

区域治理视域下的东盟环境问题

马银福

摘要：环境问题是区域治理的重要组成部分。20世纪80年代以来，环境问题已成为影响东盟社会经济可持续发展的重要因素之一，平衡经济增长与环境的可持续性成为东盟必须认真考虑解决的问题。为应对日益恶化的环境问题，东盟建立了不少合作机制，签署了若干宣言、倡议和协定，并积极与域外国家和环境组织开展合作，然而治理成效还是有限。从东盟存在的环境问题、合作机制和面临的挑战来看，制约东盟环境治理成效的因素，既有东盟层面的，也有东盟成员国层面的。东盟的环境治理尚未摆脱以国家为核心的传统治理模式，区域间缺乏有效的协调与合作，导致治理成效不佳。其中，“东盟方式”是最大的障碍，如何突破“不干涉成员国内政”这一原则的限制，将是东盟环境合作能否取得成效的关键。东盟治理能力的缺陷和缺乏有效的危机应急管理机制、区域意识淡薄、区域合作治理意志与决心不强、集体行动迟缓，说明东盟仍只是一个松散的国家集团。因此，如何协调政治—安全、经济、社会—文化三大支柱之间的关系，实现经济与环境的可持续发展，东盟还有很长的路要走。

关键词：东盟；区域治理；环境问题；合作机制；东盟方式

收稿日期：2020-12-01

作者简介：马银福（1984~），云南大学国际关系研究院博士研究生，主要研究领域：东南亚国际关系、区域与国别研究。

20世纪80年代以来，东盟国家实现了经济的迅速增长，被称为“亚洲的经济奇迹”。自2010年以来，东盟国家的经济增长率一直稳定在每年5%左右，是世界第六大经济体。^①随着2015年东盟共同体的正式成立，美媒曾预言到2020年东盟有望成为世界第五大经济体，到2030年成为第四大经济体。然而，东盟各国在经济高速增长的背后却付出了环境破坏和污染的沉重代价，加上东盟国家之间经

^① ASEAN Secretariat, “Fifth ASEAN State of the Environment Report”, November 2017, <https://environment.asean.org/wp-content/uploads/2018/01/SOER5.pdf>.

济发展模式的差异以及社会不平等，造成了资源的大量消耗和污染物的产生，导致东盟在保持经济发展和环境可持续性平衡方面面临巨大而复杂的挑战。

当前，东盟环境问题已发展成为跨国问题，环境问题不仅影响到东盟共同体建设和东盟社会经济的可持续发展，而且还对东盟内部团结和地区国际关系产生了消极影响。2015年发布的《2025年东盟共同体愿景》将环境合作列为东盟社会—文化共同体建设的主要内容之一，提出要“建设一个促进社会发展和保护环境的可持续发展的共同体，通过有效的机制来满足人民当前和未来需要”的设想。2017年9月东盟发布的《东盟第五次环境状况报告》显示，东盟面临环境挑战的数量和复杂性在增加。2019年6月22日在泰国举行的第34届东盟峰会上，东盟通过了共同治理海洋垃圾的《曼谷宣言》，旨在应对海洋污染，防止和减少区域内的海洋垃圾，该宣言也成为东盟治理海洋垃圾的第一份协议，表明环境问题再次引起了东盟的高度关注。

在国际关系和国际环境政治的学术文献中，区域环境治理一直是一个被忽视的主题。虽然关于东盟环境治理与合作研究在国内外已取得一定的成果，主要涉及东盟环境合作机制、跨境烟霾治理、东盟地区主义战略、东盟环境治理网络等，^①但在侧重点上有所区别，其中关于东盟跨境烟霾治理的成果较多，此类研究重点分析了东盟跨境烟霾问题、合作机制和挑战；^②关于中国—东盟环境合作研究，则主要聚焦中国—东盟环境合作历程、合作机制、环保产业合作、环境评

^① Helena Varkkey, “40 years of ASEAN Environmental Governance: Enhancing ASEAN Centrality Through the APT”, *Malaysian Journal of International Relations*, Vol.5, December 2017. Henriette Litta, *Regimes in Southeast Asia: An Analysis of Environmental Cooperation*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2012. Nurhidayah, Laely and Lipman, Zada and Alam, Shawkat, “Regional Environmental Governance: An Evaluation of the ASEAN Legal Framework for Addressing Transboundary Haze Pollution”, *Australian Journal of Asian Law*, Vol.15, No.1, 2014. Lorraine Elliott, “ASEAN and Environmental Governance: Strategies of Regionalism in Southeast Asia”, *Global Environmental Politics*, Vol.12, No.3, August 2012. Elliott, Lorraine, and Shaun Breslin, eds. *Comparative Environmental Regionalism*. London: Routledge, 2011. Lorraine Elliott, “ASEAN and environmental governance: rethinking networked regionalism in Southeast Asia”, *Procedia Social and Behavioral Sciences* 14, 2011. Mark A. McDowell, “Development and the Environment in ASEAN,” *Pacific Affairs*, Vol.62, No.3, 1989.

^② Paruedee Nguitragool, *Environmental Cooperation in Southeast Asia: ASEAN's Regime for Trans-boundary Haze Pollution*, London: Routledge, 2014. 毕世鸿、张程岑：《东盟跨境烟霾问题及其治理合作》，《南洋问题研究》，2019年第3期。程晓勇：《东南亚国家跨境烟霾治理评析》，《东南亚研究》，2015年第3期。魏志江，谢金凤：《论东盟对雾霾环境污染问题的跨国境治理》，余潇枫、魏志江、王卓等主编：《中国非传统安全研究报告（2016~2017）》，社会科学文献出版社2017年版。

估、信息与经验交流、创新合作、合作战略与行动计划以及法律机制建设等。^①尽管学界对东盟环境合作研究已取得相应成果，^②但总体而言分析过于简略和不够全面，鲜有从区域治理视角分析东盟的环境治理与合作问题。鉴于此，本文拟运用区域治理的概念作为分析工具，从环境治理角度分析东盟环境问题，从东盟存在的环境问题、治理与合作机制、治理成效和挑战等方面对东盟环境问题进行初步梳理与探讨，以期更好地理解东盟区域环境治理问题。

一、区域治理与环境问题

“区域治理”一词最早出现在17世纪，“用于描述区域范围内政治合作和公共事务处理的状态，通常指一种区域性的政治协调与制度安排”。^③从国际关系视角来看，治理可分为全球治理、区域治理和国家治理三个层次。相较于区域治理，国际关系学者对全球治理和国家治理的关注度要明显强于区域治理，随着欧盟的成立和世界区域一体化发展，区域治理才引起学界广泛关注。由于学界对区域和治理的理解存在分歧，^④因此对区域治理定义也有不同的解释，但主要集中在国家和制度两个层面。日本学者义松（Yoshimatsu）指出，区域治理，即治理的区域维度，指“通过在区域一级创建的正式机构和非正式机制管理共同的区域事务并采取合作行动的一系列过程”，^⑤并强调区域治理的两个方面：目标和过程。治理目标体现在“管理共同的地区事务并采取合作行动”，治理过程则体现在全球化过程中的“监管”方面，并指出区域治理的一个显著特征是具有不同目

① 参见张洁清：《中国与东盟的环境合作：历史、现状与未来》，《中国国际战略评论 2017》，世界知识出版社 2017 年版；彭宾主编：《中国—东盟环境可持续发展：政策对话与区域合作》，中国环境出版社 2016 年版；唐丁丁主编：《中国—东盟环境合作：创新与绿色发展》，中国环境科学出版社 2012 年版；徐进：《略论中国与东盟的环境保护合作》，《战略决策研究》2014 年第 6 期等。

② 参见何纯：《东盟环境合作及其发展策略研究》，《求索》，2009 年第 5 期。李昕蕾：《变迁中的地区环境治理——以东盟环境合作为例》，《东南亚纵横》，2008 年第 4 期。邱寅莹：《国际软法在东盟环境合作中的作用》，《学术探索》，2017 年第 6 期。曲如晓：《东盟环境合作的现状与前景》，《当代亚太》，2002 年第 2 期。

③ 张云：《国际关系中的区域治理：理论建构与比较分析》，《中国社会科学》，2019 年第 7 期，第 187 页。

④ Jörg Balsiger and Stacy D. VanDeveer, “Regional Governance and Environmental Problems”, in Robert A. Denemark ed. *The International Studies Encyclopedia*, Vol.9, 2010, pp.6180~6183.

⑤ Yoshimatsu, H. “Japan and Regional Governance in East Asia: Expanding Involvement, Stagnated Influence?”, in N. Thomas (ed.) *Governance and Regionalism in Asia*, London: Routledge, 2009, p.68.

和目标的各行为体之间保持协调与一致。^①郭树勇认为“区域治理主要是指某一国际区域内的主权国家、国际组织以及其他国际关系行为体对区域事务的共同管理”。^②张云强调，区域治理是一种基于不同区域的地理环境、文明传承和族群分布的实践，是存在、认识与实践在区域范围内的整合。^③由此可见，区域治理涉及地理范围、参与者、制度安排和行动等诸多要素。这一概念的意义在于，通过探讨国家和非国家行为体之间的关系，以寻求在解决区域问题时的集体利益，弥合区域化与区域主义之间的鸿沟。直到21世纪初，区域治理的概念才越来越多地应用到亚洲的区域进程研究。^④目前，区域治理属于国际一级运作模式的一个突出部分，治理领域也早已超越安全和经济领域，延伸到环境、人权和善治等领域。

事实上，到了20世纪80、90年代，全球环境政治研究才取得显著进步，国际环境政治学术界更明确地将“区域主义”作为一种独特的现象加以关注。^⑤到21世纪初，区域环境治理已成为普遍现象。联合国环境规划署指出，环境治理包括塑造人类与环境互动方式的规则、实践、政策和制度。^⑥全球环境战略研究所认为，环境治理关乎社会如何处理环境问题。它涉及正式和非正式机构与社会内行为体之间的相互作用，这些相互作用对如何确定和处理环境问题产生了影响。^⑦玛丽亚·卡门·莱莫斯（Maria Carmen Lemos）和阿伦·阿格罗瓦尔（Arun Agrawal）将环境治理定义为改变与环境有关的激励措施、知识、制度、决策和行为的同义词，更具体地说是指政治行为体通过其影响环境行动和结果的一套监管程序、机制和组织。^⑧在约格·巴尔西格（Jörg Balsiger）和斯泰

① Hidetaka Yoshimatsu, “Regional Governance and Cooperation in Northeast Asia: The Cases of the Environment and IT”, *RCAPS Working Paper*, No. 09-9, March 2010, http://www.apu.ac.jp/rcaps/uploads/fckeditor/publications/workingPapers/RCAPS_WP09-9.pdf.

② 郭树勇：《区域治理理论与中国外交定位》，《教学与研究》，2014年第12期，第48页。

③ 张云：《国际关系中的区域治理：理论建构与比较分析》，《中国社会科学》，2019年第7期，第190页。

④ Yasumasa Komori, “Regional Governance in East Asia and the Asia-Pacific”, *East Asia*, Vol.26, 2009, pp.322-323, DOI:10.1007/s12140-009-9095-y.

⑤ Jörg Balsiger and Stacy D. VanDeveer, “Navigating Regional Environmental Governance”, *Global Environmental Politics*, Vol.12, No.3, 2012, p.1.

⑥ United Nations Environment Programme, “Environmental governance”, https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7935/Environmental_Governance.pdf?sequence=5&isAllowed=y.

⑦ Institute for Global Environmental Strategies, “Environmental Governance”, March 2001, https://www.iges.or.jp/en/publication_documents/pub/business/en/769/eg-e.pdf.

⑧ Maria Carmen Lemos and Arun Agrawal, “Environmental Governance”, *Annual Review of Environment and Resources*, Vol.31, 2006, p.298, DOI:10.1146/annurev.energy.31.042605.135621.

西·D·范·戴维(Stacy D. VanDeveer)看来,由于区域环境治理这一术语结合了三个具有本质争议的概念,关键在于区域和环境主要与治理有关,因此治理在这里被广泛理解为“指导和约束一个团体的集体活动的过程和机构,包括正式和非正式的”。按类型划分,区域环境治理可分为三种:洲际环境治理、生态环境治理和生态可持续发展治理。^①研究主题包括区域环境治理的形式和功能、多层次治理中的区域环境合作、环境区域化、民主和公民社会之间的联系。^②莱莫斯(Lemos, M.C.)和阿格拉沃尔(Agrawal, A.)将环境治理定义为一系列的管理过程、机制和组织,政治参与者通过这些过程、机制和组织来解决环境问题并影响环境成果,并进一步强调治理不是政府的代名词。^③就东盟区域治理而言,在亚洲金融危机之后,其治理经验才扩大到环保、救灾、打击海盗、城市规划等非传统领域,区域治理步伐也才加快,^④特别是在环境合作与机制建设方面,东盟取得了较大进展。根据东盟环境治理的实际,本文采用莱莫斯和阿格拉沃尔关于环境治理的定义。从类型上说,东盟环境治理既有生态环境治理,也有生态可持续发展治理。区域视角下的环境治理包括特定的地区或区域、行为体、合作机制等一系列正式或非正式实践过程。

二、东盟环境问题与治理机制

东南亚是全球自然资源最丰富、最多样化的地区之一,^⑤森林、矿产、渔业等自然资源丰富,在生物多样性和气候变化方面具有全球意义。同时,需要强调的是,东南亚也是生态环境比较脆弱的地区。经过30多年经济的快速增长,东南亚地区的经济活动对环境状况产生了巨大影响。东盟各国资源禀赋、地理环境、经济和社会发展水平差异很大,各国所面临的环境问题各异,问题的根源也各不相同。

(一) 东盟环境问题

目前,东盟存在的主要环境问题有:

^① Jörg Balsiger and Stacy D. VanDeveer, “Regional Governance and Environmental Problems”, in Robert A. Denmark ed. *The International Studies Encyclopedia*, Vol.9, 2010, p.6183.

^② Jörg Balsiger and Stacy D. VanDeveer, “Navigating Regional Environmental Governance”, *Global Environmental Politics*, Vol.12, No.3, 2012, pp.7~8.

^③ Lemos, M. C. and Agrawal, A. “Environmental governance”, *Annual Review of Environment Resources*, Vol.31, 2006, pp.297~325.

^④ 张云:《“国际社会”理论下的区域治理模式研究:东南亚的视角》,《当代亚太》,2013年第2期,第55页。

^⑤ Elizabeth Davis:《东盟环境合作》,《世界环境》,2002年第5期,第11页。

表 1 东盟环境问题、成因和后果

环境问题分类		成因	后果
按环境要素	大气污染	区域跨界季节性雾霾；森林砍伐和森林火灾；车辆拥堵和尾气排放；为生产纸浆、木材和油棕而进行大规模清理土地和焚毁森林；二氧化碳排放严重。	引起呼吸道疾病，严重危害公众健康，影响日常生活和社会活动；给东盟国家间关系造成负面影响；生物多样性丧失。
	水体污染	淡水资源受到生活/工业废物和污水的污染，城市基础设施不足，工业和城市污水缺乏管理；过度开发沿海地区旅游景区，超出现有承载能力；（河流）流域的零星开发和破坏；大规模的水产养殖和过度捕捞；水产养殖缺乏管理；海洋污染。	地下水受到污染；水传播的疾病；水供应不足；海岸退化和红树林生长环境丧失；生物多样性丧失。
	土壤污染	大规模和过度采矿；水土流失，沉积物。	土壤受到侵蚀，土地退化。
按人类活动	工业环境污染	固体废物污染；危险物质和危险废物；电子垃圾。	废弃物增多，城市污染加剧。
	城市环境污染	人口剧增、日益增长的城市化和基础设施不足，缺乏管理；排污设施缺乏，供水和卫生设施不足。	交通拥挤，热岛效应、生活质量下降。
	农业环境污染	毁林开荒，过度采伐，大规模清理土地；传统的刀耕火种和轮作。	土壤肥力下降，耕地面积减少，水旱灾害频发。

资料来源：Lino N. Baron, “Environmental Issues in The Southeast Asian Region: An Overview of The Implementation Prospects of Renewable Energy,” <http://qlkh.hcmussh.edu.vn/Resources/Docs/SubDomain/qlkh/9.Environmental%20Issues%20in%20the%20South%20East%20Asian%20Region.pdf>.

总体上看，东盟环境面临的重大问题就是森林砍伐和破坏森林。此外，近年来海洋污染和海洋垃圾也日益成为东盟突出的环境问题。2019年第34届东盟峰会上通过的《曼谷宣言》，宗旨是加强海洋垃圾的治理，减少海洋污染，强调将“促进合作，保护、恢复和可持续利用沿海和海洋环境，应对和处理污染风险以及对海洋生态系统和沿海环境的威胁，特别是在生态敏感地区”。^①

（二）环境治理机制

表1所列举的环境问题，引起了东盟各国领导人的高度重视，“东盟各国领导人把环境保护和自然资源的可持续利用与管理视为本国和东南亚地区经济长期发展的基础”。^②事实上，与亚洲其他区域相比，东南亚地区环境合作的历史更为悠久。东盟自1967年成立以来，一直强调成员国之间在科技、文化和信息、社会发展和环境方面的“功能性合作”。从发展历程来看，东盟环境合作治理经历

^① Bangkok Declaration on Combating Marine Debris in ASEAN Region ,June22,2019, <https://asean.org/storage/2019/06/2.-Bangkok-Declaration-on-Combating-Marine-Debris-in-ASEAN-Region-FINAL.pdf>.

^② Elizabeth Davis:《东盟环境合作》，《世界环境》，2002年第5期，第11页。

了三个阶段。

第一阶段，从1977年至20世纪80年代中后期，环境合作的重点是强调环境资产和国家复原力。在此期间，东盟通过了《东盟次区域环境规划》（ASEP），^①目标是保持“自然资源的持续供应”，以克服贫困和改善生活质量。1977年环境问题首次出现在东盟官方议程上，在联合国环境规划署的协助下，东盟制定了为期五年的《东盟次区域环境规划》。1981年首届东盟环境部长会议（AMME）^②在马尼拉召开，会议批准了关于东盟对环境可持续性的一系列宣言、决议和声明。1977~1992年，东盟共制定了三个环境规划。1977年，东盟制定了第一个环境规划，从那以后，东盟通过并实施了若干行动方案、计划、宣言和决议，环境合作的组织机构逐步建立和发展起来。第一个东盟环境规划（1978~1982）在国家层面建立了养护和保护区，并建立了东盟国家遗产公园和自然保护区网络。该计划确定了六个优先合作领域，^③并列出了一些项目和行动计划。第二个东盟环境规划（1983~1987），旨在更多地以行动为导向，强调示范项目，特点是加强机构建设，就各种环境问题开展活动和举行会议。

第二阶段，从20世纪80年代末到90年代末，可以称为责任和管理阶段，这一阶段更加重视跨国挑战和跨国责任。由于认识到环境问题，包括区域污染问题已影响到“东盟人民的共同福祉”，因此东盟认为环境保护和可持续发展对于“提高生活质量”至关重要。这一时期东盟的有关决议和协定开始涉及生态效率和环境管理，呼吁将环境问题与经济问题结合起来。在此期间，东盟制定了第三个东盟环境规划（1988~1992），该规划确定了1988~1992年东盟环境合作的目标、方案和活动。

第三阶段，东盟将环境治理与共同体建设同步推进。在这一阶段，可持续发展 and 环境保护目标已越来越多地纳入成员国更广泛的计划和愿景声明中，以便将东盟和东南亚建设成一个由国家和人民组成的“共同体”，具有“保护‘环境’的公众意识”和“建立充分的可持续发展机制，以确保该区域环境的保护、自然资源的可持续性和人民的高质量生活”。^④例如，1993年东盟高级官员第四次环境会议通过了《东盟行动计划》，1997年通过了《区域烟霾行动计划》。1998年《河内行动计划》确定了要开展的15项环境保护和可持续发展活动，重点是控制

① ASEAN Subregional Environment Program , ASEP.

② ASEAN Ministerial Meeting on the Environment , AMME.

③ 重点合作领域包括海洋环境、环境管理，环境影响评价、自然保护与陆地生态系统、工业与环境、环境教育与培训、环境信息。

④ Lorraine Elliott, “ASEAN and environmental governance: rethinking networked regionalism in Southeast Asia”, *Procedia Social and Behavioral Sciences* 14 , 2011, p.62.

跨界烟霾。^①1999年首次召开东盟环境论坛，将2000年作为东盟环境年，颁布了东盟环境教育规划——《东盟环境教育行动纲领（2000~2005）》，^②1999年除了制定《环境战略行动计划（1999~2004年）》，在菲律宾设立东盟生物多样性保护中心外，还启动了《无害环境和可持续发展区域行动计划（2001~2005年）》。^③东盟积极支持这些计划和方案的实施，并建立了相应的支持机制，包括东盟首脑会议、外交和环境部长会议、高级官员会议、工作组和东盟秘书处。^④

目前，东盟环境合作以《2025年东盟社会—文化共同体蓝图》为指导，目标是建立“一个包容、可持续、有韧性、充满活力、让人民参与并从中受益的东盟共同体”。在这一愿景的指导下，《2025年东盟社会—文化共同体蓝图》重点强调“可持续”特征，旨在促进和确保社会发展与环境可持续之间的平衡，以满足人民现在的需求。目标是努力建立一个能够公平获得可持续环境的东盟共同体，以支持社会发展和努力实现可持续发展的能力。《蓝图》还提出了环境可持续发展的11项具体措施，^⑤其中强调重点抓好四个领域的合作：生物多样性和自然资源的保护与可持续管理、城市环境、气候环境和可持续消费与生产。^⑥

概而言之，东盟环境合作机制由东盟环境合作框架、东盟环境合作文件、东盟生物多样性中心和国际合作四部分组成。

1. 东盟环境合作框架

东盟环境合作框架由东盟环境部长会议、东盟环境问题高级官员委员会（ASOEN）^⑦和7个附属机构/工作组构成。东盟环境合作由东盟环境部长会议领导，主要职责是促进东盟环境合作，确保落实各国政府首脑作出的环境决定，重点关注环境和跨界烟霾污染两个领域的工作。东盟环境问题高级官员委员会由来自东盟所有国家和东盟秘书处的高级环境官员组成，向东盟各国政府和东盟有关

^① Institute for Global Environmental Strategies, “Environmental Governance”, March 2001, https://www.iges.or.jp/en/publication_documents/pub/business/en/769/eg-e.pdf.

^② Elizabeth Davis:《东盟环境合作》，《世界环境》，2002年第5期，第14页。

^③ Wakana Takahashi, “Environmental Cooperation in Southeast Asia”, https://pub.iges.or.jp/pub_file/seasiapdf/download.

^④ Institute for Global Environmental Strategies, “Environmental Governance”, March 2001, https://www.iges.or.jp/en/publication_documents/pub/business/en/769/eg-e.pdf.

^⑤ 11项具体措施是：解决全球环境问题、跨界环境管理和污染防治、通过环境教育促进可持续发展和公众参与、促进环保技术、提高东盟城市质量、协调环境政策和数据库、促进沿海和海洋资源的可持续利用、促进自然资源和生物多样性的可持续管理、促进淡水资源的可持续发展、应对和解决气候变化及其影响，以及促进森林资源可持续的管理。

^⑥ ASEAN Secretariat, “ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint 2025”, March 2016, <https://asean.org/storage/2016/01/ASCC-Blueprint-2025.pdf>.

^⑦ ASEAN Senior Officials on the Environment, ASOEN.

委员会提出政策指导建议，并总体上为执行可持续发展原则提供“催化动力”。附属机构/工作组负责执行具体的行动战略。东盟环境部长会议每两年举行一次，东盟环境问题高级官员委员会及其附属机构每年举行一次会议，以监督《东盟环境战略计划》和《2025年东盟社会—文化共同体蓝图》的执行，东盟秘书处负责管理上述所有活动。^①

2. 东盟环境合作文件

自1977年将环境问题首次列入东盟议程以来，东盟颁布了一系列的环境合作文件。根据文件的性质，这些合作文件包括宣言、决议、倡议、声明、行动计划、具体问题方案和具有约束力的多边协定等。

表 2 东盟环境合作相关文件

声明和宣言	1981~2000	《东盟环境马尼拉宣言》（1981），《东盟环境曼谷宣言》（1984），《东盟遗产公园和保护区宣言》（1984），《自然和自然资源保护协定》（1985），《可持续发展雅加达决议》（1987），《环境与发展吉隆坡协定》（1990），《环境与发展新加坡决议》（1992），《环境与发展斯里巴加湾决议》（1994），《环境与发展雅加达宣言》（1997）
	2001~2010	《东盟遗产公园宣言》（2003），《可持续发展仰光决议》（2003），《可持续发展宿务决议》（2006），《气候变化、能源和环境新加坡宣言》（2007），《东盟环境可持续性宣言》（2007年第13届东盟峰会），《气候变化、能源和环境新加坡宣言》（2007年第3届东亚峰会），《东盟环境可持续性宣言》（2007），《东亚峰会首届环境部长会议河内声明》（2008），《东盟向联合国气候变化框架公约缔约方会议第十五届会议和作为京都议定书缔约方会议第五届会议发表的关于气候变化的联合声明》（2009），《环境可持续性与气候变化新加坡决议》（2009），《东盟+3青年环保行动声明》（2010），《东盟领导人关于共同应对气候变化声明》（2010）
	2011~2019	《东盟领导人在联合国气候变化框架公约缔约方会议第十七届会议和作为京都议定书缔约方会议第七届会议上就气候变化问题发表的声明》（2011），《东盟环境合作曼谷决议》（2012），《东盟—印度生物多样性部长新德里声明》（2012），《东盟环境部长在生物多样性公约缔约方会议第十一次会议上的联合声明》（2012），《东盟环境部长在生物多样性公约缔约方会议第十二次会议上的声明》（2014），《东盟气候变化联合声明》（2014），《东盟2015年后环境可持续性和气候变化议程宣言》（2015），《东盟气候变化联合声明》（2015），《东盟在生物多样性公约缔约方大会第十三次会议上的联合声明》（2016），《东盟向联合国气候变化框架公约第二十二次缔约方会议发表的关于气候变化的联合声明》（2016），《东盟向联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十三届会议发表的关于气候变化的联合声明》（2017），《东盟危险化学品和废弃物管理联合宣言》（2017），《东盟向联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十四次会议发表的关于气候变化的联合声明》（2018），《东盟向生物多样性公约缔约方大会第十四次会议发表的联合声明》（2018），《曼谷宣言》（2019）

^① ASEAN Secretariat, “ASEAN Cooperation on Environment at A Glance”, November 2017, <https://asean.org/wp-content/uploads/2018/02/50.-December-2017-ASEAN-Cooperation-on-Environment-At-A-Glance.pdf>.

行动计划	《东盟合作实施跨界烟霾污染控制路线图》《东盟环境教育行动计划（2014~2018）》 《东盟环境教育行动计划（2008~2012）》《东盟水资源管理战略行动计划》《东盟联合 应对气候变化行动计划》《东盟—中国环境合作战略（2016~2020）》
协定	《东盟跨界烟霾污染协定》《建立东盟生物多样性中心协定》

资料来源：*Statements and Declarations*：<https://environment.asean.org/statements-and-declarations/>，*Action Plans*：<https://environment.asean.org/action-plans/>，*Agreements*：<https://environment.asean.org/agreements/>

需要指出的是，跨界烟霾污染是东盟最突出的环境问题之一，也是东盟环境部长级会议的工作重点，东盟围绕跨界烟霾污染问题展开了诸多努力与合作。^①

3. 东盟生物多样性中心

东盟生物多样性中心成立于2005年，是东盟向外界展示东盟环境保护的一个重要窗口，“这个中心还是东盟各国间以及东盟和欧盟伙伴组织间建立网络和组织联系的枢纽”。^②东盟生物多样性中心由东盟环境问题高级官员委员会和东盟秘书长组成的理事会负责管理。理事会由东盟环境问题高级官员委员会主席领导，对东盟生物多样性中心的运作全权负责。东盟生物多样性中心通过五个部门履行职责：项目开发和政策协调部、人力和机构能力发展部、生物多样性信息管理部、交流和公共事务部以及组织管理和资源调动部。根据规定，东盟生物多样性中心旨在促进东盟各国政府、地区和国际组织之间以及与有关国家政府、地区和国际组织在保护和可持续利用生物多样性，公平和平等分享利用生物多样性所产生的利益。东盟生物多样性中心发起并实施生物多样性保护方面的方案/项目，包括东盟遗产公园和保护区管理、物种保护、外来入侵物种、生态系统恢复以及获取和分享利益。其中，东盟遗产公园计划旨在促进东盟国家重点保护区区域网络，保护一个完整的代表性生态系统，以提高对东盟丰富自然遗产的认识、自豪感、欣赏、享受和保护。^③

4. 国际合作

除了努力加强内部环境合作外，东盟还积极与对话伙伴国开展环境合作。东盟一直与多个对话和发展伙伴、国际组织、私营部门、民间社会、地方政府、

^① 关于东盟跨界烟霾治理研究国内已有成果，此处不再赘言，参见毕世鸿、张程岑：《东盟跨境烟霾问题及其治理合作》，《南洋问题研究》，2019年第3期。程晓勇：《东南亚国家跨境烟霾治理评析》，《东南亚研究》，2015年第3期。魏志江，谢金凤：《论东盟对雾霾环境污染问题的跨国境治理》，余满枫、魏志江、王卓等主编：《中国非传统安全研究报告（2016~2017）》，社会科学文献出版社2017年版。

^② Elizabeth Davis：《东盟环境合作》，《世界环境》，2002年第5期，第14页。

^③ ASEAN Secretariat，“ASEAN Cooperation on Environment at A Glance”，January 2019，<https://environment.asean.org/wp-content/uploads/2019/01/At-A-Glance-Brochure-2019-small.pdf>。

学术界和媒体开展合作。东盟环境合作伙伴包括中国、日本、韩国、欧盟、德国、印度、美国、联合国环境规划署、汉斯·塞德尔基金会、美国亚洲环境伙伴组织、全球环境中心等。^①此外还有多边环境合作——东盟+3环境部长会议，从2002年开始到2017年已连续举办了15届，成为东盟与中日韩固定的环境合作机制。目前，东盟参与的国际合作主要有：

（1）中国—东盟环境合作中心

2007年11月，时任中国国务院总理温家宝在第十一届东盟—中国峰会上提议建立中国—东盟环境合作中心，以制定中国—东盟环境合作战略。2009年，东盟和中国制定并通过了《2009~2015年东盟—中国环境保护合作战略》，确定了合作目标、原则和六个重点合作领域。^②2010年，中国—东盟环境合作中心成立，旨在促进东盟成员国和中国的地区环境合作。2011年，中国和东盟制定并通过了《中国—东盟环境合作行动计划（2011~2013年）》，2013年制定并通过了《中国—东盟环境合作行动计划（2014~2015年）》。在合作战略和行动计划框架下，东盟与中国开展了各种合作活动，包括高层政策对话、中国—东盟绿色使者计划、生物多样性与生态保护、环境产业与技术、联合研究等。《中国—东盟环境合作战略（2016~2020年）》的总体目标是通过采取协调和综合的方式，加强中国—东盟在环境保护优先领域的合作，实现本地区发展的可持续性。^③

（2）日本—东盟环境合作对话

在2007年11月举行的第十一届日本—东盟首脑会议上，日本提议启动日本—东盟环境合作对话，以促进日本与东盟之间的环境合作，此举受到了东盟国家的欢迎。第一次日本—东盟环境合作对话于2008年3月在越南河内举行，主要讨论日本与东盟国家的环境合作问题。从2008年第一次日本—东盟环境合作对话到2018年共举行了12次。^④此外，日本—东盟的合作机制还有东亚峰会环境部长会议和东盟+3环境部长会议。具体合作方面，日本对东盟在促进环境可持续发展方面提供了大力支持，日本一直通过联合信贷机制项目，利用城市与城市之间的协

^① ASEAN Secretariat, “ASEAN Cooperation on Environment at A Glance”, November 2017, <https://asean.org/wp-content/uploads/2018/02/50.-December-2017-ASEAN-Cooperation-on-Environment-At-A-Glance.pdf>.

^② 即公众意识与环境教育；环境无害化技术、环境标志和清洁生产；生物多样性保护；环境管理能力建设；环境产品和服务合作；全球环境问题。

^③ Ministry of Environmental Protection of China & Environmental Authorities of ASEAN Member States, “ASEAN-China Strategy on Environmental Cooperation(2016-2020)”, <https://environment.asean.org/wp-content/uploads/2017/02/ASEAN-China-Strategy-on-Environmental-Cooperation-2016-2020.pdf>.

^④ 日本环境省: Japan-ASEAN Dialogue on Environmental Cooperation, https://www.env.go.jp/earth/coop/coop/english/dialogue/asean_j.html.

作，为东盟城市的低碳和可持续发展提供支持，并举办环境可持续发展问题高级研讨会。除了上述合作机制外，日本还分别与东盟国家建立了双边环境合作对话机制，例如日本—新加坡环境政策对话、日本—印度尼西亚环境合作和日本—越南环境政策对话、日本—缅甸环境政策对话、日本—泰国环境政策对话等。^①

（3）东盟与其他国际组织和国家的环境合作

东盟与欧盟在环境合作方面的合作已经开展了相当长一段时间。东盟—欧盟在环境方面的合作侧重于可持续利用泥炭地和减少烟霾污染，以及在东盟地区保护生物多样性和管理遗产公园等方面。最近，双方启动了“持续欧盟—东盟”项目，旨在促进双方在气候变化、资源效率和原材料等领域的研究与创新合作。^②另外，韩国在恢复退化的森林生态系统方面、印度在适应气候变化方面、汉斯·塞德尔基金会在东盟地区环境教育方面对东盟都提供了支持。全球环境中心一直是东盟在东南亚地区实施泥炭地相关项目的长期合作伙伴。^③总的来说，国际合作与外部伙伴的支持对于促进和推动东盟在环境保护领域的内部合作发挥了重要作用。

通过上述四个方面的努力与合作，东盟形成一个共同的环境政策框架，为整个区域的环境治理和能力建设奠定了基础。

三、东盟环境治理的成效

作为区域环境倡议的协调与规则制定者，东盟通过制定和不断完善合作机制，深化了在环境保护领域的合作，表明东盟对环境问题的重视程度与意识不断增强。取得的环境治理成效主要体现在以下几个方面：

第一，东盟在建立环境可持续性和复原力的共同政策框架方面取得了显著成效。为确保环境可持续发展，东盟共达成了24项具体协议，主要包括通过加入国际性的环保公约，制定东盟环境保护评估指标和标准，落实政策和项目。^④“东盟各国已各自制定了全面的法规，作为实现可持续发展的环境目标和行动框

^① 日本环境省：ASEAN+3 Environment Ministers Meeting, https://www.env.go.jp/earth/coop/coop/english/dialogue/asean_3.html.

^② Alexander C. Chandra, Fina Astriana, Environmental Protection in the Post-2015 ASEAN Economic Community, October 29, 2015, <https://www.boell.de/en/2015/10/28/umweltschutz-der-asean-wirtschaftsgemeinschaft-nach-2015>.

^③ ASEAN Secretariat, “ASEAN Cooperation on Environment at A Glance”, November 2017, <https://asean.org/wp-content/uploads/2018/02/50.-December-2017-ASEAN-Cooperation-on-Environment-At-A-Glance.pdf>.

^④ 沐鸿：《东盟社会—文化共同体：现状与前景》，王勤主编：《东南亚地区发展报告（2014~2015）》，社会科学文献出版社2015年版，第68页。

架”。^①在次区域层面，大湄公河次区域环境合作的法律框架、制度不断完善，环境合作开发与协调机构运行良好。^②多种合作机制的建立也是东盟区域环境治理突出的特点之一。如上文所述，东盟签署的若干环境倡议、协定或条约，这些项目最重要的贡献是促进了“东盟各国环境机构的成熟”，^③有力地推动了东盟及其成员国环境机构、制度、机制和法律的完善，改善了彼此之间以及与其他国家之间的环境合作。通过环境影响评估和环境技术的传播等措施，更好地将经济发展与环境问题结合起来，在一定程度上缓解了环境污染，促进了东盟国家间的合作与理解并形成东盟共同立场，各种环境合作机制的建立强化了共同体意识，增强了东盟在国际舞台上的环境谈判实力。

第二，东盟各国纷纷出台环境保护与治理具体措施，推动东盟成员国之间环境治理与合作，促进东盟社会—文化共同体建设。例如，马来西亚宣布在2020年前全面禁止使用一次性塑料袋，到2030年禁止使用塑料管；泰国设定的目标是到2027年将海洋垃圾至少减少50%，2020年1月1日起全面禁止使用塑料袋；为了控制城市空气污染，越南到2030年将限制市区摩托车数量，并对进入市区的交通工具征税；菲律宾准备出台让小学生和大学生在毕业前每人植树10棵的法律；缅甸在2014年出台了禁止出口木材的法律，规定各种木材仅允许从仰光港口出口；老挝制定了保护和恢复森林政策，计划将原始森林覆盖面积从2015年的65%增加到2020年的70%；新加坡制定了减少电子垃圾和包装垃圾的规定。^④针对日益严重的跨境烟霾污染问题，东盟各国积极寻求在东盟框架内加强合作，取得了一定的成效。例如，印尼境内起火点减少，跨境烟霾治理效果显著。^⑤

第三，环保意识逐渐深入人心。尽管东盟环境治理主要是政府间的合作，但随着环境问题的日益恶化，东盟各国民众的环保意识也在逐渐增强。比起出台强制性法律和规定，民众的环保意识更能产生实际效果，这种意识往往能转化为理念，进而影响到人们的行为。例如，2020年1月1日泰国出台的“限塑令”，得到了民众的积极配合与支持。

① Elizabeth Davis:《东盟环境合作》，《世界环境》，2002年第5期，第13页。

② 杨建学:《大湄公河次区域环境合作法律机制分析》，《太平洋学报》，2009年第3期，第22~23页。

③ Wakana Takahashi, “Environmental Cooperation in Southeast Asia”, https://pub.iges.or.jp/pub_file/seasiapdf/download.

④ 拉威:《当前问题:东盟与环境治理》，东盟观察，2019年10月15日，<http://aseanwatch.org/2019/10/15/current-issue-0362-%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%8B%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3/>.

⑤ 毕世鸿、张程岑:《东盟跨境烟霾问题及其治理合作》，《南洋问题研究》，2019年第3期，第35页。

然而，区域环境合作的启动并不一定能确保合作机制的有效性。在大多数情况下，受到多种因素的制约，东盟区域环境合作机制尚未取得令人满意的成果，例如，跨境烟霾污染仍然存在，表明当前东盟环境合作所取得的成效依旧有限。

四、东盟环境治理面临的挑战

由于东盟各国在政治体制、经济发展模式、意识形态、文化、社会发展等领域存在较大差异，因此，在缺乏一个超越东盟权威机构的情况下，东盟环境合作面临诸多困难与挑战，能否妥善处理这些挑战，将直接决定东盟环境合作的成效。

（一）东盟制度和机制层面的限制

第一，“东盟方式”是最大的困难与挑战。不得不承认，强调尊重国家主权和领土完整、不干涉成员国内政、协商一致和不使用武力解决争端原则的“东盟方式”，在东盟形成期间有力地促进了成员国之间政治与经济立场的协调，对东盟意识的形成以及东南亚国家的联合起到了重要作用。^①但是，随着东盟一体化的推进和地区非传统安全问题的凸显，“东盟方式”的一些弊端也日益显露出来。环境治理具有跨国治理难度大且影响范围广等特点，由于受到“东盟方式”中“不干涉内政”原则的制约，^②“东盟方式”成为东盟环境治理的主要障碍。

“一些因素——特别是不干涉内政的基本原则、非正式谈判和不具约束力的计划而不是条约——阻碍了建立有效的环境制度和建立严格的环境保护措施。”^③不具约束力的计划，而不是可执行的条约和协定，意味着环境政策很难涉及东盟成员国的国内事务。^④“东盟方式”“使得东盟有时会漠视成员国发生的部分需要帮助的灾难性事件，以及可能影响区域整体利益的事件。”^⑤例如，1997年，印度尼西亚火灾产生的烟霾和颗粒物污染不仅影响了印度尼西亚，还影响到该地区

^① 江帆：《制度变迁视角下“东盟方式”的演变及其原因》，《印度洋经济体研究》，2018年第2期，第65~67页。

^② 不干涉成员国内部事务的原则是东盟地区主义最为重要的原则，参见阿米塔·阿查亚著，王正毅、冯怀信译：《建构安全共同体：东盟与地区秩序》，上海人民出版社2004年版，第79页。

^③ Max Priebe and Felix Steinle, *Environmental Issues in Southeast Asia*, February 5, 2013, https://www.fairobserver.com/region/central_south_asia/environmental-issues-southeast-asia/.

^④ Wakana Takahashi, “Environmental Cooperation in Southeast Asia”, https://pub.iges.or.jp/pub_file/seasiapdf/download.

^⑤ 罗文春，李一平：《关于“东盟方式”的分析——以“建构主义”为分析角度》，梁志明、张锡镇、韦民等主编：《东盟发展进程研究》，香港社会科学出版社有限公司2008年版，第417页。

的许多国家，尤其是马来西亚和新加坡。^①东盟环境治理效能低下，可以理解为该组织以国家为中心、非正式和不干涉的结果。^②

第二，缺乏一个超越东盟权威的执法和监督机构，导致合作协议缺乏执行力，形同虚设。最明显的表现就是缺乏争端解决机制和程序。由于“东盟方式”强调通过建立共识和不干涉的方式进行决策，因此，东盟经常选择避免冲突，而不是解决冲突，^③从而削弱了采取实际措施来处理区域共同问题的可能性。“东盟的最大问题在于对于任何决策没有强制力，对决定的实施没有监督，同时也没有制裁。”^④东盟通过的任何行动计划的主要重点是制定没有约束力的国家计划，计划的执行取决于每个国家的能力。^⑤东盟的计划并不是具有法律强制执行义务的条约，也没有规定监督不同国家的进展情况，或由区域机构协助国家一级的执行。^⑥同时，由于东盟不像欧盟那样拥有一个强有力的中央官僚机构，^⑦东盟通过东盟秘书处向成员国提供了很少的、主要是行政支持，^⑧加上东盟环境计划和方案的实施经常遇到严重的财政困难，许多未能吸引外部资金的项目根本没有得到执行，结果整个计划的总体效力有限。^⑨对此，有人评价道：东盟向前迈进的关键挑战是有效的执法，鉴于困扰大多数东盟国家的持续有效管理问题，履行《2025年东盟经济共同体》和《2025年东盟社会—文化共同体》愿景等国际义务将是极具挑战性的。^⑩

① Simon S.C. Tay, ASEAN: the Haze, Economics and the Environment, March 2, 1998, <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/asean-the-haze-economics-and-the-environment>.

② Elliott, Lorraine, and Shaun Breslin. eds. *Comparative Environmental Regionalism*, London: Routledge, 2011.

③ Amado S. Tolentino, JR., Law: Enriching Asean environmental governance, February 2, 2019, <https://www.manilatimes.net/2019/02/02/opinion/columnists/law-enriching-asean-environmental-governance/505221/>.

④ 马凯硕、孙合记著，翟崑、王丽娜等译：《东盟奇迹》，北京大学出版社 2017 年版，第 204 页。

⑤ Institute for Global Environmental Strategies, “Environmental Governance”, March 2001, https://www.iges.or.jp/en/publication_documents/pub/business/en/769/eg-e.pdf.

⑥ Simon S.C. Tay, ASEAN: the Haze, Economics and the Environment, March 2, 1998, <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/asean-the-haze-economics-and-the-environment>.

⑦ 欧洲在政府间和超国家层面建立了法律和经济机制并使之制度化，这些机制要求欧盟成员国在水质、空气污染、灾害应对和缓解气候变化等问题上放弃部分主权。参见 Venkatachalam Anbumozhi, Ensuring ASEAN’s Sustainable and Resilient Future, https://www.eria.org/ASEAN_at_50_4B.7_Anbumozhi_final.pdf.

⑧ Institute for Global Environmental Strategies, “Environmental Governance”, March 2001, https://www.iges.or.jp/en/publication_documents/pub/business/en/769/eg-e.pdf.

⑨ Wakana Takahashi, “Environmental Cooperation in Southeast Asia”, https://pub.iges.or.jp/pub_file/seasiapdf/Download.

⑩ Alexander C. Chandra, Fina Astriana, Environmental Protection in the Post-2015 ASEAN Economic Community, October 29, 2015, <https://www.boell.de/en/2015/10/28/umweltschutz-der-asean-wirtschaftsgemeinschaft-nach-2015>.

第三，东盟优先发展经济的战略所形成的挑战。尽管东盟在平衡经济增长和环境可持续性方面的努力在不断加强，但这些努力往往被该组织的经济一体化议程所掩盖。从现有的《东盟经济共同体蓝图》来看，与环境保护有关的问题非常少。《东盟社会—文化共同体蓝图》有关环境的部分也是如此，并未明确指出与另一支柱——经济共同体之间的联系，即如何协调环境与经济发展二者之间的关系。显然，东盟将经济放在了优先发展的位置。

第四，东盟环境治理方案的实施和有效性受到“资助活动资金不足”“体制缺陷”和“后续机制不足”的影响，^①“规划和执行之间仍有差距。技术、人力和财政资源方面的能力不足是许多发展中国家执行合作环境方案和行动计划的主要障碍之一。”^②这导致外界对东盟有效应对区域问题的能力和环境治理机制的有效性提出了质疑。^③东盟作为一个区域组织是否有能力弥补国家层面的体系缺失，仍值得怀疑。此外，东盟关于环境蓝图、行动计划、协定、宣言、声明等内容不够详细和具体，过于宽泛和空洞，有时更多的是表达一种“愿望”和“态度”，难以贯彻和落实。

总之，“东盟方式”的准则可能使所有东南亚国家走到一起，反映了东盟试图维持现状，避免冲突的倾向性，或许在某些政治和经济议题上能够体现出其“独特性与新颖性”，例如非正式性、灵活性和“第二轨道”的特点，^④但这并不意味着它在改善环境合作方面是正确的。东盟无法调解成员国之间核心利益的冲突，^⑤换句话说，“东盟精神”或“东盟方式”——不适合应对环境挑战。^⑥东盟的机制设置、谈判的非正式性、协商一致原则和国家层面的专属决策权在很大程度上阻碍了有效的环境制度的建立。因此，东盟如何妥善处理“东盟方式”中的“不干涉内政”原则与确保高效的环境治理之间的关系，将是东盟环境治理的关键环节。

^① Wakana Takahashi, “Environmental Cooperation in Southeast Asia”, https://pub.iges.or.jp/pub_file/seasiapdf/Download.

^② Institute for Global Environmental Strategies, “Environmental Governance”, March 2001, https://www.iges.or.jp/en/publication_documents/pub/business/en/769/eg-e.pdf.

^③ Sydney Southeast Asia Centre & Sydney Environment Institute, “ASEAN Forum 2018: Environmental Sustainability in ASEAN”, October 5, 2018, <https://sydney.edu.au/content/dam/corporate/documents/sydney-southeast-asia-centre/ASEAN%20Forum%202018%20-%20Booklet.pdf>.

^④ 阿米塔·阿查亚著，王正毅，冯怀信译：《建构安全共同体：东盟与地区秩序》，第89-93页。

^⑤ 王晨雨：《“东盟方式”在维护区域安全和稳定中的优势与局限》，《广西社会科学》，2017年第9期，第72-73页。

^⑥ Wakana Takahashi, “Environmental Cooperation in Southeast Asia”, https://pub.iges.or.jp/pub_file/seasiapdf/Download.

（二）东盟国家层面的制约

国家是区域治理的基础，^①也是参与环境合作最重要的行为体。东盟的环境治理受到了国家层面的诸多限制。首先，东盟内部对某些敏感的环境议题仍存在较大分歧，诸如土地退化、生物多样性丧失、空气污染、能源消耗、固体废物处理以及海洋和沿海污染等问题，几乎没有达成共识，^②达成的很多协议都只是折中方案。东盟只是在发生重大灾害之后才采取环境保护措施，因为东南亚国家普遍不愿开展区域合作，发展中国家的治理和预算限制是典型的，而且有关国家在环境脆弱性、经济能力和霸权主义方面存在巨大的差异性。^③

其次，国内问题与跨国问题交织在一起，国内行为体与国际行为体之间联系的有效性受到国内政治的强烈影响和制约。环境合作无论在各成员国立法方面，还是经济社会发展方面，均面临不小的困难与阻碍。跨界烟霾污染是东盟环境合作方面最具争议的问题之一，如果东盟要联合解决这个问题，必定会涉及主权及其主权让渡问题，但东盟都有要求成员国遵守本国的立法和（或）具有约束力的协定。因此，在执行环境优先事项方面面临的挑战表明在实现总目标和具体目标方面存在最大的局限性。^④例如，20世纪80年代，东盟制定了《保护自然和自然资源的协定》，这是迄今为止东盟唯一的环境条约。1985年东盟六国外长签署了这项协议。在这六个国家中，印度尼西亚、菲律宾和泰国于1986年批准了该条约，但是文莱、马来西亚和新加坡尚未批准。因此，该条约至今尚未生效。^⑤又如，《东盟跨界烟霾污染协定》在2002年签署并于2003年生效，然而印尼却花了12年时间才最终批准了该协议。^⑥为解决印尼跨境烟霾污染问题，东盟部长级会议一再强调，各国政府应考虑在其本国法律中列入推定条款，以阻止地主允许在其土地上进行露天焚烧。然而，现有指挥和控制措施的严格程度各异，各国法律 and 政策的执行和遵守情况也各不相同。就印尼而言，近期不太可能出台严格的零

① 郭树勇：《区域治理理论与中国外交定位》，《教学与研究》，2014年第12期，第49页。

② Peter Rogers, "The Environment in Southeast Asia", *Environ. Sci. Technol.*, Vol. 27, No. 12, 1993, <https://pubs.acs.org/ccindex.cn/doi/pdf/10.1021/es00048a001>.

③ Henriette Litta, *Regimes in Southeast Asia: An Analysis of Environmental Cooperation*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2012, pp.13~26.

④ Sangsoo Lee and Moe Thuzar, "Regional Environmental Cooperation in EU and ASEAN: Lessons from Two Regions", February 2011, <https://pdfs.semanticscholar.org/c8bb/c9764bf48e83109dacf3bbcfce2815d849aa4.pdf>.

⑤ Institute for Global Environmental Strategies, "Environmental Governance", March 2001, https://www.iges.or.jp/en/publication_documents/pub/business/en/769/eg-e.pdf.

⑥ Alexander C. Chandra and Fina Astriana, *Environmental Protection in the Post-2015 ASEAN Economic Community*, October 29, 2015, <https://www.boell.de/en/2015/10/28/umweltschutz-der-asean-wirtschaftsgemeinschaft-nach-2015>.

排放立法。即使要提出这类立法，印度尼西亚的政治不稳定也会妨碍它遵守立法。^①

再次，基础设施落后，行政机构体制不完善。迄今为止，东盟地区许多国家一方面受到工业化的影响，另一方面继续存在贫困和缺乏基础设施的问题。^②部分国家由于财政短缺和环境教育缺乏，尚未建立起空气污染监测设备，环境意识淡薄，传统的刀耕火种，毁林开荒、流动轮作等生产方式在缅甸、泰国、柬埔寨、老挝等国农业地区和少数民族地区依旧流行。^③所有的东盟国家在有效处理毁林问题上都受到一些结构性限制，其中最明显的是行政腐败。同样严重的是，政府行政机关相对不发达，无法执行条例。在菲律宾和泰国这样的国家，中央政府基础设施的“触角”并没有延伸到整个国家。^④

综上所述，由于受到区域、国家和经济发展战略方面的制约，且在治理过程中忽视了利益和观念的多样性，导致东盟依旧未能摆脱传统的以民族国家为主要行为体的治理模式，缺乏有效的国家间合作。因此，东盟环境合作面临的主要障碍是东盟的环境治理在何种条件下应包括干涉成员国内政的权利问题，以及东盟各国领导人能够在多大程度上确保经济增长并考虑到环境的可持续性，东盟国家处理环境问题的能力将是决定该地区未来发展成败的一个重要因素。^⑤

五、结语

30多年经济的快速增长让东盟付出了环境污染与消耗的沉重代价，环境问题已成为制约东盟经济社会可持续发展的重要因素之一。20世纪70年代之后，东盟加强了域内和域外的环境合作，启动了一系列旨在解决环境可持续性问题的倡议和协议，并将其作为东盟建设社会—文化共同体的重要内容之一。回顾东盟的环境合作可以发现，东盟有完善的体制安排和系统组织的计划，在很大程度上促进和完善了东盟国家环境机构的建立，并取得了一定的成效。然而，在执行和实施相关协议时却又受到“东盟方式”和国家制度层面的双重制约，导致环境合作的执行和后续进程不佳，成员国之间建立互信的过程缓慢，缺乏有效的管理监督和

① “Environmental Governance”, Institute for Global Environmental Strategies, March 2001, https://www.iges.or.jp/en/publication_documents/pub/business/en/769/eg-e.pdf.

② Simon S.C. Tay, ASEAN: the Haze, Economics and the Environment, March 2, 1998.

③ 《清莱烟霾危机，邻国仍流行焚烧山林，缅甸，柬埔寨准备申请资金建立空气监测站》，《民意报》，2016年3月31日，https://www.matichon.co.th/local/news_90305。

④ Mark A. McDowell, “Development and the Environment in ASEAN,” *Pacific Affairs*, Vol.62, No. 3, 1989, p314.

⑤ *Ibid.*, p.309.

执法机构，导致东盟环境合作机制在短期内难以达到预期效果。如何有效发挥整个区域内环境合作机制的作用，克服区域合作和执行方面的限制以及决策方式的制约，是东盟必须认真考虑和着手解决的问题。

2015年东盟共同体成立后并未更好地解决环境问题，东盟所制定的环境合作倡议、协定、计划只是简单地应对不断恶化的生态环境，反映了东盟在制度和机制层面存在的缺陷与漏洞。更为重要的是，东盟区域环境问题治理成效的有限性反映了东盟机制的脆弱性、陈旧的发展模式和深刻的社会矛盾，以及在解决区域问题、治理能力和应急管理机制方面存在的严重不足与缺陷，反映了东盟区域意识淡薄，区域合作的决心与意志较弱，缺乏集体行动，表明东盟尚未达到高度融合、休戚与共的一体化程度，仍只是一个松散的国家集团。跨境烟霾问题已对“东盟方式”构成了巨大挑战，同时也是考验东盟一体化程度的试金石，如何突破“东盟方式”中“不干涉成员国内政”原则限制，成为东盟环境治理取得成效的关键。环境污染没有国界，在很大程度上已超出任何一个东盟国家的治理能力范围，并已影响到东盟成员国的“共同利益”，东盟各国政府必须促进多边对话，妥善处理好经济发展与社会生态环境保护和资源可持续发展之间的平衡关系。鉴于环境问题的敏感性和跨界特点，解决的难度要远高于其他问题，因此，尽管东盟经济一体化和环境合作不断深化，但要平衡经济增长与环境可持续性，突破“东盟方式”的限制，实现政治—安全共同体、经济共同体和社会—文化共同体三大支柱的协调发展，仍任重而道远。

[责任编辑：王国平]