

“基础四国”： 从哥本哈根到巴黎的气候之路

BASIC: The Climate Long March from Copenhagen to Paris

柴麒敏 高翔 徐华清 著



中国计划出版社

“基础四国”：

从哥本哈根到巴黎的气候之路

BASIC: The Climate Long March from Copenhagen to Paris

柴麒敏 高翔 徐华清 著

 中国计划出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

“基础四国”：从哥本哈根到巴黎的气候之路 / 柴麒敏，高翔，徐华清著. — 北京：中国计划出版社，2016.10

ISBN 978-7-5182-0487-8

I. ①基… II. ①柴… ②高… ③徐… III. ①气候变化—治理—国际合作—研究 IV. ①P467

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第201741号

“基础四国”：从哥本哈根到巴黎的气候之路

柴麒敏 高翔 徐华清 著

中国计划出版社出版

网址：www.jhpress.com

地址：北京市西城区木樨地北里甲11号国宏大厦C座3层

邮政编码：100038 电话：(010) 63906433 (发行部)

新华书店经销

北京京华虎彩印刷有限公司印刷

787mm×1092mm 1/16 26印张 330千字

2016年10月第1版 2016年10月第1次印刷

ISBN 978-7-5182-0487-8

定价：75.00元

版权所有 侵权必究

侵权举报电话：(010) 63906404

如有印装质量问题，请寄本社出版部调换

序

解振华

(中国气候变化事务特别代表、国家发展改革委原副主任)

从 2009 年哥本哈根气候大会到 2015 年巴黎气候大会，是应对气候变化工作者们值得纪念的一段岁月。在这段进程中，气候变化问题逐渐成为了自第二次世界大战和联合国成立以来少数最受全球瞩目的事件之一，进入了国际政治和经济事务中的主要议程，我们从最初的原则性分歧和矛盾走向了实质性合作和行动，196 个国家和地区缔结了一项可能影响深远的气候条约《巴黎协定》。与以往不同的是，中国等发展中大国、新兴市场经济体在这轮国际绿色规则的制定中扮演了重要的角色、做出了重大的贡献。其中最为重要的一支力量，就是“基础四国”，这也是在我们力促下成立的一个发展中大国伙伴关系和合作网络。在走完这段历程后，再去回顾和思考这一段“并肩作战”的岁月，非常有价值。习近平主席在巴黎气候大会上曾说：“作为全球治理的一个重要领域，应对气候变化的全球努力是一面镜子，给我们思考和探索未来全球治理模式、推动建设人类命运共同体带来宝贵启示。”我想“基础四国”磋商机制的建立和发展，就有这一层的意思，代表着新兴市场力量的自觉，开始对全球治理有着更为清晰的方案和主张，有了更为自信、从容的步调，逐步从全球治理体系边缘走进中心。

“基础四国”（BASIC）是在联合国气候变化谈判哥本哈根会议召开

前夕，在中国的倡议和主导下，由巴西（Brazil）、南非（South Africa）、印度（India）和中国（China）四个主要发展中国家组成的气候谈判协商机制，由四国的首字母组成英语单词而得此名。事实上，自2007年巴厘气候大会以来，由于四国共同坚守《联合国气候变化框架公约》确立的“共同但有区别的责任”原则立场，面对发达国家转嫁历史责任的挑战，在重大谈判议题上相互呼应中已经逐步形成了默契。中国、印度、巴西和南非都是快速崛起的发展中国家，在国内经济和社会发展、国际政治和贸易、全球和区域环境问题等方面，有着极为相似的根本利益，面临共同的机遇和挑战。四国作为新兴经济体的代表，同时作为发展中国家的一部分，在国际政治经济格局中的重要性日益显著。在气候变化领域，四国因为共同的利益诉求和相近的谈判立场走到一起，成为“七十七国集团+中国”内部的中流砥柱，在哥本哈根会议以来的历次联合国气候变化谈判中，发挥了重要作用。

“基础四国”作为国际力量出现是新兴经济体在21世纪陆续崛起的产物。随着世界格局的演化，传统的八国集团逐渐难以单独主宰国际政治经济秩序，为此从2005年起八国集团在召开年度首脑峰会的同时，邀请主要发展中国家首脑开展对话。这一形式在2007年德国海利根达姆峰会时定型为“G8+5”，即八国集团与中国、印度、巴西、南非和墨西哥等五个主要发展中国家的首脑对话，共商国际政治经济核心议题。“G8+5”机制没有充分考虑新兴经济体的切身利益，且在2009年哥本哈根会议期间发达国家与发展中国家的根本分歧无法弥合，而发展中国家内部因成员组成庞杂、利益依托复杂而没有形成坚实的统一战线与之抗衡。在这种情况下处于相似发展阶段且具有共同利益的四个主要发展中国家即中国、印度、巴西和南非顺势建立了“基础四国”机制。这是主要发展中大国在国际问题上首次团结一致、统一发声，主动表达自身利

益诉求。

“基础四国”此后逐步建立了元首级、部长、专家等多层次磋商和合作渠道，在历次气候大会成为了与美国、欧盟并肩的、不可忽视的新兴力量，四国部长每年定期举行磋商会议并发表联合声明，至今共召开了23次，在历次重大气候事件中都为维护发展中国家正当利益做出了不可替代的贡献。本书作者都是长期在第一线参与联合国气候变化谈判的中青年学者，不仅深谙气候治理、“基础四国”等谈判事宜的来龙去脉，还对合作机制背后的国际政治、经济、社会转变的原因和走势有较为深入的研究，提出了很多有建设性的建议。9月3日，中国的人大常委会已经完成了批准《巴黎协定》的国内程序，并在G20杭州峰会期间由习近平主席向联合国秘书长郑重交存了法律文书，《巴黎协定》也即将在11月4日正式生效，协定从缔结到签署、生效的时间之迅速创造了国际条约历史上新的纪录。希望通过不断地巩固、探索、建设和完善，“基础四国”能在后巴黎时期继续发挥重要作用，推动全球治理朝着各尽所能、合作共赢、奉行法治、公平正义、包容互鉴、共同发展的方向前进。“基础四国”作为全球新兴经济体中最重要的四大发展中国家，其低碳发展对广大后发展国家在当前阶段探索不同于工业化国家传统增长路径的发展模式也具有重要意义。应对气候变化和低碳发展不是零和博弈，我们应该携起手来共同面对人类的挑战、共同分享绿色低碳转型的经济和社会效益，为实现全球生态安全和可持续发展做出贡献。



2016年10月5日于月坛南街38号

全球治理体系变革中的“基础四国”

随着国际力量对比消长变化和全球性挑战日益增多，加强全球治理、推动体系变革是大势所趋，“基础四国”（BASIC）无疑代表了此中要求变革的新兴力量。气候变化不仅仅是一个全球环境问题，其所达成的一系列协议将从机制上对各国经济发展、能源消费、贸易规制、金融和技术创新等方面产生深远的影响，是推动全球发展转型的重要机遇。作为第二次世界大战以来全球治理演化的“一面镜子”，应对气候变化给了这股新兴力量展现新观念、提出新主张、讲好新故事、传播新声音的舞台。

中印巴南作为亚洲、美洲、非洲的最大发展中国家，伙伴关系的搭建对全球气候治理意义重大。四国人口总量占世界的 $\frac{2}{5}$ ，经济总量占世界的 $\frac{1}{5}$ ，能源消费和排放占世界的 $\frac{1}{3}$ ，特别是在 2008 年金融危机后全球经济增长乏力，但四国发展势头仍然相对强劲，其国际地位相比于 1992 年《联合国气候变化框架公约》订立以来已经发生了显著的变化，但囿于发展阶段在现代化进程中面临相似的挑战和难题，有共同的利益诉求和关切，而现有的全球治理体系是在西方发达国家的主导下形成的，“基础四国”等“后来者”的代表性和发言权十分有限，正当的国家利益不能被充分考虑。在这样的大背景下，“基础四国”磋商机制在 2007 年的巴厘气候大会（COP13）上萌芽，在 2009 年的哥本哈根气候大会（COP15）前逐步成型，是促成随后的 2010 年《坎昆协议》、2011 年《德班成果》、2012 年《多哈通关》、2013 年《华沙成果》、2014 年《利马号召》、2015 年里程碑式《巴黎协定》的主要推动力之一，发挥了制

衡“南北矛盾”的重大作用。“基础四国”机制的形成标志着面对传统发达国家主导的全球治理体系中不公平、不合理的现状，发展中大国开始有意识地团结、协调并坚持共同立场，以维护广大发展中国家利益，这对全球治理而言是一个新变量。

维护发展中国家阵营的团结、坚持“共同但有区别的责任”原则、推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展是“基础四国”一直以来的核心主张。中国在这项机制中毫无争议地扮演着领导者的角色，主动承担与发展阶段、国情能力相称的减排责任，通过与印、巴、南的合作，坚持为发展中国家发声，加强同发展中国家团结合作，促进各国低碳转型的良性竞争而非单纯的南北对抗，推动构建以合作共赢为核心的新型国际关系，不断寻求“既要低碳、也要发展”的最大公约数，扩大“贡献自主、效益共享”的合作面，引导各方形成共识，推动建立“改善公平、提高力度”并重相称的气候制度。

然而伴随着世情变化，发展中国家利益诉求也在逐步分化，加上地缘政治因素和整体外交平衡，维护整体团结已经不像 20 世纪五六十年代广大第三世界国家刚刚摆脱殖民统治、拥有共同的深刻历史记忆和政治经济社会革命需要时那么容易。自 2011 年德班会议以来，随着联合国气候变化谈判重心的转移和四国各自国情及谈判立场的变化，“基础四国”机制在关键谈判议题中的影响呈现逐步减弱的迹象，磋商的频次也逐步下降，发表的四国声明中多仅涉及大的原则问题的务虚表述，而甚少有针对性实质问题的有力表态，在“德班平台”和“国家自主决定贡献”（INDC）等关键问题中，也未形成发展中大国的合力，这为其在之后全球气候治理中发挥的作用带来了不确定性。

鉴于此，本研究在“十二五”期间密切跟踪“基础四国”磋商机制的发展进程，在对不同谈判关键时点、重大事件提出实时的、支撑性技

术方案和对策的同时，还重点关注、研究和试图回答“总结性”的三大关键问题。关键问题一（第一章、第二章）：“基础四国”磋商机制自创立到巴黎气候大会这七年发生了怎样的变化、发挥了怎样的作用？关键问题二（第三章、第四章）：后巴黎时代“基础四国”磋商机制还有没有继续发展或持续推动的价值和意义？关键问题三（第五章）：如果有更大的共同愿景，是否可能通过制度化进程减少因灵魂人物、特定事件的推动力起伏而造成的影响，更好地发挥实质性作用？

我们可以预见到，即将于 2016 年 11 月 4 日生效的新气候制度将推动世界低碳发展的潮流，形成新的竞争机制和规则，未来增长方式、能源系统和消费模式的低碳转型将引发新的技术和产业革命，也将带来新的经济增长点、新的市场和新的就业机会，以“基础四国”为主的发展中世界将扮演越来越重要的角色。从当前往后看，“基础四国”机制既有在全球绿色秩序变革中政治引领的象征意义，也有在后续进程中合纵连横制衡美欧大国关系的实质作用，应该逐步往实体化方向深化合作和发展，依托“金砖国家”、“一带一路”、“南南合作”等平台机制，共同打造发展中国家“低碳共同体”，共同分享全球绿色低碳转型的经济和社会效益。

目 录

第一章 “基础四国”机制的历史发展和特征分析 / 1

- 一、“基础四国”磋商机制的缘起和概貌 / 1
- 二、“基础四国”部长级会议的演变和作用 / 24
- 三、“基础四国”专家研讨会的演变和作用 / 55
- 四、“基础四国”磋商机制的挑战和问题 / 65

第二章 “基础四国”国情的最新变化和趋势分析 / 68

- 一、“基础四国”的基本国情和发展阶段 / 68
- 二、“基础四国”的对外贸易和经济模式 / 79
- 三、“基础四国”工业化发展阶段和趋势 / 94
- 四、“基础四国”城镇化发展阶段和趋势 / 102
- 五、“基础四国”能源消费和碳排放趋势 / 108
- 六、“基础四国”低碳转型的需求和难题 / 121

第三章 “基础四国”国家自主贡献的评估和分析 / 126

- 一、“基础四国”自主决定贡献的预案研究 / 126
- 二、印、巴、南三国对中美联合声明回应与对策 / 135
- 三、“基础四国”自主决定贡献的比较分析 / 141
- 四、“基础四国”自主决定贡献的影响判断 / 156

第四章 “基础四国”机制后续谈判关键问题研究 / 158

一、《巴黎协定》后续谈判的形势分析和对策 / 158

二、“基础四国”和美、欧大国平衡关系的研究 / 165

三、“基础四国”和 LMDC 以及 G77 的关系研究 / 168

四、以“基础四国”为依托巩固发展中国家阵营 / 177

第五章 后巴黎时代“基础四国”机制发展的对策 / 180

一、“基础四国”部长级磋商机制发展的对策 / 180

二、“基础四国”专家研讨会组织发展的对策 / 185

三、“基础四国”共同推动气候变化南南合作 / 193

四、“基础四国”低碳和适应性城市示范合作 / 197

附 “基础四国”历次气候变化部长级会议联合声明 / 205

第一章

“基础四国”机制的历史发展和特征分析



“基础四国”是由巴西、南非、印度和中国四个主要发展中国家组成的《联合国气候变化框架公约》下的谈判集团。中国、印度、巴西和南非是快速崛起的发展中国家，在国内社会和经济、国际政治和经济、全球和区域环境问题等方面，有着极为相似的根本利益，面临共同的机遇和挑战。四国作为新兴经济体的代表，同时作为发展中国家的一部分，在国际政治经济格局中的重要性日益显著。在气候变化领域，四国因为共同的利益诉求和相近的立场走到一起，成为“七十七国集团 + 中国”内部的一股中坚力量，在哥本哈根会议以来的历次联合国气候变化谈判中发挥了重要作用。

一、“基础四国”磋商机制的缘起和概貌

建立“基础四国”机制是中国、印度、巴西和南非在国际政治经济整体格局中的地位和在气候变化领域的利益诉求的结果，在 2009 年建立至今的七年间，发挥了协调四国谈判立场、提高四国在国际气候变化治理机制中的话语权、维护四国正当发展权益、维护以《联合国气候变化框架公约》（以下简称《公约》）为主体的应对气候变化国际治理机制、维护发展中国家整体利益、团结广大发展中国家的积极作用。

(一)“基础四国”机制形成的背景与过程

1991年苏联解体,以美、苏两国及其身后意识形态为代表的冷战落下帷幕,国际关系中近半世纪的两极对抗结束,国际政治经济秩序暂时陷入美国“一家独大”的局面。随后,欧洲各国经济的恢复和亚洲“四小龙”等国家和地区的崛起促使了国际关系格局朝更加多元化的方向发展。1998年,在以往“七国集团”的基础上,俄罗斯加入了当时西方工业发达国家的阵营,形成日后国际经济合作的主要论坛即“八国集团”(G8),并开始占领世界经济和政治议题的主导话语权。而随着新兴工业化国家的兴起,传统的“八国集团”逐渐难以主宰国际政治经济秩序。为此,从2005年起,“八国集团”在召开年度首脑峰会的同时,邀请主要发展中国家首脑开展对话。这一形式在2007年德国海利根达姆峰会时定型为“G8+5”,即“八国集团”与中国、印度、巴西、南非和墨西哥五个主要发展中国家的首脑对话,共商国际政治经济核心议题。“八国集团”一直聚焦世界经济等传统国际关系议题,然而在2008年日本北海道领导人峰会时第一次针对气候变化发布了专门声明,称八国寻求与《公约》其他缔约国共同实现到2050年将全球温室气体排放量减少至少一半的长期目标,并希望在公约相关谈判中与这些国家讨论并通过这一目标^①。

2009年3月,由美国主导成立了“经济大国能源与气候论坛”(MEF),时任美国国务卿希拉里·克林顿表示:MEF创立的目的是加强各国在气候变化谈判问题上的合作,促进各国在应对气候变化长期合作行动的共同愿景、实现途径等方面达成共识,从而成为联合国体系下国

^① “G8 statement on climate change and environment”, theguardian.com, Tuesday 8 July 2008. <http://www.theguardian.com/environment/2008/jul/08/climatechange.carbonemissions>.

际气候变化谈判的补充。MEF 的主要成员国包括“G8+5”的 13 个国家，以及澳大利亚、韩国、欧盟和印度尼西亚。然而，MEF 下所有国家都被一视同仁作为全球主要碳排放国，中、印等发展中国家强烈坚持的“共同但有区别的责任”（CBDR）原则在 MEF 下并未得到发达国家认可。这无疑也打破了《公约》下发达国家和发展中国家承担不同义务的分界线，使得中、印、巴、南等发展中排放大国受到了威胁，不得不在哥本哈根大会前夕开始协调立场、紧密团结、一致对外。

随着 2009 年底哥本哈根气候变化会议的临近，全世界对气候变化问题和《京都议定书》下新减排承诺的提出展示了前所未有的关注。一方面，“八国集团”、“经济大国能源与气候论坛”确立的长期目标或愿景没有区分发达国家和发展中国家的责任，对正在高速发展的新兴工业化大国造成了未来承担过重减排责任的风险。另一方面，2009 年哥本哈根会议面临由发达国家主导达成不利于发展中国家成果的风险，而发展中国家内部由于各自发展阶段、利益诉求分歧较大，没有形成坚实而统一的战线与之抗衡。在这种情况下，处于相似发展阶段且具有共同利益的四个主要发展中国家即中国、印度、巴西、南非建立了“基础四国”机制。而墨西哥由于身为经济合作与发展组织（OECD）成员国，与其余四国所处的发展阶段不同，其对减缓、适应、支持等的利益诉求也有较大分歧，因此在气候变化领域加入了“环境整体性集团”（EIG）。这是主要发展中大国在国际问题上首次团结一致、统一发声，主动表达自身利益诉求。

“基础四国”机制正式建立于哥本哈根气候大会前。2009 年 11 月 26 日—27 日，四国负责气候变化的部长首次在北京共商参加哥本哈根气候大会的基本立场，准备哥本哈根大会的“基础四国”案文，宣布了“基础四国”磋商机制的正式成立。自此之后，四国每季度轮流主持召开气

候变化部长级会议，就气候变化相关重点议题、发展中国家的关切进行讨论和立场协调，截至 2015 年已召开了共 21 次“基础四国”气候变化部长级会议。通过这一有效的协调机制，四国在历次气候变化国际谈判协调会和缔约方大会期间以“基础四国”名义进行统一发声，已对谈判进程产生了重大影响，成为“七十七国集团 + 中国”中一股不容小觑的代表性力量。

在哥本哈根会议闭幕不久，次年 1 月“基础四国”部长在印度召开了第二次会议，并正式建立起定期会晤机制，决定此后每个季度举行一次部长级协调会，同时四国还希望“基础四国”不仅是协调谈判立场的论坛，也能成为有关国家就气候变化相关信息和科学技术进行交流的一个渠道。在紧接着 4 月在南非举行的第三次部长级会议上，四国表达了继续在应对气候变化方面展现领导力的决心，提出了建立“基础四国 +”的对话机制，开展与其他谈判方的对话，此后包括“七十七国集团”主席国、非洲集团主席国、小岛屿国家联盟主席、阿拉伯集团主席国、气候大会主席国等代表都受邀参会。

作为世界主要新兴经济体，四国在发展中国家和全球政治经济事务中都有举足轻重的地位和影响。气候变化谈判中“基础四国”机制的形成标志着面对发达国家主导国际体系的现状，发展中大国开始有意识地团结、协调并坚持自身立场，以维护广大发展中国家利益，这对现有气候变化全球治理而言是一个新变量。随着 2011 年“德班平台”启动后气候谈判“并轨”，“基础四国”在 2015 年协议谈判及 2020 年后气候变化全球治理新格局中的利益、立场和作用在国际气候谈判进程和国际关系体系中显得尤为重要。

（二）“基础四国”机制发展的动因和特征

“基础四国”与小岛国联盟、最不发达国家等谈判集团一样，是

在“七十七国集团 + 中国”这一集团基础上发展起来的发展中国家谈判集团的一部分，如表 1 所示。“七十七国集团”（G77）是 20 世纪 60 年代发展中国家形成的一个旨在反对超级大国控制和剥削的国际集团，目前成员国数已达 133 个。中国虽然不是成员国，但是一贯支持该集团立场，并以“七十七国集团 + 中国”这一机制与其共同发声。“七十七国集团”主要代表了广大发展中国家的利益，并且在几乎所有涉及环境和发展问题的联合国机构中扮演了代表南方国家的主要谈判集团角色，如 1972 年在斯德哥尔摩召开的世界上第一次联合国人类环境会议、1992 年里约地球首脑会议、1992 年通过并签署《公约》、2002 年约翰内斯堡可持续发展会议等等。“七十七国集团”也在气候变化谈判中为确保代表广大发展中国家利益的条款写入《公约》发挥了举足轻重的作用，比如严格划分发达国家和发展中国家在应对气候变化中承担不同责任和义务的“共同但有区别责任”原则，这被视为《公约》的基础和核心之一。

表 1 “七十七国集团”内部小集团一览

名 称	缩写	成 员 国	备 注
基础四国	BASIC	中国、印度、巴西、南非	
最不发达国家	LDCs	45 个全球最贫困国家，主要来自非洲	
非洲集团			联合国五大非官方地域集团之一
石油输出国家组织	OPEC	沙特阿拉伯、伊拉克、伊朗、科威特、阿拉伯联合酋长国、卡塔尔、利比亚、尼日利亚、阿尔及利亚、安哥拉、厄瓜多尔和委内瑞拉	并未在气候变化谈判中以集团名义出现
阿拉伯国家联盟		主要分布在西亚和北非，多数为 OPEC 成员	

续表 1

名 称	缩写	成 员 国	备 注
小岛国联盟	AOSIS	来自全世界的 39 个成员及 4 个观察员, 其中有 37 个联合国会员	该联盟代表了 28% 的发展中国家, 以及 20% 的联合国会员。在气候变化谈判中, 通常也等同于小岛屿发展中国家 (SIDS)
美洲玻利瓦尔联盟	ALBA	安提瓜和巴布达、玻利维亚、古巴、多米尼克、厄瓜多尔、尼加拉瓜、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、委内瑞拉	
中美洲一体化体系	SICA	萨尔瓦多、洪都拉斯、尼加拉瓜、危地马拉、哥斯达黎加、巴拿马、伯利兹	
拉美和加勒比独立国家联盟	AILAC	智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、危地马拉、巴拿马、秘鲁	
内陆山区发展中国家集团		亚美尼亚、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦	
环境完整性集团	EIG	墨西哥、列支敦士登、摩纳哥、韩国、瑞士	唯一一个由 OECD 和非 OECD 国家组成的集团
雨林国家联盟		有 40 余个成员国	
立场相近发展中国家	LMDC	松散型集团, 没有正式的“成员国”, 提案或声明联署国家不尽相同, 一般包括中国、印度, ALBA 集团国家, 部分中东、非洲、东南亚国家等	

“基础四国”尤其是中国、印度、巴西三个国土面积较大的国家与“七十七国集团”其他成员国相比具有鲜明的特点: 三国人口总量占世界人口的 2/5, 国内生产总值几乎占世界的 1/5; 在 2008 年爆发全球经济危机后, 尽管各国经济增长速度均略有减缓, 但三国经济增长率仍大大高于美国、欧盟或日本等发达国家。而纵观“七十七国集团”内部, 以