

浅析中国气候外交的政策与行动

文 / 孔凡伟

摘要：全球变暖影响的日益显现，引发了国际社会对气候变化问题的关注。中国政府积极开展气候外交以维护多项国家利益，如：确保经济发展空间、获取技术和资金援助，保障能源安全、气候安全和粮食安全，维护国际形象、提高国际地位等。在此基础上，中国形成了遵循《联合国气候变化框架公约》规定的“共同但有区别的责任”原则，在可持续发展框架下应对气候变化，参与国际合作以提高应对气候变化的能力为主要内容的气候外交政策。就中国气候外交的行动而言，包括全球性的多边气候外交，区域性多边气候和双边气候外交三部分。

关键词：中国；气候外交；气候变化；国家利益

中图分类号：D820 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-0138(2008)04-0094-03

近年来，各种极端气候事件在全球范围内频繁出现，从影响中国的暴风雪到肆虐美国的大飓风，从遍布欧洲的暖冬到重创缅甸的强热带风暴无不引起国际社会对气候变化问题的严重关切。中国政府高度重视气候变化问题，在国内实行一系列节能减排措施，在国际上积极参与国际社会应对这一全球性问题的行动。由此，“气候外交”成为近年来中国外交的一大亮点。

一、气候外交的含义

中国积极参与国际合作，与国际社会一起应对气候变化这一全球性问题，如参与联合国框架下的国际气候变化谈判、在各种国际场合阐明中方立场、与一些国家进行气候领域内的对话与合作。这些国际行为符合外交活动的特征，可以视其为一种外交行为。根据我国学者鲁毅的定义，“外交是以主权国家为主体，通过正式代表国家的机构与人员的官方行为，使用交涉、谈判和其他和平方式对外行使主权，以处理国家关系和参与国际事务，是一国维护本国利益及实施其对外政策的重要手段；不同的对外政策形成不同形态和类别的外交”。^[1]可见，中国应对气候变化的国际行动符合了外交的定义，应把这一系列行为视为一种外交活动即气候外交。气候外交包括两种含义。一是主权国家或经过授权的国

际组织（如欧盟），通过官方代表，使用交涉、谈判和其他和平方式，调整全球气候变化领域国际关系的各类活动。二是主权国家或经过授权的国际组织利用全球气候变化问题来达到某种政治和外交目的的各类对外行动。

考量一国的外交政策与行为，外交决策理论主要包含三种分析模式，即理性选择模式、组织行为模式和政府政治模式，其中理性选择分析模式是一种主要的分析模式。^[2]对于气候变化问题，中国的决策机制是一个较为统一的决策模式（中国气候变化政策主要由国家应对气候变化及节能减排工作领导小组进行统一决策，气候变化政策主要体现了一种整体利益和长期规划），我们可以认为在对待这一问题上，中国是一个统一的理性行为体。由此，可以依据国家利益来分析中国的气候外交政策与行动。

二、中国气候外交要维护的国家利益

作为理性行为体，中国开展气候外交主要是基于维护国家利益，包括以下几个方面。

（一）确保中国的经济发展空间，积极争取外来资金和技术援助

中国现在仍然是一个发展中国家，根据中国国家统计局的统计，2005年，中国人均国民总收入为1740美元，世界

平均的人均国民总收入为6987美元，发达国家为35131美元，中国居世界208个国家与地区的128位。^[3]胡锦涛总书记在党的十七大报告中指出：“必须坚持把发展作为党执政兴国的第一要务。发展，对于全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化，具有决定性意义。”^[4]

经济发展是中国最重要的一项利益需求，也是中国最核心的国家利益之一。经济发展和气候保护在某种程度上存在着一种两难困境。解决全球变暖问题，减少温室气体的排放需要付出经济代价，可能会影响我国的经济发展，并且中国越早承诺减排对国家经济的影响就越大。根据一些学者的研究，如果中国2000年就减排30%，那么GDP的影响率估计值约为0.77%。^[5]随着温室气体削减水平的提高，二氧化碳的边际削减成本趋于上升。到2020年，即使承诺削减10%的目标，每年需要的削减费用也达到500多亿元。^[6]中国利益在于在参与国际气候合作的同时，应对这一困境以确保中国的经济发展不受或少受影响。

由于《京都议定书》引进了减排的三个灵活机制，中国可以利用这些机制尤其是清洁发展机制（CDM）来获取国外的资金和技术，实现经济收益。作为非附件I国家，中国在2012年以前不需要承担具体的减排义务，因此，在中国境内所有减少的温室气体排放量按照国际公认的CDM方法学计算后，可以按照《京都议定书》中的CDM机制转变成有价商品向发达国家出售，与他们交换技术和资金。当然，获取国际转移支付也是中国的一项考虑。《联合国气候框架公约》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。全球环境基金（GEF）是气候变化的主要资金机制。由于这些国际转移支付手段注重促进发展中国家的能

力建设和可持续发展,自GEF设立以来,中国积极参与其中,并谋求获得这一基金的资金支持,以增强中国应对全球变暖的能力。^[7]

(二) 保障中国的非传统安全利益

由于全球变暖问题关系到中国的能源安全、粮食安全和气候安全,中国参与关于国际气候合作包含维护这些安全利益的考虑。根据国家发改委能源办的统计,2004年,中国能源消费量为13.86亿吨油当量,增长15.11%,占世界能源消费量的13.56%,居美国之后,是世界第二大能源消费国。2004年,中国能源生产量及增长率均低于能源消费量及增长率。仅从能源消费增长率看,中国是世界惟一一个以两位数增长的国家,且增加量最大。^[8]可见,中国能源安全的形势十分严峻。

从能源安全的角度看,要保持中国经济的可持续发展不外乎三个选择:节约能源、优化能源结构和提高能源使用效率。这也正是应对气候变化所面临的三个选择。中国认为,无论是迎接气候变化的挑战,还是确保能源安全,最终都要依靠科技。现在问题的关键不是缺乏技术,所缺乏的是这些技术推广和转让的机制。^[9]通过参与国际气候合作中国可以在节省能源、优化能源结构和提高能源使用效率领域从国际社会获取技术和资金支持。

气候安全与粮食安全也是中国的一项利益考虑。我国大部分地区自然条件较差,对气候变化的不利影响较为敏感和脆弱,与其他国家相比,我国可能会更早感受到不安全的气候变化发生。^[10]近年来,干旱不断、雷雨频袭、台风肆虐等极端气候事件在我国不断发生,给国家建设和人民群众的生命和财产安全造成了很大的威胁。通过国际合作,一方面可以引进应对气候灾害的技术,以利于我国积极应对各种气象灾害;另一方面,通过国际合作改善全球变暖的状况也利于我国气候和生态环境的稳定。

粮食安全也是与气候安全相关的一项重要国家利益。粮食生产受气候变化的影响最大,过去20年我国大部分地区,除了东北外,气温升高对粮食增产有不同程度的抑制作用。有研究表明,在2030~2050年期间,可能升温达2℃~3℃时,粮食将可能减

产5%~10%;而当温度升高3℃~5℃时,要达到人均300公斤~400公斤的粮食供给,可能主要靠增加适应措施的投入来保证。所以,未来的粮食安全不但要考虑满足新增人口的粮食需要,还要适应气候变化的不利影响。^[11]基于我国人口众多,粮食安全对我国具有非常重要的意义。与国际社会一道维护全球气候稳定、防止全球变暖恶化,对我国粮食安全有积极影响。

(三) 维护国际形象、提高国际地位

国家利益不仅包括物质形态的利益,还包括精神形态的利益与需求。正如摩根索所言,“关于我们在社会中的地位,务必使别人头脑中的印象至少能忠实地反映真情,即使不比实际更美——这就成了一项必需完成的任务。这正是威信政策的目的所在。它的目的是使别国对于自己国家实际具有的实力、自以为具有的实力或希望别国相信我们具有的实力,产生深刻的印象”。^[12]国家在对外关系中,在追求物质利益的同时,也会追求国家的荣誉和地位。气候变化问题涉及国际社会的共同利益,而国家利益一般被视为一己私利,在国际道德和国际舆论的影响下,国家也会追求国际形象。尤其对于有着很强国家荣誉感的中国而言,维护国家在对外关系中的荣誉与尊严也是一项很重要的国家利益。同时,中国还在第三世界国家中拥有较大的影响力,中国参与国际气候合作,可以提高中国的国家地位。“中国的谈判者以外交事务的眼光来理解气候谈判,是与中国在‘77国集团’中的地位密切相关的。因为这些国家把中国视为敏锐和积极的谈判者而加以尊重。中国愿意拥有这种影响力,也没有迹象表明中国会在未来离开这一集团”。^[13]

三、中国气候外交政策

(一) 中国气候外交政策的目标

通过分析中国参与国际气候合作的国家利益,我们可以看到中国气候外交政策的目标主要包括:其一,参与制定对中国有利的国际减排规则,尽量延后中国承担有强制约束力的减排义务,以保证中国具有足够的发展空间。其二,争取国外的技术和资金援助,从国际碳市场获益。其三,在参与国际合作、保护全球气候环境的同时维护中国的能源安全、气候安全、粮食安全,以实现

可持续发展。其四,通过在气候变化问题上的国际合作与自身贡献,扩大国际影响、提高国际地位。

(二) 中国气候外交政策的决策与执行结构

中国政府气候变化政策的决策机构主要包括两个:国家应对气候变化及节能减排工作领导小组和国家气候变化对策协调小组。其中,国家应对气候变化及节能减排工作领导小组是中国应对气候变化政策的主要决策机构,这一机构的主要任务是制订气候变化的重大战略、方针和对策,研究审议国际合作和谈判对案。国家气候变化对策协调小组是中国政府关于应对气候变化问题的跨部门议事协调机构,其主要是对涉及气候变化的一般性跨部门问题进行决策。根据协调小组的有关分工,国家发展和改革委员会牵头负责有关应对气候变化对策的总体协调工作,外交部牵头负责有关气候变化的对外谈判工作,中国气象局牵头负责有关政府间气候变化专门委员会的工作。^[14]

具体实践气候外交行为的是发改委、外交部、气象局、科技部和环保部(前身为环保总局)等部门,为此,外交部还专门成立了相关机构——应对气候变化对外工作领导小组。外交部还设立了气候变化谈判特别代表,负责组织、参与有关气候变化国际谈判。外交部在条法司国际环境法处基础上设立了应对气候变化工作办公室,主要负责外交部应对气候变化对外工作领导小组的日常事务和有关协调、研究工作。^[15]

(三) 中国气候外交政策的内容

2007年6月,中国政府发表了《中国应对气候变化国家方案》,全面阐释了中国气候变化的现状和应对气候变化的努力,气候变化对中国的影响与挑战、应对气候变化的指导思想、原则与目标,中国应对气候变化的相关政策和措施以及中国对若干问题的基本立场及国际合作需求等问题。这是中国首次发表应对气候变化问题的纲领性文件,事实上,这也是中国参与国际气候合作、开展气候外交的战略性文件。

通过分析这一文件,我们可以看到中国的气候外交政策包括:“在可持续发展框架下应对气候变化的原则”,不承诺具体减排义务,避免中国过早地承担具有约束性的减排义务;遵循《联合国气候变化框架公约》规定的“共

同但有区别的责任”原则，强调发达国家的历史责任；积极参与国际合作，获取应对气候变化的技术和资金，提高应对气候变化的能力，“应对全球气候变化的主要途径和方式是制定和实施可持续发展战略和参与清洁发展机制国家合作”；^[16]在国际谈判中强调人均碳排放量，注重公平责任。

四、中国气候外交的行动与特点

随着国际社会对全球变暖问题的日益重视、国际气候制度的逐步完善，中国的气候外交也日益频繁和活跃起来，主要包括三大部分。

(一) 中国气候外交的行动

1. 全球性的多边气候外交。其一，积极参加《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》缔约方会议以参与制定国际气候规则；参加政府间气候变化专门委员会(IPCC)的活动并派员参加关于气候变化的评估报告的起草。其二，参加“主要经济体能源安全与气候变化会议”与“碳收集领导人论坛”。这两个关于气候变化国际对话机制是由美国召集的，中国作为重要的能源消费国受邀参加，利用这一场合阐明中方立场，并与有关国家开展气候合作。其三，参加八国集团与发展中国家对话会议，讨论气候变化问题。

2. 区域性多边气候外交。其一，亚太经合组织和东亚峰会框架下的气候外交。中国领导人利用参与这些国际会议的机会与有关国家讨论气候变化问题并阐述中国的立场和建议。其二，参与“亚太清洁发展和气候新伙伴计划”。为了应对气候变化，2006年1月12日，中国、美国、澳大利亚、印度、韩国、日本六国启动了“亚太清洁发展与气候新伙伴计划”，中国在此框架下与各国多次磋商技术和资金合作等问题。此外，2007年8月，中国还参加中日韩气候变化政策对话会，就三方的气候变化政策等问题交换看法。

3. 双边气候外交。中国还积极开展双边气候外交活动。其一，中国与欧、美、日、澳、加等发达国家在《联合国气候变化框架公约》的宗旨和原则基础上加强技术领域内的合作，积极从发达国家引入减排技术，并积极鼓励双方企业开展清洁发展机制项目合作。其二，中国与印度、巴西、新加坡等国在国际

气候制度谈判中积极合作，互相协调各自气候政策并共同敦促发达国家加强同发展中国家的技术合作。

(二) 中国气候外交的特点

中国气候外交具有以下特点。第一，以联合国作为中国开展气候外交的主要舞台。在国际气候合作中，中国始终坚持《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》所设立法律框架的主导地位，并主张区域性合作不应替代或削弱这一国际制度。第二，多轨道并行。虽然联合国框架下的气候外交是中国开展国际气候合作的主要场所，但中国并不排斥其他区域性合作和双边合作，这就形成了一种“多轨并行”的气候外交局面。比如，中国参加了“亚太清洁发展和气候新伙伴计划”，并参加了美国召集的“主要经济体能源安全与气候变化会议”。第三，国内多部门协同。传统意义上的外交主要是由外交部负责，对于气候外交，中国却是多部门协作进行的。其中国家发改委、外交部、科技部和中国气象局都是重要的气候外交行为体。

五、进一步推进中国气候外交的思考

中国的气候变化国际政策总体上是成功的，维护了中国的国家利益。同时，这一政策也存在进一步发展的空间。比如，中国可在《联合国气候变化框架公约》的基础上，提出一些更长远的气候战略规划，把这些规划与经济发展和国家安全相结合，提出全面的应对气候变化战略来指导我国的气候变化政策。结合自身的实际提出自己的主张(如提出国内措施形成的碳排放减少量与按国际标准计算的碳排放量之间的置换问题)，可以使我国在国际合作中处于更主动和有利的地位。此外，由于温室气体排放量的持续增加，中国必将承受更多的国际压力，而作为发展中国家，中国与广大发展中国家拥有相似的发展利益，与发展中国家加强协调与合作，可以使我国在国际气候谈判中居于更有利的地位。

参考文献：

[1] 鲁毅. 外交学概论[M]. 北京: 世界知识出版社, 1997.5.
[2] Graham T. Allison. Essence of Decision[M]. Boston: Little, Brown and Company, 1971.32-33.

[3] 中国国家统计局. 中国主要经济社会指标的国际比较[EB/OL]. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/qtsj/gsj/2006/2007-10-10>.

[4] 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗[M]. 北京: 人民出版社, 2007.15.

[5] 崔大鹏. 国际气候合作的政治经济学分析[M]. 北京: 商务印书馆, 2003.205.

[6] 国家环保总局中国环境规划院课题组. 2020年中国能源与环境面临的挑战与对策[N]. 经济参考报, 2005-11-5.

[7] Yu Hongyuan. Global Environment Regime and Climate Policy Coordination in China[J]. Journal of Chinese Political Science, 2004, (Fall).

[8] 国家发改委能源办. 世界与中国的能源数据比较[EB/OL]. http://nyj.ndrc.gov.cn/sjtj/t20051128_51344.htm. 2005-11-28.

[9] 张海滨. 中国与国际气候变化谈判[J]. 国际政治研究, 2007, (1).

[10] 朱隽, 郭新. 极端气候事件缘何多发[N]. 人民日报, 2007-08-03.

[11] 林而达. 气候安全影响国家战略[N]. 人民日报, 2007-08-16.

[12] (美) 汉斯·摩根索. 国家间政治——为了权力与和平而斗争[M]. 北京: 商务印书馆, 1993.106.

[13] Grild Heggelund. China's Climate Change Policy: domestic and international developments[J]. Asian Perspective, Vol.31, 2007, (2).

[14] 国家发改委气候办. 国家应对气候变化及节能减排工作领导小组与国家气候变化对策协调小组简介[EB/OL]. <http://www.ccchina.gov.cn/cn/Column.asp?NewsId=5474>. 2007-06-12.

[15] 中国外交部. 外交部建立应对气候变化对外工作机制[EB/OL]. <http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zjjg/tyfls/xwlb/t358121.htm>. 2007-09-03.

[16] 吴强. 我外长就朝核和气候变化等问题阐述中方立场[N]. 人民日报, 2007-08-02.

作者简介：

孔凡伟，复旦大学国际关系与公共事务学院，上海市，200433。

责任编辑 俞景华