

中国与全球治理丛书

丛书主编 苏长和

中国与全球 气候治理机制的变迁

★ — 薄燕 高翔◎著 — ★

 上海人民出版社

中国与全球治理丛书

丛书主编 苏长和



中国与全球 气候治理机制的变迁



薄燕 高翔◎著



上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国与全球气候治理机制的变迁/薄燕,高翔著.

—上海:上海人民出版社,2017

(中国与全球治理丛书)

ISBN 978-7-208-14901-4

I. ①中… II. ①薄… ②高… III. ①气候变化-治理-研究-中国 ②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(2017)第 288223 号

责任编辑 潘丹榕

封面设计 零创意文化

本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版

• 中国与全球治理丛书 •
中国与全球气候治理机制的变迁
薄燕 高翔 著
世纪出版集团
上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 19.5 插页 4 字数 285,000

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14901-4/D·3139

定价 68.00 元

本书得到教育部人文社会科学研究一般项目（项目批准号11YJCGJW002）、上海市哲学社会科学规划课题（课题批准号2012BGJ003）、教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目（项目批准号15JZD035）的资助。

丛书总序

为互联互通的世界探索更好的治理方案

为全球治理体系和全球治理能力的现代化提供一套共同价值规范、制度体系、政策网络、人力资源服务体系等,是中国和世界各国在21世纪共同面临的世界性难题。当今世界是一个互联互通的世界,一方面互联互通发展保持着强劲的势头,另一方面,阻碍互联互通的观念、制度乃至政策瓶颈依然存在。同时,世界在互联互通中出现许多从前没有遇到过的新问题。因此,追求更好的全球治理和国际秩序,成为现在以及今后很长时期各国面对的现实问题,这也为政治学、公共管理、国际法、国际关系理论的发展带来新的挑战 and 机遇。

基于这个考虑,我们组织了这套“中国与全球治理丛书”。这套丛书主要探索两大问题,一是事关全球治理体系的理论和实践问题,二是中国在全球治理体系建设能够发挥什么样的作用。

全球治理体系的理论和实践问题非常广阔。就理论而言,较为迫切的问题是在构建全球治理体系的同时,如何处理好全球治理体系和国家治理体系的关系。以往的政治学理论要么只是一种国内政治理论,要么只是一种国际政治理论,两者分属两个政治系统,似乎还没有一种能够很好地将国内政治和国际关系贯通在一起的一般理论。现在,随着内外联动的加强,很有必要将两个政治系统打通。因此,在思忖全球治理体系建设的时候,需要更多地了解类型各异的国家治理体系,因为没有国家治理体系的支撑,全球治理体系必然如空中楼阁,而在建设有效的国家治理体系的时候,也必须兼顾到全球治理体系,因为全球性问题长期不得其解,必然会对国家内部治理产生持久的负面影响。关于全球治理的理论议题还有很多,例如全球治理与主权理论

发展、全球治理共同价值基础、国际制度体系的设计、全球治理和国际秩序建设等等,都是学界长期进行研究但是仍有进一步探讨空间的理论议题。

在实践领域,全球治理的议题非常广泛,大凡各国在国内治理中碰到的棘手问题,同样也会以跨国的方式表现在国际关系领域。只要我们将各国政府下属部门所对应要解决的问题逐一排列开来,就会发现这些问题开始越来越活跃在国际关系领域,例如法律、司法、安全、货币、经贸、税收、交通、卫生、水利、民政、民族、能源、环境、反腐、检验检疫、农林牧渔、文教、网络等等。所不同的是,国内治理体系中有一个有效的行政体系,然而全球治理体系中,国际行政体系一直阙如。这也正是全球公共议题治理的难点所在。上述几乎所有议题的治理一旦进入实践层面,都会提出政府间协调和政府国际合作效能的重要性。一些专业类国际组织在解决这类议题中的作用是不可替代也是不可忽视的。丛书中的一些作品在针对具体国际组织或者特定全球治理实践议题展开研究的时候,会从不同角度为我们带来关于全球治理体系组织能力的经验思考。

这套丛书还要关注中国与全球治理的关系。改革开放以来,中国与世界关系处于卯榫相合的状态,中国的发展离不开世界,世界的发展也离不开中国;今日的中国,比历史上任何时期都更加靠近世界舞台的中心。中国现在已经成为全球治理的参与者、管理者、贡献者,由此带来涉外事务、国际事务管理在我国国家治理中的比例迅速上升。可以说,中国既面临着国家治理体系和治理能力现代化建设的任务,同时也面临着在与外部世界互动中,与其他国家共同推进全球治理体系和治理能力现代化的任务,这两个任务是叠加在一起的。对于中国这样的新型大国来说,如果能够在这个根本性问题上探索出一条国家治理和全球治理合作共进的模式出来,将会极大地开拓政治学和国际关系新的领域,为人类对更好制度的探索提供来自中国的理论方案,从而推动人类政治文明和制度文明的进步。就此而言,在关于当今世界一些重大政治理论的思想竞争问题上,中外学者实际上处于同一思想起跑线上。这套丛书将格外重视和鼓励那些致力于在中外经验比较中打通国内治理的理论研究成果。

丛书既关注中国在具体全球议题治理中作用的研究,也关注中国的方式和经验总结研究;既重视中国同既有全球治理制度体系关系研究,更会突出中国在制度体系建设中的创造性作用研究。在中国参与全球治理进程中,一些前瞻性问题的研究应该未雨绸缪。例如随着国家和全球两个治理体系互动的加强,各国政府的管理职能会延伸并交叉在国际领域中,中国也不例外。那些具备高效国际行动能力的政府,自然是未来全球治理的引领者,这也是中国着力构建适应全球性大国发展的国家治理体系的意义所在。就此而言,像全球治理人才培养、国际公共政策制定和实施、政府在国际上行动能力提升、与“一带一路”有关的地区治理、互联互通产品提供等等,都是值得探讨的新问题。

如何把世界组织起来,让世界变得更有秩序,可以说是国际关系学科长期思索的根本性问题之一,世界的互联互通更加提出回答这一问题的迫切性和必要性,这也是我们编辑出版这套“中国与全球治理丛书”的初心所在。复旦大学国际关系国家重点学科早在20世纪90年代就开始布局全球治理研究,目前形成了由若干个中心组成的中国与全球治理综合研究网络。这套丛书展现的并非只是复旦学者的成果,丛书是开放的,是不同学科围绕全球治理问题展开交流的一个思想平台,我们希望在中外学界朋友的帮助和支持下,共同办好这套丛书。

是为序。

苏长和

2017年4月22日

于复旦大学文科楼

目 录

丛书总序 为互联互通的世界探索更好的治理方案·····	1
导言·····	1
第一节 问题的提出·····	1
第二节 文献回顾与述评·····	9
第三节 分析框架与主要观点·····	16
第四节 本书的基本架构·····	18
第一章 中国与全球气候治理机制的变迁:理论的视角·····	24
第一节 全球气候变化问题的科学性·····	24
第二节 全球气候治理的体系与机制·····	31
第三节 原则与规则:一个分析国际机制变迁的新框架·····	37
第四节 合作意愿与合作能力:分析中国参与全球气候治理的 新视角·····	41
第五节 全球治理与国家治理的互动·····	54
第二章 全球气候治理机制:要素、主体与进程·····	63
第一节 全球气候治理机制的原则与规则·····	63
第二节 全球气候治理机制的参与主体·····	77
第三节 全球气候治理机制的组织机构·····	83
第四节 联合国气候大会·····	88
第三章 中国与“共同但有区别的责任和各自能力”原则·····	94
第一节 “共区原则”与全球气候治理机制的建立和发展·····	94
第二节 “共区原则”的内在张力和外在挑战·····	100

第三节	“共区原则”与全球气候治理机制的变迁·····	114
第四节	中国与“共区原则”·····	122
第四章	中国与减缓责任分担规则·····	133
第一节	对分担减缓责任的科学认知·····	133
第二节	减缓责任分担的模式与要素·····	137
第三节	减缓责任分担规则的实践与设想·····	140
第四节	减缓责任分担规则的新发展:国家自主贡献·····	147
第五节	《巴黎协定》确定的减缓责任分担规则·····	166
第六节	中国与减缓责任分担规则的变迁·····	170
第五章	中国与气候变化透明度规则·····	181
第一节	气候变化透明度国际规则的变迁·····	181
第二节	发达国家与发展中国家透明度规则比较·····	186
第三节	中国与美欧对气候变化透明度国际规则的分歧与 共识·····	195
第四节	中国与气候变化透明度国际规则·····	201
第六章	中国与气候变化国际支持规则·····	227
第一节	全球气候治理机制的国际支持规则·····	227
第二节	气候变化国际支持规则的体系与实践·····	236
第三节	中国与其他主要缔约方的分歧与共识·····	253
第四节	中国与国际气候变化支持规则的变迁·····	259
结论 ·····		276
第一节	全球气候治理机制的发展趋势与规律·····	276
第二节	全球气候治理机制变迁的中国角色及其影响 因素·····	283
第三节	对中国深度参与全球气候治理机制的战略思考·····	294

导 言

第一节 问题的提出

2016年11月4日是人类历史上一个值得庆祝的日子,因为《巴黎协定》在这一天正式生效。《巴黎协定》于2015年12月在巴黎气候大会上获得通过后,在不到一年的时间里就得以生效,成为生效最快的国际多边条约之一,体现了国际社会面对气候变化这一全人类面临的重大挑战进一步采取全球行动的政治共识和坚定决心,为2020年后的全球气候治理确立了基本的行动框架。《巴黎协定》的生效成为全球气候治理历史上新的里程碑,使得国际组织、国家、地区、城市、企业、公众应对气候变化的努力得以具体化,开启了全球气候治理的新篇章。

一、全球气候治理机制的新发展与新变化

如果我们把全球气候治理机制界定为国家之间通过联合国气候变化谈判而建立的用以规范相关行为体温室气体排放行为的制度安排的总和,那么可以看到,全球气候治理机制在过去的二十多年里经历了不断的发展演变,通过一种动态的、类似于“结晶式”的过程,确立了一系列多边气候协议及决议,其中最为核心的是《联合国气候变化框架公约》[United Nations Framework Convention on Climate Change(UNFCCC),以下简称《公约》]、《京都议定书》和《巴黎协定》。尽管地方、企业、非政府组织等次国家行为体在全球应对气候变化行动中也发挥了重要作用¹,得到了《公约》缔约方大会决定的认可²,同时这些行为体也属于全球治理的主体³,但由于全球气候治理以《公约》这一国际条约作为

基石,因此全球气候治理主要指主权国家之间构建的应对气候变化的规则、机制和机构体系。

作为国际社会进行全球治理的实践形式,全球气候治理机制具有典型的代表性。从《公约》《京都议定书》到《巴黎协定》,全球气候治理机制出现了新的发展与变化。从连续性上看,《巴黎协定》确实是全球气候治理机制在过去二十多年里不断演化的结果;但从变化上看,它又确实是自 2009 年以来、尤其是 2011 年以来全球气候治理机制发生变迁的新成果。那么,这种新的发展和变化体现在哪些方面?为什么会出现这种新的发展和变化?这些发展和变化是如何发生的?它反映了全球气候治理机制怎样的发展规律和趋势?这些是值得我们研究和探讨的第一个方面的问题。

首先,全球气候治理应对的是一个典型的全球性问题,该机制的演变以科学为基础,必然具有连续性。没有什么问题比气候变化的问题规模更加巨大、更能体现全球集体行动的必要性,也没有什么问题比气候变化更能体现人类命运的“休戚与共”。同时,气候变化也是全球气候治理议程上具有持续重要性的问题。它在未来的全球和国家治理议程上仍将是重要的议题。这是因为全球气候变化问题虽然仍然存在着科学的不确定性,但是这种不确定性在减小,确定性在提高。政府间气候变化专门委员会(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)最新一次(也即第五次)评估报告提出了更加明确而有力的结论,其中一个重要结论是:气候系统变暖是毋庸置疑的,许多观测到的变化——大气和海洋变暖、积雪和积冰减少、海平面上升,以及温室气体浓度增加——均是在数十年到数千年中前所未有的。过去三个十年地表温度依次升高,比 1850 年以来的任何一个十年都偏暖;全球冰川继续退缩,北半球春季积雪面积继续缩小;在 1901—2010 年期间,全球平均海平面上升了 0.19 米⁴。这些变化给人类社会和生态系统带来了巨大风险。该报告指出,人类活动极有可能(95%以上的概率)是引起 1951 年以来全球变暖的主要原因。这意味着现有全球气候变化科学已经能够高信度地宣布:气候变化是一个真命题,而且人类活动是导致半个多世纪以来气候变化的主要原因。

其次,全球气候治理机制已经经过了二十多年的发展演变,具有坚

实的实践基础。它反映了国际社会为了应对气候变化这样的全球问题而进行的持续的治理努力。与此同时,该国际机制不断探索和反思治理实践,通过连续的谈判实现机制内部治理模式的创新。这也许能够为其其他领域的全球治理提供可借鉴的经验。

具体地说,《公约》《京都议定书》和《巴黎协定》作为全球气候治理机制的三个关键步骤,体现了全球气候治理机制的稳定性和连续性,但又显示了动态性和创新特征。

从稳定性和连续性上看,《公约》确立了全球气候治理机制的原则和最终目标,并对此后《京都议定书》和《巴黎协定》的达成始终发挥着重要的、不可替代的指导作用。例如,《公约》确立的“共同但有区别的责任和各自能力”原则(以下简称“共区原则”)界定了全球气候治理机制的基本特征,即发达国家和发展中国家都要为应对气候变化作出贡献,但其贡献理当存在差异性,这是由于它们对当前的气候变化承担着不同的责任,并且应对气候变化的能力也有显著不同。这一特征体现了实质平等。“共区原则”在《京都议定书》中得到充分体现,并对该议定书的规则制定发挥了指导作用。《巴黎协定》坚持了该原则,其前言指出:“为实现《公约》目标,并遵循其原则,包括公平、共同但有区别的责任和各自能力原则,考虑不同国情。”这使得全球气候治理机制的上述制度特征得以延续。

全球气候治理机制的目标确立也体现了这种稳定性和连续性。《公约》确立了该机制的最终目标,指出:“本公约以及缔约方会议可能通过的任何相关法律文书的最终目标是:根据本公约的各项有关规定,将大气中温室气体的浓度稳定在防止气候系统受到危险的人为干扰的水平上。这一水平应当在足以使生态系统能够自然地适应气候变化、确保粮食生产免受威胁并使经济发展能够可持续地进行的时间范围内实现。”为了更有效、可操作地逐渐实现这个目标,考虑到发达国家对气候变化负有的历史责任、发展阶段和国家能力,《京都议定书》确立了更具体的规则体系,为发达国家规定了具有法律约束力的减排目标和时间表。随着气候变化科学和联合国气候变化谈判的发展,《巴黎协定》进一步指出:“本协定在加强《公约》,包括其目标的执行方面,旨在联系可持续发展和消除贫困的努力,加强对气候变化威胁的全球应对,包

括:(一)把全球平均气温升幅控制在工业化前水平以上低于 2°C 之内,并努力将气温升幅限制在工业化前水平以上 1.5°C 之内,同时认识到这将大大减少气候变化的风险和影响。”(以下从略)可以说,“ 2°C 目标”是《巴黎协定》在《公约》的基础上,为全球气候治理规定的直接目标。它将《公约》设定的全球应对气候变化目标转化为一个具体的数字指标,将有助于提高全球气候治理的迫切性和有效性。

从发展变化上看,从《公约》《京都议定书》到《巴黎协定》,全球气候治理机制内部的制度安排和治理模式发生了巨大的变迁。《公约》确立了全球气候治理机制的基本原则和主要制度特征,《京都议定书》在公约原则的指导下,其第一承诺期和第二承诺期“自上而下”地为发达国家规定了2008—2020年温室气体排放控制的规则体系,这是国际社会从科学评估结论出发,意图量化、可预期地实现《公约》最终目标的一次尝试。《京都议定书》虽然已经于2005年生效,但是实施结果表明,这一模式的有效性比较低,全球温室气体排放量也一直在增长。为此,按照2007年“巴厘岛路线图”授权,2009年的哥本哈根气候大会旨在制定一项新的气候协议,但大会并没有实现预期的目标。这使得很多观察者一度认为多边气候外交已经终结。自哥本哈根气候大会以来,尤其自2011年德班气候大会以来,全球气候治理机制内部的治理模式虽然延续了共同但有区别的基本制度特征,但是也在逐步发生变化,并以《巴黎协定》的生效为标志确立了新的治理模式。这种新的治理模式与“京都模式”的差异是什么?在哪些方面实现了制度创新?全球气候治理机制出现了怎样的变迁?为什么会出现这些变迁?对这些问题进行探讨,将有助于把握全球气候治理机制发展变化的规律和趋势,进而为其他领域的治理实践提供借鉴。

再次,以《公约》为基础的全球气候治理机制是全球气候治理首要和核心的制度安排,与此同时,更加多元的行为体和全球气候治理形式也发挥了重要作用。

从普遍性、权威性与合法性上看,以《公约》为基础的全球气候治理机制是其他治理安排所无可比拟和无法替代的。自2009年起,尤其是哥本哈根气候大会以来,国际社会质疑《公约》这一体系能否有效应对气候变化的声音不断。以八国集团、卡塔赫纳对话、国际民航组织、国

际海事组织等为代表,各种公约外机制纷纷推进集团性减排倡议、主题性减排规则,似乎有取代《公约》的态势。《巴黎协定》的如期达成和生效巩固了联合国体系作为全球气候治理主渠道的地位,重塑了各国在联合国体系下开展全球气候治理的信心,使应对气候变化合作坚持了多边主义的进程和框架。

但不容否认的是,一些《公约》外的多边气候治理安排,如“主要经济体能源和气候变化论坛”(Major Economies Forum on Energy and Climate, MEF)、“亚太清洁伙伴计划”(Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate, APP)、“气候和清洁空气联盟”(Climate and Clean Air Coalition)等,它们的治理实践在客观上支持或者补充了以《公约》为基础的机制,对全球气候治理也起到了重要的推动作用。更新的《公约》外的气候治理安排还在不断出现。⁵在巴黎气候大会上,“碳定价领导力联盟”(Carbon Pricing Leadership Coalition)宣告成立,其成员包括一些国家和其他非国家行为体。该联盟由世界银行召集,号召采取更有力的行动为碳定价。“创新使命”(Mission Innovation)同样在巴黎气候大会期间宣告成立。该行动计划的成员包括 22 个国家和欧盟,旨在加快全球清洁能源创新。参与方承诺在未来五年对清洁能源研发的投资翻倍,它还鼓励私营部门的参与,提高对清洁能源技术的投资水平。由印度充当先锋的“国际太阳能联盟”(International Solar Alliance)也在巴黎气候大会期间宣告成立,由太阳能资源丰富的国家组成,旨在为国家和非国家行为体提供合作平台,提高太阳能技术的有效利用。

此外,包括城市、企业、非政府组织在内的次国家行为体也更大规模地参与到全球气候治理中。它们之间组成跨国行动网络,或者与国家或国际组织形成伙伴关系,在全球气候治理体系内的地位和作用不断提升。以城市为例,目前全球范围的城市气候联盟包括了“世界大都市气候先导集团”“世界地方环境行动理事会”“城市气候保护网络”“气候变化世界市长委员会”“国际气候市长契约计划”等。地区范围的城市气候联盟主要有“欧洲城市网络”“欧洲气候联盟”“欧洲能源城市”“欧洲市长公约”“亚洲清洁空气中心”“亚洲城市气候变化应对网络”“C40 城市气候领导小组”等。

在 2015 年的巴黎气候大会前后,次国家行为体参与气候治理的发展势头更加迅猛,并且受到了更多的关注。一份在巴黎气候大会期间发布的研究表明,来自超过 99 个国家的 7 000 多个城市作出了应对气候变化承诺。这些城市的人口加起来有 7.94 亿,占到世界总人口的 11%,占全球国内生产总值的 32%。⁶如果对城市、企业和其他行为体的应对气候变化行动倡议加总,得到的结果是:它们到 2020 年的减排潜力将达到 25 亿—40 亿吨二氧化碳,超过了印度一年的排放总量。可以说,次国家行为体与非国家行为体参与全球气候治理的数量、规模和声望得到了提升,它们在全球气候治理机制中的地位和作用也得到了提高。它们日益重要的作用也在巴黎气候大会上得到了更加正式的确认。在通过《巴黎协定》的同时,巴黎气候大会上缔约方大会通过的第 1 号决定提出:“欢迎所有非缔约方利害关系方,包括民间社会、私营部门、金融机构、城市和其他次国家级主管部门努力处理和应对气候变化”;并请“非缔约方利害关系方加大努力和支助行动,以减少排放和(或)建设复原力,降低对气候变化不利影响的脆弱性”,并通过“非国家行为方气候行动区门户网站平台展示这些努力”。⁷

同样重要的是,政府和国际组织积极地鼓励次国家行为体的气候行动,将之作为实现减缓和适应目标的重要途径之一。例如,《中美元首气候变化联合声明》“认同并赞赏省、州、市在应对气候变化、支持落实国家行动、加速向低碳宜居社会长期转型中的关键作用”,并进行了具体的合作。⁸在巴黎气候大会之前,法国政府和秘鲁政府(分别是《公约》第 21 次和第 20 次缔约方大会举办国)同《公约》秘书处和联合国秘书长合作,提出了“利马—巴黎行动议程”(Lima-Paris Action Agenda, LPAA)的项目,协调和扩大来自非国家行为体与次国家行为体的气候行动倡议。该项目包括了 70 多份行动倡议,涵盖了城市、公司、国家和其他行为体的一万多项气候承诺或者行动。它们也创立了在线“非国家行为体气候行动区域门户”,来动态展示所有社会部门的气候行动和承诺。⁹可以说,非国家行为体和次国家行为体的参与已经成为提升全球气候行动力度的重要组成部分。

总之,如果我们把全球气候治理视为多元的行为体通过正式或者非正式的制度安排来实现应对气候变化问题的合作方式的总和,那么

全球气候治理的整体发展趋势是令人鼓舞的。这是以《公约》为基础的
全球气候治理机制得到发展和变迁的更宏大的背景。

二、中国在全球气候治理机制中的重要角色

在全球气候治理机制发展的大背景下,我们能够观察到:中国是全球气候治理机制的关键参与者。这一方面是由于中国巨大的、不断增长的温室气体排放量,另一方面是由于中国对建立和发展全球气候治理机制的巨大影响和作用。¹⁰从温室气体排放量来看,根据《中华人民共和国气候变化第一次两年更新报告》,1994 年中国温室气体排放总量(不包括土地利用变化和林业)约为 40.57 亿吨二氧化碳当量,其中二氧化碳所占的比重分别为 75.8%;2005 年中国温室气体排放总量(不包括土地利用变化和林业)约为 74.67 亿吨二氧化碳当量,其中二氧化碳所占的比重为 80.0%;2012 年中国温室气体排放总量(不包括土地利用变化和林业)为 118.96 亿吨二氧化碳当量,其中二氧化碳所占的比重为 83.2%。¹¹可以看出,自 1994 年以来,中国温室气体排放出现了持续快速增长,其中 1994—2005 年年均增长 5.7%,2005—2012 年年均增幅进一步增加,达到 6.9%。

根据国外一些机构的数据,中国自 2007 年成为全球最大的年度温室气体排放者以来,其年度温室气体排放总量和人均排放量一直在不断增加。2015 年,中国排放了 104 亿吨二氧化碳,占全球总排放量的 29%,美国和欧盟分别占到 15%和 10%。1870—2015 年的全球二氧化碳历史累积排放中,美国占总排放的 26%,欧盟占 23%,中国占 13%。从人均排放上来看,2015 年全球人均二氧化碳排放 4.9 吨,中国的人均排放是 7.5 吨,美国和欧盟分别为 16.8 吨和 7.0 吨。中国的人均排放水平已经超过欧盟。¹²这其中固然有欧洲国家已经实现低碳转型,人均碳排放已经越过峰值开始逐年下降的因素,但这些数据也凸显了中国作为全球巨大的温室气体排放者的形象,因此中国的温室气体排放量具有全球影响。从另一方面看,2015 年全球碳排放量没有增加,而没有增加的主要贡献来自中国大幅减缓了温室气体排放量。这是许多研究机构作出的一个判断。¹³

与此同时,中国又是全球气候治理机制的关键参与者,其地位和影响在不断提升。中国作为世界第二大经济体和安理会常任理事国,具有较高的国际经济和政治地位,并从一开始就参与了全球气候治理机制的建设,对全球气候治理机制能够产生较大的影响。对于中国在全球气候治理中的行为,中外学者有着不同的观点。一些学者强调中国行为的合作性,认为中国是“积极而又谨慎的参与者”¹⁴;从具体议题上看,“中国在坚持不承担量化减排温室气体义务的同时”,“以比过去灵活、更合作的态度参与国际气候变化谈判,尤其是在对待三个灵活机制方面”¹⁵;从时间上看,“中国关于国际气候谈判的态度发生了明显变化”,“从被动却积极参与、谨慎保守参与到活跃开放参与”¹⁶。与此同时,很多西方学者和媒体对中国行为的评价曾经是非常负面的。虽然他们承认中国在一些具体议题上表现出灵活性,但是他们因为中国拒绝为发展中国家规定具有约束力的国际减排义务而怀疑中国的合作意愿,因此使用了以下术语来描述中国:“保守的(conservative)”“防守的(defensive)”“不合作的(uncooperative)”“没有建设性的(unconstructive)”“倔强对抗的(recalcitrant)”¹⁷。这种评价发生的更大背景是21世纪初国际政治中正在出现的权力转移:包括中国在内的新兴国家的经济发展和温室气体排放量的大幅增长,连同它们在国际政治中地位的提升,使得新兴国家拒绝接受发达国家提出的2050年全球长期减排目标。这一行为被西方学者和媒体解读成这些国家的“权力野心”在全球气候变化领域的体现。

自2011年以来,中国在全球气候治理机制中的地位和作用日益提升,并在《巴黎协定》的达成和生效过程中发挥了核心作用。中国积极促进巴黎气候大会达成相关协议,是中国深度参与全球治理的一个成功范例。随着美国总统唐纳德·特朗普(Donald Trump)上台及其对气候变化问题和《巴黎协定》的消极态度,国际社会认为中国应在未来全球气候治理中充当领导者的声音日益强烈。美国《基督教科学箴言报》2017年3月4日刊发题为《中国煤炭消费量再次下降,该国在应对气候变化方面的领导地位得到提升》的文章称,中国已成为解决气候变化问题的世界领导者。¹⁸一些西方学者则认为,中国“能感觉到美国的影响力从一个至关重要的多边进程退出”,中国准备填补特朗普种种举