

# 国际环境政策研究综述

李丽平, 刘金森, 黄新皓, 李媛媛, 姜欢欢

(生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

**【摘要】** 国际环境政策是环境政策的重要组成部分, 对中国的环境治理发挥了积极作用。经过几十年的发展, 国际环境政策研究取得了长足发展, 由“跟踪”“学习”发展和深入到“创新”“贡献”, 由以环境研究相关人员为主发展到全社会广泛关注和参与。另一方面, 国际环境政策研究也存在占环境政策研究的比例较低, 细分领域分布不平衡、碎片化, 综合性战略性研究较少等问题。建议进一步加强国际环境政策的战略研究, 加强重点领域的研究, 加强基础支撑和条件保障等。

**【关键词】** 国际环境政策; 研究; 综述

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2020)01-0119-04 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202001119

国际环境政策是环境政策的重要组成部分, 国际环境政策研究在推动和完善中国环境政策制定方面发挥了积极作用。随着中国生态环境保护工作的深入开展, 中国的环境政策也在影响国际环境政策的研究和制定。因此, 开展国际环境政策研究, 分析国际环境政策研究的趋势和特征, 对于准确把握国际环境政策研究的方向, 指导中国与其他国家如何共同构建人类命运共同体具有重要作用和意义。

## 1 国际环境政策研究总体情况

为总体了解国际环境政策研究情况, 我们在知网用“国际环境政策”及“国际经验+污染”“全球环境治理”“国际环境公约”等主题词进行了模糊查询, 并对无效和重复的数据进行了剔除。截至2019年12月22日, 显示共有中文期刊文章769篇(由于国际环境政策领域的广泛性, 此数据可能没有包含某些特定领域的国际环境政策研究, 例如, “美国船舶和港口污染防治经验及对中国的建议”等都没有包含在内。但为分析的统一性, 以下分析以此数据为准)。其中, 如果用“国际环境政策”为主题词查询, 共有529篇文章, 中文文章297篇。这方面的无效文章较多, 如发表在《图书情报知识》期刊上的“完善我国网络信息监管法律政策国际环境与产业需求分析”、发表在《金融时报》上的“复杂国际环境要求货币政策松紧适度”等文章, 与本研究主题不符, 故删除, 得有效文章138篇, 其中期刊文章只有21篇, 其他为博士或硕士论文。而以“国际经验+污染”为关键词查询, 则中文期刊数量为76篇, 这些文章基本上是有用的。分别以“全球环境治理”“国际环境公约”为主题查询也有一些无效的文章, 如对刊登在杂志上的“马上行动应对全球环境挑战, ‘环

境变化与城市责任’主题论坛闭幕”等类似的会议信息, 对此进行了删除。

根据对这769篇文章的综合分析, 结合国内的国际环境政策背景, 可以从总体上将国际环境政策研究分为三个发展阶段:

### 1.1 第一阶段: 初始阶段(2000年之前)

从参加斯德哥尔摩人类环境会议开始, 中国的环境政策起步就与国际环境政策紧密接轨。中国于1990年通过了《我国关于全球环境问题的原则立场》并加入《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》(简称《巴塞尔公约》), 之后, 分别加入了《蒙特利尔破坏臭氧层物质管制议定书》(简称《蒙特利尔议定书》)《生物多样性公约》《联合国气候变化框架公约》《联合国海洋公约》等, 向世界宣示了中国的国际环境政策和相关立场。从国际环境政策研究的769篇文章发表时间来看, 最早的文章是1988年《上海环境科学》杂志刊登的赵仲兴的“开展国际交流 增进环保经验——河流污染综合治理国际学术讨论会国外论文介绍”, 接着是1991年《汕头大学学报》刊登的“国际环境责任述略”, 然后是1993年《国际展望》刊登的屠启宇的“环境外交的主题——国际环境立法”以及《上海环境科学》刊登的肖隆安、李晓阳的“论国际环境法的产生和发展”, 之后开始每年有文章发表, 但是2000年之前每年发表的国际环境政策研究文章最多不超过10篇, 国际环境政策研究还非常初级。从所发表文章的内容来看, 这一阶段的研究主要关注全球环境治理和环境公约、国际机构等, 较多涉及比较大的宏观的主题, 如王灿发的“联合国环境规划署对国际环境法发展的影响和贡献”和熊英、别涛的“中国和国际环境条约”、任勇的“国际环境形势与重大对策研究问题分析”等。

作者简介: 李丽平, 硕士, 正高级工程师, 研究方向为国际环境政策

通讯作者: 刘金森, 硕士, 助理研究员, 研究方向为国际环境政策

## 1.2 第二阶段：发展阶段(2000年至2016年前后)

这一阶段，中国在党的十七大报告中将环保国际合作作为国家和平发展道路的重要组成部分，提出“相互帮助、协力推进、共同呵护人类赖以生存的地球家园”，参与联合国环境规划署等国际环境事务不断增多，参与全球环境公约的力度不断加大。在加入WTO时还主动开放环境服务贸易市场，是开放这一领域的少数发展中国家之一。国际环境政策研究方面，从2000年开始，基本上每年的国际环境政策研究文章都超过了10篇(只有2003年为9篇)，比前一阶段有显著增加，是原来的4倍多。这一阶段国际环境政策研究的范围也明显扩大，包括全球环境治理和国际环境公约、环境与贸易、环境政策比较研究、国际环境合作等多个方面。其中涉及全球环境治理和国际环境公约内容的文章占这一阶段国际环境政策研究的58%左右，其次是环境政策比较研究占19%左右，环境与贸易、国际环境合作、国际环境

法及其他分别占7%左右。

## 1.3 第三阶段：深化阶段(2016年以后)

这一阶段，中国的国际环境政策主动性和引领性有明显增强，提出构建人类命运共同体的概念，积极引导应对气候变化国际合作，成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者，将绿色作为国际合作的底色，发布《关于推进绿色“一带一路”建设的指导意见》。从2016年开始，国际环境政策研究文章有大幅度增加，从之前每年40多篇增加到每年80篇以上(2017年为57篇，其余年份都为80篇以上)，平均增加一倍以上。涉及全球环境治理和国际环境公约内容的文章仍然占绝对多数，占这一阶段国际环境政策研究的63%左右，比上一阶段还增加了5%左右。其次是环境政策比较研究、国际环境法及其他分别占14%左右(详见图1)。

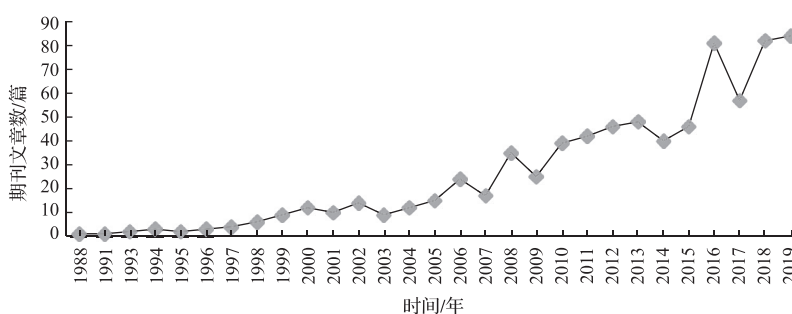


图1 国际环境政策研究中文期刊文章数

## 2 国际环境政策研究的特点

几十年来，中国国际环境政策研究取得了长足进展，发挥了积极作用，但同时也与当前人类命运共同体构建、绿色“一带一路”等要求有一定距离。

### 2.1 国际环境政策研究由“跟踪”“学习”发展和深入到“创新”“贡献”

20世纪70年代我国环境保护刚起步时，人们关于环境保护的知识几乎处于空白状态，而当时发达国家已经走过了工业污染防治的阶段，具备较完善的环境保护法律、标准和政策体系，国际上已经开始有专门机构涉及环境及可持续发展事务。因此，中国急需了解“国外的故事”，开始积极跟踪国际环境事务，并如饥似渴地学习各国环境保护先进经验，大量借鉴国外发达国家的政策体系和制度安排，逐步搭建起了环境保护的基本框架，如排污收费、环境影响评价、排污许可制度、总量控制等政策手段。国际环境政策研究的关键词是“跟踪”“学习”和“拿来”。这一阶段的文章大多以介绍“国际环境政策进展”或“发达国家环境治理经验”为主，题目或主题词大多以“进展”“经验”“思考”等

为主，重在回答“是什么”。

之后随着中国环境保护政策的发展和完善，中国也逐步发展了自己特色的环境保护政策和制度，例如环境保护目标责任制、创建环境保护模范城市、创建生态省(市县)等，这一阶段除了继续跟踪和学习国际环境政策外，关键词还包括了“消化”和“转化”国际环境政策。这一阶段文章的题目或主题词除了“综述”“经验”“启示”外，还包括“影响”“探析”“对策”“中国”等，重在回答“怎么样”，中国环境政策和国际环境政策的关系进一步紧密。例如郑先勇在《生态经济》上发表的“美国环境政策变化及其影响”，孙玮在《环渤海经济瞭望》上的“全球化趋势下中国的国际环境战略及其对策”等。

当前阶段，保护和改善生态环境是世界共同的使命。全球范围内的生态环境问题既有相似性也有特殊性，因此解决方案既有共通性，也有局地性。这个过程中，中国除了继续跟踪学习和消化吸收外，还应努力推进中国实践，贡献中国方案，讲好“中国故事”。这个阶段国际环境政策研究的关键词也应该包括“提升”和“贡献”。这个阶段中，“命运共同体”“生态文明”

“中国方案”“中国的战略选择”等成为关键词和高频词,重在解决“怎么办”。例如庄贵阳等发表在《世界经济与政治》杂志上的“中国在全球气候治理中的角色定位与战略选择”,侯小菲在《东北亚学刊》上的“‘人类命运共同体’理念构筑全球环境治理的中国方案”等。

## 2.2 国际环境政策研究由以环境研究相关人员为主发展到全社会广泛关注和参与

国际环境政策研究的文章在第一阶段时有52%是发表在环境类期刊。目前,国际环境政策研究文章发表在环境类期刊上的只占到所有国际环境政策研究文章的17.8%,比例大大下降。若单从全球环境治理研究类别看,这一比例更低,只有10%左右。在环境类杂志中,《环境保护》杂志刊登最多,为45篇,约占33%,其次为《环境与可持续发展》《世界环境》《中国人口·资源与环境》,这几个杂志占到环境类杂志总数的62%(详见表1)。

表1 环境类期刊发表的国际环境政策研究文章数

环境类期刊	国际环境政策研究文章数
人类环境杂志	2
城市环境与城市生态	1
地球与环境	1
环境	1
环境保护	45
环境保护科学	3
环境保护与循环经济	2
环境导报	1
环境经济	6
环境科学研究	2
环境科学与管理	2
环境污染与防治	1
环境影响评价	1
环境与发展	1
环境与可持续发展	12
环境资源法论丛	3
上海环境科学	6
世界环境	17
沿海环境	1
中国环保产业	2
中国环境管理	6
中国环境管理干部学院学报	2
中国环境科学	1
中国人口·资源与环境	11
中国生态文明	3
资源与人居环境	3
资源节约与环保	1

数据来源:作者计算。

其他发表的范围除了各大学学报外,类别非常广泛,包括法学、农业、国际关系、社会科学、国际经济合作、国际政治、国外理论、商论、教学与研究、金融纵横、经济研究、科学社会主义、学理论、世界历史、探索与争鸣、检察等各领域。这充分说明社会各界对国际环境政策研究的关注度和参与度日渐上升,国际环境政策除了理论探讨外也深入到其他相关政策制定中。而且,在各行各业开展的国际环境政策研究中,博士论文和硕士论文的比例也占有相当份额,说明国际环境政策研究受到学界的广泛关注。

## 2.3 国际环境政策研究占环境政策研究的比例较低,细分领域分布不平衡

在知网数据库分别以“国际环境政策”和“环境政策”为主题词进行查询,结果是“国际环境政策”论文数只占“环境政策”文章数不到8%,比例较低。

如果按照研究层次来分类,那么国际环境政策研究中单纯政策研究类的比例不足28%(包括社会科学和自然科学),也就是说直接支撑和服务于国际环境政策制定,引领国际环境政策制定还不够,更多是理论探讨或基础研究。

从国际环境政策研究具体内容来看,全球环境治理和国际环境公约研究占绝大多数。基于国际环境政策研究的769篇期刊文章,如果按照环境与贸易、全球环境治理和国际环境公约、国际环境政策比较、国际环境合作和外交、国际环境法及其他来分类,全球环境治理和国际环境公约类大约占到59%,其次是国际环境政策比较类占17%左右。在全球环境治理和国际环境公约中,前者又占到其中的75%以上,后者占比较小,且主要研究的是气候变化公约,其他公约涉及得很少。

## 2.4 国际环境政策研究碎片化,综合性战略性研究较少

国际环境政策长期处于综合交叉学科中,在研究过程中,较多处于一事一文状态。现已发表的文章碎片化现象严重,缺乏总体性宏观性和综合性战略性研究,没有明确回答“中国的国际环境政策体系是什么?”“中国在全球环境治理中的角色定位及如何做?”等问题。

在769篇期刊文章中,如果将“国际环境政策”作为查询关键词,则只有李卫兵在《国际贸易问题》中的“自由贸易及跨界污染背景下的国际环境政策协调”一文,显然这篇文章只涉及国际环境政策中的一个方面。

如果以国际环境政策研究中占较大比例的“全球环境治理”为关键词查询,则可以查到83篇文章,其中有10篇刊登在《环境保护》《环境与可持续发展》《中国人口·资源与环境》《中国环境管理干部学院学报》等环境类期刊上,其余文章发表在大学学报等其他杂志上。这些文章是从政治、外交或理论等层次来研究全球环境治理。发表在环境类期刊的文章,要么从某一个方

面来研究全球环境治理,如发表在《环境与可持续发展》上的张彬等的“国际贸易和跨国投资与全球环境治理”,安祺等的“环保非政府组织与全球环境治理”,尚宏博等的“建立推动机制应对全球环境治理面临的挑战”,周圆的“全球环境治理:国际关系中的环境问题研究”,安祺等发表在《环境保护》上的“环保CSO如何参与全球环境治理大格局”,要么是介绍性的内容或述评,如孙凯发表在《中国环境管理干部学院学报》上的“联合国环境大会与全球环境治理”,王学义、郑昊发表在《中国人口·资源与环境》的“工业资本主义、生态经济学、全球环境治理与生态民主协商制度——西方生态文明最新思想理论述评”。仅有《环境与可持续发展》上的王华等的“关于改善中国参与全球环境治理的战略思路”,汪万发的“全球环境治理中的环境智库:国际情况与中国方案”以及刘冬等发表在《环境保护》上的“全球环境治理新动态与我国应对策略”符合综合性和宏观性的内容,但是仍然在思路、方案和策略层面缺乏战略性。

### 3 对开展国际环境政策研究的下一步思考和建议

进一步加强国际环境政策研究,强化国际环境政策研究在中国环境政策中的作用,增强中国在国际环境政策制定中的话语权。

#### 3.1 加强国际环境政策的战略研究

定期发布《中国国际环境政策绿皮书》。制定《国际环境合作战略》《“十四五”生态环保国际合作纲要》。建立国际环境政策研究的框架体系,包括全球环境治理与国际环境公约、环境与国际贸易投资、国际环

境合作与外交、国际环境政策比较、国际环境法律等内容的国际环境政策研究体系。加强国际环境政策研究的方法论研究。

#### 3.2 加强重点领域的国际环境政策研究

定期开展环境与贸易投资关系影响研究,作为环境与经济关系分析重要案例。出台《对外投资合作环境保护管理办法》。制定《“一带一路”绿色贸易企业评价标准》。开展对外投资环境风险评估与对策研究。制定《中国自贸协定环境章节范本》。除了继续开展与美国、欧盟、日本等发达国家和地区的国际环境政策比较研究外,加强其他国家国际环境政策比较研究,特别是加强东南亚发展中国家、“一带一路”国家和地区的环境政策比较研究。

#### 3.3 加强国际环境政策研究的基础支撑和条件保障

积极派员参加并长期跟踪环境公约谈判、重要国际环境论坛,向国际机构输送环境人才,不断培养一支会外语、懂业务、具有国际视野的强有力国际环境政策研究队伍。

#### 参考文献:

- [1] 夏光,李丽平,高颖楠. 国外生态环境保护经验与启示 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2017.
- [2] 李丽平,李瑞娟,高颖楠,等. 美国环境政策研究 [M]. 北京: 中国环境出版社, 2015.
- [3] 王华,尚宏博,安祺,等. 关于改善中国参与全球环境治理的战略思路 [J]. 环境与可持续发展, 2012, 37(6): 9-13.
- [4] 张彬,李丽平. 国际贸易和跨国投资与全球环境治理 [J]. 环境与可持续发展, 2013, 38(1): 23-27.
- [5] 安祺,王华. 环保非政府组织与全球环境治理 [J]. 环境与可持续发展, 2013, 38(1): 18-22.
- [6] 尚宏博,王华. 建立推动机制应对全球环境治理面临的挑战 [J]. 环境与可持续发展, 2013, 38(1): 12-17.

## Review of research on international environmental policy

LI Liping, LIU Jinmiao, HUANG Xinhao, LI Yuanyuan, JIANG Huanhuan

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

**Abstract:** International environmental policy is an important part of environmental policy and has played a positive role in China's environmental governance. After decades of development, great progress has been made in research on international environmental policy, which is featured with the trend moving from “tracking” and “learning” to “innovation” and “contribution”, and the research scope has also been extended from environmental research personnel to the wide attention and participation of the whole society. On the other hand, there are also problems in research on international environmental policy including the following: the proportion of international environmental policy research in environmental policy research is relatively low, the distribution of subdivided research areas is unbalanced and fragmented, and the amount of comprehensive strategic studies is small. It is suggested to further strengthen the strategic research on international environmental policy, focus on key areas of research on international environmental policy, and provide basic support and guarantees for research.

**Keywords:** international environmental policy; research; review