

气候治理专题

全球气候治理中的墨西哥： 角色转型与政策选择^{*}

冯 峰

内容提要：墨西哥在地理上和经济上的北美国家身份与政治和文化上的拉丁美洲国家身份，导致了该国身份认同的困境，也决定了其不断在国际社会中探索自身的角色定位。随着墨西哥外交政策的转型，其国际角色定位从发展中国家领导者，转向旨在成为发达国家和发展中国家之间的桥梁。气候变化议题在当前墨西哥的对外政策中占据重要地位，是其参与全球治理、发挥国际影响力的重要抓手，也是其表达中等国家声音的一个重要渠道。基于本国的特殊性，墨西哥参与全球气候治理的主要诉求是提升国际影响力、追求经济利益和安全利益。其政策选择包括积极参与国际气候谈判，努力调解发达国家和发展中国家的分歧；认同“共同但有区别的责任”原则；重视可持续发展，承担自愿减排义务；提出建立“绿色气候基金”；加强全球气候治理的国际合作。就参与全球气候治理而言，“桥梁”角色在很大程度上适合墨西哥对自身的国际定位，有利于其走出认同困境，从而找到与南北双方接触并符合自身利益和政策目标的路径。

关键词：气候变化 全球治理 墨西哥 国际角色 桥梁

作者简介：冯峰，法学博士，对外经济贸易大学国际关系学院副教授。

中图分类号：X321 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2016) 02-0067-12

^{*} 本文受 2012 年国家科技支撑计划课题“气候变化与国家安全战略的关键技术研究”（课题编号：2012BAC20B06）的支持。

作为全球第十五大温室气体排放国，墨西哥是全球气候治理的积极参与者，在全球应对气候变化中的行动中发挥着独特作用。本文以墨西哥参与全球气候治理为视角，通过回顾其气候政策的演变，梳理其参与全球气候治理利益诉求，分析其相关立场和政策选择，来评估其作为“桥梁”角色定位的成效。

一 墨西哥国际角色定位与转型

在国际社会中，墨西哥是一个特殊的存在，这一特殊性源于其地缘属性和文化特性的撕裂：从地理位置而言，墨西哥是一个北美洲国家，与美国比邻；但从文化特性而言，墨西哥是一个拉丁美洲国家。地理和经济上的北美国家身份与政治和文化上的拉丁美洲国家身份，导致了墨西哥身份认同的困境，也决定了其不断在国际社会中探索自身的角色定位。

在塞缪尔·亨廷顿的文化认同归类中，墨西哥是一个“无所适从的国家”。^①当然，这种“无所适从”并不是墨西哥与生俱来的特性，在1982年债务危机爆发之前，墨西哥一直将自身定位为拉丁美洲国家，并严格执行墨西哥传统外交准则：主权平等和不干涉原则。在历史上的多个时期，墨西哥都试图在发展中国家，尤其是拉美国家扮演领导者的角色，如20世纪70年代墨西哥力推“第三世界主义”，总统埃切维里亚被称之为拉美“第三世界主义的旗手”，他倡导、起草并推动了《各国经济权利和义务宪章》在联合国大会的通过。

1982年债务危机所引发的新自由主义改革，导致墨西哥对其认同进行了重新界定。冷战的结束也极大地影响了墨西哥对外政策的走势。1988年，萨利纳斯就任墨西哥总统，这位从哈佛大学走出来的经济学家对墨西哥内外政策进行了方向性的调整，把改善和发展与美国关系作为墨西哥对外战略的新重点。在萨利纳斯总统的主导下，墨西哥加入了北美自由贸易协定（NAFTA），并逐渐从一个拉丁美洲国家转变成一个北美国家。此外，萨利纳斯的重要举措是选择成为发达集团的成员，墨西哥宣布退出发展中国家的组织——77国集团，加入了发达国家的集团——经济合作与发展组织（OECD）。^②

① [美] 塞缪尔·亨廷顿著，周琪等译：《文明的冲突与世界秩序的重建》，北京：新华出版社，1998年，第160-162页。

② Jorge Castañeda Gutman, “Salinas’s International Relations Gamble”, in *Journal of International Affairs*, Vol. 43, No. 2, Winter 1990, p. 413.

萨利纳斯的改革导致了对墨西哥国家地位的三方面影响：其一是墨西哥外交政策集中关注投资和贸易议题；其二是墨美关系的改善以及选择成为发达国家集团成员这一外交转向严重损害了墨西哥作为拉美地区领头羊的地位；其三是政治改革落后于经济开放，民主化进程的滞后对墨西哥参与多边谈判产生了负面影响，其结果是墨西哥的外交政策尤其是在政治多边领域谈判中的表现越来越低调。

因此，墨西哥再一次尝试国际角色的转型，其角色定位从此前的南方世界领袖转向旨在成为发达国家和发展中国家之间的桥梁。民主转型之后执政的福克斯政府一上台就雄心勃勃地提出，墨西哥要成为美国和拉丁美洲之间的桥梁。但这一设想被巴西无情地拒绝了，巴西政府认为其与美国之间的关系无需任何中介。在这种背景之下，多边外交为墨西哥提供了一个新的视角，使其从地区抱负中摆脱出来，去追求更广范围的全球性作用。从这以后，墨西哥积极寻求在国际多边舞台的领导力和参与度，福克斯总统的第一任外长卡斯塔涅达（Jorge Castañeda Gutman）提出了高调的外交战略，认为“国际社会希望墨西哥在全球事务中发挥领导作用”，“福克斯政府外交政策的轴心就是要让墨西哥在世界舞台上扮演一个活跃的角色”。^① 福克斯的继任者卡尔德龙总统也提出“墨西哥在世界秩序建设中的重要性”和“恢复其国际领导地位的必要性”，其对外政策的主要目标是提升墨西哥的国际地位，因为该国国际地位没有反映其“巨大的经济规模，丰富的自然资源，优越的地缘条件，人口和文化的重要性”。2012 年大选，墨西哥实现第二次政党轮替，革命制度党在野 12 年之后重新上台执政，该党领袖培尼亚·涅托总统提出了其外交政策的总体目标：“恢复墨西哥在世界上的领导地位，并在解决全球性重大挑战上确立墨作为一个新兴力量的影响力。”^②

墨西哥力图成为南北美洲之间桥梁的抱负也演变成南方国家与北方国家之间桥梁的定位。气候变化议题就是其发挥国际影响力的重要抓手，墨西哥希望通过积极参与全球气候治理而增强其在国际政治中的对话能力，并成为协调发达国家和发展中国家之间立场的桥梁。^③

① Jorge Castañeda Gutman, “El Nuevo Activismo Internacional Mexicano”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 64, octubre 2001, p. 46.

② “Política Exterior de Enrique Peña Nieto”. http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=opinion&cat=11&id_nota=847262. [2015-12-25]

③ “What’s Hot, Green and Mexican?”, in *The Economist*, April 18, 2009, p. 42.

二 墨西哥气候政策演变：历史回顾

气候变化议题在当前墨西哥对外政策中占据重要地位，是墨西哥参与全球治理、表达中等国家声音的一个重要渠道。然而，气候变化议题一开始并不是墨西哥外交的优先考量，该国气候政策经历了一个从被动到主动、从单一到全面、从内向到外向的过程，气候变化也从最初的科学议题转变成宽泛的政治议题，从外交政策目标的次要议题上升到重要议题。墨西哥气候政策主要分成如下三个阶段。

（一）第一阶段：从单纯的科学议题到重要的政治议题

这一阶段的特点是墨西哥政府各部门间对于气候政策主导权的争夺。墨西哥在1992年《联合国气候变化框架公约》（以下简称《公约》）通过之后开始着手制订气候变化政策。最初，墨西哥国立自治大学、国家生态研究所等机构的科学家主导了气候政策的制订。1995年，墨西哥国立自治大学教授加西亚（Gay Garcia）成立一个“特设工作组”，负责协调各部门之间关于气候变化问题的对话。该工作组在《公约》缔约方大会召开之前准备墨西哥政府的政策立场，从创立至1997年期间参与并领导了墨西哥关于《京都议定书》的谈判。1996年9月，墨西哥在首都墨西哥城主办了联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）第12次全体会议。

1997年12月，《公约》第3次缔约方大会在日本京都召开，关于气候变化的国际谈判在墨西哥国内引起了公众和政治家的高度关注，气候问题逐渐得到国内公众的认识并成为重要的政治议题。这种变化的结果是，墨西哥国内有更多的参与者和机构投身到气候变化政策的制订中来，包括农业和农村发展部、商业和工业发展部、通信与交通部、能源部、社会发展部等部门都开始关注气候变化问题，其中能源部发挥了重要的作用。1998年，墨能源部发布了几个以能源和气候变化为主题的内部文件，其内容集中于国际气候谈判及其规则制定对墨西哥石油经济的潜在影响。在当时，主要石油输出国都是气候变化谈判的反对方，墨西哥能源部也支持其立场，反对国际气候变化相关制度的建立。由于能源部的这一立场，旨在协调不同部门之间气候问题对话的“特设工作组”被气候变化部际委员会（Comité Intersecretarial de Cambio Climático）所取代，墨环境和自然资源部与能源部就是否批准《京都议定书》进行了激烈争论。对此，墨西哥国家石油公司（Pemex）的态度

起到了关键性作用，尽管 Pemex 是隶属于能源部的半独立机构，但其在应对气候变化问题上的立场与能源部截然不同，其对气候变化行动的积极支持促使塞迪略总统在 2000 年下决心批准了《京都议定书》。

（二）第二阶段：气候政策的摇摆阶段

这一阶段墨西哥气候政策的特点是希望谋取气候变化所带来的经济利益。批准《京都议定书》对于墨西哥推进国际气候变化谈判发出了一个积极的信号，据此，墨环境和自然资源部公布了《国家气候行动战略》。然而，批准《京都议定书》并没有成为墨西哥采取气候变化行动的重要动力。而后执政的福克斯政府积极倡导民主和人权，并积极参与国际体系的建设，以最大可能地发挥墨西哥在地缘政治和经济方面的战略地位和最大的影响力^①，而环境保护只是其外交政策的次要议题。此外，气候变化议题谈判在国际上受挫，也影响了墨西哥对该议题的关注以及借该议题发挥影响力的目标。2001 年 3 月，小布什政府以“减少温室气体排放将会影响美国经济发展”和“发展中国家也应该承担减排和限排温室气体的义务”为借口，拒绝批准《京都议定书》。当时，墨西哥感兴趣的是如何利用《京都议定书》的机制，特别是清洁发展机制（CDM）服务于墨西哥的经济发展。在美国退出《京都议定书》之前，清洁发展机制的市场规模估计为 20 亿 ~ 40 亿美元，相当于每吨碳的价格为 10 ~ 20 美元。美国是碳排放量的主要买主，墨西哥希望同美国开展排放权的交易，但随着美国退出《京都议定书》，清洁发展机制交易前景不再，两国排放权交易的前景也随之消失。

尽管美国拒绝批准《京都议定书》降低了清洁发展机制基金的预期规模，但欧盟对于气候变化问题的积极态度为墨西哥利用清洁发展机制提供了另一种可能的选择。2002 年，福克斯访问欧洲时，指派环境部部长维克多·利希廷格（Victor Lichtinger）代表墨西哥参加《公约》第 5 次缔约方谈判，以推动欧盟批准《京都议定书》。2002 年 5 月，欧盟批准该议定书，清洁发展机制再次为墨西哥能源和环境领域吸引外国投资提供了可行性。2004 年，墨西哥政府成立了国家气候变化署，以审批国家清洁发展机制项目，气候变化为墨西哥带来的经济机会逐步显现。

^① Jorge Castañeda Gutman, “El Nuevo Activismo Internacional Mexicano”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 64, octubre 2001, p. 50.

(三) 第三阶段：气候变化成为外交政策的优先议题之一

卡尔德龙总统执政后，在内政外交上向美国靠拢的倾向更为显著，墨西哥的气候政策由此进入第三个阶段，即推行积极主动的气候政策。此时，在国际与国内重视气候变化问题的强烈呼吁下，美国小布什政府对气候变化政策做出了姿态性的调整，继任的奥巴马政府则更明确地表示美国要在气候变化问题上发挥领导性作用。随着气候变化议题在美国由边缘转向中心，墨西哥在该议题上的政策也变得更为积极，并希望借该议题实现其国际角色的转型，成为发达国家和发展中国家之间沟通的桥梁，从而在某些全球事务中发挥领导作用。

卡尔德龙政府时期，墨西哥在不同层级应对气候变化的积极性都很高。在多层层面，除了积极参《公约》谈判，还积极参与有关气候变化的各种小型会议。在双边层面，墨西哥应对气候变化的立场也是很明确的，无论是作为援助国还是受援助国，都积极签订关于减缓和适应的各种协议。但卡尔德龙政府这一积极姿态遭受国内诸多质疑：为何其外交政策将气候变化置于其他诸多议题之前？此外，诸如减缓能力、能源供应、经济结构和生态脆弱性等因素都在考量和争论的范畴。这一时期，墨西哥之所以推行积极的气候政策，主要原因有三个：其一，卡尔德龙总统本人热情的支持和直接参与是一重要因素，他被称为是一位执着的气候专家^①；其二，在关于该国暴力、不安全和有组织犯罪高企等负面形象报道成为国际头条之际，宣扬积极的气候政策是墨西哥改变国家形象的有效策略；其三，气候变化议程的推进有助于政府开启能源部门的市场化机制。直到2012年，气候变化问题始终是卡尔德龙政府政治议程的优先选择，它于2007年制定了《气候变化国家战略》，并于2012年4月率先颁布了《墨西哥气候变化法》(LGCC)^②，使得墨西哥成为制定气候变化综合性立法的第一个发展中国家。

2012年革命制度党重新执政，尽管其施政重心转向了推动国内结构性改革，但培尼亚·涅托政府延续了卡尔德龙政府时期的气候变化政策，气候变化依旧是墨西哥发挥国际影响力的重要议题。2013年，墨西哥制定了新的《气候变化国家战略》。2015年3月，墨西哥率先向《公约》提交了2020年

^① “Mexico Seeks Leading Role in Climate Policy”. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/11/28/AR2010112802975.html>. [2015-12-25]

^② “Ley General de Cambio Climático”. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC.pdf>. [2016-01-20]

后国家自主贡献报告（INDC），成为第一个主动承诺减排责任的发展中国家。

三 墨西哥参与全球气候治理的利益诉求

基于本国的特殊性，墨西哥在参与全球气候治理中的主要诉求是提升本国国际影响力，追求经济利益和安全利益。

（一）国际影响力诉求

墨西哥是世界第十五大经济体，拥有 1.2 亿人口，是一个重要的新兴市场国家，也是重要的农业、制造业和石油生产国家，这赋予墨西哥“中等强国”（middle power）的身份。尽管学术界对于界定中等强国身份的标准有争议，但对于墨西哥作为中等强国的身份却几乎没有争议。

通常认为，在全球治理中，中等强国在解决特定的全球治理问题上往往能发挥重大的作用，有时甚至扮演领导者的角色。中等强国经常通过多边主义方式，扮演协调角色，凭借良好的国家形象发挥主导作用。面对日益严重的极端天气的威胁如干旱、飓风和海平面上升等，墨西哥将自身定位为对抗气候变化的领导者。^①事实上，墨西哥也希望通过积极参与全球气候治理来树立负责任的国家形象，实现其在全球的影响力。作为新兴经济体，墨西哥与印度尼西亚、尼日利亚和土耳其一起被高盛公司经济学家吉姆·奥尼尔称为“薄荷国家”（MINT）。随着新兴经济体群体性崛起，发展中国家在国际多边领域联合设置议程和谈判的能力在提升。墨西哥也希望通过气候变化进程的积极参与和行动，在全球治理及制度变迁中获得优越地位，而不至于被边缘化。

（二）经济利益诉求

墨西哥在应对气候变化方面表现出积极姿态，一方面是希望在国际上树立其“减排先锋”的国家形象，从而扩大其国际影响力；另一方面是谋求发达国家的资金和技术支持，通过全球气候治理合作，抓住率先发展的机遇。墨西哥主动提出，到 2050 年实现在 2000 年基础上减排 50% 的目标，并承诺可核查的削减温室气体排放量，而其前提条件（或者说交换条件）是从美欧发达国家获取数十亿美元的资金援助和技术转让。在某种程度上说，经济利

^① Victoria Burnett, “As Mexico Addresses Climate Change, Critics Point to Shortcomings”, in *New York Times*, November 30, 2014, A. 14.

益是墨西哥在国际气候谈判中的核心利益诉求之一。

墨西哥是发展中国家中唯一承诺对其所有温室气体排放量进行全面核查的国家，也是首个自愿设立减排目标的发展中国家。墨西哥在主动提出中长期减排目标的同时，提出了前提条件即获得国际支持。墨西哥认为自身能源的多元化，特别是对太阳能、风能和其他清洁能源技术的利用有赖于发达国家的资金和技术支持。从目前看，墨西哥是国际气候博弈中的受益者，更多地获得来自发达国家的资金和技术。截至 2014 年 12 月，国际气候基金 76 亿美元支持经费中的一半拨给了 10 个国家，墨西哥、摩洛哥和巴西成为最大赢家，各自获得 5 亿美元的贷款。^①

（三）安全利益诉求

墨西哥应对气候变化的积极立场固然受到外交战略和经济利益的驱动，但最根本的还是出于对国家安全的担忧。该国面对气候变化呈现出高度脆弱性，特别容易受极端气候的影响。首先，墨西哥位于大西洋和太平洋之间，其所处地理位置导致该国很容易受飓风、热带风暴、干旱等极端气候冲击。其次，受发展水平的影响，墨西哥还没有完成对基础设施的投资，难以抵御极端天气的影响。最后，大量贫困人口的存在、收入分配的严重不均，加剧了墨西哥在气候变化所致灾难面前的脆弱性。除了自然事件的实际影响，灾害还可能影响甚至破坏经济。根据墨西哥国立自治大学发布的气候变化影响报告的保守估计，该国国内生产总值有可能因气候变化遭受约 6% 的损失。

随着气候变化日益成为全球治理的重要议题，越来越多的研究表明，气候变化从不同方面对墨西哥国土安全、政治安全、经济安全和社会安全产生直接和间接的影响。从国土安全看，极端气候一方面导致海平面上升，减少墨国土面积；另一方面导致土地荒漠化，降低国土质量，影响民众生存。从政治安全看，气候变化对中央和地方政府治理能力产生挑战，并导致墨美两国在移民、水资源和边境安全方面产生摩擦。从经济安全看，极端气候影响农业以及粮食安全，并可能因为政府气候政策不完善而影响能源和经济安全。从社会安全看，气候变化导致水资源短缺，使之成为墨西哥重大安全挑战之一。此外，干旱、飓风、洪水等极端气候危及民众安全，阻碍国家的可持续

^① “Morocco and Mexico are the Big Winners from International Climate Funds, while Many Poor Countries Are Left behind”. <http://www.odi.org/news/739-morocco-mexico-big-winners-international-climate-funds-while-many-poor-countries-left-behind-new-ranking>. [2015-12-25]

发展。^① 因此，推动全球气候治理进程符合墨西哥的安全利益。

四 墨西哥参与全球气候治理的政策选择

与其利益诉求相呼应，墨西哥长期坚持参与全球气候治理进程，并对相关的国际制度和原则提出自身的政策选择，以发挥更大的影响力。

（一）积极参与国际气候谈判，调解发达国家和发展中国家的分歧

在国际气候谈判中，分歧是常态。墨西哥作为环境完整性集团（EIG）^②的成员参与国际气候谈判。由于墨西哥既是 OECD 成员国，又是一个发展中国家的新兴经济体，因此该国试图在发达国家和发展中国家之间积极调解以建立共识的立场。在国际气候变化谈判中，墨西哥注重共识的达成，积极推动谈判获得具体结果。作为 2010 年《公约》第 16 次缔约方大会的主办国，墨西哥在此前的哥本哈根气候变化峰会上采取了积极灵活的态度，在发达国家和发展中国家之间努力协调，争取缩小双方在气候变化问题上的分歧，为坎昆气候变化大会达成有约束力的法律协议打下必要的基础。墨西哥主张，面对全球气候变化，所有国家都应该团结一致，从现在起各自采取行动。尽管最后坎昆会议未能完成“巴厘路线图”谈判，但却达成了成立绿色气候基金的决议，开启了国际气候资金机制走向独立的新篇章。

（二）认同“共同但有区别的责任”原则

在国际气候谈判中，发达国家和发展中国家围绕“共同但有区别的责任”“历史责任与减排义务”等原则争论不休。墨西哥认同发达国家和发展中国家在应对气候变化进程中应承担“共同但有区别的责任”，呼吁“各国政府应当打破固有模式并停止相互指责，以求得共识，共同应对气候变化”，并希望“世界各国，尤其是发达国家，承担起各自应尽的责任”。与此同时，墨西哥也认为，虽然发达国家对减排负有主要责任，但不能只由它们承担责任，因为迟早全人类都会为不行动而付出代价。为防止气候变化给人类带来不利的甚至是灾难性的后果，墨西哥认可需要限制全球气温与工业化前相比上升幅度不超过 2℃。

^① 湛园庭：《气候变化对墨西哥国家安全的影响》，载《拉丁美洲研究》，2013 年第 6 期，第 47 页。

^② 环境完整组织（Environmental Integrity Group, EIG）成立于 2000 年，成员包括墨西哥、列支敦士登、摩纳哥、韩国和瑞士。

（三）重视可持续发展，承担自愿减排义务

减少温室气体排放、缓解环境危机以促进可持续发展是世界各国面临的共同责任与义务。墨西哥是美洲大陆第一个批准《京都议定书》的国家，它积极参与世界可持续发展会议，并推动成立了“观点相近的生物多样性大国集团”，其目标是推动生物多样性保护，公平分配和享有资源。墨前总统卡尔德龙认为，采取对环境负责任行为的同时可以促进经济增长、减少贫困，因此在气候变化和经济增长之间的选择是“虚假的困境”。^①

墨西哥已实施了自愿减排的政策，该国《气候变化法》承诺，以 2000 年的排放水平为基数，到 2020 年温室气体排放量减少 30%，到 2050 年减少 50%；此外，到 2024 年将有 35% 的能源消费来自可再生能源。2015 年 3 月，墨西哥率先向联合国政府间气候变化专门委员会提交了国家自主贡献报告，这是一个非常积极的举措。^② 墨西哥提出，其排放量将在 2026 年达到峰值，比中国 2030 年的峰值提前 4 年；并承诺至 2030 年温室气体排放减少 22%，黑炭排放减少 51%。

（四）倡议建立“绿色气候基金”

墨西哥在波恩会议之前就提出了“绿色气候基金”倡议。墨西哥认为，国际已有应对气候变化的资金机制不足以满足全球缓解气候变化行动的需求，因此需要建立新的资金管理机制，并建议绿色气候基金遵循以下原则：共同但有区别的责任原则；贡献多元化原则，但应基于碳排放、人口和 GDP 等条件；基金调动的资金金额每年不少于 100 亿美元。

墨西哥的倡议有了实质性进展，以坎昆协议为基础，德班气候大会决定正式启动绿色气候基金。2012 年 8 月，基金首届董事会组建，墨西哥成为 24 个董事会成员国之一。在 2014 年年底的柏林气候变化大会上，共有 30 个国家承诺向绿色气候基金捐助 93 亿美元，墨西哥也参与了该行动，宣布将给该基金注资 1000 万美元，并向全球环境基金注资 2000 万美元，用于资助发展中国家减排和应对全球变暖。

① “Calderon Dismisses ‘False’ Choice between Climate and Economy”. <http://www.climatechangenews.com/2014/04/17/calderon-dismisses-false-choice-between-climate-and-economy/>. [2015-03-01]

② Timmons Roberts and Guy Edwards, “New Leadership on Climate as Mexico Launches its National Contribution for Climate Deal in Paris”. <http://www.brookings.edu/blogs/planetpolicy/posts/2015/03/27-national-contribution-climate-deal-edwards-roberts>. [2015-03-01]

（五）加强全球气候治理的国际合作

在全球气候治理方面的国际合作中，墨西哥既是受援国又是对外援助国，但主要还是受援国。从多边合作角度，墨西哥与世界银行、美洲开发银行等国际机构建立了包括资金、技术和政策协调在内的战略合作。北美自由贸易协定的三个成员国强调气候变化合作立场，包括在联合国气候变化谈判中密切合作，并通过补充性机制（如主要经济体论坛、气候和清洁空气联盟、美洲能源和气候伙伴关系）加强合作。从拉美地区内部来看，不同国家之间在气候变化立场上存在分歧，但墨西哥一直重视加强与太平洋联盟其他成员国的立场协调与合作。太平洋联盟发表应对气候变化联合声明，在承诺自身做出应对气候变化努力的同时，敦促发达国家切实履行义务，向发展中国家提供技术和资金支持。墨西哥、秘鲁、哥伦比亚都承诺向绿色气候基金注资。

墨西哥加强气候变化国际合作不仅有立场的协调，还有具体的合作项目。目前，墨西哥在清洁能源领域同美欧发达国家进行了密切合作，如北美三国合作建立包括发电、电网联网的跨境“大陆能源”开发网，与欧盟国家在可再生能源的开发和研究以及提高能源利用效率举措等方面进行了合作。

五 墨西哥参与全球气候治理的成效评估

墨西哥的二氧化碳排放量仅占世界总量的 1.5%，其面临的减排压力远不像中国、印度等新兴市场国家那么大，但墨西哥在应对气候变化议题上雄心勃勃。对此，外界是有质疑的，认为该国应对气候变化的目标和实际可用于气候变化的资源之间存在巨大差距，甚至有评论质疑墨西哥人穿上气候变化的 T 恤衫仅仅是因为其时尚。此外，墨西哥对自身的国际定位也面临着认同困境：一方面，墨西哥作为发达国家与发展中国家之间桥梁的外交定位，与其一直强调的全球领导作用和代表性有一定程度的矛盾；另一方面，外界对墨西哥领导地位的认识并不一致，墨西哥并不被国际社会视为一个主要的行为体或规则制定者。

因此，对墨西哥参与全球气候治理的成效应进行客观的评估。就全球气候变化谈判而言，墨西哥协调发达国家与发展中国家立场的桥梁作用得到了一定的发挥。墨西哥对于“绿色气候基金”的成立和发展功不可没，在 2014 年利马会议上还与太平洋联盟其他成员国一道为该基金筹集到了 100 亿美元的启动资金。但就谈判策略而言，墨西哥既不是发达国家集团一员，又不是

发展中国家身份，在一定程度上影响了其发挥更大的作用。1997年《京都议定书》签署后，墨西哥、韩国和瑞士认为，在1998年布宜诺斯艾利斯召开的《公约》第4次缔约方大会上，已有的谈判集团都不适合其本国的谈判立场，因此这三个国家在2000年成立了以维护环境的完整性为目标的环境完整性集团。该集团目前由瑞士发挥主导作用，但相比欧盟、伞形集团和基础四国等其他谈判集团而言，其影响力相对弱小，对全球气候变化谈判进程难以发挥实质性的推动作用。

由于意识到环境完整性集团的局限性，墨西哥还积极在国际社会中寻找具有共同身份的合作伙伴，其重要举措是参与中等强国共同体（MIKTA）^①。该组织设想的未来发展方向就是在发达国家和发展中国家之间发挥桥梁作用，这符合墨西哥在国际上对自身角色的定位。随着中等强国共同体组织架构的逐步建立，气候变化也将成为该组织合作的重要议题。

墨西哥在全球气候治理中的积极立场有利于树立其鲜明的国际合作形象，为其国内气候行动筹集到所需资金，并给其他发展中国家带来示范效应。就此而言，墨西哥在一定程度上实现了其参与全球气候治理的经济利益诉求，但这些国际资金如何在墨西哥国内得到有效利用仍然是一个问题。目前，墨西哥气候变化的国内行动主要依靠联邦政府进行，地方政府的作用相对滞后。^②

最后值得指出的是，就参与全球气候治理而言，“桥梁”角色在很大程度上适合墨西哥自身的国际定位，有利于其走出认同困境，从而找到与南北双方接触并符合其自身利益和政策目标的路径。通过桥梁角色的定位，墨西哥既可以说自己是发展中国家的代言人，又能在同发达国家的合作中推进自身的利益和政策目标。

（责任编辑 黄念）

① 中等强国共同体（MIKTA），由韩国倡议设立，成立于2013年9月，其目的是发挥中等国家在全球事务中的特殊作用和影响力，目前有5个成员国：墨西哥、印度尼西亚、韩国、土耳其和澳大利亚。

② Ricardo V. Santes-Alvarez, “The Politics of Climate Change in Mexico: Initial Steps towards Effective Governance”, in *JOAG*, Vol. 8, No. 1, December 2013, p. 23.