

试论中国国际气候话语权的构建

王伟男

【提要】中国在应对气候变化方面做出了艰巨努力,也取得了很大成就。但主要由于中国缺乏国际气候话语权,这些努力和成就并未得到西方国家及其媒体主导下的国际社会的认可。中国要想在全球气候治理领域维护自己的国际形象和合法权益,就必须通过灵活有效地运用自身实力,构建属于自己的国际气候话语权。

【关键词】气候变化 国际气候话语权 媒体

〔中图分类号〕 G209 **〔文献标识码〕** A **〔文章编号〕** 1000-2952 (2011) 01-0005-06

气候变化是人类迄今为止面临的规模最大、范围最广、影响最深远的挑战之一。如何有效应对气候变化,是一个既涉及各个国家自身利益又涉及全人类共同利益、既涉及眼前利益又涉及长远利益的重大战略问题。对于温室气体排放大国来说更是如此,因为他们的气候政策对于气候问题在全球层面上如何发展变化尤其重要。然而,即使一个国家有效施行了兼顾自身利益与共同利益、眼前利益与长远利益的气候政策,也不一定能获得国际社会的广泛认可,其中一个关键因素就在于这个国家有没有取得国际气候话语权。中国目前就面临着这样的困境。在此,我们需要探讨一下什么是国际气候话语权。

一、什么是国际气候话语权?

在探讨国际气候话语权的概念之前,我们需要了解两个更基础性的概念:话语权和国际话语权。仅从字面意思来看,“话语权”就是说话和发言的权利,发表意见和阐述想法的权利,用英文表示就是: the right to speak。但在现实

政治语境中,“发言权”只是话语权的前提和基础,是一种相对平等的权利;而话语权更多地是一种强势的能力、资格或权力,带有某种程度的有效性、权威性甚至排他性,用英文表示就是: power of discourse。也就是说,拥有话语权就必须首先拥有发言权,但拥有发言权不一定就拥有话语权。不难理解,如果你表达了一种意见或主张,但没有对听众产生预期影响,甚至出现了与预期相反的效果,那么你就只能算是拥有发言权而已;反之,如果你的意见或主张不仅引起了听众的注意,还对听众的思想或行为产生了你所预期的影响,或是与你的预期较为接近的效果,那么你就不仅拥有发言权,而且还进一步拥有了话语权。

在国际政治领域,话语权往往与国家利益相关联。根据我国学者梁凯音的研究,“国际话语权”是指以国家利益为核心,就社会发展事务和国家事务等发表意见的权利,而这些事务是与国际环境密切相连的,并体现了知情、表达和参与权利的综合运用。“简单地说,国际话语权就是对国际事务的定义权,对各种国际标

准和游戏规则制订权,以及对国际事务中是非曲直的评议权和裁判权。……掌握国际话语权的一方可以利用自己的话语权优势,按照自己的利益和标准定义国际事务,制订国际游戏规则,并对国际事务的是非曲直按照自己的利益和逻辑做出解释、评议和裁决,从而获得在国际关系中的优势地位和主动权”。^①毫无疑问,国际话语权更明显地表现为一种强势的能力、资格和权力,也更明显地具有有效性、权威性和排他性,其本质就是对国家利益的维护和争取。

在以上讨论的基础上,笔者把“国际气候话语权”理解为:在国际气候治理领域,以主观认知的国家利益为基础,对有关标准、规范、机制、程序等国际规制的制定权、主导权、控制权、修改权、解释权等,也包括对任一国家和地区的气候政策优劣与否的评判权。当然,这种评判往往就是以既定的国际规制为基础的。与其他领域的国际话语权一样,一个国家是否拥有国际气候话语权也主要取决于该国在相关领域——这里就是气候变化——的科技、经济、政治、外交、文化等实力,以及对这种实力的有效运用。

例如,长期以来由于欧盟在气候和环境领域的科技实力,加上其发达的经济和文化,奠定了它在国际气候治理领域的首要话语权。在当前国际气候谈判与全球气候治理领域,许多已被广为接受的概念和观念都是由欧洲科学家或政府率先提出的,包括:“发达国家和发展中国家在应对气候变化问题上要遵循‘共同但有区别的责任’原则”,“人类可忍受的全球变暖最大幅度是不超过工业革命前气温水平 2°C ”,“全球温室气体排放总量到2020年左右应该达到峰值,此后应逐步减少”等。此外,在国际贸易领域,许多商品的环境标准和碳排放标准也是由欧盟率先制定出来,然后要求其贸易伙伴接受并执行。而在国际舆论界,欧盟已经树立起“应对气候变化急先锋”的形象,其他国家的气候政策是否合适、是否有效、是否符合全球范围内应对气候变化的需要,也主要由欧盟或者其媒体做出评判。这说明,目前欧盟在

国际气候话语权方面拥有极大的优势。

一个国家若能掌握国际气候话语权,就有可能使国际气候治理的进程或结果朝着有利于自身利益的方向发展。正是由于欧盟目前掌握着国际气候治理领域的主要话语权,它一方面提升了欧盟的国际形象,增强了它的软实力,同时也增强了它的凝聚力和对外围国家的吸引力;另一方面——也是更为重要的,欧盟凭借这种话语权为它制定的各种商品与服务的环境和技术标准提供了合法性基础,从而为它带来实实在在的经济利益。因此,国际社会围绕国际气候话语权的竞争,在本质上就是与气候变化相关的国家利益的竞争。

二、为什么要构建中国的国际气候话语权?

无庸讳言,我们致力于构建中国国际气候话语权的根本目的,就是要维护和争取中国的合法权益。近些年来,中国在节能增效、发展新能源、防灾减灾等应对气候变化的各个方面都做出了巨大努力,也取得了很大成就。然而,由西方国家及其舆论界主导下的国际社会对中国的努力和成就视而不见,对中国的历史排放和人均排放都不高、国内不同地区发展差距大、总体发展程度较落后等事实漠不关心,却对中国的排放总量及其增长速度“情有独钟”;而中国一直无法把自身真实情况、特别是在应对气候变化方面的努力和成就有效传递到国际社会,还长期承受着巨大的国际压力,“中国气候威胁论”、“中国气候责任论”等甚嚣尘上,对中国的国际形象构成较大损害,对中国的合法权益构成严峻挑战。

一方面,中国在应对气候变化方面取得的成就是实实在在的。根据“十一五规划”,中国到2010年的单位GDP能耗应在2005年的基础上降低20%,相当于减排15亿吨二氧化碳。而在“十一五”前四年(2006年~2009年)里,中国单位GDP能耗已累计降低15.61%,完成

^① 梁凯音:《论国际话语权与中国拓展国际话语权的新思路》,《当代世界与社会主义》2009年第3期。

目标进程超过 78%。目前中国可再生能源占一次能源消费的比重达到 9%，2009 年水电装机容量、太阳能集热面积、风电装机新增容量、核电在建规模均居世界第一，森林覆盖率已达到 20.36%。^① 截至 2010 年 7 月底，中国在过去 5 年里淘汰小火电机组近 7000 万千瓦；中央财政和预算投资两千多亿元，用于节能环保的工程。经过努力，到 2010 年年底单位 GDP 能耗降低 20% 的目标是能够实现的。^② 这是中国对全球应对气候变化做出的重要贡献。实际上，改革开放 30 年来，中国已经取得了单位 GDP 能耗年均下降 4%、1990 年~2005 年期间总计下降 47% 的辉煌成就。^③ 这样的成就远远超过了同期发达国家、乃至世界上绝大多数国家单位 GDP 能耗下降的幅度。

另一方面，中国在气候问题上面临的国际压力也是实实在在的。

首先是来自西方媒体和科研机构主导下的国际舆论压力。从 2005 年开始，先后有多家西方媒体和科研机构渲染中国的温室气体排放总量与增长速度。^④ 由于它们对全球传播市场的近乎垄断性控制，无论其报道和推测的准确度如何，其对中国造成的国际舆论压力却是客观存在的。

其次是西方国家政府施加的政治压力。欧盟一直希望包括中国在内的其他排放大国能够像它那样实现绝对减排，并把中、印等国的减排承诺与欧盟提供的资金和技术援助相挂钩。美国小布什政府上台初期先是断然退出《京都议定书》，然后又把重返“京都机制”与中、印等国的减排承诺相挂钩。虽然奥巴马政府上台后大幅修正美国气候政策，但也多次表示要在气候问题上“加强同中国的合作”，实际上意味着要向中国施加更大压力，哥本哈根气候大会上中美之间的激烈争吵已经证明这一点。日本政府也把中、印等国的减排目标作为日本履行自身减排承诺的前提条件。

再次是来自西方国家的经济压力。这也是西方施加舆论压力和政治压力的重要结果。以

欧盟为代表的西方国家根据自己单方面制定的环境标准和技术标准，构筑起所谓的“绿色壁垒”。这些措施虽然确实有助于发达国家在其内部推行节能减排战略，甚至可以说代表着人类生态文明的发展方向，但在近期也对广大发展中国家的出口贸易造成相当大的压力。中国作为一个对外经济依存度较高的发展中大国，特别是作为主要发达国家的重要进口伙伴国，在这方面承受的经济压力、遭受到的潜在损失将超过其他任何一个国家。

最后是来自发展中国家的政治压力。从哥本哈根气候大会的进程和结果来看，由于发达国家的挑拨离间，更由于广大发展中国家在利益考量上的种种差异，发展中国家阵营长期以来在国际气候谈判中的团结局面在哥本哈根气候大会期间被打破。尤其是若干气候脆弱国家和最不发达国家出于生存本能，不再坚持“共同但有区别的责任”原则，要求所有排放大国都要绝对减排。中国作为国际舆论界已经认定的最大排放国，自然成为这些气候脆弱国家施压的主要对象。实际上，从哥本哈根气候大会开始，已经出现了主要发达国家联合部分发展中国家共同向中国施压的态势。

总之，中国当前面临着这样一种悖论或困境：一方面，中国在节能增效、发展新能源、增加森林碳汇等方面都做出了艰巨努力，也取

① 解振华：《中国应对气候变化的政策与行动》，今日中国网：http://www.chinatoday.com.cn/ctchinese/second/2010-09/16/content_298647.htm，登录日期：2010 年 9 月 18 日。

② 《解振华谈中国政府应对气候变化的原则立场》，中国新闻网：<http://www.china-news.com.cn/gn/2010/10-04/2569467.shtml>，登录日期：2010 年 10 月 5 日。

③ 朱剑红：《应对气候变化，中国积极负责》，《人民日报》2009 年 11 月 27 日。

④ 例如，澳大利亚莫纳什大学 APEC 研究中心于 2005 年 11 月发布报告称，到 2010 年中国排放的温室气体将占世界总量的 22.3%，超过美国成为全球第一。国际能源机构在 2007 年 4 月预测，中国可能在当年取代美国成为世界第一大温室气体排放国；如果中国经济未来 25 年持续强劲增长，其二氧化碳排放量将在 2030 年达到其他所有工业化国家总和的两倍。

得了巨大成效，为全球范围内应对气候变化的事业做出了重要贡献；但另一方面，国际社会对中国的努力和成就要么知之甚少，要么视而不见，却对中国的排放总量关切有加，对中国的批评不绝于耳，要求中国加大减排力度的呼声排山倒海。中国之所以未能把自身真实情况全面有效地传递到国际社会，西方国家和舆论之所以能够持续不断地向中国施加压力，其中一个关键原因就在于当前的国际气候话语权几乎全部掌握在西方国家手中，气候政策的优劣标准也全由他们说了算，中国因而缺乏有效地说明自身、说服听众的机制和途径。这种机制和途径其实就是国际气候话语权。中国要想摆脱当前这种“做了好事落骂名”的现实困境，就必须着力构建属于自己的国际气候话语权。

三、如何构建中国的国际气候话语权？

努力构建属于中国自己的国际气候话语权，是中国走出上述困境的关键所在。中国并不缺乏构建国际气候话语权的实力，在节能增效、发展新能源、植树造林等方面取得的巨大成效，就是中国构建国际气候话语权的最根本依据。此外，中国日益增强的经济实力和研发能力、国家对国民经济的强大调控能力、同广大发展中国家的传统友好关系等要素，都是中国在构建国际气候话语权时的有利条件。笔者认为，在构建国际气候话语权方面，中国缺乏的主要是综合、灵活、高效地运用上述实力与条件的技巧和能力。

考察国际气候话语权从美国向欧盟转移的过程，应该对我们有所启发。美国在1990年代以前曾经是包括气候问题在内的多边环境治理领域的领导者，但自1990年代以来却日益成为全球环境治理领域的消极参与者，它在气候问题上的表现就是一个典型案例。相反，曾在1970年代~1980年代遭到美国讥讽的欧洲国家，自1990年代以来却日益扮演全球环境治理议程的推动者和主导者角色。根据我国学者薄

燕的研究，之所以发生上述演变，主要有三个原因：一是自1990年代以来，包括气候问题在内的全球环境问题在欧盟内政外交议程上的地位快速提升，而美国却主要由于内政因素的干扰而逐渐轻视环境问题；二是在国际环境治理问题上美国更倾向单边主义和实用主义，而欧盟更倾向多边主义和自由主义；三是在生态脆弱性和经济成本评估方面，欧盟认为它的生态脆弱性更大，减排成本相对较低，而美国过于强调气候问题的科学不确定性和减排成本的高昂。^①可以看出，上述三点归结为一点就是运用实力的意愿和方式。欧盟和美国在经济实力和环保科技上的差距并不是很大（迄今仍然如此），但欧盟比美国更有意愿、也更善于运用这些实力要素，所以欧盟最终取得了比美国更大的国际气候话语权。

上述转移过程还带给我们另外一个重要启示：国际气候话语权的获得不是一劳永逸的，曾经拥有不等于永远拥有，现在没有也不等于永远没有，关键仍在于对相关实力的灵活运用。在环境和气候治理领域，美国曾经拥有相对于欧盟的先发优势，但后来却被欧盟超越。目前来看，相对于中国等其他发展中大国来说，欧盟和其他发达国家在气候治理上确实拥有先发优势，但现代科技的一个重要特征就是突破点的多发性，一个国家或集团不可能在所有方面都永远领先于其他国家。随着中国等发展中大国经济实力和研发能力的进一步增强，他们完全有可能在气候友好型关键技术领域（如太阳能的大规模收集、转化、储存和输送，传统化石能源的低碳化利用）率先取得突破性进展，一旦这些突破性进展得以实现，就很容易转化为构建国际气候话语权的实力基础。如果能够灵活高效地运用这种实力，国际气候话语权的构建和转移就具备了现实条件。

基于以上分析，笔者认为中国今后需从以

^① 薄燕，《“京都进程”的领导者，为什么是欧盟不是美国？》，《国际论坛》2008年第5期。

下几方面构建自己的国际气候话语权。

一是要继续加强节能增效、发展新能源、植树造林和防灾减灾等工作，进一步夯实构建国际气候话语权的实力基础。“打铁须得自身硬”，欧盟的国际气候话语权也首先以自身节能减排的努力和成效为基础。事实上，中国目前已经初步拥有了构建国际气候话语权的实力基础：中国如今已是经济总量第二大国、国际贸易第一大国、外汇储备第一大国，对国际金融、能源、原材料、科技等市场有着不可忽视的影响力；是全球多边贸易体制和区域经济合作的积极参与者，在个别领域还是事实上的引领者。中国构建国际气候话语权的最雄厚基础，则是在应对气候变化方面已经取得的实实在在的成就，这些成就完全有资格作为国家层面上应对气候变化的典范。中国今后应加大气候友好型关键技术的研发力度，甚至有必要借鉴当年集中力量研发核技术和空间技术的历史经验。^①如果中国未来能够在关键技术上率先取得突破，就完全有可能在不远的将来扭转温室气体排放总量快速增长的局面，并经过一段时期后进入下降通道，从而为在全球层面上应对气候变化发挥关键作用。如果中国能够把自己的有益经验用国际舆论听得懂、也愿意听的语言投射出去，对于扭转目前不利的国际舆论氛围、进而构建属于自己的国际气候话语权，必定大有裨益。

二是要进一步提高国际气候博弈策略的灵活性。中国在哥本哈根气候大会召开前宣布的“自主承诺+相对减排”方式是这种灵活性的一次很好实践，得到了印度、巴西等其他发展中大国的响应和不同程度上的效仿，取得了较好的国内国际舆论效果，至少初步奠定了中国在发展中国家减排承诺方式上的国际气候话语权基础，从而在某种程度上缓解了中国在哥本哈根大会上面临的国际压力。中国相关部门应该从中认真总结经验，并找出其中尚需完善的地方。事实上，即使排放量升至全球第一对中国来说也并非全然不利，在耐心、诚恳、全面地

解释中国现实国情——包括内部发展极度不均衡、资金和技术相对缺乏、管理体制有待改进等——的前提下，通过谈判策略的灵活运用，“排放量最大”也可能成为我们争取国际同情的依据。在任何谈判领域，谈判策略的灵活性与原则立场的坚定性之间，从来就是一种辩证的关系。国际气候话语权的构建尤其需要灵活的谈判策略。

三是要调整与完善中国在气候问题上的国际公关策略。除了专业的国际组织和个人外，国际社会对中国所做努力和已有成就有足够了解的人并不多。西方发达国家的一些政客和媒体出于某种政治目的，往往采取视而不见的态度。这就要求中国今后对国际社会、尤其是对发达国家，一方面要实事求是地向他们解释中国目前面临的主要困难，另一方面也要强调中国已经做出的巨大努力和取得的显著成就。欧盟及其部分成员国领导人最近几年来利用一切可以利用的机会，不厌其烦地向其他国家的领导人和精英阶层解释气候问题的严重性，强调国际合作对于全球气候治理的重要性。这对于塑造欧盟的“全球气候治理急先锋”形象功不可没。中国的领导层和精英阶层在对外交往时应有所借鉴，在解释中国面临的诸多困难的同时，更要强调中国已经做出的努力和取得的成就。

在大众传媒方面不必讳言的是，由于各种历史与现实的原因，国际社会、尤其是西方国家对中国官方媒体的信任度不是很高。在这种局面短期内难以改变的情况下，中国应认真考虑发展本国的非政府环境组织，推动它们积极参与国际交流与互动，参与国际范围内气候治理的公民运动。欧盟之所以能够获得强势的国际气候话语权，其发达的非政府环境组织和公民社会是一个重要助力。“这些欧洲人并不是将

^① 美国也已有人呼吁实施新的“曼哈顿工程”以应对气候变化，参见 Michael D. Intriligator and Dagobert L. Brito, “Why We Need a New Manhattan Project to Address Climate Change”, *The Huffington Post*, May 2, 2010.

气候变化看作一个技术或者经济的问题,而是看作一个基本共识、道德、政治、经济和文化的问題。”^①如果中国的非政府环境组织和公民运动能够得到适当的培育和发展,积极参与国际同行间的交流与互动,通过他们向国际社会、尤其是西方公众展示中国应对气候变化的真实情况,就有可能在一定程度上纠正西方公众对中国的误解或偏见。这对于中国构建自己的国际气候话语权来说,将是一项基础性工程。

四是在条件允许的情况下,加强对发展中国家的技术转让和资金援助力度。这实际上也是全球气候治理领域的公共物品问题。从目前的情况来看,即使自诩为“全球气候治理急先锋”的欧盟在这方面做得也远远不够,往往是说得多做少,口惠而实不至。此外,欧盟的各种“绿色壁垒”对广大发展中国家来说实际上成了一种“公共害品”,不利于他们增强应对气候变化的物质基础。欧盟在哥本哈根气候大会期间遭到的冷遇,其曾经强势的国际气候话语权遭到一定程度的削弱,就与它在援助问题上虚多实少的表现有关。^②中国应以此为鉴,今后除了要进一步加强与其它发展中大国的多层次合作、构建共同的国际气候话语权外,还有必要向中小发展中国家、尤其是最不发达国家和气候脆弱国家提供力所能及的实质帮助。

比如,对于中国拥有自主知识产权的成熟新技术,可以考虑以较低价格、甚至无偿方式向中小发展中国家转让。在条件允许的情况下,甚至还可以向他们提供配套资金支持。在防灾减灾、适应能力建设方面,也可以向他们提供技术、资金和管理经验。^③这对于维护中国与广大发展中国家之间的传统友谊、树立中国负责任的国际形象,尤其是借助集体力量构建既属于中国也属于全体发展中国家的国际气候话语权,进而推动实现国际气候公正,维护自身与广大发展中国家的合法权益,都将大有裨益。

本文作者:上海社会科学院亚太研究所博士、助理研究员
责任编辑:周勤勤

^① William J. Antholis, “The Good, the Bad, and the Ugly: EU-U.S. Cooperation on Climate Change”, “The Great Transformation: Climate Change as Cultural Change” (International Conference, Essen, Germany, June 10, 2009).

^② 事实上,欧盟在哥本哈根气候大会期间遭遇的最多批评就集中在资金援助问题上。

^③ 2010年以来,中国领导人在谈到国际气候合作时已多次强调,中国将加强对气候脆弱国家和最不发达国家的资金和技术援助,帮助它们应对气候变化。这是一个可喜的信号。

On the Construction of China's International Power of Climate Discourse

Wang Weinan

Abstract: China has made arduous efforts and great achievements in fighting against climate change, but mainly due to the lack of international power of climate discourse, China's efforts and achievements have not been identified by the West and the international community dominated by its mass media. In order to maintain its national image and legitimate rights and interests relating to climate change, China must be flexible and effective to use its strength to construct its own international power of climate discourse.

Key words: climate change; international power of climate discourse; media