

# 氣候變化與中國政治

● 陳 剛

「我們生活在一個相互依賴的時代。」<sup>①</sup> 在經濟全球化浪潮的影響下，國際社會正面對愈來愈多的全球性公共問題。因二氧化碳等溫室氣體的排放增加所導致的全球變暖是其中涉及地區最為廣泛，影響也最為深遠的國際環境問題之一。中國作為世界上最大的發展中國家和重要溫室氣體排放國，在全球對抗氣候變化的集體行動中起着舉足輕重的作用。同時，由於中國經濟的飛速發展以及工業化和城市化進程的加快，其溫室氣體排放總量近年來增長迅速，引起了國際社會的關注和一定程度上的憂慮。

據中國專家初步估算，2004年中國溫室氣體排放總量約為61億噸二氧化碳當量（扣除碳匯後的淨排放量約為56億噸二氧化碳當量），其中二氧化碳排放量約為50.7億噸，甲烷約為7.2億噸二氧化碳當量，氧化亞氮約為3.3億噸二氧化碳當量<sup>②</sup>。從1994到2004年，中國溫室氣體排放總量的年均增長率約為4%，二氧化碳排放量在溫室氣體排放總量中所佔的比重

由1994年的76%，上升到2004年的83%<sup>③</sup>。而國際能源署 (International Energy Agency, IEA) 專家更在早些時候預測中國將在2007年底超過美國，成為世界溫室氣體頭號排放大國<sup>④</sup>。

面對日益增加的國際壓力和不斷高漲的國內民眾環保意識，中國政府不得不採取新的政策與舉措加以應對。氣候變化這一人們曾經非常陌生的議題，正在外交和內政兩個領域深刻地影響着中國的政治進程。

據預測，中國將在2007年底超過美國，成為世界溫室氣體頭號排放大國。面對日益增加的國際壓力和不斷高漲的國內民眾環保意識，中國政府不得不採取新的政策與舉措加以應對。

## 一 中國在氣候變化國際談判中的立場與表現

目前，國際社會在一系列業已達成的行為規範和環境規約基礎上，開始了曠日持久的談判，目的在於確定一個具有法律約束力的溫室氣體減排目標和期限，從而更加有效地降低全球溫室氣體的排放量，盡快抑制全球氣候變暖的趨勢。1990年，聯合國大會着手成立一個政府間談判委員會，

在國際氣候談判方面，中國通常會與發展中國家集團協調，採取一致的行動，主張世界各國在這一問題上承擔「共同但有區別的責任」，出於公平原則的考慮，發達國家應率先實現減排。

來自135個國家的代表開始起草《聯合國氣候變化框架公約》(*United Nations Framework Convention on Climate Change*)。這一公約於1992年6月在巴西里約熱內盧舉行的聯合國環境與發展大會(地球首腦會議)上獲得通過，成為在應對氣候變化問題上政府間合作和談判的起點和基本框架，具有積極的歷史意義。這一缺乏具體強制性法律義務的《框架公約》於1994年3月生效。

根據《聯合國氣候變化框架公約》規定，此後每年舉行一次締約方部長級會議，討論全球氣候變化問題。1997年12月11日，149個國家和地區在日本京都通過了《京都議定書》(*Kyoto Protocol*)，第一次將具體國家的溫室氣體減排目標以國際法律文件形式規定下來。由於溫室氣體排放涉及各國的切身利益，又具有很強的外部性，因此這一領域的國際合作從未一帆風順，即使是經過了激烈爭吵達成的這個《議定書》，後來也因美國、澳大利亞等國的退出而蒙上了一層陰影。在京都會議以後的談判中，各方分歧仍十分尖銳。2005年《議定書》正式生效以後，國際社會又開始着手討論一個新的氣候變化國際條約，以便在2012年以後取代到期的《議定書》。

在國際氣候談判方面，中國是一個積極主動的參與者，通常會與發展中國家集團協調，採取一致的行動，主張世界各國在這一問題上承擔「共同但有區別的責任」，出於公平原則的考慮，發達國家應率先實現減排<sup>⑤</sup>。在聯合國環境與發展大會召開的前一年，中國與其他發展中國家一道，為了聯合應對在未來氣候談判中可能遇到的來自發達國家的壓力，組成了「77國集團加中國」談判方聯盟<sup>⑥</sup>，堅

決反對承擔量化的減排義務。1991年，北京舉辦了發展中國家環境與發展部長級會議，會後通過了《北京宣言》，為日後發展中國家參與氣候談判的立場定了基調。這次會議是中國外交上的一個成就，它有助於統一發展中國家在這一問題上的看法，並為1992年的聯合國環境與發展大會以及後來的氣候談判制訂了總的原則和策略。自此，「77國集團加中國」聯盟就一直成為歷次《聯合國氣候變化框架公約》締約方會議的主要談判集團之一，成功地維護了在談判中總體處於弱勢地位的各個發展中國家的利益。

在以中國、印度為代表的廣大發展中國家的堅持下，《聯合國氣候變化框架公約》強調在應付氣候變化的國際合作中應堅持「國家主權」原則，同意各國根據《聯合國憲章》(*Charter of the United Nations*)和國際法原則，擁有按自己的環境和發展政策開發本國資源的權利，也有責任確保在其管轄或控制範圍內的活動不對其他國家或地區的環境造成損害<sup>⑦</sup>。此外，《框架公約》區分了工業化國家和發展中國家，明確兩類國家在應對氣候變化問題上承擔「共同但有區別的責任」。《框架公約》「注意到歷史上和目前全球溫室氣體排放的最大部分源自發達國家；發展中國家的人均排放仍相對較低；發展中國家在全球排放中所佔的份額將會增加，以滿足其社會和發展需要」<sup>⑧</sup>。這是與「77國集團加中國」聯盟的一貫堅持所分不開的。

在以後的談判中，中國不僅關注新的國際制度對自身的經濟含義，如靈活機制能給中國帶來的資金、技術收益等，而且愈來愈關注談判的政治含義。在1995年第一次締約方會議(COP1)以後，中國開始警惕一些發

達國家將溫室氣體減排問題引向主要發展中國家的意圖。此後，國際氣候公約談判的政治含義成為中國對氣候變化問題關注的重心，有關談判基本上被視為「政治仗」<sup>⑨</sup>。在京都會議上，中國和其他第三世界代表一道，堅持認為造成全球變暖的主要責任在於發達國家，而發展中國家的當務之急是發展經濟，因此堅決反對有些發達國家要求發展中國家承擔減排義務的提案。

事實上，《京都議定書》再次反映了發展中國家要求「區別對待」的立場，首次以國際法律文件的形式定量確定了發達國家（附件B締約方）排放溫室氣體的限額，這成為《議定書》最引人注目的特點。《議定書》要求這些國家以它們1990年的排放水平為基準，在2008至2012年期間將二氧化碳、甲烷、氧化亞氮、氫氟碳化物（HFCs）、全氟化碳（PFCs）、六氟化硫（SF<sub>6</sub>）等六種溫室氣體的排放量平均削減至少5%<sup>⑩</sup>。就廣大發展中國家而言，《議定書》仍沒有規定明確的強制性減排目標，只是要求包括溫室氣體排放大國的中國和印度在內的發展中國家制訂自願削減溫室氣體排放目標。由於《議定書》符合中國的國家利益和一貫立場，中國不僅是《議定書》的簽字國，而且於2002年正式完成了國內批准程序。

中國長期將自己定位為發展中國家的一員，並把加強與其他發展中國家的團結與合作視為自身外交戰略的基石。氣候變化問題正好為中國增進其在發展中國家中的聲望和支持提供了一個前所未有的機遇<sup>⑪</sup>。由於氣候變化國際談判涉及實力不均和發展階段迥異的一百多個國家，以及複雜的環境、經濟等技術性問題，單個國家（尤其是發展中國家）如果不能與立場

相近、利益相似的其他國家結成聯盟，並通過這些聯盟來協調外交立場和放大自己的聲音，其主張和利益訴求很容易被淹沒在國際談判桌上嘈雜的爭論與討價還價聲中而被人忽略。作為發展中國家中唯一的聯合國安理會常任理事國，中國在氣候變化談判中的確起到了作為發展中國家領頭羊的作用，頂住了來自歐盟、美國等發達國家的強大壓力，最終成功實現了有利於自身的談判結果。

在曠日持久的氣候變化國際談判與爭論中，中國的官方立場並非一成不變。由於正處於經濟騰飛階段，中國一直對限制排放可能對工業發展產生的抑制作用表示擔憂，並在談判初期對氣候變化問題的科學性表示了一定的懷疑，主張應進一步推動科學研究和國際信息交換，以增進人們對氣候變化問題的性質和威脅嚴重性的了解。中國國內早先甚至有輿論認為，氣候變化可能是發達國家為了遏制發展中國家推動經濟發展而製造出來的陰謀。然而，隨着更多有關科學研究成果的公布和中國更頻繁地參與各種國際環保合作，中國逐步放棄在氣候變化問題上所持有的懷疑態度，並最終成為《京都議定書》和後續氣候合作的堅定支持者。

類似的立場調整也發生在中國對碳排放交易等靈活機制的態度上。由於對這些設計複雜的機制缺乏足夠了解，中國起初對這些幫助發達國家實現減排義務的工具表示懷疑和反對，認為這些措施可能會幫助發達國家逃避應承擔的減排責任。但隨着認識的增加，中國意識到這些靈活機制不僅對發展中國家無害，而且更可能幫助它們獲取必要的環保技術和資金支持。事實上，中國在《京都議定書》實施後不久，就很快成為了「清潔發展

中國長期把加強與其他發展中國家的團結與合作視為自身外交戰略的基石。氣候變化問題正好為中國增進其在發展中國家中的聲望和支持提供了前所未有的機遇，起到了作為發展中國家領頭羊的作用。

機制」(Clean Development Mechanism, CDM) 這一靈活機制中的最大受益者。

## 二 中國眼中的氣候變化： 一把雙刃劍

有關應對氣候變化的國際合作，對中國而言是一把雙刃劍。一方面，中國通過積極參與以《京都議定書》為基本框架的國際氣候合作，既獲得了大量經濟和技術方面的物質實惠，又提升了國際環保形象；另一方面，中國由於自身經濟的迅速發展和國內環境問題的惡化，面臨愈來愈大的國際輿論和外交壓力，同時，氣候變化本身也給中國的可持續發展帶來巨大的挑戰。

中國通過參與國際氣候合作所獲得的物質性收益來自《京都議定書》所特別規定的「清潔發展機制」。「清潔發展機制」作為三種京都靈活機制之一，和其他兩種機制(聯合履行、排放貿易)一樣，設計的目的在於在保證全球總減排量的前提下，遵循「成本—效益原則」，力圖以低成本、高效率來實現全球大氣中溫室氣體濃度的淨減少。根據「清潔發展機制」的有關規定，發達國家可以通過在發展中國家進行溫室氣體減排項目的投資和技術合作，幫助發展中國家減少排放和實現可持續發展，同時，這部分在發展中國家實現的溫室氣體減排量，可以用來抵消一部分發達國家必須履行的減排指標。

《京都議定書》所確立的「清潔發展機制」，無論對於發達國家還是發展中國家來說，都能帶來收益。當發達國家難以在規定時間內完成《議定書》規定的減排指標時，可以通過幫助發展中國家減排來獲得排放額度，

而即使對於那些完全有能力完成減排指標的發達國家來說，它們也會傾向於使用「清潔發展機制」，這是因為在發展中國家實現同等額度的溫室氣體減排的成本更低。在西方發達國家的成熟經濟中，環保和科技水平較高，進一步減排溫室氣體的邊際成本較大，而廣大發展中國家受到自身經濟、科技水平的制約，工業設施相對陳舊，進一步減排的空間很大。從這一角度看，「清潔發展機制」有利於整個國際社會降低實現一定減排目標的整體成本。在此機制框架下，發達國家有很強的動機向廣大發展中國家提供相關環保技術和資金援助，以降低其履約成本。這樣，發展中國家就能比較容易地獲得大量來自發達國家的環保項目投資和成熟技術支持。

「清潔發展機制」項目目前已經在世界各地的發展中國家中廣泛開展。由於發展中國家在國內邊際減排成本上存在很大差異，在「清潔發展機制」下，不同的發展中國家將獲得不同程度的資金和技術援助。由於「清潔發展機制」是建立在「成本—效益原則」的基礎之上，鼓勵在全球範圍內用最低的成本去實現最高效率的溫室氣體減排，因此可以預見，那些世界上減排成本最低的國家和地區，往往能夠獲得更多的資金和技術援助。

由於中國的邊際減排成本比許多發展中國家要低，同時中國政府提供了一定的政策扶持和較為穩定的投資環境，發達國家在進行「清潔發展機制」下的資金和技術合作時更願意選擇中國。據包括世界銀行和經濟合作與發展組織(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)在內的權威機構估算，中國「清潔發展機制」項目潛力約佔全世界總量的一半左右，該項目可以成為很多中國企業

由於中國的邊際減排成本比許多發展中國家要低，同時中國政府提供了一定的政策扶持和較為穩定的投資環境，發達國家在進行「清潔發展機制」下的資金和技術合作時更願意選擇中國。

新的利潤增長點。到2008年9月29日止，中國在聯合國註冊的「清潔發展機制」項目約佔全球總數的23%<sup>⑫</sup>，而中國這些項目每年預計產生的「經核證的減排量」則高達全球總量的52.2%<sup>⑬</sup>。這意味着「清潔發展機制」項目為所有發展中國家提供的經濟收益約一半左右流向了中國。

中國政府也高度重視「清潔發展機制」項目的開發與推廣。2004年6月30日，就在《京都議定書》生效的七個多月前，中國政府就頒布和實施了《清潔發展機制項目運行管理暫行辦法》。政府為進一步適應中國的實際情況和《議定書》生效後的新形勢，對該辦法又進行了補充和修訂，由國家發展和改革委員會、科技部、外交部 and 財政部於2005年10月12日以第37號令的形式聯合發布《清潔發展機制項目運行管理辦法》，並正式開始實施。該辦法根據有關國際要求，規定了中國「清潔發展機制」項目的若干管理機構及其相應職能<sup>⑭</sup>。

研究表明，在第一個承諾期(2008-2012)，中國每年來自「清潔發展機制」的潛在資金大約在四億至十億美元之間<sup>⑮</sup>，與其他發展中國家可獲得的資金相比，這是一個很大的份額。事實上，中國談判人員自從1990年代初就反覆強調，發展中國家對《聯合國氣候變化框架公約》的參與，將取決於發達國家履行其義務以及提供新的額外的資金和技術轉讓的情況<sup>⑯</sup>。

此外，中國早期積極參與國際氣候變化機制的舉動為其贏得了一定的外交聲望。1989年以後，中國希望通過更為積極的氣候變化立場來改善和歐洲國家業已冷淡的外交關係。中國不僅順利批准了《京都議定書》，而且還主動宣布：在達到中等發達國家水平後，會認真考慮減排義務的承諾問

題<sup>⑰</sup>。這種不斷加大減排力度的態度與中國要求在國際舞台上扮演「負責任大國」形象的外交戰略是分不開的。中國日益頻繁地參與新的國際制度與多邊合作，有利於在國際社會樹立一個與其國力相稱的友好、合作、「負責任大國」的形象。在中國批准《議定書》的前一年，聯合國環境規劃署(United Nations Environment Programme, UNEP)和世界能源理事會(World Energy Council, WEC)就因中國在溫室氣體減排領域的表現而發表聯合新聞公報，讚揚中國在2000年減少排放二氧化碳四億至九億噸，並強調指出，只要措施得當，經濟高速發展也不會導致溫室氣體排放量增加，中國就是一個例證<sup>⑱</sup>。在克林頓(William J. Clinton)執政時期，美國對溫室氣體控制問題採取了較為合作的態度，因此中國在氣候問題上採取的主動態度也有利於改善與美國之間的關係。

然而，近年來，由於中國溫室氣體排放量的快速增長和全球氣候變化形勢的日益嚴峻，國際社會對中國減排努力的要求也愈來愈高。由於中國一直拒絕承擔量化的減排義務，並且在國際碳交易中獲得了大量經濟利益，因此要求中國採取更嚴厲的措施控制排放，並承擔更多責任的國際輿論不斷增加。在氣候變化領域，中國已和美國一同成為國際社會重點關注的排放大國，如果中國不能有效應對這些國際壓力並採取切實行動，其在國際舞台上的「軟實力」和外交形象將受到嚴重損害。

隨着經濟高速增長，中國國內近年來環境污染問題凸顯，水危機、大氣污染等問題不僅成為國際關注焦點，而且嚴重影響國內民眾對政府治理能力的信心。在這種情況下，氣候變化和節能減排問題已經跨越環境科

在氣候變化領域，中國和美國已成為國際社會重點關注的排放大國，如果中國不能有效應對這些國際壓力並採取切實行動，其在國際舞台上的「軟實力」和外交形象將受到嚴重損害。

學領域，成為新形勢下中國政府需要面對的政治和外交挑戰。應對不當不僅意味着外交上的失分，更可能造成國內民眾對政府的不滿。前蘇聯、東歐國家的歷史經驗表明，重大環境污染問題很可能成為民眾反對共產黨政權行動的導火索與催化劑。

氣候變化本身對中國的負面影響也是巨大的。全球變暖在改變平均氣溫的同時，增加了酷熱、颶風、水澇、乾旱等極端天氣出現的頻率。近五十年來，中國主要極端天氣與氣候事件的頻率和強度出現了明顯變化。華北和東北地區乾旱趨重，長江中下游地區和東南地區洪澇加重。1990年以來，多數年份全國年降水量高於常年，出現南澇北旱的雨型，乾旱和洪水災害頻繁發生<sup>①9</sup>。氣溫升高導致的海平面上升將嚴重影響到沿海地區人們的生活，一些沿海城市和大洋中的島嶼可能會被淹沒。近五十年來，中國沿海海平面年平均上升速率為2.5毫米，略高於全球平均水平<sup>②0</sup>。由於中國東部沿海為經濟最發達地區，上海、天津、深圳、大連、青島等沿海城市將更容易受到海面上升、海水倒灌等現象的影響。

氣候變化還導致了冰川在世界範圍內的大面積融化。由於全球絕大部分淡水資源以固態方式儲存在各地的冰川中，冰川的迅速融化將根本改變全球的水循環系統，並帶來難以逆料的嚴重後果。近五十年來，中國西北冰川面積減少了21%，西藏凍土最大減薄了4至5米。到2050年，中國預計其西部冰川面積將減少27%左右，青藏高原多年凍土空間分布格局將發生較大變化<sup>③1</sup>。冰川的損失不僅直接造成了山體滑坡、山洪暴發，以及冰川湖的外溢，同時也增加了河流年度內流量的起伏變化。由於中國最重要的

兩條河流——長江和黃河均發源於西北部冰川，冰川的迅速縮減將改變地表徑流狀況，從而影響中下游的水力發電、航行、灌溉等生產活動。

### 三 「發展優先」和中國的環保新政

中國政府儘管已經意識到了氣候變化問題的緊迫性和國內環保問題的嚴峻性，但其「發展優先」的一貫思維方式仍然在很大程度上影響甚至制約進一步節能減排的努力，並繼續對其在國際氣候談判中所持的立場起到決定性影響。自三十年前實行改革開放以來，中國的執政黨就一直視快速的經濟發展為其合法性的重要來源，這決定了在短時間內雖然政府可能採取一系列新的環保政策，但綠色課題仍然不會被放在經濟發展任務之前。

在國際社會對氣候變化問題的關注日益升溫的背景下，2007年6月，中國政府首次正式發布了《中國應對氣候變化國家方案》，全面闡述了2010年前中國應對氣候變化的對策。《方案》開宗明義地在前言中表明，「氣候變化既是環境問題，也是發展問題，但歸根到底是發展問題。」<sup>④2</sup>由於這一方案是中國第一部應對氣候變化的全面性政策性文件，因此從這一明確表態可以清楚看出，發展仍是中國政府優先考慮的目標，環境保護仍屬於次級目標，中國不會承擔可能減緩其經濟發展的強制性減排義務。

中國「發展優先」的戰略還與國內政府部門之間的協調機制特性密不可分。由於應對氣候變化是一個跨部門、跨學科的問題，需要國家發改委、外交部、科技部、氣象局、環境保護部等部門的協調與合作，因此

中國「發展優先」的戰略與國內政府部門之間的協調機制特性密不可分。由於應對氣候變化是一個跨部門、跨學科的問題，那些處於強勢地位的部門很有可能主導這一問題領域政策的方向。

在這樣一個多部門協調與決策機制(即國家氣候變化對策協調小組)中,那些處於強勢地位的部門就很有可能主導這一問題領域政策的方向。事實上,在國家氣候變化對策協調小組中,國家發改委、外交部、科技部這樣的強勢部委仍處主導地位,而國家環保總局(環境保護部的前身)和氣象局這樣的成員單位在小組中的排序一直在前三者之後。由於國家氣候變化對策協調小組的辦公室(其常設機構)一直設在國家發改委內部,因此這一注重國家宏觀經濟發展的部委實際上處於主導地位。《中國應對氣候變化國家方案》實際上也是以國家發改委的名義印製的,這也就容易解釋為何《方案》開頭就表明氣候變化「歸根到底是發展問題」的立場。

中國外交部在國際氣候談判中一直強調維護主權,尤其是發展中國家的發展權,特別擔心氣候變化問題成為發達國家干涉中國內部政策的工具,因此在這一問題上也態度強硬。至於科學技術部和財政部,它們更關心在氣候變化國際合作中可以獲得的國外技術和資金援助。對於環境保護和氣象變化更為敏感的環保部門和氣象部門在國家氣候變化的決策過程中,並不能發揮特別積極的作用。2007年,中國國務院決定成立更高決策層次的國家應對氣候變化領導小組,由溫家寶總理擔任組長,曾培炎副總理、唐家璇國務委員擔任副組長。曾培炎和唐家璇曾分別在國家發改委和外交部工作,說明這兩個部門在氣候變化問題上的佔優地位仍將繼續下去。

儘管如此,由於國際、國內環保壓力的顯著增強和國內環境、能源問題的日益嚴重,中國政府對氣候變化和節能減排的重視程度近年來明顯增

加了。一系列環保新政的出台,不僅是為了氣候變化和由此帶來的國際壓力,同時也是為了緩解高能耗產業快速擴張所帶來的能源短缺和能源安全問題。中國在其「十一五」計劃中,雄心勃勃地提出了到2010年,實現單位國內生產總值能源消耗比2005年降低20%,並相應減緩二氧化碳排放的目標。同時,中國還提出到2010年,力爭使可再生能源開發利用總量(包括大水電)在一次能源供應結構中的比重提高到10%左右,煤層氣抽採量達到100億立方米。為了提升環保和節能減排在國內政治進程中的地位,中國政府將原來被半邊緣化的國家環保總局改組為環境保護部,這樣有利於改善環境保護部門在與其他部門博弈過程中的不利地位。

2007年11月,中國國務院發布了節能減排考核實施方案和辦法,要求對各省級人民政府和千家重點耗能企業每年的節能減排情況進行統計、監測和考核,評價的結果要作為評價地方官員和企業負責人政績的重要依據。根據這一辦法,沒有完成節能減排任務的省和重點企業要作出說明,限期整改,而且這一年不能評先選優,也不能給予其他的榮譽稱號。另外,對這個地區和這個企業新上的高耗能項目,一律停止核准和實行區域限批,最後的結果還要交給組織部門和國有資產監督管理委員會,作為對省政府政績考核和重點企業業績考核的重要內容。這一舉措有助於改變中國政府體制內單純用經濟增長指標來考核幹部並決定幹部升遷的規則,並可能逐步轉變「GDP至上」的官場文化。在這一中央政策的影響下,各省紛紛出台地方措施,將具體綠色考核指標下放到縣市。例如,河北省規定,三十個縣和三十個重點耗能企業三年之內

2007年11月,中國國務院發布了節能減排考核實施方案和辦法,這一舉措有助於改變中國政府體制內單純用經濟增長指標來考核幹部並決定幹部升遷的規則,並可能逐步轉變「GDP至上」的官場文化。

中國目前處於一個兩難境地：一方面擔心溫室氣體排放的快速增長和惡化的國內環境問題會嚴重影響其國際、國內形象，另一方面又擔心承擔具體的減排國際義務會阻礙經濟的快速增長。

必須完成有關節能減排的任務，如果不能完成，負責人將被就地免職。

在外交領域，中國也努力樹立重視氣候變化並積極應對的「負責任大國」形象。2007年，中國外交部成立了應對氣候變化對外工作領導小組，由外交部部長楊潔篪親任組長。在雙邊領域，中國與新加坡開始在天津濱海新區合作建設生態城，並希望這一綠色城市試點能夠成為其他中國城市仿效的典範。在2008年6月舉行的第四次中美戰略經濟對話會議上，兩國簽署了《中美能源環境十年合作框架》文件，環境和能源問題首次壓倒匯率問題成為中美戰略對話的主題。此外，氣候變化問題還成為中國和歐盟、東盟、日本、澳大利亞等雙邊會談的重點議題，中國在聯合國、亞太經濟合作組織(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)會議以及其他多邊場合都加強了和其他國家與地區就這一議題的磋商。2006年1月，中國和美國、日本、印度、澳大利亞和韓國共同發起成立了「亞太清潔發展與氣候新夥伴計劃」，希望通過合作促進夥伴國發展和進行效益高、更清潔和更有效的能源技術轉讓。

#### 四 中國在未來氣候變化國際談判中的立場

2007年印尼巴厘島國際氣候大會正式開啟了「後京都機制」的全球談判。根據巴厘島大會的路線圖，國際社會希望能夠在2009年底前達成一項新的國際協議，以便在2012年以後取代到期的《京都議定書》。在新一輪國際氣候談判中，中國作為溫室氣體排放大國將採取何種立場，自然引人注

目。一些國家和環保主義者希望新的氣候協定能夠將美國、中國和印度等主要排放國都包括進來，並讓它們承擔量化的強制性減排義務。中國目前處於一個兩難境地：一方面，擔心溫室氣體排放的快速增長和惡化的國內環境問題會嚴重影響其國際、國內形象，對其「軟實力」造成損害；另一方面，又擔心承擔具體的減排國際義務會阻礙經濟的快速增長。由於中國人均溫室氣體排放量仍然低於世界平均水平，更遠遠低於發達國家平均水平，因此中國目前仍然有理由擋住日益增強的國際壓力。在新一輪國際氣候談判中，中國不大可能接受強制性減排指標。

然而，在新的形勢下，中國又需要有更為積極的表態，以贏得更多的國際理解與支持。中國目前採取的策略是用自願的能源強度(單位國內生產總值能源消耗)削減目標來取代溫室氣體的量化減排指標。兩者同樣都能起到減少溫室氣體排放、減緩氣候變化的作用，但最大的不同在於前者在經濟總量繼續快速增長的情況下，仍然可以允許國家溫室氣體總量的增長，而後者在承擔具體百分比的排放總量削減義務的情況下，可能不得不要求放慢經濟發展或花巨資到海外購買排放許可來履行義務。因此，前者要比後者寬鬆許多。同時，提高能源使用效率也有利於中國緩解能源緊張和節省能源進口成本，是屬於即便在沒有氣候變化議題的情況下也需要做的事情。中國這種使用能源強度削減指標的做法，會對很多其他發展中國家的外交立場產生影響，並可能成為氣候變化談判的一個新方向。

此外，中國會繼續加強和其他發展中國家的合作與團結，以維護「共

同但有區別責任」的原則。然而，由於發展中國家的經濟發展速度不同，它們從「清潔發展機制」中的獲利份額差異很大以及受氣候變化的影響不同，發展中國家內部的分歧也在日益加大，這樣的團結愈來愈難以維持。一些發展中國家也加入發達國家的行列，要求中國承擔更多的減排義務，這是中國未來氣候外交面臨的一大新挑戰。

在這種情況下，中國也在通過各種不同的雙邊與多邊渠道，不斷加大和發達國家在這一領域的合作與磋商。除了聯合國框架（「京都軌道」）的氣候談判與合作以外，中國還通過參與APEC會議、東盟「10+3」會議以及「亞太清潔發展與氣候新夥伴計劃」等表達自己在氣候問題上的積極態度。這些機制與強調強制性量化減排的聯合國框架談判比較起來，更加注重自願性和非強制性的綠色目標。

總之，由於中國國內「發展優先」的政治思維和相應機構優先順序短時間內不會有根本改變，因此中國不承擔量化減排義務的氣候立場不會有很大變化。即便美國的態度發生轉折，願意重返《京都議定書》及其後續協定，中國在面對更大國際壓力下，也仍然會堅持自願減排的立場。

### 註釋

① 基歐漢 (Robert O. Keohane)、奈 (Joseph S. Nye) 著，門洪華譯：《權力與相互依賴》(北京：北京大學出版社，2002)，頁3。

②③④⑤⑥⑦⑧ 中國國家發展和改革委員會編製：《中國應對氣候變化國家方案》(2007年6月)，頁6；6；5；5；17；2，www.ccchina.gov.cn/WebSite/CCChina/UpFile/File189.pdf。

④ Richard McGregor, "China More Assertive in Climate Talks", *The Financial Times*, 4 May 2007.

⑤⑥⑦ 唐更克 (Kristian Tangen)、何秀珍 (Gørild Heggelund)、本約朗 (Jørund Buen)：〈中國參與全球氣候變化國際協議的立場與挑戰〉，《世界經濟與政治》，2002年第8期，頁35；38；36。

⑧⑨ Zhihong Zhang, "The Forces behind China's Climate Change Policy", in *Global Warming and East Asia: The Domestic and International Politics of Climate Change*, ed. Paul G. Harris (London: Routledge, 2003), 79; 78.

⑩⑪ 《聯合國氣候變化框架公約》中文本序言，摘自《聯合國氣候變化框架公約》官方網站，<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convchin.pdf>。

⑫⑬ 陳迎：〈中國在氣候公約演化進程中的作用與戰略選擇〉，《世界經濟與政治》，2002年第5期，頁16；20。

⑭ 《京都議定書》中文本第三條，摘自《聯合國氣候變化框架公約》官方網站，<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpchinese.pdf>。

⑮ 數據來自《聯合國氣候變化框架公約》官方網站，2008年10月6日，<http://cdm.unfccc.int/Statistics/Registration/NumOfRegisteredProjByHostPartiesPieChart.html>。

⑯ 數據來自《聯合國氣候變化框架公約》官方網站，2008年10月6日，<http://cdm.unfccc.int/Statistics/Registration/AmountOfReductRegisteredProjPieChart.html>。

⑰ 國家氣候變化對策協調小組辦公室、清華大學核能與新能源技術研究院編著：《中國清潔發展機制項目開發指南》(北京：中國環境科學出版社，2006)，頁156。

⑱ 王敬中：〈聯合國讚揚中國努力減少溫室氣體排放量〉，新華社內羅畢2001年7月1日電。

由於中國國內「發展優先」的政治思維和相應機構優先順序短時間內不會有根本改變，因此中國不承擔量化減排義務的氣候立場不會有很大變化。即便美國的態度發生轉折，中國也仍然會堅持自願減排的立場。