

时代变革下的中国及其气候领导力--从被动的跟随者到全球秩序的关键塑造者

李莉娜, **STEPHAN WOLTERS**, 德国智库阿德菲(ADELPHI)

杨富强, 自然资源保护协会 (NRDC)中国项目

当前, 许多国家的内政外交以及国际政治秩序正在经历着巨大的变化。解决全球气候变化问题亦迫在眉睫。唐纳德·特朗普出任美国总统后宣布美国将退出“巴黎气候协议”, 这对国际气候领域的合作和气候外交工作都造成了一定的负面影响。国际社会期待中国能够在全球气候事务中承担领导作用, 以弥补所面临的巨大领导力空缺。本文试图提出中国在全球气候问题中展现其领导力的具体建议, 并为中国承担这一角色提供依据。本文从中国在国际政治体制中扮演塑造者角色发挥建设性作用入手, 这一定位不仅代表了中国外交的战略方向, 同时也为欧洲国家与中国共同开拓气候领导力提出了新的机遇与挑战。

国际政治正经历巨大变化

当前, 许多国家的内政和外交都在经历巨大的变化。尤其是西方国家, 正处在政治合作形势逐渐严峻的关键阶段。同时, 国际社会中有有效应对气候变化的窗口期也逐渐收紧, 此时严峻的国际政治合作形势不利于有效的气候外交与合作的展开。

民粹主义的新一轮兴起——包括各种政治势力对其的利用和助长, 扰乱了西方社会的内政环境, 并深刻影响着国际关系的现状, 特朗普的当选便是一个典型的例子。民粹主义者抵制全球化, 不论是商品、人员和信息的自由流动, 还是国际合作相关机构及其活动。然而, 在众多问题中, 气候变化和可持续发展是无法依靠单一国家解决的全球性挑战。

值得注意的是, 今年已经进行的选举也释放了一些积极的信号, 比如澳大利亚、荷兰、法国的选举结果暗示了民粹主义的发展势头可能已经达到并过了顶峰。法国的马克龙新政府可能重新启动法德“改革引擎”, 并提升和巩固欧盟合作。与其说民粹运动是正在逐渐蓄势的浪潮, 不如说它是起伏不定的波浪。

supported by:



I. 影响：欧盟气候合作与外交

随着其他被认为更加具有政治紧迫性的问题浮现，气候变化问题在政治家和决策者面前的重要性可能下滑。希腊、葡萄牙、意大利的债务预算危机，席卷波兰和意大利的宪法危机，英国退出欧盟进程及其结果的不确定性，匈牙利、波兰、法国、荷兰内部反自由主义的议程和压力集团，主导德国以及巴尔干沿线政治话语的难民危机，跨大西洋合作关系可靠性的减弱，都可能超越气候变化问题受到更多的关注。但是，根据近期的欧盟民意调查，欧盟公民认为气候变化问题仍占据重要地位，且跨国合作对于这一问题的解决是必要的。

随着极右政治派别以及民族主义党派在部分欧盟国家中影响力的上升，欧盟内部的合作空间逐步减小。一方面是由于这些极端右派和民族主义党派的执政，比如在匈牙利和波兰，而另一方面也是因为主流党派的影响力逐渐变小，比如在法国和荷兰。加上欧盟机构试图避免自身和成员国政府受到政治压力，因此欧盟在国际气候政策中的领导力面临着挑战。

但是局面也并非完全悲观。尽管欧盟层面复杂的决策程序影响了其参与国际多边进程包括“联合国气候变化公约”（UNFCCC）谈判的灵活性，但欧盟及其主要国家的气候政策一直处于全球领先地位。比如，巴黎协议的达成就被认为是欧盟气候外交领域的一个成功案例。但问题在于这些愿意展现气候领导力的欧盟主要成员国如何继续保持与欧盟机构的紧密合作，继续制定并执行相关气候外交政策。

II. 影响：美国气候外交

2017年6月1日，美国政府宣布退出巴黎协定，这严重挫败了全球气候外交的势头。尤其因为美国，作为目前全球碳排放量第二和历史碳排放量最大的国家，在巴黎协定主要内容的协商上曾起到过决定性的作用。

但是巴黎协定还将继续存在并发挥作用。迄今为止，已有超过150个国家批准了巴黎协定。特朗普宣布退出巴黎协定的决定后，中国与包括德国、法国、意大利、日本、加拿大、和俄罗斯在内的其他国家，一起重申了对巴黎协定的承诺。即使就美国而言，其国家减排贡献也不会完全推倒重来，许多减排相关的行动会在州或市等次国家层面开展，或者借由商业契机推动，而总之并不会消失。

中国与美国（奥巴马政府）的气候合作，以及双方联合展开的气候外交工作，有效促进了中美两国发布共同的气候承诺，并为巴黎协定及其通过铺平了道路。2014年底，国家主席习近平和奥巴马总统宣布了联合控制两国温室气体排放的目标，并签署了双边气候合作行动清单。2015年9月25日，两国领导人重申此前宣布的气候目标和行动，以此加强了全球气候变化新协议谈判进程中双边解决方案的缔造。美国和中国在杭州举行的由中国作为主席国的2016年G20峰会前一天联合公布批准巴黎协定的决定，这一举动又对巴黎协定的早日生效（于2016年11月4日正式生效），起到了至关重要的作用。

特朗普当选为美国总统，并宣布美国将退出巴黎协定，这对国际和双边气候合作均造成了负面影响。而在如今国际气候政治领导力缺失的环境下，国际社会产生了对中国发挥领导力的空前诉求。问题不在于中国是否应该呼应这一诉求，而是中国该如何发挥其领导力。值得强调的是，发挥领导力与成为领导之间，存在区别。领导者专注于拥有绝对权力，意图能够影响其追随者。相比之下，领导力被认为是产生影响的能力，以使个人、组织和机构实现具体目标，这也正是本文作者的切入角度。

中国作为全球治理进程的塑造者

2013 年，中国领导层完成新一轮换届，习近平作为国家主席开始了为期至少十年的执政期。2013 年以来，中国的对外政策也在发生着重要的变化。因此，在讨论中国如何定义自身在气候变化问题中的领导力时，首先要理解中国在全球治理进程中的长远目标。

习近平领导下的中国政府的总体外交策略是，中国作为一个负责任的大国，参与国际规则的制定，并帮助塑造国际秩序，逐渐调整上世纪 90 年代以来的“韬光养晦”政策。以多边、双赢、合作、开放、包容为特征，这一新外交策略与中国几十年以来并正在持续深化的国内改革进程相吻合。中国的改革进程正处于关键时期，迫切需要向更可持续的发展模式进行转变。

在中国相当成功的经贸外交经验的基础上，气候变化是其参与全球治理最有潜力的领域之一。中国能够也应该通过边做边学成为重要的全球秩序塑造者，而不再是被动的跟随者。

上文中提到，有些人可能会认为在促进“巴黎协定”的成功达成和迅速生效的过程中，中国已经与美国一起发挥了重要的领导作用。但在共同塑造新的国际气候制度的进程中，美国（奥巴马政府）扮演了更主要的积极领导者角色，而中国则介于立场捍卫者（对中国的压力也是哥本哈根气候变化大会的历史遗产之一）和被动的联合领导者之间。所以，如今在没有美国的情况下，中国能在多大程度上发挥积极的领导作用，以及具体应该如何来做，非常值得探讨。

落实中国在全球气候变化问题中发挥领导力的建议

这一部分将对中国气候领导力，尤其是近中期的行动要点，给出具体的建议。我们的建议涵盖许多方面，包括进一步推动关键的双边合作关系，提高气候合作模式及其渠道的多样化，以及通过新的举措，最大限度发挥气候议程与其他国际议程间的协同作用。这些行动将使中国在应对全球气候变化中的领导力更加具体有效，同时为其今后更全面地塑造国际秩序奠定了坚实的基础。

I. 多边外交

- **调动巴西、印度、俄罗斯、南非等新兴经济体伙伴，以更有力和更加全面的方式参与国际气候和能源议程：**已经发生的一个积极举措，是今年 6 月初在北京举行的“第二届金砖国家能源部长会议”。会上巴西、俄罗斯、印度和中国共同通过了探索金砖国家能源研究合作平台可行性的提案。今年 9 月，将由中国主办“金砖国家峰会”，作为主办方中国应当引领协调金砖国家这一集团，提出更多的气候能源合作提案。当然，“基础四国”（包括巴西、印度、中国和南非）间的合作也非常关键。尤其是，中国需要进一步联合印度，在可再生能源、能源效率、减少能源匮乏、和控制空气污染等领域，从政治层面和实践角度支持印度新的能源转型议程。
- **借鉴去年作为 G20 主席国的经验，充分利用涉及发达国家和发展中国家的其他多边舞台：**中国近期主办了两个关键的国际清洁能源会议，包括“第八届清洁能源部长会议”（CEM8）和“第二届创新使命部长级会议”（Mission Innovation Ministeria），这些会议达成的相关能源和气候合作都应有妥善的安排和跟进。今年 6 月 6 日至 8 日于北京举办的 CEM8 会议，集合了 25 个国家参会，并发起了多项新的举措。其中包括由中国领导的“30@30”运动，旨在确保 2030 年之前新车中电动汽车占 30%以上，吸引了加拿大、芬兰、法国、印度、日本、墨西哥、挪威和瑞典的参与；由中国、德国、丹麦领导的“先进发电厂灵活性计划”（Advanced Power Plant Flexibility initiative），吸引了另外 11 个国家的加入；法国和欧盟

委员会领导的“近零排放建筑”（Nearly Zero Emissions Buildings）计划，吸引加拿大等国的加入；以及由韩国和俄罗斯领导的关于生态城和城市可持续发展的倡议，吸引了中国、墨西哥和阿联酋的加入。所有这些举措都需要进一步的跟进落实，尤其需要来自中国的努力。另外，美国正在评估 CEM 和其现有举措，中国也应该鼓励美国继续在其中发挥重要作用。

II. 国际气候和可持续融资

- 有效的实施和拓展南南合作议程，以支持巴黎协定和 2030 年可持续发展议程（Agenda 2030 for Sustainable Development）的落实，比如气候变化的南南合作基金（South-South Cooperation Fund on Climate Change），南南合作援助基金（Assistance Fund for South-South Cooperation），以及南南合作及发展学院（Academy of South-South Cooperation and Development）：中国向气候南南合作基金承诺了 31 亿美元拨款，并承诺 20 亿美元通过南南合作援助基金支持发展中国家实施“2030 议程”。中国需要一个更精简有效的南南合作管理架构和流程，以改变合作项目由不同部委负责经常导致多头管理或者缺乏协调的现状。而且，外交部的例行参与，若缺乏与其他部门的有效衔接，则可能导致双多边合作项目中相关技术考虑和专业知识的不足。中国的南南合作还应超越现阶段主要针对个人的能力建设和简单的低碳产品分发，更多关注发展中国家内部不同级别和利益相关方所需要的机构层面的能力建设、技术转让、以及低碳政策方面的交流。同时，应通过专业的服务供应商或其他安排，提升南南合作项目的透明度和信息共享水平。
- 在“一带一路”倡议中发展和实施绿色战略，发挥其更广泛的带动作用：“一带一路”是迄今为止中国提出的最大的国际倡议，而且在 9000 亿美元基础设施基金的支持下，中国正在将其各个渠道的外交力量集中用于推进和实现这一倡议。针对“一带一路”倡议，中国明确倡导了绿色愿景。今年 5 月初环保部、外交部、发改委、商务部联合发布了《关于推进绿色“一带一路”建设的指导意见》，首次明确在“一带一路”远景与行动文件中关于共建绿色丝绸之路的顶层设计。同月在北京举行了第一届“一带一路”国际合作高峰论坛，期间联合国环境规划署与中国环保部宣布组建国际联盟，确保一带一路带来绿色增长。然而，尽管出台了这些远景性的文件和举措，仍然缺乏可行且全面的执行策略，将绿色愿景的规划、实施和考核纳入到“一带一路”倡议建设的各个方面，并确保绿色议题与其他带路相关议题的统筹与衔接。
- 作为新的国际发展援助出资国不断学习完善，成为气候负责的出资国，比如通过其在亚投行（AIIB）和新开发银行（NDB）的作用：近些年，中国在国际发展援助格局中异军突起，中国占对一些贫困非洲国家非传统援助比例的 70% 之多。然而，其作为新的出资国在援助对象和相关项目的环境和社会影响方面的表现仍有提升空间。自 2015 年以来，中国主导成立了两家新的多边性发展银行，并借此进一步提升了其国际影响力。其中，亚投行是由中国领导，57 个创始成员国组成；而新开发银行则将总部设立在上海，由金砖国家平等合作经营。两家机构都在其定位中纳入了“绿色”，但并没有出台任何具有开创性的新标准，以区分于现有的西方国家主导的多边发展银行（MDBs）在推动绿色和和持续发展中的表现。鉴于其在国内发展绿色金融体系的努力和初步成效，中国应该仅一步发挥其潜力，在亚投行和金砖国家新开发银行运营的各个层面建立有效的绿色金融框架。已经作出的一些积极举措，比如新开发银行启动首个绿色金融债券，并批准四项可再生能源项目无息贷款作为首轮资助项目，应该成为中国参与的多边开发银行的主流，纳入其规则制定及实践当中，并增强相关的透明度和问责措施。

III. 与欧盟的双边合作

- 与欧盟以及其他大的新兴经济体紧密合作，通过积极合作和实地行动保持巴黎协定的势头：为使巴黎协定在未来的几年内发挥其应有的作用，主要国家的所言和所行都很重要。一方面，

尽管正在进行的全球气候谈判会有其自身的进程起伏，但为保持全球层面气候议题的发展势头，还需要各方持续的政治承诺。中国和欧盟应该就其对巴黎协定的执行承诺，作出更有国际影响力的联合承诺，比如法国总统将在今年 12 月份于巴黎主办的气候峰会就是一个很好的契机。另一方面，鉴于巴黎协定自下而上的特质（是与京都议定书不同的制度），一个国家的自主贡献不仅要通过国内行动切实履行（尽管不存在国际法意义上的国际监督和惩罚条款），其减排目标也应该得到阶段性的审查和加强。中国和欧盟在明年的全球盘点过程中将发挥重要作用，应该分别制定与其国内控制污染和绿色发展相符合的更加具有雄心的目标，这也将为其他国家提出更具雄心的目标奠定基础。

- **与欧盟展开积极的对话和合作，共同承担气候变化领导角色，特别是与法国、德国、北欧国家和英国等主要欧洲国家密切合作：**这种共享的领导力，已在 6 月初的“中国欧盟首脑峰会”期间初步显现，双方就《欧盟和中国领导人有关气候变化和清洁能源的联合声明》（EU-China Leaders' Joint Statement on Climate Change and Clean Energy）的准备和发布开展了积极的讨论（最终由于贸易问题上的分歧双方没有发布峰会公报，因此这一联合声明也就没能发布）。中欧应该争取在今年 9 月发布这一联合声明，届时欧盟、中国、以及加拿大将共同组织一个大型部长级会议。中欧还应争取在气候谈判进程、其他多边议程、及具体的双边合作关系中扩大气候合作。除了与欧盟整体合作外，中国的战略性气候合作也应该包括与欧洲主要国家，尤其法国、德国、北欧国家和英国间的密切合作。同时，也应通过进一步的努力，向美国释放积极的合作信号，拉美国继续参与全球能源（气候）合作。

IV. 与美国的双边合作

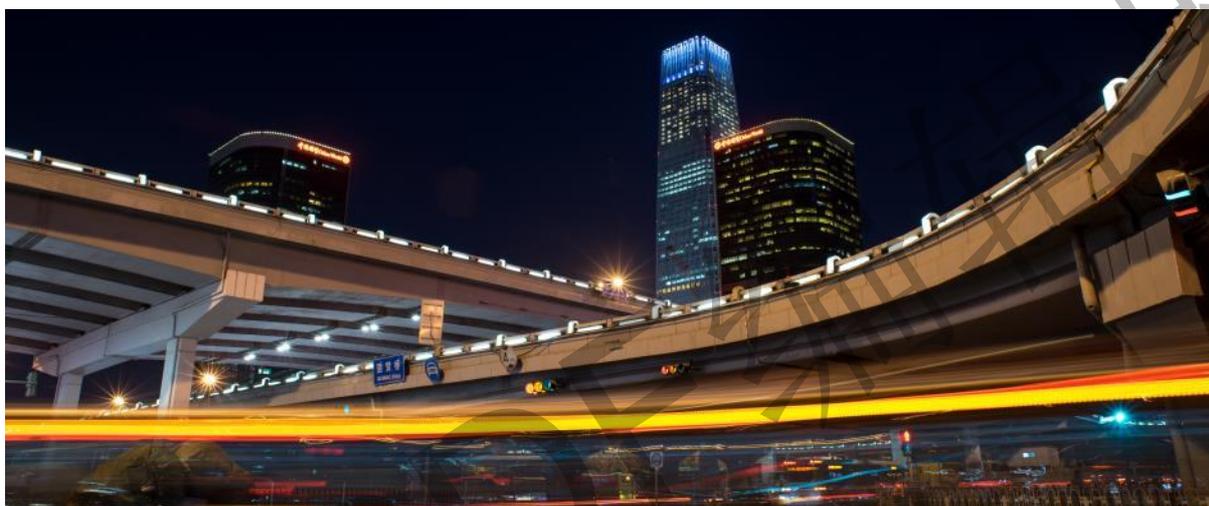
- **与美国开展务实合作，比如在能效、清洁能源技术、低碳城市、新技术研发、碳市场、和绿色金融等领域：**中美关系对中国来说依然是最重要的双边关系之一，尽管气候问题不再是二者外交关系的“亮点”。但是，考虑到气候与诸如能源、技术、基础设施、金融等议题在本质上的联系，中国还有相当大的空间能够继续与美国进行合作。只是，对于这种合作的表达方式会有所差别，比如将更加关注能效、能源安全、和创新。基于中美能源合作的悠久历史，许多现有的双边渠道可以得到充分利用，比如中美能源合作项目（US-China Energy Cooperation Program）。此外，中美共同参与的能源（包括技术）和经济合作领域也应得到利用，比如世界经济论坛（Major Economies Forum）、清洁能源部长会议（Clean Energy Ministerial）、和使命创新倡议（Mission Innovation）等。
- **与美国政府各个层面和社会各界进行更加全方位的互动，包括地方和州政府、企业、基金会、智库、公民社会，及民主党和共和党的议会代表等：**在美国除了联邦政府外还有很支多关键和活跃的力量，在政治经济决策中扮演重要角色。一个鲜活的例子就是，加州州长 Jerry Brown 今年 6 月在中国的气候外交之旅。他不仅得到国家主席习近平的接见，还与中国科技部、商务部、江苏省和四川省的领导达成了新的合作，签署了多个谅解备忘录。中国应该更多地从这种多元参与气候外交的角度提出更多的倡议，推进双边对话与实际项目的展开。

V. 将气候外交与国内行动联系起来

- **进一步推进可持续发展目标（SDGs）、国家自主贡献（NDCs）和能源转型间的协同效应，制定中长期的低碳发展计划：**以高层次的政治承诺为支持，并建立在实现联合国千年发展目标（MDGs）的成功经验上，中国的能源转型、可持续发展目标、和国家自主贡献的议程享有相对高水平的目标及政策一致性。而这一协同效应应得到进一步加强，尤其通过设立符

合控制全球气温升高在 2 度以下目标的短、中、长期目标。各类国家、区域、和地方层面的机构都应参与其中，这也要求加强政府管理能力和政策实施力度。地方政府和企业，尤其是国有企业（SOEs）在其中亦会起到重要作用。此外，中国还需继续探索协同发展的途径，避免气候、发展、能源转型、污染控制政策间的不利影响乃至冲突。

- **继续并加大力度控制煤炭消费，从而帮助温室气体排在 2030 年前达峰：**中国煤炭消费自从 2014 年开始下降，导致了全球碳排放的放缓。2017 年 1 月发布的“能源发展十三五”规划中，中国首次设立了有关煤炭占能源消耗比例和燃煤电厂能效的强制目标，这些目标需要中央和地方不断的努力，使其在不同行业 and 不同地域具体落实下去。国家层面的碳排放权交易体系将于 2017 年年底启动，国家碳市场和煤炭消费政策间的相互影响也需进行认真的探索和监管。控煤政策的进一步推动要求碳市场的总量设定和配额分配将其影响纳入考量，以确保有效的碳价信号的形成。



©Jens Schott Knudsen/Flickr.com [CC BY-NC 2.0]

中国能从更积极主动的气候行动中得到什么

国际社会呼吁中国承担全球气候领导者职责，但显而易见的是，除了提供全球公共产品外，中国自身也应该从中受益。虽然气候变化是一个全球性的问题，涉及到所有国家的共同利益，但所有国家也必须按照自身的国家利益行事。通过承诺和执行上一节提出的各项建议，中国将在多个方面受益。

首先，承担明确的气候领导角色，并与其他国家共享气候领导力，这与中国的大国外交策略吻合，有利于其全球形象的建设和改善，并帮助增强软实力。总的来说，外界与中国社会间依然缺乏普遍的了解和信任。例如，中国提出的诸如“和谐世界”等概念在国外的推广和接受并不容易。绿色、低碳、及可持续发展可能也应该成为中国与全球其他国家间新的共同语言。

其次，全球能源转型的势头强劲，中国可以通过发展更高端和有竞争力的经济而受益，尤其可以提升在全球清洁和绿色技术产业中的份额。中国的可再生能源行业近年来一直保持全球领先，是全球各国中装机容量最大的，投资总额最高的领头羊，该行业创造了大量的就业机会，并得到了专门的政策支持。国际气候和能源合作将进一步为中国带来创造就业和提升技术发展的新契机。

此外，通过支持多边主义和参与制定国际议程（尤其是气候变化和可持续发展方面的国际议程），中国也将获得更多的尊重，尤其是来自发展中国家的尊重和支持。中国在发挥领导作用时，不会让这些发展中国家感到被落下，而是在展现中国国内切实的气候行动的同时，对其他国家提供有利的帮助以表现出对全球公共利益和共同未来的承诺。这将进一步帮助中国实现其和平发展的目标。

最后，气候变化领导力有助于巩固中国国内的转型进程，并确保对低碳发展道路的广泛支持。在经济发展方面，中国的GDP年均增长率从两位数放缓至7%左右，正在努力适应和塑造“新常态”，着力提高经济质量，以实现共同繁荣。这不是一个简单的过程，不仅是因为世界上没有一个国家曾经做到，更是因为中国的不少省份、城市、和利益团体已经习惯了传统的经济发展方式。

总而言之，如果中国能够合理地将国内深化改革和能源转型的议程与全球气候领导力议程结合起来，不仅将有助于让世界将变得更好更可持续，也有助于塑造一个更有持续发展动力更受世界尊敬的中国。为此，欧洲国家也应该做好准备，以全新心态与中国一同探索如何共享领导力。

气候外交倡议是德国外交部与 adelphi 合作开展的项目。本文的出版得到该倡议的资金支持。

adelphi 是一个在气候、环境、和发展领域领先的德国智库与咨询机构。我们的目标是通过研究、对话、和咨询改善全球治理。我们为可持续发展提供需求导向的服务，帮助政府、国际组织、商业机构和非盈利机构设计策略应对全球挑战。

作者: 李莉娜, Stephan Wolters (adelphi)
杨富强 (Nature Resources Defense Council)

设计排版: Steffen Kalauch and Stella Schaller, adelphi

Legal Notice

Published by
© adelphi 2017