



国际战略研究简报

International and Strategic Studies Report

第4期

2007年7月9日

北京大学国际战略研究中心主办

Center for International and Strategic Studies, Peking University

气候变化议题升温对我国外交构成重大挑战

北京大学国际关系学院副教授 张海滨

一、全球气候变化正加速成为国际关系的核心议题

自1990年国际气候变化谈判启动以来，气候变化问题持续升温，迅速从国际政治的边缘向中心转移，今年以来的变化尤其明显，其标志是：

第一，今年上半年，由IPCC编制的第四次科学评估报告的三个工作组报告相继问世(IPCC是1988年由联合国环境规划署与世界气象组织联合成立的“政府间气候变化专门委员会”的英文缩写)。IPCC评估报告的政策效应极强。IPCC的第一次科学评估报告于1990年发布，具有里程碑意义的《联合国气候变化框架公约》即于1992年签署；第二次报告于1995年出台，1997年就有了限制温室气体排放的《京都议定书》；第三次评估报告于2001年发布，《京都议定书》则于2005年正式生效。第四次评估报告将于今年陆续发表，这预示着今后国际气候机制的谈判将更加激烈。

第二，气候变化议题成为今年大国外交博弈的焦点。4月17日，在英国等西方国家的推动下，联合国安理会首次讨论了气候变化议题。作为国际气候变化谈判中的主导力量，欧盟在不久前决定，到2020年将温室气体排放放在1990年的基础上减少20%。在今年的G8峰会上，德国将气候变化议题列为首要议题，并建议发达国家执行强制减排计划，使2050年的全球温室气体排放比1990年减少50%，将未来40年中全球气温的上升幅度控制在2摄氏度。美国于今年5月31日抛出了应对



气候变化的“长期战略”，决定邀请全球15个主要温室气体排放国自今秋起举行一系列会议，争取在2008年底前共同设立温室气体减排的长期目标。最近，中国和印度也分别就气候变化问题发表了重要的政策声明。

第三，全球气候变化成为国际舆论和社会精英关注的重中之重。在2005年达沃斯世界经济论坛上，来自世界各领域的领军人物投票选出了世界最棘手的六大问题，气候变化仅次于贫困和公平的全球化而位居第三。在2007年的投票中，气候变化上升为第一。

全球气候博弈日趋激烈，其实质是：各国在承认地球资源和承载能力有限的前提下，力图在未来世界的能源、资源分配和温室气体排放空间的分配中，获得尽可能大的份额。这种博弈将决定未来世界的经济发展模式和各国在未来世界经济和政治格局中的地位。

二、应对气候变化，我国外交面临重大挑战

不久前，我国发布了《中国应对气候变化国家方案》。它列举了包括“对中国现有发展模式提出了重大挑战”在内的七大挑战。在这七大挑战之外，应对气候变化其实也对我国外交提出了重大挑战，主要如下：

第一，对中国树立负责任的大国形象和建设和谐世界的目标的重大挑战。环境保护集中体现了人类的共同利益，而气候问题又是当今世界最重要的环境问题。因此，保护气候是做一个负责任大国和建设和谐世界的应有之义。中国温室气体排放已居世界第二，且还在迅速增长。在气候变化问题上，国际社会对中国的期待和要求与我国已采取和宣布将要采取的应对措施之间，存在相当大的反差。我国面临的国际压力既来自欧美日等发达国家，也来自为数不少的小岛屿国家和许多发展中国家。如果不加大应对力度，中国的负责任大国形象和通过国际合作实现可持续发展的战略将受到很大影响。

第二，对中国传统国家利益观的挑战。对于在气候变化问题上采取什么政策和立场最符合我国长远和根本的国家利益，国内有关部门和社会各界存在不同理解，远未达成共识。传统上，我们强调的是狭义的国家利益。但在刻不容缓的气候变化问题上，中国利益与全人类共同利益的重叠部分在增加，我们需要树立新的国家利益观。我们应该清醒地意识到：今天国际社会的环境意识大大加强，西方工业化时期可以自由向大气层排放污染的时代已一去不返，我国必须走出一条既符合自己长远利益、又符合全人类共同利益的新型工业化道路。

第三，对我国安全观的挑战。我国政府2002年发表的《中国关于新安全观的立场文件》强调：“在新的历史条件下，安全的涵义已演变为一个综合概念，其内容由军事和政治扩展到经济、科技、环境、文化等诸多领域。”在2004年的国防白皮书中，我国首次将可持续发展列为国家安全的基本目标之一。由此看出，我国已将环境问题看作国家安全问题。因此，气候问题应属安全问题范畴。但是，在联合国安理会于今年4月首次讨论气候变化问题时，我国代表指出该问题主要是可持续发展问题，明确质疑安理会讨论这一问题的合理性。这一表态在国际上引起了种种议论，有人提出中国立场是否前后矛盾的问题。

第四，对中国多边环境谈判策略的挑战。1972年联合国人类环境会议之后，全球性多边环境谈判基本上是在南方发展中国家与北方发达国家之间展开。在谈判初期，发达国家对环境的关注要大大高于发展中国家，而且更有求于后者，谈判形势往往对发展中国家有利。20世纪90年代以来，“发展中国家是环境问题的最大受害者”的观念广泛传播，发展中国家对环境的关注也大大提高。同时，随着谈判议题的日益复杂，发展中国家之间的分歧逐渐暴露，南北阵营的划分渐失实际操作意义。涵盖约28%的发展中国家的小岛屿国家联盟与欧盟立场相似，主张采取最激进的减排措施。1998年，阿根廷和哈萨克斯坦等发展中国家不顾其他发展中国家的反对，率先提出自愿减排承诺。在发达国家之间，欧盟与美国为争夺气候变化机制的主导权针锋相对。气候变化谈判中各种利益的交错对我国从南北关系角度制定谈判策略的习惯做法提出了挑战。

第五，对我国的外交理论和政策研究的挑战。国际气候变化谈判是冷战后最重要的多边外交谈判之一，其复杂性和艰巨性在已有的500多个国际环境协定的谈判中无出其右。只有加强多学科的交叉研究，才能为我国的谈判提供强大的智力支撑。目前，我国在气候变化的科学研究方面走在发展中国家前列，但在政策研究方面相当落后。学术研究与政策研究和决策的脱节制约了我国在国际气候变化谈判中的作用和空间。

三、对策建议

在应对气候变化方面，我国外交的基本目标应是：在确保中国的基本发展权的同时，采取积极措施，有效化解国际压力。对此，具体建议有：

第一，在气候变化问题上宜疏不宜堵。过去，我们在国际上总是力图淡化和回避气候变化问题。事实证明，“堵”的做法效果不好，容易让我们陷入被动。



应当强调，气候变化问题属于非传统安全而非传统安全问题。因此，虽然它可以在安理会中讨论，但更适合在联合国大会和经社理事会中处理，从而将其顺势纳入可持续发展的框架下。我们应敢于并善于引导气候变化的讨论，使之更多地反映中国的主张，比如推动发达国家加大向发展中国家转让环保节能技术的力度等。

第二，加大我国应对气候变化努力的对外宣传力度。近年来“中国环境威胁论”泛起的背景之一一是国际上对我政策和形势的误解。2007年6月22日，荷兰环保署公布了一份报告。它声称，中国的二氧化碳排在2006年已超过美国，中国已成为世界第一排放大国。该说法虽存在不少疑点，但迅速成为了西方主流媒体的重大新闻。此前的6月3日，中国国务院发布了关于节能减排的综合性工作方案，决定建立政府节能减排工作问责制和“一票否决”制。但是，外界对此了解甚少。因此，我国在该领域的对外宣传工作亟待加强。

第三，加强与印度在气候变化领域的战略合作。中印在全球气候变化领域的立场相似。建议先举行中印两国间的学术会议，探讨具体的合作方式和内容，时机成熟后再建立中印高层气候变化战略对话机制。

第四，加大人力和物力的投入，促进气候变化的政策研究。外交部可设立相关课题，整合国内的研究队伍。

第五，应以软硬两手同时体现我国的意愿和立场。在“软”的方面，一是在国内切实加大节能减排的力度，二是以更积极的姿态开展清洁发展机制(CDM)项目，三是对小岛屿发展中国家提供援助，四是更积极地参与各种区域性的气候变化合作机制。在“硬”的方面，一是强调中国在目前不接受量化减排温室气体的义务，二是强调发达国家在2012年后应继续率先承担减排义务，三是坚持发达国家应以发展中国家能承受的价格转让环保节能技术。

最后，鉴于不量化减排和量化减排之间还存在着相当大的弹性空间，应加强对这方面的可行性研究，以增强我国在未来气候谈判中的主动权。