

# 全球气候外交论析

甘钧先 余潇枫

**内容提要:** 气候外交是指国际社会围绕气候治理展开的外交活动。国际气候外交的行为主体十分广泛,包括联合国、主权国家和非政府组织等。国际气候外交对于抑制全球变暖十分重要,但当前的气候外交面临诸多难题。比如,气候外交遭遇到集体行动的难题,并常常被异化为谋取经济利益的权力外交等。中国的气候外交目前虽然取得一定成效,但在国际社会仍然受到一定的质疑,影响了中国的国家形象。中国必须开展气候公共外交,并在国际责任与自身能力平衡的基础上积极参与全球气候治理。

**关键词:** 全球变暖 气候外交 传统外交 集体行动

**作者简介:** 甘钧先,浙江大学公共管理学院非传统安全研究中心博士后;  
余潇枫,浙江大学公共管理学院教授、博士生导师

全球变暖正变得越来越现实。根据一些气候科学家的最新成果,人类已经到了整个星球危机的边缘。地球的三个生态系统的变化——气候恶化、生物多样性减少、氮循环干预——可能都已经跨越了安全线。<sup>1</sup> 在气候变暖方面,碳浓度于2008年已经达到385ppm(超过前工业革命时期105ppm),即便2030年之后全球实现了零排放,地球温度升高2摄氏度(公认的气候灾变极值)仍然存在25%的可能性。<sup>2</sup> 人类环境在工业化的摧残下已经越来越不堪重负,尤其是全球变暖令地球正面临“末日”式的挑战:土地荒漠化、生物多样性减少、极地冰盖融化、海平面上升、极端气候频发等。面对人类

---

<sup>1</sup> Johan Rockstrom, “A Safe Operating Space for Humanity”, *Nature*, Vol 461, Sep 24, 2009

<sup>2</sup> Ian Allison, *The Copenhagen Diagnosis: Updating the World on the Latest Climate Science*, University of New South Wales, Australia, 2009, p 26

可能遭受毁灭的命运，国际社会展开了抑制全球变暖的气候外交。

## 全球气候外交的行为主体及特征

各国的气候外交从 1972 年联合国环境会议之后就逐渐展开。由于气候变暖影响广泛，因此开展气候外交的行为体也多种多样。从现阶段来看，全球气候外交主要在联合国、次区域组织、主权国家和次国家之间展开。

首先是联合国。从产生之初到现在，气候外交主要发生在联合国框架内。

联合国作为国际社会最具代表性的国际组织，是气候外交的主要推动者。在政治层面上，最早倡议采取气候治理行动、维护绿色正义的是联合国。除了召开联合国人类环境大会、联合国环发大会和可持续发展世界首脑会议等重要的环境会议之外，联合国的其他机构如世界银行、国际货币基金组织等也积极参与到保护环境和可持续发展的行动中。由联合国的政府间气候变化委员会 (IPCC) 发布的四次气候变化评估报告，是该领域国际上最权威的信息来源，为各国应对生态恶化特别是全球变暖提供了强大的信息支持。1995 年以来，联合国每年举行一次《联合国气候变化框架公约》缔约方会议，讨论如何应对气候变暖问题。1997 年在日本东京签订了《京都议定书》，通过了关于发达国家的总量控制减排方案。尽管美国拒绝签署，但《京都议定书》仍然在 2005 年生效。在后来举行的巴厘岛会议、波兹南会议与哥本哈根会议上，国际社会继续为《京都议定书》第二承诺期协商一个有效的全球协议而不断努力。迄今为止，在联合国框架内已经签署了 100 多项与气候治理相关的环境保护条约，其中包括《保护臭氧层的维也纳公约》、《关于消耗臭氧层的蒙特利尔议定书》、《联合国气候变化框架公约》、《防治荒漠化公约》、《京都议定书》等。联合国气候外交的目的是实现人类的可持续发展。1992 年里约热内卢联合国环发大会通过的《里约环境与发展宣言》承认环境与发展存在着密不可分的关系，并指出人类必须建立新的、公平的全球伙伴关系和可持续发展的经济模式。<sup>1</sup> 2002 年在约翰内斯堡召开的可持续发展世界首脑会议，进一步指出了可持续发展的三大支柱：经济发展、社

<sup>1</sup> 于金光：《国际环境外交》，中国社会科学出版社 2007 年版，第 65 页。

会发展和环境保护。

其次是次区域组织。气候外交除了发生在联合国框架之内，也发生在各地区组织框架中，并取得一些积极成果。

在 2007 年召开的 APEC 领导人悉尼峰会上，气候问题得到前所未有的重视。胡锦涛在峰会上阐述了中国应对气候变化的政策和建议，并提议建立“亚太森林恢复与可持续管理网络”，共同促进亚太地区森林增长，增加碳汇。会议通过了《亚太经合组织领导人关于气候变化、能源安全和清洁发展的宣言》，宣言提出了一个意向性的目标，即到 2030 年将亚太地区能源强度在 2005 年的基础上降低 25%，并决定建立亚太森林恢复与可持续管理网络，加强森林领域能力建设和信息交流。<sup>1</sup>

八国集团近年来也在气候治理上表现积极。2005 年以来，气候问题逐渐进入八国集团的政治议程。2008 年在日本洞爷湖举行的八国集团峰会上，八国达成一致意见，寻求实现 2050 年将全球温室气体排放量减少至一半的长期目标。2009 年，八国集团在意大利奎拉举行的峰会上继续坚持这一立场。<sup>2</sup>

东盟也非常重视气候变化问题。2009 年 10 月在泰国华欣召开的第 15 届东盟首脑峰会上，通过了《东盟气候变化声明》，重申了东盟在气候变化问题上的共同立场——《联合国气候框架公约》缔约国应在平等的基础上，按照共同但有区别的原则，从各国不同国情与能力出发保护气候系统。”

再次是主权国家。全球各国都在逐渐强化以抑制全球变暖为主题的气候外交，以应对生态危机。

在欧洲，对环境保护最为热心、贡献最大的是德国。早在 1982 年，德国外长根舍就向世界宣布，德国将支持国际社会共同治理酸雨、支持国际环境合作以及对第三世界国家提供发展援助。<sup>3</sup>此外，以德国为首的欧洲国家在国际气候谈判中扮演着“救火员”的角色，如《京都议定书》在美国拒绝

---

<sup>1</sup> 《APEC 会议通过气候问题宣言》。http://paper.people.com.cn/jhsb/html/2007-09/09/content\_19400033.htm

<sup>2</sup> 《全球气候变化进入“绿金”时代》。http://www.cs.com.cn/xwzx/15/01/07/200907/t20090709\_2145199.htm

<sup>3</sup> 《第 15 届东盟气候变化声明》。http://finance.sina.com.cn/roll/20091026/15256883913.shtml

<sup>4</sup> Sonja Boehmer-Christiansen and Jim Skea, *Acide Politics: Environmental and Energy Politics in Britain and Germany*, Bolhaven Press, 1991, p. 185

加入后曾面临难产的困境，但在德国等国家的强力支持和斡旋下，议定书得以顺利生效。在国际减排行动中，德国等国家也常常率先做出承诺，鼓励更多的国家加入到这一行动中。

日本在国际气候谈判中也比较积极。早在 1971 年，日本就设立了环境厅以应对生态恶化问题。日本在环保领域的一个突出贡献是为第三世界国家提供了大量的政府开发援助。1992 年 6 月，日本在《ODA 大纲》中规定，涉及气候治理的环境保护项目是日本对外援助的优先选择。

韩国和阿根廷都曾在没有任何国际压力的情况下主动承担过一定份额的减排，尽管后来他们放弃了减排计划，但主动承担国际责任的精神仍然值得赞扬。

巴西在气候治理中也做出了很大贡献。1990 年以前，巴西在气候治理中一直采取消极回避的态度，但之后就变得积极起来。巴西近年来努力遏止亚马逊森林的砍伐，2004 年总统卢拉还专门发起了保护亚马逊森林的行动计划，并取得了显著效果。巴西还在气候谈判中提供了诸多建设性的建议，如 CDM（清洁发展机制）项目就是在巴西的倡议下开始付诸实施的。

最后是次国家行为体。国家是现今气候治理的行为主体，但次国家行为体如省、州等也在气候治理中占据重要的地位。

美国加州政府在 2006 年通过了全球著名的《应对气候变暖》法案。其中规定了具体的减排目标——到 2020 年，加州的二氧化碳排放应降至 1990 年的水平。<sup>1</sup> 加州不仅设定了减排目标，还积极展开国际气候外交，其国际气候合作的最大行动是召开加州州长全球气候峰会，主要目的是通过会议讨论的形式促进共识和气候项目合作。大会从 2008 年开始，目前已举办两次，不仅包括英国、加拿大等国家，中国、印度、墨西哥、巴西和印度尼西亚等国家也积极参与。2008 年峰会通过了《全球气候解决方案宣言》，呼吁全球各个国家和省市建立“伙伴关系”，共同应对全球变暖。此外，加州还与英国签署了气候变化协议，与冰岛签署了关于分享地热能技术的环境合作协议，与加拿大不列颠哥伦比亚省签订了“太平洋海岸合作计划”，共同开发

---

<sup>1</sup> Mary D Nichols, “California’s Climate Change Program: Lessons for the Nation”, *Journal of Environmental Law*, Vol 27, 2009, p. 195

清洁技术。<sup>1</sup> 早在 2005 年，施瓦辛格州长在访华后就与中国江苏省签订了合作项目。2009 年 10 月，在第二届州长全球气候峰会上，加州与江苏省签署了“新能源与生态环境合作协议”，成为中美第一个省州之间达成的气候合作框架协议。根据该协议，双方将进一步加强政府对于新能源、能效和环保领域的支持和服务，加强这些领域的技术交流合作、标准化建设、企业创新能力提升。恰如施瓦辛格所言，江苏省与加州的合作将成为中美能源合作和气候合作的范本。<sup>2</sup> 除加州之外，全球地方政府自主减排的范例，还有中国江苏省和德国巴伐利亚州等。

全球气候外交参与主体众多，涉及内容极其广泛。就其发展历程和现状来看，主要体现出以下三个特征：

第一，行为主体多元性。全球气候外交的一个重要特征是其行为主体的多元性，包括联合国、主权国家和非政府组织甚至个人等多种行为体。气候外交之所以拥有多元的主体，原因在于气候变暖影响到全球每个个体，涉及到人类整体的生存。由于气候问题的超强覆盖性，气候外交的行为主体也比其他外交形式呈现出更复杂的多元性。行为主体多元性的积极后果是气候治理的动员变得更加容易，消极后果则是达成有效的国际机制变得更加艰难。

第二，公共性。由于生态恶化威胁着国际社会每个成员的安全，而不是部分群体的安全，因此气候问题是国际社会的公共问题。当前的气候危机投射到人类社会中，表现为一种公共产品的缺乏。要想弥补这种公共性缺陷，整个国际社会都必须动员起来。由于弥补公共性缺陷涉及到责任的分配问题，因此，要想达成有效的国际机制，国际社会就必须在国际责任上进行公正的分配。

第三，非军事性。气候外交主要解决人类面临的外部性威胁，传统外交主要解决人类内部的互相威胁。一般而言，外交是军事手段的补充，是战争的前奏或延续，但解决人类外部性威胁基本无需诉诸武力，而主要依靠科学技术和国际社会集体合作。可以说，气候外交第一次使武力可能变得“过时”。

---

<sup>1</sup> Press Release from the Office of the Governor of California, “Campbell, Schwarzenegger Sign mou on Climate Action”, May 31, 2007. <http://gov.ca.gov/press-release/6521/>

<sup>2</sup> 张炜：《江苏省与美国加州签署新能源与生态环境战略合作协议》，中国新闻网，2009 年 10 月 2 日。

## 全球气候外交的现实障碍

在全球气候外交中，国际社会逐渐形成利益各不相同的集团，如发达国家和发展中国家。发达国家内部也存在着集团划分，如欧洲在气候问题上由于利益的不同也可以分为三个气候集团——英德等既发达又具有强烈减排意愿的国家；法国、西班牙等发达但减排意愿不太强烈的国家；以及葡萄牙、希腊等相对不发达的国家。发展中国家内部也存在着类似的划分——比如，由中国、印度、巴西和南非组成的“金砖四国”，就与马尔代夫等国家组成的小岛国联盟存在着一定的利益分歧。从1992年的联合国环境大会到2009年的哥本哈根大会，全球气候外交已然兴起，但当今的气候外交在现实中面临着重重障碍。

### 障碍之一是发达国家与发展中国家在责任分担上的分歧。

在全球共同应对气候变暖问题上，美国等发达国家不愿意承担率先减排的责任。漫长而艰难的国际气候谈判过程表明，发达国家不愿意正面历史排放问题，但事实上，历史排放是导致当今全球气候变暖的重要因素。发达国家刻意回避历史排放，这对发展中国家而言极不公平，从而让发展中国家难以正确认识自身的排放，也很难积极回应自身的减排份额安排。在承担责任问题上，发达国家应做出表率，但美国等发达国家承担强制性减排份额的政治意愿很低，导致了国际社会集体行动的困难。美国始终无法正视自身的排放和发展中国家对于发展的客观要求，企图迫使发展中国家接受强制性减排责任。如何让发展中国家公平地承担责任，仍是国际社会面临的重大现实难题。

### 障碍之二是发达国家不愿为发展中国家提供更多的资金和技术支持。

全球气候治理不仅是一个意愿问题，更是一个能力问题。发达国家拥有更多的资金和技术，而发展中国家却缺乏资金和技术条件。发达国家虽然承诺提供支持，但大多是空头承诺。发达国家总是以“知识产权保护”、“产权归私人企业所有”<sup>1</sup>等理由搪塞。哥本哈根气候大会上，发达国家承诺的资金援助对发展中国家而言不过是杯水车薪。不仅如此，近年来的国际环境合作还表明，发达国家正试图让自身的环保技术优势变成获取经济利益的工

<sup>1</sup> 庄贵阳等：《全球环境与气候治理》，浙江人民出版社2009年版，第141页。

具，而不愿与国际社会共同阻止生态恶化。这就明显降低了发展中国家对节能减排的积极性。

### 障碍之三是观望政策和搭便车行为的存在。

全球气候治理至今未能进入快车道，而是纠缠在责任问题和技术资金支持方面。国际社会的多数国家还处于观望之中，部分国家希望通过搭便车的方式获得减排红利。美国拒签《京都议定书》，日本认为“曾经承诺的减排份额超过了他们的能力”，俄罗斯认为自己“应该被划入发展中国家”<sup>1</sup>等现象，都表明了国际社会观望政策的流行。加拿大和俄罗斯在签署《京都议定书》之前，都曾有过一段时间的犹豫，其原因就在于全球变暖很可能给他们带来不小的收益，正是对气候变暖的良好预期使他们在气候问题上采取了拖延态度。<sup>2</sup> 观望政策很可能导致全球应对气候变暖失去最佳时机，从而带来难以预料的后果。搭便车行为助长了更多国家不愿意承担责任的态度，最终将导致集体行动的失败。

### 障碍之四是绿色霸权主义与绿色强权政治依然存在。

尽管欧洲霸权已不复存在，美国霸权也在金融危机中显露衰落的迹象，但霸权主义和强权政治的思维一直存在于西方。在全球气候谈判中，大国始终起主导和支配作用，小国没有获得足够的发言权。”在应对全球气候变暖问题上，西方发达国家的目的不仅在于解决生态恶化问题，而且也企图借保护环境之名建立所谓的环境霸权，其表现就是在道德上谴责发展中国家不负责任，在技术转让和资金支持上不提供实质性的援助，从而保持其在环保技术上的领先优势，以便在绿色经济转型过程中最大程度地获取利益。在西方大国看来，绿色经济转型的首要目标是经济增长，而不是抑制全球变暖。<sup>3</sup>

西方维护自身绿色霸权的手段是设置各种绿色贸易壁垒，如环境认证标志、碳关税等。此举旨在保护自身的经济发展，打击发展中国家的贸易和出

---

<sup>1</sup> 杨富强：《击破气候变化谈判的“坚壳”》，载杨洁勉编：《世界气候外交和中国的应对》，时事出版社 2009 年版，第 25~26 页。

<sup>2</sup> 庄贵阳、陈迎：《国际气候制度与中国》，世界知识出版社 2005 年版，第 65 页。

<sup>3</sup> Barbara Buchner, *et al.*, “Back to Kyoto? Us Participation and the Linkage between R&D and Climate Cooperation”, paper for the workshop on “How to Make Progress Post Kyoto”, held at the French Institute of International Relations in Paris, March 19, 2003

<sup>4</sup> Office of Press Secretary, “Fact Sheet: President Bush Announces Clear Skies and Global Climate Change Initiatives”, 2002 <http://www.whitehouse.gov/news/>

口，确保自身在世界经济中的优势地位。比如 20 世纪 90 年代，欧洲禁止进口含氟利昂的冰箱，导致中国的冰箱出口份额下降 59%。2007 年 4 月 1 日，欧盟《关于化学品注册、评估、授权与限制制度》生效，对中国的出口产品形成很大阻碍。日本也通过修改规章制度、强制检验检疫等手段，限制中国的农产品出口，导致中国对日农产品出口大幅下滑。

在气候治理领域，西方正准备使用的绿色壁垒主要是碳关税。“碳关税”概念最早由法国前总统希拉克提出，旨在对未签署《京都议定书》的国家出口的高耗能产品征收二氧化碳排放关税。由于发展中国家的坚决反对，欧盟一直以来并未施行该政策。不过，随着气候危机的日益加剧和国际气候谈判的举步维艰，西方开始重新考虑用“碳关税”的手段来打压发展中国家的发展空间。2009 年 6 月，美国众议院通过了一项名为“边界调节税”的法案，计划从 2020 年开始对排放密集型产品征收二氧化碳排放关税。法国也在 2009 年 11 月通过法案，要求自 2010 年起对环保不力的国家进口产品征收碳关税。哥本哈根气候大会召开前夕，法国总统萨科奇到处宣传其征收碳关税的理念。碳关税成为西方发达国家维护其“生态霸权”的工具，而对发展中国家而言则是一场“生态掠夺”。发展中国家正处于快速发展的时期，或多或少都要经历高耗能发展模式的阶段。如果征收碳关税，就意味着剥夺他们的部分发展权。世界银行研究报告显示，如果全面征收碳关税，中国将会遭受重大损失，“中国制造”可能面临平均 26% 的关税，出口量可能因此下滑 21%。<sup>1</sup> 在 2009 年 7 月举行的欧盟成员国环境部长非正式会议上，当法国代表提出征收碳关税建议时，就连德国代表都表示不满，认为这是典型的“生态帝国主义”。

### 障碍之五是气候问题的不确定性。

气候变暖的不确定性主要有三方面：一是全球气候是否真的正在快速变暖；二是全球变暖的后果是否真的具有毁灭性；三是积极实施气候治理的国家要付出多大代价尚且不得而知。这些不确定性直接导致大多数国家在气候外交的行动方面缺乏足够决心，不愿率先承担国际责任。

<sup>1</sup> 《碳关税：贸易舞棒新焦点》。http://www.cma.gov.cn/qhbh/newsbobao/201001/t20100105\_55952.html

<sup>2</sup> 《欧盟环境部长会议拒绝法国征收“碳关税”提议》。http://paper.people.com.cn/zgnyb/html/2010-01/18/content\_429090.html

在国际气候治理领域，很难说哪一方是真正意义上的领导者。尽管欧盟在《京都议定书》的生效等重要事件上扮演了关键角色，但在承担责任和带领国际社会共同减排方面，其实也只是示范者，主要还是着眼于自身的利益，并未真正起到带领国际社会减排的领导作用。相对而言，美国布什政府扮演的不仅不是领导者角色，甚至还成为国际气候治理的“拖后腿者”；奥巴马政府虽宣称将在气候治理上担当领导，但由于处处关注经济利益，并受制于复杂的国内利益集团政治，也毫无领导世界进行减排的强大动力与决心。可见，气候问题上的诸多不确定性，已成为美欧不愿真正承担事实上的领导者角色的重要因素。

### 障碍之六是新兴大国仍然没有做好承担国际减排责任的准备。

新兴大国如中国、印度、巴西等国家，近年来经济持续高速增长，但由于他们大多是依赖于传统能源消费来实现经济发展，因而被认为是导致全球变暖的“罪魁祸首”。尤其是中国和印度，更是面临国际社会的巨大压力。

目前新兴国家的困境在于：作为当前全球变暖的主要引起者，本应承担相应的国际责任，但在西方发达国家缺乏真正意愿的情况下，新兴大国也不愿首先做出承诺。在新兴大国看来，国际权利并没有得到合理分配：新兴大国在气候治理方面被要求承担重大责任，但在国际安全、国际贸易和国际金融等重要领域，却无法享有足够的话语权。此外，新兴大国在思想上和技术上也没有达到承担国际责任的要求。在思想上，新兴大国担心陷入西方发达国家的“责任陷阱”；在技术上，新兴大国需要发达国家的技术支持才可能展现积极的姿态。

作为国际气候治理能否成功的关键一环，新兴大国能够发挥的作用丝毫不亚于发达国家扮演的“领导者”作用。如果缺少新兴大国的配合，美国等发达国家根本不可能承担起领导者的角色。由于气候治理的艰巨性，两者的合作必不可少，也正是由于两者的环环相扣，才使得发达国家与新兴大国的协商成为国际气候谈判的核心。

## 有关全球气候外交的评价

### （一）新瓶装旧酒：气候外交近似于权力外交加利益外交

传统外交最典型的模式是权力外交加利益外交，气候外交并未摆脱传统

外交模式。传统外交中，权力占据核心位置。几乎所有的外交活动都是权力游戏。强权可以决定国际体系的格局、殖民地的划分以及贸易体制的建立。从世界近现代历史来看，无论是威斯特伐利亚体系、维也纳体系还是雅尔塔体系，都是大国主宰的结果，小国无从参与，只能接受被主宰的命运。

从国际气候谈判的历程来看，虽然弱小国家已经可以表达自己的声音，但强权依然无处不在。哥本哈根气候大会上“丹麦文本”的出台表明，发达国家还是试图以权力来决定结果。哥本哈根大会无法达成有效的协议，最根本的原因就在于各国无法在利益分配上达成妥协。

一国外交谋求国家利益无可厚非，但在面对全球性危机时，如果过于重视本国的国家利益，就有可能损害全人类的利益。从国际气候谈判的艰难程度可以看出，各国仍旧十分在意本国的利益，而不是全人类的利益。特别是发达国家，不愿承担本应承担的责任，无法有效地发挥示范作用。

在经济转型过程中，基本上每个国家都会不同程度地遭受损失，但发达国家更希望由发展中国家来承受主要损失。在开发新能源的过程中，基本上每个国家都会获益，但发达国家更希望垄断这种巨大的利益。发达国家在口头上承诺对全人类的利益负责，但在实际行动中却只在乎本国利益。利益外交本无可厚非，但在气候危机日益严重的今天，发达国家却仍然没有做出表率，紧紧抓住自身利益不放，这是气候谈判无法达成有效协议的症结所在。

## （二）外交异化：气候外交的主要内容是经济外交加能源外交

异化现象是指主体在自然过程中分裂出自身的异己力量或对立面。气候外交异化是指气候外交的目标在实现过程中被其他目标所遮蔽，导致与预期目标相反的结果。在国家外交行动中，异化现象并不少见。比如，在国际裁军外交中，原本的目标是减少各国武器生产，逐步实现世界和平，但裁减武器的目标却被增加军备的目标所掩盖，其结果是不仅未能实现世界和平，反而刺激了战争。

气候外交目前也正处于异化状态中。抑制全球变暖、达成节能减排原本是气候外交的天然目标，但全球气候外交却在一定程度上偏离了该目标——各国都在经济和能源上展开角力，在权利占有和利益分配上较劲，导致气候减排目标始终未能达成。当前气候外交的主要内容并不限于抑制全球变暖，而是更多的表现为如何获取经济利益。

全球气候外交名义上是组织全球各国共同减排，但在实际过程中，各国

似乎更关心如何使自身的发展模式顺利转型，以及如何在未来的绿色经济中占据一席之地。发达国家如美国的气候外交，其实就是劝说他国购买发达国家的环保技术产品，从而打开他国的环保市场。2009年美国商务部长骆家辉和能源部长朱棣文的联合访华，就是最明显的例证。相比气候问题，他们更关注经济效益。此外，西方发达国家开征碳关税，更是一边打着保护环境的道德旗帜，一边借此推行贸易保护政策。在这个意义上，气候外交已经异化为经济外交。

同时，气候外交的异化还体现在能源外交方面。由于气候变暖与人类的化石能源消耗活动关系密切，要想抑制全球变暖，就必须改变能源消费习惯，因此，各国争先恐后地推出可再生能源的国家开发计划，彼此之间的能源博弈成为气候外交的主要内容。

可见，各国的气候外交已成为如何实现经济转型的外交、如何开发和推销环保技术以及能源技术的外交，而抑制全球变暖和保护环境则成为一个次要的附属目标。

### （三）气候外交并不等同于绿色外交

随着气候问题席卷全球，各国兴起了绿色潮流，出现了所谓的绿色经济、绿色能源、绿色交通、绿色生活、绿色正义等。伴随着这股潮流，国际政治话语体系也出现了一个新的词汇——绿色外交。中外媒体也倾向于使用该词指称各国围绕气候问题所开展的外交行动。<sup>1</sup>但是，气候外交等同于绿色外交吗？

从概念内涵来看，气候外交是指气候治理的外交活动，而绿色外交则包含更深刻的意义。绿色外交具有伦理价值，其根本目标是促进包括社会正义在内的绿色正义。绿色代表生态、平等的权利以及正义。在这个意义上，绿色外交是一种价值观外交，它坚持全人类的利益高于国家和个体的利益，全

---

<sup>1</sup> 以“绿色外交”为题的中外媒体文章，参见《美推动绿色外交，两华裔部长联袂访华》，[http://news.sohu.com/20090715/n265224076\\_shtml](http://news.sohu.com/20090715/n265224076_shtml)；《中国发展新能源产业应走“绿色外交”之路》，<http://xinwen.hnjeneng.com/jienengzixun/2009/07/22/12001.html>；《英国外交大臣来穗绿色外交》，[http://gzdaily.dayoo.com/html/2007-05/20/content\\_28542243.htm](http://gzdaily.dayoo.com/html/2007-05/20/content_28542243.htm)；“Green Diplomacy: Cross-border ‘Peace Parks’ are Cooling Hot Spots as They Conserve Ecosystems”，<http://tuftsjournal.tufts.edu/2008/07/features/01/>；“Europe’s Green Diplomacy: Global Climate Governance Emerges as Test Case for EU”，<http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,681931,00.html>

人类的安全与发展高于国家和个人的安全与发展。绿色外交是一种旨在保护环境的同时促进人类可持续发展和国际正义的外交活动。绿色外交着眼于人与自然的和谐共存、人类可持续发展、世界之公正与平等。

从联合国绿色外交所产生的会议文件来看，公正是国家间绿色外交的基本精神和目标。《联合国人类环境会议宣言》原则 24 指出，“有关保护和改善环境的国际问题应当由所有的国家，不论其大小，在平等的基础上本着合作精神来加以处理”。《里约环境与发展宣言》原则 27 指出，“各国和人民应真诚地本着伙伴精神，合作实现本宣言所体现的各项原则”，建立新的公平的全球伙伴关系。<sup>1</sup>《联合国气候变化框架公约》规定了履约的五项原则，其中第一项就是公平原则，即各缔约方应在公平的基础上，根据他们共同但有区别的原则和各自的能力，为人类当代和后代的利益保护气候系统。<sup>2</sup>

可见，气候外交并不等同于绿色外交，后者只是气候外交的一种理想形态。

#### （四）全球气候外交面临双轨难题

尽管气候外交行为体多种多样，但目前的气候外交主要发生在国家层面和国际层面，且两条轨道的作用和效率完全不同。从国际层面来看，由于陷入集体行动的困境，国际气候外交难以达成各方都认同的共识，也无法形成有约束力的机制；但在国家层面，包括中印俄等在内的许多国家，都已通过自己的国家行动计划，并根据气候变暖调整了环境和能源立法，实施了实质性的减排行动。

目前的国际现实是，国际层面的减排份额很难公正分配，但国家层面的自主减排和自主经济转型却在政府的指导下易于推动和落实。在可预见的未来，由于利益分配无法达成共识，全球性的、有约束力的减排机制仍然很难得到认可。即便达成有效的机制，如何遵守该机制也是巨大的难题。国际减排机制类似于国际防扩散机制，由于主权的障碍，如何监督减排的行动、如何衡量减排的效果，将成为现实难题。与此相反，在政府的主导下，国家层面的减排基本上都可以顺利地进行。

在面对国际气候外交的双轨难题时，国际社会应更多地依靠国家轨道。

---

<sup>1</sup> 国家环境保护总局国际合作司编：《联合国环境与可持续发展系列大会重要文件选编》，中国环境科学出版社 2004 年版，第 44 页。

<sup>2</sup> 庄贵阳等：《全球环境与气候治理》，第 132 页。

目前西方大国仍然坚持将中国等发展中国家强制性地纳入不公平的减排框架中，完全无视发展中国家需要更多的时间来实现经济转型的现实。在未来的发展中，唯有突破西方发达国家的固有霸权思维，积极鼓励自主减排，特别是给予发展中国家一定的减排时间和转型空间，全球气候治理才能更加顺利地进行。

### （五）全球气候外交具有明显的局限性

气候问题属于人类面临的外部性非传统安全威胁，解决气候问题依赖于多种手段的并用，外交只是解决问题的一种重要手段，而不是唯一手段。外交手段的这种局限性，是导致目前气候外交动力不足的重要因素之一。外交的目的在于促进国家间的沟通，其功能是解决国家间的问题，传统安全问题如军备竞赛和战争，属于人类自身导致的国际社会内部威胁。威胁源来自人类内部，因此外交手段解决这类问题的效果比较明显。而对于气候变暖这类外部性威胁，外交的作用则是有限的。因为即便经济发展转型成功也不能完全避免人类在自然环境面前的脆弱性，全球变暖仍旧可能缓慢恶化，最终危及人类生存。不过，这并不意味着气候外交缺乏实际意义。虽然气候外交不能从根本上解决气候问题，但若没有气候外交，国际社会就有可能加速实现高能耗的现代化，其结果必然是加速全球变暖。因此，应正视气候外交的局限性，同时将气候合作与技术交换作为气候外交的重要内容。

### （六）全球气候外交是一种大联盟外交

大联盟外交是指全球所有国家一起应对非传统安全威胁如气候变暖、公共卫生危机等问题的外交行为。大联盟外交是相对于小联盟外交而言的，前者是指全球性联盟，后者是指国家集团形式的联盟。联盟外交反映了传统外交的区隔作用，由于利益的不一致性，导致国际社会划分为不同的集团。而在全球气候外交中，尽管也呈现出一定的联盟，如金砖四国、伞形集团、海岛国家等，但这些都不是稳固的联盟，而且这些联盟国家目前都面临着内外压力，无法形成有效的整体。在气候外交领域，各国之间既存在利益上的一致性，同时也存在总体利益的一致性，国际社会的终极目标是一致的，即抑制全球变暖，保护地球的可持续性。基于此，气候外交既具有传统外交的区隔功能，也具有非传统外交的凝聚功能。可以说，非传统安全威胁下的外交，击破了传统外交的联盟内核，使联盟变得不稳固，同时使全球的共同体意识增强，为全球一体化打下了坚实的基础。甚至可以说，气候问题的出

现，为全球形成大联盟增加了一定的现实性，同时也使国家集团形式的小联盟失去了昔日的意义和力量。

## 全球变暖背景下的中国气候外交

近年来，中国积极开展气候外交，并取得了良好效果。2007年6月，国务院成立了由温家宝总理任组长的国家应对气候变化领导小组，随后在外交部成立了杨洁篪任组长的应对气候变化对外工作领导小组。自1989年以来，中国已经加入了《联合国气候变化框架公约》、《联合国防治荒漠化公约》等50多项国际环境条约。中国已经与周边国家和发达国家展开了诸多的气候治理项目。中国是吸引国际清洁发展机制（CDM）项目最多的国家之一；中国对国际环境机构的资金援助也日益增多，并成为全球环境基金20个最大捐款国之一。<sup>1</sup> 2007年，中国的单位国民生产总值能耗下降32.7%，节约能源相当于8980吨标准煤。自20世纪90年代以来，中国在植树造林方面取得巨大成就。中国植树造林面积不仅领先全球，而且比全球其他国家造林的总和还要大，从而为减缓气候变暖做出了重要贡献。<sup>2</sup> 哥本哈根会议前夕，中国公布了自主减排目标：到2020年单位碳强度降低40%~45%。此外，为应对即将到来的能源危机，中国还加快了绿色经济转型的步伐。

中国当前的气候外交也面临诸多问题与挑战：

第一，中国在国际气候谈判中的形象有待改善。在70、80年代的早期气候谈判中，由于国内还没有大规模的工业化和城市化，因此中国并不十分重视环境治理和气候谈判，在国际会议上采取较为消极的态度，参与热情不高，对气候谈判进程的影响不大。90年代以来，随着中国快速的工业化，环境问题变得十分严重，但由于国际社会要求的强制性减排对中国经济会造成很大威胁，因此中国坚持不承担强制性减排份额，给国际社会造成“气候谈判强硬者或阻碍者”的负面印象。

第二，中国在国际社会上面临的减排压力越来越大。美国和俄罗斯等国家坚持要求中国和印度等发展中国家加入减排行动，否则就不采取实质性的

---

<sup>1</sup> 张海滨：《环境与国际关系：全球环境问题的理性思考》，上海人民出版社2008年版，第72页。

<sup>2</sup> Al Gore, *Our Choice: A Plan to Solve the Climate Crisis*, Rodale INC, 2009, pp 193-194

减排安排。可以预见，中国不太可能一直坚持不接受任何减排份额的立场，但中国争取一段时期的缓冲期是合理的，也是可能的。

第三，中国在环境和气候治理上确实采取了一些重大行动，但这些行动大多没有得到国际社会的了解和关注。国际社会对中国的气候政策存在较大的误解。

国际责任是中国气候外交所无法回避的现实难题。西方发达国家总是力图将中国等发展中国家纳入强制性的减排框架。在哥本哈根会议上，美国等国家再一次对中国施压，以中国是否加入减排计划为标准来决定自己是否接受国际减排机制。中国在哥本哈根会议召开前宣布了自主减排的目标，但在会议上中国的积极努力却被忽视，发达国家仍然进一步要求中国全面接受不公正的减排安排。英国学者巴里·布赞指出，西方国家对中国在哥本哈根气候谈判的总体印象是负面的，中国的气候治理行动也被误读，因此中国很有必要向世界解释自己的气候治理行动和计划。由此可见，中国在气候治理领域的公共外交还有待加强，从而向国际社会展示中国气候治理的诚意和已经开展的行动。中国媒体应加强对中国气候治理政策和效果的宣传；中国学者可以积极参加在国外举办的各种与气候相关的研讨会，解释中国的气候政策。此外，环境非政府组织对于解释中国的气候外交政策和提升中国气候外交话语权，具有十分重要的作用。中国应该大力支持国内环境非政府组织的外交活动，比如全球环境研究所在斯里兰卡的沼气项目就取得了很大的成功，得到了斯里兰卡政府的高度评价。<sup>1</sup>

在国际气候谈判中，中国应逐步增强自主性。发展中国家与金砖四国是中国在气候谈判中联系比较紧密的两个集团，但中国不应寄希望于这样的小联盟来缓解国际压力。如前所述，在气候问题上，以国家集团形式存在的小联盟很难稳固，因为气候问题很大程度上是一个国际责任分配问题，涉及到每一个国家，因此联盟国家内部的责任分担压力也很大。比如，金砖四国内部的中印俄之间在气候减排问题上立场分歧就比较大，发展中国家的内部分化也比较严重。可见，各自寻找联盟集团来抗拒国际压力的外交行为，实际上很难真正获得成功，但立足于相应的联盟以获得一定的缓冲期，还是可行的。

<sup>1</sup> 《中国驻兰卡大使馆盛赞 GEI 兰卡沼气项目》。http://www.green.go.cn/news.php?id=

中国气候外交既要考虑到中国的责任和形象，也要考虑到自身减排能力的不足。中国在环境保护和气候治理方面的技术水准还无法与西方国家相比，其经济发展水平仍处于发展中国家行列，经济转型还面临着比发达国家更多的困难。因此，中国承担的减排责任只能在自身承受能力范围之内。同时，在责任承担方面，也应力求公平。西方目前所主张的减排框架没有考虑到中国的实际经济发展情况，中国应该正面拒绝，但同时也要做好各种准备，因为逐步纳入国际减排的整体框架乃大势所趋。中国长久不加入国际减排框架可能带来的后果是：无法获得道义支持，同时也将间接影响到中国在其他领域的谈判能力和话语权；全球性减排机制将很难达成，不利于全球的可持续发展。如果没有中国和印度这两个现代化进程迅速、人口最多、能源消耗居世界前列的国家参与，国际气候减排机制根本不可能达成。相对而言，中国逐步加入国际减排框架的好处在于：首先是获得道义支持，这对中国是重要的，当前的中国外交需要占据一定的道德高地。其次是可以形成适度压力，这有利于中国经济的顺利转型。再次是有助于中国在其他领域增加话语权。可以想见，若中国承担更多的责任，话语权也将随之增加，中美关系及中国周边的安全环境也可能因此获得间接改善，长远来看有利于中国崛起。

在气候外交领域，中国应首先努力在国内营造承担相应责任的民意基础，以便更加顺利地分担国际责任。同时还要认识到，中国逐步加入国际减排框架是生态环境与国际环境双重变迁的必然结果。从生态环境上看，极端气候事件正在迅速增加，即便全球变暖没有现在设想的那么严重，全球经济转型和能源消费转型也是必须的，否则全球变暖最终将变成现实，从而危及人类的生存。从国际环境上看，目前几乎没有盟友愿与中国一道承受汹涌而来的国际压力，即便是曾经的盟友也面临着分化的危险。可见，气候变暖的生存压力与国际社会的责任压力都在不同程度增加，解决目前中国面临的气候治理困境，需要的是意志与决心，而不是拖延或利益谈判上的讨价还价。

当然，中国逐步加入国际减排框架也存在一定风险。中国最担心的是因被迫承担过多的责任而造成相对损失过大，由此陷入责任陷阱，最终影响经济发展速度。其实，这种担心不应该被夸大。中国可以逐步加入国际减排框架，但要拒绝过大的份额安排。此外，如果中国加入减排框架，也就意味着所有大国——包括态度强硬的印度等国——都必须加入减排框架，都必须接

受国际减排监督，所有大国都将会受到经济转型的影响，因此中国不必过于担心在减排过程中国家实力会受到相对损害。若不想落入西方的陷阱，不想在经济和国家实力上受到不必要的损害，中国在态度上应该强调加入国际减排框架的渐进性，同时要求建立一个中国拥有相应话语权的国际减排机制。

中国气候外交的目标除了改善自身的形象、加快自身经济的转型，还需要促进全球气候治理的制度建设。首先，中国应积极创立全球气候治理机制。机制建设是全球治理过程中最重要的步骤之一，缺乏有效的治理机制，全球治理很难成功。目前，国际社会仍然缺乏有效的气候治理机制，中国在机制创设方面也缺乏经验。因此，中国外交应加大对机制创设的研究力度，在机制创设中做出自己的贡献。其次，中国外交应对已有的全球治理机制进行监督和修正，促使其朝向正义的方向发展。已有的国际治理机制基本上都由西方发达国家创设，议程也由发达国家制定，反映发达国家的利益，在机制程序和机制内容上都存在不公正、不平等的现象。但这些机制大体上还是合理的，因此中国气候外交的方向不是推翻这些机制，而是修正这些机制，增加发展中国家在机制运行中的话语权。

关于国际气候机制建设，当务之急是提出气候治理的中国方案，分析中国方案的可能性与突破空间。为国际减排机制打上“中国烙印”是目前中国气候外交的重中之重。自《联合国气候框架公约》生效以来，最大的分歧主要集中在发达国家和发展中国家之间，特别是美法德英等发达国家与中国、印度、俄罗斯、巴西等新兴大国之间。发达国家要求中国等新兴大国必须同时接受强制性减排份额安排，而发展中国家则拒绝接受任何强制性减排安排。然而，就目前全球变暖的趋势来看，无限期的拒绝无异于自我毁灭，创建一个包括发达国家和主要发展中国家在内的共同的国际减排框架则是形势使然。

中国方案的核心应放在如何为发展中国家争取一个相对缓冲期、如何争取公平的减排份额、如何建立一个适用所有国家的监督机制。关于缓冲期，由于发展中国家分为发展较迅速的发展中国家和较落后的发展中国家，因此缓冲期不能一刀切，而应根据各国近十年来的经济发展表现有层次地划分；对于份额的公平分配，西方发达国家的历史排放应纳入责任分担的框架，发展中国家的人均排放以及必要的发展排放也应作为制定责任分担的要素，最关键的还在于要对不同发展程度的国家实施有区别的标准和有区别的责任；

对于监督机制，必须实行可执行的透明程序，对所有国家进行监督，保证监督机制对每一个国家产生效力。

气候治理需要在广泛的国际合作基础之上才能实现。就气候合作来看，中国气候外交应该在三个区域中有层次、有区别地开展——中国与周边国家的气候合作、中国与欧美发达国家的气候合作、中国对弱小国家和海岛国家的气候支援。首先，中国应加强与周边国家的环保合作，如防治沙尘暴、酸雨和环境污染等。环境问题具有跨国性，最容易在邻国之间产生纠纷，因此中国与周边国家的环境协作是当务之急。其次，在气候变暖等全球性难题上，“没有哪一个国家在这巨大挑战前能够独善其身”，<sup>1</sup> 缺少任何一个大国的支持和参与都很难实现目标，因此中国与发达国家的气候合作十分关键。中国不仅要向发达国家开展公共外交，展示中国在应对气候问题方面的积极态度和已经取得的巨大成就，也要跟发达国家建立广泛的合作渠道，共同应对全球变暖。中国与美国已开展了一系列应对气候变化的合作，如国家环保总局与美国环保署迄今已开展了 8 项合作，中美在第三次战略经济对话中签署的《能源与环境合作十年规划》，等等。<sup>2</sup> 最后，中国应积极援助生态极度脆弱的弱小国家，比如一些海岛国家。海岛国家是生态最脆弱的国家群体之一，特别需要国际社会的援助。据预测，图瓦卢将是全球第一个沉入海底的国家，图瓦卢人以此指责全球都应向其道歉。马尔代夫通过在海底召开内阁会议的方式来激起人们对气候问题的关注。海岛国家的境遇能够促使国际社会意识到气候变暖的严重后果和自身责任。中国的对外援助不仅可以改善自身的国际形象，也可以鼓舞国际社会特别是发展中国家更加积极有效地应对危机。中国有责任将发达国家和发展中国家团结在一起，促使整个国际社会共同应对全球生态危机。

<sup>1</sup> 《温家宝在应对气候变化技术高级别研讨会上的讲话》，中国新闻网，2008 年 11 月。

<sup>2</sup> 张利军：《中美关于应对气候变化的协商与合作》，世界知识出版社 2008 年版，第 62~63 页。

# An Analysis of Global Climate Diplomacy

Gan Junxian Yu Xiaofeng

**Abstract:** Climate diplomacy refers to the diplomatic activities of the international community with respect to climate management. There are a wide range of practitioners of international climate diplomacy, including the United Nations, sovereign states and nongovernmental organizations. International climate diplomacy is extremely important with respect to containing global warming, however it faces a number of obstacles. These include: climate diplomacy faces a collective action problem; climate diplomacy is often manipulated by diplomatic actors to advance the economic interests. For China's part, while it has made some achievements in climate diplomacy, the international community continues to question China, impacting its international image. It is imperative that China engage in public diplomacy around the issue of climate change, and to the extent of its capabilities and of its international responsibilities, it should actively participate in global climate management.

**Key Words:** Global Warming; Climate Diplomacy; Traditional Diplomacy; Collective Action

**Author:** Gan Junxian is a Post Doctoral Student at the Center for Non-Traditional Security at the School of Public Administration of Zhejiang University;

Yu Xiaofeng is a Professor in the School of Public Administration of Zhejiang University