

中国与东盟的环境合作：历史、现状与未来

张洁清

内容提要：中国与东盟环境合作的历史显示，双方的环境合作虽然起步晚，但发展迅速，突出体现在双方的合作已从早期的零散交流发展到今天的机制化合作的新阶段，形成了以机制化为特征、以对话交流和能力建设为主要合作方式，以论坛、研讨会和培训班为主要合作载体的合作模式。展望未来，中国与东盟的环境合作面临如下机遇：稳定的政治互信为双方环境合作奠定坚实基础；蓬勃发展的绿色低碳发展国际潮流为双方环境合作指明合作的大方向；中国的“一带一路”倡议为双方环境合作提供强劲动力。与此同时，中国与东盟的环境合作也面临三大挑战：中国环境援助的能力和经验不足；东盟各国发展不均衡，利益诉求不一，区域整体合作协调难度大；中国政府各部门的合作资源分散，影响合作效果。未来进一步深化中国和东盟的环境合作需要采取以下措施：加强合作研究，提升自身能力，提高合作水平；进一步统筹合作资源；深化与东盟成员国的双边环境合作，“以点带面”推动中国与东盟的区域环境合作。

关键词：中国 东盟 环境合作 机遇与挑战

自1991年中国与东盟开启对话进程以来，双方关系迅猛发展，在短短二十几年的时间里，双方关系从对话伙伴跃升至战略伙伴，并在政治安全、经贸、人文社会等领域开展了卓有成效的合作。其中，环境合作正成为中国与东盟合作的新亮点。本文拟对中国与东盟环境合作的历史、现状和未来做简要分析。

一、东盟环境状况

东盟地区自然资源丰富，是世界上海洋资源最具多样性和最丰富的地区之一，作为拥有17万公里海岸线的地区，东盟的海洋渔业生产力占全球17%，东盟还是世界上拥有森林面积最多的地区之一，文莱、柬埔寨和马来西亚的国土面积一半以上被森林所覆盖。东盟还是世界上生物多样性最丰富的地区之一，虽然东盟面积只占全球的3%，但拥有全球超过20%的植物、动物和海洋物种。¹与此同时，东盟也是世界上人口密集度最高，经济最活跃，经济增长最快的地区之一。在1990—2010年的20年间，东盟国家的年均GDP增速为5.8%，而同期世界平均水平为3.4%。²人口密集以及经济发展对自然资源的严重依赖带来对东盟地区自然环境的破坏。

东盟所面临的首要环境挑战是淡水和海洋生态系统的环境破坏。东盟因为其独特的地理优势，拥有丰富的淡水资源，然而由于人口增长，城市化进程加速，以及工业生产活动等因素的影响，多数东盟国家面临较为严重的水污染问题。

表1 部分东盟国家的水质状况³

国家	年份	水质状况
印尼	2008年	在受监测的33条河流中，54%受到严重污染
菲律宾	2008年	14%—28%河流的BOD排放量超过了限值
泰国	2008年	2007年48%的河流水质较差，2005年为29%
越南	1996—2001年	河流BOD超过了国家标准的2—3.8倍。

东盟是世界上热带海洋生物多样性中心，但东盟成员国对海洋资源的严重依赖导致海洋资源过度开发和海洋生物多样性的丧失。东盟25%的珊瑚礁因海岸带的开发受到严重威胁。⁴

陆地生态系统的退化和生物多样性的减少是东盟所面临的一项严重环境威

1 ASEAN Secretariat, “Fourth ASEAN State of the Environment Report 2009,” October 2009, p.8 and p.56, <http://environment.asean.org/wp-content/uploads/2015/06/Fourth-ASEAN-State-of-the-Environment-Report-2009.pdf>. 2017-05-04.

2 Asian Development Bank Institute, “ASEAN 2030: Toward a Borderless Economic Community,” 2014p.99, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/159312/adbi-asean-2030-borderless-economic-community.pdf>, 2017-05-04.

3 中国—东盟环保合作中心：《中国—东盟环境展望报告》，北京：中国环境出版社，第62页。

4 ASEAN Secretariat, “Fourth ASEAN State of the Environment Report 2009”, p.46

胁。其中森林砍伐和气候变化是造成这一威胁的重要原因。据统计，东盟地区的森林面积在2000年至2007年期间每年以1.1%的速度递减，远高于世界平均水平0.16%。¹ 东盟是全球对气候变化影响最敏感和最脆弱的地区之一，气候变化使得东盟地区在旱季引发更多森林大火和森林病虫害，从而使濒危物种的生存条件逐步恶化，造成物种的灭绝。

东盟是全球对气候变化影响最敏感和最脆弱的地区之一。

跨境烟霾是长期困扰东盟的环境问题，近年来，随着人口增加、城市化和工业活动使大气污染，特别是颗粒物污染（PM10、PM2.5）成为多数东盟国家面临的严重大气质量问题。其中，工业和交通行业排放是影响东盟国家空气质量的重要来源。据统计，马来西亚电力部门排放了全国60%的二氧化硫和50%的PM，而交通部门排放了绝大部分的氮氧化物和35%的PM。² 在越南，交通是最大的污染源，对空气污染的贡献度达到70%左右。在全国范围内，交通工具排放了85%的一氧化碳，95%的挥发性有机化合物。³

随着人口增长和城市化进程加快，东盟地区产生的废弃物也在不断增加，对废弃物的处置管理能力不足使东盟中低收入国家遭受固体废物污染的困扰。例如，在马来西亚，2004年的城市固体废物达到870万吨，预计到2020年这一数字将增加到1570万吨。在印度尼西亚，2008年的城市固体废物达到1140万吨。

二、中国与东盟的环境合作进程

中国与东盟环保合作起步比较晚但发展速度快。1991年中国与东盟建立对话关系后的最初十年，双方合作以政治和经济贸易合作为主轴，环保合作没有被列入议程。随着双方合作的进一步发展，扩大合作领域成为双方的共识。2002年11月中国与东盟签署的《中国—东盟全面经济合作框架协议》中首次提出各缔约方同意合作应扩展到其他领域，其中包括环境领域。2003年中国与东盟签署《面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言》，强调“进一步活跃科学、环境、教育、文化、人员等方面的交流，增进双方在这些领域的合作机制”。

此后，历次中国—东盟领导人会议均谈及环境合作议题，并且在会议通过的联合宣言和行动计划中提出了许多具体的合作倡议（见表2）。

1 ASEAN Secretariat, "Fourth ASEAN State of the Environment Report 2009", p.53.

2 Ibid., p.70.

3 Ibid., p.71.

表2 中国—东盟领导人会议关于环境合作的相关表态和政策建议

年份	会议 / 活动	环境合作相关表态和建议
2003 年	第七次中国—东盟领导人会议	《面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言》：进一步活跃科学、环境、教育、文化、人员等方面的交流，增进双方在这些领域的合作机制。
2004 年	第八次中国—东盟领导人会议	《落实中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划（2005—2010）》：3.8 环保合作章节，共提出 5 条具体合作倡议。
2007 年 （1 月）	第十次中国—东盟领导人会议	温家宝总理：“中方建议将环境合作纳入中国—东盟合作范畴，适时建立部长级对话机制。”
2007 年 （11 月）	第十一次中国—东盟领导人会议	温家宝总理：“我们愿同东盟探讨制订《中国与东盟环保合作战略》。”中方将于明年建立“中国—东盟环保合作中心”，建议适时建立中国—东盟环境部长会议机制，为建设资源节约型和环境友好型的东亚共同努力。
		会议决议：将环境保护列为中国—东盟领导人会议机制下第十一个重点合作领域。
2009 年	第十二次中国—东盟领导人会议	温家宝总理提出“尽早通过《中国—东盟环保合作战略》，加强在生物多样性保护、生态保护、清洁生产、环保产业、新能源和可再生能源等领域的合作。中国将在未来三年内为东盟国家培训 100 名环境官员。”
2010 年	第十三次中国—东盟领导人会议	温家宝总理：双方要根据《中国—东盟环保合作战略》，尽快制订行动计划，发挥中国—东盟环保合作中心的作用，探讨开展“中国—东盟绿色使者计划”活动，扎实推进在循环经济、绿色经济、节能环保等领域的交流与合作。
		《中国和东盟领导人关于可持续发展的联合声明》：支持发挥中国—东盟环保合作中心的作用，积极落实《中国—东盟环保合作战略 2009—2015》，特别是在通过与东盟生物多样性中心合作保护生物多样性和生态环境、清洁生产、环境教育意识等领域开展合作，支持《东盟环境教育行动计划 2008—2015》及环境可持续城市，共同努力实现人与自然和谐发展。
		《落实中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划（2011—2015）》：3.7 环境合作章节，共提出 9 条具体合作倡议。

续表

年份	会议 / 活动	环境合作相关表态和建议
2011年	第十四次中国—东盟领导人会议	《纪念对话关系二十周年 / 第十四次中国—东盟领导人会议联合声明》：我们将加倍努力，分享经验，以应对气候变化、环境保护和可持续发展等挑战，并在国际气候变化谈判中加强对话与合作。
2013年	第十六次中国—东盟领导人会议	李克强总理：我们还将提出中国—东盟环保产业合作倡议，建立中国—东盟环保技术和产业合作交流示范基地。
2014年	第十七次中国—东盟领导人会议	李克强总理：“中方建议启动制定中国—东盟环保合作战略(2016—2020)，分享科技创新和生态建设成果。”
2015年	第十八次中国—东盟领导人会议	李克强总理：“希望双方早日通过《中国—东盟环境合作战略(2016—2020)》，建设环保信息共享平台，探讨建立中国—东盟生态友好城市发展伙伴关系，携手实现绿色发展。”
		《落实中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划（2016—2020）》：文件中3.6环境保护章节，共提出11条具体合作倡议。
2016年	第十九次中国—东盟领导人会议	《第19次中国—东盟领导人会议暨中国—东盟建立对话关系二十五周年纪念峰会联合声明》：我们将继续深化在环境保护、可持续发展、土地和水资源管理、生物多样性保护等领域合作，应对跨境挑战。我们将在国际气候变化及其他与环境相关谈判中加强对话合作。

资料来源：作者整理。

在双方政治承诺的基础上，中国与东盟于2004年开始启动对话交流活动。2004年8月，原国家环保总局（现环境保护部）与东盟在海南省三亚召开了中国—东盟环境政策对话研讨会，双方对中国与东盟各国的环境政策进行了交流，并就中国—东盟环境合作未来发展和优先领域达成了一致。此次会议标志着中国与东盟的环保合作进程正式开启。

2006年和2007年，中国与东盟又陆续举办了一系列研讨活动，双方在环境管理、环境影响评价、环境技术和清洁生产、环境教育及公共环境意识、可持续发展等方面展开对话和交流，从而增进了双方的了解与沟通，为双方进一步深化合作奠定了基础。但是，由于缺乏稳定的资金来源和固定的合作机制，双方合作局限在政策、经验的对话和研讨方面，合作形式相对单一，合作缺乏系统性。

2007年是东盟成立40年，这一年，环境保护被列为中国—东盟领导人会议机制下第十一个重点合作领域。11月，第十一次中国—东盟领导人会议在新

加坡举行。时任中国总理温家宝在会上提出：“愿同东盟探讨制订《中国与东盟环保合作战略》，中方将于明年建立中国—东盟环保合作中心，建议适时建立中国—东盟环境部长会议机制，为建设资源节约型和环境友好型的东亚共同努力”。¹

2009—2010年是中国—东盟环保合作从零散合作走向机制化合作的关键年份，期间发生了两个重大事件。一是2009年，根据时任中国总理温家宝的倡议，中国与东盟共同制定了《中国—东盟环境保护合作战略2009—2015》（以下简称“合作战略”），作为双方开展环境合作的指导文件。合作战略确立了双方合作的优先领域，包括环境意识提高，环境无害化技术、环境标志与清洁生产，生物多样性保护，环境管理能力建设等六大领域，明确了实施安排和资金机制。二是2010年，环境保护部成立了中国—东盟环境保护合作中心，负责推动中国—东盟环保合作并实施合作战略。

从此，中国东盟环保合作进入快车道。为确保合作战略的落实，2011年和2013年，双方又先后制定并通过了《中国—东盟环境保护合作行动计划（2011—2013）》和《中国—东盟环境合作行动计划（2014—2015）》。行动计划明确了在合作战略所确定的六大优先领域下计划开展具体行动，包括每年举办中国—东盟环境合作论坛、开展中国—东盟绿色使者计划、联合研究并出版《中国—东盟环境展望报告》等。

在合作战略和行动计划框架下，双方重点推进了环境政策对话与交流、生物多样性与生态保护、环保产业与技术交流、环境管理能力建设、联合研究等领域的合作。自2011年起，围绕双方共同关注的环境问题，由中方与东盟秘书处合作，已经连续举办了六届“中国—东盟环境合作论坛”，中国政府部门、科研机构、企业及东盟各成员国代表和国际机构、非政府组织等逾千人参加了论坛。论坛为中国与东盟之间开展环境政策高层对话，促进双方交流搭建了重要平台。2011年10月，旨在推动公众环境意识提高和能力建设的培训项目“中国—东盟绿色使者计划”启动。培训面向东盟国家的政府官员、青年和产业界人士，截至2016年，培训人数超过500人次。为推动生物多样性保护，双方共同编制了“中国—东盟生物多样性与生态保护合作计划”，举办系列研讨活动以支持东盟国家提高制定和实施生物多样性保护的政策和行动能力。在环保产业和技术合作方面，中方主导编制了《中国—东盟环境技术与产业合作框架》，为双方加强环保技术和产业合作提供了路线图，并建设了中国—东盟环保技术和产业示范基地（详见表3）。

1 温家宝：《扩大合作 互利共赢——在第十一次中国与东盟领导人会议上的讲话》，2007年11月20日，新加坡，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-11/20/content_7116831.htm, 2017-05-04。

表3 中国—东盟环境合作进展一览表

年份	会议 / 活动	活动领域
2004年	第一次中国—东盟环境政策对话研讨会	环境政策
2006年	中国—东盟环境管理研讨会	环境管理
2007年	中国—东盟环境标志和清洁生产研讨会	环境标志和清洁生产
	中国—东盟环境影响评价及战略环境影响评价研讨会	环境影响评价
2008年	中国—东盟环保合作战略国际研讨会	环保合作
2009年	通过《中国—东盟环境保护合作战略（2009—2015）》	环保合作
2010年	成立中国—东盟环境保护合作中心	环保合作
	中国—东盟绿色产业发展和合作研讨会	绿色产业
2011年	通过《中国—东盟环境保护合作行动计划（2011—2013）》	环保合作
	1）中国—东盟环境合作论坛2011：创新与绿色发展； 2）中国—东盟绿色使者计划启动并举办绿色使者计划第一期培训活动	环保合作、环境执法
2012年	1）中国—东盟环境合作论坛2012：生物多样性与区域绿色发展； 2）中国—东盟绿色使者计划框架下五期培训活动； 3）实施第一期中国—东盟生物多样性与生态保护合作计划	生物多样性、绿色发展、绿色经济
2013年	通过《中国—东盟环境合作行动计划（2014—2015）》	环保合作
	1）中国—东盟环境合作论坛2013：区域绿色发展转型和建立伙伴关系； 2）中国—东盟绿色使者计划框架下两期培训活动； 3）加强东南亚国家制定和实施2011—2020生物多样性保护战略和实现爱知目标能力项目	环保合作、绿色发展、绿色经济与城市环境管理、绿色大学、生物多样性
2014年	1）中国—东盟环境合作论坛2014：可持续发展的国家战略和区域合作； 2）中国—东盟绿色使者计划框架下一期培训活动； 3）发布《中国—东盟环保技术和产业合作框架》； 4）中国—东盟环保产业合作研讨会	环境影响评价、环保技术和产业合作
2015年	1）中国—东盟环境合作论坛：环境可持续发展政策对话与研修； 2）中国—东盟绿色使者计划框架下两期培训活动； 3）实施第二期中国—东盟生物多样性与生态保护合作计划； 4）中国—东盟生态友好城市发展伙伴关系研讨会	环保合作、水污染防治、工业污染防治、生物多样性、生态城市

续表

年份	会议 / 活动	活动领域
2016年	通过《中国—东盟环境保护合作战略（2016—2020）》	环保合作
	1) 中国—东盟环境合作论坛2016：绿色发展与城市可持续转型；	绿色发展与城市可持续转型、生态城市、海洋生态保护、环境政策
	2) 中国—东盟生态友好城市发展伙伴关系示范合作研讨会；	
	3) 中国—东盟滨海湿地生态保护与修复技术合作论坛；	
	4) 与东盟国家合作，共同编写《中国—东盟环境展望报告》	
	5) 中国—东盟绿色使者计划框架下四期培训活动	

资料来源：作者整理。

综上所述，中国与东盟的环境合作已形成以机制化为特征、以对话交流和能力建设为主要合作方式，以论坛、研讨会和培训班为主要合作载体的合作模式。

三、深化中国与东盟环境合作面临的机遇与挑战

从2004年中国—东盟环保合作进程正式启动算起，中国与东盟的环境合作在过去十几年的发展历程中经历了从无到有，从零散政策对话到形成固定和常态化的交流机制的重大变化。今年是中国与东盟机制化环境合作的第八个年头，回

由于单一化的合作类型，中国—东盟环境合作的效果已开始呈现递减趋势。

顾过去七年的合作历史，无论从合作的参与人数、内容的多样性还是合作效果来看，双方的环境合作堪称成效显著。但是，我们应该清醒地意识到，过去七年的中国—东盟环境合作模式，由于其单一化的合作类型，合作效果已开始呈现递减趋势。

当前，中国正在以更加积极主动的姿态参与国际环境治理进程，并希望通过南南环境合作介绍中国的环境技术和标准，阐述中国的环境问题解决方案；同时，中国“一带一路”倡议的提出与实践也使发展中国家普遍对与中国开展环境合作有更高的期待。在此背景下，以政策对话、能力建设为主的单一合作模式显然越来越难以满足双方对环境合作的期待。因此，如何使合作方式更加多元，合作内容更加深化成为摆在我们面前的重要课题。寻找这一问题的解决方案，机遇与挑战并存。

就机遇而言，主要有以下三点：

第一，政治互信为双方环境合作奠定坚实基础。经过二十五年持续对话与深入合作，中国与东盟积累了深厚的政治互信基础，双方关系从过去的“黄金十

年”已经步入起点更高、内涵更广、合作更深的“钻石十年”。¹ 这为双方环境合作打下坚实政治基础。

第二，绿色发展国际潮流助推双方环境合作。从国际层面看，自2008年联合国环境规划署提出绿色经济理念以来，各国都在积极探索自己的绿色经济转型模式，绿色发展概念被国际社会普遍接受。2015年9月，联合国可持续发展峰会通过的《2030年可持续发展议程》成为指导国际社会未来十五年经济、社会和环境发展的纲领性文件，《2030年可持续发展议程》通过17个可持续发展目标和169个子目标的设立，进一步明确了可持续发展必须是经济、社会和环境三者融为一体的综合发展，环境纳入了经济、社会发展的主流。国际社会对环境保护前所未有的关注使国际环境合作成为大势所趋。

第三，“一带一路”战略为双方环境合作提供强劲动力。2013年10月，习近平主席倡议与东盟共建“21世纪海上丝绸之路”，为中国—东盟合作的长远发展指明了方向，得到东盟国家积极响应。2015年3月，中国政府发布了《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，文件强调，“要在投资和贸易中突出生态文明理念，加强生态环境、生物多样性和应对气候变化合作，共建绿色丝绸之路”。绿色丝绸之路建设的总体要求意味着生态环保合作势必会成为“一带一路”建设中重要的合作内容，从而推动双方环境合作逐步迈入双方政治、经贸合作的舞台中央。

东盟从区域到国家层面对环境保护的日趋重视激励双方环境合作的进一步深化。近年来，东盟人口快速增长，工业化、城市化进程加快，对区域资源环境所造成的压力和损害趋势东盟在区域层面采取联合行动，推动本区域的环境保护和资源的可持续利用。如建立东盟环境部长会议机制，召开多次环境部长会议，讨论东盟地区的环境问题与对策，发表诸多有关环境行动的宣言，并制定《东盟环境战略行动计划》。在国家层面，随着经济发展，从政府到民众越来越重视环境问题，各国纷纷采取多种举措推动本国的可持续发展。然而，东盟成员国中以发展中国家为主，还包括最不发达国家，环境保护能力不足，基础薄弱。以缅甸为例，缅甸政府2011年才成立环境保护和林业部，2012年才制定环境保护法和环境保护条例。² 因此，东盟对环境合作的意愿较高、需求旺盛。这也是双方环境合作起步晚、发展快的一个重要原因。

就面临的挑战而论，主要包括：

第一，环境援助能力、经验不足是当前合作形式单一的一个主要原因。中国作为发展中国家，长期以来都是国际环境合作的受援国，以“引进”资金和技术

1 李克强：《在第十七次中国—东盟（10+1）领导人会议上的讲话》，2014年11月13日，缅甸内比都，http://news.xinhuanet.com/world/2014-11/14/c_1113240171.htm, 2017-05-04。

2 缅甸自然资源与环境保护部保护司处长尼尼昂在“中国—东盟环境合作论坛”上的发言。

为主。近年来,随着国际政治经济格局的变化和中国经济实力的提升,中国逐渐成为南南环境合作的倡导者和主要实施者,开始“输出”资金和技术。然而在短时间内,我们还未培养出熟知国际合作规则、援助经验丰富的人才开展环保援助活动,因为缺乏经验和能力,难以设计出形式多样的合作模式,合作内容未能充分考虑受援地区的实际需求,所以导致当前的合作模式和内容仍然较为单一,阻碍了合作的进一步深化。

第二,东盟各国发展不均衡,利益诉求不一,区域整体合作协调难度大,区域合作只能选择具有普适性的领域。东盟内部既有被称为亚洲“四小龙”之一的新加坡,也有被联合国列为世界上最不发达国家之一的缅甸,不同的经济发展水平决定了不同的环境合作意愿和环境合作重点。这一现实情况使中国在与东盟整体开展合作时,很难做到务实和具有针对性,只能以普遍性的环境管理能力建设应对各国特殊的环境挑战。

第三,合作资源分散,未能形成合力,影响合作效果。根据部门分工,中国与东盟所开展的区域环境合作由环保部牵头组织开展,合作资金主要来源于中央财政及中国政府设立的中国—东盟合作基金和亚洲区域专项合作资金,资金规模

“软、硬项目”
之间缺乏协调配合,
导致合作资源分散,
影响合作效果。

不大,以能力建设、联合研究和对话交流为主,我们也称之为“软项目”。商务部负责中国的对外援助项目,主要为具体的投资项目,我们可称之为“硬项目”。两部门均在各自传统业务范围内推进工作,“软、硬项目”之间缺乏协调配合,导致合作资源分散,影响合作效果。

四、进一步深化中国与东盟环境合作的几点思考

为充分抓住当前良好的合作机遇,积极应对合作中的挑战,使合作更好满足双方期待,拟提出以下对策建议。

第一,要加强合作研究,提升自身能力,提高合作水平。当前,中国正在从先进环保理念和技术的“引入方”逐渐过渡成为“输出方”,如何使合作既满足对方需求又符合中国的利益,要求我们既要深入了解合作伙伴的环境状况、合作需求,又要熟知国际合作规则,以灵活多样的方式设计合作项目,实现合作目标。作为第一步,我们应首先深入学习、研究发达国家过去几十年开展环境援助的成功经验,尽快提升自身在这方面的能力。

第二,需要进一步统筹合作资源。国内涉及与东盟及东盟国家开展环境合作的各部门应加强统筹协调,既避免重复安排项目,也避免合作资金安排过于零散,从而提高合作资源的利用效率,实现协同增效。

第三,通过深化与东盟国家的双边合作,“以点带面”推动中国与东盟的区域合作。东盟地区作为一个区域整体与我国开展了一系列环保合作活动,但中国

与东盟内部国家之间所开展的双边活动却并不多。东盟内部各国经济社会发展水平不一，面临环境挑战、环保需求也有很大不同。未来在开展区域合作的同时注重与东盟国家的双边合作，在一些国家开展环保政策、标准、技术的试点示范工作，一方面有助于推动中国环境管理经验、理念及环保技术实实在在落地，另一方面也可以通过这种“以点带面”的方式进一步深化我们与东盟的区域合作。