



邹骥谈中国深入参与全球治理和气候行动的利弊

(邹骥，国家应对气候变化战略研究和国际合作中心副主任)

由于美国候任总统特朗普在竞选期间对待气候变化的消极态度，中国国内也兴起了一种观点，认为在这种形势下中国仍然坚持履行《巴黎协定》将会承担更多责任，这对中国将是不利的。在本次活动中，国家应对气候变化战略研究和国际合作中心副主任邹骥对此作出了回应。

全球治理的客观基础及主体责任

全球治理有其客观的技术、经贸、文化、政治等现实基础，并非国家主观可以改变的。邹骥例举了交通、通讯、全球范围基于比较优势的贸易和盈利环境的投资、英语的普及和文化体育的共享等一系列相关事例以作说明。在分析这些现象的影响时，邹骥强调，这种技术、经贸、文化等方面的联系不仅影响个人，而且影响到了各个国家的政治，甚至是全球政治联系和变化。同时，在环境领域，自上世纪八十年代以来对诸如全球气候变化、生物多样性和臭氧层保护等全球性环境问题的关注日益上升，各国认识到了全球合作的必要性，从而全球环境治理自上世纪八十年代开始有了长足的发展。此外，还有全球共同面对的网络安全和其他非传统安全等问题。这些都构成了全球治理的客观需要基础。

在谈到全球治理的问题时，邹骥提醒人们注意几个关键因素，即利益相关者的构成及其责任、权利、权力、能力以及规则机制等。邹骥表示，全球治理的主渠道依然是主权国家间的沟通、谈判。国家这个主体显然十分重要，在调整相互关系规则时也有不同于调整自然人、公司或社团法人之间关系的地方。如在国家历史责任界定问题上，发达国家作为一个整体从过去的累计碳排放中获得了好处，如今天国民享用的完备基础设施和福利、在世界产业链中的位置、在世界经济体系中的优越位置等，但这个累计排放却是导致今天气候变化

的直接重要动因。因此，国家责任的界定就区别于个人与企业，作为国家主体，发达国家需要承担以累计排放为基础的历史责任。

不过，邹骥认为影响到国家间谈判的主体其实很复杂。政府是国家机器的一个重要组成部分，但不是国家的机器唯一的组成部分。当然就国家机器本身而言，不仅有政府行政部门，还有立法部门、司法部门，不仅有中央政府，还有地方政府。在国家间谈判的主渠道之外，邹骥进一步谈到跨国组织的作用，如作为政府间组织的联合国、非政府组织以及跨国企业等。邹骥提及，2015年巴黎气候变化大会上，比尔·盖茨、马云这些世界知名的企业家就气候变化向政府提出的一个倡议。在此倡议中，企业家拿出十亿投入基础研发，但参与本倡议的国家需要将政府支出中的研发投入部分加倍。

参与《巴黎协定》的成本-效益分析

在对全球治理体系做出全面阐释后，邹骥利用“费用-效果”（成本-效益）分析框架来分析中国是否应该继续履行《巴黎协定》。

邹骥认为，有五方面的基本利益以及安置就业和金融风险等代价。

首先是中国的排放空间和发展权益。中国并非承诺今年达到排放峰值，而是在2030年前后。使用“前后”（around）而不是“到”（by）这一个词，最终是由两国元首拍板的，因此，中国的减排不是跃进式的而是渐进式的，工业化城镇化的进程还需要继续。这给中国赢得了过渡的时间，也在今天经济增长和碳排放还不能完全脱钩的情况下捍卫了中国当前增长的权利。

第二个利益是低碳竞争力，这与中国两个一百年的目标联系在一起，特别是第二个百年梦想的目标，即在本世纪中叶中国跻身中等发达国家行列的目标。那个时候中国如果还是高碳国家，中国在世界民族之林里仍然还是一个效率低下、有量没质的国家，将很难认为是达成了第二个百年梦想的目标。这个利益今天许多人还没有完全感受到，但实际上已经在出现，这就是中国在现代化进程中，经济发展方式的转变、结构的变化、提质升级的要求已经非常紧迫，直接涉及能否克服中等收入陷阱、持续保持中高速度增长的问题。邹骥的基本判断是在未来的几十年世界经济面貌将要发生的变化中，有一点是明确的，就是随着技术进步和环境容量的要求，经济一定要向着低碳绿色的方向发

展；这里面一定会出现新的经济动能，进而产生全新的竞争力评价标准、市场供求格局及其准入的标准。

此外，中国之所以追求战略转型，做低碳发展的倡议者、积极推动者，而非阻碍者，是出于发展阶段的原因。中国 1992 年大气环境主要面临的是工业粉尘、酸沉降、风沙等问题，如今那些老问题得到了极大的解决但又出现了雾霾问题，这是不同发展阶段的大气环境问题。后者是许多发达工业国家历史上曾经面临的环境问题，也是中国经济发展的一种佐证。当然，中国自身的定位问题仍然重要。中国依然是一个发展中国家，但是是一个经济体系完整的发展中大国，而且在发展中国家已经做了领头羊，是新兴经济体，是朝着第二个百年梦想迈进的国家。参与全球治理、全球环境与气候治理，与第二个百年梦想的目标是相一致的。

第三个利益是减少气候变化的负面影响。即便特朗普不相信，大量科学观察仍然佐证了气候发生了变化且主要原因是人为的。在气候变化负面影响上，无论就国土面积、人口数量及分布，中国的暴露度最高，可能是受灾最严重的国家。一旦海平面上升、水资源错配、农业生产受损、生物多样性消退、基础设施受到极端气候事件的威胁，几代人民的生命财产安全将会受到严重影响。政府如果不对这种巨大的风险作出考虑与回应，会失去执政的合法性。

第四个利益是影响力。这个影响力其实是一个间接利益，是二级的利益。获得影响力可以更好地实现其它利益。无论在国内还是国际，话语权和影响力可以帮助中国获得更多有利条件。这种影响力区别于美国式的霸权，不是欺负别人，但是保护自身利益。

第五个利益是国家的形象。中国在海外有上万亿美元的累计投资，有上亿人到海外留学旅游经商，去参与各种各样的活动。难于想象中国与世界有如此密切的联系但国际形象却不佳，我们的人民将为此付出真实的代价，因此必须维护管理好中国的形象。

在代价方面，冶金、煤矿停产等淘汰落后产能的举动将会导致部分工人下岗失业问题，也有可能带来银行此前投资坏账或其他投资沉淀等金融风险问题，这就要求中国用政策机制、政策手段等方式将这样的代价降到最小。通过资产重组、债转股、财政转移支付体系、社会保障体系，保证利益受损群体的

安全、尊严及未来的发展机会。如供给侧改革的措施之一是补贴体系改革，取消对僵尸企业补贴，把补贴真正花到下岗职工身上。邹骥建议这部分释放出的财政能力可以帮助到下岗职工，并让新兴产业健康发展起来，创造新的就业机会。

邹骥还回忆了与英国著名经济学家尼古拉斯·斯特恩爵士的一次交流经历。当时斯特恩曾表示，“问题不在于有没有成本，而在于怎么分担这个成本，怎么把这个成本最小化。”

全球治理及气候行动的未来挑战

展望未来，邹骥表示全球治理及气候行动根本的挑战是一致的，即在金融及经济危机已经爆发8年后，全球什么时候能够真正进入到一个全面的复苏以及可持续的繁荣时期。当前的复苏应该说还是非常脆弱的，甚至于在很多地区，下行压力严峻。这说明此次危机不是一个简单周期的问题，而可能真是一个结构的调整问题，需要新的动能和新的方向。这种形势要求我们重新定义诸多的费用和效益。这个费用和效益既包括财务层面，也包括国民经济层面；既包括经济层面，也包括政治和社会层面。这种新的费用和效益产生新的价值、新引擎或新动能。

邹骥认为绿色低碳转型是一个方向，以提高效益。这里的效益指提高要素生产率，更具体的分解到自然资源和能源的效率、环境质量的效益等等。在这个方向上的突破首先在于技术，技术的变革引发新的引擎，但在各个国家、各个行业部门以及各个地区的分布不一样。在今天的中国，东北地区以及珠三角、长三角的经济面貌截然不同，也是这种分布不均衡的反映。在能源结构上，变化也非常迅速。在2009年哥本哈根气候变化会议上，中国承诺到2020年降低化石能源在能源结构中的比重。目前看来，这一目标的达成是必定的，而碳强度的目标则肯定会超额或提前完成。

最后，展望中美合作，邹骥认为，中美之间高层在低碳发展上的蜜月期可能已然结束。未来几年将会很难看到成立联合工作组、发表联合声明等这样的举措。然而，切实的利益仍然可能驱动合作。例如，中国目前在推进散煤替代工作。用天然气取代散煤改善能源结构被普遍认为是可行的方案。中国有这样的需求存在，而美国的天然气产量在上升，很可能成为天然气的出口国。这种

供求相对接就能形成一种很好的合作。在这种合作之下，美国必然需要加强基础设施建设，从天然气官网到加压设备到港口建设，这其中为中国厂商提供了投资、承包的机会，也为中国改变空气质量提升能源品质提供了较清洁燃料的供给；而对于美国而言可以扩大出口，通过提高国内的投资而创造更多的就业机会，而且还可以部分地贡献于减少中美贸易不平衡。这样的贸易投资的互补，也可能带来巨大的绿色低碳效益，为什么不可以去探索务实的合作呢？

邹骥强调中美气候合作的大体趋势将是回到实实在在的市场以及利益上来。