

中国气候外交的战略布局*

凌胜利

(外交学院国际关系研究所,北京 100037)

摘要: 近年来,气候变化问题在国际关系中的地位不断上升,成为影响国际格局走势的一个重要因素,并将引起世界各国外交领域的“气候变革”。当前,应对气候变化已成为中国“领域外交”的一项重要任务。气候外交作为中国整体外交布局的重要组成部分,是中国积极应对气候变化、优化对外战略布局的一项重要举措。认清形势并进行战略布局,积极开展气候外交,促进国民经济健康可持续发展,进一步提升国家形象,更好地履行国际责任,也是中国和平发展战略的一项重要内容。

关键词: 中国;气候变化;气候外交;战略布局

中图分类号: D829.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-1026(2011)03-0051-05

气候变化已经影响到全球战略格局塑造,各国都力争通过气候外交运作获取更大的战略优势。气候外交已成为中国外交的重要领域,关系到中国外交战略布局。如何通过气候外交,进一步巩固和提升中国外交的战略效能尤为关键。

一、全球气候政治格局现状

当前,全球气候政治格局形成了发达国家、发展中国家两大谈判阵营以及欧盟、美国和“77国集团+中国”三股力量。两大谈判阵营又可以分为欧盟、以美国为首的伞形集团,“77国集团+中国”、小岛屿联盟、石油输出国家、中美洲和非洲国家集团等联盟。另外,以联合国为代表的国际组织在全球气候政治格局中也占有重要地位。两大阵营对“共同但有区别的责任”原则的看法截然不同,发达国家强调“共同”而发展中国家强调“有区别”,双方各自引用的温室气体排放数据也相应地表现为:发达国家强调目前的、未来的和国家总体的排放量,而发展中国家强调历史的、人均的排放量。发达国家偏重现实与后果,发展中国家偏重道义与公平。^[1]¹⁹⁹发达国家强调气候问题,淡化发展问

题;强调“共同的责任”,淡化有区别的责任;强调减缓气候变化,淡化适应气候变化;在资金和技术转让问题上,强调市场作用,推卸发达国家责任。发达国家的目的是利用气候问题限制发展中国家发展,锁定南北贫富差距。减排责任的分担、提供资金和技术转让是目前谈判的矛盾焦点。^[2]由于利益分歧显著,发达国家与发展中国家的二元对立将是未来气候政治格局的主流态势,但对具体问题的分化组合将更加灵活多样。气候变化引发能源创新,而“能源创新和国家竞争力有关,是国际体系权力转移的基础。”^[3]气候变化促进低碳经济与清洁能源发展,进而引发新一轮产业竞争,国家位次可能重新洗牌。气候变化领域的国际竞争已经形成并成为塑造全球地缘格局的重要因素。

大力推进低碳化的产业结构转型、完善的碳交易体系、多层次与多渠道的碳金融服务体系,这些使欧盟在当前全球气候政治格局中占得先机。为了掌握处理气候变化问题的主导权,欧盟表现得十分积极。不仅单方面承诺到2020年将温室气体排放量在1990年的基础上至少削减20%,表示愿意和其他发达国家一道将减排目标提高为30%^[4],而且积极开展气候外交,推动日、俄等国家参与减

*收稿日期:2011-06-17

基金项目:本文得到国家社会科学基金重大项目“我国积极参与国际体系变革进程研究”(项目批准号:10ZD055)支持。

作者简介:凌胜利(1986-),男,湖南衡阳人,外交学院国际关系研究所博士研究生,研究方向:国际安全、美国亚太安全战略与政策与当代中国外交政策。

排行动,以获取气候变化议题的主导权。

美国则极力补救气候失分。出于金融危机与国际竞争的双重压力,在气候问题上奥巴马政府强势反弹。“而且气候外交在短期内与美国谋求能源独立、争夺新能源的竞争优势、夺回美国在这一议题上的领导权、重振美国实力有密切关联,在长期内符合美国发展低碳经济绿色经济的战略目标。”^[5]尽管美国提出的温室气体2020年减排17%令世界各国普遍失望,但随着美国将气候产业作为战略性产业对待,其在气候变化问题上会逐渐积极起来,美国在双边领域的表现比多边领域会更为积极。

日本是全球第五大温室气体排放国,在气候变化问题上态度渐趋积极,之前并未追随伞型集团美国、澳大利亚的步伐退出《京都议定书》。为了谋求在“后京都”气候谈判中发挥主导作用,日本在近两年多边气候变化会议和谈判中提出了一系列提案和倡议,表现相当活跃。鸠山政府承诺在2020年之前将日本温室气体排放量减少到1990年25%的水平^[6],这是一个良好的信号。凭借雄厚的资金与技术优势,在气候变化领域,日本将积极通过市场方式推进气候商品产业链以获取实利,通过积极的外交运作谋求气候政治的主导权,也是日本的重要目标之一。

俄罗斯在气候变化问题上的影响与其大国地位并不相符,这源自俄罗斯减排压力不大。作为重要的能源出口国,俄罗斯减排动力亦不足,而且气候变化对俄罗斯可能形成正向影响。^①目前俄罗斯的首要任务是发展经济,其对于气候领域的主导权并不感兴趣,对发达国家强加的减排责任十分不满,这一立场在俄罗斯没有重获大国地位的情况下将很难改观。

中国和印度的温室气体增长源自经济发展,两国都反对要求发展中国家进行强制减排,在自愿减排的推动下正在通过一系列国内政策以实现节能减排。中国政府已向全世界宣布到2020年单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降40%~45%。印度则承诺比2005年减排20%~25%,不过前提是哥本哈根会议取得必要的成效。未来中印坚持减排与发展并举、反对发展中国家强制减排与提倡自愿减排的立场不会改变,两国也成为了气候变化问题上的“天然盟友”。

巴西、印度尼西亚也是重要的温室气体排放大

国,只不过与中国、印度因经济发展产生大量温室气体不同,巴西、印度尼西亚主要是由于热带雨林破坏所致。作为“基础四国”的一员,在哥本哈根会议上巴西被西方发达国家分化出去,其高调宣布将减排39%,并表示“巴西没有制定减排计划的义务,但巴西的决定可以促使其他国家效仿”。此外,巴西还同意与法国就气候问题采取共同立场。相对于气候变化对中、印、俄等国家的经济社会冲击而言,巴西的调整更为容易,因此其气候变化立场变动的可能性很大,这取决于外部的资金援助与本国的经济发展。

气候变化使得发展中国家出现分化。在哥本哈根会议上,发展中国家由于利益分歧呈现分化。特别是产油国与小岛屿联盟的利益分歧很难调和,非洲国家则因气候变化面临着严重的粮食安全問題。值得注意的是,在非洲由农业社会转向工业社会过程中各种社会问题会不断增多,国家制度能力不足可能引发政局动荡。资源竞争在小发展中国家极有可能转变为冲突与战争^{[1]1199},这对国家局势与世界和平而言极为不利。小岛屿联盟对气候变化最为关注,这些国家认为,海平面上升将威胁到他们的生存,气候问题在这些国家已经不同程度地“安全化”。在气候变化问题上,小岛屿联盟获得了国际同情与舆论支持,其提出了一系列主张,包括:气温上升幅度控制在工业化之前水平的1.5℃以内;大气中二氧化碳含量由380%降到350%;全球排放量到2015年达到最高值,但到2050年下降至1990年水平的15%;发达国家至少拿出1%的国民生产总值进行气候补偿等。总体而言,小岛屿国家提出的减排要求很高,一时间很难实现,但他们的声音会持续下去,其他国家不可忽视。产油国温室气体排放总量不多,但人均排放量很高,其受气候变化冲击的经济损失也最大。产油国反对强制减排,希望其他国家对其进行财政援助,以帮助它们应对气候变化。

二、中国开展气候外交的国际环境与问题

中国是发展中国家的重要一员,在国际气候谈判中经常以“77国集团+中国”的形式出现,但目前这一形式面临着分化的危险,中国有被边缘化的可能。根据《京都议定书》规定,中国作为发展中

^① 气候变暖会导致北冰洋的航行更为便利,俄罗斯的沼泽地因气候变暖能够进行农业生产。

国家无需强制减排,但中国却逐渐成为发展中国家间的“特殊者”。这不仅因为中国是最大的发展中国家,并已成为世界第二大经济体,还因为中国是温室气体第二大排放国。未来中国在气候外交上将面临着更大的挑战,包括国际期待加大、既往策略失效、集团分化、“拖后腿”国家转型、非政府舆论、碳关税等诸多压力。^[2]同时,国际上流行的“中国气候责任论”等不断妖魔化中国,中国在气候变化问题上的国家形象倍受冲击。气候政治格局是中国气候外交面临的重要国际环境,而气候变化对中国的大国外交、周边外交、发展中国家外交均会造成不同程度的影响。

欧盟视气候变化为战略机遇。可以预见,欧盟将继续重视气候变化问题,对中国的减排会加大施压力度,在碳关税、环境保护等问题上苛求中国不可避免。欧盟将出台新的应对气候变化的边境调节税,可能主要针对来自中国及美国的进口产品。^[7]近年来,在低级政治领域中欧摩擦不断,预示了未来气候领域双方博弈将异常频繁激烈。美国视气候领域为大国产业竞争,未来其将对气候问题更加关注,以市场为主要方式,在贸易、技术等问题上与中国博弈。此次在哥本哈根会议上俄罗斯异常低调,但其在气候问题上有可能成为中国坚定的伙伴,这源自俄罗斯强大的能源工业体与正向的全球变暖效应。日本在资金、技术上是气候大国,但在地域上是气候小国,相互毗邻的中日在气候变化问题上将以合作为主流趋势。

气候变化将促进中国与发展中国家的外交更趋多元化。未来如何在促进非洲发展的同时兼顾其环境问题是**中国对非洲政策的一大挑战。气候变化已经对非洲的粮食安全构成了巨大冲击,如果这一问题继续发展,非洲国家将由“求发展”向“谋生存”转变,这将迫使中国对非洲战略与政策作出巨大调整。如前所述,小岛屿联盟对气候变化最为关注,这些国家对排放大国——中国会提出严厉的减排要求,而且很有可能在气候问题上冲击中国国家形象。中国如何在顶住减排压力的情况下与这些国家搞好关系,维护我国国家形象,巩固我国与发展中国家的外交是当务之急。值得注意的是,小岛屿联盟中许多国家是台湾的“邦交国”,搞好与这些国家的关系不仅能够**在气候领域加分,而且在两岸关系上也会得分。产油国在未来一段时期将是中国气候外交的伙伴,在减排问题上与中国许多立场会保持一致。但最终,中国是需要发展低碳经济以促进节能减排,产油国也会因为世界能源需求下降

而进行产业结构调整,因此中国与产油国的气候合作存在一段战略机遇期。中国的产业结构转型不会一蹴而就,未来20年中国的能源进口需求依旧很大,与产油国保持良好的能源关系十分必要,在气候问题上推进产业结构调整的合作也非常必要。

面临复杂严峻的气候外交国际环境的同时,中国气候外交还面临着身份困境、沟通困境和转型困境,鉴此,中国不能不对自身在全球气候政治格局中的角色与定位进行再思考。第一,身份困境。合理的身份定位是中国气候外交面临的首要问题。《国际气候变化框架公约》与《京都议定书》确立了发达国家与发展中国家“共同但有区别的责任”原则,中国作为发展中国家的重要一员坚决拥护这一原则。同时,中国也是世界上温室气体排放大国。由于产业结构转型与经济发展需要,未来一段时间中国的碳排放总量仍将继续增长。中国亟需一段时间来适应气候变化,调整产业结构,但国际社会的巨大压力正挤压中国的适应时间。如何黏合发展中国家与碳排放大国这两种身份是未来中国气候外交面临的一大困境。第二,沟通困境。目前中国在与联合国、气候大国、发展中国家、小岛屿联盟、非政府组织等行为体的气候外交协调中,对小岛屿联盟、非政府组织的外交投入力度不够。小岛屿联盟在减排问题上最为激进,中国作为排放大国将会不断受到攻击。在气候变化上,非政府组织对“中国气候责任论”产生了重要影响,损害了中国国家形象。中国需要加大与非政府组织的沟通合作,介绍中国应对气候变化的立场,坦诚说明中国减排的实际困难,增进非政府组织对中国减排压力的理解。第三,转型困境。中国在气候变化问题上即将转入一个新阶段,如何在未来人均排放量达到或超过世界平均水平并长期位居碳排放世界第一大国的情况下,确保减排不损害我国可持续发展战略,同时应对巨大的国际减排压力,值得深思。

三、中国气候外交的战略构想

随着全球公共性问题的不断增多,将“领域外交”纳入国家整体外交战略是当前国家外交战略考量的必然趋势。目前,气候变化正悄然引发一场全球地缘格局变革。在气候问题领域,国际行为体的影响力与其国家实力表现得并不一致,小岛屿联盟将低位政治高位化,欧美则借气候变化进行产业竞争布局,产油国遭受气候变化冲击巨大。中国的气候外交既要保持与整体外交布局的一致性,同时又

要发挥“领域外交”的灵活性。中国的气候外交要在竞争中求合作,以推动全球减排。

其实,气候变化的背后是产业结构调整与大国竞争。气候问题推动世界各国在清洁能源上大力进行技术革新,不断发展低碳产业甚至是零碳产业。产业竞争通过贸易方式实现,欧美国家将可能通过绿色、低碳标准对中国进行贸易歧视,这值得警惕。对此,中国要从大战略视角出发,明确气候外交的系统性与联动性。中国与欧盟在气候外交上的矛盾不可避免,但近年来双方在气候变化领域的合作也不断增多。2005年中国与欧盟签署了《气候变化联合宣言》,2009年中欧峰会将气候变化纳入重要议题,欧盟先后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。中国要借助相关国际规则,反对欧盟的单方面标准,同时尽可能在技术领域与欧盟开展合作,以推动国际减排进程。中美两国气候合作渐成趋势。2009年7月底举行的中美首轮战略与经济对话首次将气候变化问题列入对话议题,能源和气候变化议题在中美关系中的地位上升,成为新的亮点和“黏合剂”。另外,在清洁能源领域,中美合作也不断发展。不过,美国对气候领域的美中联手是出于“竞争”的联手,其没有改变对两国“竞争性伙伴关系”的定位。中俄在气候变化上有着共同利益,不过这种利益对俄罗斯的触动没有中国强烈,双方统合能源与气候合作将拓展两国的共有利益,推动两国关系向更好方向发展。中日在气候问题上由于地域邻近而利害关系密切。“日本比美国更愿意充当世界环境领袖,更重视国际环境战略,更重视借环境合作扩大其国际环保产业市场。”^[8]日本十分关注中国的气候、环境问题,近年来其对华ODA援助以环保类为主,未来日本仍将寻求与中国的气候合作,在气候政策上与中国配合协调较多。印度在气候变化问题上与中国立场有许多相似之处。因此,中印在气候问题上可以协调立场、深化合作,谨防减排压力损害两国发展。在气候变化和环境问题上的合作,也可以成为中印如何更好地利用分歧和进行全球合作的模板。

中国的发展中国家气候外交,要系统考量、多方参与、多元并举。在气候变化的冲击下,发展中国家阵营出现分化,中国如何巩固外交的基础面临考验。非洲国家一直与我国保持着良好关系,双方形成了深厚的传统友谊。近年来,中国不断加大对非洲外交的力度。通过“中非合作论坛”推进了中非关系的制度化合作,在力所能及的范围内大幅度

地减免非洲国家债务,并提供不附加任何政治条件的经济援助,扩大了与非洲国家的贸易往来。通过一系列举措,中国在促进非洲发展上取得了重要成就,但在气候变化的冲击下,中国对非洲外交需要更大的投入。受中国对非洲政策的影响,近年来欧美国家重返非洲力度不断加强,在气候变化这一蕴含诸多利益的战略议题上,欧美各国在对非洲气候政策上将与中国展开竞争。中国应积极引导非洲的可持续发展,牵头推动发达国家在应对气候变化上加大对非洲的资金与技术支持。

产油国因气候变化引发的能源革新损失惨重,将经历一个艰难的适应过程。中国不仅需要在能源上与产油国合作,而且还要在适应气候变化上与发展中国家合作,从而使双方关系在变革中延续与发展。小岛屿联盟国家在气候变化上的声音越来越大,其中许多国家尚未与中国建立外交关系,这使中国与这些国家开展气候关系或气候外交十分棘手。气候变化对这些国家的冲击已经不可避免,适应战略将成为这些国家的主要选择。因此,中国应尽力支持这些国家应对气候变化,呼吁国际社会为其提供资金与技术援助,同时表明中国的自愿减排立场以及促进世界节能减排的意愿。

针对气候变化问题的系统性、联动性、复杂性与动态性,中国的气候外交战略布局,视野上要统领全球,以促进可持续发展、实现国家复兴为导向,以自愿减排为原则,以节能减排为途径。积极谋求大国合作并正视战略性竞争,推动中、俄、印三国的气候联盟并争取产油国的支持,重点关注非洲可持续发展与小岛屿联盟的动向,在力所能及范围内支持这些国家的正当要求。

气候变化问题在引发世界关注的同时,也形成了独特的全球气候政治格局。以气候变化为契机,大国谋求战略性产业竞争,发展中国家则出现分化。中国作为最大的发展中国家与温室气体排放大国,正遭受强烈的气候变化冲击并承受着巨大的减排压力。为此,我国正积极推进节能减排,走可持续发展道路来适应气候变化,但在外交领域也需要积极应对气候变化。作为我国整体外交的一部分,气候外交具有长期性并富有动态性,因此气候外交的开展要服务于我国整体外交战略布局,同时也要发挥出“领域外交”的灵活性,缓解国际压力并促进节能减排。当前我国气候外交,应以可持续发展推动国家复兴为战略导向,推动大国气候合作并警惕背后的竞争,帮助发展中国家积极应对气候变化,实现中、俄、印与产油国的气候联盟。

参考文献:

- [1] Joanna I. Lewis. Climate change and security : examining China's challenges in warming world [J]. *International Affairs* , Winter 2009.
- [2] 张磊. 国际气候政治的中国困境: 一种微观层次的梳理 [J]. *教学与研究* 2010(2) .
- [3] 于宏源. 整合气候和经济危机的全球治理: 气候谈判新发展研究 [J]. *世界经济研究* 2009(7) : 10.
- [4] 尚军. 欧盟峰会聚焦气候变化和能源政策 [N]. *经济参考报* 2007 - 03 - 09(3) .
- [5] 张立平. 奥巴马的气候外交 [J]. *世界知识* 2009(20) : 42.
- [6] 唐湘. 鸠山政府承诺 2020 年前将日本温室气体排放减少 25% [N/OL]. *环球时报* 2009 - 09 - 07. <http://news.sohu.com/20091208/n268783549.shtml>.
- [7] 谢来辉. 欧盟应对气候变化的边境调节税: 新的贸易壁垒 [J]. *国际贸易问题* 2008(2) : 65.
- [8] 张海滨. 应对气候变化: 中日合作与中美合作比较研究 [J]. *世界经济与政治* 2009(1) : 38.

On Strategic Layout of Climate Diplomacy of China

LING Sheng - li

(Institute of International Relations , China Foreign Affairs University , Beijing 100037 , China)

Abstract: In recent years , as a major influential factor of the trend of international situation , climate - change issues have got the status rise in the international relations , and they ' ll lead to a " climate revolution " in the world diplomacy. Currently , it ' s an important task for China to cope with the climate change for ' domain diplomacy ' . The climate diplomacy , as an important part of the overall diplomatic layout of China , is a vital step to deal with the climate change and to optimize the foreign strategic structure. The important measures for China ' s peaceful development strategy are making the strategic layout , developing climate diplomacy , promoting the sustainable and healthy development of national economy , making further improvement of the national image and fulfilling the international responsibility.

Key words: China; Climate Change; Climate Diplomacy; Strategic Layout

[责任编辑: 晓 春]

本 刊 声 明

本刊已许可中国学术期刊(光盘版)电子杂志社在中国知网及其系列数据库产品中,以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文。该社著作权使用费与本刊稿酬一并支付。作者向本刊提交文章发表的行为即视为同意我社上述声明。

《江南社会学院学报》编辑部
二〇一一年九月一日