



# 国际战略研究简报

International and Strategic Studies Report

第42期

2010年1月4日

北京大学国际战略研究中心主办

Center for International and Strategic Studies, Peking University

## 后哥本哈根时代我国面临的挑战及对策

北京大学国际关系学院副教授 张海滨

举世瞩目的哥本哈根气候变化大会已经闭幕。国际社会对哥本哈根会议的反应不一，评价各异。由于哥本哈根会议未能如期完成巴厘路线图赋予的2009年结束2012年后国际气候制度谈判的使命，实质性谈判2010年将移师墨西哥继续进行。在经历了空前激烈的哥本哈根谈判洗礼之后，后哥本哈根时代我国将面临哪些挑战？如何妥善应对？

### 一、后哥本哈根时代我国面临的挑战

哥本哈根会议是一面很好的镜子，已经折射出我国未来将面临的诸多挑战。

第一，我国在未来的谈判中将面临更大的国际压力，减压难度增加。

在哥本哈根谈判中，不仅是欧美日澳等发达国家要求我进一步加大减排力度并接受国际核查，部分小岛屿国家和最不发达国家也从自身利益出发，要求我国作出更大的减排努力。同时受到来自发达国家和发展中国家的减排压力，这是过去谈判中少见的现象，预示着我国未来谈判面临的国际压力将持续增加。我国带着2020年在2005年基础上降低碳强度40%—45%这一雄心勃勃的承诺参加哥本哈根会议，但外界的积极反应低于我预期。国际社会对我国的压力增大除了我国排放总量大、增速快、发达国家推卸历史责任、气候变化的影响日益明显等原因



之外，一个不容回避的问题是随着我国经济的快速发展和综合国力的大幅提升，我国发展中国家的身份日益模糊，越来越难以得到国际社会的一致认同。国内与国外对我国的发展中国家身份的认知差距正在扩大。换言之，认为中国已不再是一个普通发展中国家的国外人士越来越多。2010年上海世博会的举办可能会进一步扩大这一认知差距。应当承认，我国国内的一些不适当的成就宣传，以及个别部门、企业和个人的摆阔和挥霍，强化了国外的这一认知。身份决定责任。当外界认为中国已是一个大国和强国时，对中国的要求和期待就大大增加了。可以预期，随着我国未来的进一步快速发展，世界要求我国承担更大减排责任甚至提供对外援助的压力将日益增大。

第二，欧美合流、发展中国家分化的趋势日益明显，我国维护发展中国家团结的任务将更加艰巨。

过去近20年的国际气候变化谈判有两条主线，一是发展中国家与发达国家之间的矛盾和交锋，二是欧盟与美国之间的矛盾和交锋。此外，发展中国家的内部矛盾和排放大国与排放小国之间的矛盾也时有表现。但哥本哈根会议上发生了令人吃惊的变化：欧美在谈判的基础文案、对发展中大国的责任诉求等问题上立场迅速靠拢，合流态势明显。而与此形成鲜明对比的是，以77国集团加中国为标志的发展中国家阵营内部矛盾公开化。小岛屿国家在全球温升幅度上与“基础四国”（中国、巴西、南非、印度）发生正面冲撞。当美国与基础四国达成哥本哈根协定之后，一些拉美和非洲国家公开反对，致使协议最后流产。基础四国在哥本哈根谈判中首次亮相，使发展中国家内部不同利益集团的数量进一步增加，碎片化加剧。事实上，在此次谈判中发达国家立场如此协调一致、对发展中国家态度如此强硬，而一些发展中小国又如此执着于自己的利益而置基础四国的劝说于不顾，颇令中国的一些代表感到意外。种种迹象表明，中国要在未来的谈判中维护发展中国家的团结，将会越来越困难。

第三，欧盟领导意愿降低，国际气候变化谈判的动力减弱，国际气候变化谈判取得实质性进展的难度加大。

应对气候变化事关我国的根本利益和世界的长远利益，我国一直在积极参与，力促后京都国际气候谈判尽早取得成效。欧盟一向自诩为全球应对气候变化的领袖，在过去的国际气候变化谈判中立场激进，表现积极，是推动国际气候谈判的一支主要力量。在2009年11月签署的中欧联合声明中，“中方欢迎并赞赏欧方在应对气候变化方面已经发挥的引领作用和作出的很大努力”，事实上认可了欧盟在气候谈判中的领导作用。但在哥本哈根谈判中，欧盟的表现令人失望。欧盟的领导意愿明显减弱，表现在对“共同但有区别的责任”原则的立场大幅后退，在减排承诺和资金援助的力度上都差强人意；与此同时，在立场上向美国靠拢，

对基础四国的态度则转向强硬。欧盟态度的转变有两个大的背景：一是欧盟受到金融危机的重创，经济下滑，失业率近10%，居高不下，内部政治和经济压力加大，对外承诺受到更多的牵制。二是近年来以基础四国为代表的新兴经济体的国际地位与影响力不断提升，国际力量对比正在发生变化，金融危机又加快了这一进程，欧盟由此产生一种失落感和危机感，担心原来在国际政治经济格局中占据的优势地位受到威胁。因此，欧盟为了保住其优势和领先地位，在减排上要求发展中国家多承担责任，限制其发展空间并极力推卸自己的责任。国际气候谈判的历史显示，国际气候谈判的进展需要强有力的领导，如果欧盟领导意愿削弱，而中美目前还无法取而代之，就会出现“真空”状态。这对下一步的谈判是很不利的。总体而言，气候变化谈判越往后拖，对中国越不利。

第四，我国正式走上气候变化谈判的前台，对制定后京都国际气候制度游戏规则的发言权明显增大。这一变化对我国的外交理念、智慧和技巧提出了更高的要求。

为参加此次哥本哈根谈判，我国以积极有为的姿态，倡导组建基础四国，精心准备，高调出击，在谈判中随机应变，合纵连横，成功守住了底线，维护了国家的基本发展权益，国际影响力进一步提高。在哥本哈根会议陷于僵局、可能完全失败的重要关头，我国领导人多方斡旋，最后在主要谈判方之间达成《哥本哈根协议》，避免了最坏情况的出现，其影响力得到集中体现。但另一方面，我国第一次站在了国际气候谈判的前台，处于矛盾漩涡的中心，回旋余地缩小。这就要求我国在未来的谈判中必须有效参与议程设定，在决策上必须少出错，不能出大错，否则后果严重。这无疑对我国的外交智慧和谋略提出了更高的要求。

第五，联合国在气候变化问题上的作用受损，对我多边外交不利。

我国外交的一个基本方针是坚持多边与双边并重，多边外交以联合国为中心，支持联合国发挥更大的作用，强调一个强有力的联合国符合中国的利益。而气候变化问题是联合国议程上的重中之重，是衡量联合国作用大小的试金石。此次哥本哈根会议受挫，联合国的地位和作用受到质疑，处境困难。如果未来谈判迟迟不能取得进展，联合国有被边缘化的危险。一个式微和被边缘化的联合国对我国的多边外交是不利的。

## 二、对策建议

展望后哥本哈根时代的国际气候变化谈判，形势更加复杂，矛盾更加尖锐，我国面临的挑战也更加艰巨。为此，提出以下政策建议：

第一，坚持“硬的更硬，软的更软”的政策不动摇，即我国决不承诺在中期（2020年前后）实施绝对量化减排，也不允许发达国家推卸其历史责任，以维护国家的



基本发展权益，同时在节能减排的目标和核查方式上展示更大的灵活性。

第二，作好充分的思想准备，迎接日益增大的国际压力。未来我国将面临越来越大的国际压力，这是不争的事实，应敢于正视，保持信心和节奏，妥善应对。对不合理的压力，如要求我国绝对量化减排，要坚决顶住；对有一定合理性的压力，如透明度问题，应根据谈判需要，作出适当的政策调整；加大对外宣传力度，充分利用上海世博会，大力宣传我国在节能减排领域的政策决心和巨大进步，力争化解部分压力。

第三，化被动应付为主动出击，对发达国家施加一定的压力，提出更明确的要求。美国气候谈判代表斯特恩在谈判期间关于美国对历史上的排放贡献没有内疚感的讲话表明美国等发达国家对应对气候变化缺乏责任感。我方应在在多边和双边场合适当敲打发达国家，把历史责任问题讲够讲透。

第四，以基础四国为核心加强与小岛屿国家和最不发达国家的沟通与交流，尽最大努力维护发展中国家的团结。具体做法包括：通过南南合作基金加大对这些国家的资金和技术支持力度；承诺发达国家提供的资金优先由这些国家使用；2010年墨西哥气候变化大会前举行发展中国家气候变化高层会议。

第五，在对外宣传上注意保持平衡，对我国面临的困难应有充分介绍。在对外宣传上讲国内经济建设的成绩过多，不利于外界客观了解我国在气候和环境问题上面临的挑战，无形中增加了外界对我国的压力。同时，国内各个部门、各项工作，特别是涉外工作，应当厉行节约，避免铺张浪费。

第六，应对气候变化涉及我国的大战略，需要大智慧，必须加强政府各部门之间的协作和综合性的科学调研，集思广益。目前应鼓励经济学界、国际关系学界和民间社团加强对气候问题的研究，为国家提供兼具可操作性和前瞻性的政策建议。

第七，加强与联合国的沟通与合作，积极支持联合国尽快在国际气候变化谈判问题上取得实质性进展，维护联合国的权威。

最后，以哥本哈根会议为契机，动员我国企业和社会各界广泛参与节能减排行动，加快低碳经济的发展，为我国在全球气候治理中发挥更大作用奠定坚实的国内基础。

编辑：于铁军 审核：王缉思

网址：[www.ciss.pku.edu.cn](http://www.ciss.pku.edu.cn)

邮件地址：[CISS@pku.edu.cn](mailto:CISS@pku.edu.cn)

地址：北京 北京大学国际关系学院

电话：86-10-62756530

邮编：100871

传真：86-10-62759302