

中国与77国集团气候变化合作机制研究

孙学峰 李银株

内容提要 中国实力地位变化是影响中国与77国集团气候变化合作机制起伏的重要因素。当中国的发展中国家地位未受质疑时,中国与77国集团拥有共同的理念和利益,因而能有效合作。当中国的发展中国家地位受到质疑时,中国与77国集团合作的共同利益基础会逐步弱化进而导致合作走向解体。在这一过程中,中国实力地位发生变化的转折点成为与77国集团合作发生逆转的关键时刻。研究表明,2008年的金融危机既是中國实力地位变化的转折点,也是中国与77国集团合作由紧密走向松散的转折点。尽管这一合作尚未完全解体,但未来将面临更多挑战,更难以回到2008年之前的合作状态。

关键词 世界政治 中国崛起 气候变化 77国集团金融危机

20世纪90年代初,气候变化谈判启动初期,中国与77国集团成员国等131个发展中国家团结起来,建立了“中国与77国集团”的合作机制。尽管各成员国在经济发展水平、获得能源资源的能力,以及面对气候变化的脆弱性等方面存在很大差异,但中国与77国集团合作机制实现了“多样性中谋求统一”的创举。^①在此后十余年的气候变化谈判进程中,这一合作机制始终保持了较强的凝聚力,推动国际

* 孙学峰:清华大学当代国际关系研究院副教授。(邮编:100084);李银株:韩国高丽大学能源环境技术与政策研究院2012级博士生。

** 本文是2010年教育部人文社会科学研究青年基金项目《合法化战略与崛起成败》(项目批准号10YJCGJW011)的阶段性成果。感谢刘江水、邢悦及《国际政治研究》匿名评审专家在本文写作和修改过程中提出的意见和建议。

① <http://www.fao.org/g77/g77-home/historical-background/en/>, 2012-08-31.

气候变化谈判达成了诸多有利于发展中国家的协议,其中 1997 年有关《京都议定书》的谈判则是中国与 77 国集团合作机制紧密团结的高峰。

但是,自 2007 年巴厘会议以来,中国与 77 国集团合作机制不断遭到弱化,其分歧在 2009 年的哥本哈根气候变化峰会上达到顶点。首先,哥本哈根会议前夕,中国等新兴经济国家组成了“基础四国”,并在会议期间与美国进行秘密谈判,但最终达成的协议并未获得其他发展中国家的认可;^①其次,在全球气候政治的历史上,“77 国集团”中的小国、穷国首次独立发出了自己的声音,指责大国所进行的“奢侈”排放,并要求所有国家,包括排放量较高的发展中国家(特别是中国),都要制定明确的减排目标。由此产生的困惑是:在气候变化问题上,中国为何会在哥本哈根成为部分发展中国家关注的焦点?

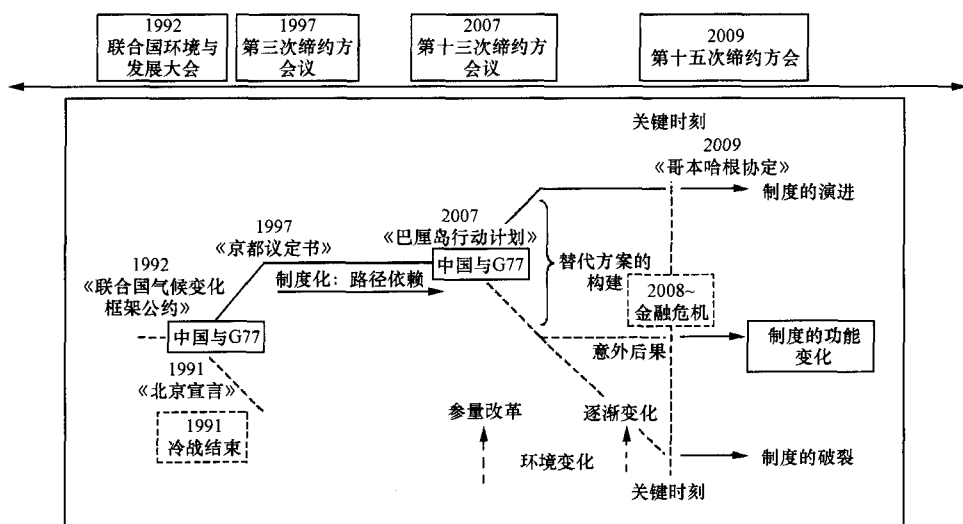


图 中国与 77 国集团合作机制变迁示意图^②

有学者认为,中国与 77 国集团合作机制内部成员之间原本就存在较大分歧。^③ 例如,主要石油生产国与受气候变化影响较为明显的小岛国家之间的利益分歧由来已久。有些国家甚至开始与美国合作。^④ 而通过参与《联合国气候变化

^① Radoslav S. Dimitrov, "Inside Copenhagen: the State of Climate Governance," *Global Environmental Politics*, Vol. 10, No. 2, 2010, p. 20.

^② 此处借鉴了 Bernhard Ebbinghaus, "Can Path Dependence Explain Institutional Change?" *MPIfG Discussion Paper*, 05/2, 2005, pp. 14-20.

^③ Sjur Kasa, et al., "The Group of 77 in the International Climate Negotiations: Recent Developments and Future Directions," *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 8, No. 2, 2008, p. 118.

^④ Friedrich Soltau, "Fairness and Equity in Climate Change," Ph. D. dissertation, Pace Law School, 2008, p. 45.

框架公约》以外的气候双边协议和其他制度,较大的发展中国家可能会获得一定的好处,以致其不再坚持中国与77国集团合作机制的整体立场。^①也有学者强调,外部力量介入是制约中国与77国集团合作机制的潜在因素。最为突出的是,为了打破发展中国家形成的联盟,发达国家故意寻求与第三世界中的部分国家,而不是与“中国与77国集团”合作机制的整体进行对话。^②

不过,上述解释难以说明的是,这些利益分歧因素一直存在,为什么到2008年之后,中国与77国集团合作机制才出现明显弱化。尽管有学者提出,中国和印度经济的崛起导致合作机制即将瓦解。^③但问题在于,自气候变化谈判开始以来,中国经济崛起的进程一直在持续,那么为什么2008年前后合作机制出现了明显的变化?也就是说,我们要寻找是什么因素促使中国与77国集团合作机制由紧密合作走向了分裂解体?这也正是本文关注的核心问题所在。

一、合作的基础

2008年金融危机之后,中国实力地位的变化使得质疑中国发展中国家地位的国家日益增多,弱化了中国与77国集团国家在其气候变化领域的合作基础,并最终导致“中国与77国集团”气候变化合作机制从团结走向分化。在此之前,中国的发展中国家地位构成了中国与77国集团合作的基础。

(一) 核心逻辑

研究发现,中国与77国集团团结合作的基础在于中国的实力地位变化并未明显动摇中国的发展中国家身份定位。其核心逻辑在于,作为发展国家的中国与77国集团发展中国家拥有相同的发展理念和共同利益,同时有助于中国在合作进程中发挥主导作用,这样中国与77国集团合作机制不但具备了共同合作的利益基础,也拥有了不可或缺的协调组织力量,从而为合作机制内部各方的紧密合作创造了重要条件。

2008年金融危机是中国与77国集团合作机制运行的关键时刻。此次金融危机夸大或加速了中国的崛起,使中国的发展中国家地位受到质疑,进而动摇了中国与77国集团共同的利益基础。对于希望获得援助的发展中国家,与中国继续合作

① Sjur Kasa, et al., "The Group of 77 in the International Climate Negotiations," p. 125.

② John Humphrey and Dirk Messner, "China and India as Emerging Global Governance Actors: Challenges for Developing and Developed Countries," *IDS Bulletin*, Vol. 37, No. 1, 2009, pp. 107-114.

③ Adil Najam, "The View from the South: Developing Countries in Global Environmental Politics," in Regina Axelrod, et al., eds., *The Global Environment: Institutions, Law and Policy*, Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 2004, p. 242.

意味着无法获得来自发达国家的援助,因为发达国家已公开表示如果其他国家继续与中国合作,将无法获得发达国家承诺的资金和技术援助。对于期待中国承担减排义务的国家,希望实力日益增强的中国能够切实减排,放弃原来以发展中国家身份而不承诺减排的原则和做法,其理由是经济实力的快速发展导致中国的排放总量不断上升,能源消耗量持续增长。据统计,2007年中国的温室气体排放总量占世界总排放量的22.7%,居世界第一位;1990—2007年间,中国的能源消耗的年增长率为4.5%,并将在未来数年保持增长趋势。^①为了应对压力,中国选择了与部分新兴发展中国家合作,形成了气候变化合作机制中的“基础四国”,从而进一步动摇了中国与77国集团合作机制的基础。据此,我们认为:在中国实力地位崛起明显动摇其发展中国家身份定位时,中国与77国集团合作机制将难以延续。即便它不会完全解体,但其合作的紧密程度也会大大削弱,无法回到此前的状态。

(二) 研究设计

在本文中,对中国实力地位的衡量包括经济实力和发展中国家地位两方面:

- (1) 经济实力的指标是中国的国内生产总值在八个大国(其他七国是美国、英国、法国、德国、日本、俄罗斯、印度)中的排位,处于前三位为经济实力强,反之为弱。
- (2) 发展中国家地位,采用《京都议定书》附件一缔约方中督促中国承诺减排的国家数量为指标。附件一国家中向中国施压的国家越多,越表明中国不具备发展中国家地位。(具体结果参看表1)

表 1 中国实力地位变化(1992—2009)

	1992年 联合国环境 与发展大会	1997年 京都会议	2007年 巴厘会议	2009年 哥本哈根会议
经济实力地位	第7位:弱	第6位:弱	第3位:强	第3位:强
发展中国家地位 附件一施压国家	美国	美国	美国/加拿大 ^② (巴厘和哥本哈根会议之 间还有俄罗斯和日本 ^③)	除欧盟外的附件 一国家

衡量中国与77国集团合作机制凝聚力的具体指标和赋值标准分别是:(1)中

^① 高小升:《试论基础四国在后哥本哈根气候谈判中的立场和作用》,《当代亚太》2011年第2期,第91页。

^② International Institute for Sustainable Development (IISD), “Summary of the Thirteenth Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change and Third Meeting of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol; 3-15 December 2007,” *Earth Negotiations Bulletin*, Vol. 12, No. 354, 2007.

^③ International Institute for Sustainable Development (IISD), “Summary of the Fourteenth Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change and Fourth Meeting of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol; 1-12 December 2008,” *Earth Negotiations Bulletin*, Vol. 12, No. 395, 2008.

国与“77国集团”成员国是否在会议谈判过程中坚持成立之初规定的“意见一致”原则,坚持则表明机制合作紧密,凝聚力强,反之则为凝聚力弱。(2)中国与“77国集团”成员国是否共同坚持“不承诺”原则,即要求发达国家履行减排承诺,同时坚持发展中国家不做出减排承诺。坚持则为凝聚力强,反之则为弱。(3)中国与“77国集团”成员国是否坚持“无差别”立场,即坚持合作机制内所有国家均为发展中国家,则为合作机制凝聚力强,反之则为弱。(具体结果参看表2)

表2 中国与77国集团合作的凝聚力(1992—2009)

	1992年 联合国环境与 发展大会	1997年 京都会议	2007年 巴厘岛会议	2009年 哥本哈根会议
决定程序	意见一致	意见一致	意见一致	未达成一致意见
减排立场	不承诺	不承诺	部分松动 ^①	部分松动 ^②
是否坚持“无差别”立场	坚持	坚持	部分松动	松动 ^③
凝聚力水平	强	强	一般	弱

本文将采用案例比较的方法进行实证研究,以检验论文的核心假设,考察影响中国与77国集团合作机制兴衰的核心因素。其中,重点考察中国与77国集团合作机制在以下三个会议中的合作状态,即1997年第三次缔约方会议(京都会议)、2007年第十三次缔约方(巴厘会议)和2009年的第十五次缔约方会议(哥本哈根会议)。

这三次会议是气候变化机制历史上最为重要的三次会议,也是表现中国与77国集团合作的三个关键点。具体而言,1997年的京都会议通过了第一个也是目前唯一的国际气候变化条约框架《京都议定书》,议定书规定仅由发达国家或附件一国家实施减排承诺。这是中国与77国集团合作机制的巨大成就,是合作机制的顶峰。在2007年的巴厘会议上,各国集中讨论了2012年《京都议定书》到期后的新协议,并通过了《巴厘岛行动计划》。行动计划非常明确地规定了发展中国家也要承诺减排行动,计划虽然保留了发达国家和发展中国家的区别,但其界限已经趋于模糊。在这次会议上,中国与77国集团合作机制的裂痕初步显现出来。2009年的哥本哈根会议是《巴厘岛行动计划》执行两年后最为关键的谈判,但并未就2012年《京都议定书》到期之后的相关授权达成一致,中国与77国集团合作机制内部也出现了重大分歧,合作机制基本终结。因此,通过考察三次会议可以完整地揭示中国与77国集团合作机制的变迁,便于集中比较,增强研究结论的说服力。

① UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change), “Bali Action Plan,” December 2007, Article 1(b)(ii).

② UNFCCC, “Copenhagen Accord,” December 2009, Article 5.

③ Ibid.

更为关键的是,三次会议的召开时间也是中国实力地位发生变化的重要节点。1997 年京都会议召开时,中国虽然在亚洲金融危机中发挥了稳定作用,但还是世界公认的发展中国家。2007 年巴厘会议期间,中国的发展中国家地位开始受到质疑,而 2008 年的金融危机之后,中国经济的高速增长和在危机中发挥的重要作用促使越来越多的国家开始否认中国的发展中国家地位。这一变化过程与中国与 77 国集团合作机制凝聚力的变迁过程恰好吻合,因此,选择前文所述的三个案例可以较好的检验本文的研究假设,提高检验的说服力和可靠性。

二、合作的兴起与巅峰(1992—1997)

为了加强国际环保领域的南南合作,中国和众多其他发展中国家在 1992 年的联合国环境与发展大会上,正式形成了中国与 77 国集团合作机制,以维护发展中国家利益,促进南北对话。^① 合作机制最为重要的任务就是,在气候变化公约起草过程中实现紧密合作。这些合作突出表现在两个问题上:

一是《公约》是否明确发展中国家的具体的减排目标和时间表。中国代表团强烈反对设定目标和时间表的办法,而支持一个对发展中国家没有具体责任规定的框架公约。^②

二是发展中国家应在多大程度和范围内参与其中。^③ 在中国和 77 国集团的共同努力下,《公约》规定,缔约国在公平基础上,根据共同但有区别的原则和各自的能力大小来保护气候系统。因此,发达国家缔约方应该率先采取措施以应对气候变化及其产生的不利影响。^④ “共同但有区别的责任”原则表明,尽管所有国家共同承担责任,但是,这些责任之间是有差别的,划分的依据是各国对气候变化所担负责任的大小及应对能力的强弱。^⑤ “共同但有区别的责任”原则虽然同时强调发达国家中也实行有差别的减排承诺,但其核心是发展中国家没有规定的减排义

① 《里约环境与发展宣言》中有 20 条原则都是以“中国与 77 国集团”共同草案为基础制定的,《21 世纪议程》中的若干重要章节,也是以“中国与 77 国集团”共同草案为基础,并获得了联合国环发大会的通过。参见丁金光:《中国环境外交的成就与问题》,《绿叶》2008 年第 4 期,第 28 页。

② Gørild Heggelund, “China’s Climate Change Policy: Domestic and International Developments,” p. 177.

③ Elizabeth Economy, “Chinese Policy-making and Global Climate Change: Two-front Diplomacy and the International Community,” in Miranda A. Schreurs and Elizabeth Economy, *The Internationalization of Environmental Protection*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 18-19.

④ United Nations Framework Convention on Climate Change, December 1992, Article 3.1.

⑤ Heike Schroeder, “The History of International Climate Change Politics: Three Decades of Progress, Process and Procrastination,” in Maxwell Boykoff, ed., *The Politics of Climate Change: A Survey*, London: Routledge, 2010.

务。不难发现,这一原则实质上有利于发展中国家,是对发展中国家的“积极歧视”,^①而其形成的背后则反映出中国与77国集团合作机制的团结一致和紧密合作。

20世纪90年代中期,中国经济增长开始加速,到1997年,中国的国内生产总值为9530亿美元,在八个大国中仅处于第六位。^② 尽管此时中国展现出了巨大的发展潜力,但发展中国家地位仍未受到质疑。即使在2001年,美国总统布什和许多议员仍然认为中国只是快速增长的发展中国家之一。^③ 此时,向中国施压的发达国家只有美国一家。美国要求中国采取行动应对气候变化,并反对免除发展中国家的义务。美国总统克林顿曾表示,发展中国家必须通过有意义的方式参与全球减缓气候变化努力。^④ 同时,他还提出,如果发展中国家缔约方对温室气体减排不做出新的具体承诺,美国将不签署任何相关协议。^⑤

但美国施加压力效果十分有限。中国与77国集团国家强调气候变化是发展问题,气候变化谈判则是南北问题的一部分,关系到建立公正合理的国际经济秩序,在中国与77国集团合作机制下,发展中国家坚持“公平为解决问题的根本原则”,^⑥并在实际谈判中强调,要考虑到不同历史时期的排放,最终确立了公平的原则。可见,中国与发展中国家的共同努力对公平分配问题条款的最终形成发挥了巨大影响。

1994年9月,小岛国家联盟提交一项议定书草案,要求附件一缔约方到2005年减少的二氧化碳排放量,应不少于1990年排放水平的20%,并建立控制其他气体排放的时间表。同时,草案强调实现《公约》目标的责任应由发达国家来承担,而发展中国家无需负担额外的义务,“中国与77国集团”合作机制将小岛国家联盟的建议确定为核心理方案。^⑦

根据小岛国家联盟的建议,1995年的第一次缔约方会议通过了《柏林任

① Ulrich Beyerlin, “Bridging the North-South Divide in International Environmental Law,” *ZaöRV*, Vol. 66, 2006, p. 278.

② World Bank Database 2010, www.worldbank.org.

③ Andrew C. Revkin, “U. S. Is Taking a Back Seat in Latest Talks on Climate,” *New York Times*, October 29, 2001, p. A7.

④ Claire Breidenich, et al., “Current Development: the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change,” 92 *AJIL* 315, 316, 1998; BA Baumert, “Participation of Developing Countries in the International Climate Regime: Lessons for the Future,” 38 *George Washington International Review* 365, 2006.

⑤ US Senate Resolution, 1998, 105th Congress Meeting.

⑥ Joanna Depledge, *The Organization of Global Negotiations: Constructing the Global Climate Change Regime*, London/Sterling: Earthscan, 2005, p. 50.

⑦ Daniel Arueu Mejia, “The Evolution of the Climate Change Regime: Beyond a North-South Divide?” ICIP Working Papers, 2010, pp. 20-21.

务》,①以推动在第三次缔约方会议上通过不同时限(如 2005 年,2010 年和 2020 年)内具有法律约束力的减排承诺。虽然在《柏林任务》里,所有主要缔约方同意限制和减少排放的量化目标应由发达国家承担,不能为发展中国家设置新的承诺,但一些发达国家尤其是美国却继续推动为发展中国家设置减排承诺。

京都会议之前,美国通过了《伯德·哈格尔决议》,提出美国今后不接受任何有约束力的量化目标,除非主要发展中国家也实质性地参与。发达国家同时主张采取循序渐进的做法,即发展中国家将逐渐承担责任。②在京都会议上,发展中国家实质性参与成为相关各方争论的焦点和讨价还价的筹码。③为此,中国与 77 国集团利用一切机会反对发展中国家做出新的承诺,甚至通过支持欧盟的减排立场,推动发达国家提出更高的减排目标。

在京都会议期间,新西兰建议,如果附件一缔约方成功履行承诺,发展中国家缔约方应确保在第一个承诺期后,执行具有约束力的承诺。中国与 77 国集团对此表示坚决反对,强调治理气候问题成功的关键在于“共同但有区别的责任”。发展中国家的人均排放量很低,同时还要优先考虑经济和社会发展,因此,应继续强化落实发达国家的承诺,而不是要求发展中国家做出额外的承诺。④

第三次缔约方会议通过了《京都议定书》,并提出建立碳排放权交易制度,允许排放单位过剩的国家将他们的排放权出售给超出排放目标的国家,从而有效地创造了“碳市场”。⑤对此,中国与 77 国集团表示明确反对,强调发展中国家不会减少排放量,并建议从议定书中删除此条款。⑥最终,中国与 77 国集团成功地删除了有关发展中国家自愿/有意义承诺的条款。⑦从总体来看,中国与 77 国集团合作机制在京都会议期间发挥了重大的影响。

随后,在布宜诺斯艾利斯举行的第四届缔约方会议上,缔约方通过了一系列决定,统称为“布宜诺斯艾利斯行动计划”。根据该行动计划,缔约方宣布决心加强落实公约,为议定书的生效做好准备。⑧尽管发展中国家成功地从《京都议定书》中删除了非附件一国家自愿减排承诺的条款,但在此次会议期间,美国再次提出了这一问题。东道国阿根廷及哈萨克斯坦也表示,希望采取自愿减排措施。这使得

① Daniel Bodansky, “The History of the Global Climate Change Regime,” in Urs Luterbacher and Detlef F. Sprinz eds., *International Relations and Global Climate Change*, Cambridge: MIT Press, 2001, pp. 34-35.

② Michael Richards, “A Review of the Effectiveness of Developing Country Participation in the Climate Change Convention Negotiations,” London: Overseas Development Institute, 2001, p. 11.

③ Ibid.

④ International Institute for Sustainable Development (IISD), *Earth Negotiations Bulletin*, Vol. 12, No. 76, 1997, p. 13.

⑤ Kyoto Protocol, December 1998.

⑥ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*, Vol. 12, No. 76, 1997, p. 11.

⑦ Ibid., p. 15.

⑧ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*, Vol. 12, No. 123, 1999, p. 2.

其他发展中国家处于非常尴尬的境地,因为两个国家自愿减排将会为发达国家尤其是美国,向发展中国家施压确定减排目标创造便利条件。

为了防止使用“自愿”一词,中国与77国集团采取了防御性的谈判策略,将减排问题转化为几个观念,并将这一问题与其他国际问题(如南北问题)联系起来。^①在发展中国家看来,中国是个精明的谈判伙伴,总是能够做好准备工作,确立有利的立场,中国由此赢得了许多77国集团成员国的敬重。一些发展中国家甚至支持违背本国国家利益的立场推动中国与77国集团机制框架下的合作,其原因在于,这些发展中国家不愿意放弃“南北对立”的话语权和中国与77国集团合作机制所拥有的国家数量优势。此外,专业知识和研究资源有限的发展中国家还可以从较大发展中国家的研究和政策分析中获益,^②而中国恰恰扮演了发展中国家领头羊的作用。正如时任中国外交部长钱其琛所言,“中国的国际威望没有下降,而是提高了……现在,(发展中国家)都说:‘中国是我们唯一的希望,是唯一可以为我们说话,唯一能代表我们的利益的大国’”。^③这也是中国与77国集团合作机制团结一致,达到合作顶峰的基础。

三、裂痕初现(2005—2007)

2001年,中国加入世界贸易组织,推动了中国的高速增长。2005—2007年,中国的国内生产总值分别超过了法国、英国和德国。2007年,中国的国内生产总值为34940亿美元,在八个国家中位居第3位,^④成为典型的经济强国。与此同时,向中国施加压力的附件1国家除美国外,又新增了加拿大、俄罗斯和日本。中国的发展中国家地位开始出现松动的迹象。

2005年,根据《京都议定书》第三条第9款要求,蒙特利尔缔约方会议开启了谈判进程,并于2007年12月巴厘缔约方会议上批准了《巴厘岛行动计划》。《巴厘岛路线图及其行动计划》旨在于2009年前制定出一个新的气候变化机制,并在京都议定书期满后开始生效。缔约方决定以“双轨制”启动新一轮谈判进程,具体包括两方面的谈判:一是在议定书下设立特设工作组,就附件一国家(发达国家和经济转轨国家)第二承诺期的减排义务进行谈判;二是发展中国家和未签署《京都议定书》的发达国家(主要指美国),要在气候公约下启动为期两年的促进国际应

① IISD, *Earth Negotiations Bulletin*, Vol. 12, No. 123, 1999, p. 2.

② Michael Richards, “A Review of the Effectiveness of Developing Country Participation in the Climate Change Convention Negotiations,” p. 15.

③ Denny Roy, *China's Foreign Relations*, London: Palgrave Macmillan, 1998, p. 39.

④ World Bank Database 2010, www.worldbank.org.

对气候变化长期行动对话。^①

在未来的协议中,各方需要做出新的和额外的承诺,特别是工业化国家需进行更大幅度的减排,同时还应为南方国家提供更多的资源以适应气候变化。因此,南北公平问题及气候机制与(可持续)发展挂钩问题成为谈判的焦点。与此同时,世界也开始关注一些隶属于中国与 77 国集团合作机制的发展中国家,如中国、印度、巴西和印度尼西亚等,这些国家无论国内生产总值和排放量都进入了世界前 25 位。^②

中国和 77 国集团的一些主要经济体也开始认识到,它们在《京都议定书》框架下的角色正在发生变化,并试图建立相应的国内项目来反映其所承担的减排责任。^③ 中国提出了全面的节能减排计划,涉及核能和生物能源等多种先进技术。^④ 这些计划客观上拉大了中国与大部分 77 国集团成员国之间的距离,原因在于发展水平不同导致 77 国集团中的许多成员国至少需要几十年的时间才会考虑使用这些先进的能源资源。^⑤ 例如,作为《京都议定书》的缔约国和 77 国集团成员,布隆迪的国内生产总值仅为 57.8 亿美元,与中国的经济总量相差悬殊。即使人均国内生产总值,中国也是布隆迪的 11 倍,埃塞俄比亚的近 8 倍。^⑥

中国与 77 国集团成员经济发展水平差异为外部力量的介入创造了条件。可持续发展国际研究所(IISD)指出,巴厘会议最重要的成就之一是,长期合作行动特设工作组首次使用了“发达国家”和“发展中国家”的表述,^⑦而不是“附件一”和“非附件一”国家。普遍认为,这是一个突破,因为这一变化意味着未来确定各国减排贡献时,附件一和非附件一国家的限制可能将不再发挥作用。例如,某些附件一缔约方可能会抓住这一机会“跳槽”,试图采取比《京都议定书》更宽松的承

① International Institute for Sustainable Development (IISD), "Summary of the Thirteenth Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change and Third Meeting of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol: December 3-15, 2007," p. 19.

② Elliot Diringer, Presented at the UNFCCC Dialogue on Long-Term Cooperative Action to Address Climate Change, International Climate Efforts Beyond 2012, November 16, 2006, in Will Gerber, "Defining 'Developing Country' in the Second Commitment Period of the Kyoto Protocol," *31B. C. Int'l & Comp. L. Rev.* 327, 2008, <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol31/iss2/7>.

③ Gao Guansheng, Office of National Coordination Committee on Climate Change, National Development and Reform Commission of People's Republic of China, UNFCCC Second Workshop of Dialogue on Long-term Cooperative Action, November 15, 2006, in Will Gerber, "Defining 'Developing Country' in the Second Commitment Period of the Kyoto Protocol," p. 334.

④ Ibid.

⑤ Will Gerber, "Defining 'Developing Country' in the Second Commitment Period of the Kyoto Protocol," p. 334.

⑥ Ibid., pp. 334-335.

⑦ UNFCCC, "Bali Action Plan," December 2007.

诺。^① 美国则强调必须制定“共同责任”，而不只是“有区别的责任”，以混淆发达国家的减排承诺与发展中国家行动之间的界限。^②

从巴厘会议的过程来看，中国的实力地位变化虽尚未成为影响发展中国家团结的中心问题，但中国与77国集团合作机制的裂痕已初步显现。在随后为筹备哥本哈根会议所举行的谈判中，基于巴厘会议上“突破性”地使用了“发达国家”和“发展中国家”，而不是附件一和非附件一国家，发达国家试图在非附件一国家中做进一步区分，并开始向以中国代表的“发达的发展中国家”或者“主要排放国”施加巨大压力，要求这些国家承担更多的减排义务，以方便发达国家推卸减排责任。正如霍尔(Martin Khor)所言，即使目前还没有一个普遍接受的关于“发达的发展中国家”或“主要排放国”的定义，但这种做法仍可能为(发达国家)在哥本哈根会议无法达成协议的情况下推卸责任做好准备。^③

四、走向分化(2008—2009)

2008年9月，美国爆发次贷危机，随后金融危机逐步蔓延至世界大多数发达国家和新兴市场国家。而中国因积累了巨额外汇储备，使其抵御金融危机的能力相对较强，同时具备了实行扩张性经济政策应对危机的条件。^④ 中国经济因此受到的冲击相对较小，而世界其他主要经济力量均出现了负增长。比如，美国国内生产总值2008年下降1.9%，2009年下降2.4%。与之对照的，中国国内生产总值的年均增长还在9%左右，其中2008年经济增长率为9%，2009年增长率为8.7%。^⑤ 2009年国内生产总值为49850亿美元，位居世界第3位。^⑥ 对此，法里德·扎卡里亚评论道：中国不仅渡过了金融危机，而且在危机中茁壮成长，全球经济危机的赢家是中国。^⑦ 中国整体实力地位的变化导致其发展中国家地位受到更多的质疑。在气候变化谈判框架内，除欧盟国家以外其他15个附件一国家都已认为中国不再是

① International Institute for Sustainable Development (IISD), *Earth Negotiations Bulletin*, Vol. 12, No. 354, 2007, p. 1.

② Martin Khor, "Copenhagen: Key Issues Facing Developing Countries," *South Centre Climate Policy Brief*, December, 2009, p. 2, http://www.southcentre.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1130&Itemid=1.

③ Martin Khor, "Copenhagen: Key Issues Facing Developing Countries."

④ 《中国扩大内需措施受到国际社会欢迎》，<http://finance.people.com.cn/GB/8314352.html>, 2012-08-31.

⑤ Yan Xuetong, "The Instability of China-US Relations," *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, No. 3, 2010, p. 278.

⑥ William H. Overholt, "China in the Global Financial Crisis: Rising Influence, Rising Challenges," *The Washington Quarterly*, Vol. 33, No. 1, 2010, p. 32.

⑦ Fareed Zakaria, "What Really Defined the Decade Was the Rise of China," *Newsweek*, <http://2010.newsweek.com/essay/the-age-of-terror-has-passed.html>, 2012-08-31.

发展中国家。这一变化为中国与 77 国集团合作机制在哥本哈根会议走向分化埋下了伏笔。

2009 年的哥本哈根会议是《巴厘岛行动计划》形成后最为重要的谈判,其目的是达成各方能够接受的减排承诺。会议之初,中国与 77 国集团就尽力确保既有文本能够得以延续,或者防止某些个别国家单独制定文本。^①然而,会议第二天,丹麦政府草拟并准备在会议结束时通过的“丹麦文本”就泄露出来。文本列出了“最脆弱国家”的目录,并提出将为这些国家大多数适应气候变化的行动提供资金援助。而对发展中国家,尤其是主要发展中国家,文本中则设置了减排目标。

这一文本的出现引发了中国与 77 国集团合作机制内部的分歧,^②具体体现在两方面:一是气温的最高升幅。77 国集团的 100 多个成员国希望气温最高升幅为 1.5 摄氏度,而中国和其他新兴经济体则强调最高升幅为 2 摄氏度,两者之间的分歧显而易见;^③二是是否摆脱《京都议定书》框架。鉴于发达国家普遍不愿意接受《京都议定书》框架下 2012 年之后的减排目标,中国和其他新兴发展中国家特别强调要坚持《京都议定书》框架,强调发达国家应遵守《京都议定书》中的二期减排承诺,反对通过新的相关法律文件。与此相反,一些小岛国家则支持缔结一项覆盖范围更广的法律文件,其中明确规定包括美国、中国和其他“金砖国家”的减排承诺。^④尽管 77 国集团主席在记者招待会上竭力否认中国与 77 国集团之间的分裂,但上述分歧却表明中国与 77 国集团合作机制内部已经难以协调一致。

与此同时,美国提出,要把提供财政援助与中国是否接受可核查的减排联系起来。国务卿克林顿宣布,到 2020 年之前,美国将每年筹措 1000 亿美元资金,帮助较贫穷的国家抵御气候变化,^⑤前提是中国首先同意接受对其污染治理工作的国际核查。^⑥此举进一步分化了中国和其他发展中国家。一方面,其他发展中国家认为,中国不愿承诺减排导致其难以获取援助。因此,最不发达国家要求中国能够满足限制排放的要求;另一方面,中国和其他主要发展中国家则不同意将最不发达国家单独列为一类,并强调如果发达国家不提供资金支持,主要发展中国家也不会做出减排承诺。正如世界银行行长佐利克所言,“中国和印度已经使富国和穷国

① <http://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=091221>, 2011-05-31.

② Maša Kovič, “G77 + China: Least Developed Countries vs. Major Developing Economies,” December 17, 2009, <http://www.climaticoanalysis.org/post/g77china-least-developed-countries-vs-major-developing-economies/>, 2011-05-31.

③ Ibid.

④ Daniel Bodansky, “The Copenhagen Climate Change Conference: A Post-Mortem,” *American Journal of International Law*, Vol. 104, No. 1, 2010, p. 4.

⑤ David Corn, “Copenhagen’s Finale: Politics vs. Science,” *Mother Jones*, December 18, 2009, <http://motherjones.com/environment/2009/12/copenhagens-finale-politics-vs-science>, 2011-05-31.

⑥ Lenore Taylor, “Climate Talks Set for Failure as China Dampens Hopes,” *The Australian*, December 18, 2009.

之间的分歧复杂化,因为两国都是发展中国家,并为今天的全球排放量担负很大的责任”。^①

最终,发展中国家集团未能达成共识。哥本哈根协议在提交正式通过时,立即遭到了阿尔瓦/苏丹集团的强烈反对,指责协议“不透明”,因为最终参与起草的只有五个国家:美国、中国和其他三个“金砖国家”领导人。参与秘密谈判的26国中的一些国家领导人也是在文本定稿公开披露后才知道文本的最终内容。^②

最后的《哥本哈根协议》进一步折射出中国与77国集团合作机制的内部分歧。协议打破了发达国家和发展中国家之间的“防火墙”,首次对发展中国家的减排责任做出了区分,即“《公约》非附件一缔约国将实施缓解措施……最不发达国家和小岛发展中国家则可以采取自愿行动”。《哥本哈根协议》的附录二还明确说明发展中国家的减排行动,应坚持可衡量、可报告和可核实标准。从某种意义上讲,《哥本哈根协议》将南南国家之间的分裂制度化了。

不难发现,在哥本哈根会议中,经济快速崛起的中国腹背受敌,无论美国还是77国集团中的小国都要求中国承担减排义务。^③ 发达国家和发展中国家之间的差别一直是中国与77国集团合作机制的关键所在,然而发展中国家内部的承诺差异却使这一共识逐步丧失。从哥本哈根会议的进程和结果来看,中国与77国集团合作机制似乎已经失去了非“附件一国家”之间的无差别立场。小岛国家联盟谋求生存,希望中国和其他发展中国家削减排放量;中国和其他新兴经济体则要求附件一国家承担历史责任率先行动;最不发达国家则希望在全球技术和财政援助中获得更大的份额,但中国不但不能代表他们,而且还成为这些国家从发达国家获取援助的最大障碍。对许多发展中国家来说,气候变化已暴露出中国越来越不像“自己人”,而更像是“他们中的一员”。^④

五、结 论

20世纪90年代以来,在气候治理的合作进程中,中国与77国集团合作机制经历了由巅峰到低谷的变迁过程。在这一过程中,中国实力地位的转折点成为中

^① Joelle Westlund, “Climate Talks Ends in Disappointment,” December 13, 2010, <http://www.climatico-analysis.org/post/climate-talks-end-in-disappointment>, 2011-05-31.

^② Martin Khor, “Copenhagen Ends by only ‘Noting’ an Accord after Much Wrangling,” *TWN Copenhagen Climate News Updates and Climate Briefings News Update*, December 20, 2009.

^③ Clive Hamilton, “The End of Third World,” *International Relations*, March 29, 2010, <http://www.e-ir.info/?p=3645>, 2011-05-31.

^④ Elizabeth C. Economy, “China’s Green Energy and Environmental Policies,” presented at the U. S. -China Economic & Security Review Commission United States House of Representatives, Second Session, 111th Congress, http://www.uscc.gov/hearings/2010hearings/transcripts/10_04_08_trans/economy_testimony.pdf, 2011-05-31.

国与 77 国集团合作机制发生逆转的关键时刻。研究表明,2008 年金融危机的爆发成为中国实力地位的转折点。在金融危机爆发后的哥本哈根会议上,77 国家集团中的最不发达国家因美国将对其的援助与中国承诺减排绑定在一起,而向中国提出承诺减排要求。最终,中国-G77 合作机制在决策程序上并未达成一致意见,“不承诺”的减排立场大大松动,法律上实际上形成了“内部有区别责任”,这些变化均表明中国-G77 合作机制内部出现了较为明显的利益分歧。

虽然在 2010 年坎昆会议上,中国与 77 国集团维持了一致意见,按照发展中国家的主要要求确定了《京都议定书》第二承诺期的目标,至少可以为最终在 2011 年描绘出清晰的路线图奠定基础。然而,在会议当天,这一目标就遭到了日本咄咄逼人的挑战。最终,坎昆会议使得发达国家更容易摆脱《京都议定书》及其有约束力的减排承诺制度,转而采用自愿制度,在这一制度下每个国家仅仅承诺它要减排多少。^① 发展中国家受到了新的约束,被迫提出各自的适应气候变化行动的计划和目标。同时,坎昆会议迫使发展中国家每两年报告其国内排放计划、应对气候变化的行动以及排放效果。^②

在 2011 年 12 月的德班会议上,这一变化趋势得以延续。与会的发展中国家同意,在 2015 年前达成、2020 年开始履行《强化行动的德班平台》(The Durban Platform for Enhanced Actions)。如果届时达成协议,则意味着 2020 年所有国家必须遵守这一具有法律效力的协议,而新协议将完全取消《京都议定书》附件内国家和附件外国家的区别,发达国家和发展中国家的区别也将取消。^③ 也就是说,同哥本哈根会议和坎昆会议一样,德班会议进一步模糊了《京都议定书》附件外和附件内两类国家的界限。更为重要的是,德班会议的谈判过程中已不再强调“共同但有区别的责任”。^④ 这些细节实际上表明,中国-G77 合作机制在《京都议定书》框架下的合作已基本终结。

中国-G77 中国与 77 国集团合作机制的变迁有助于我们深入理解中国崛起进程中的外部挑战,并制定切实有效的应对措施。

首先,有助于全面理解中国的崛起困境。崛起困境是指崛起大国既要不断增长的物质实力转化为体系影响力,又要控制外部体系压力的两难局面。^⑤ 过去,学者们多从中国面临的安全矛盾和安全竞争的角度理解中国外部压力,而中国与

① Martin Khor, "Cancun Meeting Used WTO-type Methods to Reach Outcome," *TWNCancun Climate News Updates and Climate Briefings*, 2010, p. 75.

② Martin Khor, "Strange Outcome of Cancun Climate Conference," *TWNCancun Climate News Updates and Climate Briefings*, December 14, 2010, pp. 70-71.

③ 陈晋:《取消“双轨制”是进步:德班气候变化会议成败(上)》, <http://harvard.blog.caixin.com/archives/37271>, 2011-12-28.

④ 同上书。

⑤ 孙学峰:《中国崛起困境:理论思考与战略选择》,北京:社会科学文献出版社 2011 年版,第 29 页。

77国集团合作机制的弱化揭示,对于实力日益上升的中国而言,如何承担国际责任带来的外部压力也需要特别关注。更为重要的是,这类外部压力涉及国家更多,尤其是事关中国多年的政治伙伴——广大发展中国家,一旦处理不当不仅有损中国的国际形象,而且会削弱中国的国际动员力,结果导致中国更加难以控制外部安全压力、缓解崛起困境。

其次,有助于制定更为有效的政策承担国际责任。中国政府已经注意到,承担国际责任对于中国缓解崛起困境的重要意义。2011年9月发布的《中国的和平发展》白皮书明确提到,中国要秉持积极有为的国际责任观,“以积极姿态参与国际体系变革和国际规则制定,参与全球性问题治理,支持发展中国家发展,维护世界和平稳定……随着综合国力的不断增强,中国将力所能及地承担更多国际责任”。^①从中国与77国集团合作机制的变迁经验来看,除了有形资源的投入(如资金、技术)之外,更为重要的是根据自身实力地位和相关问题领域的发展趋势,形成新的理念、原则和话语,在此基础上寻求与其他国际行为体(主权国家、地区组织和国际组织)利益的汇合点,更好地承担国际责任,并借此推动国内改革发展,最终顺利实现国家的复兴与崛起。

① 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的和平发展》人民出版社2011年版,第23—24页。