

中国应对气候变化战略与外交政策之关系研究

周绍雪

[内容提要]20 世纪末期以来,全球气候变化成为当今国际社会热议的话题之一,气候外交也成为全球外交领域的热点。在应对气候变化的外交实践中,中国逐渐摸索出了适合自身发展需要的气候变化战略及与之相应的外交政策。当前可从以下几方面统筹我国气候变化战略和外交战略:加强顶层设计,职能统筹,协调相关部门应对气候变化政策与外交政策;及早制定并实施科学的“减缓战略”和“适应战略”;利用发达国家的危机,灵活应对,争取气候谈判中的主动地位和话语权;加强与周边国家和发展中国家的外交努力;充分认识和发挥国际非政府组织的作用,加强关于气候问题的公共外交和舆论引导,全面介绍中国在应对气候变化领域的政策与进展。

[关键词]气候变化 气候外交 气候治理

[分类号]D5 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1005-6505(2014)03-0093-07

20 世纪末期以来,全球气候变化成为当今国际社会热议的话题之一,气候外交也成为全球外交领域的热点。在应对气候变化的外交实践中,中国既要有效回应国际社会的要求和期待,又要兼顾本国的发展需要和适应能力。在不断调整和改进的过程中,中国逐渐摸索出了适合自身发展需要的气候变化战略及与之相应的外交政策。

一、全球气候变化及国际社会的基本立场

对气候变化的认识,并没有在全球范围内达成共识。但是,在国际关系领域,主流的观点是,接受以联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)为代表的结论,即气候变暖和反常气候现象增加是气候变化的两个基本趋势。根据 IPCC 的报告,这个结论是以科学检测为基础、以大量的科学数据为依据的。IPCC 认为,气候变暖是全球范围的基本趋势,它在空间的分布上可能并不均衡,在时间的变化上也会出现波动,但总的趋势是确定的。这一科学界的主流观点在国际关系领域达成了共识——全球气候确实在变暖,且这一后果主要是由人类活动导致的,其负面影响涉及自然界和人类社会的诸多方面。气候变化在改变自然界的同时,也改变了人类的生活,进而改变了国

际关系的议题。

1. 气候变化逐渐成为国际政治博弈的焦点问题

世界各国围绕全球气候变化问题进行着国家利益的重大调整。一方面,多数国家对应对气候变化的必要性、紧迫性认识基本一致,态度明确。《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》的签订,就是国际社会为了应对气候变化而共同努力的成果。但另一方面,国家利益的不同又使各国之间在解决全球气候变化问题上充满了矛盾和分歧,甚至影响了原本良好的国家间关系。比如,虽然 1994 年生效的《联合国气候变化框架公约》已经明确了发达国家与发展中国家之间共同但有区别责任的原则,2005 年生效的《京都议定书》对发达国家规定了具有约束力的减排义务,但长期以来,由于南北两大阵营的利益和关注点存在较大差异,目前发达国家要求发展中国家承担共同的、无差别的减排义务,而发展中国家则要求发达国家承担历史排放责任,履行《京都议定书》中规定的发达国家的减排义务,并对发展中国家提供资金、技术的援助。

2. 应对气候变化影响下的世界政治格局

在应对气候变化问题上,目前世界各国利益交错纵横,形成了复杂的国家利益集团,基本形成南北两大阵营、三大联盟、多个主体交织覆盖的利

益格局。利益各方围绕主导权、发展权与生存权展开多重博弈,围绕全球气候变化问题展开斗争与合作,这一切都标志着气候变化背景下的国际关系正在针对新的形势发生着调整与变化。

虽然各国间的矛盾纷繁复杂,但是最显著、最根本的分歧还是在南北阵营之间、在发达国家与发展中国家之间。发达国家强调当前的成本和未来的影响,主张制定统一的环保政策,从气候公约谈判开始就不断要求发展中国家尽早承担减排或限排温室气体的义务;发展中国家则强调历史责任和现实义务,坚持“共同但有区别的责任原则”,希望尽量推迟自身承担减排义务的时间。各国在气候谈判过程中进行博弈,形成了三个气候联盟,分别是欧盟、以美国为代表的伞形国家集团和以中国为代表的发展中国家集团。从世界各国在气候变化领域斗争与博弈的前景来看,摩擦与分歧将遍布气候谈判的各个方面,如果处理不当,很可能引发安全危机。

二、中国政府气候变化战略及与之相适应的内政外交政策

在气候变化问题上,中国政府一直积极应对,采取原则性与灵活性并重的战略。中国是相关国际谈判的积极参与者和重要成员之一,参加了所有的应对全球气候变化的国际谈判。中国以发展中国家的身份,在“七十七国集团加中国(G77 + China)”的模式下,为维护发展中国家的发展权发挥了重要作用。中国积极推进多项双边和多边气候合作,中国应对气候变化的战略轨迹和相应的内政外交政策可以从历次国际谈判立场的坚持与变化中得到体现。

1. 中国气候变化战略的一贯立场

中国的气候变化战略中有两个问题是一直坚持不变的,一个是关于减排义务,另一个是反对将气候变化与其他问题挂钩。

中国的气候战略中最核心也最受国际社会关注的是坚持中国在现阶段不承担任何减排义务。尽管在不同时间或场合,中国对该立场的具体表述有所不同,但至今这一立场没有任何本质的变化。早在1999年,中国谈判代表团团长刘江在公约第五次缔约方会议的发言中就阐明,“中国在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。但中国政府将继续根据自己的可持续发展战略,努力减缓温室气体的排放增长率”^①。2005年,在公约第十一次缔约方会议上,中国政府再次强调要在可持续发展框架下采取行动。^②在全球气候变化问题的谈判中,中国一直强调,各国减排的义务,应当以人均能源的消耗量和人均温室气体的排放量作为减排的基础,而不应该将发展中国家的最起码的生存排放和发达国家的奢侈排放混为一谈。^③在2009年的哥本哈根气候大会上,中国代表团团长解振华也曾表示,中国自主采取的减缓行动是公开透明的,有法律保障,有统计考核体系和问责制度,要向社会和世界公布,但绝不接受国际“三可”(减排的可测量、可报告、可核查)。中国拒绝接受有法律约束力的国际量化减排标准,这一点一直是中国参与国际气候谈判的底线。

另一个中国始终坚持的原则是,反对将气候变化与其他问题挂钩。在近些年国际气候谈判中,发达国家有通过其他问题向中国施压的动向,尤其是利用国际贸易中的关税问题,以期加大对中国的减排压力。在经济全球化时代,中国的对外贸易依存度不断提高,2012年,中国对外贸易总额为38667.6亿美元,^④占到国内生产总值(GDP)的47%左右,^⑤中国企业要参与国际竞争,未来就不得不面临欧盟之类的组织,可能以气候变化为由针对议定书非缔约方设置新的绿色贸易壁垒。2009年10月的伦敦气候论坛上,美国化工集团亨斯迈(Huntsman)首席执行官彼得·亨斯迈说,美国和欧盟应采取共同行动,提高生产制造的环保标准,并将其作为进入欧美市场的条件,迫使全球竞争者遵守这些标准。^⑥对此,中国虽然在态度上坚持反对,但是在行动上必须早作准备,积极面对气候变化与国际贸易挂钩的趋势。

2. 中国气候变化战略的调整与改进

在坚持不承诺减排义务和反对与其他问题挂钩的同时,中国近年来的气候变化战略也有所变化。主要体现在中国在国际气候谈判及相关领域推行了更加灵活和积极的举措,展示出中国开放、合作的态度。这些变化主要表现在三个方面:

其一,中国对清洁发展机制(Clean Development Mechanism,简称CDM)的态度从质疑犹豫转向积极参与。在京都会议前后,中国对CDM曾抱有怀

疑的态度,害怕发达国家借此将减排义务转嫁给发展中国家,也担心增加自己未来的减排成本。近年来,经过观察和学习,中国对CDM的态度已发生转变。2011年,清洁发展机制执行理事会(简称EB)第59次会议在德国波恩举行。本次会上讨论的七个注册项目中有五个中国项目,最终都获得了EB注册批准,会上讨论的六个签发申请中有五个涉及中国项目,最终三个申请获得了EB批准。^⑦

其二,中国开始积极参与各种国际技术开发和合作机制。中国在国际气候谈判的最初阶段,非常强调“发达国家应向发展中国家提供必要的资金并以公平最优的条件向发展中国家转让技术”,现在中国已经逐渐转变,开始呼吁建立有效的技术推广机制,开展互利技术合作。中国积极参加各种国际技术开发与合作机制,如2005年美国倡导成立的“亚太清洁发展与气候伙伴计划(AP6)”,2003年美国能源部组织的“碳收集领导人论坛”等,中国都是重要参与者。

其三,中国加大力度,推进有利于低碳发展的国内政策。尽管中国坚持对外不承诺减排义务的立场,但在国内,中国越来越紧迫地认识到,必须积极倡导科学发展观和建设节约型社会。近年来,中国制定和大力推进了一系列有利于减缓气候变化的政策措施,鼓励节能和可再生能源开发。2006年初,中国在“十一五”规划中首次将控制二氧化碳排放列为社会经济发展目标之一,提出了到2010年单位国内生产总值能耗比2005年降低20%左右,这是中国国内一项具有约束性的节能降耗指标。经过努力,中国完成了“十一五”规划提出的节能目标,2010年单位国内生产总值能耗比2005年累计下降19.1%,相当于少排放二氧化碳14.6亿吨以上;^⑧2007年6月4日,《中国应对气候变化国家方案》已经国务院批准,并正式发布实施。该方案全面阐述了2010年前我国应对气候变化的对策,是我国第一部应对气候变化的政策性文件,也是发展中国家在这一领域的第一部国家方案。2012年,中共十八大报告将科学发展观确立为党的指导思想,倡导生态文明建设,确立了保证中国未来可持续发展的低碳战略。

3. 对中国气候变化战略及相应内政外交政策的分析

中国作为世界最大的发展中国家,具有独特的现实国情,要很好地理解中国的上述战略和政策轨迹,需要从影响决策的关键要素入手,进行深入细致的分析,才能诠释中国的气候变化战略和相关政策。

(1) 中国不承诺减排义务,其主要原因是减缓行动的社会经济成本过高,超出了中国的承受能力。许多学者对中国减排成本进行过估算,虽然结果不同,并没有一个准确的数据,但学者们一致认为,中国采取减缓行动的社会经济成本太高,承诺减排义务是中国近期无法做到的事。这是中国所处经济发展特殊阶段以及资源能源特点所决定的。目前中国正处于快速工业化和城市化的阶段,人口增长和城市化是推动中国能源需求和排放增长的主要驱动力。中国人口在2050年达到16亿以前,仍呈增长趋势。中国经济发展的客观现实,决定了中国不是缺乏减排的政治意愿,而主要是缺乏减排的能力,因而无法承诺减排义务。中国对外不作出承诺,同时在国内积极行动的立场,是权衡利弊后的理性选择。

(2) 中国应对气候变化的脆弱性,使其更重视适应问题的有效推进。减缓和适应是应对气候变化的两个有机组成部分。减缓是一项相对长期、艰巨的任务,而对中国来说,适应则更为现实、紧迫。中国认为,相对世界其他国家而言,中国更易受气候变化的不利影响。中国科学院大气物理研究所黄荣辉院士指出,在自然灾害造成的总损失中,气象灾害占71%,而气候增暖又使气象灾害加剧。在气象灾害中,干旱和洪涝灾害造成的农作物受灾面积最大,分别占农作物受灾面积的55%和27%,而台风、冰雹占11%,其他为7%。有数据表明,每年因干旱造成的粮食减产和经济损失约占气象灾害造成的经济总损失的50%左右。^⑨

气候变化的全球性和长期性,使得中国在实施减缓行动时,很难量化地计算出远期成本与可能获得的收益,利弊难以权衡。因此,中国在生存和发展的现实压力下,往往更重视近期适应问题的成本与收益。

(3) 中国积极参与国际碳市场,以期赢得国际认可,塑造一个负责任的大国形象。在国际碳市场,中国在清洁发展机制市场上占有较大份额,

但 CDM 是项目的合作,虽然这种可以给参与的企业带来一定的资金收益,但对国家宏观经济的影响很小,而且该机制对促进技术转让的贡献也微乎其微。虽然如此,中国政府仍于 2005 年启动了 CDM 基金筹备工作。2010 年 9 月,经国务院批准,财政部、国家发展和改革委员会等有关部委联合颁布了《中国清洁发展机制基金管理办法》。依据该办法,CDM 基金业务全面展开。此举受到了广泛的称赞,赢得了国际社会的认可。

可见,中国对清洁发展机制和对国际技术合作态度的变化,并非是资金和技术本身的吸引力有所增强,而主要是认识到了国际碳市场是降低全球减排成本、促进发达国家与发展中国家双赢的有效途径。

三、中国政府参与全球气候变化的多边谈判

对于全球有关气候变化的国际谈判与合作,中国政府的参与是全方位的。

1. 参加联合国进程下的国际谈判

如果从 1990 年国际气候谈判启动算起,迄今为止,国际气候制度的演进大约经历了以下几个阶段:第一阶段,1990—1994 年,国际气候谈判开始启动。第二阶段,1995—2005 年,为落实《联合国气候变化框架公约》的目标,《公约》第一次缔约方大会决定启动议定书谈判。第三阶段,2005 年至今,是后京都谈判艰难前行的阶段。2005 年 2 月《京都议定书》生效后,国际上有关后京都问题的讨论如火如荼。2009 年、2010 年和 2012 年,分别在哥本哈根、坎昆和多哈召开了三次联合国气候变化大会。在上述三个阶段气候制度演进的过程中,中国一直全程参与,是国际气候变化谈判举足轻重的成员之一。

2. 拓展与国际组织合作

(1) 中国全面参与联合国气候变化专门委员会(IPCC)工作组的科学评估工作,中国科学家在 IPCC 事务中发挥着重要作用。中国科学家积极参与了 IPCC 评估报告的编写,特别是在 IPCC 第四次评估报告的编写中,中国有两名气象专家主持了第一工作组的评估,同时还有多名专家学者全面参与到第二、第三工作组关于气候变化导致的结果和应对策略的研究之中。其中,中国气象

局前局长秦大河院士在 2008 年连任为 IPCC 第一工作组联合主席之后,任期内将领导编写拟于 2014 年完成的气候变化第五次评估报告。

(2) 中国积极发起并参与政府间气候变化组织的项目运作。在政府多边合作方面,中国是碳收集领导人论坛成员国,加入了美国等国家发起的“甲烷市场化伙伴计划”(Methane to Markets Partnership),是“亚太清洁发展和气候伙伴计划”的正式成员,也是八国集团和五个主要发展中国家气候变化对话以及主要经济体能源安全和气候变化会议的参与者。其中,于 2006 年 1 月启动的“亚太清洁发展和气候新伙伴计划”,中国是项目发起国之一;2007 年,中国在北京成功举办第一届国际甲烷市场化大会暨展览会。通过参与上述项目,中国得以借助技术合作与转让,调整产业结构,推进节能减排,提高中国应对气候变化的能力。

(3) 中国与气候变化非政府组织合作,积极支持配合其项目运作。中国与国际气候变化的非政府组织有着良好的合作。其中,美国自然资源保护委员会(NRDC)首先在中国开展清洁能源和绿色建筑项目;受中国政府之邀,世界自然基金会(WWF)也来华开展了环境保护工作。

3. 开展清洁发展机制项目合作

清洁发展机制的本质是温室气体排放权的交易。1997 年通过的《京都议定书》,对清洁发展机制的原则、性质、范围、参与资格、管理机构等问题作出了基本的规定。在这一机制下,发达国家为获得核证减排单位(Certificated Emission Reductions,简称 CERs),可以向发展中国家直接购买或进行项目投资。

中国是发展中国家,也是排放大国,已将清洁发展机制视为促进节能减排的重要平台。2004 年 6 月 30 日,由国家发改委、科技部、外交部联合签署的《CDM 项目运行管理暂行办法》启动实施。随后,中国的 CDM 项目从批准立项数量、在 CDM-EB 注册项目数量以及获得 CDM-EB 签发 CERs 的项目数量等指标来看,都居世界首位。截至 2013 年 5 月 31 日,在 CDM 执行理事会成功注册的中国 CDM 项目共计 3609 个。^⑩中国已在短短几年内,迅速发展成为世界最大的 CDM 卖方市场。

四、中国政府参与全球气候变化的双边合作

双边气候合作是全球性气候谈判的重要组成部分,中国已经与包括发达国家、发展中国家以及周边国家在内的多个国家和地区开展气候合作。

1. 加强与发达国家务实合作

(1) 中美合作

近年来,中美为合作应对气候变化,签署了一系列双边协定,主要有《中美化石能技术开发与利用合作议定书》(1985年签署,2000年续签);《中美能源效率和可再生能源技术发展与合作议定书》(1995年);《中美联合声明》(1997年);《中国国家发展计划委员会和美国国家环保局关于清洁大气和清洁能源技术合作的意向声明》(1999年);《中美环境与发展合作联合声明》(2000年);《2008年北京夏季奥运会清洁能源技术合作议定书》(2004年);《中美能源环境十年合作框架》及《中美能源环境十年合作框架下的绿色合作伙伴计划框架》(2008年)等。由这些双边协定可以看出,中美已经将气候科学列入双方合作的新领域。^①

2009年,奥巴马新政府试图调整美国的外交政策,希望与中国在清洁能源和应对气候变化等领域加强合作。同年,国务卿希拉里首次访华,将环境、能源和气候变化问题列为重点。此后不久,美气候变化特使、众议院议长、参议院外交委员会主席、能源部部长和商务部部长等纷纷访华,均就气候变化问题与中方会谈。2009年7月,中美举行首轮战略和经济对话,草签了《中美气候、环境和能源合作谅解备忘录》。双方同意加强合作,实施《中美能源环境十年合作框架》下有关行动计划和绿色合作伙伴计划。

(2) 与欧盟的气候变化合作

欧盟是国际气候领域的领跑者,也是国际气候机制建设的积极推动者。欧盟在环保技术和低碳经济发展方面极具优势,中欧气候变化合作互补性强、前景广阔。

2005年9月,第八次中欧领导人会晤期间,双方共同发表了《中欧气候变化联合宣言》,建立了中欧气候变化伙伴关系和定期磋商机制,并将其作为中欧全面战略伙伴关系的组成部分。2009

年,中欧峰会召开,会议将气候变化作为重要议题。欧盟陆续提供了资金与技术援助中国的节能减排,双方在清洁能源技术等领域的合作也已展开。2010年4月29日,中国国家发展和改革委员会副主任解振华和欧盟委员会气候行动委员康妮·赫泽高在北京举行中欧气候变化部长级磋商,并发表《中欧气候变化对话与合作联合声明》,形成了中欧气候变化部长级对话与合作机制。

(3) 中日合作

日本在环保和适应气候变化领域拥有先进的理念和技术,中日之间的环境、气候合作项目数量众多、务实有效。

2004年3月3日,中方外交部代表团和日本外务省代表团在北京就气候变化问题举行磋商,表示今后将进一步加强合作与对话。2007年,双方签署了《中日两国政府关于进一步加强气候变化科学技术合作的联合声明》、《关于进一步加强中日环境保护的联合声明》和《中日两国政府关于推动环境能源领域合作的联合公报》;2008年,中日签署的《中日关于全面推进战略互惠关系的联合声明》中,双方认识到要加强在能源、环境和气候变化领域的合作;同年,还签署了《中日两国政府关于气候变化的联合声明》,双方在声明中表示,愿意建立应对气候变化伙伴关系,以进一步加强两国在应对气候变化领域的合作,加深对话与交流,推动开展务实合作,把两国战略互惠关系落到实际行动;2008年,中日还签署了《关于继续加强节能环保领域合作的备忘录》,其中对开展气候变化领域有效合作、推动解决全球气候问题提出了明确要求。^②

资金方面,日本政府对中国的官方发展援助(ODA),环境贷款的比例自1996年开始逐渐提高,特别是20世纪90年代中期以后,日本提供的环境贷款比例已超过总额的60%。^③

2. 深化与发展中国家合作

作为最大的发展中国家,中国在气候变化领域与广大发展中国家协调与合作是中国气候外交的基础和依托,具体可分为三个方面:

(1) 与新兴发展中大国合作。发展中大国,尤其是印度、巴西、南非等新兴经济体,与中国经济发展阶段相近,温室气体排放和能源消耗增长快,均面临日益增大的减排压力,在国际气候谈判

中的处境相似、立场接近,是中国在国际气候谈判中的重要盟友。在2007年的巴厘岛会议上,上述四国就开始了气候议题的协商。2009年,自哥本哈根会议起,被冠以“基础四国”的中国、印度、巴西和南非,在连续数次气候大会上,都在协商的基础上以统一立场出现,实现了协调和呼应。目前,四国已形成固定磋商机制。此外,中国和印度、巴西均分别举行过双边气候变化磋商,加强沟通、协调立场。

(2) 与周边国家合作。环境和气候问题具有跨国性,周边国家间的相互影响和相互依赖尤其显著,中国与周边国家和地区进行了气候合作。1999年,中日韩三国即启动了环境部长会议机制,在三国间每年轮流举办,以解决共同面临的区域环境问题,并于会后由部长联合签署《中日韩三国环境部长会议联合公报》。截至2013年,这一会议已经举办了15次。^⑭2005年至2011年,大湄公河区域环境部长会议已成功举办了三次。东盟与中国、东盟与中日韩机制下的环境合作也开始起步。2010年,环境保护部组建成立中国—东盟环境保护合作中心,主要负责涉及东盟框架下的环境领域合作事务。^⑮

(3) 与其他发展中国家的合作。除发展中大国和周边国家外,中国还与非洲等发展中国家和地区进行环境合作与交流。2003年,中国在北京举办“面向非洲的中国环保”主题活动。2006年,“非洲国家水污染和水资源管理研修班”在北京开班。此外,中国还是世界上最大的环保基金——全球环境基金的捐资国之一,通过该基金为发展中国家,特别是热带雨林地区和小岛屿国家提供各种形式的气候变化适应和减缓援助。

五、统筹我国气候变化战略与外交战略的对策及建议

中共十八大报告将科学发展观确立为党的指导思想,并继十七大报告后再次论及“生态文明建设”,且将其提升到战略层面。按照十八大的精神,可以从以下几方面统筹中国气候变化战略和外交战略。

1. 加强顶层设计,职能统筹,协调相关部门应对气候变化政策与外交政策

中国应从国家的层面做好顶层设计,打破部门界限,加强协调,有效实施管理。目前,国家层面的应对气候变化部门,在组织履行国际公约中的重要活动、协调各个部门间合作方面发挥了积极作用,但国家发展和改革委员会、外交部、环境保护部、国家气象局等部门都分担国家层面的气候变化问题与气候外交合作,有职能重叠、分工不清和责任模糊的问题,因此,中国在协调、组织国内的气候变化工作设计分工方面仍需加强。

2. 及早制定并实施科学的“减缓战略”和“适应战略”

一方面,中国需要以节能减排为主的减缓气候变化的行动,包括增加非化石能源比例、增加森林土地碳汇等措施。在化石能源仍占据重要地位的阶段,中国应大力节约使用煤炭和石油等化石资源,减少化石能源开发和利用过程中的环境影响和污染物排放,包括二氧化硫、可吸入颗粒物等危害人体健康的污染气体的排放,减少以二氧化碳为主的温室气体的排放。减缓行动还包括培育森林、草地等绿色植被,保护生态与水资源,实现绿化环境、净化空气,保护和增加碳汇。中国如果能够抓住转变发展方式的战略机遇期,从依靠低端产业的扩张,转向更加注重质量和效益的绿色、低碳发展模式,则可以成功抢占国际战略制高点。另一方面,中国还要及早制定并实施我国的“适应战略”,建设防灾减灾的基础设施,提高人类及生物适应气候变化的生存能力。中国是一个水旱等自然灾害频发的国家,人均水资源和土地资源十分有限,改善防洪抗旱的基础设施,从技术和管理上强化水安全战略,已成为迫切的实际需求。同时,中国土地资源有限,要提供充分的粮食和其他农林产品,也必须不断改进品种、土壤和栽种技术,强化保护生物多样性的意识,创新适应气候变化的农业发展模式。而且,中国的资源(包括水资源、土地资源、矿产资源和能源)供给模式也需要改变,应由粗放供给满足过快增长需求的模式,转变为以节约供给满足科学发展需求的模式。同时,中国还要加大保护生态和环境的力度,争取在2030年前基本解决空气、水和土壤三大污染问题。制定“减缓”和“适应”战略,是中国应对环境气候变化、保持可持续发展的必经之路。

3. 利用发达国家的危机,灵活应对,争取气候

谈判中的主动地位和话语权

2012年,欧盟的突出矛盾为主权债务危机,气候变化问题暂时淡化;美国的气候变化立法停滞不前;日本因核事故放弃了原来的减排目标;加拿大也由于无力支付交易,宣布退出《京都议定书》的减排承诺名单。针对上述变化,中国应抓住发达国家对气候变化问题有所松懈,全球应对气候变化的公共舆论压力减弱的机会,利用发达国家间的矛盾,团结发展中大国,采取更为灵活的谈判策略,争取更加主动的地位。

4. 加强与周边国家和发展中国家的外交努力

气候问题具有跨国性,虽然邻国间容易产生矛盾,但邻国间的合作也最容易取得效果。中国应加强与周边国家的气候合作,共同防治沙尘暴、酸雨和环境污染等。另外,对于图瓦卢、马尔代夫等最易受气候变化影响的小岛国,对于非洲等经济落后、生态极为脆弱的发展中国家,中国应积极给予资金和技术方面的援助和支持。这可以帮助中国改善国际形象,团结更多国家支持中国的气候变化主张,也可以激励国际社会特别是发展中国家更加主动、有效地应对气候危机。

5. 充分认识和发挥国际非政府组织(NGO)的作用,加强关于气候问题的公共外交和舆论引导,全面介绍中国在应对气候变化领域的政策与进展

中国气候外交的一个重要任务,是要向全世界介绍中国在应对气候变化方面的积极态度、所采取的措施和已取得的成果,树立中国建设性的、负责任的大国形象。在处理全球气候变化的国际谈判中,非政府组织扮演着越来越重要的角色。许多国际非政府组织通过科学的资料分析和研究成果,为政策制定和国际谈判提供科学依据;它们通过宣传教育提高公众环保意识,影响国内决策;有的NGO还可以通过游说或直接加入政府代表团,影响全球气候谈判的进程。因此,中国应与相关的国际NGO加强沟通和协调,通过它们宣传中国的气候政策和减排努力,建立良好的互信机制。同时,积极培育本土的NGO,支持它们开展民间气候外交,鼓励它们在应对气候变化问题上发挥更大作用。

中国在气候变化问题上面对国际社会的重重压力,必须在气候变化战略和外交政策上有所突破。首先要提出中国的国际气候治理的方案,清晰地表明自己的态度,并向国际社会提出可观察到的、切实可行的解决方案。在此基础上,对环境审时度势、抓住机遇,利用矛盾、团结共同利益者,争取在国际气候谈判和国际气候舆论中占据主动。这样,中国才能既有效地维护国家的发展权益,又能为应对人类共同面对的严峻挑战作出贡献。

注释:

①《中国代表团团长刘江在气候变化公约第五次缔约方会议上的发言》,载于1999年11月3日《人民日报》。

②《中国代表团团长王金祥在气候变化公约第十一次缔约方会议暨京都议定书第一次缔约方会议上的发言》,参见<http://www.ccchina.gov.cn/cn/index.asp>。

③ International Institute for Sustainable Development (IISD), Report of the Fourth Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change, see <http://www.iisd.ca/vol12/enb1297e.html>, 1998-09-16。

④ 参见海关总署网站 <http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab44604/module109000/info414066.htm>。

⑤ 参见国家统计局网站 http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20130221_402874525.htm。

⑥ 参见2009年10月20日《上海证券报》。

⑦ 参见国家发改委网站 http://qhs.ndrc.gov.cn/qjzjz/t20110322_400551.htm。

⑧ 参见新华网 http://news.xinhuanet.com/politics/2011-01/06/c_12953828.htm。

⑨ 参见中国气象局网站 http://www.cma.gov.cn/2011xwzx/2011xxxw/2011xbz/xbzzy/201305/t20130530_215145.html。

⑩ 参见中国清洁发展机制网 <http://cdm.ccchina.gov.cn/NewItemAll1.aspx>。

⑪⑫⑬ 张海滨《应对气候变化:中日合作与中美合作比较研究》,载于《世界经济与政治》2009年第1期。

⑭ 参见中国环境保护部网站 http://gjs.mep.gov.cn/qyhjhz/200308/t20030806_86159.htm。

⑮ 参见中国—东盟环境保护合作中心网站 <http://www.chinaaseanenv.org/>。

[作者单位]中共中央党校国际战略研究所。

[责任编辑:文慧]