

中国在全球气候治理中的 角色定位与战略选择^{*}

庄贵阳 薄凡 张靖

【内容提要】 中国共产党第十九次全国代表大会报告中明确指出,中国要“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”,首次把引领气候治理和全球生态文明建设写进党的报告。中国在全球气候治理中的角色从被动跟随转向主动引领,反映了中国对气候变化认知的提高,也体现了中国在全球气候治理格局中地位的变化。随着英国脱欧、美国宣布退出《巴黎协定》、欧盟深陷多重危机,世界面临新一轮“逆全球化”、反贸易自由化的风险,给全球应对气候变化蒙上了一层阴影,同时,不作为、少作为也削弱了欧美国家的全球气候治理领导力。相较而言,中国政府应对气候变化的决心没有动摇,在落实《巴黎协定》、开展自主节能减排、向发展中国家提供绿色投资等方面的行动积极有效,得到了国际社会的认可。当前中国已经初步具备了引领全球气候变化的能力,主要体现在器物、制度和精神三个层面。未来中国将坚持多边主义,担当全球气候治理的“引领者”,这既是中国基于自身国情和顺应历史发展趋势的必然选择,也是对国际社会期待的战略回应和对维护全球生态安全的责任担当,将成为引领全球生态文明建设的有效手段,有力地推动《巴黎协定》的落实进程。

【关键词】 气候治理;角色定位;生态文明;领导力

【作者简介】 庄贵阳,中国社会科学院城市发展与环境研究所研究员(北京 邮编:100028);薄凡,中国社会科学院研究生院博士研究生(北京 邮编:102488);张靖,中国社会科学院研究生院博士研究生。(北京 邮编:102488)

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2018)04-0004-24

^{*} 本研究系中国社会科学院创新工程重大专项“推进新时代中国特色生态文明建设和绿色发展战略研究”(项目编号:2017YCXZD007)的成果。感谢《世界经济与政治》评审专家提出的宝贵意见,文中疏漏由笔者负责。

一 引言

《巴黎协定》的达成凝聚了各方坚持绿色低碳发展道路、共同应对气候变化的有力共识,以“自下而上”国家自主贡献的新方式为2020年后全球气候治理做出部署,然而《巴黎协定》目标的落实依然道阻且长。从全球气候治理机制来看,美国执意退出《巴黎协定》,造成了气候谈判领导格局的动荡,其大幅削减气候变化研究经费、停止向绿色气候基金拨款等政策阻碍了全球气候治理进程。从各方减排的实际情况来看,据联合国环境署发布的第八版《排放差距报告2017》所述,目前《巴黎协定》所做的减排承诺,相较实现2℃温控目标的最低成本路径,仍存在着110亿—135亿吨二氧化碳当量(GtCO₂e)的排放差距。即使所有有条件和无条件的国家自主贡献承诺得以完全履行,截至2100年,全球仍极有可能升温3℃以上;如果美国在2020年按计划退出《巴黎协定》,整体情况会更惨淡。^①值此转折点,谁将扛起绿色低碳的大旗,担当全球气候治理的领导角色,继续推动《巴黎协定》实施,一时成为国际社会关注的焦点。

面对美国的退出,中国政府表示“中国作为一个负责任的发展中大国,应对气候变化的决心、目标和政策行动不会改变”。近年来中国致力于生态文明建设,向绿色发展方式转型,以坚决表态和积极行动,坚定了国际社会应对气候变化的信心,在全球气候治理中的地位和作用日渐显现。对此,国际社会纷纷出现期待中国成为全球气候变化引领者的呼声,但也存在不少质疑的声音。

支持者普遍认为,中国当前的政策和行动都表明中国将绿色发展作为优先事项,美国的退出对于中国掌握气候治理领导权是一个机遇。从国际社会的态度来看,美国特朗普政府对气候责任的抛弃,为中国伸张气候治理领导权提供了机遇,欧盟成员也期望中国成为气候治理领导者。^②从中国的实践成效来看,虽然中国在生态文明建设上还有很长的路要走,但是各项政策都清晰地指明,中国生态文明建设会持续前行,中国正在成为21世纪潜在的绿色大国。^③经历了数十年低碳发展政策的有效实施,中国的碳排放在2015年首次下降了0.1%,煤炭消耗显著下降,并在核能、风能、太阳能

^① United Nations Environment Programme (UNEP), “The Emissions Gap Report 2017,” pp.14–16, https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22070/EGR_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 访问时间:2018年2月3日。

^② Chao Zhang, “Why China Should Take the Lead on Climate Change,” *The Diplomat*, December 14, 2017.

^③ Julian Cribb, “Green China: In Pursuit of Rebuilding as ‘an Ecological Civilization’,” June 13, 2017, <https://mahb.stanford.edu/blog/green-china/>, 访问时间:2018年2月3日。

等可再生能源领域保持领先地位,因而中国具备引领气候变化的能力。^① 当前,尽管中国领导层未做明确表态,但中国担当“引领者”对自身和国际社会都有益。随着中国外交由“韬光养晦”转向“有所作为”,由于应对气候变化是全球共识,气候领域相对容易成为中国取得外交成就的突破口,领导气候治理有助于中国占据道德高地,巩固中国的全球形象。中国作为碳排放大国,在应对气候变化上积累了丰厚的专业知识,已基于七十七国集团和金砖国家框架在发展中国家阵营中发挥领导力。^② 对中国扮演“引领者”角色的质疑则集中于中国国内艰巨的碳减排任务。鉴于中国面临着对内转变以煤炭为主的能源结构、对外实施绿色投资的双重考验,短期内可能还不是气候领域的领导者;但长期经济和技术变革以及中国领导层在国际平台上对生态文明理念的强调,将推动环境和外交政策的转变,使中国最终在气候领域展现出更大的雄心。^③ 中国在过去 10 年里一直是全球最大的碳和温室气体排放国,而中国现行的碳配额交易机制由于可靠的数据采集体系的缺失而可能成为无效的市场机制,况且这种机制在过去几十年里一直为其他工业化国家所使用,因而中国并非一个创新者,并没有证明其领导力。^④

国际舆论的众说纷纭主要源自中国作为能源消耗大国和碳排放大国的实际情况以及应对气候变化的积极态度和实践成效,让世界看到了中国在气候治理领域的重要作用。质疑声也使中国警醒,只有深化国内减排目标的落实,提升自身减排和适应能力,才能真正在国际气候谈判中掌握话语权。然而,对于美国退约为中国取得政治领导权提供机遇的说辞,有悖于中国寻求“合作共赢”的主张。更有一些偏见和误解,比如,美国的退出将全球领导权拱手让给中国,使中国有机会塑造国际秩序和价值观,中国政府在“命运共同体”的基础上,对自身利益优先考虑,应引起各国警惕。^⑤ 这类说法仍禁锢于零和博弈的思维,狭隘地将中国视为政治领导权的攫取者,而没有认识到应对气候变化是国际社会共同的责任,气候治理领域领导权不应是个别国家的选择,

① Changjian Wang and Fei Wang, “China Can Lead on Climate Change,” *Science*, Vol.357, Issue 6353, 2017, p.764.

② Chao Zhang, “Why China Should Take the Lead on Climate Change,” 2017.

③ Sam Geall, “Clear Waters and Green Mountains: Will Xi Jinping Take the Lead on Climate Change?” November 2017, <https://www.lowyinstitute.org/publications/>, 访问时间:2018年1月20日。

④ Michaela Pedersen-Macnab, “Are Climate Reforms in China Evidence of Global Leadership?” *Policy Options*, October 18, 2017.

⑤ Theresa Lou, “Chinese Global Governance Leadership Is Only a Win-Win for China,” November 13, 2017, <http://georgetownsecuritystudiesreview.org/2017/11/13/chinese-global-governance-leadership-is-only-a-win-win-for-china/>, 访问时间:2018年1月20日。

而应与历史发展的必然趋势相符合。中国在气候治理领域的立场必须从中国实际国情出发,从全球道义出发,履行自主承诺,承担应有责任。

中国共产党第十九次全国代表大会报告指出,“过去五年,中国的生态文明建设成效显著……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、贡献者和引领者”。这是对中国参与全球气候治理做出的客观评价和基本要求,也是对于国际期待的战略回应。报告特别强调中国在应对气候变化中的“引导作用”,做全球生态文明建设的“引领者(torchbearer)”而非“领导者(leader)”,这是中国顺应全球气候治理格局演变的必然趋势,秉持大国责任意识、发挥领先优势、以切实有效的行动向世界贡献中国智慧和中國方案的体现。

面对全球气候治理局势的转变和新时期建设美丽中国的历史使命,中国能否引领气候变化?中国该如何深化应对气候变化国际合作,担当全球生态文明建设的“引领者”?针对这一系列气候政策的现实考量,本文将采用历史分析方法,比较不同历史条件下中国在全球气候治理中的角色转变及其原因,探讨中国是否具备引领全球气候治理的条件,并结合中国现代化建设的目标和全球生态文明建设的战略定位,提出中国在全球气候治理新时代的战略选择。

二 中国不应缺席全球气候治理

气候变化是当今人类共同面临的严峻挑战,由于气候问题的公共物品属性和跨地域性特点,任何国家或国际组织都无法独立应对气候危机。中国改革开放40年来虽然取得了举世瞩目的成绩,但是在经济优先的理念指导下,粗放式的发展给大气、土壤、水资源等自然环境造成严重破坏,累积了大量的环境赤字。中国气候变化政策是以国内优先事项驱动的,例如能源安全、防止地方环境退化、经济结构调整等因素。国内问题始终是中国在气候变化问题上的国际立场的基础。^①因此,中国无论是出于对自身环境的认识,还是对全球气候治理的考量,都不应缺席全球气候治理。事实上,中国坚持正确的义利观,积极参与气候变化国际合作,践行诺言,为世界做出了表率。

(一) 气候变化问题的公共物品属性

公共物品一般是指由政府提供的具有非竞争性和非排他性的物品。跨区域的全球公共物品有益于全人类的生存发展,对全球公共物品的破坏会对集体中所有成员的

^① Lisa Williams, “China’s Climate Change Policies: Actors and Drivers,” July 24, 2014, <https://www.lowyinstitute.org/>, 访问时间:2018年1月20日。

利益造成损害。从经济学角度看,气候变化是一个典型的全球尺度的环境问题,具有全球公共物品的属性。大气空间的非排他性表明,如果对各国的温室气体排放不加以管控,全球气候这块永久公地将被过度消费,很可能上演“公地悲剧”,对全球生态环境造成难以逆转的严重影响。而气候治理的非竞争性又造成应对气候变化容易引起所需投入的供给不足及对治理成果的“免费搭车”现象。因此,任何国家都无法单独解决气候变化问题,只有通过世界各国的通力合作,才可能从根本上减缓全球气候变化。

当前由于国家集团间的利益分化和全球公共物品的特殊属性,国际社会在应对气候变化问题上一直步履蹒跚,其核心原因可以归纳为三个方面:其一,公共物品并非无限且供给成本较高,可能产生供给不足。其二,缺乏有中央权威的全球联合政府对于公共物品进行供给与管理,各个主权国家可能自行其是、各自为政。其三,公共物品供给所产生的外部利益的不平均化也是导致公共物品供给困难的重要原因。^①

随着温室气体的排放空间不断缩小,各国对于温室气体排放空间的争夺日益激烈,使温室气体的排放权成为一种稀缺资源。必须寻求多边有效的全球气候治理机制,在主权平等前提下通过应对气候变化的集体行动,对全球公共物品的供给、分配、交换等模式展开探索。^②

(二) 中国是气候变化影响较大的国家

全球气候变化会对全球生态环境和社会经济产生重大影响。根据2014年发布的《IPCC第五次评估报告》,^③全球气候系统变暖的事实是毋庸置疑的,自1950年以来,全球几乎所有地区都经历了升温过程。全球地表持续升温,在过去的130年中,全球平均温度已普遍升高了0.74℃;海洋变暖,海平面上升了19厘米。大气温度的升高对水资源、森林、草原、湿地等生态系统和生物多样性产生了巨大的影响。气候变暖影响着人类生存、生活、生产的方方面面,会阻碍人类的繁衍生息,制约社会经济的发展。

与此同时,随着全球气温的不断升高,极端气候事件发生的频率提高、强度增大。1980—2015年,全球自然灾害事件(包括地质灾害、天气灾害、水文灾害和气候灾害四类)发生次数从1980年的370余次增加到2015年的1060次。数据显示,2017年与气候有关的自然灾害在全球范围内共发生710起,高于均值605起,保险支出是均值的

^① 朱京安、宋阳:《国际社会应对气候变化失败的制度原因初探——以全球公共物品为视角》,载《苏州大学学报(哲学社会科学版)》,2015年第2期,第59—66页。

^② 毛锐:《应对气候变化制度的经济学分析》,长春:吉林大学2016年博士学位论文,第17页。

^③ IPCC Fifth Assessment Report, “Climate Change 2014 Synthesis Report,” 2014, p.151, <http://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>, 访问时间:2018年1月22日。

3倍,约1350亿美元,气候类的灾害损失达到了历史新高。^①

根据《第三次气候变化国家评估报告》评估结果,近百年来,中国陆地区域的增温幅度高于全球水平,中国沿海海平面上升速率也高于全球海平面平均速率。中国区域很多气候指标的变化特征符合政府间气候变化专门委员会(IPCC)关于人类活动影响的相关认识。预计未来中国区域气温将继续上升,到21世纪末可能增温幅度为1.3℃—5.0℃,海平面也将继续上升。气候变化已对城市产生显著影响,特别是引发城市内涝,给社会交通、基础设施和居民生活等方面造成极大危害和影响,制约城市发展。气候变化还对南水北调中线工程、三峡工程、青藏铁路和三峡防护林等重大工程产生影响,未来气候变化的不利影响将进一步加大。1965—1989年中国年均气象灾害直接经济损失达1192亿元,1990—2013年中国年均气象灾害直接经济损失达3079亿元,翻了2.6倍。^②评估结论指出,积极应对气候变化契合中国现阶段社会经济发展需求,也为中国未来经济转型和发展带来机遇。随着世界经济和排放格局的变化,中国参与应对气候变化国际治理角色的重要性不断增强,需要统筹国际、国内两个大局,扎实走出一条既符合中国国情又能适应全球挑战的可持续发展道路。

(三) 中国逐渐成为全球排放大国,减排责任意识增强

中国改革开放40年来,随着经济的快速发展,化石能源消费也相应快速增长。《中华人民共和国第二次气候变化国家信息通报》显示,中国能源消费产生的二氧化碳占中国二氧化碳排放总量的90%。^③根据国际能源机构(IEA)的数据资料(见图1),^④自改革开放以来中国化石能源燃烧所产生的二氧化碳排放不断增长,1978年到2000年属于平稳增长阶段。自2000年以后,中国进入重化工发展阶段,相应的二氧化碳排放总量急速增加,“赶超效应”明显,于2003年以40.52亿吨的排放量首次超过欧盟28国的39.42亿吨,之后2006年以59.12亿吨超过美国的56.02亿吨,成为世界第一碳排放国。从超过欧盟到超过美国,中国仅用了三年时间。2012年,中国的二氧化碳排放总量超过了美国和欧盟28国的总和。可以说,中国已经是名副其实的全球碳排放大国。

① Munich RE, “Natural Catastrophe Review: Series of Hurricanes Makes 2017 Year of Highest Insured Losses Ever,” January 4, 2018, https://www.munichre.com/site/corporate/get/params_E75174463_Dattachment/1627349/, 访问时间:2018年1月22日。

② 《第三次气候变化国家评估报告》编写委员会编著:《第三次气候变化国家评估报告》,北京:科学出版社2015年版。

③ 《中华人民共和国第二次气候变化国家信息通报》, <http://www.ccchina.org.cn/archiver/ccchina.cn/UpFile/Files/Default/20130218142020138656.pdf>, 访问时间:2018年1月22日。

④ IEA, CO₂ Emissions from Fuel Combustion online data service 2017 edition, <http://www.iea.org/statistics/relateddatabases/co2emissionsfromfuelcombustion/>, 访问时间:2018年1月22日。

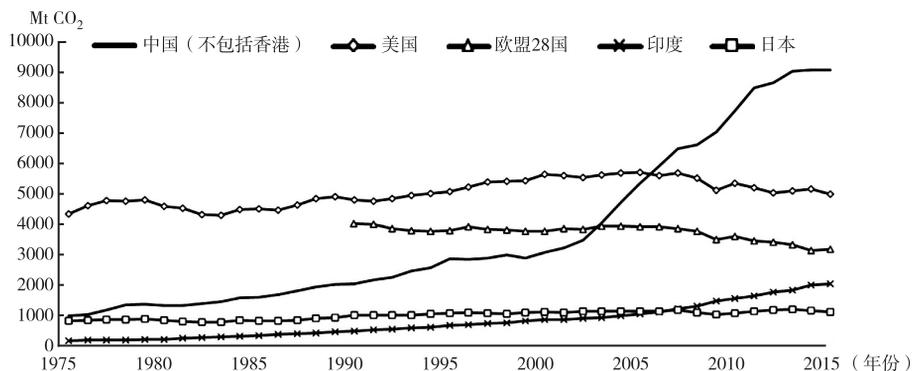


图1 世界主要国家及地区二氧化碳总量排放趋势

资料来源:笔者根据 IEA (2017) 统计数据整理。参见 IEA, CO₂ Emissions from Fuel Combustion online data service 2017 edition, <http://www.iea.org/statistics/relateddatabases/co2emissionsfromfuelcombustion/>, 访问时间:2018年1月22日。

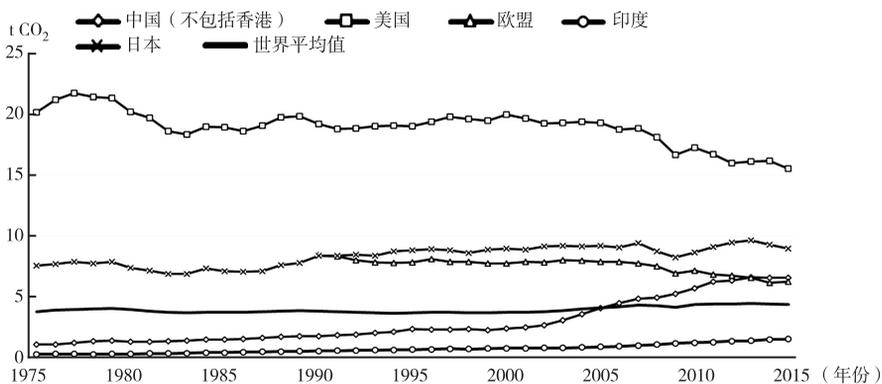


图2 世界主要国家及地区人均二氧化碳排放趋势

资料来源:笔者根据 IEA (2017) 统计数据整理。参见 IEA, CO₂ Emissions from Fuel Combustion online data service 2017 edition, <http://www.iea.org/statistics/relateddatabases/co2emissionsfromfuelcombustion/>, 访问时间:2018年1月22日。

近年来中国能源消费和碳排放的人均水平也不断攀升。改革开放前,中国的能源消费和二氧化碳排在总量和人均水平上尽管高于低收入的印度和非洲,但远远低于发达国家,总量不足 6%,人均不到世界水平的 1/4(见图 2)。改革开放后,经济发展加速了二氧化碳的排放进程,但到 1989 年中国人均水平也不足世界人均的 1/2。然

而到1998年,中国已经接近世界人均碳排放的2/3。随后,中国的总量和人均碳排放水平迅猛攀升,2006年中国的排放总量跃居世界第一,人均超过世界平均水平;到2012年,总量超过美国和欧盟28国之和,人均超过欧盟28国水平。

面对日益严峻的碳排放形势,中国不断提高减排责任意识,制定了一系列应对政策。“十一五”规划纲要和“十二五”规划纲要分别把单位国内生产总值能耗和单位国内生产总值碳排放作为经济社会发展的约束指标,充分显示了中国政府在节能减排和低碳发展方面的政治意愿与决心。《“十三五”节能减排综合工作方案》的发布充分展现了中国落实节约资源和保护环境基本国策,以提高能源利用效率和改善生态环境质量为目标,以推进供给侧结构性改革和实施创新驱动发展战略为动力,坚持政府主导、企业主体、市场驱动、社会参与,加快建设资源节约型、环境友好型社会,确保完成“十三五”规划节能减排约束性目标,保障人民群众健康和经济社会可持续发展,促进经济转型升级,实现经济发展与环境改善双赢,为建设生态文明提供有力支撑。^① 可以看到,从2013年开始,中国的能源消费和碳排放量增长趋势明显放缓,表明了中国自身责任意识的提升。

(四) 中国的国际地位显著提升,应对气候变化能力增强

中国在改革开放后的40年间创造了一个又一个的“经济奇迹”,国家综合实力迅速提升。在经济总量上,中国GDP占世界GDP比重由新中国成立之初的1.5%左右跃升至2017年的15%左右。^② 联合国发布的《2018年世界经济形势与展望》指出,2017年全球经济增长速度达到3%,是2011年以来的最快增长。其中,中国对全球经济增长的贡献最多,约占1/3。^③ 在人均收入水平上,中国虽然人均国民收入远低于发达国家,但按照世界银行和国际货币基金的发展水平归类,中国已经步入中高收入水平。

经济实力的大幅提升使中国有能力应对气候变化带来的高额成本,也为中国赢得国际话语权和国际规则制定权起到了至关重要的作用。随着中国经济实力的增强,中国在应对气候变化上的资金投入正在逐步增加。据中国气候变化事务特别代表解振华表示,为实现应对气候变化的国家自主贡献方案(INDC)目标,2005年至2015年,中国已投入10.4万亿元人民币,2016年到2030年将继续投入30万亿元人

^① 国务院:《关于印发“十三五”节能减排综合工作方案的通知》,2017年1月5日, http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/05/content_5156789.htm, 访问时间:2018年1月22日。

^② 参见世界银行统计数据,按汇率计, <http://data.worldbank.org>, 访问时间:2018年1月22日。

^③ United Nations, “World Economic Situation and Prospects 2018,” December 2017, <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/world-economic-situation-and-prospects-2018/>, 访问时间:2018年2月22日。

民币。^①与此同时,中国也积极支持发展中国家提高应对气候变化的能力。通过建立南南合作基金,中国政府“十二五”规划以来已累计投入 5.8 亿元人民币,为小岛国、最不发达国家、非洲国家及其他发展中国家提供了实物和设备援助,对它们参与气候变化国际谈判、政策规划、人员培训等方面提供了大力支持,并启动在发展中国家开展 10 个低碳示范区、100 个减缓和适应气候变化项目以及培训 1000 名应对气候变化的专家和官员的项目。^②随着中国“生态文明”建设和“一带一路”倡议的不断推进以及绿色低碳技术的迭代更新,中国应对气候变化的能力也将逐步增强,将积极履行大国责任,为世界树立良好典范。

(五) 贸易全球化伴随碳排放的全球转移,需要国际合作沟通治理

随着全球贸易第三次浪潮的到来,世界范围内的货物贸易、服务贸易、技术贸易得到了加速发展,经济全球化促进了世界多边贸易体制的形成,从而加快了国际贸易的增长速度,促进了全球贸易自由化的发展。中国抓住了贸易全球化第三次浪潮的历史性机遇,对外贸易迅速发展,尤其是 2001 年加入世界贸易组织(WTO)之后,中国的对外贸易更是进入了一个飞速增长阶段。2009 年以来,中国连续 8 年保持全球货物贸易第一大出口国和第二大进口国地位。^③

在当今国际贸易和经济全球化背景之下,伴随进出口贸易产品中的“隐含碳”会随着产品的国际贸易产生大规模的跨国移动,而且碳排放转移方向往往与国际贸易中商品的流向相反。发达国家利用其先进技术、完备的产业链及成熟的管理模式,将高污染、高能耗的前端制造业“外包”至生产成本较低、环境保护法律法规不健全的发展中国家,造成中国等发展中国家由于生产国际贸易商品而产生隐含碳排放转移。^④研究表明,2007 年中国进出口贸易净隐含碳大约占总排放量的 22%,^⑤2015 年中国出口

① 中新社联合国 2016 年 4 月 22 日电,中国气候变化事务特别代表解振华 22 日在纽约联合国总部表示,为实现应对气候变化的国家自主贡献方案(INDC)目标,中国从 2016 年到 2030 年将投入 30 万亿元人民币,http://finance.ifeng.com/a/20160423/14341545_0.shtml,访问时间:2018 年 2 月 25 日。

② 《中国应对气候变化的政策与行动 2016 年度报告》,国家发展和改革委员会,2016 年 10 月,http://qh.ndrc.gov.cn/zcfg/201611/t20161102_825491.html,访问时间:2018 年 2 月 25 日。

③ 《中国对外贸易形势报告(2017 年秋季)》,中华人民共和国商务部国际贸易经济合作研究院,2017 年 11 月 7 日,http://www.cfen.com.cn/sjpd/hg/201711/t20171107_2745486.html,访问时间:2018 年 2 月 22 日。

④ Zhu Liu, et al., “Targeted Opportunities to Address the Climate-Trade Dilemma in China,” *Nature Climate Change*, Vol.6, 2016, pp.201-206.

⑤ Tianyu Qi, Niven Winchester, Valerie J. Karplus and Xiliang Zhang, “Will Economic Restructuring in China Reduce Trade-Embodied CO₂ Emissions?” *Energy Economics*, Vol.42, 2014, pp.204-212.

产品隐含碳排放量为 25.17 亿吨,超过总排放量的 1/4。^① 鉴于中国当前贸易顺差较大、以工业制品为主的经贸结构,必然存在巨大的隐含碳出口,带来较大的环境代价。

国际贸易中的碳排放转移不仅减轻了发达国家的减排义务,还为发达国家在“生产者负责原则”下向发展中国家实施新型绿色壁垒提供了依据。在此情况下,中国对外贸易面临日益繁杂的低碳壁垒,有关出口企业的国际竞争力随之削弱。据不完全统计,目前已有英国、日本、法国、美国等 10 余个国家和地区开始立法或出台专门政策推广“碳标签”制度,设置与碳排放相关的贸易壁垒来限制进口其他国家的产品,以保护本国的产业发展。

有研究表明,自国际金融危机以来,中国二氧化碳排放流向出现变化。就对外贸易而言,从 2007 年到 2012 年,中国出口的碳排放量减少,这主要是由于生产结构的变化和效率的提高,而发展中国家则成为中国出口的主要目的地。^② 为此,中国将“转变经济增长方式”作为当前迫切的经济发展议题,寻求低碳经济转型,对供应链上各个环节的碳排放提出了更多的新要求。推动低碳供应链的建设有利于中国在国际贸易中变被动为主动,并对国内供给侧改革及产业的绿色低碳转型产生积极的影响。中国是全球贸易的参与者,也将是低碳供应链的贡献者。

三 中国应对气候变化的知行合一

伴随气候变化研究的深入与国际气候制度的演进,中国对气候变化问题的认识不断提高和深化,经历了科学参与、战略防御、发展协同和主动引领四个阶段,日益注重国际利益格局的重塑问题和全球治理决策机制中话语权的分配问题,在世界气候治理舞台中的影响力与日俱增。

(一) 注重环境含义,以科学参与为主(1988—1994 年)

气候变化在中国首先是作为一个科学问题,随后被纳入环境与发展的国际政治议程。1988 年政府间气候变化专门委员会成立,对气候变化展开科学评估,将气候变化问题列为影响自然生态环境、威胁人类生存基础的重大问题。1992 年联合国环境与发展大会通过《联合国气候变化框架公约》(简称《公约》),为气候变化谈判确立了基

^① 周奎、毛运意:《中国出口隐含碳排放影响因素研究》,载《中国人口资源与环境》,2017 年第 6 期,第 16—26 页。

^② Zhifu Mi, et al., “Chinese CO₂ Emission Flows Have Reversed Since the Global Financial Crisis,” *Nature Communications*, Vol.8, 2017, p.8.

本框架,开启了气候变化的国际谈判进程。这一时期,全球变暖和气候变化的概念始见于国内媒体,但并没有引起中国社会的关注。国内表述为“气候变化”的研究,也只是些介绍性的文献。^①在气候变化谈判的开始阶段,限于当时的科学认识水平,中国基本上将《公约》视为一个国际环境协定,在签署和批准公约问题上表现出非常积极的合作态度。为参与这一国际进程,中国政府于1990年在国务院环境保护委员会下设“国家气候变化协调小组”。中国气象局作为中国政府参与政府间气候变化专门委员会的联系机构,组织中国学者参与气候变化的科学评估工作,主要以自然科学界的学者参与为主,重点是加强对气候变化的科学认知。

(二) 注重权益维护,以战略防御为主(1995—2005年)

《联合国气候变化框架公约》于1994年正式生效,确立了“共同但有区别的责任”原则。1997年12月《公约》第三次缔约方大会通过《京都议定书》,首次以法规形式规定了发达国家控制温室气体排放的义务。而此后一些发达国家不仅没能履行减排承诺,还将温室气体减排问题引向主要的发展中国家,其政治意图十分明显。对此,中国保持高度警惕,把国际气候谈判当作一场“政治仗”来打。随着国际气候谈判的曲折推进,中国政府开始意识到气候变化实际上超越了科学与环境范畴,是一个发展问题,于是在1998年设立国家气候变化对策协调小组,并将办公室由中国气象局移至国家宏观发展管理部门——国家计划委员会。面对发达国家要求中国参与减排的压力,中国强调发展中国家地位,坚持“共同但有区别的责任”原则,争取并维护发展权益,明确表示根据《京都议定书》规定,在发达国家资金支持下,积极减缓和适应气候变化,并参与《京都议定书》下清洁发展机制(CDM)^②项目的国际合作。

(三) 强调地缘政治,注重发展协同(2006—2013年)

2005年《京都议定书》历经8年艰难谈判终于生效,明确规定了2008年到2012年第一承诺期内发达国家温室气体排放控制目标。这一时期,各方争相树立旗帜,争取主动,积极树立良好国际形象,在国际事务中展现其软实力,国际气候谈判呈现出群雄纷争的局面,出现中国、美国和欧盟“三足鼎立”的利益格局。

在此阶段,中国政府应对气候变化的立场和政策发生转变,表现为国内和国际的协同行动。2007年中国政府进一步提升并扩充气候变化领导小组的地位和力量,在国家发展改革委下专设应对气候变化司,并制定《中国应对气候变化国家方案》。“十

^① 查阅知网(<http://www.cnki.net/>)以气候变化为关键词搜索,1992年以前的文献多是介绍国际科技趋势的文献。

^② CDM(Clean Development Mechanism)为《京都议定书》第12条款,规定发达国家提供资金和技术帮助发展中国家实现温室气体减排,减排的额度可以计入发达国家履行《京都议定书》的义务核算。

“一五”规划纳入单位 GDP 能耗目标、“十二五”规划纳入单位 GDP 碳排放目标,反映出中国对于气候变化问题的新认识:减排与发展目标具有一致性。

在哥本哈根会议前夕,国务院常务会议通过了到 2020 年中国碳排放强度在 2005 年基础上下降 40%—45% 的目标。在备受瞩目的哥本哈根气候会议上,中国政府正式宣布控制温室气体排放的行动目标,希望推动谈判取得实质进展。虽然《哥本哈根协议》不具备法律约束力,但强化了全球减排共识,明确了世界低碳发展方向。中国宣布碳减排目标,不能说没有国际压力,但更重要的是源自国内经济发展的内在要求。中国选择低碳经济发展道路,于 2010 年启动低碳试点,不仅有利于减少自身碳排放和能源消耗,还有利于缓解在国际气候谈判中的压力,减少在此问题上与其他国家的摩擦。同时,中国力求加强与发展中国家的团结合作,营造良好的国际发展环境,推动全球气候治理合作进程。

(四) 强调贡献引领,转向积极行动(2014 年至今)

随着中国综合国力的增强和对气候变化问题认知的深化,中国从 20 世纪 90 年代初期作为担负道义责任的被动参与者,到 90 年代后期成为维护气候公正权益的发展中国家集团的一支中坚力量,再到 21 世纪头 10 年转型发展成为全球生态安全的重要贡献者和参与者。自 2014 年起,中国应对气候变化发生战略转型,从被动到主动,积极引领全球气候治理。2014 年 11 月 12 日,中美两国元首发表《中美元首气候变化联合声明》。2015 年 9 月,《中美元首气候变化联合声明》共同确认推进《巴黎协定》的达成。2016 年 9 月,在杭州召开的二十国集团(G20)领导人峰会上,中美两国元首向联合国秘书长共同提交气候变化《巴黎协定》的批准文书。2017 年党的十九大上习近平总书记明确提出“中国的现代化是人与自然和谐共生的现代化”,“引导气候变化的国际合作,成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者和引领者”,为中国引领气候治理、推动全球生态文明建设做出清晰定位。^①

中国应对气候变化的政策演化,从科学研究的角度看待气候变化到化解外来压力维护发展权益,再到内源性的协同需要与责任担当,始终做到了“知行合一”。究其动因,主要有两点:一是从碳排放轨迹和生态环境演化上看,中国急需减少化石能源消耗,减缓碳排放压力,从而拓展发展空间;二是从国际气候谈判格局演变上看,中国作为发展中大国和碳排放大国,面对全球性的气候变化问题,中国不仅要做好自己的事情,也要为全球安全做出贡献,不断增强国际话语权,与国际社会加强合作,共同应对气候变化。

^① 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,载《人民日报》,2017 年 10 月 28 日。

四 全球气候治理格局中领导力的变迁

领导力在本质上是一种影响集体合作的能力,可细分为结构型、方向型、话语型和工具型领导方式。^① 目前全球气候变化议题领域的国际政治经济竞争日趋激烈,形成了三足鼎立的竞争格局,欧盟领导力虽然有所上升,但是难以回到以往的单一领导状态。各国基于各自能力和动机确立气候谈判立场,在发展方向、发展理念和制度框架等方面争夺话语权,推动全球气候治理格局的变迁。^②

(一) 欧盟:从一枝独秀走向三足鼎立

从20世纪90年代到2008年,欧盟努力搭建全球气候治理机制、设置谈判议程、制定谈判规则、引领全球治理方向并率先垂范,带动全球气候治理上升到一个新的高度。尤其是在2001年美国宣布退出《京都议定书》后谈判一度陷入僵局,然而欧盟依旧坚定不移地推动《京都议定书》的谈判,并促其于2005年最终生效。这时欧盟声势达到了顶峰,一跃成为国际气候谈判和制度建设的主要领导者。

1997年后,美国在气候变化问题上消极不作为,甚至于2001年退出《京都议定书》,欧盟抓住这一时机,顺利成为这一议题上的绝对领导者,并一直延续到《京都议定书》开始履约的2008年。虽然在此期间国际权力格局发生了变化,以中国为代表的新兴国家的影响力不断上升,但没有一个国家或者国际组织的影响力能够超越欧盟。当全世界认为《京都议定书》彻底失败时,欧盟积极斡旋,为《京都议定书》的签署、达成、批准、生效的谈判做了精心的设计和准备,欧盟把其政治、经济、外交、科技等各方面的影响力发挥到了极致,为《京都议定书》符合法定条件正式生效铺平了道路。可以肯定地说,自从2001年美国退出《京都议定书》以来,欧盟在全球气候变化的问题上一直是没有争议的积极领导者。欧盟一直是国际间采取最广泛的措施来减缓气候变化的积极行动者,2007年欧盟单方面承诺到2020年削减其温室气体排放量的20%,进一步稳固了其在全球气候治理中的领导地位。^③ 谢来辉从恐惧、荣誉和利益三个方面建立起理解欧盟气候战略动因的综合框架,指出欧盟在气候变化问题上之所以

^① 李昕蕾:《全球气候治理领导权格局的变迁与中国的战略选择》,载《山东大学学报(哲学社会科学版)》,2017年第1期,第68—78页。

^② 段哲哲、胡唯哲、杨子申、汪澜:《欧盟气候变化议题领导力变迁研究——一个解释框架》,载《武汉理工大学学报(社会科学版)》,2017年第5期,第64—73页。

^③ Sebastian Oberthür and Claire Roche Kelly, "EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges," *The International Spectator*, Vol.43, 2008, pp.35-50.

扮演积极角色,缘于欧盟一直以来对海外能源进口的依赖导致的危机感、在一体化过程中为增强凝聚力而在气候外交荣誉上的追求以及在20世纪70年代能源危机后较早调整而在经济和技术方面获得的先动优势。积极推行气候变化的国际合作符合欧盟在政治上削弱国际竞争对手、在经济上获得能源安全以及竞争优势的战略目的。^①

然而,在2009年哥本哈根气候变化大会上,作为东道主的欧盟却偏离了领导者的角色,不仅企图放弃“共同但有区别的责任”原则,而且对于《京都议定书》第二承诺期的存续问题持消极态度,尤其是在自身没有做出理想的减排承诺的前提下,不断施加压力敦促中国、印度和美国做出更多的减排承诺,这种行为引发各国的不适。欧盟这种立场的变化很大程度上受2009年债务危机等问题的影响,其在水世界经济中的硬实力以及全球温室气体排放份额都呈现下降态势。面对新兴经济体的崛起,欧盟认识到其担负的全球责任和能力的差距进一步加大。加上欧盟内部成员众多,在协调整体气候谈判策略方面具有不可克服的集体行动障碍。欧盟企图将全球航空业纳入欧盟排放贸易体系的单边主义做法,也遭到了多数国家的强烈抵制。此外,2008年12月出台的气候变化政策计划因聚焦能源密集型产业的发展需求而有悖于应对气候变化行动,就此欧盟逐渐偏离了领导者角色。

2009年欧盟在哥本哈根会议上沦为边缘者之后,欧盟及其成员国召开多轮磋商,试图重新夺回领导者地位。2010年3月9日,欧盟委员会发布题为《后哥本哈根国际气候政策:重振全球气候变化行动刻不容缓》的政策文件,确立了欧盟后哥本哈根时代国际气候谈判的总体战略。^②2015年3月,欧盟率先向联合国递交温室气体减排承诺,提出欧盟28个成员国到2030年实现温室气体排放至少比1990年减少40%、可再生能源至少占能源消耗总量的27%并且至少提高能效27%的目标。欧盟再次表现出了强烈的领导者企图。2015年欧盟连通中、美合力推动《巴黎协定》达成。总体而言,虽然欧盟在这一阶段积极参与并扮演了重要角色,但欧盟已经难以恢复到2009年之前一枝独秀的状态。

(二) 美国:气候政策连续性较差,与全球气候治理体系若即若离

美国在2000年之前扮演着气候变化领域的领导者角色。《京都议定书》中关于

① 谢来辉:《为什么欧盟积极领导应对气候变化?》,载《世界经济与政治》,2012年第8期,第72—91页。

② Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions—International Climate Policy Post-Copenhagen: Acting Now to Reinvigorate Global Action on Climate Change [SEC(2010) 261].

清洁发展机制的设立,就是美国代表的创意。^① 一直以来,美国对“共同但有区别的责任”原则以及自上而下的全球气候治理模式不满,不接受任何有实质约束力的国际条约,并且游离于《京都议定书》之外。这种不合作的态度也影响到很多国家,如以美国为首的伞形国家集团。^② 美国的一意孤行不仅损害了美国的形象,也使美国丧失了在该议题上的感召力和领导力,很长时间在全球气候治理进程中扮演了拖后腿的角色。

2008年年底奥巴马上台以来美国转向积极应对气候变化,颁布了《总统气候行动计划》,在能源结构转型、碳市场建设、刺激经济等方面做出政策调整,试图占据气候变化领域的领导地位。奥巴马总统多次向国际社会传递“行动与合作”的积极信号。奥巴马指出美国要重返《联合国气候变化框架公约》谈判,积极主动承担减排责任,与世界主要发达国家以及发展中国家一起减少温室气体排放,减缓气候变化的影响,在气候变化问题上试图摆脱以往单边、孤立的做法,在政策目标和行动上向前进步很多。但奥巴马政府气候外交的一个重要内容和战略目标就是使所有温室气体排放大国参与到全球气候治理的行动中,共同应对气候变化。

对美国而言,在放弃《京都议定书》多年后,现在终于迎来一个难得的机会让自身重新掌握在全球气候治理领域的领导权。在奥巴马执政期间尤其是第二任期内,美国凭借其排放水平的降低、经济实力进一步夯实、能源结构的变化以及无与伦比的科技水平和巨大的政治影响力等,先后建立了若干有影响力的新机制,并在一些重要国际机制中前所未有地引入气候议题。^③ 随着美国全球气候谈判意愿的不断提高和行动力的加强,各国积极公布各自的国家自主贡献目标。特别是2014年中美两国发表应对气候变化的联合声明,在美国的带动下和中国的积极参与下,《巴黎协定》顺利签订。同哥本哈根气候大会相比,巴黎气候大会的最终谈判结果标志着全球气候治理模式从欧盟倡导的“自上而下”的强制性分配减排转向中美所倡导的“自下而上”的国家自主贡献模式。西方主流学者普遍将巴黎气候大会的成功归因于“国家自主贡献+评审”的新模式。有学者认为,大国之间的妥协特别是各国对美国霸权做出的妥协,促成了最终的模式转型,这也是美国领导力的具体表现。^④

① 在京都会议上,巴西代表提出设立清洁发展基金,即向未完成温室气体排放任务的国家征收罚金。但发达国家对此并不完全赞同。最终美国代表在清洁发展基金的基础上提出了清洁发展机制这种模式。

② 伞形集团(Umbrella Group)是一个区别于传统西方发达国家的阵营划分,用以特指在当前全球气候变暖议题上持不同立场的国家利益集团,具体是指除欧盟以外的其他发达国家,包括美国、日本、加拿大、澳大利亚、新西兰、挪威、俄罗斯、乌克兰。因为从地图上看,这些国家的分布很像一把“伞”,故得此名。

③ 刘元玲:《美国奥巴马政府气候治理政策的发展与演变》,载《当代世界》,2015年第12期,第72—75页。

④ 谢来辉:《巴黎气候大会的成功与国际气候政治新秩序》,载《国外理论动态》,2017年第7期,第116—127页。

然而自2017年6月特朗普政府宣布退出《巴黎协定》,美国正在丧失全球气候治理的领导力,削减对国内气候变化研究、多边环境基金的资金支持和援助,与国际社会合力应对气候变化的潮流相悖,阻碍了全球气候治理进程。同时也使中国置于国际关注之下,希望中国引领全球气候治理的呼声日益高涨。

(三) 中国:由参与者逐渐成长为推动者、贡献者和引领者

自20世纪70年代末以来,中国政府应对气候变化的认知逐步深化,参与国际气候变化谈判的行动也不断升级。随着工业化、城市化演进和世界经济与地缘政治格局的演化,中国应对气候变化的政策和行动发生了根本性的变化。大体上看,改革开放前20年,中国主要关注应对全球气候变化的科学认知与政治含义,在国际上以跟进和参与为主。中国的经济总量和人均水平、排放总量和人均水平、减缓和适应气候变化的能力和水平决定了中国在此阶段的战略地位。

随着中国碳排放总量超过美国和人均排放水平超过欧盟,中国气候变化的影响日渐凸显。由于哥本哈根会议被放在了道义的制高点上,为了避免成为舆论谴责的对象和背负“历史罪国”的骂名,各国都力争抢占道德制高点,以转移舆论压力。在哥本哈根会议召开前夕,日本、新西兰、俄罗斯等发达国家相继提出了自己的减排承诺,中国国务院会议也提出到2020年单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降40%—45%,并作为约束性指标纳入国民经济和社会发展中长期规划。这表明中国作为一个负责任的大国,愿意通过自主的减排行动,推动哥本哈根会议取得成功。

然而,中国必须从哥本哈根会议吸取一个重要教训,即“树大招风”。即便如此,中国还是坚定地认为,中国的全球发展战略必须以人类的整体利益为前提,也需要一个和谐的国际舆论环境。中国深知此理,即便做不了好人,也要做“最好的自己”。通过低碳经济,中国在减少自身碳排放和能源消耗的同时,可以缓解在国际气候政治中的压力,减少在此问题上与其他国家的摩擦,营造一个良好的国际发展环境。在此基础上,中国可以进一步推动全球气候合作进程,为人类的生存与发展做出更大贡献,从而提升中国的国际地位。^①

如今,中国经济进入“新常态”,中国特色社会主义进入新时代。国际社会对中国角色有了新的预期,同时中国作为负责任大国有了更多积极担当,中国参与全球气候治理的角色已然从被动的防范者转换为主动的引领者。中国日益走向世界气候治理舞台的中央,为巴黎气候大会的成功召开做出巨大贡献,展现出引领者的姿态,突出表现为:中国对内在国家自主贡献中提出减排目标,履行减排承诺,积极推动国内转型发

^① 庄贵阳:《哥本哈根气候博弈与中国角色的再认识》,载《外交评论》,2009年第6期,第13—21页。

展;对外斡旋于各方关系谋求利益最大公约数,与美国、英国、德国等国家发表联合声明,为《巴黎协定》的达成奠定了基础;同时联合广大发展中国家的力量,帮助其争取发展权益,提供减排的资金和技术等支持。

面对美国宣布退出、欧盟已转换身份从领导者向国际事务调节者过渡,此时全球气候治理领导力出现真空,国际上对中国应承担更多国际责任的呼声不断高涨。中国社会科学院—中国气象局气候变化经济学模拟联合实验室出版的《应对气候变化报告(2017)》采用政治意愿、政策行动和实际成效三个维度的分析框架,对二十国集团国家低碳领导力进行了评价和分析。分析结果显示,二十国集团成员国中英国、欧盟、法国、中国、巴西、德国、意大利的低碳领导力处于第一集团,美国只是第三集团。^①因此,美国的离开并不能终止实施《巴黎协定》有关的谈判进程,甚至不会起到延缓作用。确实,国际社会对美国的退出颇感失望,但也有不少人认为,美国的退出与在内部起摩擦相比可能是更好的选择。^②美国落基山研究所(RMI)首席执行官朱尔思·科滕霍斯特(Jules Kortenhorst)认为,在国家层面,国际上的减排领导力将转移到其他国家,中国将在其中扮演重要角色。中国已经表态将继续践行《巴黎协定》承诺,并且号召所有其他国家继续践行各自的承诺。因此,中国将很自然地扮演重要的领导角色。但中国并不是唯一的领导者,我们在欧洲也看到了类似的承诺,^③欧盟和中国正逐渐成为全球气候治理的战略伙伴。^④

五 中国有能力成为全球气候治理的引领者

中国在连续参加国际气候谈判的过程中,气候治理理念日趋成熟,从最初强调“不可能”承担减排义务到认为强制减排“不合适”,再到自愿量化减排目标、明确提出到2030年左右碳排放达到峰值,中国在全球气候治理中的角色由被动追随转向主动引领,展现了减排责任担当,这既有中国作为第一碳排放国和全球第二大经济体面临的外界压力,也有自主转变角色的内在动力。2013年至2016年,中国对世界经济增

① 王伟光、刘雅鸣主编:《应对气候变化报告(2017)》,北京:社会科学文献出版社2017年版,第7—18页。

② David Robinson, “The Significance of the US Withdrawal from the Paris Agreement on Climate Change,” The Oxford Institute for Energy Study, Oxford: University of Oxford, June 2017, <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2017/06/The-Significance-of-the-US-Withdrawal-from-the-Paris-Agreement-on-Climate-Change.pdf>, 访问时间:2018年1月5日。

③ 姚金梅:《全球减排领导力将转移》,载《中国能源报》,2017年6月19日。

④ David Belis and Simon Schunz, “China and the European Union: Emerging Partners in Global Climate Governance?” *Environmental Practice*, Vol.15, 2013, pp.190-200.

长的平均贡献率达到30%左右,超过美国、欧元区和日本贡献率的总和,居世界第一位。如今中国正在从器物、制度和观念三个层面积蓄力量,凝聚领先优势,逐步担当起全球气候治理的引领者角色,推动全球实现可持续发展。

(一) 器物层面:物质性公共产品的供给

资金和技术问题是气候谈判的焦点问题。发达国家负有温室气体排放的历史责任,且在解决气候治理方面具有更大的能力,理应为解决全球气候问题起到带头作用、承担更多的义务,同时向发展中国家提供必要的资金和技术支持。然而,发达国家自2008年以来深陷经济危机之中自顾不暇,经济不确定性的增加令其经济实力大打折扣,面对前方巨大的资金和技术缺口,徘徊不前甚至选择退缩。

与之相比,中国凭借多年平稳高速的经济发展,国家综合实力得到明显的提升,面对经济困境,积极探索国内转型发展道路。中国立足于自身国情,不仅在联合国气候变化大会中坚定捍卫发展中国家的基本发展权,还从绿色技术转移、资金扶持、教育等方面为发展中国家提供切实帮助。在资金方面,习近平在联合国发展峰会上宣布设立“南南合作援助基金”,会同丝路基金、金砖基金和亚洲基础设施投资银行(亚投行)等多渠道向发展中国家提供帮助;同时,中国将继续增加对最不发达国家投资,免除有关最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家截至2015年年底到期未还的政府间无息贷款债务。^①在技术方面,中国将设立国际发展知识中心,探讨构建全球能源互联网来推动以清洁和绿色方式满足全球电力需求,并于2016年启动了气候变化南南合作的“十百千”项目,包括在发展中国家开展10个低碳示范区、100个减缓和适应项目及1000个应对气候变化培训名额的合作项目。2017年中国启动全国碳排放交易试点,探索以市场机制实现减碳。这些举措充分体现了中国在全球气候治理上勇于承担的大国风范。

(二) 制度层面:制度性公共物品的供给

面对气候变化这样一个全球性公共物品,设置议程和塑造议题是各方达成共识的基础,不仅需要群策群力,更需要有责任心的国家带头做出贡献。在国际气候谈判的关键时刻经常会出现一些难点问题,使谈判陷入僵局。具有领导地位的国家,应在坚持底线的同时,努力平衡各方的利益诉求,利用灵活机动的解决方案,达成共识。中国自始至终都是国际气候谈判的积极参与者,所有的国际气候公约中都有中国的身影,中国坚持“共同但有区别的责任”原则,并在联合国框架下采取协商一致的决策机制,

^① 习近平:《谋共同永续发展 做合作共赢伙伴——在联合国发展峰会上的讲话》, http://www.xinhuanet.com/mrdx/2015-09/27/c_134664040.htm, 访问时间:2018年1月15日。

为《巴黎协定》的达成、生效和落实做出突出贡献。

在《巴黎协定》签订之初,由于南北阵营分歧较大,中国率先与各大国展开双边谈判,循序渐进,积极斡旋,寻找最基础的共识,先后与印度、巴西、欧盟、美国、法国等国家和地区就气候变化进行磋商,发布《中美元首气候变化联合声明》《中欧气候变化联合声明》《中法元首气候变化联合声明》等一系列成果文件,为《巴黎协定》的最终达成奠定了基础。习近平在巴黎气候大会上指出,国际协议的成功标准在于既能解决当下矛盾更要引领未来,据此提出对《巴黎协定》的四点期待:有利于实现《公约》目标,引领绿色发展;有利于凝聚全球力量,鼓励广泛参与;有利于加大投入,强化行动保障;有利于照顾各国国情,讲求务实有效。^① 这四项期待从坚持《公约》原则、确定制度安排、指明绿色低碳发展方向、提供资金技术支持等方面为各方谈判奠定了基调,也为广大发展中国家发声,最终在《巴黎协定》中有所落实。2017年11月的波恩气候大会也一度陷入僵局,中国采取了“搭桥方案”,即在谈判出现很大分歧时,由中国牵头,将各方最对立的观点拎出来,尽可能地寻找“最大公约数”。该方案的提出充分展现了中国政治影响力和中国智慧,为各方所认可。中国在国际气候谈判制度层面的贡献得到了国际社会的广泛认同,提高了中国全球气候治理的话语权。

在联合国气候谈判机制之外,中国倡议将绿色发展理念融入“一带一路”建设的方方面面,寻求以可持续发展为准则的区域合作发展模式;2014年亚洲太平洋经济合作组织(APEC)绿色发展高层圆桌会上,中国发起实施全球绿色供应链、价值链合作倡议,带动产业升级、发展方式向绿色化转型;2016年二十国集团杭州峰会上,中国首次将绿色金融倡议作为峰会的重要议题;2017年金砖国家领导人会议上,构建绿色技术交流合作平台、开展城市可持续发展伙伴关系建设成为重要合作成果。中国的身影将更多地出现在国际舞台上,群策群力,提出切实有效的制度方案。

(三) 精神层面:观念性公共产品的供给

党的十八大以来,中国先后提出了绿色发展新理念、“一带一路”倡议以及人类命运共同体思想,它们无论是理论内容还是思想高度都备受国际社会认同,都体现了中国在思想理论层面的发展与创新,越来越多地获得国际社会的认同。党的十九大呼吁“各国人民同心协力,构建人类命运共同体,建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界”。这些光辉思想都将在全球气候治理进程中焕发出力量。

第一,坚持构建人类命运共同体,共谋全球生态文明建设之路。习近平在外交场

^① 习近平:《携手构建合作共赢、公平合理的气候变化治理机制》, http://www.xinhuanet.com/world/2015-12/01/c_1117309642.htm, 访问时间:2018年1月31日。

合多次表示,国际社会日益成为一个你中有我、我中有你的命运共同体,面对世界经济的复杂形势和全球性问题,任何国家都不可能独善其身。中国不仅将应对气候变化作为应尽的国际义务,在气候变化谈判和气候治理行动中展现出诚意、决心和中国智慧,还以国内生态文明建设和绿色转型之路为全球气候治理提供了中国经验,实现了国家发展利益与全人类利益的统一,在国际舞台上做出了为世人称道的姿态。

第二,坚持正确义利观,寻求各方利益的最大公约数,促成气候治理国际合作。在巴黎气候大会上,中国提出树立合作共赢的全球气候治理观,倡导“各尽所能、合作共赢”“奉行法治、公平正义”“包容互鉴、共同发展”^①的全球治理理念,允许各国寻找最适合本国国情的应对之策,^②这与传统文化中“和而不同”“大河有水小河满,小河有水大河满”的思想一脉相承。气候治理不是“零和博弈”,应对气候变化是人类共同的事业,发达国家应当主动承担减排义务,发展中国家也要避免重走工业文明高碳发展的老路。

第三,坚持“共同但有区别的责任”原则,始终是中国推动全球气候治理的立足点。对此,习近平提出:“发达国家和发展中国家对造成气候变化的历史责任不同,发展需求和能力也存在差异。就像一场赛车一样,有的车已经跑了很远,有的车刚刚出发,这个时候用统一尺度来限制车速是不适当的,也是不公平的。发达国家在应对气候变化方面多做表率,符合《联合国气候变化框架公约》所确立的共同但有区别的责任、公平、各自能力等重要原则,也是广大发展中国家的共同心愿。”^③同时,中国责无旁贷,将继续做出自己的贡献。我们敦促发达国家承担历史性责任,兑现减排承诺,并帮助发展中国家减缓和适应气候变化。^④

六 走向新时代中国的战略选择

总体而言,中国在国际谈判初期参与较多,但是话语权较少,主要以伸张自我权利为主,诉求西方发达国家对全球气候治理尽义务,并对发展中国家提供资金与技术支持,国际规则主要由发达国家主导。然而,由于中国碳排放量的不断增加,来自南北阵

① 习近平:《携手构建合作共赢、公平合理的气候变化治理机制》, http://www.xinhuanet.com/world/2015-12/01/c_1117309642.htm, 访问时间:2018年1月31日。

② 刘振民:《全球气候治理中的中国贡献》,载《求是》,2016年第7期,第56—58页。

③ 《共同应对全球气候变化 习近平发出“中国声音”》, <http://www.chinanews.com/gn/2015/11-30/7648585.shtml>, 访问时间:2018年1月31日。

④ 习近平:《携手构建合作共赢伙伴,同心打造人类命运共同体》, <http://politics.people.com.cn/n/2015/0929/c1024-27644905.html>, 访问时间:2018年1月22日。

营以及国内转型的压力空前高涨。随着中国国力的提高和对国际事务的参与度不断深入,中国从气候治理“参与者”转向气候治理“引领者”是基于中国现行发展阶段和顺应时代发展潮流而做出的必然选择,中国应当把握时代机遇,通过引领全球气候治理进程,努力营造清洁稳定的气候环境、创造绿色经济发展机会,增强中国的软实力,提高中国在国际合作中的地位。^①

我们理应明确,成为“引领者”意味着应当具有领先优势、发挥表率作用、承担应有责任,必须致力于促进公共利益。^② 对此,党的十九大报告为中国未来在全球气候治理中的战略选择指明了方向:牢牢立足社会主义初级阶段这个最大实际,积极参与全球环境治理,落实减排承诺。一方面,无论是国内减排还是向发展中国家提供援助都应立足于国情量力而行,遵循客观发展规律;另一方面,掌握气候变化的领导力意味着更大的减排责任,目前中国的首要任务是继续深耕国内的绿色低碳发展,加强生态文明建设的步伐,夯实国内经济发展基础,积累减缓和适应领域的优势,为全球减排目标的实现奉献可供借鉴的经验。

(一) 中国提出做引领者,是对国际期望的战略回应

当前,全球气候治理体系呈现新形态。一方面,世界经济缓慢复苏,全球绿色发展态势总体向好;另一方面,全球气候治理的中心逐渐东移。美国宣布退出《巴黎协定》,丧失了全球气候治理的领导权,并动摇了国际社会低碳减排的信心,而欧盟目前存在有心无力、内部分歧、行动迟缓等问题。相较而言,中国在全球环境治理体系改革调整中正在发挥建设性作用。

近年来,中国在《联合国气候变化框架公约》组织和其他多边机制框架中越来越主动地建言献策,提供中国方案,成为推动全球治理的重要力量。其间,伴随着“习式外交”主动出击、积极参与全球治理的风格,一些西方国家及国际组织,包括美、法及联合国、国际货币基金组织等的领导人,都在多边及双边场合倡议中国扮演全球气候治理的领导角色。^③ 如今,中国生态文明建设初见成效,国际社会普遍认可中国对全球的贡献,开始主动参与中国提出的倡议,而中国以海纳百川的胸襟汇聚起全世界致力于全球共同发展的力量,夯实了中国引领世界的基础。

^① Felix Preston, “China Is Well Positioned to Take on the Green Mantle,” *The World Today*, December 2016 & January 2017, pp.20-21.

^② Christer Karlsson, Mattias Hjerpe and Charles Parker, “The Legitimacy of Leadership in International Climate Change Negotiations,” *Ambio*, Vol.41, 2012, pp.46-55.

^③ 孙楠:《全球气候治理:中国能否成为领导者》, http://www.zgqxb.com.cn/zhuant/20160201/2016020101/201602/t20160201_59389.html, 访问时间:2018年1月20日。

积极承担国际责任和义务符合中国的根本利益和长远利益。鉴于中国仍然是一个发展中国家,自身还面临艰巨的发展任务,中国将在力所能及的范围内尽可能承担更大的国际责任和义务。^①正是中国这种负责任的态度赢得了世界的瞩目,为中国引领全球气候治理做好了铺垫。

面对全球气候变化危机,中国始终高举和平、发展、合作、共赢的旗帜,呼吁各国人民构建人类命运共同体,主动引导应对气候变化国际合作,做全球生态文明建设的“引领者”,这正是中国对国际期望的战略回应,从根本上有别于独断专行的“霸权主义”,也并非带有控制色彩和隶属关系的“领导者”。中国的引领作用强调的是中国顺应全球气候治理格局演变的客观趋势,在应对气候变化上树立责任意识、发挥表率作用,维护国际社会睦邻友好、人与自然和谐共生的关系,以负责任、有担当的大国形象应对全球性气候变化危机,以身作则履行减排承诺,以生态文明建设卓有成效的实践经验向世界贡献中国方案,构建合作共赢、利益共享的全球气候治理新秩序。

(二) 高举生态文明建设大旗,为全球气候治理提供中国方案

党的十八大正式将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局之中,“美丽中国”成为伟大中国梦的重要内容,至此开启了绿色、低碳、环保的生态文明建设之路。随着中国生态文明的建设,在保持国民生产总值中高速增长的同时,碳排放持续下降,这说明中国正逐步摆脱经济增长对碳排放的路径依赖,同时生态环境的改善也增强了民众的幸福感,提高了企业和民众对国家生态文明建设的理解与支持。

生态文明建设是顺应世界文明转型发展的大趋势、大战略,遵从可持续发展的长远目标。气候变化问题的复杂性、广泛性和不可逆性决定了应对气候变化是全球生态文明建设中的核心问题,引领全球气候治理将成为引领全球生态文明建设的“切入口”,而覆盖经济、政治、文化和生态各个领域的生态文明建设则是解决全球气候变化危机的必由之路。中国致力于生态文明建设,通过形成生态文明建设战略思想、拓展绿色转型与发展模式和创建生态文明制度等具体措施,与世界各国共享生态文明建设红利。

2016年5月,联合国环境规划署发布《绿水青山就是金山银山:中国生态文明战略与行动》^②报告,向全世界介绍了中国生态文明建设的指导原则、基本理念和政策举

^① 杨洁篪:《积极承担国际责任与义务》,载《人民日报》,2015年11月23日。

^② “Green Is Gold: The Strategy and Action of China’s Ecological Civilization,” UNEP Research Report, May 26, 2016, <https://reliefweb.int/report/china/green-gold-strategy-and-actions-chinas-ecological-civilization>, 访问时间:2018年1月20日。

措,特别是将生态文明融入国家发展规划的做法和经验,这表明中国决心依靠绿色低碳循环的发展道路,走出工业文明发展范式困境,为实现全球生态安全和可持续发展提供中国智慧和方案。2017年11月出席波恩气候大会的中国气候变化事务特别代表解振华指出,过去10多年的实践证明,中国正在探索一条应对气候变化、保护环境与实现经济增长多赢的发展路径。2005年至2015年,中国单位GDP能耗累计下降34%,二氧化碳排放强度下降38.6%,减少二氧化碳排放41亿吨,超额完成应对气候变化目标任务,扭转了多年来二氧化碳排放快速增长的局面。^①2016年,中国在可再生能源领域投入资金约780亿美元,此类投资连续5年居世界之首;^②碳排放强度相比2005年下降了42%,提前完成了到2020年下降40%—45%的目标。中国用实际努力和瞩目成就证明了生态文明建设的强大生命力。

中国在建设国内生态文明的同时,也努力参与全球环境治理,积极履行国际环境公约,并取得了显著成效。借助绿色“一带一路”建设、南南合作项目等,共享发展和保护经验,推动中国的绿色技术和绿色标准“走出去”。倡导构建人类命运共同体,谋求互利共赢的气候治理新方案,为化解全球环境危机提供了新的机遇与发展模式。在此过程中,中国生态文明思想熠熠生辉,对构建全球生态文明理论框架、政策制度安排发挥了建设性作用。

未来,中国要以更加积极的姿态高举生态文明建设的旗帜,参与全球气候与环境治理,调整角色定位,主动引导构建人类命运共同体,倡导应对气候变化责任共担,引领发展中国家开展应对气候变化工作,让中国生态文明建设和绿色转型发展的红利惠及其他发展中国家,为全球气候安全和可持续发展做出积极贡献。

(三) 坚持多边主义,引领全球气候治理新进程

当前虽然已形成多极世界政治格局,但是欧美等西方国家在全球治理的话语权还未发生根本性改变。随着美国优先发展模式的变化和欧盟整体式微,国际舆论发出不同的声音,认为中国正在积极参与全球治理,提议由中国扮演全球气候治理的领导者的角色。2017年1月17日,习近平在瑞士达沃斯论坛上强调,《巴黎协定》符合全球发展大方向,成果来之不易,应该共同坚守,不能轻言放弃。习近平还强调了要牢固树立人类命运共同体意识,共同担当,同舟共济,共促全球发展。这是中国领导人对于国际社会关心的包括气候变化在内的全球治理和国际秩序难题的高调回应,明确表达了中国坚持多边主义、坚守《巴黎协定》的积极意愿。

^① 杜悦英:《气候谈判的波恩“接力”》,载《中国发展观察》,2017年第22期,第20—22页。

^② 冯雪珺:《应对气候变化——中国展现引导力》,载《人民日报》,2017年11月19日。

尽管自哥本哈根气候大会以来,中国在气候治理领域的声音愈来愈强,在塑造全球气候治理新机制上起着举足轻重的作用,然而中国必须清醒地认识到,当前中国各方面条件还不成熟、还有许多自身的问题需要解决,并不具备独自引领全球气候治理的实力。中国本身还处在社会主义初级阶段、自身实力还有待提升,中国的生态文明建设仍需加强巩固,深化绿色发展理念,提高国家自主创新能力,才能有实力保证方向型领导力。另外,美国、欧盟、日本、印度等大国集团也未必心甘情愿地被引领,因此,在2030年中国碳排放峰值目标实现之前,中国必须加大和“基础四国”、欧盟与美国的国际协同与合作,探索灵活有效的气候谈判模式,共同引领气候谈判进程,落实谈判成果,为世界做好表率。

《巴黎协定》的正式生效标志着2020年后的全球气候治理进入履约阶段,全球气候治理的顶层设计面临重构,中国将面临更多的国际责任。一方面,中国需要尽快转型成功,为世界各国树立榜样,积蓄领导能力;另一方面,中国参与全球气候治理要从战略层面做出长效选择,基于自身能力为广大发展中国家提供切实帮助,着力解决欠发达国家资金、技术、制度和政策等层面普遍存在的能力不足的问题。从气候治理的复杂性和世界发展多极化的趋势来看,中国领导力也不会是排他的,应该体现包容性和共享共建。

从中短期来看(2020—2035年),中国要应对气候治理的变局,深化绿色发展理念,夯实生态文明建设基础,继续发挥既有优势积极参与全球气候治理,落实《巴黎协定》自主贡献目标,展示低碳发展成就,同时通过南南气候合作,巩固国际影响力。加强中美、中欧以及“基础四国”的合作,按照“包容、合作、互信、共赢”的原则,积极与国际社会开展互动,探索具有中国特色的开放、包容、互惠的新型领导力格局。

从长期来看(2035—2050年),中国关注的重点是超越气候议题的全球治理顶层设计。在全球治理新格局中,中国会更多地发挥引领和统筹的作用,而不再是传统意义上居高临下的领导。只有这样才能最大限度调动各方参与的积极性,用集体的力量解决集体困境。

(截稿:2018年2月 责任编辑:主父笑飞)