

专题：中国与全球治理

巴黎气候大会与全球气候治理的未来及中国的角色转换

张海滨 胡王云

内容提要：巴黎气候大会对塑造全球气候治理和中国气候外交的未来都具有重大意义。在全球气候治理层面，巴黎气候大会及其主要成果《巴黎协定》标志着2020年后的全球气候治理将进入一个前所未有的新阶段。这个“新”具体体现在七个方面：新的长期目标、新的理念，新的减排格局、新的减排模式、新的谈判重心、新的治理模式以及对全球治理新的信心。在中国气候外交层面，巴黎气候大会启动了中国在全球气候治理中从参与者向引领者转换的进程。这个角色转换的完成是一个过程，需要10—15年的时间。全球气候治理是中国最有条件扮演全球治理引领者角色的领域，也是最具显示度地展示中国和平发展对世界的积极意义的领域。

关键词：巴黎气候大会 全球气候治理 角色转换 中国

从任何意义上讲，2015年巴黎气候大会（《联合国气候变化框架公约》第21次缔约方大会暨《京都议定书》第11次缔约方大会）都堪称2015年全球治理中最重大的事件之一。大会于2015年11月30日至12月12日在巴黎举行，达成了包括《巴黎协定》和相关决定的巴黎成果，在国际社会应对气候变化的进程中又向前迈出了关键一步。巴黎气候大会将如何塑造全球气候治理¹的未来？如何定位巴黎气候大会之后中国在全球气候治理中的角色？这是当前国际社会普遍关注的两大课题，需要认真探讨。

张海滨 北京大学国际关系学院教授，北京大学国际组织研究中心主任；胡王云 北京大学国际关系学院2014级博士生。

¹ 全球气候治理不完全等同于国际气候谈判，其内涵更丰富。但国际气候谈判是全球气候治理的核心，因此，文中有时将二者混用——作者注。

一、巴黎气候大会开启2020年后全球气候治理新阶段

巴黎气候变化大会的举行距今已半年有余，国际社会对巴黎气候大会意义的思考仍在继续。国际社会的主流看法是充分肯定巴黎气候大会的历史意义，也承认其并非完美。而一些环境非政府组织和部分学者则对巴黎气候大会成果的减排和适应力度及履约前景表示怀疑。如果从全球治理的视角观察，巴黎气候大会及其主要成果《巴黎协定》标志着2020年后的全球气候治理将进入一个前所未有的新阶段。这个“新”具体体现在七个方面。

从全球治理的视角观察，巴黎气候大会及《巴黎协定》标志着2020年后的全球气候治理将进入一个前所未有的新阶段。

第一，新的长期目标。《巴黎协定》最大限度地凝聚了各方共识，向着《联合国气候变化框架公约》所设定的“将大气中温室气体的浓度稳定在防止气候系统受到危险的人为干扰的水平上”的最终目标迈进了一大步。必须承认，目前各国提交的“国家自主贡献”目标还不足以保证21世纪全球温升能控制在2摄氏度以内。《巴黎协定》为此作出了巨大努力。在长期目标上，各方首次承诺将全球平均气温增幅控制在低于2摄氏度的水平，并向1.5摄氏度温控目标努力，以降低气候变化风险；同时邀请联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）于2018年发布关于1.5摄氏度目标的特别报告。为不断提升减排力度，《巴黎协定》明确了从2023年开始以5年为周期的全球盘点机制（global stocktake），包含对减缓行动和资金承诺等比较全面的盘点，促进未来各国逐步提升气候雄心，弥合实际气候行动与目标之间的差距。可以说，《巴黎协定》为将来实现进一步强化减排的目标指明了方向，提供了制度安排。考虑到目前国际政治、经济、生态和排放格局的变动所造成的各国利益的巨大分歧这一现实，《巴黎协定》的成果是有力度的，在目标上也比过去更有雄心。

第二，新理念。低碳绿色发展的思想自进入21世纪以来开始传播，《巴黎协定》的贡献是将这一思想进一步确定为全球气候治理的核心理念。全球气候谈判的历史，实际上是全球从过去依赖化石能源的经济形态向去碳化的低碳绿色经济发展的历史。但这一进程的演变十分艰难，其中既有传统能源行业抵制的原因，也有新能源行业技术、体制不完善的因素，更与未来全球发展方向不清晰有关。《巴黎协定》的通过，展示了各国对发展低碳绿色经济的明确承诺，向世界发出了清晰而强烈的信号：走低碳绿色发展之路是人类未来发展的不二选择，绿色低碳成为未来全球气候治理的核心理念。

第三，新的减排格局。《巴黎协定》奠定了世界各国广泛参与减排的基本格局。《京都议定书》只对发达国家的减排制定了有法律约束力的绝对量化减排指标，发展中国家的国内减排行动是自主承诺，不具法律约束力。根据《巴黎协

定》，所有成员承诺的减排行动，无论是相对量化减排还是绝对量化减排，都将纳入一个统一的有法律约束力的框架。这在全球气候治理中尚属首次。

第四，新的减排模式。《巴黎协定》标志着国际气候减排模式的转变，即从自上而下的减排模式转变为自下而上的减排模式。1990年世界气候谈判启动以来，遵循的是保护臭氧层谈判的模式，即自上而下模式，先谈判减排目标，再往下分解。《巴黎协定》确立了2020年后，以“国家自主贡献”目标为主体的国际应对气候变化机制安排。这是一种典型的“自下而上”的减排模式。减排模式的转变对未来全球气候治理影响深远，值得高度关注。而为什么国际气候减排模式从“自上而下”转变为“自下而上”也值得学术界深入思考。

第五，新的谈判重心。《巴黎协定》标志着国际气候谈判重心的转移，即未来谈判将从谈判宏大的机制转向谈判具体的低碳行动和政策。一句话，《巴黎协定》之后，世界气候谈判将重点转向谈行动和落实。国际气候谈判与一个国家的经济社会发展将结合得更加紧密。

第六，新的治理模式。《巴黎协定》标志着多元治理将成为全球气候治理的新亮点。应对气候变化不能光靠国家和政府，全民动员才是根本之道。在巴黎气候大会期间，这种认识比以往任何时候都更加凸显。近年来，城市和企业低碳发展进程中的表现十分抢眼。仅以企业为例，丹麦政府负责能源、公用事业和气候问题的部长不久前在文章中如此写道：“哥本哈根大会时，绿色产业界的代表用一只手就能数过来，但在今天的巴黎，他们已经结成一支大军。”¹ 这番观察印证了几年来绿色低碳经济发展所集聚起的力量。高度重视企业和社会在应对气候变化中的作用，是近年来国际气候谈判观念最深刻的变化之一。

第七，对全球治理新的信心。《巴黎协定》的达成向国际社会传递了各国政府有意愿、有能力共同应对全球性挑战的新的信心。全球气候治理是全球治理的一面镜子，也是全球治理的重要组成部分。当前世界在传统安全和非传统安全领域正在面对诸多全球性挑战困扰，进而导致对全球治理的前景担忧和悲观的情绪正在蔓延，《巴黎协定》此时克服重重困难得以达成，向世界表明：面对全球性挑战，国际社会并非一盘散沙，是能够做出强有力反应的。这对推进全球治理的发展无疑提供了有益的启示和有利的信心。当下，应对全球性挑战，加强全球治理，信心无疑比黄金更宝贵。

不必讳言，从发展中国家的立场看，《巴黎协定》并不完美。共区原则（“共同但有区别的责任”原则）在减缓、适应、损失与损害、气候融资等问题上没有得以充分体现，发达国家逃避历史责任的意图越来越明显，发展中国家之间的分化趋势也有增无减。这些问题充分说明，今后如何建立更加公平合理有效的国际气候体制，仍然任重道远。

¹ 转引自钟声：“引领全球气候治理的中国作为”，《人民日报》，2015年12月8日，第3版。

对全球气候治理而言，巴黎气候大会不是终点，而是新的起点。《巴黎协定》对此做了最佳注释。应对气候变化，发展低碳绿色经济是长期的战略性任务，关键在行动。未来全球气候治理仍征途漫漫。但通过此次巴黎气候大会，有两点可以肯定：其一，《巴黎协定》将对中国的绿色低碳发展起到倒逼和助推作用；其二，《巴黎协定》和《联合国2030年可持续发展议程》将一起成为未来15年全球可持续发展最重要的平台和规则，一个国家在世界上的地位和作用将在很大程度上取决其在这一平台上的表现。

一个国家在世界上的地位和作用将在很大程度上取决其在《巴黎协定》和《联合国2030年可持续发展议程》这一平台上的表现。

二、巴黎气候大会启动了中国在全球气候治理中从参与者向引领者转换的进程

在巴黎气候谈判进程中，中国作为当今世界第二大经济体和最大的温室气体排放国展现了独特而重要的影响力，受到国际社会的高度赞扬。但有意思的是，围绕如何准确评价中国的作用，定位中国在全球气候治理中的角色，国内外却存在认知差异。国际社会常常用领导来描述和定义中国在当前全球气候治理中的角色。最具代表性的当属联合国秘书长潘基文。他多次赞扬中国在气候变化领域展现了国际领导力。最近的一次是2016年7月潘基文在北京与习近平主席会见时表示，中国对联合国事业作出了突出贡献，为促进全球可持续发展、应对气候变化发挥了重要的领导作用。¹ 中国政府则一直小心翼翼，回避用领导一词来定义自己在全球气候治理中的作用和角色。习主席在巴黎气候大会上发表演讲时使用的表述是：“中国一直是全球应对气候变化事业的积极参与者。”² 中国气候变化事务特别代表解振华在评价中国对巴黎气候大会的贡献时强调：“中国代表团发挥了积极建设性的突出作用。”³ 国家发展改革委员会应对气候变化司司长苏伟在接受媒体采访时指出，作为负责任的发展中大国，中国“为完善全球气候治理体系发挥了建设性作用”。⁴ 《中国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》在规划中国参与气候变化国际合作时指出，中国将“深度参与全球气候治理，为应

1 新华社消息：“习近平会见联合国秘书长潘基文”，2016年7月7日，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2016-07/07/c_1119182815.htm。2016年7月15日登录。

2 习近平：“携手构建合作共赢、公平合理的气候变化治理机制——在气候变化巴黎大会开幕式上的讲话”（2015年11月30日，巴黎），人民网，<http://politics.people.com.cn/n/2015/1201/c1024-27873625.html>，2016年7月3日登录。

3 国务院新闻办公室：“‘巴黎归来谈气变’中外媒体见面会”，新华网，<http://www.xinhuanet.com/live/20151223x/index.htm>，2016年7月5日登录。

4 马常艳：“习近平提气候治理‘三个未来’体现大国责任”，中国经济网，http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/201512/04/t20151204_7301990.shtml，2016年7月5日登录。

对全球气候变化作出贡献”。迄今中国政府方面对中国在全球气候治理领域最自信、最高调的角色定位来自外交部副部长刘振民的一个表述。他在巴黎气候大会结束后不久接受新华社专访时，表示中国已“成为全球气候治理不可或缺的重要参与方”，在巴黎气候谈判中，中国“在发展中国家中发挥领导作用，维护发展中国家的团结和根本利益”。¹这是中国政府相关官员罕见地直接使用领导一词来描述中国在气候变化国际合作中的角色，尽管前面还加了一个限定词“在发展中国家中”。耐人寻味的是，刘副部长在稍后发表于《求是》杂志的题为“全球气候治理中的中国贡献”文章中，将“领导作用”修改为“建设性引领作用”，²

就中国在全球气候治理的角色，中外存在分歧，中国官方自我定位为参与者，国际社会则视之为领导者。

回避了领导一词。

显然，在定位当前中国在全球气候治理的作用和角色时，中外之间存在分歧，中方官方愿意以参与者作为自己在全球气候治理中的角色定位，而国际社会则多以领导者定位中国的国际角色。导致这一认知差异的主要原因包括：

第一，对领导概念的理解不同。

在国际关系领域，与“领导(lead)”相关的概念有“霸权”(hegemony)和“主导”(domination)。“霸权”和“主导”都意味着“在某种机制中占据主导地位，甚至意味着等级制、上下级关系”，当一个行为体“主导”另一个行为体时，它完全可以忽略后者，而后者必须时时将前者的意见与行为纳入自身的考虑之中。³“领导”本质上是领导者(leader)与追随者(followers)一种非对称关系：“其中，一个行为体在特定时期引导或指挥其他行为体为实现特定目标而采取的行动”。⁴从这个角度看，来自领导者(供给侧)的领导力(leadership)、领导意愿很重要；另一方面，“一个行为体若想成为领导者，首先应被人视为领导者”，⁵由此可见，来自追随者(需求侧)的渴求、认同也很重要。领导者需要“说服”其他行为体跟随自己，或与自己一起采取行动。在国际关系史上，“领导”与“霸权”、“主导”虽非一回事，但常常相伴相生。比如，作为当今世界霸权的美国明确将其外交战略的核心目标定义为维护美国的全球领导地位。这就导致奉行独立自主外交政策的中国有时会从负

1 新华社：“气候外交谋新篇 巴黎大会见成果——外交部副部长刘振民就气候变化巴黎大会接受专访”，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/18/c_1117512460.htm。2016年7月5日登录。

2 刘振民：“全球气候治理中的中国贡献”，《求是》，2016年第7期，第57页。

3 Charles P. Kindleberger, “Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides,” *International Studies Quarterly*, Vol. 25, No.2, 1981, pp. 242-254.

4 Steinar Andresen and Shardul Agrawala, “Leaders, Pushers and Laggards in the Making of Climate Regime,” *Global Environmental Change*, Vol. 12, No.1, 2002, pp. 41-51.

5 Christer Karlsson, Charles Parker, Mattias Hjerpe, and Björn-Ola Linnér, “Looking for Leaders: Perceptions of Climate Change Leadership among Climate Change Negotiation Participants,” *Global Environmental Politics*, Vol. 11, No.1, 2011, pp. 89-107.

面角度理解领导一词。即使在全球气候治理领域，也有多种全球气候治理中的领导类型。在国际学术界，按领导策略分，一般将领导类型划分为结构型领导（structural leadership）、方向型领导（directional leadership）、理念型领导（idea-based leadership）、事业型领导（entrepreneurial leadership）等理想型（ideal-typical model）。结构型领导是最有效的，贯穿气候治理整个过程（包括议程设定、谈判沟通、执行和实施等），它以行为体的资源、经济财富和国际政治权力为基础，通过议题领域的选择性激励和成本—收益结构的改变来塑造应对气候变化的国际政治经济结构，并对减缓、适应气候变化的行动投入充分的资金、技术资源和政治动力。¹ 方向型领导愿意承担责任并通过有效的国内政策和减排、适应行动兑现承诺，一方面显示自己应对气候变化的坚定决心和行动力度，作为榜样激励其他国家，另一方面提高领导者的可信度、降低集体行动的不确定性预期。² 理念型领导在科学研究、识别问题、提出概念、设定目标、引领方向上发挥不可替代的作用，并善于利用科学研究结果与论证争取国际社会的支持。事业型领导则致力于在谈判过程中影响谈判问题和动议的陈述与表决方式，鼓励讨价还价，积极弥合分歧，使谈判达成相对均衡而令人满意的结果。这类领导在外交妥协、谈判技巧与策略、设定议程、公众宣传与动员、创造性解决问题等方面十分娴熟。事实上，在国际上，当人们讨论全球气候治理的领导时，往往是在不同的含义上使用领导一词，此领导常常非彼领导。对此应多加注意。

第二，对中国国情理解不同。中国一直将发展中国家作为自身的国际定位，³ 强调中国的经济总量虽然已是世界第二，但人均 GDP 仍在世界 80 位之后，长期面临发展的艰巨任务。而展现全球领导力，首先需要强大的经济、科技等硬实力。国际社会，特别是一些西方国家，则认为中国作为世界第二大经济体，最大的贸易进出口国、外汇储备国，早已不是普通的发展中国家，具有承担全球领导角色的潜力和实力。

第三，在使用领导概念时的心态不同。当一些西方国家在使用领导来定位中国在全球治理中的角色时，常常是希望中国承担更多的国际义务，但却不赋予相应的权利、话语权和影响力。而中国则担心西方世界以封中国为世界领导之名，

1 Charister Karlsson, Mattias Hierpe, Charles Parker and Björn-Ola Linnér, "The Legitimacy of Leadership in International Climate Change Negotiations," *Ambio*, Vol. 41, No.1, 2012, pp. 46-55; Sebastian Oberthür and Claire Roche Kelly, "EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges," *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Vol. 43, No.3, 2008, pp. 35-50.

2 Charles F. Parker, Christer Karlson, Mattias Hjerpe and Björn-Ola Linnér, "Fragmented Climate Change Leadership: Making Sense of the Ambiguous Outcome of COP-15", *Environmental Politics*, Vol. 21, No.2, 2012, pp. 268-286.

3 新华社消息：“习近平在中共中央政治局第二十七次集体学习时强调，推动全球治理体制更加公正更加合理，为我国发展和世界和平创造有利条件”，http://www.gov.cn/xinwen/2015-10/13/content_2946293.htm, 2016年6月5日登录。

行向中国施压，逼中国承担与国家发展水平和能力不相适应的、过多的国际义务，透支中国国家能力之实。

第四，与国际气候谈判中的共区原则有关。《联合国气候变化框架公约》明确要求发达国家在承诺减排和向发展中国家提供财政和技术支持等方面发挥“带头”“率先”的领导作用。这是共区原则的基本要素。如果中国现在表示要承担领导角色，有可能模糊这一指导南北环境合作的重要原则。

以上分析揭示了讨论中国在全球气候治理中的角色转换这一话题的复杂性和敏感性。本文拟从学理上谈谈对这一问题的看法。考虑到中文的语言习惯和中国的政治表述习惯，以下用“引领者”来代替“领导者”。

研究表明，自1990年中国参与国际气候谈判以来，中国在全球气候治理中的角色是一个越来越积极的参与者。¹但是2015年的巴黎气候大会标志着中国在全球治理中的角色正从参与者向引领者转变。这对理解中国在未来全球气候治理中的作用有非常重要的意义。

何为引领者？结合本文前述的关于领导类型的划分，笔者将引领者定义为同时满足以下五种条件的参与者：第一，在思维和理念方面的领导力，能否设定议程，塑造议题？第二，在具体的谈判环节的领导力，能否在谈判的关键时刻消除关键障碍？第三，在绿色低碳发展方面的领导力，能否在绿色低碳经济的发展中发挥引领作用？第四，在全球气候合作中的领导力，能否提供足够规模的对外气候援助？第五，被国际社会接受和认可的程度，其作用是否得到国际社会大多数成员的好评？

从上述五个方面看，在巴黎气候谈判的进程中，第一，中国提出应对气候变化要坚持人类命运共同体和生态文明的理念，坚持共同但有区别的责任原则，坚持气候正义，维护发展中国家基本权益，日益受到各缔约方的欢迎和重视。第二，在谈判的关键议题上，中方促成发达国家与发展中国家之间的立场相向而行，达成妥协和谅解。巴黎气候大会之前，中美签署了两份元首级气候变化联合声明和一份中法气候联合声明，已就谈判中的一些关键难题达成谅解，如对共区原则和透明度问题的处理等，被公认为扫除了巴黎气候谈判的最大障碍，为《巴黎协定》的达成铺平了道路。在巴黎气候谈判的最后阶段，中国代表团团长解振华特别代表每天都与法国外长法比尤斯、联合国秘书长潘基文和美国国务卿克里碰面，就谈判进程提出中方建议。²第三，在国内绿色低碳发展方面，中国把应对气候变化融入国家经济社会发展中长期规划，坚持减缓和适应气候变化并重，通过法律、行政、技术、市场等多种手段全力推进各项工作，取得了显著成果。1990年至2010年间，中国累计节能量占全球累计节能量的58%。目前中国

1 张海滨：“中国与国际气候变化谈判”，《国际政治研究》，2007年第1期，第21—36页。

2 2016年1月18日笔者对解振华特别代表的采访。

可再生能源装机容量占全球总量的24%，新增装机占全球增量的42%。中国已经成为世界节能和利用新能源、可再生能源的第一大国。¹ 2015年6月，中国提交了《强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献》，提出了中国2020年至2030年应对气候变化行动目标、实现路径和政策措施。中国政府承诺将于2030年左右二氧化碳排放达到峰值，并争取早日实现2030年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。中国强有力的国内减排行动为全球应对气候变化作出了表率。第四，在全球气候合作与对外气候援助方面，自2011年以来，中国先后投入4.1亿元人民币帮助数十个国家改善应对气候变化基础设施、加强应对气候变化能力建设。2015年9月，习近平主席在出席联合国有关峰会时宣布中国将设立200亿元的中国气候变化南南合作基金。巴黎气候大会上，习主席进一步承诺，中国将于2016年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及1000个应对气候变化培训名额的合作项目。中国在支持发展中国家应对气候变化方面力度之大，史无前例。即使与主要西方大国相比，也毫不逊色。第五，在国际认可度方面，巴黎气候大会结束之后，美国总统奥巴马和法国总统奥朗德分别给习近平主席打电话，感谢中方为推动巴黎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。联合国秘书长潘基文发表谈话，高度评价中国所发挥的独特作用。西方主流媒体对中国在巴黎气候大会上的表现普遍给予积极正面评价，不少评论称中国展现了“全球领导力”。这与2009年哥本哈根气候大会之后西方主流媒体纷纷指责、甚至抹黑中国的做法形成鲜明对比。

综上，中国在巴黎气候谈判进程中的表现显示中国已初步具备了作为全球气候治理引领者的素质和条件。巴黎气候大会是中国在全球气候治理中的角色由参与者向引领者转换的起点，将在中国气候外交的历史上留下浓墨重彩的一页。但这里必须强调的是，这种角色转换的完成是一个过程，而非一个时间点。² 中国要成为全球气候治理真正的引领者还需要10—15年的时间，因为“打铁还得自身硬”。10—15年之后，中国温室气体排放将达到峰值并开始下降，国内低碳绿色发展取得显著进展，中国的经济和科技实力大幅跃升（GDP总量可能超过美国），理念创新的能力和多边外交的技巧也将更加完善，届时中国将完全具备作为全球气候治理引领者的条件。

1 刘振民：“全球气候治理中的中国贡献”，《求是》，2016年第7期，第58页。

2 国内有部分学者认为中国已经是全球气候治理的引领者或领导者。这可能是对引领者的理解不同所致，也可能是由于对中国影响力的过分夸大所致。

三、结语

当今国际关系正经历深刻复杂变化，全球治理体系变革正处在历史的转折点上。中国与世界的相互影响程度之深前所未有。一个十亿级人口的国家整体崛起在世界历史上还是第一次。这对世界意味着什么？这是中国和世界都在深入思考的大课题。中国政府郑重承诺，中国的和平发展将是人类之福，而非世界之祸。中国将深度参与全球治理，推动全球治理体制向着更加公正合理方向发展，为全人类美好未来作出更大贡献。全球气候治理是全球治理的重要组成部分，巴黎气候大会之后形成的全球气候治理新体制为如何推进其他领域的全球治理提供了有

**中国不可能同时
在所有领域的全球
治理中发挥引领者的
作用。**

益的启示和借鉴。中国在深度参与全球治理的进程中，无论如何积极作为，都不可能同时在所有领域的全球治理中发挥引领者的作用。综合而论，全球气候治理是中国最有条件扮演全球治理引领者角色的领域，也是最具显示度地展示中国和平发展对世界的积极意义的领域。