

# 国际气候制度的演进 及对中国谈判立场的分析\*

陈 迎

—内容提要> 国际气候制度的演进经历了艰难坎坷的历程。当前,后京都国际气候谈判已经启动并面临严峻的挑战。随着经济发展,能源需求和温室气体排放快速增长,中国在国际气候谈判中的立场备受国际社会的关注。作者应用三种国际关系决策分析模式,研究了影响国家气候谈判立场的基本要素,并以中国为例,尝试对中国的谈判立场进行分析和解释。

—关键词> 气候变化;国际气候制度;5京都议定书6;中国的谈判立场

—作者简介> 陈迎,1969年生,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 邮编:100732)

—中图分类号> D815 —文献标识码> A —文章编号> 1006-9550(2007)02-0052-08

全球气候变化问题日益受到国际社会的广泛关注。从本质上说,气候变化问题是一个环境、经济和政治的混合体。国际气候制度的演进浓缩了当今世界面对众多全球问题的困境,是纷繁复杂的国际关系的一个缩影。

中国作为发展中大国,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,中国的谈判立场和可能变化也备受国际社会的关注。对此,国外学者有一些分析和猜测,<sup>1</sup>但难免受到分析立场和信息资料方面的限制。国内学者也有一些论述和初步分析,如有学者在国际环境政策分析的一般框架下加入公平性,尝试从生态脆弱性、减缓成本和公平原则三要素对中国气候谈判立场的连续性和变化的原因进行解释,<sup>2</sup>但笔者认为还不够全面和细致。本文在简要回顾国际气候制度的发展历程的基础上,试图将国际关系决策的一般理论应用于气候变化问题,以中国为案例,尝试对中国的气候谈判立场及政策走向进行分析。

## 一 国际气候制度的演进

科学家很早就揭示了温室效应的存在和它的重要作用,警告大气中温室气体浓度的上升会使温室效应

增强,对生态系统和人类社会带来严重威胁。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,这标志着一场旷日持久、错综复杂的国际环境、经济、政治较量拉开帷幕。1992年,里约会议通过5联合国气候变化框架公约6 (UNFCCC)并开放签署,1994年3月21日,气候公约生效,从法律上确立了公约的最终目标和一系列基本原则。

第二阶段:1995~2005年,坎坷曲折的5京都议定书6谈判和批准过程。为了落实气候公约的目标,公

\* 本研究得到中国社会科学院重点课题/中国低碳发展的潜力和途径0项目的资助。本文主要内容曾于2006年12月12日在中国社会科学院世界经济与政治研究所召开的女性学者国际问题沙龙年终讨论会/联合国与中国研究0上发言,在此感谢北京大学国际关系学院张海滨副教授的评论以及其他与会专家学者的参与讨论,使作者得到很多启发。

<sup>1</sup> [挪威]唐更克、何秀珍、本约朗:5中国参与全球气候变化国际协议的立场与挑战6,载5世界经济与政治6,2002年第8期,第37页。

<sup>2</sup> 张海滨:5中国在国际气候变化谈判中的立场:连续性及其变化及其原因探析6,载5世界经济与政治6,2006年第10期,第36~43页。

约第一次缔约方大会 (COP1) 决定启动议定书谈判; 1997年, 在日本京都召开的第三次缔约方大会 (COP3) 通过 5 京都议定书 6, 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。此后, 围绕议定书具体规则的谈判, 因各方分歧严重而未能在设定的时间框架内完成。

第三阶段: 2005 年至今, 后京都谈判艰难上路。2005 年 2 月 5 京都议定书 6 生效后, 国际上有关后京都问题的讨论如火如荼。2005 年 12 月, 在加拿大蒙特利尔召开的公约第十一次缔约方会议暨议定书第一次缔约方会议 (COP11 MOP1) 通过大会决定, 采用 / 双轨制 0 正式启动后京都谈判, 即在议定书下成立特设工作组 (AWG) 谈判附件 I 国家第二承诺期的减排义务, 同时为了美国等非议定书缔约方能够参与谈判, 在气候公约下启动为期两年的促进国际应对气候变化长期行动的对话。2006 年 11 月在肯尼亚内罗毕召开的议定书第二次缔约方会议根据议定书相关规定又启动了针对议定书相关义务的审评, 被看做是推进后京都国际气候谈判的 / 第三轨 0。目前, 后京都谈判艰难起步, 困难重重, 前景尚不明朗。

## 二 影响国家谈判立场的主要因素: 三种分析模式

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。影响一国谈判立场的因素多种多样, 经典的国际关系理论对此有丰富的阐述, 也提出了许多不同的分析模式。<sup>1</sup> 20 世纪 90 年代以来, 随着国际环境制度的兴起, 环境外交成为国家对外政策的重要组成部分。国际上有关国际环境制度的形成、发展、有效性以及环境外交决策等问题涌现出大量文献。如戴尔特莱夫·斯普林茨 (Detlef Sprinz) 和塔帕尼·瓦托伦塔 (Tapani Vaah toranta) 在国际环境政策研究中认为, 国家参与国际环境谈判的立场取决于两大关键因素, 一是受环境问题的影响, 二是解决环境问题的成本, 并据这两个关键因素将国家的不同立场划分为四种类型: 推动者、拖后腿者、旁观者和中间者。<sup>2</sup> 气候变化是具有特殊复杂性的全球环境问题, 解释国家气候谈判的立场, 不仅需要应用国际关系和环境外

交决策的一般理论, 还需要考虑气候变化问题的特殊复杂性以及气候谈判背后蕴涵的深刻而错综复杂的国际关系。以下试图应用三种常见分析模式对气候变化问题涉及的相关要素进行分析:

### (一) 单一理性人模式 (The Unitary Rational Actor Model URA)

单一理性人模式是一种以利益为基础的简化分析模式, 也是国际关系中研究国家决策的主要工具。其基本假设是: 把一个国家看做是一个面临决策的理性人, 预先设定一系列发展目标, 明确这些目标之间的优先性, 通过成本和效益的综合评价, 衡量不同策略选择对国家利益的影响, 选择最优者使国家利益最大化。为了充分评价和权衡不同策略选择对国家利益的影响, 信息完全是非常重要的, 也是该模型的一个隐含假设。具体到气候变化问题, 衡量国家利益的核心要素包括以下两个方面:

其一, 受气候变化不利影响的脆弱性。脆弱性意味着社会经济系统易受气候变化不利影响, 预期经济损失越高, 则为了有效避免这些经济损失的减排行动的潜在经济效益就越高。但值得注意的是, 脆弱性不是单一指标, 而是一个人与自然互动的综合评价过程, 不仅取决于气候变化的程度, 还取决于自然和社会经济系统适应气候变化不利影响的能力, 而适应能力主要决定于可利用的社会资源, 与经济发展水平密切相关。由于气候变化的影响具有全球性、长期性、不确定性和不可逆性的特点, 人们对脆弱性的认识往往是基于一种风险管理的思想, 试图以当前最小的成本避免未来出现最坏的结果。

其二, 减排行动的社会经济成本。相比气候变化远期可能造成的经济损失, 减排成本是近期必须支付的现实成本, 随减排量增加而上升。在一定范围内, 减排行动具有负成本, 说明减排措施是 / 无悔的 0, 可以实现减排与经济发展的双赢。超过一定范围后的减排行动的成本为正, 减排有利于环境, 但必须付出一定的

<sup>1</sup> 国际关系有关决策理论的经典文献参见 Graham Allison: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York: Addison Wesley Longman, 1999. [美] 谢林著, 赵华等译: *冲突的战略* 6, 北京: 华夏出版社, 2006 年版。

<sup>2</sup> Detlef Sprinz and Tapani Vaah toranta / *The Interest - Based Explanation of International Environmental Policy*, *International Organization*, Vol. 48, No. 1, 1994

经济代价,对经济发展造成一定的负面影响。值得注意的是,减排成本不仅包括减排行动直接的经济成本,也包括社会成本。某些经济上合理的减排措施在现实中难以实施,原因往往与制度因素和社会行为转变的社会成本有关,在发展中国家尤其如此。此外,减排行动还可能产生减少本地环境污染、改善居民健康等附加环境效益,这些都需要进行综合的评价。

国家对自身利益的权衡,除了上述内部因素之外,还受到来自国际社会的外部因素影响,至少表现在以下几个方面:

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。全球环境基金(GEF)是气候变化的主要资金机制,另外根据公约第七次缔约方会议第五号决议还建立了三个新的基金,即气候变化特别基金(SCCF)、适应性基金和最不发达国家基金(LDCF),均由全球环境基金负责运作。目前,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,尚未与减排义务挂钩,但作为促进联盟扩大和保持联盟稳定的重要激励措施在后京都国际气候制度构建中必然将发挥重要作用。

第二,国际碳市场。5京都议定书6利用气候变化全球性的特点,即环境效果只与减排量有关而与减排的具体地点无关,引入三个灵活机制。国际碳市场的建立使各国对减排成本的估计更为复杂,不仅要考虑国内减排成本,还要考虑从国际碳市场可能获得的收益,以及不可避免地存在的市场风险。例如俄罗斯最终批准5京都议定书6,减排目标过于宽松产生/热空气0并可以出售热空气获利是一个重要的经济诱因。<sup>1</sup> 2005年10月,白俄罗斯主动提出要求加入议定书承担定量减排义务的举动也有这方面的预期。<sup>2</sup> 目前,发展中国家尚未承诺减排目标,清洁发展机制是通过市场实现资金和技术转移的主要渠道。

第三,与其他问题的谈判挂钩。有学者提出将气候谈判与其他问题挂钩来提供额外的激励,是打破气候谈判陷入僵局的可行途径。气候变化与国际贸易之间存在天然联系,将二者挂钩已经成为国际气候制度发展的重要趋势之一。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。近来,欧盟又提出通过边界调节税等贸易手段促进气候政策的实

施,引起国际社会的高度关注。” 2006年11月13日,在可持续发展部部长级委员会会议上,法国总理德维尔潘表示准备与其他欧盟国家协商,自2012年起,对来自非5京都议定书6缔约国的进口工业产品征收二氧化碳排放税,同时强调欧洲应该竭尽全力反对环境倾销。<sup>3</sup>

第四,国际形象。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。

由此可见,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国家决策者对上述各个要素的认知水平和对国家利益综合的主观判断。

### (二)国内政治模式(The Domestic Politics Model DP)

国内政治模式的基本假设仍然是理性人,决策仍然以利益为导向。但国家不再是/铁板一块0,而是假设国家内部存在不同的利益集团,对国家利益的认识和判断中不可避免地掺杂各自集团利益或观点,不同利益集团发挥各自的影响力表达不同意见,最终通过政治博弈形成国家的对外政策。具体到气候变化问题,需要考虑以下两类利益集团的作用和互动关系:

11 参与决策的不同政府部门之间的协调。导致

<sup>1</sup> 参见陈迎:5俄罗斯的气候变化政策6,载5国际形势黄皮书))2005年全球政治与安全报告6,北京:社会科学文献出版社,2005年版,第147~170页。

<sup>2</sup> 白俄罗斯于2005年8月28日批准议定书。2005年10月21日,向公约秘书处提出希望加入议定书附件B并提出将第一承诺期目标确定为1990年水平的9%。在内罗毕召开的COP2会议通过了议定书修正案,同意白俄罗斯加入附件B减排目标确定为1990年水平的9%,同时做出一些限制规定,如不利用森林管理的相关规定降低减排义务,通过排放贸易获得的收益经政府批准后应用于进一步的减排行动等。

<sup>3</sup> EurActiv / EU Moots Border Tax to offset Costs of Climate Action 0, [http://euractiv.com/Go/index.cfm?WL=46300&WS=64436\\_271979&WA=4380](http://euractiv.com/Go/index.cfm?WL=46300&WS=64436_271979&WA=4380) October 10 2006

<sup>4</sup> 钟燕萍:5法国建议征收/二氧化碳税0对抗/环境倾销6,中国驻法使馆经济商务参赞处网站,2006年11月16日。参见 <http://fr.mofcom.gov.cn/article/jmxw/200611/20061103761156.html>

气候变化的温室气体是人类经济活动的副产品,气候政策与国家主要经济部门,如能源、工业、农业、交通等部门政策密切相关。参与决策的不同政府部门关注的侧重点不同,气候变化问题与本部门利益的相关性和优先性不同,在国家决策过程中的影响力也不同。例如,日本在制定气候变化政策的过程中经历了内部的激烈辩论,外务省、环境省和通商产业省的意见并不一致。环境省更多关注环境,态度相对比较激进,而通商产业省更多关注产业发展和竞争力,态度相对保守,外务省则往往处于中间协调的地位。

21 社会利益集团对政府的游说。社会利益集团包括处于政府决策核心之外且对国家决策有一定影响力的非政府组织(NGO)、企业或企业联盟,甚至地方政府和国会等。例如,美国的气候变化决策过程受社会利益集团的影响很大。国际上普遍认为美国退出5 京都议定书 6 的背后是受到石油行业对联邦政府的游说。时至今日,美国国会、地方政府和大企业都显示比较积极的态度,如加利福尼亚州明确提出了地方减排目标,但政府依然坚持强硬的立场,在气候政策上产生了严重的脱节。<sup>1</sup>

### (三) 社会学习和理念模式(The Social Learning and Ideas Model SLI)

人类社会对气候变化问题的认识还十分有限,国际气候制度十几年的发展演进仍是一个漫长历程的开始,任何决策者要对国家利益做出一个全面准确的判断都是非常困难的。因此严格来说,上述两个理性人模型有关信息完全的隐含假设都是不成立的。社会学习和理念模式试图在理性人模型基础上加入建构主义的要素。假设决策者在决策过程开始时信息是不完全、不充分的。随着知识更新、社会学习以及理念的传播,即使没有外生因素的影响,决策者自身对问题的看法也可能发生变化,从而影响其谈判立场。具体到气候变化问题,以下两个方面都体现了学习过程对国家决策的影响:

11 对气候变化科学认知的深化。1988年,世界气象组织和联合国环境署共同建立政府间气候变化专门委员会(IPCC)的主要任务是提供科学评估和咨询,促进气候谈判对气候变化问题科学认知的深化。IPCC 分别于 1990年、1995年和 2001年三次推出评估报告,<sup>2</sup> 每一次都对国际气候谈判起到重要的推动作用。2007年 IPCC 第四次评估报告即将出台,气候变化的

科学认知问题及其对国际气候谈判的政策含义将再次引起国际社会的高度关注。

21 社会规范的传播。在国际气候制度演进的过程中,国际社会对气候变化问题已经形成了一系列的基本原则和国际共识,并通过公约、宣言等法律文件的形式加以规定。如公约下公平和 / 共同但有区别责任 0 的原则、5 德里宣言 6 强调的在可持续发展框架下应对气候变化的原则等。尽管各国对这些广泛认同的社会规范的具体理解可能有所不同,但这些原则无疑是支持各国立场形成的重要基础,常常在谈判和决策中被引用。

### (四) 三种分析模式的比较

综合比较,由于气候变化具有全球性、长期性、科学不确定性和不可逆性等特点,国家在气候谈判的立场决策变得异常复杂,应用任何单一模型来解释复杂多变的现实都不一定可靠,更不完美。三种分析模式之间不是相互排斥的关系,而应该是相互补充和借鉴。例如,罗伯特·帕特南(Robert D. Putnam)提出的国际政治与国内政治互动的双层博弈模式,<sup>3</sup> 是偏重国际政治博弈的单一理性人模式与偏重国内政治博弈的国内政治模式的结合。而社会学习和理念模型所倡导的建构主义元素并不是独立存在的,而是附加在国家利益决策上的动态变量。

## 三 中国的利益、关注点和谈判立场分析

中国从一开始就是国际气候谈判的重要成员,以 / 77国集团加中国(G77+ China) 0 的模式,与广大发展中国家一起,为维护发展中国家的发展权益发挥了重要的作用。中国实际上扮演着发展中国家阵营协调员的角色,因此,中国的谈判立场备受国际社会的关注,而且中国对某些具体议题的态度或相关政策发生任何变化都会立即引起外界的猜测。如何正确认识和理解中国的谈判立场和态度的变化,并对其背后中国

<sup>1</sup> 参见美国皮尤中心(Pew Center on Climate Change)对美国国内减缓气候变化行动情况的介绍和分析,见网址 <http://www.pewclimate.org>

<sup>2</sup> 气候变化评估报告参见 IPCC 网站, <http://www.ipcc.ch>

<sup>3</sup> Robert D. Putnam / Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games 0 International Organization, Vol 42, No 3, 1988 pp 427-460

的利益和关注点进行理性的解释就显得非常必要。

### (一) 中国的谈判立场和变化

减排义务是气候谈判的核心问题。中国谈判立场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松动。例如, 中国谈判代表团团长刘江在 1999 年公约第五次缔约方会议的部长级会议上发言, /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 0。<sup>1</sup> 在 2005 年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。<sup>2</sup> 在坚持不承诺减排义务的基本立场的同时, 中国近年来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, 受到国际社会的高度评价, 甚至超出外界的预期。主要表现在三个方面:

其一, 中国对清洁发展机制 (CDM) 的态度从怀疑转向积极参与。在京都会议前后, 中国对 CDM 的概念曾抱有怀疑的态度, 害怕发达国家将减排义务转嫁给发展中国家, 也担心失去 /低挂的果实 (low hanging fruit) 0 将增加自己未来的减排成本, 即所谓的假说。<sup>3</sup> 而截至 2006 年 7 月, 中国尽管 CDM 项目数量较少, 但预期每年产生的经认证的减排量 (CER) 所占市场份额约为 3%, 占有很大优势。

其二, 中国积极参与各种国际技术开发和合作机制。中国一开始非常强调 /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 0,<sup>4</sup> 逐渐转向呼吁建立以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) 0,<sup>5</sup> 2003 年美国能源部组织的 /碳收集领导人论坛 0<sup>6</sup> 等。

其三, 中国不断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, 但在国内积极倡导科学发展观和建设节约型社会, 制定和大力推进一系列鼓励节能和可再生能源开发等有利于减缓气候变化的政策措施。例如, 在 2005 年世界可再生能源大会上, 中国提出到 2010 年可再生能源要占一次能源 7% 的发展目标。2006 年初, 中国在 /十一五 0 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 年在 2005 年基础上能源强度降低 20% 的约束性政策目标。5 中国应对气候变化国家方案 6 已经国务院批准, 即将颁布实施。

### (二) 对中国气候谈判立场的分析

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, 任何简单化判断或套用现成的分析结论都不可能很好地理解中国上述立场和变化。而需要从某些影响决策的关键要素入手, 进行深入细致的分析。

11 减缓行动的社会经济成本。假设命题之一: 如果中国认为自身减缓行动的社会经济成本越高, 则越趋向于不积极减排的立场。

实际情况是尽管已有许多学者对中国减排成本进行估算, 结果相差较大, 并没有一个准确的数据, 但中国的确认为自身采取减缓行动的社会经济成本较高, 这是中国所处经济发展特殊阶段以及资源能源禀赋所决定的。正如 2005 年 7 月, 胡锦涛在鹰谷 /G8+ 50 峰会上强调 /气候变化既是环境问题, 也是发展问题, 但归根到底是发展问题 0。<sup>6</sup> 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。中国城市化水平从 1990 年的 26.4% 上升为 2005 年的 42.99%, 预计到 2020 年将达到 55% ~ 60%。即使每年只提高一个百分点就会有 1300 万新增城市人口, 而目前一个城镇

<sup>1</sup> 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, 参见 <http://www.ccchina.gov.cn/cn/index.asp>。

<sup>2</sup> 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>。

<sup>3</sup> /低挂的果实 0 通常指不用付出太多努力就能达到的目标, 这里指低成本的减排机会。

<sup>4</sup> 参见国家气候变化协调小组第四工作组 5 关于气候变化的国际公约条款草案 (中国的建议) 6, 载国务院环境保护委员会秘书处编: 5 国务院环境保护委员会文件汇编 6 (二), 北京: 中国环境科学出版社, 1995 年版, 第 263~279 页。

<sup>5</sup> 六个成员国包括: 美国、澳大利亚、中国、印度、日本和韩国, 六个国家的人口、GDP、能源消费、碳排放量的总和都占到世界总量的一半左右。

<sup>6</sup> 2005 年 6 月, 由美国能源部发起并在美国弗吉尼亚州召开第一次会议, 是一个共同探讨碳收集技术的经济及技术可行性等问题的部长级论坛。

<sup>7</sup> 胡锦涛在 G8 与五国领导人对话会书面讲话 (全文) 6, 中国新闻网, 2005 年 7 月 8 日。参见 <http://finance.sina.com.cn/g/20050708/08111774144.shtml>。

居民的年均能耗大约是农村居民的3.5倍。加速城市化必然伴随大规模的房屋和城市基础设施建设。2005年,中国房屋竣工面积15亿平方米,上海一个城市的新建面积就大于整个欧洲,带动钢铁、水泥和化学产品等能源密集型产业的迅猛发展。中国的粗钢产量从2000年的1.3亿吨增长到2005年的3.5亿吨,发展速度非常惊人。<sup>1</sup>

中国不是缺乏减排的政治意愿,而主要是缺乏减排的能力。从技术角度看,中国技术进步非常明显,燃煤发电能耗、吨钢综合能耗分别从1990年的427克/度、997千克标煤/吨下降到2004年的376克/度、702千克标煤/吨,与国际先进水平的差距明显缩小。造成近年来能源和排放需求快速增长的主要是结构性因素。从产业结构看,2002年以来,工业增加值中重工业的比重超过60%,2003年达到64.3%。而产业结构的重化工趋势主要反映了旺盛的国内需求、对外贸易和固定资产投资状况,并非轻易可以调整。从能源结构看,中国受到能源资源的限制,国际石油和天然气价格飞涨,煤炭在能源结构中的比重自2002年以来不降反升,2005年达到68.7%,调整能源结构的潜力非常有限。不可否认,从制度因素看,中国已经建立了大量有利于减缓的政策措施,但一些政策设计上的不配套、不完备或在具体执行中不到位,使政策措施的效果打了折扣。

中国坚持不承担减排义务的立场不动摇,但不妨碍中国通过“无悔0”行动在促进自身可持续发展的同时为全球减缓气候变化做出贡献。改革开放20多年来,中国在这方面的成效显著,国际社会有目共睹。近年来,随着经济快速增长,保障能源安全和环境保护等方面的国内压力甚至比气候变化的国际压力更为紧迫。2005年,中国的二氧化硫排放量达到2500万吨,居世界前列。国内压力增强意味着“无悔0”行动的空间增大,是促使中国趋向更积极、开放、合作态度的主要原因。而国际压力既带来挑战,也增强了国内转变经济增长方式、建立节约型社会的动力,二者相互配合,才能更好地维护中国的根本利益。

可见,上述假设命题并不能完全成立,至少是不准确。中国在减缓问题上的立场应该从国际和国内两方面的互动关系来综合考察,中国对外不承诺与国内积极行动的立场,是“以我为主0、坚持原则,同时比较务实,兼顾国际形象的理性选择。

21 受气候变化不利影响的脆弱性。假设命题之二:如果中国认为自身受气候变化不利影响的脆弱性越强,则越趋向采取积极减排的立场。

实际状况是,中国的确认为自己相对世界其他国家更易受气候变化的不利影响,中国作为发展中国家适应能力不足,因此脆弱性较强。决策者对中国脆弱性的认识一方面来自科学研究所揭示的全球和中国气候变化影响的客观事实和规律,另一方面也与中国经济发展密切相关。经济发展一方面积累了大量社会财富,有利于提高适应能力,但另一方面在适应措施相对滞后和严重不足的情况下,社会经济发展加剧了生态脆弱性,同样的气候灾害造成的人员伤亡有所减少,但绝对经济损失成倍增加。据国家气象局不完全统计,2005年中国气象灾害的直接经济损失约为1856亿元。<sup>2</sup>但是,中国对受气候变化影响的脆弱性认识不断强化,似乎并没有直接作用于中国在承诺减排义务上的谈判立场,而更直接地反映在中国对适应气候变化问题的关注,并敦促发达国家为发展中国家的适应行动提供必要资金和技术。例如,2005年中国在COP11会议上的立场声明中特别强调“要正确把握适应与减缓气候变化的平衡0。”

可见,上述假设命题在解释发达国家立场形成时可能成立,例如欧盟一再强调全球气候变化的上限为2度,主要是基于其对全球气候变化影响和脆弱性的分析。<sup>3</sup>欧洲作为全球发生气象灾害最少的地区之一,<sup>4</sup>心理上对气候变化的影响也格外敏感。但上述假设命题在解释中国立场时似乎并不适用。究其原因

<sup>1</sup> 国家统计局编:《5中国统计摘要 2006》,北京:中国统计出版社,2006年版,第136页。

<sup>2</sup> 王邦中:《52005年中国气象灾害造成经济损失1800多亿》,参见 [http://www.easmoney.com/060101\\_153278.html](http://www.easmoney.com/060101_153278.html)

<sup>3</sup> 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>。

<sup>4</sup> H. J. Schellhuber, W. Cramer, N. Nakicenovic, R. J. Wicks, T. Wigley, G. Yohe, *Avoiding Dangerous Climate Change*, Cambridge Cambridge University Press, 2006, p. 392

<sup>5</sup> 有关统计研究表明,如果按经济损失超过50亿美元和人员伤亡超过10万作为大灾的标准,20世纪共有大灾46次,按地区分布中国占15次、美国8次、印度4次、日本与孟加拉国各3次、埃塞俄比亚与印尼各2次,其他11个国家各1次。美国的灾害主要是经济损失大,而许多发展中国家则主要在人员上损失严重。参见 <http://news.qq.com/cn/index.php?id=31>。

因,一方面在于气候变化的全球性和长期性使得一个国家付出减缓行动的成本与可能获得的效益(即避免不利影响的损失)之间的联系并不清晰,很难权衡。因此,发展中国家面临生存和发展的现实压力,相比发达国家往往更重视近期的成本效益。而另一方面,气候变化已经不可避免地发生并将持续下去,发展中国家适应能力相对不足,采取适应措施的效益更为直接和显著,也是为避免未来风险的长期投资。

31 国际转移支付和国际碳市场。假设命题之三:中国通过资金援助、技术转让和 CDM 合作等方式的国际转移支付获得的收益越多,中国越趋向于积极减排的立场。

国际转移支付的作用机制在于通过资金、技术等外部投入,降低减排成本,增加短期收益,改变国家既有决策对成本效益的权衡关系。防止臭氧层破坏的 5 蒙特利尔议定书 6 的执行是一个公认的成功案例。然而,温室气体减排远比保护臭氧层问题对社会经济发展的影响要深远和复杂得多。现有国际转移支付机制和可用资源仍杯水车薪,根本不足以改变中国减缓行动高昂的社会经济成本和中国减排能力不足的现实。从资金角度看,1991~2002 年中国从 GEF 获得 4.67 亿美元的资金,其中 70% 约 3 亿美元用于与气候变化相关的项目,占 GEF 用于气候变化领域总资金的 17%。<sup>1</sup> 适应基金来源于 5 京都议定书 6 下 CDM 项目收益的 2% 以及其他自愿捐助,预期第一承诺期大约可筹集 1 亿美元资金,具体运作和分配办法尚不明确。此外,中国还从其他多边和双边合作中获得一些资金,但更多是发展援助和环境保护项目,并不直接针对减缓气候变化。在国际碳市场方面,尽管中国在 CDM 市场上占有较大份额,但 CDM 是基于项目的合作,除了给参与项目合作的企业带来一定的资金收益之外,对国家宏观经济的影响很小,且对促进技术转让的贡献微乎其微。<sup>2</sup> 为了更好地利用 CDM 的资金收益推进可持续发展,中国建立了 CDM 基金用以支持国家应对气候变化的相关活动,<sup>3</sup> 受到国际社会的称赞。

可见,中国对 CDM 和对国际技术合作态度的变化,未必是资金和技术本身的吸引力在增强,而主要是多年来通过学习过程对国际规则的了解不断加深,使中国逐渐认识到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。而技术转让谈判的停滞不前和国际机制的缺失,使得中国对在

公约框架下获得非商业的优惠技术转让的前景不能抱太多期望和任何幻想,转而加强自主创新和参与更接近市场规律的国际技术合作。

41 与其他问题挂钩。中国一向反对将气候变化与其他问题挂钩,通过其他问题向发展中国家施压。对中国来说,气候变化涉及的国家利益是命运攸关的,不可能有任何其他利益作为等价物进行交换。但在经济全球化时代,中国对外贸易总额已经占到国内生产总值(GDP)的 60% 以上,难以阻挡气候变化与国际贸易挂钩的趋势。中国企业要参与国际竞争就不得不面临欧盟未来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。对此,中国要有清醒的认识并早做准备。

51 影响中国立场的其他因素分析。影响中国气候谈判立场还有许多其他因素,因篇幅所限难以逐一展开论述。例如国际形象问题。中国是比较在乎国际形象的,对批评比较敏感,对赞誉十分看重。近年来,中国所付出的努力得到国际社会的一致肯定,也是促使中国向更加积极、开放和合作的方向转变的原因之一。有关国内政治博弈,中国气候政策的主要决策者是跨十几个部门的政府气候变化对策协调小组,此外,谈判代表团吸收了部分学术机构的学者直接参与,但 NGO、地方政府、企业等社会集团的参与还相对有限。有关气候变化的科学认知,中国学者通过参与 IPCC 活动,在对国际气候变化研究的最新前沿有了更多的了解的同时,也对 IPCC 科学报告政治化倾向有所警惕。<sup>4</sup> 近年来,中国政府组织编写了全面反映中国科学家最新研究成果的 5 中国气候与环境演变 6 科学报

<sup>1</sup> Hegge Lund, et al., / Performance of the Global Environment Facility in China: Achievements and Challenges as Seen by the Chinese, 0 International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, Vol. 5, 2005, pp. 323- 348.

<sup>2</sup> Uan Maosheng / Technology Transfer in CDM, 0 Presentation at BASIC Project Meeting Beijing February 2006.

<sup>3</sup> 中国 CDM 基金由财政部负责筹建,具体管理办法已得到国务院批准,即将试运行。

<sup>4</sup> 潘家华: 5 国家利益的科学论争与国际政治妥协: 联合国政府间气候变化专门委员会关于减缓气候变化社会经济分析评估报告述评 6, 载 5 世界经济与政治 6, 2002 年第 2 期, 第 55~60 页。



告<sup>1</sup>和5气候变化国家评估报告6<sup>2</sup>是面向全社会的一次气候变化科学认识的普及和深化。此外,公平原则作为中国坚持气候谈判立场的重要理论依据,包含了历史责任、人均原则、基本需求等深刻内涵。中国一贯强调应坚持公约的指导作用,坚持公约确立的各项基本原则,特别是“共同但有区别责任”原则是一切应对气候变化行动的基础,<sup>3</sup>这一点不仅毫不动摇,而且还要力求不断丰富和发展。<sup>4</sup>例如,中国社会科学院可持续发展研究中心学者从公平原则出发,提出了人文发展基本碳需求的概念以及后京都国际气候制度设计的框架,在国际上得到较大反响。

#### 四 后京都气候谈判的挑战

当前,后京都国际气候谈判面临严峻挑战,也呈现出一些新的特点,主要表现在以下几个方面:

第一,时间紧。京都进程从谈判到生效经历十年,而后京都谈判从2005年启动到2012年仅仅有七年时间。

第二,谈判议题的扩展。随着谈判的深入,尽管减排目标仍是谈判最为核心的焦点问题,但国际气候制度不仅限于减缓,还包括适应、可持续发展、技术转让、市场机制、资金机制、监测报告和评审机制、履约机制、长期目标等,后京都国际气候协定很可能是一个综合的一揽子协议。

第三,利益格局的分化和重组。在后京都国际谈判中,非议定书缔约方(美国和澳大利亚)和发展中大国(中国、印度等)如何参与全球减排行动是谈判的核心。不同利益集团将根据新的形势调整谈判策略,现有利益格局将发生重大的重组,各方分歧依然严重。

第四,非政府组织影响力的强化。气候变化谈判是政府间的谈判,但企业、NGO和地方政府等社会团体参与后京都国际气候制度构建的热情高涨,增加了谈判的复杂性。尤其是企业影响力不可小视,因为后京都国际气候制度直接影响到企业的经营和投资策略及其在国际碳市场中的收益。

第五,与联合国框架外多边机制的协调互动。近年来,在联合国框架之外的气候变化国际合作的多边机制初见端倪,如2005年美国、中国、印度、日本、韩国、澳大利亚共同成立的/亚太清洁发展与气候伙伴计划(AP6)<sup>5</sup>,一些国际高层政治对话(如G8+5、达沃

斯世界经济论坛、中欧领导人峰会等)也将气候变化列为重要议题,国际双边和多边合作计划与论坛日益活跃。尽管以公约和议定书为基础的联合国框架内谈判依然占主导地位,但联合国框架外的合作和磋商对于推动后京都谈判也将发挥重要作用。

随着中国经济发展,能源需求和温室气体排放迅猛增长,中国在后京都谈判正面临日益强大的国际压力。一方面,中国排放总量已接近美国,<sup>6</sup>人均排放趋近世界平均水平;另一方面,中国明显拉开了与其他发展中大国(如印度)之间的距离,在发展中国家中的重要地位凸显。2004年中国的排放总量是印度的4.3倍,人均排放3.6倍,单位GDP的能源强度1.45倍,单位能源的碳强度1.5倍。<sup>7</sup>后京都国际气候谈判形势纷繁复杂,美国国会中期选举以及2008年大选后气候变化政策的可能调整又为其增加了新的变数。中国在国际气候博弈中,如何理性和审慎地根据新的形势调整谈判立场和策略,如何处理与欧盟、美国等发达国家和地区的关系,如何协调与印度、巴西等发展中国家的关系,对中国在未来一二十年发展关键时期的国际环境,乃至更长远的发展和崛起的发展战略都具有深远而重大的影响。中国在气候变化领域的内政和外交政策都将面临重大的考验。

[收稿日期:2006 2 12 2 26]

[修回日期:2007 2 01 2 17]

[责任编辑:赵远良]

<sup>1</sup> 秦大河等主编:《5中国气候与环境演变6》,北京:科学出版社,2005年版。

<sup>2</sup> 科技部等六部委联合发布5气候变化国家评估报告6,参见 [http://www.most.gov.cn/tpwx/200612/20061226\\_39257.htm](http://www.most.gov.cn/tpwx/200612/20061226_39257.htm)。

<sup>3</sup> 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部长级会议的发言,参见 <http://www.cochina.gov.cn/cn/index.asp>。

<sup>4</sup> Jiahua Pan, Xianli Zhu, Ying Chen: / Fulfilling Basic Development Needs with Low Emissions- China's Challenges and Opportunities for Building a Post- 2012 Climate Regime 0 in Taishi Sugiyama, ed., Governing Climate the Struggle for a Global Framework beyond Kyoto, ISD, December 2005.

<sup>5</sup> 根据国际能源机构(IEA)的预测,中国将在2010年前可能会超过美国成为世界第一排放大国。参见 IEA, World Energy Outlook 2006, <http://www.worldenergyoutlook.org/>。

<sup>6</sup> WRI, CAIT 数据库, <http://cait.wri.org/>。



## A Trust Mechanism: To Construct a Security Safeguard in the Northeast Asian Region

Li Shuyun (32)

The study of trust derives mainly from the field of social psychology in the 1950s, but it was not until the end of Cold War that it attracted attention in the field of international relations. The concept of trust is defined differently in the various disciplines. The author attempts to construct a theoretical framework by combining the trust theory in social psychology with the history and realities of international relations, and to analyze the relationship between a trust mechanism and Northeast Asian security as well as the establishment, role, and maintenance of trust in international relations.

## State Cooperation in the Operation of International Criminal Judicial Bodies

Wang Ximei (39)

A mechanism of state cooperation is inherently incorporated into international criminal judicial bodies when they are established. State cooperation is not only the vehicle but also the form by which international criminal judicial bodies are run. The operations of international judicial bodies have shown that there are various multi-stage interactions and cooperation among states. In order for the international community as a whole to prevent and punish serious international crimes, and to safeguard the justice and efficiency of the international criminal judicial bodies, the international criminal judicial bodies should take measures at the state level and enhance international cooperation with states.

## The Influence of the UN Secretary-General on Organizational Change: A Comparison between Kofi Annan and Ban Ki-moon

Li Dongyan (45)

The role of the UN secretary-general is constrained by the reality of international relations as well as by the organizational structure and culture of the UN. But as an organizational leader, the secretary-general still has room to play a role in organizational change. The personality, ability, cultural background, experience, and value preferences of the secretary-general are the basic elements that shape his/her leadership style, management culture, and political position. As the new secretary-general from Asia, Ban Ki-moon is different from Kofi Annan in many respects. He may bring more Asian ideas and an Asian management culture to the UN and may likewise bring more UN elements to Asia. Ban Ki-moon is expected to do more to promote cooperation between the Asian countries and the UN. Thus, this is the right time for China to begin new discussions on the future role of the UN as well as on China's policies with respect to the UN.

## The Evolution of the International Climate Regime and Insights into China's Position on Climate Negotiations

Chen Ying (52)

The evolution of the international climate regime has undergone a long and arduous process. The post-Kyoto climate negotiations initiated since the COP11/MOP1 are facing a series of great challenges. As the largest developing country in the world, and with its rapid economic growth and increased energy demands and greenhouse gases emissions, China's

position in the climate negotiations has aroused great concern in the international community. The author applies three decision analysis models of international relations to analyze the key drivers behind the formation of the Chinese position, attempting to offer an explanation for the Chinese position.

#### Sino- U. S. Crisis Management: Concepts, Principles and Variables

Zhang Tuosheng [USA] Michael D Swaine (60)

To conduct joint research on Sino- U. S. security crisis management, we should combine theory with practice and delve into the basic concepts of crisis- management of each country (including their respective definitions of crisis, classifications of crises, and role of crisis management), as well as the basic principles and key variables. Among these, the key variables, which include elite perceptions and beliefs, domestic politics and public opinion, decision- making structure and processes, the reception and processing of information and intelligence, the international environment, and idiosyncratic or special features, etc., are the most important. It is important to strengthen research and exchanges on these topics so as to promote Sino- U. S. crisis management and to deepen our mutual understanding.

#### IPE in the Era of Globalization: An Evaluation of IPE Analytical Foundations and Research Programs

JiMi (67)

The study of international political economy started as a subfield and an empirical area of international relations in the United States, as opposed to the critical approach initially advanced by the British scholar Susan Strange who sought to subsume the two areas of economic and political studies under a consistent logic of international political economy. Although the two IPE approaches appear to have divergent analytical bases and intellectual ambitions, the crucial issue of state- market relations under globalization may constitute an empirical and conceptual link between the two traditions. The pursuit of this research program requires that IPE scholars continue to dismantle the discipline barriers between IPE and the other subfields of political science, such as comparative politics and comparative political economy, which in turn will help strengthen the analytical foundations of IPE studies as a distinctive academic area.

#### Fostering the Asian Bond Markets: The Situation, Obstacles and a Possible Roadmap

Chen Hong (74)

As a result of history, the intermediary financing of the East Asian economies through a bank- oriented system has been an irreplaceable option for the East Asian economies, and it has played an important part in fostering the development of the Asian bond market. The author argues that we should pay more attention to the objectives that can be achieved and promote the development of the bond market through an improvement in the basic infrastructure. This may be a more realistic approach for those East Asian economies that have many basic structural problems.