

浅析东北亚环境合作现状与未来发展趋势

孟 晓

(青岛大学法学院, 山东 青岛 266071)

摘 要:冷战结束后,特别是近二十年来,东北亚地区经济得到迅速发展,各国人民生活水平大幅提高。但是,该地区经济的发展多是以对资源的过度开发以及对环境的肆意破坏为代价的,随着各国工业化、城市化的进一步加深以及东北亚地区一体化形式的加强,环境污染问题将成为制约经济发展的重要因素,环境治理也将越来越受到各国政府与人民的重视。酸雨、沙尘暴、海洋污染、水污染等环境危机均具有一定的跨国性、流动性和不可分割性,这就决定了仅靠东北亚地区某一国的力量无法独立解决的区域性环境问题,必须通过域内各国的通力合作环境污染才能得到根本治理。

关键词:东北亚环境合作 现状 制约因素 展望 建议

中图分类号:DF969

文献标识码:A

文章编号:1672-8289(2014)13-0146-02

当今世界,全球工业化的迅猛发展与经济的快速增长使得环境危机日益加深,环境合作不仅是当今国际社会广泛关注的重大议题,也成为世界各国加强合作与交流的重要手段。面对日趋复杂的国际形势,日益严峻的环境危机以及日益加强的一体化局势,东北亚地区加强国际环境合作也成为该地区国家的共识与需求。

目前,学术界对东北亚的地理范围并没有统一的界定,较为普遍和广泛接受的是将其定义为亚洲东北部地区的六个国家。

1 东北亚地区环境合作背景

1.1 冷战的结束与国际环保浪潮的兴起

冷战的结束使得东北亚地区环境合作的最大障碍消失了^[1],该地区紧张与复杂的局势也得到了缓解。东北亚各国逐渐转变以军事力量作为关注核心的状态,开始关心政治与军事安全之外的环境保护方面问题。与此同时,20世纪80年代末90年代初,环保运动在国际社会广泛兴起,1992年在巴西里约热内卢召开的联合国环发大会更是强调进行区域环境合作的必要性,将环境问题提升到国家政府事务的层次。于此,东北亚各国开始积极参与国际环境合作。

1.2 环境恶化进一步加深

东北亚地区地理环境紧密相连,人口众多、经济活跃,但该地区经济的增长多是以对资源的过度开发以及对环境的肆意破坏为代价的。以沙尘暴、酸雨为代表的大气污染,以废水入海、原油泄漏、核废料倾倒入海的海洋污染,非法污染物转移以及过度捕捞引起的生物多样性丧失^[2]等环境危机越来越成为该地经济发展与人类生存的主要威胁,解决环境危机实现可持续发展成为东北亚各国的普遍共识。同时生态环境具有紧密的相互依存的特性,仅凭一国之力无法从根本上解决环境问题,因此东北亚地区环境合作也就应运而生。

1.3 区域一体化程度加深,环境保护成为国际关系的重要内容

在全球化的大背景下,区域一体化进一步加深。环境作为一种公共资源,具有相互联系、相互作用的特性,这些都要求各国在处理环境问题时必须进行合作,东北亚地区也不例外。随着该地区联系日益密切,各国越来越寻求通过合作解决区域环境问题。同时,二战结束后对于国家安全的理解从传统安全向非传统安全领域转换,资源、环境、经济、文化、人口等成为国际关系关注的问题,“环境安全”、“环境外交”等词汇的出现表明环境合作与治理成为确定国家安全政策和外交政策重要因素之一,一国应对环境问题的表现也成为国际社会评判一国公信力与责任感的重要指标。

2 东北亚地区环境合作现状

2.1 双边环境合作

东北亚国家的国际间环境合作虽然起步较晚,但是这种合作是在政府的主导下进行的,因此发展较为迅速。东亚三国间较早地签订了一系列有关环境合作的双边协定并取得良好发展,这也使得三国在东北亚地区的环境危机治理中处于中心位置。此后,东北亚六国间也相继在环境合作治理方面达成双边协议,

东北亚各国纷纷以双边合作的方式致力于该地区环保事业。

2.2 区域性多边环境合作

东北亚地区国家的多边环境合作在近二十年来也得到了良好的发展,东北亚环境合作高官会议、东北亚地区环境合作会议、中日韩三国环境部长会议、西北太平洋行动计划、东亚酸沉降监测网、联合国环境署“亚太地区次区域环境政策对话会”^[3]等多边合作体的存在与运行,对东北亚地区环境问题的解决提供了有效的对话平台与解决途径。

2.3 国际组织与研究机构领导下的环境合作

国际组织、各主要研究机构以及非政府间的环境合作也在东北亚环境治理中发挥着重要的作用,图们江三角洲经济开发区环保工作、东北亚和北太平洋环境论坛、东亚大气行动联盟、ADB-GEF 沙尘治理项目、黄海大海洋生态系统计划、东亚生物圈保护网络等也都通过自身的协调、教育与培训实现国家间的环境治理,这也从侧面推动了东北亚地区各国环境合作的进程。

3 东北亚地区环境合作存在的问题

3.1 区域环境治理存在集体困境,环境合作侵蚀国家主权

国际合作历来普遍存在集体困境,东北亚地区的环境合作也不例外。环境作为一种公共物品具有供应的相连性与排他的不可能性两种特征^[4],正是这两种特性的存在使东北亚地区环境合作的行动容易出现“搭便车”与扯皮现象。不仅如此,为了共同应对环境问题,各国在合作过程中都不同程度的使国家主权的原则受到了损害,其中最主要的形式便是对主权的干涉与让渡。

3.2 东北亚各国环境问题严重程度不同,合作分歧较多

东北亚各国国情差异较大、经济发展水平不同,各国面临的环境问题严重程度也各不相同,对环境问题的认知与重视也有较大差别,关注方面也各有侧重。同时该地区合作体制并不完善,在很多方面还存在空缺,各国之间在合作方式的选择以及合作渠道的确定方面还存在较大的分歧,这在一定程度上也阻碍了东北亚地区进行环境合作的进程。

3.3 缺乏地区认同与强有力的地区环境合作主导力量

东北亚国家历史悠久、情况较为复杂,该地区部分国家虽有共同的儒家文化认同,但是日韩尤其是俄国又有着西方价值观念烙印,不同的传统在造就了各具特色的文化的同时,也使各国很难形成统一的共同命运感与归属感认同。不仅如此,东北亚环境合作发展至今也没有建立统一完整体系的重要原因之一就是区域环境合作主导的缺乏与争夺而引起的沟通协调不够。此外东北亚各国在环境合作治理问题上的目标意图不尽相同也是该地区环境合作过程中显现的问题之一。

3.4 非国家行为体参与有限,缺乏稳定的财政基础

在东北亚地区的环境合作中,国家是主要行为体,非国家行为体的作用十分有限,这就导致在该区域环境治理中很容易出现政府参与为主,其他参与不足的情况,各国的国家利益直接影响环境谈判中国家的立场,也影响东北亚环境合作的进程。同时由于公众及有关 NGO 参与不足造成的公众意识与公众责任缺失,也不利于东北亚地区环境合作的开展。不仅(下转第 149 页)

4.12 充分运用行政手段加大违法违规惩戒力度

一是要按照权责对等原则,对于通过挂靠或租用其他有资质而全资质的企业参与违法违规活动的直接责任人,有关部门应及时限制或取缔相关资质,并视情追究个人法律责任。二是对参与串通投标活动的相关企业,除依法追究法律责任外,有关部门应当限制或停止该企业一定期限在我市的市场经营活动。三是建立违规违纪行为公开曝光制度。对于被查处的违法违规行为,除纳入相关的信用体系以外,一律公开曝光,以强化震慑警示作用。

5 为防止串标围标现象发生的几点建议

5.1 建议推行中标公示期招标人实地考察制度

对规模较大的工程,招标人在中标公示期间,可对中标候选人进行实地考察,主要考察其是否具备履约能力,在投标时提供的业绩证明材料是否属实,项目班子成员有无在建工程等。

5.2 建议将疑似借资质挂靠情形列入资格预审文件或招标文件条款

借资质挂靠的情形,除国家法律法规规定外,还可以从以下几方面来认定:一是使用个人资金交投标保证金或履约保证金的;二是企业除留下管理费外,将大部分工程款转给个人;三是施工现场的管理人员与投标承诺的人员不一致或未按工程实际进展情况到位;四是在对予中标单位发中标通知书之前必须通知拟任建造师参加招标人的答辩。

5.3 严格投标保证金结算管理。

投标保证金及工程价款拨付必须通过投标单位基本账户非现金结算,投标人提交的投标保证金在中标后转为不出借资质

的承诺保证金,承诺保证金须经招标人核实进场人员后方可退还。招标人对进场施工管理人员的身份核查是堵住借资质挂靠的实质性关口,招标人应建立中标单位项目部人员现场检查制度和常规考勤制度。如发现进场人员与中标项目部人员不符,有借资质挂靠嫌疑的,一经查实,即取消中标资格,没收其承诺保证金。

5.4 建议简化民营投资项目的招标程序

目前民营投资项目的招标几乎是流于形式,可以说是典型的陪标之一,同时更是“明招暗定”,失去了招标意义、从某种意义上讲是对法律和管理的戏弄,这样的招标有何意义?因此建议:(1)完全由招标人自主实行招标;(2)可以由招标人直接发包给有相应的资质企业。招标人将项目招标的资料报招投标管理机构备案。这样做既符合市场经济运行规则,又体现谁投资、谁守益、谁负责的原则,更从管理上简化了办事程序,提高了办事效率,减少了企业负担。通过近几年的实践,在建设工程招投标环节和建设过程中,民营企业的项目几乎没有腐败案件的发生,也没有发生重大质量安全事故。

6 结语

实行建设工程招标投标的目的是为了市场竞争的公开、公正、公平。串标、围标不正当竞争行为的存在显然违背了这一目的,因此必须对其表现形式危害有深刻的认识,在实施招投标过程中,遵循法律法规的规定,加强政府及监管部门监督职能,建立有效的监控机制,以防止建设工程招标投标活动中的串标、围标不正当竞争行为的发生。使招投标工作从源头上得到科学合理的管理,促进建设工程招投标市场的良好发展。

(上接第146页)

如此,东北亚地区环境合作中某些机构重叠、效率较低,防治技术不到位,缺乏专门负责项目费用筹集与使用的部门,在集体行动中常常出现资金不足的情况,这也使得该地区的环境合作效果大打折扣。

3.5 区域环境合作受其他因素影响较大

环境问题虽然没有政治、经济问题那样敏感,但是环境合作同样受到政治、经济等问题的影响^[9]。东北亚环境合作中,该地区六国经济发展水平存在较大差异,且地区局势较为复杂,各国在多方面进行了深入密切的合作与交流,但同时也免不了产生一些摩擦,这也从另一个侧面加大了该地区进行全面、稳定、有效的环境合作的难度。

4 促进东北亚地区环境合作的建议

4.1 坚持非约束性的合作原则,倡导 APEC 等软性合作机制

目前,东北亚环境合作是在非约束性合作模式下展开的,其目标在于保护各国决策空间的同时发展联合机制解决跨界污染问题,东北亚地区短期内形成具有法律约束力的强制性合作不太可能^[9],因此,推进东北亚环境合作首先要基于该地区目前状况,这种模式应当继续坚持。同时,以 APEC 为代表的软性合作机制就是适应了东北亚地区的特殊局势的成功范例,该机制自建立以来作为不断,其“自主参与、集体协商、共同承诺”的运行原则值得有关环境合作部门学习与借鉴。

4.2 加强东北亚地区国家沟通与协调,增强地区环境合作认同

东北亚环境合作的问题之一就是各国之间缺乏协调沟通与合作认同,缺乏一个能够在各机制之间进行有效协调的领导核心。未来该地区的环境合作应当首先加强各国之间的交流与认同,增强各国的命运相关意识,在各国之间广泛互信的基础上谈合作谋发展。同时,该地区各国也应更加积极的发挥负责任国家的作用,努力实现互帮互助,合作共赢。

4.3 推动多层面环境合作,增强财政稳定性

加强东北亚地区的环境合作应当注意从多个层面展开,政府间的合作虽然时常面临许多困难,但是各国间民间合作却进行的较为顺利。未来该地区环境合作应继续充分发挥民间合作的推动作用,以此来促使政府间合作。同时在区域环境合作中还

应注意加强环境 NGO 的参与,借鉴其成熟的管理机制与专业的科研数据分析成果,努力将该地区环境合作治理向多层面、专业化合作推进。

财政资金问题方面,东北亚环境合作在加快建立统一高效的领导机制的同时,还应充分吸引包括世界银行、亚洲发展银行、全球环境基金等在内的国际资金的注入,完善区域内财政分担,加强双边与多边项目援助,减少工作重叠造成的资源浪费,多方面缓解区域环境合作的资金压力。

东北亚地区将是未来发展最为活跃的地区,该地区由于经济的飞速发展,环境压力将会持续增加,因此东北亚环境合作任重而道远。虽然现在该地区的环境合作治理还存在许多问题,机制还不完善,但是多年来的环境合作工作也已经积累了很多值得借鉴的经验,未来各国经济实力的上升也使其投入环境合作的能力进一步加强,国家间交流的深入也使得各国加深了互信与认同。随着时间的推移加之各国的努力,未来东北亚地区的环境合作将会进一步加深并取得良好的发展。

参考文献:

- [1] 苏长和.全球公共问题与国际合作:一种制度的分析[M],2009:13-15页.
- [2] 纪霏霏.东北亚地区环境危机管理的国际合作[D].华东师范大学,2009..
- [3] 张海滨.东北亚地区环境合作述评[J].当代亚太,1996(4).
- [4] 郭延军.东北亚环境安全研究[D].山东大学,2007.
- [5] 金正九.东北亚海域环境污染防治的国际合作[D].大连海事大学,2011.
- [6] 薛小芄,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? [J].国际政治研究,2013(3).
- [7] 张海滨.东北亚环境合作的回顾与展望[J].国际政治研究,2002(2).

作者简介:孟晓(1990-),女,山东章丘人,青岛大学法学院2013级国际关系研究生,研究方向:东北亚国际关系研究。