

治理全球气候变化须要 运筹多方位国际合作战略

沈 强

【内容提要】动员世界各国共同致力于治理全球气候变化已成为当前世人瞩目的又一个焦点。这是当代人类社会发展进步历史进程中一个重要的里程碑，也是一项庞大的综合性系统工程。其成功与否不仅取决于能否变革长期以来工业化形成的传统的高排放高增长的旧模式，创建切合时代和生态环境变迁要求的低排放高增长的新模式，还取决于世界各国能否共同重视和参与的政治意愿，提高世界各国对治理气候变化重要性和紧迫性的认知和共识。这就须要运筹多方位的国际合作战略，制定与之配套的政策和务实举措。

【关键词】气候变化 多方运筹 国际合作

【作者简介】中国人民外交学会研究部主任

如何动员世界各国共同致力于治理全球气候变化已成为当前世人瞩目的又一个焦点。这是当代人类社会发展进步历史进程中一个重要的里程碑，也是一项庞大的综合性系统工程。其成功与否不仅取决于能否变革长期以来工业化形成的传统的高排放高增长的旧模式，创建切合时代和生态环境变迁要求的低排放高增长的新模式，还取决于世界各国能否共同重视和参与的政治意愿，提高世界各国对治理气候变化重要性和紧迫性的认知和共识。在此背景下，运筹多方位的国际合作战略，制定与之配套的政策和务实举措十分必要。

第一，要发挥联合国的主导作用。治理全球气候变化只有动员世界各国共同参与，协调合作，循序渐进，联手采取密切配合的各项变革性举措，才能取得实效，取得成功。为此，应使联合国发挥主导作用，承担更多的重要职责。

联合国是当今参与国最多，涵盖面最广，权威性最高的国际多边机构。当前，联合国应发挥更积极的主导作用，在《联合国气候变化框架公约》《京都议定书》和《哥本哈根协议》的基础上，积极协调各国立场，谋求更多共识，为最终达成具有法律约束力的协议而努力，为世界传统增长模式的转型制定近、中、长期目标和实现目标的综合性措施，为世界各国未来的科学发展指明共同努力的方向。为保护人类赖以生存的生态系统制定各国共同遵守的长远规划和运作机制。

第二，要发挥 20 国集团对联合国的补充作用。20 国集团是在当今国际关系和国际体系发生大变革、大调整、大改组的背景下应运而生的新型多边国际合作机制，且已在较大程度上博得了国际社会的认同。它与二战后诞生的联合国传统机制相比既有优势也有劣势。

其主要优势在于，它具有较大的潜力和能量来改变联合国长期以来形成的机构臃肿、效率低下的积弊，并利用其现有机制精简的相对优势，提高效率，与时俱进，创造一种适应新时代要求的多边国际合作新模式，以应对当今世界面临的新挑战，解决重大国际问题。它也可以成为一个加强多边国际合作的新平台新机制，以增进多边国际交流与沟通，谋求和凝聚多边国际共识，进而采取共同行动。

但其劣势也很明显，首先是其代表性不够，不仅发达国家的代表性很有限，而且广大发展中国家的代表更是少得可怜；其次是发达国家的成员数量与发展中国家的成员数量在比例上失调。发达国家比例过高，发展中国家比例过低的问题很突出；其三是 20 国集团的成员都是在美欧两家主导下产生的。

这三个因素决定了 20 国集团要成为国际社会公认的多边国际合作机制在公平性和合理性上难免存在一定的缺陷。因此，其权威性当然也就不能与联合国相提并论，而只能作为对联合国机制和作用的一个补充，尤其是在应对诸如全球气候变化和经济衰退等重大国际问题上更是如此。

第三，要发挥发达国家的示范作用。从世界现代工业化的历史看，以欧美为代表的发达国家既是工业化发展模式的最早开创者和最大受益者，又是工业化污染的最大始作俑者和最早受害者。欧洲是当之无愧的工业化的摇篮，为世界现代工业化奠定了不可替代的重要基础；美国则是后来居上者，成为当今后工业化时代最先进和最强大的科技创新者，引领着当今前沿科技的发展方向。

以欧美为代表的发达国家又是当今世界财富的最大占有者，享受着后工业化时代带来的凌驾于广大发展中国家之上的最高水平的富裕生活。世界工业化的最大正面影响在于加速了世界发展和现代化的步伐；而其最大的负面影响也已呈现，即工业化所带来的严重污染已由发达国家向发展中国家快速扩散和蔓延，乃至对全球生态系统造成了巨大的破坏，使之不堪重负，对人类未来生存构成了严重威胁。

从世界工业化的发展现状看，在上个世纪的 100 年的工业化进程中，发达国家基本上都延续了高排放高增长的传统旧模式。据统计，当今世界积累排放总量中 80%来自占世界人口 22%的发达国家。经过这一阶段的高速发展，发达国家基本上都已进入了高排放高增长的峰值期，依靠传统旧模式来支撑发展不仅增长空间已进入饱和状态，而且已造成全球生态系统不堪重负，可持续发展的目标将成纸上谈兵。因此，变革长期以来传统的旧增长模式，创建低排放高增长的新模式，以开拓新的发展空间并保护人类赖以生存的已遭严重破坏的生态系统，已成为发达国家未来谋求其符合科学规律的可持续增长的必由之路。

因此，对发达国家而言，若能作出这一历史性抉择不仅利在当代功在千秋，而且也可为广大发展中国家率先垂范，发挥示范作用。就当前现有国际体系而言，诸如经合组织和八国集团这类机构，若要避免其走向历史的终结，也许在这方面发挥点积极作用正是其新的职能和历史使命。这两个机构应通过协调，不仅为其成员国制定具体量化的减排目标，还应向发展中国家传授发展中取得的成功经验并提供必要的技术援助，以免发展中国家重蹈发达国家高排放高增长旧模式的覆辙。此外，发达国家还应向发展中国家提供必不可少的资金援助，为其排除资金紧缺的障碍。

第四，要发挥发展中国家的应有作用。在世界现代工业化进程中，广大发展中国家的整体水平不仅已远远落后于发达国家，而且与其差距不但一直没有缩小，反而不断扩大。从当前面临的现实挑战看，广大发展中国家最迫切须要解决的是，加快自身发展，改善生存条件，从而缩小与发达国家的工业化差距和贫富鸿沟。

从发展中国家与发达国家在当今工业化进程中的不同现状看，当前，广大发展中国家与发达国家在工业化进程中的根本区别就在于，它们中的相当一部

分,尤其以新兴经济体为代表的发展中国家,都已进入高排放高增长的上升期,若沿袭现有工业化的传统发展模式,不仅其增长潜力巨大而且其排放潜力也巨大。前者无疑有利于促进全球经济增长,而后者则无疑会导致全球工业化污染进一步恶化,使气候变化雪上加霜,从而导致全球生态系统进一步遭到破坏和恶化。

因此,如何帮助广大发展中国家避免因加快自身发展和改善生存条件而在工业化进程中造成大规模污染,已成为难以回避的现实需要,也已成为能否积极联手发展中国家共同参与治理全球气候变化这项系统工程的一个不可或缺的重要环节。

但对发展中国家而言,从其现在所处的工业化发展阶段及其自身的减排能力看,既要保持快速增长又要大幅减排,两者兼顾力所不及。其最大困难在于,若要放弃发达国家传统的高排放高增长的旧模式,采取跨越式发展,与发达国家共同创建低排放高增长的新模式,不仅面临制约自身增长的高风险,还面临自身工业基础相对落后、节能减排高科技研发能力薄弱、资金短缺等一系列具体而现实的严峻挑战。

因此,对发展中国家而言,不仅须要采取符合各自国情的具体措施,借鉴发达国家在创建低排放高增长新模式过程的成功经验,更须要引进先进减排技术和资金,才能确保自身发展模式的转型获取成功,才能在治理全球气候变化中积极发挥各自应有的参与作用。

第五,要发挥发达国家与发展中国家的互动作用。从上述发达国家和发展中国家当前所处的工业化的不同发展阶段,尤其是从两者之间峰值期与上升期的根本区别中可以看到,双方在工业化进程中差距的扩大和贫富鸿沟的深化已从根本上决定了彼此发展诉求和目标及其利害关系的冲突。

因此,要发挥两者间的互动作用,不能无视这一无法回避的客观现实和尖锐矛盾,而其妥善解决之道就在于,双方在承担减排指标和义务时,必须遵循“共同而有区别的原则”,才能体现出符合实际的相对公平性与合理性,才能为广大发展中国家所共同接受和遵守,才能共同付诸实施。这是在治理全球气候变化中发挥发达国家与发展中国家积极互动的关键所在。

其次,鉴于发展中国家总体的工业化水平与发达国家存在巨大差距,且工业基础远远落后,因此发达国家有义务向其提供减排先进技术和资金方面提供援

助，从而使之逐步走上创建低排放高增长的新的发展模式之路。

其三，对发展中国家而言，应该认识到，如果再重复发达国家所走过的传统的高排放高增长的传统旧模式来推进国家发展已没有前途也不可能取得成功。因此，只有走低排放高增长的创新之路，遵行符合科学规律的绿色发展，才是当今时代提供的必然选择。以上三个要素相互关联，不可偏废，是发挥发达国家与发展中国家互动作用的关键所在。

第六，要发挥中美两国战略互动与合作的关键作用。中美既是当今世界两个最大的二氧化碳排放国（其排放之和已约占世界总量的40%），又身为最大发展中国家和最大发达国家而具有国际战略上的不可替代性和最大代表性。美国对世界的现有影响力，尤其对所有发达国家的影响力依然无可匹敌；而中国的快速发展和强大不仅使之对世界的影响力相应上升，而且使之与广大发展中国家的传统关系进一步发展和深化。因此，中美两国在应对全球气候变化中的战略取向将对人类这项空前宏伟事业的成败产生举足轻重的影响。

在此背景下，中美两国能否共同利用当前应对全球气候变化的新机遇，进一步加强战略互动与合作，其作用和影响不只局限于双边范畴，还将对发达国家与发展中国家的整体互动与合作产生决定性的作用和影响。可以毫不夸张地说，若无中美之间的双边战略互动与合作，就不会形成发达国家与发展中国家的整体互动与合作。《京都议定书》之所以未能取得实效正是由于中美没有共同发挥战略互动与合作的关键作用。而与之形成鲜明对比的是，在最近的“哥本哈根气候峰会”上，最终能避免无果而终并达成《哥本哈根协议》，也正是由于中美双方共同发挥了建设性的战略互动与合作的关键作用。

从当前发展和深化中美关系来看，其现实意义尤其重大，加强双方在应对全球气候变化领域的互利合作不仅可为两国政府最新定位的积极合作全面关系的健康稳定发展和深化注入新的活力，增添新的合作内涵，开拓新的合作领域，而且可为世界经济今后的可持续发展开发和培育新的增长点。具体而言，中美应在创建低排放高增长的新模式和发展低碳经济中走在世界前列。两国政府应达成共识，通过职能部门共同建立专项基金和科研机构等合作机制，联合开发减排、节能和绿色能源等领域的最新技术，以引领世界未来发展方向，不仅为开发两国国内市场而且为开发国际市场创造新的经济增长点，从而既为刺激世界经济复苏又为推动治理全球气候变化发挥关键作用，为人类的前途和命

运作出独特的重要贡献。

运筹上述多方位国际合作战略以应对全球气候变化应该说也是为了适应当今地缘政治和经济格局复杂深刻演变的现实需要。

世界两极旧格局解体后,美国以为可凭其唯一超级大国的独特优势主宰世界,因而处心积虑地构建单极世界新格局。但其力图以单边主义穷兵黩武谋求世界霸权的战略屡屡受挫,为世界所不容,因而终于昙花一现,难以为继。而试图以七国或八国集团的西方模式来治理或主导世界也迄无作为,活力将尽,因而也势必步美国后尘,殊途同归。当前,二十国集团正方兴未艾,虽在扩容上大有改进,但这种发达国家与发展中国家间的新型合作模式是否合理和有效,现在也难下结论。不过,世界各国也许都已从国际政治历史演变的轨迹中领悟到,当今治理世界的模式已悄然转型,从美国试图推行的单边主义转型为已被各国认同的多边主义。处理国际事务和解决全球性问题也已经不再只由一国或几国来决定或主导。

因此,运筹切合时代变迁现实要求的国际合作新战略,重塑国际新体系,从而逐步改变历史形成的发达国家与发展中国家之间长期存在的国际权益严重失衡的不合理状况,使之逐步向均衡化方向转型,已势在必行。让世界各国共同参与国际事务的处理和全球性问题的解决,平等协商,同谋共识,协调合作,这种符合当今时代要求的国际政治合作新模式不仅应该运用于治理全球气候变化,还应该扩大和运用到处理和解决其他国际事务和全球性问题之中。全球化的日益发展和深化,已使世界各国的前途与命运紧密相联。一损俱损的连锁效应也在不断地全球化。因此,在当今国际政治中,国际权力与利益由各国共同分享,国际责任与义务由各国共同承担,应成为当今时代国际政治中开展国际合作的新的变革方向。

Abstracts

The Transformation of Global Big Powers and Appearance of the Restructuring Multi-polar Pattern

YU Zhengliang

The world is undergoing the third transformation of global big powers. USA, EU, Japan, Russia, China and the new big-power group are forming into the six forces on the global central stage. The former three belong to the one group, whose power is weakening, while the latter three belong to the other group, whose power is strengthening. This transformation of the global big powers is sure to lead to the restructuring of the multi-polar pattern, which is characteristic of the change of the dominating power with the significance of China and USA turning larger than the other powers, the involved issues more oriented towards the global issues, the combination of homogeneity and heterogeneity, and the transfer of the world power center. The fundamental significance of the restructuring of the multi-polar pattern lies in the change, and China is one of the deciding forces of this change.

Post-Copenhagen Challenges of Climate Change to China

CHAO Qingchen

Global climate change is profoundly impacting human survival and development, hence a critical challenge to the contemporary international society. Copenhagen Climate Change Treaty passed by the UN Copenhagen Climate Change Conference marked a new phase of the international society in response to climate change. The call for realizing the strategic goals of building socialist harmonious society and building resource-effective and environment-friendly society exacts scientific response to climate change. China should grasp the opportunity and intensify the construction of capability to respond to climate change.

Addressing Global Climate Change: The Need to Shape a Multidimensional Strategy for International Cooperation

SHEN Qiang

How to mobilize world countries to work together in addressing global climate

change is now another focus of world attention. This is a major milestone in the history of human social development and progress in modern times and also a tremendous, complex and systematic project. Its success or failure depends not only on the transformation of the traditional old model of high-emission and high-growth development, which is formed in the industrialization process over a long period of time, into a new model of low-emission and high-growth development, which is adapted to the change of the times and the eco-system. It also depends on the political will of countries around the world to jointly attach importance to and participate in tackling global climate change, and on more awareness and consensus among them to the importance and urgency to meet the challenge. Against this background, it is highly necessary to shape a multidimensional strategy for international cooperation and work out supplementary policies and practical measures.

Incrementalism and the Development of US Energy Policy

YE Yu

Incrementalism politics means fragmented decision-making process due to the influence of interest groups. The US is especially typical of incremental politics with the energy area as a most typical example, since the US, as the largest producer and consumer of traditional fossil energy in the world, faces the stronger traditional energy structural inertia, less public awareness about energy transformation and more confrontational decision-making process. The radical reforms promoted by the oil crisis in the 1970s failed soon after the fall of the oil price, which was followed by two decades' inaction. After the advent of the new century, continuing energy price surge brings another round of energy policy innovation. This tide of transformation is more typical of incrementalism as the partisanship and interest group competition significantly increased due to the rising influence of climate and anti-terrorism issues. Unsurprisingly, the current energy and climate bills in the US Congress are far from revolutionary as President Obama intended and the prospect is still clouded with much uncertainty especially with the pressure of economic crises.

Climate Change Act and the Evolution of UK's Energy Policy

LI Wei

British is the forthgoer and advocater in tackling climate change, and now it is the