

二战后日本环境外交的历史演变*

陈 祥

内容提要：二战结束后，日本在快速实现经济复苏和高速增长的同时，也产生了严重的公害污染问题。日本凭借自身在环境立法、环境政策、环境技术与污染治理经验方面的先发优势，开启以经验化为先导的环境外交。在国内环境治理取得初步成效后，日本开始以“环保大国”的形象持续通过环境ODA推动本国环境外交的全球化。进入21世纪，环境议题外延不断扩大，但日本受限于自身经济实力的衰弱，其环境外交转而在安全化道路上越走越远。可见，日本环境外交是一种本国环境问题与国际政经联动的现象，一方面日本通过环境外交向发展中国家提供改善环境的经验、技术与资金等公共产品，并以此成为引领全球可持续发展的主要大国之一；另一方面日本也在推进环境外交过程中，不断赋予其追求自身安全、追求政治利益和实现“军事大国”的平台功能。

关键词：日本 环境外交 公害 《京都议定书》 安全化

第二次世界大战后，人类社会以前所未有的速度与规模推进工业化和全球化，使全球气候急剧变化、生态环境系统加速失衡。面对日益频繁发生的自然环境灾害，如何减缓全球变暖、加强环境保护成为国际社会共同关切的问题，环境问题作为非传统安全问题逐渐成为全球治理的重大政治问题。日本在二战后迅速实现了经济高速发展，成为全球第二经济大国。在这一过程中，日本凭借自身的先发优势，在环境立法、环境政策、环境技术与污染治理经验等领域处于领先地位，积极开展环境外交并将其作为从经济大国向政治大国、军事大国跨越的重要手段之一。1989年，日本基于长期进行环境外交的实践经验，率先提出“环境外交”概念并在外务省下设环境问题特别

* 本文是教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“多维视角下的日本现代化专题研究”（编号：22JJD770040）的阶段性成果，受中国社会科学院智库基础研究项目资助（项目编号：23ZKJC128）。

工作组。日本在1989年的《外交蓝皮书》中,专门增加了“对环境等全球性问题的对策”新课题,表明日本正式将环境外交纳入国家外交战略框架之中。^①但是,随着冷战结束,在20世纪末21世纪初日本的环境外交开始从“低级政治”迅速发展成为以核威慑、核战争为代表的“高级政治”。环境外交由此成为兼具环境研究与国际关系研究的跨学科领域,笔者认为探讨环境外交必须围绕环境问题的产生与演变展开讨论。

中国学界对环境外交的认识起步较晚,其属于相对较新的研究领域。1972年6月,中国派代表出席了在瑞典斯德哥尔摩举行的联合国人类环境会议,才推动中国学界开始接触环境外交领域。因此,这也使得中国学界直到20世纪90年代之后,才开始陆续就环境外交展开研究。此后,中国学界对日本环境外交的研究也得到了长足发展,整体从两个方向展开学术探讨。

第一,主要基于国际关系与外交视角展开研究。屠启宇最早关注到“环境外交”是日本实现大国梦的新手段,认为日本在1992年里约热内卢召开联合国环境和发展大会期间的环境外交攻势取得较大成效。^②林晓光最早将日本环境外交界定为大国外交的重要组成部分,并对该政策的背景、特点与走向等展开分析,认为日本推行环境外交始于1993年。^③张玉来以20世纪90年代与21世纪初的日本环保外交作为研究对象,既充分肯定日本出于树立国际形象、维护自身利益的考量,以活跃的“环境外交”向发展中国家进行技术转移、政府开发援助(ODA)等,又指出世纪之交的日本在全球气候变暖问题上存在退步。^④沈海涛、赵毅博总体性评价了冷战后日本的环境外交是其为争取“入常”的手段,以此拓展自身的外交空间,同时环境外交也日益成为中日关系调整的平衡器,对促进相互理解与信赖、调整双边关系起着重要的杠杆作用。^⑤蔡亮以2008年G8峰会为切入口,认为日本在21世纪初

① 外務省『外交青書』大蔵省印刷局、1989、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1989/h01-contents-1.htm>[2024-04-22]。

② 屠启宇:《环境外交——日本实现大国梦的新手段》,《国际展望》1992年第22期。

③ 林晓光:《日本政府的环境外交》,《日本学刊》1994年第1期。

④ 张玉来:《试析日本的环保外交》,《国际问题研究》2008年第3期。

⑤ 沈海涛、赵毅博:《日本对华环境外交:构建战略互惠关系的新支柱》,《东北亚论坛》2008年第5期。

推行的环境外交是其实现“政治大国化”的手段之一，并在全球层次、地区层次和双边层次发挥了积极协调作用，还充当着发达国家与发展中国家之间的“桥梁”。^①周英将日本环境外交分为决策层、中间层和草根层加以讨论，认为日本环境外交呈现多元主体参与的特点，不仅对内提升了环境治理的成效，还提高了自身的国际声誉。^②屈彩云发表多篇论文讨论了在冷战结束后约20年里日本政府对环境方面的开发援助（简称“环境ODA”）进行的战略性运用，由此奠定了日本的国际地位，环境ODA不仅是日本国际贡献度的反映，更是日本改变身份认同、推进环境外交战略、确保综合安全保障、发挥软实力效应、实现成为政治大国目标的重要工具。^③常思纯基于日本对华环境外交的特点，认为日本强化对华环境外交的背后存在试图获取更多话语权、开拓中国环保产业市场的战略目的，同时也在很大程度上为促进中日经济合作发挥了积极作用。^④董亮认为日本对东盟国家的环境外交以非约束原则为指导，通过灵活的激励机制，开展以“生活质量伙伴”为核心的环境合作，为其整体外交战略布局服务，形成了东盟国家与日本合作的依赖关系。^⑤

第二，围绕气候变化问题进行了较多研究。宫笠俐对日本就《京都议定书》展开的内部意见斗争做了分析，认为日本除了受其环境外交的政治目标驱使之外，非政府组织的推动、欧盟的压力以及国内产业界的让步都促使日本批准《京都议定书》，但国内始终存在认定议定书对日本不公平的声音，最终促使日本脱离了《京都议定书》框架；^⑥宫笠俐还从国际政治角度就后冷战时代日本环境外交战略进行了分析，认为环境议题是日本谋求“政治大国”地位的重要手段，以对外输出资本和环保技术为主要内容的日本环境外

① 蔡亮：《日本环境外交的战略意图及其特点》，《当代世界》2008年第6期。

② 周英：《日本环境外交的主体、动因和效果分析》，《日本问题研究》2020年第6期。

③ 屈彩云：《日本环境ODA的战略发展探析》，“中国国际关系理论的建设：借鉴与创新——2011年博士论坛”，2011年6月；屈彩云：《宏观与微观视角下的日本环境ODA研究及对中国的启示》，《东北亚论坛》2013年第3期；屈彩云：《经济政治化：日本环境援助的战略性推进、诉求及效应》，《日本学刊》2013年第6期。

④ 常思纯：《日本对华环境外交浅析》，《国际关系学院学报》2012年第5期。

⑤ 董亮：《日本对东盟的环境外交》，《东南亚研究》2017年第2期。

⑥ 宫笠俐：《决策模式与日本环境外交——以日本批准〈京都议定书〉为例》，《国际论坛》2011年第6期。

交战略的公益性色彩不足,其未能改变作为一国外交政策的利益本质。^①刘小林围绕日本在推动《京都议定书》签订方面发挥过重要的积极作用,以及这种参与全球环境治理的战略意图明显存在实现一国自身利益的局限性,论证日本难以自始至终坚持《京都议定书》所确立的全球环境治理框架及其相关原则。^②

上述成果基本聚焦于20世纪末21世纪初的日本环境外交,从国际关系或区域国别学视角探讨地球问题成为冷战后国际社会实现和平与繁荣的重要课题,总体反映了这个时期环境问题已成为与国际安全、世界经济并列的国际政治博弈核心议题。但是,这种分析思路局限于外交关系研究,忽视了现代环境问题与环境外交相生相伴、息息相关的关系,缺乏从长时段历史探讨环境问题对国家政策的总体影响。实际上,日本的环境外交始自二战后的经济高速发展时代,因此,如果只将对日本环境外交的研究聚焦于世纪之交,显然很难整体弄清日本环境外交与环境问题之间的历史演变脉络。因此,笔者尝试对战后日本环境外交进行时期划分,并在此基础之上,就每一个时期的日本环境外交所具有的特点展开分析,从而弄清战后日本环境外交的历史演变。

一 二战后日本环境领域外交的兴起

1949年1月,为对抗蓬勃发展的社会主义,美国总统杜鲁门提出了全球战略的四点行动计划,其中第四点是对亚非拉等不发达地区实行“技术援助和经济开发”,并提倡通过联合国由发达国家共同提供援助。日本在二战结束后陷入大量企业倒闭、工人失业、经济停滞的局面,但朝鲜战争使日本的消费和投资步入繁荣期,日本很快就实现了战后经济复苏。日本于1952年响应美国的提议,出资8万美元参与美国提议的援助计划,这也是日本战后第一次参与国际技术援助。

① 宫笠俐《后冷战时代日本环境外交战略研究》,《东北亚论坛》2012年第3期。

② 刘小林:《日本参与全球治理及其战略意图——以〈京都议定书〉的全球环境治理框架为例》,《南开学报》(哲学社会科学版)2012年第3期。

1950年在锡兰首都科伦坡召开了英联邦国家外长会议，决定于1951年向亚洲提供旨在促进粮食增产的技术援助，由此促成了促进亚洲及太平洋地区各国经济社会发展的国际援助机制“科伦坡计划”。日本于1954年10月加入“科伦坡计划”，正式开始参与政府开发援助。但是，此时正值日本战后经济复苏时期，政府开发援助处于起步阶段，率先开启了“经济技术合作+战后赔偿”的援助模式。比如，1955年，开始了3480万日元规模的吸收研修员和派遣专家的政府技术合作项目；1954年末，日本与缅甸签署和平条约之后，开始协商赔偿和经济合作，之后这种模式很快被用于日本与东南亚各国的外交之中，日本与菲律宾于1956年签订赔偿协议，日本与印度尼西亚于1958年签订赔偿协议，日本与越南于1959年签订赔偿协议，等等。^①日本还有针对性地对亚洲国家实施了被其自诩为“准赔偿”的无偿援助，以此形成所谓的“战后处理”。除此之外，为了帮助印度获得第二个五年计划所需的电力、船舶、成套设备等，日本于1958年为其提供了价值50万美元的首次日元借款援助，此后逐步形成了以日元借款为主的政府开发援助模式并延续至今。^②在20世纪50~60年代，日本提供日元贷款的主要战略目的在于“日本可以从东南亚获得便宜的原料以满足工业的需要，以解决日本的原料和市场问题”，^③推动战后日本经济的复苏。

进入20世纪60年代，国际社会开始重视“南北问题”，而刚刚实现经济复苏的日本整体上依然以农业和中小企业为主，因此对发达国家要求的贸易自由化、扩大援助规模表现出消极态度。此时，西方发达国家也普遍经历了战后工业经济高速增长，现代工业污染危害日益严重，促成全球范围内公众环保意识的初步形成。在20世纪60年代末70年代初，国际社会开始关注地球环境和地球资源发出的警告，罗马俱乐部作为一个关于未来学研究的国际性民间学术团体，于1968年在意大利罗马成立。它于1972年发表了第一份研究报告《增长的极限》，发出了世界性灾难即将来临的警告，如果按照当

① 外務省『政府開発援助（ODA）白書 2004年版』、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/04_hakusho/index.htm[2023-11-03]。

② 井上堅太郎『日本環境史概説』大学教育出版、2006、140頁。

③ 史一涛：《论“科伦坡计划”》，《世界知识》1955年第22期，第15页。

时的生产方式和生活模式继续下去,不保护环境和资源,不阻止人口持续增长的话,地球资源将在20世纪末枯竭,环境显著恶化。由此,设计了“零增长”的对策性方案,推动全球从“增长”转变为“可持续发展”。^①

随着全球对环境的关注和各种警告频发,联合国大会于1968年决定召开一次联合国人类环境会议,以寻求解决日益严重的环境污染和其他威胁地球问题的方法。1969年,为召开联合国人类环境会议设置了筹备委员会,日本成为27个筹备国家之一。筹备会除相关事务性工作之外,主要草拟《人类环境宣言》《人类环境行动计划》等,明确提出保护自然资源和维持地球可再生资源等相关环境保护要求,重点指出发展中国家需要协助、需要以合理价格出口环境产品、需要资金来保护环境等合作保护全球环境的内容。1972年联合国人类环境会议在斯德哥尔摩召开,共有113个国家、19个政府间机构和400个非政府组织的代表参加。这是世界各国政府共同讨论当代环境问题,探讨保护全球环境战略的第一次国际会议,成为国际社会在推动环境保护和国际合作领域具有里程碑意义的事件。同年底,联合国大会做出成立环境规划署的决议,日本成为58个理事国之一。

20世纪70年代起,西方发达国家在全球环境问题和国际合作领域掀起了声势浩大的运动,环境问题开始成为国际社会的议题。此时的日本主要专注对国内公害的治理,并因应这股潮流开始做出调整。日本早在1964年就加入了经济合作与发展组织(OECD,简称“经合组织”),该组织于1970年设立了环境委员会,并于1972年提出了“关于环境政策的国际经济层面的指导原则”,即基于污染者负担原则(Polluter Pays Principle, PPP原则)来推动环境保护政策不成为影响国际贸易的主要原因。与此同时,日本国内也在环境公害肆虐之后,进行了深彻的国家治理改革。在1970年前后,随着公害问题成为政治中的一大问题,日本首相佐藤荣作对当时的日本发展与公害做了如下描述:“产生了各种公害,社会充斥着紧张感。”^②此后,日本国会开始对相关公害问题进行了审议,并于1970年7月,内阁会议决定设立以总

① 雷毅:《尚未脱离的险境——评〈增长的极限〉》,《绿叶》2007年第6期,第76页。

② 環境再生保全機構「公害国会の召集(1970年)」, https://www.erca.go.jp/yobou/taiki/rekishi/03_05.html[2023-12-22]。

理大臣为本部长、15名相关行政机关派出成员组成的“公害对策本部”，并设置了相关阁僚参与的公害对策阁僚会议。在这种机制的推动下，1970年底召开的“公害国会”，通过了具有划时代意义的14项公害相关法案^①。1971年5月，日本政府设立了环境厅，寻求对环境问题的统一管理体制。1973年，日本制定了《关于公害健康被害的补偿等法律》，明确规定需要向公害的健康受害者支付医疗费和补偿费，体现了环境污染的成本应由污染者负担的原则。

1973年爆发的第一次石油危机，引发了二战后最严重的经济危机，并在1974年出现了二战后第一次经济负增长。危机暴露了日本在“高度成长”时期重点打造的重化学工业结构的经济问题。此后，日本的环保治理配合产业政策转型，一方面节能减排和调整能源供给结构，另一方面通过立法与行政指导进行产业转型。这种努力推动了企业持续进行节能环保技术升级，提升了民众的环保意识。随着日本在20世纪70年代致力于国内环境治理，这种经验教训很快成为西方国家环境政策的一面镜子。1977年，经合组织对日本的环境政策进行了调查并提交了《日本的环境政策》报告书。在该报告书中，经合组织认为日本的环境政策对于诸多环境污染问题，特别是减少大气污染和有害物质排放方面起到了重要作用，但是日本在环境改善指标方面，则又出现了日益突出的交通公害、水质污浊、噪声污染等城市生活型公害问题。^②日本的环境在70年代获得了奇迹般的好转，以大气治理方面的二氧化硫排放量为例，1980年的排放量仅为最高排放量的1967年的30%；在水质方面，对人体有害的重金属镉等物质，1970年调查显示超过环境基准值的水体占全部调查水体的1.4%，此后逐年改善，到1980年降低至0.05%，而对水

① 14项法案：《修改〈公害对策基本法〉一部分的法律案》、《修改〈道路交通安全法〉一部分的法律案》、《修改〈噪声限制法〉一部分的法律案》、《废弃物处理法案》（通过修改改为《关于废弃物处理及清扫的法律》）、《修改〈下水道法〉一部分的法律案》、《公害防止事业费事业者负担法案》、《海洋污染防治法案》、《关于处罚与人的健康有关的公害犯罪的法律案》、《农药防治法》、《关于防止农用地土壤污染等的法律草案》、《防止水质污浊法案》、《修改〈大气污染防治法〉一部分的法律草案》、《修改〈自然公园法〉一部分的法律草案》、《修改〈毒物及剧物取缔法〉一部分的法律草案》。

② 环境省『環境白書（昭和55年版）』、1980、第3章第6節、<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s55/3341.html>[2023-12-22]。

银、有机磷等甚至没有检测出超过环境基准值的水体了。^①

二战后到20世纪70年代,日本在实现经济飞跃性发展的同时,国内公害问题也愈演愈烈,引起了尖锐的社会和政治问题。民间反公害运动日益高涨,推动日本政府和社会开始关注并愿意推动环境保护。相比而言,此时的日本将环境问题聚焦于公害问题对策,且大多以国内公害为对象,虽然日本开始在公害治理领域步入世界先进行列,但日本在全球环境和资源保护领域与欧美国家相比较为落后。虽然日本在这一时期环境外交积极展开,并在国际层面开始推进环境外交实践,但其真正得以落实的环境外交较为有限,大致包括如下几个方面。

(一) 积极参与OECD环境委员会

经济合作与发展组织是日本环境外交实践的重要国际平台。经合组织在1970年成立环境委员会后,1974年11月首次在巴黎举行了24个加盟国参与的环境部长会议。日本环境厅长官毛利松平出席会议并发表演讲,强调要在环境问题综合政策研究方面展开合作、加强对环境各基准情况的掌握和向发展中国家提供环保活动成果。^②随着其国内公害问题的初步解决,日本在经合组织环境委员会中的活跃度逐步提升。由于该环境委员会以环境保护为宗旨,向各国政府提供相关政策导向和行动建议,日本逐步意识到能够将自身的环保技术和环保产业转化为外交软实力,为国际经济发展和社会福祉提出日本方案。因此,在1974年召开的经合组织环境委员会部长会议上,日本重点在能源问题、环境政策的国际比较、城市环境指标、城市环境改善、化学物质的环境影响等方面展开讨论,并积极派出相关专家参加经合组织的各项活动。日本作为二战战败国,开展政治、军事的外交回旋余地较小,但通过该机构能够开展经济外交之外的环境外交,影响并处理好与西方国家、发展中国家的环境事务。

① 环境省『環境白書(昭和57年版)』、1982、第2章、第3章、<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s57/index.html>[2023-12-22]。

② 环境省『環境白書(昭和50年版)』、1975、第8章、<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s50/index.html>[2023-12-22]。

（二）注重联合国主导下的环境合作

1972年，联合国大会做出成立环境规划署的决议，日本曾是58个理事国之一，并在1974年再次当选为理事国。20世纪70年代，日本围绕加入联合国几个重要的环境公约进行了持续的讨论。1972年生效的《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》，日本从1975年开始讨论准备加入事宜，到1980年6月该公约对日本生效；1971年签署的《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》（又称《拉姆萨尔公约》），日本于1979年着手准备加入，到1980年11月该公约对日本生效；1973年签署的《濒危野生动植物种国际贸易公约》（又称《华盛顿公约》），日本于1979年着手准备加入，到1980年11月该公约对日本生效。日本在国际环境外交舞台扮演了积极的角色，对推动联合国环境规划署的成立和后续活动发挥了积极作用。

（三）开始推进双边环境合作

日本作为二战战败国，美国从政治、经济、文化各个层面牢牢控制着日本，所以在日本积极推行环境外交之际，优先推进日美在环境方面进行双边合作。1970年，日美两国首次举行了关于公害问题的部长级会议，第三次日美公害问题部长级会议于1974年在东京举行，美国总统尼克松作为环境问题咨询委员会委员长率团出席会议，日美双方在防治污染、节能、新能源开发等领域的合作达成一致意见，双方于1975年签署了《日美环境合作协定》。此后，日本以日美两国环境合作为蓝本，时任环境厅长官三木武夫分别与英国、欧共体等就环境问题的合作进行了密集磋商。1975年，日本接待了中国政府环境调查团、瑞典政府钢铁厂公害防治技术调查团、美国安大略省水银中毒问题调查团、泰国政府水质调查团等；1976年，日德、日加之间开启环境保护技术合作；1977年，日韩开启环保技术合作。

如前所述，这一时期的日本开始积极推进环境外交，自1972年斯德哥尔摩召开联合国人类环境会议之后，日本在发布《环境白皮书》之际，同时定期发行英文版的“Japan Environment Summary”，并于1976年开始将日本国内的环境法令翻译成英文向全球发布，以增强日本环境外交的国际影响

力。^① 这一时期的日本环境外交主要呈现如下特点。

第一, 日本建立了专门的环境保护行政机构并实行环境外交。成立专门的环境问题执行机构并承担了相当部分的外交事务, 这成为20世纪70年代日本环境外交的重要分水岭。环境厅的设置, 健全了日本处理国内环境保护的政府机构职能体系, 同时也为此后日本通过国内政府职能部门应对国际环境外交新形势奠定了基础。而且, 鉴于环境问题日益专业化、复杂化和扩大化的特点, 专门职能部门的设立为此后日本环境外交提供了必要的技术和专业支撑, 对日本将经验化的环境问题引入外交事务中起到了极大促进作用。

第二, 日本初步确立了“环保大国”的国际形象, 并为此后推行环境外交奠定基础。日本作为二战战败国, 虽然经历了战后经济“高度成长”初步确立了“经济大国”的地位, 但其始终无法摆脱“恶”的一面。日本通过积极参与经合组织在环境保护领域的活动、推动联合国主导下的环境合作和开展双边环境保护合作, 在20世纪后半期日益凸显的全球非传统安全领域治理方面崭露头角。日本不仅由此摘掉了“公害大国”的帽子, 反而凭借先发优势确立了“环保大国”形象, 这也为此后日本经济加速向海外投资和扩张奠定了基础。

第三, 日本政府主导进行全球环境问题研究。20世纪60年代, 日本针对频发的公害问题的原因和影响, 主要以各省厅的试验研究机构为中心, 并加入大学的科研力量进行了诸多研究。1974年, 日本正式成立了国立公害研究所, 在长期并独立跟踪基础性研究和数据的同时, 结合其他研究机构成果进行综合分析, 重点从长时段视角研究人类与环境之间的基础性问题。^②

第四, 日本政府对环境问题的态度总体持积极态度。20世纪70年代上台执政的田中角荣、三木武夫、福田赳夫等首相对推动环保与日本产业转型

① 环境省『環境白書(昭和51年版)』、1976、第8章、<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s51/index.html>[2023-12-25]; 环境省『環境白書(昭和52年版)』、1977、第8章、<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s52/index.html>[2023-12-25]。

② 环境省『環境白書(昭和49年版)』、1974、第7章、<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s49/index.html>[2023-12-25]。

的态度是积极的，这促使日本在环境外交领域取得了较大发展。日本政府敏锐地感受到自身经济已经告别了“高度成长”的时代，加之资源、能源市场的结构性变化，并预料到从70年代初期将迎来“资源有限”时代。以福田赳夫为代表的日本领导人积极推进日美在新能源领域的合作，福田赳夫在上台后就制定了宏大的构想，提出扩大对发展中国家的环境援助，以及面向后石油时代大力开发替代能源。对此，卡特总统表示赞同，“替代能源应该由核聚变、太阳能，以及高能物理学带来吧”。^①

二战后的日本在政治、军事领域的外交空间受到极大限制，随着经济恢复和“高度成长”，其开始尝试寻求从经济、环境领域扩展外交空间。尤其是在20世纪70年代以后，随着日本国内频发的公害问题得到初步的解决和自身公害防治机制的建立，日本开始积极拓展环境外交领域，并紧随当时在该领域领先的美国。其间，日本积极搭建经合组织环境委员会的环境外交平台，推动联合国主导下的各项国际环境协议落实，强化与美国、欧共体、英国、德国、加拿大、中国的双边环境合作，成为这一时期国际环境外交最活跃的推动者之一。

二 日本环境外交迈向全球化

日本国内环境治理取得初步成效后，环境科学技术在日本科技体系中占据了十分重要的地位。日本凭借先进的环保技术和发达的环保产业，开始以“环保大国”的形象出现在世界舞台。与此同时，20世纪80年代以来，区域性和全球性环境问题更为突出，较之国别或局部地区的环境污染，给人类的生存和发展带来了更加严重的威胁和挑战，因而引起各国政府和全人类的高度重视，乃至出现了世界性的环保浪潮。^②日本与西方发达国家在这一浪潮中率先开始关注环境问题，并持续推动环境问题成为全球发展的主

① [日]五百旗头真主编《福田赳夫评传：寻求战后日本的繁荣与安全》，赵刚等译，中国社会科学出版社，2023，第458~460页。

② 梅雪芹：《20世纪80年代以来世界环境问题与环境保护浪潮分析》，《世界历史》2002年第1期，第1页。

要议题之一。

七国集团峰会（简称“G7峰会”）于1981年在加拿大渥太华召开，会后发布的宣言中首次在能源部分提及环境相关内容，包括“我们将加快对所有传统能源和新能源的开发及利用，同时促进能源节约和用其他燃料替代石油”“竭尽全力确保煤炭使用增加但不损害环境”“我们要最大限度地开发太阳能、地热和生物质能源等可再生能源”。^①1986年，在东京召开的G7峰会上，日本正式将环境外交议题纳入会后发布的宣言，“我们重申与其他国家政府对保护自然环境负有责任，继续重视防止和控制污染，加强自然资源管理的国际合作。在这方面，我们要求环境专家小组注意并尽快报告环境测量技术和惯例的改进、协调情况。我们还认识到在环境领域加强与发展中国家合作的必要性”。^②1987年，在意大利威尼斯召开的G7峰会的宣言中，首次单独设立了“环境问题”板块，环境问题被提升至与贸易、发展中国家债务、农业等全球性问题同等重要的地位并对其加以关注。全球环境问题在此次峰会宣言中被首次提及，“促进我们有效应对全球范围的环境问题，如平流层臭氧减少、气候变化、酸雨、濒危物种、有害物质、大气污染、水污染、热带森林破坏等”。^③1988年，在加拿大多伦多召开的G7峰会的宣言中，对上一年联合国世界环境和发展委员会发表的题为《我们共同的未来》的研究报告中首次提及的“可持续发展”理念表示支持，并明确要对全球环境问题和跨境污染采取进一步行动。^④1989年，在巴黎召开的G7峰会的宣言中，环境问题成为主要议题，在“经济宣言”56条内容中占了19条，指出“环境保护与贸易、开发、能源、运输、农业及经济规划等问题密不可

① 外務省「7オタワサミット」、1981年7月21日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/ottawa81/j07_a.html[2024-01-15]。

② 外務省「12 東京サミット東京経済宣言（仮訳）」、1986年5月6日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/tokyo86/j12_a.html[2024-01-15]。

③ 外務省「13 ヴェネチアサミットヴェネチア経済宣言（仮訳）」、1987年6月10日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/venezia87/j13_a.html[2024-01-15]。

④ 外務省「14 トロントサミット経済宣言（仮訳）」、1988年6月21日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/toronto88/j14_a.html[2024-01-15]。

分。因此,在进行经济决策的同时,必须对环境加以考虑”。^①日本在该峰会上发布了对外实施政府开发援助的“环境援助政策”。1990年和1991年的G7峰会,因受到东欧剧变的影响,国际社会高度关注防止核武器、生物武器和化学武器等扩散,这在客观上使得环境议题的关注度有所下降,但其依然是峰会“经济宣言”中的重点内容。1990年,在美国休斯敦召开的G7峰会的“经济宣言”中,将环境议题明确定义为“我们最重要的责任之一,需要将健全、美丽及经济发展潜力不受威胁的环境传递给下一代。面对气候变化、臭氧层破坏、森林破坏、海洋污染及生物多样性减少等环境问题的挑战,需要更加紧密且有效的国际合作与具体行动”。^②1991年,在英国伦敦召开的G7峰会上,仍然认为“国际社会在今后10年里,在环境问题上将面临重大挑战,环境管理还将是我们的优先课题”。^③同时,作为对1989年政策的补充,日本还在此次峰会上公布了“新环境ODA政策”,着手强化对外环境援助外交。

随着20世纪80年代末90年代初冷战结束,日本开始认识到以传统安全手段寻求政治主导会遭遇巨大的困难与阻力,且国际社会也难以接受。基于20世纪80年代以来发达国家对环境问题持续展开的讨论,日本环境厅于1988年首次设立了全球变暖对策委员会,委员会主席是国立公害研究所的大气环境部部长秋本肇,主要以各国的温室气体排放源为中心展开讨论。^④1988年9月,日本加入保护臭氧层的《蒙特利尔议定书》,并按照履约要求加入蒙特利尔多边基金,每三年为一期,日本向蒙特利尔多边基金出资情况(见表1),日本的累计出资额仅次于美国。2003年,联合国秘书长科菲·安南(Kofi Atta Annan)称赞其为“迄今为止可能最为成功的国际条约”。

① 外務省「15 アルシュサミット 経済宣言(仮訳)」、1989年7月16日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/arch89/j15_a.html[2024-01-15]。

② 外務省「16 ヒューストンサミット 経済宣言(仮訳)」、1990年7月11日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/houston90/j16_a.html[2024-02-23]。

③ 外務省「17 ロンドンサミット 経済宣言(仮訳)」、1991年7月17日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/london91/j17_a.html[2024-02-23]。

④ 安田憲二「発生源研究の大切さ」、国立環境研究所 循環型社会・廃棄物研究センター オンラインマガジン、<https://www-cycle.nies.go.jp/magazine2/kinkyou/20071001.htm>[2023-12-25]。

表1 日本向蒙特利尔多边基金出资情况

单位: 美元

期次	时间	金额	期次	时间	金额
第1期	1991~1993年	3300万	第6期	2006~2008年	8800万
第2期	1994~1996年	6500万	第7期	2009~2011年	8073万
第3期	1997~1999年	8500万	第8期	2012~2014年	6394万
第4期	2000~2002年	9900万	第9期	2015~2017年	6568万
第5期	2003~2005年	10400万	第10期	2018~2020年	7319万

资料来源: 外務省「オゾン層保護(ウィーン条約/モントリオール議定書)」、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyō/jyōyaku/ozone.html>[2023-11-07]。

随着日本加大推动全球环境保护事业的力度,日本外务省也在1989年提出要开展“环境外交”,并成立了环境问题特别工作组。1992年4月,东京召开了“地球环境贤人会议”,日本前首相竹下登首次明确向国际社会发出“环境外交”的信号:日本决定在全球合作、制定国内与环境问题相关的法律以及筹措资金方面发挥主导作用。^①6月,联合国环境与发展大会在巴西里约热内卢召开,这是第一次把环境保护议题提升至“全球性峰会”层次,日本在此次峰会上明确提出需要为发展中国家设立新的基金,并宣布从1992年起的五年里,在环境领域投入9000亿~1万亿日元实施政府间援助。在实际的推进过程中,日本投入了14400亿日元用于实施环境领域的对外援助。^②6月底,日本政府正式通过了《政府开发援助大纲》(ODA大纲),该大纲在“基本理念”部分以较大篇幅从环境外交视角进行了阐述,“发展中国家的稳定和发展对世界整体的和平与繁荣是不可或缺的,必须认识到国际社会的相互依存关系。而且,环境保护应该是发达国家和发展中国家共同采取应对措施的全人类课题。……届时,在达成环境保护的同时,努力推进全球的可持续发展”。^③冷战结束使得曾在冷战格局下的国家对外援助突破了政

① 屠启宇:《环境外交——日本实现大国梦的新手段》,《国际展望》1992年第22期,第27页。

② 環境省「平成5年版環境白書」、1993、第3章、<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h05/9175.html>[2024-02-26]。

③ 外務省『政府開発援助大綱(1992年6月閣議決定)』、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryō/hakusyo/04_hakusho/ODA2004/html/honpen/hp203020000.html[2024-03-04]。

治、战略和意识形态的桎梏，在全球化浪潮和环境问题突出之际，环境ODA作为日本环境外交的重要抓手走到了国际舞台的前沿。

进入90年代，随着政府开发援助与环境领域的密切结合，日本在“地球环境”方面的合作集中在了“海洋环境保护”“化学物质、有害废弃物的越境转移”“臭氧层保护”“生物多样性”“保护野生动植物”“保护森林、防止沙漠化”“酸雨”等七个领域。^①1992年6月，日本在出台“ODA大纲”时，将环境保护和经济开发列为环境外交的重点，“鉴于通过与发达国家和发展中国家合作共同应对环境问题、人口问题等全球性问题至关重要，因此支持发展中国家努力应对”，以“饥饿、贫困和处于困难状态的人民和难民为对象，实施以人类基本需求（BHN：Basic Human Needs）为中心的支援和紧急援助”。在整个90年代，由于当时美德两国受自身经济发展所限，在环境外交领域出现了较大收缩态势，而此时日本作为世界第二经济大国在外交上呈现积极进取的姿态，提出“普通国家”论并以联合国框架为主要平台开展环境外交，积极扮演全球环境领导国的角色。1993年，日本制定《环境基本法》确立其环境政策的基本理念，第五条关于环境外交方面规定，“必须基于国际合作积极推动保护地球环境”。然后，还明确规定要支援发展中国家的环境保护，积极从事人才培养，信息的收集、整理、分析，对发展中地区进行必要的环境监督、环境调查，促进地方自治体和民间团体的合作。^②对于日本在这个时期的环境外交理念，曾任日本环境省企划调整局地球环境部部长的加藤三郎与曾任环境省地球环境局局长、地球环境审议官的小岛敏郎坦言，《环境基本法》的制定对日本社会整体确立可持续发展理念起到了重要的推动作用，而且日本在1997年签订《京都议定书》前后，总体持通过环境外交推动全球环境合作的态度。^③1997年6月，首相桥本龙太郎在“联合国环境与发展特别会议”上发表了《面向21世纪的环境与发展援助构

① 参见外務省「ODAと地球環境の課題」、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/index.html>[2023-11-06]。

② 『環境基本法』、<http://roppou.aichi-u.ac.jp/joubun/h5-91.htm>[2024-03-05]。

③ 環境省『環境省五十年史』、記録編一10-6、<https://www.env.go.jp/publication/history/50th/index.html>[2024-03-05]。

想》(Initiatives for Sustainable Development for 21th Century, ISD)。12月,在京都召开了关于落实1992年里约热内卢峰会通过的《联合国气候变化框架公约》的会议,会议通过了具有法律约束力的《联合国气候变化框架公约京都议定书》。同月,日本发布了《京都倡议》,于1998年之后的五年里在全球范围内主要围绕三个方面开展合作:培养3000人规模的应对全球变暖领域人才,在节能、环境保护等领域提供最优惠的日元借款,推动日本科学技术符合发展中国家国情并向其转移环保技术。^①

在迈向全球化的过程中,日本的环境外交整体呈现较为积极的态度,日本与国际机构合作建立了各类国际环境合作机制。这一时期的日本环境外交主要有如下特点。

第一,多部门协调综合推进环境外交。在亚太地区,通过联合国亚洲及太平洋经济社会委员会(ESCAP)^②、联合国环境规划署(UNEP)、亚太经合组织(APEC)等国际机构和合作框架推进环境政策对话,日本环境省参与并协助推进这类环境合作。例如,联合国环境规划署的国际环境技术中心(IETC)是向发展中国家转移环保技术(ESTs)的国际专业机构,于1994年在日本的大阪市和志贺县草津市开设办事处,日本积极资助该机构的设立及运营。此外,环境省还利用日本的技术优势推进政府开发援助,比如和外务省下属的日本国际协力机构(JICA)^③合作推动环境ODA。在这一时期,日本环境外交的内容拓展至技术合作、派遣专家和接受开发调查研修员等。日本通过无偿资金合作在全球设立了多个“环境中心”,并将这些中心建设成为派遣专家、提供器材、接受研修员等综合性“项目方式技术合作”据点,这成为日本推进环境外交的一大亮点,比如泰国环境研究中心(1992年3月

① 外務省「21世紀に向けた環境開発支援構想(ISD)」、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/kiko/cop3/kyoto2.html>[2024-03-05]。

② 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会(简称“亚太经社会”,U.N. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, ESCAP)是联合国经济社会理事会下属的五个区域委员会之一,是亚太地区建立最早、代表性最广泛的政府间多边经济社会发展组织。

③ 日本国际协力机构(日文:国際協力機構,英文:Japan International Cooperation Agency, JICA)成立于2003年10月1日(其前身是日本国际协力事业团,该事业团成立于1974年8月1日),是直属日本外务省的政府机构。它以培养人才、无偿协助发展中国家发展经济及提高社会福利为目的实施国际合作。

设立)、中日友好环境保护中心(1996年5月设立)、印度尼西亚环境管理中心(1993年8月设立)、智利环境中心(1995年6月设立)、墨西哥环境研究研修中心(1995年7月设立)、埃及环境监控研修中心(1997年9月设立)、印度尼西亚生物多样性情报中心(1997年5月设立)。

第二,随着“ODA大纲”的出台与实施,环境ODA越来越成为日本环境外交的重要抓手。日本于1988年成为全球最大的政府开发援助国,但日本通过政府开发援助进行产业输出,也让诸多发展中国家的环境遭到严重破坏,饱受诟病。受到欧美国家和世界银行关注环保的开发援助做法影响,日本环境厅于1986年设立了“开发援助环境保全检讨会”,并于1988年在日本国际协力机构下设立了环境领域研究会。1992年的“ODA大纲”明确了“环境与开发并立”的方针。这使得环境ODA在日本整体开发援助的比重从1986年的4.8%提升至1996年的27%。^①环境ODA不仅让日本国内获得了民众对环境正义的支持,还为其外交获得了良好的声誉。日本在1992年联合国环境与发展大会之后在环境领域实施大规模政府援助,结果占七八成的经费用于改善发展中国家民众的“居住环境”(下水道改善、废弃物处理等),而对全球变暖、保护森林和防止沙漠化等全球性议题的投入尚未成为主流。正如大石和博认为,日本的环境ODA分为基础设施部分和环境部分,阪口功对此评价道,这是从中等国家外交视角出发,相比内容而言,更重视象征性要素。^②

第三,推动各国达成《京都议定书》,缔结国际条约成为日本推进环境外交以充当全球环境领导国的重要手段。在湿地保护方面,20世纪80~90年代,日本在原来签订的国际环境条约基础上,得益于非政府组织(NGO)和地方自治体的努力,在推动缔结国际环保条约领域发挥了重要作用。钿路湿原位于北海道东部的钿路市,是日本在《拉姆萨尔公约》上第一个登记的湿地。1989年,钿路市通过争取大藏大臣桥本龙太郎的支持,成功地举办了第

① 大石和博「転換期のODA」、『中央大学大学院論究 経済学・商学研究科編』第31卷第1号、1998、133—135頁。

② 阪口功「日本の環境外交—ミドルパワー、NGO、地方自治体—」、日本国際政治学会編『国際政治』第166号、2011、31頁。

四次缔约方大会 (COP4), 到1991年第五次缔约方大会召开之际, 日本成功在该条约上追加登记了五个湿地。^① 在保护濒危野生动植物种方面, 如上文所述, 日本虽然加入了《华盛顿公约》, 却在海关通关之际没有要求企业出具出口国的“出口许可证”, 而采取认可“原产地证书”的做法, 没有严格履行该条约。1984年, 该公约召开了亚洲、大洋洲地区小组会议并通过了“对日谴责决议”, 首相中曾根康弘召集相关省厅迅速做出应对, 并从1985年开始要求进口货物必须出具“出口许可证”。在减少温室气体排放方面, 日本国内始终存在通产省与环境厅(省)之间的意见不一致。1990年, 在第二次世界气候大会召开之前, 日本内阁通过了《防止温暖化行动计划》, 确定了要将人均排放二氧化碳量在2000年以后减少至1990年水平的目标, 此举虽然遭到通产省的反对, 但得益于环境厅的力推而成功通过内阁决议。^② 虽然通产省担心减少温室气体排放会削弱日本企业的国际竞争力, 但日本政府则更倾向于外务省维护日本外交力的主张而支持环境厅。《联合国气候变化框架公约》缔约方于1997年召开第三次大会, 日本环境厅主张到2010年要比1990年减少5%的方案得到了首相桥本龙太郎的支持。最终, 149个国家和地区的代表通过了《京都议定书》, 规定到2010年, 所有发达国家排放的二氧化碳等6种温室气体的数量, 要比1990年减少5.2%, 发展中国家没有减排义务。对各发达国家说来, 从2008年到2012年必须实现的削减目标是: 与1990年相比, 欧盟削减8%, 美国削减7%, 日本削减6%, 加拿大削减6%, 东欧各国削减5%~8%。2002年5月, 日本众议院通过了批准《京都议定书》的法案, 2005年2月正式生效, 日本环境外交空前活跃。

三 日本环境外交从全球化到安全化

20世纪90年代以亚太地区为中心的全球经济快速发展, 随之各种公害污染、森林滥伐和海洋污染等环境问题日益凸显。随着环境问题逐渐成为国

① 阪口功「日本の環境外交—ミドルパワー、NGO、地方自治体—」、日本国際政治学会編『国際政治』第166号、2011、32頁。

② ミランダ・A・シュラーズ『地球環境問題の比較政治学』岩波書店、2007、26—28頁。

际关系领域的热点议题，日本在环境外交上也表现得更加活跃和积极。1997年，《联合国气候变化框架公约》第三次缔约方大会通过了《京都议定书》，这标志着日本环境外交达到了巅峰。日本的环境外交迅速展开使其“利他”的国家形象得以彰显，还促使“可持续发展”逐步成为国际政治与国际关系的新理念。日本也在世界政治潮流转变过程中，将“环境外交”纳入国家对外战略之中，使其作为强化自身中等强国地位并在全世界发挥引领作用的重要手段。

然而，聚焦于碳减排问题而生效的《京都议定书》，受到日本产业界抵制。经合组织于1999年发布的《对日本环境审查报告》显示，日本提高了环境政策效率，并决定性地环境保护统合进经济和社会决策中，对日本在国际环境合作方面做出的努力既给予了一定的肯定，却又指出了诸多不足之处：在气候变动方面，1999年日本的温室气体排放量比1990年增加了7%，这与日本在1970~1980年的趋势形成鲜明反比，日本虽然努力提高了所有领域的能源效率，但在需求端管理和可再生能源利用方面并不充分；在履行国际承诺和国际合作方面，日本的大气和水质的跨境污染治理方面距离达成目标差距很大。^①与此同时，美国布什政府于2001年3月以“《京都议定书》没有为发展中国家规定减排义务、批准议定书将给美国经济带来不利影响”为由宣布退出，这使得日本在“后京都时代”通过国际条约推动环境外交的意愿与能力遭遇了较大挫折。在2010年坎昆国际气候会议（COP16）上，日本也明确反对《京都议定书》，加拿大于2011年、俄罗斯于2013年退出《京都议定书》。可见，在缺乏国内支持的前提下，日本政府以中等强国实力推行的环境外交难以引领国际社会潮流。

进入21世纪，随着国际社会对人类生存与环境危机的深入思考，环境议题的外延不断扩大。与此同时，日本政府开发援助额在21世纪最初15年里受限于自身经济实力衰弱，没有大幅增长（见图1），日本环境外交对国际环境领域的引领作用趋于弱化。日本反而在“军事大国化”“国家正常化”

① 環境省「OECD環境保全成果レビュー・対日審査報告書における『及び勧告』（環境省仮訳）」、<https://www.env.go.jp/content/900525695.pdf>[2023-11-06]。

的道路上越走越远,这种国家战略的调整也影响到环境政策领域,环境外交日益成为日本实现大国外交的手段之一,在环境问题中不断加入国家安全、国际影响和地缘政治等因素。

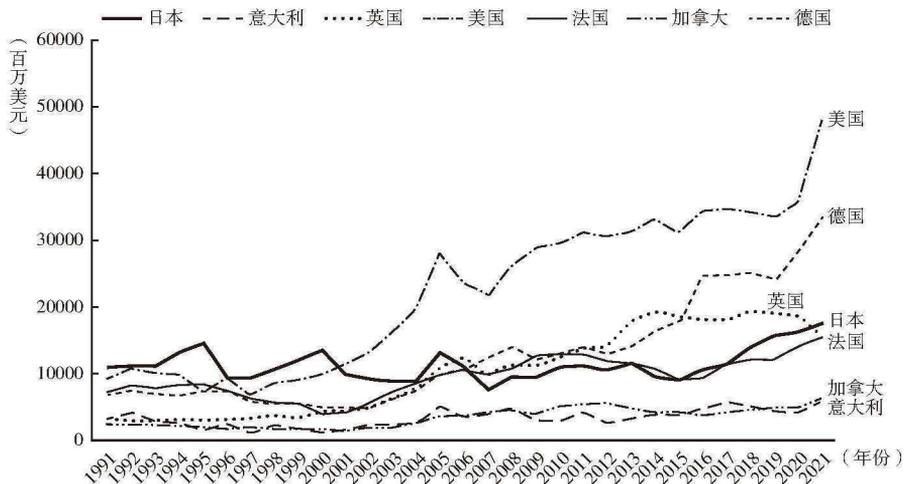


图1 后冷战时期西方七国的政府开发援助额变化

资料来源:笔者根据日本外务省发布的历年《开发援助白皮书》制作而成,参见外务省「開発協力白書・参考資料集」、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyoo.html>[2024-04-23]。

2002年8月,日本政府发表了《可持续发展环境保护倡议》(Environmental Conservation Initiative for Sustainable Development, EcoISD),提出EcoISD的基本理念包括人的安全保障、自主努力和连带、环境与开发并立三大要点,并主张应将提高环境应对能力、新开发计划对环境的考量、日本的先导作用、多种合作形式的综合性合作、利用日本经验和科学技术确立为五大基本方针。^①EcoISD构想中确立的“人的安全保障”,在1994年日本通过的第一次“环境基本计划”中并未出现,这是20世纪90年代后半期日本外交中引入的重要理念。日本认为在世纪之交,“人的安全保障”与和平已经成为新课题,应该“站在每个人的视角,为了使人们的生存、生活、尊严不受到广泛和严

① 外務省「持続可能な開発のための環境保全イニシアティブ(略称EcoISD)」、2002年8月、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/archive/wssd.html>[2024-03-19]。

峻的威胁，实现每个人丰富多彩的人生价值”，不仅要将其作为“国家安全保障”的补充，还应“将此作为日本外交支柱来普及概念并加以实践”。^①

2003年8月，日本政府首次修订了1992年制定的《政府开发援助大纲》（简称“ODA大纲”），在2003年版的“ODA大纲”中，除了政府开发援助重点支持的削减贫困人口、环境保护、避免介入军事和国际纷争、防止全球变暖、保证粮食供给、维持能源稳定供给等全球规模的问题之外，还完整地吸收了EcoISD构想所确立的三大要点和五大基本方针。并在此基础上，将消除贫困、构筑和平、可持续发展、解决全球规模问题作为重点课题，提出将环境与开发并立、避免军事利用和助长国际纷争、注意军事支出动向、导入民主化与市场经济等作为判断能否实施援助的原则。^②自此之后，日本的环境ODA从重点援助以带有明显公害色彩的水、大气、固体废弃物为标志的环境污染治理领域，转而加强对以全球变暖为首的环境问题，人口、粮食、能源等全球规模的发展问题实施援助。这种转向突出显示了日本在对外实施政府开发援助过程中，已经摒弃了20世纪七八十年以来长期执行的“政经分离”原则，环境ODA虽然涉及的还是环境与发展领域的问题，却被蒙上了“政治战略”色彩。

在2003年版“ODA大纲”制定之后，日本以更加高调的姿态推进环境ODA，使其成为日本在全球推进环境外交的主要抓手。2005年的《政府开发援助中期政策》中，日本明确指出了“地球环境问题处于我国外交最重要的位置。我国拥有通过创新公害治理技术实现经济增长与环境保护的相关经验教训。将这些经验和技術运用到发展中国家的经济和社会中，促进发展中国家提高环境领域的改善与强化应对能力，这对可持续发展具有重大意义”。^③

① 外務省「政府開発援助（ODA）白書 2004年版—日本のODA50年の成果と歩み—」、第一部第2章第3節、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/04_hakusho/ODA2004/html/honpen/index.htm

② 外務省「政府開発援助大綱（2003年8月閣議決定）」、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/04_hakusho/ODA2004/html/honpen/hp203010000.htm[2024-03-24]。

③ 外務省「政府開発援助（ODA）白書」、2005、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/05_hakusho/ODA2005/html/honbun/index.htm[2024-04-06]。

2008年,在日本洞爷湖召开的八国峰会(G8)上,“环境与气候变化”成为峰会五大议题中字数最多的议题,日本还为此出资100亿美元,在五年内向发展中国家提供气候援助。^①2009年,日本首相鸠山由纪夫在哥本哈根气候大会上发出了“鸠山倡议”,要在此后三年里向发展中国家提供150亿美元的气候援助。^②在日本环境外交高歌猛进之际,2011年3月11日发生的东日本大地震,不仅沉重打击了日本的士气,影响了国运,也在很大程度上改变了日本环境外交路线。虽然说2003年制定的“ODA大纲”中,日本已经出现了环境问题安全化、政治化的倾向,但日本的传统环境外交仍然以提升自身的国际话语权和国际形象为目的,一直把重点放在以政府开发援助为主要形式的开拓国际节能环保技术和产品市场上,并将环境外交的实施区域定位于东北亚和东盟,意图防范跨境污染,形成环境和经济协同发展的格局。^③在东日本大地震之后,日本以确保自身经济复兴和持续增长为优先,在福岛核污染水排海问题上采取了忽视周边国家环境安全的态度。这在很大程度上影响了日本环境外交的重心倾斜,日本在环境问题上更加注重强调自身的国家安全、意识形态及政治问题,日本的环境外交持续加速向安全化倾斜。2012年的大选中,自民党取得大胜,从民主党手中夺回政权并形成了“自民党独大”的政治形势。此后,日本追随美国组成了“伞形集团”,坚决拒绝参加《京都议定书》第二承诺的磋商。于是,国际环境保护团体“气候行动网络”自2011年起多次将应对气候变化消极和迟缓的“化石奖”^④颁发给日本。日本在短短十多年中,国家形象迅速从“利他”转变为“利己”而饱受诟病。

2015年2月,日本内阁基于2013年12月17日发布的《国家安全保障战

① 外務省「気候変動に関する福田総理の発表」、2008年7月8日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/toyako08/doc/le_080708.html[2024-04-06]。

② 首相官邸「途上国支援に関する『鳩山イニシアティブ』」、<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/091216hatoyamainitiative.pdf>[2024-04-06]。

③ 王京滨、李扬、吴远泉：《日本环境外交的历史演进与决策体制——兼论福岛核污水排放问题》，《日本学刊》2022年第3期。

④ “气候行动网络”在每次联合国气候变化大会期间为应对气候变化行动最迟缓、最消极的国家颁发“化石奖”。日本在2011年、2014年、2016年、2019年、2021年、2022年、2023年多次获奖，2017年是发达国家集体获奖，日本也包含在内。

略》对“ODA大纲”进行了修订。大纲在开篇部分就明确指出环境问题与地缘安全密切相关，“环境、气候变化问题、水问题、灾害、粮食危机、饥饿、能源不足、传染病等跨境问题，国际恐怖主义、国际组织犯罪、海盗问题等，以及脆弱国家的人道主义问题、地区纷争、政治不稳等风险在积累，这都对包括日本在内的整个世界的和平、稳定和繁荣造成直接的不利影响”。因而，此次大纲中突出的特点是将“和平与稳定”作为关键词，并认为实现这一目标的前提是“尊重自由、民主主义、基本人权、法的支配，即共有普遍价值和维护和平”，然后据此提出了“确保开发合作适正性的原则”，明确要求须注意如下几个方面：（1）落实民主化、法的支配及基本人权保障等情况；（2）避免军事用途和助长国际争端；（3）军事支出，大量破坏性武器的开发、制造、进出口等情况。^①可见，日本环境ODA已经成为体现其主张的意识形态价值标准和实现国家战略目标的重要手段，试图将日本的国家意志通过环境ODA的正义形式强加给受援国。

2023年6月9日，日本在时隔8年之后再次修订了“ODA大纲”。日本政府对外公布的修改该大纲的意义中，虽然继续强调重视气候变动和传染病等全球规模课题，但此次修改更重视日本在“自由开放的国际秩序中面临的挑战与分裂风险的深化，以及发展中国家面临的人道危机等”。很显然，日本通过此次修改大纲，将环境外交与“印太战略”加以结合，即日本政府开发援助在环境领域也应服务于实现“自由开放的印度太平洋”。可见，日本大幅提升了安全保障问题在环境外交中的重要性。于是，在2023年的“ODA大纲”中，重点实施领域形成了“人的安全”“自由开放的印度太平洋”“全球规模课题”的三足鼎立局面。^②环境领域的外交虽然还是日本获取国际认可和彰显大国的主要工具和手段，但对于日本持续推进以政治、安全手段强化国家安全保障而言，环境外交的重要性受到极大弱化，抑或环境外交已经成为日本推行国家安全保障战略的一个环节。与此同时，2023年底，日本

① 外務省「開発協力大綱 -平和、繁栄、そして、一人ひとりのより良き未来のために-」、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000067688.pdf>[2024-03-24]。

② 外務省「開発協力大綱 ~自由で開かれた世界の持続可能な発展に向けた日本の貢献~」、2023年5月6日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514690.pdf>[2024-04-06]。

更执意开启了将“核处理水”排入太平洋的进程。此举与日本在20世纪90年代反对俄罗斯向日本海倾倒核污染水,以及1996年日本与多国倡导签署《伦敦倾废公约》时的面孔形成了鲜明对比。

在日本环境外交迈向安全化的过程中,其受到国内政治、经济因素干扰日益明显,日本引领全球环境外交的态势出现了严重后退的现象。这一时期日本环境外交呈现如下特点。

第一,响应《巴黎协定》的号召斥巨资发展新能源产业。日本在兑现《京都议定书》减排承诺方面的表现令全球错愕,这与欧盟在兑现减排承诺方面的表现形成了鲜明对比。日本将拒绝续约的原因归于《京都议定书》缺少美国的履约,中国、印度等发展中国家被豁免等。因此,在后《京都议定书》时代,日本积极提出“有前提”的中期减排目标:2020年在1990年的排放基础上减少25%,并主张这一目标应以覆盖所有主要排放国家为前提。^①然而,日本这种以环境问题“牵制”他国的主张,显然不仅不能敦促各国参与到日本的倡议之中,也不可能引领全球气候问题向前迈进。2015年12月,联合国巴黎气候变化大会通过了各国按照各自能力和资源原则进行自主贡献减排的《巴黎协定》。参加此次大会的安倍晋三首相表示“日本要在2020年之前为发展中国家应对气候变化提供13000亿日元的援助资金”。^②之后,继任的菅义伟首相于2021年在英国康沃尔峰会上宣布,“从2021年至2025年的五年里,日本官民合力支援发展中国家600亿美元用以应对气候变化”,“力争2030年度温室气体排放量比2013年度削减46%,还要进一步朝着削减50%的目标前进”。岸田文雄上台之后,遵循上述既定的环境外交政策,还进一步明确要在这五年里准备追加100亿美元资金,同时,日本还着手提供20000亿日元的绿色创新基金用于研发下一代电动汽车的电池、马达、氢能源、合成燃料等。^③

① 屈彩云:《日本环境外交战略初探》,《现代国际关系》2011年第1期,第26~27页。

② 外務省「気候変動分野における途上国支援」、2022年12月15日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ch/page23_001646.html[2024-04-14]。

③ 首相官邸「COP26世界リーダーズ・サミット岸田総理スピーチ」、2021年11月2日、https://www.kantei.go.jp/jp/100_kishida/statement/2021/1102cop26.html[2024-04-14]。

第二，环境、开发与和平成为日本环境外交的核心。2009年9月至2012年12月，日本民主党上台执政，其间先后产生过三位内阁总理大臣。在他们执政期间，日本环境外交逐步表现出保守和积极性不够的一面。自2012年安倍晋三从民主党手中夺回政权之后，安倍晋三、菅义伟、岸田文雄执政时期形成了自民党“一党独大”的局面，日本的环境外交再度活跃并进一步坚持传统环境外交主张的“环境、开发与和平”三原则。2015年9月，联合国大会第七十届会议通过了《2030年可持续发展议程》，日本立即组成了由总理大臣担任本部长、全体内阁成员组成的“SDGs推进本部”，出台了《可持续发展目标实施指南》，制定了实现可持续发展目标的中长期战略，并提出了日本特别关注的八个优先选题。为强调实现可持续发展目标的政府与民间合作关系，日本通过召集企业、社会团体、专家和国际组织等利益相关者，就地区和企业落实可持续发展的措施，以及妇女和儿童权益等问题召开圆桌会议，与国际社会密切联动。

第三，日本环境外交的两面性特点日益突出。进入21世纪，我们看到日本在环境合作方面积极扮演领袖角色，在21世纪初不仅不顾国内产业界的反对声音批准了《京都议定书》，还同欧盟一起试图说服美国批准。2010年10月，《生物多样性公约》第十次缔约方大会在日本爱知县名古屋市召开，日本推动大会通过了“爱知生物多样性保护目标”，其成为全球第一个以十年为期的生物多样性保护目标。另外，我们还能看到日本从自身经济发展和国家安全出发，在《京都议定书》第一承诺期还未到，带头在2010年底的坎昆国际气候会议上公开反对续签《京都议定书》。^①由此可以看出，日本在推进环境保护全球化进程中，整体姿态逐渐区域安全化，其环境外交的两面性日益凸显。一方面，日本日益认为安全、繁荣和环境状况之间存在密切联系，并将这种理解表现为日本政府与民众都密切相关心环境变化，由此形成日本积极参与并支持全球保护环境与国际合作的局面，从而在客观上引领并推动了世纪之交的全球可持续发展与改善地球环境；另一方面，日本环境

^① 宫笠刚：《决策模式与日本环境外交——以日本批准〈京都议定书〉为例》，《国际论坛》2011年第6期。

外交政策也在此时悄然转变,越来越强调环境外交要服务于国家利益,进而更加重视环境外交对本国经济发展与国家安全保障的作用。

四 结语:日本环境外交的趋势分析

从历史长时段视角看,日本环境外交在国家战略中所占据的重要地位持续上升,是环境威胁日益在国际格局中扮演重要的角色所致。日本的环境外交从早期重视环境问题开始,到寻求自身政治经济利益向全球扩张而进行全球化,再到实现政治大国和军事大国进程中的安全化。日本环境外交以其双重功能在国际社会中扮演着重要角色,成为研究环境问题变迁与日本国家追求自身权益的重要视角。一方面,日本通过环境外交向发展中国家提供改善环境的经验、技术与资金等公共产品,并以此成为引领全球可持续发展的主要大国之一;另一方面,日本也在推进环境外交过程中,不断赋予其追求自身安全、追求政治利益和实现“军事大国化”的平台功能。纵观战后日本环境外交的三个阶段,已经不能从单纯的环境保护或污染防治来思考其行动内质,日本的环境外交策略是一种本国环境问题与国际政经联动的现象。

第一,“环境立国”战略打造良好国家形象,环境要素成为日本实施大国化战略的一部分。日本在二战后短短25年内赶超过了英国、法国、联邦德国等发达资本主义国家,到1987年又成为仅次于美国的世界第二经济大国。伴随着经济高速增长,日本各地也因此发生了各种公害事件,在20世纪60~70年代成了名副其实的公害大国。此后,日本针对自身发生的各类公害进行了深刻的治理,由此积累了丰富的防治公害经验与技术。20世纪70年代发生的两次石油危机,迫使日本不仅调整了产业结构,经济从追求“量”向“质”的方向转变,在节能技术和新能源开发领域也开始崭露头角,日本成为世界“环保先进国家”。正是基于自身在环保领域积累的实力与经验,日本意识到可以通过推行环境外交,持续改善国家形象,增强国际社会对日本的信赖,为实现“国家正常化”与“政治大国化”的目标服务。

第二,日本环境外交的重点在亚洲,并伴随经济全球化开始在非洲、拉丁美洲推进环境外交。日本在推行环境外交过程中,往往还与“经济外交”

密切相联，在20世纪50~60年代，日本出于发展经济、增强国力的目的，将环境外交与经济外交加以绑定，通过环境外交重点增强对东南亚各国的经济渗透。随着经济实力增长，日本在20世纪70年代开始推行“多边自主外交”，加之中日两国实现邦交正常化，日本开始积极向以中国为首的第三世界国家推行环境外交，同时还多方位对中东、东南亚和南亚展开环境外交。如图2所示，在这一时期，日本进行了以亚洲为中心的政府开发援助。进入21世纪，日本对亚洲的政府开发援助额开始降至其政府开发援助总额的50%~60%，其中尤其对南亚的援助额占比较高。因此，随着全球化进程加快，日本对非环境援助开始成为其环境外交的亮点。这一时期，日本环境外交的政治、安全色彩日益浓厚，日本试图以环境ODA作为影响、规制发展中国家的重要举措，从而实现将自身发展模式、技术体系、产供应链配套设施强加给受援国的战略意图。然而，日本推行传统环境外交的东亚、东南亚地区随着经济发展和基础设施的日趋完备，在全球环境问题领域日益展现出积极姿态，加之美国日益重视国际气候谈判，日本实施传统环境外交的空间逐渐缩小，“中介引领作用”逐渐弱化，日本环境外交的战略实力被削弱。面对这种局面，日本积极寻找新的增长点，自2013年第五届非洲发展会议（TICAD）之后，非洲在日本环境外交中的地位得到持续上升。非洲不仅是

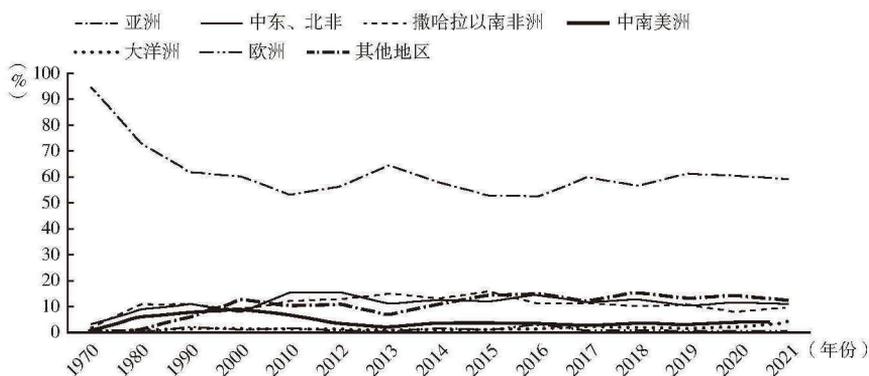


图2 日本在全球进行政府开发援助占比 (1970~2021年)

资料来源：笔者根据日本外务省发布的历年《开发援助白皮书》制作而成，参见外务省「開発協力白書・参考資料集」、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo.html>[2024-04-23]。

全球环境问题的重地，还是日本争取“入常”的票源地，更是日本与欧美国家对全球环境问题形成政策共识与外交合作的试验地。

第三，受阻于产业界抵制的日本积极环境外交，在“利他”与“利己”的纠结中迷失前进方向。日本作为环境外交的首倡国家，从20世纪80年代末开始持续提升环境外交在国家战略中的地位。日本的环境外交从《京都议定书》到《巴黎协定》表现出巨大的态度反差，这是其在“利他”与“利己”之间的重大政策摇摆。一方面既能看到日本与欧美国家就争夺地球环境保护主导权存在重大矛盾，另一方面也能看到日本在本质上还是将环境外交作为维护自身政治、经济利益的手段之一。与欧盟在兑现减排承诺方面的积极态度相比，日本在《京都议定书》生效之后，就展现出了消极推进的态度，不愿意履行2008~2012年在1990年排放基础上减排6%的义务，之后更是拒绝兑现到2020年减排25%。2010年12月，日本钢铁联盟、石油联盟、电气事业联合会等产业界九大团体集体向日本政府施压，将反对矛头直指美国与中国不承担削减温室气体排放量的义务。^①此后，日本又遭遇2011年3月11日的大地震、海啸以及由此引发的核泄漏事故冲击，导致日本国内能源与环保政策发生严重的倒退。日本在全球环境治理领域的主张也在这一进程中日益追随美国、趋于安全化，强调无论是排放大国、发达国家还是发展中国家都应该“平等”地参与减排。

第四，环境外交在战后日本崛起过程中发挥过重要的“政治”功能，但随着经济实力衰弱而趋于弱化。二战后，日本通过重建工业体系实现经济高速增长，却因此造成了严重公害问题。随后，日本对内迫于民众环保运动而不得不采取积极的环保治理，对外开始利用自身环境治理经验推广日本技术和产品，逐步形成政府主导、民间非政府组织积极参与的环境外交，逐步改善了日本在国际社会的形象。直到2000年前后，日本曾长期是西方七国对外提供政府开发援助的第一大国，由于一大半的政府开发援助资金都用于从事环境保护或与之相关的事务。环境外交在很大程度上有助于在政治、军事

① 「産業界団体、京都議定書延長反対の緊急提言」、日テレ、2012年12月9日、[https://news.ntv.co.jp/category/economy/172097\[2024-04-24\]](https://news.ntv.co.jp/category/economy/172097[2024-04-24])。

领域受限的日本增强国际影响力。但是，随着日本泡沫经济的破灭，日本不仅在全球可持续发展和气候变化领域的态度趋于保守，对全球环境合作的引领作用也日益弱化。

总之，环境问题作为威胁人类生存的普遍性问题，日本尽管通过环境外交弥补自身在政治、军事领域的不足，但也对公害防治、全球环境治理和提升环保意识起到了引领作用。正如早稻田大学学者太田宏所言，日本实现经济繁荣得益于二战后国际政治经济秩序。对日本而言，通过外交手段维护经济繁荣成为其战后政治的重要考量，特别是如何在现有的外交政策框架下对国际公共产品做出贡献，通过稳定的国际政治秩序进一步追求财富。他将日本这种获取财富的手段分为军事和非军事的外交手段，显然环境外交是日本长期贯彻的重要非军事手段之一。^①日本虽然存在通过环境外交寻求“军事大国化”“国家正常化”的现实局限性，但在客观上对提升国际环保共识与环保公益合作仍具有较为重要的意义。日本积极实践的环境外交机制在冷战后的国际秩序重建中，对苏联解体后造成的权力真空“洗牌期”或“秩序摸索期”起到了探索新时代秩序的引领作用。同时，国际环境外交机制的日趋成熟，也促使日本对环境外交做出顺应国际关系体制变化的调整，未来的日本环境外交或将继续沿着国际化和安全化的趋势发展下去。

（作者简介：陈祥，中国社会科学院日本研究所副研究员）

^① Ohta Hiroshi, "Japanese Environment Foreign Policy," in Inoguchi Tkashi and Pumendra Jain, eds., *Japanese Foreign Policy Today*, St. Martin's Press LLC Scholarly and Reference Division and Palgrave Publishers Ltd., 2000, pp. 96-121.

Table of Contents & Abstracts

· Japanese Modernization from a Multi-dimensional Perspective ·

The Historical Evolution of Japan's Environmental Diplomacy after World War II

Chen Xiang / 1

Abstract: After World War II, Japan's rapid economic recovery and high growth rate also gave rise to serious pollution problems. Japan, by virtue of its first-mover advantage in environmental legislation, environmental policy, environmental technology and experience in pollution control, initiated an environmental diplomacy spearheaded by empiricalization. After achieving initial results in domestic environmental governance, as an "environmentally friendly country", Japan went on to promote its environmental diplomacy worldwide through environmental ODA. Since the 21st century, while the scope of environmental issues is expanding, Japan's environmental diplomacy is restrained by its own economic weakness, and moved further towards securitization. Therefore, Japan's environmental diplomacy reflects the linkage between domestic environmental issues and international political economy. On the one hand, Japan provides developing countries with public goods such as experience, technology, and funds to improve the environment through environmental diplomacy, and thus becomes one of the major leading countries in global sustainable development; On the other hand, Japan is also promoting environmental diplomacy by continuously

endowing it with a platform function to pursue its own security and political interests, and realize its strategy of becoming a military power.

Keywords: Japan; Environmental Diplomacy; Public Hazards; Kyoto Protocol; Security

The Historical Evolution of the Legalization of the Japanese Era Name System

Li Chao / 30

Abstract: The two principles “One Era name for life” and “Change the Era name as soon as ascend the throne” were introduced into the modern Japanese Era name system and confirmed at the legal system level. After World War II, with the abolition of relevant law and regulation, the continuation of the era name system became a controversial issue. While proclaiming on the legitimacy of continuous use of era names, the government also pushed for the re-legalization of the system. Although the political function of era name as exclusive seal of emperor was still at risk of being exploited by conservatives after the WWII, the continuation and re-legalization of the era name system received broad public support. Together with the symbolic monarchy established by the post-war constitution, it evolved into a historical tradition with Japanese characteristics. Moreover, both need to keep pace with the time and develop in the direction that meets the demands of the time to truly become cultural symbols of Japan and its people.

Keywords: Era Name; Legalization; The Change of Era Name in Japan; Japanese Symbolic Mikado System; The Constitution of Japan