

# 全球环境与气候治理及中国的应对

郑晓明

[摘要] 全球性环境问题是当今重大的国际问题，随着国际社会对环境问题认识的不断深化，环境领域的国际合作不断扩大和深入发展。气候变化是当今世界最为关注的全球性环境问题，迄今，全球气候治理已形成了《联合国气候变化框架公约》《京都议定书》《巴黎协定》等重要成果和国际气候谈判的基本格局。中国作为最大的发展中国家和环境大国，在环境和气候治理领域有应承担的责任，也有合理的发展诉求。改革开放以来，中国不仅出台了一系列环境政策和措施，在国内展开了一系列环保行动，而且积极进行国际环境合作和履行国际环境条约，为全球环境与气候治理作出了重要的贡献。

[关键词] 全球环境治理 气候治理 中国责任和行动

随着世界经济和社会的发展，全球性环境问题日益突出，对人类社会的生存和发展提出了严峻挑战，并成为了当今重大的国际问题，各国合作共同应对环境问题已是国际共识，全球环境治理已成为全球治理不可或缺的重要组成部分。作为当今世界最关注的全球性环境问题，气候变化已是世界政治的主要议题之一。全球气候治理进程深刻反映了国际上各种政治力量之间的博弈，也考验着崛起中的中国对国际责任的承担。当今的中国更加积极地参与全球环境与气候治理，在应对环境问题与气候变化方面作出了重要贡献。

## 一、全球环境治理：概念、对环境问题的认识与国际合作

### （一）全球性环境问题与全球环境治理的概念

#### 1. 当代全球性环境问题

工业化给人类带来巨大物质财富的同时，也带来了严重的环境问题。“所谓环境问题，是指由于人类活动作用于环境所引起的环境质量不利于人类的变化，以及这些变化危及人类和发展的的问题。它包括两个基本方面：一是自然环境的破坏；二是环境污染。”<sup>①</sup>在经济全球化发展的过程中，诸多环境问题超越了国家和地区界限，逐渐演变为全球性问题。目前，全球范围内突出的环境问题主要有如下几方面：

（1）气候变化和大气污染。工业革命以来，由于人类大量使用石油、煤炭等矿物燃料及农用化肥，大气中的温室气体浓度增高，导致全球气候总体上呈变暖趋势。联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）2013年9月发布的第五次

<sup>①</sup> 蔡拓等：《全球问题与当代国际关系》，天津人民出版社，2002年，第104页。

评估报告指出：气候系统暖化是毋庸置疑的事实，人类活动导致气温升高的可能性为 95%（在第四次评估报告中，这一数字是 90%）。<sup>①</sup>同时，人类社会巨大规模的工业化也严重污染了地球的空气，作为地表生物系统保护伞的臭氧层在不同地区上空出现了不同程度的损耗现象，酸雨广泛出现在全球各地。气候变化和大气污染已对地球生物产生了严重的危害。

（2）水资源缺乏，水体受到污染。人类对淡水的需求总量和实际耗水量都在不断增加，然而地球上的淡水资源十分有限且分布极不均匀，许多国家和地区水资源紧缺。此外，许多地区的陆地水体受到有机化学物的污染，又导致了水资源更加匮乏。而海洋由于人类对其倾倒垃圾、沿岸污水排放和频繁的海上油轮失事等原因而污染严重。以上种种因素导致世界水资源危机日趋加重。

（3）土地荒漠化。过度垦殖、过度放牧、过度砍伐所造成的土地荒漠化问题非常突出，荒漠化不仅严重威胁非洲，也危及亚洲和拉美等地，成为一个全球性的环境问题。

（4）森林面积锐减。自工业革命以来，森林遭到了严重破坏，20 世纪中叶之后的 20 多年里，世界森林面积从 40 亿公顷下降到 26 亿公顷，是森林减少最多的时期。<sup>②</sup>

（5）生物多样性的丧失。自 6500 万年前恐龙灭绝时代以来，物种灭绝的速度已达到了最高峰。<sup>③</sup>热带生物物种灭绝最为严重，淡水系统物种的消失也十分惊人。

（6）废弃物的置放和转移。人类的垃圾越来越多，也越来越有害，许多国家面临垃圾处理问题。发展中国家的垃圾问题尤其严重，这一方面是因为其处理垃圾的能力远远弱于发达国家，另一方面是因为发达国家把大量有害废弃物运往发展中国家，加重了发展中国家的垃圾问题。如何妥善处理各类垃圾，禁止有害废弃物的越境转移，保护生态环境，已成为全球关注的问题。

## 2. 全球环境治理的概念

环境问题的弥散性和跨国性，全球性环境问题的严峻性，以及任何一国都无力单独解决全球环境问题，客观上要求国际社会进行环境合作，实施“全球环境

---

<sup>①</sup> 刘毅：“地球的确在变暖，不减排不行”，《人民日报》2013 年 10 月 26 日第 9 版。

<sup>②</sup> 徐再荣：《全球环境问题与国际回应》，中国环境科学出版社，2007 年，第 43 页。

<sup>③</sup> 庄贵阳、朱仙丽、赵行姝：《全球环境与气候治理》，浙江人民出版社，2009 年，第 5 页。

治理”。对于“全球环境治理”，迄今并无唯一的标准定义，不同学者有不同的表述，但都强调通过制定具有约束力的国际规则来建立全球管理机制，通过各行为主体之间的联合与合作，共同解决全球性环境问题，从而维持人类社会的生存与可持续发展。<sup>①</sup>“全球环境治理不仅意味着为应对全球环境挑战，正式的制度和组织（国家机构、政府间合作等）制定和维持管理世界环境秩序的规则和规范，而且意味着所有的其他组织和压力团体（非政府组织、跨国公司及跨国社会运动等）都追求对跨国环境规则和体系产生影响。”<sup>②</sup>我们可以对全球环境治理作如下表述：全球环境治理是国际社会各种行为主体通过正式或非正式的机制和安排来应对或解决全球环境问题，以维持人类社会的生存和可持续发展以及正常的国际秩序。

## （二）国际社会对环境问题的认识与全球环境治理

全球环境治理与国际社会对环境问题的认识密切相关。二战后，国际社会对环境问题的认识和全球行动的推进，经历了一个不断发展和深化的过程。

20世纪60年代，西方一些有识之士就开始呼吁关注环境恶化带来的问题。美国生物学家蕾切尔·卡森撰写的《寂静的春天》一书详细论述了现代社会对杀虫剂的过度使用及其对生态环境和人类健康的负面影响。该书于1962出版后，立即在美国和国际社会引起了震动，环境问题迅速成为公众关注的焦点，环保主义运动一度蓬勃发展。1972年，罗马俱乐部发表其第一份研究报告《增长的极限》，首次提出了发展受地球资源有限性制约的思想。在环保主义兴起的背景下，1972年6月，有110个国家参加的第一次全球性环保大会——联合国人类环境会议在斯德哥尔摩召开，会议通过了《人类环境宣言》和《环境行动计划》，并决定建立联合国环境规划署。这是人类第一次共同探讨环境问题，也是第一次把环境问题列入世界政治议程，推动了国际社会在环境保护领域的合作。但由于冷战格局的影响，这次会后在全球范围内并没有掀起环境保护的高潮。

20世纪80年代中期以后，随着东西方关系的缓和以及人们对全球环境继续恶化的进一步认识，环境问题有了成为发达国家政治和外交议事日程的可能。1987年，世界环境与发展委员会发表著名的研究报告《我们共同的未来》，它提出，“发展不能以破坏环境资源基础为条件；增长如无视环境破坏的代价，环境

<sup>①</sup> 庄贵阳、朱仙丽、赵行姝：《全球环境与气候治理》，浙江人民出版社，2009年，第42页。

<sup>②</sup> 张海滨：《环境问题与国际关系：全球环境问题的理性思考》，上海人民出版社，2008年，第99页。

就不可能得到保护。”<sup>①</sup>“环境保护是可持续发展思想所固有的特征。”<sup>②</sup>此后，可持续发展的观念在世界迅速传播。1988年，政府间气候变化专门委员会成立，委员会从科学角度研究温室效应的预测、影响和对策等，对统一国际社会对环境问题的认识作出了自己的贡献。1989年，在巴黎召开的七国集团会议上，环境问题首次被列入议程。

1992年，被称为“地球首脑会议”的联合国环境与发展大会在里约热内卢召开，178个联合国成员国派高级代表团参加，联合国机构各部门负责人以及诸多非政府组织负责人也参加了会议。会议讨论并通过了《环境与发展里约宣言》《关于森林问题的原则声明》和《21世纪议程》，签署了《联合国气候变化框架公约》和《生物多样性公约》。其中，《环境与发展里约宣言》将环境问题与其他诸多问题联系起来，说明1972年人类环境会议之后的20年，国际社会已经认识到环境问题不再只是单纯的技术问题，它还涉及经济、社会、政治和法律等多个方面的问题。《21世纪议程》涵盖了全球环境与发展领域的绝大部分问题，对于指导各国采取相应的环境行动具有原则性和方向性的意义，是一个未来国际环境合作的框架性文件。

2002年，联合国在南非约翰内斯堡召开了有192个国家的代表参加的世界可持续发展首脑会议，这是10年前环发会议的延续。会议取得了三项实质性成果：通过了《约翰内斯堡政治声明》和《执行计划》，建立了关于可持续发展的伙伴关系项目。《政治声明》提出了可持续发展的三个支柱：经济发展、社会发展、环境保护，表达了国际社会对可持续发展问题的共识；而《执行计划》最主要的价值在于它对促进经济发展的同时保护生态环境发出了行动信号。本次会议讨论的“伙伴关系”则有特定的内涵，它被联合国认为是一个机制创新。所谓“伙伴关系”是指政府间以及政府与非政府组织和企业等社会各界之间的合作，实施具体的可持续发展项目。代表们在会议上提出了涉及水、能源、森林等领域的220多个伙伴关系项目。大会秘书长德塞指出，伙伴关系项目的倡议，将能确保会议结束后在可持续发展问题上真正有所行动。<sup>③</sup>

随着国际社会对环境问题认识的不断深化和全球行动的推进，一个多层次的

---

<sup>①</sup> 世界环境与发展委员会：《我们共同的未来》，吉林人民出版社，1997年，第44页。

<sup>②</sup> 世界环境与发展委员会：《我们共同的未来》，吉林人民出版社，1997年，第49页。

<sup>③</sup> 王之佳编著：《中国环境外交：从里约热内卢到约翰内斯堡》，中国环境科学出版社，2012年，第14、34页。

全球环境治理体系已经形成：国际环境谈判的进行和协议的签署，从以前的临时性到现在的系统性；国际环境领域的参与主体，由原来的主权国家绝对主导发展到现在的多元主体共同参与；国际社会应对环境问题的方法，也由原来的单纯防止污染、保护环境到现在的环境与经济、社会协调的可持续发展。<sup>①</sup>

### （三）全球环境治理中的国际合作

环境问题的跨国性决定了国际合作是全球环境治理的必由之路。二战后，环境领域的双边、区域和全球范围的国际合作不断扩大和深入发展。

#### 1. 全球性环境合作

随着国际社会对环境保护关注度的不断提高，全球性的环境合作不断加强，主要表现为与环境问题相关的全球性组织机构和论坛的建立，其他领域的国际机构中与环境相关的文件的出台和项目的实施，以及反映国际社会对环境问题共识的决议、宣言、公约、协定等文件的大量出现。在全球性环境合作中，联合国发挥着不可替代的全局性作用。

世界上最重要的环境机构——联合国环境规划署从 1972 年成立以来，对全球环境保护事业起到了极大的推进作用，尤其是主持制定和实施了诸多国际环境公约，如《濒危野生动植物物种国际贸易公约》《保护臭氧层维也纳公约》及其《蒙特利尔议定书》，《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》《联合国气候变化框架公约》《生物多样性公约》《防治荒漠化公约》《卡塔赫纳生物安全议定书》等等，所涉及的环境问题非常广泛。此外，环境规划署、联合国开发计划署、世界银行于 1991 年共同建立的全球环境基金，部分解决了发展中国家在参加国际环境合作中面临的资金难题。1999 年，联合国大会决定以环境规划署理事会的形式设立全球部长级环境论坛。联合国的其他许多专门机构也关注环境问题，在各自的职责范围内分别制定和实施了环境项目。例如，世界气象组织与环境规划署于 1988 年建立了政府间气候变化专门委员会；世界银行从 1987 年开始逐渐把环境问题纳入其日常工作的各个方面，将环境保护列为基本目标；世界贸易组织 2001 年启动的多哈回合谈判把贸易与环境议题首次纳入谈判议程。

#### 2. 区域性环境合作。

自联合国人类环境会议之后，一些区域性组织纷纷把环境议题纳入议程，并

---

<sup>①</sup>庄贵阳、朱仙丽、赵行姝：《全球环境与气候治理》，浙江人民出版社，2009 年，第 42 页。

以不同的方式进行区域或跨区域环境合作。欧盟堪称区域性环境合作的典范，它不仅在成员国之间进行环境合作，还与发展中国家进行环境合作且这类合作遍及非加太地区、地中海地区、亚洲地区和拉美地区。例如，为加强亚欧各国环境领域的全面合作，2002年，在亚欧会议框架下建立了区域环境合作机制——亚欧环境部长会议。在北美地区，由美国、加拿大和墨西哥组成的北美自由贸易区于1994年启动，三国所签署的《北美自由贸易协定》是第一个包括环境保护条款的自由贸易协定，它建立的贸易—环境模式，是一种环境治理创新。在南美，南方共同市场在20世纪末通过谈判达成了环保议定书，决定将环境保护置于经济一体化进程的中心位置。此外，亚太经合组织、东盟、中日韩三国环境部长会议、东盟—中日韩环境部长会议等地区组织或机制都进行了切实的区域性环境合作。亚洲开发银行、非洲开发银行和美洲开发银行则先后将环境问题纳入其发展项目中，为区域性环境合作提供应有的资金支持。

值得一提的是，联合国环境规划署在区域海洋保护计划方面取得了显著成功。1974年，环境规划署通过了区域海洋保护计划，并推动有关国家和地区制定了不同区域的海洋保护行动计划及多边条约和议定书，如《保护地中海免受污染公约》及其议定书、《保护南太平洋自然资源和环境公约》及其议定书等等。

### 3. 双边环境合作

随着各国政府对环境保护的日益重视，双边环境合作也大量涌现。美国、中国、俄罗斯、日本、印度、巴西、德国等环境大国以及其他许多国家的双边合作中，环境合作已成为一项重要内容。中美双边环境合作始于20世纪80年代初，两国在80年代的环境合作打下了良好基础，90年代以后，中美环境合作逐渐从基础性、学术性研究向污染控制、环境管理、全球气候变化等方面转移。中美双方在环境领域的合作互惠互利，也为全球环境保护作出了贡献。

## 二、全球环境治理中的气候治理：基本进程、谈判格局与挑战

气候变化是当今世界最为关注的全球性环境问题，它已经不仅仅是科学问题，同时也是经济问题、政治问题、外交问题乃至安全问题。全球气候治理的进程是气候变化从科学共识上升为世界政治主要议题之一的过程、是人类社会共同采取行动应对气候变化带来的严峻挑战的过程、也是国际上各种政治力量博弈的过程。

迄今,全球气候治理机制已初步建立并正在稳步发展,但仍面临不少问题和挑战,还需要各方的更多作为。

### (一) 全球气候治理的基本进程

1972年人类环境会议之后,气候变化问题逐渐成为国际科学界研究的热点。1979年第一届世界气候大会召开,此次主题为“气候与人类”的专家会议标志着国际科学界在气候变化问题的科学共识方面迈出了重要一步。1988年,基于科学界对气候变化潜在严重性的基本共识以及由于当年世界各地发生的一系列气候反常事件等因素,全球变暖迅速成为引人注目的国际政治问题。1988年6月,在加拿大多伦多召开了第一次由各国决策者和科学家共同参加的会议,主题是“变化中的大气:对全球安全的影响”。多伦多会议促发了一系列有关气候变化问题国际会议的召开,这一状况一直持续到1990年末。

联合国则在1988年9月首次把气候变化问题作为联大的议题,12月,联大通过一项决议,强调气候变化是人类共同关注的问题,并决定成立政府间气候变化专门委员会。1990年12月,联大正式成立气候变化框架公约政府间谈判委员会,谈判于1991年2月开始。1992年的联合国环境与发展大会上,154个国家签署了《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC,以下简称《公约》),为未来的气候谈判提供了基础和框架。此后全球气候治理主要体现为以《公约》下的气候谈判为核心的国际合作。

根据《公约》的规定,此后召开的缔约方会议将讨论具体的对策。1995年,第一次缔约方会议在柏林召开,160个国家的代表签署了《柏林公约》,并决定成立“柏林授权特设工作组”,进行后续法律文件的谈判,为第三次缔约方会议起草一份议定书,以强化发达国家的减排义务。第三次缔约方大会于1997年在京都召开,通过了一项具有法律约束力的议定书——《京都议定书》,为附件一国家(发达国家和经济转型国家)规定了温室气体减排义务。2001年3月,美国宣布退出《京都议定书》,使其生效面临重大威胁。在国际社会的努力下,7月举行的《公约》第六次缔约方大会达成《波恩政治协议》,挽救了《京都议定书》。2005年2月16日,《京都议定书》正式生效。同年召开的公约第十一次缔约方大会共达成了40多项重要决定,其中包括启动《京都议定书》第二阶段温室气体减排谈判。2006年,第十二次缔约方大会取得了两个重要成果:一是达

成几十项决定，以帮助发展中国家提高应对气候变化的能力；二是在管理“适应基金”问题上取得一致，将其用于支持发展中国家具体的适应气候变化活动。2007年，第十三次缔约方大会通过的“巴厘路线图”对近五年的谈判产生了重大影响，它规定了“双轨制”谈判（即《京都议定书》和《长期合作行动》），致力于在2009年底前完成“后京都”时期全球应对气候变化新安排的谈判。然而，在2009年的第十五次缔约方大会上，由于发达国家和发展中国家在减排责任、资金支持和监督机制等议题上分歧严重，最终只达成了不具法律约束力的《哥本哈根协议》。

2011年第十七次缔约方大会启动了一个新的谈判进程，建立了“加强行动‘德班平台’特设工作组”。2012年第十八次缔约方大会通过了《京都议定书》修正案，从法律上确定了《京都议定书》第二承诺期从2013年开始实施，期限为八年。2014年第二十次缔约方大会上，各国首次全部承诺减排。2015年第二十一次缔约方大会通过了《巴黎协定》，对2020年后全球应对气候变化的行动做出了安排。2016年11月4日，《巴黎协定》正式生效，开启了全球气候治理的新时代。

## （二）全球气候治理的重要成果

从1991年2月联合国气候变化框架公约政府间谈判委员会启动谈判以来的20多年里，在全球气候治理进程中，最重要的成果是《联合国气候变化框架公约》《京都议定书》和《巴黎协定》。

### 1. 《联合国气候变化框架公约》

《公约》于1992年6月在联合国环境与发展大会上开放签署，1994年3月生效。《公约》所规定的最终目标是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能够可持续发展。为了指导各缔约方为实现目标而采取行动，《公约》规定了五条原则：一是共同但有区别的责任，二是充分考虑发展中国家的具体需要和特殊情况，三是预防原则，四是促进可持续发展，五是建立一个有利和开放的国际经济体系。《公约》不仅为所有缔约方规定了普遍性义务，也为发达国家和发展中国家分别规定了不同的义务。《公约》还强调，发展中国家能在多大程度上有效履行义务，将取决于发达国家所承担的资金和技术转让承诺的有效履行，并将充分考虑到经济和社会发展以及消除贫困

是发展中国家首要和压倒一切的优先任务。

《联合国气候变化框架公约》奠定了应对气候变化国际合作的法律基础，是气候谈判中最重要和最基本的架构。

## 2. 《京都议定书》

在过去的缔约方谈判中，最显著的成果之一是《京都议定书》，它首次确定了发达国家的量化减排目标，是人类历史上第一个具有法律约束力的减排文件。其核心内容是：附件一国家在第一承诺期即 2008—2012 年期间，其 6 种温室气体的排放总量要比 1990 年的水平减少 5.2%。在履约方式上，《京都议定书》规定发达国家可以单独或通过“联合履约”“清洁发展机制”和“排放贸易”等手段来实现其部分减排承诺。1997 年达成的《京都议定书》只规定了全球行动的目标、方法和时间表，而把具体实施细则留到后续谈判中解决。虽然后续谈判遭遇了重重困难，《京都议定书》的生效过程充满曲折，且目前已确定第二承诺期的《京都议定书》逐渐被边缘化，但《京都议定书》是人类为防止全球变暖迈出的第一步，在推进国际气候合作、促进各国向低碳经济转型中具有积极的意义。

## 3. 《巴黎协定》

《巴黎协定》进一步确认了“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”的长期目标，并提出“努力将气温升幅限制在工业化前水平以上 1.5°C 之内”。协定还包括了减缓、适应、损失损害、资金、技术、能力建设、透明度和全球总结等内容。其中规定，发达国家应当继续带头减排，并加强对发展中国家的资金、技术和能力建设支持，帮助发展中国家减缓和适应气候变化；发展中国家应当继续加强减缓努力，根据国情逐渐实现绝对减排或限排目标。协定还确认了各缔约方要通报“国家自主贡献”——这是“自下而上”的全球气候治理方式，有利于更多国家积极参与到应对气候变化的行动之中。《巴黎协定》是《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》之后的第三个应对气候变化的国际条约，它不仅延续了《公约》的原则，而且是“全面、均衡、有约束力、适用于所有各方的”，“对全球应对气候变化具有里程碑式的作用”。<sup>①</sup>

### （三）国际气候谈判的基本格局

在《公约》框架下的长期谈判过程中，形成了一些有共同利益的谈判集团，

---

<sup>①</sup> “国新办举办‘巴黎归来谈气变’中外媒体见面会”，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/gn/2015/12-24/7686140.shtml>。

由此也使气候谈判形成了“南北对垒”的基本格局。各个利益集团在国际气候谈判中有各自的立场和主张，也为争取集团的利益而努力，从而对谈判进程和气候治理起到了各自的影响和作用。

## 1. 欧盟

从1992年环发大会以来，欧盟高度重视环境保护，并积极推动国际气候谈判，在《京都议定书》的谈判和生效过程中，欧盟逐步确立了它在国际气候谈判中的领导地位。在《公约》于1994年生效之后，为了推动议定书的达成，欧盟曾单方面宣布减排15%，经过谈判，欧盟在《京都议定书》中承诺减排8%。1997年达成《京都议定书》之后，为推动其尽快生效，欧盟进行了不懈的努力。其间，美国于2001年3月宣布放弃《京都议定书》，欧盟立即做出反应，对美国的决定表示严重不满，并在4月初派出一个高级代表团与美国进行交涉。在未能说服美国的情况下，欧盟显示了撇开美国继续推进《京都议定书》的决心。2002年5月，欧盟批准了《京都议定书》。欧盟还积极协调各方立场，尤其是最终努力促成俄罗斯在2004年批准了《京都议定书》——这对《京都议定书》的生效至关重要。可以说，欧盟在美国退出的不利形势下发挥了领导作用，对《京都议定书》的正式生效作出了重要贡献。2005年，欧盟还率先建立了排放贸易体系。在哥本哈根会议上，虽然欧盟一度被美国排除在《哥本哈根协议》的制定过程之外，在气候变化问题上的领导地位大大削弱，但在2011年德班气候会议上，欧盟较好地实现了预设的谈判目标，一定程度上修复了其领导地位。当前，限于内部经济形势和成员国政策协调问题，欧盟在全球气候治理中的领导地位面临考验。

## 2. 伞形集团

伞形集团是在《京都议定书》通过后，主要由非欧盟发达国家组成的松散的气候谈判联盟。该集团没有确定的成员名单，一般包括美国、日本、加拿大、澳大利亚、新西兰、俄罗斯、乌克兰、冰岛、挪威等。这些国家在谈判中并不正式作为一个集团参与谈判，而是更多通过沟通和协调来商定立场，它们会为了集团的共同利益而努力，也会为了各自利益而采取单独行动。该集团的多个成员都是温室气体排放大国，在气候谈判中具有举足轻重的作用。2001年美国拒绝批准《京都议定书》就曾给气候谈判增加了复杂性和不确定性，并使《京都议定书》在当时面临夭折的危险。对于后京都时代发达国家进一步减排的问题，伞形集团

的主要成员国坚持采取自下而上的方式，即由发达国家自主提出减排目标作为气候谈判的基础，2009年哥本哈根气候会议基本上接受了这一主张。总体而言，伞形集团国家在应对气候变化问题上并不积极：集团主要成员国虽然于2010年向《公约》秘书处提交了2020年中期减排目标，但其减排承诺难以满足有效应对全球气候变化的需要；美国长期游离于《京都议定书》之外，一直拒绝承诺强制减排；加拿大在德班会议后宣布退出《京都议定书》，日本、俄罗斯、新西兰已明确表示不参加《京都议定书》第二承诺期，这些“拖后腿”国家的退出将大大削弱《京都议定书》这一气候治理平台的效果。<sup>①</sup>

### 3. 发展中国家

在《公约》和《京都议定书》下，规定发达国家和发展中国家在应对气候变化问题上承担“共同但有区别的责任”，没有对发展中国家规定强制性减排目标，但鼓励发展中国家参与温室气体减排。发展中国家在气候问题上有着共同利益，以“77国集团+中国”模式参与气候谈判，同时，由于发展中国家的国情差异和在气候问题上的立场差异，所以在气候谈判中又形成了多个谈判集团。

“77国集团+中国”。这是国际气候谈判中代表发展中国家利益的主要力量，代表其发表立场声明的是77国集团的轮值主席国。中国作为发展中大国，通过诸多内部协调工作，维护集体利益，并积极推动谈判的进程。

基础四国。自2009年以来，中国、印度、巴西和南非这四个重要的新兴经济体基于共同利益，在应对气候变化议题上走到了一起，形成了“基础四国”气候变化谈判机制。基础四国已建立起了相对稳定的磋商和协调机制，积极参与全球气候治理进程并在气候谈判中发挥了建设性作用。

小岛国联盟。因海平面上升而面临严重威胁的低洼沿海国和小岛国组成了小岛国联盟，其40多个成员来自非洲、加勒比海、印度洋、地中海、太平洋和南中国海，大部分也是77国集团成员。作为气候变化不利影响的最大受害者，小岛国一直坚持自己的特殊利益诉求。

其他谈判集团还包括非洲国家集团、石油输出国组织、最不发达国家、中美洲集团等。

随着世界政治经济形势的发展和变化，国际气候谈判的国家和集团的立场以

---

<sup>①</sup> 许琳、陈迎：“全球气候治理与中国的战略选择”，《世界经济与政治》2013年第1期，第124页。

及格局也发生了变化。第一，随着中国、印度、南非和巴西等发展中大国的经济增长和碳排放增加，发展中国家阵营内部发生了比较大的分歧，尤其在针对减缓行动上，以印度和中国为代表的主要排放国与小岛国联盟和最不发达国家之间分歧严重。小岛国联盟的谈判目标是尽快达成全球减排协议，小岛国甚至要求将全球温升幅度控制在 1.5 摄氏度之内。德班会议期间，小岛国紧跟欧盟立场，在“共同但有区别的责任”原则基础上，提出建立《公约》下的议定书，以限制主要发展中国家以及美国的排放，许多最不发达国家也支持这一立场。第二，发达国家阵营内部的分歧越来越大。在欧盟中，一些经济发展和人均生活水平仍然比较低的成员国，例如波兰、罗马尼亚等国家，仍然要求更多的排放权。在伞形集团内部也出现了不同声音，澳大利亚在 2012 年多哈气候会议上，明确表态支持《京都议定书》第二承诺期。可以说，“南北对垒”的基本格局出现了弱化的趋势，发展中国家与发达国家之间的矛盾以及排放大国与排放小国的矛盾在今后的谈判中将同时存在。

#### （四）全球气候治理的挑战

##### 1. 气候治理与国家经济利益的矛盾

气候变化问题本质上是经济发展问题，经济利益是影响各国进行气候治理的重要因素。2001 年美国退出《京都议定书》的理由，是布什政府认为实现《京都议定书》所规定的减排目标有损美国的经济利益，会给美国造成 4000 亿美元的经济损失，减少 490 万个就业岗位。<sup>①</sup>2017 年 6 月 1 日，美国总统特朗普宣布退出《巴黎协定》，因为他认为此协定将给美国带来“苛刻财政和经济负担”。温室气体排放大国澳大利亚 2013 年 7 月宣布将于次年 7 月起废除固定碳税，其提前一年终止碳税是为了降低生活压力、减少企业成本。<sup>②</sup>在后京都气候谈判中，俄罗斯关注的问题之一是承担减排义务是否会限制其未来经济发展的空间。发展中国家需要积极应对气候变化，也需要争取未来公平合理的排放空间和发展空间。石油输出国则担心全球减排会引起国际石油市场的紧缩，给本国经济带来负面影响。在气候治理行动与本国经济利益之间如何选择、如何处理二者之间的矛盾，是对各国政府在应对气候变化问题上的考验，也是对全球气候治理的挑战。

<sup>①</sup>王之佳编著：《中国环境外交：从里约热内卢到约翰内斯堡》，中国环境科学出版社，2012 年，第 100 页。

<sup>②</sup>“澳大利亚废除固定碳税，明年将实施浮动碳税计划”，中国网，[http://www.china.com.cn/news/2013-11/08/content\\_30542636.htm](http://www.china.com.cn/news/2013-11/08/content_30542636.htm)。

## 2. 集体行动的困难

应对气候系统暖化需要世界各国集体行动，因为大气层的温室气体浓度由地球上的所有排放源造成，单独行动无济于事。然而，目前集体行动面临诸多困难。首先，集体行动需要领导者，在“共同但有区别的责任”原则下，发达国家应对其历史排放和当前的高人均排放负责，率先采取措施减少温室气体排放，并向发展中国家提供资金和技术支持，换言之，发达国家尤其是发达大国应率先承担起气候治理集体行动的责任、发挥领导作用，但美国宣布退出《巴黎协定》，将对未来包括国际气候谈判在内的全球气候治理的共同行动产生不利影响。其次，集体行动需要大国协调，但是美国与欧盟在气候变化问题上态度不同，发达国家与发展中大国在国际责任、资金和技术援助、减排和发展的关系等问题上还存在很多分歧，这就加大了集体行动的难度。第三，发展中国家阵营内部的不同利益群体有着不同的利益诉求且内部矛盾公开化，今后协调和统一各国立场的难度比较大。

## 三、中国的应对：责任与行动

中国作为最大的发展中国家和环境大国，在环境和气候治理领域有着自身应承担的责任，也有着自身合理的发展诉求。在发展过程中，如何进行环境保护？中国在环境和气候治理方面已采取的诸多实质性行动对此作了回答。

### （一）中国的责任

#### 1. 实现国家的可持续发展

发展是国际社会每个成员都拥有的公平权利，对包括中国在内的广大发展中国家而言，发展是第一位的，让发展中国家牺牲发展权益以换取环境保护，既不现实也不可能。《联合国气候变化框架公约》第四条第7款就规定：“发展中国家缔约方能在多大程度上有效履行其在本公约下的承诺，将取决于发达国家缔约方对其在本公约下所承担的有关资金和技术转让承诺的有效履行，并将充分考虑到经济和社会发展及消除贫困是发展中国家缔约方的首要和压倒一切的优先事项”。也就是说，中国在全球环境与气候治理中的责任首先是发展自身，“任何大国都不会在没有处理和解决好自身内部治理问题之前，承担与国力不相适应的国际责任。对中国而言，把自己的事情做好，就是很大的责任，因此中国大国责任的内

部要求在于发展，在于增强自身实力。”<sup>①</sup>崛起中的中国选择了可持续发展道路，实现国家的可持续发展是中国责任的内在要求。

## 2. 团结发展中国家，共同维护发展中国家的发展权益

在全球环境与气候治理中，如果没有南北国家的合作就无法达到预期目标。对发展中国家而言，内部的团结是推动南北合作的基础。中国作为最大的发展中国家，有责任凭借自身实力和国际地位来协调发展中国家间关系，寻求扩大与发展中国家合作的基础，以加强发展中国家的团结。发展中国家“用一个声音说话”才能发出最强音，也才能在与发达国家的博弈中更好地维护自身权益，这已被发展中国家为建立国际经济新秩序而斗争的历史所证明。从经济发展和温室气体的排放来看，发展中国家经济的发展必然导致排放量的增加，但发展中国家有自身的发展权、排放权，这是合理的政治和经济要求。中国有责任与其它发展中国家加强团结，以集体的力量共同维护自身的发展权益。

## 3. 推动全球环境与气候治理有效地进行

当前，全球性环境问题仍在发展，全球环境仍在持续恶化，对人类的生存和发展继续构成严重威胁。从中国的情况看，改革开放以来，中国经济取得了巨大成就，但同时也付出了沉重的环境代价。中国复杂而严峻的环境问题不仅制约了国民经济的顺利发展，也影响到了国家安全。不论从中国的角度还是全球的角度看，环境与气候治理实际上早已刻不容缓。中国是正在崛起中的大国，实力的增长意味着责任的承担，中国有能力也有责任携手其他国家推动全球环境与气候治理的有效进行，以维持人类社会的生存和可持续发展以及正常的国际秩序。

### （二）中国进行环境和气候治理的行动

改革开放以来，中国积极进行环境和气候治理，一方面，出台了一系列环境政策和措施，在国内展开了一系列环保行动；另一方面，积极进行国际环境合作和履行国际环境条约。

1. 国内层面：中国对环境保护的认识不断提高，环保工作不断推进，环境保护取得明显成效。

中国环保事业起步于 20 世纪 70 年代初期。1973 年，第一次全国环境保护会议召开，标志着中国人环保意识的觉醒。改革开放以后，中国逐渐认识到节约

---

<sup>①</sup> 金灿荣等：《大国的责任》，中国人民大学出版社，2011 年，第 5、6 页。

资源能源、保护生态环境、维护生态平衡的重要性。1979年,《环境保护法(试行)》颁布。1983年,国务院召开第二次全国环境保护会议,明确提出环境保护是中国现代化建设中的一项战略任务,是一项基本国策,并明确了“预防为主、防治结合”“谁污染、谁治理”和“强化环境管理”的环境保护三大政策。1983年之后,环境保护作为一项重要内容被写入历年政府工作报告。

20世纪90年代中期以来,中国进一步把环境保护摆上重要位置。1994年3月,中国政府发布《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》,首次把可持续发展战略纳入经济社会发展的长远规划。1997年,十五大明确提出实施可持续发展战略。“九五”期间,各地政府按照国务院《关于环境保护若干问题的决定》要求,努力实现“一控双达标”,关闭了8.4万家严重浪费资源、污染环境的小企业,淘汰了一批落后的生产能力和设备,限制发展了一批高物耗、高污染的产业,促进了传统产业的技术改造和经济结构的调整。从1998年开始,国家实行天然林保护工程,开展退耕还林还草还湖等生态环境建设和保护的根本性措施,把环境保护作为西部大开发的根本和切入点,发布了《全国生态环境保护纲要》。<sup>①</sup>我国还以《环境保护法》为基础,颁布了水污染防治、大气污染防治、噪声污染防治、固体废物污染防治和海洋环境保护、环境影响评价等环境保护法律,不断加强环境保护法制化建设。

十七大以来,中国把环境保护摆在了更加突出的战略位置上,提出了“建设生态文明”、“推进环境保护历史性转变”、“环境保护是重大民生工程”等战略思想,出台一系列新的重大决策部署,环保工作取得积极进展。其中,在机构建设方面,2007年,成立了国家应对气候变化领导小组,组长为国务院总理。同时,国家气候变化专家委员会成立,其主要任务是为我国政府制定应对气候变化相关战略方针、政策法规和措施提供科技咨询和政策建议。2008年,国家环保总局升格为国家环境保护部,这一举措被法国《欧洲时报》称为中国政府机构大部制改革“这一大亮点中又一亮点”,“表明中国政府已经把环境保护提升到与工业、农业、交通、能源等部门同样重要的地位,使之成为维系国家经济命脉的重要产业工程之一”。<sup>②</sup>在政策与行动方面,从气候治理的角度看,2007年,中国颁布

<sup>①</sup> 解振华主编:《国家环境安全战略报告》,中国环境科学出版社,2005年,第7页。

<sup>②</sup> “法《欧洲时报》评环保总局升为环保部:亮点中的亮点”,中国网,  
[http://www.china.com.cn/tech/zhuanti/wyh/2008-03/15/content\\_12702315.htm](http://www.china.com.cn/tech/zhuanti/wyh/2008-03/15/content_12702315.htm).

了《应对气候变化国家方案》，这是我国第一部减缓和应对气候变暖的全面的政策性文件，也是发展中国家第一部应对气候变化的国家方案。《方案》明确了中国应对气候变化的指导思想、原则和目标，提出了相关政策和措施。同年，中国还颁布了《应对气候变化科技专项行动》。此外，中国从应对气候变化的全球大局出发，自动制定非强制性减排目标：在 2009 年哥本哈根气候大会上，温家宝总理代表中国政府承诺，到 2020 年，努力使单位国内生产总值二氧化碳排放比 2005 年下降 40%到 45%。这一目标已作为约束性指标纳入国民经济和社会发展中长期规划。这是中国对全球应对气候变化的重大贡献。2011 年，为落实“十二五”时期中国应对气候变化的目标任务，推动绿色低碳发展，国务院印发了《“十二五”控制温室气体排放工作方案》《“十二五”节能减排综合性工作方案》等一系列重要政策文件，加强了应对气候变化工作的规划指导。有关部门和地方政府积极采取行动，应对气候变化各项工作取得明显成效。<sup>①</sup>可以说，中国正在积极承担全球气候治理的国内和国际责任。2013 年 11 月的华沙气候大会上，联合国秘书长潘基文高度评价了中国在应对气候变化方面做出的努力。

继十七大首次提出生态文明建设之后，十八大提出了“把生态文明建设放在突出地位”，将生态文明建设提升到与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设相同的高度。“大力推进生态文明建设，促进经济与环境协调融合，是对环境保护的最新认识成果”。<sup>②</sup>2013 年，中国在国家层面出台了一系列相关文件，显示了推进生态文明建设的力度。例如，1 月印发了《全国生态保护“十二五”规划》，提出到 2015 年，生态环境监管水平明显提高，重点区域生物多样性下降趋势得到遏制，生态环境恶化趋势得到初步扭转。9 月，国务院公布《大气污染防治计划》，根据计划，2013—2017 年，中国将投入 1.7 万亿元进行大气污染治理；要求达不到新环境空气质量二级标准的城市，必须制定达标计划和日程表，鼓励城市采取严于国家要求的治污措施等。这被称为史上最严格的大气治理计划。10 月，十二届全国人大常委会立法规划公布，其中已明确的 68 项立法项目中，修改土地管理法、环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法等，制定土壤污染防治法、核安全法等 11 项涉及生态文明建设。

---

<sup>①</sup> 解振华主编：《中国应对气候变化的政策与行动——2012 年度报告》，中国环境出版社，2013 年，第 3、4 页。

<sup>②</sup> 周生贤：“生态文明建设突破之路”，《瞭望》，2013 年第 18 期，第 38 页。

当前，中国的碳交易试点、低碳城市试点、生态文明建设先行示范区、循环经济试点等都在有序推进。随着中国对生态文明建设的积极探索和实践，作为生态文明建设主阵地和根本措施的环境保护必将取得更多成效。

2. 国际层面：中国积极与各国开展环境领域的务实合作，认真履行国际环境条约，积极开展对外环境援助。

在双边环境合作层面。改革开放以来，中国已经与美国、日本、韩国、加拿大、俄罗斯、法国、德国、荷兰、澳大利亚、秘鲁、印度等诸多国家签署了双边环境合作协定或谅解备忘录，开展了广泛的交流与合作，建立起了相应的双边环境合作框架，尤其是与周边邻国和发达国家保持着密切的双边环境合作。

在区域（包括跨区域）环境合作层面，中国参与了从东北亚到东南亚、从环太平洋到欧盟地区的合作。在 1996 年 APEC 领导人会议上，江泽民主席就亚太地区的环保合作发表了重要讲话，强调了环境合作的重要性并提出向 APEC 成员开放一个设在北京的环保中心的倡议，受到各方赞誉。1998 年，中国 APEC 环境保护中心正式成立，随后在北京召开了“APEC 可持续发展城市研讨会”。中国政府在 2000 年举行的第三次亚欧会议上还倡议召开亚欧环境部长会议并得到广泛支持，2002 年即于中国举办第一届会议，通过了主席声明，就开展亚欧环境合作的基础、潜力及合作原则等达成基本共识，确定了亚欧环境合作的关键领域和重点。作为大湄公河次区域六国之一，中国与其它五国于 1995 将环境确定为主要合作领域之一，同年成立了环境工作组，2005 年成功举办了第一届环境部长会议，提出了次区域生物多样性保护走廊计划等合作项目。东北亚主要的区域环境合作机制——中日韩三国环境部长会议，中国—东盟和东盟—中日韩机制下的环境合作也都开展多年并取得了长足进展。中国对区域环境合作的参与和推动，进一步体现了中国在环境治理中的积极和开放的态度。

在全球性环境合作层面，由于全球层面的环境合作主要关注全球性环境问题，规模和影响都较大，因而备受各国重视。中国主要从三方面参与全球性环境合作：

第一，参加和举办全球性国际会议。1972 年，中国派代表团参加联合国人类环境会议，首次在全球性环境合作舞台上亮相。1992 年的里约环发大会、2002 年的约翰内斯堡可持续发展大会、2012 年的里约可持续发展大会，中国都派出了由政府总理率领的大型代表团出席。1991 年，中国发起并举办了“发展中国

家环境与发展部长级会议”，41个发展中国家的部长与会。这次会议是发展中国家在里约环发大会前的一次重要的协调会议，有力维护了发展中国家的整体利益。1999年，中国还承办了大规模、高层次的国际环保会议——《蒙特利尔议定书》第11次缔约方会议。

第二，参与国际环境立法。中国积极参与了《蒙特利尔议定书》修正案、《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》和《巴黎协定》、以及《生物多样性公约》《鹿特丹公约》《巴塞尔公约》《斯德哥尔摩公约》等重要国际环境条约的谈判，为条约的起草和通过作出了重要贡献。中国参加国际环境领域的立法工作，不仅有利于维护中国的利益，也保证了其他发展中国家在环保方面的原则主张能在国际法律文书中得到反映。

第三，认真履行国际环境条约。中国对环境履约十分重视并做出了诸多努力，体现了中国对环境责任的实质性担当。1991年，中国加入《蒙特利尔议定书》后，率先制定了《中国消耗臭氧层物质逐步淘汰国家方案》并于1993年提交给臭氧层多边基金执委会。到2005年，中国相继颁布了100多项有关保护臭氧层的政策和措施，顺利完成了《蒙特利尔议定书》规定的阶段性削减指标。2007年7月，中国政府决定停止除必要用途之外的氯氟烃（CFCs）和哈龙的生产和进口，提前两年半完成了《蒙特利尔议定书》所规定的目标。又如，在气候治理领域，中国作为《联合国气候变化框架公约》非附件一成员，认真履行《公约》和《京都议定书》下的义务，于2004年提交了中国《气候变化初始国家信息通报》；制定《中国应对气候变化国家方案》并于2007年发布；2006年之后，开始了大规模的清洁发展机制（CDM）项目合作（此项目合作是《京都议定书》确定的一项共同减排机制），为《京都议定书》的实施提供了支持。2017年6月，在美国宣布退出《巴黎协定》之后，中国政府表示，无论其他国家立场如何变化，中国都将立足自身可持续发展的内在需求，采取切实措施加强国内应对气候变化的行动，认真履行《巴黎协定》。<sup>①</sup>

此外，随着经济、科技等方面的长足发展，中国也逐渐具有了对外环境援助的能力，在力所能及的范围内，中国积极开展对发展中国家的环境援助，这种援

---

<sup>①</sup> “美国退出《巴黎协定》不影响全球气候治理进程”，中国气候变化信息网，[%http://www.ccchina.gov.cn/Detail.aspx?newsId=67874&TId=58](http://www.ccchina.gov.cn/Detail.aspx?newsId=67874&TId=58)“%20title=”，2017年6月6日。

助也是一种国际环境合作。例如，中国政府积极推动应对气候变化南南合作，为小岛国、最不发达国家、非洲国家等其他发展中国家提供了实物及设备援助，并对其参与气候变化国际谈判、政策规划、人员培训等方面提供了大力支持。“十二五”期间，累计举办了 40 余期应对气候变化南南合作培训班，帮助其他发展中国家培训 2000 余名应对气候变化领域官员和专家。2015 年 9 月，习近平主席在由中国和联合国共同举办的南南合作圆桌会议上宣布，未来 5 年中国向发展中国家提供 100 个生态保护和应对气候变化项目，其项目实施已取得阶段性进展。2015 年 12 月，习近平主席在巴黎会议上宣布设立 200 亿元人民币的中国气候变化南南合作基金，并启动“十百千”项目，即在发展中国家开展 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合作项目，目前已制定项目实施方案并陆续启动实施。<sup>①</sup>中国在面对气候治理巨大压力的情况下，多年来仍关注其他发展中国家的援助需求，努力提供支持，这无疑彰显了中国维护人类共同安全的巨大责任感。

几十年来，中国在国内和国际层面已经采取了诸多实质性行动来进行环境与气候治理，并且力度不断加大，从而在环境领域为改善和维持国际秩序、促进平等对话、维护世界安全作出了重要贡献。当今的中国正在崛起，力量的不断增长意味着责任和压力将会继续增加，在全球环境仍持续恶化的情况下，中国在全球环境与气候治理领域还需要更多探索和实践，以应对当前和未来的挑战，并继续为世界的安全与发展作出应有的贡献。

（本文载于孟晓旭主编：《国际安全治理的困境与出路》，时事出版社，2017 年 12 月。）

---

<sup>①</sup> “中国应对气候变化的政策与行动 2016 年度报告”，中国气候变化信息网，<http://www.ccchina.gov.cn/archiver/ccchinacn/UpFile/Files/Default/20161103142418412488.pdf>.