

【编者按】 气候政治与能源安全是近年来国际政治学界讨论的两个热点议题。气候问题引发了粮食安全、水安全、生态系统安全乃至人类的生存等诸多问题;能源安全则主要涉及各国的经济发展和本国居民的生活质量。然而,气候安全与能源安全的关系甚为密切,化石能源的燃烧是气候变化最为主要和最为直接的原因。气候变化影响能源安全,其影响与含义远远超出了能源安全的范畴。本期推出的这组文章,从国际政治与经济关系的视角,分析并讨论了中国在世界气候与能源格局中所处的位置、中国面临的挑战和可能的战略选择。在经济全球化和中国国际地位日益提升的宏观背景下,对于气候变化和能源安全议题,中国不仅需要考虑国内的发展需要,也要认真对待国际安全的新挑战。本期推出的这组文章旨在“抛砖引玉”,希望能引起学界对气候和能源议题的进一步深入研究。同时感谢潘家华教授和薛力博士对这组文章所做的策划、选稿和审读工作。

后京都时代国际气候治理与中国的战略选择*

庄贵阳

【内容提要】 气候变化的国际论辩随着国际气候制度的演进过程而不断深入。从气候变化的科学基础到对经济利益的评估、再到政治意愿的形成,气候变化博弈背后的经济利益之争和地缘政治之争构成了国际气候治理的国际大背景。中国在世界政治经济舞台上的影响力越来越大,对国际气候制度的形成、发展和未来走向具有举足轻重的作用。中国所持的气候变化立场也备受国际社会瞩目。作者结合国际气候制度的演进历程概括了中国对气候变化问题的认识与调整过程,分析了中国在气候变化决策过程以及针对中国气候变化立场中“变”与“不变”的原因。作者认为,低碳经济发展的道路是中国在后京都时代国际气候治理过程中的战略选择。

【关键词】 后京都时代; 气候治理; 中国; 战略选择

【作者简介】 庄贵阳,中国社会科学院城市发展与环境研究中心副研究员、博士。(北京100732)

【中图分类号】 D815 【文献标识码】 A 【文章编号】 1006- 9550(2008)08- 0006- 10

从《联合国气候变化框架公约》的签署到《京都议定书》的生效,再到后京都时代谈判的艰难之路,中国在国际气候治理过程中的受关注程度以及自身在国际上的地位都与日俱增。中国所持的气候变化谈判立场取决于中国对气候变化问题的认识程度。随着综合国力的不断上升、认识的不断深化以及国

际谈判经验的不断积累,中国参与国际气候谈判的能力也在不断增强。通过分析中国气候变化决策模

* 本文得到国家科技支撑计划项目(课题编号:2007BA C03A 07)的资助,同时也感谢《世界经济与政治》杂志匿名评审专家提出的中肯修改意见,当然,文中错漏由作者承担。

式和影响因素,本文认为,在当前阶段,中国必须以和平方式拓展发展空间,以发展低碳经济应对后京都时代的挑战。

一 后京都时代国际气候治理面临的挑战

气候变化是一个典型的全球性环境问题。伴随着全球环境保护的制度化趋势,建立公平有效的国际气候治理机制已成为当今世界政治的主要议程之一。如果从1990年《联合国气候变化框架公约》谈判算起,迄今为止,国际气候制度的演进大约经历了三个发展阶段:第一阶段,从1990年启动《联合国气候变化框架公约》谈判到1992年签署该公约,再到1994年该公约生效,这一阶段主要从法律上确立了国际气候治理(公约)的最终目标和一系列基本原则。第二阶段,从1995年公约第一次缔约方会议讨论制定第一个议定书开始,到1997年京都会议达成《京都议定书》,再到2005年2月16日《京都议定书》正式生效,这一阶段首次为附件I国家(发达国家与经济转轨国家)规定了具有法律约束力的定量减排目标,并引入排放贸易(ET)、联合履约(JI)和清洁发展机制(CDM)三个灵活机制,在防范全球气候变暖方面迈出了重要的第一步。由于《京都议定书》所约定的减排目标非常有限,且目标执行年限也直到2012年,因此需要考虑《京都议定书》以后即“后京都时代”或“2012年以后”的国际气候协定。第三阶段,从2005年11月后京都时代气候谈判启动,并在2007年底达成巴厘路线图(Bali Roadmap),这个过程何时完成还留有很大的悬念。由于各国利益诉求迥异,全球协调应对气候变暖还面临诸多挑战。

(一) 各国利益诉求迥异,难以形成政治共识

由于美国(世界上最大的温室气体排放国)拒绝签署《京都议定书》,现有的国际组织或国际公约也难以提供一种实现应对气候变化的全球治理框架和模式,并且在由谁来提供、怎样提供以及如何分配收益、承担成本的问题上,各国利益诉求迥异,国际气候谈判陷入了一种类似“囚徒困境”的境地,应对气候变化迫切需要新的治理框架和模式。

后京都时代国际制度框架必须公平地反映每个

国家的具体国情,诸如责任、能力和减排潜力。¹ 尽管各种方案设计均有其理性基础,但协议的达成是一个通过谈判形成共识的过程。国际气候制度的走向主要受到科学认知、政治意愿和经济利益三个方面的综合影响。各方都试图从这三个方面入手,发挥自身的影响力,同时最大限度地维护自身利益,在妥协中为打破僵局寻求一条可行的解决途径。² 可以说,任何一方的立场变化或战略调整,都会对“后京都时代”谈判的走向产生重要的影响。

当前,国际气候政治呈现出群雄纷争、三足鼎立的基本格局。欧盟、美国和中国的人口数量、经济总量、能源消费、温室气体排放在全球均占有相当大的份额,在参与谈判的众多缔约方之中,其地位可谓举足轻重。欧盟作为气候谈判的发起者,一直是推动气候变化谈判最重要的政治力量。欧盟一方面担心全球气候变暖危及欧洲“冬暖夏凉”的气候环境;另一方面,由于欧盟人口稳中有降、经济成熟而稳定、技术和管理先进、欧盟能源消费需求也相对饱和,因而在温室气体减排方面具有比较优势。大力推进气候变化进程、维持在国际事务中的主导地位符合欧盟的战略利益。以美国为首(包括日本、加拿大、澳大利亚、新西兰、俄罗斯等国)的“伞形”集团是国际气候舞台上另一支重要的政治力量。美国地域广阔,对气候变化的敏感性不及欧洲。虽然美国拥有世界最强大的经济实力,技术和管理水平也很高,但美国人口增长较快,同时他们不愿意改变其奢侈浪费的生活方式,因而能源需求和温室气体排放呈现较快的增长趋势。从《联合国气候变化框架公约》谈判开始,中国一直以“77国集团+中国”模式与发展中国家阵营一起参与谈判,同时,中国也积极在“77国集团+中国”阵营中发挥协调作用,促进发展中国家阵营的团结。然而,在国际资金来源非常有限的情况下,发展中国家之间为了经济利益而产生的矛盾和彼此间的竞争不可避免。随着中国快速的经济发展和城市化进程,能源消费和温室气体排放

¹ H. E. Ott et al. *South - North Dialogue on Equity in the Greenhouse: A proposal for an adequate and equitable global climate agreement*. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH Postfach, May 2004. <http://www.wupperinst.org>

² 陈迎:《全球气候变化政治较量升温》,载《人民日报》2007年12月7日。

快速增长,中国面临着日益增长的国际压力。

(二)《京都议定书》模式与第三条道路的博弈

在后京都时代,国际气候谈判启动艰难,其关键在于《京都议定书》模式用之不易,弃之可惜。作为妥协的产物,《京都议定书》兼顾了各方利益,具有可操作性。尽管是总量定式的独木桥,但有关后京都时代国际气候制度的设计,2/3以上均是京都模式的延续或对其的修订。¹《京都议定书》业已生效,公约议定书会议(COP/MOP)可能珍惜这一来之不易的进展,将在欧盟和部分发展中国家的推动下,经过修正而得到延续。²欧盟在公约框架之下积极推进后京都时代的谈判进程,其实就是延续总量控制加排放贸易的京都模式。欧盟在2007年春季首脑会议上已经明确提出,2020年要在1990年的水平上实现减排20%的目标,并在巴厘岛气候变化会议上明确提出了发达国家应在2020年前将温室气体排放量较1990年减少25%~40%的目标。

美国退出《京都议定书》后,没有任何重返京都机制的迹象。美国出于其国际战略考虑,不论如何修订,只要发展中大国没有参与减排或做出限排承诺,只要是京都定式,它均不会重返京都格局。而发展中大国正处于工业化和城市化进程之中,它们会明确反对任何具有约束力的排放限制。发展中大国和美国、欧盟之间的三方博弈,微妙地影响着后京都时代的国际气候进程。

如果要美国和广大发展中国家参与后京都时代的谈判进程,一种选择是回到公约,另行谈判。但回到公约缔约方会议,程序复杂、众口难调、交易成本太高。于是一些国家选择游离于公约框架之外,另行结盟,走“第三条道路”。例如,美国在联合国气候变化谈判之外分别发起了“氢能经济国际伙伴计划”、“碳收集领导人论坛”、“甲烷市场化伙伴计划”、“亚太清洁发展和气候伙伴计划”以及“主要经济体能源安全与气候变化会议”等。这些游离在《联合国气候变化框架公约》之外的合作机制,优点是简单易行,决策效率较高;其弊端是涵盖范围有限、所确定的义务不具有法律约束力、其执行完全靠自觉行动。更严重的是,这种方式抛弃公约、涉嫌单边主义。因此,对新的气候变化合作机制的探讨,实际上是对《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》的补充和推动,不可能替代《联合国气候变化框

架公约》和《京都议定书》。”

(三) 缔约方会议:国际气候治理的最终出路

根据《京都议定书》的有关规定,目前的这种格局将只能维持到2012年,全球急需尽快达成一项减缓全球气候变暖的新协议。第二阶段减排承诺谈判意味着谈判重点将转向更严格的国际气候制度构建。

“巴厘路线图”只规定了2009年前必须完成相关谈判,并没有就2012年后的温室气体减排设定责任。至于2012年之后各方应承担什么样的减排责任,则要留待2008年、2009年分别在波兰和丹麦举行的联合国气候变化大会上解决,这为未来的谈判留下了悬念。³可以预计,在推动减缓全球气候变暖、推动建立2012年后发达国家减排目标方面,由于关乎各国重大的政治和经济利益,谈判一定会困难重重,可能会有多次反复。在涉及发展中国家承担具体义务方面,谈判将会更加激烈。

总而言之,《京都议定书》的道路显然艰难,但不会被堵死;缔约方会议的航船也会迎风破浪,扬帆前行;“独立自主”的“第三条道路”有着鲜活的特点,实际上是对《京都议定书》和缔约方会议的补充和推动,它不仅不会替代前两种选择,反而可能融入前两种选择,催生公约框架下的国际气候一揽子协定。尽管美国否决了《京都议定书》模式,但它依然是公约缔约方。世界上几乎所有国家均是公约缔约方,如果要争取美国和广大发展中国家的参与,缔约方会议显然是最佳选择。公约有明确约定的目标、原则、机制,尽管其程序复杂、众口难调、交易成本极高,但在此基础上进行谈判,签订新的议定书,相对于《京都议定书》的“独木桥”来说,道路会宽阔平坦许多。因此,后京都时代谈判的结果,很可能是达成包括减排、适应、技术、发展等多个单项协议的一揽

¹ D. Bodansky, *International Climate Efforts Beyond 2012: A Survey of Approaches*—Pew Center on Global Climate Change Report, December 2004, <http://www.pewclimate.org/docuploads/>.

² 潘家华:《后京都国际气候协定的谈判趋势与对策思考》,载《气候变化研究进展》,2005年第1期,第10~15页。

³ 潘家华:《后京都国际气候协定的谈判趋势与对策思考》,第10~15页。

⁴ 庄贵阳:《为下一步谈判留下悬念》,载《科学时报》,2007年12月21日。

子协定,类似于《关贸总协定》框架内的多项协定的集成。¹ 不可否认的是,实现这一目标将要经历非常曲折的谈判过程,最终的结果取决于大国(或集团)的强强博弈。

二 气候变化国际论辩与中国的认识转变

国际气候制度的走向,主要受到科学认知、政治意愿和经济利益三个方面的综合影响。关于气候变化的国际论辩,大致包含科学认知、经济评估和政治角逐三方面的内容。科学认知、政治意愿和经济利益并不是彼此独立的,而是相互联系、相互影响的,政治意愿取决于对经济利益的判断,而经济利益的计算需要有坚实的科学基础。² 从总体上看,1997年以前对气候变化问题的讨论多集中在科学认知层面。1997年《联合国气候变化框架公约》第三次缔约方会议达成《京都议定书》后,气候变化的焦点似乎集中在经济层面,即温室气体减排的代价有多大,技术上是否可行。以《京都议定书》在2005年2月正式生效为转折,气候变化的国际争论逐步转向地缘政治大国(或集团)的博弈。”

自1990年国际气候变化谈判进程正式启动以来,中国一直全程参与。中国在过去一直强调“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”³的立场,在国际谈判中赢得了“强硬路线者”的头衔。⁴ 不过近些年来,中国对“达到中等发达国家水平之前”的时间概念似乎不再坚持。胡锦涛主席在2007年八国集团与五个发展中国家领导人对话会议(“G8+5”)上强调,“发展中国家工业化、城市化和现代化进程远未完成,发展经济、改善民生的任务艰巨。为了实现发展目标,发展中国家的能源需求将有所增长,这是发展中国家发展的基本条件。因此,在现阶段对发展中国家提出强制性减排要求是不合适的”。尽管中国坚持在现阶段不承担任何量化减排义务,但中国政府再次强调“发展中国家也应该在力所能及的范围内,根据自身情况采取措施,为促进全球可持续发展做出积极贡献”。⁵

总而言之,中国的气候变化立场是稳中有“变”。“不变”的是中国坚持在近期不承担量化减

排温室气体义务的立场,“变”的是中国在国际气候谈判及相关领域表现出的更加积极、开放、合作的态度。⁶ 具体表现在四个方面:第一,中国在对待三个灵活机制尤其是清洁发展机制(CDM)方面,由过去的怀疑态度转变为现在的支持态度。第二,在资金和技术方面,中国由过去一味强调发达国家必须向发展中国家提供资金和技术援助转向呼吁建立双赢的技术推广机制和互利技术合作。第三,中国从过去的专注于《联合国气候变化框架公约》以及《京都议定书》转向对其他形式的国际气候合作机制持开放的态度。第四,中国不断推进有利于低碳发展的国内政策。

伴随气候变化研究的进展与气候公约的演进,中国对气候变化问题的认识经历了一个不断提高和深化的过程。⁷

(一)注重环境含义

气候公约起源于气候变化的科学问题。以政府间气候变化专门委员会(IPCC)的科学评价活动为背景,气候变化问题被列为影响自然生态环境、威胁人类生存基础的重大问题,国际社会开始通过政治谈判寻求解决对策。在《联合国气候变化框架公约》谈判的开始阶段,限于当时的科学认识水平,中国基本上将气候公约视为一个国际环境协定,在签

¹ 潘家华:《后京都国际气候协定的谈判趋势与对策思考》,第10~15页。

² 潘家华:《后京都国际气候协定的谈判趋势与对策思考》,第10~15页。

³ 潘家华:《气候变化中的强强博弈》,载《城市中国》,2007年第21期,第25~28页。

⁴ 中国代表团团长刘江于1999年在气候变化公约第五届缔约方会议上的发言。内容参见 <http://www.ccchina.gov.cn/cn/index.asp>

⁵ [挪威]唐更克、何秀珍、本约朗:《中国参与全球气候变化国际协议的立场与挑战》,载《世界经济与政治》2002年第8期,第37页。

⁶ 2007年6月8日,中国国家主席胡锦涛在德国海利根达姆出席八国集团同发展中国家领导人对话会议并发表讲话。

⁷ 张海滨:《中国在国际气候变化谈判中的立场:连续性与变化及其原因探析》,载《世界经济与政治》,2006年第10期,第36~43页;陈迎:《国际气候制度的演进及对中国谈判立场的分析》,载《世界经济与政治》,2007年第2期,第52~59页。

⁸ 陈迎:《中国在气候公约演化进程中的作用与战略选择》,载《世界经济与政治》,2002年第5期,第15~20页;庄贵阳、陈迎:《国际气候制度与中国》,北京:世界知识出版社,2005年版,第249~251页。

署和批准公约问题上表现了非常积极的合作态度。

(二) 注重政治含义

1995年, 公约第一次缔约方会议决定开始谈判发达国家具体的减排义务, 并明确不得为发展中国家增加任何新的义务。而在此后的谈判中, 一些发达国家不仅不提出减排的承诺目标, 还将温室气体减排问题引向主要的发展中国家, 其政治意图十分明显。对此, 中国保持了高度的政治警惕。此后, 气候公约的政治含义成为中国关注的重心, 中国把国际气候谈判当做一场“政治仗”来打, 并在 1997年京都会议上与广大发展中国家一道取得了最后的胜利。

(三) 注重经济含义

1997年京都会议通过《京都议定书》后, 随着谈判进入制定操作细则的阶段, 公约的经济含义逐渐显现。《京都议定书》鼓励发达国家与发展中国家之间开展清洁发展机制(CDM)项目合作, 从而直接关系到发展中国家在引进资金、技术等方面的经济利益。在此背景下, 中国在关注气候公约政治含义的同时, 对公约经济含义的关注明显提升。1998年, 中国国家发展计划委员会(即中国国家发展和改革委员会的前身)从中国气象局手中接管协调气候变化政策的工作, 成为中国制定气候变化政策的核心机构。这反映了中国对气候变化工作的认识和态度: 它不仅关心气候变化, 而且关心经济发展。

(四) 强调可持续发展

美国布什政府在 2001年 3月宣布退出《京都议定书》之后, 国际气候谈判陷入了僵局。在 IPCC 第三次评估报告的影响和推动下, 在 2002年 9月约翰内斯堡可持续发展世界首脑会议(WSSD)之后, 如何在可持续发展战略框架下考虑减缓和适应气候变化问题已成为国际谈判的新思路, 随后公约第八次缔约方会议通过的《德里宣言》也在应对气候变化问题上达成共识, 明确提出应在可持续发展框架下应对气候变化。中国政府越来越深刻地认识到, 应对气候变化的战略和政策必须紧密结合中国的具体国情, 并使之能纳入国家可持续发展战略框架和社会经济发展规划之中。

(五) 上升为地缘政治博弈

在《京都议定书》尚未生效之际, 有关后京都时代国际气候制度方案便层出不穷。围绕 2012年后

应对气候变化安排的国际谈判, 各方争相树立旗帜, 争取主动, 积极树立良好国际形象, 在国际事务中展现其软实力。气候变化的国际斗争实质是各国在争夺发展空间、争取经济利益。国际气候谈判呈现出群雄纷争的局面, 出现中国、美国和欧盟三足鼎立的格局。在气候变化问题不断升温的大背景下, 中国面临的国际压力与日俱增。中国已经认识到, 只有与 77国集团形成统一的气候变化立场, 才能维护发展中国家的发展权益, 赢得未来温室气体排放空间。

三 中国气候变化决策与影响因素分析

全球气候在升温, 国际社会对中国在国际气候变化谈判中的政策和立场的关注也在升温。中国已经成为国际气候论辩中的一个关键词。作为地缘政治博弈中的重要一极, 中国对某些具体议题的态度或相关政策所发生的任何变化都会立即引起外界的猜测。笔者认为, 对中国气候变化政策和谈判立场进行解读就显得非常必要。

各界对中国的政策和立场存在不同的解读和评价。中国作为世界最大的发展中国家, 具有非常独特的现实国情, 虽然国外学者对此有一些分析和猜测, 但难免受到分析立场和信息资料方面的限制。国内学者主要有两种情况: 国际关系学者不熟悉气候变化领域, 而跟踪研究气候变化问题的学者没有熟练掌握国际关系分析的工具。

一般而言, 国家在国际关系博弈中总是通过各种方式寻求自身利益的最大化。目前, 对国家在国际环境谈判中立场的形成原因, 国际学术界主要有两种分析模式: 一种是“以利益为基础”的分析模式, 另一种是双层博弈理论。这两种分析模式各具优点, 但都有其局限性。由于气候变化问题的复杂性, 影响一国气候变化立场的因素很多, 所以应用任何单一模型来解释复杂多变的现实都会出现问题。对于中国气候变化立场“变”与“不变”的分析判断, 应该是基于两种模式分析结果的综合解释。

(一) 以“利益为基础”考量气候变化问题

由德特勒夫·斯普林日(Detlef Sprinz)和塔帕尼·瓦托伦塔(Tapani Vahtoranta)提出的“以利益为基础”的分析模式认为, 生态脆弱性和减缓成本

是决定国家在国际环境谈判中立场与政策的两个关键因素。如果一个国家受到环境问题的影响越大,它就越愿意参与该问题的国际谈判;如果一个国家在解决该环境问题时付出的成本越高,它就越不愿意参加该问题的国际谈判。根据这一分析模型,他们将国家在国际环境谈判中的表现分为四类:推动者、拖后腿者、旁观者和中间者。¹

“以利益为基础”的分析模式的特点是非常简洁,逻辑清晰,一目了然,有一定的解释力。但由于国际环境谈判的复杂性,其适用范围是有一定局限的。一国对经济和环境的关注并不必然决定该国在国际环境谈判中的立场。由于发达国家与发展中国家在国际环境问题上的责任不同,这一模型比较适用于对同一类型的国家(尤其是发达国家)进行比较和角色定位。对于发展中国家来说,无论是对气候变化不利影响的脆弱性评估,还是减排行动对社会经济成本的评估等方面,它们都存在能力不足的问题。正是由于发展中国家的学者不能给予谈判者(或政府决策者)强有力的研究支持以及政府自身谈判经验和能力的缺乏,发展中国家倾向于采取被动防御的外交战略。²也正是由于发展中国家在国际气候谈判中处于从属地位,国际制度构建中的选择性激励也是在“以利益为基础”的分析模式中不可或缺的外部影响要素。”选择性激励主要表现在如下几个方面:

第一,国际转移支付。气候公约规定了发达国家有向发展中国家提供资金援助和技术转让的义务。此外,发达国家还应在公约的原则下建立“气候变化特别基金”和“最不发达国家基金”,在《京都议定书》下建立“适应性基金”。这些国际转移支付手段侧重促进发展中国家的能力建设和可持续发展,而且没有与减排义务挂钩,所以这是促进联盟扩大和保持稳定重要激励措施。

第二,国际碳市场。利用市场机制减少温室气体排放是《京都议定书》的一个有益创举。清洁发展机制(CDM)在帮助发达国家以成本有效方式实现减排义务的同时,也旨在促进发展中国家的可持续发展。通过实施CDM项目,发展中国家可以获得先进的技术和资金方面的收益。在促进发展中国家参与减排行动方面,清洁发展机制无疑是成功的。

第三,与其他问题的谈判挂钩。将气候谈判与

其他问题的谈判挂钩来提供额外的激励,被看做是打破气候谈判陷入僵局的可行途径。实际上,俄罗斯在批准议定书问题上,就与欧盟支持其加入世界贸易组织(WTO)谈判挂钩,成功换取了气候变化之外的利益。气候变化与国际贸易之间存在天然联系,将二者挂钩似乎已经成为国际气候制度发展的重要趋势之一。

第四,树立国际形象。国际形象也是一种选择性激励。国家利益不仅是那些可以用货币来量化的经济利益,还包括难以量化的非物质利益。毫无疑问,国际形象也是国家利益的重要组成部分。气候变化问题关系全球利益,而国家利益往往被视为一己私利。在国际舆论的压力下,各国都希望树立一个良好的国家形象。

总而言之,气候变化问题对于每个国家来说,都面临现实利益与长远利益、国家利益与全球利益等多重的困境和两难的抉择。国家在气候谈判中的立场取决于决策者对上述各个要素的认知水平和对国家综合利益的主观判断。

(二)从气候外交上升到科学发展的战略高度

罗伯特·帕特南(Robert D. Putnam)提出的双层博弈理论强调政治决策者们处于国际谈判和国内政治力量的压力之间。只有将国际层次和国内层次结合起来分析,考察国际政治与国内政治的互动关系,才能更好地理解国家在国际谈判中的行为。³美国的气候变化决策模式是对双层博弈理论的最好诠释。克林顿政府签署了《京都议定书》但布什政府却宣布退出。双层博弈理论是一个有价值的分析工具,但詹姆斯·多尔蒂(James Dougherty)和小罗伯特·普法尔茨格拉夫(Robert Pfaltzgraff Jr)则

¹ Detlef Sprinz, Tapani vaah toranta “The Interest- Based Explanation of International Environmental Policy,” *International Organization*, Vol 48, No 1, 1994, p. 81

² Michael Richards “A Review of the Effectiveness of Developing Country Participation in the Climate Change Convention Negotiations” *Working Paper of Oversea Development Institute*, UK, December 2001, <http://www.odl.org.uk>

³ 中国社会科学院学者陈迎也曾提出并分析过类似的四个因素,但不是作为选择性激励来分析的。

⁴ Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games” *International Organization*, Vol 42, No 3, 1988, pp. 427-460

严肃地提醒,包括双层博弈理论在内的绝大多数在美国发展起来的决策理论都关注的是美国的政治,而不同政治制度的国家决策方式差别极大,滥用这些理论将导致错误的认识。¹

一般而言,一国国内气候变化决策需要考虑以下两类利益集团的作用和互动关系:一是参与决策的不同政府部门之间的协调;二是社会利益集团对政府的游说。中国的国内气候变化决策与美国有很大不同。中国气候政策的主要决策者是跨十几个部门的国家气候变化对策协调小组。中国气候变化谈判代表团由国家发展和改革委员会与外交部牵头,代表团成员主要来自国家气候变化协调小组的成员单位,同时吸收了部分学术机构的学者直接参与,但非政府组织(NGO)、地方政府、企业等社会集团的参与还相对有限。虽然中国领导人高度重视气候变化问题,但该问题还没有成为政策制定的优先领域。由于中国是自上而下的集体决策模式,重视各部门之间利益的一致性,因此国内决策很少出现原则性的分歧。中国的这种决策模式使中国把气候变化作为外交问题,气候变化谈判代表拥有更大的决策权力。

由于包括中国在内的发展中国家学者在减缓气候变化以及对经济影响评估方面的研究相对滞后,不能为谈判代表提供强有力的技术支持,因而在气候谈判中倾向于采取被动防御的谈判战略。在《京都议定书》生效之前,中国把气候变化看做是一个外交政策问题。2001年,IPCC推出第三次评估报告以后,中国政府高度重视IPCC评估报告的作用,中国学者开始全面和深入地参与IPCC第四次评估报告的编写。虽然在科学研究等各方面与欧美发达国家尚存差距,但中国对气候变化问题的认识已不仅仅局限于外交问题,已把控制温室气体排放上升到战略高度。在国内层面上,虽然节能减排是优先领域,但通过节能减排可以实现国内发展目标和全球气候保护目标的统一。

四 中国气候变化战略的 优先领域

中国的气候变化决策是以对经济利益的判断为基础的,而且随着认识的不断深入,经济利益的内涵

也不断扩展。由于国内各决策部门之间利益的高度一致性,中国对经济利益的维护主要通过外交谈判来完成,其政策的制定也随着认识的深入而表现出更大的灵活性。在后京都时代谈判阶段,中国的战略目标主要有三个:一是争取和维护中国的发展空间;二是促进国内的可持续发展;三是树立负责任大国的良好形象。中国独特的国情和面临的挑战要求中国必须明确气候变化战略优先领域:通过维护发展中国家间的团结争取和维护发展空间;通过实施清洁发展机制项目实现最大现实经济利益。

(一)积极参与气候谈判,维护发展中国家的内部团结

中国在国际气候治理进程中的地位同参与与其他国际制度相比是完全不同的。在经济领域,国际经济制度的规则主要由西方制定,中国加入这一制度基本上只能是适应它,西方占据着主导权。中国对其进行改造、修改其规则非常困难,作用也相当有限。而正在建立之中的国际气候制度却不同,因为它刚刚起步,尚未成熟,还需要国际社会共同努力来完善。尽管发达国家凭借其政治、经济、科技实力而具有一定的主导优势,但在其发展演化的进程中,发展中国家还有很大的发挥作用的空间。

作为拥有全球性影响的发展中大国,中国在全局加入发达国家所主导建立的国际气候变化制度体系的同时,还要积极致力于发挥大国的制度构建作用,使国际制度处于正常有序的运转状态和利益分配的公正状态,在相对公正和稳定的国际合作中维护和促进中国日益全球化的国家利益。可以肯定的是,无论面临多大的国际压力,中国必须继续积极参与气候公约的谈判进程,不断增强参与的程度,提高参与的能力,力争在其中发挥更大的作用。当然,中国参与气候变化领域国际活动及履约谈判的首要任务是实现工业化和现代化及可持续发展而争取应有的发展权,为中国未来的和平发展争取必需的排放空间。

在气候变化问题上,维护国家利益最有效的方式就是积极主动地参加国际气候制度的制定以及

¹ [美]詹姆斯·多尔蒂和小罗伯特·普法尔茨格拉夫著,阎学通等译:《争论中的国际关系理论》,北京:世界知识出版社,2003年版,第645~646页。

IPCC 有关研究报告的起草,使其最大限度地反映发展中国家的国情,寻求国际社会的理解和支持,为经济建设创造更加灵活的空间。同时,中国还应开展全方位的环境外交,争取更多的盟友,以增强自身的谈判地位,引导气候谈判的方向。从公约演化的整个进程看,中国一直是气候变化多边谈判的核心成员,为推动气候变化的国际进程发挥了重要的建设性作用。现有国际气候变化规则中的很多条款,都有中国代表的贡献。

在国际气候谈判方面,中国是一个积极的、活跃的、负责任的参与者。它通常与发展中国家集团(77国集团+中国)协调立场,采取一致行动。尽管发展中国家内部存在经济发展水平的差异和不同的气候政策利益,但由于发展中国家的影响力有限,发展中国家只有团结在一起才可以加强共同的谈判能力,影响气候谈判,从而促进集体经济利益。虽然代表“77国集团+中国”发表立场声明的往往是“77国集团”的轮值主席国的代表,但中国以其大国的地位,通过艰苦的内部协调工作,实际上承担了发展中国家阵营领导者和协调员的角色。中国在“77国集团+中国”内部有很大的影响力,它被看做是精明的谈判者,它的立场和主张得到许多国家的支持和尊重。中国通过参与“77国集团+中国”从而对发展中国家立场产生重大影响。¹除“77国集团+中国”的声明以外,中国代表还经常反复强调中国的观点。中国一方面表达自己的立场,同时确保有一个庞大的国家群体站在中国的一边。

有西方学者认为,中国与“77国集团”联系在一起,不是因为自身单独行动的能力有限,而是为了避免在气候谈判中被孤立,中国可以利用“77国集团”作为防护墙。作为最大的发展中国家排放国,中国的这一考虑当然是理性的。²近年来,由于经济和能源消费的日益增长,面临的国际压力与日俱增,中国进一步加强了与“77国集团”的联盟关系。中国希望发达国家以实质性的方式履行其义务和实现自己的承诺,并在2012年以后继续率先采取行动。一方面,尽管欧盟表达了在2012年后承诺减排目标的意愿,但没有美国这个世界最大的温室气体排放国的国际承诺,中国就有不参与或不承诺减排的理由。中国的累积排放还需要几十年后才能超过美国。中国的人均排放量只有美国的1/5。因此,如果美国

做出了实质性的温室气体减排承诺,中国将面临新的压力,将不得不重新审视这种“拖延”战略。另一方面,“77国集团”内部出现了一些分化趋势,一些国家开始表达不同的立场,使中国处于更加孤立的谈判地位。如巴西和32个热带雨林国家联盟表示愿意采取自愿避免毁林目标。”发展中国家内部利益取向的多样化使中国与“77国集团”协调统一立场的难度加大。

(二)在清洁发展机制方面积极开展国际合作

中国批准了主要的气候变化协议——《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》。作为一个发展中国家,中国没有承担具有约束力的限排义务。然而,中国积极参与了《京都议定书》下清洁发展机制(CDM)的项目合作。

与其他发展中国家相比较,中国最初对CDM持谨慎的态度,进入CDM市场也相对较晚。尽管从2000年(比《京都议定书》生效时间早5年)开始就开展CDM项目,但中国直到2002年8月才核准《京都议定书》直到2004年6月CDM的国家主管机构才建立,中国国务院到2005年10月才颁布《清洁发展机制项目运行管理办法》。³

2005年2月16日,《京都议定书》正式生效,为CDM项目的大规模和快速开发奠定了法律基础,CDM国际市场迎来了一个高速发展时期。据世界银行的粗略计算,发达国家若要在2012年前如期完成《京都议定书》所规定的减排任务,至少需要通过CDM项目购买25亿吨以上的二氧化碳当量(其他种类的温室气体按照其全球增温潜势折合成二氧化碳)的减排量。⁴作为充满经济活力的发展中大国,

¹ Gørild Heggeund “China’s Climate Change Policy: Domestic and International Developments” *Asian Perspective*, Vol 31, No 2, 2007, pp. 155–191.

² Joanna I Lewis “China’s Strategic Priorities in International Climate Change Negotiations” *The Washington Quarterly*, Vol 31, No 1, 2007/2008, pp. 155–174.

³ Coalition of Rainforest Nations [http://www.rainforestcoalition.org/eng/4/Reducing Emissions From Deforestation in Developing Countries Approaches to Stimulate Action](http://www.rainforestcoalition.org/eng/4/Reducing%20Emissions%20From%20Deforestation%20in%20Developing%20Countries%20Approaches%20to%20Stimulate%20Action), January 30, 2007, http://unfccc.int/files/methods_and_science/hlucf/application/pdf/bolivia.pdf

⁴ 见中国清洁发展机制网, <http://cdm.cchina.gov.cn>.

⁵ 吕学都:《全球CDM市场发展与“中国 MGD 碳融资”》,在“实现千年发展目标的中国清洁发展机制开发合作项目”启动会上的发言,2007年2月6日。

中国具有很多有利条件实施 CDM 项目,如技术能力强、国家风险低、比较容易获取项目投资等。专家估计,到 2012年,中国将占据全球 CDM 市场近 50% 的份额,温室气体减排量转让收益能达到数十亿至百亿美元以上。¹

中国清洁发展机制合作项目发展很快。相关政府部门通过制定 CDM 项目运行管理办法、建立 CDM 技术服务中心、开展广泛的 CDM 普及培训、举办 CDM 国际合作交流和博览会等,极大地促进了 CDM 开发与合作。截止到 2008年 1月 15日,世界各国在清洁发展机制执行理事会(EB)已经注册的项目达到 901个,预计年减排量为 1.89亿吨。其中中国成功注册项目 151个,仅次于印度的 303个,位居世界第二,但预计年减排量占 48.28%,居世界第一位。²

中国 CDM 政策的主要特征是严格遵守可持续发展标准。中国希望 CDM 项目的实施能促进中国的可持续发展,不能只成为发达国家廉价的减排工具。中国在 2005年 10月出台的《清洁发展机制项目运行管理办法》中明确规定,中国实施 CDM 项目的优先领域是提高能源效率、发展新能源和可再生能源以及回收利用煤层气甲烷项目。中国政府在对氟化烃(HFCs)和全氟烃(PFCs)减排项目的收益中拥有 65% 的份额,对氧化亚氮(N₂O)项目的减排收益拥有 30% 的份额,这些资金将用来建立清洁发展机制基金,支持国家应对气候变化的活动。这反映了中国作为负责任的大国对世界的承诺和表率作用。截至 2007年 10月底,中国的国家发展和改革委员会已为 885个清洁发展机制项目出具了批准书,这些项目如果最终都能成功注册,根据合同转让的减排量总计约 15亿吨二氧化碳当量,转让收益总计约 150亿美元,其中国家提取用于清洁发展机制基金的金额将超过 30亿美元。³

“巴厘行动计划”的达成成为 2010年后 CDM 的长期发展创造较好的政治与政策环境,同时也给市场带来一种强烈的预期:CDM 将出现供求两旺的局面。因此,中国在清洁发展机制项目开发中应该持更加积极的战略。不过,为了规避 CDM 项目开发带来的市场风险,中国也应未雨绸缪,把 CDM 项目开发与中国现有的重大政策措施(如节能减排)统筹协调,充分利用国际资金、技术和机制促进国家重大

政策措施的落实,促进重大战略的实现。同时,在后京都时代谈判过程中,中国应发挥谈判大国和全球碳市场最大供给方的作用,引导制定合理的国际规则,利用市场机制促进发展中国家的低碳经济发展。

(三) 积极采取应对气候变化的行动

中国的气候战略是以能源发展为中心的战略,这是由总体经济发展目标所驱动的。虽然中国一直反对为发展中国家设定强制性的温室气体排放限制目标,但这不表明中国不采取应对气候变化的行动。虽然建立资源节约型和环境友好型社会是中国“十一五”规划中的首要目标,但很多障碍有待克服。这些挑战决定了中国在国内应对气候变化的行动方式以及中国的国际气候谈判立场。

中国负责气候变化决策机构的变迁可以反映中国政府对气候变化问题的认识转变和重视程度。在 20世纪 80年代,中国政府把气候变化看做一个科学问题,由中国气象局负责向政府提出有关《联合国气候变化框架公约》谈判的政策建议。随着 20世纪 90年代围绕气候变化问题的政治意识和政治敏感性不断上升,气候变化决策机构转移到国家发展计划委员会,也就是现在的国家发展和改革委员会。国家发展和改革委员会也是中国主要的能源政策决策权威机构,气候变化问题由其负责反映了这样一个现实:气候政策需要更好地协调能源政策。

2007年以来气候变化问题急剧升温,引起了国家高层领导的重视。国际上对中国在温室气体减排方面也提出了一些很高的要求,希望中国能够采取减缓温室气体增长的一些措施。2007年 6月,国务院也正式决定,成立国家应对气候变化及节能减排工作领导小组,由温家宝总理总理亲自担任组长,有 18个部门的部长或者首长担任领导小组的成员,办公室设在国家发展和改革委员会。随后,为加强应对气候变化的对外工作,中国外交部成立了由杨洁篪部长任组长的应对气候变化对外工作领导小组,

¹ World Bank, *Clean Development Mechanism in China: Taking a Proactive and Sustainable Approach*, <http://www-wds.worldbank.org>

² 见公约秘书处网站: <http://www.unfccc.int>

³ 2007年 11月 9日,国家发展和改革委员会副主任解振华在中国清洁发展机制基金及其管理中心启动仪式上的致辞, <http://www.zhb.gov.cn/inte/lydt/200711>。

并任命于庆泰大使为气候变化谈判特别代表,负责组织、参与后京都时代有关气候变化的国际谈判。这一举措表明中国已经意识到自己的责任,并“动真格”地应对气候变化问题。

2007年,上述两个高层工作组的建立和气候变化特别大使的任命是积极的信号,表明中国领导人对气候变化问题给予新的关注。在学术层面,中国重要学术研究机构科研成果也为内政和外交工作提供了强有力的学术支撑。2006年12月,中国发布了《气候变化国家评估报告》。2007年6月4日,中国发布了《应对气候变化国家方案》,这是发展中国家第一个应对气候变化的国家方案。该方案综合分析了中国已有的减少温室气体排放和适应气候变化的政策措施。这些政策法规在整个经济部门,尤其是在能源部门内的执行取得了非常显著的减少温室气体排放的效果。这些政策旨在帮助国家实现广泛的经济发展战略,如果有效实施,将成为中国减少温室气体排放的政策。这些政策的主要领域是能源效率、可再生能源和产业政策。

中国在减缓气候变化方面实际上已经做了不少努力。1990~2005年,仅通过调整经济结构和提高能源效率,中国累计节约了约8亿吨标准煤,相当于减少18亿吨二氧化碳的排放。¹特别值得一提的是,中国制定了“十一五”期间节约能源以减少温室气体排放的具体目标,即到2010年,我国单位GDP能耗要比2005年下降20%。这一措施所产生的温室气体减排量,比很多发达国家在《京都议定书》下承诺的减排量都要大;也比美国政府提出的到2012年美国单位GDP二氧化碳排放强度比2002年下降18%的目标还要雄伟。²这足以显示中国应对气候变化的决心和勇气。如果这一目标能够实现,仅这一项行动,就相当于减排二氧化碳12亿吨以上。”此外,中国在发展风电、水电、生物质能发电、太阳能利用、提高能源利用效率、节约资源和能源等方面采取的措施必将实现巨大的温室气体减排量。

五 小结

中国在后京都时代国际气候治理中的重要作用是不容置疑的,怎么强调也不过分。面对即将成为世界上最大温室气体排放国的现实,中国备受国际

社会瞩目压力巨大。如何应对气候变化关系到中国经济社会发展的全局,关系到中国发展模式与能源安全、经济竞争力与对外贸易、国际地位和国家形象,必须统筹考虑国际、国内两个大局,以积极姿态参与应对气候变化的国际合作。

中国的气候变化决策取决于对经济利益的判断,而且随着对气候变化认识的不断深入,经济利益的内涵也不断扩展,并上升到了地缘政治的高度。由于中国国内气候变化决策的集体性和部门间利益的一致性,中国的经济利益主要通过外交谈判来维护,其途径是维护发展中国家的团结。这一点在后京都时代谈判中尤为重要。在《京都议定书》第一承诺期,中国作为发展中国家,没有温室气体减排或限排义务,通过开发清洁发展机制项目引进资金和先进技术、促进可持续发展符合中国的现实经济利益。虽然在现阶段中国还没有能力和条件承诺强制性温室气体限排义务,但中国采取了许多力所能及的措施应对气候变化,不仅树立了良好的国际形象,也有助于国内的长远发展。

中国正处于快速的工业化和城市化进程,需要较大的温室气体排放空间,同时,中国也有保护全球环境的责任和政治意愿。中国的战略选择只能是融入世界经济发展浪潮,在发展中寻求减排,走低碳经济发展道路。发达国家已经积极采取措施加强新兴的低碳技术研发,开发利用新型替代能源,以期在低碳技术的竞争中强占技术的制高点。因此,中国需要从近期着手,结合中长期发展战略,对现行的可持续发展战略进行调整,将发展低碳经济作为新形势下可持续发展战略的重要内容。

[收稿日期:2008-04-21]

[修回日期:2008-06-22]

[责任编辑:赵远良]

¹ 2007年12月12日,中国代表团团长、国家发展和改革委员会副主任解振华代表中国政府在联合国气候变化大会高级别会议上发言,http://www.zgqxb.com.cn

² 美国总统布什在2001年上任后,宣布退出《京都议定书》,并于2002年提出温室气体减排强度方案。

³ 吕学都:《气候变化的国际博弈》,载《商务周刊》,2007年第10期,第40~47页。

Abstracts

Post-Kyoto International Climate Governance and China's Strategic Options

Zhuang Guiyang (6)

International climate debates have always been accompanied with the evolution of the international climate regime. From the scientific basis of climate change to the assessment on economic interests, and to the formation of political will, the struggles for economic interests and the geopolitics behind climate change bargaining constitute the context of international climate governance. With a growing influence in the world political and economic arena, China is playing a pivotal role in the formation and future development of international climate regime. China's climate change position and the possible change have aroused wide concerns in the international community. The article first summarized China's awareness of the climate change issues along with the evolution of the international climate regime, then analyzed the decision-making process of climate change and the reasons for changing position, finally put forward the strategic priorities and the long-term strategic choices in the post-Kyoto international climate governance.

Global Climate Change Institutions and China Soft Capacity Building: A Survey Analysis

Yu Hongyuan (16)

Imposed by climate change domestic-international linkage, soft capacity building has three independent variables: interest coordination, institution building and norm localization. The impacts of international institutions on the soft capacity for climate change can be shown in empirical studies as follows. First, policy autonomy whose indicators are the interests and norms in climate change. Second, strategic consensus with indicators of information exchanges, reciprocal trust and final decision-making. Third, policy coordination institution building whose indicators are the level of coordination, institutionalization, coordinator. Through a comprehensive survey and discussions, the author concludes that international climate change regimes influences the decision-making environment and shapes climate change soft capacity building, meanwhile, China's soft capacity can also contribute to the development of climate change institution building.

China-EU Interdependence on Energy and Climate Security “China-EU Interdependence on Energy and Climate Security” Group

(24)

This article attempts to analyze the common interests of EU and China in energy and climate security as well as the strategic opportunities for collaboration. The combined economic might of the EU, the world's largest single mar-