

从国际政治议题的转变透视日本的环境战略

蔡 亮

内容提要 随着冷战的结束，国际政治议题也从“高级政治”向“低级政治”转变，环境问题成了国际社会关注的焦点。在环境问题全球化的今天，环境问题一方面使各方对立激化，矛盾加深，另一方面出于环保的必要，又促使各方通力合作，寻求对策。日本环境战略的展开即与此背景息息相关，其通过积极参与和倡导国际环境对话，并利用自身特点，努力协调各方矛盾，试图借此另辟蹊径，确立外交主导权，以实现其大国战略。

关键词 环境问题 日本环境战略 “低级政治”

环境问题从其产生的源头角度分类，可分为原生的自然环境和人为的次生环境问题。¹如地震、台风和异常气候等所造成的各种损害即属于前者，这些损害虽会导致全球局部环境的恶化，进而可能对纯自然环境的演进过程有所影响，但“生态环境系统本身处于平衡和稳定的状态，从而呈现出持续、有序的演化与发展”²，即自然生态环境自身有调节和维持平衡的功能，因而原生的自然环境问题通常不会影响全球性的生态环境系统的持续、有序的演进。

因此，就全球的生态环境而言，其破坏主要是人为的结果，故本文所探讨的环境问题主要指人为的次生环境问题。如各种污染、土地荒漠化、全球气候变暖、热带雨林的减少、臭氧层耗竭及生物多样性丧失等问题均属此类。

在国际政治议题中，环境问题长期以来被视为“低级政治”，而没有受到应有的重视。冷战结束后，国际社会关注的焦点从“高级政治”向“低级政治”转变，环境问题也因此日益突显成国际关系中的热点问题。但在环境问题全球化的今天，环境问题一方面使各方对立激化，矛盾加深，另一方面出于环保的必要，又促使各方通力合作，寻求对策。

日本在环境问题的处理上是一个极富特色的国家，在创造了经济奇迹的同时，又在短期内摘掉了“公害列岛”的帽子，并长期在保护环境与经济发展两方面营造了“双赢”的局面，创造了环境保护的“奇迹”。而随着环境问题在国际政治议题中的重要性日益突显，“环境”将成为主导未来国际关系的核心议题之一。因此，对有特殊政治、历史背景的日本而言，通过在国际环保议题上确立主导地位，不啻是改善自身国际形象，迈向政治大国的便利途径。于是，日本积极参与和倡导国际环境对话，利用自身特点，努力协调各方矛盾，并将环境外交升格成为国家战略的重要组成部分。因此，日本借环境问题另辟蹊径，确立外交主

导权，谋求扩大国际影响力和提升国际地位的意图是显而易见的。

一、国际政治议题的转变与环境问题的突显

1972年，“罗马俱乐部”发表了名为《增长的极限》的独立报告，报告系统地研究了人口、农业生产、自然资源利用、工业生产与污染的发展趋势以及将这些趋势联结起来的复杂反馈链。其结论是：地球将在相对较短的时期内达到其增长的自然极限。³因此，环境问题不仅威胁着个体与集体的生活质量，还威胁着各方进行政治与经济的选择。这一系列威胁是相互关联的，甚至从根本上说，它们均是环境问题的派生物。于是，关于“环境安全”的定位，众说纷纭，一些分析家将之称为“终极安全”(Ultimate Security)，还有一些学者则视之作为一种严格意义上的“安全污染”，而绝大多数人的看法则在两者之间徘徊。⁴

然而，尽管环境问题是如此的重要。但在冷战时期，核威慑与核战争等被视为对全球的最大威胁，以军事对抗与核威慑为代表的“高级政治”是这一时期国际政治中的核心议题。因此，虽然1972年在斯德哥尔摩召开的联合国人类环境大会，使得国际社会对环境问题的认识上升到一个新的高度，但在冷战结束前，环境问题并未受到应有的重视。

随着冷战的结束，“安全”概念内涵也随之扩大。与发展有密切关系的环境问题和经济因素自然地在更深层次上引起国际社会的普遍关注。以维护全球生态安全、保护生态环境为核心的安全体制更成了20世纪末到21世纪国际新秩序的主要内容。长期以来一直被视为“低级政治”的环境问题在国际关系中的紧迫性和重要性首次明显地超过了“高级政治”。⁵因此，冷战体制行将崩溃的1989年，又被称为“地球环境元年”⁶。

1989年1月1日，旨在10年间将破坏臭氧层的氟利昂排放量减半的“蒙特利尔议定书”(Montreal Protocol)正式生效，这是国际社会首次明确指定特定物质为污染的原因，并通过各方协作进行削减的一项决议。同年3月，伦敦召开了保护臭氧层的国际会议，有123个国家的部长级官员出席大会。之后不久，在法国、荷兰、挪威三国的倡导下，国际社会首次的“环境首脑会谈”在阿姆斯特丹召开，防止全球气候变暖是会谈的主要议题。7月，法国利用在巴黎召开发达国家首脑会议之机，推动各国签署具有历史意义的“环境宣言”。进一步地，在1990年11月召开的全欧安保合作会议(CSCE)上，大会在决定建立新欧洲秩序的同时，对设置“欧洲环境组织”(EEA)也采取了积极欢迎的态度。⁷

1992年6月，联合国在巴西的里约热内卢召开了一次具有里程碑意义的环境与发展大会，共有包括118个国家元首或政府首脑出席的178国参加大会，加上9000名的NGO代表，出席大会的人数超过2.2万人⁸，大会通过了《联合国气

候变化框架公约》(the United Nations Framework Convention on Climate Change)。在公约中，各国对可持续发展(Sustainable Development)达成了共识，提出要建立“新的全球伙伴关系”，以“公平的原则”，通过全球伙伴关系促进全球可持续发展，以解决全球生态环境危机。⁹但该公约仅是号召各国自愿减排温室气体，因而缺乏约束力，尤其对温室气体增加负主要责任的工业国家几乎无任何措施来限制其二氧化碳的排放。因此，为增强对缔约国的约束，《联合国气候变化框架公约》缔约方于1997年12月11日在日本京都召开的缔约方第三次会议上，通过了《京都议定书》(Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change)，首次为发达国家规定了明确且具有约束力的温室气体减排义务，即《京都议定书》附件I所列缔约方(包括经合组织国家、独联体国家及其他东欧国家)应个别地或共同地确保附件A所列温室气体(包括二氧化碳、甲烷、氧化亚氮、氢氟碳化物、全氟化碳、六氟化硫等)的人为二氧化碳的全部排放量在2008年至2012年承诺期间减到1990年水平之下5.2%，其中欧、美、日三方的减排指标分别为8%、7%、6%。¹⁰《京都议定书》定出的减排目标，将于2012年届满，因此联合国气候大会又于2007年12月9日在印度尼西亚召开大会，目的在于定出新一轮减排谈判的时间表和总体方向，务求在2009年时能缔结继承《京都议定书》的新协议。

据统计，目前与环境可持续发展相关的国际协定已超过500个¹¹，其中2/3以上是冷战结束以来缔结的，其范围包括飞机引擎的废气排放、气候变化、臭氧层的保护、危险化学品和杀虫剂的海上运输、对海洋的排污、海床的矿产开发、捕鲸、生物多样化、迁移物种、珍稀和濒临灭绝动物的保护、湿地保护、沙漠化、植物基因资源、热带出产的木材和核安全等等。¹²而关于环境治理的行为体除各国政府外，还包括企业、环保主义者组成的各种NGO等等。可以说，这些均是国际社会为解决作为人类社会共同课题的环境问题而做出的努力。

然而，人类社会是由220个国家与地区组成的大家庭，因各方自然与人文环境的差异，经济与社会发展水平的高低，对待环境问题的态度也各有不同，而环境问题又与经济开发息息相关，是个牵涉到各方利益的经济问题。因此，人类社会在通力合作，共同推动国际环保事业的同时，各方在环境问题上的矛盾也不断加深。这种矛盾主要体现为发达国家与发展中国家之间、发达国家之间的矛盾。

发达国家与发展中国家之间的矛盾：

人类社会当今面临的环境问题主要是发达国家在工业经济时代，过度使用和挥霍自然资源所致。因此，在环境问题上发达国家负有不可推卸的责任。然而，发达国家也因在资金和技术等方面占有优势，掌握了环境议题上的话语权。

对众多发展中国家而言，“贫困”是发展中国家普遍面临的难题，在经济发展与保护环境两者之间，前者是第一位的，这直接导致众多发展中国家不得不在

一定程度上以牺牲环境来换取经济的发展与生活水平的提高。¹³然而，话虽如此，发展中国家却也不可能像发达国家工业化时期那样走“先污染后治理”的老路，完全不顾环保而发展经济。因此，这即要求发展中国家必须在短期经济发展和长期环境保护的问题上进行协调。而如此一来，发展中国家又不得不仰仗发达国家的资金与技术援助，发达国家则会借环境之名，在经贸、技术、资金等方面对发展中国家进行限制，迫其就范。

一言以蔽之，发达国家与发展中国家之间的矛盾，表面上是环境保护与经济发展孰先孰后的问题，但其本质依旧是个发展问题，并涉及了主导权之争，因此该矛盾其实是传统南北问题的一种新形式。

不同发达国家之间的矛盾：

国际环境制度形成得益于一个强有力的国家或国家集团发挥主导作用，主导国家将激励或强迫弱小国家支持条约，以推动制度的形成。¹⁴但主导国家内部有时也因为分歧较大，甚至会出现否决国。因为否定者自身的影响力巨大，没有它们的参加，轻者国际环境制度的有效性会大打折扣，重者导致该制度有夭亡之虞。于是，主导国家内部通常要进行某种形式的妥协或激励，以推动制度的形成。显而易见，环境问题的主导国家主要指发达国家。因此，不同发达国家之间的矛盾表现为在话语体系内部，各发达国家出于一己私利的考虑，在履约意愿上的分歧。

综上所述，在国际环境制度的形成过程中，发达国家与发展中国家之间的矛盾表现为谈判中出现的南北矛盾，发达国家之间的矛盾则为各发达国家在履约意愿上分歧的矛盾，而这两对矛盾从本质上而言即短期经济利益与长期环境利益之间的协调问题。

二、日本的公害问题与环境政策的出台

环境问题是每个国家和地区在发展过程所不可避免的问题。二战后，日本是在一片废墟上重塑自身经济的。因此，在战后经济高速增长时期，日本曾秉持实行增长第一的方针，这导致其经济获得高速增长的同时，环境污染也日益严重，连GNP（国民生产总值）一词也被揶揄为“国民总污染”的略语了¹⁵。而经济高速增长给日本造成的“公害”主要集中在大气污染和水质污染这两方面。

日本的大气污染由来已久。随着工业的发展，狭小的城市聚集了大量人口，在城市中工业生产和居民生活的燃料主要为煤炭，这导致城市常年笼罩在烟雾之中，大气被严重污染。之后，因石油被广泛应用，又使得大气中二氧化硫的污染更为突出。据统计，1970年日本110个城市中有40个超过法定的环境标准，这些城市一年中排入大气的一氧化碳达500万吨，二氧化硫达310万吨，氮氧化物为110万吨，碳化氢为110万吨，飘尘为21万吨，合计为1000万多吨。大量的

废气、烟雾、粉尘排入大气之中，致使日本平原面积每平方公里上空所含毒气高达 159.1 吨，超过美国（32.6 吨）、英国（30.8 吨）和西德（143.1 吨）。

日本水质污染主要来自城市居民的生活污水和工业废水。据日本环境厅 1971 年 8 月发表的全国水质污染状况的总检查结果表明，港湾不及格的为 4.9%；河流不及格的，A 类型（严格标准）为 21.7%，C 类型（较宽标准）为 7.4%；海湾不及格的，A 类型为 41.8%，B 类型（较严标准）为 13.2%；湖泊不及格的，AA 类型（最严标准）为 53%，B 类型为 30.6%。¹⁶

于是，日本在跃升为世界经济大国的同时，也被讥为“公害列岛”。其中最突出的是震惊世界的四大公害事件，即 1956 年 5 月发生在日本熊本县的“怪病事件”；1955 年 10 月富山县的“痛痛病”事件；1959 年三重县四日市的哮喘病事件；1972 年宫崎县和岛根县的“慢性砷中毒症”事件。¹⁷这些环境污染不但给国内外留下了强烈的印象，也使日本蒙受了巨大的经济损失。据日本环境厅的统计，1970 年因大气与水质污染的经济损失为 1.5343 兆日元，相当于年人均损失 1.5 万日元，为 1960 年的 6.7 倍。¹⁸

从 1960 年代中期开始，日本政府在公害事件和民众压力下，于 1965 年设立了公害审议会，1967 年通过了《公害对策基本法》，由此确立了政府公害对策的基本原则，并提出 7 项公害，即大气污染、水污染、土地污染、噪音、震动、地基下沉及恶臭。¹⁹但基本法依旧附加了治理公害必须与经济发展相协调的条款，即所谓经济优先条款，直到 1970 年的临时国会才删除了相关条款，并修改和制定了 14 件关于防治公害的法律，因而这次临时国会被称为“防治公害的国会”，并以此为标志，日本走向了严格治理公害的道路。²⁰

1971 年 7 月 1 日，日本正式成立了直接隶属于首相的政府机构——环境厅，紧接着各都道府县也相应地建立起公害防治机构——环境局。这标志着日本建立了统一、集中的公害防治体制。1972 年斯德哥尔摩人类环境会议后，日本环境政策的目标由防止公害扩展到了对自然和生活环境的保护。同年，日本政府又制定保护自然的基本法——《自然环境保护法》。不仅如此，日本还大幅增加了对环保的财政支出。据统计，1970—1980 年，日本直接用于治理环境污染的费用，在国家预算中从 1.1% 增加到 2.5%，即增长了 1.3 倍。²¹经过多年的努力，日本 GDP 增长所需能源的消耗量下降，成为发达国家中耗能比最低的国家。如钢铁业，若以日本生产 1 吨钢所需能源为 100 的话，英国为 124，意大利为 102，美国为 116，西德为 118。由于能源消耗量的降低，其环境状况极大地获得了改善。据统计，1965—1980 年，二氧化硫造成的污染减少了 75%，二氧化氮减少了 50%，一氧化碳减少了 80%（1979 年统计）。因此，日本因化学烟雾发出的警报已由 1973 年的 328 次、1985 年的 171 次减少到 1990 年的 63 次，受害人数也由 1985 年的 966 人降至 1990 年的 36 人。日本排烟脱硫设备能力已由 1970 年 540 万立方米/小时

提高到 1988 年的 18.1 亿立方米/小时，为此几乎没有酸雨和因此造成的树木死亡现象。²²这样，日本从昔日的“公害列岛”一转而被誉为“治理公害先进国”。

三、日本环境战略的展开

直到 1980 年代末，日本的环境政策主要还是为了解决国内工业化带来的“公害”问题，至于国际层面的合作或交流，无论是广度或深度均十分有限。但随着冷战结束后，环境问题突显为国际关系中的焦点之一，日本敏锐地觉察到了自身在环境问题上的优势。

首先，日本在国内的环保问题上已卓有成效，使得其履行国际环境条约的边际成本较低，因而阻力较小；其次，日本可以有效地发挥自身在技术与资金上的优势，通过对发展中国家的援助和合作，在得到经济实惠的同时，也有助于缓和南北矛盾的对立，并增强自身在环境问题上的主导权。而环境问题将成为主导未来国际关系的议题之一，谁在该议题上拥有主导权，也会提升本国的国际地位这样的认识已成为国际社会的共识。于是，日本迅速做出调整，率先在国际社会推行环境外交，并逐渐将之提升到维护国家安全、扩大国际影响、促进国家发展的战略高度。因此，与其称日本推行的是环境外交，毋宁说成是环境战略。

1989 年，日本在外务省设立了有关环境问题的特别小组，研究在环保领域通过提供资金、技术开展国际合作，以及通过外交途径处理国家间环境纠纷等问题，并提供相应的政策方针。同年秋，日本作为东道主在东京召开地球环境会议，提出了“地球环保技术开发计划”²³。因此，若说 1989 年是“世界环境元年”的话，这一年同样也是日本展开“环境战略”之伊始。进入 1990 年代以后，除政府以外，日本各政党、学术界、企业界等也纷纷提出涉及环保的各种政策构想及相关计划，如拟订一些“地球环境保护基本法草案”，制定“地球环境宪章”，实行“海外环保合作志愿人员制度”等等²⁴，多角度、多层次、全方位地推动着环境战略的展开。

首先，各省厅积极出台各具特色且十分务实的计划方针，互为补充、相互促进地多角度充实“环境战略”。

外交是内政的延续，是国家战略对外体现的窗口。因此，能否很好地落实各项重大的外交决策，与国内各部门的协调也息息相关。

环境厅是制订涉及环境的相关法规，执行一系列环境政策的主要部门，自 1972 年起便每年一度地发布《环境白皮书》。起初，其内容主要关注国内各种环境问题，国际部分仅有一节涉及。之后，国际部分逐渐扩充为一章，而现在则已触及至白皮书的各部分²⁵，这充分证明了其中心议题已从国内转向国际。此外，

《环境白皮书》除了对环境现状进行描述，还适时地提出一些政策建言，如日本

应带头为全球环保提供资金、提高ODA中用于环保的比率、实行海外环保合作志愿人员制度等等。2001年，环境厅升格为环境省，这既加强了对国内环保的领导，亦有利于协助外务省开展环境外交。

此外，通产省（2001年改为经济产业省）在1990年代初即提出了《地球再生计划》，要求建立全球环境卫星监测系统，开发环保技术，实行“环保与债务互换”制，在减免发展中国家债务的同时，扩大对外环保援助，并实施“阳光计划”，一方面转让日本在利用太阳能、风能、海洋能、生物能方面的技术，另一方面投资大量资金在海外设研究中心，培养研究和技术人员。

与此同时，厚生省（2001年与劳动省合并为厚生劳动省）也开始实行“健康与地球研究计划”，研究酸雨、臭氧层空洞及温室效应等对人类生存环境的危害等等。农林水产省则将重点置于研究人类活动与荒漠化问题上。经济企划厅（2001年被并至内阁府）计划协助发展中国家大量植树造林，争取能够吸收二氧化碳排放量的1/2，以缓解温室效应。²⁶

各省厅的各种计划方针虽在各部门自身职权范围内分散进行，但它们互为补充、相互促进地多角度充实着日本的“环境战略”。

其次，在全球、区域、双边这三个层次上发挥积极作用，在不同层次上推进“环境战略”。

全球层次主要指在联合国名下举办的各种国际环境会议。日本在实现经济腾飞后，一直梦想实现的即是政治大国化，因此在联合国这一框架内发挥积极作用，既与日本外交原则相吻合，也是日本提升国际影响力，实现政治大国化的重要窗口。

1992年6月，正值联合国环境与发展大会在巴西召开，日本及时抓住了这一大好时机，不但派了以竹下登与海部俊树两名前首相为代表的113人的庞大代表团出席大会，还承诺会在5年内为地球环保事业以ODA的形式提供9000~10000亿日元（约80亿美元），并强调日本有能力在环保等方面发挥有益的主导作用。1997年6月，时任首相的桥本龙太郎，在联合国大会环境开发特别会议（即纽约地球峰会）上发表演讲，一方面竭力宣传日本为当年年底于京都召开的《联合国气候变化框架公约》缔约方第三次会议所做的努力，另一方面继续承诺向发展中国家提供技术与资金援助，还表示要推进“面向21世纪的环境开发支援构想（ISD）”。²⁷同年底，日本又利用东道主的身份，积极主张发达国家应削减有害气体排放，还自做表率将减排指标提高至6%，以表现为促成《京都议定书》的签署所做的积极姿态。2007年5月24日，时任首相的安倍晋三又提出“美丽之星50”，为“后京都议定书”的框架提出三大原则：即一、必须是所有主要排放国全部参加的具有实效性的框架；二、该框架应该呈现柔性和方式的多样化；三、在该框架下应该体现经济发展与环境保护两者是并行不悖的。²⁸

在区域层次，日本将重点放在了亚太环境会议和G8峰会上。亚太地区在日本的环境战略中具有特殊地位，一方面，日本是置身其中的国家，邻国的一些环境问题如沙尘暴、酸雨等很容易直接危及日本的生态安全；另一方面，因该地区绝大多数国家的环境设施、环境技术及用于环保的资金严重不足，这又为日本提供了绝好的发挥舞台。因此，日本希望通过推广本国多年积累的丰富环保经验、对策和技术等来加强与亚太地区发展中国家的合作，实现援助、贸易和投资三位一体，在得到经济实惠的同时，又能确立在该地区的主导地位。为此，日本积极倡导该地区各国参加由日本发起并主导的亚太环境会议，共同推进亚太地区的国际环境保护与合作。自1991年东京第一届亚太环境会议以来，日本已先后举办了15届会议，其成效和影响也得到了亚太地区各国和国际社会的高度关注。²⁹

如果说日本通过主办亚太环境会议，在向发展中国家进行资金和技术援助及合作的同时，确立主导权的话，那么日本在G8首脑会谈中则试图通过协调各方矛盾，在确保发达国家在环境议题上的话语权的同时，为自身谋得一个有利的地位。

自1990年代以来，环境问题不但成了每届G8峰会必然涉及的议题，且分量愈发显重，而发达国家之间的矛盾也愈加突显。如2007年在德国召开的峰会中，日欧方面在2050年温室气体排放要在1990年的基础上减半这一共识便遭到了美国的强烈反对，而导致三方争吵不休。2008年7月，G8峰会将在日本的北海道举行，届时环境必将又会成为各方争论的焦点。而作为东道主的日本却满心希望借助此次峰会，各方能在环境议题达成一定的共识，因此视之为日本外交的试金石和向世界显示其环境外交成果的绝佳时机，而极为重视。³⁰

在双边层次，日本总是将环境议题引入到与对方国家的高级别会谈中，并积极地与之签署各种声明或协定等等。除了与发达国家的双边协议外，日本最为关注与亚洲各国签订双边协议，进行各种援助与合作。如前所述，亚洲对日本而言具有特殊的位置，日本环境战略的首要目的也是在该领域成为亚洲的领导者。³¹因此，无论是与中国签订转让烟囱脱硫技术的协议，与印度尼西亚、泰国等东南亚国家签订的培养环保专家的协议，日蒙之间关于帮助蒙古解决矿山废水处理的协议等，还是将中国、韩国及东南亚国家视为“绿色援助计划”的优先援助对象等等，无不是将重点放在亚洲国家身上。

第三，形成资金、技术和人才援助三位一体的结构，全方位地使日本“环境战略”的构想得以落实。

日本作为世界第二经济大国，经济实力雄厚，自1980年代中期开始便逐年提高ODA中环保资金的比率。其中，1986—1988年共1889亿日元，1989—1991年则增加到4075亿日元，比之前3年增加2.16倍。1992年又决定此后每年增拨预算至3000亿日元，增加环保援助和对“地球环境信贷基金”的拨款。³²之后，

虽因泡沫经济的崩溃，日本经济长期不振，陷入“平成不况”的境地，但ODA中关于环保资金的支出仍保持在每年约 4000 亿日元的水平。³³

如前所述，自 1960 年代中期以来，日本在治理国内公害的同时，也大力开发环保技术，如废水净化、废弃物处理、烟尘脱硫、太阳能发电等均长期处于世界领先地位。1991 年横滨举行了全球环保技术博览会，通产省还成立了“环保技术国际转让中心”，已向中国、东南亚国家及匈牙利等东欧国家转让环保技术，使防止公害技术的出口成为日本环保援助的重要组成部分。

此外，日本还培养了大批环保人才，这为日本向发展中国家进行人才援助创造了有利条件。所谓人才援助，主要是派遣相关人员赴受援地帮助当地培训相关人才或对受援国派遣赴日的环保研修生加以培训，或派遣人员在受援地进行实地考察，提出环保方面的对策建议。与此同时，日本还在国内招募志愿者，组成“绿色和平协力队”，以提供知识软件为主，帮助受援国发展环保技术，培训环保人员，并建立环保机制。³⁴

总而言之，日本推动环境战略不遗余力，对内不仅已将“环境权”写入宪法，还意图在首相的统率力下，勾勒出一个集合中央各省厅、地方各都道府县、企业、研究人员、市民团体等各种意见的总体结构，对外通过全球、区域、双边三个层次，全方位地推动“环境战略”，力求在复杂的国际政治环境中，在彰显其环境主导权的同时，进一步改善国际形象和提升国际地位，为实现政治大国化的战略目标服务。

四、日本环境战略的意图及其特点

如前所述，环境问题随着冷战的结束而成为国际社会关注的热点。越来越多的国家认识到环境问题将会成为主导未来国际政治的议题之一，因此谁在该议题上掌握了主导权，必然对改善本国的国际形象，提升国际地位大有裨益。

但由于环境问题与发展问题息息相关，要想掌握主导权，离不开雄厚的资本和成熟的科技的支持，因此对于将经济发展视为第一要务的众多的发展中国家而言，因客观条件的限制，使得其无法与发达国家争夺环境议题的主导权。

在发达国家内部，美国作为唯一的超级大国，可以执西方经济、政治、军事、文化等之牛耳，也是世界首屈一指的最大排放源，但冷战结束后，美国却未能顺应世界形势的发展，及时更新战略思想、调整战略目标，依旧持冷战思维，偏重军事和政治上的安全战略，出于自身经济私利的考量，对国际环保合作并不积极，非但不肯出钱、出力，有时甚至还扮演国际环境制度中的否决国这一负面角色，因而不但遭到国际社会的一致批评，也决定了美国很难在这一领域充当领导者的角色。日本学者蟹江宪史指出，美国对能源问题十分关注，但对全球气候变暖漠

不关心，而欧盟却恰好相反，在如何防止全球气候变暖问题上不遗余力，却处理能源问题的意识淡薄，³⁵因此美欧均是将环境问题加以分割看待的，注重的也是具体层面的对策处理，而缺乏战略上的整体考量，且比之环境问题，欧盟更加关注内部的整合问题。这决定了欧盟也未能在环境领域充当领导者角色。换言之，美欧虽拥有在环境议题上发挥主导的能力，却缺乏主观意愿。

日本不但是最早提出环境外交，并将之提升到维护国家安全、扩大国际影响、促进国家发展的高度而推行环境战略的国家。究其原因除了上文提及的日本国内种种有利因素外，还跟其自身特殊的政治特征与历史经历息息相关。日本作为二战的元凶祸首之一，战后特殊的政治框架一直延续至今，导致了日本不能完全自主地制定国家战略，加之很多国家尤其是周边邻国仍对其怀有戒心，使得其也无法如同正常国家那样运用各种“高级政治”的手段扩大国际影响，实现政治大国化。而作为“低级政治”的环境问题是直接与人类生存及经济发展紧密相连，归根结底属于生存与发展如何协调的问题。于是对争当政治大国的日本而言，环境问题不啻是其扩大国际影响力，走向政治大国的一个绝好途径。日本只要利用自身资金、技术上的优势，积极开展环保国际合作，即可增强对国际事务的发言权，抬升国际地位，同时这样的外交政策相对而言政治敏感度低，易于取得国际社会认同，而这既有助于日本确立在全球环境事务中的主导地位，也有利于其以大国身份介入其他领域的国际事务，进一步实现其政治大国化的深层战略意图。

综上所述，日本因受制于自身的政治特征，于是意图借助“环境”这一舞台，另辟蹊径，以实现其政治大国化的深层战略目标，在日本的环境外交与政治大国化战略之间，前者是手段，后者是目的，故其在具体操作过程中也始终是朝着实现这一战略目标而倾注全力的，而其特点亦是显而易见的。

首先，日本环境战略的重心与外交三原则环环相扣，前者可视为是后者在环境议题上的立场体现。

日本在1957年9月公布的《外交蓝皮书》中，提出了外交三原则，即“联合国中心主义”、“与亚洲各国的共存”及“与自由主义各国进行协调”³⁶。作为战后日本外交的基本原则，外交三原则一直高屋建瓴地指导着战后的日本外交。因此，在环境问题上，日本着力的重点也与这三原则环环相扣。

如前所述，日本的环境战略是从全球、区域、双边这三个层次出发，全方位地加以推进的。在全球层次，日本积极参与联合国名义下的各种环境会议，发挥本国雄厚的资金、技术优势，积极承诺，获得了不少好评。如1992年里约峰会之际，日本曾承诺在5年内为地球环保事业以ODA的形式提供9000~10000亿日元（约80亿美元），而事实上日本提供的资金达1.4兆日元（约130亿美元）。1997年6月，出席纽约地球峰会的桥本龙太郎首相在呼吁发达国家向发展中国家提供资金与技术援助的同时，并强调日本会一如既往地加强在资金和技术等方

面的援助,还保证日本会派遣环保领域的专业人员援助发展中国家和帮助发展中国家培训相关专业人员。³⁷

在区域层次中,日本的重心一是发挥在亚洲各国中的领导作用,二是突出自己在发达国家中的协调作用,以与“与亚洲各国的共存”及“与自由主义各国进行协调”这两大原则丝丝入扣。因此,一方面日本长期主导亚太环境会议,并积极参与在 APEC、东盟 10+3 及 EAS 框架内的环境合作;另一方面,日本不但在 G8 峰会中充当协调美欧矛盾的角色,还借助 OECD 的场合发挥积极的协调作用。

在双边层次中,日本除重视与美、英等发达国家签署双边协议外,还十分关注与亚洲各国的合作与交流,加大对这些国家的资金与技术援助等。

其次,日本敏锐地认识到协调好环境问题上发达国家与发展中国家之间、发达国家之间的矛盾,对日本在该领域内发挥主导作用至关重要,因此从不同角度进行协调,积极地进行斡旋,充当“搭桥”作用。

环境问题上存在着发达国家与发展中国家之间、发达国家之间这两大矛盾,协调好这两大矛盾,对日本发挥在环境问题上的主导作用至关重要。日本作为世界第二经济大国,因此其国际环境事务中多站在发达国家一边。但相对欧美国家,日本属于发达国家中的后起之秀,又身处亚洲,周边基本上均为发展中国家,因此日本自认为理解发展中国家的立场,因而属于发达国家中的稳健派。³⁸这样日本通过对发展中国家进行经济技术合作与资金、专业人员的援助等,意图使其在环境与发展之间取得一种平衡,在取得发展中国家信赖的同时,又采取灵活多边的姿态,意图在发达国家与发展中国家之间进行“搭桥”,积极充当协调者。

在发达国家内部,相对于理想主义环境派势力强大的欧盟,美国则在谋求环境与产业界的利益实现平衡的同时,利用市场经济机制推进环保对策,以最大限度地保护一己私利,因而被称为现实主义环境派。因此,美欧矛盾比较激烈,而日本置身其中,一方面起到抑制欧盟过激主张的刹车作用,另一方面又可对美施加一定的压力,迫使其态度更加积极,在缩小发达国家之间矛盾的同时,更好地发挥了协调作用。

第三,日本不遗余力地在不同国际场合宣传自身对环保议题的理念,以利于增强国际社会中日本的声音,扩大自身的国际影响力。

发挥主导作用,除了积极做好矛盾各方的协调作用,还必须提出一系列相关理念,并将之推广至国际社会,以获得认可。对于此点,日本十分清楚,因此在具体行动中可谓不遗余力,煞费苦心。

1992 年的里约峰会中,各国对可持续发展(Sustainable Development)达成了共识。基于此,日本在国内制定了《环境基本法》与《环境基本计划》,开始实施新的环境政策,并注重与可持续发展这一共识相协调。日本强调“对将来的后代负责”与“全人类的安全保障”这两大观点。³⁹之后,日本不但借助 1998

年的长野冬奥会与 2005 年的爱知世博会的机会向国际社会大肆宣传，还利用 G8 峰会、联合国大会等场合反复强调。

进入 21 世纪后，日本又提出 3R（即 Reduce，减少废弃物；Reuse，再使用；Recycle，再生利用），并提出日本不但要在国内构筑 3R 的循环型社会，还要将之积极向国际社会加以推广，以期在国际上构筑 3R 的循环型社会，日本则要在该过程中发挥主导作用。⁴⁰

因此，日本不放过任何发声场合，积极推销这一理念。2004 年，时任日本首相的小泉纯一郎在美国出席 G8 峰会时，首次提出该理念，并获得了一致好评。之后，日本无论是在联合国还是在 APEC 或双边首脑会谈中，不断强调这一理念，并准备利用今年在北海道召开的 G8 峰会与第四次非洲开发会议（TICAD IV）作为再次向国际社会推广该理念的绝好机会。⁴¹

结 语

环境问题的流散性与跨国性的本质，使得国际环保议题从理论上而言应该由整个人类社会同心协力来解决，尤其是在环境问题全球化的今天，这一点尤为重要。但与此同时，从生态学角度而言的一个统一整体——地球，在国际体系中却仍处于一个无政府状态，国际体系依旧是以国家为基本单位，各国出于自身国家利益的考量，又必然导致了其对待环境问题的态度各有不同，这即是环境问题上各种矛盾产生的源头。

随着冷战的结束，环境问题已成为国际政治的核心议题之一，因此谁在该问题上发挥主导作用，对该国扩大国际影响，提升国际地位实是大有裨益。于是对有特殊政治、历史背景的日本而言，大打“环境牌”不啻是改善其自身国际形象，从经济大国迈向政治大国的便利途径，同时亦可借此促进对全球尤其是日本周边环境的保护，以更好地保护自身的生态安全。因此，日本的环境战略布局首先是在该领域成为亚洲的领导者；其次积极充当发达国家与发展中国家、不同发达国家之间的“搭桥者”角色；最后掌握在国际环保议题上的主导权，并适时地以大国身份介入其他领域的国际事务，以进一步实现政治大国化的深层战略目标。

注释

¹李少军：《国际政治学概论》（第二版），上海人民出版社 2005 年版，第 391 页。

²王逸舟主编：《全球化时代的国际安全》，上海人民出版社 1999 年版，第 101 页。

³Dennis Meadows et al., *The Limits to Growth* (New York: Signet, 1972).

⁴[英]巴瑞·布赞、奥利·维夫、迪·怀尔德：《新安全论》，朱宁译，浙江人民出版社 2003 年版，第 97 页。

⁵倪世雄等：《当代西方国际关系理论》，上海：复旦大学出版社 2004 年版，第 400、401 页。

⁶高村忠成『国際政治論』（再改訂版）、北樹出版、2003 年、199 頁。

- ⁷高村忠成『国際政治論』（再改訂版）、北樹出版、2003年、199、200頁。
- ⁸猪又忠徳「多数国間環境条約の履行の統合について—オゾン層保護と気候温暖化対策の調和をめぐる—」、『外務省調査月報』2001年No.2、9頁。
- ⁹参見<http://www.unfccc.de/resource/conv/conv.html>。
- ¹⁰参見《京都议定书》第三条第1款，<http://www.unfccc.de/resource/docs/convkp/kpeng.html>。
- ¹¹李东燕：《联合国与国际环境治理》，载薄燕主编：《环境问题与国际关系》，上海人民出版社2007年版，第18页。
- ¹²威廉·C. 克拉克：《环境问题的全球化》，肖东燕译，载[美]约瑟夫·S. 奈、约翰·D. 唐纳胡主编：《全球化世界的治理》，王勇等译，北京：世界知识出版社2003年版，第88页。
- ¹³Anil Markandya & Kirsten Halsnaes: *Climate Change and Sustainable Development—Prospects for Developing Countries*, 2002 Earthscan Publications, Ltd. P.70.
- ¹⁴Neil Carter, *The Politics of the Environment: Ideas, Activism, Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), pp.237—238.
- ¹⁵《简明日本百科全书》编委会：《简明日本百科全书》，北京：中国社会科学出版社1994年版，第28页。
- ¹⁶《简明日本百科全书》编委会：《简明日本百科全书》，北京：中国社会科学出版社1994年版，第27页。
- ¹⁷“怪病事件”指发生在熊本县水俣湾地区（后来在1965年在新潟县阿贺野川流域）发生的大批猫和乌鸦痉挛性死亡，接着又在居民中间发生了这样的症状，俗称水俣病事件；“痛痛病”事件指因富山县神通川流域与三井金属公司神冈矿业所排出的废水中含镉导致当地居民无端出现身上疼痛症状；哮喘病事件指四日市居民因大气污染导致气管炎突然增加而到市政府告状的之事；“慢性砷中毒症”事件指宫崎县土吕久地区和岛根县笹谷地区因工业污染而导致居民出现慢性砷中毒症状。
- ¹⁸《简明日本百科全书》编委会：《简明日本百科全书》，北京：中国社会科学出版社1994年版，第27页。
- ¹⁹沈惠平：《日本环境政策分析》，《管理科学》2003年第3期，第93页。
- ²⁰《简明日本百科全书》编委会：《简明日本百科全书》，北京：中国社会科学出版社1994年版，第29页。
- ²¹刘天纯：《日本改革史纲》，吉林文史出版社1992年版，第232页。
- ²²《简明日本百科全书》编委会：《简明日本百科全书》，北京：中国社会科学出版社1994年版，第32、33页。
- ²³林晓光：
《日本政府的环境外交》，《日本学刊》1994年第1期，第20页。
- ²⁴吕耀东：《试析日本的环境外交理念及取向——以亚太环境会议机制为中心》，《日本学刊》2008年第2期，第9页。
- ²⁵環境省>環境白書・循環型社会白書、<http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/>。
- ²⁶参見林晓光：《日本政府的环境外交》，《日本学刊》1994年第1期，第21、22页。
- ²⁷「国連環境開発特別総会における橋本総理大臣演説」、平成9年6月23日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/09/eha_0623.html。
- ²⁸大江博「ポスト京都へのリーダーシップ」、『外交フォーラム』2008年1月、54頁。
- ²⁹吕耀东：《试析日本的环境外交理念及取向——以亚太环境会议机制为中心》，《日本学刊》2008年第2期，第5页。
- ³⁰松本好隆「日本外交の正念場、2008」、『外交フォーラム』2008年1月、16頁；江口雄次郎「日本の環境外交の構築に向けて」、『世界経済評論』2007年11月号、5頁。
- ³¹赤坂清隆「環境交渉こそ 日本外交の腕のみせどころ——国連の現場から」、『外交フォーラム』2000年10月、40頁。
- ³²林晓光：《日本政府的环境外交》，《日本学刊》1994年第1期，第25页。
- ³³高須幸雄、村瀬信也、竹内敬二、磯谷紘「地球環境問題を21世紀日本外交の軸に」、『外交フォーラム』2000年10月、28頁。
- ³⁴参見林晓光：《日本政府的环境外交》，《日本学刊》1994年第1期，第25、26页。

-
- ³⁵蟹江憲史「気候変動問題をめぐる政治力学」、『外交フォーラム』2008年1月、46頁。
- ³⁶進藤栄一『現代国際関係学：歴史・思想・理論』、有斐閣2002年、304頁。
- ³⁷「国連環境開発特別総会における橋本総理大臣演説」、平成9年6月23日、
http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/09/cha_0623.html。
- ³⁸赤坂清隆「環境交渉こそ 日本外交の腕のみせどころ——国連の現場から」、『外交フォーラム』2000年10月、41頁。
- ³⁹「国連環境開発特別総会における橋本総理大臣演説」、平成9年6月23日、
http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/09/cha_0623.html。
- ⁴⁰「3Rイニシアティブとわが国の技術への期待」、『環境白書』平成19年版、
<http://www.env.go.jp/policy/hakusyoh19/html/hj07020101.html#2113>。
- ⁴¹江口雄次郎「日本の環境外交の構築に向けて」、『世界経済評論』2007年11月号、5頁；
大江博「ポスト京都へのリーダーシップ」、『外交フォーラム』2008年1月、54頁。

（作者为复旦大学国际关系与公共事务学院2006级博士研究生 责任编辑 胡令远）