环境能力的影响

中国是一个发展中国家。国际环境条法对中国环境能力的影响主要表现于三个方面:有助于提高中国对环境问题的认知能力;有助于规范和约束中国的环境行为;有助于中国保护自己的环境免受来自国外的生态污染入侵。

一个国家对环境问题的认识水平是与这个国家的发展水平相一致的。发达国家与发展中国家之间存在的环境认知差距,实质上反映了他们在经济与社会发展水平上的差距。反映在国际环境条法中的对全球或国际环境问题的认识和处理,能够有助于协调、改善和促进发达国家与发展中国家的环境认知能力。对中国来说,有关生物多样性保护的国际条法所起的作用特别显著。如果说近几年来中国环境领域有一些令人欣喜的新气象,那么其中之一就是中国民众、传媒与政府部门对生物及自然保护的普遍关注,而不像过去仅囿于专业界、学术界与知识界。

国际环境条法规范和约束中国环境行为,其最有力的例证是限制破坏臭氧层物质(CFC_s)排放的蒙特利尔公约。这一公约签署之初,正是中国电冰箱及其它家用制冷设备制造业的发展方兴未艾之时。中国签署了这一公约,自然承担起自觉履行这一公约的责任。为了达到在2010年内逐步过渡到停止生产以CFC_s为制冷剂的制冷设备这一目标,中国已开始并加速CFC_s制冷剂的替代物的研制,并已获得初步成果。国际环境条法对中国环境行为的正面规范与约束作用,不仅有利于提高中国的环境保护能力,同时也真正有利于中国经济的健康发展。

国际环境条法有助于中国保护自己的环境免受国外环境生态入侵,这同样是明显的。例如禁止有毒有害废弃物的跨境处置与跨境贸易的巴塞尔条约的保护作用。中国与相当多的发展中国家一样,在实行开放政策时,出现了来自发达国家(特别是非巴塞尔条约签字国美国)的有毒有害废弃物的非法贸易与非法入境现象。这种以垃圾境外倾卸为特征的生态污染入侵,是发展中国家环境恶化的重要原因之一。自参加巴塞尔条约后,中国已开始有理、有据、有权地对这种生态入侵进行抵制。中国不仅进一步完善了关于有毒有害废弃物(包括有毒化学品)进出口的管理规定,而且对已上岸的国外废弃物(大多来自美国,少部分来自日本、南朝鲜)坚

决依法退回。在1995年,这些自卫行动达100多次。

对中国来说,执行国际环境条法,特别是以此规范和约束自己的行动,有时是很困难的。考虑到未来国际环境条法的内容越来越多,要求越来越严,考虑到中国在今后15年(1996~2010)仍将处于不可能根本改善环境的高速发展期,中国执行某些国际环境条法的难度(如可能提出的CO₂排放配额等)会加大,甚至可能引起一些激烈的国际纷争。但总体上看与长远地看,国际环境条约对中国环境能力建设的影响是正面的、积极的,是应该受到欢迎的。

国际环境贸易对中国环境能力建设的影响

国际环境贸易包括两类:一类是环境物品贸易,指的是用于环境的设备、仪器、材料、技术转让,等等;一类是环境服务贸易,指的是环境咨询、环境工程设计,等等。根据OECD国家对所属国家的环保产业的统计,环境项目出口额一般约占环保产业产值的5~10%,德国则高达30%,挪威高达50%。

近几年来,中国环保产业发展迅速,但总体规模依然很小。在国际环境贸易中所占份额很小。中国在国际环境贸易中主要是以进口者的角色出现的。1992年中国环境贸易逆差为1900万美元。中国的环境项目进口总体上呈现三个特点。(1)在进口中,以购买环境产品为主,而非环境技术为主。(2)在环境产品中,以购买专用设备为主,而非通用设备为主。(3)在专用设备中,以购买成套设备为主,而非组件为主。这种环境进口主要出现在中国兴建的大型外资企业中。中国环境进口的总量、规模与影响力都是很小的。这主要是因为:(1)进口环境设备的成本很高;(2)以发达国家环境污染治理为背景的国外环保设备并不完全适用于中国的环境状况。

真正能对中国环境能力建设有重要影响力的实际是环境技术(包括环境安全技术)贸易。环境技术包括四个方面:减少生产过程中污染排放的洁净技术;生产末端的污染治理与控制技术;废弃物的回收与再利用技术;污染物的安全处置技术。抓住了环境技术贸易,对外国而言,是抓住了真正打开中外环境贸易大门的钥匙;对中国而言,是找到了发展中国环境能力的有效途径。

国际间的环境技术贸易的实现,需要三个条件:第一,技术持有国愿意转让这一技术,即有技术的可获得性;第二,这一技术能适合技术接受国的环境特点与要求,即具有技术的实用性;第三,这一技术的购买费与实施费用能被接受国所承担,即技

技术的成本合理性。这三项条件,在相当程度上已成为现时发达国家与发展中国家之间环境技术贸易的障碍。就技术的可获得性而言,由于环境技术多属新技术,因此,在有较好市场前景的情况下,技术持有国宁愿出售产品,而不是出售技术。就技术的实用性而言,源自发达国家的环境技术是以发达国家的生产方式和市场需求为背景的,在发展中国家,技术应用的背景相当不同,从而要求对外来的技术有所改造。如果一个发展中国家没有足够的信息、知识和技术装备基础,就难以消化这些外来技术。就技术的成本合理性而言,如果发达国家的环境技术向发展中国家的转让价格,不能体现《里约宣言》与《地球 21 世纪议程》中对全人类命运的关注,不能反映全球环境问题上历史的与现实的公正与正义,而是将环境技术转让等同于非环境技术那样的谋利性高价转让,那么发展中国家将无力购买这些技术。

现在,中国与发达国家之间的环境技术贸易量很小。一些向中国出口环境产品(成套设备)的国家,如日本、德国、北欧国家等,他们在中国的商务机构竭力推销的是他们的环境产品,而非环境技术。中国与发达国家之间环境技术贸易薄弱,这里有中国本身的因素,如中国环保企业的 90% 为小型企业甚至乡镇企业,无论从资金还是从知识和技术装备角度看,它们在引进与消化国外环境技术方面都有困难。同时,环境技术持有国的厂商方面的商业意向(如不愿在环境技术转让后受到中国价廉的同类环境产品的竞争),也是妨碍向中国转让环境技术,妨碍在中国建立环境产品的合资与独资企业的因素。

然而,上述障碍势将会在不远的将来逐步消除。如 80 年代日本与西方国家不愿向中国出售汽车制造技术、不想建立汽车合资企业而只想出售汽车成品,90 年代情况就发生了根本变化,就是一个证明。中国对环保产品的庞大市场需求与低廉的劳动力毕竟是非常诱人的。中国方面应为这一时刻的到来作好知识、技术、组织和制度上的准备。

国际经贸中的环境规则对中国环境能力建设的影响

环境与贸易挂钩,现已是一个不争的事实。在世界贸易体制中,发达国家与发展中国家关于非贸易标准的两项争论,一是贸易与环境的关系,一是贸易与劳动力报酬的关系。其中,在贸易与环境关系问题上,已开始形成所谓的“国际贸易中的环境规则”。在世界贸易中,环境规则已经产生作用。尽管这种作用现在因对发展中国家不利而受到抵制,尽管这种作用本身亦需克服其片面性并经历一个

不断改善的过程,但是,它是不可抗拒的,并且其影响正日益增长。因此,中国的环境能力建设必须能够适应国际经贸中环境规则的挑战。

国际贸易中的环境规则,基本有两类:一类是与产品的环境标准有关;一类是与产品的环境成本相联系。这两类环境规则的执行,实际上将形成对污染型生产与污染型产品的非关税的贸易壁垒。

与产品的环境标准有关的规则,通常是指产品的环境品质,如食品和纺织品中的化学物残留量,汽车及家用电器等的污染物排放特性,等等。现在,发达国家的此类标准越来越细致而且严格。自 80 年代中期以来,它们成为中国向德国、日本出口商品受阻的重要原因。

与产品的环境成本有关的规则,是人们所说的“环境成本内部化”。它可表现为出口国的环境税或进口国对进口商品的环境抵销税。环境成本内部化以及产品全过程分析(LCA),一直是世界贸易界的一个研究热点。世界贸易界对进口商品征收环境抵销税一事,普遍比较谨慎,因为它容易引发其它贸易问题。因此,偏于鼓励的做法是将商品的环境成本体现于生产国(即出口国)的环境税之中。然而,此事从理论到实施都尚未成熟。

看来,在以上两类环境规则中,产品环境标准的影响是最现实的。它已由最初的产品环境品质标准,发展为绿色标志概念,发展为国际标准组织提出的 ISO 14000 等环境管理标准系列。不管人们乐意不乐意,它们已事实上成为世界贸易的环境门槛。

中国自 80 年代以来已从多项贸易纷争中意识到国际贸易中产品环境标准的重要性,并且通过自 1989 年以来就加入 GATT 以及以后加入 WTO 进行的谈判实践,越来越认识到世界贸易中环境规则的严峻挑战。中国的环境问题已不止限于影响中国环境质量,而直接成为影响中国国际商务活动的重要因素。自 90 年代以来,国家环保局开始着手“绿色标志”的申报系统;自 1995 年以来,开始引进 ISO 14000 环境管理标准系列并组织培训此类专业人员;与此同时,开始全面研究中国环境税费制度改革问题。很明显,主要由于来自国际贸易竞争的挑战,使中国环境能力建设在选题上已与发达国家同步了。而且,可以也应当期望,这种压力将会使中国环境部门逐步摆脱在国家投资决策中长期以来作为“祈求者”的被动局面,而成为正面促进中国经贸活动的积极因素。可以说,在外部世界影响中国环境能力建设的四个因素中,这是一个最具主动性、激励性,最具潜力的因素。

国际环境贷款与赠款对中国环境能力建设的影响

国际间的环境关系除了有纷争、冲突以至对抗

的一面外,还有相互协调、彼此支持的一面。这种相互协调、彼此支持的重要手段之一是发达国家或国际组织用于发展中国家保护环境的国际贷款和赠款。这些国际环境贷款与赠款大体出于下面 4 个原因。

1. 免受环境破坏的影响。环境资产的特殊性在于:虽然环境资产的享用并不是公共的,但环境资产破坏造成的影响则绝对是公共的。不管你是什么阶层,不管你是富国穷国,皆一损俱损。因此,帮助发展中国家保护环境,实质上也就是保护发达国家自己的环境生存质量免受伤害。

2. 减轻环境破坏的历史责任。当代的环境破坏是与当代工业化进程联系在一起的。发达国家在近 200 年的工业化进程中,从过去到现在一直是世界上污染物的主要排放者,是生态资源的主要耗用者,只不过在形式上由在本国排放部分地转移到它国排放,由耗用本国资源变为主要耗用它国资源。因此,作为主要责任者的发达国家,提供必要的国际贷款与赠款可部分地体现在环境破坏方面的历史与现实的公正性。

3. 共享世界资源的价值。世界资源,尤其是生态资源和生物多样性资源,主要集中于发展中国家。它们从过去到现在以至未来都是发达国家发展的重要基础条件。因此,发达国家以贷款与赠款方式帮助发展中国家保护这些资源,实际上也是巩固了自己的发展基础。

4. 追求世界环境保护的最佳成本—效益。为保护世界环境,各国,尤其是作为主要责任者的发达国家,已作出必要的环境承诺,如为了防止温室效应,主要工业化国家必须削减一定规模的 CO₂ 排放量。显然,在他们本国削减这一数量,其成本是相当高的。但如帮助在发展中国家中削减这一数量,其成本可以小得多。这一事实意味着,从保护世界气候环境角度看,在发展中国家可获得更好的环境成本—效益。因此,在世界环境界开始出现一种所谓的“削减量贸易”。其手段之一就是发达国家以贷款与赠款方式向发展中国家提供实现“削减量”所需物质、技术的资金。

由上可见,现在的各种国际环境贷款和赠款实

质上仍是发达国家为维护自身国家利益的另一种方式。即便如此,目前它们所提供的资金数量远非慷慨,尚远离实现它们所作的承诺。大体说,西欧、北欧国家好些,美国最差。

中国与其他发展中国家一样,一直面临着环境预算严重不足的问题。国际环境贷款与赠款无疑会缓解这一困难。这些贷款与赠款的引入,连同随之而来的比较严格的国际监督与管理,都会使中国对环境财政上、项目管理技术上及环境生态效果上收益。截止 1994 年,由世界银行、亚洲开发银行、全球环境基金、外国政府、国际组织等以贷款方式帮助中国实施的大型环保项目共 13 个(其中 1994 年为 6 个),总额为 14 亿美元(其中 1994 年为 2.6 亿美元),以赠款方式帮助中国实施的项目为 95 个(其中 1994 年 9 个),总额为 1.26 亿美元(其中 1994 年为 0.61 亿美元)。这些国际环境贷款与赠款在数量上大致占同期中国环境投入的 1/10。

国外环境资金向中国的注入呈逐年上升的趋势。这是一个令人欣慰的现象。它既表现国际上对中国环境问题重要性的关注,又说明对中国解决自己环境问题的效率的信任。在发展中国家中,中国由政府到民众的行政、社会系统是比较有效的,中国在大型基础设施建设、社会扶贫等经济社会项目中利用外资的信誉和效益在国际金融界亦有口皆碑。这些肯定是国际环境资金流入中国的重要背景因素。然而,中国如要巩固与发展自己吸收国际环境资金的优势,必须在现已实施的主要环境工程项目中作出实实在在的具有更高效益的成绩。在 1996~2010 年期间,环境问题严重与环境投入不足将一直是制约中国发展质量的重要矛盾。尽可能多地引入那些适合中国条件的国际环境资金,对缓解这一矛盾是十分有利的,必要的。第九个五年计划(1996~2000)期间,为遏制中国环境恶化的颓势,中国预期环境投入总量为 4 500 亿元。根据过去的经验,可以预期的国际环境资金约 50 亿美元(400 亿元人民币)。如果在 20 世纪的这最后 5 年中,世界经济能像预期那样复苏,中国环境管理能像所希望的那样改善,那么,期望中的上述国际环境资金是可以实现的,或许尚能超额。(责任编辑 蔡德诚)

中国老科协扶贫委员会科技扶贫项目

我委拟用三年时间在全国建立起 500 个科技扶贫示范点,欲知详情请汇 10 元索取章程。下列成果已被本扶贫委列入 1998 年科技扶贫项目。持当地政府贫困证明,经我委审批合格后,可享受技术转让费的 30% 扶贫基金资助。详情来信、来电即寄资料:一、**新型强力、抗冻、防潮白乳胶**。该产品生产工艺简单,不用聚醋酸乙烯做原料,4 小时即出成品,质量、性能可靠,不凝胶、不沉淀、不分层、

粘度高、干燥快,每吨成本 1 500~2 500 元。二、**洗车、打蜡、上光三合一护车宝、洗车液**。使用该产品能除去各种漆面的污垢,使车辆、家具、地板等表面附着一层防尘、防锈、防晒、防漆面老化、抗紫外线的光亮保护膜,使洗车、打蜡、上光在 10 分钟内同时完成。每瓶 460 毫升的成本 4.5 元,可洗 40 辆车。三、**第四代瓷釉干粉涂料**。四、**豪华**
(下转第 23 页)