



李志斐,董亮,张海滨. 中国参与国际气候治理30年回顾[J]. 中国人口·资源与环境, 2021, 31(9): 202-210. [LI Zhifei, DONG Liang, ZHANG Haibin. China's 30-year participation in international climate governance in retrospect[J]. China population, resources and environment, 2021, 31(9): 202-210.]

# 中国参与国际气候治理30年回顾

李志斐<sup>1</sup>, 董亮<sup>2</sup>, 张海滨<sup>3</sup>

(1. 中国社会科学院亚太与全球战略研究院, 北京 100007; 2. 外交学院亚洲研究所, 北京 100037;  
3. 北京大学国际关系学院, 北京 100871)

**摘要** 从20世纪90年代至今的三十年间,中国作为国际气候治理中的关键行为体,在气候治理进程中经历了四个阶段,从审慎的参与者到积极贡献者和引领者,其理念、行动和角色的变迁深刻影响了国际气候治理格局。第一,理念与原则上,在坚持“共区”原则下的发达国家和发展中国家二元划分的基础上,推动国际气候治理的公正转型;第二,意愿与行动上,中国不断加强对国际气候谈判、公约履行、治理方案提供等内容的参与,采取有力度的气候行动;第三,立场与角色上,从被动谨慎到开放积极,再到引领和贡献。究其根本原因,是整体国家利益、国家实力地位和国家角色等三大因素共同作用的结果,表现为一方面受到《联合国气候变化框架公约》为核心的国际气候制度的塑造和影响,另一方面,随着经济发展和温室气体排放的增加,中国也获得了参与国际气候治理的结构性权力,引领了《巴黎协定》“自下而上”的国际气候制度安排。当前《巴黎协定》已从规则制定转向行动落实,中国在2020年9月庄严向国际社会宣布了2030年前实现碳达峰和2060年前实现碳中和的目标,成立了碳达峰碳中和工作领导小组,并将制定“1+N”政策体系。作为负责任大国,中国提出全球发展倡议,强调要坚持人与自然和谐共生,坚持行动导向,完善全球环境治理,加快绿色低碳转型,实现绿色复苏发展。未来中国将以更积极的姿态引领国际气候治理进程,推动人与自然生命共同体和全球发展命运共同体的构建。

**关键词** 气候变化;国际气候治理;中国;《联合国气候变化框架公约》;气候危机;治理进程

**中图分类号** X24 **文献标志码** A **文章编号** 1002-2104(2021)09-0202-09 **DOI**: 10.12062/cpre.20210839

进入20世纪以来,全球气候正经历着以气候变暖为主要特征的气候变化<sup>[1]</sup>。为了应对气候变化风险和挑  
战,联合国大会1992年5月9日通过了《联合国气候变化  
框架公约》(以下简称《公约》),气候治理成为全球治理的  
重要议题。迄今为止,气候治理进程已经走过了30年历  
程。在过去的三十年间,影响国际气候治理结构最主要  
的两个因素是全球化和中国崛起<sup>[2]</sup>。中国凭借巨大的碳  
排放(CO<sub>2</sub>)和快速的经济增长,对国际气候治理产生着巨  
大的影响力<sup>[3]</sup>。通过回溯30年来中国参与国际气候治理  
的历程,分析中国参与理念、行动和角色的发展变化,有  
助于深度了解中国与世界互动的发展脉络与内在动因,  
客观判断和把握中国参与国际气候治理的走向与趋势。

## 1 研究问题与分析框架

由于全球气候变化问题自身的复杂性,及其对人类  
健康和安、经济与社会发展、世界经济与政治秩序以及

自然生态系统的影响不断加剧,气候变化已经成为政治  
和外交领域讨论的热点和焦点问题<sup>[4]</sup>。中国一方面受到  
《公约》为核心的国际气候制度进程的塑造和影响,另一  
方面,随着经济发展和温室气体排放的增加,中国也获得  
了参与国际气候治理的结构性权力。党的十九大报告已  
经明确将气候变化列为全人类面临的共同挑战,气候外  
交成为中国参与全球治理的重要内容。

### 1.1 研究问题

在过去的三十年里,为建立公平有效的国际气候规  
则与制度,推动以《公约》为核心的多边国际气候治理进  
程,中国在历次国际气候谈判的节点上发挥了关键作用,  
为国际社会共同应对气候变化做出了积极贡献。国际气  
候治理体系发展的三十年,也是中国作为新兴发展中国  
家经济高速发展的三十年。系统分析中国参与国际气候  
治理的历程,对客观认知和把握国际气候治理历史 and 发  
展走向,以及中国未来的角色定位与行为选择具有重要

收稿日期:2021-08-08 修回日期:2021-09-10

作者简介:李志斐,博士,副研究员,主要研究方向为国际资源合作、国际气候安全。E-mail:lizf@cass.org.cn。

通信作者:董亮,博士,助理研究员,主要研究方向为国际气候政策。E-mail:dongliang@cfau.edu.cn。

基金项目:中国社会科学院马工程重大项目“习近平总体国家安全观与全球安全治理的中国方向”(批准号:2020mgczd009)。

的理论价值和现实意义。

该研究以国际关系的视角,通过历史回溯来系统总结中国参与国际气候治理的不同阶段及表现特征,以理念、行动和角色上的变迁为主要分析对象,对其背后的深层次动因进行探究和分析,进而对中国参与国际气候治理进程提供较为系统的解释。

## 1.2 分析框架

从20世纪90年代年至今,国际气候治理机制建设历经《公约》及其下的《京都议定书》和《巴黎协定》。中国作为重要的参与大国,其理念、行动和角色经历了三个阶段的发展和变迁,折射出中国在不同历史时期整体国家利益和国家实力地位的变化,体现了中国与世界互动关系的演变。

### 1.2.1 中国参与国际气候治理的影响因素

以分权、无政府结构状态为主要和根本特征的国际政治系统中,影响一国对外政策和行为选择的自变量要素主要有五个,即国家体系、国家实力、国家信誉、决策认知和国际期望。这些因素结合在一起构成了影响一国整体国家利益、实力地位和国家角色变化的根本性和基础性因素,继而决定性地影响中国参与国际气候治理的理念、行动和角色的发展和变迁(图1)。

第一,整体国家利益是推动中国参与国际气候治理的最根本性动力因素。在国际体系中,主权国家存在一种整体性的利益。宋伟<sup>[5]</sup>认为,这种利益是一定时期内国内各阶层共同分享的最重要、最优先的利益,是主权国家在一定时期的最高利益,国家的各项对内对外政策都是为了实现这一最高利益。对整体国家利益的界定,构成了国家制定外交战略的基本依据,也是衡量安全、经济、文化等具体国家利益重要性的基本依据。影响一国对国家整体利益的判断主要基于两个变量,即国际体系结构与国家实力,肯尼思·华尔兹<sup>[6]</sup>指出“系统的结构充当了约束性和支配性力量”,但单元实力分配的变化会影响系统结构的变化。一国决策者从很大程度上是基于位置性利益(Positional Interest)角度界定整体国家利益,即

通过考察国家在国际体系中的位置(Position)或地位(Status)<sup>[7]</sup>。

第二,国家实力地位是影响中国参与国际气候治理的基础性因素。国家实力地位包括国家实力和国家信誉两个主要内容。阎学通等<sup>[8]</sup>将国家实力定义为一个综合概念,包括经济实力、政治实力、军事实力和文化实力,其中军事实力、经济实力和实力是资源性实力,政治实力是操作性实力,操作性实力就是对资源性实力的运用能力。张伟玉等<sup>[9]</sup>认为国家实力是行为体实现国际领导的工具、物质保障和基础,国家信誉是他国的综合评价和感知,包括战略信誉、政治信誉和经济信誉在内的综合信誉。国家实力地位更多地取决于国家之间的相对实力大小对比,国家信誉会影响国际社会对本国实力的认同与国际权力的运用。

第三,国家角色是影响中国参与国际气候治理的重要推动性因素。Holsti<sup>[10]</sup>将国家角色分为国家角色认知(National Role Conception)和国家角色表现(National Role Performance)两个层面,角色认知是决策者对适应其国家状态的决策、承诺、规则和行动,以及国家应在国际体系或地区体系中应发挥何种作用的认知与判断;角色表现是指应对其他国家的态度、决策、反应、功能和责任的行动模式。庞珣<sup>[11]</sup>强调国家角色产生于国家与他国的互动过程之中,立足于国家在给定的国际体系中的相对地位,这一地位是国家实力和国家外交关系、行为能力和国际权利与义务的综合作用的结果。所以,决策者对国家角色认知的变化,推动了角色表现的方向性变化,影响了国际社会对本国的角色期望。

中国是最大的发展中国家,也是碳排放大国,Haris<sup>[12]</sup>认为如果中国不在减少温室气体排放的全球努力中扮演重要角色,国际社会缓解全球变暖的努力将必然会失败。作为大国和关键性的参与者,中国对气候治理进程的推动会不可避免地作用于气候治理体系的发展,而体系的变迁又会反过来影响中国的参与行动与内容,形成中国和国际气候治理双向互动的结构状态。所以,认

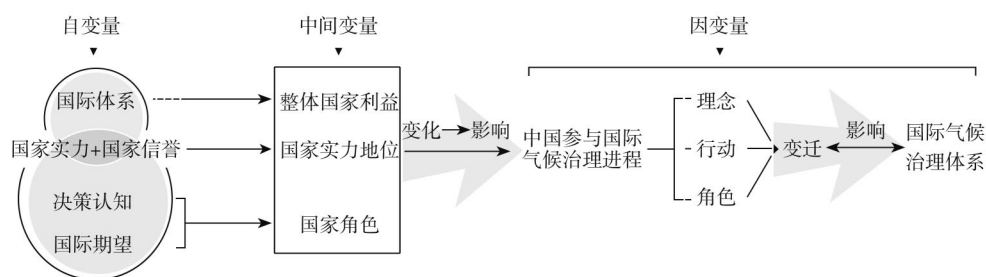


图1 中国参与国际气候变化治理动态

知和分析中国参与国际气候治理的进程与内容,需要从历史和国际政治的双向视角进行动态性的观察和研究。

### 1.2.2 中国参与国际气候治理的理念与实践

在不同的历史时期和国际政治格局背景下,中国基于整体国家利益、国家实力地位和国家角色等因素的变化,表现出国际气候治理参与内容和行动的变化,呈现出较强的阶段性特征。相区别于国外学术界按照联合国气候大会和气候谈判进展的阶段性划分标准,该研究立足于中国国内不同发展阶段的基本国情和利益需求,以整体国家利益、实力地位和角色认知的变化节点作为划分标准,将气候治理参与进程划分为三个阶段,结果见表1。

中国参与国际气候治理的内容主要包括三大方面,一是国际气候谈判参与,二是国际气候公约履行,三是国际气候治理方案提供。中国参与国际气候治理进程的第一个十年中,正处于冷战结束后国际体系由“两极”向“一超多强”格局状态转变之中,中国GDP排在全球100位之后,国内经济欠发达,人口增长压力大,国际上还没有融入国际体系,中国选择了以审慎大国的身份参与气候变化这一“低政治性”的全球治理议题,推动《公约》制定和“共区”核心原则的确立,从维护自身和发展中国家利益的角度出发坚决反对强制减排。进入21世纪之后的第一个十年,是中国国内发展理念发生转变的关键十年,中国开始以更加开放的姿态参与国际事务,提升在国际气候治理领域中的影响力,主动提出自愿减排承诺,强调发达国家和发展中国家的差异性责任,推动气候变化南南合作起步和发展。

中国在2011年之后对国际气候治理的参与进入了一个全新的阶段。中国成为全球第二大经济体,开始实施“一带一路”倡议,面对国际气候治理领域中资金、技术和国际领导力的供给不足,中国主动承担起关键性的参与者、重要的贡献者和引领者的角色,提出中国的气候治理理念和方案,推动《巴黎协定》通过并积极落实,确定了

“自下而上”的全球温室气体减排新模式,提出并不断提高国家自主贡献(The Intended Nationally Determined Contributions,简称INDCs)目标,实施应对气候变化南南合作计划,推动国际气候治理走向新征程。中国对国际气候治理参与的阶段性发展和不断深入,体现出中国作为负责任大国正“日益走近世界舞台中央、不断为人类做出更大贡献”的雄心与决心。

## 2 被动审慎参与:1990—2000年

中国在国际气候治理进程开启之初就积极参加气候大会前期讨论和协商,推动气候变化进入全球治理议程。1988年联合国大会成立了政府间气候变化专门委员会(IPCC),中国政府派代表团出席了日内瓦举行的成立大会,中国代表罗斌当选第三工作组副主席<sup>[13]</sup>。1990年IPCC发表首次报告,政府间谈判委员会同年建立,气候变化框架公约谈判开始,气候变化成为全球治理的重要议题。在参与国际气候治理的第一个十年间,中国处于第八个和第九个五年规划实施时期,中国在这一时期的整体国家利益包括两方面:一方面在国内需要保持经济高速增长,改善人民生活,推进社会主义市场经济体制和集约型经济增长方式发展,促进工业化和现代化建设;另一方面在国外需要摆脱西方制裁,融入国际社会,为经济发展和改革开放营造稳定、良好的国际环境。在1995年之前,中国认为气候公约就是“一个国际环境协定”<sup>[14]</sup>。1997年12月《京都议定书》(Kyoto Protocol)在《公约》第三次缔约方大会上获得通过之后,中国对气候问题的认知从科学和环境的范畴,扩大到发展层面,并在1998年设立国家气候变化对策协调小组,开始更多从国家参与全球发展的视角制定气候外交政策。虽然对气候问题的认知经历了从“非经济性”到“经济性”的变化,但中国一直明确自己的发展中国家身份和利益诉求,在国际气候治理参与中表现出一个大国的审慎和对事关自身核心利益规

表1 中国参与国际气候治理进程表

| 阶段划分                | 理念                                    | 角色                        | 行动  |
|---------------------|---------------------------------------|---------------------------|---|
| 第一阶段<br>(1990—2000) | 以“共区原则”为核心<br>与基础的公平正义                | 审慎大国:重要参与者                | 推动《公约》制定<br>确定“共区”原则<br>反对强制减排                      |
| 第二阶段<br>(2001—2010) | 以“共区原则”为核心<br>与基础的公平正义                | 开放大国:重要协调者、重要参与者          | 提出自愿减排承诺<br>强调发达国家历史责任<br>推动气候变化南南合作<br>共同确立国际减排新模式 |
| 第三阶段<br>(2011—2021) | 以“共区原则”为核心<br>合作共赢、公平合理、人与自然生命<br>共同体 | 主要大国:关键性参与者、重要贡献<br>者和引领者 | 提出并不断提高国家自主贡献目标<br>提出中国气候治理方案<br>支持并实施南南气候合作计划      |



则的坚持。

## 2.1 推动《公约》制定,共同确定“共同但有区别的责任”原则

中国一直强调公平和正义原则的基础性。在参加国际气候谈判之前,中国国务院环境保护委员会1990年7月通过了《关于全球环境问题的原则立场》,提出中国对全球环境治理的八项原则,清晰的表达了中国的公平正义理念,具体阐述为:正确处理环境保护与经济的关系;明确国际环境问题的主要责任;维护各国资源主权;不干涉他国内政;发展中国家的广泛参与是非常必要的;应充分考虑发展中国家的特殊情况和需要;不应把保护环境作为提供发展援助的新的附加条件以及设立新的贸易壁垒的借口;发达国家有义务提供充分的额外资金和进行技术转让;应有发展中国家广泛有效地参与环境领域内的科学论证和国际立法<sup>[15]</sup>。中国对公平正义理念的主张直接体现在中国对“共同但有区别的责任”原则(以下简称“共区原则”)的推动确立与执行上。在1992年的联合国气候大会上,中国联合七十七国集团推动“共区原则”在《公约》中得到确立,使其成为发达国家和发展中国家承担有区别的气候责任的法律依据,以及其他原则制定的基础。

中国所坚持的“共区原则”主要包括两个层面的含义。第一,强调应对气候变化是全人类的共同责任,无论发达国家和发展中国家,只要是国际社会的成员,就都有责任为应对气候变化做出贡献,所以责任是共同的;第二,主张责任是有区别的,一是历史责任,即谁造成目前的问题;另一个是各自的能力,不同的国家能力不同<sup>[16]</sup>。中国是《公约》最早签署的10个缔约国之一。从参与国际气候治理伊始,中国就始终坚持联合国气候体系在国际气候治理中的主导地位,将《公约》作为气候治理机制的基础性协定,将“共区原则”作为中国参与国际气候治理的核心原则。

## 2.2 主张“各自能力”原则,反对强制减排

中国在这一阶段始终主张“各自能力”原则基础上的发达国家和发展中国家的减排差异,坚决反对要求发展中国家强制减排。从1990年联合国气候谈判开启以来,气候谈判主要以“共区”与“各自能力”原则为基础,围绕着发达国家和发展中国家的减排责任和义务进行讨论。在1992年气候变化大会上,中国坚定地主张“近期内不能要求发展中国家承担任何义务”,发达国家是温室气体的主要排放者,应承担起应对气候变化的主要责任。1998年《公约》第四次缔约方会议上,中国坚决反对发展中国家实施任何形式的自愿减排承诺,认为发达国家应该承担气候变化的首要责任,同时向发展中国家提供资金和进

行技术转让,帮助发展中国家提高气候变化的应对能力。

在履约机制上,中国批评“发达国家力图通过所谓‘排放贸易’或‘联合履行’来实现其减排指标”,强调不接受“这种不顾他国人民的生存环境并转嫁责任的做法”<sup>[17]</sup>。2002年10月《公约》第八次缔约方大会上,欧盟等国提出了发展中国家2012年之后要承担减排、限制温室气体排放的建议,中国依旧是强烈反对,并联合发展中国家在《德里宣言》中重申“共区原则”,拒绝做出任何形式的减排承诺。在这十年中,减缓成本、生态脆弱性和公平原则是影响中国国际气候谈判变化谈判立场的三个基本变量<sup>[18]</sup>。

## 3 主动开放参与:2001—2010年

中国在进入21世纪之后对国际气候治理的参与日渐主动积极和开放多元。2001年之前气候变化议题在中国的政治议程中的地位较低,并没有被列为决策者的优先事项。随着国际社会要求中国减排压力与日俱增,国内发展理念逐渐发生转变,更加深刻地意识到了国家可持续发展所面临的环境瓶颈,对环境与发展的内在逻辑关系有了新的认知,提出“科学发展观”与“和谐社会”的理念,成立了国家应对气候变化领导小组,气候变化在政治和决策议程中的地位不断上升。2006年10月党的第十六届五中全会正式将建设资源节约型和环境友好型社会确定为国民经济与社会发展中长期规划的一项战略任务,温室气体减排布局的地位大幅提高。自2010年起中国全面启动生态保护、污染控制和资源节约的转型发展进程,高质量、大力度建设生态文明,推进人与自然的和谐发展<sup>[19]</sup>。党的十七大把“建设生态文明”列入全面建设小康社会奋斗目标的新要求。在国际气候治理参与上,中国开始以一个开放大国的身份,积极参与气候变化谈判,推动气候机制达成,提升自身在气候治理领域的国际信誉和影响力。

### 3.1 提出国内自愿减排承诺,加快绿色治理步伐

中国在这一阶段关于温室气体减排的态度日益积极主动,提出自愿减排承诺和减排目标。虽然中国还是坚持认为要严格区分发展中国家和发达国家在减排上的责任,但却表示要根据自身国情并在力所能及的范围内采取积极措施,尽力控制温室气体排放的增长速度。“巴厘路线图”(Bali Roadmap)的通过也意味着中国同意考虑采取行动降低温室气体排放的增长速度<sup>[20]</sup>。

中国第一个应对气候变化的综合性政策框架《中国应对气候变化国家方案》于2007年出台。方案提出:到2010年,实现单位GDP能源消耗比2005年降低20%左右,相应减缓二氧化碳排放;力争使可再生能源开发利用

总量(包括大水电)在一次能源供应结构中的比重提高到10%左右;力争使工业生产过程的氧化亚氮排放稳定在2005年的水平上;努力实现森林覆盖率达到20%,力争实现碳汇数量比2005年增加约0.5亿t二氧化碳<sup>[21]</sup>。

中国的自愿减排承诺在不断提高,自愿减排指标量化日益清晰。2009年开始制定温室气体减排目标是中国气候问题政治内化过程中的重要国家战略之一。时任国家主席胡锦涛2009年9月在联合国气候峰会上首次明确了中国的“后京都”目标,强调“到2020年单位GDP二氧化碳排放比2005年有显著下降,非化石能源占一次能源消费比重达到15%左右,森林面积比2005年增加4 000万hm<sup>2</sup>,森林蓄积量比2005年增加13亿m<sup>3</sup>,发展绿色经济、低碳经济和循环经济等”<sup>[22]</sup>。时任国家总理温家宝在同年12月的哥本哈根气候变化领导人会议上明确承诺了中国温室气体减排目标,即到2020年我国单位GDP二氧化碳排放比2005年下降40%~45%,中国的温室气体减排是自主减排,减排目标的实现“不附加任何条件,不与任何国家的减排目标挂钩”<sup>[23]</sup>。国内气候治理已经成为中国对国际气候治理的重要贡献。

### 3.2 强调发达国家对国际气候谈判停滞负有主要责任

国际气候谈判和治理进程自2001年之后进入滞慢期。美国小布什政府以发展中国家没有减排承诺伤害了美国经济为由退出《京都议定书》,2007年美国次贷危机引发全球金融危机,美欧国家降低减排承诺,国际气候治理进程受到影响。在这一时期,中国坚持发展中国家和发达国家在气候治理中责任与义务的差异性,深刻分析了国际气候谈判和治理进程缓慢的原因。中国认为“200多年前的工业革命以来,发达国家在二氧化碳排放量上占了全球总量的80%”,发达国家应该对历史排放和当前国际谈判的失败负有主要责任<sup>[24]</sup>。根据IPCC的报告,发达国家到2020年的碳排放量要比1990年减少25%~40%,只有此,地球才有大约50%的几率将气温上升限制在2℃以内。然而,发达国家在《京都议定书》第一承诺期所做的减排,只能使2020年的总排放量较1990年水平减少14%~19%,远低于IPCC设定的范围。此外,由于美国和其他发达排放国的缺席,使得《京都议定书》第二承诺期只涵盖了世界排放的11%~13%<sup>[25]</sup>。中国认为,发达国家的资金和技术转让不足是导致国际气候治理步伐缓慢的第二个原因。中国严厉质疑《哥本哈根协议》中关于2010—2012年300亿美元快速启动基金和1000亿美元长期资金支持的透明度和充足性问题,认为发达国家不履行承诺,不采取真正治理行动,是导致气候谈判失败的重要原因<sup>[26]</sup>。

### 3.3 推动气候变化南南合作起步和发展

积极开展气候变化南南合作,帮助发展中国家特别是小岛屿国家、非洲国家和最不发达国家提升应对气候变化能力,减少气候变化带来的不利影响,是中国参与国际气候治理的重要行动。《公约》指出,发达国家应率先采取措施限制温室气体的排放,并向发展中国家提供资金和技术;而发展中国家也应在得到技术和资金支持的同时采取措施减缓或适应气候变化。此后,有关气候变化治理资金和技术援助的问题,成为国际气候谈判中发达国家与发展中国家争论的焦点。因发达国家意愿低迷,向发展中国家提供资金和技术的气候援助一直没有实质进展。中国在2007年的“G8+5”峰会上首次承诺,在南南合作框架下向非洲和小岛屿发展中国家提供应对气候变化对外援助。2010年坎昆气候谈判中,中国呼吁建立绿色气候基金(GCF),支持发展中国家实现低碳和气候适应型发展,督促发达国家“到2020年间每年动员1 000亿美元”投入GCF,促进资金流向低碳和气候韧性发展领域,推动全球实现应对气候变化目标<sup>[27]</sup>。

## 4 积极引领参与:2011—2021年

中国对国际气候治理的参与程度在进入2011年之后大大加深,参与态度上更加积极主动,参与角色上定位为关键性的贡献者和引领者。经过改革开放三十年的发展,中国成为全球第二大经济体,绿色经济发展转型加速,综合国力大大提升,“一个面向现代化、面向世界、面向未来的社会主义中国巍然屹立在世界东方”<sup>[28]</sup>。中国的外交战略由“韬光养晦”转向“有所作为”,提出了共商共建共享的全球治理观,开始实施“一带一路”倡议,强调要“发挥负责任大国作用,积极参与全球治理体系改革和建设,不断贡献中国智慧和力量;要引导应对气候变化国际合作,成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者”<sup>[29]</sup>。与此同时,自哥本哈根大会以来,以中国为代表的新兴大国从全球治理的边缘逐渐走向中心位置,希望更加深度地参与国际事务和全球治理,提升在全球治理体系中的影响力。2017年特朗普政府以“美国优先”为由退出《巴黎协定》,英国进行“脱欧”公投,欧盟分裂状态加剧,国际气候治理减排技术、资金缺口持续扩大,领导力赤字现象进一步加剧,国际气候治理进入一个“低潮期”。在这种背景下,国际社会对中国应在国际气候治理中担当领导者的呼吁日益强烈。中国生态文明建设在2018年十三届全国人大一次会议上被正式写入宪法,从政治概念上升为法律概念,碳排在2015年首次下降了0.1%,在核能、风能、太阳能等可再生能源领域占据领先地位,中国成为21世纪潜在的绿色大国,具备了以“负责



任的利益攸关方”和寻求改革现有国际秩序的“新兴大国”的双重身份引领国际气候变化治理的能力<sup>[30]</sup>。

#### 4.1 提出“合作共赢、公平合理”和“人与自然生命共同体”的中国气候治理理念

在最近十年的国际气候治理参与过程中,中国提出的新气候变化理念,超越了制度、种族、文化、信仰和政治意识形态的界限,为增进和维护人类共同利益,促进各国共同发展和推动世界和平提供了新的思考视角和行动指导,得到了国际社会绝大多数国家的认可和支持。

巴黎大会是气候治理历史上具有里程碑意义的气候大会,它通过的气候变化国际公约《巴黎协定》开创了国际气候治理的新局面。中国在《巴黎协定》的达成和生效过程中发挥了核心作用<sup>[31]</sup>,习近平主席在此次会议上提出了“合作共赢、公平合理”的气候治理理念,内容上包括两个层面,第一,主张在探索公平、合理、有效的全球应对气候变化方案的时候,摒弃零和博弈狭隘思维,加强与发达国家的合作,推动其“多一点共享、多一点担当,实现互惠共赢。”<sup>[32]</sup>中国认为发达国家需要在气候变化规则制定、行动执行、减缓和适应资金提供方面承担更多责任,同时深化伙伴关系,提升合作水平,促进合作的可持续性,实现互利共赢。第二,主张坚持多边主义。中国强调多边主义是气候治理的基础性原则,更注重将联合国和《公约》多边机制作为缔约方沟通、利益寻求、磋商和谈判的主要平台,主张在双边谈判与合作中遵循“协商一致”原则,在规则制定中以“包容态度”反映发达国家、小岛国集团与最不发达国家集团以及新兴发展中国家的利益关切。

在国际气候治理的参与过程中,中国站在人类命运共同体的高度思考全球生态文明之路,将构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系列为人类命运共同体建设的绿色路径。习近平主席在党的十九大报告中正式提出了“人与自然生命共同体”的思想,并在2021年4月的“领导人气候峰会”上进行了首次全面阐释,指出人类应该以自然为根,尊重自然、顺应自然、保护自然;要坚持人与自然和谐共生、坚持绿色发展、坚持系统治理、坚持以人为本、坚持多边主义和坚持共区等六个原则;要像保护眼睛一样保护自然和生态环境,推动形成人与自然和谐共生新格局<sup>[33]</sup>。“人与自然生命共同体”理念的提出是中国在“天人合一、道法自然”传统文化思想的基础上,反思人与自然相互依存、互惠共生、协同进化的辩证统一关系,为制定二者协调发展的政策提供新思路<sup>[34]</sup>,为探索“治标又治本”气候治理方案贡献中国思考、智慧和方案。

#### 4.2 推动“自下而上”全球温室气体减排新模式建立

气候变化问题的全球性和不确定性使国际气候政策

的协调变得十分必要<sup>[35]</sup>。2011年之后,发达国家和发展中国家对于发展中大国是否应该在新协议中承担与《公约》附件一缔约方相类似的减排责任,存在较大分歧。中国除了继续重视与“基础四国”、立场相近发展中国家集团、七十七国集团等力量的同时,还加强了与发达国家在气候机制谈判方面的协调力度,在双边层面上重视政治共识的达成。在巴黎气候大会召开之前,中国与美国、欧盟协调立场,促进巴黎气候大会上达成在公约下适用于所有缔约方的、法律效力的议定成果。中国推动《公约》196个缔约方通过《巴黎协定》,并率先签署《巴黎协定》,向联合国交存批准文书。《巴黎协定》是继《京都议定书》后第二个具有法律约束力的气候协定,它在目标上推动了2℃目标的制定,即把全球平均气温较工业化前水平升高控制在2℃之内,并为把升温控制在1.5℃之内而努力。在治理模式上,中国本着务实的精神,力主通过根据各自国情做出减排承诺的INDCs模式,避免了京都机制下强制减排义务分配带来的尖锐矛盾,最终促成了各方都能接受的减排方案。正是因为中国的灵活斡旋,《巴黎协定》最终和重申了“共区原则”<sup>[36]</sup>,为发展中国家平等参与国际气候治理提供了制度保障,保护了发展中国家“发展优先”的权力,维护了发展中国家的共同利益。以INDCs为核心、自下而上、相对宽松灵活的温室气体减排模式的确立,开启了国际气候治理的新阶段。

#### 4.3 提出并不断提高INDCs目标,增强履约能力

中国在积极主动引领国际气候治理进程的过程中,在国内不断加强绿色发展和生态文明建设步伐,提出并不断提高INDCs目标,提升国际公约履约能力。到2014年,中国单位GDP二氧化碳排放比2005年下降33.8%,非化石能源占一次能源消费比重达到11.2%<sup>[37]</sup>,中国应对气候变化发生战略转型,在推动高质量发展中促进经济社会发展全面绿色转型的同时,与欧盟和美国等《公约》主要缔约相继提出了INDCs意向。2015年6月中国向联合国气候变化框架公约秘书处提交《强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献》,提出了2030年INDCs的目标是:在2030年左右二氧化碳排放达到峰值并争取尽早实现,单位GDP二氧化碳排放比2005年下降60%~65%,非化石能源占一次能源消费比重达到20%左右,森林蓄积量比2005年增加45亿m<sup>3</sup>左右<sup>[38]</sup>。

中国政府2016年9月批准加入《巴黎协定》,成为较早批准《巴黎协定》的国家之一。截至2019年底,中国的碳排放强度相比2015年已经下降18.2%,提前完成“十三五”约束目标任务和向国际社会承诺的2020年目标,为全球生态文明建设作出示范引领和重要贡献<sup>[39]</sup>。2020年4月,习近平主席在领导人气候峰会上宣布中国将提高INDCs力



度,力争2030年前实现碳达峰、2060年前实现碳中和。同年12月的气候雄心峰会上,习近平主席进一步宣布,“到2030年,中国单位GDP二氧化碳排放将比2005年下降65%以上,非化石能源占一次能源消费比重将达到25%左右,森林蓄积量将比2005年增加60亿 $m^3$ ,风电、太阳能发电总装机容量将达到12亿KW以上。中国将为全球应对气候变化做出更大贡献。”<sup>[40]</sup>从排放总量看,中国碳排放总量约为美国的2倍多、欧盟的3倍多,实现碳中和和所需的碳排放减量远高于其他经济体;从发展阶段看,欧美各国已实现经济发展与碳排放脱钩,而中国尚处于经济上升期、排放达峰期,需兼顾能源低碳转型和经济结构转型,统筹考虑控制碳排放和发展社会经济的矛盾;从碳排放发展趋势看,发达国家2050年实现碳中和有40多年甚至70年左右的“窗口期”,而我国从2030年前碳达峰到2060年前实现碳中和的时间仅为30年左右,显著短于欧美国家。中国为实现碳中和目标所要付出的努力和程度要远远大于欧美国家<sup>[41]</sup>。

中国设定碳达峰和碳中和目标是对《巴黎协定》的具体落实,是对2015年提出INDCs的更新和强化,体现的是中国持续强化应对气候变化雄心和主动承担与国情相符的责任担当<sup>[42]</sup>。2021年3月国家主席习近平宣布要把碳达峰、碳中和纳入生态文明建设整体布局,并为“十四五”期间推动实现碳达峰、碳中和指出七条具体路径,即构建清洁低碳安全高效的能源体系,实施重点行业领域减污降碳行动,推动绿色低碳技术实现重大突破,完善绿色低碳政策和市场体系,加快推进碳排放权交易,倡导绿色低碳生活,提升生态碳汇能力,加强应对气候变化国际合作,推进国际规则标准制定,建设绿色丝绸之路<sup>[43]</sup>。

#### 4.4 实施“一带一路”应对气候变化南南合作计划

气候变化南南合作是当前落实《巴黎协定》、推进全球应对气候变化合作进程的一个重要领域,建设“绿色发展之路”成为“一带一路”倡议的重要内容。中国在2012年联合国可持续发展大会上宣布,向联合国环境规划署信托基金捐款600万美元,用于帮助发展中国家提高环境保护能力的项目和活动,安排2亿元人民币开展为期3年的国际合作,帮助小岛屿国家、最不发达国家、非洲国家等应对气候变化<sup>[44]</sup>。从2010—2016年,中国安排了2.7亿人民币用于气候变化的南南合作,向很多发展中国家提供了资金、技术和设备支持,与12个国家签署了应对气候变化物资赠送的谅解备忘录<sup>[45]</sup>。2015年中国宣布出资200亿元人民币建立中国气候变化南南合作基金,2016年宣布将把每年的资金支持翻一番。2019年4月中国启动共建“一带一路”生态环保大数据服务平台,实施“一带一路”应对气候变化南南合作计划<sup>[46]</sup>,并正式成立绿色发展国际联盟,为

“一带一路”绿色发展合作打造了政策对话和沟通平台、环境知识和信息平台、绿色技术交流与转让平台<sup>[47]</sup>。截至2021年1月,中国已在发展中国家开展了10个低碳示范区、100个减缓和适应气候变化项目及1000个应对气候变化培训名额的“十百千”项目<sup>[48]</sup>。中国还表示未来将大力支持发展中国家的能源绿色低碳发展,不再新建境外煤电项目。

## 5 结语

面对气候变化危机挑战,中国参与国际气候治理的决心越来越坚定,中国的减排行动目标以及自主贡献目标不断提升,在绿色低碳转型发展、能源结构调整、温室气体管控、全国碳市场建设等领域取得的成果和经验,为国际气候治理贡献了巨大碳减排成果。中国的实践路径、经验和成效,也为国际气候治理进程贡献了方案、提供了参考<sup>[49]</sup>。面对新冠疫情冲击下全球温室气体减排动力不足、气候变化议题优先性降低、国际气候治理进程几近停滞等挑战,中国一方面要积极履行2030年前碳达峰、2060年前碳中和的国际承诺,履行巴黎协定,坚守生态文明建设的战略定力,推动国内绿色发展;另一方面要积极引领国际气候规则制订,建构公平合理的国际气候制度,避免“共区”责任的模糊化,推动国际气候治理的公正转型。2020年12月国家主席习近平在气候峰会上对开启全球应对气候变化新征程提出三大倡议,强调要“开创合作共赢的气候治理新局面,形成各尽所能的气候治理新体系,坚持绿色复苏的气候治理新思路”<sup>[50]</sup>。中国已经成立了碳达峰碳中和工作领导小组,制定了碳达峰、碳中和的时间表、路线图,并将推出“1+N”政策体系<sup>[51]</sup>。2021年9月22日第七十六届联合国大会一般性辩论上习近平主席郑重提出了全球发展倡议,强调要坚持人与自然和谐共生,坚持行动导向,完善全球环境治理,加快绿色低碳转型,实现绿色复苏发展,加快落实联合国2030年可持续发展议程<sup>[52]</sup>。可以肯定,中国将以更积极的姿态引领国际气候治理进程,推动人与自然生命共同体的构建,推动全球发展命运共同体的建设。

#### 参考文献

- [1] Intergovernmental Panel on Climate Change. Climate change 2021: the physical science basis [R/OL]. 2021-08-09 [2021-09-16]. <https://www.ipcc.ch/2021/08/09/ar6-wg1-20210809-pr/>.
- [2] BELIS D. SCHUNZ S., China and the European Union: emerging partners in global climate governance?[J]. Environmental practice, 2013, 15(3): 190.
- [3] LIU M. LO K, Pathways to international cooperation on climate governance in China: a comparative analysis [J]. Journal of Chinese



- governance, 2021, 6(3): 417-434.
- [4] 刘燕华. 推动构建和谐共赢的全球气候变化治理体制[J]. 国际展望, 2013, 33(4): 1.
- [5] 宋伟. 大国的整体国家利益: 一种理论分析[J]. 现代国际关系, 2017, 14(3): 37-63.
- [6] 肯尼思·华尔兹. 国际政治理论[M]. 信强, 译. 上海: 上海人民出版社, 2003: 92.
- [7] 宋伟. 外交与内政如何得以有机统一[J]. 国际政治科学, 2018, 37(4): 50.
- [8] 阎学通, 阎梁. 国际关系分析[M]. 北京: 北京大学出版社, 2008: 90-91.
- [9] 张伟玉, 王丽. 国家信誉、国家实力与东南亚战略选择[J]. 国际政治科学, 2021, 17(1): 69-72.
- [10] HOLSTI K J. National role conceptions in the study of foreign policy[J]. International studies quarterly, 1970, 14(3): 240.
- [11] 庞珣. 国际角色的定义和变化: 一种动态分析框架的建立[J]. 国际政治研究, 2006, 37(1): 134.
- [12] HARRIS P G. Peace, security and global climate change: the vital role of China[J]. Global change, peace & security, 2011, 23(2): 141-145.
- [13] 骆继宾. 回忆气候变化框架公约的谈判和签署[N]. 中国气象报, 2007-01-20(4).
- [14] 庄贵阳. 后京都时代国际气候治理与中国的战略选择[J]. 世界经济与政治, 2008, 22(8): 9.
- [15] 李绪鄂. 全球环境问题和我国的原则立场[J]. 中国人口·资源与环境, 1991, 3(2): 31-32.
- [16] 中国气候变化谈判特别代表举行吹风会谈相关立场[N/OL]. 中国政府网, 2007-11-20 [2021-09-16]. [http://www.gov.cn/xwfb/2007-12/20/content\\_839674.htm](http://www.gov.cn/xwfb/2007-12/20/content_839674.htm).
- [17] 我国代表在东京重申中国积极应对气候变化的立场[N/OL]. 中国政府网, 2008-06-30 [2021-09-16]. [http://www.gov.cn/jrzq/2008-06/30/content\\_1030811.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2008-06/30/content_1030811.htm).
- [18] 张海滨. 中国与国际气候变化谈判[J]. 国际政治研究, 2007, 28(1): 21-36.
- [19] 潘家华. 新中国70年生态环境建设发展的艰难历程与辉煌成就[J]. 中国环境管理, 2019, 20(4): 17.
- [20] 薄燕. 合作意愿与合作能力: 一种分析中国参与全球气候治理的新框架[J]. 世界经济与政治, 2013, 27(1): 147.
- [21] 我国发布《中国应对气候变化国家方案》(全文)[N/OL]. 中国政府网, 2007-06-04 [2021-09-16]. [http://www.gov.cn/gzdt/2007-06/04/content\\_635590.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2007-06/04/content_635590.htm).
- [22] 胡锦涛. 携手应对气候变化挑战[N]. 人民日报, 2009-09-23(1).
- [23] 赵承, 田帆, 韦泽东. 青山遮不住 毕竟东流去: 温家宝总理出席哥本哈根气候变化会议纪实[N]. 经济日报, 2009-12-25(2).
- [24] 温家宝. 凝聚共识 加强合作 推进应对气候变化历史进程[N]. 人民日报, 2009-12-19(1).
- [25] BARBI F. FERREIRA L D C. GUO S J. Climate change challenges and China's response: mitigation and governance [J]. Journal of Chinese governance, 2016, 1(2): 333.
- [26] ZHANG Y H. ORBIE J. Strategic narratives in China's climate policy: analysing three phases in China's discourse coalition [J]. The pacific review, 2021, 34(1): 12-13.
- [27] 陈兰, 王文涛, 朱留财, 张黛玮. 绿色气候基金在国际气候治理体系中的作用和展望[J]. 气候变化研究进展, 2019, 15(3): 327.
- [28] 胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[N/OL]. 人民网, 2012-11-08 [2021-09-16]. [cpc.people.com.cn/n/2012/11/08/c64094-19612151-3.html](http://cpc.people.com.cn/n/2012/11/08/c64094-19612151-3.html).
- [29] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N]. 人民日报, 2017-10-18(1).
- [30] WANG C J. WANG F. China can lead on climate change [J]. Science, 2017, 357(6353): 764.
- [31] 薄燕, 高翔. 中国与国际气候治理机制的变迁[M]. 上海: 上海人民出版社, 2017: 283.
- [32] 习近平. 携手构建合作共赢、公平合理的气候变化治理机制 [N]. 人民日报, 2015-12-01(1).
- [33] 习近平. 共同构建人与自然生命共同体[N]. 人民日报, 2021-04-23(1).
- [34] 朱庄瑞, 藏波. 房地产市场促进城镇化建设的作用机理与协调发展研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2016, 26(9): 116-122.
- [35] 董亮, 张海滨. IPCC如何影响国际气候谈判: 一种基于认知共同体理论的分析[J]. 世界经济与政治, 2014, 28(8): 64.
- [36] 唐颖侠. 气候变化《巴黎协定》签署的意义及中国贡献[N]. 人民日报, 2016-04-28(11).
- [37] 我国提交应对气候变化自主贡献文件[N/OL]. 国家发展和改革委员会, 2015-06-30 [2021-09-17]. [www.ndrc.gov.cn/xwfd/xwfb/20150630\\_955646.html?code=&state=123](http://www.ndrc.gov.cn/xwfd/xwfb/20150630_955646.html?code=&state=123).
- [38] 强化应对气候变化行动: 中国国家自主贡献(全文)[R/OL]. 中国政府网, 2015-06-30 [2021-09-18]. [http://www.gov.cn/xinwen/2015-06/30/content\\_2887330.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-06/30/content_2887330.htm).
- [39] 把碳达峰碳中和纳入生态文明建设整体布局[N/OL]. 国务院国有资产监督管理委员会, 2021-03-18 [2021-09-16]. <http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2588134/c17633005/content.html>.
- [40] 习近平. 继往开来, 开启全球应对气候变化新征程[N]. 人民日报, 2020-12-13(1).
- [41] 巢清尘. “碳达峰和碳中和”的科学内涵及我国的政策措施[J]. 环境与可持续发展, 2021, 46(2): 16.
- [42] 解振华. 落实碳达峰和碳中和目标 加速绿色低碳转型创新[N/OL]. 国际能源网, 2021-09-23 [2021-09-16]. [www.in-en.com/article/html/energy-2307236.shtml](http://www.in-en.com/article/html/energy-2307236.shtml).
- [43] 习近平主持召开中央财经委员会第九次会议[N]. 人民日报, 2021-03-15(1).
- [44] 温家宝. 共同谱写人类可持续发展新篇章[N]. 人民日报, 2012-06-20(1).
- [45] 解振华. 携手同行共谋全球生态文明建设之路[N]. 中国环境报, 2016-12-08(3).
- [46] 习近平. 共同开创共建“一带一路”的美好未来[N]. 人民日报, 2019-04-27(1).
- [47] “一带一路”绿色发展国际联盟在京成立 打造绿色发展合作沟通平台[N/OL]. 中国政府网, 2019-04-25 [2021-09-16]. [http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/25/content\\_5386323.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/25/content_5386323.htm).



- [48] 深化应对气候变化南南合作[N/OL]. 碳交易网, 2019-12-03 [2021-09-16]. <http://www.tanpaifang.com/tanguwen/2019/1203/66643.html>.
- [49] 陈迎. 全球应对气候变化的中国方案与中国贡献[J]. 当代世界, 2021, 28(5): 9.
- [50] 习近平. 继往开来, 开启全球应对气候变化新征程[N]. 人民日报, 2020-12-13(1).
- [51] 解振华: 中国正制定碳达峰碳中和时间表路线图[N/OL]. 中国新闻网, 2021-07-24 [2021-09-16]. [www.chinanews.com/cj/2021/07-24/9527493.shtml](http://www.chinanews.com/cj/2021/07-24/9527493.shtml).
- [52] 习近平出席第七十六届联合国大会一般性辩论并发表重要讲话[N/OL]. 新华网, 2021-09-22 [2021-09-23]. [http://www.news.cn/politics/leaders/2021-09/22/c\\_1127886752.htm](http://www.news.cn/politics/leaders/2021-09/22/c_1127886752.htm).

## China's 30-year participation in international climate governance in retrospect

LI Zhifei<sup>1</sup>, DONG Liang<sup>2</sup>, ZHANG Haibin<sup>3</sup>

(1. National Institute of International Strategy, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007, China;

2. Institute of Asia Studies, China Foreign Affairs University, Beijing 100037, China;

3. School of International Studies, Peking University, Beijing 100871, China)

**Abstract** From the 1990s to the present, China has gone through four stages in the process of climate governance as a key stakeholder, from a prudent participant to an active contributor and a leader, whose ideas, actions and roles have profoundly influenced the pattern of international climate governance. First, from the perspective of idea and principle, China has promoted a fair transformation of international climate governance based on the dichotomy of developed and developing countries under the principle of 'Common but Differentiated Responsibilities'. Second, in terms of willingness and action, China has strengthened its participation in international climate negotiations, implementation of climate conventions, provision of climate governance solutions, and recent climate action vigorously. Third, from the aspects of position and role, China has been changing its role from being a passive and cautious participant to an open and active player, and then a leading contributor. The three factors driving China's participation in the international climate governance include the overall national interests, national power position and national role. On the one hand, China's idea and action have been influenced and shaped by the international climate system based on the *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC); on the other hand, with the economic growth and the increase of greenhouse gas emissions, China has also gained the structural power in international climate governance, leading the construction of the bottom-up international regime under the framework of the *Paris Agreement*. At present, the *Paris Agreement* is in its implementation stage from the rule-making process. In September 2020, China solemnly announced to the international community the goal of achieving carbon emissions peak before 2030 and carbon neutrality before 2060. China has established a leading group on carbon neutrality, which will formulate a 1+N policy system. As a responsible major power, China has put forward the Global Development Initiatives, stressing to adhere to the harmonious coexistence between humans and nature, in order to improve the global environment governance, to speed up the green low carbon transformation, and to achieve green recovery development. In the future, China will take a more positive attitude to leading the international climate governance and foster a 'Community of Life for Human Beings and Nature' and a 'Community of Shared Future for Global Development'.

**Key words** climate change; international climate governance; China; UNFCCC; climate crisis; process of governance

(责任编辑:刘呈庆)