

國際廣生

GLOBAL REVIEW

(双月刊)2016年3/4月 总第41期

2016年3月15日出版

全球气候治理

- 1 《巴黎协定》与全球气候治理体系的转型 李慧明
- 21 全球气候谈判中的知识产权问题
——进展、趋势及中国应对 蒋佳妮 王 灿
- 40 巴黎气候大会后的中美气候合作 刘元玲
- 59 中国对 IPCC 评估报告的参与、影响及后续作为 肖兰兰

联合国 2030 年议程

- 78 2030 年可持续发展议程框架下官方发展援助的变革 黄 超
- 94 2030 年可持续发展议程与全球卫生治理的转型 汤 伟

中国外交

- 113 坦桑尼亚中资企业履行企业社会责任评估 张晓颖 王小林
- 132 中美何以能和平共处?
——英德、美苏关系的历史启迪 王俊生
- 151 英文摘要

封三 本刊 2016 年第 4、5、6 期征稿启事, 本刊征订启事

國際展望

GLOBAL REVIEW

Vol. 8 No. 2 March/April 2016

Published on March 15, 2016

GLOBAL CLIMATE GOVERNANCE

- 1 The *Paris Agreement* and Transition of the Global Climate Governance System
LI Huiming
- 21 On Intellectual Property Rights Issues in Global Climate Negotiations: Progress, Trends, and China's Policy
JIANG Jiani and WANG Can
- 40 Sino-U.S. Climate Cooperation in the Post-Paris Agreements Era
LIU Yuanling
- 59 The IPCC Assessment Process: China's Participation, Impacts, and Follow-up Measures
XIAO Lanlan

THE UN 2030 AGENDA FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

- 78 The Reform of ODA under the Framework of the 2030 Agenda for Sustainable Development
HUANG Chao
- 94 The 2030 Agenda for Sustainable Development and Transformation of Global Health Governance
TANG Wei

CHINA'S FOREIGN RELATIONS

- 113 A Preliminary Assessment of Corporate Social Responsibility Performance of Chinese Companies in Tanzania
ZHANG Xiaoying and WANG Xiaolin
- 132 How to Sustain a Sino-American Peaceful Coexistence? Historical Enlightenment from the Stories of British-Germany and USSR-U.S. Relations
WANG Junsheng
- 151 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

《巴黎协定》与全球气候治理体系的转型*

李慧明

【内容提要】 《巴黎协定》是一项具有法律约束力的适用于所有缔约方的国际协议，它推动了全球气候治理体系的转型：采取“自下而上”的治理方式；使“共同但有区别的责任”原则有了动态发展；法律形式上呈现出多样性和灵活性。国际气候政治格局的历史性变迁、后冷战时代世界形势的变化与全球治理的深入发展等是推动全球气候治理体系转型的动因。在全球气候治理方式由“自上而下”向“自下而上”的自愿行动和混合形态变迁的趋势下，要巩固“自下而上”模式，使“软法”更软，发挥更大的动员能力；同时要完善各种实施机制，逐步确立相对中性的“硬法”或制度，加强“软法”的执行力。中国要提升气候治理能力，积极应对国际社会的监督、评审和排名，推动或引领治理方式适当向“自上而下”回归，通过向绿色经济转型为全球气候治理作出贡献。

【关键词】 巴黎气候大会 巴黎协定 全球气候治理 转型

【作者简介】 李慧明，济南大学政法学院副教授，中共中央编译局博士后

【中图分类号】 D815/P467

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)02-0001-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201602001

* 本文系国家社科基金后期资助项目“欧盟国际气候谈判立场研究”（14FGJ004）、中国博士后科学基金“全球气候治理转型与中国的战略选择”（2014M560100）和山东省社科规划课题“生态文明建设视野下的绿色中国梦：现实挑战与战略选择”（13CZZJ08）的阶段性成果。感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部的宝贵意见，文中错漏由笔者负责。

根据 2011 年在南非德班召开的《联合国气候变化框架公约》（以下简称《公约》）缔约方第 17 次会议达成的决议，国际社会要在 2015 年达成一项“《公约》之下适用于所有缔约方的议定书、另一法律文书或某种具有法律约束力的议定结果”，从 2020 年开始生效实施。^① 在 2013 年华沙气候会议上，法国正式承担起主办 2015 年《公约》缔约方会议的重任。鉴于全球气候变化影响的加剧以及科学界对全球气候变化问题认识的深化，^② 巴黎气候大会甚至比 2009 年哥本哈根气候大会更引人关注。2015 年 11 月 30 日，巴黎气候大会正式开幕，经过 13 天的艰苦鏖战，会议圆满结束，达成了具有里程碑意义的《巴黎协定》。“德班加强行动平台特设工作组”的谈判任务顺利完成，“巴黎气候协定迈出历史性一步”^③，世界各国都给予高度评价。^④ 《巴黎协定》的达成，奠定了 2020 年后全球气候治理的法律和制度基础，使国际社会重拾在多边机制框架下有效应对气候变化的信心，在全球气候治理历史上具有重要意义。学术界和政策界普遍认为，《巴黎协定》开创了一个全新的气候治理时代，它所确立的治理模式和运行规则显然与以往京都时代和后京都时代的模式不同，这标志着全球气候治理体系的重大转型。那么，该如何理解《巴黎协定》所确立的新治理模式以及治理体系转型的具体意蕴？尽管国际社会普遍认为《巴黎协定》坚持并体现了自 20 世纪 90 年代以来全球气候治理体系的核心原则，即“共同但有区别的责任和各自能力”的原则（以下简称“共区原则”），^⑤ 但它所确立的治理原则的具

^① UNFCCC, *Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*, Decision 1/CP.17, FCCC/CP/2011/9/Add.1, 2011.

^② IPCC: 《气候变化 2014: 综合报告》，瑞士日内瓦 IPCC, 2014.

^③ 《巴黎气候协定迈出历史性一步》，载《参考消息》2015 年 12 月 14 日，第 1 版。

^④ “Historic Climate Deal in Paris: EU Leads Global Efforts,” European Commission, December 12, 2015, http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2015121201_en.htm; “Statement by the President on the Paris Climate Agreement,” The White House, December 12, 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/12/12/statement-president-paris-climate-agreement>; 裴广江等：《气候变化巴黎大会通过〈巴黎协定〉 全球气候治理迈出历史性步伐》，载《人民日报》2015 年 12 月 14 日，第 3 版。

^⑤ 《巴黎协定》（中文版）明确强调“根据《公约》目标，并遵循其原则，包括以公平为基础并体现共同但有区别的责任和各自能力的原则，同时要根据不同的国情”；中国气候变化事务特别代表解振华在国新办举办的“巴黎归来谈气变”中外媒体见面会上强调，《巴黎协定》坚持了“共同但有区别的责任和各自能力的原则”。参见国务院新闻办公室：《国新办举行“巴黎归来谈气变”中外媒体见面会》，2015 年 12 月 23 日，<http://www.scio.gov.cn/>

体内涵、治理方式和运行机制显然与京都时代并不相同。那么,该如何看待、理解和解释这种差异?这是体系内部的变迁,还是与京都时代的治理体系相比发生了本质的变化?

有学者在分析全球气候治理机制变迁时以“原则—规则”为基础构建了新的分析框架,认为只要气候治理体系所遵循的核心原则没有发生质变,那么该体系的变迁就属于体系内部的变化,但体系内部规则的演变可以加剧这些规则与原则的不一致从而导致该体系本身的弱化。^①这种分析对理解气候治理体系本身的变迁逻辑及趋势有重要参考价值,但似乎过多关注体系下具体的原则和规则,而对原则和规则动态变化背后的具体治理方式变化缺乏深入探究。比如,该分析认为全球气候治理体系的核心原则是“共同但有区别的责任和各自能力”的原则,只要该原则没有发生本质变化,气候治理体系本身就不会发生变化。显然,包括《京都议定书》、《坎昆协议》(某种程度是《哥本哈根协议》的合法化)和《巴黎协定》在内的整个全球气候治理的机制都是在《公约》之下,均遵循并体现包括“共区原则”在内的《公约》原则,那么从《哥本哈根协议》开始到《巴黎协定》所确立的不同于京都时代的治理模式就仍属于体系内部的变化。这种解释显然有些太过宽泛。因为“共区原则”本身也是动态演变的。如果按照上述分析框架来解释,《巴黎协定》仍然是体系内部的变迁,只是治理规则本身发生了重大变化。但如果这样解释的话,又似乎什么也没有解释,因为《巴黎协定》及未来的全球气候治理体系仍然是在《公约》的原则之下运行,继续遵循“框架公约/议定书”模式,并坚持“共区原则”。

笔者认为,《巴黎协定》虽然坚持了“共区原则”(不但坚持了,而且还有所发展,增加了“要根据不同的国情”),但显然与京都时代有所区别,其本身的内容已经发生了重大变化。如果把《公约》视为整个全球气候治理体系大厦的“框架”和“外形”的话,它无疑并未发生本质的变化,但“大厦”内部的“物件”及其摆放方式、人员构成和相互关系,甚至人员的理念

xwfbh/xwfbh/wqfbh/2015/33930/index.htm。

^① 参见薄燕、高翔:《原则与规则:全球气候变化治理机制的变迁》,载《世界经济与政治》2014年第2期。

和思想等“软件”都发生了重大变化。因此，笔者一方面试图动态地解释《公约》所坚持的“共区原则”，通过动态分析来理解全球气候治理体系的改变；另一方面，笔者对原则动态变化之下的具体治理方式的变迁予以特别关注，以此来划分全球气候治理体系的发展阶段并分析治理体系演进的趋势。

一、全球气候治理体系的历史演进

全球气候变化与其他生态环境问题的不同之处在于，它深刻影响到几乎所有的经济社会发展领域。有学者指出，气候变化体系具有异常宽泛的影响范围，不仅包括传统意义上的环境保护（如限制污染物的排放），而且包括一般意义上的经济和社会发展政策，实质上包括导致温室气体排放的所有人类活动。^① 这需要所有国家（至少是所有大国）参与治理方可有效，而减排行动会对经济社会发展产生短期负面影响，需要付出成本，因而容易导致“搭便车”行为，这限制了一些国家采取减排行动的积极性。同时，鉴于温室气体存在的长期性，气候治理还涉及历史责任问题，这与现实的利益考量交织在一起，导致在该问题上形成以发达国家和发展中国家划线的南北结构，以此为基础确立的“共区原则”成为全球气候治理的核心原则和根本伦理。显然，只要国家间在脆弱性、应对成本、经济实力、技术能力等方面的差别继续存在，“相区别”的责任和义务就永远存在。但由于国家间经济技术发展的不平衡，这种“差别”也将呈动态发展态势。因而，不是考察“共区原则”是否发生了质变，而是考察其发生了多大程度的量变，从而使相应的治理方式、运行机制、国家之间的责任与义务发生了多大程度的变化。就此而言，笔者将全球气候治理体系的发展划分为三个阶段：

第一阶段：京都时代的“自上而下”和强“共区原则”治理模式（1991—2012年）。1991年联合国正式启动国际气候谈判进程，1992年经各方博弈正式达成《公约》，世界上绝大多数国家签署并批准了《公约》，1994

^① Daniel Bodansky and Lavanya Rajamani, “The Evolution and Governance Architecture of the Climate Change Regime,” in Detlef Sprinz and Urs Luterbacher, eds., *International Relations and Global Climate Change: New Perspectives*, M.A.: MIT Press, Second Edition, 2016, forthcoming, pp. 2-3, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2168859.

年《公约》正式生效，并在国际法意义上确立了“共区原则”。这奠定了全球气候治理的法律和制度基础。1995年《公约》第一次缔约方会议在柏林召开，会议通过“柏林授权”，明确要为全球减排行动制定一项具体的“议定书”，但同时也明确规定不对发展中国家增加新的义务。1997年达成的《京都议定书》实质上是三方政治妥协的产物，即受到国内掣肘但却试图在全球气候治理中有所作为的美国，试图通过气候变化问题强化一体化进程的欧盟，以及致力于经济发展和消除贫困、力图置身于全球减排行动“事外”的发展中国家。由于美国“心有余而力不足”，《京都议定书》实质上更多反映了欧盟的偏好与利益，但也在很大程度上反映了要求采取具体减排行动的全球主流民意。因而，以《京都议定书》为标志，确立了某种程度的“欧盟偏好”，即（1）在减排行动上采取具有法律约束力的目标加时间表模式，采取“自上而下”的总量控制（2008—2012年，发达国家的温室气体排放放在1990年的基础上减排5.2%）加发达国家的各自不同量化减排承诺；（2）把“共区原则”正式“政策化”为发达国家与发展中国家之间的“积极歧视性”差别，免除发展中国家的减排义务，正式在发达国家和发展中国家之间建立起“区别责任”的“防火墙”；（3）建立了一套“灵活机制”，为发达国家以成本有效的方式进行减排提供基于市场的规则，从而确立联合履约、排放交易和清洁发展机制。

京都模式确立了一种强规定性的、“自上而下”的减排方式，免除了发展中国家的减排义务，并要求发达国家为发展中国家提供资金和技术，从而确立了一套强“共区原则”，这是以“区别的责任”为核心原则的治理模式。虽然关于《京都议定书》实施细节的后续谈判在某种程度上弱化了京都模式的环境整体性，尤其是2001年美国退出《京都议定书》并开始依靠自身强大的政治经济影响力而“另起炉灶”，^①使京都模式进一步弱化，但并未从根本上动摇京都体制。在欧盟的强力斡旋和推动下，^②2004年俄罗斯批准

^① 李慧明：《秩序转型、霸权式微与全球气候政治：全球气候治理制度碎片化与领导缺失的根源？》，载《南京政治学院学报》2014年第6期，第56-65页。

^② 参见李慧明：《欧盟在国际气候谈判中的政策立场分析》，载《世界经济与政治》2010年第2期，第48-66页；谢来辉：《为什么欧盟积极领导应对气候变化？》，载《世界经济与政治》2012年第8期，第72-91页。

《京都议定书》；2005年2月，《京都议定书》正式生效，从而坚持并巩固了京都模式，至少在制度和法律意义上维护并延续了该模式。

第二阶段：哥本哈根时代的过渡式“自愿减排”和弱“共区原则”治理模式（2012—2020年）。哥本哈根时代的开创可以追溯到2007年的巴厘岛气候大会。会议确立的“巴厘路线图”为后京都时代的气候谈判奠定了法律基础，《巴厘行动计划》也将蒙特利尔气候会议建立的《公约》下长期合作对话升级，建立了《公约》下长期气候合作特设工作组（AWG-LCA），启动了一项新的谈判进程，在2009年就后京都气候治理体系做出最终安排。

《巴厘行动计划》规定，发达国家要承担可测量、可报告和可核实的量化减排义务，同时在顾及国情差异的前提下确保各自努力之间的可比性；发展中国家在技术、资金和能力建设方面得到发达国家可测量、可报告和可核实的支持条件下，也要在可持续发展框架下采取适当减缓行动。同时，继续《京都议定书》缔约方在2012年后进一步承诺的谈判，应于2009年完成谈判。由此确立了一个“双轨制”的后京都谈判模式。“巴厘路线图”重新把美国纳入后京都气候治理机制，确认了发达国家与发展中国家不同的减排义务，坚持了“共区原则”，但这是发展中国家首次明确承诺有条件的（得到发达国家可测量、可报告和可核实的支持）减排行动，具有里程碑意义。通过这种国家适当减缓行动，开始使“共区原则”不再是发达国家率先减排而发展中国家不承担义务，区别主要在于减排方式不同而且前提条件有别。

按照“巴厘路线图”的授权，2009年的哥本哈根气候大会要完成构建新的后2012年气候治理体系的谈判任务，但各方分歧严重，最终缔约方会议只是达成由部分国家参与的《哥本哈根协议》。虽然《哥本哈根协议》没有被缔约方大会所接受，但在整个全球气候治理史上却具有承上启下的意义。有学者指出，《哥本哈根协议》没有被全体缔约方接受，更多是由于程序原因而非其内容，2010年通过的《坎昆协议》是对《哥本哈根协议》的合法化，“《坎昆协议》很大程度上是《哥本哈根协定》的重生。”^① 纵观

^① 张晓华、祁悦：《应对气候变化国际合作进程的回顾与展望（下）》，国家应对气候变化战略研究和国际合作中心，2015年8月13日，<http://www.ncsc.org.cn/article/yxgc/yjgd/201508/20150800001508.shtml>。

整个全球气候治理进程,《哥本哈根协议》与《坎昆协议》尽管没有在法律上明确治理形式的转变,但《哥本哈根协议》明确规定:附件 I 缔约方采取量化的整体经济范围的减排指标和非附件 I 缔约方在可持续发展的背景下采取的减缓行动,都明显带有自主决定的形式,并未确定“自上而下”的减缓义务的分担。而《坎昆协议》不再区分附件 I 和非附件 I 国家,而是要求发达国家采取适合本国的减缓承诺或行动,发展中国家采取适合本国的减缓行动,都是自愿采取并适合本国国情。2011 年的德班会议和 2012 年的多哈会议进一步确认了这种自愿行动原则。虽然多哈会议通过的《京都议定书》多哈修正案从法律上确定了《京都议定书》第二承诺期,即从 2013 年开始,为期 8 年,但加拿大、日本和俄罗斯都未加入,欧盟成员国及澳大利亚、新西兰、挪威、瑞士、冰岛、乌克兰等国的减排目标也是自愿减排承诺,而且也是有条件的,即要发起一个新的谈判进程,使未来的新全球气候协议具有法律约束力并适用于所有缔约方。这进一步淡化了京都时代“自上而下”的总体减排形式。

因此,从比较的视角来看,哥本哈根气候大会之后发达国家的减排承诺和发展中国家的减缓行动尽管在形式和前提条件上仍然是“有区别”的,但已经强化了所有缔约方的“共同”责任,从而开始弱化“共区原则”,发达国家和发展中国家之间的“防火墙”似乎正在被拆除,不再是“刚性的”区别。多哈会议在全球气候治理进程中具有转折意义,昭示着一个全新的治理体制即将诞生,正如欧盟委员会气候专员康妮·赫泽高(Connie Hedegaard)在会后评论说:“在多哈,我们跨越了从旧气候体制到新体制之桥,我们现在走在通向 2015 年全球协议的路上。”^①

第三阶段:巴黎时代的“自下而上”和新“共区原则”治理模式(2020 年以后)。全球气候治理体系的巴黎时代奠基于 2011 年的德班气候会议。正如前文所指出的,2011 年德班气候会议启动了一个新的谈判进程,建立了德班加强行动平台问题特设工作组(ADP)。德班平台尽管仅仅是一个发起新谈判进程的决定,对在 2015 年完成的新全球气候协议的形式和内容都没

^① European Commission, “Doha Climate Conference Takes Modest Step towards a Global Climate Deal in 2015,” IP/12/1342, Doha, December 8, 2012.

有作出明确的规定，但其本身具有重要影响。有研究人员指出，建立德班平台的决定第一次没有援引“共区原则”。从法理上看，该决定明确是在《公约》之下，必须坚持《公约》的基本原则，包括“共区原则”，但其本身是一种“模糊”的表达，排除了对该原则的清晰参考，从而使人们认为应该对该原则做出动态或灵活解释，并说明其已经处于困境之中，至少把“有区别”的责任问题留待未来解决。^① 这实质上为发达国家和部分更脆弱的发展中国家重新解释甚至重构“共区原则”提供了可能性。

绝大多数发达国家认为，自 1992 年《公约》签署以来的国际政治和经济现实已经发生了重大变化，“共区原则”必须作为一个动态的概念，根据已经变化了的经济和其他现实加以重新解释，附件 I 和非附件 I 国家之间的分野不应该再作为未来气候治理体系的基础。欧盟委员会 2013 年发布了一份名为《2015 年国际气候变化协议：塑造超越 2020 年的国际气候政策》的咨询性磋商文件，集中反映了发达国家的看法。该文件强调，2015 年全球气候协议必须解决《公约》下存在的二元运行机制，即约束性和非约束性减排安排的碎片化状态，强调 2020 年后的全球气候协议必须并轨到一个单一的综合气候规制之中。新的全球气候协议必须反映当前世界自 1990 年全球气候谈判开始以来已经发生的重大变化，以及当人类走向 2030 年时它将继续发生的重大变化。在塑造 2015 年全球气候协议的进程中，需要超越 20 世纪 90 年代世界现状的“南北范式”（North-South paradigm），而朝向一个建立在相互依赖与共有责任基础上的新范式的发展。基于此，2015 年气候协议需要主要经济体，包括迄今尚未接受法律约束减排的美国、中国、印度和巴西等国的参与。^② 为加速德班平台下的谈判，2012 年多哈会议同意在 2014 年利马会议之前审议 2015 年谈判案文草案的要点，以期在 2015 年 5 月之前提供谈判案文。^③ 2013 年在华沙气候会议上正式决定要求所有缔约

^① Daniel Bodansky and Lavanya Rajamani, “The Evolution and Governance Architecture of the Climate Change Regime,” p. 18.

^② European Commission, *The 2015 International Climate Change Agreement: Shaping International Climate Policy beyond 2020*, COM(2013)167 final, Brussels, March 26, 2013.

^③ UNFCCC: 《推进德班平台》，第 2/CP.18 号决定，2013 年 2 月 28 日，FCCC/CP/2012/8/ Add.1。

方启动或加强拟作出的国家自主决定贡献（intended nationally determined contributions, INDCs），在 2015 年缔约方会议之前进行通报。^①

从整个全球气候治理进程来看，华沙会议提出的国家自主决定贡献仍然延续了《哥本哈根协议》和《坎昆协议》所要求的由缔约方决定的减缓承诺或行动，其实质仍然是发达国家和发展中国家（新兴经济体）双方博弈的结果。发达国家借此可以要求发展中国家作出减排承诺，进一步模糊或淡化“共区原则”，而发展中国家则以此可以进一步要求发达国家给予资金资助和技术转让，并在自主决定的贡献中继续区别于发达国家的减排承诺，从而缓解自身的减排责任压力。“贡献”一词的使用增加了未来达成气候协议内容的模糊性：对于这种“贡献”是否仅包括国家的减缓承诺或行动，抑或也包括适应、资金、技术转让和能力建设等问题，大会决议并未明确。2014 年利马气候会议也没有明确回答这个问题，会议通过的决议进一步要求所有缔约方以有利于拟作出的本国自定的贡献的明晰度、透明度及易于理解的方式，在第 21 次缔约方会议之前尽早通报拟作出的本国自定的贡献，虽然要求缔约方在其自主决定的贡献中考虑列入适应方面的内容，并对这种自主决定贡献包括的信息作了适当规定，^②但实质上仍是让缔约方自己决定。

毫无疑问，自哥本哈根会议以来逐渐被缔约方所接受的这种自愿或自主决定的形式进一步消解了京都时代所确立的“自上而下”的治理模式，与此同时，它也在进一步消解京都时代所确立的附件 I 国家和非附件 I 国家严格区别的“二元责任机制”。毕竟，自哥本哈根会议以来，非附件 I 国家已经开始承诺减排，尽管形式和内容与发达国家还有较大区别。这种“自主决定”的“自下而上”的治理机制表明全球气候治理体系正在发生深刻转型，从而更具包容性，也可以动员更多的国家参与减排行动，为巴黎气候大会的成功奠定了法律和制度基础。2015 年的巴黎气候大会最终达成《巴黎协定》，从制度和法律上确认了 2020 年后所有缔约方的责任、义务与权利，构建了一

^① UNFCCC：《进一步推进德班平台》，第 1/CP.19 号决定，2014 年 1 月 31 日，FCCC/CP/2013/10/Add.1。

^② UNFCCC：《利马气候行动呼吁》，第 1/CP.20 号决定，2015 年 2 月 2 日，FCCC/CP/2014/10/Add.1。

个完全不同于京都时代的全球气候治理体系。下文将通过对《巴黎协定》的解读来分析这种治理体系的特点与新意。

二、“自下而上”治理模式：特征及转型动因

（一）“自下而上”治理模式的主要特征

国际社会普遍认为《巴黎协定》^①是第一个具有普遍性和法律约束力的全球性气候协议，中国气候变化谈判特别代表解振华评价《巴黎协定》是全面、均衡、有效的，是一个有法律约束力的协定。^②与以往通过的气候协定特别是1997年通过的《京都议定书》相比，《巴黎协定》无论是在气候治理方式与减排模式上，还是在“共区原则”的动态发展上，以及它独特的法律形式与治理形式方面，都具有开创性意义。

第一，《巴黎协定》正式在法律上确立了“自下而上”的治理方式，以国家自主贡献代替总体减排目标。“《巴黎协定》之所以是一个重要的里程碑不仅因为其是重要的阶段性成果，更在于它开启的‘自下而上’模式，基于各国自主决定的贡献并辅之以五年定期更新和盘点机制来构建新的国际气候治理体系。”^③自《哥本哈根协议》确立自愿行动原则以来，为动员最广泛的参与，实现《公约》目标，从2013年华沙会议开始正式要求所有缔约方都要提供国家自主决定贡献。截至2015年10月，瑞士、欧盟（28个成员国）、美国、加拿大、俄罗斯、挪威、新西兰、澳大利亚、中国、印度、巴西、秘鲁和南非等154个国家（地区）先后提交了国家（地区）自主决定贡献文件，这些国家的温室气体排放超过全球的80%。国家自主贡献构成了《巴黎协定》的核心要素，也是巴黎时代最主要的减排模式。正如解振华指

^① 本文所引用和评述的《巴黎协定》都引自《联合国气候变化框架公约》网站公布的“通过《巴黎协定》”的主席提案及《巴黎协定》（中文版），如未特别说明，下文所有关于《巴黎协定》的内容皆引用于此。参见 UNFCCC, *Adoption of the Paris Agreement, Proposal by the President*, December 12, 2015, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?preref=600008831。

^② 《国新办举行“巴黎归来谈气变”中外媒体见面会》。

^③ 庄贵阳、周伟铎：《全球气候治理模式转变及中国的贡献》，载《当代世界》2016年第1期，第45页。

出的，“各国根据自己的国情、能力和发展阶段来决定应对气候变化的行动，这确定了不同于《京都议定书》的‘自下而上’应对气候变化的减排模式。这种模式有很强的包容性，可以动员所有国家采取行动。”^①这是《巴黎协定》最为核心的治理特点。

第二，“共区原则”的动态发展。《巴黎协定》不再区分附件 I 和非附件 I 缔约方，即不再完全区分发达国家与发展中国家的责任与义务。但是《巴黎协定》仍坚持“共区原则”，只是与京都时代相比已经有了重大变化。“自下而上”的治理方式实质上成为“共区原则”的最核心体现，即在“共同”提交国家自主贡献的义务下，各国根据自己的国情和能力“有区别”地作出自己的贡献。在此前提下，《巴黎协定》一方面决定逐步制定统一的关于国家自主贡献的指南，明确国家自主贡献的信息和时间框架；另一方面规定发达国家应当继续发挥表率作用，努力实现全经济绝对减排目标，而发展中国家则继续加强减缓努力，同时“鼓励”它们根据不同的国情逐步实现全经济绝对减排或限排目标。另外，《巴黎协定》要求所有缔约方在对国家自主贡献全球总结的基础上每五年通报一次，逐步加强力度。可见，“自下而上”的国家自主贡献既体现了“有区别”的责任和减排方式，也明确规定了逐步趋同的可能。除此之外，《巴黎协定》在资金、技术和能力建设等方面规定了发达国家的不同贡献，体现出“有区别”的责任。正如解振华所言，“协定要求大家都采取行动，但是根据各国的情况，在行动中有所区别，不是‘一刀切’的政策。各国在采取行动时要根据自身国情，而且发达国家还有义务为发展中国家提供技术、资金支持，发展中国家在得到支持的情况下可能行动更有力度、做得更好。”^②

第三，法律形式的灵活多样。根据《维也纳条约法公约》，具有国际法意义的条约即“国家间所缔结而以国际法为准之国际书面协定，不论其载于一项单独文书或两项以上相互有关之文书内，亦不论其特定名称如何”，^③由

^① 《国新办举行“巴黎归来谈气变”中外媒体见面会》。

^② 同上。

^③ 《维也纳条约法公约》（1969年5月23日签订于维也纳），中国人大网，http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/07/content_5003752.htm。

此来看,《巴黎协定》无疑也具有国际条约的效力。但也有学者指出,巴黎会议通过的协定可能同时包含具有法律约束力和不具有法律约束力的混合条款,这不在于《巴黎协定》采取什么形式而是取决于协定的内容对缔约方所产生的法律义务。^①例如,作为《巴黎协定》的核心条款,在“国家自主贡献”方面明确规定“各缔约方应编制、通报并保持它打算实现的下一次国家自主贡献。缔约方应采取国内减缓措施,以实现这种贡献的目标”,但并没有在国家自主贡献的实施或实现方面具有法律约束力。^②也就是说,国家自主贡献主要是由国家根据其不同国情和能力来决定。在此情形下,《公约》缔约方会议对国家自主贡献并没有明确的法律约束力,主要依靠国家(或区域经济一体化组织)内部的立法或行政手段来实现。

因此,大多数国家把国家自主贡献转化为国内法,从国内法的角度来确定其所具有的法律约束力。欧盟的自主贡献主要根据欧盟委员会在2014年初提出的2030年能源和气候政策框架确立,并已获得欧洲理事会的同意,欧盟委员会计划将法案提交欧盟理事会和欧洲议会进行表决,因此它的自主贡献有望得到批准。瑞士和挪威业已将自主贡献目标提交议会,有望得到批准。俄罗斯表示现行2020年减排目标是国内法案予以确认的,2030年贡献也将拥有相同的法律属性。^③而美国由于国会的反对,奥巴马政府主要是把气候行动作为一种总统的行政指令,巴黎气候大会之后美国如何将其自主贡献转化为国内行动,还有许多工作要做。^④中国的自主贡献也主要是通过国家的“十三五”规划作为政府的行政目标来实施。

由此可见,《巴黎协定》对所有缔约方只是提出了一些约束性、程序性

^① Daniel Bodansky and Lavanya Rajanani, “Key Legal Issues in the 2015 Climate Negotiations,” Center for Climate and Energy Solutions, June 2015, <http://www.c2es.org/docUploads/legal-issues-brief-06-2015.pdf>.

^② Center for Climate and Energy Solutions, “Outcomes of the UN Climate Change Conference in Paris,” December 2015, <http://www.c2es.org/docUploads/cop-21-paris-summary-12-2015-final.pdf>.

^③ 冯相昭、刘哲、田春秀、王敏:《从国家自主贡献承诺看全球气候治理体系的变化》,载《世界环境》2015年第6期,第37页。

^④ Kristin Meek, C. Forbes Tompkins, David Waskow, and Sam Adams, “6 Steps the Obama Administration Can Take in 2016 to Cement Its Climate Legacy,” World Resource Institute, January 2015, <http://www.wri.org/blog/2016/01/6-steps-obama-administration-can-take-2016-cement-its-climate-legacy>.

条款，比如规定对国家自主贡献每五年进行一次通报并进行全球总结，要求所有缔约方的国家自主贡献逐步增加力度并反映其尽可能大的力度，这是具有法律约束力的，但具体实施或实现最终要由国家自主决定。另外在资金方面，《巴黎协定》规定“发达国家缔约方应为协助发展中国家缔约方减缓和适应两方面提供资金，以便继续履行在《公约》下的现有义务”，并提出到2025年前继续它们的集体筹资目标，在2025年前设定一个新的不低于每年1000亿美元的集体量化目标。这也是对发达国家的一种约束性义务。此外，在行动和支助的透明度方面，《巴黎协定》要求所有缔约方至少每两年提交一次温室气体排放的国家清单以及执行和实现国家自主贡献取得的进展，同时要求发达国家公布其向发展中国家提供的资金、技术转让和能力建设情况的信息，这些都具有法律约束力。

（二）全球气候治理体系转型的主要动因

第一，国际气候政治格局的动态变迁是全球气候治理体系转型的深刻根源。全球气候治理始终是国际政治经济格局背景下的一个动态发展过程。20世纪80年代后期、90年代初期，在全球气候变化问题逐步从科学界转移到政策界的过程中，国家之间对于该问题的认知及应对就曾出现较大分歧。三个主要矛盾逐渐暴露出来：一是在发达国家之间出现的对具有法律约束力的量化减排方式的分歧；二是发达国家和发展中国家之间对应对气候变化责任界定的矛盾；三是发展中国家内部，关注气候变化不利影响的国家与关注发展和消除贫困的国家之间的分歧（小岛国更关注气候变化对它们的生存造成的严重威胁而要求较强的减排行动；石油生产国质疑气候变化的科学性主张“慢慢来”；中国、印度、巴西等新兴发展中大国居中，更关注发展经济利益，主张应对气候变化行动不能损害其国家主权）。^①这样就形成了两大阵营下包含三对基本矛盾的全球气候治理政治与利益格局。正是这种特定的利益架构决定了此后较长时期内全球气候治理体系的基本特征及走势。而在该架构下，美国、欧洲等发达国家集团无论是在全球气候变化的历史责任和经济实力方面，还是在治理能力方面都占据着主导地位。因而，最后达成的《公

^① Daniel Bodansky and Lavanya Rajamani, “The Evolution and Governance Architecture of the Climate Change Regime,” pp. 8-10.

约》和《京都议定书》无论在道义上还是法律责任上都要求发达国家承担主要责任，而对发展中国家实施某种“积极的歧视”，根据历史责任和现实国情，确立了发达国家和发展中国家之间的强“共区原则”。

启动于 2007 年的后京都国际气候谈判适逢国际格局的转换，欧盟、美国等发达国家一方面对新兴经济体温室气体排放的迅速增加表示担忧，另一方面后者经济的强势增长也对前者造成了巨大压力。因此，在 2009 年的哥本哈根气候谈判中，传统的“共区原则”已难以为继，而西方发达国家试图变革气候治理机制的行为也遭到发展中国家的强势抵制，哥本哈根会议以及后续的坎昆会议和德班会议基本上确立了一个从“自上而下”向“自下而上”过渡的治理模式。2012 年启动的后 2020 年气候谈判也发生于国际格局“东升西降”的整体变革之中。1990 年中国的 GDP 不到美国的 6%、日本的 10%，而到 2012 年中国的 GDP 已经达到美国的 51%、日本的 138%，但中国的温室气体排放量也已经占全球的 26%。中国、印度等新兴经济体整体力量的增强使美欧发达国家感到一种前所未有的结构性压力，^① 而且发展中国家内部的利益和立场也开始分化，^② 国际气候格局进一步演变。正是在这种世界秩序深刻转型的背景下，既要使京都时代未接受约束性减排义务的美国承担全球减排责任，也要使中国、印度等发展中大国为全球减排作出最大贡献，从而使所有大国接受减排义务，因此《巴黎协定》确立了以国家自主贡献为核心的“自下而上”的减排模式，以期动员更多国家贡献自己的力量。

第二，冷战后世界形势的深刻变化与全球治理的深入发展是全球气候治理体系转型的直接动因。1992 年，冷战刚刚结束，《公约》的达成仍然受到冷战时期的集团性、对抗性思维的影响，在确定“共区原则”的具体内涵时，“共同”或“集体行动”难以实现，长期的南北对立使“区别”得到了最大程度的强调。另外，《公约》及《京都议定书》的确立在很大程度上受到当时国际社会对酸雨及臭氧空洞问题解决模式的影响，充满了“理想主义”

^① J. Timmons Roberts, “Multipolarity and the New World (dis)Order: US Hegemony Decline and the Fragmentation of the Global Climate Regime,” *Global Environmental Change*, Vol. 21, No. 3, 2011, pp. 776-784.

^② 孙学峰、李银株：《中国与 77 国集团气候变化合作机制研究》，载《国际政治研究》2013 年第 1 期，第 88-102 页。

色彩的“自上而下”的治理方式无疑是比较“理想”的治理方式。

而进入 21 世纪后，全球化深入发展使人类共同命运得以强化。一方面，随着冷战思维淡化，全球化思维上升，特别是全球性问题的凸显使全球治理受到重视。因此“共同责任”的一面得以提升，但南北格局并未发生本质改变，“有区别的责任”仍被承认。另一方面，非国家行为体影响力逐步上升以及“社会世界”日益形成。冷战后，各种非国家行为体积极参与全球治理，使其不再完全由国家主导。国家面对的不再只是另一些国家，还要面对非国家行为体的压力，因此国家既要维护自身的国家利益，也要思考国家间的团结协作问题以及人类共同利益；既要考虑国际社会的无政府本质，也要考虑某种程度的“后威斯特伐利亚体系”的发展；既要强调日益强化的全球“共同责任”，也要顾及各国之间事实上的“有区别的责任”或“各自能力”。

由此可见，京都时代那种带有“理想主义”色彩的“自上而下”的安排难以为继，美国始终未加入《京都议定书》以及加拿大、日本对《京都议定书》第二承诺期的消极态度就是典型的例证。虽然可以在道义上谴责这些国家的行为，但这于事无补。因而，随着哥本哈根气候峰会的“失败”，气候治理的理念和期望日益转向务实和理性，“自下而上”的“贡献”可能更易实现。同时，相对于“硬法”性质的“自上而下”，“自下而上”的安排则是“软法”或道德符号，非国家行为体力量的上升对“软法”是有利的。因为它们对全球性问题的影响日益增强，正在形成某种“社会世界”，这不仅起到了拾遗补缺的作用，能够缓解国际政治中的各种矛盾，而且由于它们独特的构成和性质，推动了新的国际要素和过程的产生，加强了不同利益群体的声音，引发国际共同体对人类解放总的态势的关注。^①

三、全球气候治理体系的发展趋势与中国应对

（一）巴黎时代全球气候治理体系的发展趋势

长期以来，全球气候治理的核心问题是在发达国家和发展中国家形成的

^① 王逸舟：《国际政治概论》，北京大学出版社 2012 年版，第 186 页。

“南北格局”下如何清晰界定各方的责任与权利？同时涉及责任和义务应该如何履行？如何应对发展中国家经济社会的发展导致的温室气体排放量的持续增长？面对这些复杂问题，发达国家内部、发达国家与发展中国家之间、发展中国家内部均形成了各种各样的利益集团，在治理方式上形成了“目标加时间表”与市场机制之争、“自上而下”与“自下而上”之争、统一与区别之争、减排与发展之争。所有这些争论既反映了各种政治力量的利益取向和政策偏好，也反映了国际社会的无政府本质。通过对全球气候治理体系历史演进的分析，可以大致发现四种趋势：一是治理方式由“自上而下”的强制规定和管制形态逐渐向“自下而上”的自愿行动和混合形态变迁；二是治理内容由单一的温室气体减排向减缓、适应、资金、技术、能力建设等多层面转变；三是治理体系的核心原则（“共区原则”）经历了动态的演变，“趋同化”趋势加强，“有区别的责任”内容多样化；四是参与行动的国家数量逐渐增多。《巴黎协定》正是在上述背景下达成的，它标志着全球气候治理进入了一个新的阶段。

与此同时，如果从国际法和治理模式的角度来审视整个全球气候治理进程，可以发现：强制命令式的“自上而下”（“目标加时间表”具有法律约束力）模式虽然从理论和制度上具有较强的执行力和有效性，但在一个由主权国家组成的无政府社会中，这一模式也面临着很多有形或无形的抵制而无法有效贯彻和实施，因此在实际治理效果方面乏善可陈。另外，完全自愿或自主决定式的“自下而上”治理模式可以动员最大多数的行为体参与，但其实施效果也始终是个问题。如何在两种模式之间寻求平衡，从而有效实践全球治理，这是摆在国际社会面前的一个核心而关键的问题。

如图1所示，如果把全球治理模式理想化，“软法”和“硬法”分别处于制度模式序列的两个极端，包容度和执行力处于另一序列的两端，那么，理想的治理模式应该位于“软”“硬”以及包容度与执行力之间的最佳点，可称之为“软硬相济的制度”。而实践中的治理模式则在“软”“硬”两种方法之间来回摆动，逐渐趋近于这个最佳点。在从左摆到右之后，可能会逐渐实现回摆，达到左右平衡。因此，未来气候治理模式的发展趋势至少应该

包括以下两种：一是如何巩固“自下而上”的模式，使“软法”更软，发挥“软法”更大的动员能力。由于气候治理机制本身不是“硬法”，因此需要加强道德律令，即强化监督、跟踪、评审、排名等，加强“软法”的包容度和动员力。二是如何向“自上而下”回摆，即逐渐完善《巴黎协定》前已经建立的关于国家自主贡献的信息和实现机制、行动和支助的透明度机制、履约机制、资金援助机制和技术开发与转让机制等，逐步确立相对中性的“硬法”或机制，从而加强“软法”的执行力。

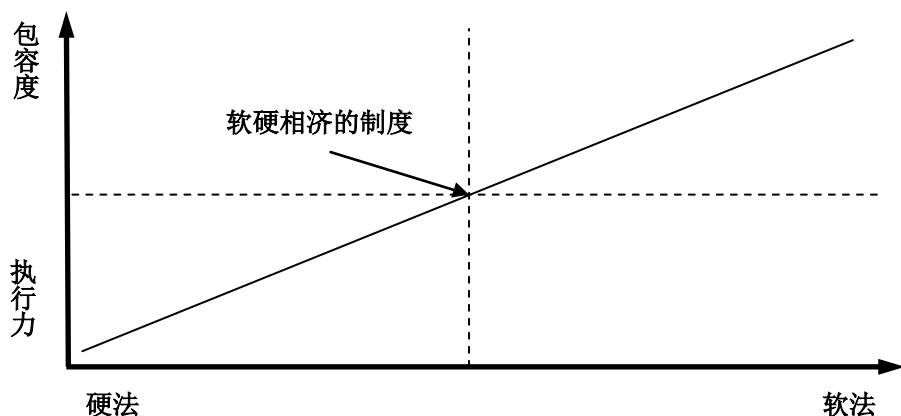


图1 全球治理模式“理想图”

资料来源：笔者自制。

（二）中国与全球气候治理体系转型

《巴黎协定》的达成表明中国在巴黎时代全球气候治理中的身份和地位与京都时代及后京都时代相比发生了重大变化。中国通过《巴黎协定》虽然坚持了发展中国家身份并维护了“共区原则”，但统一的国家自主贡献也使中国与发达国家共同承担相应的减排义务，并为早日达到全球排放峰值作出相应的贡献，这表明中国不再像京都时代及后京都时代那样可以置身于全球减排行动之外。鉴于上述巴黎时代全球气候治理的发展趋势，作为《巴黎协

定》承诺实施国家自主贡献的重要缔约方，中国应该在以下三个方面加以应对：

一是如何提升气候治理能力，积极应对国际社会的监督、跟踪、评审、排名努力，主动为国际社会制定一套能够获得多数缔约方公认的全球排名标准。《巴黎协定》在关于国家自主贡献与行动和支助的透明度方面都做了较为明确的规定，要求所有缔约方提供的国家自主贡献要清晰、透明并提供必要的信息，还酌情包括基准年、执行时限、范围以及该国家自主贡献如何为实现《公约》第二条目标作出贡献等信息，而且要逐步增加力度，每五年通报一次。而在行动的透明度方面，除最不发达国家和小岛屿发展中国家之外，要求所有缔约方至少每两年提交一次温室气体排放清单报告、国家自主贡献的进展情况和适应情况的信息等。这要求中国在编制国家自主贡献方面不断完善信息内容，强化实施，如期实现自身的承诺。另外，中国要继续积极参与巴黎时代全球气候治理规则、机制和制度的创设与完善，积极配合有关机构，制定一套能够获得多数缔约方公认的评价标准，为各缔约方的自主贡献及实现程度进行排名，加强国际舆论和道德监督，促进《公约》目标和《巴黎协定》温升目标的实现，既维护发展中国家的权益，也为全球气候治理体系的进一步完善作出自己的贡献。

二是如何顺应气候治理体系发展趋势，推动并引领治理模式向“自上而下”的适度回归，提出切实可行的方案。在《巴黎协定》的制定过程中，中国事实上已经发挥了积极的引领作用，巴黎时代的全球气候治理也需要中国发挥一些“领导”作用。^①一方面，中国需要认真履行自己的承诺，为全球气候治理作出表率；另一方面，中国也需要在未来的气候治理中把握治理的议程设定，强化规则意识，与《公约》的执行机构和有关附属机构一道，促进气候治理“硬法”的完善，推动或引领气候治理方式向“自上而下”的适度回归。维护并加强《巴黎协定》各种执行机构的权威，落实《巴黎协定》的各项规定，完善相关的运行机制，以全球气候治理的总目标和《巴黎协定》提出的温升目标为准绳，维护全球气候正义，促进国家间的公平，逐步缩小

^① 李慧明：《全球气候治理制度碎片化时代的国际领导及中国的战略选择》，载《当代亚太》2015年第4期，第128-156页。

全球排放差距，增进人类共同利益。正如2014年3月习近平主席访问德国时发表的演讲所指出的：“我们将从世界和平与发展的大义出发，贡献处理当代国际关系的中国智慧，贡献完善全球治理的中国方案，为人类社会应对21世纪的各种挑战作出自己的贡献。”^①

三是如何顺应全球潮流，以中国经济社会发展的绿色转型为契机，为全球气候治理作出贡献。《巴黎协定》标志着全球气候治理步入了一个新的历史阶段，也预示着全球化石燃料时代将走向终结，^② 绿色发展成为全球性潮流。^③ 在此背景下，中国必须认清绿色发展的潮流，统筹国际国内两个大局，加快绿色发展。一方面，中国的发展必须加快绿色转型步伐，实现绿色发展。根据中国2015年6月底提交的国家自主贡献文件，中国的二氧化碳排放将在2030年达到峰值并争取尽早达峰；单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降60%—65%，非化石能源占一次能源消费比重达到20%；森林蓄积量比2005年增加45亿立方米。中国还将继续主动适应气候变化，在农业、林业、水资源等重点领域和城市、沿海、生态脆弱地区形成有效抵御气候变化风险的机制和能力，逐步完善预测预警和防灾减灾体系。相应地，中国也提出了一系列强化气候行动的政策和措施。^④ 这就要求中国在整体国家发展战略上做出调整。因此，中央在“十三五”规划的建议稿中正式提出五大发展理念，绿色发展是其中之一，强调“必须坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持可持续发展，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，加快建设资源节约型、环境友好型社会，形成人与自然和谐发展现代化建设新格局，推进美丽中国建设，为全球生态安全作出新贡献。”^⑤

^① 习近平主席2014年3月28日在德国科尔伯基金会的演讲，新华网，2014年3月29日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-03/29/c_1110007614.htm。

^② John Vidal, “Paris Climate Agreement ‘May Signal End of Fossil Fuel Era,’” *The Guardian*, December 13, 2015, <http://www.theguardian.com/environment/2015/dec/13/paris-climate-agreement-signal-end-of-fossil-fuel-era>.

^③ 张梅：《绿色发展：全球态势与中国的出路》，载《国际问题研究》2013年第5期，第93-102页。

^④ 《强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献》，载《人民日报》2015年7月1日，第22版。

^⑤ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，新华网，2015年11月3日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-11/03/c_1117027676.htm。

另一方面，中国的发展已经完全融入全球化的大潮之中，必须依靠自身的绿色发展为全球的绿色转型作出积极贡献。目前，中国的海外能源和资源需求以及海外投资越来越多，中国经济对全球经济的复苏和发展转型具有重要意义。因此，中国在制定发展战略过程中必须具有全球意识，也要有全球担当。同时，中国自身的发展也面临前所未有的资源环境压力，世界银行的研究指出：“中国当前的增长模式已对土地、空气和水等环境因素产生了很大压力，对自然资源供给的压力也日益增加。今后的挑战在于通过采用绿色增长模式，把这些压力转化为经济增长的新源泉，在解决中国自身诸多紧迫环境问题的同时，开拓绿色科技的新全球市场。”^① 另外，在全球绿色发展转型方面，欧、美、日等发达国家正在进行深刻的经济结构调整，打造以低碳能源技术为核心的竞争力，试图抢占未来低碳经济高地。^② 中国也面临着巨大的国际竞争压力和严峻的挑战。

在此背景下，中国必须统筹好国内国际两个大局，加强顶层设计，实现绿色发展，既为自身的转型发展打下坚实的基础，有效应对日益严峻的国际竞争，也为全球气候治理作出贡献，积极融入甚至引领全球绿色发展大潮。作为一个负责任的大国，中国也应该为世界提供更多气候“公共产品”。正如一些学者所指出的：“中国气候变化政策的框架应该基于核心利益以及国家条件去制定。同时，中国也应该从人类发展的利益出发，不仅要参与到世界的绿色发展中去，而且要试着担当在绿色发展中的领导角色。”^③

[收稿日期：2015-12-27]

[修回日期：2016-02-02]

[责任编辑：石晨霞]

^① 世界银行和国务院发展研究中心联合课题组：《2030年的中国：迈向现代、和谐、有创造力的社会》，中国财政经济出版社2013年版，第9页。

^② 参见蔡林海：《低碳经济：绿色革命与全球创新竞争大格局》，经济科学出版社2009年版；何建坤、周剑、刘滨、孙振清：《全球低碳经济潮流与中国的应对对策》，载《世界经济与政治》2010年第4期，第18-35页。

^③ 胡鞍钢：《超级中国》，浙江人民出版社2015年版，第178页。

全球气候谈判中的知识产权问题^{*}

——进展、趋势及中国应对

蒋佳妮 王 灿

【内容提要】 长期以来,知识产权问题一直是《联合国气候变化框架公约》技术谈判的争议热点。发达国家与发展中国家、发展中国家之间围绕知识产权与气候有益技术的转让、知识产权是否应纳入气候谈判及知识产权具体利益等问题僵持不下。导致上述僵局的核心原因有三:一是作为知识产权既得利益者的发达国家维持并扩大了其在全球知识产权体系中的话语权;二是随着新兴经济体气候有益技术的发展,绿色产业的利益之争在全球范围内愈演愈烈;三是发达国家和发展中国家在气候变化领域的知识产权问题上的信任危机加剧。随着《巴黎协定》进入全面落实阶段,应对气候变化领域的知识产权问题将更加复杂。中国作为气候有益技术发展较快的新兴国家,在这一问题上有着独特利益,需要明确自身利益诉求的本质,并尽早从战略和策略上提出预案。

【关键词】 气候谈判 知识产权 技术开发与转让 中国应对

【作者简介】 蒋佳妮,工业和信息化部国际经济技术合作中心助理研究员,博士;王 灿,清华大学环境学院教授,博士生导师

【中图分类号】 D815/P467

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)02-0021-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201602002

^{*} 本文系国家“十二五”科技支撑计划“气候变化国际谈判与国内减排关键支撑技术研究与应用”(2012BAC20B04)的阶段性研究成果之一。感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部的宝贵意见,文中错漏由笔者负责。

在《联合国气候变化框架公约》谈判（以下简称“气候谈判”）中，与气候有益技术开发与转让相关的知识产权问题一直是发展中国家的核心关切，同时也是发达国家不愿触碰的“红线”，目前仍处于僵持状态。尽管国内外诸多学者对此进行了探讨，但大多集中在对僵局本身的判断，尚缺乏对僵局形成原因的深入探究，此外对该问题从谈判实践到学术探讨的系统梳理在国内也较为少见。本文试图探讨这些问题，并结合中国在该问题上的具体利益，分析中国的立场和应对方案。

一、气候谈判中的知识产权问题与各方立场

（一）气候谈判中知识产权问题的进展

技术开发与转让对应对气候变化具有重要意义。《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC，以下简称《公约》）及《京都议定书》（以下简称《议定书》）明确提出了发达国家向发展中国家转让气候有益技术的义务。《21世纪议程》也强调了应对气候变化的环境技术转让对可持续发展的重要性，并认识到知识产权在气候有益技术转让中的作用。^①然而，各国至今对与气候有益技术转让密切相关的知识产权问题难以达成共识。纵观历年气候谈判中知识产权问题的发展，其进程可总结为如下几个阶段：

第一，知识产权问题在《公约》决议中明确提及。2001年《公约》第七次缔约方大会的决议敦促缔约方特别是发达国家缔约方为促进气候有益技术的转让而改善扶持型环境，包括“保护知识产权和促进获取公共资助技术”，以便于通过商业和公共领域扩散技术。^②2007年《公约》第十三次缔约方大会通过的《巴厘行动计划》明确指出，“鼓励缔约方避免制定限制技术转让的贸易和知识产权政策，同时避免缺乏技术转让的贸易和知识产权

^① 《21世纪议程》第34章第10条，“必须审议保护专利权和知识产权的作用，同时必须审查其对获得和转让无害环境技术的影响，特别是对发展中国家的影响，并且必须进一步有效探索确保发展中国家取得无害环境技术与专利权之间关系的设想，以期制订对发展中国家在这方面的需要作出有效回应的方法。”联合国：《21世纪议程》，联合国新闻部，2000年4月18日，<http://www.un.org/chinese/events/wssd/agenda21.htm>。

^② UNFCCC, *Decision 4/CP.7: Development and Transfer of Technologies*, November 10, 2001, https://unfccc.int/files/cooperation_and_support/ldc/application/pdf/13a01p22.pdf.

政策的现象。”^①

第二，知识产权问题成为技术转让谈判中的难点问题并逐渐陷入僵局。2009年哥本哈根气候大会的协议草案中曾涉及气候有益技术转让与知识产权问题的关系的条款，但最终协议未能解决这一问题。此后，2010年《公约》第十六次缔约方大会通过的《坎昆协议》建立了促进气候有益技术转让的新技术机制，强调要消除阻碍气候有益技术在全球开发和扩散中的障碍因素。自2011年起，知识产权问题一直是技术机制下设的技术执行委员会（TEC）及气候技术中心与网络（CTCN）的工作会议争论的焦点问题之一。2012年多哈会议决议进一步强调了TEC在其工作中要探索包括知识产权问题在内的促进技术转让的适宜环境和障碍问题。尽管如此，但在2013年的华沙会议上，TEC与CTCN的联合报告因与知识产权有关的问题存在巨大分歧而未能获得缔约方大会通过。2015年，知识产权问题再次在巴黎大会上引起关注，印度和其他发展中国家强调需排除由知识产权引起的技术转让障碍。巴黎协议的最后一版草案文本还曾载有，“按照《公约》第4.5条款，发达国家缔约方应提供财政资源来解决由政策和知识产权造成的障碍并促进技术的获取和部署，包括利用资金机制和/或在绿色气候基金（GCF）下建立一个专门针对气候有益技术转让的资金窗口，以满足获取气候有益技术知识产权的全部费用，技术诀窍和这些技术将免费提供给发展中国家缔约方，以便提高他们应对气候变化的能力。”^②但最终的《巴黎协定》并没有出现任何知识产权的字眼。时至今日，知识产权问题始终未成为气候谈判的正式议题。

（二）各方关于知识产权问题的立场和提议中的解决方案

大多数发展中国家认为，现有的知识产权制度阻碍了气候有益技术的广泛扩散，需要对其进行改革以满足应对气候变化的需要；知识产权的保护力度在气候有益技术领域应当适当放宽或调整；发达国家不应当以‘气候有益

^① UNFCCC, *Report of the Conference of the Parties on Its Thirteenth Session*, Bali, December 3-15, 2007, <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06.pdf>.

^② UNFCCC, *Streamlined and Consolidated Text*, Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, Second Session, Part Nine, June 11, 2015, http://unfccc.int/files/bodies/awg/application/pdf/adp2-9_i3_11jun2015t1630_np.pdf, p. 48.

技术上的知识产权归私营企业所有，政府无权干涉’为借口，逃避它们在气候有益技术转让上的国际义务。表 1 列出了历年来气候谈判中发展中国家就此问题提出的主要提案。

表 1 气候谈判中发展中国家的知识产权提案

国家	相关建议
印度	<ol style="list-style-type: none"> 1. 技术和技术方法的转让均应当通过适当的知识产权制度予以加强 2. 在发达国家技术大多为私营部门掌握，为了促进气候有益技术向发展中国家转移，需要这些发达国家政府通过其本国的补偿或激励政策加以促进 3. 建议加大全球资金投入以发展知识产权共享机制和政府采购 4. 便于气候有益技术开发与转让的知识产权安排应当在气候公约谈判中讨论并纳入缔约方大会的决议文本
玻利维亚	<ol style="list-style-type: none"> 1. 气候有益技术应当完全属于共有领域，不应当为任何私营部门用专利等任何形式垄断，并由此给该领域的技术向发展中国家转让带来高昂的转让费用；由政府公共基金资助的设备和其他产品也应当归属于共有领域，以便使这些设备和产品能够被发展中国家获得 2. 建立全球气候有益技术的专利池，以促进相关技术和技术方法被发展中国家以免费或较低的专利费用获得；促进公共部门资助建立专利池并用公共政策促进这种低价转让 3. 发展中国家有权利用 TRIPS 中的弹性条款做出有利于气候有益技术向发展中国家扩散的解释 4. 技术执行委员会应当将与技术开发和转让有关的知识产权问题纳入其常规议程
77 国集团+中国	<ol style="list-style-type: none"> 1. 加强国际合作以推动发展中国家气候变化减缓和适应领域所需技术能够通过较低的价格获得，相关的技术方法也能够被发展中国家所掌握 2. 设计技术需求评估方案应确保私人拥有的技术能够在可承受的价格范围内向发展中国家转移，其中包括通过调整知识产权制度克服转移中的障

	<p>碍</p> <p>3. 知识产权对气候有益技术向发展中国家转让的作用不应简单预判，但知识产权对技术研发、转移和扩散以及国家创新体系建设的重要性毋庸置疑；考虑到应对气候变化的紧迫性，对该类技术的开发速度、扩散范围都提出了更高的要求</p>
巴西	<p>1. 利用公共多边基金为气候有益技术转向发展中国家购买技术许可</p> <p>2. 利用强制许可制度</p> <p>3. 参考《TRIPS 与公共健康的多哈宣言》的做法</p> <p>4. 设立国家或区域层面的“卓越中心”</p>
南非	<p>为了扩大气候有益技术的应用，发展中国家应当获得优惠价格的技术支持，而欠发达国家应当免费获得技术</p>
巴基斯坦	<p>1. 制定国家法则或者达成气候有益技术的强制许可协议</p> <p>2. 建立相关技术的专利池</p>

资料来源：笔者根据联合国气候变化框架公约秘书处网站公布的信息整理制作。

发达国家则始终反对在气候谈判中具体地讨论知识产权问题，竭力阻挠就该问题达成任何决议。它们坚持认为，知识产权制度促进了技术开发与转让，是自由市场模式下气候有益技术转让的适宜环境，反对把知识产权置于技术开发与转让的对立面。美国政府在知识产权问题上一直态度强硬，不承认与应对气候变化有关的强制许可，并要求取消气候谈判中的知识产权议题。^①

考察 2008 年全球金融危机爆发以来的气候谈判可以发现，发达国家尤其是欧盟对知识产权的态度经历了从缓和向强硬的转变。出于以气候有益技术发展带动区域劳动力市场的结构性调整的考虑，特别是期望在技术转移过程中推广欧盟的技术标准，欧盟原本并不反对在气候谈判中谈及知识产权，欧洲专利局也一直支持通过实证研究来甄别知识产权对气候有益技术转让

^① 《关于应对气候变化中知识产权问题的分析和建议》，中国专利信息中心，2009 年，<http://www.cnpat.com.cn/show/news/NewsInfo.aspx?NewsId=479&Type=Z>。

的真实影响。但近年来，欧盟态度明显转向消极，与美国等“伞形集团”国家一致反对在气候公约谈判中具体讨论知识产权问题。在2015年的巴黎气候大会上，欧盟的立场是阻止谈判中涉及任何有关贸易和知识产权的问题，更遑论就此达成决议或协议。^① 无独有偶，美国产业界在巴黎气候大会期间向其气候谈判代表施压，反对在与气候有益技术相关的知识产权问题上作任何让步，甚至反对在巴黎协议文本中提及知识产权，无论是通过正文点明还是间接引用或括号加注的方式，^② 它们认为这将破坏现有的全球知识产权保护体系。

二、气候谈判中的知识产权僵局

（一）知识产权对气候有益技术转让的作用

在既有的气候谈判中，围绕知识产权问题的最大争议在于现有知识产权制度对气候有益技术转让的作用是否积极。发达国家与发展中国家就此争议的立场完全对立。多数发展中国家认为，现有知识产权制度尤其是与贸易有关的知识产权制度，构成了向发展中国家转让气候有益技术的障碍，希望通过公约谈判推动与贸易有关的知识产权弹性规则朝着有利于气候有益技术开发和转让的方向细化，并建议考虑强制许可、联合研发与知识产权共享、技术基金补贴知识产权购买成本等方式促进气候有益技术的大规模转让。发达国家则否认知识产权是技术开发与转让的障碍，坚持认为强有力的知识产权保护制度为激励发达国家企业转让技术提供了制度保障。

与谈判现状相似，学术界的研究也远未形成共识。基于对发展中国家实际案例调研的研究普遍认为，知识产权阻碍了气候有益技术向发展中国家转让。^③ 他们指出，发达国家和发展中国家在气候有益专利技术拥有量上存在

^① John Hilary, “There is No EU Solution to Climate Change as Long as TTIP Exists,” *Independent*, December 7, 2015, <http://www.independent.co.uk/voices/there-is-no-eu-solution-to-climate-change-as-long-as-ttip-exists-a6763641.html>.

^② “US Industry Pressure Against Any IPR Concessions at Paris Climate Talks on Green Technology,” IP Policy Committee Blog, December 7, 2015, <http://tacd-ip.org/archives/1427>.

^③ See J. Watal, “The TRIPS Agreement and Developing Countries,” *The Journal of World Intellectual Property*, Vol. 1, No. 2, 1998, pp. 281-307; J. I. Lewis, “A Comparison of Wind Power

显著的不平衡,而知识产权保护制度进一步强化了专利所有人有偿许可的权利,从而加剧了发展中国家企业在引进技术时的不对等地位,隐性增加了其获取技术的费用,极大地削弱了发展中国家企业获取核心先进技术的能力。对不同类别气候有益技术的实证分析则通常认为,知识产权促进了气候有益技术向发展中国家转让。这类研究的观点包括三个层次:其一,基于特定的气候有益技术的实证分析,有数据证明知识产权促进了气候有益技术的转让;^①其二,强有力的知识产权保护制度为激励发达国家企业向发展中国家企业转让技术提供了制度保障;其三,强化知识产权保护力度将鼓励气候有益技术的创新和传播。^②

上述两类研究结论针锋相对的根本原因在于双方对气候有益技术开发与转让中的“知识产权问题”进行了不同的识别与定义。发展中国家强调“与贸易有关的知识产权规则”,而发达国家则刻意回避这个问题,代之以一般概念上的“知识产权保护制度”。事实上,一些中间派的研究已经在同时兼

Industry Development Strategies in Spain, India and China.” Prepared for the Center for Resource Solutions, 2007, pp. 3-13; Hutchison C., *Does TRIPS Facilitate or Impede Climate Change Technology Transfer into Developing Countries?* Centre for International Sustainable Development Law (CISDL), 2007; Glenna L, Cahoy D R., “Agribusiness Concentration, Intellectual Property, and the Prospects for Rural Economic Benefits from the Emerging Biofuel Economy,” *Southern Rural Sociology*, Vol. 24, No. 2, 2009, pp. 111-129; Maskus K E, Reichman J H., “The Globalization of Private Knowledge Goods and the Privatization of Global Public Goods,” *Journal of International Economic Law*, Vol. 7, No. 2, 2004, pp. 279-320; Correa C., “Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights: A Commentary on the Trips Agreement,” *OUP Catalogue*, 2007; and Correa C. M., “Can the TRIPS Agreement Foster Technology Transfer to Developing Countries?” in *International Public Goods and Transfer of Technology under a Globalized Intellectual Property Regime*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 227-256.

^① 哥本哈根经济(2009)基于IPC分类,选取并分析了固体废弃物及生物质燃料、太阳能、燃料电池、海洋能、地热和风力发电技术相关的专利,认为知识产权并非技术扩散的主要障碍,并且技术专利持有人之间存在着良性的竞争。不仅如此,该研究还认为新兴经济体强有力的知识产权保护将是发达国家企业愿意进行技术转让的前提。

^② 参见 Meir Perez Pugatch, “Survey of Licensing Activities in Selected Fields of Environmentally Sound Technologies (EST),” UNEP, EPO, ICTSD, December 2010; Bernard M. Hoekman, Keith E. Maskus, and Kamal Saggi, “Transfer of Technology to Developing Countries: Unilateral and Multilateral Policy Options,” *World Development*, Vol. 33, No. 10, 2005, pp. 1587-1602; Lee G. Branstetter, Raymond Fisman, C. Fritz Foley, “Do Stronger Intellectual Property Rights Increase International Technology Transfer? Empirical Evidence from us Firm-level Panel Data,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 121, No. 1, 2006, pp. 321-349; 夏先良:《新能源技术转让需要强健的知识产权保护》,载《中国能源》2012年第10期,第9页。

顾对这两个问题的考察，^① 其主要结论包括两个方面：知识产权是影响特定国家公司技术转让决策的重要因素之一，但其影响需要与其他因素共同作用。^② 根据技术受让国市场的特征，即使不完善的知识产权保护也未必会阻碍企业获取技术转让。^③

（二）讨论知识产权问题的恰当论坛

发达国家和发展中国家对哪个平台适合讨论知识产权这一问题也各执一词。发达国家坚持认为，《公约》不是具体讨论知识产权问题的适宜场合，应当在世界知识产权组织（WIPO）或者世界贸易组织（WTO）框架下协商解决。发展中国家则认为，气候变化是全球面临的最大的外部性问题，对气候有益技术的需求区别于传统技术的市场需求，其贸易中的知识产权问题属于全球应对气候变化的制度安排问题，需要在《公约》框架下寻求解决方案。这一争议的实质是发达国家担心因为气候变化这一全球环境问题而改变其在 WTO 中达成的有利于技术拥有方的贸易规则。

自 2013 年以来，发展中国家也在 WTO 持续呼吁：为了发展气候有益技术需要改革国际贸易中的知识产权制度，即 TRIPS 协议。例如，厄瓜多尔于 2013 年和 2014 年两次在 TRIPS 理事会会议上提出“知识产权在促进气候有益技术转让中的贡献”的提案。古巴、印度尼西亚、中国、玻利维亚、印度、孟加拉国、尼泊尔、卢旺达和巴西等国对此表示支持。^④ 但这一努力并

^① See John H. Barton, “Intellectual Property and Access to Clean Energy Technologies in Developing Countries,” *ICTSD Issue Paper*, Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development, 2007; David G. Ockwell, Jim Watson, Gordon MacKerron, Prosanto Pal, and Farhana Yamin, “Key Policy Considerations for Facilitating Low Carbon Technology Transfer to Developing Countries,” *Energy Policy*, Vol. 36, No. 11, 2008, pp. 4104-4115; Ivan Hascic and Nick Johnstone, “The Kyoto Protocol and International Technology Transfer: An Empirical Analysis Using Patent Data,” EAERE Conference, June 2009, pp. 25-27.

^② See UNEP, EPO, and ICTSD, *Patents and Clean Energy: Bridging the Gap Between Evidence and Policy: Final Report*, Geneva, Munich: United Nations Environment Programme (UNEP) Economics and Trade Branch, European Patent Office (EPO), International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), 2010.

^③ See Ivan Hascic and Nick Johnstone, “The Kyoto Protocol and International Technology Transfer: An Empirical Analysis Using Patent Data,” pp. 25-27.

^④ 中国保留对厄瓜多尔更为具体的建议做出回应的权利。Jayashree Watal, “Role of IPRs in the Diffusion and Transfer of Green Technologies, Including Lessons from Work in the TRIPS Council,” Presentation at Conference “Intellectual Property and Its Role in the Generation and Diffusion of Green Technologies,” Hongkong, China, November 12, 2014, https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/ipwrkshopnov14_e/HK_Watal_HK_TRIPS_and_access.pdf; and Catherine

未得到 WTO 的正面回应和严肃对待。

（三）发展中国家的立场分化

由于发展水平差异导致的短期利益与长期利益的不同，发展中国家在《公约》下对知识产权问题的立场也不尽相同。在 2011 年的《公约》第 17 次缔约方会议期间，“G77+中国”进行了多轮协调，以期形成一份一致立场的案文，但最终在知识产权问题上未获成功。其中，印度、玻利维亚态度较为激进，认为知识产权问题应当在气候谈判中讨论并找到解决方案，形成缔约方大会决议。而一些较为落后的发展中国家，由于很少有申请和批准气候有益技术相关的专利，普遍不认为知识产权问题对它们有什么影响。联合国环境规划署和欧洲专利局于 2013 年的研究显示，非洲在全世界清洁能源的专利申请中只占 1%。^① 这些较为贫穷的发展中国家在知识产权问题上的消极态度，弱化甚至分化了发展中国家在知识产权问题上的一致立场。^②

三、气候谈判知识产权僵局形成的原因

（一）既得利益者：发达国家利益始终是全球知识产权体系的风向标

发达国家在气候谈判涉及的知识产权问题上的一贯立场和强硬态度，均反映了其对知识产权全球话语体系的维护和弘扬。

第一，知识产权私权利益最大化得到了维护和弘扬。知识产权从其确立之日起，首先旨在保护知识产权人对其智力劳动成果的占有、使用、受益、处分的财产权利益。即使这一制度最终演变为国际性的制度，也未因此改变其私权的权属性质。最初签订《保护工业产权巴黎公约》（以下简称《巴黎公约》）的国家主要是欧美发达国家，具有同质性。随着生产力的不断提高

Saez, “TRIPS Council Debates Non-Violations, Innovation, Green Tech Transfer,” *Intellectual Property Watch*, June 12, 2014, <http://www.ip-watch.org/2014/06/12/trips-council-debates-non-violations-innovation-green-tech-transfer/#8230.2014/06/12>.

^① Robert Ondhowe et. al., *Patents and Clean Energy in Africa*, UNEP and EPO, 2013, [http://documents.epo.org/projects/babylon/eponet.nsf/0/f87537c7cbb85344c1257b24005e7119/\\$FILE/patents_clean_energy_technologies_in_Africa_en.pdf](http://documents.epo.org/projects/babylon/eponet.nsf/0/f87537c7cbb85344c1257b24005e7119/$FILE/patents_clean_energy_technologies_in_Africa_en.pdf).

^② Ahmed Abdel Latif, Carols M. Correa, and Frederick M. Abbott, *Climate Mitigation and Intellectual Property in Tension*, *Bulletin of the Atomic Scientist*, February 20, 2015, <http://thebulletin.org/climate-mitigation-and-intellectual-property-tension7997?entry=7998>.

和分工细化，现代社会的诸多技术问题已难以仅凭借一己之力完成，国际贸易和技术合作日益增强。在此背景下，WTO 通过 TRIPS 协议建构了一个知识产权国际保护体系。发达国家在该规则的制定中占据着绝对主导权，极力维护其知识产权收益的最大化。

第二，以知识产权“最低保护标准”为名，行高标准保护之实。长期以来，发达国家一直主导着知识产权保护的话语权，使“最低保护标准无上限”的假设长期占据着知识产权立法的主流意识形态。然而，当前的国际知识产权制度实际上体现出的是发达国家对高标准保护的维护和扩张。^① TRIPS 协定第 1.1 条被认为是一个只有底线要求而无上限封顶的“最低保护标准”。这意味着各成员国不能实施低于 TRIPS 协议的知识产权保护，但可以在 TRIPS 协议之上实施更为严格的知识产权保护。发达国家特别是对知识产权依存度较高的企业，认为其在气候有益技术上的领导地位面临着新兴经济体的挑战，更希望将这一保护标准视为底线，谋求更高的知识产权保护标准，以此巩固在技术上长期的竞争优势。对大多数发展中国家及最不发达国家而言，这些标准已然不低，却还要求它们加强知识产权保护力度以履行国际协议的统一要求。

第三，《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）文本的通过和《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定》（TTIP）的谈判表明，美欧发达国家正试图通过区域和双边自由贸易协议在知识产权保护问题上推行更高的全球标准。^② 在全球金融危机和欧债危机的背景下，欧盟对复苏的追求导致其对 TTIP 谈判兴趣大增，超越了自身对引领应对气候变化的长期追求，甚至不顾 TTIP 会对气候变化造成的损害。^③ 正是由于欧盟的自由贸易主张与气候谈判立场之间存在冲突，欧盟在气候谈判中的知识产权立场才逐渐转向强硬。类似地，在巴黎气候大会召开一个多月前，美国与其他 11 国成功达成了 TPP，这无疑对其在巴黎气候大会中坚决拒绝就知识产权问题让步也产生了影响。

^① 详细论述参见张桂红、蒋佳妮：《气候有益技术转让背景下国际知识产权保护标准再探讨》，载《南都学坛：南阳师范学院人文社会科学学报》2014 年第 4 期，第 63-69 页。

^② 《USTR 称 FTA 可将更高知识产权标准融入全球贸易中》，中国知识产权网，2013 年 11 月 5 日，http://www.sipo.gov.cn/wqyz/gwdt/201311/t20131120_881989.html。

^③ John Hilary, “There is No EU Solution to Climate Change as Long as TTIP Exists”.

（二）绿色产业利益之争：发达国家极力维持竞争优势，新兴经济体技术崛起

发达国家掌握气候有益核心技术、制定标准的状况并未发生改变。经济合作与发展组织（OECD）国家仍是气候有益技术的主导力量，在气候有益技术专利方面占据绝对优势，贡献了全球此类专利的约 80%。^① 在关键技术的应用上，发达国家仍牢牢控制着国际技术市场，其对技术发展、国际技术市场的控制地位难以撼动。同时，虽然发展中国家在国际标准化组织中拥有一定比例的会员席位，但发达国家仍占据主导并控制着具体标准制定的过程。^②

新兴国家的气候有益技术创新正在快速发展。新兴国家在全球研究、开发和示范（RD&D）中的总体份额正在上升，部分国家特别是中国正在消除关键领域的差距。中国、印度和巴西等国家的清洁技术发展相对较快，正积极推进若干清洁技术的推广。凭借市场、人力成本等优势，新兴国家有望在新能源产业链的某些环节、某项产品等领域，获得能与发达国家相媲美甚至能一争高下的竞争优势。但需要指出的是，新兴国家的创新状况仍是参差不齐的。

在气候有益技术领域，知识产权的重要性日益增长，专利争夺激烈。与成熟的产业和市场相比，清洁能源产业和市场还处于发展阶段。因而，各国企业均试图通过专利布局抢占地盘，其战略大致是：围绕特定技术申请大量专利以创建专利群，阻止竞争者的进入。例如，在气候有益技术专利组合中，光伏、地热、风能和碳捕获等专利文件多达 40 万份，但并未显现出任何实际的创新价值。相反，这种“专利圈地”对后续研发和专利申请造成了干扰和阻挠。

（三）信任危机：偏见和非理性争辩，缺乏建设性观点

^① UNEP, EPO, and ICTSD, *Patents and Clean Energy, Bridging the Gap between Policy and Evidence*, Geneva, Munich, 2010, p. 9, http://www.ictsd.org/sites/default/files/research/Patents%20and%20clean%20energy%20bridging%20the%20gap%20between%20evidence%20and%20policy_0.pdf.

^② 中国社会科学院—中国气象局气候变化经济学模拟联合实验室：《通往巴黎：迈向国际气候治理新起点》，载《光明日报》2015 年 12 月 9 日，http://news.gmw.cn/2015-12/09/content_18030485.htm。

在新兴国家经济增速放缓、发达国家经济复苏不均衡和持续的地缘政治紧张背景下，各国纷纷将目光转向绿色增长。理论上，全球经济萧条使国际社会形成了对绿色增长的共同愿景，理应促使各国在绿色产业领域开展更加务实的合作。但事实并非如此。产业利益成为各国角逐新一轮经济增长制高点的最大动因，各国对绿色产业发展的观念仍停留在“你死我活”的资源紧缺与根本对立之中，既未意识到也不愿相信绿色增长和共享经济时代的发展可以实现“你中有我、我中有你”的互利共赢。

一方面，发达国家担心气候谈判中对知识产权的讨论会动摇其在 WTO 框架下知识产权规则上的既得利益，也害怕公共利益问题范围的一再扩大会侵蚀其根本利益，并不得不妥协达成类似“药品领域的多哈公共健康”的解决方案。在公共健康与知识产权的争议中，美国等发达国家仍有利可图，但在气候变化领域作出相似让步并没有相应的获益，它们并不希望再次经历类似的争议。因此，在气候谈判中，它们极力弱化知识产权的重要性，强调创新和其他因素（如有利环境、资金和吸收能力等）对技术转让的影响。另一方面，发展中国家尤其是新兴国家普遍希望通过知识产权的争辩获得一定的技术发展空间。但最令发展中国家尤其是新兴国家担忧的是，掌握核心技术的发达国家滥用知识产权优势地位，并巧妙利用规则，挤占和干扰发展中国家气候有益技术的发展。例如，2004—2007 年期间发生在风电领域的丹麦艾尔姆玻璃纤维制品公司（LM Glasfiber）与上海玻璃钢研究所的专利纠纷，曾影响了整个风电产业的技术研发和扩散。^① 尽管这起案件最终以中方胜诉结束，但其凸显的“专利丛林”、“专利地雷”担忧显而易见。

尽管各存担忧，但发达国家和发展中国家却难以沟通。发达国家不相信在气候谈判中纳入知识产权讨论会有任何获益，发展中国家则不相信发达国家会作出积极让步。因而，气候谈判中有关知识产权的历次讨论，事实上是各方带着偏见和传统的意识形态的“南北之争”，陷入了非理性的无休止争辩之中，并未达成具有建设性和共识性的观点和方案。

^① 王树平、王灿、许益民等：《知识产权与气候变化》，社会科学文献出版社 2013 年版，第 46 页。

四、未来发展趋势与中国应对

（一）气候谈判知识产权问题的未来趋势

尽管尚未列入气候技术谈判的正式议题，但可以预计知识产权仍将是未来气候谈判技术转让议题中的焦点问题。

第一，知识产权争议在短期内仍将因谈判各方利益分歧而难以达成共识。知识产权在气候有益技术开发与转让中的作用是一个复杂的问题，目前发展中国家呼吁对此问题展开具体和深入的技术案例分析，以识别现实中具体的知识产权问题。发达国家尽管认为气候谈判会议不是讨论知识产权制度的合适场合，但无法回避针对技术转让适宜环境和具体障碍的讨论。下一阶段气候谈判中的知识产权问题将变得更加具体。

第二，从长远来看，围绕知识产权问题，各方存在逐步达成共识的空间。尽管发达国家仍保持着气候有益技术领域的领先优势，但新兴国家气候有益技术创新能力的发展也预示着未来全球竞争的多种可能性。随着高科技和互联网的迅速发展和普及，技术发展已从“分立式创新”走向“累进式、循环式创新”。在新能源技术领域，单个企业只能在特定方面独占鳌头，大型企业和那些技术创新实体的垄断地位和形势正在发生改变，更多的中小企业开始在技术方面获得竞争优势。而后者的技术创新优势往往是通过更加关注用户体验和需求并做出相应的改进而实现的。气候有益技术的发展不仅需要明确发展中国家的技术需求，而且需要创造环境，使需求方企业尽可能参与创新。这意味着，在未来的气候谈判中，发达国家和发展中国家的利益将不再是完全对立的，而是逐步走向利益交叉甚至趋同。

第三，知识产权议题需要纳入到国家创新体系和国际科技合作等问题的讨论中。《巴黎协定》技术条款的核心内容之一是加强所有缔约方之间的气候技术合作，并重申了对发展中国家的技术合作行动予以支持；其本质是既强调全球合作与共赢，又强调对发展中国家的支持。这为开启更加务实的技术合作创造了条件：一是对发展中国家参与气候技术合作的不同阶段，包括

技术开发与转让，提供资金支持；二是对发展中国家的加速创新和促进技术研发提供支持。乐观地估计，未来应对气候变化的技术合作行动将大幅度增加，其中的知识产权问题将在实践中围绕如何促进国际合作创新、资金支持、利益共享及建设国家创新体系等不断地探索、审视和发展。

（二）中国的利益

目前，中国在气候有益技术知识产权领域仍存在两方面不足：其一，知识产权储备不足且质量较低。《联合国人类发展报告 2009/2010》对全球 11 万份气候有益技术专利申请的统计分析显示，在碳捕捉和储存领域，日本占 25%，美国占 20%，中国只占 5%，并且气候有益技术专利申请主要集中在技术含量相对较低的领域。^① 其二，知识产权转让并未带来知识的有效转移。在既有制度框架内，专利文献所披露的信息并不足以支持进一步的创新。研究显示，仅约 15% 的重要创新申请了专利保护，即有约 85% 的重要创新信息并没有包含在专利申请中。^② 这两方面的不足，反映了中国作为最大的发展中国家，与其他发展中国家在知识产权问题上有诸多共同利益。

但中国的气候有益技术发展仍具备掌握核心自主知识产权的空间和潜力，这使得中国在气候变化知识产权问题上的利益有别于其他发展中国家。国家知识产权局 2015 年 4 月发布的《战略性新兴产业发明专利授权报告》显示，2012 年和 2013 年，新能源产业的集中程度相对其他战略性新兴产业较低。这表明，新能源产业中在华发明专利授权的国家分布相对分散，各国尚未在相关产业形成绝对的专利优势。^③ 与此同时，中国在一些气候有益技术上实现了较高质量的国产化率，生物质能、太阳能、风能等技术领域初具规模。

气候变化知识产权问题的妥善处理事关中国发展低碳技术的进程。其

^① 联合国开发计划署：《联合国人类发展报告 2009/2010——迈向低碳经济和社会的可持续发展》，中国对外翻译出版公司 2010 年版，第 37 页。

^② Michael Risch, "Trade Secret Law and Information Development Incentives," in Rochelle C. Dreyfuss and Katherine J. Strandburg, eds., *The Law and Theory of Trade Secrets: A Handbook of Contemporary Research*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010, p. 21, 转引自蒋佳妮、王灿：《气候有益技术 Know-how 转让之知识产权立法障碍及应对》，载《兰州大学学报》（社会科学版）2015 年第 1 期，第 20 页。

^③ 国家知识产权局规划发展司：《战略性新兴产业发明专利授权报告（一）》，载《专利统计简报》2015 年第 11 期，2015 年 4 月 14 日，<http://www.sipo.gov.cn/tjxx/zltjtb/201509/P020150911515574971186.pdf>。

一，知识产权共识的形成，事关中国能否与发达国家在低碳核心技术上开展更务实的合作。中国面临着经济和社会的改革与发展等诸多压力，这使低碳技术发展不得不借助外国先进技术，通过技术贸易和技术研发合作等多种形式，不断提升消化外来技术的能力，进而提升低碳技术的自主创新能力。其二，中国发展低碳技术需要良好的外部知识产权法制环境。如何在自身的发展道路上有效突破知识产权壁垒，是目前的当务之急。事实证明，^① 中国低碳技术的发展面临着包括知识产权制度在内的整个现行国际贸易制度体系带来的挑战，因为相关制度均为西方价值观和话语体系所主导。其三，中国发展气候有益技术需要调整和落实国内知识产权制度。中国有关气候有益技术的知识产权法律法规还不完善，鼓励气候有益技术专利发展的法律法规尚未出台。中国现行专利法在最近几次修改中，尚未专门考虑技术应对气候变化的影响和需求。中国气候有益技术专利的实施也还面临着重数量轻质量、重申请轻应用等问题。

在 2014 年利马会议上，以中国为核心的发展中国家提出，尽管不能简单预判知识产权对气候有益技术向发展中国家转让的作用，但知识产权对技术研发、转移和扩散以及国家创新体系建设的重要性毋庸置疑；同时，应对气候变化的紧迫性，对该类技术的开发速度、扩散范围都提出了更高的要求。尽管发达国家仍拒绝讨论知识产权问题，但也不得不承认其对技术开发与转让的重要性。上述主张为未来发展中国家在知识产权问题上实现突破奠定了基础。随着谈判的深入和《巴黎协定》的落实，中国将成为气候谈判中化解知识产权僵局、推动达成在知识产权问题上的共识，从而影响有关知识产权的技术谈判的未来发展。

（三）中国的应对

在气候变化知识产权问题上，需要实现微妙平衡，而不是表现出极端偏见。在知识产权问题上的目标应当是通过适当的政策、足够的资源和机制，

^① 中国强调欧美等发达国家国家应当兑现向发展中国家转让技术的国际承诺，欧美却推卸责任，认为技术掌握在其私营部门手中，并强调应当由市场机制引导技术流动；中国试图自主研发气候有益技术，其补贴新能源技术的行为却曾遭遇由美国提起的不符合 WTO 补贴规则的控诉；中国以低廉的劳动力成本和污染环境的代价炼制了多晶硅，创造了太阳能光伏产业低成本创新的优势，在销往欧盟国家时却遭遇了反倾销调查并付出了高昂的反倾销税。

达到既激励气候有益技术创新又鼓励知识产权利益分享的双重目标。知识产权在气候谈判中的重要性不能低估，需要选取适当的切入点进行更加充分和务实的磋商。否则，知识产权很可能仍将是正在兴起的气候技术机制发挥实质作用的一大羁绊。如何应对气候变化中的知识产权争论，将对中国自身的绿色发展和应对气候变化产生深远影响。中国应当尽早从国际、国内两个大局出发，作出协同一致的努力。

第一，国际上，中国需要在推动达成和扩大相关共识的基础上，寻求处理气候变化知识产权的建设性方案。

其一，中国推动形成有关气候变化知识产权的国际共识，应首先确立自身的明确立场。这一立场的总体战略目标是要打破在知识产权问题上的“南北分歧”思维定式，克服气候有益技术和知识产权争论上的极端化，促进更具建设性、更加务实的对话。具体而言，中国应延续在 2014 年利马会议上的立场，在未来的气候谈判中采取以下主张：强调知识产权保护促进创新需要满足特定条件，即强化知识产权的运用，需要通过制度完善提高知识产权成果的转化率，将创新成果转化为现实生产力并实现知识产权的市场价值；倡议各方应着力开展低碳技术领域的知识产权制度和知识产权运用层面的交流与合作，充分有效利用低碳专利，从根本上激励低碳知识产权的持续创新和应对气候变化的能力。

其二，中国推动形成有关气候变化知识产权的国际共识，应积极倡导一些有达成共识潜力并有可能逐步推进实施的议题。笔者认为，候选议题包括：应对气候变化的国际科技合作创新的机制模式，建立对合作研发的知识产权的共享机制，并在此过程中强化技术转让和扩散、推动气候有益技术和装备的应用；知识产权为企业提供创新动力和知识支持的具体方案；营造良好的知识产权创新环境的政府努力；知识产权对气候有益技术开发与转让作用的案例交流；与相关国际机构的知识产权合作机制（探讨协调与 WIPO、WTO 和 UNFCCC 在气候变化上的合作空间）；等等。

其三，中国推动形成有关气候变化知识产权的国际共识，还应大力开展与多元利益攸关方的合作，特别是继续争取与利益相似的发展中国家形成共

同立场。中国需要大力促成知识产权相关议题的建立，或推动发展中国家将妥善处理知识产权问题作为技术机制的有利环境建设或交叉的战略性议题加以讨论。

其四，在推动国际共识达成的基础上，中国要积极提出气候谈判中处理知识产权问题的建设性方案。一方面，中国需要识别促进新的气候有益技术创新方面的可替代创新模式。这些模式包括补助、补贴、奖金、荣誉、开放创新模式、建立在责任规则之上的激励股权系统、绿色专利制度、绿色专利保险等。中国可以更多地使用并购、推进市场承诺、专利池、集体许可证贸易和知识产权管理的新模式；提供公共领域气候有益技术的公共地图；促进知识产权相关部门之间更深入的协调；进行更高效的公私合作。另一方面，中国也应进一步寻求与资金机制相结合的可行解决方案。中国曾在气候谈判中提出，在绿色气候基金里建立一个技术转让窗口，用于支持发展中国家的气候有益技术需求，^① 包括购买具有广泛应用潜力的知识产权，以在发展中国家推广应用类似的解决方案，这需要进一步完善并在谈判中积极推动。

第二，在国内，中国迫切需要完善相关行动方案和制度环境，为自身在气候变化知识产权问题上的国际合作提供扎实基础。

其一，中国需要从全局战略和对外开放的高度，尽早制定以知识产权合作为核心内容的气候有益技术南南合作（中国与其他发展中国家）行动方案。作为全球应对气候变化领域的关键行动，南南合作在全面落实《巴黎协定》的过程中的意义将更加凸显。较之其他发展中国家，中国具备绿色技术知识产权上的比较优势。从知识产权南南合作的意义上讲，通过向发展中国家输出气候变化领域的优势专利技术，既可帮助国内相关行业拓展海外市场，也有助于满足接受技术的发展中国家应对气候变化和发展科技之需，还能够有效提升中国负责任大国的国际形象，形成对发展中国家的凝聚力，能为中国应对气候变化的大国形象制造有利国际舆论，也能为中国国际战略和对外行动的开展提供良好的前提条件。从知识产权南南合作的行动方案内容安排上讲，中国应当在气候有益技术知识产权合作的重点领域和方向、合作模式与

^① 《中国明确巴黎气候谈判基本立场 强调减排“双轨”框架》，中国新闻网，2015年6月30日，<http://www.chinanews.com/cj/2015/06-30/7375851.shtml>。

机制、合作的具体国别方案等内容上作出具体的安排，以期通过南南合作方式，实现发展中国家之间气候有益技术相关知识、经验和数据的分享，技术转移，技术与制度层面的能力建设和合作模式与机制的创新，等等。

其二，中国需要从全局战略和对外开放的高度，尽早制定以知识产权合作为核心内容的气候有益技术南北合作（中国与发达国家）行动方案。南北合作在应对气候变化中的作用仍然是基础性和保障性的。在气候有益技术的开发上，南北合作与南南合作是后者补充前者的关系。^① 中国与发达国家在气候有益技术的开发和应用方面存在很强的互补性，如中德在节能环保、新能源汽车等领域的合作空间和发展潜力较大；^② 中美清洁能源合作由来已久，双方在清洁能源技术应用方面拥有巨大的合作空间。^③ 中国制定气候有益技术南北合作行动方案，应着眼于为双方合作提供知识产权问题上的互信，并进而寻求在气候有益技术南北联合研发的知识产权共享机制安排。此外，还需要考虑各主要发达国家与中国的双边关系和经贸关系等因素，根据不同国家提出具体的合作方案，以期通过南北合作进一步增强中国气候有益技术的研发和应用能力。

其三，中国需要建立并完善与自身气候有益技术发展水平相适应的知识产权制度环境，以确保气候有益技术的自主创新和外部引进。2014年，国务院发布《中国应对气候变化规划（2014—2020年）》，将技术创新与知识产权作为应对气候变化的三大支柱之一。2015年12月22日，国务院又印发了《关于新形势下加快知识产权强国建设的若干意见》，提出了建设知识产权强国的战略目标和顶层设计，旨在解决中国知识产权领域大而不强、多而不优的难题。^④ 为应对气候变化并促进气候有益技术的创新发展，中国

^① 《发展中国家官员：南南合作对应对气候变化意义重大》，新华网，2015年12月8日，http://news.xinhuanet.com/energy/2015-12/08/c_128508207.htm。

^② 《苗圩谈“中国制造2025”和“工业4.0”两大战略异同，建议从六方面加强中德两国制造业合作》，载《中国电子报》2015年5月16日，<http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11293877/n16553775/n16553792/16590588.html>。

^③ 《习近平主席访美：中美清洁能源双赢情况如何？》，中国电力企业联合会，2015年9月24日，<http://www.cec.org.cn/xinwenpingxi/2015-09-24/143509.html>。

^④ 《知识产权局谈新形势下加快知识产权强国建设》，中国政府网访谈，2015年12月31日，<http://www.gov.cn/wenzheng/talking01/20151231ft190/>。

应当：进一步强化气候有益技术自主产权的顶层设计，加强知识产权与经济、科技、产业、贸易等政策的衔接，尤其是要积极将绿色知识产权保护、实施、预警等工作融入“一带一路”建设中，以维护和增强中国气候有益技术的全球竞争力。确立有利于气候有益技术创新的适度知识产权保护水平；完善知识产权审查注册机制，提高创新制造的水平；加强知识产权执法力度，提振清洁技术创新者的信心和市场；完善知识产权的实施和成果转化环节的相关制度，运用知识产权工具，提高专利文献的利用率，加强对现有技术的检索与分析；探索促进气候有益技术知识产权创新与运用的配套机制的建立，促进创新运用知识产权保障服务的功能，联合银行等金融机构参与提供知识产权金融服务，并引导企业拓展知识产权质押融资的范围，使绿色技术创新真正从知识产权体系中受益。^①

[收稿日期：2015-12-13]

[修回日期：2016-02-02]

[责任编辑：石晨霞]

^① 《国家知识产权局长：集中资源破解“多而不优”》，载《经济日报》2015年1月5日。

巴黎气候大会后的中美气候合作 *

刘元玲

【内容提要】 作为中美关系中的一个领域，气候合作经历了从无到有，从次要到主要，从边缘到核心的转变过程。中美作为当今世界温室气体的主要排放国和最主要经济体，双方自 2009 年以来在该领域的合作与交流无疑对 2015 年年底巴黎气候大会的成功召开和《巴黎协定》的顺利签订作出了积极贡献。尽管仍存在诸多分歧、面临诸多挑战，但巴黎气候大会在全球气候治理中具有承上启下的意义，也对未来全球气候治理制度做出了重要安排。因此，在《巴黎协定》签订之后，中美双方的合作将会在两个方面得以持续：一是重点推动前期合作成果的落实，二是在新协定框架下推动地方层面、技术层面以及更具体领域的气候合作。可以认为，中美气候合作将是推动全球气候治理进程的关键动力。对中国而言，中美气候领域的沟通合作和分歧管控对维护双边关系的整体稳定也具有重要作用，对中国参与全球治理也有积极的借鉴意义。

【关键词】 巴黎协定 气候治理 全球治理 中美新型大国关系

【作者简介】 刘元玲，中国社会科学院美国研究所助理研究员

【中图分类号】 D822.3/P467

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)02-0040-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201602003

* 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵意见和建议，文中错漏由笔者负责。

2015年12月成功召开的巴黎气候大会及其成果《巴黎协定》对未来全球气候治理的制度安排进行了新的设计,中美双方在气候问题领域的积极合作对推动巴黎大会的成功召开和《巴黎协定》的顺利签订发挥了关键作用,并得到国际社会的一致好评。中美在气候领域的合作经历了怎样的过程?巴黎气候大会之后中美气候合作将面临怎样的机遇和挑战?中美气候合作对中国参与全球治理又有哪些启示?这些都是本文关注的核心问题。

一、中美气候合作的发展历程

中美气候合作是指两国就应对气候变化所涉及的减排、适应等相关问题进行的沟通协作和分歧管控。自中美建交以来,气候议题在中美关系发展中经历了从无到有,从次要到主要,从边缘到核心的转变,并一度发展成为中美关系全局中的闪光点。

(一) 中美气候合作的阶段性发展

从中美建交到20世纪90年代之前,双方几乎没有直接就气候问题展开合作的记录。但在与气候问题相关的能源、环保等问题上,中美在此期间有不少交流,为此后的气候合作奠定了基础。例如,1979年邓小平访美期间与时任美国总统卡特签署了《中美政府间科学技术合作协定》^①,标志着中美在能源方面正式展开合作。1985年,双方签署《中美化石能源技术开发与利用合作议定书》,合作重点也是能源领域。

中美气候合作的第一个阶段是整个20世纪90年代,即起步阶段。这一时期,尽管中美双方的合作重点一直集中在能源领域,但也开始涉及气候变化问题。1995年,中美签署《中美能源效率和可再生能源技术发展与合作议定书》,旨在加强能源领域的合作;1997年,江泽民主席访美,中美两国签署了《中美能源和环境合作倡议书》;1998年,美国总统克林顿访华,两国就签署《中美和平利用核技术合作协定》、《中美城市空气质量

^①《中美科技交流与合作》,新华网,2002年1月28日,http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/28/content_257226.htm。

监测项目合作意向书》达成一致；^① 1999 年，中美双方签署《关于清洁大气和清洁能源技术合作的意向声明》，提出了中国可持续发展的优先领域，分析了美国向中国转让减少温室气体排放技术的障碍，并提出解决问题的建议。尽管这一时期中美有关气候问题的合作大多停留在政策呼吁阶段，可操作的内容较少，但双方实现了气候议题在双边关系中“从无到有”的转变。

中美气候合作的第二个阶段是 21 世纪的第一个十年，即 2000 年到 2009 年，可称作发展阶段。这一时期，气候议题在双边关系中的地位实现了从次要到主要、从支流到主流的转变。主要表现在：气候问题不再作为能源或环保领域的附属性问题，而是逐渐作为单独的议题引起双方的重视。2002 年，中美两国元首达成加强两国应对气候变化领域合作的协定，并成立了中美气候变化工作组，该工作组于 2003 年开始开展旨在促进两国在气候变化科技方面的合作，确定了与应对气候变化相关的十个合作研究领域。2006 年年底，两国元首共同倡导启动了中美战略经济对话。2007 年 6 月和 9 月，在中国国家主席胡锦涛与美国总统小布什会晤时，气候变化成为重要的议题之一。2008 年中美第四次战略经济对话签署了《中美能源环境十年合作框架》，双方确立了一个为期十年的能源与气候合作计划，推动技术创新和高效、清洁能源及应对气候变化的技术应用。^②

中美气候合作的第三个阶段是从 2009 年至今，可称作深化阶段。中美双方在气候议题上持续进行高级别、常态化的交流磋商，在气候和能源领域的合作程度加深、范围扩展、效果凸显。两国以中美气候变化工作组为主要平台，在载重汽车、智能电网、温室气体数据、能效、碳捕获利用和封存、工业锅炉、林业、低碳城市、氢氟碳化物等领域开展了务实合作，成为大国合作应对气候变化的典范。^③ 在 2009 到 2012 年间两国元首举行的 12 次双边会晤中，每次都将是气候变化作为重要议题。中美双方签署了《中美清洁能源联合研究中心合作议定书》，并共同投入 1 500 万美元作为中心的启动资

^① 同上。

^② 《第四次中美战略经济对话成果说明》，新华网，2008 年 6 月 27 日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-06/27/content_8450010.htm。

^③ 谢振华：《中美气候变化合作将是习主席访美重点和亮点》，新华网，2015 年 9 月 16 日，http://news.xinhuanet.com/tech/2015-09/16/c_1116580876.htm。

金，^① 这是两国政府首次共同制订联合研究计划和共同出资支持产学研合作。2009年的首轮中美战略与经济对话将清洁能源作为主要议题进行讨论，双方签署了《中美清洁能源和气候变化合作谅解备忘录》。同年7月，双方草签《关于加强能源、气候变化和环境合作的谅解备忘录》。同年9月，双方联合发起的“中美低碳经济会议”成为中美在低碳经济合作方面的首次民间宣传交流活动。同年11月，美国总统奥巴马对中国进行首次国事访问，气候变化问题进入重要议事日程，双方认识到：气候变化、清洁能源和环境保护是中美两国面临的巨大挑战之一，中美合作对解决该领域的问题至关重要，在这些领域的合作能成为中美双边关系的支柱，能促进建立互信，并为构建未来中美建设性关系奠定基础，同时为促进多边合作作出贡献。双方还决定建立气候变化政策对话与合作机制，以此作为中美建立应对全球气候变化以及确定和解决关切问题的平台。^②

中国国家主席习近平上任后，将中美气候合作推向了新的高度。习近平主席与美国总统奥巴马于2013年6月和9月、2014年3月以及2014年11月的四次会晤中，都强调双方在气候变化、能源与环境方面开展对话和务实合作，并于2014年11月签署了《中美气候变化联合声明》，这在国内外都产生了很大影响。中美第一届气候智慧型/低碳城市峰会于2015年9月在洛杉矶召开，同期习近平主席在华盛顿同奥巴马总统举行新一轮双边会晤，双方发表了《中美元首气候变化联合声明》，重申双方同意扩大双边务实合作，加强在多边谈判中的协调，共同推动巴黎气候大会取得重要成果。^③

除双边合作外，双方还开展了形式多样的多边合作。中美均签署了《联合国气候变化框架公约》；双方在国际货币基金组织（IMF）、世界银行、国际能源署（IEA）以及二十国集团（G20）等多边机构就气候变化问题进行了不同程度的沟通磋商；通过亚太“二轨”气候外交积极扩展双方在气候问题上的合作，尤其是在“亚太清洁发展和气候伙伴计划”中，通过多边合

^① 《中美两国政府宣布成立中美清洁能源联合研究中心》，中国政府网，2009年7月17日，http://www.gov.cn/gzdt/2009-07/17/content_1367726.htm。

^② 《中美草签关于加强能源、气候变化和环境方面合作的谅解备忘录》，新华网，2009年7月29日，http://news.xinhuanet.com/world/2009-07/29/content_11788861.htm。

^③ 《中美元首气候变化联合声明》，载《人民日报》2015年9月26日，第3版。

作满足各国日益增长的能源需求并应对温室气体排放、能源安全等方面的挑战；中美还在全球环境基金（Global Environment Fund, GEF）下开展了形式多样的应对气候变化的合作。^①

（二）推动中美气候合作的主要因素

自 2009 年以后，中美在气候领域的合作出现了较大的变化，双方积极寻求更多的合作空间和机会。中美在气候变化和能源合作领域已建立了双渠道（双边和多边）、多层次（中央政府、地方、城市、企业以及非政府组织）、跨领域（减缓、适应、资金、技术等）的合作模式。这主要受到以下因素的影响。

首先，国际趋势的影响。自其创立以来，政府间气候变化专门委员会（IPCC）陆续发布五次评估报告，反复强调气候变化是正在发生的事实，并且会对人类社会造成重大威胁，人类使用化石能源导致的温室气体排放是造成气候变化的主要原因，因此国际社会应该积极行动起来，通过减排、减缓和适应等协同努力，共同应对气候变化带来的挑战。此外，自 1995 年以来气候大会年年召开，使人们对气候问题的关注度越来越高。欧盟一直以来在气候问题上发挥着领导作用，并率先垂范，在应对气候变化中积极作为，这对中美两个世界主要经济体和排放大国而言也构成一种压力。中美两国不断被推到应对气候变化的前沿，为双方开展合作奠定了基础。

其次，中美两国合作意愿增强。就美国而言，自上任以来，奥巴马总统不仅多次在公开场合强调气候变化的客观存在、人为因素对气候变化产生的重要影响，因此主张积极应对该问题；而且还组建了“亲气候”的相关决策圈，包括国务卿约翰·克里（John Kerry）、国家安全事务助理托马斯·多尼隆（Thomas Donilon）、美国气候大使托德·斯特恩（Todd Stern）以及美国进步中心主要领导人约翰·波德斯塔（John Podesta）等，他们对奥巴马在气候问题上的内政和外交政策产生了重要影响。此外，面对金融危机造成的冲击，奥巴马希望通过实施“绿色新政”以达到应对气候变化、实现能源独立、促进经济复苏的多重目标。考虑到中国在全球气候治理中不可替代的

^① 石红莲：《低碳经济时代中美气候与能源合作》，武汉大学博士学位论文，2010年，第69-72页。

地位，以及中国巨大的清洁能源市场规模，^① 奥巴马政府更有动力来积极推进中美气候与能源合作。

在中国方面，认知障碍的消除推动了中美气候合作。中国对气候变化问题的认识经历了一个发展变化的过程：在 2009 年之前，绿色、低碳、环保等并未成为流行词汇，气候变化“阴谋论”甚至一度流行，中国在全球气候谈判中的反应，尤其是对美国的态度一度相当僵化。^② 但在 2009 年哥本哈根大会之后，中国决策层逐渐认识到气候变化已演变成为国际社会关注的热点和重点话题，中国若在此问题上无所作为，不仅自身面临潜在威胁，而且还会产生不良的国际影响，不利于营造和平发展的外部环境，也与中国积极建设负责任大国形象背道而驰。此外，国内日益严峻的空气污染问题，在转型压力下实现“转方式、调结构、促发展”与应对气候变化是相适应的，与美国开展气候合作实际上可以产生协同效应，因此政府逐渐决定要在该问题上奋发有为。正如习近平主席所指出的，中国在这个问题上不是“别人要我们做”，而是“我们自己要做”。^③

最后，中美双方稳定发展的民间交流为气候合作奠定基础。中美既有的一些机制在应对气候问题上焕发了新的活力，尤其是很多美国的环保组织在推动中美双方气候合作发挥了重要影响。例如美国环保基金会副主席、“总量控制与交易”（Cap and Trade）理论的主要创建者丹·杜德克（Dan Dudek）对中国在应对气候变化领域具有长期的跟踪研究，并积极推动中国相关的环境和气候变化的立法与政策制定，这无疑对促进中美气候合作具有相当程度的推动作用。^④

^① 竺彩华、杨媚：《中美清洁能源合作现状及发展前景》，载《国际经济合作》2012年第7期，第17-23页。

^② Zhihong Zhang, “The Forces behind China’s Climate Change Policy: Interests, Sovereignty and Prestige,” in Paul G. Harris, ed., *Global Warming and East Asia: The Domestic and International Politics of Climate Change*, New York: Routledge, 2003, pp. 78-79.

^③ 《习近平谈绿色发展：不是别人要求，而是中国必须这样做》，新华网，2015年11月7日，<http://news.sina.com.cn/o/2015-11-07/doc-ifxknivr4270885.shtml>。

^④ Judy Stoeven Davies, “Our Man in China: On the Road to Stabilizing Global Climate,” Special Report Prepared for EDF Members, (New York: Environmental Defense Fund, Winter 2016), <http://support.edf.org/site/DocServer?docID=421>, pp. 1-2.

二、中美气候合作对巴黎气候大会的影响

回顾历届联合国气候大会的进程，从 1992 年的《联合国气候变化框架公约》（以下简称“公约”）到《京都议定书》、巴厘路线图、《哥本哈根协议》、德班增强行动平台等，再到巴黎气候峰会的召开，都是分歧与共识、矛盾与妥协共存。2015 年巴黎气候大会是全球应对气候变化的重要节点，旨在确定 2020 年后国际社会气候治理的模式。如何照顾各方关切，达到公平有效、合理可行的谈判结果是巴黎气候大会的初衷。其重点和难点在于如何解读和运用“共同但有区别的责任”原则，协调不同国家间的矛盾与分歧，促使各方携手合作。

中美作为当今世界最大的两个经济体和温室气体排放国，两国的温室气体排放量约占全球的 42%；^① 同时，中美两国也分别是发展中国家和发达国家的最主要代表。如果中美之间无法达成妥协，那么全球气候治理的有效合作将更加难产。

然而，中美之间在气候合作中也存在诸多矛盾和冲突，这不仅对双边气候合作产生了负面影响，而且一定程度上也影响了全球气候治理的发展进程。双方的冲突集中体现在理念分歧与利益竞争上。中国强调国际气候合作应该重视公平正义，像美国这样的发达国家由于历史累计排放量巨大，而且经济技术能力超强，因此应该采取积极行动应对气候变化，并在资金、技术方面给予发展中国家援助以帮助它们应对气候变化；而美国则认为，全球气候治理如果不能做到所有排放主体的“全覆盖、齐参与”（尤其是包括中国等发展中大国的参与），那么美国减排行动的效果将大打折扣，而且应对气候变化有损美国经济和就业，削弱美国的竞争力，因此在行动上相当消极。

实际上，奥巴马之前的三任总统都曾以减排为主的应对措施会损害美国经济和就业而拒绝实施有效的应对政策。由于缺乏有效的政策限制，在 1992 年到 2000 年期间，美国的实际排放增加了 12%，这使《京都议定书》的目

^① 参见世界银行相关统计数据，<http://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.KT/countries>。

标更加难以实现。^① 即便如此,美国一方面仍拒不履行发达国家应承担的义务,另一方面还对发展中国家应对气候变化的行动提出各种要求,例如“三可”(可报告、可核查、可测算)标准的提出。在哥本哈根气候大会上,美国和西方发达国家不希望其温室气体减排受到国际法律的约束,美国更是将《公约》及其《京都议定书》所确立的“共同但有区别的原则”称为横亘在发达国家和发展中国家之间的、必须予以推倒的“柏林墙”。^② 双方如何协调这些矛盾和分歧,是实现中美气候合作的关键。

令人鼓舞的是,在哥本哈根气候大会之后,中美对加强双边气候合作有了更深的认识。如前所述,自2009年以来双边气候合作在各种因素的推动下迈上了新的台阶。因此,在巴黎大会召开前的历次“准备会”上,中美积极参与,充分沟通,加深理解,增进互信。尽管矛盾依旧存在,但双方均努力通过外交沟通与协作积极化解矛盾:首先是在2010年坎昆会议的灵活工作,并最终签订了《坎昆协议》;在2011年德班会议上,制定了一个未来四年的谈判框架;2012年和2013年分别在多哈和华沙会议上取得了小幅进展;2014年利马会议上中美双方所做的积极努力受到了普遍称赞。尽管双方在诸如“共同但有区别的责任”的解读和落实、资金与技术等方面分歧仍存,但共识逐渐扩大,合作意愿不断增强,双方领导人的意志力和行动力愈加增强,采取的合作举措对巴黎气候大会的顺利召开和《巴黎协定》的签订发挥了不可替代的作用。

首先,中美两国于2014年11月共同发表了《中美气候变化联合声明》。声明指出:两国明确了各自在2020年后应对气候变化的行动,认识到这些行动是向低碳经济转型长期努力的组成部分,并考虑到2℃全球温升目标。美国计划于2025年实现在2005年基础上减排26%—28%的全经济范围减排目标,并将努力减排28%。中国计划在2030年左右二氧化碳排放达到峰值且将努力早日达峰,并计划到2030年非化石能源占一次能源消费比重提高

^① Bob Sussman, “The U.S. Finds Its Voice on Climate Change after Two Decades of Failed Diplomacy,” Brookings, November 24, 2015, <http://www.brookings.edu/blogs/planetpolicy/posts/2015/11/24-us-voice-climate-change-after-failed-diplomacy-sussman>.

^② 薄燕:《中美在全球气候变化治理中的合作与分歧》,载《上海交通大学学报》(哲学社会科学版)2016年第1期,第17-27页。

到 20%左右。双方均计划继续努力并随时间而提高减排力度。^①

虽然涉及气候合作的联合声明早已存在，如 2009 年 11 月和 2011 年 1 月签署的《中美联合声明》、2013 年 4 月签署的《中美气候变化联合声明》等。但 2014 年的联合声明具有重要意义。它清晰地表明，“中美气候变化合作在合作思维与合作政策上都发生了重大变化，它将大力推动双方国内向绿色经济和低碳发展转型的进程，有助于将应对气候变化打造成为中美新型大国关系的新亮点，也有利于 2015 年巴黎气候谈判的成功进行和全球气候治理的良性发展，更有利于展现中美两国的大国责任和担当以及全球领导力。”^② 国家发改委副主任谢振华指出：这展示了两国加强行动应对气候变化的信心和决心，使中美气候变化合作成为新型大国关系的亮点，同时推动了全球应对气候变化多边进程，为 2014 年的联合国利马气候大会取得成功发挥了特殊的关键作用。^③ 美国气候变化特使托德·斯特恩指出，两国在气候问题上有共识，也有争执，但双方都在迈步向前。联合声明证明了双方有能力，有意愿开展建设性合作，共同应对气候变化的挑战，双方在该问题上的合作，有力推动了双边关系的发展，也向全世界证明了两国能够共同解决难题。^④

其次，2015 年 9 月，在习近平主席访问美国期间，两国发表《中美元首气候变化联合声明》，主要包括三部分内容：巴黎协议共同愿景、中美国内气候行动以及双边和多边的气候合作。^⑤ 该声明也引发了国内外的广泛关注，联合国秘书长潘基文通过发言人发表声明称，“赞赏中美两国各自旨在应对气候变化将采取的重要步骤，认为此举有助于 2015 年在巴黎达成一个普遍的、有意义的协议，进一步显示出世界最大的两个经济体未来向低碳转

^① 《中美气候变化联合声明》，新华网，2014 年 11 月 12 日，http://news.xinhuanet.com/2014-11/12/c_1113221744.htm。

^② 张海滨：《〈中美气候变化联合声明〉凸显四大亮点》，新华网，2014 年 11 月 15 日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-11/15/c_127211732.htm。

^③ 解振华：《中美气候变化合作将是习主席访美重点和亮点》，新华网，2015 年 9 月 16 日，http://news.xinhuanet.com/tech/2015-09/16/c_1116580876.htm。

^④ 解振华：《中美气候合作“非常成功”》，新华网，2015 年 6 月 23 日，http://news.xinhuanet.com/2015-06/23/c_1115692317.htm。

^⑤ 《中美元首气候变化联合声明》。

型的共同认知”。^①

美国《外交政策》杂志刊文指出，此次中美合作将使质疑气候变化的美国共和党人更难以利用中国作为挡箭牌指责奥巴马的环境政策。这是因为中国此次直接将其行动时间化和数字化，这将直接削弱共和党人的批判。中国提出在 2017 年建立全国性的碳排放交易机制，并出资 200 亿元人民币（约 31 亿美元）建立南南合作基金，支持南方国家应对气候变化。在资金问题上，环保组织认为这是国际气候政治中的“分水岭”。另外，麻省理工大学斯隆管理学院全球经济和管理团队的副教授、中国能源和气候项目主任瓦莱丽·卡普拉斯（Valerie Karplus）表示，中国建立碳排放交易市场也会给美国在内的其他国家增加压力，“这使美国重新思考运用碳交易这一市场机制进行减排”^②。欧盟委员会气候专员米格尔·阿里亚斯·卡涅特（Miguel Arias Canete）针对中美气候声明指出，这是应对气候变化的重要一步，尽管距离一个雄心勃勃的协议之路还很遥远，但增加了达成协议的机会。^③

从上述两份具有递进关系的声明文本看，作为世界两大排放国，中美的联合声明至少传递出三大重要信号：其一，从管控分歧到达成共识，中美两国正在为全球树立典范。全球气候变化的挑战需要各国携手合作，任何逃避和推卸责任都无助于气候问题的解决。其二，缓解或消除全球气候变化的重大威胁不仅需要实际的资金投入，还要有极大的政治决心。气候问题迟迟未能取得进展，关键在于筹资困难，落后国家需要外部资金来适应气候变化。同时，减排需要对原有经济发展模式进行调整和限制，难免会造成经济社会的不适应，一些企业和地方必须做出面临损失的艰难决定。其三，解决气候变化问题需要依靠市场和技术的力量。联合声明中提到，重大技术进步在向绿色低碳、气候适应型和可持续发展转型中的关键作用，中国计划在

^① 《潘基文赞中美元首气候变化联合声明》，新华网，2015 年 9 月 27 日，http://news.xinhuanet.com/mrdx/2015-09/27/c_134664116.htm。

^② 《全球各国冲刺巴黎协议 中美气候合作成为亮点》，新浪网，2015 年 9 月 29 日，<http://finance.sina.com.cn/world/20150929/020923373222.shtml>。

^③ 《中美气候合作再升级 中国将为南南合作出资 31 亿美元》，载《21 世纪经济报道》，2015 年 9 月 26 日，<http://m.21jingji.com/article/20150926/herald/199b8a872636f5f595f42bdd444e8d33.html>。

2017 年启动全国碳排放交易体系，将覆盖钢铁、电力、化工、建材、造纸和有色金属等重点行业，这无疑将为减排注入源源不断的动力。^①

中美在气候问题上的争端与分歧从未消失过，双方也一度经历了看似“不可调和”的矛盾期，但最终实现了合作共赢，当然离不开双方共同努力。中国在这个问题上表现出的灵活和务实尤其值得称赞。例如，在发展中国家和发达国家的责任区分问题上，中国从最初坚持自己作为发展中国家的一员，坚决要求发达国家履行责任和义务后才采取行动，转变为自己主动要求应对气候变化，与发达国家合作，甚至在发达国家没有完全落实对发展中国家资金支持的情况下，自愿出资帮助其他发展中国家应对气候变化，在短期内实现上述转变的确非常值得肯定。相比之下，虽然奥巴马政府的气候外交与其前任相比有所进步，但是在全球气候治理的一些核心议题上，美国并未做出多少妥协，而是借助其自身实力和影响力促使全球气候治理不断朝着它所期待的方向发展。

总之，中美在气候问题上的分歧不少，但是共识更多，中美气候合作对推动巴黎气候大会的顺利召开和《巴黎协定》的签订具有重要作用。哥伦比亚大学地球研究所所长杰弗里·萨克斯（Jeffrey Sachs）指出，对于巴黎气候大会的顺利召开和《巴黎协定》的签订，三位政治家应该受到表扬：中国国家主席习近平领导他的国家务实地走向低碳的未来、美国总统奥巴马顶住本国石油利益集团的压力和共和党的反对、法国总统奥朗德积极地筹划和承办此次会议。^②

三、《巴黎协定》后的中美气候合作

《巴黎协定》要在排放量占全球 55% 的至少 55 个缔约方批准之后才可正式生效，综合各种因素来看，新协议生效的可能性很大。当前，对该协定

^① 《中美气候合作释放重要信号》，人民网，2015 年 9 月 28 日，<http://opinion.people.com.cn/n/2015/0928/c1003-27641767.html>。

^② 杰弗里·萨克斯：《巴黎气候协定贵在执行》，金融时报中文网，2015 年 12 月 15 日，<http://www.ftchinese.com/story/001065279>。

的评价褒贬不一,各有道理。^①就中美气候合作而言,重点还在于双边国内的努力和实践,以及在此基础上对双边气候合作的理解和推动。巴黎气候大会的召开以及协定的出台,对中美在新形势下推进气候合作产生一定影响。

首先,《巴黎协定》抛弃了原有的“自上而下”的治理模式,采取以“自下而上”为主、“自上而下”为辅的新模式,全球气候治理趋向于一种松散约束机制下的“各自为政”状态。欧盟在全球气候治理进程中的领导力和影响力大不如前。欧盟原来主张的航海、航空等领域的减排问题在巴黎气候大会上根本没有被提及,是欧盟领导力下降的明确体现。同时,由于面临乌克兰危机引发的地缘政治紧张、希腊债务危机引发的经济困难、恐怖主义袭击引发的新一轮反恐重任、持续的难民涌入引发的社会治理困难以及内部分歧导致的自身领导力危机,^②欧盟在全球气候治理方面明显有心无力。巴黎气候大会及《巴黎协定》为未来世界各国进入低碳社会描绘了前景,其成功的一个关键尺度是看它在多大程度上能推动和改善各国完成其提出的“国家自主决定贡献”(Intended Nationally Determined Contributions, INDCs),如何确保各国履行各自提交的自主贡献方案。美国和欧盟由于自身政治原因未能制定富有雄心的目标,而且还有很多温室气体排放大国如印度尚未制定相关的政策。“即使是德国这样的在世界上倾力打造新能源转型的国家,它提出的2020年气候目标也很难实现”^③。中美在这样的形势下,如何在自身努力的基础上,通过双边合作来实现各自的国家自主贡献对于《巴黎协定》的成功实践具有重要影响。

其次,对美国而言,尽管应对气候变化存在很多不确定性,但也确有一些有利因素促进中美气候合作。这主要包括:其一,美国各界对《巴黎协定》的评价良好,^④美国气候特使斯特恩指出,该协定甚至“远超预期”^①,因

^① “James Hansen, Father of Climate Change Awareness, Calls Paris Talks ‘a Fraud,’” *The Guardian*, December 12, 2015, <http://www.theguardian.com/environment/2015/dec/12/james-hansen-climate-change-paris-talks-fraud>.

^② 中国社会科学院欧洲研究所所长黄平研究员在2015年11月相关学术研讨会上的讲话。

^③ Sören Amelang and Kerstine Appunn, “Energiewende Climate Targets in ‘Serious Danger’-Government Advisor,” *Clean Energy Wire*, November 18, 2015, <https://www.cleanenergywire.org/news/energiewende-climate-targets-serious-danger-govt-advisors>.

^④ 《中美各界关于巴黎气候变化协定的评论》,全球环境研究所,2015年12月25日,

此国会通过协定的可能性较大。尤其是考虑到美国是《公约》的成员国，早已颁布实施了《清洁空气法案》，而且奥巴马总统在气候变化问题上一直持积极态度，美国国会可能在 2016 年 4 月通过该协定。^② 这将有利于中美双方在该协定的制度框架下开展有效合作。

其二，美国的次国家行为体在应对气候变化领域的积极行动，并取得显著效果，未来中美在次国家行为体方面的合作也将对双边气候合作产生积极影响。在美国，尽管各州行动受到联邦立法以及宏观政策的影响，但它们仍然在气候变化问题上拥有广泛的自主权，通过发挥地方的特长、运用地方的权限来影响国家气候政策，有些影响甚至超越美国本土而对全球气候治理产生重要作用。^③ 2015 年 9 月 15 日，第一届中美气候智慧型/低碳城市峰会在洛杉矶开幕，这有力推动中美两国绿色低碳发展最佳实践的经验交流和气候变化领域的合作，为建立中美新型大国关系、推动两国可持续发展、应对全球气候变化作出积极贡献。^④ 未来这一趋势有望继续得到发展和加强。

其三，目前美国经济复苏较为顺利、就业形势有所好转，为应对气候问题提供了较为稳定的经济环境。

其四，从国会立法的角度看，将近 100 个旨在应对气候变化的法案已经被引入美国第 114 届（2015/2016 年）国会中，其中 70% 的法案都支持气候行动。随着气候议题在美国本土和国际社会的日渐升温，美国两党在政治极化背景下仍然拥有某种程度的共识，在气候问题上的“水火不容”之势将有所缓和，两党对能源效率立法的支持就体现了这种趋势。目前共和党已认识

<http://www.geichina.org/index.php?controller=News&action=View&nid=303>。

^① Fred Dews and Shawn Dhar, “U.S. Climate Envoy Todd Stern on What We Accomplished at Paris Climate Conference (COP21),” Brookings, December 18, 2015, <http://www.brookings.edu/blogs/planetpolicy/posts/2015/12/18-todd-stern-accomplishments-paris-climate-talks>.

^② Gwynne Tarasaka and Ben Bovarnick, “The Authority for U.S Participation in the Paris Climate Change Agreement,” Center for American Progress, July 7, 2015, <https://www.americanprogress.org/issues/green/report/2015/07/07/116690/the-authority-for-u-s-participation-in-the-paris-climate-agreement/>.

^③ 有关这一点的讨论，可参见潘亚玲：《美国气候外交中的地方参与》，载《美国研究》2015 年第 5 期，第 74-90 页。

^④ 《首届中美气候智慧型/低碳城市峰会在洛杉矶举行》，中国新闻网，2015 年 9 月 16 日，<http://www.chinanews.com/gn/2015/09-16/7525991.shtml>。

到，持续反对气候变化将会失去部分选民支持，因此开始有所转变。^①

其五，民意基础不断壮大。2015年10月，美国一项有关国家能源和环境的调查报告显示，自2008年以来，美国国内首次有至少70%的民众认为，在过去40年中存在确切证据表明全球正在变暖；这一数据仅次于自2008年秋季调查以来的最高值（72%）。对气候变化持怀疑态度的人数大幅减少，只有16%的成年人认为气候变暖的证据不足，比2008年降低了1%。56%的共和党人相信有确凿证据证明全球正在变暖，比2014年的47%有了较大幅度增长；民主党人在该问题上的比例为79%，独立党派为69%。^②

当然，对于中美气候合作也存在一些不利因素，这主要包括：其一，政党极化导致两党在气候问题上的共识难以达成，政治极化、利益分裂、立法难产、行政无力、司法反复等问题使美国的气候与能源政策深陷困境。2016年2月，美国29个州上诉奥巴马的清洁电力计划违宪，法院目前的判决是暂时中止执行该计划。^③ 这使清洁电力计划陷入前途未卜的境地，而这是奥巴马政府应对气候变化的最主要行动。

其二，国际油气资源价格下降导致对新能源研发的动力不足，美国民众的奢侈型消费习惯更难以改变。根据《纽约时报》报道，受到油价下跌、经济复苏、就业好转等因素的影响，人们对高耗油的皮卡以及运动型轿车的需求增长到新的水平，仅2015年就达到了破纪录的1750万辆。^④

其三，从美国总统选举的角度看，目前希拉里·克林顿（Hillary Clinton）和伯尼·桑德斯（Bernie Sanders）是民主党阵营中最具实力问鼎总统宝座的候选人，他们在气候变化问题上与现任总统奥巴马的主张差异不大，如果其

^① Fred Dews, "Climate Change Did not Used to be a Polarized Issue in the U.S.," Brookings, November 19, 2015, <http://www.brookings.edu/blogs/brookings-now/posts/2015/11/climate-change-did-not-used-to-be-polarized-issue>.

^② Christopher Borick, Barry G.Rade, and Sarah B.Mills, "Acceptance of Global Warming among Americans Reaches Highest Level since 2008—A Report from the National Survey on Energy and Environment," *Issues in Energy and Environmental Policy*, No. 25, October 2015, <http://closup.umich.edu/files/ieep-nsee-2015-fall-climate-belief.pdf>.

^③ "U.S. Supreme Court Puts Obama's Clean Power Plan on Hold," *Global Times*, February 10, 2016, <http://www.globaltimes.cn/content/967960.shtml>.

^④ Bill Vlasic, "Pickups and SUVs Lead Way to a Record Year for Automakers," *New York Times*, January 5, 2016, http://www.nytimes.com/2016/01/06/business/pickups-and-suvs-lead-way-to-a-record-year-for-automakers.html?_r=0.

竞选成功，美国现行的国内气候政策和行动将有望得以延续和更新，美国在全球气候治理中的作用和影响将更趋积极。与此相反，共和党的所有总统候选人几乎都是气候变化的“怀疑论者”，他们都否认全球气候变化的客观存在，质疑人类在其中造成的影响，反对现行的有关应对气候变化的政策和行动，即使在少数承认气候变化且人类应该对该问题负责的共和党人中，多数人也对目前奥巴马政府采取的应对措施持反对意见。^① 如果共和党在 2016 年总统大选中获胜，难免会采取一些与奥巴马政府气候政策针锋相对的举措，而且美国在全球气候外交中的态度很有可能会重回以往的消极应对，重蹈小布什执政后对克林顿政府时期环境气候政策改弦更张的覆辙。

再次，从中国方面来看，巴黎气候大会的顺利召开和《巴黎协定》的通过都离不开中国的积极贡献，中美联合行动推动双方在巴黎大会前提交了国家自主决定贡献文件，双方的落实行动将是未来中美合作的重点和难点。一方面，中国需要认识到美国在应对气候变化方面的积极因素，并主动使其为我所用，如加强双边的地方性交流与合作，推动落实更多的具体项目和内容。可以积极筹划即将于 2016 年在北京举行的第二届中美智慧型/低碳城市峰会，提高中方的议题设置能力，并对美国部分机构提出的加强中美气候保险领域的合作给予积极回应，^② 同时要在美国国内对非二氧化碳温室气体排放的管理等问题上有所准备。

另一方面，在气候合作问题上，中国要与美国实现一定程度的“脱钩”。中国要对美国目前存在的不利于双边气候合作的形势发展有所了解和研判，不能因美国放慢步伐甚至倒退而影响自身既定的方针政策。在应对气候变化问题上，如何实现与美国一定程度的“脱钩”，真正做到“不是别人要我们做，而是我们自己要做”，既需要战略定力，又需要强有力的治理能力，在政策制定和实施过程中，更需要谨慎权衡各种利益关系。

^① Dana Nuccitelli, “Republicans have Become the Party of Climate Supervillains,” *The Guardian*, September 14, 2015, <http://www.theguardian.com/environment/climate-consensus-97-per-cent/2015/sep/14/republicans-are-becoming-the-party-of-climate-supervillains>.

^② Pete Ogden, Ben Bovarnick, and Yangshengjing (Ub) Qiu, “Climate-Related Risk Insurance: A New Opportunity for U.S.-China Collaboration,” Center for American Progress, September 25, 2015, <https://www.americanprogress.org/issues/green/news/2015/10/14/123060/climate-related-risk-insurance-a-new-opportunity-for-u-s-china-collaboration/>.

第三方面，继续加强两国地方间的合作。亚洲协会研究报告认为，在环境问题上，联邦政府和中央的合作并非最佳方式，地方的合作更为高效，因其与当地商界有直接联系，更加了解地方经济。尽管中美两国在2014年11月达成了新的双边承诺来应对碳排放问题，但仍未达成意义重大、有法律约束力的应对气候变化的国际行动协议，而地方政府及其自愿建立伙伴关系的能力是任何全球气候变化补救措施中日益重要的一个组成部分。该报告还认为，加利福尼亚州是与中国进行环保合作的最佳伙伴。^①

鉴于制度差异，中美双方在应对气候变化上有着不同的比较优势。美国历来擅长提出具体的细节，但欠缺对整体的把握能力；而中国擅长绘制宏观的蓝图，但成功落实能力有待加强。不同于美国的制度安排，从某种程度上看，中国具有集中力量办大事的特色和优势。如中国统一碳市场的规划和安排，在其建设和运营中需要谨慎处理，学习美国的市场化运营经验非常必要。

当然，就《巴黎协定》本身而言，由于它是一个自愿体系，因此在后续的落实方面还将面临不少问题。对于中美两国来说，很多常规性的争端很难通过该协定得以解决，双边关系中相互信任的缺失也将一如既往地中美气候合作形成制约。早在2009年，李侃如（Kenneth G. Lieberthal）在对外关系委员会上作证时就指出，中美双方采取现实可行的方法来积极合作以减少温室气体排放十分重要，双方在清洁能源领域有很大的合作空间，且有益于双方的利益实现。这些合作需要基于双方对彼此所存在的问题、采取的行动、担忧、能力和目标都有理性的认识和相互信任的关系；目前，这种信任并不存在。^②

除此之外，中美在协定中的很多方面也存在矛盾和竞争，核心是对“共同但有区别的责任”原则的理解与运用上。这个是老生常谈的问题，但可能有新的表现，涉及如减缓、适应、资金、损失损害等方面的合作与竞争。尤其在非常关键的资金问题上，巴黎气候大会只提出一个非常模糊的提法，呼

^① 《至关重要的合作伙伴关系：加利福尼亚州与中国携手发展清洁能源和应对气候变化》，亚洲协会特别报告，2014年，http://asiasociety.org/files/VitalPartnership_CHS_lo.pdf。

^② Kenneth G. Lieberthal, “Challenges and Opportunities for U.S-China Cooperation on Climate Change,” Brookings, June 4, 2009, <http://www.brookings.edu/research/testimony/2009/06/04-china-lieberthal>.

吁发达国家为发展中国家提供资金援助以应对气候变化，但缺乏具体内容要求。^①同时，《巴黎协定》关于2020年后的出资规划缺乏透明度和可预测性，包括中国在内的发展中国家希望将更多的资金用于适应气候变化，这一要求也没有得到体现。发达国家不愿单独出资，要求中国、韩国、新加坡和富裕的中东石油出口国等作出贡献。协议规定：“发达国家应该对发展中国家提供资金援助……鼓励其他各方在自愿基础上提供支持”。由此可见，《巴黎协定》对如何提供充足而可预见的气候资金帮助发展中国家应对气候变化的影响，以及如何兑现向清洁能源的过渡均没有明确规定。^②因此中美两国在该领域的竞争将会持续。

四、对中国参与全球治理的启示

崛起的中国已成为目前全球治理中的重要成员，在很多领域具有不可替代的重要性。美国作为当今世界的唯一超级大国，在全球治理中拥有巨大的影响力，并在很多问题上拥有绝对的领导力，任何事关全球的事务若离开美国的积极参与和支持，都很难取得成功，气候变化就是其中一例。气候问题涉及各国的经济发展和环境安全，事关全人类的命运和福祉，中美在该领域的合作具有超越双边关系的全球性影响。众所周知，中美关系存在一些结构性矛盾，双方如何在约束条件下实现具体议题的合作效果最优化，恐怕是未来处理中美关系的重点。

回顾中美在气候问题上的合作，可为中国参与全球治理提供如下几点启示：第一，在处理诸如气候变化等事关全人类福祉的问题上，中美两国决策层需要立足高远，具备高瞻远瞩的战略思维和胸怀天下的赤子情怀，才有可能推进合作。对气候变化的应对，涉及政治、经济、科技、伦理等多个领域，

^① Timmons Roberts and Romain Weikmans, “The Unfinished Agenda of the Paris Climate Talks: Finance to the Global South,” Brookings, December 22, 2015, <http://www.brookings.edu/blogs/planetpolicy/posts/2015/12/22-cop21-unfinished-agenda-finance-global-south-roberts-weikmans>.

^② Timmons Roberts, “In Paris, the United Nations Delivered,” Brookings, December 13, 2015, <http://www.brookings.edu/blogs/planetpolicy/posts/2015/12/13-cop21-un-transform-society-away-fossil-fuels-roberts>.

需要处理的具体问题千头万绪，因此需要有全局观和全球意识。竞争和冲突是国际关系的常有之事，如果竞争双方都锱铢必较，对于某一具体问题固执己见，那么很难期待切实的合作和真正的进步。

第二，中国自身的定位问题，即如何做到“名正言顺”。目前，越来越多的全球性问题需要中国的参与才能实现有效治理，中国在各种问题上的担当和付出应该与自身的身份和地位相符。崛起中大国、发展中国家、社会主义国家、转型国家、深受儒家思想影响的巨型文明体等，这些定位都从不同侧面反映了当下的中国，但它们均不能准确概括“复杂中国”的全貌，这种状况不可避免地为我们的对外交往和参与全球治理带来矛盾，也格外考验中国的智慧和能力。

中美气候合作对此有着重要启示：双方在身份定位上存在一个“移动的边界”，如何智慧地设置这一边界，做到“执两端、守中庸”，既维护中国作为发展中国家的权益，同时在发展中国家中发挥引领作用，维护全球治理的公平正义；同时又承担起经济大国的担当和责任，积极与美国合作，并避免被外界误读为“中美共治”。这既需要理论上的创新与开拓，也需要实践中的谈判能力和艺术。值得注意的是，“尽管地缘政治和国际经济、资源环境格局发生了变化，但必须清醒地认识到，在话语体系和综合实力上，中国不具备引领地位，即使将来拥有这种地位，中国也不会谋求霸权，与人为善，构建包容、和谐的世界新秩序”^①。

第三，利他性行为的重要性和必要性。中国要成为一个负责任的大国，赢得国际社会的尊重，必须拥有利他主义的胸怀和担当。中国最近几年在气候问题上采取的一系列积极行动，不仅在国内取得了显著的成效，而且也受到了国际社会的普遍好评。例如，中国已经成为世界节能和利用新能源、可再生能源第一大国。在国际舞台上，中国一方面通过二十国集团（G20）、金砖国家（BRICS）、亚太经济合作组织（APEC）等国际组织或机制，以及中美、中欧、中法对话等平台，推动全球气候治理进程；另一方面，中国以身作则加大对较不发达国家和小岛国的资金与技术输出力度，建立中国气

^① 王谋、潘家华：《国际气候谈判新格局与中国的定位问题探讨》，载《中国人口、资源与环境》2014年第4期，第1-5页。

候变化南南合作基金，帮助发展中国家提升应对气候变化的能力。^① 中国出资建立南南合作基金不仅道义上必要，也符合利益需要。从道义上讲，中国发展壮大后，积极帮助更加贫穷落后的国家和人民，是一个负责任大国的具体体现。从逻辑上讲，没有一个国家可以在完全实现“独善其身”后，才能“兼济天下”，因为自身的问题总是无法穷尽。从利益上讲，通过实施对外援助，在解决受援国现实问题的同时，中国也可以树立良好的国际形象，为在相关地区开展全方位外交奠定良好基础，长远看有利于实现自身利益。

第四，重视地方合作的重要性。美国政治制度的设计使联邦政府只在有限的范围和格局内进行统治，州和地方政府在具体事务上拥有很大的决策权，在美国，“一切政治都是地方政治”，因此要及时掌握和了解美国地方政府在相关问题上的做法，并寻找合作契机。美国很多州的经济规模堪比一些世界大国，中国很多省市的人口规模也非常可观，因此加强双方地方层面的合作与交流对推动更高层的合作具有示范和基础作用。

第五，要提高双边议题性合作的“鲁棒性”（Robustness）^②。中国积极参与全球气候治理，势必要与美国进行合作与竞争，然而当双边关系因为一些问题，如南海问题、朝鲜核问题引发的半岛紧张、网络问题等，陷入所谓的“修昔底德陷阱”时，如何确保中美能够在正常轨道上继续开展健康有效的合作。2009年以来中美气候合作提供了有益的启示和参考。可以说，气候变化作为中美关系中的重要“议题性合作”，其“鲁棒性”较强，在中美双边关系面临考验的背景下，依然能够保持稳定，这不仅有利于双边关系的健康发展，也是未来全球治理发展的一大福音。

[收稿日期：2016-02-12]

[修回日期：2016-03-01]

[责任编辑：樊文光]

^① 《中国全球治理十大成就》，载《新华月报》2016年1月20日。

^② “鲁棒性”是计算机用语，指整个系统的健壮性，指的是在异常和危险情况下计算机系统生存的关键。例如计算机软件在输入错误、网络过载或者恶意攻击下是否能够不死机，不崩溃。这里主要指双边关系的稳定性和健壮性。

中国对 IPCC 评估报告的参与、 影响及后续作为 *

肖兰兰

【内容提要】 IPCC 是国际社会参与气候变化评估的重要平台,其历次评估报告都直接推动了国际气候谈判进展,也推动了气候公约的签署和通过以及气候治理机制的建立、完善与发展。作为最大的发展中国家,中国积极参与了 IPCC 的历次评估,参与的专家数量不断上升,参与的人员结构日趋优化。尽管如此,与发达国家相比还存在很大差距,与其他发展中国家相比优势亦不明显。通过长期积极参与,中国对 IPCC 评估报告的影响不容小觑,在促进报告遵循多样化原则,推动报告评估范围的拓展和深化,促进报告内容的客观化和合理化方面意义巨大。作为国际气候谈判的重要科研阵地,IPCC 仍将是各国科研和政治较量的重要场所,为此,中国必须努力做到积极参与、扩充文献、提升能力、掌控流程,从科学领域掌握全球气候变化治理的主动权。

【关键词】 IPCC 中国 气候变化 评估报告 全球治理

【作者简介】 肖兰兰,青岛农业大学政治与公共管理学院副教授

【中图分类号】 D815/P467

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)02-0059-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201602004

* 本文系教育部社会科学基金青年项目“基于国家身份定位视阈下的全球气候治理与中国话语权建构”(13YJ CZH206)和青岛农业大学高层次人才科研启动基金项目“中国与国际气候制度建构”(631202)的阶段性成果。感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部的宝贵意见,文中错漏由笔者负责。

政府间气候变化专门委员会（IPCC）是 1988 年世界气象组织（WMO）和联合国环境规划署（UNEP）联合建立的政府间机构，主要任务是召集世界上最优秀的气候、环境相关领域专家、学者对气候变化的科学认识、影响以及适应和减缓的可能对策进行整合和评估。IPCC 并不是一个科学研究机构，而是一个由科学家参与的政治机构，其目标不是探索地球变暖的科学知识，而是对相关科学知识进行综合并作出政治评估。^① 从其成立至今，IPCC 分别于 1990 年、1995 年、2001 年、2007 年及 2014 年先后公布了五次评估报告，五次评估报告都直接推动了国际气候谈判的进展，并对国际公约的签署和通过，以及国际气候治理机制的建立、完善与发展发挥了积极作用。作为最大的发展中国家，中国积极参与了 IPCC 的历次评估活动，参与的人员数量和质量均有所提升，对 IPCC 评估报告的影响和建构作用持续增大。作为国际气候谈判的重要科研阵地，IPCC 仍将是各国气候科研较量的重要场所，为此，中国必须“内外兼修”，积极应对，提升在气候科学层面的主动权。

一、IPCC 的成立、结构及作用

IPCC 是国际社会评估气候变化相关科学最为重要的国际机构。气候问题之所以能在 20 世纪 80 年代末 90 年代初进入国际政治舞台，最为重要的原因之一是科学界特别是 IPCC 不断发布有关气候变化与人类行为之间相互关系的“科学”事实。

（一）IPCC 的成立

随着气候问题越来越引起国际社会的关注，各国政府意识到构建一个新的国际气候评估组织的重要性和紧迫性。^② 经联合国大会批准，世界气象组织和联合国环境规划署于 1988 年联合创建 IPCC，旨在定期为决策者提供气

^① 强世功：《“碳政治”——新型国际政治与中国的战略选择》，凤凰网，2009 年 9 月 11 日，http://media.ifeng.com/partner/detail_2009_09/11/385970_2.shtml。

^② Bert Bolin, *A History of the Science and Politics of Climate Change: The Role of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, New York: Cambridge University Press, 2007, p. 46.

候变化科学基础知识、气候变化影响与未来风险、适应与减缓方案的评估报告。它不进行任何科学研究，也不监测气候相关的数据或参数，只是对每年发表的相关论文进行评估和再加工，从而告知各国决策者气候变化是否存在风险、存在哪些风险、存在多大风险，确认科学界在哪些方面已经达成共识，在哪些方面依然存在分歧，未来应在哪些方面进一步加强相关研究。

IPCC 是一个政府间国际组织，对联合国和世界气象组织的所有成员国开放，目前有 195 个成员国，成员国政府参与评估的整个过程。IPCC 的相关工作流程、机构成员以及主席都由成员国代表大会磋商决定。科学性与政府间的双重性质，决定了 IPCC 以一种独具特色的方式为决策者提供严格和相对平衡的信息。各国政府通过接受其评估报告而承认其科学内容的权威性，因此尽管 IPCC 的工作与政策相关，但却不是政策说明；相反，IPCC 追求政策上的中立。^①

（二）IPCC 的结构框架

IPCC 成员国涵盖世界气象组织和联合国环境规划署的成员国，各成员国政府代表参与的 IPCC 全会是其最高决策机构。IPCC 全会按照世界气象组织划定的区域选举由 30 人组成的 IPCC 执行局，负责其决议的执行和日常事务管理。IPCC 在日内瓦的世界气象组织内设秘书处，有书记、副书记各一名，分别由世界气象组织和联合国环境规划署指派官员担任。IPCC 执行委员会的主要任务是促进和帮助 IPCC 项目工作及时有效的实施，加强不同工作小组间的协调与合作，应对需要 IPCC 及时作出处理的相关紧急事件。^②

IPCC 专设三个“科学”评估工作组和一个任务小组。三个“科学”评估工作组分别涉及气候变化的科学、影响和减缓气候变化的技术、社会和经济分析等方面。任务小组是指国家温室气体排放清单任务组（Task Force on National Greenhouse Gas Inventories），其主要任务是发展和完善一种方法论，以便核算和记录一国温室气体的排放和减缓情况。每个工作组设两位共同主席，一位来自发达国家，另一位来自发展中国家，均由 IPCC 全会选举产生。包括任务小组在内的各个工作组都得到相关技术单位（Technical Support

^① “Organization,” IPCC, <http://www.ipcc.ch/organization/organization.shtml>.

^② Ibid.

Units) 的技术支持 (图 1)。

IPCC 评估报告写作组的专家基于自愿而非有偿参与 IPCC 评估的相关工作, 需由各国政府推荐并得到 IPCC 执行局同意。评估报告包括若干章, 每章有两位专家担任本章写作小组的召集人, 原则上要求一位来自发达国家, 另一位来自发展中国家; 同时每章需要有五名以上主要作者, 要求至少有一位来自发展中国家; 贡献作者由每章的主要作者根据本章所需要解决的具体技术性问题予以招募; 每章还要求有 2—4 名评审编辑, 负责各章作者对专家和政府评审意见采纳情况的督查。^①

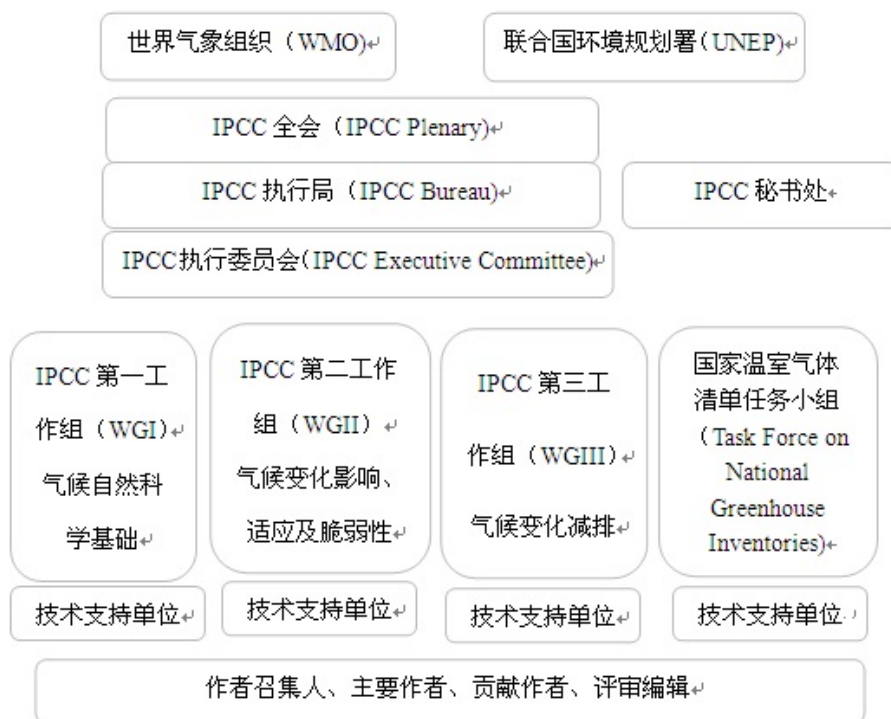


图 1 IPCC 组织结构图

资料来源: “Structure,” IPCC, http://www.ipcc.ch/organization/organization_structure.shtml#excom。

^① “Structure,” IPCC, http://www.ipcc.ch/organization/organization_structure.shtml#excom。

IPCC 各工作组的评估报告从初稿到定稿，至少要经过三个环节，首先是专家评估，其次是政府/专家评审，最后是形成英文的《政府决策者摘要》（Policymaker Summary）。^①从第三次评估报告开始，新增加了一份《技术概要》（Technical Summary），内容比《政府决策者摘要》更为充实具体。

（三）IPCC 在国际气候谈判中的作用

在气候变化问题演变为一个政策议题的过程中，科学信息和研究机构发挥了关键性作用。从社会科学的角度来看，科学评估可以被理解为社会过程，这种过程有助于将专业知识转化为政策形式的知识，进而对实际决策过程产生某种形式的影响。^②IPCC 通过其复杂程序出台的评估报告具有很强的权威性，增进了人类关于气候变化的知识。鉴于全球气温在进入 21 世纪后的反常表现以及由此导致的气候灾害事件的频繁发生，加上科学界尤其是 IPCC 在评估预测气候变化问题上作出的卓越贡献，国际社会对地球正在变暖这一论断已无太多怀疑，减少和控制温室气体排放，“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”^③已成为全人类的共识。

IPCC 通过定期的科学评估为全世界提供了最为全面、权威的气候变化科学信息，其历次报告都以更肯定的语气证实人类活动与气候变化关系的“真实性”，报告结论成为国际社会应对气候变化、各国政府制定气候政策的重要依据。1990 年，IPCC 第一次评估报告（FAR）公布，直接推动了 1992 年联合国里约气候会议的召开，会议签署通过的《联合国气候变化框架公约》（简称《公约》）成为国际社会应对气候变化机制的起源。1995 年，IPCC 发布第二次评估报告（SAR），以更肯定的语气证实人类活动与气候变化的因果关系，直接推动了《公约》议定书——《京都议定书》的签署和通过。2001 年，IPCC 第三次评估报告（TAR）推动了《京都议定书》相关技术性

^① 所谓政府评审，是由政府组织专家，以各国政府的名义向写作组提交意见；专家评审则是以专家个人名义对报告提出评审意见。正是通过这一渠道，各国政府、非政府组织、利益集团以及各学术团体要求修正、增加或删除有关观点和内容。

^② Bernd Siebenhuner, “The Changing Role of Nation States in International Environmental Assessments——The Case of the IPCC,” *Global Environmental Change*, Vol. 13, 2003, p. 113.

^③ 《联合国气候变化框架公约》，联合国，UNFCCC/INFORMAL/84，1992 年，第 2 条，<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convchin.pdf>。

问题的具体落实，促使其满足“双 55”^① 生效标准于 2005 年 2 月 16 日正式生效。2007 年，IPCC 第四次评估报告（AR4）成为“巴厘路线图”谈判进程的重要科学依据，其中很多结论直接被相关谈判决议案文引用。^② 2014 年，IPCC 第五次评估报告（AR5）对联合国气候变化首脑峰会和国际社会应对气候变化协议的谈判产生了重要影响，尤其是 2015 年 12 月巴黎气候大会通过的《巴黎协定》，其对全球温控目标的设定（努力把全球平均气温较工业化前水平升高控制在 2℃ 以内，并为把升温控制在 1.5℃ 之内而努力）再次证明了 IPCC 评估报告在国际气候谈判中的科研基础地位。

二、中国专家在 IPCC 评估报告中的参与情况

从 1990 年开始，IPCC 先后发布了五次评估报告，中国自始至终都积极参与其中。为了更好地梳理和分析中国对 IPCC 评估报告的参与情况，^③ 本文将分组分析中国参与 IPCC 报告的动态发展，以期发现中国参与 IPCC 评估报告的变化及特点。

就中国专家参与 IPCC 第一工作组的编纂状况来看（表 1），作者召集人在 2007 年 IPCC 第四次评估报告中首次实现零的突破，人数为 1 人；主要作者的增长幅度最大，由 1990 年 IPCC 第一次评估报告的 1 人增加到 2014 年第五次评估报告的 15 人；贡献作者参与人数有所起伏，由 1990 年 IPCC 第一次评估报告的 8 人下降到第二次评估报告和第三次评估报的 5 人和 4 人，到第四次评估报告又有所增加，达到 11 人，之后又恢复到 8 人；评审编辑则由 2001 年 IPCC 第三次评估报告的 1 人上升到 2014 年 IPCC 第五次评估报告的 3 人。

^① “双 55” 生效标准即：只要有 55 个《公约》缔约方批准，同时附件 I 国家缔约方 1990 年温室气体排放量之和占其 1990 年温室气体排放总量的 55% 以上，《公约》即可正式生效。

^② 张晓华、高云、祁悦、傅莎：《IPCC 第五次评估报告第一工作组主要结论对〈联合国气候变化框架公约〉进程的影响》，载《气候变化研究进展》2014 年第 1 期，第 14 页。

^③ 作者参与情况是根据评估报告中附件所列内容或主要章节所附作者参与情况统计所得，由于部分参与评估的专家姓名并未列入主要章节里面，所以最后统计数字可能低于实际的人员参与情况。而且，根据章节所列人员统计的人员数量，更可能是人次而非人数，因为有的学者可能参与了不同章节的工作内容。由于统计方法的机械性，数据可能存在误差。

表 1 IPCC 第一工作组 (WGI) 中国专家参与情况

中国参与 评估报告	作者召集人		主要作者		贡献作者		评审编辑	
	人数	比重	人数	比重	人数	比重	人数	比重
FAR(1990)			1	1/34	8	8/250		
SAR(1995)	0	0/15	2	2/65	5	5/408		
TAR(2001)	0	0/21	7	7/98	4	4/586	1	1/27
AR4(2007)	1	1/22	8	8/121	11	11/555	1	1/26
AR5(2014)	0	0/29	15	15/176	8	8/720	3	3/50

数据来源：1990 年和 1995 年 WGI 专家参与情况是根据报告后所列附件内容统计所得，其余则是根据主要章节后所列专家参与情况统计所得。表中空白处是评估报告中未有涉及，或有所涉及但与后几次评估报告的衡量标准存在差异，故未计入。

表 2 IPCC 第二工作组 (WGII) 中国专家参与情况

中国参与 评估报告	作者召集人		主要作者		贡献作者		评审编辑	
	人数	比重	人数	比重	人数	比重	人数	比重
FAR(1990)	0	0/17	0	0/23	5	5/156		
SAR(1995)	0	0/41	7	7/231	9	9/300		
TAR(2001)	1	1/40	4	4/157	8	8/245	3	3/33
AR4(2007)	2	2/48	4	4/131	7	7/256	0	0/49
AR5(2014)	3	3/64	8	8/179	6	6/495	1	1/14

数据来源：WGII 评估报告专家参与情况是根据评估报告主要章节专家罗列情况统计所得。表中空白处是评估报告中未有涉及，或有所涉及但与后面几次评估报告的衡量标准存在差异，故未计入。

就中国专家参与 IPCC 第二工作组的编纂情况看（表 2），作者召集人

在 2001 年第三次评估报告中实现零的突破，由 1 人增加到第五次评估报告的 3 人；主要作者则在 1995 年第二次评估报告中实现零的突破，此后有所起伏，2014 年达到 8 人；贡献作者在 1995 年第二次评估报告中参与人数最多，达到 9 人，此后有所下降，2014 年降为 6 人；评审编辑在 2001 年第三次评估报告的参与人数为 3 人，2014 年下降为 1 人。

就中国专家参与 IPCC 第三工作组的编纂情况看（表 3），1990 年 IPCC 评估报告主要章节只列举了作者召集人的参与人数，共有 23 位，中国专家 1 人。1995 年 IPCC 评估报告中，中国两名专家参与其中，作者召集人和评审专家各 1 人。2001 年 IPCC 第三次评估报告中，中国主要作者实现了零的突破，5 人参与其中，贡献作者 1 人。2007 年 IPCC 第四次评估报告中，中国作者召集人、主要作者、贡献作者以及评审编辑的人数分别为 1 人、11 人、3 人和 1 人，到 2014 年第五次评估报告，人数稍有变动，分别为 3 人、14 人、3 人和 1 人。与前两个工作组存在少许差异，IPCC 第三工作组中，中国专家从 1990 年开始就担任作者召集人的职务。

表 3 IPCC 第三工作组（WGIII）中国专家参与情况

中国参与 评估报告	作者召集人		主要作者		贡献作者		评审编辑	
	人数	比重	人数	比重	人数	比重	人数	比重
FAR(1990)	1	1/23						
SAR(1995)	1	1/36	0	0/66	0	0/26	1	
TAR(2001)	0	0/20	5	5/106	1	1/70	0	0/19
AR4(2007)	1	1/25	11	11/143	3	3/86	1	1/26
AR5(2014)	3	3/35	14	14/201	3	3/236	1	1/36

数据来源：WGIII 专家参与情况是根据评估报告主要章节专家罗列情况统计所得。表中空白处是评估报告中未有涉及，或有所涉及但与后面几次评估报告的衡量标准存在差异，故未计入。

通过对 IPCC 三个工作组先后五次评估报告的数据统计可以看出，中国在过去二三十年间，始终派专家积极参与 IPCC 评估报告的工作，并呈现如下特点。第一，中国专家参与 IPCC 评估报告的绝对数量呈上升趋势（图 2）。作者召集人由 1990 年的 1 人上升到 2014 年的 6 人，增长 6 倍；主要作者由 1 人上升到 37 人，增长 37 倍，是所有指标中增长幅度最大的；贡献作者由 13 人上升到 17 人，增长 1.31 倍；参与总量则由 15 人增加到 60 人，增长 4 倍。

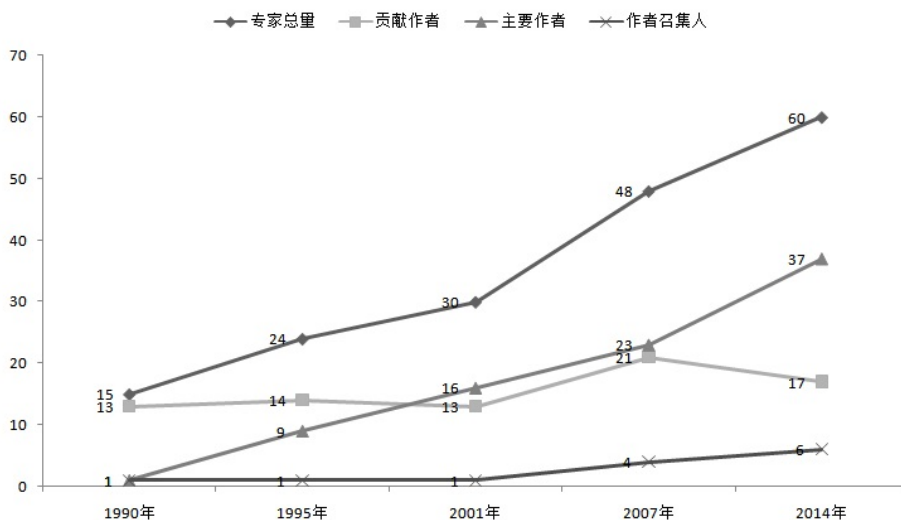


图 2 中国专家参与 IPCC 历次评估报告的绝对数量（单位：人次）

资料来源：笔者自制。

第二，中国专家参与 IPCC 评估报告的相对数量变动不太明显，但对评估报告的影响力度却有所提升（图 3）。中国参与 IPCC 报告评估专家人数在过去二三十年间呈绝对上升趋势，但由于全球参与 IPCC 评估报告人数均有一定程度的上升，所以从相对数量层面来看，中国参与 IPCC 评估报告的专家人数（作者召集人、主要作者和贡献作者）的变化并不明显。1990 年，中国专家参与人数占全球总量的 2.98%，1995 年和 2001 年所占比例有所下

降，2007 年又有所提升达到 3.46%，2014 年又下降到 2.81% 水平。如果从参与人员的结构看，变化却较为明显。就作者召集人来看，1990 年中国的作者召集人占全球总量的 2.50%，2014 年该比重上升到 4.69%；从主要作者来看，1990 年，中国主要作者占全球总量的 1.75%，2014 年上升到 6.65%；从贡献作者来看，中国所占比重有所降低，由 1990 年的 3.21% 下降到 2014 年的 1.17%。一般说来，作者召集人和主要作者对章节内容的贡献和影响程度要超过贡献作者，所以，中国作者召集人和主要作者所占比率的上升在一定程度上反映出中国对 IPCC 评估报告影响程度的提升。

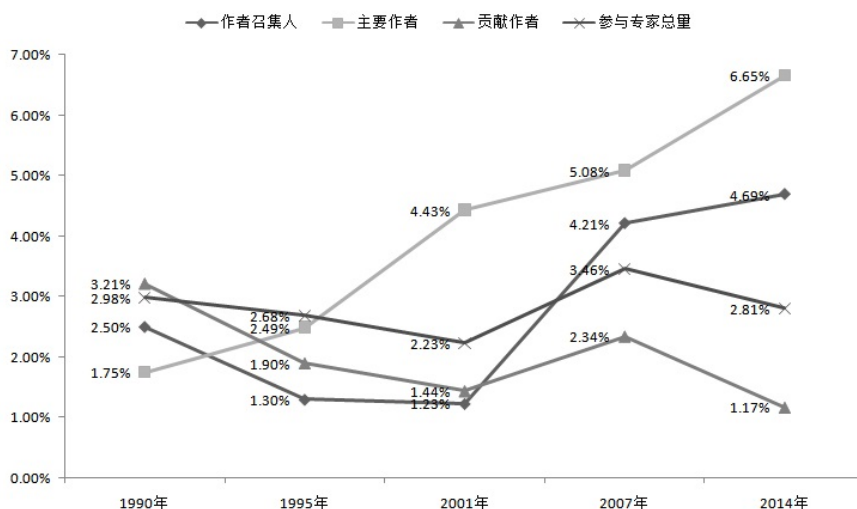


图 3 中国专家参与 IPCC 历次评估报告的相对量

资料来源：笔者自制。

第三，与发达国家尤其是美国相比，中国对 IPCC 评估报告的参与力度处于明显劣势（图 4）。一国参与 IPCC 评估报告人员的数量和结构很大程度上决定该国对 IPCC 评估报告内容影响力度的大小。由于 IPCC 第一工作组的评估报告是第二、第三工作组评估报告的前提和基础，因此一国对第一工作组评估报告的参与情况很大程度上决定其对第二、第三工作组评估报告

的参与情况。因此，这里选取中美参与第一工作组近三次评估报告为例。在近三次评估报告中，中国专家人数（作者召集人、主要作者、贡献作者以及评审编辑）所占的比重与同期美国专家所占的比重相比，存在较大的差距。而且，无论是作者召集人、主要作者、贡献作者还是评审编辑，美国的参与人员数量和结构要远远超过或优于中国，这无疑决定了中国在影响报告内容方面相对于发达国家尤其是美国的弱势状态。

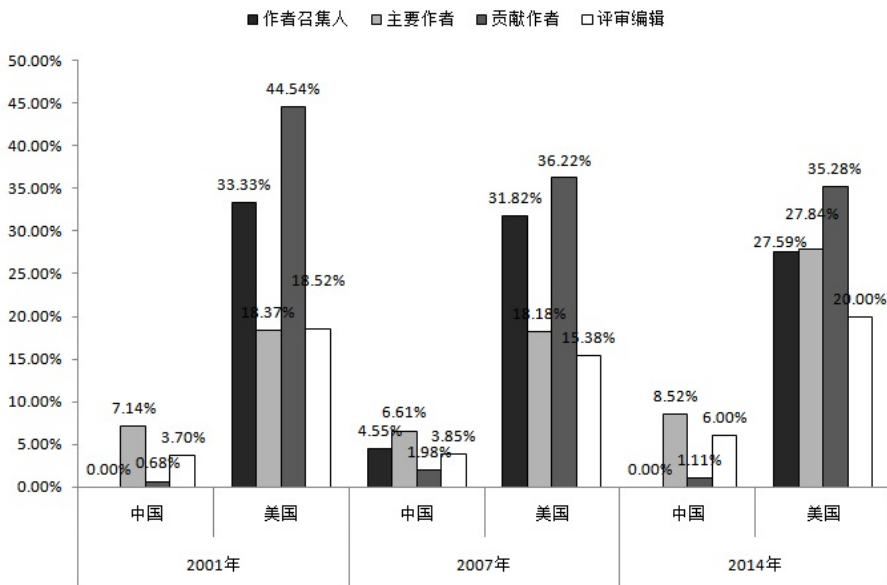


图 4 中美专家参与 IPCC 第一工作组评估报告的情况比较（单位：人次）

资料来源：笔者自制。

第四，与其他发展中国家相比，中国在 IPCC 报告评估中的参与优势并不明显（图 5）。由于研究基础、科研条件、语言等方面的原因，发展中国家在参与 IPCC 评估报告的编纂方面普遍处于劣势状态。但仅就发展中国家而言，中国在 IPCC 评估报告中的参与优势也不明显，以中国、印度以及巴西为例。2014 年，IPCC 第五次评估报告的编撰中，中国除了主要作者这一

指标（占参与总量的 6.65%）稍具优势外，其他方面均不占有优势。如中国作者召集人占参与总量的 4.69%，低于印度的 6.25%；中国贡献作者占参与总量的 1.17%，低于印度 1.65%和巴西的 1.31%，中国评审编辑占参与总量的 5%，低于巴西的 7%。

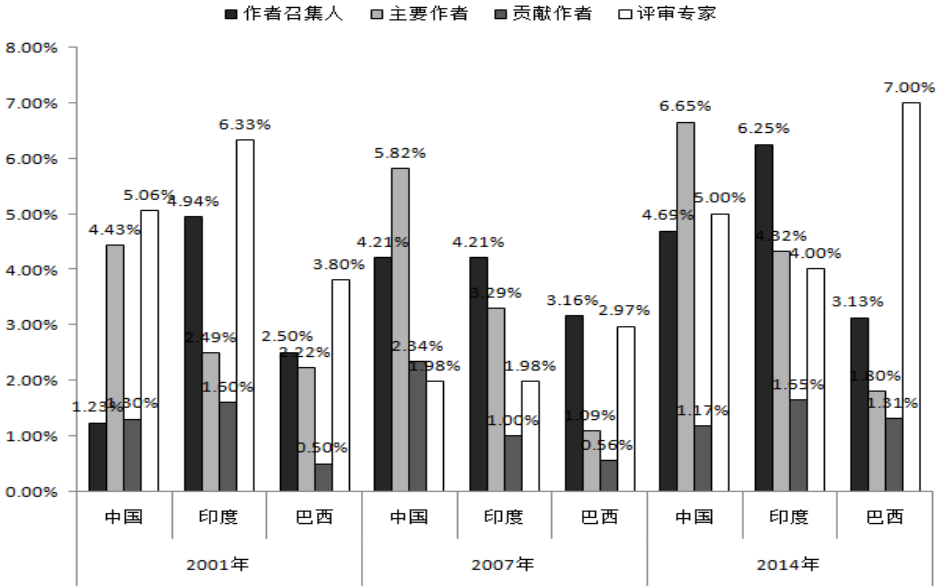


图 5 中国、印度、巴西专家参与 IPCC 评估报告的比较

资料来源：笔者自制。

纵向看，中国参与 IPCC 评估报告的人数从绝对数量值来看是上升的，参与结构也不断在优化，一定程度上表明中国参与 IPCC 评估报告能力的增强。但从横向看，无论是专家数量还是参与结构，中国与发达国家尤其是与美国相比还存在巨大差距；即使与印度、巴西等发展中国家相比，中国的优势亦不明显。中国与发达国家尤其是发展中国家在 IPCC 评估报告参与人员数量与结构“此起彼伏”的变化，充分体现了各国在影响 IPCC 评估报告内容方面所做的努力，同时又体现了各国在气候谈判科研主导权方面的较量。

三、中国对 IPCC 报告内容的影响和建构

一国对 IPCC 评估报告内容的影响和建构很大程度上反映了该国在气候研究和谈判问题上的话语权。因为在科学研究与法律安排之间，“碳政治”的作用就是按照既定的政治目的和意图对科学研究的结论加以选择、组合和评估，由此产生一整套发挥着政治功能的科学话语，或者以科学面目出现的政治报告。与其说 IPCC 的报告影响着国际公约中的法律安排，不如说为了实现国际公约的预定安排，IPCC 必须发布与此相适应的科学评估报告。^① 作为最大的发展中国家，中国对 IPCC 评估报告内容的“作为”对维护自身国家利益及建立相对公正合理的法律制度安排意义重大。在中国参与 IPCC 评估报告的专家人员数量增长相对不太明显的情况下，中国对 IPCC 报告内容仍产生了重要的影响，这与中国政府对气候问题的高关注度、对参与全球气候问题治理的积极性以及中国举足轻重的“碳大国”地位紧密相关。

（一）推动 IPCC 报告遵循多样化的原则

1988 年 IPCC 主要是在西方国家、国际组织及相关专家学者的倡议和推动下成立的，“成本—收益”原则成为 IPCC 评估报告编纂过程中遵循的首要原则，公平原则在前两次评估报告中并未得到应有的重视。在此后的报告编纂过程中，中国和其他发展中国家加大对报告编纂的影响力度，促使报告内容体现公平、公正原则。例如，在对 IPCC 第四次评估报告框架草案的建议稿中，中国政府强调，当前大纲较为低调地处理可持续发展，过分强调稳定浓度和减排选择，建议增加“可持续发展与减缓能力分析”，并将“减缓能力差异分析”、“公平的可持续发展、就业”等问题单列，并考虑可持续发展在不同地区内的内涵差异。^② 同时，中国政府还建议，在评估气候变化的影响时，要关注气候变化对不同区域影响的不同认知，建议在“区域影响

^① 强世功：《“碳政治”——新型国际政治与中国的战略抉择》，凤凰网，2009年9月11日，http://media.ifeng.com/partner/detail_2009_09/11/385970_2.shtml。

^② 《中国政府关于 IPCC 第四次评估报告框架草案的主要意见》，中国气候变化信息网，2003年9月28日，<http://www.ccchina.gov.cn/Detail.aspx?newsId=28185&TId=61>。

评估”编写中应考虑第三次评估报告中有关区域影响的结论。^① 根据 IPCC 最终公布的报告内容可知,中国的上述建议和主张基本都得到采纳。在 IPCC 评估报告编写过程中,公平和公正原则主要通过报告内容向可持续发展和适应等议题倾斜体现出来。IPCC 报告内容由偏重减排向可持续发展和适应的转移,体现了报告编纂遵循的原则由偏重效率向兼顾公平与效率的转移,是国际社会对气候问题认识和研究深入的重要体现,更是中国和其他广大发展中国家在 IPCC 报告编写过程中斗争的成果。公平和公正原则的引入使 IPCC 评估报告的内容更具合理性和现实性,因为它不仅考虑到应对气候变化问题对全球福利的总体影响,还考虑到具体减缓政策对不同国家及国家内部影响的非均衡性。

(二) 推动 IPCC 报告编纂和评估范围的不断拓展

IPCC 前两次报告旨在通过对减少温室气体排放的技术和政策工具进行综合描述、分类和比较,为政策制定者实现《公约》目标做准备,政策分析的焦点主要集中在温室气体减排上,减排模拟主要以二氧化碳来进行,主导性的政策解决工具则是碳税。但这一关注范围明显过窄,中国和其他发展中国家共同致力于推动 IPCC 评估报告覆盖更大范围。例如,中国对 IPCC 第四次评估报告的结构和重点领域提出了大量建议。对于第一工作组的编纂工作,中国政府建议要重视极端天气气候事件的变化,并对最新的科学进展进行评估,将气候系统的反馈和过程以及最近区域变化的研究成果分别编写成章等;对于第二工作组的工作,中国政府建议要重视气候变化的综合影响,加大对气候变化脆弱性评估的力度,关注不同区域脆弱性的差异,加强有关气候变化适应对策的评估和研究等;对第三工作组的工作,中国政府认为应加深对可持续发展与气候变化关系的认识,充分考虑经济发展对发展中国家应对气候变化的重要性,考虑发展中国家减缓能力的有限性等。^②

^① 其主要内容包括:综述最新研究进展;分析该区域的关键问题和关键脆弱性以及气候变化对社会经济的可能影响;分析不同区域适应气候变化能力的差异、适应性技术的成本及其可能产生的效益;评估技术开发和技术转让对不同区域适应气候变化的作用;等等。同上,《中国政府关于 IPCC 第四次评估报告框架草案的主要意见》,中国气候变化信息网,2003 年 9 月 28 日, <http://www.ccchina.gov.cn/Detail.aspx?newsId=28185&TId=61>。

^② 《中国对 IPCC 第四次评估报告结构和重点领域的建议》,中国气候变化信息网,

在中国与发展中国家的共同努力下，适应问题逐步成为 IPCC 第二工作组的重要议题，报告内容不仅考虑到多种温室气体的源和汇问题，而且提出更多的政策选择工具，评估报告的结构和内容也更符合发展中国家的利益需求和政策需要。例如，2014 年 IPCC 第五次评估报告，中国在地表大气观测、古气候模拟、云和气溶胶和模式评估等方面的研究成果在评估报告中都有不同程度的体现，中国的五个气候系统模式参与了其中的评估与模拟，其研究成果在评估报告中引用较多。可以认为，中国对评估报告内容和范围的拓展有着重要贡献。

（三）促进 IPCC 评估报告内容的客观性和合理性

中国本着平衡、科学和客观的原则，对气候评估报告涉及的气候变化事实、影响、归因和应对从不预设结论，而是通过不断证伪的方式来促进科学的进步。^① 当前，国际社会普遍的共识是确立“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”这一目标，到本世纪末必须将全球平均气温较工业化前水平升高控制在 2°C 以内。

为实现这一升温阈值，IPCC 曾提出一项解决方案，即到 2050 年，将大气中温室气体浓度控制在 450ppm（百万分率）以内，其中附件 I 国家 2020 年在 1990 年的基础上减排 25%—40%，到 2050 年要减排 80%—95%。对非附件 I 国家到 2020 年要在“照常情景”（BAU）水平上大幅减排（可理解为大幅度减缓 CO₂ 排放的增长速率，但排放总量还可增加）；到 2050 年，所有非附件 I 国家都要在 BAU 水平上大幅减排。^②

从表面上看，这一减排方案似乎比较合理，发达国家首先承担硬性减排，发展中国家暂时不承担硬性减排责任，发达国家充分照顾到发展中国家的历史责任和现实需求。但仔细研究会发现，IPCC 的这一减排方案并不公平，它严重剥夺了发展中国家的发展权益和未来排放空间。在 450ppm 目标前提下，温室气体浓度从 2005 年的 380ppm 提高到 2050 年的 450ppm，如果以

2003 年 8 月 4 日，<http://www.ccchina.gov.cn/Detail.aspx?newsId=28454&TId=62>。

^① 《向世界传递中国声音——IPCC 第五次评估报告中国贡献》，中国气候变化信息网，2014 年 5 月 20 日，<http://www.ccchina.gov.cn/Detail.aspx?newsId=44006&TId=57>。

^② 丁仲礼、段晓男、葛全胜、张志强：《国际温室气体减排方案评估及中国长期排放权讨论》，载《中国科学（D 辑：地球科学）》2009 年第 12 期，第 1660 页。

化石燃料和水泥生产来估算，可排放的二氧化碳总量为 255.11GtC（十亿吨碳）。以 1990 年为基准年，40 个附件 I 国家达到中期和长期减排目标后，在 2006—2050 年间，其排放量将为 80.04GtC—101.27GtC，占全球总排放量的 31.37%—39.70%。如果按 2005 年不变人口（不考虑 2005 年至今出生的人口）计算，附件 I 国家今后人均排放权是 63.31tC—80.10tC（吨碳），为非附件 I 国家人均排放权（29.32tC—33.36tC）的 1.9—2.7 倍。如果按各国预测人口逐年计算，附件 I 国家的人均累计排放权为 61.23tC—77.28tC，是非附件 I 国家的 2.3—3.3 倍。^① 如果国际气候谈判接受 IPCC 这一减排方案，发展中国家将背负沉重的减排负担。以中国为例，如果接受发达国家 25% 的中期减排目标，中国到 2019 年即用完排放权；如果将目标提高到 40%，也只能将排放权延续到 2021 年而已。^② 所以，对 IPCC 评估报告诸多看似“公正”的科学解决方案，中国一定要有基于自身科学研究基础的认知和判断，实现对 IPCC 科学评估报告内容的证实和证伪。

在未来相当长一段时间内，IPCC 仍将是国际社会参与气候变化评估的最为重要的平台。中国在 IPCC 评估报告中的“烙印”不仅体现了中国的气候变化研究水平，也是中国（专家）在气候关键问题上话语权和影响力的重要体现。IPCC 评估报告对全球气候谈判及政策走向的引导性决定了中国必须积极参与气候评估，掌握全球气候动向，并努力使其研究成果和观点在报告中得以体现。

四、中国参与 IPCC 后续评估的战略选择

IPCC 的科学评估是在一个政治上约束性较强的国际制度构架下实施的，结果必然是“科学”与政治联姻，科学背后可能有政治背景，政治意愿

^① 丁仲礼、段晓男、葛全胜、张志强：《国际温室气体减排方案评估及中国长期排放权讨论》，第 1662 页。

^② 吴晶晶：《坚持公平正义原则 捍卫国家发展权——中科院副院长丁仲礼院士谈全球未来碳排放权分配》，新华网，2010 年 2 月 10 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2010-02/09/content_12960394.htm。

可能通过科学体现出来。^① IPCC 不仅是跨学科的科学研究所，而且是研究者和政府官员的会议谈判场所。^② 为此，中国必须努力做到积极参与、扩充文献、提升能力、掌控流程，从科学领域掌握国际气候问题的主动权。

（一）积极参与是前提

争取来自世界各地科学家相对平衡的参与是 IPCC 设计过程中的一个关键原则，中国要充分利用这一原则尽力促进中国专家对 IPCC 评估报告的参与和影响。当前，中国参与 IPCC 科学评估组的方式主要有两种：一是通过政府代表直接参与 IPCC 报告评估；二是政府通过指定本国的科学家参与 IPCC 的相关工作，允许他们以作者、评审专家以及其他功能形式参与其中。从第二种参与方式来看，参与 IPCC 报告评估的专家无疑具有双重功能：第一，他们不得不追求本国的国家利益；第二，他们作为科学过程的一部分，又要致力于将最新的研究成果反馈给决策者。^③ 如何平衡科学与政治的关系成为很多专家学者参与 IPCC 评估报告始终面临的一个现实问题；反过来，这一现实问题也是制约专家学者积极参与其中的重要因素。就当前的参与现状来看，中国参与 IPCC 报告评估的专家主要集中于政府机构，缺乏企业界、非政府组织以及其他社会团体的积极和广泛参与。

（二）扩充文献是基础

IPCC 的评估，必须基于现有的科学文献。所谓科学文献，是指在国际科学刊物上经过匿名评审后公开发表的学术研究论文以及专著。在 IPCC 评估报告所引用的参考文献方面，西方国家明显占据压倒性优势，这与英语是 IPCC 评估的工作语言紧密相关。中国政府的许多意见，其根据是公约文本，缺乏文献支持，难于深入和细化。为此，中国科学家要更多地将自己的研究成果和观点转化为高影响因子刊物上公开发表的文章，注重英文文章的质量

^① 潘家华：《国家利益的科学论争与国际政治妥协——联合国政府间气候变化专门委员会〈关于减缓气候变化社会经济分析评估报告〉述评》，载《世界经济与政治》2002年第2期，第56页。

^② Bert Bolin, *A History of the Science and Politics of Climate Change: The Role of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, p. ix.

^③ Bernd Siebenhuner, "The Changing Role of Nation States in International Environmental Assessments——The Case of the IPCC," p. 114.

和数量。^① 政治外交战，离不开科学支撑，科学中的政治，最好是用科学来回应。

（三）提升能力是关键

IPCC 报告的评估需要的几乎都是人文学科与自然科学相结合的“复合型”人才，需要深厚的科研基础与学科支撑，而这正是发展中国家的短板。此外，科研投入、研究能力、语言等方面的劣势也严重限制了发展中国家对 IPCC 评估工作的参与。因此，IPCC 评估报告的绝大多数工作是由发达国家完成的。在 IPCC 整个评估报告的编纂过程中，发达国家和发展中国家对气候变化信息及信息来源的掌控均存在很大差异，这决定了二者对 IPCC 评估报告内容信任度的不同；气候变化信息及信息来源的“间接性”决定了发展中国家对 IPCC 评估报告结论缺乏信任感。^② 一国对 IPCC 报告内容和结论的掌控程度又在很大程度上影响其在国际气候谈判中的能力和地位，并对其权利和义务分配产生深远影响。因此，中国不仅要加大对 IPCC 评估报告的参与力度，同时要提升中国的参与力度和能力。

（四）掌握流程是保障

气候变化问题最初只是一个科学问题，随着问题的深化以及由此带来的深远利益影响，国际社会对该问题加以综合分析和系统研究的重要性日渐凸显。气候决策并非直接考虑科学事实本身，而是将环境、经济、政治、社会等因素予以综合考量，并将历史与现实、公平与效率等因素加以统筹研究。同时，IPCC 的一套科学评估制度规范——确保参与的广泛性、提高科学的透明度、防范决策的主观随意性和政治化以及维护利益的公正性，对中国参与国际社会其他公共问题的治理具有重要的借鉴和启迪意义，对中国国内相关问题的解决亦不无裨益。

面对气候变化这一科学问题的政治化，特别是针对西方国家利用科技优势抢占国际气候话语权，甚至剥夺和挤压发展中国家的排放空间的这一事

^① 《向世界传递中国声音——IPCC 第五次评估报告中国贡献》，载《中国气象报》2014 年 5 月 20 日。

^② Frank Biermann, “Big Science, Small Impacts – In the South? The Influence of Global Environmental Assessments on Expert Communities in India,” *Global Environmental Change*, Vol. 11, 2001, p. 299.

实，中国必须加大对气候问题的科学研究力度，从气候系统的角度开展综合性研究，并在气候变化的核心科学问题上形成自己的研究成果，并表达独立的观点。^① 同时，充分利用 IPCC 的评估平台，努力提高中国和发展中国家在未来气候变化科学评估中的能力和话语权，促进国内气候科研和 IPCC 工作机制的衔接，以期更好地参与 IPCC 未来的评估进程，最大限度地从科学上赢得应对全球气候问题的主动权和话语权。

随着当今国际社会一系列全球公共问题的出现，类似气候变化这类原本属于“低级政治”领域的非传统安全问题会越来越凸显“高级政治化”趋势，其背后所依赖的“科学支撑”也必然会成为国际谈判的基础和起点。为此，中国应充分借鉴和吸收气候问题科学研究和国际谈判之间的关系，努力跳出公共问题本身所涵盖的领域限制，善于从“联结政治”（linkage politic）的视角思考议题间的内嵌性，从系统和宏观的视域来思考公共问题治理的现实限制及长远影响，重视科学与政治相得益彰的关系。

[收稿日期：2015-11-13]

[修回日期：2016-01-04]

[责任编辑：杨立]

^① 张晓华、高云、祁悦、傅莎：《IPCC 第五次评估报告第一工作组主要结论对〈联合国气候变化框架公约〉进程的影响》，第 18 页。

2030 年可持续发展议程框架下 官方发展援助的变革 *

黄 超

【内容提要】 2030 年可持续发展议程涉及经济发展、社会进步和环境保护三个方面，是一个具有真正变革意义的国际发展框架。2030 年可持续发展议程对官方发展援助提出重大挑战：其庞大、复杂的目标体系对后者的数量和规模提出新要求；其三大范式变迁对后者的分配提出新挑战；其对各层面发展资金的协同增效要求对后者提出更高标准；而愈加复杂的发展筹资体系也对后者提出新挑战。为应对 2030 年议程带来的挑战，经合组织发展援助委员会正积极推进官方发展援助变革，并就现代化其统计标准和构建新的衡量工具达成初步共识，突出资金的可测量性和透明度。联合国也强调官方发展援助应集中在需求最大和筹资能力最弱地区，并与应对全球性挑战的发展资金相区分。中国应密切关注这一变革的趋势与动向，审慎引导新兴援助国合力应对官方发展援助的变革。

【关键词】 2030 年议程 官方发展援助 现代化 新兴援助国 联合国

【作者简介】 黄超，上海社科院世界经济研究所副研究员

【中图分类号】 D813.2

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)02-0078-16

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201602005

* 本文系国家社科基金青年项目“国际关系中的规范传播与中国国际话语权建设研究”（13CGJ005）的阶段性成果，并得到国家社科基金重大项目“中国参与全球治理的三重体系构建研究”（12&ZD082）、上海社科院哲学社会科学创新工程新型学科“国际政治经济学”的资助，特此致谢。

2015 年 9 月，联合国发展峰会正式批准了 2030 年可持续发展议程（以下简称“2030 年议程”）。这是一个涉及经济发展、社会进步和环境保护三大方面的具有变革性和普遍性的议程，包括零贫困、零饥饿和可持续发展等诸多目标；议程目标的泛化和深化必将对官方发展援助这一发展筹资的传统来源提出重大挑战。^① 因此，经济合作与发展组织（OECD）下属的发展援助委员会（DAC）和联合国都在积极调整官方发展援助（ODA）以应对 2030 年议程通过后的新环境。而任何试图变革官方发展援助概念的行动都将显著影响整个国际发展援助的未来发展。^② 因此，考察 2030 年议程框架下官方发展援助变革的必要性及其变革的主要取向，对于中国这样一个在国际发展事业中越来越具有重要影响力的行为体而言，无疑具有重要意义。

本文分为三个部分。第一部分分析官方发展援助本身的概念及国际社会围绕官方发展援助产生的相关争议；第二部分从四个方面探讨 2030 年议程对传统官方发展援助的挑战，强调官方发展援助变革的必要性；第三部分重点分析为应对 2030 年议程的挑战，DAC 和联合国框架所推动的官方发展援助变革。作为世界上最大的发展中国家和新兴援助大国，中国应当密切关注官方发展援助变革的相关趋势与动向，审慎地引导新兴援助国合力应对官方发展援助的变革，从而有力提升发展中国家在国际发展领域的主动性和引导作用。

一、官方发展援助的界定及相关争议

官方发展援助是一个重要概念，它在某种意义上确保了国际社会理解发展援助的一致性，是评估官方资金流向发展中国家的重要标准。^③ 但是，国际社会对官方发展援助概念的适当性和可靠性存在争议，这种争议在面临

^① Voituriez Tancrède, Giordano Thierry, Bakkour Noura, and Boussichas Matthieu, “Financing the Post-2015 Sustainable Development Agenda,” in Rajendra K. Pachauri, et. al., eds., *Building the Future We Want*, New Delhi: TERI, 2015, p. 180.

^② Jo Robinson, “Redefining ODA: An Opportunity for More Comprehensive Development,” *International Alert*, October 2, 2014, <http://internationalalert.org/blog/redefining-oda>.

^③ Ibid.

2030 年议程这一重要机遇时将进一步加强。

（一）官方发展援助的界定

二战后，为实现欧洲经济复兴，美国提出“马歇尔计划”以援助欧洲国家重建，并提出“第四点计划”作为“马歇尔计划”的补充，对亚非拉不发达国家实行经济技术援助，这标志着国际发展援助的兴起。此后，国际发展援助逐渐制度化和规范化。官方发展援助是战后发达国家对外援助的重要组成部分。1969 年 DAC 在其《关于援助财政条件和方式的建议》中界定了官方发展援助的概念，将其定义为官方机构为促进发展中国家的经济发展和福利改善，向发展中国家和多边机构提供的无偿援助或赠与成分不少于 25% 的贷款。1972 年，DAC 进一步明确了官方发展援助的概念和具体标准，规定各成员国援助年度计划的平均赠与成分应达到 84%。^① 此后，这一概念虽然在具体的涵盖范围上进行过小的调整和修订，但其根本特征和核心内容没有发生过变化。^②

官方发展援助包括三个特征：第一，由官方机构提供；第二，以推进发展中国的经济发展和社会福利为主要目标；第三，主要是无偿赠与，除此之外，每笔贷款的条件必须是优惠性的，贷款中的赠与成分至少占 25%。官方发展援助的这三个特征界定了其内涵和外延。第一个特征将其明确与其他推进发展中国家发展的资金如私人资金等区分开来。第二个特征强调了官方发展援助直接的经济发展目标，从而明确将军事援助、反恐活动以及其他间接推进发展的援助，如与商品贸易相关的各类价格支持措施和贸易补贴等，排除在官方发展援助范畴之外。第三个特征明确了官方发展援助的财政条件，强调无偿赠与外，贷款必须是优惠性的，其中的赠与成分不少于 25%。这就将官方发展援助与其他用于发展目的但赠与成分不足 25% 的官方资金形式相区分，如出口信贷等。

官方发展援助概念确立后，与之相关的联合国目标也逐渐制度化和规范

^① 薛宏：《官方发展援助的定义和基本概念》，载《国际经济合作》1992 年第 2 期，第 37 页。

^② 毛小菁、姚帅：《发展融资：国际发展援助领域的重大变革》，载《国际经济合作》2014 年第 5 期，第 47 页。

化。1970年，联合国大会通过《联合国第二个发展十年的国际发展战略》，提出在联合国第二个发展十年，即1971—1980年中，发达国家每年对发展中国家的援助额占其国民生产总值的比重应达到0.7%。^①随后，这一目标在《联合国第三个发展十年的国际发展战略》、《里约环境与发展宣言》和联合国《千年宣言》等文件中被多次重申。同时，1981年联合国第一次最不发达国家问题会议通过了发达国家对最不发达国家的官方发展援助应占其国民生产总值0.15%的指标，1990年联合国第二次最不发达国家问题会议将这一目标明确在发达国家国民生产总值的0.15%—0.20%，2001年第三次联合国最不发达国家会议通过《2001—2010十年期支援最不发达国家行动纲领》进一步确认发达国家国内总产值的0.15%—0.20%给予最不发达国家的目标。随后2002年《蒙特雷共识》、2008年《多哈宣言》等文件多次确认了这些目标。目前，这些目标在全球发展领域已被广泛认同。

（二）围绕官方发展援助的相关争议

官方发展援助定义形成后，成为国际社会评估官方资金流向发展中国家和衡量援助国贡献的重要标准。但是这一定义存在局限性，国际社会围绕官方发展援助的概念范畴和贷款“优惠度”标准等存在争议。^②

第一，概念范畴的“过于宽泛”或“过于狭隘”。官方发展援助定义自形成之后，其根本要素没有发生过变化，但随着时间推移，更多项目和内容被包含进来。这些内容包括债务减免、难民成本、紧急援助、管理成本、技术合作、访学和留学生成本等。2011年这些项目的花费占到官方发展援助总额的5%，共计70亿美元。部分学者认为，很难判定这些新增内容的发展动机，认为将其纳入构成了对官方发展援助的普遍认同的挑战。^③

还有部分学者认为，官方发展援助的概念过于狭隘，忽视了其他推进发

^① 联合国文件：《第二个联合国发展十年国际发展战略》，A/RES/2626(XXV)，1970年，第128页。以下联合国文件都可通过在联合国文件中心（<http://www.un.org/zh/documents/>）输入文件编号搜索获取，故不再特别注明。

^② William Hynes and Simon Scott, “The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and A Way Forward,” *OECD Development Co-operation Working Papers*, No. 12 (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2013), <http://dx.doi.org/10.1787/5k3v1dv3f024-en>, p. 1.

^③ William Hynes, “ODA Reform: Change for the Sake of Change?” ECDPM Talking Points Blog, February 7, 2014, <http://ecdpm.org/talking-points/oda-reform-change-sake-change/>.

展的官方努力。他们指出，国家作出的其他努力，如担保、股票等都没有被包括在内，而这些手段为发展中国家的基础设施建设和经济增长筹集了重要的投资，并降低了风险。同时，他们还认为官方发展援助可能是形成一个具有创新意义、能动员大量私人投资的金融机制的障碍。^①

还有部分学者认为，官方发展援助概念忽视了新议题领域的筹资。他们指出，应对全球挑战已成为发展议程的一个愈加重要的部分，如传染病、生态保护、气候变化、和平与安全等；应对上述挑战将要求更为全面的发展筹资。但官方发展援助没有完全将应对这些挑战的发展筹资纳入其中，也没有明确这些并非专门关注发展中国家的努力能否算作官方发展援助。^②

第二，贷款“优惠度”的衡量标准不再适应变化的资本市场形势。官方发展援助概念中的贷款“优惠度”标准也备受争议。尽管官方发展援助概念已为“优惠度”给出定量标准，设定了统一的优惠门槛，即援助国向发展中国家提供的资金必须具有 25% 以上的赠与成分，而计算赠与成分主要按 10% 的贴现率折算。但很多学者指出，当前形势已完全不同于官方发展援助概念提出时的资本市场形势。而且，在 2008 年金融危机后世界处于低利率环境下，一些完全基于市场利率的贷款按 10% 的贴现率折算后仍能达到赠款比例 25% 的官方发展援助的优惠门槛。^③ 前 DAC 主席理查德·曼宁（Richard Manning）就曾批评说，这种贷款在本质上没有任何优惠性。^④ 因此，到底如何衡量资金的“优惠度”成为学者们广泛讨论的焦点。

第三，官方发展援助距离实现目标相差甚远。就官方发展援助的比重而言，发达国家将其国民生产总值的 0.7% 援助发展中国家，将国民生产总值的 0.15%—0.20% 援助最不发达国家，已成为联合国目标和国际发展领域的

^① Jon Lomoy, “Yes, It is Time to Revisit the Concept of Official Development Assistance,” *OECD Insights*, May 4, 2013, <http://oecdinsights.org/2013/05/04/yes-it-is-time-to-revisit-the-concept-of-official-development-assistance/>.

^② OECD External Financing for Development, Expert Reference Group Meeting, October 3-4, 2013, “Session 3- Revisiting the ODA Concept”, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/ERG%20Session%201%20paper%20VER%202013%2010%2002.pdf>, p. 3.

^③ 张政伟、党立斌：《经合组织对官方发展援助统计实行“现代化”改革》，载《中央财经报》2015年8月8日，第6版。

^④ William Hynes and Simon Scott, “The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and A Way Forward,” p. 13.

共识。尽管如此，官方发展援助事实上从未达到过这一标准，而且离实现这一目标相差甚远。这也是官方发展援助被诟病的一个主要原因。2013 年，官方发展援助达到创纪录水平，但仅占发达国家国民总收入的 0.3%，只有 5 个国家达到 0.7% 的标准；分配给最不发达国家的官方发展援助平均仅占国民总收入的 0.09%，只有 8 个国家达到标准。^①

（三）官方发展援助在 2030 年议程中的重要意义

尽管官方发展援助定义备受争议，但它作为国际发展援助的重要组成部分，对联合国千年发展目标的实现以及 2030 年议程的落实具有重要意义。

在过去 30 年中，官方发展援助占到国际发展援助总量的 80% 左右，对国际发展作出了巨大贡献，为诸多发展中国家提供了重要的资金支持和必要的金融、技术合作。同时，这一概念及其相关的联合国目标可以说是当前国际发展援助机制的一大支柱，它塑造了什么是援助的理念，也是衡量西方传统援助国支持发展中国家实现发展目标贡献的全球标准。^② 对 2030 年议程而言，官方发展援助仍将是主要的发展资金来源。《可持续发展融资专家委员会报告》指出，在资助可持续发展方面，国际公共融资发挥着核心作用。类似于国内公共融资，国际公共融资有三个功能：消除贫穷和发展，为提供区域和全球公共产品融资，在更广泛的有利环境中维护全球宏观经济的稳定。国际公共融资应补充和推动国家在这些领域的努力，仍是实现可持续发展不可或缺的要害。在需求最大和筹资能力最弱的地方，特别是对资源有限的最贫困和最脆弱国家而言，官方发展援助仍显得尤为重要，它也能比其他资金更有针对性地帮助确保普遍获得公共服务。^③

二、2030 年议程对官方发展援助的变革压力

官方发展援助从来就不是一个完美的概念，它一直备受指责，但随着国

^① 联合国文件：《可持续发展融资专家委员会的报告》，A/69/315，2014 年 8 月 15 日，第 26 页。

^② William Hynes and Simon Scott, “The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and A Way Forward,” p. 1.

^③ 联合国文件：《可持续发展融资专家委员会的报告》，A/69/315，第 25 页。

际发展重心向 2030 年议程转换，官方发展援助受到了更大的挑战，其变革具有了紧迫性。2030 年议程建立在千年发展目标的基础上，但在理念构建、形成方式、内容范围、适用对象和实施手段等诸多方面超越了前者。^① 它涵盖了比前者更多的议题，囊括了消除贫困与饥饿、粮食安全、健康生活方式、教育、性别平等、水与环境卫生、能源、就业等诸多议题，具体体现为 17 项目标和 169 项具体目标，是一个比千年发展目标更复杂和更有抱负的普遍性议程，这一议程中泛化和深化的目标实施必然将涉及资金筹集等具体问题，将对官方发展援助提出新要求。

第一，随着 2030 年议程的目标范围扩大，官方发展援助与所需资金之间的差距随之增大，对官方发展援助的数量、规模提出了新的要求。^②

2030 年议程涵盖议题广泛，必将导致巨大的资金需求，具体包括：与消除贫困和饥饿、改善保健和教育、提供负担得起的能源和促进性别平等有关的基本需求；国家可持续发展投资的融资需求，如基础设施、农村发展、适应和应对气候变化的能力发展和能源所需投资；全球公共产品，包括保护全球环境、对抗气候变化及其影响以及其他领域。当然，对这些需求加以量化既复杂也不准确，但毋庸置疑的是，所需资金的量将会非常庞大。可持续发展融资政府间专家委员会就肯定了这一点，并估计用于消除所有国家极端贫困的全球安全网的费用大致为每年 660 亿美元，每年对水、农业、电信、电力、交通、建筑、工业和林业部门等基础设施的投资需求估计为 5 万亿至 7 万亿美元之间。^③

官方发展援助是 2030 年议程落实过程中国际公共资金的重要组成部分，尤其对那些资源和能力有限的极端贫困国家而言，官方发展援助是发展资金的主要来源。面对 2030 年议程庞大的目标体系和巨额的资金需求，官方发展援助将面临更大的需求压力。

第二，2030 年议程带来三种范式变迁，这将对官方发展援助的分配提

^① 黄超：《从千年目标走向可持续发展》，载《文汇报》2015 年 9 月 27 日，第 5 版。

^② Homi Kharas, “Reforming ODA to Increase Development Impact,” Brookings Briefing Note, July 7, 2014, <http://www.brookings.edu/research/papers/2014/07/07-increase-development-impact-kharas>.

^③ 联合国文件：《可持续发展融资政府间专家委员会的报告》，A/69/315，第 8 页。

出新挑战。

2030 年议程带来了三个重大的范式变迁：首先，它推动发展目标从将极端贫困减半转为到 2030 年结束一切形式的极端贫困；其次，它推动从援助引导的议程转向利用和动员所有资源的议程，新议程将包括金融和非金融手段，包括来自国内和国际层次上的公共部门和私有部门等各类行为体；最后，它还在很大程度上从区分“可持续性”和“发展”议程，转为普遍适用于所有国家的发展议程。相对于其他资金来源而言，官方发展援助对实现“结束贫困”和“不落下任何一个人”等目标拥有比较优势。而考虑到全球贫困的范围、深度和复杂性，结束各种形式的贫困将要求利用所有的资源。但在发展筹资更加多元化的环境下，官方发展援助仍是能够有效减贫的唯一的国际公共资源。^① 因此，推动最优惠资源提供给需求更大、调动其他资源能力更低下的国家，扭转给予最不发达国家的官方发展援助所占份额下降的趋势，是 2030 年议程对官方发展援助的必然要求。

第三，2030 年议程是一个以可持续发展为核心的议程，它将要求支持各个层面发展资金的协同增效，从而对官方发展援助的有效使用及与其他资金的协调提出更高要求。

2030 年议程涵盖了可持续发展的各个重点领域，抛弃了传统增长模式片面追求经济增长的理念，强调包容性增长及社会、环境和经济三个层面的协调发展。但目前的融资和投资模式均无法实现可持续发展；尤其是与可持续发展相关的投资预期收益往往不那么有吸引力。^② 因此，重新调整投资模式，更好地协调公共和私人投资，尤其是加强官方发展援助与其他资金的协调，以最大限度地提高其对发展的影响，是实现雄心勃勃的 2030 年议程所不可或缺的。^③

第四，2030 年议程面对的复杂国际发展筹资形势也对官方发展援助提

^① Development Cooperation Forum, “The Allocation of ODA Post-2015: Targeting the Poorest 20 Percent,” Background Studies, DCF Republic of Korea High-level Symposium “Development Cooperation for People and Planet: What will It Take?” April 8-10, 2015, Incheon, South Korea, http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf14/dfrok_oda_allocation.pdf.

^② 联合国文件：《可持续发展融资政府间专家委员会的报告》，A/69/315，第 4 页。

^③ 联合国文件：《秘书长的说明：可持续发展筹资和 2015 年后发展议程方面的一致性、协调与合作》，E/2015/52，2015 年 3 月 25 日，第 6 页。

出了新挑战。

首先，国际发展筹资体系中筹资来源的多元化降低了官方发展援助与国际发展合作的相关性。长期以来，以美国为首的西方发达国家是国际发展合作的主体，是国际双边发展援助和多边援助的主要资金供给国，其援助额占国际发展援助的绝大多数，主导着全球发展合作体系和制度框架。但进入 21 世纪以来，DAC 之外的官方发展援助提供者逐渐增加，如中国、印度、巴西、欧盟新成员国、沙特、土耳其等。2008 年全球金融危机后，这些国家在国际发展领域的影响力进一步增强。据统计，DAC 成员国提供的官方援助在国际发展援助中仍占主导地位，但所占份额却逐年下降，从 20 世纪 90 年代末的 88.61% 下降到 2008 年的 78.57%，下降了 10 个百分点。而非 DAC 的发展伙伴特别是新兴援助国所提供的发展援助比重则有明显上升。^① 据统计，非传统援助国的援助额在 2009 年为 170 亿美元，在三年时间内翻了两番，占全球援助量的 10%。尽管数字并不令人吃惊，但它们已从事实上打破了传统援助国的垄断，引起了关注。^② 南南合作在全部发展合作中的份额从 2006 年的 6.7% 增至 2011 年的 10%，增加了近 50%；2011 年总额约在 161 亿至 190 亿美元之间，比全球公共资金流高出 10%。^③

除增加的新兴援助国提供的官方发展援助外，一些国际私营部门和非政府组织提供的私人资金也开始成为重要的发展筹资来源。过去十年中，流向发展中国家的国际私人资本出现强劲上升趋势，从 2005 年的 1 557 亿美元上升至 2013 年的 3 277 亿美元，净额增长了 1.1 倍。流向发展中国家和转型期经济体的外国直接投资也从 2005 年的 3 730 亿美元，增长至 2014 年的 7 500 亿美元，超过流入发达经济体的外国直接投资。^④ 来自个人和住户的私人跨界转账也大幅增长。据估计，2013 年的全球侨汇金额高达 4 040 亿美元，比 1990 年增长 10 倍多。此外，个人、基金会和其他组织 2013 年对发

^① 唐丽霞、周圣坤、李小云：《国际发展援助新格局及启示》，载《国际经济合作》2012 年第 9 期，第 65 页。

^② Gregory Chin and Fahimul Quadir, "Introduction: Rising States, Rising Donors and the Global Aid Regime," *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 25, No. 4, 2012, p. 494.

^③ 联合国文件：《可持续发展融资政府间专家委员会的报告》，A/69/315，第 13 页。

^④ 联合国文件：《秘书长的说明：可持续发展筹资和 2015 年后发展议程方面的一致性、协调与合作》，E/2015/52，第 9 页。

展中国家的慈善资助约为 600 亿美元，大多来自发达国家的私人捐助者。^①

因此，在当前复杂的国际发展筹资形势下，一方面，传统援助国提供的官方发展援助资金在国际发展筹资中的整体比例显著下降；另一方面，非传统援助国和私人资金等在国际发展筹资体系中的比例明显上升。因此，官方发展援助的相对重要性随着国外资金流入发展中国家的比例上升而下降，官方发展援助与国际发展合作的相关性正在下降。^②

其次，国际发展筹资体系中创新性筹资手段更加显著，使官方发展援助定义备受指责。2002 年蒙特雷国际发展筹资问题会议提出要寻找创新筹资渠道后，国际社会都在积极开发创新资源和额外筹资机制，并取得重要进展。目前，出现了包括机票统一税、绿色债券、疫苗债券、三角贷款、货币交易税和碳交易税等一系列新筹资机制。这些筹资机制的筹资能力虽然并未达到预想目标，从 2000 年到 2008 年融资金额为 570 亿美元，但作为对官方发展援助的补充，其对发展援助所起的作用越来越大，开辟了新的资金来源。^③

这些创新手段对传统官方发展援助概念提出挑战：第一，不是所有的创新性政策工具都与官方发展援助概念相容；第二，不是所有的涉发展目标都与官方发展援助概念相容；第三，新兴援助者提供的资金并不符合官方发展援助定义甚至与后者没有关联。^④ 这都增加了变革官方发展援助的必要性。

三、2030 年议程框架下官方发展援助的变革方向

为适应 2030 年议程，DAC 正在积极推动官方发展援助的变革，并就现

^① 联合国文件：《可持续发展融资政府间专家委员会的报告》，A/69/315，第 14 页。

^② Directorate-General for External Policies of European Parliament, “Modernising ODA in the Framework of the Post-MDG Agenda: Challenges and Opportunities,” Policy Department DG External Policies, European Parliament, EXPO/B/DEVE/2013/14, January 2014, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201401/20140114ATT77478/20140114ATT77478EN.pdf>, p. 1.

^③ 黄梅波、陈岳：《国际发展援助创新融资机制分析》，载《国际经济合作》2012 年第 4 期，第 73-75 页。

^④ “Government Response to the Interministerial Policy Review ‘Towards a New Definition of Development Cooperation: Considerations on ODA’,” Ministry of Finance, The Netherlands, June 2013, <https://www.government.nl/binaries/government/documents/reports/2013/06/03/towards-a-new-definition-of-development-cooperation-considerations-on-oda/ibo-oda-rapport-en.pdf>, p. 3.

代化官方发展援助概念的统计标准和构建一个新的衡量工具达成了共识。联合国 2030 年议程的相关进程也密切关注 DAC 变革官方发展援助的动向，并试图将该努力纳入联合国框架。

（一）现代化官方发展援助与构建新的衡量工具：DAC 变革官方发展援助的努力

作为官方发展援助的权威统计机构，DAC 自 2012 年就开始调整官方发展援助以使其适应 2030 年议程（当时仍被称作“联合国 2015 年后发展议程”，简称“2015 年后议程”）。2012 年 12 月 4—5 日，DAC 在伦敦召开高级别会议，讨论如何现代化官方发展援助概念以适应 2015 年后议程。会议最终同意保留官方发展援助这一概念，但各成员国一致强调要对其优惠贷款的统计标准加以改革，使其尽量更为公平地反映援助国的贡献和受援国的利益。两年中经过多次讨论和反复协商，2014 年 12 月 15—16 日，DAC 在巴黎召开高级别会议，就如何现代化官方发展援助与发展筹资的一些重大问题达成共识，为构建 2015 年后议程铺平了道路。^①

第一，DAC 成员国就现代化官方发展援助中贷款的计算和优惠度的统计方式达成一致。一是调整了优惠贷款的统计方法，将过去的面值计算转变为赠款含量，即贷款不再按面值而仅以其面值中包含的赠款含量计入官方发展援助。例如，一笔 1 亿美元的赠款，赠与成分为 45%，那么只有 4 500 万美元被计入官方发展援助，并且是统计在无偿援助项目下。^②

二是改革了优惠贷款的贴现率。官方发展援助概念中的统计方式原来是将官方发展援助的折现率统一规定为 10%。新的统计方法是以国际货币基金组织和世界银行确定的 5% 贴现率为基数，然后根据受援国不同的收入水平来确定不同的贴现率。其中最不发达国家和其他低收入国家调整因素为 4%（即贴现率为 9%），中中等收入国家调整因素为 2%（贴现率为 7%），高

^① The Development Assistance Committee, “Outcomes of the 2014 OECD DAC High Level Meeting(HLM): Making OECD DAC Statistics Fit-for-Purpose in a Post-2015 World,” OCED, October 2014, <http://www.oecd.org/dac/HLM%20Communique%202014%20OECD%20DAC%20HLM.pdf>, p. 1.

^② 毛小菁：《DAC 发展援助改革最新动向及对我国影响》，商务部对外援助司，2015 年 8 月 26 日，<http://yws.mofcom.gov.cn/article/u/201508/20150801091828.shtml>。

中等收入国家调整因素为 1%（贴现率为 6%）（表 1）。这样，同样条件的贷款发放给低收入国家比发放给中等收入国家可折算出更多的赠款含量。这主要是因为 DAC 成员国认为向最不发达国家和低收入国家提供贷款的风险要高于更高收入的国家。这种新方法将更能反映援助国的贡献。^①

表 1 DAC 框架下官方发展援助统计标准的变革

国家分类	贴现率		赠与成分	
	变革前	变革后	变革前	变革后
最不发达国家和低收入国家	10%	9%	25%	45%
中等收入国家	10%	7%	25%	15%
中高收入国家	10%	6%	25%	10%

资料来源：毛小菁：《DAC 发展援助改革最新动向及对我国影响》。

三是调整了官方发展援助赠与成分的优惠门槛。会议最终规定向最不发达国家和低收入国家提供贷款中，赠与成分需达到 45% 以上，才能被视作官方发展援助，而向中低收入国家的贷款赠与成分需达到 15% 以上，向中高收入国家仅需达到 10% 以上（表 1）。这种降低对高中等收入国家的优惠门槛旨在确保向最不发达国家和低收入国家提供条件更优惠的贷款。

第二，DAC 就官方发展援助的分配目标达成一致。DAC 各成员国都同意采取行动改变当前官方发展援助流向最不发达国家的下降趋势，向最需要援助的国家提供更多的援助，并努力实现对最不发达国家援助比重占国民总收入（GNI）的 0.15%—0.20% 的联合国目标。为实现这些目标，DAC 决定采取同行评估和年度高级别会议的方式来监督各国的表现。^②

第三，DAC 同意构建一个新的衡量工具即官方可持续发展支助总量

^① 张政伟、党立斌：《经合组织对官方发展援助统计实行“现代化”改革》，第 6 版。

^② The Development Assistance Committee, “Outcomes of the 2014 OECD DAC High Level Meeting(HLM): Making OECD DAC Statistics Fit-for-Purpose in a Post-2015 World,” p. 3.

(Total Official Support for Sustainable Development, TOSSD)^①，以推进整个官方支持的、流向发展中国家的资金的可测量性和透明度。TOSSD 是指向发展中国家和多边机构提供的支持可持续发展的各种优惠性和非优惠性官方支持的资助总和，包括无偿援助、贷款、股权、担保、夹层融资等。这一新概念并不是代替官方发展援助，而是补充官方发展援助，它将有利于更全面、准确地反映援助国对受援国的发展援助支持。^②

(二) 联合国框架内官方发展援助变革的取向

联合国框架下推进的 2030 年议程强调了官方发展援助的重要意义，并就官方发展援助的改革提出了以下几个要求。

第一，强调 DAC 框架下现代化官方发展援助辩论的透明度和公开性。联合国秘书长在 2014 年第 69 届联大关于“国际发展合作的趋势与进展”报告中，指出 OCED 讨论更新官方发展援助衡量方法的中心是确立对“优惠度”的明确量化标准，强调这既可能是重新界定官方发展援助的一个机会，也有可能成为援助国淡化承诺的一个契机。^③ 因此，秘书长关于 2015 年后议程的综合报告和第三次国际发展筹资问题会议形成的《亚的斯亚贝巴行动议程》等文件都明确指出，应当在公开和透明的论坛上考虑为促使官方发展援助和发展金融措施现代化而作出的任何努力，强调要尽可能让援助国以及受援国和其他相关利益攸关方广泛参与，^④ 强调任何此种措施都不能削弱已经作出的承诺。^⑤

^① 关于这一新衡量工具的表述存在一个变化：2012 年 DAC 高级别会议提出构建一个新的衡量工具“官方发展援助总额”(Total Official Support for Development, TOSD)，强调这一更广泛的衡量工具将补充官方发展援助，并包括官方发展援助概念之外的各种与发展相关的官方资金。2014 年 5 月，秘书长潘基文在发展合作论坛上作《国际发展合作的趋势与进展》报告，报告中肯定了这一术语。但随着可持续发展议程进程的推进，DAC 逐渐将这一术语修正为“官方可持续发展援助总量”(Total Official Support for Sustainable Development, TOSSD)，仍然强调这一衡量工具对官方发展援助的补充作用，但突出了新工具的动员和监督支持可持续发展资金的作用。随后，这一术语在 2015 年 7 月召开的第三次国际发展筹资问题会议形成的《亚的斯亚贝巴行动议程》中得到确认，目前统一为 TOSSD。

^② 毛小菁：《DAC 发展援助改革最新动向及对我国影响》。

^③ 联合国文件：《秘书长的报告：国际发展合作的趋势与进展》，E/2014/77，2014 年 5 月 15 日，第 4-5 页。

^④ 联合国文件：《2030 年享有尊严之路消除贫穷，改变所有人的生活，保护地球：秘书长关于 2015 年后可持续发展议程的综合报告》，A/69/700，2014 年 12 月 4 日，第 21 页。

^⑤ 联合国文件：《第三次发展筹资问题国际会议成果文件：亚的斯亚贝巴行动议程》，

第二，主张改变当前官方发展援助流向最不发达国家的数额逐年下降的趋势，强调官方发展援助应集中在需求最大和筹资能力最弱的地区。在每年人均政府开支不到 500 美元（按购买力平价计算）的大多数国家，官方发展援助平均占其国际资源流量的 2/3 以上，约占政府收入的 1/3。目前，约 40% 的官方发展援助投向最不发达国家。^① 但近年来，针对最不发达国家特别是撒哈拉以南非洲的官方发展援助有所减少，这种趋势很有可能会持续。在这一背景下，《可持续发展融资政府间专家委员会的报告》、联合国秘书长 2015 年后议程高级别名人小组报告《新型伙伴关系：通过可持续发展消除贫困并推动经济转型》、秘书长关于 2015 年议程的综合报告等文件都反复强调成员国必须认识到最不发达国家和其他脆弱国家存在的巨大融资差距，要确保向最不发达国家提供的官方发展援助比例不会下降，而会继续增加，更有针对性，更有效率，更透明；并且应有适当比率的官方发展援助侧重于消除极端贫穷以及减少一切形式贫困和满足其他基本社会需求。^②

第三，注意到官方发展援助面临新议题领域发展筹资的问题，试图否定官方发展援助应当拓展并覆盖这些领域。在其 2014 年的报告《国际发展合作的趋势与进展》中，联合国秘书长指出，官方发展援助正被越来越多地用于资助区域和全球公共产品，包括对传染病控制、犯罪控制和环境可持续性进行研究。虽然用于全球公共产品的国际公共资金往往会给受援国带来很大的发展益处，但这笔资金在概念上是不同的。用于全球公共产品的资金流动必须单独列报，这些资金应当是现有官方发展援助承诺以外的资金。^③

总的来说，DAC 内部变革官方发展援助的相关建议与措施主要是通过 DAC 成员国之间的政治谈判和妥协达成。其达成的关于贷款优惠度的复杂衡量标准，也在一定程度上反映了 DAC 内部比较严重的分歧。但是，这些措施某种程度上兼顾了援助国的贡献与受援国的利益，将使发展中国家能以

A/CONF.227/L.1, 2015 年 7 月 15 日，第 15 页。

^① 联合国文件：《可持续发展融资政府间专家委员会的报告》，A/69/315，第 13 页。

^② 联合国文件：《可持续发展融资政府间专家委员会的报告》，A/69/315，第 27 页；《2030 年享有尊严之路消除贫穷，改变所有人的生活，保护地球：秘书长关于 2015 年后可持续发展议程的综合报告》，A/69/700，第 20 页。

^③ 联合国文件：《秘书长的报告：国际发展合作的趋势与进展》，E/2014/77，第 5 页。

更好的条件获取更优惠的官方发展援助，也有助于引导官方发展援助流入最需要的国家。它将为 2030 年议程下官方发展援助的变革提供方向，并且已经开始在 2030 年议程框架内进行讨论。而联合国框架内的官方发展援助变革则强调，官方发展援助应集中在需求最大和筹资能力最弱地区，并区别于应对全球性挑战的资金，更能体现受援国的利益和需求。

结 束 语

2015 年 9 月，联合国发展峰会设定了国际社会未来 15 年的发展合作议程，也为评估官方发展援助的战略意义、使其适应新的全球发展筹资形势提供了机遇。^① 官方发展援助仍将是国际发展合作的主要资金来源。但是，需要重新考虑如何利用官方发展援助来满足新旧需求，并使之适应一个统一和普遍的发展议程。^② 目前，DAC 和联合国都在积极推进官方发展援助的变革，并就官方发展援助的分配方向和现代化官方发展援助的统计标准达成了部分共识，只是两者重点不同：发展援助委员会突出资金的可测量性和透明度，强调构建一个新的衡量所有与可持续发展相关的官方支助总额的工具；而联合国突出官方发展援助的分配方向，强调官方发展援助应集中在需求最多和筹资能力最弱地区，并与应对全球性挑战的发展资金相区分。

但总体上看，官方发展援助的变革仍主要由发达国家主导，难以摆脱传统的强调援助国贡献的视角。对此，发展中国家有两方面担忧：一方面，它们担心官方发展援助的任何变革会削弱发达国家已作出的相关承诺；另一方面，它们担心发达国家将气候融资等新议题的筹资纳入官方发展援助承诺，这不仅会导致实际援助进一步减少，还会为其提供机会，以气候筹资为名实现国民生产总值 0.7% 的承诺目标。

中国作为世界上最大的发展中国家和新兴援助大国，已经成为国际发展合作领域的重要力量。中国一贯强调官方发展援助是发展筹资不可替代的来

^① Directorate-General for External Policies of European Parliament, “Modernising ODA in the Framework of the Post-MDG Agenda: Challenges and Opportunities,” p. 1.

^② 联合国文件：《秘书长的报告：国际发展合作的趋势与进展》，E/2014/77，第 2 页。

源，呼吁主要援助国切实履行相应承诺，并在援助份额分配上给予最不发达国家 and 内陆发展中国家应有的重视。^① 但是，中国在南南合作框架下提供的发展援助与 DAC 界定的官方发展援助存在话语错位：从具体的统计内容来看，中国的债务减免、奖学金等均未列入其官方发展援助的范畴，但中国的对外援助预算中计入的军事援助、为援助合资企业和合作项目所提供的贷款等都不是 DAC 界定的官方发展援助的内容；从优惠度的统计标准来看，中国的优惠贷款援助只计算其对中国进出口银行的利息补贴，而不像 DAC 国家那样计算优惠贷款的全额。^②

因此，中国应当积极利用当前官方发展援助变革的机遇，改变这种话语错位的局面，进一步加强中国在国际发展领域的话语权。一方面，中国应当密切关注官方发展援助变革的动向，积极主动地参与到 DAC 和联合国框架内的官方发展援助变革的进程中，实现与官方发展援助变革技术上的融合，改变话语错位的局面；但另一方面，中国仍然要在战略思维上坚持以南北合作为主，强调在南南合作框架下推动包括官方发展援助在内的国际发展筹资体系的改革，积极推进三方合作作为官方发展援助变革实践中技术融合渠道的重要作用。

[收稿日期：2015-12-30]

[修回日期：2016-01-24]

[责任编辑：张 春]

^① 《常驻联合国副代表王民大使在联合国南南合作高级别委员会闭会期间特别会议上的发言》，外交部网站，2015年9月8日，http://www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt_673036/ds_673038/t1295029.shtml。

^② 徐秀丽、李小云、马俊乐：《中国是否重塑国际发展架构》，载《国际援助》2015年第5期，第53页。

2030 年可持续发展议程与 全球卫生治理的转型 *

汤 伟

【内容提要】 随着诸多新型流行病的蔓延，全球卫生治理日益被安全化。但这一努力效果并没不明显，既未消除南北垂直落差，也未改变部门化的主导路径，其核心原因在于：治理施动者即世界卫生组织和国家权威下降，治理主体多元化发展；诸多治理机制相互嵌入，复杂性提升；安全化所构建的科学主义，缺乏信息和数据支撑。因此有必要通过去安全化，搭建完整的全球政策框架和自下而上的多层治理结构。联合国 2030 年可持续发展议程涵盖了全球卫生治理议程，也明确了全球卫生治理必须在可持续发展范式下开展，既要关注发展中国家的经济社会发展，也要关注城市化和气候变化等问题。中国作为发展中大国，在发展问题和卫生治理方面有着丰富的经验，应发挥更大的作用。

【关键词】 全球卫生治理 安全化 可持续发展 2030 年议程

【作者简介】 汤伟，上海社会科学院国际关系研究所副研究员、复旦大学社会发展与公共政策学院博士后

【中图分类号】 D813.2/F114.44

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)02-0094-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201602006

* 本文系国家社科基金重大项目“中国参与全球治理的三重体系构建研究”（12&ZD082）的阶段性成果。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

近年来,随着艾滋病(HIV/AIDS)、非典型肺炎(以下简称“非典”SARS)、禽流感、埃博拉病毒(Ebola virus)、中东呼吸综合征(MERS)等流行病的爆发,国际公共卫生领域面临的威胁日益上升,引起国际学术界的极大关注。学术界主要基于三种视角观察全球卫生治理:第一,社会发展议程,将公共卫生视为基本人权,如基本药物的获取;第二,安全议程,致死率极高的流行病引发的社会恐慌对国际政治产生影响,如联合国安理会将艾滋病列入讨论,而世界卫生组织(WHO)也获得了前所未有的权威;^①第三,经济议程,扰乱正常的社会秩序造成的经济损失。在这三种视角中,安全话语日益占据主导地位。^②2003年,美国兰德公司发布《新发与复发流行病的全球威胁——协调美国的国家安全和公共政策》报告,从六个方面确认国际卫生安全的内涵:(1)针对人类生命;(2)降低政府合法性;(3)削弱经济基础;(4)威胁社会心理;(5)地区不稳定;(6)生物恐怖主义。^③尽管世界卫生组织欢迎疾病或卫生的安全化,指出流行病一旦爆发,几个小时就可成为迫在眉睫的威胁。然而“安全”的治理逻辑并未成功防控2014年埃博拉病毒的蔓延,也未有效遏制中东呼吸综合征的扩散。过度的安全化操作反而引发广泛担忧,似乎公共卫生本身并非目的。发展中国家甚至还在追问“谁的安全?从哪里获取安全?”,认为安全化显示出“遏制而非预防”的特征,主要用来“保护西方”。

实际上,国家或主要国际组织主导的“安全”治理模式并未实质性地提升全球卫生治理的水平,也无法有效遏制各类传染病的爆发,更不能使发展中国家免遭严重损失,因此全球卫生治理机制的转型迫在眉睫。那么转型方向如何呢?显然自上而下的安全治理模式应朝着可持续发展的模式演进,将卫生治理和发展治理相融合,在此过程中必然涉及更多行为主体,由此转型

^① Tine Hanrieder and Charistian Kreuder-Sonnen, “WHO Decides on the Exception? Securitization and Emergency Governance in Global Health,” *Security Dialogue*, Vol. 45, Issue 4, 2014, pp. 331-348.

^② 关于传染病和安全关系的研究文献,参见涂晓艳:《传染病与安全研究的现状与思考》,载《国际政治研究》2013年第4期,第131-142页。

^③ Jennifer Brower and Peter Chalk, *The Global Threat of New and Reemerging Infectious Diseases: Reconciling U.S. National Security and Public Health Policy*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2003, http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1602.html.

也将呈现出异常丰富多彩的图景。

一、安全化效果不彰

流行病应对以及更广泛意义上的全球公共卫生与气候变化、互联网、核不扩散等议题相比，并不居于全球治理的核心地位；但公共卫生问题自古与生命直接相关，有着丰富的治理传统。工业革命之前尤其是抗生素未被发明之前，对抗流行病主要依靠港口隔离以及贸易和人口流动的限制。^① 人们逐渐发现，清洁的水对治理流行病至关重要。^② 公共卫生事业迅速发展，发展引导卫生成为历史性趋势。自第二次世界大战以来，科学技术进步以及一系列防控机制的出现，使天花、结核等流行病得以有效控制，一些政治家乐观地认为人类终可以战胜流行病。但自 20 世纪 80 年代尤其是进入 21 世纪以来，微生物和病毒惊人的适应能力不但使旧病以新特征出现，新流行病也层出不穷，^③ 其中最突出的便是艾滋病、非典、禽流感在全球的传播。在单纯的医疗技术越来越难以应对的前提下，国际社会、国际组织都倾向于将流行病界定为安全议题，由此卫生治理呈现出安全逻辑，却未取得令人期待的结果。

一方面，安全化并未消除南北国家的垂直落差。公共卫生革命既包括现代化的医疗技术（如医疗设备、疫苗）、公共服务设施（如洁净水和卫生设施），也包括对人群健康状况的定期干预和监测等体制机制变革。公共卫生革命成功推动疾病发生率、感染率和死亡率的大幅下降，人均寿命得以大幅延长，但公共卫生革命的全球分布并不均衡，主要集中于北方国家，因此南北之间造成显著的“垂直落差”。^④ 根据世界卫生组织 2014 年统计数据，

^① [加]马克·扎克、[加]塔尼亚·科菲：《因病相连：卫生治理与全球政治》，晋继勇译，浙江大学出版社 2011 年版，第 34 页。

^② [美]爱德华·格莱泽：《城市的胜利》，刘润泉译，上海社会科学院出版社 2012 年版，第 91-93 页。

^③ [美]劳里·加勒特：《逼近的瘟疫》，杨岐鸣、杨宁译，生活·读书·新知三联书店 2008 年版，作者自序。

^④ Alan Ingram, "The New Geopolitics of Disease: Between Global Health and Global Security," *Geopolitics*, Vol. 10, No. 3, 2005, pp. 522-545.

这种垂直落差将持续存在,2012年低收入国家儿童死亡率约为8%,超过高收入国家13倍;生殖健康服务覆盖率只有46%,不及99%的高收入国家的一半;艾滋病新发感染的70%的人口居住在撒哈拉以南非洲。世界卫生组织及联合国儿童基金会联合发布的《饮用水和卫生设施的进步:2014年最新情况》显示,全球仍有7亿人口得不到清洁饮用水,其中一半生活在撒哈拉以南非洲地区,还有25亿人口缺乏经过改良的卫生设施,他们多生活在贫困的农村。^①至于新发流行病,自20世纪70年代以来,95%的发病者源自发展中国家,^②东亚地区的禽流感案例说明,即使同种流行病,南北方国家的应对能力也异常悬殊。禽流感在日本和韩国工业化农场出现后很快就被发现,香港即使发现较晚也能有效防控,而泰国和越南发现时已呈流行之势,柬埔寨和老挝甚至没有足够资金建设监测系统,印度尼西亚更是忙于造成数万人死亡的登革热而无暇顾及。

南北国家的卫生治理垂直落差使卫生援助成为发达国家对外援助的主要内容之一,并在资金、药物研发和制度建设三方面都有所体现:一是资金,美国是国际卫生援助的最大国家,其通过总统防治艾滋病紧急救援计划(PEPFAR),提供了全球防治艾滋病资金的约一半。^③仅2014年美国就帮助60多个国家建立HIV病毒/艾滋病防治项目,770万人接受抗逆转录病毒治疗,5670多万人完成了HIV病毒检测和咨询。二是疫苗和药物研发,目前新发流行病药物主要来自欧美,如1981年艾滋病首先在美国洛杉矶被发现,药物主要由发达国家医药公司研发,抗埃博拉药物也主要来自美国,核心专利主要为强生公司、葛兰素史克等欧美公司所有。三是机制体制建设,美国帮助发展中国家逐步构建起监测系统和周期性干预机制,培养了大量专业人才,如湄公河疾病警戒网络就是在美国疾病控制和预防中心以及洛克菲

^① 《世卫组织/儿童基金会强调需要进一步缩小在获得经改善的饮用水和卫生设施方面的差距》,世界卫生组织,2014年5月8日,
<http://www.who.int/mediacentre/news/notes/2014/jmp-report/zh/>。

^② 姚燦、陆家海:《人兽共患病疫情防控新观念》,载《中国病毒病杂志》2014年第3期,第166-170页。

^③ Alan Ingram, "Global Leadership and Global Health: Contending Meta-narratives, Divergent Responses, Fatal Consequences," *International Relations*, Vol. 19, No. 4, 2005, pp. 381-402.

勒基金会资助下建立的。这实际说明发达国家仍是当前国际流行病治理的主要动力，然而这种动力并非源自利他主义，更多则基于自身需求，表现在三方面：一是多数资源投向特定流行病如艾滋病防治。1990 年用于艾滋病防治的国际卫生援助只有 3%，2015 年已超过 1/4。世界卫生组织列出 17 种被忽视的疾病，如蛔虫病、淋巴丝虫病、沙眼，这些疾病每年导致 50 万到 100 万人口死亡，远超艾滋病，但并未受到国际社会的关注。二是援助着眼于隔离而非正规治理，2014 年针对西非埃博拉的国际援助也是在国际社会受到严重威胁、美欧国家也出现了感染案例，才进入迅速应对状态。^① 而监测系统过分关注狭义的人员流动，譬如在航空站点和港口设置屏障而不是在那些已受到感染的地区。三是援助的监测系统和制度化干预等基础建设匮乏，有限的资金也源自多边组织如世界银行、亚洲开发银行等，发展中国家的治理能力未得到实质性提升。

另一方面，安全化未改变部门化的主导路径。全球化的深入发展使全球性卫生问题日益和贸易、移民及环境等相关政策领域融合，而这些领域的行为主体、治理机制和相关规范也会直接或间接影响全球卫生治理的绩效，因此全球卫生治理应采取综合协调路径。实际上，1978 年世界卫生组织就启动“为所有人的健康”的政策指导方针，1986 年《渥太华宪章》要求部门领域协调推进“所有政策中的健康卫生”，2008 年世界卫生组织要求所有政策领域都应包含减少卫生不平等的内容，联合国《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》还提出全民健康保险，让人们获得优质医疗服务，不遗漏任何人，也试图从更宽泛的范围考察卫生治理问题。然而全球卫生治理的总体路径并未改变，仍呈现“头痛医头、脚痛医脚”的部门化路径。

这种部门化的治理路径有以下几大特征：一是全球卫生治理目标并未内嵌到主要国家战略和全球核心治理机制，如美国推进的《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）、《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定》（TTIP），东盟十国发起的区域全面经济伙伴关系（RCEP），甚至中国发起的“一带一路”

^① Anna Roca, et al., “Ebola: A Holistic Approach is Required to Achieve Effective Management and Control,” *Journal of Allergy Clinical Immunology*, Vol. 135, April 2015, pp. 856-867.

都未包含基本的公共卫生和健康影响评估。联合国千年发展计划也只包含儿童死亡率、生殖服务覆盖率、艾滋病感染率等少数指标。尽管2015年通过的联合国2030可持续发展议程（以下简称“2030年议程”）在联合国千年发展目标之外，增加了非传染性疾病、抗生素的耐药性、在发展中国家肆虐的疾病等，但仍未对发展中国家最急迫的需求做出有效回应，譬如如何确保基本药物和疫苗的可获得性。全球主要治理机制极少涉及卫生议题，如世界经济和政治的主要协调平台二十国集团（G20）、八国集团（G8）等基本不涉及卫生议题。

二是世界卫生组织缺乏跨领域协调的权威和能力。非典、禽流感、埃博拉、中东呼吸综合征等重大新兴流行病接连爆发，说明当前迫切需要跨领域卫生治理，然而这种治理涉及检疫防疫、监测协调、药品研发、人权保障、环境保护等诸多环节。而出于保护医药、粮食行业利益，发达国家有意强化知识产权体制，加剧了医药创新与获取基本药物的难度。^① 跨领域的卫生治理逐步精简为监测、遏制和治疗等技术环节，但技术环节也都属于不同的国际组织和机制，碎片化异常明显。即使是在技术环节，西方国家和中低收入国家也自觉不自觉地构造出“安全”与“人权”的对立。

三是非政府组织在推进全球卫生治理中发挥了积极作用。在全球卫生治理中，非政府组织拥有三大优势：获取信息、筹集资金和规范传播方面更加灵活；接触人群尤其前线病人方面异常成功，能为病人或普通群众提供及时有效的救助；能增加政府责任性和透明度。^② 但在全球卫生大会或其他的治理进程中，非政府组织仍处于政策外圈，话语权和影响力有限，难以搭建有效的协作机制。

二、安全化缘何失效

根据哥本哈根学派的安全化理论，若某个议题被安全化，那么该议题就

^① Wolfgang Hein and Lars Kohlmorgen, “Global Health Governance Conflicts on Global Social Rights,” *Global Social Policy*, Vol. 8, No. 1, 2005, pp. 80-108.

^② Hakan Seckinelgin, “A Global Disease and Its Governance: HIV/AIDS in Sub-Saharan Africa and the Agency of NGOs,” *Global Governance*, Vol. 11, No. 3, 2005, pp. 351-368.

容易获得国际社会的普遍关注，进而提升自身在国际议程设置中的地位，获取更多的资源。然而流行病治理的垂直落差、治理路径的部门化说明安全化努力并未取得令人期待的结果，原因是多方位的。笔者认为，主因在于治理主体、治理机制正随着全球化的发展呈现出越来越复杂的局面，而数据和信息的不完备也使得科学主义的自上而下的集中化安全治理逻辑难以为继，必须从更为多元、宽领域的视角看待全球卫生治理转型。

第一，世界卫生组织权威下降，治理主体日益多元开放。安全化有着自身的逻辑过程，要求有核心权威的施动者，通过道德话语和科学知识将某个议题构建为“存在性威胁”，流行病最核心的权威施动者当属世界卫生组织。非典、禽流感、埃博拉、中东呼吸综合征等流行病爆发之初主要是技术和生物医药领域的活动，为尽快获取病毒基因及其传播模式、疫苗等专业知识，世界卫生组织经常扮演核心角色。世界卫生组织的确成功管控禽流感、猪流感等诸多流行病，积累了大量专业经验，但依然存在“过度反应”和“缺乏责任”等问题。2009年甲型H1N1禽流感爆发，世界卫生组织发布有史以来第一次“国际关切的公共卫生紧急状态”（PHEIC），总干事也积极督促相关国家储备疫苗，然而事态发展并没有想象的严重或造成重大经济社会损失，这引发媒体、国家代表和欧盟议会对该组织过度安全化以及决策程序是否透明的质疑。^①埃博拉事件则相反，世界卫生组织接获相关报告后，基于流行病毒学判定疫情将在2014年7月缓解，完全没有意识到感染高峰尚未到来，最终酿成更大危机，甚至一度出现“应对埃博拉是国家责任”的言论，^②也没有意识到非洲国家不可能独自应对重大危机。英国皇家国际事务研究所（Chatham House）发布的研究报告指出，“卫生治理安全化尽管强化了世界卫生组织的权威，然而复杂的融资机制、财政危机、对少数国家资金的过度依赖，以及1个总部、6个地区办公室、150个国家办公室网络的行政结构使其能力存在重大缺陷”。^③世界卫生组织权威、能力的不足使安全化的

^① Tine Hanrieder and Charistian Kreuder-Sonnen, “WHO Decides on the Exception? Securitization and Emergency Governance in Global Health,” pp. 331-348.

^② Colin Binns, et al., “Progress in Public Health in the Year of the Goat,” *Asia-Pacific Journal of Public Health*, Vol. 27, 2015, pp. 121-122.

^③ Colin McInnes, “WHO’s Next? Changing Authority in Global Health Governance after

施动者失去足够的机会和可能性，德国发展研究所（German Development Institute）的简报甚至认为，全球卫生治理的领导力已不在世界卫生组织，而在联合国安理会和秘书长。^①事实上，随着实践的推进，其他一些权威的国际组织获得了部分原本属于世界卫生组织的领导权。^②

在此背景下，联合国艾滋病联合规划署（UNAIDS）、国际疫苗联盟（GAVI）、疟疾药品联营公司（MMV）、被忽略疾病药物研发组织（DNDI）、比尔&梅琳达·盖茨基金会（BMGF）在上个世纪90年代先后成立，它们或进行药物研发，或扩大资金来源，或直接参与政治议程，或与国家和国际组织构建伙伴关系，对全球卫生治理进程发挥巨大影响力。实践证明，多种行为主体的参与可有效扩大市场机制和公私伙伴关系在卫生治理中的作用，不仅调动医药公司研发各类医药设备和药品的积极性，还能使普通民众获得更符合需求的医疗卫生援助。然而非政府行为体的角色也存在争议，如一些学者认为全球卫生治理结构呈现出世界卫生组织、世界银行居于核心圈，国际货币基金组织（IMF）和联合国其他组织处于外围，而非政府组织、跨国公司、认知共同体、个体处于最外围的局面。^③而另外一些学者却指出非政府行为体因其灵活性、创新性、成本收益的合理性、更大的民主责任正成为全球卫生治理的核心角色。^④

第二，治理机制相互嵌入，复杂性增加。安全化逻辑要求以简单清晰的方式推进治理，最简单的便是集中化的区域隔离，由此流行病治理常常呈现“水平”式，即聚焦于流行病“蔓延”对某些国家的威胁。政策目标也主要通过通过对贸易和旅行的最小干预实现对疾病传播的有效遏制，而国家如何改善自身卫生治理体系不是讨论的重点。20世纪70年代以后，人们逐渐发现，

Ebola,” *International Affairs*, Vol. 91, No. 6, 2015, pp. 1299-1316.

^① German Development Institute, “Making Global Health Governance Work: Recommendations for How to Respond to Ebola,” *Briefing Paper*, No. 14, 2014.

^② 晋继勇：《世界卫生组织评析》，载《外交评论》2013年第1期，第139-149页。

^③ Steven J. Hoffman, Clarke B. Cole, and Mark Pearcey, “Mapping Global Health Architecture to Inform the Future,” Chatham House Report, January 2015, https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/20150120GlobalHealthArchitectureHoffmanColePearceyUpdate.pdf.

^④ Hélène Delisle, Janet Hatcher Roberts, Michelle Munro, Lori Jones, and Theresa W Gyorkos, “The Role of NGOs in Global Health Research for Development,” *Health Research Policy and Systems*, Vol. 3, No. 1, 2005, pp. 1-21.

水平治理旨在保护那些未受流行病影响的国家，并未对疾病爆发的源头国家予以援助，因此迫切需向垂直治理转型。垂直治理有三个基本特征：首先，从着眼于微生物和病毒横向地理传播向降低国家内部疾病爆发可能性的转变，这要求国家卫生体系的改善；其次，世界卫生组织的功能从“发现、遏制”疾病的爆发向疾病疫苗、药物研发和可获得性方面转变；再次，“人人享有卫生保健的权利”逐步成为基本治理规范，各个部门、各级决策都应考虑相关行动带来的卫生和健康效应。

进入 21 世纪后，人们发现，无论垂直治理还是水平治理都难以独自发挥作用，两者趋向相互渗透、融合。例如，在全球化条件下，仅倾向于水平遏制将失去意义；又如，水平的贸易知识产权机制经常对发展中国家药物获取权形成障碍。由此而来，水平治理和垂直治理日益趋于混合。混合治理具有三大特征：一是国家不再以主权名义垄断国内卫生治理信息，政策制定权限受到世界卫生组织、非政府组织、医药行业甚至个体的冲击；二是治理目标演化为全球卫生公共产品的提供，即不仅要提高国家在国际卫生体系中的安全程度，也要提高个体健康状况，个体健康和国家安全同样重要；三是卫生治理与其他领域机制的协调性需求日益提升。

世界银行已将改善卫生设施、免疫接种、防疫艾滋病等作为主要工作内容，自身还成为低收入国家改善公共卫生状况的最大外部资金支持者。世界贸易组织通过的服务贸易总协定（GATS）、卫生和植物卫生措施应用协议（SPS）及技术性贸易壁垒协议（TBT）则成为国际流行病防控最重要的法律条文。2005 年新版《国际卫生条例》明确规定应对流行病应“防止对全球贸易造成不必要的干扰”，“不能过多地限制国际交通，也不能过多地侵犯或打扰个人”，相关措施应以“科学原则”和“对人类健康构成风险的现有科学证据”为基础。尽管其他组织的一系列规定实质性改变了全球卫生安全规范结构和卫生主权观念，限制了国家采取额外的政策措施，却也使经贸、旅行和卫生措施之间有了更好的协调。^① 这种治理机制的相互嵌入、相互渗

^① Adam Kamradt-Scott and Simon Rushton, “The Revised International Health Regulations: Socialization, Compliance and Changing Norm of Global Health Security,” *Global Change, Peace & Security*, Vol. 24, No. 1, 2012, pp. 57-70.

透、交互感应使任何安全化的行为和潜在的其他机制形成了协同、合作、冲突三种关系，但目前更多的却是冲突。

第三，全球卫生治理信息和数据系统不足以支撑安全化努力。安全化的核心是其施动者，然而施动者在安全化某个议题时需要成功将“安全”标签贴上，这一贴标签的过程便是安全化进程中的“言语—行动”，“言语—行动”中最重要的是“遵循安全体制和文法规则，形成一个包含存在性威胁的秘密计划、极限点和一种摆脱困境的可能方法。无论是对具体事件存在性威胁的构建还是摆脱困境的方法，都需要科学主义和实证主义的数据和信息，数据和信息是用来说服安全化听众的，因此在安全化的逻辑构建中发挥着非常关键的作用。

事实上，流行病治理的历史也是关键的信息和数据处理的历史。1854年霍乱流行伦敦时，约翰·斯诺（John Snow）历时数月才发现应对霍乱的关键在于清洁水。如今，信息技术革命和系统化数据收集机制大大简化了斯诺的工作，然而随着新兴流行病的规范和认知框架从威胁（Threat）应对转向风险（Risk）管理，不确定性、全球性和可预期的流行病灾害却比以往更需要全面信息和历史数据的支撑。遗憾的是，当前卫生信息数据并不完整，且已对防疫和预防工作造成严重干扰。^① 目前，22个高结核病发生率国家只有4个有良好的生命登记系统；联合国艾滋病规划署的监测数据也很不完整；世界卫生组织报告的103个疟疾流行国家，仅有62个国家提交了有质量的数据，因此必须就数据来源、方法和结果的透明度、数据质量和严谨程度进行全新的卫生调查。^② 监测系统是对信息的系统化收集，然而渠道的狭隘、技术的落后和分析手段的欠缺都使数据质量和分析后果难以保障。为确保卫生信息的充分、可靠，《国际卫生条例》将非政府组织、私营企业（尤其是医药行业的企业）甚至个体都纳入数据报告范围。在线报告系统技术也提高了信息和数据采集的效率；大数据技术等更可靠的数据分析技术也可从

^① Muriel Figuié, “Towards a Global Governance of Risks: International Health Organizations and the Surveillance of Emerging Infectious Diseases,” *Journal of Risk Research*, Vol. 17, No. 4, 2014, pp. 469-483.

^② Rifat Atun, “Time for a Revolution in Reporting of Global Health Data,” *Lancet*, Vol. 384, 2014, pp. 937-938.

海量信息、噪声信号中分离出真实信号，发现疾病传播的内在规律，进而预测流感、禽流感、甲型 H1N1 禽流感等流行病可能的传播轨迹。^①

需指出的是，当前卫生信息采集和处理仍以主权国家为基础，谁能掌握关键流行病的更多信息，谁就可能在具体的防疫防控甚至药物研发中获得主动，然而国际社会根深蒂固的对病毒信息和医药专利的非对称保护^②使得信息交换和共享存在各种政治困难。譬如，2007 年印度尼西亚政府拒绝将其境内的禽流感病毒标本交予国际社会，理由是本国国民难以承受西方医药公司开发的疫苗价格。有鉴于此，世界卫生组织发起了一系列强化卫生信息采集和病毒库建设的计划，世界卫生大会甚至要求各国“及时和持续地向世界卫生组织协作中心提交与高致病性禽流感和其他新型流感有关的信息和相关生物材料”，陈冯富珍女士更指出“不分享禽流感病毒的国家将违反《国际卫生条例》”，^③这就要求利益攸关方尽量强化问题解决意识而非政治导向。

三、去安全化的路径选择

新发流行病常常出乎意料，对生命造成直接威胁，有效疫苗和治疗手段的缺乏使封锁传染渠道成为关键，封锁传染渠道包括“发现疑似病例、隔离其接触者、适时为旅行者提供公共信息和警报”，为强化动员安全化是必需的。^④安全化的确在议程设置的前移、国际社会的普遍聚焦以及资源投入的持续加大方面取得一系列积极成果。更重要的是，安全化也带来规范变迁。

^① 当然这种大数据的分析仍可能出错，参见维克多·迈尔-舍恩伯格、肯尼斯·库克耶：《大数据时代：生活、工作和思维的大变革》，盛杨燕、周涛等译，浙江人民出版社 2013 年版，第 2-3 页。

^② 龚向前：《病毒共享的国际法思考》，载《政法论丛》2010 年第 10 期，第 56-63 页。

^③ Jussi Sane and Michael Edelstein, “Overcoming Barriers to Data Sharing in Public Health a Global Perspective,” Chatham House, April 2015, <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/document/20150417OvercomingBarriersDataSharingPublicHealthSaneEdelstein.pdf>.

^④ [美]斯科特·特巴雷特：《新发传染病：我们做好应对准备了吗？》，载弗朗西斯·福山：《意外：如何预测全球政治中的突发事件与未知因素》，辛平译，中国社会科学出版社 2014 年版，第 118 页。

2003 年非典在广州、北京和香港相继爆发，世界卫生大会顿时意识到流行病种类繁多，任何疾病的突发、蔓延都将造成巨额经济损失、扰乱国际秩序，《国际卫生条例》需全面修改。2005 年《国际卫生条例》规定，所有公共卫生突发事件，只要威胁到人类健康，不管其来源如何，都应及时向世界卫生组织通报，由此流行病的报告越来越多来自非官方。据统计，当前国际流行病信息来源的 70% 源自非国家行为主体，而《国际卫生条例》从法律上确认了从非官方获取信息的合法性，监测规范发生革命性变迁。尽管如此，安全化依然存在存续时间短、过度聚焦监测环节等缺陷，难以在诸多利益攸关者之间达成共识，最终影响了全球卫生治理。笔者认为卫生“安全治理”需向“去安全化”转变，这一转换如何实现呢？大体应回归治理本身，这就需要承认多元化主体以及各种观点的合理性，及时有效吸纳全方位信息，这一过程的实现也是构建全球—地方多层次治理融合的过程。

第一，全球政策框架的构建。去安全化要求回归卫生治理本身，注重理性沟通，承认利益攸关方不同观点的合理性，将预防、准备、监测、报告、反应和疫后恢复等一系列环节连接起来，而每一环节都配有实施主体、合作机制和相应物质资源。在这一完整链条中，“预防”和“反应”是最关键的两个环节。预防的核心是疫苗，反应的核心是基本药物获取，但目前这两者都未形成全球政策框架。实际上，全球政策框架的构建绝非简单的技术问题，它不仅涉及生产能力和需求的匹配问题，还涉及知识产权、市场价格、贸易等不同机制的交叉、渗透和感应。以禽流感为例，目前疫苗需求量大约为 5 亿单位剂量，然而全球的生产能力却只有 3 亿，主要分布于澳大利亚、加拿大、法国、德国、意大利等 9 个发达国家，整个疫苗贸易额只相当于全球医药贸易的 2%，即疫苗需求和供给存在严重不匹配问题。而疫苗生产的商业化使问题变得更加严峻，有生产意愿的厂商从数十家下降到几家。这意味着，即使不考虑生产和需求的地理配给问题，在全球医药行业满负荷生产的情况下，发展中国家仍有超过 30% 的国家，将近 50% 的人口无法获得疫苗供应。世界卫生组织曾经多次与医药行业、政府管制机构、非政府组织等利益相关方讨论疫苗供应保障问题，但始终未找到有效的解决方案。又如，在 2014

年西非埃博拉病毒爆发之前，疫苗试验已获成功，但埃博拉的低发病率、地理分散特性使医药公司不愿投入巨额资金试验和量产。在基本药物的获取方面，发展中国家也面临类似困境，尽管世界贸易组织通过《TRIPS 协定与公共卫生多哈宣言》、《穷国购药决议》授权发展中国家通过强制许可等手段获得廉价医药品，但总体进展缓慢，难以满足发展中国家防控需求。

第二，注重多层次治理。安全化的核心是集中化的经济政策，然而全球卫生治理既存在于宏观社会空间，如地区、国家、省/州、市，也存在于微观方面，如城市、社区和个人居住环境，这种宏观—微观演变使全球卫生治理机制必须嵌入到全球和地方多个层面，这也决定不同层面的具体政策、实施方案有着显著差异，需要顶层设计和自下而上治理的融合。全球卫生大会是顶层设计的最佳平台，围绕监测和报告系统、基本药物获取、防疫防控等问题做出有力部署，制定《国际卫生条例》，相关国家再根据《国际卫生条例》制定一系列国家战略和应对方案。尽管如此，人们仍发现一些刚性、集中化的规划和战略经常招致失败，原因在于未能及时有效利用区域和地方提供的机会和可能性，或者忽视了区域和地方的特殊环境。事实上，国家、地区的自然生态条件与环境健康状况迥异，仅依赖于顶层设计或者国际法规难以适应医学进展和地方社会的具体情形，政策也难以起到预期效果。许多病毒传播都是通过宿主亲密接触实现的，而人际接触模式和接触网络在不同地域文化有着不同的接触距离、接触频率，这必然造成不同的传播模式，因此构建防疫机制必须考虑当地的制度环境和生活习惯。^①正是考虑到地方情形的重要性，联合国粮农组织(FAO)、世界卫生组织和世界动物卫生组织(OIE)与一些利益攸关者全力推进“唯一健康”(One Health)路径，逐步强化全球、国家、地区各个层面的能力建设，充分利用技术创新推动基层群众实时动态报告病原和最新发病情况，及时找到疾病爆发、传播过程中的关键控制点。从地理角度看，疾病爆发传播的控制点无疑是人口最密集的城市区域，城市区域的高密度、高流动性既为疾病和病原高速传播提供可能，也为疾病的隔离和封锁提供机会，因此城市在应对流行病中的角色和作用需充分挖

^① Shweta Bansal, et al., "The Dynamic Nature of Contact Networks in Infectious Disease Epidemiology," *Journal of Biological Dynamic*, Vol. 4, No. 5, 2010, pp. 478-489.

掘。有学者指出城市网络是一种有效的应对流行病的方式，对欧洲“健康城市网络”案例进行研究，发现连接了不同国家、不同规模的 36 个城市的网络显著提升了各个城市卫生治理的绩效。^①

四、从安全化向可持续发展的转型

去安全化的路径转型明确了卫生治理转型需要采取的政策措施，然而随着国际社会政策框架的搭建、各种适宜的医疗卫生技术的提升、经济社会的发展，全球卫生治理水平和机制将持续变革。那么变革的目标是什么呢？联合国《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》给出了答案。尽管《可持续发展议程》17 项大类中与卫生、健康直接相关的指标只有“确保健康的生活方式，促进各年龄段人群的福祉”1 项，而 169 项小指标中也只有 6 项与卫生健康息息相关，主要为减少死亡率、性保健和生殖保健服务、传染疾病、抗生素耐药性、非传染性疾病，药物可获得性等具体内容。然而在 17 大类中，减贫、粮食、性别平等、水和环境、现代能源、经济和就业、基础设施、生产和消费、气候变化、森林、海洋等 11 类都与卫生健康直接或间接相关。小目标涉及的范围几乎涵盖了消除极端贫穷、基本药品和疫苗、污染、抵御灾害、水和环境卫生管理、粮食生产、水和土壤污染、信息和通信技术的应用、资源使用效率、抵御和适应气候变化、保护海洋和沿海生态系统、植树造林、生物多样性等人类生活的诸多方面。

卫生健康涵盖在 169 项具体目标中，充分说明可持续发展正日益成为全球卫生治理的主要模式。事实上，以往流行病治理主要以疾病发现、监测预警和药物研发为主，在 20 世纪 90 年代之后，人们普遍意识到技术防疫、药品治疗只是增强了国家的应对能力，但并不能有效提升一个国家的总体健康和卫生治理水平，因此应从技术视角向全方位经济社会发展转型，将疾病治理和消除贫困、环境保护等其他议程结合起来，最终成为真正的可持续发展模式。

^① Roberta Capello, “The City Network Paradigm: Measuring Urban Network Externalities,” *Urban Studies*, Vol. 37, No. 11, 2000, pp. 1925-1945.

第一，可持续发展模式更加注重发展对卫生治理的带动作用。历史案例证实，1912 年香港人口的 4% 死于瘟疫，但到 1948 年瘟疫近乎绝迹，这发生于抗生素发明之前；全球肺结核死亡率从 1851 年的每十万人 632 人下降到 1940 年的每十万人 61 人，这也发生在抗生素发明之前；这些说明经济社会发展、营养和住房条件改善显著提升了人群免疫力、减少感染率和死亡率。国际卫生法学家肖·哈蒙（Shawn H. E. Harmon）认为，公共卫生的确是发展不可缺少的组成部分，主要表现在：一是医疗服务，包括基本药物、医生的可获得、初级护理；二是公共服务，包括清洁空气、有营养的食物、疾病监测和控制、烟酒控制、伤害预防、病毒和微生物携带者数量的减少；三是经济社会因素，包括就业、减贫、教育等；尽管这些因素与卫生健康没有直接关系，却能更直接决定卫生治理的成效。^① 遗憾的是，发展中国家在上述各方面的发展都严重不足，无序的城市化、资金匮乏、自然资源破坏、环境灾害都增加了新发流行病的可能性和严重性。

国际社会可从以下几方面探索：首先，要有应对的“底线”。许多发展中国家尤其是撒哈拉以南国家物质贫乏、国家制度建设落后，自身缺乏有效应对流行病的能力，因此世界卫生组织和发达国家的外部援助成为它们的最后防线。这也意味着世界卫生组织和外部援助的预算调整常常产生难以估量的全球性影响，因此必须从资金、资源上确保那些基础设施最不完善而又经常爆发流行病的国家的最基本需要得到满足。其次，注重体制机制建设。对发展中国家来说，最需要的显然不是那些精确而又昂贵的医疗设备、药物和疫苗，而是简单有效的技术和周期性干预机制，包括设置简单的防疫站点、复杂医疗设备简便快捷化、社区参与、周期性的人口普查等。再次，将卫生思想观念和具体目标贯穿到所有政策领域，如经济发展规划、污染治理、劳工教育、国际贸易、农畜牧业、住房交通等诸多领域，这样可防止“极端最差”、无所依靠的情形出现。最后，卫生治理涉及诸多行为主体，既有最高层次的伙伴关系，也有慈善基金会和医药企业，因此需要充分有效的协调机制和平台。世界城市论坛引用 2008—2009 年巴格达应对麻疹，2009—2010

^① Shawn H. E. Harmon, “Imagining Global Health with Justice: Ebola, Impoverished People and Health System,” *Medical Law International*, No. 15, 2015, pp. 1-16.

年墨西哥城应对甲型 H1N1 禽流感的成功案例说明监测系统、卫生警报和应急体系的正常运行需要不同部门密切协作。^① 因此,联合国粮农组织提出“唯一健康”路径,积极构建跨部门工作组以便聚焦人类、动物和环境的共同议题,包括疾病监测警戒,生产、销售环节中的生物安全和相关防疫机制。^②

第二,可持续发展模式关注环境变化带来的不利后果。大量证据表明疾病的发生、兴起和传播与人类活动造成的环境变化之间关系密切,其中最核心的便是城市化和气候变化。城市在流行病传播中一直居于核心位置,14 世纪的人类瘟疫、18 世纪的天花、20 世纪的流感无不沿着商路和城市尤其是贸易港口城市向外扩散。^③

进入 21 世纪,流行病和城市、城市化的关系更为密切:首先,城市化改变自然景观,如森林面积减少、动植物组成异化、微生物环境变化,这一方面迫使人类与携带病毒的动物栖息地产生交集,另一方面也使病毒适应性增强产生变异,更易传播。^④

其次,城市化改变了社会互动模式使流行病传播模式发生变化。以前城乡严格分割使城市疾病很少向乡村传播,而乡村也维持着自身的生态平衡,病毒很少向城市传递。随着人口在乡村和城市的双向流动加快,使农村感染城市中的病毒,而乡村疾病也在城市大规模出现。^⑤ 国外学者对海地艾滋病传播调研发现,城市化使越来越多的农村妇女感染艾滋病病毒。西非埃博拉病毒最初也是来自农村,但城市内部空间结构和武装人员流窜、难民逃离使病毒迅速从农村向贫民窟转移,城市内部出现大量感染者。^⑥

再次,不同的城市化模式对卫生治理和流行病防控产生显著差异。城市

^① World Health Organization, “Global Forum on Urbanization and Health,” November 15-17, 2010, Kobe.

^② Wondwosen A. Gebreyes, et al., “The Global One Health Paradigm: Challenges and Opportunities for Tackling Infectious Diseases at the Human, Animal and Environment Interface in Low Resource Settings,” *Neglected Tropical Diseases*, Vol. 8, Issue 11, 2014, pp. 1-7.

^③ 曹树基:《历史时期的鼠疫流行模式与社会变迁》,载谢遐龄、于海、范丽珠主编:《SARS、全球化与中国》,上海人民出版社 2004 年版,第 134 页。

^④ 《五张图教你读懂埃博拉的来龙去脉》,福布斯中文网,2014 年 8 月 15 日, <http://www.forbeschina.com/review/201408/0035043.shtml>.

^⑤ Colin Binns, et al., “Progress in Public Health in the Year of the Goat,” pp. 121-122.

^⑥ San O. Okware, et al., “Managing Ebola from Rural to Urban Slum Settings: Experiences from Uganda,” *African Health Sciences*, Vol. 15, Issue 1, 2015, pp. 312-321.

学家乔尔·科特金（Joel Kotkin）认为高密度、短间距的城市建筑和城市化模式会产生严重健康后果，如肥胖人数上升，中风和心脏病患者增多，而空气污染也在损害民众健康。^① 2010 年世界卫生组织和联合国人居署联合发布《隐藏的成本：打开并克服城市环境中的卫生不平等》报告指出，截至 2010 年，全球 8.28 亿人口居住在非正式住房，形成了城市内部的截然相反的卫生水平落差。贫穷居民总是生活在最差的房屋和社区，且由于社会和物理障碍很难获得公共空间和公共卫生服务，对流行病的产生、扩散起到推波助澜的作用。^②

除了城市化，气候变化也对流行病的产生、蔓延存在类似影响。大量科学案例和实验确认，气温升高会使任何介质流行病受到影响，如虫媒的生态环境和地理分布发生改变，增加虫媒疾病发病范围和发病率，影响较大的有疟疾、血吸虫、登革热等，而大气循环可改变水媒微生物种群，影响霍乱、伤寒、菌痢等流行病。研究还发现，气候变化还导致生物栖息地发生变化，农作物、动物、人类开始接触此前从未接触但易受感染的病原体，进而产生更多新的流行病。^③ 可以说，气候变化已影响到流行病的发生、蔓延与变异的各个环节，从病原体及其携带者、传播途径和人体免疫力等直接或间接的所有环节。^④ 一项国际独立委员会的调查甚至认为气候变化引发的健康效应可能会毁掉过去 50 年全球发展方面的全部进展。^⑤ 因此，未来可持续发展框架下的卫生治理必须对气候变化和城市化给予更多关注，有效增加知识供给，进而制定有效对策。

^① 《香港及中国大都市面临的危机》，福布斯中文网，2014 年 10 月 22 日，http://www.forbeschina.com/review/201410/0038093_2.shtml。

^② World Health Organization, UN-Habitat, “Hidden Cities: Unmasking and Overcoming Health Inequities in Urban Settings,” 2010, Kobe.

^③ Eric Hoberg and Daniel Brooks, “Evolution in Action: Climate Change, Biodiversity Dynamics and Emerging Infectious Disease,” *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, February 16, 2015, DOI: 10.1098/rstb.2013.0553.

^④ 李国栋：《气候变化对传染病爆发流行的影响研究进展》，载《生态学报》2013 年第 21 期，第 6762-6773 页。

^⑤ The Lancet Commissions, “Health and Climate Change: Policy Responses to Protect Public Health,” *Lancet*, Vol. 386, Issue 10006, 2015, <http://press.thelancet.com/Climate2Commission.pdf>.

结 束 语

西非埃博拉和中东呼吸综合症的爆发使全球卫生治理遭受前所未有的压力,而世界卫生组织的决策失误说明基于安全议程的治理机制迫切需要范式转型。也许有人认为当前的安全化不足才导致卫生治理绩效的低下,但大量案例证明,随着世界卫生组织权威的下降和治理主体的多元化,多种治理机制的相互嵌入造成的复杂性增加,以及安全化所依赖的科学主义数据信息的不足,安全化努力效果有限且频频遭遇失败,越来越局限于紧急隔离,因此必须实现从安全范式向其他范式的转型。

要实现有效治理,必须从安全化治理的弱点入手,回归到全球卫生治理本身,这就要求在预防、准备、监测、报告、反应和疫后恢复等一系列环节搭建适宜的全球政策框架;同时不再以集中化的方式进行应对,结合地方社情民意关注多层治理,自下而上的基层创新也就弥足珍贵。联合国《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》旗帜鲜明地指出,未来全球卫生治理既不会是安全议程,也不会是人权议程,而是经济、社会和环境交互重叠下的可持续发展议程,只有将流行病防控与人自身、环境、经济等联系起来才能做到治理绩效的最大化。全球卫生治理可持续发展范式的构建,首先要关注发展中国家的经济社会发展对公共健康的带动作用,其次要重视城市化和气候变化所引发的环境变化带来的可能影响,前者需要更多资金,后者需更多创新性的有效知识,遗憾的是当前这两者都异常匮乏。

在全球卫生治理转型进程中,中国是关键的一员。这不仅表现在全球卫生挑战的加剧,新发流行病以及非传播疾病的层出不穷,还表现在中国快速工业化、城市化进程中,处于环境和公共卫生风险的集中高发期。因此,无论从具体疾病的应对还是卫生环境的塑造来看,都需要包括中国在内的国际社会共同制定积极的政策并采取行动。从目前来看,中国在全球卫生治理转型进程中既是贡献者,又是接受者;既是规则的制定者,也是被规则规制的对象。这种双重身份决定了中国参与全球卫生治理的安全逻辑应该向可持续发展方向转变。这种转变主要表现在中国与世界的关系、中国与发展中国家

的南南合作、中国作为发展中国家成员与发达国家的南北合作。

中国与世界的关系主要体现在积极参与以世界卫生组织和其他国际组织为平台的全球多边行动、网络和机制，如《中国—世界卫生组织国家合作战略（2013-2015）》，这种合作既能够为国际社会提供治理经验，也可以体现中国独特的贡献，更有利于中国更积极地把握国际规则制定的新动向、新趋势。同时，通过参与也可以吸收国际通行的各类规范，将人与人、地区与地区的公平性以及各类基于证据的最佳实践吸收到国内卫生治理体系改革中。

围绕南北卫生治理垂直落差和部门路径问题，中国还应通过资金、项目和技术支持等多种手段强化南南合作。尽管目前南南合作依然侧重于双边合作，合作手段包括援建医院、派遣医疗队、捐赠药物等，但未来还可通过多边途径进行，如通过中非合作论坛、部长级会议等。尽管中国对非洲的医疗卫生援助取得大量实效，但是未来如何推进有利于发展中国家的卫生治理机制转型，帮助发展中国家以低成本提升公共卫生体系，推广质优价廉的卫生技术，推进更适合发展中国家国情的卫生治理改革仍值得思考。

在南北合作框架下推行发展—环境—卫生多部门协调合作体系，充分发挥国内政府、企业和民间友好团体等多种类型行为主体的作用，与国外非政府组织、基金会、私营部门、风险资本等构建各种类型的伙伴关系，即以宽领域的视角推进卫生公平和社会正义，使发达国家的对外卫生援助更多地符合发展中国家的实际需求而非其本身。

[收稿日期：2015-12-14]

[修回日期：2016-01-29]

[责任编辑：张 春]

坦桑尼亚中资企业履行 企业社会责任评估*

张晓颖 王小林

【内容提要】 随着中国企业“走出去”步伐不断加快，其在非洲的行为受到的批评和质疑也不断增加。按照企业社会责任“金字塔”理论，文章从经济责任、法律责任、伦理责任和慈善责任四个角度对坦桑尼亚的中资企业承担社会责任的情况进行全面评价。尽管中国企业在履行社会责任方面存在不足，但应正视中国是发展中国家的现实，避免仅就企业谈社会责任，而应从宏观和微观两个层面同步评价，企业承担社会责任应坚持有限原则。宏观上，中国企业通过援助、投资、贸易形式进入坦桑尼亚，提升了坦桑尼亚经济发展的内在动力，同时，基础设施建设的完善为跨国企业投资坦桑尼亚提供了硬件支持，为其进一步招商引资提供了保障。微观上，中资企业以点带面，为当地大量的未就业人员创造了低门槛的就业机会，拉动本地就业，有助于实现减贫。

【关键词】 中资企业 企业伦理 社会责任 中非关系

【作者简介】 张晓颖，中国农业大学人文与发展学院博士研究生；王小林，国务院扶贫办信息中心研究员

【中图分类号】 D822.34

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)02-0113-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201602007

* 本文系国家自然科学基金“中非农业公共政策与农村贫困的比较研究”（712111005）的研究成果。感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部的宝贵意见，文中错漏由笔者负责。

对国家而言,实现崛起的基本前提是国家实力特别是经济实力的重大提升。^①中国经济实力的提升成为中国崛起的重要支撑。企业“走出去”战略是促进中国经济全球化,实现大国崛起的重要战略安排。进入21世纪以来,来自中国的跨国企业(Multinational Enterprises, MNEs)及其对外直接投资开始对世界经济格局产生深刻影响,相应地也带动国际政治格局的调整。

在中非合作论坛机制下,中国政府鼓励和支持本国企业到非洲投资兴业,通过提供优惠贷款和优惠出口买方信贷,并与非洲国家探讨促进投资合作的新途径和新方式,中非双方都在不断制订和完善相关政策,加强对非投资企业的引导,并提供便利和服务。中国与非洲国家商签并落实《双边促进和保护投资协定》和《避免双重征税协定》,与非洲国家共同营造良好的投资合作环境,保护双方投资者的合法权益。^②非洲总体上对中国带来的经济影响持积极态度。根据皮尤研究中心(Pew Research Center)2014年对7个非洲国家的民意调查,坦桑尼亚、尼日利亚、塞内加尔、乌干达、肯尼亚4国66%—80%的公众对中国的评价是积极的;南非、加纳两国的这一比例分别为41%和52%。^③

尽管如此,中国企业在非洲也遇到各种各样的问题,批评和质疑随之而来。这些批评和质疑既来自传统上主导非洲事务的欧美国家,也来自非洲本土。批评的焦点集中在企业伦理和企业社会责任领域,如资源掠夺、环境破坏、工资水平低、用工条件差等。例如,英国广播公司(BBC)于2011年播出纪录片《中国人要来了》,从西方视角描述了中国人大量进入非洲后对当地造成的负面影响。该纪录片以一种广泛的大众传媒形式表达了西方社会对中国进入非洲的普遍认识和质疑。又如,金夫·阿迪苏(Kinfu Adisu)认为,中国企业在非投资的主要动机是为了能源安全,以及支持其低成本产品出口市场,通过南南合作加强其国际政治地位。^④再如,美国前驻布基纳法

^① 张春:《中国实现体系内全面崛起的四步走战略》,载《世界经济与政治》2014年第5期,第49-63页

^② 详见《中国对非洲政策文件》,外交部,2006年1月。

^③ 皮尤研究中心(Pew Research Center)为美国智库,其调查问卷及结果详见:“China’s Growing Economy,” Global Indicators Database, Pew Research Center, February 20, 2016, <http://www.pewglobal.org/database/indicator/70/group/5/>。

^④ Kinfu Adisu, Sharkey Thomas, and Okorofo C. Sam, “The Impact of Chinese Investment

索和埃塞俄比亚大使史大伟 (David Shinn) 撰文指出, “2 000 多家中国公司在非洲投资。大部分投资已经进入能源、矿业、建筑业和制造业。中国国有石油公司活跃在整个非洲大陆。”^①

尽管有不少批评, 但对中国在非企业社会责任的具体案例研究却相对缺乏。以此为出发点, 本文将以坦桑尼亚的中资企业为例考察中资企业在非的企业伦理和企业社会责任表现, 以达到管中窥豹之目的, 并尝试解释西方与非洲对中资企业责任的认知差异及其根源。

一、企业社会责任分析理论框架

企业伦理 (Business Ethics 或 Corporate Ethics) 是应用伦理学或职业伦理学的一个分支, 用于检验企业在商业环境中的伦理准则、道德或者伦理问题。它适用于企业管理的各个方面以及与个人和组织管理的相关方面。^② 企业伦理实质上反映了一家企业的哲学观念, 是一个价值取向的定位。企业伦理的价值取向往往通过企业社会责任 (Corporate Social Responsibility, CSR) 得以体现。因此, 企业是否履行社会责任, 或者说企业对社会责任的定位, 实质上取决于企业伦理决策, 取决于企业对自身的价值判断。不同的学派对企业社会责任的界定各异, 主要有两种不同观点, 一种是“古典观” (Classical View), 另一种是“社会经济观” (Socioeconomic View)。这两种截然不同的观点, 恰好反映出两种不同的企业伦理价值取向。

持企业社会责任“古典观”的经济学家始终坚持认为企业的核心价值是经济责任, 是追求股东利益最大化。在实现股东利益最大化的过程中, 将企业的资源以市场机制进行优化配置, 提供就业, 增加股东福利及上下游利益相关者的福利, 就是对社会的最大贡献。如果以牺牲股东利益为代价, 或者

in Africa,” *International Journal of Business and Management*, Vol. 5, No. 9, 2010, pp. 3-9.

^① David Shinn, “China’s Investments in Africa,” *Chinausfocus.com*, November 1, 2012, <http://www.chinausfocus.com/finance-economy/chinas-investments-in-africa>.

^② Alexei Marcoux, “Business Ethics,” in Edward N. Zalta, et. al., eds., *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Fall 2008 Edition, <http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/ethics-business/>.

以提高价格的方式转移企业社会责任的成本，都会违背企业家的道德，同时会削弱企业的创新能力和企业本身的社会责任。诺贝尔经济学奖获得者米尔顿·弗里德曼（Milton Friedman）是该学说的主要代表。他在《商业的社会责任是增加利润》一文中指出：“企业的一项、也是唯一的社会责任是在基本的社会规则范围内增加利润。”^①

“社会经济观”则认为，利润最大化是企业的第二目标，企业的第一目标是保护和改善社会福利。为了实现这一点，它们必须承担社会义务以及由此产生的社会成本。它们必须以不污染、不歧视、不从事欺骗性的广告宣传等方式来保护社会福利，必须融入自己所在的社区及资助慈善组织，从而在改善社会中扮演积极的角色。

从企业社会责任的“古典观”到“社会经济观”，实际上反映了社会对企业责任的边界在认识上的不断扩大。一方面，社会将法律、道德、社会福利、人权、环境、减贫等更多的责任附加给企业；另一方面，面临种种社会压力，为了实现自身的生存和可持续发展，企业社会责任的边界也在不断扩大。但无限扩大的社会责任边界，在不断削弱企业作为一个组织的天然使命——创新与不断创造财富。随着这种边界的不断扩大，另一类组织即社会企业（Social Enterprise）应运而生。社会企业运用商业手段，实现社会目的。社会企业的主要特征包括二个：企业导向，即直接参与为市场生产商品或提供服务；社会目标，即有明确的社会或环境目标，如企业的社会目的主要是为穷人改善金融服务或医疗服务；企业家认识到社会问题的重要性，旨在运用企业家的创新精神和方法，可持续地提供社会服务，以达到改变社会的目的。社会企业的出现，实际上为企业社会责任明确了边界，企业的第一目标仍应该是股东利益最大化，在此基础上承担一定范围内的社会责任。

笔者认为，企业履行社会责任，应在一定企业伦理的约束条件下，坚持有限的社会责任原则。阿奇·卡罗尔（Archie B. Carroll）关于企业社会责任的理论，有助于构建本文所涉及的企业社会责任的边界。卡罗尔将企业社会

^① [美]米尔顿·弗里德曼：《弗里德曼文萃》，胡雪峰、武玉宁译，首都经济贸易大学出版社2001年版，第23-46页。

责任分为四个部分：经济责任、法律责任、伦理责任和慈善责任。^① 卡罗尔又进一步发展了社会责任模型，构建了企业社会责任“金字塔”理论框架，指出经济责任是基础，向上依次是法律责任、伦理责任和慈善责任。^② 基于卡罗尔的研究成果，杰弗里·兰托斯（Geoffrey P. Lantos）认为企业以牺牲股东利益为代价来进行慈善活动以回报社会并不是企业的必要行为。^③ 而芮怀川则提出，跨国企业对所在国产生的影响，重点是考察企业的投资、运营是否符合所在国的广泛国家利益，是否在当地生产和提供服务的同时注重人的价值，是否支持所在国社会和环境方面的活动。^④

芮怀川和卡罗尔的企业社会责任论述各有所长，笔者尝试将二者结合并提出企业社会责任的“金字塔”框架（图1）：第一，经济责任，包括宏观和微观两个层面，宏观上企业的投资、运营应符合所在国的广泛国家利益，如促进就业、减贫等；微观上要做好企业自己的经营，为企业自身和职工创造福利；做到这两点就是对社会的一份最大贡献。第二，法律责任，企业要严格遵守所在国的劳动法、税法、环境保护法等相关法律，合法经营，依法纳税，保护员工的合法权益，节约资源、保护环境，做一个遵纪守法的企业。第三，伦理责任，企业在当地生产和提供服务的同时应注重人的价值和环境生态的可持续发展，实现形式则是尽可能地发挥企业自身的优势，以减少其实现社会责任的成本；此外，当企业自身在承担这些责任过程中缺乏专业优势和成本控制时，可以向社会组织购买服务。第四，慈善责任，企业应在力所能及的条件下参与当地的社会公益事业。

^① Archie B. Carroll, "A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Social Performance," *Academy of Management Review*, Vol. 4, No. 4, 1979, pp. 497-505.

^② Archie B. Carroll, "Corporate Social Responsibility: Evolution of a Definitional Construct," *Business and Society*, Vol. 38, No. 3, 1999, pp. 268-295.

^③ Geoffrey P. Lantos, "The Boundaries of Strategic Corporate Social Responsibility," *Journal of Consumer Marketing*, Vol. 18, No. 7, 2001, pp. 595-632.

^④ 芮怀川：《中国跨国企业的社会责任》，载《中国国际扶贫中心研究报告》2013年第1期，第1-18页。

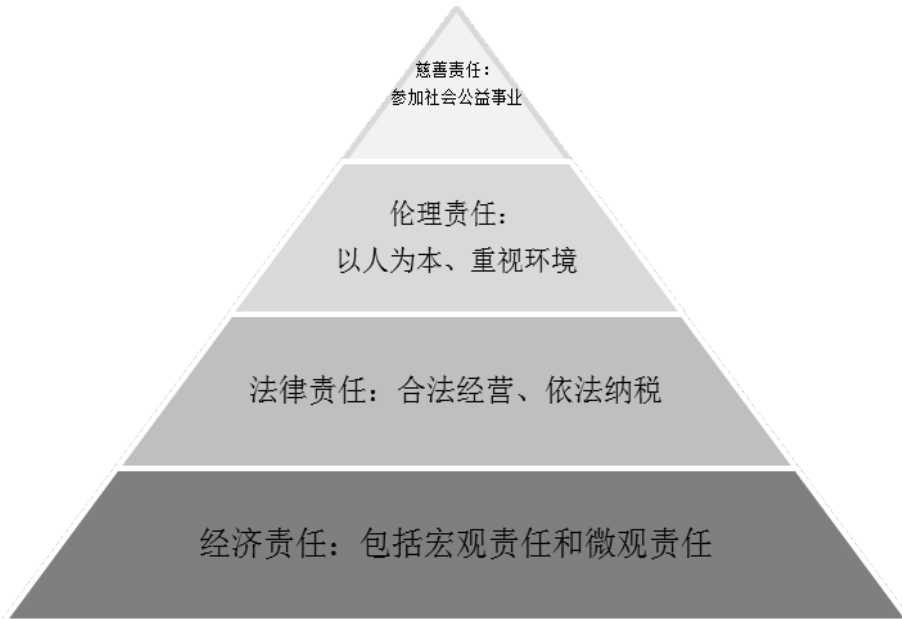


图 1 企业社会责任评估“金字塔”

资料来源：笔者自制。

基于企业社会责任“金字塔”分析框架，本文选择坦桑尼亚为例来考察中国企业海外履行企业社会责任的现状。之所以选择坦桑尼亚，主要基于以下四点原因：第一，中国企业的投资遍布全球，但在非洲的经营行为却饱受诟病，因此选择一个非洲国家为切入点，在分析企业社会责任的同时回应“资源攫取论”、“新殖民主义”论调；第二，进入新世纪以来，坦桑尼亚的经济发展状况在非洲表现突出，从 2005 年至 2014 年，年均国内生产总值增长率在 6.5% 以上，每年均高于整个撒哈拉以南非洲的平均水平，外资流入持续增长，外汇储备不断增加，财政收入稳步上升。^① 尽管如此，坦桑尼亚的贫困问题仍十分严重，2011 年贫困率为 28.2%，^② 工业化、城市化水平较低，大量教育程度较低的青年无法就业。坦桑尼亚政府通过各种优惠政策吸引了大批投

^① 世界银行数据库，http://data.worldbank.org/country/tanzania#cp_wdi。

^② 同上。

资者，因此也成为中国的热门投资国家；^① 第三，中国企业在坦桑尼亚的投资活动相当活跃，投资领域覆盖了工业、农业、服务业等多个领域，投资贸易主体既有民营企业也有国有企业，能够满足非洲新兴市场的发展现状；第四，中国与坦桑尼亚建交早，开展的援助、贸易和投资时间长，因此通过坦桑尼亚案例可以从时间维度对我国企业的社会责任情况进行纵向分析。

为了真实全面了解中资企业在坦桑尼亚的生产经营情况，笔者于2013年参加了中国国际扶贫中心（International Poverty Reduction in China, IPRCC）和英国海外志愿者服务社（Voluntary Service Overseas, VSO）组织的联合调研，在坦桑尼亚开展了为期50天的调研（2013年8月27日—10月17日）。实地走访了28个政府部门、企业、商会、非政府组织；其中国有企业8个、民营企业6个、商会和非政府组织5个、国际双多边机构3个、中坦政府机构6个。调研分两个阶段：第一阶段三周为总体调研阶段，主要任务是通过广泛的基础调研，摸清中资企业在坦桑尼亚的总体情况，包括中资企业的运营情况、坦桑尼亚的投资环境、投资者的困难和企业履行社会责任状况等；第二阶段四周为深入调研阶段，对一家民营企业进行深入研究，通过深入观察、问卷调查及焦点小组访谈的方法，记录各类员工的生产工作情况，挖掘总结各种行动背后的逻辑关系。

二、在坦中资企业的基本情况

（一）中国对坦投资不断增长

中国与坦桑尼亚的经贸合作早在1964年两国建交时就已开始，但其快速发展仍是2000年中非合作论坛之后。目前，中国企业在坦桑尼亚的主要活动集中在三大领域：一是以国有企业为主体的执行中国政府对坦桑尼亚的无偿援助、优惠贷款等援助项目；二是以民营企业为主体的对坦桑尼亚的投资活动；三是大量的小微民营企业在坦桑尼亚从事贸易和经营活动。

^① 《坦桑尼亚赢得大规模中国投资》，中国驻坦桑尼亚经济商务代表处网站，2014年11月11日，<http://tz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201411/20141100792972.shtml>。

尽管并非投资热点地区，但坦桑尼亚稳定的政局对中国投资者的吸引力越来越大，尤其是在 2013 年初中国领导人成功访坦之后，投资者对来坦投资的热情快速升温。中国政府在 2006 年的中非合作论坛北京峰会上与非洲各国达成加强经贸合作的协议，大大加快了中国企业在坦投资的步伐。2006 年，中国对坦桑尼亚直接投资就从 2005 年的 96 万美元飚升至 1 254 万美元，增速达 13 倍；2008 年特别是 2010 年后更是进入快速增长期，到 2012 年已达 1.2 亿美元（图 2）。^①

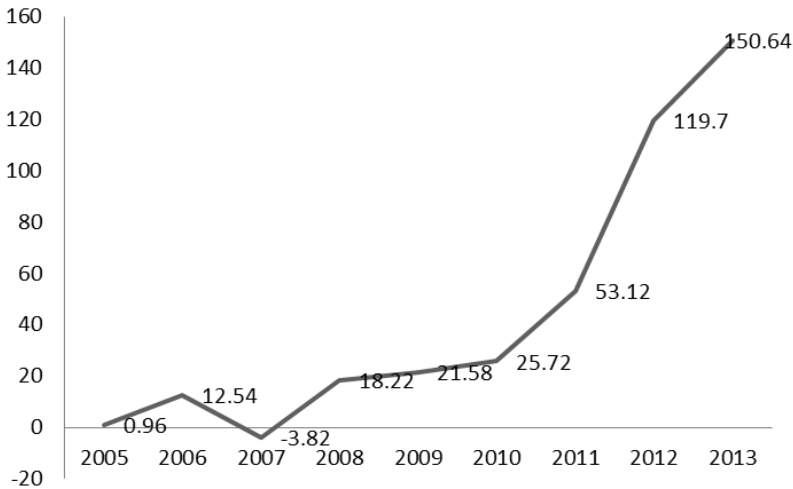


图 2 中国对坦桑尼亚直接投资流量（单位：百万美元）

资料来源：《2013 年度中国对外直接投资统计公报》，中国统计出版社 2014 年版。

^① 在投资额的统计方面，《中国对外直接投资统计公报》和坦桑尼亚投资中心（The Tanzania Investment Centre, TIC）的数据存在不一致现象，为保证本文数据的权威性，此处选取《中国对外直接投资统计公报》的数据。需要说明的是，TIC 成立于 1997 年，在 1997 年颁布的《坦桑尼亚投资法》（Tanzania Investment Act）中，该中心被定义为坦桑尼亚政府下设的负责协调、鼓励、推动、促进投资及向政府相关部门提供投资政策支持和建议的政府部门。中国驻坦桑尼亚使馆、坦桑尼亚总统公开演讲及其他坦桑尼亚机构公布的中国对坦投资数据均以 TIC 数据为基础。鉴于《中国对外直接投资统计公报》的局限性，本文在具体分析中国对坦投资领域、类型等问题时采用了 TIC 的数据，上述反映的是 2005—2013 年 6 月，中国企业在坦桑尼亚投资金额的增长情况。

随着年度投资的不断增多,中国对坦桑尼亚投资的存量也持续增加。坦桑尼亚的外国直接投资(Foreign Direct Investment, FDI)主要来自英国、中国、印度、肯尼亚等。出于历史原因,英国长期以来都是坦桑尼亚的主要投资国。1990—2013年间,英国对坦桑尼亚的FDI存量占全部FDI存量的1/3以上。中国对坦投资从2006年中非合作论坛北京峰会之后开始迅速增长,截至2013年6月,中国已经成为坦桑尼亚的第二大投资国,^①并且保持了持续增长的态势。截至2013年6月,中国累计在坦投资455个项目,创造就业岗位8万多个,累计投资21.7亿美元,占坦桑尼亚FDI总量的15%。就FDI存量而言,排在中国后面的8个国家分别是印度、肯尼亚、美国、荷兰、南非、加拿大、德国、意大利。^②需要指出的是,中国对坦桑尼亚的FDI实际数字可能更大,因为个别企业通过出口加工区(Export Processing Zone)或者经济特区(Special Economic Zone, 目前在建)的投资因享受特殊优惠政策未被纳入统计,承担中国政府援助项目的中国企业的投资也不在统计范围之内。

(二) 中国企业投资领域广泛

中国企业在坦投资领域很广,主要包括制造业、基础设施、农业、能源、服务业等。按照投资公司数量统计,制造业占了70%以上,包括成衣制造、家具制造、建材加工、制鞋等;其次是建筑业、服务业。与其他非洲国家不同的是,中国在坦桑尼亚注册的自然资源型企业主要是以渔业为主。截至2013年6月,仅有少数矿产项目,但均处于筹备状态。其中,四川宏达集团的煤电—钒钛磁铁矿资源综合利用项目是一个较为大型的能源投资项目。四川宏达集团与坦桑尼亚国家开发公司(NDC)共同组建了合资公司——坦中国际矿产资源有限公司,其中宏达集团控股80%,NDC公司代表坦桑尼亚政府持股20%,联合开发姆初初玛煤矿(Mchuchuma)与里甘噶(Liganga)钒钛磁铁矿,项目计划总投资30亿美元,^③建设装机容量为4×15万千瓦

^① 《吕友清大使在第二届中国品牌商品非洲展上的讲话》,中国驻坦桑尼亚大使馆,2013年9月10日, <http://tz.china-embassy.org/chn/sgdt/t1076392.htm>。

^② 根据TIC数据计算。

^③ 《四川宏达集团在坦桑尼亚投资煤电铁一体化项目签约仪式在达累斯萨拉姆举行》,商务部网站,2011年9月22日, <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/i/jyjlk/201109/2011090775>

坑口燃煤发电项目，年产 100 万吨建筑用钢材项目。^①

从投资额来看，制造业最多，占到近一半；其次是电信业，占总投资量的 1/5。事实上，中国对坦投资远高于相关统计。例如，华为公司承建中国政府推动的“坦桑尼亚骨干管网网络建设”项目，虽然项目金额巨大，但多数属于“两优贷款”（无息贷款和优惠贷款的统称）项目，因此未得到体现。

在坦活动的中资企业主要包括国有企业和民营企业两种。国有企业 100 多家，多为承包商，项目多来自国家的“两优贷款”。那些走出去较早的企业，如中国水利水电建设股份有限公司、中地海外建设集团等，已成功中标国际项目并拓展为国际跨国公司。

（三）民营企业成为“走出去”的主力军

需要特别指出的是，民营企业正成为中国企业投资坦桑尼亚的主力军。加入 WTO 后，中国对外经贸体制进行了全方位改革。以民营企业为代表的新兴市场主体日益成为中国开展国际经济竞争和参与经济全球化的重要力量，民营企业国际化经营的趋势越来越明显。2005 年，中国政府颁布了“非公经济 36 条”，明确提出要鼓励民营企业“走出去”。2010 年 5 月，国务院又发布了“关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见”（“新 36 条”）。自此，在国家的帮助和引导下，民营企业“走出去”的步伐明显加快。随着中坦投资政策的不断开放，民营企业将越来越多地走进坦桑尼亚，参与到坦桑尼亚的经济发展中。

从规模上看，目前在坦投资的中资企业中，80% 属于中小型民营企业（SME），大约 400 家。需要指出的是，尽管各国对中小企业的划分标准不尽相同，但基本都依据从业人员数和营业额划分，多数以 300 人或 250 人为中小企业的分界线。在坦桑尼亚，80% 的民营企业雇工在 100 人以下，60% 的企业雇员数不足 50 人，超过 200 名雇员的企业仅占 7%。^②

从投资额看，按照坦桑尼亚的法律，外商直接投资的企业最小注册资本

2912.html。

^① 刘沧龙：《全力确保坦桑尼亚投资项目顺利开工高效建设》，宏达集团网站，2014 年 11 月 26 日，http://www.sinohongda.com/html/news/show_1_7896_w1_zh.html。

^② 根据 TIC 数据计算。

金为10万美元。截至2013年6月,共计445家中资企业在坦注册,其中注册资本超过3000万美元的企业有13家。^①图3显示了这13家企业以外的432家中资企业的注册资金情况。从图中可看出,90%的企业注册资金在500万美元以下,超半数的企业注册资金不到100万美元。大多数企业的注册资金刚刚超过坦桑尼亚的最小注册金额要求。

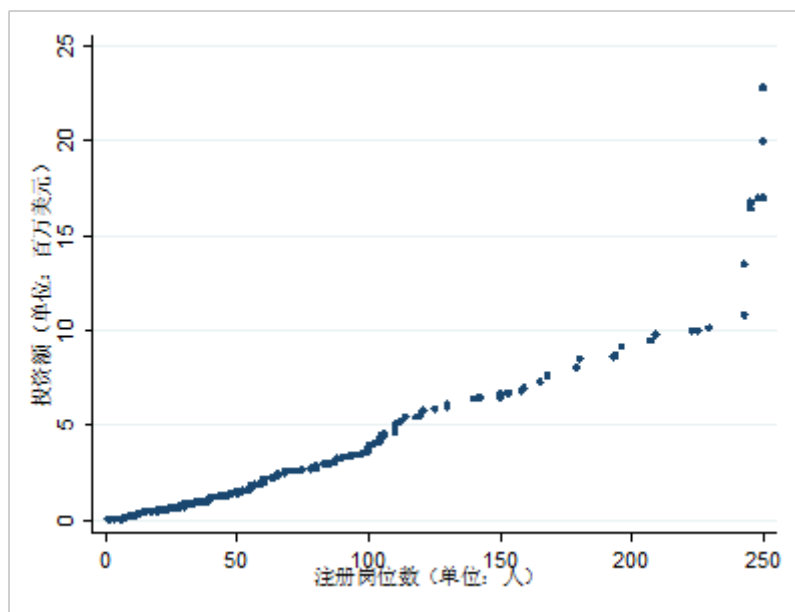


图3 民营企业在坦注册资本情况

资料来源:笔者在坦桑尼亚调研时,从TIC收集并计算,截至2013年6月。

三、中资企业在坦企业社会责任履行状况

中国大部分企业在海外从事资源开发、工程承包、工业制造等业务,企业运营所在地多数存在经济社会发展水平不高,甚至政局不稳、民族、宗教问题等高风险因素,因此主动履行企业社会责任既可以帮助中国企业提高运营合法性,也可使企业活动与所在社区的目标价值一致,获得社区群众的认

^① 根据TIC数据计算。

可，利于企业开展活动。^① 坦桑尼亚政局相对稳定，为“走出去”的中资企业提供了较好外部环境，但很多企业并没有意识到履行企业社会责任的重要性。同时，坦桑尼亚并没有强制性的条文约束企业履行社会责任，主要依靠企业自身践行社会责任。比较而言，中资国有企业的表现要好于民营企业，并且制定了较为完整的企业社会责任战略，当然这主要是由于国家出台了一系列政策法规推动国有企业履行社会责任。

（一）承担经济责任，增加就业作用显著

进入 21 世纪以来，坦桑尼亚的经济增长速度令人满意。但要保持这一增长态势，坦桑尼亚政府必须在结构改革方面有所突破，最重要的是找到一种能解决农村剩余劳动力和在非正规部门就业劳动力的途径。实现这一目标最根本的就是要发展坦国内市场，拉动就业。^② 世界银行报告指出，中国用工成本增加已经成为不争的事实，作为一个制造业大国，中国的企业家正在不断寻找劳动力成本较低的投资国，这对非洲而言，是一个机遇。^③

在卡罗尔企业社会责任“金字塔”框架中，承担经济责任是企业社会责任的基础。在非的中资民营企业多属于劳动密集型企业，对就业的拉动作用明显。据坦桑尼亚投资中心统计，截至 2012 年 9 月，中国投资为坦创造了 8 万多个就业岗位，平均每家中资公司可以提供岗位 158 个（图 4）。需要指出的是，TIC 的统计主要是民营企业，中资企业实际提供的就业岗位远高于该统计，即使是民营企业，TIC 的统计也不完全，例如华为公司注册登记的岗位数为 2，这其实是本地人管理岗位数，在具体项目实施过程中雇佣的工人数量相当多。例如，一个 3 000 万—5 000 万美元的承包项目所需要的普通工人大约为 3 000 人，但由于此类项目的资金来源不属于投资，因此未被 TIC 统计在内。

^① 钟红武、张蕊、魏秀丽等：《中国国际社会责任与中资企业角色》，中国社会科学出版社 2013 年版，第 35-36 页。

^② Dinh T. Hinh, *Light Manufacturing in Africa-Targeted Policies to Enhance Private Investment and Create Jobs*, Washington D.C.: The World Bank, 2013, p. ix.

^③ *Ibid.*, p. 8.

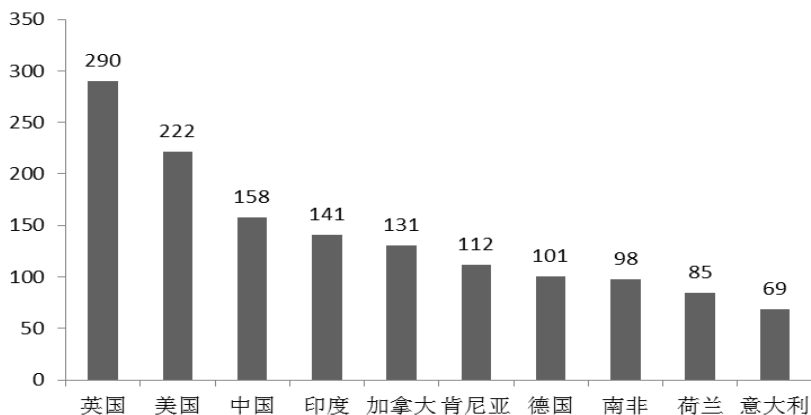


图 4 各国在坦投资公司的注册岗位数比较

资料来源：笔者根据 TIC 数据计算，截至 2013 年 6 月。

研究表明，除了那些家庭劳动力不足或者有就业能力缺陷的家庭，多数的贫困家庭之所以贫困，是由于就业不充分。^① 根据联合国教科文组织（UNESCO）统计，坦桑尼亚青年的受教育程度非常低，55%的青年能完成初中教育，仅 3%的青年能完成高中教育，如何保证受教育程度低的青年就业是坦桑尼亚政府急需解决的问题。^②

在坦桑尼亚的中资企业多属于加工制造业企业。相对于那些技术含量较高的产业，中资企业提供的岗位技术要求较低，经过简单的培训就能上岗，与非洲目前的劳动力现状相符。因此，中资企业吸引了大量受教育程度低的劳动力从农村或贫困乡镇来到城市，在城市从事简单的体力劳动，然后将劳动所得寄回家乡并帮助实现整体脱贫。根据笔者在 JD[®] 服装厂所作的民意调查，在对问题“选择中国工厂的首要原因是什么”的回答中，58%的工人认为是因为“在中国工厂容易找到工作”，30%的人认为“这个工厂的技术、

^① 蔡昉、王美艳：《支持包容性发展的人口与就业政策》，载《中国国际扶贫中心研究报告》2013 年第 9 期，第 2 页。

^② UNESCO, “Tanzania Education Sector Analysis,” in UNESCO Digital Publication, <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002152/215247e.pdf>, 2011, pp.105-107.

^③ 按照国际惯例，本文在分析过程并未出现真实的受访者姓名和企业名称，受访企业用 JD 指代。

技能要求低”；高达 76% 的受访者要寄钱给父母，帮助他们应付日常开销。另外，在 2013 年入职的员工中，10% 的员工在 2012 年失业时间在 5 个月以上，因此这份工作成为他们在 2013 年主要的生计来源。

（二）承担法律责任，遵守当地法律及国际规则

绝大部分中资企业在坦桑尼亚能够合法经营，并按照当地的法律法规雇佣工人、依法纳税、保障工人权益。根据笔者在 JD 服装厂的调研，该厂与所有工作三个月以上的员工签订了用工合同，98% 的员工表示厂方能够按照合同要求，按时支付工资。在选择“不能按时支付工资”选项的员工中，其填写的延误时间仅为 1—2 天。工厂除了保证工人按时领取工资外，还保证了工人集会自由、选举自由的权益，工会领导、成员全部由工人选取产生。此外，厂方还建立了每月与工会代表开一次会的制度，保证了工会参与工厂管理、保护工人的权利。

调研发现，确实有些企业在移民、纳税等方面或多或少的存在问题，但是正如 TIC 官员在访谈中回答的那样，“造成这一问题的原因是多方面的，企业主自身要承担大部分责任，但政府也要承担一定责任。东道国政府在吸引外资、投资国政府在鼓励企业对外投资的时候应该提供相应的培训服务。但在这一问题上，中坦两国政府显然存在培训缺失的问题。”^① 在同企业主的交谈中得知，企业了解法律知识的途径很有限，主要是“从先来的企业主或朋友那里咨询，政府只是不定期地对企业开展培训。”^②

还有一些成立较晚的企业，尽管“走出去”不久，但由于是成熟跨国企业的供应商或分包商，因此在遵守国际规则的同时，也积累了不少的优秀案例。1991 年美国服装制造商李维斯（Levi's）雇用年轻女工在类似监狱般的环境中工作一事被媒体曝光后，引起美国公众、劳工组织及非政府组织的抗议，并遭到消费者抵制。为挽回公司形象，李维斯公司遂草拟了一份企业社会责任守则，要求其海外企业和供货商遵守。李维斯公司还在 1994—1995 年间建立了相应的社会责任审核体系，开始审查自己的供应商。在这种背景

^① 笔者对 TIC 研究部部长的访谈，达累斯萨拉姆，2013 年 9 月 16 日。

^② 笔者在第二届中国品牌商品非洲展上对参展企业的访谈，达累斯萨拉姆，2013 年 9 月 13 日。

下，耐克、阿迪达斯、GAP 等企业先后发布了自己的企业社会责任守则，同时严格按照其准则选择供应商。

中国在坦桑尼亚的企业也经历了类似的过程。一些新成立的中小型中国企业，在坦桑尼亚作为跨国公司的供应商，在开始时并无完整的企业社会责任认知，但在与国际大型采购商合作的过程中，严格遵守采购商的企业社会责任规则，从最初的被动接受，逐步形成了自己的企业社会责任制度和战略。

（三）承担伦理责任，注重人的价值和可持续发展

企业的伦理责任最核心的是要注重人本原则和环境保护。对于那些“走出去”较早的企业，它们中的很多已经意识到了履行企业社会责任对自身经营的重要性，并且开始在全球范围内践行企业社会责任。它们利用自己的特长开展培训项目，不但解决了东道国的人力资源问题，还为当地群众了解企业和中国提供了途径，华为就是其中的一个典型案例。在环境保护方面，中资企业的确存在很多不重视环保的行为，尤其是资源开发型企业，但在调研中也发现了中资企业参与废旧物品回收加工的案例，例如坦桑尼亚 P&P 公司的主营业务是回收加工旧编织袋。

（四）承担慈善责任，参与公益事业

履行企业社会责任是提升企业品牌和知名度的有效手段，企业社会责任是公众评价企业声誉的重要指标之一。参与公益事业，改善当地民生，是中资企业最为常见的履行慈善责任的做法。调研发现，很多中资企业都有给地方政府或社区捐赠的经历。一些企业还利用自己的优势在施工的同时为周围的村庄打井，为施工沿线的学校捐赠钱物，改善当地基础设施、医疗、教育等方面的落后状况。

中资企业承建的大型基础设施项目往往会经过很多边远村庄或社区，针对沿线地区教学条件和设施落后的情况，中资企业通常会帮助当地社区学校建设校舍、图书馆、体育场等基础设施，向学校捐赠学生用品、服装，为当地居民提供食品，等等。对那些“走出去”时间较长的企业，大多数已意识到了履行企业社会责任的必要性，并开始积极主动参与社区发展。例如中垦坦桑尼亚公司在发展过程中，根据职工诉求，在当地社区建立了职工医院和

学校，除了为职工提供便利外，还对外开放，使周边社区的居民共同受益。

四、中资企业社会责任履行的问题及改进措施

（一）中资企业社会责任履行的问题

中资企业在拉动就业方面发挥了显著作用，在支持社区发展、教育、医疗卫生、饮用水改善方面，以及社会捐赠方面均发挥了积极作用，但是总体来看还存在以下问题：

第一，企业社会责任规范不统一。在国际上，通常用 ISO26000（社会责任指南标准）和 SA8000（企业社会标准）来规范、评价企业履行社会责任的情况。作为自愿性标准，ISO26000 在全球范围内统一了社会责任的定义，并将社会责任的核心主题归纳为组织管理、人权、劳工实践、环境、公平运营、消费者问题以及社区参与和发展等七个方面。除 ISO26000 和 SA8000 这些国际标准外，中国政府还出台了一系列政策法规规范企业社会责任（表 1）。这些政策主要从环境保护、诚信经营等方面作了规定，其中《关于中央企业履行社会责任的指导意见》更加详细具体地对企业履行社会责任进行了规范，主要包括坚持依法经营、诚实守信、不断提高持续盈利能力、提高产品质量和服务水平、加强资源节约和环境保护等八方面的内容。在参与社会公益事业中，规定国有企业要“积极参与社区建设，鼓励职工志愿服务社会。热心参与慈善、捐助等社会公益事业，关心支持教育、文化、卫生等公共福利事业。”

为加强和规范民营企业境外投资并履行社会责任，国家发改委、外交部于 2012 年发布《关于鼓励和引导民营企业积极开展境外投资的实施意见》，明确规定“加强民营企业境外投资企业文化建设，引导境外投资企业遵守当地法律法规，注重环境资源保护，尊重当地社会习俗，保障当地员工的合法权益，履行必要的社会责任。树立中国企业依法经营、重信守诺、服务社会的良好形象”。

政府出台的企业社会责任政策多对国有企业具有较强约束力，大型跨国公司则建立了自己的企业社会责任规范，如华为公司不但建立了企业社会责任战略，同时定期公布企业社会责任执行情况，接受社会监督。一些被纳入

全球供应链体系的中小企业在履行采购商的企业社会责任规范时，主要是执行 ISO26000 和 SA8000，但作为走出去的主力军，绝大多数中小型企业没有自己的企业社会责任规范，履行国家规范的意识也不强。

表 1 中国涉及企业社会责任的主要法规

时间	部门	法规、文件
2005 年	商务部	《境外投资开办企业核准工作细则》
2007 年 8 月	林业局、商务部	《中国企业境外可持续森林培育指南》
2008 年 1 月	国资委	《中央企业履行社会责任的指导意见》
2009 年 3 月	商务部	《境外投资管理办法》
2009 年 3 月	商务部	《中国企业境外森林可持续经营利用指南》
2009 年 4 月	商务部	《对外投资合作国别（地区）指南》
2010 年	商务部	《关于 2010 年全国对外投资合作工作的指导制度》
2011 年 9 月	国资委	《中央企业“十二五”和谐发展战略实施纲要》
2012 年 5 月	商务部等七部门	《中国境外企业文化建设若干意见》
2012 年 9 月	商务部与中国对外承包工程商会	《对外承包工程行业社会责任指引》
2012 年 6 月	发改委、外交部等	《关于鼓励和引导民营企业积极开展境外投资的实施意见》
2013 年 2 月	商务部、环保部	《对外投资合作环境保护指南》
2014 年 9 月	商务部	《境外投资管理办法》

资料来源：笔者根据钟洪武等人著作补充制作。参见钟宏武、张蕙、魏秀丽等：《中国国际社会责任与中资企业角色》，第 18 页。

第二，对企业社会责任的认识不够。除了国有企业和大型跨国民营企业外，大多数中小企业的社会责任意识不强。一些企业长期在非洲经营，受到部分国家政局不稳、政策不透明、民族纠纷等因素影响，企业投资短期行为特征明显，不注重履行企业社会责任。此外，由于环境复杂，企业不能长期深入了解当地社会文化环境，无法掌握各方的利益结合点和矛盾点，导致其对投资目的地的基本情况缺乏了解，致使其本土化努力面临重重困难。

第三，缺少公益项目整体战略和文化。主要表现为：企业社会责任项目缺乏长期、整体规划，公益项目往往都是临时性的，没有长期稳定的企业社会责任战略指导；企业内部缺少公益文化培育，导致企业公益观念不明晰；实施企业社会责任的组织机构不完善；等等。此外，中资企业缺乏有效管理公益项目的能力和经验，导致许多海外公益项目虎头蛇尾，缺乏专业性指导。

第四，企业公共关系能力不足，如宣传能力、与媒体互动能力等。许多中资企业的海外公益项目往往注重公益捐助本身，忽视了重要的媒体宣传，不注重公众反应、环境效益和社会效益。此外，企业公关应急能力较差。针对海外媒体的负面报道，总是被动防守，不能有效出击。

第五，公益项目偏爱“上层路线”，缺乏“草根互动”。中资企业在实施海外公益项目时，存在的一个普遍现象是注重走“上层路线”，只重视与政府高层打交道。它们往往简单地认为，只要得到政府高层支持，企业海外公益项目就可实现预期的效果。但事实并非如此，许多公益项目因缺少基层群众支持而缺乏持续性。此外，企业往往习惯单独运作，不注重与专业的非政府组织合作，往往陷入事倍功半的境地。

（二）政策建议

第一，加强宣传和监管，营造企业参与东道国社会发展的良好氛围。对在坦中资企业而言，无论规模大小都是跨国企业，都承担着塑造国家形象、开展公共外交的使命。根据前文分析，中资企业在经济责任方面表现突出，在法律责任、伦理责任和慈善责任方面有待进一步加强。尤其是在伦理责任和社会责任方面，多数企业尤其是民营企业的认识不够，因此政府、媒体应该加大宣传力度，为中资企业参与当地社区发展提供支持。中国政府对国有

企业社会责任的引导和监管明显强于对民营企业，这与我国企业在海外的发展现状明显不符，因此国家应该给予民营企业更多的关注与引导，加大对民营企业参与当地社区发展案例的宣传与推广，鼓励海外民营企业在履行经济责任以外增加对伦理责任和慈善责任的投入，积极融入当地社区。

第二，发展壮大中国商会、行会力量。从西方企业的发展经验来看，行会是企业对外投资过程中的重要非政府组织。对中国企业而言，商会在企业生产经营过程中的存在感不强，尤其是对于“走出去”的企业而言，商会、行会的作用更加有限。作为非政府部门，商会、行会可通过与企业、政府合作或公私合作（PPP）的形式，成为企业与投资国之间的桥梁。例如，商会、行会可以通过培训班、研讨会、企业宣讲等形式加强对我国及东道国政策法规的宣传、培训等，或者通过与其他非政府组织合作，开展针对中国企业的法律援助项目，增强企业对当地法律法规的了解，引导企业在当地开展良性竞争。对中小企业而言，可以通过企业联盟的形式提升自身能力，增强抵御公共风险的能力，帮助企业发展。

第三，立足自身优势，发展合作伙伴。中资企业在坦桑尼亚开展社会责任项目时多采用“自我代理”的形式，即企业根据自身优势选择领域开展社会责任项目。例如，华为公司为当地大学开展的 IT 培训；又如，大多数国有企业提供的社区服务。这些做法的优点在于企业可以利用自身特长为所在社区提供服务，缺点是所提供的服务数量、专业程度有限。

在坦桑尼亚，非政府组织众多，企业或政府与非政府组织合作已经是普遍现象，民众对非政府组织开展的社区发展项目认可度极高。因此，中资企业可以尝试与国内或国际发展组织合作，通过委托代理企业社会责任项目的形式参与所在社区的社会发展事业，利用非政府组织的民间性、草根性宣传企业，从而促进企业融入当地社会。

[收稿日期：2015-12-13]

[修回日期：2016-02-04]

[责任编辑：陈鸿斌]

中美何以能和平共处？*

——英德、美苏关系的历史启迪

王俊生

【内容提要】 研究中美两国的和平共处具有紧迫性，而一战前的英德和二战后的美苏两个案例都具有借鉴意义。着眼于历史，一战前的英德和二战后的美苏均实现了长达近半个世纪的和平共处，这值得汲取经验并吸取相关教训。中美要实现和平共处，从中国的角度看，应塑造两国共同利益，使其转化为和平共处的正资产。中国应在事关其核心利益的周边问题上绝不妥协，通过战略压力迫使美国尊重中国的地区权益，避免美国过度逼迫中国而导致两国擦枪走火。此外，中国应积极参与和创建地区安全机制，并建立各种“中美+X”三边机制，以使双方及第三方保持信息同步沟通，避免误判。要促使美国严格约束其亚太盟友，避免被第三方拖进战争。中国应广泛发展与美国盟友的安全关系，不仅在双边层面加以提升，在吸收其加入周边的相关机制时，经济收益需适当让位于政治安全收益考量。中国还应从政府、学界等层面有效引导国内民族主义。

【关键词】 中美关系 和平共处 历史经验

【作者简介】 王俊生，中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员

【中图分类号】 D822.371.2

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)02-0132-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201602008

* 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

随着中国的民族复兴,如何处理与美国的关系成为战略界与学术界重要而紧迫的课题。中国新一届领导人提出了“宽广的太平洋有足够空间容纳中美两个大国”^①的建设新型大国关系的思路。但如何实现中美两国在太平洋的和平共处,目前学术界还处于初步探索阶段。本文旨在从案例研究出发,总结历史上两个世界大国和平共处的经验及教训,以使中美能在结合时代背景的基础上加以借鉴。

一、核心问题与研究框架

中美两国理论界与战略界关于两国难以和平共处的悲观观点很多。其中最具代表性的是进攻性现实主义者米尔斯海默(John J. Mearsheimer)的观点,“崛起大国势必会将其经济发展的成果转化为军事力量,这必然会遭到霸权国反对,这种结构性矛盾最终不可避免地导致两者发生冲突与战争”^②。研究权力转移理论的学者塔门(Ronald L. Tammen)等人认为,如果一个崛起国长期保持经济迅速增长、人口规模巨大,同时对现有秩序不满,就很可能与霸权国发生战争,“挑战国的不满、赶超与核武器相结合会带来更为严重的后果”^③。这些观点表面上似乎反映了中美关系现状。中国学界和战略界的主流观点认为中美未必会重蹈大国政治悲剧的覆辙,但也存在一些悲观观点,如国防大学戴旭的“中美必将一战”观点^④就流传很广。

中美权力转移助长了上述疑虑。金融危机前的2006年,在经济总量方面,中美分别为2.713万亿美元和13.86万亿美元,中国约为美国的19.57%。2014年,这一数字分别为10.36万亿美元和17.42万亿美元,中国约为美国

^① 《习近平同奥巴马总统举行中美元首会晤》,载《人民日报》2013年6月9日,第1版。

^② John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, 2001, New York: W.W. Norton & Company, pp. 401, 4.

^③ Ronald L. Tammen, et al., *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*, New York: Chatham House Publishers, 2000, pp. 17-18, p. 33.

^④ 戴旭:《中美之间必将一战》,中华网论坛,2011年2月9日, http://club.china.com/data/thread/1011/2722/51/76/1_1.html。

的 59.47%。^① 中国在军事领域的快速发展，包括反卫星试验、航母入列等，似乎印证了米尔斯海默所谓“经济优势必然转化为军事优势”的论断。这与同期美国政府因两党预算争执而短暂关门，美国在阿富汗、叙利亚、乌克兰等问题上踌躇不前形成鲜明对比。中美权力转移加速使“美方近年来对华态度已变得格外敏感和焦虑”^②。在此背景下，“美国加快了全球战略重心东移的步伐，……加大了对华战略防范与遏制力度”，在从全球收缩军力的背景下，加大了在中国周边的军事部署。^③ 2014 年 4 月，美国总统奥巴马访日时明确表示，钓鱼岛适用于《美日安保条约》；这是美国总统首次作出如此表态。这加剧了中国对“美国亚太再平衡是旨在围堵中国”的担忧。

中国已经具备了崛起的相关条件，中美权力转移很可能将继续，“崛起国如果具有庞大的人口数量、经济规模累积到可观程度并保持持续迅速增长、政治自我更新能力较强，那么其崛起态势就很难被其他国家中断”^④。以经济发展为例，王缉思教授认为，“在 2020~2030 年的某一时段，中国很可能超过美国成为世界最大经济体”^⑤。不少国际权威机构对此也有更乐观估计，认为未来十年左右中国在经济总量上将超过美国。随着经济进一步发展，中国的军力现代化也有望继续快速推进。

这样一来，尽管在相当长时期内，美国在全球层面仍有望继续领先中国，但两国实力对比在一些关键指标以及在中国周边地区问题上，中美两国将不期而遇。这不仅由于周边地区事关中国核心利益，中国投入力量比美国更多，而且也由于该地区距离美国本土较远，这抵消了美国部分优势。中美能否走出“历史悲剧的怪圈”，从而实现和平共处成为关键问题。联合国前副秘书长陈健认为，“从 2012 年到 2024 年左右是中美关系最危险的十余年。如果处理不好，中美两国会发生摩擦，甚至兵戎相见。双方战略互疑上升，战略

^① 参见世界银行相关数据：<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>。

^② Brad Glosserman, “Asia’s Rise, Western Anxiety, Leadership in a Tripolar World,” *PacNet*, February 18, 2011.

^③ 王俊生：《中美“信任赤字”问题再探：以美国在中国周边的战略布局为视角》，载《教学与研究》2012 年第 7 期，第 48-56 页。

^④ Ronald L. Tammen, et al., *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*, pp. 16-17.

^⑤ 王缉思、刘春梅：《中美关系新趋势及其对东北亚安全的影响》，载《国际政治研究》2011 年第 1 期，第 3 页。

部署会以对方为假想敌，小国的挑衅可能会把中美带入军事冲突之中”^①。基辛格也指出：“如果中美决策层不采取果断措施阻止当前趋势持续发酵，两国的敌对关系就会随着双方关系中的结构性矛盾不断加强，并像一战前德英关系那样由友好最终转向对抗”^②。自2014年以来，中美两国关系竞争的一面增强，比如在南海问题上美国主流智库对中美关系的消极评估与展望都印证了上述判断。^③

中国政府为此提出了构建中美新型大国关系的观点。美国战略界对该理念表现出欲迎还拒的复杂心态。美国政府更多强调“新型关系”，而非“大国关系”，生怕给予中国“平起平坐”地位。其根源在于“防止在欧亚大陆崛起一个挑战美国世界领导地位的国家或国家集团，而这一直是二战后美国大战略的核心”。^④这再次表明中美关系的真正挑战在于如何实现崛起的中国与霸权的美国间的和平共处。有鉴于此，本文旨在从历史经验角度为中美两国和平共处探求有效经验。

本文选取两个历史案例：其一，从1871年德国统一到1914年一战爆发，一战前的英德经历了43年的和平期；其二，从1945年二战结束到1989年苏联解体，美苏经历了44年的和平期。之所以选择这两个案例：一是学术界过去仅关注两个世界大国争霸引起的战争，这典型反应在米尔斯海默的进攻性现实主义对上述案例中长达近半个世纪的和平共处的经验关注不够；二是既然中美长期和平共处的经验“前无古人”，那么有限经验更弥足珍贵；三是中国成为仅次于美国的第二大经济体，中美长期和平共处要处理好即将到来的两国战略冲突以及由此可能导致的擦枪走火。尽管一战前英德和二战后美苏军备竞赛和紧张对峙时有发生，但其当时未发生冲突的经验有其现实借鉴意义；四是即使一战前英德最终爆发战争，二战后美苏以苏联解体结束，

^① 陈健：《试论新型大国关系》，载《国际问题研究》2012年第6期，第13页。

^② Henry A. Kissinger, “Rebalancing Relations with China,” *The Washington Post*, August 19, 2009.

^③ See Elizabeth Economy, “Beijing’s Actions in the South China Sea Demand a U.S. Response,” *The Washington Post*, May 15, 2014; and Christopher K. Johnson, “Decoding China’s Emerging ‘Great Power’ Strategy in Asia,” CSIS, June 11, 2014, http://csis.org/files/publication/140603_Johnson_Decoding_ChinasEmerging_WEB.pdf.

^④ 赵可金、殷夕婷：《美国战略调整与中美新型大国关系》，载《国际关系学院学报》2012年第6期，第71页。

这两种结局本身也是中国应吸取的教训。

当然，这两个案例的重大差异以及中美权力转移的不确定性给准确分析上述案例并有效借鉴其经验教训增加了困难。其一，两个案例所处的国际关系体系结构不同。一战前的英德争霸，当时还有法国、美国、俄国等实力接近的大国，可谓多极体系，二战后的美苏则是典型的两极体系。当今的国际体系正从“一超多强”向“多极体系”演变，不少专家预言，随着中国的崛起，未来还很有可能走向所谓的“两极结构”（G2）。^① 由于体系结构对国际关系究竟产生什么样的影响众说纷纭，^② 以此来客观研判体系结构转化对中美关系的影响非常困难，因此本文讨论时不引入这一变量。但这并不意味着这一因素对未来中美关系没有影响，事实上影响可能巨大。其二，一战前的英德关系与二战后的美苏关系的演进态势恰恰相反。德国作为崛起国，经历了从与英国寻求和平共处到随着实力增长逐渐开始与其争霸的过程；而苏联二战后挟战胜国之余威以及众多盟友支持则经历了先与美国争霸，后随着实力下降和盟友逐渐“离去”，于是与美国寻求和平共处的过程。中美权力转移所引发的两国力量结构的变化趋势将如何影响两国关系走向？

二、一战前英德和平共处的经验教训

1871年德国实现统一，欧洲从此前战争相对频繁的年代进入长期“武装和平”时期，^③ 直到1914年第一次世界大战爆发，欧洲经历了长达43年的和平期。德意志帝国建立后，近期目标虽是孤立法国，但称霸欧洲的目标表明其真正的对手是英国。从这个意义上讲，德国对付法国也是服务于与英国争霸，英德争霸在德国统一时就已开启。这四十余年的英德关系大致可分

^① “G2”这个概念是由美国著名经济学家弗雷德·伯格斯滕（C. Fred Bergsten）提出。他曾召开媒体电话会议宣传其“G2”构想。此后，他在《外交》（*Foreign Affairs*）杂志上撰文（*A Partnership of Equals: How Washington Should Respond to China's Economic Challenge*），继续深化“G2”构想。但这一概念已被中国政府明确拒绝。

^② 参见[美]肯尼思·沃尔兹：《国际政治理论》，北京大学出版社2004年版（英语影印版）；[美]亚历山大·乔治：《武力与治国方略》，时殷弘译，商务印书馆2004年版。

^③ 刘丰：《均势生成机制的类型与变迁》，载《欧洲研究》2009年第4期，第8页。

为三个阶段：俾斯麦时期、后俾斯麦时期、走向一战时期。但总体上看，英德和平共处大致可以1900年为分水岭，之前经验居多，之后需吸取的教训居多。最后和平消失与战争爆发，德国需承担更多责任。

英德和平共处的首要经验是要避免迎头相撞。在1900年前，德国奉行谨慎对英政策，避免与其迎头相撞。俾斯麦推行的“大陆政策”本质上是保守和温和的，目的在于建立以柏林为中心的大陆联盟体系以打击法国，避免法国复仇，创造“和平发展机遇期”，并未改变欧洲基本均势。为避免与当时拥有最多海外殖民地的英国发生冲突，德国在殖民地问题上态度审慎，仅在1884~1885年实施过短暂的殖民政策。这一时期德国未与英国发生冲突。

共同利益成为维系当时英德和平共处的重要纽带。对德国来说，即使19世纪末以后随着国力增强，德皇仍深知在成为霸权国之前，“英国随时可以给德国以沉重打击。因此，他要求比洛（宰相）在此期内尽量维持与英国的良好关系”^①。只是德国后期在实际执行过程中逐渐偏离这一原则。对英国来说，当时在欧洲的主要竞争对手是俄国和法国，在全球领域美国则是其头号对手；奉行“大陆政策”、追求在欧洲大陆崛起的德国，被英国视为抑制俄法的力量。这样不仅欧洲均势可继续维持，而且“可以使英国在亚洲对俄国和在非洲对法国的殖民争夺中处于更有利位置。这时英德矛盾不仅不突出，甚至有时在一些重大国际斗争中互相支持”^②。

19世纪末，作为最大的殖民主义国家，英国面对的最大威胁仍是当时急剧对外扩张的俄国。1898年3月，英国陆续向美日两国表示希望在远东共同对抗俄国，但这时美国正忙于准备与西班牙的战争，日本还没准备好与俄国作战，英国空手而归。英国将希望寄托在与德国的合作上。在20世纪初的几年中，英国一直希望能和德国建立“战略合作伙伴关系”。直到1912年，英国仍未完全放弃联合德国对付俄国的愿望，这一年英国首任海军大臣霍尔丹曾专门访问柏林讨论缓和两国紧张关系。

^① Paul Kennedy, *Strategy and Diplomacy, 1870-1914: Eight Studies*, Bucks, UK: Fontana Paperbacks, 1984, p. 132.

^② 张新颖：《国际关系中的结构性矛盾及其转化——以一战前的英德关系为例》，载《理论学习》2009年第8期，第62页。

这一时期欧洲大国错综复杂的外交条约关系对英德和平共处也起到了推动作用。当时的主要大国除英德外，还有俄、日、法、意、奥匈等国，这些国家频繁结盟与反结盟。1872年缔结的三皇同盟并在1881年得以恢复，1879年德奥同盟，1882年的德奥意同盟并于1887年续约，1887年英意奥地中海协定，1887年5月西班牙与意大利的协定，1887年6月俄德再保险条约，1887年12月奥意英的东方联盟，1893年法俄协约，1902年英日同盟，1904年英法协约，等等。错综复杂的条约与联盟关系造就了“你中有我，我中有你”的关系，形成了某种程度的利益共同体。此外，当时英德两国皇室的姻亲关系进一步强化了这种利益共同体。

但是两国和平共处最终走向尽头主要是以下因素所致：

第一，英德均奉行战争政策，视战争为解决问题的手段。面对后期英德螺旋式上升的矛盾，德国领导层希望通过一次战争一劳永逸地突破围堵，并认为其对战争准备充分，包括德军的动员速度快、连接边境的铁路已完工、打通北海与波罗的海的重要航道也己能通行大型舰船。“德国在英布战争中考察了英国军事力量和作战能力后，自认为德军装备和训练举世无双。英国对其战争准备也十分满意，并认为再拖延下去，将对自己不利，德国生产能力已比英国强大，海军力量对比将越来越不利于英国”^①。

第二，两国共同利益逐渐消失。其一，经济上德国逐渐成为英国头号对手。19世纪70年代，英国是当时最发达的资本主义强国，工业产量占世界工业产值的1/3，居世界第一，号称“世界工厂”。^②可是到了20世纪初，在工业生产方面，英国已落在美德之后。德国在世界工业生产中的比重是16%，跃居第二位，英国则居第三位，仅为12%。^③“所以对英国而言，处于欧洲大陆中央的德国成为其头号对手”^④。其二，随着德国逐渐成为英国

^① 陈欣怡：《第一次世界大战爆发的主要原因——英德矛盾》，载《社科纵横》2006年第3期，第124页。

^② [苏]罗斯国诺夫主编：《第一次世界大战史（1914~1918年）》，钟石译，上海译文出版社1982年版，第35页。

^③ 王绳祖：《国际关系史》，法律出版社2002年版，第241页。

^④ 《今天中美非昔日英德——专访武汉大学历史学院李工真教授》，载《南风窗》2011年第3期，第42页。

的主要战略对手，共同对付俄法的共同战略利益消失了。

第三，两国战略上迎头相撞并逐渐不可调和，这主要表现在德国的“世界政策”与英国维持霸权的目标上。1896年德国正式提出“世界政策”，其主要特点有两个：其一，放弃俾斯麦时代对殖民地有节制扩张政策，转而采取更具侵略性的扩张政策。其二，建立世界帝国、加强殖民扩张和对外贸易，这些需要加强海上力量，刺激了德国扩充海军的愿望。^①作为“后来者”，面对被其他列强已经瓜分完毕的世界，德国殖民政策除了从其他列强手中抢夺外，别无他法。拥有最多殖民地的英国就不可避免地成为德国的抢夺目标。

德国海军计划更与英国迎头相撞。当时德国海军排名世界第六，德国将英国作为赶超目标。德国国会于1898年通过专门《海军法》快速扩大海军，计划在6年内建造11艘舰队装甲舰、5艘大型装甲巡洋舰、17艘有装甲甲板的巡洋舰和63艘驱逐舰。1900年的海军法案则把1898年的计划扩充1倍。^②自16世纪末战胜西班牙无敌舰队后，作为岛国的英国始终将维护与扩大海军优势作为其核心利益，并逐渐建立起海上霸权。面对德国正在实施的赶超英国海军的雄伟计划，1907年英国政府的一份备忘录指出，“德国在海上的领先地位同不列颠帝国的生存是不相容的”，“对立的矛盾是根深蒂固地存在于两个国家相对地位之中，除非英国自愿牺牲这些利益，使它失去一个大国的地位，否则一个武装冲突终究是不可避免的”^③。

第四，德国没有客观理解英国外交政策，加速了战争的爆发。德国误认为英俄矛盾不可调和，不可能共同对付德国，也没有理解英国“没有永远的敌人和永远的朋友，只有永远的利益”的实用主义外交。此时德国已是英国的主要战略对手。直到1907年《英俄协定》缔结时，威廉二世还认为历时久远的英俄矛盾决无弥合可能，英俄谅解只是英国制造的吓唬人的魔影。^④

^① 张新颖：《国际关系中的结构性矛盾及其转化——以一战前的英德关系为例》，第62页。

^② [苏]罗斯国诺夫主编：《第一次世界大战史（1914~1918年）》，第144、145页。

^③ 王绳祖：《国际关系史》，第207页；王铁崖：《1898—1914年的欧洲国际关系》，商务印书馆1957年版，第42页。

^④ [美]悉·布·费：《第一次世界大战的起源》（上册），于熙俭译，商务印书馆1962年版，第2页。

同时，德国不现实地将英国在法德战争中承诺保守中立作为英德缓和的前提条件，直到 1912 年英国首任海军大臣访问柏林讨论缓和两国紧张关系时，德国仍坚持这一原则。这与英国当时在欧陆要阻止德国称霸的目标截然相对。1912 年德国要求英国中立的条件被拒绝后，德国也拒绝了英国“缓和两国关系”的倡议，英德和平走到尽头。对此基辛格指出，“英德数次试图结盟都失败的基本因素，应归咎于德国领导阶层始终未能理解英国的传统外交政策，以及德国本身真正的安全需要”，“可以说是德国的短视与轻率，使自己陷于孤立，形成恶性循环，最终导致两大对立阵营武力相向。”^①

第五，作为崛起国，德国国内高涨的民族主义及其滋生的傲慢也促使英德和平共处走到尽头。“普鲁士军国主义精神渗透到各个政治领域，同垄断资产阶级的掠夺、扩张欲望相结合，使德国对外政策具有强烈的军事色彩和侵略扩张性，叫嚷‘缺乏空间’和‘领土太小’”，^②深信大国未来的福祉主要取决于对地球上其他地区的扩张程度。迅速崛起的德国很快滋生傲慢心态。时任德国首相贝特曼·霍尔维格在总结一战失败时表示，“在过去二十年里我国人民获得惊人发展时，广大阶层滋长了这种倾向——试图在对比别国力量时过高地估计我们确实强大的力量。”^③ 1898—1901 年英德同盟谈判失败后，德国仍认为英国会有求于德国，“特别确信时间在德国一边，^④对于英国数次提出的缓和关系请求傲慢拒绝。

综上所述，避免迎头相撞、塑造共同利益、与包括对方盟友在内的国家发展错综交叉的关系是英德两个大国在一战前能和平共处 40 多年的基本经验。将战争作为解决矛盾的手段、共同利益的消失、两国战略走向迎头相撞并逐渐不可调和、德国对英国外交战略的误解以及国内民族主义与对外政策的傲慢，则从根本上将两国引入了战争。

^① 张新颖：《国际关系中的结构性矛盾及其转化》，载《理论学习》2009 年第 8 期，第 64 页。

^② 孙灵徽：《试析第一次世界大战前的英德关系》，载《内蒙古师范大学学报》（哲学社会科学版）1989 年第 1 期增刊，第 102 页。

^③ [德]弗里茨·费舍尔：《争雄世界：德意志帝国 1914—1918 年战争目标政策》，李世隆、何江译，商务印书馆 1987 年版，第 15、16 页。

^④ A. J. Ryoler, *Twentieth-Century Germany: From Bismarck to Brandt*, New York: Columbia University Press, 1973, p. 60.

三、二战后美苏和平共处的经验

近年来已有不少学者开始关注二战后美苏关系的和平价值。加迪斯(John Lewis Gaddis)用“漫长的和平”形容冷战,甚至颇带感伤地写道,“谁能说一个世纪后的历史学家会如何回头来看我们?如若他们根本不把我们的时代视为冷战,而把它视作与梅特涅和俾斯麦时代一样难得且美好的记忆中的长和平……”。^① 时殷弘教授指出:“同几个世纪里大多数大国对抗相比,冷战真正的特征在于它始终未升级为超级大国间的战争。”^② 因此,在总结冷战教训——久拖不决的有限战争,不计其数的种族冲突的同时,必须看到美苏在长达近半个世纪里不仅未发生热战,甚至连小规模擦枪走火都没有发生。

这首先得益于美苏都未抱有以与对方直接发生战争的方式来解决问题的打算。两国对此的心照不宣被法国学者阿隆认为是“隐蔽的美苏非战公约”。^③ 核战争带来的毁灭性威胁成为美苏避免采取与对方发动直接战争的主要原因。“大国间对称的或非对称的核威慑机制已经成型,它确立和维持了‘恐怖平衡’,使得美苏两国因惧怕互相毁灭而努力防止它们之间爆发直接军事冲突”。^④ 约翰逊总统在回忆录中指出:“我并不奢望在我任职期间美苏关系有奇迹出现,但我强烈感到两国在很多事情上拥有共同利益——特别是在必须避免给双方及全人类带来灾难性冲突的核战争上。”^⑤

双方心照不宣的是,即使打一场使用常规武器的局部战争也可能升级为核战争。赫鲁晓夫多次谈到,两国谁都别想把小小战争局部化,它一旦爆发

^① [美]约翰·加迪斯:《长和平:冷战史考察》,潘亚玲译,上海人民出版社2011年版,第289、300-302页。

^② 时殷弘:《美苏冷战史:机理、特征和意义》,载《南开学报》2005年第3期,第8页。

^③ Raymond Aron, “The Meaning of Destiny,” in Bela K. Kiraly, et al., *The First War between Socialist States: The Hungarian Revolution of 1956 and Its Impact*, New York: W. W. Norton, Co., 1984, p. 134.

^④ 时殷弘:《美苏冷战史:机理、特征和意义》,第8页。

^⑤ Lyndon Johnson, *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency 1963-1969*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1971, p. 469.

便会很快扩大为一场全面战争。^① 在古巴导弹危机期间，美国最后决定放弃空袭，主要原因在于“（空袭）可能会遭到苏联全面报复，从而导致一场核灾难，而这恰恰是肯尼迪想极力避免的”^②。核威慑带来的美苏和平使美国总统艾森豪威尔感叹道，“除了和平，别无出路”^③。加迪斯对此指出，“使人惊奇的是军事技术史上最重大革新竟成为和平而非战争的原因。”^④ 避免发生直接军事冲突也有出于垄断霸权的考虑，“如果美苏直接交战，胜者也会元气大伤，其他国家则很可能趁势而起”^⑤。

为防止爆发直接战争，美苏都将避免军事上迎头相撞置于两国关系的最优先位置。双方对任何可能导致两国间发生直接军事冲突事件的处理，如苏军战斗机击落韩国客机、苏军士兵枪杀美军少校等，都极为小心谨慎。冷战象征的柏林墙被苏联建起后，美国十分克制，不予挑战。两国在欧洲主要通过舆论战、间谍战等博弈，避免两军对峙。美苏在亚洲也恪守不迎头相撞的底线。20世纪五六十年代，美国先后派兵直接参与朝鲜战争与越南战争，苏联虽给朝鲜和越南提供了大量支援，但始终回避直接参战。20世纪70年代末苏军大举入侵阿富汗，至1985年在阿苏军高达15万，美国对此也只向阿富汗提供武器装备以支持所谓“自由战士”抗衡苏联，而非直接派遣部队。

为避免迎头相撞，美苏尊重彼此核心利益，给对方留有余地。尼克松特别强调“双方都不能让对方难堪”的外交智慧。^⑥ 肯尼迪指出：“最重要的是，当我们保卫自身重大利益时，核大国必须避免这样的对抗，即迫使对方在丢脸的退却和进行一场核战争间作出选择。”^⑦

^① 刘志男：《1969年，中国战备与对美苏关系的研究和调整》，载《当代中国史研究》1999年第3期，第45页。

^② 赵学功：《古巴导弹危机与20世纪60年代的美苏关系》，载《史学月刊》2003年第10期，第118页。

^③ [美]基辛格：《核武器与对外政策》，北京编译社译，世界知识出版社1960年版，第10页。

^④ John Lewis Gaddis, *We Now Know: Rethinking Cold War History*, Oxford: Clarendon Press, 1998, pp. 85-86.

^⑤ 邓曦泽：《论大国交战函数——基于“历史材料+科学方法”的研究范式》，载《社会科学》2013年第12期，第17页。

^⑥ Margaret Macmillan, *Nixon and Mao: The Week that Changed the World*, New York: Random House, 2007, p. 245.

^⑦ 赵学功：《古巴导弹危机与20世纪60年代的美苏关系》，载第71页。

为准确把握对方意图,避免因误判导致战争意外发生,美苏建立了大量沟通协调机制。“美苏为了防止冷战发展成为热战,建立了明确或默契的稳定双边关系,防止迎头相撞的协调机制”。^①以军控领域为例,1972年5月美苏两国进行首次军控谈判,签订《反弹道导弹条约》和《限制战略进攻性武器临时协议》;1973年6月,两国签订了《美苏防止核战争协定》;1979年又达成《第二阶段限制战略进攻性武器条约》;1987年双方签订《中导条约》;1991年7月,又签署《第一阶段削减战略武器条约》。在解决第三方热点问题上,美苏建立了由首脑、外长、副外长、专家四个级别组成的多层次协调机制,经常磋商。“各种各样的机制即使并非美苏战略稳定的根本原因,至少在整个冷战期间起到了缓冲与调和双方战略紧张关系、防止世界战争的客观效果”。^②

美苏特别重视有效信息沟通对危机管控的重要意义。古巴导弹危机促使美苏一致认为“有效的信息传递对超级大国单独或在它们之间以双边方式有效地处理危机都是一个先决条件”。^③在古巴导弹危机最紧张的13天中,美苏建立了迅速、有效和秘密的联系渠道,两国最高领导人几乎每天都联系,协商出路。此次危机落幕后,美苏决定建立“热线”,于是在华盛顿和莫斯科间设置了一条全天候有线电报线路和一条全天候无线电通讯线路。仅在第三次中东战争的10天期间,美苏使用“热线”通话多达20余次。^④

美苏都控制国内民族主义的蔓延,使其难以左右两国关系发展。作为教训,苏联在戈尔巴乔夫时期,为“调动”改革积极性,开始放任民族主义蔓延,甚至刻意渲染和利用民族主义,这也成为苏联解体的重要原因。

美苏争霸的本质与一战前的英德并没有什么不同,“他们仍然是想得到同样的基本东西,但是他们在改变得到这些东西的方法”^⑤。相对于一战前

^① 王昆:《机制建设与美苏消极战略稳定及其启示》,载《现代国际关系》2013年第8期,第21页。

^② 同上,第23页。

^③ [英]约翰·W.梅森:《冷战》,余家驹译,上海译文出版社2003年版,第40页。

^④ 桂立:《苏美关系70年》,人民出版社2005年版,第316页。

^⑤ 贾文华、高中毅:《苏联对外关系》,河南教育出版社1989年版,第2-3页;转引自许加梅:《评析冷战时期美国、苏联和东欧国家三角关系》,载《俄罗斯中亚东欧研究》2009年第10期,第70页。

的英德关系，二战后的美苏关系进一步优化，避免了一战前英德和平共处走到尽头的教训。美苏双方都排除了通过与对方发生直接战争解决争端的打算。尊重彼此核心利益，给对方留有余地。为准确理解对方外交战略、避免误判导致擦枪走火，建立了大量沟通机制以及行之有效的危机管理机制。两国也都有效控制了国内民族主义情绪。这些都反映了国际关系的进步。同时，和一战前的英德实现和平共处的根本经验一样，美苏始终避免迎头相撞，维护共同利益，包括与对方盟友在内的国家发展错综交织的关系（表 1）。

表 1 历史经验视角下两个世界大国和平共处的实现条件

		和平共处实现条件
一战前的英德关系	经验	避免迎头相撞、塑造共同利益、与包括对方盟友在内的国家发展错综交织关系
	教训	将直接战争作为解决矛盾的手段、共同利益消失、未尊重彼此核心利益从而走向迎头相撞、不能准确理解对方外交战略、没有控制国内民族主义
二战后的美苏关系	经验	消除通过与对方发生直接战争解决争端的打算、共同利益、避免迎头相撞与尊重彼此核心利益、准确把握对方意图、包括与对方盟友在内的国家发展错综交织关系、控制国内民族主义情绪

资料来源：笔者整理。

四、历史经验与中美长期和平共处

关于经验研究的重要性，摩根索曾指出，任何理论是否可靠除接受逻辑检验外，还“必须接受经验的检验，即实际存在的事实是否与理论对他们的解释相符”^①。尽管因国家特性和国际环境差异等因素，大国和平共处之路

^① [美]汉斯·摩根索：《国家间的政治：权力斗争与和平》，徐昕等译，北京大学出版

无法复制，中国也不应照抄照搬上述经验，但上述两个历史案例中所反复透露出的大国和平共处的一些“共性”经验，的确值得中国在结合时代背景的前提下加以借鉴。

今天中美关系所处的国际环境与一战前的英德和二战后的美苏已大为不同。德国崛起时试图打破英国建立的体系，美苏冷战也从意识形态与地缘政治上将世界分为社会主义阵营与资本主义阵营。今天中美两国利益不仅高度相互依赖，而且同处于一个国际体系中。这反映出国际关系的演进与优化，中美客观上爆发直接冲突的可能性进一步降低。再加上两国核威慑，避免采取与对方发生直接战争的手段来解决争端已成为中美两国政治家的共识。

有不少学者据此认为中美将走向和平共处。比如布热津斯基认为中美将走向和平共处的首要依据是“核武器使得霸权战争代价是毁灭性的，胜利的好处微不足道”^①。尽管如此，中美长期和平共处并不会自动实现。这不仅是因为没有任何理论与历史经验能证实核大国定能避免战争，而且从当代实践中看，最大的核国家美国不断增强军力，其主要针对的对象正是中俄这些核国家；美国深度介入中国的主权利益纠纷，如在台湾问题、钓鱼岛问题、南海问题上，以及第三方因素如朝鲜半岛问题等，处理不当也可能影响两国和平共处；况且，尽管中美爆发冲突的可能性很小，但鉴于巨大的毁灭后果，两国也应尽一切努力消除冲突爆发的可能根源。

为此，两国已作出许多努力。双方已建立 90 多个对话沟通机制。中国不挑战美国的霸权地位，并避免与美国迎头相撞。中国政府不仅明确拒绝担当世界领导（如对 G2 的高调否认），而且多次正式表态欢迎美国在亚太地区扮演建设性角色；^② 中国也避免和美国进行军备竞赛，积极与其开展军事交流。从 2013 年 8 月在亚丁湾举行中美反海盗演习，到中美海军海上联合

社 2012 版，第 5 页。

^① 布热津斯基还指出另外三点依据是：“全球经济日益增加的互相依赖，使一个国家难以单独获得经济成功；人民在政治上越来越成熟不易被蒙骗”与“中美均不受对立意识形态驱使”。参见 Zbigniew Brzezinski, “Giants, but Not Hegemony,” *New York Times*, February 13, 2013.

^② 《中美联合声明》，新华网，2011 年 1 月 20 日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-01/20/c_121001428.htm。

搜救，再到 2014 年中国首次参加由美国主导的环太平洋多国联合军演，两国军事沟通与互信正在快速推进。

从力量结构对比视角看，未来中美关系发展有两种可能性。第一种可能性是美国的综合实力在各关键指标上仍大幅超过中国。在这种情况下，中国不构成美国的主要对手，美国主动遏制或进攻中国的可能性不大，中国更缺乏明确动机挑战美国霸权。^① 这种实力结构类似于俾斯麦时期的英德关系以及古巴导弹危机后的美苏关系。结合历史经验，实现与美国和平共处的当务之急是避免误判。信息化时代以及中美两国业已建立起广泛的多层次沟通机制，能有效减少双边关系误判，真正的挑战在于如何应对第三方因素介入。

中美与各自“朋友”的关系均呈现出十分复杂的特点，第三方有时为了实现一己之利可能故意制造中美紧张关系，这些都使得中美准确判断彼此意图的难度大为增加。比如，美国战略界甚至认为“中国不仅不是解决朝鲜半岛问题（核武和导弹问题）的积极力量，而是问题本身的一部分”^②，这与实际情况大相径庭。中国战略界认为美国是近几年中国周边热点问题频发的真正幕后黑手的观点也很多，即所谓的“美国阴谋论”。更何况，对中国而言，朝鲜与美国的紧张“游戏”始终蕴藏着战争风险，一旦战争爆发，中国难以置身事外。对美国而言，在中美间安全磋商没有同步推进的情况下，美国与中国周边国家尤其是和与中国存在领土纠纷的某些国家强化安全关系，只会鼓励和怂恿它们对华提出无理要求，推高中国与其发生战争的可能性，美国因此被牵涉进战争的可能性始终存在。因此，两国应严格约束各自“朋友”，避免被第三方拖进战争。

由于第三方主要集中于中国周边，中国应积极主动化解矛盾。主动参与和建立地区多边安全机制，推动建立各种“中美+X”三边机制，可有效使中美及第三方信息实现同步沟通，减少误判的可能性。同时，前者可使第三

^① 参见李光耀口述，[美]格雷厄姆·艾利森、[美]罗伯特·D. 布莱克威尔、[美]阿里·温尼编著：《李光耀论中国与世界》，蒋宗强译，中信出版社 2013 年版，特别是第三章《对抗的代价：美中关系的未来》，第 43-58 页。

^② Ralph Cossa, “North Korea: Now What?” *PacNet*, No. 18, March 19, 2012; 转引自王俊生：《冷战后中国的对朝政策——美国的解读与分歧》，载《东北亚论坛》2013 年第 6 期，第 20 页。

方利益与中美同时实现融合，弱化“选边站”的动机，后者可使中国与美国以及中美在该地区的“朋友”实现对接，这也符合习近平主席所提倡的亚洲安全观中的“共同安全”理念。^①

第二种可能性是中国综合实力经过迅速发展接近或超过美国。源于权力结构的考虑，美国自然会把中国视为现实对手，这类似于后俾斯麦时期的英德实力结构以及二战结束后初期的美苏实力结构。届时中美和平共处难度会大为增加。在这种情况下，从上述历史经验与教训来看，中美为实现和平共处除了应努力避免战略误判外，还应从以下方面着手：第一，正如一战前英德虽拥有巨大共同利益，但两国和平共处还是走到尽头一样，共同利益不仅可能会随着两国实力结构的变化逐渐消失，而且即使存在也不会自动实现和平共处。按照主流国际关系理论的观点，“追求国家利益、实现国家利益是任何国家外交的出发点和落脚点，是外交的目的”^②，如何实现和处理共同利益直接攸关中美和平共处前景。中美共同利益众多，从经济、生态环境到传统安全领域均有涉及。中国作为崛起国应主动塑造两国共同利益，并使其转化为两国和平共处的正资产。对此，中国一方面应通过政策鼓励等措施为两国共同利益“添砖加瓦”，扩大共同利益；另一方面在事关美国其他地区核心利益问题上，中国应灵活处理，必要时积极主动配合。

第二，在避免迎头相撞和尊重核心利益上，中国基于非扩张意图的崛起几乎不存在主动将美国逼至墙角的可能性，而美国很可能在中国周边相关问题上将中国逼至墙角。这不仅因为中国作为地区大国，其核心利益主要在周边，而且因为中国对美国在周边围堵中国的特殊地缘意义，中美战略较量将主要集中在这一地区，这在进入21世纪第二个十年后已开始凸显。正如斯德哥尔摩国际和平研究所前所长拜莱斯（Alyson J. K. Bailes）女士所指出的

^① 2014年5月20日，亚洲相互协作与信任措施会议（CICA）第四次峰会在上海举行，习近平主席在这次会议上提出“应积极倡导共同安全、综合安全、合作安全、可持续安全的亚洲安全观，创新安全理念，搭建地区安全合作新架构，努力走出一条共建、共享、共赢的亚洲安全之路”。参见《习近平亚洲安全观写入亚信峰会“上海宣言”》，中国新闻网，2014年5月21日，<http://www.chinanews.com/gn/2014/05-21/6197458.shtml>。

^② 楚树龙：《国际关系基本原理》，清华大学出版社2002年版，第34页。转引自王俊生：《东北亚多边安全机制：进展与出路》，载《世界经济与政治》2012年第12期，第57页。

那样，“当美国看到一个地区中有一个大国存在，它的本能反应是将这一大国看作是自己的对手，因此美国会不遗余力地同中国周边的小国加强合作，来禁锢和压制中国的发展和影响力”^①。随着中美权力转移的发展，两国在该地区的较量将更为激烈。中国虽然极力克制对待美国幕后支持该地区某些国家向其“挑事要价”，但在事关中国核心利益、与邻国存在的有关领土争端上，美国已表现出试图走到前台与中国直接冲撞，中国应施加绝不妥协的战略压力迫使其认可中国的地区权益。唯有如此，才能有效避免美国将中国进一步逼到墙角，降低两国擦枪走火的可能性。

第三，中国应广泛发展与美国盟友的安全关系，这不仅体现在与欧洲国家关系上，更集中体现在发展与美国在中国周边的五个盟国关系上——日本、菲律宾、澳大利亚、韩国、泰国。中国与这些国家的安全关系越紧密，越有望增强中美关系的稳定性，并减少冲突爆发的可能性。这一方面由于美国与其盟国间的安全关系呈现出相互依赖的特点，“如果没有众多盟国和安全伙伴的支持，美国即使有遏制中国的意图也缺乏实际有效的和可持续的遏制能力”^②。另一方面，过去很多年中国主要依靠经济手段与美国的盟国发展关系，这存在很多不足。“即使中国在军事安全领域的能力上升，并且成为美国亚太地区五个盟国中除菲律宾外四个国家的最大贸易伙伴，但与这些国家在军事安全领域的关系难以得到相应提升，双方之间的战略互信也难以由于经济合作的发展而显著加深”。^③这在某种程度上也为美国利用中国与上述国家（特别是日本与菲律宾）之间的领土纠纷提供了机会，导致战略互信的缺失，从而为其针对遏制中国的军事布局提供了依据。

在双边层面上，中泰于 2002 年建立两军高层对话机制，中澳军事高层互访频繁并于 2004 年举行联合搜救演习，2014 年中韩两国军方开始建立热

^① 《美国和欧洲看中国崛起眼光不同》，载《参考消息》2007年5月22日，第16版，转引自王俊生：《中美“信任赤字”问题再探：以美国在中国周边的战略布局为视角》，第54页。

^② 朱锋：《中美战略竞争与东亚安全秩序的未来》，载《世界经济与政治》2013年第3期，第4-26页，转引自周方银：《美国的亚太同盟体系与中国的应对》，载《世界经济与政治》2013年第11期，第15页。

^③ 周方银：《美国的亚太同盟体系与中国的应对》，载《世界经济与政治》2013年第11期，第16页。

线电话，中韩安全合作也在推进。未来中泰与中澳安全关系应逐步向联合军演延伸，要加强中韩重大安全问题磋商机制，并逐步探索开展联合军演的可能安排。在中日与中菲安全关系上，也应从加强安全磋商与开展非传统安全领域的合作开始。在多边层面上，特别是中国在周边创设相关机制吸收美国盟友加入时，鉴于其与中国之间存在较高的经济依赖性（特别是中国拥有显著的经济优势），而政治安全利益将是中国外交更为强调的目标，中国与周边国家的交往应适当使经济收益让位于政治安全收益。

第四，要有效引导各自国内的民族主义，避免因国内压力不得不铤而走险。王逸舟教授曾指出，“如何让强大起来的中国保持持续的、旺盛的民族精神，同时保持谦虚谨慎、开放学习的态度，不是一件容易平衡的事情”^①。中国上升的态势使其在外交上更加自信，也导致中国民众的民族主义有所增强。中国的这一变化可以被视为是任何一个崛起大国的自然反应过程，当然有理由在国际事务中要求拥有更大的话语权。但与此同时，也要防止日益上升的民族主义给理性外交带来压力，甚至挤压必要的妥协空间。近年来国内各种“中国可以说不”的研究成果已提出了警惕。^②

应该说，中国崛起的目标虽十分明确，且对实现目标充满信心，但实现目标之路不仅并不平坦，而且困难重重。要对实现崛起过程中所面临的可能困境作充分估计，政府层面绝不可犯简单主义的盲目乐观错误。同时在学界要引导舆论，避免国民形成夜郎自大的心态。要扎扎实实在遵循大国崛起的普遍规律下，一步一个脚印地走实崛起之路。

正如基辛格曾指出的，构建一个符合中美双方利益的“太平洋共同体”取决于两国“在多大程度上认同对方的地区历史角色”。^③中美和平共处的根本出路在于相互尊重对方的核心利益。对中国而言，这意味着美国需要认可中国的地区大国地位，并尊重中国在该地区的核心利益；对美国而言，这

^① 王逸舟：《创造性介入：中国之全球角色的生成》，北京大学出版社 2013 年版，第 50 页。

^② 参见宋强、张藏藏、乔边：《中国可以说不：冷战后时代的政治与情感抉择》，中华工商联合出版社 1996 年版；宋晓军等：《中国不高兴：大时代、大目标及我们的内忧外患》，江苏人民出版社 2009 年版。

^③ [美]亨利·基辛格：《论中国》，胡利平等译，中信出版社 2012 年版，第 516-517 页。

意味着中国需要尊重并继续接受美国的全球领导地位。

结 束 语

本文首先从战略分析与实力对比角度指出了研究中美和平共处的紧迫性，并对所选择的案例进行了说明。然后着眼于历史经验，详细考察了一战前英德和二战后美苏分别能实现长达近半个世纪和平共处的基本经验以及相关教训。由此可见，利益融合、体系牵制、战略威慑等国际环境因素有利于中美和平共处。两国为了和平共处也都主动作出了诸多努力，这表现在机制建设、中国恪守不主动挑战美国的原则、避免军备竞赛等方面。

本文依据历史案例的经验考察，认为要实现与美国的和平共处，中国应主动塑造两国的共同利益，使其成为和平共处的正资产。同时，中国应在事关核心利益的周边问题上绝不妥协，通过战略压力迫使美国尊重中国的地区权益。另外，中国应主动参与和构建地区多边安全机制，推动建立各种“中美+X”三边机制，以便使中美及第三方实现信息同步沟通，避免误判。最后，要促使美国严格约束其亚太盟友，避免被第三方拖进战争。中国应广泛发展与对方盟友的安全关系，不仅提升双边层面的交流，而且在周边创设相关机制吸收其加入时，经济收益需适当让位于政治安全收益。中美双方还应有效引导各自国内的民族主义，避免因国内压力不得不铤而走险，导致冲突。

[收稿日期：2015-11-09]

[修回日期：2015-12-27]

[责任编辑：陈鸿斌]

ABSTRACTS

The *Paris Agreement* and Transition of the Global Climate Governance System

LI Huiming

ABSTRACT: The Paris Agreement is a legally binding international agreement applicable to all parties. Conclusion of the agreement will facilitate the transition of the global climate governance system in several ways, including for example, adopting the bottom-up mode of governance, rectifying the principle of common but differentiated responsibilities, diversifying the legal form of agreement, etc. The driving forces of the global climate governance system transition include, but are not limited to, the historic evolution of the international climate patterns, profound geopolitical changes in the post-Cold War era, and sea changes in global governance patterns. As the global climate governance system transitions from a top-down mode to a bottom-up, voluntary, and integrated model, the international community should consolidate the “bottom-up” mode, make the soft law softer so as to play a greater mobilizing role, improve the implementation mechanism, and gradually establish a relatively neutral regime of hard laws or institutions so as to reinforce execution of soft law. China also needs to enhance its capacity of climate governance, responding actively to international monitoring, review, and ranking, moderately emphasize the top-down aspect, and contribute to global climate governance through the transformation to green economy.

KEY WORDS: Paris Climate Change Conference, *Paris Agreement*, Global Climate Governance, Transition.

On Intellectual Property Rights Issues in Global Climate Negotiations: Progress, Trends, and China's Policy

JIANG Jiani and WANG Can

ABSTRACT: The issue of intellectual property rights (IPR) has long been a hot topic in the technical negotiations under the United Nations Framework Convention on Climate Change. Tracing the progress of the negotiations and all parties' positions show that deadlocks between the developed and developing countries, and even within the developing countries have been shaped, by the following questions. What is IPR's role in the climate related-technology transfer? Whether or not the climate negotiation is a proper forum for IPR issue? This article argues that three factors lead to these impasses. First, developed countries, as vested interest groups, maintain and expand its discursive power in the global intellectual property system. Second, with the rise of climate-friendly technologies in emerging economies, interest competition in the green industry has become increasingly fierce. Third, an IPR-related trust crisis is emerging between developing and developed countries regarding climate issues. As the Paris climate agreement enters the full implementation phase, it will be more complicated to address climate-related intellectual property issues. As a fast-growing country where climate-friendly technologies are thriving, China has special interests in IPR issues and needs to formulate related strategies and policies in this regard.

KEY WORDS: Climate Negotiation, Intellectual Property Rights, Technology Development and Transfer, China's Policy.

Sino-U.S. Climate Cooperation in the Post-Paris Agreements Era

LIU Yuanling

ABSTRACT: Climate cooperation has changed from a peripheral topic to a catchphrase in the Sino-U.S. relationship. As the world's two largest economies and greenhouse gas emitters, cooperation and exchanges between China and the United States since 2009 have played a positive role in facilitating the 2015 Paris climate conference and the subsequent Paris climate deal. Despite significant disagreements and unaddressed challenges, the Paris conference is a pivotal international event for global climate governance and the Paris accord is an important institutional arrangement for future global climate governance. Post-Paris cooperation between China and the United States could be sustained and enhanced in two ways: promoting the full implementation of their earlier consensus and advancing climate cooperation at the local and technical level and in more specific areas under the Paris framework. Sino-American climate cooperation is the primary driver of the global climate governance process. For China, full and honest communication and cooperation and effective dispute management regarding climate issues between the United States and China will not only positively contribute to a stable bilateral relationship but also help China learn from best practices for its deeper participation in global governance.

KEY WORDS: Paris Agreement, Climate governance, global governance, Sino-US new model of major-country relationship.

The IPCC Assessment Process: China's Participation, Impacts, and Follow-up Measures

XIAO Lanlan

ABSTRACT: IPCC is an important platform for the international community to participate in climate assessment, whose reports have helped promote the progress of the international climate negotiations, the signing of the United Nations Framework Convention on Climate Change, and the establishment, perfection, and development of international climate governance mechanisms. As the biggest developing country, China has actively participated in preparing each assessment report of IPCC. The number of Chinese experts involved is rising, and their composition has been optimized. Though China's engagement with the IPCC assessment process is less significant compared with developed countries, and its advantages are less definite compared with other developing nations, its longstanding, active participation has diversified the subjects in the assessment process, expanded its scope, and strengthened its objectiveness. In recognition of IPCC as an indispensable research front of international climate negotiations, China must deepen its involvement in the assessment process by expanding existing research literature, enhancing scientific research capability, and taking the strategic initiative in global climate governance.

KEY WORDS: IPCC, China, Climate Change, Assessment Report, Global Governance.

The Reform of ODA under the Framework of the 2030 Agenda for Sustainable Development

HUANG Chao

ABSTRACT: The 2030 Agenda for Sustainable Development is a transforming development framework, including economic development, social progress, and environmental protection. It presents important challenges for the traditional conceptualization of Official Development Assistance (ODA) in terms of new requirements and standards concerning development financing systems, size and scope of development funds, and shifting paradigms of development assistance. To cope with these challenges, the OECD-DAC and the UN are promoting the reforms of ODA. DAC focuses on the modernization of statistical standards of ODA and tries to build a new measurement tool. The UN stresses that ODA should be concentrated in the direst areas and countries and be distinguished from the resources devoted to addressing global challenges. As the largest developing country and a rising power in international development, China should pay close attention to the relevant trends of this reform, and carefully lead the emerging countries to jointly adapt to the reform of ODA.

KEY WORDS: 2030 Agenda for Sustainable Development, Official Development Assistance, Emerging Countries, OECD-DAC, UN.

The 2030 Agenda for Sustainable Development and Transformation of Global Health Governance

TANG Wei

ABSTRACT: The outbreaks of Ebola, MERS, and other infectious diseases have

led to global health governance being increasingly defined as a security issue. However, this securitization of public health crises has not led to better global health governance. There are many reasons behind: the declining authority of the World Health Organization and sovereignty nations, and the multiplicity of active players in global health governance; the entangling network of overlapping health regimes; and the flawed scientism driven by securitization in the absence of persuasive information and data. So it is necessary to de-securitize, constructing a global policy framework or a multilayer, bottom-up governance structure. The UN 2030 sustainable development agenda covers the issue of global health governance agenda and clarifies that global health governance must be conducted according to the paradigm of sustainable development which concerns economic and social development in the developing world, as well as urbanization and climate change and other issues. As a developing country with rich experience in dealing with public health problems, China should play a greater role.

KEY WORDS: Global Health Governance, Securitization, Sustainable Development, 2030 Agenda.

A Preliminary Assessment of Corporate Social Responsibility Performance of Chinese Companies in Tanzania

ZHANG Xiaoying and WANG Xiaolin

ABSTRACT: The quickening pace of China's "Go Global" strategy has not only brought corporate profits but also drawn suspicion and criticism. This paper takes Tanzania as an example to evaluate Chinese enterprises' social responsibility performance in Africa from the perspectives of economic, legal, ethnic, and

charity responsibilities based on the Carroll CSR model. The author argues that the evaluation of Chinese enterprises' CSR performance should not be conducted only at the corporate level, but be expanded to include the macro and micro perspectives. As businesses from a developing country, Chinese enterprises should undertake limited social responsibility. At the macro level, Chinese enterprises enter the market of Tanzania in forms of assistance, investment, and trade, and enhance the inner driving force of the recipient's national economic development. The improvement of infrastructure conditions has provided multinational corporations with hardware support and investment incentives. At the micro level, Chinese enterprises have created a lot of local job opportunities and helped reduce poverty.

KEY WORDS: Africa, Chinese Companies, Corporate Ethics, Corporate Social Responsibility.

How to Sustain a Sino-American Peaceful Coexistence? Historical Enlightenment from the Stories of British-Germany and USSR-U.S. Relations

WANG Junsheng

ABSTRACT: It is very urgent to analyze how China and the United States can sustain a peaceful coexistence. Historical lessons could be learned from two case studies, namely, the British-German peace before World War I and the post-World War II Soviet-American peace. In each case, major power peace lasted around half a century. The author argues that, from a Chinese perspective, common interests, which could be translated into a valuable strategic asset in the bilateral relationship, are the essential part of a Sino-U.S. peaceful coexistence.

On the one hand, China should not make any concession on issues related to its core national interests and should pressure the United States to respect China's regional interests. On the other hand, China should avoid inadvertent behavior that might drag the two great powers into military conflict. Besides, China should also actively participate in and initiate the construction of regional security institutions, and establish various trilateral arrangements involving China, the United States, and other third parties to reduce the risk of miscalculation through full communication and dialogue. China must also pressure the United States to constrain its allies to avoid being involved in a war initiated by the third party, establish new security relationships with U.S. allies bilaterally, and embed these extensive relationships into China's neighborhood security arrangements by prioritizing political-security concerns over economic interests. In addition, Chinese nationalism needs to be guided at the governmental and academic levels.

KEY WORDS: Sino-US Relations; Coexistence Peacefully; Historical Experiences.