他山之石

编者按：现代工业和交通运输业的发展为人类的生产和生活带来了便利，与之相随，空气却因为人类的活动而变得越来越污浊，防治大气污染也因此成为人们日益关注的话题。西方国家在防治大气污染方面已经积累了很好的经验，值得借鉴。为此，本版特推出系列文章，梳理西方在治理大气污染方面的做法，希望给读者带来启示。

英国如何治理空气污染

□包茂宏

作为世界历史上第一个工业化国家，英国经历了怎样的城市污染？用什么办法治理了污染？它能给现在正在遭受生态破坏和环境污染的广大发展中国家提供什么经验？

早在16世纪，伦敦附近薪材和木炭短缺，而人口却连续增加，煤炭被迅速应用于室内取暖和室外工业生产。低效率的壁炉和啤酒厂、石灰窑等工厂密集排放的烟尘不但危及人体健康，还损害了城市建筑和绿色空间，引起市民不满和抗议。爱德华一世国王和伊丽莎白女王都曾发布皇室公告，要求石灰窑和啤酒厂不再使用或减少使用烟煤。工业革命开始后，英国迅速进入“煤烟时代”。燃煤蒸汽机的大量使用虽然迅速提高了生产效率，但也排放了大量煤烟和烟尘。“谢菲尔德有很多低烟囱的锻造工厂，街道本身也坐落在丘陵的斜面，因而烟尘顺着道路漂浮。孩子们满身都是灰尘和煤烟子，每天晚上睡觉前必须洗澡。来这里的人没有任何选择地吸食着煤尘，煤尘吸附在肺部侵蚀着身体。”除了煤烟之外，随着公共运输系统的发展和轿车进入家庭，城市的流动污染越来越严重。大量聚集的污染气体在寒冷的冬季极易形成雾霾，有些城市因为污染严重简直成了暗无天日的人间地狱。1952年12月，伦敦发生严重雾霾，空气中的污染物质含量达到每立方米3800微克，是平常的10倍，二氧化硫浓度高达1.34ppm，导致4000人死亡（根据最新研究成果，死亡人数大概是1.2万人）。到了1970年代，无形污染气体和跨界空气污染成为英国面临的严重问题。随着石油逐渐替代煤成为主要燃料，含硫量更高的石油燃烧会释放出更高的硫氧化物。加上二氧化碳、氟氯烃（CFCs）和甲烷等温室气体的排放，不但使英国成为飘向斯堪的纳维亚国家的酸雨之重要来源地，也是影响全球气候变暖的一个重要因素。

虽然在不同时代，空气污染的表现形式、主导因素、形成机制等有所不同，但其造成的危害都是严重的。无论是煤烟还是酸雨都会造成树木枯萎、花草死亡，绿色乡村景观不再。浓雾和雾霾出现后，城市里的能见度很低，不仅严重影响交通，而且会造成酗酒和犯罪行为增多、主妇不再勤于打扫卫生、道德水平下降等社会问题。更为严重的是空气污染会直接危害人体健康，患呼吸系统和循环系统疾病的人数大幅度增加。支气管炎、肺病、肺结核成为工业污染城市的常见病。为了防止雾霾，人们喜欢关闭门窗，但时间长了容易导致心理疾病，如注意力不集中，自控能力减弱等。浓雾遮蔽阳光，导致城市居民因为光照不足而患上软骨症和佝偻病。从这个意义上说，英国的空气污染决不仅仅是个环境问题，它同时也是技术问题、经济问题和社会问题。

对愈演愈烈的空气污染问题，整个社会包括学术界的认识都经历了一个发展过程。起初，人们对空气污染不仅不太介意，反而认为烟尘有益身体健康，工厂的高炉和烟囱是工业化和进步的标志。有学者承认城市环境问题是随工业化和城市化而来的副产品，但不承认工业化和城市化本身有问题，而是认为在快速的工业化和城市化进程中，旧的机制尚未完全根除，新的城市规划也未完全做好，因此解决城市环境问题只能通过放慢城市化进程来达成，尤其是要限制人口大量涌入城市，在规划好之后开始有序发展。但是，在英国的上升时期，限制城市化进程是行不通的，也是违背人口自由流动的基本权利的。于是科学家就把重点放在能源的更新换代上，尤其是鼓励在室内使用无烟煤，替代高硫煤。但是，这一设想的实现需要以丰富的无烟煤供应和相对低廉的价格为前提条件，而这两个条件在英国几乎都有问题。在二战之后，石油和天然气大量投入使用，恰好这时英国在北海发现油田和天然气田，虽然英国存在着严重的、对煤的路径依赖，但焦炭生产最终在1975年停产。石油和天然气这种相对于煤还算比较清洁的能源的使用，为治理英国的大气污染提供了契机。通过加高烟囱来降低本地区污染程度的做法扩大了污染传播的范围，形成跨界空气污染和酸雨问题，也增加了全球温室气体浓度。其实科学家早已开始探索全球变暖问题，只是到了1987年以后才成为大众关注的话题，引起政治家的注意。面对长距离的污染转移和全球环境问题，需要国际社会的广泛合作才能有效遏制和治理。

严重的空气污染对不同社会阶层都形成威胁，在下层发起抗议的同时，在中产阶级推动下，上层也不得不采取对策，有所行动。在工业污染开始的时候，由于污染源容易辨认，民间团体和相关机构采取的对策主要是要求污染企业搬出城市核心区，或禁止使用某种容易引发污染的燃料。但是，这种简单的做法对关系到每个家庭日常生活的室内取暖和煮饭是不起作用的。于是，英国科学家和政治家就倡导企业家使用“最可行的方法”防止污染气体的排放，其实就是通过安装在技术和经济上都可行的设备来去除污染物质。但是，在科学的减排方法尚未建立之前，“最可行的方法”往往成为企业家不作为或小作为的托词，因为企业家经常以生产可以创造就业机会、促进经济繁荣，而加装减排设施会影响经济效益等来为自己辩护。后来，随着技术的改进和批量化生产，减排设施的成本大大降低，但又遇到传统文化的影响。英式壁炉不仅浪费能源，而且污染严重，中央供暖系统无疑是可替代的良好选择，但是，因为壁炉和英国人的宗教文化传统等有机结合，“英国人发现他们突然没有了拨火的炉子，便会倍感失落”。因此即使壁炉问题多多，但英国人宁愿付出更多金钱和健康代价也顽固维持自己的传统。不过，这种状况在第二次世界大战后得到改变，因为随着新居住区的建设和能源由煤向石油和天然气的转化，传统的壁炉逐渐被更为清洁便宜的集中供暖所取代。

与此同时，英国发扬自己法制的传统，制定了一系列遏止空气污染和净化空气的法律。当然，治理大气污染法制化的进程与人们对大气污染认识的进步几乎是同步的。1821年颁布了《烟尘防止法》，鼓励在合理条件下对烟尘造成的公害进行起诉，但其涉及范围很小，不包括燃煤机车和锅炉等。后来颁布的《制碱业管制法》等扩大了需要治理的污染源的范围。但是，到了普通法法院，法官会根据自己对普通法的实用主义解释，按“社会——成本平衡”的原则优先考虑可以创造就业机会和促进经济繁荣的工业界的利益，削弱公害受害者要求保护环境的权利。尽管此法规定比较宽松、执行也不严格，但它毕竟迈出了英国用法制治理环境污染的第一步。1866年制定《环境卫生法》，1875年制定《公共卫生法案》，1926年通过了《公共卫生（烟害防治）法》。这些法律或者赋予地方政府必要时整治工业烟尘危害的权利，或者确定了空气污染和身体损害之间的科学关系，并在一定程度上规定了健康损害的赔偿和惩罚原则。从这些法律的名称就可以清楚地看出，空气污染在当时主要被看成是一个危害人体健康的问题，显然这还是从保障人身安全的角度来治理空气污染的。1952年的伦敦雾霾之后，立法者开始从环境是一个整体的角度考虑空气污染问题，制定了《清洁空气法》，改变了在英国重视水污染治理忽视空气污染治理的情况，体现了恢复良好空气质量的成本比继续污染要低得多的认识。通过实施这个法案，辅之以能源换代和技术升级，英国的工业烟尘排放大大减少。进入全球环境问题时代，英国加入了各种世界环境组织，签署多种国际环保公约和议定书，在国际环境治理合作中解决英国和全人类面临的共同环境问题。



我国海外投资保险制度亟待完善

□侯 林

近年来，我国对外直接投资急剧增长。2014年1—2月，我国境内投资者共对全球135个国家和地区进行了直接投资，累计实现非金融类对外直接投资115.4亿美元，但是中国对外直接投资交易的65%都陷入亏损，这大大超出正常条件下企业自然亏损率的数字。由此可断定，中国海外市场面临巨大系统性风险。因此，保护我国海外投资，完善海外投资法律保护制度，成为促进我国海外投资事业继续发展的关键。

中国海外投资现状

海外投资是中国经济增长到一定阶段的产物，意味着生产力的国际化扩张和产业的国际化转移，是资本、技术、管理方法、原材料和市场资源在国际范围内的优化组合及企业绝对优势和比较优势的综合发挥。我国海外投资虽然起步晚，但近年来随着国内改革的深化，企业实力的增强，经济全球化的影响，海外投资迅速发展。总的来看，中国海外投资发展呈现出以下特点。

投资规模不断扩大，增势明显。据商务部统计，2009年我国累计对外投资已经超过2200亿美元，近年来对外投资更是呈现出稳步增长的态势。

投资主体多元化。改革开放初期，投资主体以国有企业为主，随着对外投资的深入发展，国有企业占整个境外投资的比重下降。

投资地域相对集中，投资行业多元化。中国的境外企业在亚非地区的覆盖率最高，境外企业的投资行业一般以制造业为主，其次为批发和零售业，之后为建筑业、商业、服务业、农业、林牧业、渔业等。

此外，中国海外投资的方式也呈现出灵活多样的特点，中国的跨国并购发展迅速。

中国海外投资保险制度现状及问题

国际投资关系中，国际投资的法律保护主要有四种：东道国的投资保护制度、投资母国的投资保护制度、双边投资条约和多边投资保护协定。本文着重分析中国海外投资保险制度的情况。

目前我国还未制定专门的海外投资保险法。现阶段调整海外投资关系的国内法规范，主要是国务院一些部委颁布的行政规章；而国际法规范方面，主要是我国与其他国家缔结的一系列鼓励和保护投资的双边条约以及我国加入的国际公约。但这些协定以及国际公约因为没有相关的国内法律制度与之配合以及我国目前主要是吸引外资的投资定位，实质上使其成为我国的单方面国际义务。

我国于2001年12月成立了第一家具有官方性质的专业出口信用保险机构——中国出口信用保险公司。其在成立后推出了“海外投资保险业务”并于2003年7月16日签发首张海外投资保险单。但是，一方面，中国出口信用保险公司成立及其推出海外投资保险的时间较短，还处在摸索经营阶段；另一方面，海外投资保险制度是国内法与国际法有机结合的产物，需要有相关立法的支持，从而形成一个制度性系统化的规范体系。因此，在海外投资保险制度的实践方面，我国还需进一步探索。

虽然中国出口信用保险公司的设立是中国海外投资保险制度的重大进步，海外投资保险制度已具雏形，但我国海外投资保险制度仍存在很多问题。

缺乏专门的海外投资保险制度。我国境外投资法律保障体系缺乏统一规划，立法主体和立法权分配上较为混乱；各部门根据各自的工作分工做出一些规范，缺乏共同的原则性指导，配套性较差，刚性不足。另外，这些行政法规和部门规章偏重对海外投资的管理，而关于海外投资保护问题则较少涉及。

承包机构设置不合理。我国现行的海外投资保险机构的设置采用审批机构和经营机构合一的模式。对拟投保项目的审批和承保均由中国出口信用保险公司全权负责。但中国出口信用保险公司作为我国的政策性金融机构具有双重性质，既要体现国家政策，又要有独立的经济利益，如有其合并行使海外投资的审批和经营权，极可能滋生腐败，有可能妨碍海外投资保险进行商业化运作。

投保人范围界定不合理。中国出口信用保险公司的《投保指南》将依中国法设立而由港澳台的企业、机构、公民或外国的企业机构公民控股的金融机构和企业排除在投保范围之外，这样做并不恰当。三资企业都是依中国法律在中国境内设立的，其注册登记地和主要营业地都在中国。根据国际法的属地管辖原则和确定法人国籍的一般规则，三资企业都应看作是具有中国国籍的企业，应受中国法律的保护与管辖。

进一步完善我国海外投资保险制度

从维护国家经济安全的原则出发，我们要采取积极措施保护海外投资，预防风险，减少损失，将海外投资的消极影响降低到最小程度。

制定海外投资保险制度的基本法。目前调整海外投资保险的法律存在层次多、效力不一致、涵盖范围窄等问题，不利于行进海外投资的发展，因此需要制定一部海外投资保险的基本法，使其有法可依。

选择适合中国的海外投资保险制度模式。世界各国海外投资保险制度的模式主要有：以美国为代表的双边投资保险制度模式，以日本为代表的单边投资保险制度模式，以德国为代表的混合模式。双边投资保险制度模式以资本输出国与输入国签订的双边投资保护协定作为承保海外投资风险的前提。其优点在于有助于加强本国海外投资保险机构代为求偿的法律效力，缺点则是，由于前提的限制，使得海外投资保险的范围变得狭窄。单边投资保险制度模式是指只根据国内法的规定适用海外投资保险制度，不以订立双边投资保护协定为前提。优点是投资保险的范围较大，缺点是保险机构行使代位权受到一定的限制，不利于投资母国保险机构理赔后代位求偿权的实际有效行使。混合模式则是指，资本输出国以存在双边投资保护协定作为适用海外投资保险制度的前提，但有若干例外，以增加法律规定的灵活性，扩大海外投资保险制度的适用范围。它结合了单边和双边模式的优点，使用起来更加灵活。

基于以上分析，笔者认为，中国目前应采取以双边保证为原则，单边保证为例外的混合模式。理由如下：第一，我国具有采用双边投资保险制度的基础和需要。目前我国已与100多个国家签订了双边投资保护协定，而且可以预期，今后我国将会与更多国家签订双边投资保护协定，这为我国采用双边投资保险制度奠定了良好的基础。第二，将单边投资保险制度作为补充，体现了“防范”与“补救”相结合。

战略视角

会议综述

中韩关系深化发展的机遇和挑战

□刘笑阳

2014年11月5日，由中央党校国际战略研究所和韩国国立外交院外交安保研究所共同主办的“中韩战略对话”在中央党校召开，此次会议也是两家单位在两年内的第四次战略对话。

政治关系的机遇和挑战

在政治领域，中韩在战略伙伴关系的框架内，致力于增进政治互动，支持地区和平发展。现今，中韩两国领导人会晤频繁，并在国家部门间建立了定期的高级别战略对话，就国家与地区相关事务进行沟通与协调。中韩关系已经成为促进地区合作的重要力量，在联合国、世界贸易组织和亚太经合组织等国际组织中，中韩两国也针对亚太地区面临的共同问题，不断加强沟通，相互配合。可以说，中韩政治关系的实质性合作越来越频繁，在维护与促进地区繁荣、稳定与和平方面发挥了示范性作用。

不可否认，中韩政治关系仍然还存在着外部因素干扰导致中韩政治互信较低的问题。朝核问题与半岛统一是韩国最为关切也是最为敏感的核心问题。中国能否在韩朝之间保持一种战略平衡，成为韩国眼中的中韩战略合作伙伴关系的试金石。另外，中韩已就东北亚安全合作达成原则一致，但韩国如果持续其倾向美国的对外战略，充当美国东亚战略布局的棋子，而不能在中美韩三方之间形成对称的平衡关系，安全困境与信任缺失将持续存在，两国战略合作的棋局亦将很难盘活。

针对两国政治关系所面临的机遇和挑战，中韩学者在会议上提出中韩两国要照顾对方的战略利益关切，进一步挖掘中韩战略合作关系的内涵。因此，完善双边沟通机制建设，进一步提升战略互信，将中韩关系打造成维护东北亚地区稳定与发展的支柱，应是中韩政治关系未来发展的主要方向。需要指出的是，在制裁朝鲜的问题上，韩国学者认为应该采取更加强硬的态度，而中方专家学者则主张以和平的、外交的手段来加以解决。

经济关系的机遇与挑战

在经济领域，中韩深化互利共赢，拓展经贸合作领域，取得了新的飞跃。目前，韩国是中国第三大贸易伙伴国、第三大出口对象国和第二大进口来源国，中国则是韩国的第一大贸易伙伴国、出口对象国和进口来源国。中韩投资更加制度化与规范化，中国已经是韩国的第二大投资对象国。最具代表性的是，随着中韩自由贸易协定（FTA）谈判实际上达成一致，中韩经济合作也逐步走上了更务实的机制轨道，并能以此推进中日韩三国的FTA谈判和东亚“10+3”等地区经济框架的构建和发展。除此之外，中韩两国在能源、信息通信、金融、物流和劳务等重点领域也进行了卓有成效的探索。总之，经济领域是中韩关系发展过程中的亮点，迅速发展的经贸关系已成为两国关系的压舱石。

但经济关系的美好图景中也依然有暗潮涌动，特别是在FTA达成以后，中韩两国该如何面对新环境下接踵而来的新挑战，成为具有时代性的重要课题。当前，中韩两国的经济关系仍然存在以下问题：两国的经济规模相差巨大，宏观经济制度与政策存在差异；两国长期的贸易投资不平衡和结构性问题；中韩均缺乏针对经济风险的应对经验和有效机制；中韩都存在自由化后容易敏感的专门领域；关税、非关税壁垒以及贸易救济措施的制约影响，等等。特别是在中国近期倡导的亚投行的问题上，韩国并没有做出积极回应，也在一定程度上干扰了中韩长期平稳发展的经济关系。

与会的中韩学者认为，针对中韩经贸关系遇到的结构性问题，两国要积极探索互补性合作，制定和完善后自由贸易时代两国经贸合作的新模式。不过在亚投行的问题上，中韩双方学者站在各自立场上对其作用存在着较大的分歧，韩国学者表示韩国仍需要继续研究是否加入。

安全关系的机遇与挑战

在安全领域，中韩两国在具有共同利益的问题上强化安全协作，共同维护地区稳定。对于东亚地区最关注的传统安全问题，中韩两国业已成为推进六方会谈和“朝鲜半岛无核化”进程的重要因素，并继续为实现朝鲜半岛和东北亚的和平与稳定而紧密合作。同时，中韩高层互访逐渐制度化，双方多次以中韩安保论坛为平台举行国防部长会谈。特别需要指出的是，中韩还就海上搜救等共同关注的问题实施了多次联合军演，将两国的传统安全合作提升到新的高度。对于全球化深化而催生出的非传统安全领域，中韩双方加强预防和应对自然灾害的合作，及时共享信息，加强救援合作；加强环境保护领域合作，积极探讨应对海洋环境污染与沙尘暴的预防及治理工作；在打击国际恐怖主义、毒品、海盗、金融欺诈和网络犯罪等领域加强合作。以上举措都使安全与军事合作成为中韩关系中最具突破性的领域。

不过，现有的突破仍不足以减少两国对安全合作的忧虑。形成安全成为“短板”的交往格局不仅有历史原因，更有现实政策的影响。美韩同盟为韩国提供了基本限度的安全保障，而韩国历届政府推行先美后中的对外战略，并强化韩美在军事安全领域的合作，在“萨德”导弹系统等安全问题上，中韩缺乏战略伙伴应有的默契，导致中韩之间安全合作与军事交流匮乏。军事同盟的排他性与潜在敌对性也致使中韩之间疑虑重重，互有提防。军事安全领域交流滞后导致两国互信缺失，成为中韩战略合作伙伴关系可能沦为政治宣示的重要根源。

对此，中韩学者提出，中韩应该继续将安全合作作为战略伙伴关系发展和深化的重要突破点，更加注重双方的共同利益和重要关切，将安全交流和沟通进一步机制化，从而为东北亚的整体安全创造和谐的“正能量”。在以“萨德”导弹系统为代表的美韩军事同盟问题上，韩方学者相对关注其在应对朝鲜带来的安全威胁问题中的作用，而中方则更为担心类似的军事部署会产生外溢效应，威胁到中国的国家安全。

人文交往的机遇与挑战

近年来，中韩人文纽带日益加强，中韩两国在人员流动、跨国旅游、教育交流、智库会谈等方面，通过机制建设、优先引进和设定目标等途径为中韩两国民众提供便利，“韩流”和“汉风”的互动已经成为东北亚的一条靓丽风景线。现在，中国已经成为韩国最大留学生来源国和最大海外旅行目的地国，韩国在华留学生和来华旅游人数的比例也长期位居前列。可以说，中韩的长期人文交流，特别是近年来的新变化、新举措都在一定程度上提升了两国和善的“近邻”心态。

但是，在很多中韩民众眼中，“近邻”也会成为“恶邻”，其中所表现出的认知差异则是阻碍中韩两国人文交往继续深入的主要障碍。中韩民众存在着较严重的民族主义情绪，尤其是韩国民族主义情绪受到“中国威胁论”的影响，对中国未来走向感到不安。浓厚的民族主义情绪不仅影响到两国关系的健康发展，更动摇了两个社会交流与互信的基础。此外，中韩两国对共有文化解读不同，在某些历史认识问题上存在严重分歧，特别是潜伏于韩国内部的学术政治化问题，也会阻碍中韩在学术和教育问题上的摩擦。最后，个别媒体还在人文交流过程中起到了煽风点火的负面作用，也成了中韩相互认知过程中的影响变量。

对此，中韩学者指出，两国要挖掘文化中的共同价值和共同利益，提升共同体意识；培育两国民众包容开放的心态，通过切实有效的方式消除两国民众之间的隔阂；在交往过程中要关注形式，但更要重视内容和实质，注重中韩文化的对等交流和全面介绍。虽然中韩专家学者相对客观地分析了两国人文交流中共同存在的问题，但是在个别历史和文化问题上仍存在着根本性的观念差异。