

专题：新形势下的中国国际战略

中国在全球气候治理中的角色成长

薄 燕

内容摘要：中国是全球气候治理的重要参与者。通过考察中国参与联合国气候变化谈判的态度、立场和中国对自身角色的主观判断以及其他国家对中国在全球气候治理中的角色期望，本文认为中国在全球气候治理中实现了角色成长，即从谨慎而积极的参与者（1990—2005年）、地位提升而富有争议的参与者（2006—2012年）成长为核心的引领者（2013—2020年）。中国的角色成长主要是中国在与国际社会的长期互动中，通过统筹经济发展和环境治理、统筹全球气候变化治理与国内环境治理的路径实现的。

关键词：气候变化 全球气候治理 中国 角色成长

气候变化是一个典型的全球性问题，国际社会通过建立和运作全球气候治理体系来应对该问题的负面影响。从广义上看，全球气候治理体系是多元主体参与的各种层次的治理方式的总和。从狭义上看，它主要是指联合国系统内通过多边谈判达成的政府间气候协议及其相关安排，包括三个核心的要素：《联合国气候变化框架公约》（以下简称《公约》）、《京都议定书》和《巴黎协定》。

中国是全球气候治理体系的重要参与者。一方面，中国是巨大的温室气体排放者，其温室气体排放行为和气候变化政策能够产生巨大的负外部性或者正外部性；另一方面，中国是全球气候治理体系的重要参与者，能够对全球气候变化治理的进程和结果产生重大影响。2020年，中国国家主席习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上宣布中国力争于2030年前二氧化碳排放达到峰值的目标与努力争取于2060年前实现碳中和的愿景，并在同年举办的气候雄心峰会上进

薄燕 复旦大学国际关系与公共事务学院教授。

一步宣布国家自主贡献最新举措。在新冠肺炎疫情的背景下,中国又一次向国际社会做出带有时间表和减排指标的承诺,进一步展示了其在全球气候治理领域的引领者角色。然而,中国承担减排温室气体的重大责任并非一蹴而就之举,而是在参与全球气候治理的过程中角色成长的结果。那么,中国在三十年的全球气候治理中实现了怎样的角色成长?这种成长是怎样发生的?这是本文试图探讨的问题。

本文将从两个方面考察中国的角色成长,一是考察中国参与联合国气候变化谈判的态度、立场以及中国气候政策的发展,阐明中国对自身权利、义务及角色的主观判断;二是考察其他国家,主要是欧美国家对中国在全球气候治理中的角色期望,研判它们与中国的分歧与共识。在此基础上将中国在全球气候治理中的角色成长分为三个阶段,并分析了角色成长的路径和动因。

一、谨慎而积极的参与者:1990—2005年

气候变化问题在20世纪80年代末进入国际政治议程。根据政府间气候变化专门委员会的第一次评估报告,联合国大会于1990年正式启动对全球气候变化公约的谈判进程。国际社会关于气候变化问题的讨论由此正式迈上政府间的轨道。¹中国当时虽然认同包括气候变化问题在内的全球环境问题的威胁,但作为一个典型的发展中国家,有着非常明确的关切:首先,担心经济发展受到气候变化治理的负面影响,强调正确处理环境保护与经济发展的关系;其次,要求明确国际环境问题的主要责任,并认为发达国家有义务提供充分的额外资金和进行技术转让;再次,强调发展中国家的广泛参与是非常必要的,应充分考虑发展中国家的特殊情况和需要,不应把保护环境作为提供发展援助的新的附加条件以及设立新的贸易壁垒的借口;最后,认为当时的气候变化评估存在科学上的不确定性,应有发展中国家广泛有效地参与环境领域内的科学论证和国际立法。²

中国采取了谨慎的谈判策略,避免承担不公平的义务,注重加强发展中国家之间的事先沟通与协调。1992年联合国环境与发展大会前,中国于1991年6月邀请41位发展中国家的环境部长在北京召开部长级会议,形成和发表了反映发展中国家原则立场的《北京宣言》。该宣言指出,“正在谈判中的气候变化框架公约应确认发达国家对过去和现在温室气体的排放负主要责任,发达国家必须立即采取行动,确定目标,以稳定和减少这种排放”;“近期内不能要求发展中国家承担任何义务。但是应该通过技术和资金合作鼓励他们在不影响日益增长的能源需要的前提下,根据其计划和重点,采取既有助于经济发展又有助于解决气候变化问

1 薄燕:《全球气候变化治理中的中美欧三边关系》,上海人民出版社,2012年,第4页。

2 李绪鄂:《全球环境问题和我国的原则立场》,《中国人口·资源与环境》,1991年第2期,第31—32页。

题的措施。框架公约必须包含发达国家向发展中国家转让技术的明确承诺,建立一个单独资金机制,并且开发经济上可行的新的和可再生的能源以及建立可持续的农业生产方式,作为缓解气候变化主因的重要步骤。此外,发展中国家在解决气候变化带来的不利影响时必须获得充分必要的科技和资金合作。”¹在此后的联合国多边气候谈判中,中国与77国集团形成了一支重要的谈判力量,就《公约》的原则部分形成共同立场,致力于推动“共同但有区别的责任和各自能力原则”(Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities, 英文简称CBDR-RC,中文简称“共区”原则)的确立。

中国的谨慎还体现在具体的谈判立场上。在京都会议上,中国支持通过一项符合《公约》和“柏林授权”的议定书或另一种法律文件,同时反对给发展中国家增加任何新的义务,并反对启动任何企图为发展中国家规定新义务的谈判。中国代表团团长陈耀邦在发言中指出:“与其他发展中国家一样,中国是气候变化不利后果的受害者之一。中国政府十分重视全球气候变化问题。作为一个拥有12亿人口的发展中国家,中国愿为对付气候变化作出更大的贡献,但面临巨大的实际困难。……消除贫困和发展经济仍是中国压倒一切的首要任务。”²他还指出,中国在达到中等发达国家水平之前,不可能承担减排温室气体的义务;中国在达到中等发达国家水平之后,将仔细研究承担减排义务。在此之前,中国政府将根据自己的可持续发展战略,努力减缓温室气体的排放增长率。可见,中国作为发展中国家的优先关切是减排温室气体不能以牺牲自身的经济发展为代价。最终通过的《京都议定书》为发达国家规定了减排目标和时间表,没有为发展中国家规定减排义务。

从另一方面看,中国采取了非常开放和积极的参与态度,从1990年起派出代表团积极参与《公约》的前期准备以及政府间谈判会议,并作出重要贡献。中国在谈判最初就提出了完整的公约草案提案,这在中国参与国际公约谈判史上还是首次,为中国后来能在公约谈判过程中发挥建设性作用奠定了重要基础。中国最早参与公约谈判的代表团团长孙林回忆道:“我们在中方提案中列有一条关于公约原则的单独条款,包括环境与经济协调发展、公平、共同但有区别的责任、各自能力等。在后来的实际谈判中,我们与77国集团和其他国家一起,将这些重要原则纳入公约并得到全面体现,维护了发展中国家的合法权益,共同努力制定了一个好的框架公约。这些原则一直指导着发展中国家与发达国家在气候变化领域磋商与谈判,促成合作共赢,其理念还深刻影响到环境与发展领域的其他

1 《发展中国家环境与发展部长级会议〈北京宣言〉》,《中国人口·资源与环境》,1991年第2期,第81—84页。

2 刘振民:《京都会议及其对中国经济发展的影响》,中国可持续发展研究会1998年第二次战略研讨会,1998年2月10日。

条约。”¹

从1995年至1997年11月,中国参加了京都会议前的八次正式谈判会议及若干次非正式磋商。从1997年到2005年,中国参加了京都会议及其后的若干次正式谈判会议,联合其他缔约方推动《京都议定书》在美国宣布退出后最终生效。

与此同时,中国在一些具体问题上表现出灵活性。例如,中国在国际气候变化谈判的早期,对《京都议定书》下的灵活机制曾经持怀疑甚至反对态度,因为中国担心这会导致发达国家推卸责任并诱导发展中国家参与减排。但自1999年波恩会议后,中国开始改变态度,对《京都议定书》核心内容中的联合执行机制和排放贸易机制表示理解,对清洁发展机制则表现出浓厚的兴趣,并称之为“国际社会应对全球气候变化问题的一个创新性机制,对促进发展中国家实现可持续发展,帮助发达国家完成减排指标都具有积极作用”。²

中国还积极地履行对《京都议定书》的承诺,尤其是其中的清洁发展机制。尽管《京都议定书》并没有对中国规定具有约束力的减排目标和时间表,但是中国积极履行与自身有关的政策和措施承诺,包括定期向缔约方会议进行汇报的义务。联合国环境规划署前主任克劳斯·托普夫(Klaus Topfer)曾经指出,“中国履行了自身在《京都议定书》内的义务,它在最近几年里应对气候变化问题的努力值得高度赞扬”。³

中国在国家层面上采取了一些政策和措施,来减少温室气体。中国注重调整经济结构,推进技术进步,提高能源利用效率。这使得中国在1991—2005年的15年间,累计节约和少用能源约8亿吨标准煤,相当于减少约18亿吨的二氧化碳排放(按照1994年中国每吨标准煤排放二氧化碳2.277吨计算)。⁴中国还大力开展全国范围的植树造林,实施天然林保护、退耕还林还草、自然保护区建设等政策。据估算,1980—2005年中国造林活动累计净吸收约30.6亿吨二氧化碳,森林管理累计净吸收16.2亿吨二氧化碳,减少毁林排放4.3亿吨二氧化碳。⁵但是这些政策的优先目标并不是应对气候变化,它们是一些与气候变化相关的政策,具有应对气候变化的效益。

对于这个时期中国在全球气候变化治理中的行为,一些西方学者和媒体对中国行为的评价却是负面的。虽然他们承认中国在一些具体议题上表现出

1 张佳:《气候谈判话中国——外交部历任气候变化谈判代表讲述谈判历程》,《世界知识》,2019年第5期,第38页。

2 《国家发展和改革委员会副主任姜伟新在中国清洁发展机制大会开幕式上的讲话》,中国气候变化信息网,2005年10月20日, <http://203.207.195.156/Detail.aspx?newsId=6375&TId=57>, 2021年2月23日登录。

3 《中国履行〈京都议定书〉情况较好》,新浪财经,2007年5月15日, <https://finance.sina.com.cn/roll/20070514/02301400128.shtml?from=wap>, 2009年1月19日登录。

4 中国国家发展和改革委员会组织编:《中国应对气候变化国家方案》, http://www.ncsc.org.cn/SY/zywj/202003/t20200323_770021.shtml, 2021年2月23日登录。

5 同上。

灵活性,但是他们使用了以下术语来描述中国:“保守的”(conservative)、“防守的”(defensive)、“不合作的”(uncooperative)、“没有建设性的”(unconstructive)、“倔强对抗的”(recalcitrant)。¹可以说,中国对自身的权利、义务及角色定位与“他者”对中国的期望角色并不一致。其核心分歧是中国是否应当承担具有约束力的国际减排义务。但是,由于这个阶段中国主要是作为发展中国家阵营中的一员参与气候变化治理,中国所面临的角色内冲突和角色间冲突并没有那么突出和引人注目。

二、地位提升而富有争议的参与者:2006—2012年

这一阶段,中国在全球气候治理体系中的地位进一步提升,成为更加关键的参与者,但其所面临的角色间冲突最为突出。

在欧美等发达国家看来,中国成为需要承担更多减排责任且能力已经不断提升的国家。一方面,中国被贴上了“最大的温室气体排放者”的标签。根据国际能源署的统计,从1990年到2007年,中国的温室气体排放量以每年6%的速度增加,成为世界上最大的年度温室气体排放者。² 欧盟的统计表明,中国是世界上最大的二氧化碳排放者,其于2012年排放的二氧化碳占到全球总排放量的29%,相当于美国和欧盟的排放总量(美国排放了16%,欧盟排放了11%)。³ 同时,中国的人均排放量也增加很快。欧盟的统计数据表明,2012年中国的人均排放量达到7.2吨并且在继续增加,而欧盟的人均排放量已下降到7.5吨。⁴ 虽然中国的历史累计排放与美国和欧盟相比仍然很低,但是在上述背景下,欧美国家不

可以说,中国对自身的权利、义务及角色定位与“他者”对中国的期望角色并不一致。其核心分歧是中国是否应当承担具有约束力的国际减排义务。但是,由于这个阶段中国主要是作为发展中国家阵营中的一员参与气候变化治理,中国所面临的角色内冲突和角色间冲突并没有那么突出和引人注目。

1 例如:Elizabeth Economy, “Chinese Policy-making and Global Climate Change: Two-front Diplomacy and the International Community,” in M. A. Schreurs and E. Economy, eds., *The Internationalization of Environmental Protection*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 19-41; Yuka Kobayashi, “Navigating between ‘Luxury’ and ‘Survival’ Emissions: Tensions in China’s Multilateral and Bilateral Climate Change Diplomacy,” in Paul G. Harris, ed., *Global Warming and East Asia: The Domestic and International Politics of Climate Change*, Routledge, 2003, p. 93.

2 IEA, *CO₂ Emissions from Fuel Combustion*, Paris: International Energy Agency, 2013.

3 Council of the European Union, “Conclusions on Preparations for the COP 19 to the UNFCCC and the 9th Session of the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol,” October 14, 2013, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/envir/139002.pdf, 2021-02-23.

4 Connie Hedegaard, “Why the Doha Climate Conference Was a Success,” *The Guardian*, December 14, 2012, <http://www.guardian.co.uk/environment/2012/dec/14/doha-climate-conference-success>, 2021-02-23.

但否认或者淡化发达国家的历史排放责任,强调发展中大国的现实和未来责任,而且提出发展中大国从气候责任上来看已经是“主要排放者”“最大的温室气体排放者”,从未来看也是温室气体排放的主要来源,继而推动全球气候变化机制从根据历史累积排放界定历史责任的制度安排转向根据将来的集体责任来削减排放。

另一方面,欧美等认为,伴随着中国长期快速的经济增长和国际政治地位的提升,中国的能力也发生了巨大的变化,已经不是传统意义上的“发展中国家”,而是“新兴大国”“主要经济体”,因此它们主张对发展中大国的国家类属进行重新定位,从“发达国家”和“发展中国家”或者“附件一国家”与“非附件一国家”的区分转向对“主要经济体”和“最不发达国家”的区分。为此,欧美还认为,中国作为一个新兴大国,已经具有更高的能力来做出更多的承诺。尽管中国已经采取了应对气候变化的行动,并制定、执行了相关政策,但是,欧盟认为这种贡献与发达国家相比不具有可比性。因此,欧盟认定,伴随着中国在气候变化问题上责任和能力的提升,中国应该在国际层面上承担更加雄心勃勃的、具有法律约束力的减缓义务,并且应该在一个新的气候机制下接受相关的透明度规则的约束。¹

中国则强调发达国家首要的历史责任,并指出自身的历史累积排放量远低于发达国家。温室气体在大气中的累积是一个长期的历史过程,这是一个基本的科学事实。从1750年到2010年,发达国家排放了大气中大部分的温室气体,这些温室气体导致了2005年以前60%—80%的气候变化。² 中国科学家借助“地球系统模式”,在超级计算机上模拟了1850年至2005年因碳排放引起的气候变化后发现:从碳排放总量上看,发达国家的责任是发展中国家的三倍,但从对气候变暖的贡献上考察,前者责任是后者的两倍。³ 根据碳—环境库兹涅茨曲线理论,中国和欧盟的排放水平看起来相近,在性质上却不同:伴随着经济增长和自身发展,中国的排放仍然处在“倒U形曲线”的上升阶段,而发达国家的排放则处于该曲线的下降阶段。⁴ 由于发达国家的发展路径在全世界得到复制,中国温室气体排放的增长也是不可避免的。⁵ 因此,中国虽然应当为自身日益增长的温室

1 薄燕、高翔:《2015年全球气候协议:中国与欧盟的分歧》,《现代国际关系》,2014年第11期,第45—51页。

2 Tinge Wei, et al., “Developed and Developing World Responsibilities for Historical Climate Change and CO₂ Mitigation,” *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, Vol. 109, No. 32, 2012, pp. 12911-12915.

3 张懿:《150年碳排放“细账”首次算清》,《文汇报》,2014年9月8日。

4 James B. Ang, “CO₂ Emissions, Energy Consumption, and Output in France,” *Energy Policy*, Vol. 35, No. 10, 2007, pp. 4772-4778.

5 温泉:《华沙谈判即将开始 为全球气候新协议奠基》,中国新闻网,2013年10月28日, <http://www.chinanews.com/gn/2013/10-28/5430491.shtml>, 2021年2月23日登录。

气体排放量负责,但是,发达国家不能忽视它们的巨大历史排放以及在该问题上的重大责任。

同时,中国强调,虽然自身的发展取得了历史性进步,包括经济总量已经跃升到世界第二位,但中国仍然是世界上最大的发展中国家。根据世界银行的数据,以2008年为例,中国的人均GDP为3441.2美元,世界排名第109位。欧盟和美国的人均GDP则分别为37880.7美元和48401.4美元,均是中国的十几倍。2010年中国国内生产总值达40万亿元人民币,成为世界第二大经济体,人均GDP增至4514.9美元,世界排名第94位,而欧盟和美国分别为33575.6美元和48374.1美元,差距仍显而易见。中国经济总量虽大,但考虑到13亿多的人口基数,人均国内生产总值还徘徊在世界第80位前后。根据世界银行的标准,中国当时还有2亿多人口生活在贫困线以下,这差不多相当于法国、德国、英国人口的总和。¹此外,中国相比于其他发展中国家具有较高的能力,并不意味着中国与欧盟等发达国家已经具有相同的能力;即使在不久的将来中国成为高收入国家,也并不意味着中国就是一个类似于欧美这样的发达国家。²

在上述背景下,伴随着发达国家经济危机的出现,欧美自2008年以来在联合国多边气候变化会议上,多次强调应该动态解释、修改或者重新适用“共区”(共同但有区别的责任和各自能力)原则,强调中国等发展中大国在应对气候变化问题上承担新的、共同的减排义务。中国等新兴国家成为重要的原则维护者。在联合国框架内的气候多边会议上,多次强调应该维护公约原则,特别是“共区”原则,认为欧美国家对该原则进行重新解释或者动态解释的实质是,修改现有的谈判轨道和气候制度安排,推动建立包括所有主要排放国、但对发达国家有利的全球减排框架。中国还强调,新规则的制订一定不能打破既定的公约原则,公约原则应该发挥行动指南的作用。³为此,中国坚持对“附件一国家”与“非附件一国家”、发展中国家与发达国家的区分。

在上述背景下,中国在2009年的哥本哈根气候变化会议上成为发达国家的重点施压对象,自身发展权益受到严峻挑战。受全球金融危机影响的发达国家意图转嫁责任,极力将发展中大国拉入共同减排的范畴,双方分歧和矛盾突出,其焦点是要不要坚持公约确立的“共区”原则。时任及首任中国外交部气候变化谈判特别代表于庆泰表示,温家宝总理在哥本哈根展开密集外交斡旋,在最后危急时刻,与印度、巴西、南非和美国共同推动达成了一项没有法律约束力的政治共识——《哥本哈根协议》,避免了会议无果而终的局面。哥本哈根会议未能如期

1 《习近平在布鲁日欧洲学院的演讲》,2014年4月4日, http://www.china.org.cn/chinese/2014-04/04/content_32005938.htm, 2021年2月23日登录。

2 邹骥:《发展中大国在全球气候治理中的地位、作用与前景》,2014年1月18日于复旦大学的演讲。

3 薄燕、高翔:《原则与规则:全球气候变化治理机制的变迁》,《世界经济与政治》,2014年第2期,第58页。

完成谈判任务,但气候变化谈判还是向前推进了。¹

虽然中国认为自身为推动哥本哈根会议取得成果做出了巨大努力,但是,由于中国拒绝最终协议中包含发达国家提出的2050年全球长期减排目标,一些国家将未能如期完成这次会议的谈判任务归咎于中国,甚至指责中国“劫持”了这次会议。²在中国等新兴国家经济发展、温室气体排放量大幅增长、国际政治地位提升的背景下,它们拒绝接受发达国家提出的全球长期减排目标的坚定立场,一度被西方学者认为是这些国家试图在气候变化领域追求权力。

哥本哈根会议之后,中国积极推动全球气候治理走出多边主义的低谷。在2010年的墨西哥坎昆会议前,发达国家更倾向于进行双轨机制外的小范围谈判,对承办工作组会议反应消极,也不愿意提供相应的资金支持。发展中国家协商后认为,为确保谈判在现行双轨机制内进行,发展中国家应积极承办会议。在这种背景下,中国举办了气候变化国际谈判天津会议,为年底坎昆会议取得积极成果奠定了基础。³在坎昆会议上,中国与其他各方吸取哥本哈根会议的教训,更加注重以公开透明、广泛参与、先易后难、循序渐进的方式来推进谈判,谈判气氛趋于务实理性,在《哥本哈根协议》的政治共识基础上就推进“巴厘路线图”双轨谈判做出进一步安排,在一定程度上消除了国际社会对联合国多边进程的质疑,增强了各方对谈判前景的信心。⁴此后的2011年德班会议和2012年多哈会议确定了2020年前的相关安排,也开启了2020年后气候治理新机制的谈判进程。中国代表团在坚持“共区”原则的同时,也为会议最终达成共识作出了重要贡献。

在此期间,中国的国内低碳发展提上了日程。中国在2003年提出科学发展观并将其作为重要的执政理念之一,在2006年主动提出了第一个自愿的数字减排目标,即2010年单位GDP能耗要比2005年下降20%左右。2009年,中国又提出到2020年单位GDP二氧化碳排放比2005年下降40%—45%。这代表中国在人均GDP仅4000美元时就开展减排行动并提出了碳强度下降的目标。除减排目标以外,中国还于2007年发布了《应对气候变化的国家方案》,是发展中国家中首个提出该类方案的国家,在国际社会上产生了很大反响,也标志着中国形成了专门的气候政策。同年,中国成立了国家应对气候变化和节能减排工作领导小组,中国外交部设立了应对气候变化对外工作领导小组,并设立气候变化谈判特别代表。这些发展体现了中国角色的进一步成长。

1 张佳:《气候谈判话中国——外交部历任气候变化谈判代表讲述谈判历程》,第39页。

2 Bo Yan, Giulia C. Romano and Chen Zhimin, “The EU’s Engagement with China in Global Climate Governance,” in Caroline Bouchard, et al., eds., *Multilateralism in the 21st Century: Europe’s Quest for Effectiveness*, London: Routledge, 2013, pp. 198-223.

3 外交部第二任气候变化谈判特别代表黄惠康的讲述,参见张佳:《气候谈判话中国——外交部历任气候变化谈判代表讲述谈判历程》,第42页。

4 张佳:《气候谈判话中国——外交部历任气候变化谈判代表讲述谈判历程》,第42页。

三、核心的引领者：2013—2020年

自2013年以来,中国在全球气候变化治理中成为核心的引领者,在国际层面和国内层面均有体现。

国际层面,中国作为核心参与者之一,在《巴黎协定》的谈判、通过、生效的过程中,以及在“后巴黎时代”对《巴黎协定》的捍卫和履行中展现了引领作用。

第一,中国致力于在多边场合推动2020年之后的全球气候治理机制坚持“共区”原则。在2013年11月的华沙气候变化大会上,“共区”原则的存续问题成为各方争论的焦点。¹中国谈判代表团团长解振华指出,虽然到目前为止,没有一个国家公开反对新的协议要坚持“共区”原则,但实际上,一些国家正在努力通过自己的政策措施对这一原则进行淡化。他强调,2015年达成的新协议一定要体现“共区”原则,而不是要改写公约、削弱公约或架空公约。²

第二,中国不断加强同发达国家的双边对话合作,利用双边气候声明就“共区”原则事先达成政治共识,为多边气候谈判注入政治动力。2014—2015年,中国先后同英国、美国、印度、巴西、欧盟、法国等发表气候变化联合声明,就加强气候变化合作、推进多边进程达成一系列共识,尤其是中美、中法气候变化联合声明中的有关共识,在《巴黎协定》谈判最后阶段成为各方寻求妥协的基础。其中,中美就“共区”原则达成的双边政治共识,对于《巴黎协定》最终坚持该原则发挥了首要作用。2014年11月12日发布的《中美气候变化联合声明》最早提出双方“致力于达成富有雄心的2015年协议,体现共同但有区别的责任和各自能力原则,考虑到各国不同国情”。³这种对“共区”原则的表述方法在当年年底召开的联合国利马气候大会上通过的行动呼吁中得到反映。这意味着中美之间对于“共区”原则的双边政治共识已得到联合国气候变化谈判大多边进程的确认。2015年9月发布的《中美元首气候变化联合声明》又一次重申双方“致力于达成富有雄心的2015年协议,体现共同但有区别的责任和各自能力原则,考虑到各国不同国情”。⁴此后发布的《中欧气候变化联合声明》和《中法元首气候

1 周锐、俞岚:《华沙气候大会争执中落幕 发展中国家角力欧美》,新华网,2013年11月23日, http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-11/23/c_125750286.htm, 2013年12月20日登录。

2 同上。

3 《中美发布应对气候变化联合声明(全文)》,中国国务院新闻办公室,2014年11月24日, <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbfh/wqfbh/33978/35364/xgzc35370/Document/1514526/1514526.htm>, 2021年2月23日登录。

4 《中美发布应对气候变化联合声明(全文)》,中国国务院新闻办公室;《中美元首气候变化联合声明》,中华人民共和国外交部网站,2016年4月1日, <http://www.chinacommercialoffice.org/web/zyxw/t1352385.shtml>, 2021年2月23日登录。

变化联合声明》都呼应了这种表述方法。¹ 中国与美国、欧盟、法国就“共区”原则达成的双边共识,对于巴黎气候变化大会就该问题的谈判释放了积极的信号,形成了有力的政治推动。

第三,中国充分发挥大国影响力,在多边气候谈判中加强与各方沟通协调,不断调动和累积有利因素,为推动如期达成《巴黎协定》发挥关键作用。巴黎气候大会期间,中国代表团全方位参与各项议题谈判,密集开展穿梭外交,支持配合东道国法国和联合国方面做好相关工作。一方面,中国继续通过基础四国、立场相近发展中国家集团、“77国集团加中国”等谈判集团,在发展中国家中发挥建设性引领作用,维护发展中国家的团结和共同利益。另一方面,中国与美国、欧盟等发达国家和集团保持密切沟通,寻求共识。中国推动在减缓、适应、资金、技术和透明度等方面体现发达国家与发展中国家的区分,要求各国按照自己的国情履行自己的义务、落实自己的行动和兑现自己的承诺。中国提出的方案往往代表了各方利益的“最大公约数”,是切实可行的中间立场。解振华说:“从成果看,我们所有的要求、推动力方面,都在这个协定中有所体现,中国为《巴黎协定》的达成起到了巨大的推动作用。”² 中国代表团成员邹骥指出,没有中国的坚持,最终的《巴黎协定》不会像现在这样体现出发达国家和发展中国家的“共同但有区别的责任”;《巴黎协定》中敦促发达国家缔约方提高其资金支持水平、制订切实的路线图等内容就是由中方提出,并最终正式写入协议。³ 巴黎大会结束后,时任美国总统奥巴马和法国总统奥朗德分别致电习近平主席,感谢中方为推动巴黎气候大会取得成功发挥的重要作用,强调如果没有中方的支持和参与,《巴黎协定》不可能达成。⁴ 美国《华盛顿邮报》指出:“中国已成为气候谈判的领导者。”⁵

协定通过后,中国又积极推动协定的签署、生效和实施。中国国务院副总理张高丽代表中国出席了2016年4月的协定签署仪式并签署协定。同年9月二十国集团杭州峰会期间,习近平主席同时任美国总统奥巴马共同向时任联合国秘书长潘基文交存了参加协定的法律文书,为协定生效注入政治推动力。这也是近年来中国国家元首首次亲自交存条约批准书。中美交存后其他国家批约速度大幅提升,协定当年就生效了,大大超过了原先预期。中国外交部第四任气候变化谈判

1 《中法元首气候变化联合声明》,人民网,2015年11月2日, <http://politics.people.com.cn/n/2015/1103/c1001-27768465.html>, 2021年2月23日登录。

2 《〈巴黎协定〉终落槌 中国发挥巨大推动作用》,央广网,2015年12月13日, http://news.cnr.cn/dj/20151213/t20151213_520776754.shtml, 2021年2月23日登录。

3 《中方权威人士:〈巴黎协定〉凝聚各方最广泛共识》,中央政府门户网站,2015年12月13日, http://www.gov.cn/xinwen/2015-12/13/content_5023263.htm, 2021年2月23日登录。

4 刘振民:《全球气候治理中的中国贡献》,《求是》,2016年7月。

5 《外媒:中国成解决全球气候问题领导者》,新华网,2015年11月29日, http://www.xinhuanet.com/world/2015-11/29/c_128480167.htm, 2021年2月23日登录。

特别代表高峰认为,“在全球气候治理领域,中国逐步走向世界舞台的中央,这既是国际社会对中国的期待,也是中国外交积极谋划和主动作为的结果”。¹联合国秘书长潘基文则于二十国集团杭州峰会期间高度赞扬习近平主席在《巴黎协定》达成和签署过程中展现出的领导力。

《巴黎协定》生效后不久,时任美国总统特朗普对全球气候治理采取了极为消极的态度。与此形成对照的是,中国国家主席习近平在2017年1月的达沃斯世界经济论坛上表示:“《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。这是我们对子孙后代必须担负的责任!”²中国领导人的表态为《巴黎协定》进一步推进落实增强了国际社会的信心,也为中国在气候治理领域发挥更大的引领作用奠定了基调。特朗普于2017年6月1日正式宣布美国退出《巴黎协定》后,中国表示将会继续履行《巴黎协定》承诺。2017年10月18日,习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上作报告,指出中国“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”。³在美国宣布退约的情况下,中国继续同其他各方一道,支持和维护多边进程;建设性参与谈判进程,多次提交中国方案,在卡托维兹大会展开穿梭外交,积极“搭桥”推动各方相向而行;积极参与“塔拉诺阿”促进性对话(Talanoa Dialogue,又作“2018年促进性对话”),并推动G20等治理平台为气候变化谈判进程注入政治推动力。⁴

与此同时,中国把应对气候变化融入国家经济社会发展的长期规划,坚持减缓和适应气候变化并重,通过法律、行政、技术、市场等多种手段推进各项工作。实践证明,“十二五”以来,中国的国内气候变化治理取得了非常显著的成效。公开数据显示,截至2016年底,中国单位GDP强度已经比2005年下降了42%,基本实现了哥本哈根气候大会提出的目标。2016年,中国煤炭产量削减了9.4%,取消、暂缓了数十个燃煤电厂的建设,而同期太阳能光伏产能增量则为3450万千瓦。按照中国的2020气候路线图,中国有望超额完成其在《巴黎协定》中的承诺。

最重要的是,中国参与全球气候治理与国内环境治理的协同性进一步增强。2015年,中国根据自身国情、发展阶段、可持续发展战略和国际责任担当,确

1 张佳:《气候谈判话中国——外交部历任气候变化谈判代表讲述谈判历程》,第43页。

2 习近平:《习近平主席在世界经济论坛2017年年会开幕式上的主旨演讲(全文)》,新华网,2017年01月18日, http://www.xinhuanet.com/world/2017-01/18/c_1120331545.htm, 2021年4月2日登录。

3 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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,中央政府门户网站,2017年10月18日, http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm, 2021年2月23日登录。

4 外交部第五任气候变化谈判特别代表苟海波的讲述,参见张佳:《气候谈判话中国——外交部历任气候变化谈判代表讲述谈判历程》,第43页。

中国参与全球气候治理与国内环境治理的协同性进一步增强。2015年,中国根据自身国情、发展阶段、可持续发展战略和国际责任担当,确定了到2030年的自主行动目标:二氧化碳排放2030年左右达到峰值并争取尽早达峰;单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降60%—65%,非化石能源占一次能源消费比重达到20%左右,森林蓄积量比2005年增加45亿立方米左右。这标志着中国的气候政策发展到新的阶段。

定了到2030年的自主行动目标:二氧化碳排放2030年左右达到峰值并争取尽早达峰;单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降60%—65%,非化石能源占一次能源消费比重达到20%左右,森林蓄积量比2005年增加45亿立方米左右。这标志着中国的气候政策发展到新的阶段。中国用自身行动践行绿色低碳发展理念,为中国在全球气候治理的国际舞台上发挥引领作用奠定了重要的基础。2018年中国国务院机构改革中将应对气候变化职能划入新组建的生态环境部,各省市机构改革将生态环境厅(局)的气候变化职能也进行了相应调整。这体现了中国旨在“打通一氧化碳和二氧化碳”,¹探讨如何协同控制传统污染物和温室气体,在体制机制上实现了应对气候变化与环境治理、生态保护修复等相关工作的协同管理。2020年,习近平主席在第七十五届联合国大会一般性辩论上宣布,中国力争于2030年前二氧化碳排放达到峰值的目标与努力争取于2060年前实现碳中和的愿景,并在气候雄心峰会上进一步宣布国家自主贡献最新举措,进一步体现了中国在气候变化领域参与全球治理与进行国家治理的统一性和协调性。2021年1月发布的《关于统筹和加强应对气候变化与生态环境保护相关工作的指导意见》从战略规划、政策法规、制度体系、试点示范、国际合作等五个方面全方位提出了未来中国全面加强应对气候变化与生态环境保护相关工作统筹融合的路线图,为推动实现减污降碳协同效应指明了方向。该文件的发布实现了温室气体与污

染物协同控制政策的落地,使中国在温室气体与污染物协同控制研究方面基本与国际同步,在某些协同控制立法和相关政策制定方面甚至走在前列。²

结 论

气候变化问题是全球治理议程中具有持久重要性的问题。全球气候治理体系是国际社会应对气候变化问题的规模巨大的集体行动框架。在这个背景下,中国的角色体现出多重性特征,既是温室气体排放大国,也是一个发展中国家;既是

1 生态环境部党组:《构建现代环境治理体系,为建设美丽中国提供有力制度保障》, https://www.mee.gov.cn/ywdt/hjywnews/202006/t20200624_785933.shtml。

2 《关于统筹和加强应对气候变化与生态环境保护相关工作的指导意见》,中华人民共和国生态环境部,2021年1月11日, http://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk03/202101/t20210113_817221.html, 2021年2月23日登录。

全球气候治理机制的关键参与者，也一度成为富有争议的谈判者。中国在参与全球气候治理的过程中面临着“角色内的冲突”和“角色间的冲突”。然而，过去近三十年里，中国逐渐消解和超越了角色内冲突的矛盾和角色间冲突的矛盾，从谨慎而积极的参与者、到地位不断提升而富有争议的关键参与者，一路成长为发挥核心作用的引领者。这种成长使中国对自身角色的主观判断与国际社会他者的期望之间的差异逐渐缩小，更加一致。

西方的角色理论强调他者期望形成对国家行为的约束，进而推动国家外交行为的规范化，并可能使一国最终顺从并执行他国对于本国的角色期待。例如斯蒂芬·沃克(Stephen G. Walker)的角色理论实质上强调的是国家角色定位及其转变的被动过程。¹毋庸置疑，国际社会对中国在全球环境治理领域，特别是气候治理领域的角色期望，中国与国际社会的互动确实影响到中国对自我角色的界定和期待。但是，从上文的分析可以看出，中国的成长经历更多体现了它在改变自身角色定位和国际互动结构方面所具有的主动性。否则，就不能解释为什么中国在面临巨大国际压力的时候仍然在相当长的时段内坚持自身的立场，并且在美国宣布退出《巴黎协定》后仍然能够发挥引领作用。

中国在全球气候治理中内驱型的角色成长主要是通过以下路径实现的：在保持发展中国家身份和追求发展权利的前提下，主动承担了更大的减排责任，为全球气候治理作出更大贡献。具体地说，一是实现了发展理念和发展路径的创新，在国内统筹经济发展和环境治理，将气候变化与经济社会发展的进程进行整合；二是统筹全球气候治理和国内环境治理。一方面，中国在全球气候治理中倡导“各尽所能、合作共赢”“奉行法治、公平正义”“包容互鉴、共同发展”的全球气候治理理念，同时倡导“和而不同”，允许各国寻找最适合本国国情的应对之策，以负责任和建设性态度参与联合国气候谈判和其他多边机制；另一方面，中国努力提升国内气候治理的能力，在制定本国气候政策时尽量避免国内发展造成对外的负面影响，增强国内政策的正外部性，促进了全球气候治理和国内环境治理在结构和功能上的相互支持。与此同时，全球气候治理机制内部治理模式不断演化，自下而上制定国家自主减排承诺的方式使得国家间的责任分配更加现实、可行和灵活，提高了全球治理与国家治理的统一性和协调性，提供了有利的国际制度环境，有助于中国协同应对气候变化和空气污染，推动国内绿色低碳转型。总之，“中国国内加快发展

毋庸置疑，国际社会对中国在全球环境治理领域，特别是气候治理领域的角色期望，中国与国际社会的互动确实影响到中国对自我角色的界定和期待。但是，从上文的分析可以看出，中国的成长经历更多体现了它在改变自身角色定位和国际互动结构方面所具有的主动性。

¹ Stephen G. Walker and Sheldon W. Simon, "Role Sets and Foreign Policy Analysis in Southeast Asia," in Stephen G. Walker, *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, Durham: Duke University Press, 1987, pp. 142-159.

转型和生态文明建设的进程与全球推进气候和环境治理的进程基本上是契合的、相互促进的”。¹

全球气候治理出现了新的发展。除中国外，欧盟、日本、韩国、加拿大、南非等也宣布了2050年碳中和目标。现任美国总统拜登在就职第一天就宣布重返《巴黎协定》，此后也宣布将于2050年实现碳中和的目标。这使得《巴黎协定》的温控目标实现的可能性加大。在这个背景下，中国在全球气候治理中发挥领导力和引领作用，并不意味着要作出超越国情、发展阶段和自身能力的贡献，而是要正确把握和引领全球气候治理的原则和走向，² 引导国际气候治理体系朝着更加公平合理的方向发展。同时，坚持《巴黎协定》倡导的气候适宜型低碳经济发展路径，促进能源低碳化变革，提高应对气候变化与生态环境保护的协同性；进一步提升国内气候治理的能力，尽快制定2030年前碳达峰行动方案，为碳中和愿景提供支撑，以实际行动和成效展现在全球气候治理中的持续影响力和引领作用。

1 外交部第四任气候变化谈判特别代表高风的讲述，参见张佳：《气候谈判话中国——外交部历任气候变化谈判代表讲述谈判历程》，第43页。

2 何建坤：《〈巴黎协定〉后全球气候治理的形势与中国的引领作用》，《中国环境管理》，2018年第1期，第9—14页。