

·气象与人类社会·

## 中国参与国际气候变化谈判30年： 历史进程及角色变迁

张海滨 黄晓璞 陈婧嫣

**摘要：**综合考虑中国在国际气候变化谈判中的政策立场、国内应对气候变化行动的演变以及全球气候治理进程的重要时间节点等三个指标，30年来，中国参与国际气候变化谈判的角色经历了从积极参与者、积极贡献者到积极引领者的转变。在这一历史进程中，中国从积极参与者转变为积极贡献者是量变，从积极贡献者转变为积极引领者是质变。中国参与国际气候变化谈判的角色发生质变有诸多原因。从国际层面看，气候变化对全球生态安全的威胁日益严峻，世界经济格局发生深刻调整，全球温室气体排放格局发生重大变化，绿色低碳发展已成世界发展大趋势，这四大因素推动中国在国际气候变化谈判中发挥引领作用。从国家层面看，当前中国经济从高速增长转向高质量增长，气候变化对中国的不利影响日益上升，促使中国在国际气候变化谈判中发挥引领作用。从领导人层面看，中国领导人的“天下”情怀和环境意识助推中国在国际气候变化谈判中发挥引领作用。与此同时，必须清醒地认识到，当前中国在国际气候谈判中的议程设置能力不够强，在全球气候治理体制改革中的规则制定权和话语权不够大，在全球气候治理领域构建中国话语和中国叙事体系的水平不够高。为此，中国应进一步统筹好气候治理、气候外交、气候安全和气候传播这四大领域的工作，四位一体，协同推进，有力引领国际气候变化谈判和全球气候治理。

**关键词：**中国政治与外交；气候治理；国际气候变化谈判；角色变迁；引领者；中国话语

中图分类号：D81；X22 文献标识码：A 文章分类号：1674-7089(2021)06-0015-26  
DOI:10.13878/j.cnki.yjxk.20211025.001

**基金项目：**国家重点研发计划项目“气候变化风险的全球治理与国内应对关键问题研究”课题一“全球气候治理关键问题研究”(2018YFC1509001)

**作者简介：**张海滨，博士，北京大学国际关系学院教授、博士研究生导师；黄晓璞，北京大学国际关系学院博士研究生；陈婧嫣，清华大学公共管理学院博士研究生。

## 一、引言

2020年9月,中国国家主席习近平在第75届联合国大会一般性辩论中提出,中国将力争于2030年前实现二氧化碳排放达到峰值,努力争取2060年前实现碳中和,引发国际社会对中国在国际气候变化谈判中的角色和作用的广泛关注。国际气候变化谈判始于1990年,<sup>①</sup>2020年是国际气候变化谈判开展30周年,也是中国参与国际气候变化谈判30周年。在这一重要的历史节点上,系统梳理中国参与国际气候变化谈判的历史进程,总结中国发挥的作用和扮演的角色,探讨中国角色变迁的原因,具有重要的理论和现实意义,有助于中国在碳中和目标下深度参与全球气候治理,减少外界误解,<sup>②</sup>增强在全球气候治理过程中的规则制定权和话语权,对外讲好中国故事,在全球气候治理领域构建中国话语和中国叙事体系。<sup>③</sup>

关于中国在国际气候变化谈判中的历史分期和角色定位,国内外学者在不同时期从不同角度曾进行过梳理和总结。挪威南森研究所(Fridtjof Nansen Institute)研究员唐更克(Kristian Tangen)等以国际气候变化谈判的进程为依据,将中国在国际气候变化谈判中的立场划分为京都会议前、京都会议期间和京都会议后三个阶段,认为京都会议前中国在国际气候变化谈判中是一个积极主动、活跃度高的参与者,京都会议期间中国对清洁发展机制、联合履约和排放贸易等京都机制持保留态度,京都会议之后中国对清洁发展机制转向更为积极的态度。总体上,强硬的、有时缺乏灵活性的立场,使中国在国际谈判中赢得强硬路线者的声誉。<sup>④</sup>笔者(张海滨)聚焦1991年、1999年、2001年和2005年四个时间点,对中国在国际气候变化谈判中的基本立场进行纵向历史对比,认为中国在国际气候变化谈判中的立场稳中有变,并用减缓成本、生态脆弱性和公平原则三个变量解释了中国立场的“变”与“不变”。<sup>⑤</sup>武汉大学严双伍教授等将中国参与国际气候变化谈判的历程划分为三个时期:被动却积极参与(1990—1994年)、谨慎保守参与(1995—2001年)及活跃开放

① 1990年12月21日,第45届联大通过题为“为今世后代保护全球气候”的45/212号决议,决定设立一个单一的政府间谈判委员会,制定一项有效的气候变化框架公约,这标志着国际气候变化谈判进程正式开始。这一观点被国际社会普遍接受。World Meteorological Organization, “United in since 2020”, Jul.20, 2020, [https://library.wmo.int/doc\\_num.php?explnum\\_id=10361](https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10361), May 7, 2021.

② 2021年9月14日,美国皮尤研究中心公布了一份对世界17个发达经济体的16000余名受访者的调查报告,报告称78%的受访者认为中国应对气候变化的表现差。对这一结论可以有多种解读,但至少说明中国应对气候变化的行动尚未被世界充分了解,外界对中国应对气候变化的表现存在一定的认识误区。Bell Y J, Poushter J, Fagan M, Huang C, “In response to climate change, citizens in advanced economies are willing to alter how they live and work”, Sep. 14, 2021, [https://www.pewresearch.org/global/wp-content/uploads/sites/2/2021/09/PG\\_2021.09.14\\_Climate\\_FINAL.pdf](https://www.pewresearch.org/global/wp-content/uploads/sites/2/2021/09/PG_2021.09.14_Climate_FINAL.pdf), Oct.14, 2021.

③ 2021年5月31日,中共中央政治局就加强我国国际传播能力建设进行第三十次集体学习。习近平总书记在主持学习时强调,“要围绕中国精神、中国价值、中国力量,从政治、经济、文化、社会、生态文明等多个视角进行深入研究,为开展国际传播工作提供学理支撑。”《习近平在中共中央政治局第三十次集体学习时强调 加强和改进国际传播工作 展示真实立体全面的中国》2021年6月1日, [http://www.xinhuanet.com/politics/2021-06/01/c\\_1127517461.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2021-06/01/c_1127517461.htm), 2021年6月5日。

④ [挪威]唐更克、何秀珍、本约朗《中国参与全球气候变化国际协议的立场与挑战》,《世界经济与政治》,2002年第8期,第34-40页。

⑤ 张海滨《中国在国际气候变化谈判中的立场:连续性与变化及其原因探析》,《世界经济与政治》,2006年第7期,第36-43页。

参与(2002年以后),并对每个时期变化的原因进行了具体分析。<sup>①</sup>青岛农业大学肖兰兰副教授根据国际政治社会理论,将中国参与国际气候变化谈判的历史划分为“积极被动的发展中国家”(1990—1994年)、“谨慎保守的低收入发展中国家”(1995—2001年)和“负责任的发展中大国”(2002年以后)三个阶段。<sup>②</sup>此后,她又将中国参与国际气候变化谈判的历史划分为五个阶段:气候问题科学主导阶段、《联合国气候变化框架公约》谈判及生效阶段、《京都议定书》谈判及生效阶段、后京都国际气候谈判阶段、《巴黎协定》签署及生效阶段,并总结了不同阶段中国的参与特征。<sup>③</sup>复旦大学薄燕教授从中国的谈判立场出发,将中国参与国际气候变化谈判的历史划分为2007年之前和2007年之后两个阶段。2007年之前,中国反对将发展中国家的自愿承诺问题提上议程,拒绝任何形式的减排承诺;2007年之后,中国的气候变化外交政策出现转变,虽然重申发展中国家现阶段不应当承担减排义务,但是提出可以根据自身国情并在力所能及的范围内采取积极措施,尽力控制温室气体排放的增长速度。<sup>④</sup>中国社会科学院生态文明研究所庄贵阳研究员等从中国对气候变化问题的认识角度提出,中国参加全球气候治理经历了四个阶段:注重环境含义,以科学参与为主(1988—1994年);注重权益维护,以战略防御为主(1995—2005年);强调地缘政治,注重发展协同(2006—2013年);强调贡献引领,转向积极行动(2014年至今)。<sup>⑤</sup>中国社会科学院研究生院博士生薄凡等对中国参与国际气候变化谈判的历史进行了划分:第一阶段(1979—2006年),重视生态环境问题,是全球气候治理行动的“跟随者”;第二阶段(2007—2014年),在国际气候大会中积极发声,形成“三足鼎立”格局;第三阶段(2015年至今),建立中国话语权,引领全球气候治理。<sup>⑥</sup>这一划分将中国参与国际气候变化谈判的历史提前至1979年中国参加第一届世界气候大会,与国际气候变化谈判始于1990年的主流观点出入较大。

结合对上述内容的初步梳理,可以看出,当前关于中国参与国际气候变化谈判的历史分期和对中国角色定位的研究存在若干不足。第一,学术界对中国参与国际气候变化谈判的历史分期和角色定位看法各异,采用的分期标准也各不相同,缺乏基本的共识,说明相关研究尚处于初级阶段,这与中国在全球气候治理中的重要地位难以匹配,深化相关研究十分必要。第二,上述文献在定义不同历史阶段时使用的证据和材料普遍存在不够充分和不够全面的问题,对不同历史阶段划分的论证过于简单。第三,在分析中国参与国际气候变化谈判的历史进程和角色定位时,始终缺少一个关键视角,即参加和领导中国国际气候变化谈判工作的一线官员的亲身观察和真实评价,导致相关文献在分析问题时权威性不足。第四,目前尚未见到对中国参与国际气候变化谈判30年历史的系统总结,关于

① 严双伍、肖兰兰《中国参与国际气候谈判的立场演变》,《当代亚太》2010年第1期,第80—90页。

② 肖兰兰《中国在国际气候谈判中的身份定位及其对国际气候制度的建构》,《太平洋学报》2013年第2期,第69—78页。

③ 肖兰兰《互动视域下中国参与国际气候制度建构研究》,北京:人民出版社,2019年,第53—88页。

④ 薄燕《合作意愿与合作能力:一种分析中国参与全球气候变化治理的新框架》,《世界经济与政治》2013年第1期,第135—155页。

⑤ 庄贵阳、薄凡、张靖《中国在全球气候治理中的角色定位与战略选择》,《世界经济与政治》2018年第4期,第15—27页。

⑥ 薄凡、庄贵阳《中国气候变化政策演进及阶段性特征》,《阅江学刊》2018年第6期,第14—24页。

中国在国际气候变化谈判中的立场调整和角色转换的原因,上述文献通常用两个变量或三个变量来解释,这种分析对中国立场和角色的“量变”有较强的解释力,但用来解释中国立场和角色的“质变”或根本性变化,则显得乏力。

为此,本文拟基于文本研读,参考中国参与国际气候谈判的部分官方文件和国际气候谈判实录文献《地球谈判简报》(*The Earth Negotiations Bulletin*, ENB)结合笔者长期参加联合国气候大会的近距离观察和近年来对部分参与国际气候变化谈判的中方和国际组织的中高级官员的访谈,尝试系统总结30年来中国在国际气候变化谈判中的角色变迁历史,并运用理性主义国际关系理论,采用国际关系层次分析法对中国角色转换的原因进行分析,<sup>①</sup>旨在阐明中国参与国际气候变化谈判的历史,深化对中国在国际气候变化谈判中角色转换过程的理解,更好地阐述中国的生态观和全球治理观。

## 二、中国参与国际气候变化谈判30年的三个阶段

中国始终是联合国气候变化谈判的重要参与者,但是在不同时期,中国扮演的角色和发挥的作用是不不断变化的。基于中国在国际气候变化谈判中政策立场的变化、国内应对气候变化行动的变化以及国际气候变化谈判进程的变化三个指标,本文将中国参与联合国气候变化谈判30年的历史进程和角色变迁大致划分为三个阶段。

### (一) 中国参与国际气候变化谈判第一阶段(1990—2006年):积极参与者

1990年是国际气候变化谈判元年。中国的积极参与者角色在这一阶段主要表现为以下三个方面。

#### 1. 积极认真参加联合国气候变化谈判

20世纪80年代末,当国际气候变化公约谈判的筹备工作在全球紧锣密鼓展开之时,中国国内也开始认真着手谈判准备工作。1990年2月,中国成立国家气候变化协调小组,气象局、国家计委、国家科委、外交部、环保局等18个单位的领导为小组成员,时任国务委员宋健担任组长。小组下设科学评价、影响评价、对策和国际公约四个工作组。国际气候公约的谈判由外交部条约法律司牵头。中国在参加谈判初期,认为气候变化问题涉及能源生产结构的调整与改造,会触及各国经济与社会发展的基础。国际气候公约势必限制温室气体排放,涉及相关执行措施,从而可能影响中国经济发展。但是,应对气候变化是全球共同利益之所在,站在道义制高点,作为环境大国,中国应该对参加国际气候谈判持积极态度。基于上述基本思路,本着“积极认真,坚持原则,实事求是和科学态度”的方针,<sup>②</sup>1990年,协调小组通过了中国关于气候变化公约谈判的基本立场,为中国参与公约谈判奠定了良好基础。中国代表团在公约谈判中依托“77国集团+中国”,为维护发展

① 层次分析法是国际关系研究的重要方法,通过分析国际关系的不同层次,如决策者个人因素、国家内部因素和国际系统因素等,探索国际关系与某种国际事件或国际行为的因果联系。具体内容参见秦亚青《层次分析法与国际关系研究》,《欧洲》,1998年第3期,第4-10页。

② 国家气候变化协调小组第四工作组《关于气候变化公约谈判准备情况的汇报》,国务院环境保护委员会秘书处编《国务院环境保护委员会文件汇编(二)》,北京:中国环境科学出版社,1995年,第259页。

中国家的利益积极发声。<sup>①</sup>

除在谈判磋商中积极发声,为表明中国参加公约谈判的积极姿态,中国在谈判进程中还提出了一份完整的公约草案提案——《关于气候变化的国际公约条款草案》。<sup>②</sup>在公约谈判过程中,发展中国家只有中国和印度提出了完整的公约草案提案。后来,中国和印度的草案文件作为“77国集团+中国”公约草案提案的蓝本成为重要的基础谈判文件。<sup>③</sup>为更有力地参与气候谈判,1998年,中国对原气候变化协调小组进行调整,成立了由13个部门参与的国家气候变化对策协调小组。2006年8月,中国国家气候变化专家委员会组建完毕,成为支撑中国参与气候谈判的重要智囊团。《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)于1992年6月达成之后,中国全国人大于1992年11月批准该公约,并于1993年1月将批准书交存联合国秘书长处。由此,中国是最早缔结《公约》的国家之一。

## 2. 积极维护中国和其他发展中国家的发展权益

温室气体减排责任分担始终是联合国气候变化谈判的核心问题,也是谈判博弈的焦点。维护中国和其他发展中国家的基本发展权益,争取尽可能多的排放权和发展空间,不承担量化减排义务,是这一时期中国参与国际气候变化谈判的核心诉求之一。为此,中国在谈判中积极而坚决地维护这一基本立场。在《公约》谈判中,中国的基本立场是:先制定关于《公约》的原则,作为保护全球气候国际措施的法律基础,然后,在此基础上谈判继而签订有关的议定书或附件;强调发达国家应当为全球气候变化负主要责任,因此在应对全球气候变化中要做出特殊的贡献,向发展中国家提供必要的资金和技术;保护全球气候的措施应基于公平的原则,保证发展中国家合理的能源消耗,不应损害发展中国家的发展权益。<sup>④</sup>中国政府的上述立场在《公约》中得到基本体现。值得一提的是,在中国代表团提交的《关于气候变化的国际公约》条款草案第二条一般原则中,包括“各国在对付气候变化问题上具有共同但又有区别的责任”。这与后来《公约》中的“共同但有区别的责任”原则几乎相同。

《公约》于1994年生效之后,国际气候变化谈判很快进入《京都议定书》的谈判周期。《京都议定书》的主要任务就是通过谈判制定一份法律文件,确定发达国家减排温室气体的量化义务。但是在谈判中,发达国家一直试图增加发展中国家的减排义务,双方为此展开激烈交锋。在中国和其他发展中国家的共同努力下,谈判的最后结果体现了共同但有区别的责任原则,《京都议定书》得以达成。《京都议定书》是《公约》下的第一份具有法律约束力的文件,也是人类历史上首次以法规的形式限制温室气体排放的尝试。《京都议定书》达成之后,针对一些发达国家要求中国承担减排义务的要求,2001年,时任中国代表团团长、国家计委副主任刘江在《公约》第七次缔约方会议上发言强调:中国在达到中等发达国家水平之前,不可能承担减排温室气体的义务;中国政府将继续根据本国的可持续

① 《国务院环境保护委员会气候专题会议纪要》,国务院环境保护委员会秘书处编《国务院环境保护委员会文件汇编(二)》,北京:中国环境科学出版社,1995年,第247页。

② 草案全文参见《〈关于气候变化的国际条约〉条款草案》,收入国务院环境保护委员会秘书处所编的《国务院环境保护委员会文件汇编(二)》。

③ 中华人民共和国外交部条约法律司编著《中国国际法实践案例选编》,北京:世界知识出版社,2018年,第208页。

④ 国家气候变化协调小组第四工作组《关于气候变化公约谈判准备情况的汇报》,第259页。

发展战略,努力减缓温室气体的排放增长率;中国将继续积极推动和参加国际合作。<sup>①</sup>

当然,1990—2006年,中国在国际气候变化谈判中的立场并非毫无变化,而是稳中有变。不变之处在于中国坚持不承担量化减排温室气体的义务,变化之处在于中国秉持更灵活、更合作的态度参与国际气候变化谈判。具体体现为:第一,对待三个灵活机制时,尤其是清洁发展机制,中国的态度由怀疑转变为支持;第二,在资金和技术方面,从一味强调发达国家必须向发展中国家提供资金和技术援助,转向支持建立双赢的技术推广机制和互利技术合作;第三,从只强调《公约》及《京都议定书》的重要性,转向对其他形式的国际气候合作机制也持开放态度。<sup>②</sup>

不可否认,在这一时期,由于谈判能力和经验不足,中国尽管态度非常积极,但在谈判中还比较被动,“参加国际谈判、开会,手中没有自己的科研资料,很被动”;<sup>③</sup>对国际环境问题及相关文件资料的研究“还不够深入、透彻,与会准备不充分,有些对案和会议主题不衔接,发言次数少且针对性不强”。<sup>④</sup>与此同时,国内气候变化“阴谋论”的观点有相当大的市场。有些人认为,西方发达国家不愿意看到中国快速发展,为延缓和阻止中国发展而抛出气候变化议题,这是一个故意设计的陷阱,是一个阴谋。<sup>⑤</sup>

### 3. 中国积极展开国内的节能减排行动

1992年,联合国环境与发展大会召开以后,中国政府率先组织制定了《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》,从国情出发采取了一系列政策措施,为减缓全球气候变化做出了积极的贡献,具体表现在:

第一,积极调整经济结构,努力推进技术进步,提高能源利用效率。按环比法计算,1991—2005年,通过调整经济结构和提高能源利用效率,中国累计节约和少用能源约8亿吨标准煤。如按照中国1994年每吨标准煤排放2.277吨二氧化碳来计算,相当于减少二氧化碳排放约18亿吨。

第二,积极发展低碳能源和可再生能源,大力改善能源结构。煤炭在中国一次能源消费结构中所占的比重由1990年的76.2%下降到2005年的68.9%,而石油、天然气、水电所占的比重分别由1990年的16.6%、2.1%和5.1%,上升到2005年的21.0%、2.9%和7.2%。2005年,中国可再生能源(包括大水电)利用量已经达到1.66亿吨标准煤,占能源消费总量的7.5%左右,相当于减排3.8亿吨二氧化碳。

第三,持续开展植树造林,加强生态建设和保护。全国森林覆盖率稳步增长,从20世纪90年代初期的13.92%增加到2005年的18.21%。据专家估算,1980—2005年,中国造林活动累计净吸收约30.6亿吨二氧化碳,森林管理累计净吸收16.2亿吨二氧化碳,减少

① 《中国代表团团长国家计委副主任刘江于2001年在气候变化公约第七次缔约方会议上的发言》,2002年7月18日, <http://www.ccchina.org.cn/Detail.aspx?newsId=28203>, 2021年6月21日。

② 张海滨《中国在国际气候变化谈判中的立场:连续性与变化及其原因探析》,《世界经济与政治》,2006年第7期,第36-43页。

③ 国务院环境保护委员会秘书处编《国务院环境保护委员会文件汇编(二)》,第249页。

④ 国务院环境保护委员会秘书处编《国务院环境保护委员会文件汇编(二)》,第359页。

⑤ 有关气候变化“阴谋论”的详细分析请参见张海滨《气候变化与中国国家安全》,北京:时事出版社,2010年;张海滨《气候变化与中国的国家战略:王缉思教授访谈》,《国际政治研究》,2009年第4期,第71-81页;张海滨:《气候变化与中美关系:李侃如博士访谈》,《国际政治研究》,2009年第4期,第82-89页。

毁林排放 4.3 亿吨二氧化碳。<sup>①</sup>

需要说明的是，从国内气候政策的制定和实施来看，在这个阶段，中国已经出台了一系列重大的政策性文件，旨在调整经济结构，提高能源利用效率，优化能源结构。中国对环境、交通等领域也采取了相应的政策和措施。虽然这些政策的首要目标并非应对气候变化，但是试图整合应对气候变化的目标，是“与气候相关”的政策措施。从实施角度看，虽然取得一定成效，但总体上来看，政策的有效性还不够高。

## （二）中国参与国际气候变化谈判第二阶段（2007—2014 年）：积极贡献者

在中国履行《公约》要求并积极参与国际气候变化谈判的进程中，2007 年是具有重要意义的一年，标志着中国的角色从积极参与者向积极贡献者转变。就全球层面而言，2007 年发生了一系列重大的气候事件，堪称“国际气候年”。联合国政府间气候变化专门委员会（Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC）发布第四次评估报告，备受关注的联合国巴厘气候大会举行，联合国安理会就能源、安全与气候变化之间的关系展开辩论，气候变化对全球安全与发展的意义开始凸显并受到越来越多人的重视。与此同时，联合国政府间气候变化专门委员会和一向热衷环保事业的美国前副总统戈尔共同被授予 2007 年度的诺贝尔和平奖，应对气候变化被视为关乎人类安全与和平的关键领域。2007 年，中国在气候变化领域采取了一系列重要的政策举措，具有开创性意义。2007—2014 年，中国在参与国际气候变化谈判的进程中扮演积极贡献者的角色。

### 1. 开始将应对气候变化的政策主流化和系统化

2007 年 6 月，国务院发布《中国应对气候变化国家方案》，首次明确了将应对气候变化纳入国民经济和社会发展的总体规划之中，明确了到 2010 年国家应对气候变化的指导思想、具体目标、基本原则、重点领域及政策措施，宣布到 2010 年，实现单位国内生产总值能源消耗比 2005 年降低 20% 左右，相应减缓二氧化碳排放。该方案是我国首份全面的应对气候变化的政策性文件，也是发展中国家颁布的第一部应对气候变化国家方案，意义十分重大。<sup>②</sup> 2008 年 10 月召开的中国共产党第十七次全国代表大会上，胡锦涛在报告中提出“加强应对气候变化能力建设，为保护全球气候作出新贡献”，“应对气候变化”首次被写入中国共产党的纲领性文件。自 2008 年起，中国每年发布《中国应对气候变化的政策与行动》白皮书，全面阐述积极应对气候变化的立场，介绍应对气候变化的新进展。2013 年，中国发布《国家适应气候变化战略》，将适应气候变化的要求纳入国家经济社会发展的全过程。另外值得一提的是，2007 年中国政府编制的第一部国家气候变化评估报告正式出版，为中国制定和实施应对气候变化的国家战略和参与应对气候变化的国际合作提供了有力的科技支撑。

### 2. 中国的谈判立场发生微妙变化

2007 年的《中国应对气候变化国家方案》强调，中国将本着积极参与、广泛合作的原则参与国际气候谈判，“进一步加强气候变化领域的国际合作，积极推进在清洁发展机制、

<sup>①</sup> 《我国发布〈中国应对气候变化国家方案〉（全文）》，2007 年 6 月 4 日，[http://www.gov.cn/gzdt/2007-06/04/content\\_635590.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2007-06/04/content_635590.htm)，2021 年 1 月 10 日。

<sup>②</sup> 来源于 2020 年 11 月 15 日张海滨在北京对高风先生的采访。

技术转让等方面的合作,与国际社会一道共同应对气候变化带来的挑战”。<sup>①</sup> 2007年以前,以中国为代表的发展中国家坚持认为,发达国家累积排放了过多的温室气体,所以应承担应对气候变化的首要责任,并向发展中国家提供资金和技术支持,反对将发展中国家的自愿承诺问题上议程,拒绝任何形式的减排承诺。2007年后,中国虽然重申发展中国家现阶段不应当承担减排义务,但是提出可以根据自身国情采取力所能及的积极措施,尽力控制温室气体排放增长。2009年,中国宣布自愿减排指标,到2020年,单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降40%~45%。这是中国首次在国际气候变化谈判中提出量化的、清晰的减排承诺。

### 3. 建立健全应对气候变化的职能机构和工作机制

为加强参与国际气候变化谈判的力度,中国不断强化制度和机构建设。2007年,为了更好地推进应对气候变化和节能减排工作,中国专门成立了议事协调机构——国家应对气候变化及节能减排工作领导小组。2007年9月,外交部成立应对气候变化对外工作领导小组,设立气候变化谈判特别代表。2008年,在国家机构改革中,国家发展和改革委员会特别设立了应对气候变化司。

### 4. 积极推进联合国气候变化谈判进程

在这一阶段,中国借助日益增加的国际影响力不断推动气候谈判进程,做出更多的贡献。2007年12月,在巴厘气候大会上,中国代表团为达成“巴厘路线图”做出了重要贡献。一方面,中国代表团强调,明确谈判目的至关重要,指出启动《公约》谈判进程的目的在于加强《公约》的落实,坚持共同但有区别的责任原则;另一方面,中国代表团强调“减缓”“适应”“技术”“资金”四个轮子应该独立并行,特别强调了“技术”“资金”两大议题在帮助发展中国家应对气候变化方面的极端重要性。这些内容均已反映在《巴厘行动计划》中。<sup>②</sup> 筹备2009年哥本哈根气候大会期间,中国起草了关于哥本哈根会议成果的中国案文,时任国务院总理温家宝对“基础四国”的代表做工作,在中国案文的基础上形成“基础四国”成果文件草案。“基础四国”案文受到广大发展中国家的普遍欢迎和认可,非洲集团以此为基础提出了非洲案文,两个工作组形成的主席案文在相当程度上借鉴了“基础四国”案文的架构并吸收了其中很多内容。“基础四国”案文的提出,使中国争取到了更大的主动权,从而得以引导哥本哈根气候大会的谈判进程,促成会议成果。在谈判面临失败的最后关头,中国积极利用“基础四国”协调机制,付出巨大努力,促成《哥本哈根协议》,为哥本哈根谈判取得成果发挥了关键性的作用。<sup>③</sup>

2012年的多哈气候大会是国际气候变化谈判进程中承前启后的一次重要会议。由于各方立场和利益存在很大分歧,特别是围绕《京都议定书》第二承诺期问题的谈判一度陷入僵局。在会议面临失败的危急时刻,中国代表团密集开展外交斡旋,积极引导谈判走

① 《我国发布〈中国应对气候变化国家方案〉(全文)》,2007年6月4日,http://www.gov.cn/gzdt/2007-06/04/content\_635590.htm,2021年1月10日。

② 苏伟、吕学都、孙国顺《未来联合国气候变化谈判的核心内容及前景展望——“巴厘路线图”解读》,《气候变化研究进展》2008年第1期,第57-60页。

③ 《国务院总理温家宝出席哥本哈根气候变化会议纪实》,2009年12月24日,http://www.gov.cn/ldhd/2009-12/24/content\_1496008.htm,2021年7月5日。



向，并应会议主席请求积极对相关国家做工作。在会议最后时刻，中国代表团因势利导，推动会议主席和秘书处下决心果断采用一揽子方式通过会议成果，为多哈会议取得积极成果做出了重要贡献。<sup>①</sup>

在这一时期，为中国和发展中国家争取一定的排放空间一直是中国参加国际气候谈判的一个重点目标。正如时任国家发展改革委员会副主任解振华所言：一方面，应对气候变化是我国实现可持续发展的内在需求；另一方面，也要考虑我国实现经济社会发展目标所必需的排放空间和对人类共有大气资源的公平使用权。<sup>②</sup> 中国为维护发展中国家的团结、巩固中国战略依托而积极运作，在 2009 年哥本哈根气候大会召开之前，中国积极联络印度、巴西、南非，倡导建立“基础四国”磋商机制，定期协调立场，2012 年形成了 30 多个亚非拉国家参加的“立场相近发展中国家”协调机制，并加强同小岛屿国家、最不发达国家、非洲集团的对话、沟通和理解。

### （三）中国参与国际气候变化谈判第三阶段（2015 年至今）：积极引领者

2015 年 12 月 12 日，《公约》第二十一次缔约方大会在法国达成《巴黎协定》。《巴黎协定》是全球气候治理进程的重要里程碑，标志着 2020 年后的全球气候治理进入一个前所未有的新阶段。巴黎气候大会的成功举办标志着中国的角色转变——在全球气候治理中，中国从积极贡献者转向积极引领者。何为引领者？引领者与参与者和贡献者有重大区别，参与者和贡献者主要采取跟随战略，引领者则需要同时满足以下五个条件：第一，积极提供推进国际气候谈判和全球气候治理的理念和方案，有能力设置议程，塑造议题；第二，在具体谈判过程中，能在谈判的关键时刻发挥关键作用，及时消除谈判的关键障碍；第三，国内应对气候变化的行动力度大，绿色低碳发展成绩显著，对他国具有较大的示范作用；第四，在全球气候合作中，能为发展中国家提供足够规模的气候援助；第五，在国际社会接受度和认可度方面，引领者的作用得到国际社会大多数成员的肯定。

根据上述五个条件综合考察中国在国际气候变化谈判中的表现，不难发现，巴黎气候大会至今，在国际气候变化谈判和全球气候治理的进程中，中国作为积极引领者的形象越来越鲜明。

#### 1. 积极贡献全球气候治理的中国理念

在国际气候谈判中，中国的观点日益受到各缔约方的欢迎和重视。中国积极提出，应对气候变化要坚持人类命运共同体和生态文明的理念，倡导构建人与自然生命共同体，坚持共同但有区别的责任原则，坚持气候公平正义，维护发展中国家的基本权益。2015 年 11 月，国家主席习近平在巴黎气候大会开幕式上发表讲话，他表示，“应对气候变化的全球努力是一面镜子，给我们思考和探索未来全球治理模式，推动建设人类命运共同体带来宝贵启示”。<sup>③</sup> 2017 年 1 月 18 日，习近平在瑞士日内瓦万国宫出席“共商共筑人类命运共

<sup>①</sup> 来源于 2020 年 11 月 9 日张海滨在北京对解振华先生的采访。

<sup>②</sup> 解振华《国务院关于应对气候变化工作情况的报告——2009 年 8 月 24 日在第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议上》，2009 年 8 月 25 日，[http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/syxw/2009-08/25/content\\_1515283.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/syxw/2009-08/25/content_1515283.htm) 2021 年 3 月 12 日。

<sup>③</sup> 《习近平在气候变化巴黎大会开幕式上的讲话（全文）》，2015 年 12 月 1 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2015-12/01/c\\_1117309642.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2015-12/01/c_1117309642.htm) 2021 年 1 月 12 日。

“共同体”高级别会议,并发表题为《共同构建人类命运共同体》的主旨演讲。他强调,“构建人类命运共同体,关键在行动。我认为,国际社会要从伙伴关系、安全格局、经济发展、文明交流、生态建设等方面作出努力”。<sup>①</sup> 2020年9月30日,习近平在联合国生物多样性峰会上强调,“中国将秉持人类命运共同体理念,继续作出艰苦卓绝努力,提高国家自主贡献力度,采取更加有力的政策和措施,二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值,努力争取2060年前实现碳中和,为实现应对气候变化《巴黎协定》确定的目标作出更大努力和贡献。”<sup>②</sup>

## 2. 在谈判的关键议题上发挥关键作用

关于中国在《巴黎协定》谈判过程中发挥的重要作用,迄今国内外了解得既不全面,也不充分。2007年以来,解振华先生长期担任国际气候谈判中国政府代表团团长,现为气候变化事务特使的他最近撰文对这一问题进行了系统权威的描述。根据他的介绍和分析,中国的关键作用主要体现在以下三方面。

第一,在巴黎气候大会召开前,中国通过积极开展元首气候外交,为谈判扫除主要障碍,为《巴黎协定》的达成铺平道路。2014年,随着巴黎气候大会的日益临近,中国主动发力,积极开展元首气候外交。经过多轮谈判,中国与美国、法国等主要国家顺利发表气候变化联合声明,就共同但有区别的责任原则、透明度和盘点等谈判中的关键问题达成重要共识。这些联合声明向国际社会释放了非常积极的信号,相关表述最终成为《巴黎协定》谈判中各方达成共识的重要参考。需要强调的是,是否坚持共同但有区别的责任原则及如何体现“区别”,贯穿了《巴黎协定》及其实施细则谈判的始终。中美经过反复的磋商和艰苦的谈判,国家主席习近平与时任美国总统奥巴马于2014年11月发表了《中美气候变化联合声明》。双方宣布,2015年达成的协议要体现共同但有区别的责任原则和各自能力原则,考虑不同国情,还公布了中美各自2020年后的行动目标。由此,开启了各方“自下而上”自主决定行动目标的模式,带动了180多个缔约方在巴黎气候大会召开前提交国家自主贡献,这些缔约方的二氧化碳排放量占全球排放总量的90%以上。这是中美两个全球最大经济体和排放国第一次发表元首层面的气候变化联合声明,使已陷入僵局的利马气候大会重获希望,为巴黎气候大会的成功举办奠定了基础。2015年11月,在巴黎气候大会召开前夕,国家主席习近平与时任法国总统奥朗德发表《中法元首气候变化联合声明》。中法声明借鉴了中美声明的相关表述,就建立每五年开展一次全球盘点以促进各方持续提高应对气候变化力度的机制达成一致意见,确保了《巴黎协定》实施的可持续性。中美声明、中法声明基本上框定了《巴黎协定》的核心内容。2015年的中美声明和中法声明得到时任联合国秘书长潘基文的赞扬,他认为,这两项声明为巴黎气候大会的成功做出了“基础性”贡献。

第二,在巴黎气候大会举行期间,中国将元首外交与具体谈判有机结合,气候变化谈判代表团坚持原则性和灵活性的统一,因势利导,积极引领谈判方向,在关键时刻发挥关

<sup>①</sup> 《共同构建人类命运共同体》2019年9月23日, [http://news.china.com.cn/2019-09/23/content\\_75233135.shtml](http://news.china.com.cn/2019-09/23/content_75233135.shtml), 2021年1月15日。

<sup>②</sup> 《习近平在联合国生物多样性峰会上的讲话(全文)》2020年9月30日, [http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/30/content\\_5548767.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/30/content_5548767.htm), 2021年3月12日。

键作用。2015 年 11 月 30 日，习近平出席巴黎气候大会开幕式并发表主旨讲话，这是 1990 年国际气候变化谈判进程启动以来中国国家元首第一次出席联合国气候变化缔约方大会。习近平在会上提出了“实现公约目标、引领绿色发展，凝聚全球力量、鼓励广泛参与，加大投入、强化行动保障，照顾各国国情、体现务实有效”的重要观点，展现了气候治理的中国方案，号召各方创造一个“各尽所能、合作共赢，奉行法治、公平正义，包容互鉴、共同发展”的未来。<sup>①</sup> 出席大会期间，习近平还同美国、法国、俄罗斯、巴西等国领导人及联合国秘书长深入会谈，促成各方相向而行达成共识。在会议后期，习近平还与奥巴马总统、奥朗德总统通电话，为确保如期达成协议提供强大政治推动力。

在巴黎气候大会的最后阶段，形势错综复杂，谈判进程一度十分紧张，各方在减排相关条款的表述上出现了较大分歧。中方及时研判形势发展，从维护发展中国家根本利益和避免重开谈判等角度出发，反复做个别国家的工作，帮助大会主席下决心复会，从政治上锁定了对发展中国家总体有利的谈判成果。另外，一个重要的谈判细节是，会议工作团队将协定案文中“发达国家应当(should)承担绝对减排目标”误写为“发达国家必须(shall)承担绝对减排目标”，这意味着发达国家的减排目标将具有强制性法律约束力，这一点遭到美国的强烈反对。在谈判陷入僵局的情况下，中方建议《公约》秘书处公开承认编辑错误，对案文进行技术性修改。但是个别发展中国家不仅不同意修改，而且提出其他修改意见。尽管他们所提建议有合理之处，但是将导致重开谈判的风险。时任联合国秘书长潘基文、美国国务卿克里、大会主席法国外长法比尤斯、《公约》秘书处执行秘书菲格里斯一起紧急联系中国代表团，恳请中方出面做个别国家的工作。经过中方反复三次做工作，各方终于达成一致。《巴黎协定》最后得以顺利通过。

第三，在巴黎气候大会结束后，中国继续开展元首气候外交，推动《巴黎协定》达成后的签约、生效和履约等工作。《巴黎协定》达成后，中美继续合作，持续推进协定的批准和履约进程。习近平与奥巴马在 2016 年初第三次发表联合声明，共同宣布中美双方于 2016 年 4 月 22 日在联合国《巴黎协定》开放签署日签署协定。此后，经中方建议，在 2016 年 9 月的“二十国集团”杭州峰会期间，中美两国元首共同向联合国秘书长潘基文交存参加《巴黎协定》的法律文书，并发表第四份气候变化共同文件。中美两国的联合行动在全球达成积极示范效应，带动了一大批国家签署和批准《巴黎协定》，使《巴黎协定》在不到一年的时间里达成、签署并生效。为此，潘基文多次称赞中美合作为多边进程做出了基础性、历史性的突出贡献。<sup>②</sup>

2017 年以来，全球气候治理进程因美国宣布退出《巴黎协定》而面临严峻挑战，国际社会的目光聚焦中国。习近平多次在重要外交场合表明“《巴黎协定》符合全球发展大方向，成果来之不易，应当共同坚守，不能轻言放弃。这是我们对子孙后代必须担负的责

① 《习近平出席气候变化巴黎大会开幕式并发表重要讲话》，2015 年 12 月 1 日，[http://www.xinhuanet.com/world/2015-12/01/c\\_1117309626.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2015-12/01/c_1117309626.htm)，2021 年 2 月 12 日。

② 解振华《坚持积极应对气候变化战略定力 继续做全球生态文明建设的重要参与者、贡献者和引领者——纪念〈巴黎协定〉达成五周年》，《中国环境报》，2020 年 12 月 14 日。

任。”<sup>①</sup>“《巴黎协定》的达成是全球气候治理史上的里程碑,我们不能让这一成果付诸东流。各方要共同推动协定实施。中国将继续采取行动应对气候变化,百分之百承担自己的义务。”<sup>②</sup>中国坚持《巴黎协定》、百分之百承担国际义务的积极立场和行动,使国际社会增强了信心。与此同时,中国与欧盟、加拿大联合建立“气候行动部长级会议”机制,连续三年召开经济大国和各谈判集团主席国部长级会议,从政治和政策层面化解谈判中的主要分歧,推动多边进程。国际气候变化谈判进程并未因美国宣布退出而停滞,2018年底,在中国的斡旋下,《巴黎协定》实施细则如期达成。

### 3. 进一步加大应对气候变化的行动力度

近年来,中国不断强化应对气候变化的行动,力度之大前所未有,基本扭转二氧化碳排放快速增长的趋势。到2019年底,碳强度比2015年下降18.2%,已提前完成“十三五”约束性目标任务;碳强度较2005年降低约48.1%,非化石能源占能源消费的比重达15.3%,我国向国际社会承诺的2020年目标均提前完成。经测算,相当于减少二氧化碳排放约56.2亿吨,减少二氧化硫排放约1192万吨,减少氮氧化物排放约1130万吨,应对气候变化和污染防治的协同作用初步显现,在国际上起到良好的示范引领作用。<sup>③</sup>

2020年9月,国家主席习近平在第75届联合国大会一般性辩论中宣示了“二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值,努力争取2060年前实现碳中和”的目标。<sup>④</sup>这意味着中国作为世界上最大的发展中国家,将完成全球最高碳排放强度降幅,用全球历史上最短的时间实现从碳达峰到碳中和的目标,充分体现了中国应对气候变化的力度和雄心。习近平强有力的宣示为落实《巴黎协定》、推动全球气候治理进程和疫情后绿色复苏注入了强大政治推动力,不仅带动日本、韩国宣布碳中和目标,而且推动欧盟进一步提高减排力度,得到国际社会广泛赞誉。

### 4. 积极推动气候变化南南合作 加大对外气候援助

在气候变化领域,中国对发展中国家的援助可追溯至2007年。近年来,中国推进气候变化南南合作的力度不断加大。通过“一带一路”倡议及南南合作等机制,中国帮助广大发展中国家建设了一批清洁能源项目。中国支持肯尼亚建设的加里萨光伏电站年均发电量超过7600万千瓦时,每年可减少6.4万吨二氧化碳排放。中国援助斐济建设的小水电站为当地提供了清洁稳定、价格低廉的能源,每年斐济可节省约600万元人民币的柴油进口费用,这些小水电项目助力斐济实现“2025年前可再生能源占比90%”的目标。2013—2018年,中国共在发展中国家建设应对气候变化成套项目13个,其中风能、太阳能项目10个,沼气项目1个,小水电项目2个。<sup>⑤</sup>

① 《习近平主席在世界经济论坛2017年年会开幕式上的主旨演讲(全文)》,2017年1月18日, [http://www.xinhuanet.com/politics/2017-01/18/c\\_1120331545.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-01/18/c_1120331545.htm), 2021年2月12日。

② 《共同构建人类命运共同体》,2019年9月23日, [http://news.china.com.cn/2019-09/23/content\\_75233135.shtml](http://news.china.com.cn/2019-09/23/content_75233135.shtml), 2021年1月15日。

③ 孙金龙、黄润秋《坚决贯彻落实习近平总书记重要宣示 以更大力度推进应对气候变化工作》,《光明日报》,2020年9月30日。

④ 《习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话》,《人民日报》,2020年9月23日。

⑤ 国务院新闻办公室《〈新时代的中国国际发展合作〉白皮书(全文)》,2021年1月1日, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1696685/1696685.htm>, 2021年2月13日。

中国积极帮助发展中国家特别是小岛屿国家、非洲国家和最不发达国家提升应对气候变化能力,减少气候变化带来的不利影响。2015年,中国宣布设立气候变化南南合作基金,在发展中国家开展“十百千”项目(10个低碳示范区、100个减缓和适应气候变化项目及1000个应对气候变化培训名额)。迄今,中国已与34个国家开展了合作项目。中国帮助老挝、埃塞俄比亚等发展中国家关注环境保护、清洁能源等领域,制定相关发展规划,加快绿色低碳转型。中国向缅甸等国赠送太阳能户用发电系统和清洁炉灶,既降低了碳排放又有效保护了森林资源。中国赠送埃塞俄比亚的微小卫星已经成功发射,可以帮助该国提升气候灾害预警监测和应对气候变化能力。2013—2018年,中国举办了200余期以气候变化和生态环保为主题的研修项目,在学历学位项目中设置环境管理与可持续发展等专业,已经为有关国家培训了5000余名人员。<sup>①</sup>

#### 5. 中国的引领作用得到国际社会的普遍认可

巴黎气候大会结束后,时任美国总统奥巴马和法国总统奥朗德分别与国家主席习近平通电话,对中方为推动巴黎气候大会取得成功所发挥的重要作用表示感谢,他们强调如果没有中方的支持和参与,《巴黎协定》是不可能达成的。时任联合国秘书长潘基文也发表谈话,对中国所发挥的独特作用给予高度评价。2009年哥本哈根气候大会之后,西方主流媒体纷纷指责甚至抹黑中国;针对中国在巴黎气候大会上的表现,西方主流媒体的报道普遍是正面的,评价积极,不少评论称中国在此次会议上展现了“全球领导力”。两次大会的西方报道形成了鲜明对比。

2017年1月,习近平在瑞士日内瓦万国宫与第71届联合国大会主席汤姆森和联合国秘书长古特雷斯举行会谈。古特雷斯强调,长期以来,中国在应对气候变化、减贫、可持续发展、维和等领域发挥了积极领导作用。截至2020年9月的八次会见中,古特雷斯五次高度评价中国在应对气候变化国际合作中发挥的领导作用和表率作用。<sup>②</sup>

《巴黎协定》达成以来,中国在全球气候治理中扮演积极引领者的角色,作用越来越突显。30年来,中国持续参与国际气候变化谈判进程,完成了华丽转身:从将气候变化谈判视作发达国家阻碍我国发展的“阴谋”,到化气候变化的挑战为绿色低碳转型发展的机遇;从参加国际谈判以争取发展空间为主要目标,到以统筹国内国际两个大局、内促高质量发展、外树负责任大国形象、构建人类命运共同体为目的。<sup>③</sup>

### 三、中国参与国际气候变化谈判角色转变的原因

中国参与国际气候变化谈判的30年不仅是中国日益深入参与全球气候治理的30年,而且是中国角色不断变化,从参与者、贡献者向引领者转换的30年,更是中国与世界的互动不断加深的30年。如何理解中国角色从参与者、贡献者向引领者的转换?哪些因素促成了这样的角色转换?中国参与国际气候变化谈判的30年历史进程显示,任何一

① 国务院新闻办公室《〈新时代的中国国际发展合作〉白皮书(全文)》,2021年1月1日, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1696685/1696685.htm>, 2021年2月13日。

② 《习近平与古特雷斯的八次会见和一次通话都谈了这些大事》,2020年9月26日, <http://www.chinanews.com/gn/2020/09-26/9300853.shtml>, 2021年2月13日。

③ 来源于2020年7月29日笔者在北京对解振华先生的采访。

个或两个因素都难以全面深入解释这一进程中所发生的重要而复杂的变化,这是国内外多重因素综合作用的结果。因此,本文采用国际关系层次分析法对此进行分析和解读。

### (一) 国际因素

从国际层面看,有四个因素推动中国在国际气候变化谈判中发挥引领作用。气候变化对全球生态安全的威胁日益严峻,推动中国更关注人类共同利益,更积极参与国际气候谈判;世界经济格局发生深刻调整,中国经济发展迅速,国际社会期待中国在国际气候变化谈判中发挥更大作用;世界温室气体排放格局发生重大变化,中国的温室气体排放增速快、总量大,中国面临日益增大的国际减排压力;绿色低碳发展已成全球大趋势,中国加速绿色低碳转型,有助于争取国际竞争优势。

#### 1. 气候变化对全球生态安全的威胁日益严峻

1988年以来,联合国政府间气候变化专门委员会已发布五次评估报告,对气候变化的全球影响和危害持续开展评估,结论越来越令人不安。2020年,世界气象组织发布《WMO2019年全球气候状况声明》,联合国秘书长古特雷斯为这份声明撰写了前言,他警告说“科学告诉我们,即使我们成功地将升温限制在1.5℃,我们也将面临自然系统和人类系统的风险显著增加的局面。然而,这份报告中的数据显示,2019年的气温已经比工业化前时代高出了1.1℃。其后果已经显而易见。更加严重和频繁的洪水、干旱和热带风暴、危险的热浪及不断上升的海平面已不断地在严重威胁整个地球上的生命和生计。”<sup>①</sup>

20世纪80年代末,国际社会对气候变化引发的海平面上升、极端气候事件增多、对农业的负面影响增加等问题开始表示忧虑和关切,中国也逐渐意识到气候变化是一个全球性问题,靠一个国家或少数国家努力是无法解决的,因此,中国应该积极参加国际合作。<sup>②</sup>1989年10月,时任国务委员宋健指出,对臭氧层、温室效应这一类问题,中国政府的态度是严肃的、认真的、负责的。我国积极参加这一类国际活动,承担力所能及的任务,为人类做出贡献。这是我国的基本政策和基本态度。<sup>③</sup>30年来,中国积极维护全球生态安全的基本立场从未改变。气候变化对全球生态安全的威胁越大,中国参与国际气候变化谈判的态度就越积极。2007年,《中国应对气候变化国家方案》明确强调“不断提高应对气候变化的能力,为保护全球气候做出新的贡献。”<sup>④</sup>中共十七大报告提出“加强应对气候变化能力建设,为保护全球气候作出新贡献”。<sup>⑤</sup>中共十八届五中全会公报提出“推

① 世界气象组织《WMO2019年全球气候状况声明》,2020年1月1日,https://library.wmo.int/doc\_num.php?explnum\_id=10216,2021年2月15日。

② 国务院环境保护委员会秘书处编《国务院环境保护委员会文件汇编(二)》,第64页。

③ 国务院环境保护委员会秘书处编《国务院环境保护委员会文件汇编(二)》,第72页。

④ 《我国发布〈中国应对气候变化国家方案〉(全文)》,2007年6月4日,http://www.gov.cn/gzdt/2007-06/04/content\_635590.htm,2021年1月10日。

⑤ 胡锦涛《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,2007年10月15日,http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/106155/106156/6430009.html,2021年2月15日。

进美丽中国建设,为全球生态安全作出新贡献。”<sup>①</sup>中共十九大报告强调“要坚持环境友好,合作应对气候变化,保护好人类赖以生存的地球家园。”<sup>②</sup>中国共产党和中国政府的政策宣示充分证明,面对日益严峻的全球气候风险,维护全球生态安全是中国决定引领国际气候变化谈判的关键因素之一。

## 2. 世界经济格局发生深刻调整

冷战结束以后,国际格局由两极向一超多强方向发展。21 世纪以来,尤其是 2008 年国际金融危机之后,多极化在不同层面和不同领域持续扩展,广度和深度不断增加,发展中国家的群体性崛起使国际力量对比总体上变得越来越平衡,新冠肺炎疫情更是加快了这一变化趋势。其中,世界经济格局的重大变化令人瞩目。从全球范围看,传统发达国家和新兴经济体、广大发展中国家之间的差距不断缩小。2019 年,按汇率法计算,新兴经济体和发展中国家的经济总量在全世界所占比重接近 40%,对世界经济增长的贡献率已经达到 80%;如果保持现在的发展速度,10 年后新兴经济体和发展中国家的经济总量将接近世界总量的一半,这将使全球发展的版图变得更加全面均衡。这是近代以来国际力量对比中最具革命性的、历史性的变化。其中,中国的经济发展成就最为突出。1978 年,中国国内生产总值的世界排名为第 11 位;2010 年,中国超越日本成为世界第二大经济体,并在此之后稳居世界第二位。中国经济占世界经济总量的比重持续提升。2012 年,中国国内生产总值占世界总量的 11.4%,比 1978 年提高了 9.6%。2018 年,中国国内生产总值占世界总量的 15.9%,比 2012 年提高了 4.5%。<sup>③</sup>

目前,中国人均国民总收入(Per Capita Gross National Income,GNI)总体上达到中等偏上收入国家水平。2000 年,中国人均国民总收入只有 940 美元,根据世界银行对全球各国人均国民总收入的划分,处于中等偏下收入国家行列;2019 年,我国人均国民总收入达 1.041 万美元,首次突破 1 万美元大关,高于中等偏上收入国家的平均水平(9074 美元)。<sup>④</sup>与此同时,中国的人类发展指数逐年提高,迈向“高人类发展水平”行列。2000 年,我国人类发展指数为 0.591,低于 0.641 的世界平均水平,排名世界第 111 位;2018 年,我国人类发展指数上升至 0.758,排名世界第 85 位,较 2000 年提高 26 位,中国是同期排名提升幅度最大的国家之一;1990 年引入该指数以来,中国是全球唯一一个从“低人类发展水平”跃升到“高人类发展水平”的国家。<sup>⑤</sup>

随着世界经济格局的重大变化和中国经济的快速发展,国际社会对中国在全球治理(包括国际气候变化谈判)中发挥更大的作用报以更高的期待。对于这种期待,中国政府

① 《中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报》2015 年 10 月 29 日,http://cpc.people.com.cn/n/2015/1029/c399243-27755578.html,2021 年 3 月 12 日。

② 习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》2017 年 10 月 28 日,http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html,2021 年 5 月 6 日。

③ 国家统计局《国际地位显著提高 国际影响力持续增强——新中国成立 70 周年经济社会发展成就系列报告之二十三》2019 年 8 月 29 日,http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190829\_1694202.html,2021 年 1 月 15 日。

④ 张军《从民生指标国际比较看全面建成小康社会成就》,《人民日报》2020 年 8 月 7 日。

⑤ 国家统计局《国际地位显著提高 国际影响力持续增强——新中国成立 70 周年经济社会发展成就系列报告之二十三》2019 年 8 月 29 日,http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190829\_1694202.html,2021 年 1 月 15 日。

有深刻的认识并愿意积极回应。习近平指出,“坚持发展中国家定位,把维护我国利益同维护广大发展中国家共同利益结合起来,坚持权利和义务相平衡,不仅要看到我国发展对世界的要求,也要看到国际社会对我国的期待。”<sup>①</sup>习近平强调,“随着国力不断增强,中国将在力所能及范围内承担更多国际责任和义务,为人类和平与发展作出更大贡献。”<sup>②</sup>“要广泛宣介中国主张、中国智慧、中国方案,我国日益走近世界舞台中央,有能力也有责任在全球事务中发挥更大作用,同各国一道为解决全人类问题作出更大贡献。”<sup>③</sup>中共中央政治局委员杨洁篪指出,“中国越来越接近世界舞台的中心,国际社会对我国发挥更大作用的期待也明显增强,越来越多的国家希望中国能够为事关人类发展与安全重大问题的解决投入更多力量,贡献更多智慧。事实上,国际政治、经济、安全等各领域诸多问题的解决也越来越离不开中国的参与,这些问题的解决也越来越关系到中国的切身利益和前途命运。积极承担国际责任和义务,符合当前中国历史方位,顺应时代发展潮流,回应了国际社会对我国的期待。虽然中国仍然是一个发展中国家,自身还面临艰巨的发展任务,但积极承担国际责任和义务符合我国根本和长远利益。中国将在力所能及范围内尽可能承担更大国际责任和义务。”<sup>④</sup>《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》专门设置第四十六章“积极应对全球气候变化”,强调要“坚持共同但有区别的责任原则、公平原则、各自能力原则,积极承担与我国基本国情、发展阶段和实际能力相符的国际义务,落实强化应对气候变化行动的国家自主贡献。”<sup>⑤</sup>

### 3. 全球温室气体排放格局发生重大变化

从1870年至今,发达国家温室气体的累积排放总量依然远高于发展中国家。1870—2017年,美国的二氧化碳累积排放量占全球的比例为25.8%,欧盟为22.3%,远超中国的13%。<sup>⑥</sup>但是,1990年国际气候变化谈判启动以来,全球温室气体排放的格局也在发生重要变化,发展中国家(包括中国)的温室气体排放增速和排放总量均上升得比较快。在谈判初期,发达国家排放占比高于发展中国家,到谈判中后期,发展中国家占比高于发达国家。1990年,《公约》附件一国家(发达国家和转型国家)的二氧化碳排放占全世界排放总量的比例为68.9%,超过三分之二,非附件一国家(发展中国家)只占世界排放总量的31.1%;2016年,附件一国家只占39.4%,而非附件一国家的占比超过60%,达到60.6%。<sup>⑦</sup>

就中国的碳排放状况而言,根据国际能源署(IEA)的统计,1990年,中国二氧化碳排

① 《习近平在中共中央政治局第二十七次集体学习时强调 推动全球治理体制更加公正更加合理 为我国发展和世界和平创造有利条件》,2015年10月13日,http://www.gov.cn/xinwen/2015-10/13/content\_2946293.htm,2021年1月12日。

② 《习近平:将量力承担更多责任义务》,2013年3月20日,http://theory.people.com.cn/n/2013/0320/c49150-20848996.html,2021年3月15日。

③ 《习近平在中共中央政治局第三十次集体学习时强调 加强和改进国际传播工作 展示真实立体全面的中国》,2021年6月1日,http://politics.cntv.cn/special/gwyvideo/2019/202106/2021060101/index.shtml,2021年7月15日。

④ 杨洁篪《积极承担国际责任和义务(学习贯彻党的十八届五中全会精神)》,《人民日报》2015年11月23日。

⑤ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》,2016年3月17日,http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/17/content\_5054992.htm,2021年2月13日。

⑥ 巢清尘《全球气候治理的学理依据与中国面临的挑战和机遇》,《阅江学刊》2020年第1期,第40页。

⑦ 参见国际能源署发布的2018年度全球二氧化碳排放统计(CO<sub>2</sub> Emissions from Fossil Fuel Combustion, 2018)。



放量约为 20.5 亿吨；2000 年，中国的二氧化碳排放量约为 31.0 亿吨；2010 年，中国的二氧化碳排放量约为 78.3 亿吨；2019 年，中国的二氧化碳排放量约为 98.8 亿吨，比 1990 年增长 372.82%。<sup>①</sup> 根据全球碳项目 (GCP) 提供的数据，1990—2017 年，中国的二氧化碳排放量在全球排放总量中的比例从 10.9% 增至 27.1%；同期，美国、欧盟、日本占全球排放总量的比例分别从 23.0%、20.1% 和 5.2% 下降到 14.6%、9.7% 和 3.3%。1990 年以来，全球的二氧化碳排放量增长了 139.7 亿吨，中国约排放 73.6 亿吨，占全球增量的 52.7%。2006 年，中国已经超过美国，成为全球第一大二氧化碳排放国，2012 年的排放量超过了美国与欧盟之和。2012 年以来，中国的二氧化碳排放增速趋缓，占全球排放总量的比例稳定在 27% 左右。中国的人均二氧化碳排放量从 1990 年的 2.1 吨增加到 2017 年的 6.98 吨，远高于印度 (1.8 吨) 和巴西 (2.3 吨)，超过了欧盟 (6.96 吨)，且比世界平均水平高 45.8%。若以 1990 年为起算点，中国的累积排放量占全球的比例将高达五分之一，与美国相当，超过其他国家和集团。<sup>②</sup>

随着中国温室气体排放量的增加，中国作为碳排放大国的形象也日渐凸显，在国际气候谈判中面临的国际减排压力呈上升态势。这一点在哥本哈根气候大会之后的国际气候谈判中体现得越来越明显。<sup>③</sup> 2010 年时任国家发展和改革委员会副主任解振华在第二届国家气候变化专家委员会成立大会上指出，中国在国际谈判中面临的压力越来越大，做好国际谈判工作，为中国未来发展争取尽可能的空间和时间，已成为一项关系国家核心利益和经济社会发展全局的艰巨任务。<sup>④</sup> 2012 年，他又表示，“坦率地讲，中国现在的二氧化碳排放是世界第一，虽然我们国内采取了很多积极的措施，但增速还是比较快的。我们的人均排放也接近于或者是相当于国际上的人均排放水平，应该说在应对气候变化和在国内实行科学发展方面，中国确实面临着非常大的挑战。”<sup>⑤</sup> 其实在哥本哈根气候大会之前，中国政府就逐渐感受到了国际压力。2007 年 11 月 21 日，时任国务院总理温家宝在新加坡第三届东亚峰会上发表讲话，其中提出“国际舆论比较关注中国二氧化碳排放总量，但不要忽视这样一些基本事实：……作为一个制造业大国，中国生产的商品为世界各国享用，却承受着‘转移排放’带来的越来越大的压力。我们希望，各方在关注中国的排放时要充分注意到这两个因素。”<sup>⑥</sup> 上述讲话清晰地表明，随着国内温室气体排放的增加，中国已经感知到了来自国际社会日益增大的压力，并有所回应。

#### 4. 绿色低碳发展已成全球大趋势

伴随国际气候变化谈判进程的深入，尤其是 21 世纪以来，绿色低碳发展逐渐成为各国的战略选择。2015 年《巴黎协定》的达成意味着全球绿色低碳转型已是大势所趋。当

① 数据来源于国际能源署官方网站，网址为 <https://www.iea.org/countries/china>。

② 数据来源于全球碳项目网站，网址为 <http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions>。

③ 详情参见《地球谈判简报》(ENB) 的谈判记录，网址为 <https://enb.iisd.org/>。

④ 《第二届国家气候变化专家委员会成立》2010 年 9 月 14 日，<http://www.chinanews.com/gn/2010/09-14/2532013.shtml>，2021 年 10 月 3 日。

⑤ 《中国应对气候变化的政策与行动 2012 年度报告发布会》2012 年 11 月 21 日，<http://www.scio.gov.cn/ztk/xwfb/102/5/Document/1245940/1245940.htm>，2021 年 10 月 3 日。

⑥ 《温家宝总理在第三届东亚峰会上的讲话(全文)》，2007 年 11 月 22 日，[http://www.gov.cn/ldhd/2007-11/22/content\\_812088.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2007-11/22/content_812088.htm)，2021 年 3 月 12 日。

前,全球绿色低碳转型的大趋势主要体现在:中国、欧盟、美国、日本、韩国等都出台了低碳转型的战略与规划,并提出碳中和或气候中和的承诺;全球能源体系快速转型,2000年以来,全球能源系统正在经历快速的清洁低碳转型,从传统的以化石能源为主转向以新能源和可再生能源为主;技术创新方兴未艾。欧盟为实现“欧盟新政”的目标,决定拨款941亿美元设立研发项目“地平线欧洲(2021—2027)”,支持相关研究和创新工作,该项目的预算中至少有35%的资金将用于资助新的气候解决方案;绿色金融快速发展,截至2019年2月,已有100多家全球性金融机构宣布退出或限制在煤炭和煤电领域的投资,有34家全球性私有商业银行宣布退出或限制对煤炭行业的投资,有力助推了世界范围内的能源体系变革;社会参与的积极性空前高涨。<sup>①</sup>截至2021年3月,全球已有120多个国家提出了碳中和的长期目标。其中,中国的碳中和目标是减排幅度最大的承诺。<sup>②</sup>除了国家政府层面,来自地方政府“自下而上”的碳中和行动也已蔚然成风。到2021年2月,有454个城市参与了由联合国气候领域专家提出的“零碳竞赛”。据不完全统计,全球有102个城市承诺将在2050年实现净零碳排放,全球经济社会领先的城市如巴黎、伦敦、纽约、东京、悉尼、墨尔本、维也纳、温哥华等都提出了要实现净零碳排放,最早的城市甚至提出要在2030年就实现净零碳排放。企业也积极加入了实现碳中和目标的行列。据不完全统计,全球已经有超过300家国际公司、商业机构、投资银行加入了碳中和行列,力争在2030—2050年实现净零碳排放。<sup>③</sup>

由此可见,全球正迎来一场以低碳为特征的产业革命和技术竞争。顺势者昌,逆势者败。在全球绿色低碳发展的大趋势推动下,中国政府与时俱进,顺势而为,化挑战为机遇,及时将应对气候变化转化为加快转变经济发展方式、推进产业转型升级、抢占国际竞争力制高点的重大机遇,应对气候变化的内生动力不断增强。这一点在2015年发布的《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》中反映得很充分。该重要文件特别强调,“统筹国内国际两个大局,以全球视野加快推进生态文明建设,树立负责任大国形象,把绿色发展转化为新的综合国力、综合影响力和国际竞争新优势。”<sup>④</sup>

## (二) 国家因素

从中国国家层面来看,中国发展阶段的变化是推动中国日益积极参与国际气候变化谈判并扮演引领者角色的关键因素;<sup>⑤</sup>同时,气候变化对中国的不利影响日益突出,这也是重要因素。

### 1. 中国发展阶段的变化

中国参加国际气候变化谈判的30年是中国不断变化发展的30年,中国从低收入国家迈向中高收入国家,社会主要矛盾发生重大变化,从高速增长转向高质量增长。

① 杨秀、董文娟《绿色低碳,他国的“言”与“行”》,《光明日报》2021年1月31日。

② The Energy & Climate Intelligence Unit and Oxford Net Zero, “Taking stock: A global assessment of Net Zero Targets”, Mar. 1 2021, [https://ca1-eci.edcdn.com/reports/ECIU-Oxford-Taking\\_Stock.pdf?mtime=20210323005817&focal=none](https://ca1-eci.edcdn.com/reports/ECIU-Oxford-Taking_Stock.pdf?mtime=20210323005817&focal=none), May 3, 2021.

③ 廖虹云、康艳兵、朱松丽《碳中和:国际社会在行动》,《中国发展观察》2021年第5期,第59—62页。

④ 《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》2015年5月5日, [http://www.gov.cn/xinwen/2015-05/05/content\\_2857363.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-05/05/content_2857363.htm) 2021年1月12日。

⑤ 来源于2020年8月18日笔者在北京对苏伟先生进行的电话采访。

1990 年，中国人均国民总收入只有 330 美元，经济落后，经济发展任务紧迫而繁重。中国社会的主要矛盾是“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”。以经济建设为中心，追求国内生产总值高速增长是 20 世纪 90 年代以来很长一段时期的中心工作。所以，在气候变化谈判初期，中国的立场很明确：就我国目前情况而言，中心任务是发展经济，而能源工业又是关键。<sup>①</sup>

21 世纪以来，我国经济持续保持较快增长，2019 年，国内生产总值接近 100 万亿元，稳居世界第二大经济体。在经济总量大幅提高的同时，人均国民总收入也不断提升。2014 年，中国经济发展进入新常态。经济新常态下，中国以创新发展转换发展动力，以绿色发展转变发展方式，经济发展更加注重质量和效益，通过加速经济结构调整和产业转型升级实现提质增效，建立绿色低碳循环发展的可持续经济体系。2017 年，习近平在党的十九大上宣布，经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，我国经济实力、科技实力、国防实力、综合国力进入世界前列。我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。他宣布，中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。高质量发展，就是能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展，是体现新发展理念的发展，是创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的发展。在高质量发展阶段，我们并不刻意追求经济增速，而是追求有质量、有效益的合理增速。

中国发展阶段的上述变化催生了中国在国际气候变化谈判进程中的四大变化。

第一，绿色低碳发展在中国国家发展战略中的地位日益重要，中国的气候变化谈判立场也随之调整，更加积极进取。绿色低碳发展在中国国家发展战略中的地位日益上升，这一态势集中体现在 1992 年以来中国共产党历次全国代表大会的报告之中。2012 年，党的十八大报告将绿色低碳发展提到一个新的高度。报告指出，“建设中国特色社会主义，总依据是社会主义初级阶段，总体布局是‘五位一体’，总任务是实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴。”报告对“五位一体”总体布局的阐述是“全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设，实现以人为本、全面协调可持续发展的科学发展。”<sup>②</sup>党的十八大报告首次将建设美丽中国纳入执政理念之中，报告指出，“建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。”<sup>③</sup>党的十九大报告更进一步，首次将“美丽”作为中国特色社会主义现代化强国的限定词。报告明确指出，中国到 21 世纪中叶的目标是“把我国建

<sup>①</sup> 国家气候变化协调小组第四工作组《关于气候变化公约谈判准备情况的汇报》，第 259 页。

<sup>②</sup> 胡锦涛《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗：在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，2012 年 11 月 18 日，<http://epc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151.html>，2021 年 1 月 12 日。

<sup>③</sup> 胡锦涛《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗：在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，2012 年 11 月 18 日，<http://epc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151.html>，2021 年 1 月 12 日。

成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”。<sup>①</sup>

任何国家参加国际谈判,出发点都是服务该国的国家利益和国家重大战略。中国参加国际气候变化谈判时也不例外。2014年以来,习近平多次强调,“应对气候变化是推动我国经济高质量发展和生态文明建设的重要抓手,是参与全球治理和坚持多边主义的重要领域,事关我国发展的全局和长远。”<sup>②</sup>中国从国际气候谈判的参与者、贡献者向引领者转变,这归根结底是中国将生态文明建设上升为中国基本国家发展战略的结果。

第二,中国应对气候变化的能力不断提升。有效应对气候变化不仅需要强烈的意愿,更需要强大的能力。强大的能力集中体现在低碳发展的资金规模和技术水平上。随着中国经济的持续快速发展,中国在绿色低碳领域的资金投入不断增长,技术水平逐年提升。20世纪80年代初期,全国环境污染治理投资每年为25亿~30亿元,到80年代末期年度投资总额超过100亿元,2017年,全国环境污染治理投资总额为9539亿元,比2001年增长7.2倍,年均增长14.0%。<sup>③</sup>

仅以可再生能源为例,国际能源署(IEA)发布的《2019全球可再生能源报告》显示,中国连续七年成为全球可再生能源的最大投资国,2018年中国对可再生能源的投资几乎占世界的三分之一,达912亿美元。相比之下,美国在可再生能源方面的投资为485亿美元,欧盟为612亿美元。中国的可再生能源供应日益增长,可再生能源技术也处于主导地位——中国已经成为全球电动汽车生产和销售的领跑者。<sup>④</sup>中国作为“可再生能源第一大国”,开发利用规模稳居世界第一,为能源绿色低碳转型提供强大支撑。发电装机实现快速增长,截至2020年底,中国可再生能源发电装机总规模9.3亿千瓦,占总装机的比重达到42.4%,较2012年增长14.6%。其中水电3.7亿千瓦,风电2.8亿千瓦,光伏发电2.5亿千瓦,生物质发电2952万千瓦,分别连续16年、11年、6年和3年稳居全球首位。中国的总发电量中,30%左右源自可再生能源,全部可再生能源装机位居世界第一。在可再生能源发电量大幅增长的同时,中国的技术装备水平大幅提升,已形成较为完备的可再生能源技术产业体系。全产业链集成制造有力推动中国风电、光伏发电成本持续下降,近10年来,陆上风电项目单位千瓦平均造价下降30%,光伏发电项目的单位千瓦平均造价下降幅度更大,甚至达到75%左右。不断提升的产业竞争力为可再生能源新模式、新业态的蓬勃发展注入强大动力。<sup>⑤</sup>

第三,中国的气候变化谈判队伍日益壮大,谈判能力日益增强,在谈判中更加自信和

① 习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》2017年10月28日, <http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html> 2021年5月6日。

② 孙金龙、黄润秋《坚决贯彻落实习近平总书记重要宣示 以更大力度推进应对气候变化工作》,《光明日报》,2020年9月30日。

③ 国家统计局《环境保护效果持续显现 生态文明建设日益加强——新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之五》2019年7月18日, [http://www.stats.gov.cn/zjt/zthd/sjtjr/d10j/70cj/201909/t20190906\\_1696312.html](http://www.stats.gov.cn/zjt/zthd/sjtjr/d10j/70cj/201909/t20190906_1696312.html), 2021年2月11日。

④ IEA, “Renewables 2019”, Oct. 1, 2019, [https://iea.blob.core.windows.net/assets/a846e5cf-ca7d-4a1f-a81b-ba1499f2cc07/Renewables\\_2019.pdf](https://iea.blob.core.windows.net/assets/a846e5cf-ca7d-4a1f-a81b-ba1499f2cc07/Renewables_2019.pdf), Dec. 11 2020.

⑤ 《国家能源局:我国可再生能源发展开发利用规模稳居世界第一》,2021年3月30日, <http://www.scio.gov.cn/video/42600/42601/Document/1701316/1701316.htm> 2021年4月21日。

从容。随着中国经济实力和科技实力的增强,在各部门的重视和支持下,经过多年气候变化国际谈判的锻炼,中国已经培养了一支近百人的、以“70后”“80后”为主体的谈判队伍,这支队伍的平均年龄比很多国家的谈判队伍要年轻 10 岁。他们政治和业务素质过硬,熟悉谈判技巧,忠于国家。在《巴黎协定》及其实施细则中,很多条款和用词的表述都体现了中国代表团的智慧和贡献。这支队伍已成为我国参与国际事务、多边外交和全球治理的重要力量。<sup>①</sup> 回顾近年来中国在国际气候谈判中的表现,包括在 2021 年格拉斯哥气候大会上的表现,不难看出中国代表团的谈判风格显得更加成熟而自信。其中,曾长期担任中国气候变化谈判代表团团长的解振华先生发挥了重要的指导作用。

第四,中国推动南南气候合作,开展气候援助的能力不断增强。随着中国综合国力的增强,中国支持发展中国家应对气候变化的能力逐渐增强,力度逐渐加大。相关情况上文已有介绍,此处不再赘述。

## 2. 气候变化对中国的负面影响日益增大

最大限度减少气候变化对中国的不利影响,维护中国的生态安全始终是中国参加国际气候谈判的主要驱动因素之一。中国政府参加国际气候变化谈判之初,最关心的问题之一就是气候变化对中国的负面影响,尽管谈判初期中国对气候变化对中国的影响,包括对农业和中国沿海地区的影响程度认识有限。<sup>②</sup> 2007 年 6 月 4 日,时任中国外交部部长助理崔天凯在记者吹风会上介绍国家主席胡锦涛出席八国集团同发展中国家领导人对话会的日程时表示,“中国人口占世界人口的五分之一,也就是说,受全球气候变化影响的人中,每五人就有一个中国人,所以中国政府高度重视这个问题”。<sup>③</sup>

随着研究力度的逐渐加大,中国对气候变化负面影响的认知越来越全面,也越来越深入。2007 年的《中国应对气候变化的国家方案》指出,现有研究表明,气候变化已经对中国产生了一定的影响,造成了沿海海平面上升、西北冰川面积减少、春季物候期提前等,未来将继续对中国的自然生态系统和经济社会系统产生重要影响。《中国应对气候变化的政策与行动(2011)》指出,中国是最易受气候变化负面影响的国家之一,全球气候变化已经对中国经济社会发展产生诸多不利影响,成为可持续发展的重大挑战。<sup>④</sup> 《中国应对气候变化的政策与行动 2012 年度报告》指出,中国是受气候变化不利影响最为脆弱的国家之一。<sup>⑤</sup> 2014 年中国发布《国家应对气候变化规划(2014—2020 年)》,其中强调,“我国人口众多,人均资源禀赋较差,气候条件复杂,生态环境脆弱,是易受气候变化不利影响的国家。气候变化关系我国经济社会发展全局,对维护我国经济安全、能源安全、生态安全、粮

① 解振华《坚持积极应对气候变化战略定力 继续做全球生态文明建设的重要参与者、贡献者和引领者——纪念〈巴黎协定〉达成五周年》,《中国环境报》2020 年 12 月 14 日。

② 国务院环境保护委员会秘书处编《国务院环境保护委员会文件汇编(二)》,第 249 页。

③ 《胡锦涛将谈气候问题》,2007 年 6 月 5 日,http://www.chinadaily.com.cn/hqzg/2007-06/05/content\_887189.htm, 2021 年 1 月 12 日。

④ 中华人民共和国国务院新闻办公室《中国应对气候变化的政策与行动(2011)》,2011 年 11 月 22 日,http://www.gov.cn/jrzq/2011-11/22/content\_2000047.htm, 2021 年 1 月 12 日。

⑤ 国家发展和改革委员会《中国应对气候变化的政策与行动 2012 年度报告》,2012 年 11 月 1 日,http://www.cma.gov.cn/2011xzt/2012zhuant/20121119/2012111908/201211/P020121123389049273113.pdf, 2021 年 1 月 12 日。

粮食安全以及人民生命财产安全至关重要”。<sup>①</sup>

随着气候变化对中国的负面影响日益增大,中国推动全球气候治理的积极性也越来越高。2009年《全国人民代表大会常务委员会关于积极应对气候变化的决议》强调,积极应对气候变化,既是顺应当今世界发展趋势的客观要求,也是我国实现可持续发展的内在需要和历史机遇。<sup>②</sup>2018年,习近平在全国生态环境保护大会上明确提出,“生态环境安全是国家安全的重要组成部分,是经济社会持续健康发展的重要保障”,要“引导应对气候变化国际合作”。<sup>③</sup>

### 3. 领导人因素

中国在国际气候变化谈判中的角色从参与者、贡献者转向引领者,固然主要是国内形势交织发展的结果,也与中国领导人的个人因素有关。这里的个人因素主要是指中国领导人对世界的情怀(“天下”情怀)和对自然的情怀(环境意识),这些情怀在决定中国参与国际气候变化谈判立场和全球气候治理政策等方面的作用不可低估。

第一,中国领导人的“天下”情怀。中国自古就有天下大同的理念,追求“大道之行,天下为公”的理想。近代以来,中国领导人普遍强调,中国应对人类文明有较大的贡献。1924年,孙中山说“中国如果强盛起来,我们不但是要恢复民族的地位,还要对于世界负一个大责任”。<sup>④</sup>1956年,毛泽东在纪念孙中山先生诞辰90周年时指出“中国应当对于人类有较大的贡献”。<sup>⑤</sup>改革开放以来,邓小平也指出,“中国要对人类做出比较多一点的贡献”。<sup>⑥</sup>江泽民则指出“实现中华民族的伟大复兴,争取对人类作出新的更大的贡献”。<sup>⑦</sup>在党的十七大报告中,胡锦涛指出“到二〇二〇年全面建设小康社会目标实现之时,我们这个历史悠久的文明古国和发展中社会主义大国,将成为对外更加开放、更加具有亲和力、为人类文明作出更大贡献的国家”。<sup>⑧</sup>

党的十八大以来,习近平将中国“为世界和平发展作出更大贡献”视为实现中华民族伟大复兴“中国梦”的一部分,强调“我们要实现的中国梦,不仅造福中国人民,而且造福各国人民”。习近平还首创“人类命运共同体”理念,倡导“合作共赢”的战略思想,展示中国与世界“共同发展、共同繁荣”的战略思维。习近平在《推动我国生态文明建设迈上新台阶》中指出“生态文明建设关乎人类未来,建设绿色家园是人类的共同梦想,保护生态

① 《国家应对气候变化规划(2014—2020年)》,2014年11月25日,http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbfh/wqfbh/2015/20151119/xgzc33810/document/1455885/1455885.htm,2021年2月12日。

② 《全国人民代表大会常务委员会关于积极应对气候变化的决议(2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过)》,2009年8月28日,http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2009-10/28/content\_1543804.htm,2021年2月12日。

③ 《习近平出席全国生态环境保护大会并发表重要讲话》,2018年5月19日,http://www.gov.cn/xinwen/2018-05/19/content\_5292116.htm,2021年2月15日。

④ 孙中山《三民主义》,上海:商务印书馆,1947年,第115页。

⑤ 《毛泽东选集》(第五卷)北京:人民出版社,1977年,第312页。

⑥ 《邓小平文选》(第二卷)北京:人民出版社,1994年,第237页。

⑦ 《江泽民文选》(第二卷)北京:人民出版社,2006年,第63页。

⑧ 胡锦涛《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,2007年10月15日,http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/106155/106156/6430009.html,2021年2月15日。

环境、应对气候变化需要世界各国同舟共济、共同努力……共建清洁美丽的世界”。<sup>①</sup>其中，“共建清洁美丽的世界”提法丰富了中国“对人类有较大的贡献”的内涵。过去，我们都是从促进和平、增加就业、促进世界经济和贸易增长、提供更多基础设施等角度提出中国对世界的贡献，而习近平生态文明思想首次从生态角度提出，中国要为美丽世界的建设提供国际公共产品，进一步丰富了中国的贡献论，这是习近平生态文明思想的一个很重要的国际贡献。

第二，中国领导人的环境意识。中国参加国际气候变化谈判以来，共经历了三代领导集体。三代领导人日益强烈的环境意识和气候变化意识深刻影响了中国参与国际气候变化谈判的进程。1992年，江泽民在党的十四大上着重分析了经济、人口和资源的关系，并在1996年全国第四次环境保护会议上指出，“经济发展必须与人口、资源环境统筹考虑，不仅要安排好当前发展，还要为子孙后代着想，为未来的发展创造更良好的条件，决不能走浪费资源和先污染后治理的路子，更不能吃祖宗饭断子孙路”。<sup>②</sup>2000年，他又强调，对资源管理和环境保护等工作，要实行党政一把手亲自抓、负总责不变，既定的人口资源环境政策和目标不变。<sup>③</sup>

2002年，胡锦涛担任总书记之后多次强调环境保护工作要一把手亲自抓，负总责。他在2008年6月主持中共中央政治局第六次集体学习时强调，妥善应对气候变化，事关我国经济社会发展全局和人民群众的切身利益，事关国家的根本利益。必须以对中华民族和全人类长远发展高度负责的精神，充分认识到应对气候变化的重要性和紧迫性，坚定不移地走可持续发展道路，采取更加有力的政策和措施，全面加强应对气候变化能力建设，为我国和全球可持续发展事业不懈努力。

习近平的环境意识形成于他在陕西延川生活的七年知青时期。据他本人回忆，“我曾在中国黄土高原的一个小村庄生活多年，当时那里的生态环境受到破坏，百姓生活也陷于贫困。我那时就认识到，对自然的伤害最终会伤及人类自己。”<sup>④</sup>在福建、浙江等地工作期间，习近平通过实地调研，在实践中进一步深化理论，在实践中运用理论指导现实工作，提出了“绿水青山就是金山银山”的著名论断。在福建治山治水，推动“绿色浙江”建设，一直到担任总书记期间，习近平将绿色发展理念贯穿于治国理政的思想之中。<sup>⑤</sup>党的十八大以来，他在环境保护和生态文明建设方面不断提出创新性的思想和观点。2013年4月，习近平在海南考察工作时指出，“保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力。良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉”。2013年5月，习近平在主持十八届中央政治局第六次集体学习时指出，对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，必须追究其责任，而且应该终身追究责任。

① 习近平《推动我国生态文明建设迈上新台阶》，《求是》2019年第3期，第13页。

② 《江泽民文选》（第一卷），北京：人民出版社，2006年，第532页。

③ 《江泽民在中央人口资源环境工作座谈会上强调 切实做好人口资源环境工作 确保实现跨世纪发展宏伟目标》，《人民日报》2000年3月13日。

④ 习近平《坚持可持续发展 共建亚太命运共同体——在亚太经合组织工商领导人峰会上的主旨演讲》，2021年11月11日 <https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1919019.shtml>，2021年11月12日。

⑤ 姚茜、景玥《习近平擘画“绿水青山就是金山银山”述发展环境“舟水关系”》，2017年6月5日，<http://env.people.com.cn/n1/2017/0605/c1010-29318123.html>，2021年2月12日。

2015年1月,习近平在云南考察工作时强调,像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境,在生态环境保护方面一定要算大账、算长远账、算整体账、算综合账,不能因小失大、顾此失彼、寅吃卯粮、急功近利。2018年5月,习近平在全国生态环境保护大会上指出,生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题,也是关系民生的重大社会问题。党的十八大以来,习近平围绕总体国家安全观提出了一系列重要论述,明确将生态安全和生物安全问题纳入国家安全范畴。

综上,过去30年中国积极参加国际气候变化谈判和全球气候治理,与中国领导人怀有中国应为人类做较大贡献的“天下”情怀和不断深化的环境意识有着密切的关系。

这里需要特别指出的是,中国在国际气候变化谈判中的政策调整和角色定位与中国领导人决策思路的变化有很大关系。中国从积极参与国际气候变化谈判转变为主动引领国际气候变化谈判,转变的关键点是在2014年,习近平反复强调“应对气候变化是我国可持续发展的内在要求,也是负责任大国应尽的国际义务,这不是别人要我做,而是我们自己要做”。思路的转换直接改变了中国参加国际气候变化谈判的总体思路,扭转了中国在应对气候变化进程中的被动局面,使中国成为全球生态文明建设重要的参与者、贡献者和引领者。<sup>①</sup>而习近平这一观点的形成与国际国内形势的变化紧密相关。

#### 四、结 语

当今世界正面临百年未有之大变局,气候变化是当今世界面临的最严峻的挑战之一,无疑是变局之中的重要变量。本文对30年来中国在国际气候变化谈判中的角色定位及其转换进行了系统梳理和总结,在此基础上从国际层面、国家层面和领导人个人层面详细分析了中国从参与者、贡献者转换为引领者的原因。

经历了美国特朗普政府退出《巴黎协定》的消极影响和新冠肺炎疫情蔓延的严重冲击之后,国际气候变化谈判和全球气候治理陷入低潮。当前,随着欧盟、中国、美国等100多个国家和集团提出了气候中和或碳中和的承诺,国际气候变化谈判和全球气候治理又重新获得了新的发展动能,迎来了新的历史性发展机遇。可以大胆断言,应对气候变化是当今世界各国利益的最大汇合点和国际合作的最佳切入点。

中国参与国际气候变化谈判的30年历程令人感慨万千。在国际上,30年来,中国在国际气候变化谈判中的作用和贡献越来越大,拥有的国际气候政治秩序话语权与国际气候治理规则制定权越来越大。中国完成了从参与者向引领者的华丽转身。2020年,习近平宣布的中国力争2030年前二氧化碳排放达到峰值、2060年前实现碳中和的目标为中国参与国际气候变化谈判30年的历史画上一个圆满的句号。在国内,30年来,中国实现了经济社会发展与碳排放的初步脱钩,基本走上了一条符合国情的绿色低碳循环的高质量发展道路。我国的实践证明,开展气候行动不但不会阻碍经济发展,而且有利于提高经济增长质量,带动新的产业,培育更广阔的市场,扩大就业,改善民生,保护环境,提高人民健康水平,实现协同发展。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 来源于2019年7月29日张海滨在北京对解振华先生的访谈。

<sup>②</sup> 解振华《坚持积极应对气候变化战略定力 继续做全球生态文明建设的重要参与者、贡献者和引领者——纪念〈巴黎协定〉达成五周年》,《中国环境报》2020年12月14日。



展望未来，中国在国际气候变化谈判中既面临严峻挑战，也迎来重大机遇。

一方面，我们必须清醒地认识到，中国仍是最大的发展中国家，发展不平衡不充分问题突出，外部环境复杂严峻，目前我国有关应对气候变化的政策工具、手段措施、基础能力等还存在短板，要实现碳达峰目标与碳中和愿景，任务十分艰巨，需要付出艰苦卓绝的努力。<sup>①</sup>而且，西方国家要求中国提前至 2050 年实现碳中和，国际压力不断上升。与此同时，我们必须清醒地认识到，中国作为国际气候变化谈判中后起的引领者，在发挥引领者作用时还存在不充分、不全面的问题，集中体现在国际气候谈判中的议程设定能力不够强，全球气候治理体制改革中的规则制定权和话语权不够大，在全球气候治理领域构建中国话语和中国叙事体系的水平不够高，仍然需要不懈努力，不断强化和完善能力建设。

另一方面，随着综合国力的增强，中国日益走近世界舞台的中央，中国国内应对气候变化工作正处于压力叠加、负重前行的关键期，也到了有条件有能力解决气候变化突出问题的窗口期。应对气候变化具有重要性和紧迫性，中国不仅已经深刻认识到了这一点，而且将会进一步加大应对气候变化工作的力度，完全兑现减排承诺，推动中国从站起来、富起来、强起来到美起来，美丽中国的生动形象将会越来越清晰。在国际上，中国将积极践行人类命运共同体理念和人与自然生命共同体理念，积极承担符合自身发展阶段和国情的国际责任，积极引领国际气候变化谈判，进一步推进南南气候合作。

2020 年 12 月 12 日，习近平在气候雄心峰会上宣布中国国家自主贡献的一系列新举措，并就进一步推进全球气候治理提出三点重要建议：第一，团结一心，开创合作共赢的气候治理新局面；第二，提振雄心，形成各尽所能的气候治理新体系；第三，增强信心，坚持绿色复苏的气候治理新思路。2021 年 1 月 25 日，习近平在北京以视频方式出席世界经济论坛“达沃斯议程”对话会时强调，“地球是人类赖以生存的唯一家园，加大应对气候变化力度，推动可持续发展，关系人类前途和未来。人类面临的所有全球性问题，任何一国想单打独斗都无法解决，必须开展全球行动、全球应对、全球合作”。“中国力争于 2030 年前二氧化碳排放达到峰值、2060 年前实现碳中和。实现这个目标，中国需要付出极其艰苦的努力。我们认为，只要是对全人类有益的事情，中国就应该义不容辞地做，并且做好。中国正在制定行动方案并已开始采取具体措施，确保实现既定目标。”<sup>②</sup>2021 年 3 月 15 日，习近平在中央财经委员会第九次会议上强调，我国力争 2030 年前实现碳达峰，2060 年前实现碳中和，是党中央经过深思熟虑作出的重大战略决策，事关中华民族永续发展和构建人类命运共同体。<sup>③</sup>2021 年 7 月 6 日，习近平在中国共产党与世界政党领导人峰会上强调，“面对气候变化给人类生存和发展带来的严峻挑战，我们要勇于担当、同心协力，共谋人与自然和谐共生之道”，“中国将为履行碳达峰、碳中和目标承诺付出极其艰苦的努力，

① 孙金龙、黄润秋《坚决贯彻落实习近平总书记重要宣示 以更大力度推进应对气候变化工作》，《光明日报》，2020 年 9 月 30 日。

② 《习近平出席世界经济论坛“达沃斯议程”对话会并发表特别致辞》，2021 年 1 月 25 日，[http://www.gov.cn/xinwen/2021-01/25/content\\_5582473.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-01/25/content_5582473.htm) 2021 年 3 月 24 日。

③ 《习近平主持召开中央财经委员会第九次会议》，2021 年 3 月 15 日，[http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/15/content\\_5593154.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/15/content_5593154.htm) 2021 年 4 月 12 日。

为全球应对气候变化作出更大贡献”。<sup>①</sup> 2021年9月21日,习近平以视频方式出席第76届联合国大会一般性辩论,并发表题为《坚定信心 共克时艰 共建更加美好的世界》的重要讲话,宣布中国将大力支持发展中国家能源绿色低碳发展,不再新建境外煤电项目。<sup>②</sup> 这是中国为应对全球气候变化自主采取的又一重要举措。

中国共产党和中国政府的上述郑重宣示反复向世人传达了一个清晰的信号:中国在未来的国际气候变化谈判和全球气候治理中将贡献更多的中国方案和中国智慧,中国在全球气候治理中的引领作用将会更加凸显,地位有望继续提升。为此,中国今后需要进一步统筹好气候治理、气候外交、气候安全和气候传播四大领域的工作,四位一体,协同推进,有力引领国际气候变化谈判和全球气候治理。

本文的部分内容来自张海滨等著《全球气候治理的中国方案》(五洲传播出版社2021年版)。在本文写作过程中,笔者对一批长期代表我国参加联合国气候变化谈判的高级官员进行访谈,包括中国气候变化事务特使解振华,联合国副秘书长、联合国气候变化谈判中国代表团原团长刘振民,国家发改委副秘书长、联合国气候变化谈判中国代表团原团长苏伟,外交部北极事务特别代表、《联合国气候变化框架公约》秘书处法律部原主任高风,生态环境部气候司司长李高,副司长陆新明、蒋兆理、孙楨等。在此,向他们致以衷心感谢! 本文的疏漏和不足之处概由笔者负责。

(责任编辑:沈丹)

① 习近平《加强政党合作 共谋人民幸福——在中国共产党与世界政党领导人峰会上的主旨讲话》,2021年7月7日, [http://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content\\_5625991.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5625991.htm), 2021年7月9日。

② 习近平《坚定信心 共克时艰 共建更加美好的世界——在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话》, 2021年9月22日, <https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1908642.shtml>, 2021年9月24日。

---

---

## ABSTRACTS

### **Optimization of Audit Function and Improvement of Government Credibility of Public Emergency: Analysis Based on the Coupling Relationship between Them**

JIN Taijun , XUE Ting

In recent years , the frequent occurrence of public emergencies makes the government's credibility face unprecedented challenges. With its unique functional positioning , distinctive functional advantages and internal coupling with the construction of credibility , national audit has become an effective strategy and necessary path to improve the government's credibility under the new situation. The article combines novel coronavirus pneumonia epidemic and the practice mechanism of China's epidemic prevention , starting with the four key elements of emergency management efficiency , performance of supervisory responsibilities , degree of information disclosure and completeness of policies and systems affecting the improvement of government credibility , the paper analyzes the internal coupling and functional advantages of national audit with the construction of government credibility in four aspects: supervision function , prevention function , disclosure function and resistance function. Based on such functional advantages and construction needs , the paper further discusses the countermeasures to optimize the performance of the national audit function.

### **China's Participation of International Climate Change Negotiations for 30 Years: History and the Evolution of China's Role**

ZHANG Haibin , HUANG Xiaopu , CHEN Jingyan

From the perspective of the evolution of China's position in international climate change negotiations , its domestic climate actions and global climate governance , China played different roles in last 30 years' participation of international climate change negotiations , namely , from an active participant to an active contributor and finally to an active torchbearer. Shifting from an active participant to an active contributor is a quantitative change , while shifting from an active contributor to an active torchbearer is a qualitative or substantial change. Many factors contributed to the qualitative change. Internationally , the increasing threat to global ecological security arises from climate change , the fundamental adjustment of international economic configuration , the substantial change of international configuration of greenhouse gas emissions , and the intensified global trend of green and low carbon development together pushed China to play the role of torchbearer. Nationally , the change of China's development stage , namely , shifting from pursuit of high GDP growth rate development to high quality development and climate change's increasing negative impact on China contributed to China's bigger role as an active torchbearer. Individually , Chinese leaders' rising global vision and environmental awareness also matter in the sense that they are most powerful decision makers. However , it must be soberly recognized that China's role as a torchbearer is preliminary. China's capability to set agendas in international climate change negotiations and power to make the rules and have

the last say in the reform of global climate governance regime , and the capability to construct Chinese discourse in global climate governance are quite limited. Looking ahead , China should promote overall progress in climate governance , climate diplomacy , climate security and climate communication so as to lead international climate negotiations and global climate governance in a more powerful way.

**The Mainstreaming of Environmental Sustainability in China's Foreign Aid:  
Significance , Status Quo and Path Exploration**

CHEN Xi , WANG Shaokang

International Development Assistance ( IDA) is the main practical way to achieve UN environmental SDGs and improve the spatial mismatch between demand and supply of global environmental sustainable governance. Environmental sustainable foreign aid is also an important policy tool to maintain China's overall national security , build a green development engine , establish the image of a responsible power and participate in global environmental governance. Under the background of Covid-19 global pandemic , it is urgent to explore the mainstream of environmental sustainability in China's foreign aid , so as to promote global green recovery through foreign aid. The mainstreaming of environmental sustainability in foreign aid refers to the priority of environmental sustainability in foreign aid policy - making and project implementation. From the perspective of practice path , environmental sustainability should be fully integrated into development assistance and humanitarian assistance. Its premise is to enhance the environmental sustainability awareness of foreign aid authorities and formulate a systematic special plan for environmental sustainable foreign aid , and its basis is to provide adequate financing support.

**Impact of Internal Governance of Accounting Firm on Audit Quality**

LI Zhixue , PAN Dongliang , LI Yan

Based on the systematic analysis of the influencing factors of audit quality , the paper studies the impact of internal governance of accounting firms on audit quality. The authors select the listed companies and corresponding accounting firms audited by China's A-share accounting firms from 2015 to 2019 as the research samples , integrate the relevant data such as internal governance and financial indicators , calculate the manipulated earnings value by using Jones model to measure the audit quality , and then conduct regression analysis and robustness test. The results show that the amount of partner meetings , management committee meetings and the amount of certified public accountants have a significant positive impact on the audit quality of the firm; The amount of branches under the integrated management of the head office and branches has a significant negative impact on the audit quality of the firm; It is not found that the proportion of major shareholders , the amount of special committees and quality control have a significant impact on audit quality. It is expected that the accounting firm can improve the audit quality by further improving the internal governance mechanism.