

全球气候治理：中国的黄金机遇^{*}

巴里·布赞

【内容摘要】 本文是作者于2021年9月初完成的特稿，主要围绕今后全球气候治理中的中国机遇、中国作用和贡献等进行讨论。气候变化已成为人类安全的重要问题。气候治理具有紧迫性，但却存在领导力缺失的问题。如果将全球气候变化视为机遇，我们就能获得新的机会。国际社会对中国的气候承诺充满信心。面对新形势，中国迎来了一个能够发挥全球领导作用的重要时期。中国有能力以美国、俄罗斯、印度和欧盟所不具备的方式实现有关目标；加快应对全球气候变化的行动符合中国的直接利益；在气候治理领域的贡献，可以提高中国在国际社会的政治地位，并进一步证明自身制度的优越性，这关乎中国的长远政治利益；中国在言语及行动上的积极努力对世界其他地区产生的影响将远超自身所付出的努力。中国今后的政策调整及其实践将对世界有益。中国今后气候政策的相关选择并不互相排斥。未来涉及气候变化的政策，能够与可持续发展观念紧密结合起来，并成为具有中国特色应对气候变化的成功路径。

【关键词】 气候治理 减排 碳中和 国际秩序 气候宣示 气候合作

【作者简介】 巴里·布赞，英国伦敦政治经济学院名誉教授，伦敦政治经济学院智库高级研究员，英国国家学术院院士

【译者简介】 崔顺姬，浙江大学公共管理学院教授

【中图分类号】 P467 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)06-0001-9

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202106001

^{*} 本文由作者于2021年9月初写作完成，现将译文刊发，以飨读者。为方便阅读，编译者在文中增加了若干小标题。受版面容量限制，个别语句进行了简化处理。

在全球气候治理方面，中国正迎来一个能够更好发挥全球领导作用的时期。在言语措辞和象征性立场上的与时俱进，以及通过全面的实质性行动加以践行，中国就一定能做到这一点。尽管这将付出巨大的物力成本，但相较于其带给中国乃至整个人类的巨大利益，又显得微不足道。气候变化不仅是一个国家和社会所面临的最重大问题，更是当前和今后全人类面临的重大挑战，这正成为各方共识。气温升高、海平面上升、冰川和浮冰群的融化，极端天气频率和强度的猛增（常常表现为风暴、干旱，以及由此引发的不断增加的温室气体如二氧化碳和甲烷的排放量）都表明，我们面临的问题已经不再是预防气候变化，因为气候变化已经发生了。我们正面临不可逆转地变成“温室世界”的风险，而这一状况到来已为时不远，或许仅几十年而已。^①

一、气候治理具有紧迫性

尽管气候变化的影响程度对不同地区和人民不尽相同（某些地区和人民受到的影响会提前且更严重），但是，继核战争风险之后，气候变化当下已成为威胁全人类安全的重要问题。当然，气候变化的影响还远不止于此。正如许多人所指出的那样，在 20 世纪中叶之前，人类还无须过于担忧甚至根本不必担心后世所受影响，常规做法是忽略对未来的担忧。^② 很多人认为“船到桥头自然直”，且鉴于技术和物质条件的不断进步，子孙后代也可承前人衣钵而自食其力。但是在 20 世纪中叶之后，人类发展出了足以毁灭其自身和地球的能力，这种能力首先以核武器的形式呈现，继而又以其他各种形式显现，其中就包括气候变化。^③ 这一问题带来了一种显而易见的风险，足以

① Simon Dalby, *Anthropocene Geopolitics: Globalization, Security, Sustainability*, Ottawa: University of Ottawa Press, 2020; and Toby Ord, *The Precipice: Existential Risk and the Future of Humanity*, London: Bloomsbury Publishing, 2020.

② Kenneth E. Boulding, “The Economics of the Coming Spaceship Earth,” in H. Jarrett, ed., *Environmental Quality in a Growing Economy*, Baltimore MD.: Johns Hopkins University Press, 1966, p. 10; Jonathan Schell, *The Fate of the Earth*, New York: Alfred A. Knopf, 1982, pp. 109-78; Stewart Brand, *Whole Earth Discipline*, London: Atlantic Books, 2010; Simon Dalby, *Anthropocene Geopolitics: Globalization, Security, Sustainability*; and Toby Ord, *The Precipice: Existential Risk and the Future of Humanity*.

③ Martin Rees, *Our Final Century*, London: Heinemann, 2003; and Toby Ord, *The Precipice: Existential Risk and the Future of Humanity*.

抹杀未来无数后代及其文明的存续和发展潜力。因此，防止物种灭绝的重担不可避免地落在了当代人们的肩上。而且只要全人类和物种聚居在一个星球上，重任就会延续下去。气候变化是一个需要尽快解决的问题，因为气候治理的成本和困难将会随着全球温度的升高而上升，并可能达到某个临界点。一旦到达临界点，人类除了试着去适应温室生活之外将别无他法。联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）2021年关于气候变化的报告明确警示了这一紧迫性。

但是，在气候治理方面仍然存在领导力真空现象。^① 美国内部在这个问题上四分五裂，其两大主要政党意见分歧严重，无法在民主党政府和共和党政府之间制定或维持连续性政策。^② 由于国内经济严重依赖化石燃料出口，俄罗斯态度消极。^③ 欧盟希望发挥领导作用，但其尚无足够的政治力量独自承担这一角色。^④ 印度和全球许多南方国家则陷入支持“共同但有区别的责任”的思维定势中，试图让西方国家为其历史遗留的大气污染买单，同时拖延履行自身对当前温室气体排放的责任。^⑤ 人类都在同一条名叫“地球”的“船”上，“船内”已经开始积水（某些地区确实已经积水），如果拒绝对漏洞进行修补或伸出援手，可能是不明智的，甚至是灾难性的。

有学者认为，迄今为止中国在强调“共同但有区别的责任”和发展权方面，更倾向于支持全球南方国家的立场。尽管直到最近几十年人们才普遍意识到使用化石燃料与地球气候变化之间的联系，但上述观点仍有一定的道德合理性。当然，尽管中国当前仍然是化石燃料的主要消耗国，且消耗量仍在

① Robert Falkner and Barry Buzan, eds., *Great Power Responsibility and Global Environmental Politics*, Oxford: Oxford University Press, forthcoming 2022.

② Robyn Eckersley, “Great Expectations: The United States and the Global Environment,” in Robert Falkner and Barry Buzan, eds., *Great Power Responsibility and Global Environmental Politics*, chapter 3.

③ Alina Averchenkova, “Great Power Ambitions and National Interest in Russia’s Climate Change Policy,” in Robert Falkner and Barry Buzan, eds., *Great Power Responsibility and Global Environmental Politics*, chapter 8.

④ Katja Biedenkopf, Claire Dupont, and Diarmuid Torney, “The European Union: A Green Great Power?” in Robert Falkner and Barry Buzan, eds., *Great Power Responsibility and Global Environmental Politics*, chapter 5.

⑤ Miriam Prys-Hansen, “Politics of Responsibility: India in Global Climate Governance,” in Robert Falkner and Barry Buzan, eds., *Great Power Responsibility and Global Environmental Politics*, chapter 7.

增加，但中国对国内政策已经进行了重大调整，并且在开发风能、太阳能和核能等绿色能源方面处于领先地位。中国已经承诺力争于 2030 年前达到碳排放峰值，努力争取 2060 年前实现碳中和，并于 2021 年开始启动碳交易计划。中国较长时期一直认为发展权优先于应对气候变化，这曾经限制了中国更快削减煤炭消费的能力。^① 如果我们将气候变化视为机遇，调整观点和策略后我们会获得新的机会，国际社会应该对中国现有的推动绿色、低碳、可持续发展道路的气候承诺充满信心。^②

二、黄金机遇

如果中国抓住机遇，将可以获得为本国和全人类做出贡献的绝佳机会。就国际社会的现状来看，气候变化领域的领导角色是缺位的，大多数环境大国要么不愿意、要么没有能力承担这一角色。中国可以及时迈出关键步伐，中国有充分的资格严肃对待 IPCC 呼吁的更紧急行动。中国不仅可以引领这一具有前瞻性的重要议题，更能服务于全世界人民。2021 年是中国共产党的百年华诞，或许没有比这更好的百年献礼了。

第一，中国有能力以美国、俄罗斯、印度和欧盟所不具备的方式实现这一目标。中国已在国内强有力地推动环境保护政策，并且有资金和技术能力来加速实现已承诺的经济脱碳目标。如果中国可以做到以行动为后盾，并以气候变化的严重性和紧迫性言辞为话语框架，那么即使对现有承诺略加提速，也将带来巨大且积极的象征性效应。同时，环境领域有待完成的任务也将使中国在工程、基础设施和监管方面的优势得到充分发挥。

从化石燃料向可再生能源的转变，既可以通过增加投资来实现，也可以通过不鼓励各省、市继续建设化石燃料发电厂的方式来实现。同时，在遏制工业和农业的甲烷排放方面（如 IPCC 2021 年报告所强调的那样）和在全面

① 中国对《政府间气候变化专门委员会（IPCC）报告》（2021 年）的首次回应反映了立场的一贯性，这也会是 2021 年 11 月召开的第 26 届缔约方大会上的立场。

② “China Signals Steady Course After UN Climate Warning,” *France24*, August 10, 2021, <https://www.france24.com/en/live-news/20210810-china-signals-steady-course-after-un-climate-warning>.

提高国家能源效率（包括现有建筑应对和新型“绿色城市”建设）方面，中国还可以做得更多、更好。这类举措可充分发挥中国的政治动员能力，并且在很大程度上可以比其他国家更好地引领经济发展。在“十四五”规划中，中国正在加大经济宏观调控力度，这不仅涉及加大对大企业的调控，而且涉及对社会公平和国家安全的优先关注。^① 笔者认为，在此基础上还可以加大对省级地方的宏观调控力度。应对气候变化问题既符合社会公平目标，也符合国家安全的愿景，特别是在应对气候变化带来的大规模紧急状况时能够充分体现国家对经济领导的优势。为实现上述规划，中国可制定 2030 年和 2060 年目标的具体步骤和时间表。

就理念而言，应对气候变化的迫切性与中国当代和传统价值观非常契合。这将为当前中国所倡导的“人类命运共同体”理念注入丰富的内容。对中国传统的“天下”理念亦是如此，^② “天下”作为一种独特的中国传统理念，或许第一次让人们作为一种强大的分析框架来思考气候变化。毕竟气候变化以一种非常深刻和全面的方式威胁着“天下万物”，这用西方的国际关系概念是很难描述和解析的。这种应对气候变化的政治之道也符合阎学通所讲的“仁道”和“王道”，^③ 其观点也是从中国古典思想中借鉴而来的。

第二，加快应对全球气候变化的行动符合中国的直接利益。中国无法幸免于气候变化引发的种种后果，北方易旱、南方易涝，沿海地区则易受海平面上升引发的灾害影响。中国的几个主要城市尤其是上海，如同孟买、伦敦、纽约和波士顿等世界主要城市一样，均位于脆弱的三角洲上。^④ 虽然中国可以解决其本土产生的环境问题，比如空气和水污染，但如果没有协调一致的

^① *The Economist*, 51-3, August 14, 2021.

^② Tingyang Zhao, “Rethinking Empire from a Chinese Concept ‘All-under-heaven’ Tian-xia,” *Social Identities*, Vol. 12, No. 1, 2006, pp. 29-41; Tingyang Zhao, “A Political World Philosophy in Terms of All-Under-Heaven (Tian-Xia),” *Diogenes*, Vol. 56, No. 1, 2009, pp. 5-18; Tingyang Zhao, “The ‘China Dream’ in Question,” *Economic and Political Studies*, Vol. 2, No.1, 2014, pp. 127-142; 赵汀阳：《以天下重新定义政治概念：问题、条件和方法》，《世界经济与政治》2015 年第 6 期，第 4—22 页。

^③ Xuetong Yan, *Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power*, Princeton: Princeton University Press, 2011; and Xuetong Yan, *Leadership and the Rise of Great Powers*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2019.

^④ “Which Coastal Cities Are at Highest Risk of Damaging Floods? New Study Crunches the Numbers,” *The World Bank*, August 19, 2013, <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/08/19/coastal-cities-at-highest-risk-floods>.

全球行动，就无法应对像气候变化这样巨大的挑战。

第三，关乎中国长远的政治利益，即中国可以在国际社会提高政治地位，并进一步证明政治制度的优越性。这是因为中国是在西方主导的国际社会中崛起的，因而长期以来在国际社会中不得不扮演某种防御性角色，并借助主权、“不干涉原则”和“中国特色”等理念来保护自己的政治和文化的独特性。近几十年来，中国在创造财富和提升实力方面取得了巨大成功，在主张自身政治与经济模式对其他发展中国家可能带来的好处方面也越来越有信心。在某种程度上，气候变化是进一步推动这一主张的理想议题。一方面，它展示了为特定目的可以动员国家和经济应对重大威胁的能力；另一方面，也许更重要的是，它可以展示一个国家长远思考和规划的能力。因为对政治（着眼于下届选举）和利润（着眼于股东对回报的要求）的短期考量，西方国家往往难以实现这一点，而在应对气候变化方面，这一缺陷已经充分呈现。虽然它们对 IPCC 日益高涨的呼吁作出了回应，但行动却极其迟缓。相比之下，从执政的本质来看，中国共产党具有更长期的执政思维。中国共产党在不断适应国内外环境变化与政权相融合的过程中，已经发展出一套可维系、可预见的稳定的治理体系。正因为中国处于这套治理体系中，所以既有责任也有需求从长远角度看待气候变化。因此，中国有充分优势将代际责任构建为中国特色社会主义的重要组成部分，而且能够使之成为全人类共享的价值观。如上所述，培养和加强能够联结当今世代与未来世代的责任感，将是应对气候变化挑战的关键。

第四，如果中国在言语及行动上都朝着这一积极方向发展，对世界其他地区所产生的影响将远远超出其付出的努力。笔者在其他文章中指出，国际秩序正迅速从主导了 19 世纪和 20 世纪的西方中心主义秩序，转向后西方的“深度多元”秩序。^① 深度多元主义指的是财富、权力、政治和文化权威都更为广泛地分散。在这一秩序中，西方世界并没有消失，而是会在一个愈发去中心化的国际社会中，成为若干中心之一。不幸的是，这一深度多元秩序目前更多地以一种竞争而非协调的方式发展，最明显的便是中美之间日益激

^① Amitav Acharya and Barry Buzan, *The Making of Global International Relations: Origins and Evolution of IR at its Centenary*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019, chapter 9.

烈的竞争。笔者认为，这种竞争对国际社会的稳定和管理来说是非常不幸的，但它的确为中国引领气候变化问题的解决创造了机会。由于这种竞争，中国处在一种可以为全球南方和西方国家带来强有力示范效应的有利地位。如果中国率先采取行动，其他国家很可能会效仿。欧盟可能会满怀感激地跟随，因为它终于找到了一个足够重视自身立场的伙伴。美国将被迫这么做，因为它可能无法接受在这一领域被中国超越的现实。当然，中国在言辞、话语方面需要谨慎定调，以使气候变化行动成为政治制度竞争的一部分。如果中国能够在“一带一路”倡议中加入气候变化和可持续发展标准，这将鼓励和帮助全球南方国家对自身减排做出更多努力，并使美国选择要么跟上这一标准，要么被甩在后面。在这方面中国需要加快对全球南方国家的出口转型，即从出口以化石能源为主的产品，转向以可再生能源为主的产品。显然，中国如果发挥有意义和坚实的领导作用，也将因此受益于协同效应，从而促使世界更好地响应 IPCC 的紧急呼吁。可见，气候变化领域的领导地位是相对容易获得的，而且除了一些化石燃料主要出口国之外，不会威胁到任何人。

机会往往伴随着成本，但如果处理得当，一些成本也可能转化为机遇。中国经济的脱碳以及与其他国家的贸易是最明显的成本所在。这种向可持续发展的转变必须以不中断中国发展规划的方式进行。中国减少对化石燃料依赖的政策已经出台，所以这并非一个原则问题，而是一个政策落地问题，即如何推广和加速政策实施，与此同时，还要与中国外交和措辞立场的重大变化相联系。中国需要展示自己正在做什么，将要做什么，以及将在现有承诺的基础上增加哪些新措施，以大幅度提高气候变化在一个共同命运的全球议题中的优先地位。构建措辞立场的转变并不困难，中国当然也需要调整目前的定位，即可以将以合作为标志的问题领域与以竞争为标志的问题领域相脱钩，^① 以便可以推动诸如气候变化领域的合作，因为它对中美双边关系的发展轨迹和全球利益都将产生重大影响。中国需要深思在哪些方面能够以最快速度和最低成本实现减排。中国减少对化石能源依赖的力度在过去虽然有限，但今后肯定有相当大的提升空间，而这些可能会产生重大的象征性影响。

^① Robin Brant, "Climate-above-all Plea by US Fails to Stir China," BBC, September 2, 2021, <https://www.bbc.co.uk/news/world-asia-58427519>.

中国已经充分证明其有能力在交通、住房和工业等领域进行大规模且快速的变革。只要中国下定决心并将承诺置于优先地位，那么就可以充分想象中国有办法加快从化石燃料向可再生能源的转换。很少有国家能像中国那样“集中力量办大事”，若其他国家目睹中国的行动，即为实现目标所付出的大量额外的努力，那么相关动作的影响就会扩大。

三、概括与归纳

笔者提议的政策转变包括两个部分，一是声明性的和话语性的，二是实用性的和实质性的。首先，中国需要提升并强化宣示对全球气候变化的重要关切。^① 今后涉及气候变化的政策也能够与可持续发展理念更紧密地结合起来，并成为具有中国特色的应对气候变化威胁的路径。可持续发展理念已经在国际社会得到广泛支持，再纳入“发展”这一理念将有助于避免发展与保护地球环境之间的零和博弈。强化宣示还应体现当代人对后代人的责任。如果处理得当，这将给中国带来一个特有的宣传优势，即可以进一步证明自身所拥有的政治制度比其他国家更有能力为人民服务。其次，为了让措辞上的宣示得到实践的支持，中国必须严格把控衡量自身承诺的标准，切实行动。在实践中特别需要将宣示和行动灵活地结合起来，使其共同构成令人信服的推动力——推动美国以及其他环境大国和全球南方国家来支持中国的倡议。要制定这一计划的行动，特别需要审慎思考。在应对气候变化的同时又不损害自身发展方面，中国远非唯一面临艰难选择的国家。如果中国勇于以这种姿态应对气候变化带来的威胁，将能抓住宝贵的机遇向世人展示中国作为一个大国可以超越自身利益，并代表全人类发声的宏伟的全球愿景。

中国围绕今后将出台的政策而开展的言语宣示和外交行动可以通过各种方式呈现，进而可以在凸显气候变化议题的优先地位方面与西方国家展开明确竞争。这个行动可以单方面实施，即中国可以利用自身在气候变化问题

^① IPCC 发布的 2021 年《报告》为这一举措提供了支持，并可以用来加强中国现有的“生态文明”理念。

上的大国身份来提高自身标准和表现，并以此作为对美国的大国责任和良好治理的挑战。这将包括对整个西方国家特别是对美国发起挑战，即围绕它们各自或共同面临、并日益加剧的气候变化威胁，这些国家应该如何应对。其挑战的具体内容将是制定并实现（或超额实现）一系列旨在尽快减少温室气体排放的具体目标。如果中国更倾向于竞争（而不是敌对），那么，寻求减缓气候变化的竞争将会比在军事技术领域和实际部署领域的竞争要更安全、更积极、更具建设性。这将是一场非暴力的竞争，以测试不同政府系统在应对群体性危机时的素质。

或者，中国也可以将功能领域作为着力点，通过缔约方会议进程促进国际合作。这将成一项主要的外交活动，中国将以身作则帮助和鼓励其他国家承担更多责任来遏制对全人类都迫在眉睫的威胁。这样做的关键在于，对那些最无力负担大规模适应气候变化成本的国家来说，降低威胁程度是解决问题的最有效的方式。上述行动路线表明，即使主要大国间存在巨大的文化和意识形态差异，多元主义（或“多极化”）全球秩序可以支持共同的、功能领域的合作，这也正是中国外交政策所主张的。可以说，气候变化是实现这种合作的近乎理想的议题。这并不是人类作为命运共同体目前所面临的唯一威胁，全球仍有类似全球经济、流行病、网络安全和核扩散等共同威胁。然而，在深度多元化的国际社会，这些领域的合作空间要小得多，因为在中美竞争背景下它们可能已经部分或全部被“武器化”（weaponized）。气候变化与意识形态或文化差异无关，它很难被武器化，其构成的威胁是结构性的，这种威胁不仅存在于当前，在可预见的未来也将依然存在。

这两种选择并不相互排斥。它们可以有各种组合，而这些组合需要协调政府的优先目标来完成。像现在这样巨大且有吸引力的机遇在国际政治领域是不多见的，而且这种机遇回报高、成本相对较低，引发冲突的风险也很低。中国是迄今为止最有能力抓住这一机遇的国家，若能如此，中国将会赢得国际社会的敬重和感激。

[责任编辑：杨立]