

关于日中在环境方面的战略互惠关系

东京财团研究员兼政策策划 染野 宪治

前言

日中环境合作是从 20 世纪 80 年代后半期开始步入正轨的。但是,在中国经济急速发展的背景下,2008 年 ODA 采用停止对中国的新一期日元贷款等措施,合作关系有减弱倾向。另一方面,作为日本的成长战略,“环境、亚洲”等成为不可或缺的字眼。而在整个亚洲,中国在有着国内生产总值(GDP)居世界第三的经济规模的同时,也有着大气污染物和温室效应废气排放量居世界第一的严重环境问题。对于这样的中国,日本该怎样坚定其立场。本稿将着眼以“环境”二字为中心的日中战略互惠关系,立足于日中环境合作的经纬和评价,考察从日中环境“合作”深化到日中环境“共生”的必要性和可能性。(以下均为当时所任职务)

1. 日中环境合作的经纬

日中环境合作以 1988 年日本竹下首相向中国李鹏总理提出建立“日中友好环境保护中心”(环保中心)为契机,作为纪念“日中和平友好条约”缔结 10 周年的一项事业,以政府开发援助(ODA)的合作项目为中心而发展起来的。(*1)

比如,在对中国日元国际贷款的总额 3 万亿 3,000 亿元(以交换公文为准)中,环境日元贷款的比例占了约 30%,有约 1 万亿日元。但是到第二次日元贷款的前半期(1987 年度)为止都没有包括环境改善和公害对策。从第二次日元贷款后半期起,通过实施城市上下水道和煤气供应等城市民生基本

工程,实现环境保护对策。根据中国政府九五年计划(1996~2000 年),从第 4 期日元贷款开始,在进行原有的经济基础设施建设援助的同时,环境方面被更加重视,治理大气污染,改善水质、环境。2001 年以后,环保措施扩展到防止沙漠化、土壤侵蚀的植树项目以及公共卫生建设等方面,环境方面的贷款约占了 7 成,成为对中国日元贷款的核心。

特别备受瞩目的合作是 1997 年 9 月日本首相桥本龙太郎和李鹏总理之间,作为“面向 21 世纪的日中环境合作”规划的“日中环境示范城市构想”。1998 年 4 月,重庆、大连、贵阳三个城市被定为日中环境示范城市,日元贷款(2000 年 160 亿日元,2001 年 147 亿日元)用于治理大气污染的措施等的实施。在示范城市之一的贵阳,不仅大气污染物二氧化硫(SO_2)的排放量减少了约 16 万吨,温室效应废气二氧化碳素(CO_2)也取得了减少 100 万吨的成果。

但是,像这样在资金规模上是最大的日元贷款合作在 2001 年以后,资助额急剧减少,从 2000 年度的 1,972 亿日元减少到 2002 年的 1,212 亿日元。到 2008 年,停止提供新项目日元贷款。

在无偿资金合作上,“环境”也是一个重要的课题。上述的环保中心就是接受日本的无偿资金援助 105 亿日元,再加上中国方面的 6630 万人民币的投入,1990 年开始设施建设,1996 年 5 月开始办公运转的。现在作为环境保护部(MEP)直属的综合研究、管理执行机构,实施环境方面的科学技术和政策战略的调查研究、以计量及数据处理的方式

进行开发、人才培养、普及开发事业。

在“面向 21 世纪的日中环境合作”中，“环境情报因特网构想”也达成一致。利用无偿资金的合作（2000 年 9.4 亿日元，2001 年 10.51 亿日元），在中国 100 个主要城市进行环境情报网络建设。该网络作为地域环境公害监测、环保测评的信息中心被广泛利用。

但是，环境方面的无偿资金合作，在 2006 年 12 月交换了《酸雨和黄沙公害监视网整備计划》（7.93 亿元）的书信之后便处于停滞状态。

作为 ODA 唯一存续下来的就是技术合作。比如，环保中心从 2008 年起实施“循环型经济推动工程”（实施期间 2008 ~ 2013 年）。这项工程是为了从环境保护的视点推动循环经济政策，监督强化在物质循环的各个过程中（资源投入、生产、销售、消费、废弃、资源化、处理等）对环境的考虑。

除此之外，以环境污染造成的健康问题为题的“环境污染健康损害赔偿制度构筑推进”方面的技术合作预定从 2009 年起的 3 年的时间，2010 年 3 月已经进行了第一次访日研修。环境污染造成的健康问题是敏感的话题，这次研修不仅 MEP、环保中心、地方环境局的责任人，还有政府专家团的国务院发展研究中心、卫生部等相关部门参加。日本方面也有行政，研究机构，媒体，NPO 等等各类有关人士协助该项研修计划。

2. 日本的成长战略

在 2009 年 12 月 30 日内阁会议上决定的《关于新成长战略（基本方针）》中，作为“发挥长处成长领域”，“环境、资源”被列入，作为“在新开拓地上的成长领域”，“亚洲”

被列入。被列入的环境目标是，“利用日本的民间基本技术，把世界的温室效应废气减少 13 亿吨以上（相当于日本全体的总排放量）”。而关于“亚洲”的目标是，“通过‘亚洲的收入倍增’的成长机会的扩大”。

中国在 1978 年到 2008 年的这 30 年中，中国国内的生产总值以年平均 9.8% 的速度成长，2008 年成为仅次于美国和日本的世界第三位。中国的有识之士认为中国将来也会长期以 8% 左右的速度增长。然而另一方面，中国的 SO₂ 排放量居世界第一位，温室效应废气的排放量超过美国成为世界第一的排放国，约占了世界总排放量的 20%。中国也是一个环境问题大国。

在日本的新成长战略中虽然并没有指出具体的国家名称，但是，从“环境”和“亚洲”两个关键词语来考虑日本的未来，无法回避经济快速发展、在环境方面有需求的中国。

近年在外交上，日中关系以“战略互惠关系”为中心，探索新的平衡。“战略互惠关系”在 2006 年 10 月安倍晋三首相访问中国，打破日中两国的冰冷僵硬关系之后被频繁地使用，作为“互惠”的

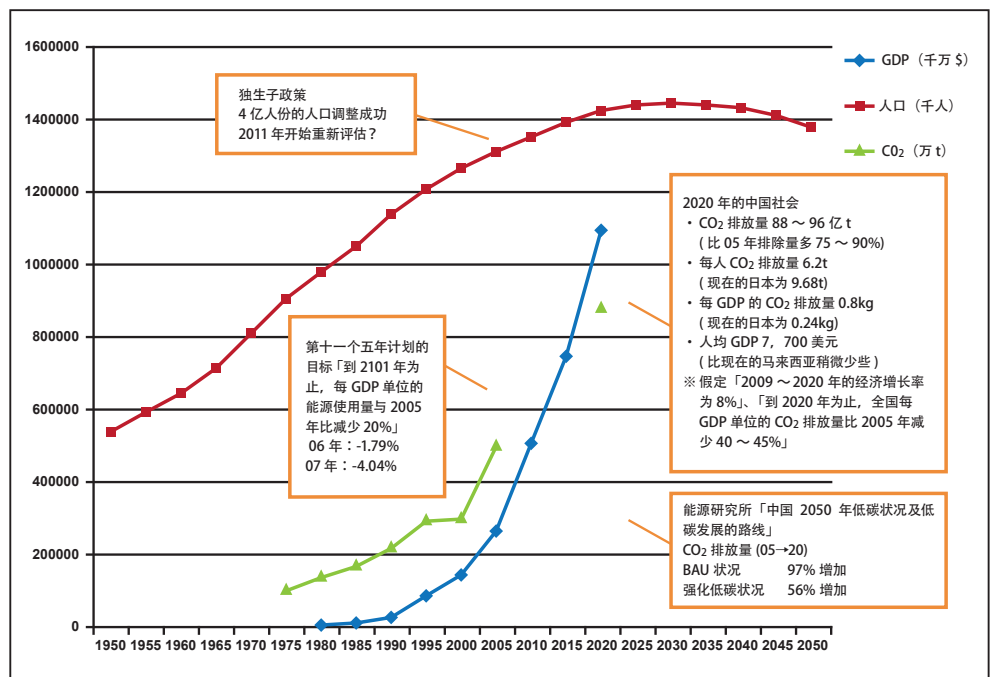


图 中国的发展状况

出处：笔者根据 Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2008 Revision, OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics 等作成

具体课题，“环境”不可或缺。

2007年4月温家宝总理访日时，作为时隔10年之后新的日中环境合作文书，麻生太郎、外务大臣与中国外交部长李肇星发表了包括大气、水、废弃物、气候变动等今后日中合作领域的《关于进一步强化日中环境保护合作的共同声明》。在这个共同声明里，①水质污染、②循环经济、③大气污染、④气候变动、⑤化学物质·废弃物、⑥绿化植树活动、⑦酸雨防止等在东亚地区的合作、⑧环保教育、⑨日中环境保护合同委·知识产权、⑩环保中心等10个项目被列出，总体包括了强化日中环境合作的认识。同时，经济产业大臣甘利明与中国国家发展改革委员会主任发表了《关于加强日中两国间的资源领域方面合作的共同声明》，在①节能、②煤炭、③原子能、④新能源·可再生能源、⑤多边国家的合作、⑥商业环境整備等问题上进行了确认。

2007年12月，福田康夫首相访问中国，并与中国国家主席胡锦涛举行了会谈，在《关于在环境、资源问题上合作推进的共同声明》上署名。共同声明在①气候变动问题、②技术转移、③削减污染物和削减温室效应废气的同时实现对策、④黄沙·SO₂、⑤林业、朱鹮生物多样性、⑥节能、环境商业推动模范计划、⑦各个领域的节能、⑧水·废弃物·环境与健康、⑨日中节能·环保与商务网络、⑩环保中心、⑪研修、⑫节能·企业环境监督员制度等方面的合作上得到了确认。

这个声明是以2007年4月的关于环境及资源的2条共同声明为基础，在那之上更进一步地具体化。

关于上述这些项目，在2008年5月《日本政府和中华人民共和国政府关于气候变动的声明》(福田康夫首相和中国国家主席胡锦涛)中确定了具体合作内容。例如，日本环境省与MEP实施的农村地区的分散型排水处理示范项目以及氮·磷的水质总量消减等水质关系的合作、上述的“循环型经济推动计划”和“环境污染健康损害赔偿制度构筑推进”等的技术合作等等，都在继续深化中。

3. 日中环境合作的课题

如上述之实，虽然ODA的规模似乎在缩小，但日中环境合作还算是比较顺利。但是，日中环境合作在中国的受关注程度，或者说这些究竟有没有给日本的「成长」带来一定的成果，这是我们将要考察的课题。

作为日本对中国的环境合作举措，环保中心的建设和在此中心的日本人专家的技术合作、日中环境模范城市的构想等等，这些都是为中国环境有关人士所周知的。另外，日本是对华援助国中规模最大的合作国，这也在一定程度上被认可。而由日元贷款进行的地方环境改善·公害对策等也确实推动了当地环境的大幅改善。但是，对于日本对中国的环境合作，近年的评价多半很苛刻。

从去年秋天开始，笔者所属的东京财团在中国清华大学研究人员的帮助下，作为「现代中国研究工程」，开始了以环境为中心的日中关系的研究。对于日中环境合作，日本和中国的有关人士持有各种看法。活跃在90年代日中合作全盛期一线的人员如今已经退休，而欧美诸国对中国采取积极态度，造成2000年以后，一直消极对应的日本淡出了中国市场；日本迟迟不决定开展新项目等等，这些都是造成日中环境合作进展缓慢的因素。今年1月，我们邀请了参与日中环境合作的中国研究人员来日参加研究会，会上主要提出以下几点问题。

日中环境合作在资金上比其他国家规模都要大，但是现在在中国的影响却说不上大。其原因在于，日本的合作偏重于技术面和政府间的合作，虽然成功开展了示范项目，但其结果却没有得到很好的推广等等。要使合作内容普及中国各地，必须要有：(1) 通过与政策面的合作并行使之在中国法制化、标准化。(2) 发现商机的，日本民间企业应积极参加。日本在这点上做得不够。

特别是关于后者，与其他国家相比日本企业的特征有：(1) 重视短期的利益回收（在环境领域，处理废弃物的运营的利益回收是中长期的）(2) 重视知识产权的保护，对于进出高风险市场持犹豫

态度（中国企业也为知识产权的保护头疼，但是除了法律以外还有各种防护办法。若等知识产权的保护制度完成，就要失去进出市场的机会）等等。

反过来说，在对中国的环境合作问题上，政府要在技术（特别是硬件）和政策（软件）两方面出击，一方面努力使之在中国法制度法·标准化，在有采用可能性的领域呼吁民间企业的参加，有必要的除了政府·民间企业，还要在 NPO 及学术机关等层面开展广泛交流。要实现一个全日本动起来的体制。但是事实上，政府·援助机关的直线关系以及这条直线关系影响的官民合作不足等都是问题。

除此之外，日本在对华环境合作方面的课题还有很多。但是在这些课题解决之前，如前章所述，在没了直接资金援助这个硬条件后，和其他国家相比，日本的筹码不多。

4. 日中环境“共生”的可能性

前面也已经提到，无论是为了日本的成长战略，还是为了日本也从环境问题的解决中获益，中国的存在都是不可或缺的。而且，“日中环境合作”不论是开始的时期，还是至今为止的投资量，都比其他国家领先一步。“日中环境合作”的深化可以说在日本的成长战略方面和环境问题的解决上都有发挥它的作用。

但是，关于日本对中国的环境合作，有意见认为中国已经取得了急速的经济成长，可以抛开这之前的合作，环境问题应该自己去解决。但是，要中国单独去解决环境问题，在了解中国环境现状的笔者看来，这一命题将“应该做”的规范性分析和“能不能做”的实践性分析二者混同。现在中国面临的是：①经济发展的速度太快，随之国内的地域差距越拉越大，但是却没有可以在一定程度上解决这一发展不平衡的方法。②不止从前的公害问题，自然保护问题，还有气候变动问题等地球规模的环境问题的解决都需要对策，而现实是这两个问题的同时解决是日本也没有过经历的难题。

很明显，解决酸雨的越境污染、气候变动等地球环境问题，维持中国和整个亚洲地区的政治安定

和经济健康发展，对日本以及日本经济的成长都是有益的。为了日本自身的利益，我们也应当以多年以来日中的环境合作为基础，发现和解决更多新课题，开展新战略，努力探求两国环境的“共生”。（*3）

2008年5月，东京财团归纳总结了《北京奥运会后日中关系-8项提议》。作为其中之一，笔者提议创立“中国公害防止事业团（事业团）”。

说到中国环境问题的深刻性，不得不考虑两点：不是单靠日本的合作就可以解决整个中国的环境问题。还有，作为污染者负担的原则（PPP）大前提是这些问题都是该中国去解决的。因此，日本应该考虑在中国的扶助环境投资增加的方法。

方法之一是创建事业团。比如说，派日方产、学、官的专家和中方金融、技术、行政等有经验的人才，到环保中心设立事业团。技术指导可以由经历过日本公害时代，现已退休的企业公害部门干部以及自治体的环保担当者担任，还可以可以找会日语的中国留学生和学习过汉语的日本人（学生、未就业人员）负责协调沟通，把他们派遣到中国的地方中小工厂。事业团作为本部，在2011~13年的未来3年间，一面培养将来在事业团活动的中国人才，一面在资金和技术方面支持派往中国各地的专家。

作为支持事业团活动的资金机构，设立“日中环境保全基金”，由日中双方共同出资（比如说，

★第七个五年计划 (86-90)	476.42亿元(占GDP约0.66%)
★第八个五年计划 (91-95)	1306.57亿元(占GDP约0.69%)
★第九个五年计划 (96-00)	3447.52亿元(占GDP约0.88%)
★第十个五年计划 (01-05)	8399.3亿元(占GDP约1.19%) 其中城市环境基础设施建设 4888亿元 (煤气、中枢供热、排水、公园绿化、卫生) 其中城市项目环保投资 2160亿元 其中工业污染源对策投资 1351亿元 (其中国家预算119亿元、外资33亿元)
★第十一个五年计划 (06-10)	约15400亿元(占GDP约1.5%) (其中国家预算1500亿元以上)
★第十二个五年计划 (11-15)	约31000亿元 其中环境污染对策设施运行费 约10500亿元

表 环境保护投资的变迁 出处：笔者根据中国统计年鉴、报道等作成

JICA 的海外投资制度的活用，民间企业的捐助等），共同实施针对中小工厂减污设备的低息贷款项目（为有助于日企参与，将使用日本的技术作为前提条件），针对自治体的共同公害防止设施、环保型公寓的建设转让项目，能同时抑制温室效应气体排放和防止公害的项目。

基金规模方面，据说中国的十二五（2011～2015）期间，总共需要的环境投资额为 3 万亿人民币（约 45 万亿日元），其中 1%（约 4,500 亿日元）由日本（例如 1/3=1,500 亿日元）及中国（例如 2/3=3,000 亿日元）出资。贷款方面，包含最高限额，用事业额的一定比率（比如 1/2）。根据这个比率，环境投资比率为 1 单位日本出资对 5 单位中国出资。

在中国的环境问题上，基础设施极度缺乏是个根源问题。在这种情况下，资金机制是必须的。上述事业团如果设立，甚至能够促进日本年轻人的就业，以及那些经历过日本公害问题的高峰一代再就业。更进一步地，从中长期来看，培养能够理解中国环境问题现状的人才，有助于增进日中两国相互理解。对于日企来说，如果既能从事业团的活动获得项目经验，又能享受到日中两国政府的项目优惠政策，那么它们所能获得的收益就远不限于卖产品这么简单。

像这样的事业团构想只是一种想法，当然此外还有许多现实问题有待解决。不过有一点可以确定的是，此刻我们决不能意气用事，一定要从中国真实现状出发，仔细探寻日本前进的道路。

*1 日中环境合作的主体（政府·研究机关·企业·NGO 等），形态（ODA·政策对话·研究会·共同研究等）都是多种多样的。其次，“环境”所指的范围也是从公害对策到废弃物、循环利用、自然保护、森林经营·绿化活动、气候变动对策·节能等范围广泛。特别是关于 ODA 等日中环境合作的重要形态的协议·政策等等，由于篇幅限制不能一一介绍。详细请参照《中

国环境指南 2009-2010 年版（第 1 部日中环境合作的历史与动向）》（中国环境问题研究会编·苍苍社·2009 年）。

*2 《量的中国、质的日本战略互惠关系的 8 项提议》（関山健编·东京财团·2008 年）

*3 笔者认为，包括这样的国家利益论，日本与以中国为首的发展中国家的合作，是日本的责任或者可以说是日本的一种存在意义。关于这方面，请参照 * 2 的文章。

（翻译：京都外国語大学 劉琮）



染野宪治

1966 年出生。1991 年庆应义塾大学经济学部毕业后，进入日本环境厅。在环境省担任与环境型社会有关的业务。之后，任中国日本大使馆一等秘书、环境省地球环境局地球温暖对策课国民生活对策室长。2009 年 8 月开始，任东京财团研究员兼政策监制人。